# 中国预算法的发展与完善刍议

来源：网络 作者：繁花落寂 更新时间：2025-01-22

*中国预算法的发展与完善刍议 中国预算法的发展与完善刍议 中国预算法的发展与完善刍议 「摘要」由于体制转轨时期利益调整的难度以及制度设计本身的一些问题，中国预算法的立法、执法和守法一直都在低水平上徘徊。结合当前财政支出制度改革的现实需要和世...*

中国预算法的发展与完善刍议 中国预算法的发展与完善刍议 中国预算法的发展与完善刍议

「摘要」由于体制转轨时期利益调整的难度以及制度设计本身的一些问题，中国预算法的立法、执法和守法一直都在低水平上徘徊。结合当前财政支出制度改革的现实需要和世界财政法治发展的潮流，以规范和保障政府财政行为为己任的预算法律制度应当予以积极的回应。无论是预算编制、预算审议还是预算执行，都需顺应社会主义市场经济的内在规律，做出很大程度的调整和改革。

「关键词」中国，预算法，发展，完善

中国预算法虽然经过多年的发展和建设，形成了诸如《预算法》、《预算法实施条例》、《预算外资金管理实施办法》等立法成果，在财政实践中也初步建立了财政资金预算管理的制度模式，利用预算加强财政法治、促进依法行政和依法治国的观念开始深入人心。但是总体来说，由于体制转轨时期利益调整的难度以及制度设计本身的一些问题，尤其是观念上残存的障碍和误区，使得中国预算法的立法、执法和守法都在低水平上徘徊，实际上无力承担法治国家赋予的重任。面对21世纪世界法治发展的新形势，以预算法的发展和完善为中心，加强财政法治建设，促进中国整体法治水平的提高，应是一条无可选择之路。

一、预算编制制度改革与中国预算法的完善

4.调整预算编制的范围，取消编制地方总预算。根据《预算法》的规定，县级以上各级人大除了审批本级预算外，还有权审议下级地方总预算。我们认为，这道程序只会导致

二、预算审批制度改革与中国预算法的完善

2.建立预算委员会，协助行使预算审批权。建议在县级以上人大设立预算委员会，辅助人大行使预算审批权，辅助人大常委会行使预算调整审批权和决算审批权。[4]预算委员会并不拥有只有权力机关才拥有的审批权力，它只拥有建议权。这种建议权分两个向度，一方面对预算编制部门报送的预算草案中不合法或不合理的内容在说明理由的前提下建议予以修改，另一方面建议审批机关对预算草案中不合法或不合理，但预算编制部门拒绝修改的内容予以否决。如果不存在上述问题，预算委员会也应该出具详细的审查报告建议预算审批机关予以通过。按照这种制度设计，人大代表在行使预算审批投票权的时候，既可以听取政府关于提请审批预算草案的报告，也能够听取预算委员会关于预算草案审查的报告，即使业务知识有所欠缺，起码也能做到兼听则明，不为某一种观点所左右。

3.建立分项审批制度，拓宽预算审批权的范围和深度。在当前预算编制过于粗放的情况下，预算的审批只可能停留在面上而无法深入。一旦预算编制制度的改革得以完成，我们建议，预算审批由现在的综合审批方式改为分项审批。所谓分项审批，是指预算审批时，根据开支的部门和性质将全部预算草案分解为若干个预算审批议案。预算编制部门分别就各个议案做出说明，预算委员会也需分别就各个议案提交初步审议报告和正式审议报告，人大代表当然也必须对各个议案分别投票表决。这种审批方式虽然程序繁琐一些，但相比综合审批方式却具有无可比拟的优势。在综合审批方式下，一旦预算草案被否决，即会对国民经济的方方面面产生严重影响。即使是预算方案十分合理的部门和项目，其来年的预算经费也会搁浅。因此人大代表一般不敢行使预算否决权。如果实行分项审批，则可以减轻人大代表关于预算草案遭到否决的严重后果的担心和顾虑，他们可以只对明显不合理的预算议案投反对票，而其余的议案则能顺利通过审批。分项预算的否决不仅影响来年的预算执行，而且必然招致法律对相关机构和人员的责罚，因此这种方式必然增加预算编制部门的工作压力，督促其尽量优化预算草案，科学合理地编制预算。

4.明确预算法被否决的法律后果及责任，督促编制机关认真履行职责。我国《预算法》既未规定预算审批通过的标准，也未考虑预算被否决的法律后果，自然就不可能顾及预算未予通过的法律责任了。我们认为，这也是导致预算编制部门草率从事、敷衍应付的动因。我国向来强调人大和政府的议行合一，强调中国共产党的统一领导，再加上人大代表参政议政的独立性和主动性都不是很高，因此《预算法》起草和审议的过程中没有考虑预算可能被否决，也是情理之中的事。随着全国民众民主和法治意识的提高，随着人大代表参政能力的增强，也随着由于预算编制的明细化而使预算的重要性越来越清楚地为人们所认识，预算草案遭到否决是完全可能发生的。何况，即使预算否决发生的机率非常之低，预算法也应当慎重考虑。因为法律本来就是对未来情势的一种预测和防范，万一将来中国真的出现预算被否决的情况，在目前的《预算法》框架中，无论是预算编制部门还是预算审批部门都会束手无策。而一个国家的政治经济生活中如此重大之事法律未能事先提供应对之策，的确是十分不正常的。我们认为，虽然预算只是下一年度政府的财政收支计划，但是却对于规范政府的活动范围和方向具有重要的作用，因此预算的审批应当以各级人大全体代表的过半数通过方为有效。与此同时，预算法还应当规定预算未获通过的补救措施与法律责任，以应万一之需。

三、预算执行制度改革与中国预算法的完善

1.严格控制预算调整，强化预算法律效力。所谓预算调整，是指在预算执行中因特殊情况需要增加支出或者减少收入，使原预算的总支出超过总收入，或者举借债务的数额增加的部分变更行为。为了增强预算的法律效力，结合我国的具体情况，应当规预算调整的实体标准和法定程序，并严格其他预算变动的形式和审批。

首先，应明确预算调整在预算执行中的特殊性。预算调整绝不应该成为预算执行过程中的普遍现象。而目前我国预算法对何谓允许预算调整的“特殊情况”未予深究，这给预算调整的申请和审批都增加了很大的不确定性。因此，预算法中应特别强调，预算审批通过以后，除非发生关系国民经济发展和国防安全的特别重要的事由，一般情况下不允许调整。

其次，严格预算调整的审批程序。预算调整方案应当在本级人大常委会全体会议一个月前提交预算委员会进行初步审查，形成初步审查决议，人大常委会全体会议半个月前必须将预算调整方案及预算委员会的初步审查决议发给各位委员。人大常委会审批由全体委员的2/3以上的多数投票通过。审批通过的预算调整方案还需由本级政府行政首长签署命令予以公布方为有效。如果国家发生紧急情况，人大常委会“两月一会”的制度的确无法适应需要。因此，应规定紧急情况下批准预算调整的特别程序。如可由主任会议原则批准，下一次常委会按正常程序追认。[5]

再次，取消县级以下政府追加预算的权力。因为县乡两级政府级别较低，不需要应付国家宏观经济调控以及国防安全的特殊情况，如果发生重大自然灾害而无法通过本级预算自求平衡时，可以通过上级政府转移支付的途径解决。

最后，规范预算变更的审批标准和程序。我们将预算调整之外的一切预算内容和项目的变动称之为预算变更，包括预算预备费的动用、预算科目的流用、预算划转等。这些形式然不需要权力机关的审批，但在政府机关内部也应该确立明确的标准和程序。如预备费在平衡预算中的启动顺序究竟是在预算调整之前还是之后；预算科目的流用时是否对不同级别的科目设置不同的审批程序等。

2.调整预算年度起讫时间，消除预算效力真空。预算年度又称财政年度或会计年度，指的是编制和执行预算所应依据的法定期限或预算的有效期限。世界各国的预算年度一般为一年，但各国预算年度的起止日期不尽一致。

3.统一财政部门的预算执行权，简化拨款程序。我国财政机关长期以来预算编制、执行和监督的职能分工界限不清晰，预算拨款部门集编制权、执行权、监督权于一身，逐渐形成了比较严重的本位主义思想。预算资金的主管部门在预算编制时竭尽全力争取更多的资金，预算拨款时却总是愿意以各种各样的方式显示自己的权威，至于预算监督一般是无暇顾及，即使偶尔为之也很难逃脱本部门和系统长期形成的利益圈子的制约。

在当前的预算改革实践中，财政部门将其拥有的预算编制、执行和监督权分别赋予内部不同的机构行使，这对于加强预算执行制非常有帮助。具体的思路是，将预算处的总预算会计职责独立出去，成立总预算执行机构，负责管理财政预算内、外资金账户，办理预算内、外资金拨款，编制财政预算内外总决算，管理部门和单位的人员工资银行化工作。随着改革的深入，总预算执行机构要与国库部门联合，实行“国库单一账户”管理，对部门财政支出实行统一支付，这将为预算拨款制度带来根本的革新。

4.推广政府采购制度，提高资金使用效益。我国目前普遍采纳的是财政资金的货币化分配体制。其在预算实践中存在的主要问题是，预算资金使用效益普遍不高，重复购置、盲目购置、随意购置的现象屡见不鲜，造成资源的严重浪费；预算资金不按预算目标使用，挤占、挪用现象严重，影响了国家预定的活动计划的落实，除此之外，采购资金的使用也缺乏透明度，容易滋生权钱交易等腐败问题。正因为如此，我们赞成配合财政支出制度的改革，大力推广政府采购制度，以提高财政资金的使用效益。

政府采购是指各级政府及其所属实体为满足提供公共产品之需要，主要运用财政性资金，以法定方式并依法定程序从国内、国际市场上采购所需货物、工程和服务的活动。[7]政府采购制度本身是一个非常庞杂的系统工程，需要建立一整套法律制度进行管理和协调。但政府采购毕竟是财政支出的方式之一，在实行财政法治的国家必然通过预算的方式对其予以保障和规范。从预算资金拨付和使用的角度看，政府采购制度改过去的财政资金货币化分配为实物化分配，而公务物资集中采购使得财政资金的集中支付成为可能，如果辅之以国库管理法律制度的改革，那么，除了极少量出差报销的资金外，政府部门和公用事业单位的支出都可以通过财政集中竞购、集中供应的方式予以满足，这对于改革和理顺预算执行法律制度的确是大有益处的。

5.改革国库管理体制，明确国库法律地位。建国以来，我国的国库制度一直实行委托国库制，这在计划经济条件下对保障国家预算的正常运行起到了一定的促进作用。但是随着社会主义市场经济的建立和财税、金融体制的改革，尤其是专业银行商业化以及人民银行机构的调整，现行的金融体制给中央银行经理国库带来了诸多问题，如国库的组织机构不健全，国库工作人员调动频繁；专业银行受自身经济利益驱使，对不计利息的财政资金普遍存在截留、占压的问题；国库资金汇划渠道不畅，上划下拨周转环节太多，速度慢，影响财政资金使用效益；国库无法对财政资金实施有效的监督等。为此，我们认为，有必要将人民银行经理国库的职能和管理国库的机构划归财政。这样既可以解决目前国库职能错位的问题，避免即将进行的新的金融体制改革对国库管理再次产生冲击，对强化国库管理职能、加强各级财政对预算资金实施有效的控制和监督也具有重要意义。

6.建立国库单一账户制度，实现财政资金集中化管理。国库单一账户是指将政府所有财政性资金（包括预算内资金和预算外资金）统一集中在一家银行的账户上，所有政府财政支出均通过这一账户拨付。国库单一账户一般设在中央银行，未设中央银行的地方，需经批准作为特例设在国有商业银行。从资金运用上看，建立国库单一账户制度即意味着取消各支出部门、支出单位在商业银行开设的预算内和预算外资金支出账户，而将资金统一集中到各级财政部门在中央银行开设的单一账户中。同时，为准确核算，反映各支出部门的预算执行情况，财政部门在国库单一账户下按支出部门、资金性质等设立国库分类账户。

目前，财政资金的使用程序是，用款单位向财政部门提出申请，财政部门审核后即将款项拨至用款单位在商业银行的存款户，用款单位使用资金的方式和进度很大程度上脱离了财政部门的监督和控制。随着以国库单一账户制度为基础的政府支出与管理系统的建立，财政部门即能掌握用款单位每一笔款项的用途，从而加强了对财政资金支出的全过程进行监督和管理，提高财政资金的使用效率和效益。国库单一账户还能够改变财政资金大量分散于商业银行账户的被动局面，使各级政府、财政部门和中央银行可以随时准确掌握财政资金的全貌，为财政部门和中央银行制定相应的财政政策和货币政策，实现统一的宏观经济管理目标提供依据。

「注释」

[1] 刘剑文主编：《财政税收法》，法律出版社1997年版，第97页。

[2] 参见《预算法》第24条、第38条。

[3] 所谓科目流用，在预算审批的环节是指，在不改变预算草案收支总额的前提下，预算科目相互之间的资金调用，也即改变预算资金的使用方向或项目。

[4] 在中国目前的财政体制下，许多乡镇作为独立的预算主体条件并不成熟。因此，我们不赞成实行一级政府一级预算，而主张五级政府四级预算，只是在有条件的地方才可以考虑将乡镇作为独立的预算级次。这样可以保证每一级预算主体真正有效行使职权。

[6] 该条规定：“预算年度开始以后，各级政府预算草案在本级人民代表大会批准前，本级政府可以先按照上一年同期的预算支出数额安排支出；预算经本级人民代表大会批准以后，按照批准的预算执行。”

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找