

## 论公共预算的特征和原则

<http://www.criifs.org.cn> 2006年1月4日 张青

[摘要] 本文探讨市场经济条件下公共预算的特征和原则，为我国正在进行的部门预算改革提供一个相应的理论参照。

[关键词] 部门预算；财政透明度；财政信息

公共预算是经法定程序产生的政府年度收支计划，反映执政党对社会经济发展的目标和抱负，同时也是限制政府收支的手段。在国家的制度安排中，政府是“国家意志”的执行人。在现代国家，“国家意志”实际上就是公众的意志，这是由国家的制度安排决定的。现代国家的经济职能是效率、公平和经济稳定，并且在政府预算中反映出来。在国家的制度安排中，政府对政府预算的形成有重要的作用：政府是预算草案的编制者；预算形成以后又是执行人。政府预算是由公共部门预算汇编而成的，因此政府预算与公共部门预算（简称公共预算）的特征和原则是等价的。

一、法定性：公共预算的产生过程必须严格按法定程序，而且公共预算的收支范围和方向均有相应的法规为依据

1、公共预算的法定性原则要求在预算管理的各个环节都必须遵循法定程序，经立法机关批准，受立法机关约束。经法定程序审批后的公共预算，即成为具有法律效率的文件，预算部门必须无条件执行，不得随意更改。如遇特殊情况需要调整原定预算，同样必须遵循法定程序，不得在法律范围以外调整或变更预算。

2、合法性原则涉及在立法机关批准预算之前，政府预算执行所采用的程序。在许多情况下，预算在财政年度开始后尚未经立法机关批准，此期间政府的开支所需要的资金，美国规定由立法机关临时解决；英国则通过“暂准拨款”临时解决，一般可批准所需资金的1/4；在荷兰、葡萄牙和拉丁美洲国家，预算批准期间，行政部门可以开支，但是每月金额不得超过上年同期水平。我国每年的预算存在一段时间的法律空白，即在全国人大未审批之前而新的预算年度已经开始，各部门暂时按不具有法律效率的预算草案执行，损害了预算的法律严肃性。

3、从纳税人的角度讲，预算必须经过立法机关审议通过的法律程序具有重要意义，它的理论基础是：纳税人已经授权政府按其意愿使用其提供的资源，政府不能随意变更。因此，合法性原则可以看作是“政府必须对纳税人负责”的理念在公共部门行政的延伸。

二、精细性：公共预算的安排是详细的，有精确说明的，而且有相应报表例如在美国的部门预算中，财政部将每个部门的预算详细列出，如在部门分类中列有“立法机关”（一级分类），其下再列有“参议院”、“众议院”、“国会图书馆”等（二级分类），之后，再进一步细分。如在参议

院下再分为“对遗孀与子女的支持”，“对副总统和参议员的车马费补助”、“对临时听证会的补充”、“对门卫的支出”等，这些属于第三级(明细)分类。此外，公布的预算资料还列有对立法机关批准预算的附注，如在众议院临时听证会支付项目后，就列有某年某月的第几届国会通过的若干号法案批准拨款多少、当时支付多少、现在支付多少的说明与附注。

我国传统预算的细化程度很低，主要表现在：(1)支出项目相当粗略，除了部分人员经费外，其他支出很难具体落实到单位和项目上；(2)部门缺乏必要的，明细资料；(3)没有关于各部门的具体数据。这种情况使立法机关和社会公众难以发挥其监督作用，增加了预算执行中的随意性。形成传统预算粗略的主要原因有：(1)收支分类较粗，细化预算编制缺乏条件；(2)预算的编制过程是自上而下，不同功能的支出分别由部门代下属单位编制，层层代编，代编预算的过程实际上就是估算数据的过程，这就决定了只能对大的支出类别进行估算，而不可能将支出细化到具体的支出项目。

改革公共部门预算的编制使其细化，首先要改革预算编制程序，采取自下而上的编制程序，从基层编起，有利于将支出细化到具体的支出项目——基本支出要落实到目级科目，项目支出要落实到每一个具体项目上；第二要将预算按部门划分，由各部门分别将涉及本部门的所有收入和支出按照功能和经济性质统一编入本部门预算，财政部将各部门的预算审核汇总后，形成按部门列示的一级政府总预算。这样每个部门都有一本完整、细化的预算，由各部门预算共同构成的一级政府总预算也是明细而清晰的。

三、完整性：政府收支都应在公共预算中得到反映传统预算的编制范围仅限于预算内收支。改革后的部门预算编制范围则涵盖了预算部门的全部收支，既包括一般预算收支，又包括基金预算收支。在一般预算收支中，既包括预算内资金收支，又包括预算外资金收支和其他收支。这种范围上的区别，决定了预算的完整程度。对于实现预算管理的所有关键目标而言，预算的完整性是一个基本前提。

四、时效性：政府预算应该按财政年度编制，不得有间断时效性原则要求政府每年都向立法机关呈递预算，并在年度终了时作出决算。设立财政年度的理由主要有两个：首先是明确立法责任。立法机关是按年度来审核政府预算的，而政府的财政收支只有经由立法机关审核并获批准后，才具有法律效率。从立法角度讲，政府收支的合法性(法律效力)需要有一个时间界限，并不是任何时候都有效。所有法律莫不如此。其次是出于统计需要。如果忽视时间因素，所有的统计数据就没有意义，也没有可变性。

在现代预算确立的早期，年度预算的编制源于立法机关的要求。在近代英、法等国，代表新兴资产阶级利益的议会(立法机关)经过与君主政体的长期斗争，最终取得了控制课税权和批准税收提案的权力，作为对国王财政权进行限制的工具。自此以后，立法机关对财政事务的注意力便转向支出控制上，进而要求政府每年提交预算报告，并经议会审批后方可实施。因此，依据立法为目的的、按年度编制并审议预算的做法，一致被各国采用并延续下来。

既然政府预算按年度编制，必然涉及年度问题。预算年度又称财政年度，系指政府财政收支的有效起讫期限。在期限之内，政府财政收支才被认为具有合法性。如果某个财政年度已经开始但预算尚未获得立法机关批准，许多国家规定，在此期间的政府财政收支需要经过特别的法律程序，才能获得合法性。虽然有些国家在编制一年期预算的同时，也编制多年期预算，但只是1年期预算才需

要提交立法机关审批。年度的规划根据各个国家的具体情况而定。根据起讫期间的不同，预算年度区分为历年制和跨历年制。历年制的预算年度从公历1月1日起至12月31日止，大多数国家都采用这种年度制，我国的预算年度就采用这种与公元纪年的自然年度保持一致的年度制；跨年度制预算跨越了两个日历年度（仍是1年），通常是为了与总统换届相一致。大致可分为以下三种主要跨年度制预算年度：（1）从当年4月1日起至次年3月31日止，英国、加拿大和日本等国采用这一财政年度；（2）从当年7月1日起至次年6月30日止，瑞典、澳大利亚等国采用这一财政年度；（3）从当年10月1日起至次年9月30日止，这种财政年度以美国为代表。

五、透明性：公共预算必须向全社会公开，其内容具有透明性，能为全体公众所了解公共预算本质上是反映公共需求和公共供给的计划。政府实际是代表公众来履行这一职责的。公共预算的透明性不仅是政府清正廉明的要求，而且便于公众监督和有利于预算效率的提高。当然，一些涉及国家防务安全等方面的收支需要有保密期的规定。透明性要求预算易于为公众及其代表所理解和审查其内容。

透明度原则受到国际机构的高度重视，是评价一国是否符合市场经济特征的重要标尺。国际货币基金组织在1998年公布了名为《财政透明度优化策略章程—原则和宣言》，建议各国在自愿的基础上致力于实现财政透明度的一般要求和最低要求。财政透明度的原始定义强调的是向社会公众公开政府的结构和职能、财政政策的意向、公共部门账户和财政预测，该定义成为《财政透明度良好做法守则》的基础。其中包括四项基本原则：

一是作用与责任澄清，设计确定政府结构和职能、政府内部的责任以及政府与经济中其他部门的关系。二是公众获得信息的难易程度，强调在明确规定的时间内公布全面财政信息的重要性。三是预算编制、执行和报告的公开，涉及提供关于预算程序信息的种类。四是对真实性的独立保证，涉及数据的质量以及对财政信息进行独立检查的需要。

透明度意味着政策意图、程序和实施的公开性，它是构成良好的政府治理的关键因素；缺乏透明度将产生腐败、管理混乱和其他问题，进而影响到公众对政府的信心。构建透明、公开的公共预算体系对于赢得WTO体系中的谈判地位和竞争能力也具有特别重要的意义，这一点往往被忽视。

#### 参考文献

- [1] 《中华人民共和国宪法》第一章[M]。
- [2] 吴俊培、许建国、杨灿明编著. 公共部门经济学[M]. 中国统计出版社, 2001年2月第1版。
- [3] 王雍君编著. 公共预算管理[M]. 经济科学出版社, 2002年9月第1版。
- [4] 李萍、刘尚希主编. 部门预算理论与实践[M]. 中国财政经济出版社, 2003年6月第1版。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430