



试论预算法制度的改革

<http://www.firstlight.cn> 2005-02-02

预算是经法定程序审核批准的国家年度集中性财政收支计划，其收支活动反映了了政府活动的范围和方向，它在整个国家的政治经济活动中具有十分重要的地位和作用。[1] 这项制度起源于位于近代的欧洲，其适用方法是由议会对国家消费的预算批准来控制国家的开销，对国家征收的税收给予合理的分配，目的是国家的税收不能被国家元首胡花浪费。

在中华人民共和国建立前夕的1949年9月，中国人民政治协商会议通过了《中华人民共和国共同纲领》规定：“建立预算制度，划分中央与地区的财政范围”。这项规定是建立中国预算制度的基础。1951年8月，中央人民政府政务院颁布了《预决算暂行条例》。在一开始，中国使用的是单式预算形式，其好处是所有项目都集中在一张表格上，对预算的统计、对比有着不可否认的优势。但随着国家税收、支出的复杂化，单式预算形式已经满足不了国家预算的需求。因此在1992年，中国开始使用复式预算形式。

该条例在其出台后的40年中没有受到较大的调整。但是由于基层部门的法制意识淡薄，没有很好的以该条例为原则来实施预算。为了解决这些实践问题，国务院在1991年颁布了《国家预算管理条例》，对规范和强化预算管理起到了积极的作用，同时也为《预算法》的出台奠定了基础。《国家预算管理条例》实施后，我国的政治经济形势有了新的发展变化。为了适应国家的逐步建立社会主义市场经济体制的改革目标，在1994年3月由人民代表大会八届二次会议通过了《预算法》。[2] 《预算法》的颁布与实施，结束了我国政府预算管理长期无“法”可依的局面，成为我国财政管理法治化进程中的重要里程碑。

在《预算法》颁布后的十年中，中国的经济才有了突飞猛进的增长。现有的《预算法》已不能完全适应社会的变化，所以对它进行改革是不可避免的。2004年人大预算工委作为《预算法》修订起草任务的组织单位，正式开展工作。《预算法》属于国家重要的经济法之一，只有全国人民代表大会才有权审议通过。按照全国人大五年立法规划，修订后的《预算法》草案将于2006年年底提交全国人大常委会讨论，并有望在2007年提请全国人民代表大会审议。因此，留给预算工委等有关部门修订的时间不过两年。这次《预算法》修订将本着“不做大改”的基本原则，主要删改一些不适应完善市场经济体制的条款，增加与推进预算管理体制改革的条款。人大预算工委主任刘积斌明确表示：“部门预算、零基预算和综合预算等内容，在修改后的《预算法》中将有所体现。”[3] 中国对于预算法制度的改革虽然不是要全面的进行修动，但是涉及的方面也是很多的，笔者就这里列举其中的一些。

笔者认为在这次改革中，首要任务是把《预算法》实施十年来各级政府根据预算管理和财税改革的实际需要，制定的一系列与《预算法》相配套的行政法规、规章和规范性文件加以总和。这些文件中除国务院制发《预算法实施条例》外，财政部发布实施预算管理方面的规章和其他规范性文件共达300余件。这些文件是各级政府和各有关部门依照《预算法》的总体精神，紧密结合实际，大胆进行制度创新，出台了有许多有关部门预算、政府采购、国库集中收付和“收支两条线”等财政管理改革的政策文件。这些法规制度对《预算法》起到了极为重要的丰富和补充作用。[4]

其次要把全国人大在预算制度之中的作用进一步的提高。在1994年版的《预算法》中，全国人大的作用就是批准国务院做出的预算报告。其对预算审查的权力不能得到充分的表现。法律并没有说明如果全国人大否认了国务院的预算会有什么结果。在改革这个审查体制中，中国应该借鉴外国的某些成功的操作体制。英美等不少国家甚至直接将立法程序适用于预算审批的过程，通过的预算即成为法案，与议会通过的其他法律具有同等的法律效力。而无论是在实行一院制议会国家，还是实行两院制议会的国家，预算的具体审核都是由议会的各种常设委员会与其属下的各种小组委员会负责进行，最后才由议会大会审议表决。如美国国会设有预算局，参、众两院都设有预算委员会。国会预算局负责在经济形势预测和财政收入估计方面给两院的预算委员会提供技术上的帮助，预算委员会则具体组织对预算草案的审核。[5]

然后就是调整预算年度起讫时间，以消除预算效力真空的问题。根据《预算法》第10条的规定，中国预算年度实行历年制，即从公历1月1日起至12月31日止。这种规定虽然与国民的日常思维习惯和行为定势保持一致，与工农业生产的季节性也能大体吻合，但是它与中国权力机关审批预算的时间无法衔接。[6] 中国全国人大全体会议是在每年的3月份召开，地方人大全体会议一般在开完全国人大会议后的四、五月份才召开。这于预算的通过和实施相差超过4到5个月。这几个月里就造成预算效力的断档和真空。因此中国在改革预算法制度时这也是一个必须改变的体制。我们可以借鉴以英国、日本、印度为代表的从4月1日起至次年3月31日的跨年制预算年度，这样的话就和中国人大会全体会议同时开始，就会消除预算效力的断档和真空。

中国预算法的改革还涉及到了很多其他的内容。这些内容牵扯到的问题如果得到了较好的改善，中国的预算制度肯定能够跟上时代的改变，更好的服务于国家和社会。

【注释】

1.刘仲黎等主编：《中国财税改革与发展》，中国财政经济出版社，1998年版。

2.刘剑文主编：《财税法学》，高等教育出版社，2004年版。

3.王长勇：《地方发债权仍存争议 修订预算法留有空间》，<http://www.people.com.cn/GB/jingji/1037/2429479.html>。

4.“依法理财与时俱进——纪念《预算法》颁布十周年”，<http://www.jzczj.gov.cn/maque/newsxp/ReadNew.asp?NewsID=1434&BigClassName=%D0%C2%CE%C5%B6%AF%CC%AC&SmallClassName=%D5%FE%B2%DF%C0%ED%C2%DB&SpecialID=24>。

5.刘剑文、熊伟《预算审批制度改革与中国预算法的完善》，<http://www.99tax.com/html/2004-8-18/3326.htm>。

[存档文本](#)

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 版权所有 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn