



公共预算研究系列

Public Budgeting Research Series

丛书主编：马 骏

构建中国公共预算 法律框架

Building a Framework for Chinese Budget Law

牛美丽 马蔡琛 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



公共预算研究系列
Public Budgeting Research Series
丛书主编：马 骏

本成果获中山大学三期“985工程”项目、
国家社科基金“预算改革与责任政府构建”项目的资助

构建中国公共预算 法律框架

Building a Framework for Chinese Budget Law

牛美丽 马蔡琛 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

构建中国公共预算法律框架/牛美丽,马蔡琛主编.

—北京:中央编译出版社,2012.11

ISBN 978-7-5117-1467-1

I. ①构…

II. ①牛… ②马…

III. ①预算法-研究-中国

IV. ①D922.210.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第174796号

构建中国公共预算法律框架

出版人 刘明清

出版统筹 谭洁

策划编辑 贾宇琰

责任编辑 李小燕

责任印制 尹珺

出版发行 中央编译出版社

地址 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电话 (010)52612345(总编室) (010)52612340(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)

(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网址 www.cctphome.com

经销 全国新华书店

印刷 北京瑞哲印刷厂

开本 787毫米×960毫米 1/16

字数 390千字

印张 27.25

版次 2012年11月第1版第1次印刷

定价 79.00元

本社常年法律顾问:北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

序 研究预算法的感想

陈立齐^①

中国的预算法与我很有缘分。我的第一篇有关中国财政的文章是关于中国 1995 年初生效的《预算法》。那是因为我在 1995 年读到王绍光和胡鞍钢著的《中国国家能力报告》，引起我对一些技术性问题的兴趣，例如，财政收入包括债务收入；官方统计的赤字比“实际数据”少得多；预算之外还有基金；等等。因为这些做法与我所知道的会计概念大有出入，使我开始从学术角度回归祖国。我也开始注意美国的预算法，并在 1999 年发表一篇关于美国预算法的文章。2001 年我到清华大学经管学院当客座教授，同时财政部邀请我担任政府预算和会计改革的顾问。之后我经常回国讲课和开会，对国内财政政策和财务管理更加多一些了解。没有想到那篇美国预算法的文章竟然扩展到 2005 年中国财政部委托我研究美国预算法，作为当时讨论修改预算法的参考资料。接着，2006 年我应国际货币基金组织邀请参加咨询团来华，从国际比较角度为预算法修改提出建议。当时我会见了一些参与该工作的官员学者，对其中奥妙更加入神。所以我后来建议中山大学行政管理研究中心

^① 陈立齐，美国芝加哥伊利诺伊大学荣退会计教授，中国财政部财政科学研究所研究生部特聘教授，中山大学中国公共管理研究中心研究员。

举办一个关于预算法的专题研讨会，获得马骏教授赞同，这个会于2008年4月在广州召开。与会学者又使我增加了知识，并了解到这个研究领域的机会和难处。这个研讨会的具体成果就是这本书收集的文章。

应编者之邀请，我利用这个机会谈谈对预算法研究的一些感想。这些感想来自上述的经验，以及我阅读了近十年来发表的几十篇有关中国预算法的学术文章后的体会。（请参看许云宵和我合编的参考书目。）

研究预算法的目的。书目里的文献给我的印象是：绝大多数作者的研究目的是为了改善预算法。几乎没有人说是为了增加学科知识，例如关于：预算法立法过程；预算法如何具体反映已经实现的财经制度设计，与政府内外各方面的权利和权力的分配，以及上述的衡量等。

我想这个情形可能有几个原因：中国学者自古就有报国的抱负，而且预算和法律都是改革政府和经济的工具，所以“学以用为贵”是可佳的精神。我只是建议多一个目的，可以将预算法当做一门社会科学学习。在提出批评和改革之前，先明了其来龙去脉，借以建立一套理论来描述，解释或者预测预算法的整体和各项款的创立、执行和结果。

研究预算法的学科和专业。书目里的文献和几次研讨会给我的另外一个印象是：大多数研究预算法的学者来自公共财政或行政管理领域，而不是法学。如是法学，与经济和税收有关的比与公法（宪法和行政法）有关的更多。从政治学角度来看预算法的也不多。

当然，每个学科都有资格和自由研究预算法。我的意思是每个学科和专业都有自己的一套理论和方法，因此对一个事物可能会有独特的观点和贡献。例如，会计学的训练使我对收支和赤字的定义和衡量特别敏感。公法学者对立法部门和行政部门的正式权利的规定比我会更有更深入的见解。我相信政治学家不会只看宪法或预算法的明文规定，而更关注实际权力的分配和使用。所以我主张多学科和超学科的研究。

我以学者和顾问的双重身份有机会接触到学者和专业人士。后者多是政府技术官员或者研究者。他们的主要任务是在起稿和谈判的过程中，保护和促进自己所在单位的利益。信息是他们的战略资源，所以他

们守口如瓶。于是外人和普通学者难以知道内幕，造成“知者难言，言者难知”的现象。立法过程成为一个“黑箱子”，对后人的知识无益。我建议当事人事后正式记录他们的经历。另外是允许学者专家参与立法起稿过程，事后可以发表，著书立作，用于教学。这样对下一代的政治家和政务人员的培养会有点贡献。

研究预算法的方法。有关预算法的学术文章大多数是短篇的评论。评论的方式大概有两种：第一种是对比预算法的规定与作者推荐的规定。第二种是对比预算法实行的结果与作者想看到的结果。对比的结果往往是发现预算法有缺陷，于是作者提议改革的措施。

采用第一种方法的作者的推荐大概都是基于各种理想，例如：事权与财权匹配，立法与行政权力平衡，透明财政，政府（和官员）受托责任，等等。言下之意是预算法的规定没有达到这些标准。采用第二种方法的不少作者的观察是10—15年前的预算法跟不上中国日新月异的财经发展，不然就是规定不够权威或者实践比法律高明。

这些评论提醒我当初制定《预算法》与后来提议修改《预算法》面临的一个问题是：到底预算法是（1）将现行的做法升级明文立法，还是（2）把一些理想和目标先赋予法律地位，以便可以使用执法手段来达到这些理想和目标。如果是后者，我想建议第三种研究方法：从理论或者实证寻找实践能够维持的原因，实现理想和目标的先决条件。

最后，我希望看到更多的国际比较研究。这种研究的目的是为了明了哪些做法是国际惯例，哪些做法是中国特色的。从实证研究观点，特色并没有好坏，而是鼓励找出不同的原因。从规划的角度，特色会提高辩护的负担。辩护成功则增强信心；辩护挫折则希望引起反省。无论如何，知人知己，对在世界上已经是举足轻重的中国至为重要。

前 言

牛美丽^①

我国的公共预算改革已经开展了十几年，所取得的成就有目共睹。然而，令人遗憾的是，相对于预算管理的不断创新，预算立法明显滞后。1994年全国人大颁布的《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）和1995年国务院颁布的《中华人民共和国预算法实施条例》的相关规定不尽人意。为了推进改革，虽然中央和地方都出台了一些新的条例和规定，但是由于作为上位法的《预算法》没有进行修订，其中的部分条款已经成为我国深化预算改革的掣肘。在陈立齐教授的大力倡导和中山大学中国公共管理研究中心的精心组织下，2008年4月，国内从事公共预算研究的学者和有识之士济济一堂，各抒己见，就中国构建中国预算管理的法律框架及《预算法》的修改展开了热烈的讨论，这本书汇集了这次研讨会的主要成果。

本书共包括了五个部分，第一部分的三篇文章集中分析了中国公共预算的演进，按倒序收编了王绍光教授和马骏教授的《走向“预算国

^① 牛美丽，中山大学中国公共管理研究中心研究员，政治与公共事务管理学院副教授，研究领域是公共预算与财政管理。

家”：财政转型与国家建设》、刘守刚教授的《1978年后现代预算在中国的成长》和李炜光教授的《难以走向共和——中国近代预算制度的变迁与启示》。这些文章一方面阐述了公共预算在国家建设中的地位，另一方面帮助读者理清了中国构建现代预算制度的路径，从而为中国的预算法制化建设提供了一个宏观的背景。

第二部分是公共预算的法制化建设。这些文章所涉及的内容实际上超越了《预算法》本身的内容，为修改《预算法》提供了更广泛的分析思路。朱大旗教授和何遐祥的文章侧重对预算的法律责任的分析。邓淑莲教授的文章主张预算的法律性应该是预算改革的核心内容。她认为，中国目前的预算改革存在的主要问题就在于法律性没有得到贯彻，她分析了预算的编制、审批、执行和调整等各环节所存在的法律性问题，提出为了加强中国政府预算的法律性，必须落实人大的预算权力，同时建立独立的审计制度，加大预算的公开度和透明度。潘善斌教授和谭光从契约的视角讨论《预算法》的定位与使命。张明教授的文章分析了我国人大预算审查监督中存在的问题，并且提出从健全法律体系、充实内容、改善程序、改进方法、健全组织体系等五个方面来完善人大的预算审查监督。马蔡琛教授和王晓洁的文章分析了我国公共预算法制化进程中的程序问题，并且从预算执行、超收治理、预算调整、法定支出四个方面提出了完善预算程序的建议。

第三部分所选取的八篇文章对我国《预算法》目前所存在的问题进行了有针对性的分析。王雍君教授的文章从法治精神和良治理念出发，提出了《预算法》修订的一系列关键命题，包括准确界定政府的权力和官员的自由裁量权、建立和完善控制与报告机制、强化财政透明、促进公民参与、强化结果责任等等。苟燕楠教授的文章对我国的《预算法》及其实践进行了系统的反思，包括法的缘起、目标、内容与实践、原则等四个方面，同时在借鉴发达国家的经验基础上，提出了我国《预算法》修订的原则。孙玉栋教授的文章从预算立法、预算编制、预算执行、预算权责划分、与改革实践的衔接等五个方面比较全面地分析了我国《预算法》存在的问题。他提出的具体修订的建议包括增加

临时预算、调整预算周期、严格控制预算调整、细化和固定财政体制、明确收入组织征收权、重新划定财政收支范围、细化法律责任等等。马蔡琛教授的文章指出《预算法》修订的主要困难来自于三个方面：《预算法》中的技术问题与财政基本法问题的协调、人大与财政部门的利益冲突、《预算法》与部门法之间的协调。此外，他认为《预算法》的修订还必须处理好与当前预算改革实践的关系。叶青教授的文章从我国的预算报告制度的变化谈起，分析了公共预算审批中的问题，然后有针对性地提出了《预算法》修订的具体建议。肖鹏教授的文章从预算编制环节来分析现行《预算法》所存在的诸多问题，并且提出了规范预算编制的六点建议，包括强化完整性原则、完善复式预算、编制与执行机构分析、延长预算编制时间和精细化预算编制、调整预算年度、引入中长期计划和编制滚动预算等。林慕华教授的文章分析了我国预算修正权缺失所导致的人大预算审批的困境，然后分析了目前部分地方人大在落实人大修正权的实践。她认为，落实预算修正权是中国实现预算民主化、理性化的契机。马海涛教授、程岚和秦强的文章主要从落实人大的审查监督权力的角度分析了目前制约人大行使预算权力的内外因素，并且提出落实人大预算权力的建议，包括完善相关制度、加强人才队伍建设和提高信息技术水平、建立分部门预算审议制度等。

第四部分是国际经验借鉴。陈立齐教授介绍了美国联邦预算法律体系。他认为，从美国的经验来看，各个预算法律背后反映了政治权力的角逐，预算法案的通过实际上是各种政治力量平衡的结果。预算的法律体系提供了解决各参与者利益冲突的框架，是预算法治国家的基础。虽然中国与美国的法律体系不尽相同，但是很多相关的观念可以成为构建中国现代公共预算制度的有益参考。按照对制度变迁的需求层次，陈立齐教授把这些概念分成高度相关、中度相关和低度相关。这一分类为我国借鉴美国的经验提出了更明确的指引。张献勇教授的文章通过文本分析，对多个国家的预算立宪制度作了梳理，比较分析了预算在宪法中的地位、预算原则、预算提案、预算审批、预算执行、决算等方面，为我国修订《预算法》提供了非常丰富的参考依据。马蔡琛教授和白彦锋

教授的文章主要介绍了 OECD 国家预算法的基本原则。彭健教授的文章把英国公共预算的演进分成三个阶段来介绍。他认为，英国的公共预算制度和政治制度的发展密切相关，都具有原创性、渐进性和灵活性。张光教授的文章从中国是世界上唯一一个没有通过立法来规范政府间财政转移支付的国家这一现象出发，首先阐述了对政府间财政转移支付立法的必要性，然后比较了多个国家在政府间财政转移支付上的立法实践，最后分析了中国当前存在的问题，并指明了改革的方向。

第五部分收录了此次研讨会中探讨的中国预算管理的其他相关问题的文章，包括中国政府间财政转移支付影响因素分析（张光教授）、“超收”收入分析（王金秀教授和何志浩）和政府会计改革（路军伟教授和李昊）的相关内容。这三篇文章虽然和《预算法》修改没有直接关系，但是所探讨的主题却是构建中国公共预算的法律框架不可缺少的内容，因此也收录书中。

在本书的最后，徐云霄教授和陈立齐教授还收集整理了 2001 年以来国内学者发表的《预算法》研究的经典文献，供有兴趣的读者阅读和参考。

目 录

第一部分 中国公共预算的演进

走向“预算国家”：财政转型与国家建设	王绍光 马 骏 / 3
1978 年后现代预算在中国的成长	刘守刚 / 39
难以走向共和	
——中国近代预算制度的变迁与启示	李炜光 / 55

第二部分 公共预算的法制化建设

预算法律责任探析	朱大旗 何遐祥 / 73
中国预算的法律性分析	邓淑莲 / 88
公共预算的契约性	潘善斌 谭 光 / 105
我国公共预算法治化与人大预算审查监督制度建设	张 明 / 120
基于程序视角的中国公共预算法制化进程	王晓洁 马蔡琛 / 134

第三部分 《预算法》修改

法治—治理—政府约束与《预算法》修订	王雍君 / 155
反思《预算法》：目标、实践与原则	苟燕楠 / 179
我国《预算法》的冲突、问题与完善	孙玉栋 / 190

构建中的中国公共预算法律框架

- 兼论中国《预算法》的修订问题 马蔡琛 / 202
- 预算报告审批与《预算法》改革 叶 青 / 212
- 政府预算编制环节问题与完善思路探讨 肖 鹏 / 226
- 中国“钱袋子”权力的突破：预算修正权 林慕华 / 239
- 落实人大预算权力 推进公共预算
法制化建设 马海涛 程 岚 秦 强 / 254

第四部分 国际经验探讨与借鉴

- 美国联邦预算法律：构造、演变及对中国的启示 陈立齐 / 267
- 预算立宪制度比较研究
——一个文本分析的视角 张献勇 / 299
- OECD 预算法的基本原则与预算改革 马蔡琛 白彦锋 / 318
- 英国公共预算制度的演进 彭 建 / 328
- 国际比较视野下的中国财政转移支付法律制度框架思考 张 光 / 343

第五部分 中国预算管理的其他相关问题

- 中国政府间财政转移支付影响因素的实证分析
——离基本公共服务均等化还有多远 张 光 / 371
- 探究财政“超收”原因，强化预算约束机制 王金秀 何志浩 / 383
- 试论公共财政下政府会计的目标与改革 路军伟 李 昊 / 397

结语及附录

- 结语：反思《预算法》修订 牛美丽 / 411
- 附录：有关中国《预算法》的部分
学术文章（2001—2010 年） 许云霄 陈立齐 / 416



公共预算研究系列
Public Budgeting Research Series

第一部分 中国公共预算的演进

走向“预算国家”：财政转型与国家建设

王绍光 马 骏^①

【摘要】在国家建设的过程中，重构财政制度至关重要，财政转型可以在很大程度上引导国家治理制度转型。在西方的国家建设历史上，出现过两次重要的财政转型——从“领地国家”到“税收国家”再到“预算国家”。预算国家是采用现代预算制度来组织和管理财政收支的国家，它具有两个基本特征：财政集中和预算监督。随着这些国家成功地向预算国家转型，它们的国家治理也变得更加高效而且负责。1978年经济体制改革以来，中国逐步从“自产国家”向“税收国家”转型。随着1999年启动预算改革，中国开始迈向“预算国家”。不过，在建立预算国家的道路上，中国仍然面临很多挑战，不仅预算监督亟待加强，集中统一也需继续完善。

【关键词】 财政转型 国家建设 预算国家

毫不夸张地说，一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的

^① 王绍光，香港中文大学政治系主任、教授，主要研究领域包括比较政治，政治经济学，中国政治，东亚新兴工业经济体，中央—地方关系，民主理论与实践。马骏，中山大学政治与公共事务管理学院院长，中山大学中国公共管理中心主任、教授，主要研究领域有公共预算、公共财政、财政管理、公共行政学、交易费用政治学、财政史与行政史。

预算能力。

(Allen Schick, 1990)

如果你不能预算，你如何治理？

(Arron Widavsky, 1988)

任何国家都要汲取财政资源并按一定的方式进行支出。国家汲取和使用财政资源的方式有很多，也就是说，财政制度有很多种。不同的财政制度通常与不同的国家治理制度相联系，并体现着不同的国家治理水平。现代国家一般都采用现代预算制度来组织和管理财政收支。最近，王绍光（2007）将这样的国家称为“预算国家”，并分析了法国、英国和美国向“预算国家”转型的历史过程。本文将财政转型和国家建设联系起来，进一步完善了“预算国家”这一分析概念，并用之来分析中国的预算改革。本文主要包括三大部分。在第一部分，我们将在国家建设的框架内讨论财政转型，并试图构建一个以预算国家为核心的国家建设的初步理论。我们首先阐明这样一个观点：财政制度转型是国家治理制度转型的关键，财政转型可以引导国家治理转型。随后，我们总结了国家建设历史上两次重要的财政转型——从“领地国家”到“税收国家”再到“预算国家”，并分析了预算国家的两个基本特征：集中统一和预算监督。在第二部分，我们总结了英国、法国和美国这三个国家建立“预算国家”的经验。从某种角度看，这不仅是三条建立“预算国家”的道路，也是三条建立现代国家的道路。对这些历史经验的分析和总结，有助于我们更好地理解中国预算改革在现阶段的主要任务以及相应的制度建设重点。在借鉴国外经验时，我们需要具备必要的历史意识。我们要看其他国家处在大致类似的发展阶段、面临大致相同的问题时，它们是如何解决的，而不能仅仅看别人正在做什么，我们就跟着做什么。本文的第三部分以建立预算国家为核心，对中国的预算改革进行了分析，并提出了进一步完善的建议。最后对全文进行总结。

一、国家建设、财政转型与预算国家：一个初步的理论

无论是哪一种类型的国家，它都必须汲取财政资源并按一定的方式进行支出。一旦国家的财政制度发生改变，在很大程度上，国家的治理制度也会随之改变。因此，在国家建设的过程中，应抓住财政制度这个关键环节，通过财政制度改革来引导国家治理制度转型。

（一）国家建设与财政转型

建立一个有能力而且负责的国家，是现代国家建设的基本目标。要实现这个目标，需要在很多方面进行制度建设，重构国家治理制度。在此过程中，财政制度无疑是一个非常关键的环节。因为无论是什么性质的国家，其活动都离不开财政支撑。国家机器的运转需要资金，制定政策实质上是在分配资金，实施政策也需要资金保障。即，没有资金什么活动都不可能开展。从这个意义上看，如何筹集资金并进行支出固然首先是一个财政问题，但更是一个国家治理问题。不同的财政制度，一般都是与不同的国家治理制度联系在一起的，通常也意味着不同的国家治理水平。因此，改变国家取钱、分钱和用钱的方式，就能在很大程度上改变国家做事的方式，改变国家的治理制度，即财政制度转型可以在很大程度上引导国家治理制度转型。如果能通过财政制度重构，改进国家的理财水平，也就可以在很大程度上提高国家的治理水平。正如著名预算专家希克（Schick, 1990: 1）所说的：“毫不夸张地说，一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的预算能力。”所谓预算能力就是指能否有效而且负责地筹集和使用财政资金的能力。下面，从提高国家能力和建立负责的政府这两个角度，进一步阐明财政制度转型的重要性。

首先，无论如何定义国家能力，它都必须包括汲取财政收入并按照一定的方式进行支出这两个方面的内容。例如，麦格达尔（Migdal, 1988: 4-5）定义的国家能力就包括国家的社会渗透能力、调节社会关系的能力、汲取资源以及按既定的方式拨款或者使用资源的能力。不