

中外财经法律理论与实务丛书

预算法律问题 国别研究

傅宏宇 张明娟◎著

Country Specific Analysis of
the Legal Issues in Budget

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

预算法律问题 国别研究

傅宏宇 张明媚◎著

Country Specific Analysis of
the Legal Issues in Budget



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

预算法律问题国别研究 / 傅宏宇, 张明媚著. —北京: 中国法制出版社, 2017.5

ISBN 978-7-5093-8514-2

I. ①预… II. ①傅… ②张… III. ①预算法—研究—世界 IV. ①D912.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 092079 号

策划编辑 / 责任编辑 马金凤 (editormjf@163.com)*

封面设计 李 宁

预算法律问题国别研究

YUSUAN FALÜWENTI GUOBIEYANJIU

著者 / 傅宏宇 张明媚

经销 / 新华书店

印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2017 年 5 月第 1 版

印张 / 19.5 字数 / 278 千

2017 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-8514-2

定价: 65.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码: 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010-66033393

值班电话: 010-66026508

传真: 010-66031119

编辑部电话: 010-66070046

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

目录

第一章 预算法律问题概述	001
一、预算及其发展形式	001
二、预算法律制度的主要内容	003
第二章 英国预算法律问题研究	023
一、英国财政体制概况	023
二、英国预算制度概况	024
三、英国预算编制	026
四、英国预算执行	028
五、英国转移支付制度	030
六、英国跨年度平衡	032
七、英国地方政府债务管理	033
八、英国预算审查监督	035
九、结语	038
第三章 日本预算法律问题研究	042
一、日本财政体制概况	042
二、日本预算制度概述	043
三、日本预算编制	047
四、日本预算控制与执行	050

五、日本政府间财政转移支付制度	052
六、日本政府债务管理	055
七、日本预算审查监督	057
八、结语	059
附件一：日本中央政府预算编制程序	062
附件二：日本议会预算审议程序	063
第四章 美国预算法律问题研究	064
一、美国预算制度的历史沿革	064
二、美国预算管理机构及其职能	065
三、美国预算编制	066
四、美国预算透明度	068
五、美国政府间事权财权划分	071
六、美国政府债务管理	075
七、美国中长期预算	075
八、美国预算监督	077
九、美国州和地方政府预算管理制度	078
十、结语	081
附件：美国预算主要日期表	084
第五章 法国预算法律问题研究	085
一、法国财政体制概况	085
二、法国预算基本原则	086
三、法国预算编制	087
四、法国预算控制与执行	091
五、法国政府间事权财权划分	095
六、法国政府债务管理	097

七、法国国库单一账户管理制度	097
八、法国预算审查监督	098
九、结语	101
附件一：法国中央政府预算编制程序	105
附件二：法国议会预算审议程序	106
第六章 丹麦预算法律问题研究	107
一、丹麦财政体制概况	107
二、丹麦预算制度历史沿革	108
三、丹麦预算编制	110
四、丹麦预算平衡	111
五、丹麦预算控制	112
六、丹麦政府债务管理	115
七、丹麦预算审查监督	115
八、结语	116
第七章 芬兰预算法律问题研究	119
一、芬兰财政体制概况	119
二、芬兰预算编制	120
三、芬兰预算执行	121
四、芬兰政府债务管理	122
五、芬兰预算审查监督	123
六、结语	127
第八章 瑞典预算法律问题研究	129
一、瑞典财政体制概况	129
二、瑞典预算编制	131

三、瑞典预算执行与控制	132
四、瑞典政府债务管理	133
五、瑞典预算审查监督	135
六、结语	136
第九章 挪威预算法律问题研究	138
一、挪威财政体制概况	138
二、挪威预算编制	139
三、挪威预算执行	141
四、挪威预算收入管理	141
五、挪威国库单一账户制度	141
六、挪威预算审查监督	143
七、结语	144
第十章 非洲主要国家预算法律问题研究	146
第一节 埃及预算法律问题研究	147
一、埃及财政体制概况	147
二、埃及财政近况	148
三、埃及预算制度历史沿革	150
四、埃及预算编制原则	155
五、埃及预算分类	156
六、埃及预算职能部门	157
七、埃及预算编制	158
八、埃及预算监督	160
九、埃及中期预算框架	161
十、IMF 对埃及财政评价	162
十一、结语	164

附件：埃及预算数据统计表	167
第二节 南非预算法律问题的研究	168
一、南非财政体制概况	168
二、南非财政法律框架与职能部门	169
三、南非预算内容	173
四、南非预算编制	174
五、南非预算调整	175
六、南非预算监督	176
七、IMF 对南非预算报告评价	178
八、结语	180
第三节 坦桑尼亚预算法律问题的研究	183
一、坦桑尼亚财政体制概况	183
二、坦桑尼亚预算法律框架	184
三、坦桑尼亚预算职能机关	185
四、坦桑尼亚预算责任原则	186
五、坦桑尼亚预算编制程序	186
六、坦桑尼亚预算执行	188
七、坦桑尼亚财政收支管理制度	190
八、坦桑尼亚预算监督	191
九、IMF 对坦桑尼亚财政评价	193
十、结语	195
第四节 乌干达预算法律问题的研究	198
一、乌干达政治体制概况	198
二、乌干达预算职能机关	199
三、乌干达预算编制程序	200
四、乌干达预算执行	201
五、乌干达预算监督	203

六、IMF 对乌干达财政评价	206
七、结语	208
第五节 肯尼亚预算法律问题研究	210
一、肯尼亚政治体制概况	210
二、肯尼亚预算职能部门	212
三、肯尼亚预算编制程序	212
四、肯尼亚政府债务管理制度	213
五、IMF 对肯尼亚预算状况评价	214
六、结语	217
第十一章 欧盟预算法律问题研究	221
第一节 欧盟机构预算制度	221
一、欧洲一体化进程与预算政策演变	221
二、欧盟预算的基本原则	223
三、欧盟预算的框架	224
四、欧盟的预算来源与支出	228
五、欧盟的预算监管	232
六、结语	232
附件一：英国返款机制简介	236
附件二：欧盟税制趋同协议进程	238
第二节 欧盟成员国之间的财政趋同研究	241
一、财政趋同提出的背景及其重要性	241
二、财政一体化进程第一阶段	242
三、财政一体化第二阶段	248
四、财政一体化第三阶段	250
五、欧盟财政一体化改革前景	255
六、总结	257

第十二章 国际货币基金组织、世界银行对成员国

财政透明度的建议	260
一、国际货币基金组织机构简介	260
二、财政透明度原则	262
三、财政实践标准详解	265
四、世行机构简介	275
五、世行与财政透明度	276
六、结语	276

第十三章 经济合作与发展组织关于改善预算治理

与增强预算透明度的范本	279
一、经济合作与发展组织机构简介	279
二、OCED 的预算治理建议	280
三、《预算治理建议书》的效力	288
四、OECD 关于增强预算透明度的建议	288
五、结语	293

第十四章 NGO 的预算透明度调查方法——以国际

预算合作组织为例	296
一、评分机制	297
二、研究过程	298
三、公开预算指数	298
四、监督力度与公众参与度	300
五、计算方法	300
六、结语	301
附件：2015 年公开预算指数排名	302

第一章

预算法律问题概述

预算管理是国家财政治理的核心部分，推进公共预算制度的完善是建设法治国家的必然要求。预算问题，从纵向来看，是立法、执法与监督的过程；从横向来看，预算制度应当包括预算编制、预算审议、预算执行、政府债务管理、事权财权划分、转移支付、预算监督等内容。

一、预算及其发展形式

（一）预算与预算国家

预算制度和公共预算制度是两个概念，几乎现在所有的国家都建立起了预算制度，但是建立起预算制度的国家并不一定都是预算国家。国家政治制度和组织形式不是预算国家的决定因素，君主立宪制或者总统制，单一制或联邦制国家都可根据本国实际情况建立起预算制度。而预算国家的要求是预算制度的科学性和有效性——透明的预算和决算制度、完善的政府预算体系、有效的预算控制方式、完善的转移支付制度、预算执行合法、预算调整审批、国库管理制度健全、地方政府债务管理规范。预算编制与预算审批权力合一，预算审计不独立，预算不公开不透明，缺乏民主参与的预算制度不符合预算国家的要求。

（二）公共预算

公共预算强调预算制度的参与性，是预算经过一定时期的发展，按照科

学的预算理论,结合本国国情进行了制度具体化后,建立起的现代预算制度。预算政府的钱袋子,这是个固定概念。但公共预算不是一成不变的,公共预算是预算国家在当今这一历史阶段的实施方式,是当代世界主要预算国家的预算制度向透明化、民主化方向发展的产物。公共预算注重公民的对预算的参与程度,是一个宪政问题。公共预算的研究主要从预算编制和预算监督(财政透明与预算公开)两个角度入手。

(三) 绩效预算

与公共预算一样,绩效预算也是现代预算制度的表现形式之一,预算制度绩效改革是世界主要预算国家的发展趋势。传统预算关注的重点是投入金额和支出项目,绩效改革将预算重点放在投入与产出的效率上。绩效预算强调提高财政资金使用的效益和政府的工作效率,提高政府公共服务的质量。预算绩效管理产生于私人部门,随后被应用到公共管理。根据公共选择理论的观点,公共管理与企业管理之间不存在本质区别,企业管理中的绩效管理、目标管理、结果控制等方法也可以运用到公共管理中;而且由公共部门提供公共服务造成资源浪费的可能性要更甚于私人部门。在实践中,绩效预算发源于英美国家,现在在许多国家已经推广开来。

在我们选取的国别研究对象国中,非洲国家处于颁布了预算法律,但尚未建成预算制度的阶段,对非洲国家预算制度的研究是为了吸取教训,避免出现同样的错误;美国、英国、法国和日本是偏重公共预算的预算国家,这些国家经济体量与我国有相似之处,其预算制度中对提高预算透明度和预算编制水平的经验是我们研究、学习的重点;北欧四国是当前预算制度比较完善的国家,因为北欧小国寡民高福利的特征,北欧预算制度呈现轻编制、重监督的特点,尤其是绩效预算改革之后,北欧国家的预算制度基本实现绩效监督管理,绩效预算预算制度的发展方向,也是我国预算制度前进的目标和动力。

二、预算法律制度的主要内容

现代预算制度的两个基本特征是财政统一和预算监督。财政统一是指收入与支出要进行财政集中管理,体现预算的全面性。在 OECD 和 IMF 的范本中,预算的全面性是预算透明度、真实性的前提,是预算监督的基础。预算监督应覆盖预算的全过程,对预算编制、预算审议、预算执行、政府债务都要进行监督;监督的主体应该是多元的,既有来自社会的监督,又有独立审计机构和立法机关的监督。预算法案从通过、执行再到审计的过程,是一个年度立法案从确定受托责任到检验预算产出的过程。预算监督和财政统一相辅相成、互为表里,是预算目标得以实现的两个基本支撑点,预算制度的完善也多从这两方面入手。

(一) 预算职能机关

预算过程中两个最重要的职能机关是立法机关和行政机关。职能机关的权力配置深受各国政治制度的影响,当今世界主要预算国家的立法机关均为两院制,上院与下院之间的权利分配往往在宪法中作出规定,立法机构和行政机构的权利配置则是在漫长的政治发展过程中,不断演变,最终形成的动态平衡。

1. 立法预算主导阶段

英国首先完成了对现代预算制度和预算权利配置结构的创设,体现在三个方面:一是实现全面性预算原则和预算收支的统一。预算收入方面,实现了税收收入的制度化和常态化,王室收入范围大大缩小,并受到议会严格控制;预算支出方面,拨款制度逐步形成并成为议会控制支出的主要方式。二是建立了清晰的政府预算收支分类体系,国家公共开支管理逐步加强。三是支出责任原则和审计体制的建立。

法国和美国的预算制度却代表了两种不同的发展方向。法国的行政体制使法国首先建立了强大的行政预算集中控制,在 1814 年首次正式编制了年度

预算,随后确立的君主立宪政体才实现了立法机构对预算过程的监督。而美国首先创造了一个强大的联邦议会和州议会体系,使行政权力受到极大限制。联邦政府成立后的将近一个半世纪的时间里,预算权一直单独控制在国会手中,总统没有向国会提交预算的法定责任,各个行政机构准备年度收支估算并提交给财政部长,财政部长不可以进行任何修改,直接提交国会,联邦政府年度收入与支出法案都由国会独立、自主完成,以总统为首的行政机构只负责预算执行。在此期间,美国国会对拨款的控制经历了从宽泛到严格的转变。联邦政府成立之初,国会的拨款分为军事支出和非军事支出两类,二者均为一般性拨款,政府享有很大的自由裁量权。1809年以后,国会渐渐加强对政府支出的控制,要求政府更清楚地说明款项的用途和挪用的理由。

2. 行政预算崛起阶段

立法机构在预算编制中的地位受到冲击是从20世纪国际交往加深、政府治理的范围和内容扩大、第二次工业革命对科技和经济的推动开始的,立法机构在预算中的作用开始向审核、监督转变。这种现象的出现几乎是必然的,历史的发展趋势使政府在国家治理中的地位越来越突出。立法机构的人员规模小、缺乏专业性知识、审议政府预算文件的时间有限等问题都使得立法机构在编制和审批预算中的地位下降,尤其是立法机构在审议整体预算目标的和中期支出框架的时候,因为没有掌握充足的时间或信息资源,只能行使“形式上”的权力。

美国在1921年通过《预算与会计法》,这是美国行政预算的起点。虽然国会保留了对总统预算修改的权利,但总统报送到国会的预算一般情况下都可以通过。随着凯恩斯主义得到广泛的接受,政府对宏观经济的干预加强,总统的话语权相对于国会得到了更多的发展。

3. 立法机构与行政机构共同发挥作用

在现代预算制度中,立法机构与行政机构共同发挥作用,立法机构的作用主要是预算监督与问责,行政机构则侧重于预算的编制和执行。财政平衡的重要性越来越突出。从长远来看,税收与预算决定了一国是否有长期、有

效地实现国民需求的能力，而政府则是维持这种能力最主要的角色，所以政府不会轻易在预算收入与支出上将权力让渡出去。

政体决定了立法机构在对抗行政机构上的独立性。在类似英国的内阁制国家，政党通过精选争夺下议院议员席位，获得多数席位的政党为执政党，其领袖担任内阁首相，上台组阁。因此，行政权和立法权是掌握在同一内阁手中的，立法机构对预算的监督和审批也更倾向于缓和，一般不会提出异议。而在美国，两党在议会中席位的多少与执政党和非执政党的地位无关，因此立法机构对预算的监督和审批会更加严格，甚至拒绝通过。

（二）预算形式结构与基本原则

复式预算是指在预算年度内将全部政府预算收支按经济性质归类，通常是按照一般性支出和应有收益的资本性支出划分为经常性预算和资本性预算，分别会变成两个或两个以上的预算，并使二者具有稳定的对应关系。经常性预算主要反映税收收入和政府一般活动的经常性费用支出，采用政府会计账户收支对照方式；资本预算主要反映政府的各项资本性收支，如政府对国有企业的投资，对公共工程项目的投资、战略物资储备、政府贷款及各级政府债务等，其收入来源主要包括经常性预算转入结余、国债收入和国外借款收入等。

1. 复式预算起源

复式预算制度起源于丹麦，从1927年开始，丹麦就将国家预算分为经常性预算和资本性预算，但丹麦只是建立起复式预算形式。真正的复式预算始于瑞典，瑞典是一个公营事业非常发达的资本主义国家，瑞典从1933年开始采用复式预算制度，将公营事业预算列为资本预算，经常收支和资本预算分别编制，各自成为单独的预算，不加综合，经常性预算必须逐年平衡，资本性收入主要来自借债，资本性支出上限是借债可以带来的收益。1937年，瑞典创立了“预算平衡基金”，按照商业循环实现周期性预算平衡，也就是说，在经济不景气时，经常性支出可以超过经常性收入，超支部分在经济繁荣的时候可以获得弥补。这种弹性平衡的预算原则存在一些问题，如果过分强调

经常收入与经常支出的对应关系,那么在政府经常性收入较多的年份,可能会造成政府经常性支出不必要的膨胀;对于资本性预算而言,借债的额度往往由资本性支出决定,容易造成投资的浪费。因此,瑞典政府决定从1966年起,在经常性预算和资本性预算分别编制的基础上,另行编制一份总额预算,这样可以显示出整个政府收支的情况,进而充分与长期经济计划、长期财政预算、年度国民经济计划密切配合,更加有利于国家建设和经济发展。

2. 复式预算分类

各国的复式预算模式大致可以分为四类:

(1) 经常性预算和资本性预算分离

不管名称为何,通过经常性预算和资本性预算的划分来表明政府各部门的资金活动状况。英国把预算分为统一国库基金预算和国家借贷基金预算,前者相当于经常性预算,后者相当于资本预算。法国把预算分为经常性业务和临时性业务,前者相当于经常性预算,主要用于无偿性收支核算,后者相当于资本预算,主要用于有偿性收支核算。

(2) 设有各种资本预算账户

这种账户设置最典型的国家是日本。日本将中央政府预算划分为一般会计预算、特别会计预算和政府关联机构预算。一般会计预算记录国家基本职能的财政收支,收入来源主要是税收和国债收入,支出范围包括地方转移支付、国债支出、公共基础设施与维护支出、教育、国防及其他预算种类(特别会计预算、事业特别会计等)。特别会计预算是国家在经营特定事业上的项目支出,依照其功能、性质分为17项。政府关联机构是指政府特殊金融机构或经营特定公营事业的公司,是经政府授予特殊法律地位,拥有独立预算的法人;但由于其经费来源主要是政府拨款,根据全口径预算的要求,政府关联机构的预算、决算均需经过国会审议通过。

(3) 在经济分类中进行明确划分

虽然有些国家没有单独的资本预算,但在支出的经济分类中对经常性支出和资本性支出进行明确划分,以便对预算中的资本性支出进行单独核算。

其重点在于强调预算的宏观经济政策意义,通过支出的经济分类分析设想主要支出的作用。美国罗斯福总统政府时期,将联邦预算划分为普通预算和紧急预算,以政府经常性收入支付普通预算,以债务收入支付紧急预算就是这种类型。

(4) 转轨国家的预算形式结构

在转轨国家的预算形式结构中,经常性支出和资本性支出没有明确的划分,但是对支出划分为更细、更多的层次。国民经济部门大约被划分为几十个条款,这些条款比支出的经济分类更加接近具体项目和支出活动。

(三) 预算编制要求

根据 OECD 和 IMF 的范本,预算编制程序在不同的国家可能存在差异,但预算编制的全面性和透明度却是普适性的要求。

1. 透明度

IMF 从预算报告、财政预测与预算、财政风险分析与管理三个方面建议政府增强透明度,还制定了财政实践标准分级表,用于衡量政府的预算透明度水平。

(1) 美国预算编制程度较为透明

美国联邦预算从编制到国会通过历时长达近 1 年半。在政府编制预算及议会审议预算各具体阶段,相关管理主体都要对预算内容进行充分地研究论证和沟通协商,并通过具体制度安排,为各相关利益主体提供表达预算诉求的机会。如议会审议政府提交的预算草案时,可举行听证会,要求部门首长说明有关情况并接受询问和质询,各部门首长也可为本部门预算安排进行辩护。预算通过后,除涉及国家安全和秘密的内容外,总统预算管理办公室要及时公开汇总版本,各部门要及时公开本部门预算。这些具体的制度程序设计和相关主体的参与,促进和保障了预算收支安排的科学合理。

(2) 美国预算公开程度较高

美国预算的编制过程中,政府提交议会审议的预算草案以及最终批复的