

法律法规释义系列

中华人民共和国 **预算法** 释义

主 编：朱大旗

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法律法规释义系列

中华人民共和国 预算法 释义

主 编：朱大旗

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国预算法释义 / 朱大旗主编. —北京:
中国法制出版社, 2015. 4
ISBN 978-7-5093-6262-4

I. ①中… II. ①朱… III. ①预算法—法律解释—中
国 IV. ①D922. 215

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 075595 号

策划编辑 罗莎

责任编辑 罗莎 欧丹

封面设计 李宁

中华人民共和国预算法释义

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO YUSUANFA SHIYI

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880×1230 毫米 32

版次/2015 年 5 月第 1 版

印张/15 字数/336 千

2015 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-6262-4

定价: 42.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66075800

邮购部电话: 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)

主 编 朱大旗

撰 稿 人 (以撰写条文顺序为序)

朱大旗 姚海放 李慈强 徐阳光

王美舒 宋彪 李蕊 李帅

胡明 徐瑞阳 付大学 刘佳

新《预算法》：着力加强人大对预算 全方位的审查监督（代序）^①

一、为什么要加强人大对政府预算全方位的审查监督

在现代国家治理中，政府预算作为有别于企业、家庭、个人等“私人”预算的公共预算，是对一国公共财政收入、支出的全面预估、统筹和择优抉择，是受“民众之托、代民众理财”的公共选择行为。政府预算运行的好坏，不仅事关国家机器能否正常运转、国家政治是否清明，关系到国家财政的稳健和宏观经济的稳定，关系到国家治理体系和治理能力现代化，更直接关系着一国民众的生活福祉和整个社会的和谐安定。从人民主权理念、从公共财政是一种服从和服务于市场经济的财政模式因而本质上是要服务于市场的最终主体——人民大众的需要来看，政府预算的最终目的是要保障公共财政收入的来源者暨公共财政支出的受益人——广大的纳税人民的财政利益最大化，保障人民大众的公共财政福利和社会公共需要最大化、最优化的实现。

^① 本文节选内容以“着力加强人大对预算全方位的审查监督”为题，应邀发表于《中国财政》2015年第1期。此处为文章的完整版。

为确保政府预算最终目的的实现，现代民主法治国家大多建立了对政府预算全过程的监督、控制和保障体系，完善了相应的政府预算审查监督法律制度。从国际社会预算监督实践的总体情况来看，政府预算监督根据监督主体的不同一般包括立法机关的立法监督、行政部门的内部监督、司法机关的审判监督以及作为政府预算最高主权者——人民大众的社会监督。监督的内容则涵盖政府公共财政收支活动的各个层面。在我国，人们过去习惯于认为政府预算监督就是指财政部门对政府财政收支活动实施的专门监督，相应的政府预算监督管理改革的重点更多地停留于行政体系内部、停留在技术性管理规范的完善层面，但其实施效果总体上不尽如人意。事实上，从政府公共财政资金的来源及其分配、使用的最终目的（追求社会公共需要、公共财政福利最大化）来看，政府预算监督的最高主体、最终话语者当为一国的纳税人，也即全体国民或曰人民大众。而其监督的对象、监督的核心当属对财政预算资金分配、使用产生最直接影响的行政部门所实施的预算编制和预算执行行为。但是，在现代政府公共管理职能不断扩张、财政收支范围日益扩大、预算内容日趋复杂的情况下，一般社会大众对财政预算的监督显然力不从心。因此，在现代国家治理中，社会大众除保留广泛的公共财政预算知情权、重大公共收支行为的投票决策权、检举控告权和一定程度的财政预算过程的参与权外，更多地是通过其选举的代表——代议机构（权力机构）及其专门（工作）机构来行使日常的、专业化的监督权，也即主要通过间接民主、代议制民主加以实施和实现。

因此，立足于我国的现实国情，借鉴他国经验，完善各级人大及其常委会对政府预算全方位（全面性、全过程）的审查、监

督制度就成为我国“实施全面规范、公开透明的预算制度”、“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”改革的重中之重、当务之急。

二、加强人大对政府预算全方位审查监督的目的与要义

对政府预算进行审查、监督，是我国《宪法》《预算法》《各级人民代表大会常务委员会监督法》等法律赋予各级人大及其常设机关（常委会）的职权，其目的在于保障国家的最高主权者——人民大众依照法律规定，通过其选举的代表规范、控制和监督政府的财政收支行为，以确保财政收支规模科学适度、财政收入课赋公平合理、财政资金支出使用公正有效，保障公共产品和公共服务的提供，进而保证人民大众的公共财政福利和社会公共需要能够得到最大化的实现。

政府预算作为现代公共财政制度的核心内容，是弥补市场失灵、服务于社会公共需要的公共预算。它是对某一特定期间政府收入和支出的预先估算，是由众多法定主体依法定职权、按法定程序和规则编制、审查和批准的政府年度财政收支计划，是统筹可得公共经济资源（即财政收入）在潜在的支出项目中权衡、抉择以求社会公共需要最大化实现的公共选择行为。这种选择，从表象上看体现为经中央或地方立法机构审议批准的一系列静态纸面预算文件，是按一定标准分门别类地列入了政府财政收入和财政支出的特定表格及相应文字说明；而从实质内容审视则体现为预算编制、审批、执行、调整、决算、监督等一系列既有相对独立程序而又相互交叉影响的动态决策过程——政府预算的编制、审批是对政府财政收支计划的安排，预算的执行是对财政收入的

筹集和支出的使用，财政决算是预算执行情况的总结，预算的调整与监督则是对预算编制和执行的调适、变更与监控、纠正。对政府预算的理解必须从静态的纸面形式和动态的活动过程两方面来整体把握，否则就有可能流于片面。因为，如果没有全面编列的纸面预算及其执行结果的公布与公开，没有人民大众及其代表对预算收支编制的科学性、合理性、公平性加以全面掌控，没有人民大众及其代表对预算执行过程的合法性与执行结果的真实性、效益性加以审查、评价、监督、问责，列示于纸面的静态的收支项目和数字又有何价值和意义？相反，正是借助于纸面预算的全面编列和人民大众尤其是其代表对预算过程的全面审查、监督和控制，现代国家政府公共预算的授权和财政问责功能、总额控制功能、优化配置功能、运作效率功能等四大基本功能才能得以有效实现。

因此，各级人大及其常委会作为人民的代表对政府预算实施全方位的审查、监督，或称全口径、全面性、完整性预算管理，其实质要义是指政府的全部收入和支出都应当纳入预算，实施规范化、法治化的动态管理、监督和控制。换言之，各级人大对政府预算全方位的审查、监督，不仅要求将政府的全部财政收支技术性地、规则性地列示于统一的静态预算文件，其更深层的要义在于要借由动态的预算过程将政府的一切财政收支活动纳入规范化、法治化的轨道，纳入人民大众及其代表（人民代表大会）的监控视野，实现现代民主法治国家的最高主权者、预算资金的来源者暨预算支出的受益者——人民大众对政府财政收支活动的直接或者间接的参与、控制和监督，实现现代国家的公共财政暨公共政策治理，进而实现对政府施政范围、施政方向和具体

施政行为的规范和控制，保证政府施政行为不越位、不缺位，保障政府公共预算委托人暨受益者——人民群众的公共财政福利最大化、最优化实现。

为此，要真正实现各级人大对政府预算全方位的审查监督，就必须高度重视和依法确立预算的全面性、完整性原则，同时对此原则又绝不能仅仅从静态的纸面来理解，而是更应从人民大众及其代表是否能够切实对整个预算过程实施规范化、法治化的动态监督和控制来予以评断，应从政府预算“静态纸面编制全面”与“动态过程监控完整”来全面把握，并据此统筹设计，改革和完善我国相关的预算审查、批准和监督方面的具体制度。

三、我国预算审查监督的制度实践及存在的问题

对政府预算的全面性、完整性管理，不仅是国际货币基金组织向我国政府推荐的预算法的十大良好原则的重要内容，是2004年经济合作与发展组织（OECD组织）推崇的现代预算的十大原则之一，更是国际上众多市场经济国家的预算法治实践。如英国早在1866年实施《国库和审计部法》时即要求所有政府收入都应进入统一的基金，而该基金的所有支付均需经立法机关批准拨款。在美国，1787年通过的《宪法》第1条第9款第6项将一切公款支出的拨款权赋予了国会，1921年的《预算和审计法案》正式规定了预算过程、创设了总统预算局，要求总统及预算局负责制定完整的政府年度预算，并经特定的程序提交给国会。而从1968年起，约翰逊总统依据总体预算概念委员会“编制一个单一的、统一的联邦预算”的建议，将包括社会保障在内的所有信托基金包含在1969财年的“统一预算”中，自此编制统一预算在

美国成为惯例。在德国，1945年公布、2001年修订的《联邦德国基本法》第110条第1款规定：“联邦之一切收支应编入预算案”。1968年通过的《德国联邦和各州预算法律基本原则的法律》第8条和《德国联邦预算法》第11条均规定了完整性和统一性原则，即每个预算年度均应编制预算案；预算案应包括该预算年度的所有预期收入、所有预计应给付的支出和所有预计必需的债务授权。在日本，1947年3月通过的《日本财政法》第14条明确规定：“所有财政收入与财政支出都必须编入预算”，即使是皇室费用也必须列入预算，而且这些年度预算必须由内阁向国会提出并经其审议通过；预算预备费的设置得依国会决议，预备费之支出须事后取得国会的承认，处理国家财政的权限必须根据国会的决议行使等。此外，芬兰、希腊、西班牙等国的宪法也都明确规定政府的一切收支必须列入年度预算，接受议会的审议批准。从上述各国的立法规定可见，预算的全面性、完整性原则不仅仅是一国财政法、预算法规定的内容，在很多国家它还是该国宪法所确定的宪政原则。

在我国，虽然从制度规定上看，依据《宪法》《预算法》《立法法》和《各级人民代表大会常务委员会监督法》等法律，我国各级人大及其常委会也拥有年度预算草案、预算执行情况报告的审查权、批准权，预算调整方案和决算的审查权、批准权，对预算执行的监督权（包括听取和审议预算的执行情况报告、审计工作报告等），财政和税收的基本制度的立法保留权，对与宪法、法律相抵触的有关预算、决算行政法规、决定、命令和地方性法规、决议的撤销权，听取和审议政府专项报告权，询问和质询权等，可以说在法律制度架构中作为国家权力机

关的人大基本上具有了预算中的最高决策权，处于预算主体中的至高地位。但是，权力的规定是一回事，而权力能否在预算实践中实施和实现则是另一回事。因为预算审查权、监督权的实施和实现还受着一系列要素的制约，那就是观念、能力和包括时间资源在内的程序。

长期以来，我国由于深受计划经济和国家主体分配论思想的影响，财政领域的国家中心主义、预算管理工具论观念盛行，缺乏市场经济体制条件下政府预算应是公共预算、民主预算、法治预算的清醒认识，缺乏现代预算不仅仅是政府管理社会的工具更应是民众及其代表管理政府财政收支行为（及其反映的施政行为）的工具的清醒认识，加上我国现行各级人大及其常委会的人员构成、会期制度、辅助机构设置状况等方面原因导致的权力机关预决算立法、审查、审议、批准能力的严重不足，特别是作为我国根本法的现行《宪法》和作为预算基本法律的《预算法》未能明确规定预算管理的完整性原则及相应的全口径政府预算体系等，导致《预算法》中有关预算编制、审查、批准、执行、调整、决算等预算程序的制度设计更多地凸显了政府的行政主导，而民众及其代表——人大对预算的全方位、全过程的监督控制的细化规定及相应的组织保障则明显不足。

在预算实践中，我国 1995 年生效的《预算法》及《预算法实施条例》要求按“政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算”编制复式预算的规定并未得到全面实行，有的已经实行的内容也与原初设计出现了较大背离。总体情况是：我国较为规范地编制了完全预算管理意义上的政府一般公共预算、纳入财政管理视野的非完全预算管理的政府性基金预算及中

中央政府预算中的债务预算，而国有资本运营预算（即原规定的国有资产经营预算）于2008年才开始试编，社会保险（障）预算的编制在2009年刚刚起步探索，且后两者只在行政系统内部运作而并未纳入立法机关的监督和审议批准范围。我们的财政、税收基本制度立法空白授权给行政部门，我国政府部门较为普遍地存在预算外资金、制度外“小金库”，我们的预算每年有多达四五个月的执行依据空档，我们多达4万亿的经济刺激方案的实施、多年来巨额预算超收收入的支出使用、政府部门尤其是地方政府的隐性举债等不经人大或其常委会审议批准，凡此种种给非规范的财政收支开启了便利之门。我国预算文件编制的关键时间节点不是由《预算法》直接规定或由权力机关主导确定，而是由《预算法实施条例》规定，预算报批初审的时间依《预算法》第37条的规定又仅仅只有一个月的时间，预算的审议、批准因时间紧迫只能流于形式，要知道权力的行使必须经由时间、程序过程才能发挥作用，谁掌握了预算审议的关键时程谁才真正掌握了预算的控制权。我国财政部门预算人员有限而又要审核、汇编涉及13亿人、数以20万亿元计的预算，其编制、汇总的预算文件不可能不粗疏简略。我国各级人大会议期很短，代表又为兼职，其常设机构的实质审查、审批权无法律的明确授权，其专门机构、工作机构的人员编制、专业素质又十分有限，因此无能力对预算进行有效的实质审议。我国审计机关最主要的职能是审计政府各部门及下级政府的财政收支，但在组织体制上却要隶属于本级政府首长开展工作，其审计的独立性、公正性不能不令人置疑。

上述种种问题，必然导致预算的全面性、规范性、权威性、严肃性受损，企业、家庭和个人财税负担失真，国家财力分

散，预算收支随意，财政资金流失、使用低效、浪费，乃至公款消费、挪用、贪污等腐败现象屡禁不止。这需要通过修订完善《预算法》等一系列财政法律，通过相关财政体制机制的配套改革，健全人大对政府预算的全方位审查监督制度，花大力气加以解决。

四、新《预算法》：着力加强人大对政府预算的审查监督制度

事实上，自1995年《预算法》生效实施以来，特别是1998年我国明确提出建立“公共财政”目标以后，我国深化财政预算管理体制改革、完善人大对政府预算全方位审查监督制度的步伐就一直未曾停歇。在政策层面，2003年党的十六届三中全会首次明确提出了“实行全口径预算管理”“加强各级人大对本级政府预算的审查和监督”的改革目标；党的十七大报告进一步提出“深化预算制度改革，强化预算管理”；党的十八大报告提出“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”；党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》又明确提出“改进预算管理制度”“加强人大预算决算审查监督职能”的要求，这为我国加快推进全口径预算决算改革奠定了政策目标和前进方向，也为强化人大对所有政府预算收支行为的审查监督提供了法治化契机。而在改革实践层面，1999年我国试编部门预算、《全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定》发布实施，2001年实施国库集中收付、深化“收支两条线管理”改革，2007年生效实施《各级人民代表大会常务委员会监督法》，2008年试编国有资本经营预算，2009年开始编制社会保险预算，2011年起将按预算外资金管理的收入全部纳入预算管理，

2013 年全面编制并提请全国人大审议包括公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算在内的全口径的中央和地方预算草案等，都深刻表明我国人大对政府预算的全方位审查监督在不断加强。

特别是 2014 年 8 月 31 日，实施将届二十载、启动修订也已逾十年的《预算法》修正案（期间两度成立修订起草小组，历经三届人大，启动四次审议）终于获得第十二届全国人大常委会第十次会议以高票审议通过，并自 2015 年 1 月 1 日起施行。至此，作为党的十八届三中全会《决定》中确立的财税改革三大任务之一、作为财政法律制度核心的预算法制度改革，终于率先破茧，迈出了走向现代公共财政、法治财政的可喜的难得的一步。本次审议（也是第四次审议）通过的新《预算法》与修正前的《预算法》相比，法律条文从原来的 79 条增加到 101 条，增加了 22 条，合并 4 条变为 2 条，保留原有内容并补充新内容 5 条，删除 4 条，这是在总结吸收《预算法》实施近 20 年的经验特别是新世纪以来财政预算改革成果基础上的一次比较全面系统的修改。其不仅在修订预算法立法宗旨、确立预算公开制度、规范财政转移支付、建立跨年度预算平衡机制、赋予地方政府有限度的发债权、增订民众对预算过程的一定程度参与等方面取得了可喜的进步，更在确立预算的全面性完整性原则、着力加强人大对政府预算的审查监督职权方面作出不少改革性、创新性规定。主要表现在：

一是规定了“预算全面性完整性原则”，着力将政府全部收支都纳入预算、置于人大审查监督之下。

新《预算法》不仅在第 1 条立法宗旨中明确规定要“建立健

全全面规范、公开透明的预算制度”，而且新增第4条规定：“预算由预算收入和预算支出组成。政府的全部收入和支出都应当纳入预算”。新增第5条规定：“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算。一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当保持完整、独立。政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接。”同时，删去原《预算法》第76条有关预算外资金管理的特别规定。这四个条文的增删修订，确立了预算管理完整性原则和全口径政府预算体系，从法律规定上消除了政府财政资金预算内资金和预算外资金的区分，为将全部政府收支纳入预算、置于人大审查监督之下奠定了坚实的法律制度基础。

二是通过新《预算法》的明确规定，强化了人大及其常委会对预算编制、执行、调整和决算的全过程监督。

新《预算法》不仅新增第2条明确规定“预算、决算的编制、审查、批准、监督，以及预算的执行和调整，依照本法规定执行”，也即强调一切预决算行为应依全国人民代表大会制定、全国人大常委会修订的《预算法》的规定执行，而且在有关预算编制、执行、调整、决算、监督等《预算法》各章中均增加或调整了一些规定，以体现各级人大对预算管理全过程、全方位的监督。突出表现在：

关于预算编制，针对一般公共预算外的三本预算管理相对薄弱、缺乏立法监督的状况，新《预算法》专门增加规定“政府性基金预算应当根据基金项目收入情况和实际支出需要，按基金项目编制，做到以收定支”；“国有资本经营预算应当按照收支平衡

的原则编制，不列赤字，并安排资金调入一般公共预算”；“社会保险基金预算应当按照统筹层次和社会保险项目分别编制，做到收支平衡”（第9条、第10条、第11条之第2款）等编制原则，以强化对这三本预算编制的规范和约束。同时，新《预算法》还增加规定，要求“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，……按照规定程序征求各方面意见后，进行编制”；“各级政府依据法定权限作出决定或者制定行政措施，凡涉及增加或者减少财政收入或者支出的，应当在预算批准前提出并在预算草案中作出相应安排”；“各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求，以及绩效目标管理等预算编制规定，根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况，编制本部门、本单位预算草案”（第32条第1款-3款）；“各级预算收入的编制，应当与经济社会发展水平相适应，与财政政策相衔接。各级政府、各部门、各单位应当依照本法规定，将所有政府收入全部列入预算，不得隐瞒、少列”（第36条）；“各级预算支出应当依照本法规定，按其功能和经济性质分类编制。各级预算支出的编制，应当贯彻勤俭节约的原则，严格控制各部门、各单位的机关运行经费和楼堂馆所等基本建设支出。各级一般公共预算支出的编制，应当统筹兼顾，在保证基本公共服务合理需要的前提下，优先安排国家确定的重点支出”（第37条）；“县级以上各级政府应当将对下级政府的转移支付预计数提前下达下级政府。地方各级政府应当将上级政府提前下达的转移支付预计数编入本级预算”（第38条第2-3款），等等，对预算收支编制的依据、方法、严格控制和重点安排的预算

支出等问题进行了相对明确、细化的规定，强化了人大立法对预算编制的规范和约束，进而防范和避免各级预算编制过程中的行政恣意。

关于预算审查和批准，新《预算法》增订第46条，规定“报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案应当细化。本级一般公共预算支出，按其功能分类应当编列到项；按其经济性质分类，基本支出应当编列到款。本级政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算支出，按其功能分类应当编列到项”；增订政府各级在人大举行会议时，不仅要向大会作预算草案报告，而且要作预算执行情况的报告（第47条）。同时，新订第48条对各级人民代表大会对预算草案及其报告、预算执行情况的报告重点审查的内容也作了全面规定。这些规定，对于加强各级人大对政府预算的实质性审查，保证预算的完整、合法、真实、可行、效益，具有非常重要的意义。

关于预算执行和执行中的调整，针对“预算草案批准前支出安排”中存在的执行依据空挡、现行规定过于抽象问题，^①新《预算法》第54条明确规定将“按照上一年同期的预算支出数额安排支出”改为严格控制在“上一年度结转的支出；参照上一年同期的预算支出数额安排必须支付的本年度部门基本支出、项目支出，以及对下级政府的转移性支出；法律规定必须履行支付义务的支出，以及用于自然灾害等突发事件处理的支出”等部分支出，并要求安排这些支出的有关情况应当在预算草案的报告中作

^① 原《预算法》第44条规定：“预算年度开始后，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后，按照批准的预算执行。”