



Southwest University
of Political Science
and Law

西南政法大学

经 济 法 学 系 列

李昌麒 张 怡 总主编

推进国家治理现代化背景下 财政法治热点问题研究

Essays on the Hot Issues of
Finance Legalization under the Background
of the Modernization of State Governance

陈治 / 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位



Southwest University
of Political Science
and Law

西南政法大学

经 济 法 学 系 列

李昌麒 张 怡 总主编

推进国家治理现代化背景下 财政法治热点问题研究

Essays on the Hot Issues of
Finance Legalization under the Background
of the Modernization of State Governance

陈治/ 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

推进国家治理现代化背景下财政法治热点问题研究 /陈治著. —厦门: 厦门大学出版社, 2015.4

(西南政法大学经济法学系列/李昌麒、张怡主编)

ISBN 978-7-5615-5504-0

I. ①推… II. ①陈… III. ①财政法-研究-中国 IV. ①D922.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 084378 号

官方合作网络销售商:



厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

总编办电话:0592-2182177 传真:0592-2181253

营销中心电话:0592-2184458 传真:0592-2181365

网址:<http://www.xmupress.com>

邮箱:xmup@xmupress.com

三明市华光印务有限公司印刷

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

开本:720×970 1/16 印张:9.5 插页:2

字数:162 千字 印数:1~1 200 册

定价:38.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

· 丛书总序 ·

中国经济法学作为一门新兴的学科,经过广大法律学人的苦苦探索,已经走过了从无到有、从不成熟到逐步成熟的发展历程。现在,经济法作为与行政法、民法、刑法、诉讼法以及社会法等并行不悖的独立的法律部门,已经得到了立法的确认,对此法学界也达成了基本的共识。

20余年来,广大法律学人坚持改革开放路线,紧扣时代脉搏,围绕着经济建设这个中心环节,把经济法理论和实践扎根于我国现实的经济土壤之中,并借鉴其他市场经济国家在法制实践中所形成的共同的法律文化,辛勤耕耘,求实创新,不断开拓进取,使经济法在我国法学百花丛中蓓蕾初绽,繁花似锦,硕果累累。这极大地促进了我国经济法理论和实践的发展,推动了整个中国法学的繁荣,并为世界法学界所瞩目。但是,经济法作为一门发展中的学科,仍然存在着许多不成熟的地方,还需要广大的法律学人更多地培育,才能使它更好地成长。正是怀着这样一种愿望,西南政法大学经济法学科作为教育部确立的国家级高等学校重点学科点,一方面想为广大经济法理论和实务工作者展示学术研究成果和进行学术交流提供一个平台,另一方面也想为西南政法大学经济法学科建设开辟一个新的学术阵地,为此,我们与厦门



大学出版社共同策划出版《西南政法大学经济法学系列》。

对于怎样编辑这套丛书,我们除了遵循学术性、实践性和开放性的宗旨之外,还有一个重要的思考,就是要使这套丛书能够适应经济法理论界、实务界和教学界等多方面的需要,力求使本丛书以其广泛的适应性以飨读者。因此,本丛书拟由三个部分构成,既包括学术专著,又包括教材和案例。学术专著主要来源于经济法博士论文。考虑到我国现在有七个经济法博士授权点,每年都要产出一批具有一定开拓性、前沿性和创新性的优秀博士论文,如果这些成果尘封在作者的抽屉里,无疑是对知识财产的一种浪费。这套丛书可以为这些博士论文的发表提供一个载体。对于教材,我们是这样思考的:学生知识首先来源于教材,从某种意义上讲教材是构筑学生知识大厦的基石,没有理由不重视它。我们之所以把教材也列为这套丛书的重要组成部分,也正是基于这种考虑。我们认为,教材与科研应该是彼此依赖、相辅相成的,教材的写作过程也应当是进行科学研究的过程。经济法作为一门新兴的法学学科,其教材的编写不能仅仅停留在简单地重复已有的教材内容的基础上,要力图避免编写那些没有任何新意和创见的“拼凑式”的教材。因此,本丛书将按照这个原则选择或者组织出版那些适合本科生和研究生研习的优秀教材。对于案例,我们考虑到:从总体上讲,问世的经济法案例与其他法学学科问世的案例相比,仍然嫌少,以致在教学和实践中,很难找到足够的经济法案例。为此,我们将有意识地采取教师与实际部门人员相结合的办法,将现实生活中存在的大量的、鲜活的、具有典型意义的经济法案例精选成册,其形式既可以是案例评析,也可以是案例教程,以此弥补过去运用案例进行经济法教学之不足。

需要说明的是,本《经济法学系列》含涉外经济法系列,它将以专集的形式出版;本丛书中各种类型的著述的出版并不完全按照经济法学体系结构的顺序出版,而是成熟一部,出版一部。我们热忱地欢迎全国的经济法学同仁们惠赐佳作,为经济法学的进一步发展和繁荣,携手共进!

李昌麒

2005年元月于重庆

序

自 2013 年以来,中国财政法治领域的改革进入了一个全新阶段,一系列重大纲领性文件在这一阶段密集出台,若干法律规范同样在这一阶段完成修订或者通过制定新的规则适应实践发展需要。2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》开启了财政法治改革的序幕,“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”的基本定位为在国家治理层面推动财政法治改革提供了新动力,同时,建立跨年度预算平衡机制、调整赤字控制重心、控制法定支出等政策主张为进一步寻求财政法治创新提供了突破口。继而,《深化财税体制改革总体方案》提出“改革预算管理制度”、“深化税收制度改革”、“调整中央和地方政府间财政关系”三大改革任务,《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“推进各级政府事权规范化、法律化,完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度”作为推进依法行政、建设法治政府的重要内容。在此过程中,历经三届人大,启动四次审议,最终完成立法修订的《中华人民共和国预算法》无疑是其中一项重大的改革成果,其立法宗旨是“建立健全全面规范、公开透明的预算制度”,这亦将成为统领预算相关领域改革的总指南。国务院在《预算法》修订基础上制定的《关于深化预算管理制度改革的决定》《关于加强地方政府性债务管理的意见》,从相对微观且更具可操作性的层面针对预算法治完善与地方债管理建构了法律保障机制。2015 年第十二届全国人民代表大会第三次会议通过《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》,明确规定“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能制定法律,从而为全面落实税收法定提供了新的依据。

本书的研究正是基于上述财政法治领域出现的若干新政策、新规范、新理念而进行的。为此,笔者选择了预算法定、人大预算监督、公众参与预算、财政法律救济、政府间事权划分、财税调控法律规制、迈向国家治理时代的预算法治完善、国家治理法治化与财政法治完善等专题进行了探讨,借此对我国财政

预算法治改革现状及其发展趋势提出自己的看法。不成熟之处敬请学界前辈及同仁批评指正。

本书是国家社科基金支持的研究阐释党的十八届四中全会精神重大课题项目“国家治理现代化视角下预算法治化研究”(14ZDC015)、司法部国家法治与法学理论课题(13SFB2041)、重庆市社会科学规划项目(2014YBFX104)、西南政法大学“两江学者”团队研究课题、重庆市教委“十二五”规划项目(2012-GX-098)的阶段性研究成果,感谢上述项目对本书出版的资助。感谢厦门大学出版社邓臻编辑及其他工作人员为本书出版付出的辛勤劳动。

陈 治

2015 年元月

目 录 CONTENT

第一章 预算法定的困境与出路/1

- 一、预算法定的历史蕴涵及其三大支柱——支出控制的基本原则 2
- 二、预算法定的现实困境与制度根源：支出控制原则面临冲击 5
- 三、实现预算法定的制度重建：预算弹性机制之引入 12
- 四、我国实现预算法定的路径：《预算法》弹性机制之构建 15

第二章 人大预算监督法律问题研究/21

- 一、人大预算监督的基本制度框架 21
- 二、人大预算监督存在的局限以及新《预算法》的因应 22
- 三、人大预算监督法律制度的完善 25

第三章 财政运行中的公众参与及其法治保障/36

- 一、财政运行中公众参与的动因 36
- 二、财政运行中公众参与的类型与制度供给的现状 40
- 三、完善财政运行中公众参与的法治路径
——基于整体性的研究视角 48

第四章 实施民生财政的法律救济/54

- 一、法律救济之于民生财政的价值关联 54
- 二、法律救济的一般逻辑与财政法律救济的特殊困境 57
- 三、实施民生财政法律救济的典型进路及其启示 60

四、我国实施民生财政的法律救济机制建构	63
---------------------------	----

第五章 民生保障的事权划分法律机制研究/70

一、民生保障事权划分的体制背景:财政体制的变迁	70
二、民生保障事权划分的制度现状及局限	76
三、民生保障事权划分法律机制的构建	82

第六章 财税调控的法律规制研究/88

一、问题的引出	88
二、财税调控法律制度框架及其改革动向	89
三、财税调控存在的主要法律争议	98
四、实现财税调控法治化的对策建议	103

第七章 迈向国家治理时代的预算法治完善研究

——兼评新修订的《中华人民共和国预算法》	108
一、治理观点及其蕴含的预算改革要求	109
二、新修订《预算法》的整体评价:以实现规范治理为中心	114
三、因应治理要求的预算法治变迁路径	121
四、实现良好治理的法律工具——预算法治的发展定位	126

第八章 国家治理法治化与财政法治的完善/135

一、国家治理理念及其与财政运行过程的契合	135
二、国家治理法治化的必要性分析	138
三、实现国家治理有赖于财政立宪制度确定国家治理的行动边界	139
四、实现国家治理有赖于财政分权制度厘清国家治理的主体体系	141
五、实现国家治理有赖于财政管理问责制度 强化国家治理的监督救济	142

第一章

预算法定的困境与出路

▽
▽
▽

1

预算作为控制政府支出增长的手段出现的。这种观念促成了预算法定在各国预算法上的确立。所谓预算法定,概言之,即“无预算无支出”,它强调预算是支出的依据,预算经议会批准通过之后就具有法定效力,政府只能在预算范围内执行,不得擅自改变,尤其是不得突破预算规定的支出限额。由于预算是政府行政的物质基础和现实保障,控制了预算也就意味着控制了政府行政的权力根基,因此,预算天然具有民主控权的意义,预算法定成为实现预算民主的一种重要方式。在此背景下,一系列旨在控制政府支出的原则开始形成,如要求政府收支全部纳入预算的全面性原则、保证预算年度编制年度审批的可预见性原则、旨在控制财政赤字与公债发行的平衡性原则等。然而,在当代社会,受“给付行政”、“福利行政”等观念的影响,行政权的膨胀成为一种普遍趋势,其显著的标志便是政府支出大幅增长。预算的制定不但没有实现控制政府支出的目的,相反还成为“一个推动政府扩张并使之理性和合法化的工具”。^① 预算法定及其相关控制原则面临失效的困境。对此,有学者主张回归预算控权的本质,并从财政立宪的高度强化对政府财政收支权力的约束;也有学者主张“预算适应环境突发事件的压力需要有弹性”,^②应当改变预算仅仅反映“过去的选择而不是将来的需要”的状况,使政策制定者“有一定的弹性去重新指导从缓到急需求的支出,从而使收入和支出的关系更加紧密”。^③ 观念的分歧集中于预算权力究竟应当如何配置,法治改革是应当强化预算控权还是扩大预算授权?反映预算权力格局的预算法定究竟何去何从,是注重协

① [美]卡恩:《预算民主:美国的国家建设与公民权》,叶娟丽等译,上海人民出版社2008年版,第93页。

② 朱大旗:《从国家预算的特质论我国〈预算法〉修订的目的和原则》,载《中国法学》2005年第1期。

③ [美]阿尔伯特·C. 海迪等:《公共预算经典(第二卷)——现代预算之路》(第三版),苟艳楠、董静译,上海财经大学出版社2006年版,第117页。

调预算与现实的矛盾,因应时代发展的需要,还是恪守其固有的“古典教义”,保持预算自身的收支平衡?预算法定又能否走出困境获得重生?

从世界范围看,尽管仍然存在有关改革方向的争论,但是在制度建构上已经开始积极尝试,即寻求将预算法定的约束力与现实发展的诉求联系起来。描绘出我国未来改革路线图的中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》为实现预算法定提供了新的思路,其提出的预算审查重心转移、法定支出控制、建立跨年度预算平衡、规范地方政府发债等观点,既切合我国现实发展的需求,也符合国际预算法治发展的基本趋势;于2014年8月经全国人大修订通过的《预算法》亦在强化预算约束力与适应现实发展之间找寻平衡空间,但仍有亟待完善之处。

一、预算法定的历史蕴涵及其三大支柱 ——支出控制的基本原则

预算法定的形成根源于预算本身的目的——“旨在控制国王和政府的财政支出”,因此当预算被用作公共资源的分配方式时,预算法定的观念便随之产生。^①早在13世纪,英国就形成了议会对政府支出授权、政府向议会汇报费用支出方式的预算法定的雏形。此后,其他国家也相继在宪法或法律中确立了预算法定。一般认为预算法定包含以下几层意思:一是预算的形成及运作过程受到法律约束,即预算的要素法定、预算的程序法定、预算的责任法定;二是预算必须提交立法机关审议,一经通过就具有法律效力,成为各级政府及其部门在财政年度内安排各项支出的依据;三是对于已通过的政府预算,未经法定程序,任何主体都无权擅自改变;四是在特殊情况下,需要增加支出或变更既定支出的用途,必须得到立法机关的批准。预算法定意味着预算本身相当于法律,具有严格的约束效力。当然,不同类型的预算——收入预算与支出

^① 翟继光:《财政法学基本原理》,经济管理出版社2011年版,第45页。

预算——在效力上有所差异：收入预算并不能单独赋予政府强制性征收的权限，^①支出预算才是预算法定效力的集中体现。因此，所谓预算法定主要是针对支出预算而言的，它的效力具体体现在两个方面：一是“向行政机关发布它必须予以执行的命令”，^②从这一意义出发，预算实际上是一些授予政府权力并要求其运用所掌握的资源达致一定目的的行动指令；二是通过审批预算编制与监督预算执行将政府的支出行为控制在预算之内，“公共预算是要将政府支出限制在政府可能获得的收入之内来防止透支，从而确保平衡”。^③在这一意义上，预算被赋予了控权的功能。不仅支出金额、支出目的、支出期间、支出优先性顺序等都必须按照预算规定执行，而且事后如要增加支出总额，也必须经一定程序重新编制预算调整案并提交立法机关审批。

为确保预算法定，各国预算法或宪法上规定了一系列支出控制原则，包括全面性原则、可预见性原则、平衡性原则等。^④全面性原则亦称为完整性原则，是指将政府的所有财政支出全部纳入预算控制范围。如英国《统一基金法》规定建立统一基金账户，要求政府的全部收入和支出都通过该统一基金账户进行；美国《1906年反缺陷法案》^⑤规定“不能做出或授权做出超出拨款法案或基金规定数额的开支或债务”，其联邦宪法还规定“除了依照法律的规定拨款以外，不得自国库中提出任何款项；一切公款收支的报告和账目，应经常公布”；法国宪法规定任何公用开支在未经国民代表同意的情况下不能确立；日

① 台湾大学蔡茂寅教授对此有专门论述。他认为“收入预算只是对特定年度内国家收入的预估，既非命令征收机关应当获取预算金额之收入，亦非准许征收机关只获取预算金额之收入即为已足”。参见蔡茂寅：《预算法之原理》，台湾元照出版有限公司2008年版，第77页。

② [美]哈耶克：《法律、立法与自由》（第一卷），邓正来等译，中国大百科全书出版社2000年版，第214页。

③ [美]爱伦·鲁宾：《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》，叶娟丽、马骏译，中国人民大学出版社2001年版，第1页。

④ 除了所列举的这些原则外，有关预算原则的观点还包括公开透明原则、审计原则等，但考虑到这些原则与支出控制的关联程度不如上述列举的原则，因此，不在此作具体讨论。有关预算原则的讨论参见马骏、赵早早：《公共预算：比较研究》，中央编译出版社2011年版，第14～15页。

⑤ 该法案是由三个相对独立的部分（法令）所组成，后经数次修改，现编纂在《美国联邦法典》中。参见张志超等：《美国政府绩效预算的理论与实践》，中国财政经济出版社2006年版，第69页。

本财政法规定“年度收支必须全部列入预算”。可预见性原则是指尽可能正确估算未来一定时期内的预计支出,确保政府的财政支出在该时期内保持与预算的一致,注重对投入的控制和减少预算执行中的变动,防止支出超过预算总额。体现这一原则的是年度预算制度与预算调整审批制度,前者限定了经授权在未来进行支出的特定时期,后者是对预算执行中的支出变动预先设定了审批控制机制。如韩国宪法规定“政府必须编制每会计年度的预算案”;澳大利亚财政法规定政府行政部门出现未料到的紧急情况需要追加预算时,首先启动行政内部的决策程序,如果需要增加预算总支出的,则必须提交立法机关审议。平衡性原则是与年度预算相联系的,是指财政年度内的财政收入与支出之间的平衡,支出不能明显超过收入。平衡性原则要解决的核心问题是赤字和公债。因此,一些国家的平衡预算立法主要针对的也是如何削减赤字以及如何控制公债发行的问题。如美国《平衡预算与紧急赤字控制法》“创设了一系列每年能够实现的赤字削减目标,以期在5个财政年度内达到预算平衡。倘若国会和总统不能在采取什么措施来削减开支或提高岁入以实现既定目标的问题上达成共识,那么自动削减(扣押)条款将按照有关规定削减国内、国防以及外交事务的拨款”^①。

我国《预算法》修订之前除了规定体现可预见性原则的年度预算、预算调整审批制度和体现平衡性原则的禁止赤字、控制公债之外,实现预算法定的一环——全面预算原则并未完全建立,这也是《预算法》颁布实施以来饱受诟病的地方。《预算法》修订后,在其立法宗旨中明确规定“建立全面规范、公开透明的预算制度”,并要求“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”,从而使支撑预算法定的原则体系在形式上趋于完整。但是四本预算——一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算并存的格局仍然对全面性规制提出了挑战。更为重要的是,正如下文所述,在这些具有控制取向的原则体系尚未牢固建立的背景下,我国已经面临和那些具备一整套支出控制制度的国家相似的问题——预算法定与现实发展的矛盾。预算法定所存在的现实困境以及种种改革迹象表明我们不能简单回归传统的控制原则,而是应当有所变化。

^① [美]库珀等:《二十一世纪的公共行政:挑战与改革》,王巧玲等译,中国人民大学出版社2006年版,第318页。

二、预算法定的现实困境与制度根源： 支出控制原则面临冲击

应当说,预算法定在设立之初被赋予的控权内涵以及建立的相关控制原则在相当长的时期内发挥了其应有功能。然而基于各种外部因素的作用,预算法定已经面临失效的困境——预算对政府支出失去约束效力,形成了大量预算外支出或预算赤字。这些外部因素包括:公共政策观念的变迁以及伴随而来的福利国家的兴起,带来了法定支出增长不受预算控制的问题;管理主义的渗透以及预算编制技术的日益复杂,带来了议会与政府间预算权力的实质倾斜的问题;经济危机、突发事件乃至战争的刺激,带来了预算安排遭到频繁变动甚至在预算外调度公共资源的问题。正是基于此,公共预算领域负有盛名的研究学者阿伦·威尔达夫斯基不无哀叹地表示“在 19 世纪建立的预算准则已经开始变化。社会福利国家、全民动员的战争、理财技术的变革以及‘富人的社会主义运动’已经把传统预算转变成一个到目前为止无法辨认的新形式”。^①

上述因素不约而同地冲击了既有的支出控制原则,使支出大幅增长,并最终导致预算法定失效。

(一)对全面性原则的冲击

法定支出、政策性支出以及应急性支出是冲击全面性原则的三大力量。

1. 法定支出

它是预算之外由法律法规乃至规范性文件授权进行的支出,不受年度预算拨款程序的限制,在预算中体现为预期支付或者强制性支付。主要有三种形式:第一种是与公民权利有关的支出,比如社会保障补贴和各种救助,这是西方福利国家政府支出中最重要的一部分——接近全部政府支出的 50%,^②

① [美]阿伦·威尔达夫斯基:《预算与治理》,苟燕楠译,上海财经大学出版社 2010 年版,第 223 页。

② [美]维托·坦齐、[德]卢德格尔·舒克内希特:《20 世纪的公共支出:全球视野》,胡家勇译,商务印书馆 2005 年版,第 41 页。

也就是说,在这些国家“一半以上的公共支出不是采用拨款预算的形式,而是采用所谓的‘国库预算’(treasury budgeting)”,“因为它避开了拨款委员会,倾向于通过国库自动支付”;^①第二种是与国民经济发展或财政收入的增长挂钩的支出,比如要求某项支出与财政收入保持同等或者更高的增长幅度,这在我国近年来颁布的一些具有扶持性、引导性的法律中较为常见;^②第三种是在政府间安排的强制性预算外支出,这主要是指在我国依靠行政权威实施的政府间横向支出,最为典型的是“对口支援”^③,这种做法既缺乏预算授权,亦不具有法律层面的依据。

2. 政策性支出

它是预算之外基于公共政策的目的进行的支出,其可控性因授权依据的不特定性而进一步削弱。典型形式有税式支出与财政担保。税式支出是相对于日常支出而言的,它将政府本应收取的税收通过优惠减免的方式让渡给纳税人,这与将税收征缴后通过预算再拨付的支出方式在性质和作用上基本相同。但是“它(税式支出)不是预算的一个正式部分,它们也不计算在总支出或赤字规模内。因此,这些税收并不出现在预算中”^④。在我国的政府支出实践中,将税式支出作为一种宏观调控措施运用于符合国家政策导向的产业、行业的做法非常普遍,但是除了少量的税式支出是依据特定法律法规(主要是涉及单一税种的法律法规)进行外,更多的还是基于不特定的公共政策,比如反经

① [美]阿伦·威尔达夫斯基:《预算与治理》,苟燕楠译,上海财经大学出版社 2010 年版,第 12 页。

② 我国直接触及“挂钩”的法定支出规定较多,如《农业法》规定“国家每年对农业总投入的增长幅度应当高于国家财政经常性收入的增长幅度”;《科学技术进步法》规定“国家财政用于科学技术经费的增长幅度,应当高于国家财政经常性收入的增长幅度”;《教育法》规定“国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。各级人民政府的教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长,保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长”;《义务教育法》规定“国务院和地方各级人民政府用于实施义务教育财政拨款的增长比例应当高于财政经常性收入的增长比例”。

③ 如《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》规定“一省帮一重灾县,举全国之力,加快恢复重建”,明确要求全国 19 个省市以不低于 1% 的财力对口支援重灾县市 3 年,实际上就是以规范性文件的形式对政府支出作出的强制性安排。

④ [美]阿伦·威尔达夫斯基:《预算与治理》,苟燕楠译,上海财经大学出版社 2010 年版,第 221 页。

济周期政策或者应对突发事件的税收减免政策。在《预算法》修订前抑或修订后的文本都未将税式支出纳入预算控制的范围,而只是在实践中开始对增量税收优惠政策进行税收优惠成本测算,^①以评估税式支出对整体财政支出和财政运行状况的影响。修订后的《预算法》同样没有改变税式支出的规制缺位状况。财政担保作为强化市场主体信用的一种方式,不仅在我国的经济的发展过程中普遍存在,而且在市场经济发达的国家亦非鲜见,它通过提供政府信用支持金融机构向微利主体或行业发放政策性贷款(如中小企业或涉农贷款)。面临的共同问题是这种担保方式增加了潜在的财政负担或者说是隐性财政债务,但并不在当期的预算安排中予以考虑,这无疑又一次避免了全面预算的控制。

3. 应急性支出

它是应对突发紧急状态安排的支出。这类支出的来源本身是多元的,如很多国家预算法上都设置的“预备费”制度,就是作为应急性支出的重要来源之一。我国《预算法》上也有预备费的规定,但是预备费并不能有效弥补预算执行中的资金缺口,事后的资金调度主要依照的是行政命令而不是事先的预算安排。^②《预算法》修订后,关于预备费提取规模的规定并未变化,而是增加了“预备费不足支出的,各级政府可以先安排支出,属于预算调整的,列入预算调整方案”的规定,以应对应急性支出增加的情况,这一规定恰恰为实践中依靠行政调度而非预算授权安排应急资金的做法提供了法律依据。如果实践中的应急性支出正好属于超过预备费又尚未达到预算调整适用条件的情形,就可以由各级政府“先安排支出”。如何对这部分支出进行有效的法律规制成为立法空白。相对而言,国外应急性支出获得的预算授权或法律依据更加充足。^③

① 李旭鸿:《税式支出制度的法律分析》,法律出版社2012年版,第82页。

② 如2008年我国连续发生了南方省市雨雪冰冻灾害、汶川大地震、三鹿奶粉食品安全卫生事件、金融危机等各类公共突发问题,对当时经济社会发展造成了严重影响。为此,财政部2008年多次安排“应急投资预算”、“应急专项补助资金”、“救灾应急资金”等投入救灾、救市;在2008年财政超收收入中安排专门资金用于需追加的特大自然灾害救济、抗震救灾、应对婴幼儿奶粉事件以及为应对国际金融危机、进一步扩大内需而增加的中央政府公共投资支出。这些做法都是危机发生之后的应急处置,并非真正意义上针对未来可能出现的公共危机的应急预算,缺乏预算授权。

③ 同样以2008年席卷全球的金融危机为例,美国政府于2008年9月提交的7000亿美元的救市计划是在获得参众两院通过并经总统签署《紧急经济稳定法案》后,才正式生效的。参见华国庆:《预算法修改的重点》,载《法学》2011年第11期。

(二)对可预见性原则的冲击

中长期支出与追加支出是影响可预见性原则的重要原因。

1. 中长期支出

由于某些支出项目本身的特性,决定了其支出必须是跨年度进行,这就形成了中长期支出。“尽管预算理论强调财政决策的年度性,但是实践中预算已经日益代表着将过去形成的对某一团体的承诺持续下去。……对于许多现代国家预算而言,预算决策已变成自动的而非年度性的。”^①但是预算承诺周期拉长之后,具体的支出状况却有可能根据每年的经济形势、涉及的受益人数和部门等不可控制的因素而变动,“因此,预算变得越来越不可预测”。^②尽管如此,年度周期控制机制也“变得越来越不受欢迎”。^③事实上,许多国家都开始实行两年或多年预算。这不仅是基于支出项目本身的特性要求,还在于年度周期控制机制存在的弊端。由于控制目标只对当前财政年度有效,因此,执行者可以通过让开支或收入行为提前或推迟进行的方式,起到操纵控制目标的效果,以满足当前财政年度预算执行情况良好的要求。^④例如预计本财政年度决算时可能出现支出增加或收入减少,为此将下一年度应征收的部分提前征收,或者本应在本年度支出的部分延迟支出,使当年的财政收支避免赤字。年度周期控制还意味着预算资金的分配是以年度为单位进行的,其本意是确保支出行为严格控制在年度批准的预算范围之内,但结果却可能是变相激励执行者寻求更多预算资源,或者在年终进行“突击花钱”以“消化预算”,这不仅降低了预算支出的绩效,而且背离了公共预算的社会公共属性。不难看出,年度预算制度有必要作出一定调整才能真正实现预算法定的可控要求。我国《预算法》修订后,延展了赤字平衡的周期,建立了跨年度预算平衡机制,但是财政支出仍然是以年度预算为基础进行安排的,并没有建立中长期支出框架,因此实践中规避预算年度控制的做法仍然会存在。

① Naomi Caiden, A New Perspective on Budgetary Reform, Australian Journal of Public Administration, Vol.48, No.1, March 1989, p.56.

② 马骏、赵早早:《公共预算:比较研究》,中央编译出版社2011年版,第9页。

③ 马骏、赵早早:《公共预算:比较研究》,中央编译出版社2011年版,第13页。

④ [美]艾伦·希克:《当代公共支出管理方法》,王卫星译,经济管理出版社2000年版,第86页。