

Yusuan
FALÜZHIDU LUN

预算 法律制度论

王永礼 著



中国民主法制出版社

预算法律制度论

王永礼 著

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

预算法律制度论/王永礼著. —北京:中国民主法制出版社, 2005

ISBN 7-80078-996-9

I. 预... II. 王... III. 预算-财政法-研究-世界 IV. D912.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 079973 号

书名/预算法律制度论

YUSUANFALÜZHIDULUN

作者/王永礼 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100054)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/16 开 787 毫米×960 毫米

印张/13.75 字数/224 千字

版本/2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

印刷/涿州先锋印刷厂

书号/ISBN 7-80078-996-9/D·885

定价/26.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

作者简介：

王永礼,男,1966年9月生。安徽财贸学院经济学学士,华东政法学院法律硕士,曾任教于福建商业专科学校计财系,1990年考调福建省人大常委会机关,主要从事地方经济立法和预算审查监督的具体工作,先后在高校学报、福建日报、人大研究、经济与法等报刊公开发表学术论文50多篇,参编或者主编著述4部,参与并主笔研究课题5项、主笔起草地方性法规5部。

《预算法律制度论》内容摘要

《预算法律制度论》一书,结合我国民主法制建设的进程及预算制度改革的发展趋势,运用比较分析、实证分析和价值分析的方法,从宪法视角,对预算制度的基本理论和预算立法的程序价值进行了论述。全书共八章。第一章绪论,对预算的含义、概念、功能和预算制度的形成、内容及理论研究现状进行概述;第二章预算法律制度,概述了预算法的法理性质、宪法地位和预算权的法律配置,比较了主要国家的预算法律制度,分析了我国预算法律制度的沿革。第三章至第八章依预算程序,分别论述了预算编制、预算审批、预算执行和决算的法律内涵。值得一提的是,本书试图用法学的基本理论,从立法的程序价值和立法技术的视角,就预算案的构成、编制与提出,就预算审批权的内涵、归属、运行及界限,就预算执行的行政控制、立法监督、纳税人监督等问题进行论述。既有制度的概念阐述、法理解释、中外比较,又注意到了我国的国情和政体特点,注意制度设计的可行性和可操作性。对于我国的预算编制、国库收付、政府采购制度改革,对于各级人大的预算审查监督工作,对于现行预算法的完善,都有一定的参考作用;对于财税法的教学研究工作,也有抛砖引玉之价值。

序

预算作为政府的年度收支计划,作为政府配置财政资金、调控经济运行和调节社会正义的重要工具,固然是个经济问题,完全可以在经济学的平台上,以经济学人的视角,对政府资金安排和资金运行的效率问题进行深入探讨。这方面的论著并不鲜见,也颇有见地。

然而,在记载政府收支状况的预算背后,反映的却更是政府的施政理念。是的,在任何一份预算案中,人们不仅可以凭借税收收入的结构和其他收入的比重,解读出一个国家或者地区的经济状况、产业特点以及收入的主要来源,从而判断政府是否恪守取之于民但有度的原则;而且更可以透过政府支出的范围、结构和经费保障,解析出政府在调节经济运行、维护社会公益和改善民众福祉方面的施政重点,并由此评价民主国家的用度是否忠实于、践行于用之于民的使命。藉此,预算又反映了国家与公民、政府与个人之间的财产关系,体现了国家对国民经济运行的干预,彰显了政府保护公众整体利益、实现社会再生产良性循环的作为。正因为如此,预算理所当然地成为经济法的重要内容,经济法学学者则义不容辞地研究国家主体对社会产品分配的参与和国家分配对经济运行与社会生活的权威性调节,并取得了弥足珍贵的研究成果。

其实,预算不仅是一项静态的收支计划,更是一个动态的政治过程。预算的决策过程是由预算编制、预算审批、预算执行、决算审计等一系列环节所构成。在此政治运行中,预算编制无疑是公共利益的表达和发现的过程,其必须对国内外的经济、政治和社会形势做出客观分析、准确评估和科学预测,敏锐捕捉经济社会的主要矛盾和潜在问题,并通过一定的政治程序提出政府的任务和目标,并据此筛选出各政府部门的预算项目;预算审批当属公共利益的博弈和决断的过程,是代议政制的主要内容,人民代表依仗对预算案的辩论、评价、听证、修改和表决等载体,广泛表述民众意愿,充分交涉各方诉求,保障民意经由预算项目的审查而最终认可为施政计划;预算执行和审计则当然是保障公共利益实现的过程,各预算部门依据严格程序,决定实施计划,审核拨付资金,并就使用绩效进行报告、审计和评估。正因为预算关乎的是公共利益的表达、协调、决策和实现,反映着一国及其政府情系民众、利谋百姓的程度,制约着个人财产的有限让渡并切实用于公益的公权运行,现代国家皆在宪法层面设定并规范预算制度。我国也当不例外。现行宪法在规定公民依法交纳税负的同时,

施与各级人民政府编制并执行预算的职责,赋予各级人民代表大会审查批准预算并监督政府执行的职权,明确各级人民政府审计机关审计监督政府财政收支的责任,从而逐步构建起取之于民正当、用之于民有效的预算法律制度。

可见,预算不仅是一国主要的经济问题,而且是一项重要的宪法乃至宪政制度。作为预算实体的收支安排,须臾离不开经济学之效率标准的衡量;作为预算决策的运行程序,同时必须体现其应有的民意基础和政治价值。从宪法层面诠释预算制度的法律内涵与程序价值,从宪政高度保障预算决策中权利与权力的平衡,此无论对于公民基本权利的兑现、政府依法行政的推进,还是对于我国人民代表大会制度的完善、依宪治国的实现,意义都是显而易见且非同寻常。

正因为作者所定位的宪法学视角,《预算法律制度论》才显得独树一帜和不可多得。尽管其不乏稚嫩,我却庆幸自己成为该研究成果的最早分享者,并乐意作序扶持。

徐向华

2005年7月于华政园

目 录

序	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 预算	(1)
一、预算的含义	(1)
二、预算的主要分类	(6)
三、预算的功能	(8)
第二节 预算制度	(12)
一、预算制度的形成	(12)
二、预算制度的主要内容	(14)
三、预算制度研究的不同观点	(14)
第二章 预算法律制度概述	(17)
第一节 预算法及其宪法地位	(17)
一、预算法	(17)
二、预算法的渊源与分类	(20)
三、预算法的宪法地位	(22)
第二节 预算权的法律配置	(25)
一、预算权及其分工配置	(25)
二、预算权的横向配置	(26)
三、预算权的纵向配置	(27)
四、预算权的冲突协调	(28)
第三节 主要发达国家的预算法律制度	(30)
一、美国的预算法律制度	(30)
二、英国的预算法律制度	(32)
三、德国的预算法律制度	(33)
四、法国的预算法律制度	(36)
五、日本的预算法律制度	(38)
第四节 我国预算制度的立法回顾	(40)
一、民国时期的预算制度立法	(40)
二、新中国预算制度立法的概述	(48)

第五节 我国预算法律制度的完善	(52)
一、预算法律制度的欠缺	(52)
二、预算法律制度的完善	(53)
第三章 预算案编制	(57)
第一节 预算案及其构成	(57)
一、预算案	(57)
二、年度预算案的构成	(59)
三、预算案的收支分类与预算科目	(61)
四、预算案编列的预备经费	(63)
第二节 预算案的编制	(65)
一、预算案编制的主体	(65)
二、预算案编制的程序	(68)
三、预算案编成的时限	(70)
第三节 预算案编制的方法	(71)
一、绩效预算编制法	(71)
二、设计计划预算编制法	(73)
三、零基预算编制法	(75)
四、企业化的预算编制法	(77)
第四节 我国政府预算编制的改革	(78)
一、政府预算案编制的问题	(78)
二、我国当前的政府预算编制改革	(80)
三、我国政府预算编制制度的完善	(83)
第四章 预算案审批	(86)
第一节 预算审批权	(86)
一、预算审批权的理解	(86)
二、代议机关的预算审批权	(87)
第二节 预算审批权的归属	(89)
一、预算审批权的不同归属	(89)
二、预算审批权与监督权、决定权	(90)
三、预算审批权与立法权	(91)
四、预算审批权与综合立法技术	(95)
第三节 预算案审议制度	(98)
一、预算案的审查与审议	(98)
二、预算案审议的分类	(100)
三、预算案审查的组织	(103)

第四节 预算案的修正制度	(106)
一、预算案修正概述	(106)
二、预算案修正的制度模式	(107)
三、预算案修正的界限	(110)
第五节 预算案的议决	(112)
一、预算案议决的决定与决议	(112)
二、预算案的议决方式	(113)
三、预算案的决议附带	(114)
四、预算案决议后的公布	(114)
五、预算案议决后的复议与救济	(116)
第六节 我国的预算审批制度及其完善	(118)
一、人民代表大会预算审批制度及运行的基本回顾	(118)
二、预算审批制度及其运行中的缺陷	(122)
三、我国预算审批制度的完善	(124)
第五章 预算执行	(129)
第一节 预算执行效力	(129)
一、收入预算执行	(129)
二、支出预算执行	(131)
三、预算执行效力与法律效力的差别	(133)
四、预算执行程序的法律特征	(134)
第二节 预算执行的主要制度	(135)
一、预算执行的出纳制度	(135)
二、预算执行的其它制度	(138)
第三节 预算执行的行政控制	(140)
一、预算执行的功能及控制的要素	(140)
二、预算执行控制的内容	(141)
三、预算执行控制的手段	(143)
第四节 我国预算执行制度的完善	(144)
一、完善非税收入管理制度	(144)
二、完善国库出纳制度	(145)
三、完善政府会计制度	(146)
第六章 预算执行调整	(148)
第一节 预算执行调整的法律界定	(148)
一、预算执行调整的法律意义	(148)
二、预算执行的影响因素	(149)

三、预算执行的变更与调整	(150)
第二节 预算执行调整的形式	(150)
一、科目经费的流用	(150)
二、预备经费的动用	(152)
三、预算经费的追加	(153)
四、预算经费的追减	(154)
五、预算经费的划转	(155)
第三节 我国的预算执行调整制度	(156)
一、宪法及有关法律法规的规定	(156)
二、预算专门法律法规的规定	(157)
三、地方性法规的规定	(158)
第四节 我国预算执行调整制度的完善	(159)
一、重新界定预算执行调整的形式	(160)
二、明确各种预算执行调整行为的条件和程序	(161)
三、明确预算执行调整案的要求和审查程序	(164)
第七章 预算执行监督	(165)
第一节 预算执行监督概述	(165)
第二节 预算执行的立法监督	(166)
一、代议机关的预算监督功能	(166)
二、预算执行立法监督之知情权	(167)
三、预算执行立法监督之调查权	(169)
四、预算执行立法监督之质询权	(170)
五、预算执行立法监督之处置权	(172)
第三节 预算执行的审计监督	(173)
一、预算执行审计的模式	(173)
二、预算执行审计的主要制度	(174)
第四节 预算执行的纳税人监督	(177)
一、纳税人对预算执行的监督	(177)
二、纳税人诉讼制度	(179)
第八章 决算	(182)
第一节 决算概述	(182)
一、决算与决算法	(182)
二、决算法律制度	(184)
第二节 决算程序	(186)

一、决算案编制	(186)
二、决算案的审查批准	(188)
第三节 我国决算制度的沿革与完善	(191)
一、新中国的决算法律制度	(191)
二、我国决算制度及其实施的不足	(192)
三、我国决算制度的完善	(194)
附件:中华人民共和国预算法	(197)
主要参考文献.....	(205)
后记	(208)

第一章 绪 论

第一节 预 算

一、预算的含义

预算的英语单词为“Budget”，源于拉丁文“Bulga”，原意是钱袋、革囊。^① 现代的预算可以泛指家庭、企业、组织、政府在一定时期或者一定事项的用款与筹集计划。预算用于政府在一定时期的用款与筹款计划时称政府预算，指的是经法定程序批准的政府机关和社会组织在一定期间（年、季、月等）的收支计划。^② 它既是一个以政府集中性的货币基金为实体内容的经济范畴，又是一个反映政府与国民财产关系及其分配过程的法权范畴。^③

（一）预算以政府及其他公共机构为主体

预算作为一种收支计划或者活动，可以用于不同的主体，大至一个国家或者一个地区的政府，小至一个组织、一项工程，甚至是一个家庭。制度意义上的预算专指以政府及其它受托行使公共职能的管理机构的收支计划或者行为，因而也称为政府预算。政府预算不同于企业预算，它不受市场竞争规律的自发调节，不以营利为目的，而是基于人民的意志，以提供公共服务与公共产品为计划目标。政府预算也有别于人们通常所说的国家预算。那是因为，在计划经济体制下，社会的一切资源都是国家的，政府预算实际上是政府机关和社会事业运行、企业生产经营和居家生活起居的总的财务收支计划，是整个国家的收支计划，因而称国家预算。在市场经济体制下，社会资源的主体是多元的，政府预算的范围仅限于政府基于履行公共职能需要而组织的收入与安排的支出上。国家预算与政府

① 在近代议会制度的形成过程中，因为英国财政大臣出席议会作财政法案说明，接受议员咨询时，常常将有关财政法案的各项文件装在革囊之中。当财政大臣走进会议厅时，人们指着它的革囊谈及财政收支情况。久而久之，“Budget”就成为革囊中的财政收支计划及有关材料的代名词。因为近代预算制度起始于英国，故欧美各国都把预算称为“Budget”。我国旧称预算为“制用”、“度支”、“岁计”。

② 中国人民大学法律系经济法教研室编著，《中国经济法教程》，中国人民大学出版社1985年版，第270页。

③ 李建英编译，《苏联财政法》，中国财政经济出版社1985年版，第50-51页。

预算的差别表现在:(1)前者以国家的一切事务为计划对象,是整个国民经济和社会事业发展规划的重要组成部分,是全国的基本财力计划。而后者只是政府施政计划的一部分,是政府施政的财力保障。(2)前者突出计划性,以行政计划左右全国的资源,决定预算的全过程;而后者重视法治性,以法的形式规范政府收支的内容,约束预算活动过程。(3)前者的财力运行,受指令性计划的左右;而后者主要受市场和资本的影响,需要以法的形式进行规范,以便形成相对稳定、规范的收支体系。

(二)预算以政府基金的收支为内容

基金是指为既定的用途而收入或者尚未收入的资金及其他财产。由于政府的存在是以提供公共产品、调节经济运行和实现社会福利为职能,需要一定的资金及其财产的耗费来支撑,并通过税收、规费或者其它方式来筹集收入,弥补支出。这种用于弥补政府支出,由政府逐步收入并由政府不断用到各项公共支出上的资金及其它资产,就是政府基金。^① 预算作为政府的收支计划,当然应当以公共支出为用途的基金收支作为其实体内容。依美国全国政府会计委员会的解释,正确理解政府基金,应当把握以下四个方面的内容:(1)政府基金作为一种资源或者财力,既包括以金钱表示的资金,又包括资金之外的其他各项资产,如应收税款、有价证券等;既包括已经组织的现实收入,又包括已经核准但尚未征收的预计收入。(2)政府基金按宪法、法律、立法决议案或者行政命令规定的程序设立时,就确定了特定的用途,用于一般的公共支出或者特定人员的支出。(3)政府基金是一个独立的会计个体,其设置的目的在于使基金的来源与支出一经确定,即应当设置专门账户妥善保管,并制定相应的会计程序,反映基金所征收、使用与保管的状况。(4)政府基金的开支有各种限制,并符合法定的用途,以防止因被挪用于其他的用途,而影响政府职责的履行,或者因意外变故而使业务进展中断。

由于政府公共职能范围的细分,政府基金可以进行不同的分类:

(1)按政府基金的不同用途分为普通基金和特种基金。普通基金用于一般的公共用途,凡不属于其他基金支付的任何业务,均要由普通基金来承担;特种基金则用于特定的用途,包括政府用于营业循环使用的营业基金;依法或者依约定用于偿还债务本息的偿债基金;依法为机关、团体或者私人的利益,按特定条件进行管理或者处分的信托基金;经付出仍然可以收回而非用于营业的循环基金;依法令、契约的规定,仅以孳息充当指定用途的留本基金;等等。

(2)按基金所有权的不同分为公共基金和信托基金。公共基金是指

① 李建英编译:《苏联财政法》,中国财政经济出版社 1985 年版,第 51 页。

政府以所有权人的身份进行管理的基金,它为公共利益而设置,如普通基金。信托基金则是政府以受托人或保管人身份进行管理的基金。它为私人或者私人团体的利益而设置,如按照法定条件而设立的社会保险基金、住房(公积)基金等。

政府基金一经确定由特定的单位用于特定的用途即成为经费。经费按其可以支用的期间分为三类:(1)年度经费。指某一会计年度内限定用途的备付支出,如年度预算与追加预算所列示的各项经费。年度经费在年度结束时自动失效,应将余额结转为未支配剩余。(2)继续经费。指按特定项目设定的条件和完成的期限,在若干预算年度内持续支用的经费。如跨年度的特大型政府工程,其经费需要在工程实施前一并核定,分期继续支用到工程全部完成时终止。(3)恒久经费。指依照设定的条件,年年都可以支用的经费。这种经费的设定、变更、终止,都必须以法律的规定为准,由于恒久经费在预算和会计程序上并无重大价值,各国已很少有设立恒久经费的立法例。

(三)预算以年度为计划期间

一个完整的预算周期,包括从概算筹编、预算案审批、预算执行到决算核销的全部过程,延续了预算编制与成立的期间、预算执行的期间和决算审批的期间,一般要跨越三个日历年度,短则十八至二十个月,长则超过三十个月。不过,作为政府预算对象的计划事项与基金收支却仅指预算执行的期间,即财政年度、会计年度或者预算年度。^① 预算年度可以是日历年度,也可以根据财政经济的实际情况,依法律的规定另行确定。现行各个国家或者地区采用的主要是:

(1)1月制,也称历年制。即预算期间从每年1月1日起至12月31日终,如法国、比利时、荷兰、瑞士和南美洲的多数国家的预算年度起始制度。(2)4月制。即预算期间从每年4月1日起至次年3月31日终,如英国、德国、日本等国的预算年度起始制度。^② (3)7月制。即预算期间从每年7月1日起至次年6月30日终,如美国、意大利、加拿大、西班牙、葡萄牙、挪威等国的预算年度起始制度,我国的民国时期也曾较长时间内采用过7月制。(4)10月制。即预算期间从每年10月1日至次年9月

^① 现代各国都以一年为收支核算的间隔标准,一年结算一次政府收支。但是,作为预算年度期间的例外,有些国家和地区的预算制度中还保留了超过一年期间的继续经费,以及不满一年期间的临时预算。

^② 4月制被认为是最合理的。因为历年制的预算期间,会与企业、社会组织会计结算事务重叠,容易造成公务和相关人员的紧张;7月制又是产业资金需求最多的季节,结算势必减少银行对于产业的资金投放;10月制也无其他便利可取。因此,英国自1855年以后就一直采用4月制。德国自1877年起,日本自明治22年起也仿效英国,采用4月起点的预算年度制。

30日终,前苏联和现在的美国等采用了这种起始制度。

由于预算年度的划分,政府所有收入与支出事项都必须划入相应的年度,以便核实计算。但收入与支出究竟是以权利发生的时间为准,还是以权利实现的时间为准,则要结合特定的社会经济条件,通过政府会计基础的具体规定来确定。常用的政府会计基础有下列两种:

(1)现金基础,又称收付实现基础。即以款项的实际收付为基准,确认政府收入和费用支出的期间。资金在期间内拨出的,无论对方是否收支或者使用,拨出方均视为支出。现金基础具有设置会计科目少、会计分录方式简单、易掌握等优点,适合于反映资金分配和使用的情况,但无法反映单位的债务、利息等情况,存在着反映收支内容不全面、成本费用核算不准确,难以对新业务进行处理等缺点,容易引发了不同年度之间收支规模的波动。

(2)应计基础,又称权责发生基础。即以权利和义务(责任)是否在本期实际发生为标准,确认政府收入和费用支出的期间,而不论其款项是否在本期收到或者支付。权责发生基础比较客观、公正地反映一定会计期间的收入与费用水平,因而是公司企业的会计核算基础。把权责发生制引进政府收支核算,主要是因为它可以从各个方面记录和反映政府拥有的各项经济资源,以及这些资源的状态和使用效果,便于对资源的来去进行全过程的决策,从而有效地控制和调节支出。它还可以全面地反映政府现实的、潜在的负债情况,完整地体现政府各部门提供公共服务的成本和效益,便于政府对预算进行合理安排,对各部门开支绩效进行考核。不过,权责发生基础的采用,需要较完备的法律制度和技术条件,核算的过程也较为复杂。

基于对上述两种会计基础优缺点的比较,一些国家同时选择两种不同的会计基础,如普通基金预算采用权责发生制基础;金库出纳会计采用收付实现制。一些国家的政府对两种会计基础进行改良,从而出现新的政府会计基础,如修正的现金基础、契约责任会计基础等。

(四)预算以计划为基本特征

计划是主体为达成特定的目的或者实现一定的构想,就将来一定时期内达成该目的或者实现该构想的方法、步骤或者措施等而进行的事前设计或者规划。计划一方面可以指计划过程(Planning);另一方面又可以指计划过程结束后的结晶,即计划本身(Plan)。政府计划是政府及其部门基于职能对一定时期的立法、行政和司法的各项活动和事项所作的事前安排。政府计划应当包括政府对经济运行的目标预计和调节计划,政府对公共产品的提供、维护与改善计划,政府对社会秩序的维护计划,政府对社会福利的发展计划,以及与政府上述计划相匹配的收支计划。

预算作为政府收支计划,是政府计划的重要内容,同样可以从两个视角进行解析。一方面,从动态上把预算解析为收支计划的拟编、审核、批准,乃至执行的全部过程,即预算程序;另一方面,从静态上把预算理解为经过上述程序后而形成的收支计划本身,即预算实体。政府预算的计划性表现在,政府预算以服从于政府的计划目标为假定条件,没有预算的政府计划成不了政府的行动规划;不能现实地认识到预算约束的政府计划,是不会有其任何功能价值的。预算的计划性表现在:

(1)预算是政府工作的指导与协调手段。政府计划的主要功能在于将其作为区域发展的指导与协调手段。预算作为政府收支计划,同样是立法、司法和行政工作的重要指引,它可以指导与协调政府机关在预算年度中,使用预算从事公共服务或者建设发展。

(2)预算是政府职责的事前确定。政府计划是未来事项的预先规划,可以指导并决定未来的发展方向;民众通过计划的审议,可以形成政府工作的一种事前认同。预算作为一种法定的计划,既可以产生对政府内部的法律约束效力,又形成对全社会的指导效力,用于引导公民和企业的行为,冲击或者带动民间经济的发展。

(3)预算是政府对国民经济的预期。政府计划的公示,可以让公民正确估计政府未来的行为举止,减少生产生活的法律风险。预算通过公示政府收支,让公民明晰政府收入的负担构成和政府支出的重点。预算更为积极的功能在于,政府可以通过实施种种的社会福利计划,使公民的基本生存权、受教育权、工作权、休息权、住宅基本权等等,经由受益的给付行为而得以实现。这是现代国家不可推卸的义务,也是预算应有的功能。

政府计划与政府预算之间的区别表现在:计划与整个经济有关,预算只涉及政府部门;计划注重未来,预算则对未来的认识常常是模糊不清的;计划在传统上不向立法机关负责,预算须向立法机关报告并负责;所有的预算都是计划,但并非所有的计划都是预算;计划和预算还有各自的方法、内容和目的。需要特别说明的是,预算作为一种收支计划,有别于通常所说的财政计划。表现在:(1)程序不同。预算必须经过议会的审查与议决。预算在编制阶段称为概算,经过政府审核后代议机关批准前只能称预算案或者预算草案;经过立法机关审查批准后,称为法定预算或者简称预算;经过立法机关审批的执行结果称决算。而财政计划则无须经立法程序,是为适应政治上或者形式上的需要而建立的政府收支计划。(2)效力不同。预算的成立具有一定的法律约束力;而财政计划则没有,至多是具有指导性的行政行为。(3)期间不同。预算限于一个会计年度,而财政计划则有长期、短期之分。(4)内容不同。预算的内容主要是政府收入来源与支出项目的预计,而财政计划的内容则不仅仅包括国家的收