



公共政策论丛·专著 执行主编 余晖

《预算法》修改研究

贺绍奇◎著



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS



公共政策论丛

《预算法》修改研究

贺绍奇 著

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《预算法》修改研究/贺绍奇著. —北京: 中国财富出版社, 2014. 6
(公共政策论丛)

ISBN 978-7-5047-5164-5

I. ①预… II. ①贺… 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 (2014) 第 060533 号



策划编辑 寇俊玲

责任印制 方朋远

责任编辑 徐文涛 李瑞清

责任校对 梁 凡

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010-52227568 (发行部) 010-52227588 转 307 (总编室)

010-68589540 (读者服务部) 010-52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 三河市西华印务有限公司

书 号 ISBN 978-7-5047-5164-5/D·0101

开 本 710mm×1000mm 1/16

版 次 2014 年 6 月第 1 版

印 张 17.25

印 次 2014 年 6 月第 1 次印刷

字 数 310 千字

定 价 56.00 元

版权所有·侵权必究·印装差错·负责调换

序 言

2012年6月,《预算法》修正案二审稿提交十一届全国人大常委第27次会议审议后自7月6日发布,公开征求意见,到2012年8月5日截止日,共征集到31万多条意见,超过2011年《个人所得税法》修正案征求意见时收到的23万条意见。^①从社会各界对预算修正案二审稿评价来看,二审稿距离公众对《预算法》修订的企求相差甚远,尤其是在预算的公开透明上。2013年5月,国务院常务会议作出决定:下力气推动建立公开、透明、规范、完整的预算体制。形成深化预算制度改革总体方案,完善地方政府债务风险控制措施。削减、合并一批专项转移支付项目。扩大营业税改征增值税试点范围。形成资源税费和矿产资源有偿使用制度改革方案。国家发展和改革委员会《关于2013年深化经济体制改革重点工作意见》将建立“公开、透明、规范、完整的预算管理体制,形成深化预算制度改革总体方案,完善地方政府债务风险控制措施”作为2013年经济体制改革的重点。紧接着2013年召开的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》则更是对我国预算制度改革各个方面提出了明确具体的要求。^②在国有资本经营预算方面,提出“完善国有资本经营预算制度,提高国有资本收益上缴公共财政比例,二〇二〇年提到百分之三十,更多用于保障和改善民生”。^③具体国有企业微观层面,提出在国有企业改革上要“建立长效约束机制,强化国有企业经营投资责任追究。探索推进国有企业财务预算等重大信息公开”。并且对国有企业预算约束软化、铺张浪费现象严重也提出具体改革要求,即“国有企业要合理增加市场化选聘比例,合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费”。^④公共财政层面,强调预算的公开透明。一是从财税体制改革上要求“必须完善立法、明确事

^① 预算法修改收到33万条意见,专家建言强化监督 [EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/china/20120807/072412776420.shtml>, 2014年2月8日登录。

权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率、建立现代财政制度，发挥中央和地方的积极性”。二是对公共预算制度改革也提出了明确要求。①提出要“改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度”。②除了透明预算，还提出科学预算、合理预算的要求。要求“审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。建立跨年度预算平衡机制，建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制”。③就人大制度完善方面，提出了要“加强人大预算决算审查监督”。④在强化权力约束和监督方面，提出要加强预算约束。提出要“健全严格的财务预算、核准和审计制度，着力控制‘三公’经费支出和楼堂馆所建设”、“规范并严格执行领导干部工作生活保障制度，不准多处占用住房和办公用房，不准超标准配备办公用房和生活用房，不准违规配备公车，不准违规配备秘书，不准超规格警卫，不准超标准进行公务接待，严肃查处违反规定超标准享受待遇等问题。探索实行官邸制”。⑤社会保障预算层面，提出“健全社会保障财政投入制度，完善社会保障预算制度”。⑥军队和国防改革方面，也提出“健全军费管理制度，建立需求牵引规划、规划主导资源配置机制。健全完善经费物资管理标准制度体系。深化预算管理、集中收付、物资采购和军人医疗、保险、住房保障等制度”。

上述政策动向表明，执政党及决策者不仅关注公众对预算法修改的反馈和意见，而且是认真对待公众诉求。所有这些政策动向都表明：①新一轮预算制度改革要超越《预算法》二审稿；②明晰了政府《预算法》修订要达成的目标，即建立公开、透明、规范、完整、科学合理的预算体制；③将中央与地方事权、财权划分、从税制改革、地方债务风险控制与转移支付、国有资本经营预算、国有企业改革、军队与国防建设、人大制度完善等各个方面对我国预算制度进行全面改革，在预算法修改上进行整体构思与整体设计。基于此，本书研究并不只是局限于形式意义上的《预算法》文本修订，而是扩大到实质意义上预算法修订涉及诸多问题解决方案的研究。

本书分为总论与分论两个部分，一共12章和1个附件。总论部分是从整体的角度讨论预算法修改涉及的问题，共4章。

第一章“现行《预算法》实施后我国预算制度改革及《预算法》修订”对现行《预算法》实施后我国政府预算制度改革，从人大预算审查监督、参与式预算、部门预算、预算公开、国库集中收付制度、政府收支分类、预算

执行审计监督等8个方面进行梳理,描述了改革过程以及取得的成果,并对我国《预算法》修订提出到预算法修订二审稿公布历史过程进行了叙述和描述。

第二章“现行《预算法》存在的主要问题”分析和论证了《预算法》修订需要解决的主要问题,这些问题包括体制层面预算配置的问题,预算公开透明度低,实质意义上全口径预算还未真正落实,预算编制过于粗糙、部门预算改革仍需深化,公众参与机制缺失,国库集中收付制度改革不彻底甚至出现了逆转,预算执行审计监督存在不足以及法律责任制度缺失等8方面的问题。

第三章“《预算法》修订建议”提出了9个修订建议。一是完善人大预算权6条建议;二是政府内部预算权分配与制衡;三是中央与地方事权与财权的协调与匹配;四是预算公开透明6点建议;五是建立健全公众参与机制;六是就实现实质意义上的全口径预算提出的3条建议;七是落实真正意义上的国库单一账户制度;八是加强审计机关独立性,强化审计监督;九是法律责任制度完善的3条建议。

第四章“预算法修订要达至的目标及路线图”将预算法修订要追求目标分为近期目标与远期目标,基于这两个目标,设计了一个三阶段推进的路线图。即现阶段预算法修订要落实解决的建议,将来进一步修订和配套立法要落实解决的建议,以及在现阶段修订完成后到将来进一步修订和配套立法出台前可以采取的过渡性安排。

分论是对《预算法》修改涉及的专门性问题进行的探讨,共八章。

第五章“预算透明:域外经验”论述了韩国、美国、法国、巴西在解决预算公开透明上采取各种制度安排和法律机制,如参与式预算、审计法院和国会监督等。

第六章“政府性基金预算:问题及改进对策”专门分析和讨论了我国政府性基金预算存在的问题及改进的对策。

第七章“地方政府性债务预算管理”论述了我国地方政府性债务产生、演变及现状,分析论述了地方政府性债务预算管理目前存在的诸多问题,并就如何从预算管理上解决这些问题提出了治标之策和治本之道。

相对于《企业国有资产法》关于国有资本经营预算的立法,《预算法》修正案二审稿在国有资本经营预算立法毫无作为,令人失望。2008年《企业国有资产法》第六章“国有资本经营预算”,共5条。第58条是原则性条款,

第59条是关于国有资本经营预算收入范围的规定，第60条是有关国有资本经营预算编制原则的规定。它提出了两个基本原则，一是预算单列纳入本级政府预算，报本级人大批准；二是支出按当年预算收入规模安排，不列赤字。第61条则是关于编制职责分工的规定。它规定财政部门负责预算草案编制，履行出资人职责机构向财政部门提出由其履行出资人职责的国有资本经营预算建议草案。第62条是授权立法条款，它授权国务院制定国有资本经营预算管理的具体办法和实施步骤。与《企业国有资产法》相比，《预算法》修正案二审稿只有3条提及国有资本经营预算。一是第3条有关预算分类和分别编制的规定。预算分为公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算。二是第25条的授权立法条款，它规定政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算的收支范围，按照国务院的规定执行。三是第91条，仍然是一个授权性的条款，它规定政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算的编制、执行和实施步骤，由国务院依据本法作出规定。

本书认为：从预算约束的角度而言，公共财政和国有企业如同供给政府财力的两个钱袋子。如果预算法不能把两个钱袋子同时看住，就无法对公共权力形成有效约束。因为如果预算法只管住了公共财政一个钱袋子，政府很容易把手伸向另一个钱袋子——国有企业。国有企业软约束与公共财政预算软约束是紧密相关的，国有企业风险、财政风险与金融风险也是相通和相互传染的。因此，本书认为，①国有资本经营预算和公共预算法治建设必须是两手抓，两手都要硬。②国有资本经营预算制度建立健全，公开透明关系到公共治理水平和公司治理水平的改善和提高。《企业国有资产法》《预算法》把国有资本经营预算立法权授予政府实际上就是赋予了政府不受限制和不受约束的对国有企业财力完全支配权。许多人认为，国有企业股份制改革就可以有效地实现政资分开、政企分开，上述问题就不存在了，但美国政府对两房接管，美国纳税人被迫为两房债务承担无限责任的事实证明，民事法律关系上的政资分离、政企分开对政府而言就是一扇虚掩的门，根本不能对政府形成有效约束。

第八章“域外教训：预算外纳税人承担无限责任的美国政府资助企业”一章通过两房事件来论证上述论断。本章分析和论述了美国政府资助企业——两房与美国2007年、2008年金融危机的关系，两房如何由一个政府所有公司从政府预算剥离出去并演变为私人私有上市公司，然后滥用政府隐含过度冒险推动金融危机爆发并陷入倒闭，并迫使政府接管、注资救助，让美

国纳税人为其承担无限责任的。通过两房案例解剖,笔者期望决策者必须认真对待我国地方融资平台、国有企业预算软约束以及在公共预算约束效力加强情况下蜕变为各级政府不受预算约束的第二财政的潜在危险。

在第八章基础上,本书用了四章对国有资本经营预算进行专题研究。

第九章专门研究了国有企业利润上缴及国有情况,第十章专门分析现行国有资本经营预算制度存在的问题,第十一章剖析了行政性垄断行业租、税、利及租金的流失,对第十章提出的问题进行进一步佐证。第十二章就国有资本经营预算制度的完善提出了若干建议。

《预算法》修订实际上并不只是形式意义上的修订,而是涉及预算的整个法律体系的改进与完善,因此,需要整体构思,分步实施,本研究提出了一个粗略的路线图。目前预算法修订,学界和社会各界提出许多修改要求或建议,这些修改要求或建议有的只是涉及程序、技术性规范的改进与完善,有的修订主张和建议实际上已经超越了形式意义上的预算法修订,涉及预算法有关相关配套法律制度和法律体系的完善,但更多的则涉及我国经济体制、政治体制改革及法治的建设,这些改革非常复杂,目前无论是学界还是政府决策层面均未有成熟的构思和清晰明确的规划,因此,现阶段将这些改革的宏愿纳入立法并不现实,一是立法技术上做不到,二是将不成熟想法转化为立法,反而可能给改革设置障碍,限制改革创新的法律空间。动辄采取授权立法是一个非常简单可行的解决办法,但授权立法泛滥将损害预算法的权威性,还有可能导致被学界广泛诟病的类似预算法修订二审稿出现的立法部门化。本书在广泛吸收学界研究成果以及预算法修订二审稿取得成果的基础上,对我国预算制度改革取得成果、仍然需要通过预算法修订要解决问题以及修订改革建议提出系统的论述,并设计出了一个框架路线图。

本书还认为,《预算法》修订不仅只是涉及具体制度的修补完善,许多涉及体制的改革和相关法律体系的完善,不可能一蹴而就,尤其是人大制度改革与完善、中央与地方事权与财权的协调匹配等需要在整个行政体制和法治建设中才能最终得以完善,因此,预算法修订应把国务院目前提出建立公开、透明、规范、完整预算体制作为近期目标,把实现民主预算、民生预算、法治预算作为远期目标,基于这些目标追求,预算法修订可以采取整体构思,分步实施的策略。

预算公开透明应当是现阶段预算法修改应优先考虑的目标。本书认为,预算法修订应把预算公开、透明、规范以及公众参与作为现阶段预算法修订

优先考虑的目标，预算公开透明必须涵盖整个预算周期的全过程，所有参与编制、预算审批、预算监督的政府及政府部门、人大及其常委会、相关专业委员会与工作机构，审计机关都要承担法定公开义务，还包括从政府预算获得收入的实体或机构，如承包商或供应商等。预算公开透明不仅可以便利公众参与，社会监督，同时可以为其他预算制度改革创造更有利的条件。同时，预算法修订应确立公众参与机制，让公众和民间组织能够有效参与，以充分发挥社会监督作用，预算公开透明、公众参与在一定程度上可以弥补我国人大制度改革滞后，人大在目前难以承担起守护好纳税人“钱袋子”重任的缺陷。

现阶段人大预算审查监督应把重心落实在人大专业委员会和人大常委工作机构审查监督能力建设上。包括人力、财力、时间上应给予充分的保障。这就需要在编制上、预算上和预算初审时间上给予充分的保障性安排。

地方政府债务问题治标之策是地方政府政府性债务必须去隐性化，做到公开透明，但治本之道还是要把目前中央与地方总公司关系变成各自独立承担责任的母子公司关系。导致我国目前地方政府债务问题的根源表面上来看，是中央与地方事权与财权不匹配，但究其本质还是在中央与地方权责法律关系上存在的问题。通俗一点说，我国宪法和组织法确立的中央与地方之间关系是总公司与分公司的关系，而不是母子公司的关系，分税制改革对事权与财权的划分并没有改变中央对地方政府债务承担的隐性担保责任，正是中央对地方这种隐性担保给地方政府不负责任的举债提供了激励，导致地方政府预算软约束，因此，在当前体制下，唯一能够对地方政府债务进行有效控制的只能是中央政府，现阶段中央政府采取改革措施核心目的也就是确保中央政府能够实施监控。但中央政府对地方政府债务管控的目标时常与中央政府要求地方政府承担职责是相互矛盾的，如2008年金融危机后，中央政府就要求地方政府在刺激经济增长上有更多的投入，但同时又无力解决地方政府面临的财力困境，其结果就是中央政府默认甚至放任地方政府融资平台进一步泛滥。这一事实表明，中央政府对地方政府债务管控往往因为中央政府的短期化行为而具有很大的随意性，是不可靠的，市场会出现失灵。因此，从长远来看，要从根本上解决地方政府债务问题，单是政府内部进行事权和财权调整是不够的，更重要的是要找到让中央政府和地方政府都必须负责的一种体制和机制。这种体制与机制安排必须能够产生如下效力：地方政府负债必须是基于政府的财政信用，而非是上级政府的信用、也非非财政的商业

信用；债务负担是不可能转嫁的，所有制度安排不会给债权人、债务人转嫁债务风险提供激励。

国有资本经营预算收入经过财政部的手通过资本性支出、费用性支出又基本上全部回到了国有企业，与上缴利润前所不同的是，通过预算支出在国有经济系统内部摊匀了，平均化了，实现了国有经济系统内所有企业和职工都利益均沾。国有资本经营预算一个基本目标应当是实现出资人资本收益最大化，而目前国有企业上缴的利润只有微乎其微的部分通过转移支付花到了宪法上全民所有者身上，而且还是间接受益。

现行国有资本经营预算中收入与支出安排既不合法也不合理。一是目前国有企业利润上缴方案采取的分类按不同比例上缴的方案既不合法，也不合理。首先，国有企业税收可上缴利润不缴不合法。国家出资企业利润分配本质上仍然属于公共预算管理范畴。任何未经过宪法所规定公共预算程序的收和支都是与宪政和法治精神相背离的，也不利于市场经济体制完善和国有上市公司治理水平的改善。目前，绝大部分国有企业利润没有上缴，没有纳入公共预算管理，缺乏透明度和监督，这是与法治精神相违背的。二是分类按不同比例上缴方案不合理。企业分类按不同比例上缴利润缺乏充分的理论依据，也偏离了国有资本经营预算的初衷和预算管理目标，而且混淆了国有企业利润上缴与国有资本经营预算收入的性质，从而导致把本应放置到国有资本经营预算的宏观调控、收入分配调节、国有经济布局与结构调整等功能错误定位到了利润上缴制度安排上。三是上缴比例太低，因为国有企业层面预算极其不透明，缺乏有效监督，因此，实际上大部分利润仍然未纳入预算。四是国有企业融资收入（包括资本市场直接融资和银行贷款）等未纳入预算。考虑到这些融资收入政府仍然承担隐性担保责任，就必须纳入政府预算调整范畴。

从支出的角度而言，一是从整个国有资本经营层面而言，上缴利润绝大部分用于资本经营预算支出抵消了国有资本经营预算的实施效果，甚至可能导致经营不善国有企业和职工吃整个国有经济的大锅饭。二是从国有企业层面而言，企业预算支出不透明、缺乏有效监督。

从国有资本经营预算编制来看，尽管形式上财政部编制的国有资本经营预算要经过各级政府批准，并通报给同级人大，但由于缺乏明确的标准和规范，预算编制科目及具体预算安排随意性非常大，而且极其不透明，难以发挥预算的约束和监督作用。

学界虽然对现行作法提出了有价值的批判,而且对分类方法和比例确定提出了加以完善的解决思路,并进行了理论上的论证,但并没有就如何分类、各类国有企业比例如何确定等提出切实可行的操作方案,而且与现行利润上缴方案一样,过分夸大了利润上缴在国有资本经营预算中的作用和功能,错误地把国有资本经营预算宏观调控和调节功能置入国有企业利润上缴制度安排上。

本书就国有资本经营预算制度完善提出十个建议:

1. 加快资源税费体系改革,租、税、利严格区分,明晰各自征缴渠道,强化企业成本核算,夯实资源性企业利润。

2. 加快垄断行业改革,消除垄断行业对消费者福利的侵蚀,最大限度减少行政性垄断行业对垄断租金的摄取和内部人对租金的瓜分。

3. 扩大国有资本经营预算覆盖的范围,实行全覆盖,尤其是目前还没有纳入的铁路运输、金融行业的利润上缴。

4. 加大财政转移支付在国有企业上缴利润的比重,增强国家宏观调控能力,让国有经济主导作用在国有资本经营预算中得到落实。

5. 国有资本经营预算应更多体现国有企业的全民性质,让全体民众都能从国有企业创造收益中获益。

6. 利润上缴允许采取多种形式,但对垄断行业与竞争性行业应区别对待。

7. 在改革过渡时期,国有资本经营预算应根据各预算支出目标分别设立若干专项基金,将国有企业上缴利润分别纳入这些专项基金,进行专项预算管理。

8. 对于那些不能退、不能倒的国有企业,国有资本经营预算不仅要涵盖国有企业的利润收入与支出,而且也应涵盖国有企业的融资收入与支出。

9. 协调好国有资本经营预算与国有企业预算之间的关系,提高国有企业层面预算的透明度,加强对企业预算的监管和社会监督。

10. 加强国家预算立法,提高国有资本经营预算透明度,使其置于公众严密监督之下。

贺绍奇

2014年3月

目
录

第一章 现行《预算法》实施后我国预算制度改革及《预算法》修订	1
一、我国政府预算制度改革	1
二、预算法修订	19
第二章 现行《预算法》存在的主要问题	21
一、体制层面预算权配置问题	21
二、预算公开透明度低	30
三、全口径预算还未真正实现,预算完整性改革还没有完全到位	34
四、预算编制过于粗糙,制约了部门预算改革的深化	37
五、公众参与机制缺失	39
六、国库集中收付制度改革不彻底,甚至出现了逆转	40
七、预算执行审计监督存在不足	42
八、法律责任制度缺失	44
第三章 《预算法》修订建议	46
一、完善人大预算权	46
二、政府内部预算权分配与制衡	50
三、中央与地方事权与财权的协调匹配	51
四、预算公开透明	52
五、建立健全公众参与机制	54
六、落实全口径预算	55
七、落实真正意义上的国库单一账户制度	57
八、加强审计机关的独立性,强化审计监督	57
九、法律责任制度的完善	57

第四章 预算法修订要达至的目标及路线图	59
一、预算法修订要达至的目标	59
二、实施路线图	59
第五章 预算透明：域外经验	63
一、财政透明、预算公开	63
二、美国国会对预算执行的控制、监督与问责	66
三、参与式预算	70
四、民间组织在推动预算透明和参与式预算改革中的作用： 韩国经验	75
五、预算独立审计监督：法国审计法院	79
第六章 政府性基金预算：问题及改进对策	81
一、政府性基金及政府性基金预算概况	81
二、政府性基金预算存在的问题	84
三、改进对策	91
第七章 地方政府性债务预算管理	96
一、我国地方政府性债务的产生、演变及现状	96
二、地方政府性债务预算管理上面临的问题	103
三、地方政府性债务预算管理的对策建议	105
第八章 域外教训：预算外纳税人承担无限责任的美国政府 资助企业	108
一、美国政府资助企业	108
二、美国政府对两房接管及国有化：纳税人的无限责任	109
三、两房的诞生及演变	113
四、两房作为特殊政策目的企业享有的特权及滥用	120
五、吸取的教训	128
第九章 国有企业利润上缴及资本经营预算制度演变	131
一、国有企业利润上缴制度的演变	131
二、恢复利润上缴前国有企业利润上缴情况	137
三、国有资本经营预算试行以来国有企业恢复利润上缴的情况	139
第十章 现行国有资本经营预算制度存在的问题	158
一、经营预算未体现全民性质	158
二、大量国企未纳入预算管理范畴	165

三、非竞争性国企租、税、利混同	166
四、利润上缴具体方案存在诸多问题	177
第十一章 行政性垄断行业租、税、利及租金的流失	188
一、资源性行业资源税费体系存在问题及租金流失——以煤炭、 石油行业为例	189
二、金融行业国有资产管理体制及盈利状况	204
三、自然垄断行业改革及盈利状况	210
四、邮政业改革及盈利状况	215
五、烟草专卖行业的盈利分析	217
第十二章 国有资本经营预算制度的完善	223
一、严格区分租税利	223
二、加快垄断行业改革	224
三、扩大国有资本经营预算覆盖范围	224
四、提高国有企业利润上缴公共财政的比重	225
五、预算更多体现国有企业全民性质	225
六、上缴利润多样化	227
七、设立专项基金管理国有资本经营预算收入	227
八、预算应涵盖重要国有企业融资收入	228
九、提高预算的透明度	228
十、加强国家预算立法	229
附 录 《预算法》修正草案与现行《预算法》对照表	230

第一章 现行《预算法》实施后我国预算制度改革及《预算法》修订

一、我国政府预算制度改革

1994年3月22日第八届全国人大通过了《预算法》，1995年1月1日，《预算法》正式生效实施。1995年11月22日，国务院颁布了《预算法实施条例》。自1999年开始，我国启动了预算改革，重新构造了预算编制和执行过程，在许多方面取得突破性的发展，如部门预算制度、政府采购制度、国库集中支付制度、财政转移支付制度、收支两条线制度等。

（一）人大预算审查监督改革

1982年宪法赋予人大有权审查、批准预算和预算执行情况的报告。1994年《预算法》对人大享有的预算管理权的规定只有两条，第12条是关于全国人大及其常委会对预决算的审查、批准权及预算执行监督权，第13条规定地方各级人大及其常委对预决算的审查、批准权和预算执行监督权，但对于人大及其常委会如何行使这些权力却没有任何规定。

1999年12月，全国人大常委会通过了《关于加强中央预算审查监督的决定》，对人大如何行使预算审查、审批和预算执行监督权做出了比较具体的规定。一是在常委会设立预算工作委员会，负责预算草案的初审；二是改革预算审查程序，要求政府预算提前一个半月交给人大财经委和预算工委进行初步审查，根据预算工作委员会和人大财经委员会审查意见，再由全国人大进行审查批准；三是要求中央预算执行过程中，需要动用超收收入追加支出时，应当编制超收收入使用方案，由国务院财政部门及时向财经委和预算委通报情况；四是实施审计法，人大常委会要求政府审计机关每年向它报告预算执

行情况，加强了对预算执行的监督。2000年，全国人大选择教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部4个部门，作为向全国人大报送部门预算的试点。2001年，向全国人大报送的部门预算增加了公安部、水利部等部门，由2000年的4个增加到26个。

2006年8月27日，第十届全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，就审查和批准决算，听取和审议国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告，听取和审议审计报告等做出了规定。其中第15条、第16条规定了人大常委会介入预算监督的时间。第18条规定了人大常委会对决算草案和预算执行情况报告要重点审查的内容，即①预算收支平衡情况；②重点支出的安排和资金到位情况；③预算超收收入的安排和使用情况；④部门预算制度建立和执行情况；⑤向下级财政转移支付情况；⑥本级人民代表大会关于批准预算的决议执行情况。

（二）参与式预算改革

地方各级人大也进行了各种改进和加强人大预算审查、批准以及预算执行监督的尝试。如人大预算修正、追加预算听证、预算草案向社会公开、公众参与等。据统计，截至2002年年底，有近30个省、自治区、直辖市人大常委会通过了有关人大预算监督的条例。这30个省市自治区有关人大预算审查监督的地方法规中，有以下几个方面突破：①有4个地方法规规定了就重大问题举行听证会。②有3个地方法规规定了人大代表预算修正权。③有16个地方法规规定了对超收收入使用的审查监督。^①

目前，湖北、山西、广东地方人大已经在地方立法中对预算修正案的提出和表决进行了规定。《广东省预算审批监督条例》第14条第1款规定：“大会主席团、人民代表大会常务委员会、人民代表大会各专门委员会、人民代表大会代表10人以上联名，可以书面提出预算草案修正案。修正案必须对所提议的事项、理由作出详细说明，提出增加支出的修正案，必须相应提出增加收入或减少其他支出的具体方案。”第14条第4款规定：“对交付表决的预算草案，有修正案的，先表决修正案，再就有关预算的决议草案进行表决。修正案通过后，同级人民政府应按照决议修改预算。”

在实践层面，一些地方人大进行各种参与式预算改革尝试。2004年11

^① 张树剑：《中国省级人大预算监督制度研究》[D]，上海：复旦大学，2011。

月，河北人大财经委举行了省本级教育资金预算草案听证会。2005年11月举行了本级农业、水利、林业部门预算草案听证会，两次预算听证会的参加者不仅包括政府综合部门的官员，还包括社会人员、学生家长、专家学者和基层工作者。2004年12月15日，江苏省响水县举行财政预算安排听证会，就2005年财政预算安排听取社会各界意见，预算听证会参加者包括县乡镇机关干部代表、社区居民代表、农民代表、中小学校教师及部分人大代表、政协委员近百人。^①在这些参与式预算改革尝试中，最具有影响力的是浙江温岭参与式预算改革。

2005年开始，温岭市在新河、泽国两镇率先进行参与式改革尝试。在试点基础上，温岭市人大常委会按照“由点到面”“由下而上”“由表及里”“由软变硬”的路径进行推进，将参与式预算从2个镇推广到6个镇，直至2010年全市每个乡镇（街道）；并由镇提升到市一级，相继开展部门预算民主恳谈会、人大代表团“一对一”审议部门预算、预算公开等探索。

从2005年7月到2007年4月，浙江温岭新河镇连续三年进行了参与式预算改革尝试。新河镇参与体现在预算审议与执行三个环节，即会前初审、大会审议和会后监督。会前初审阶段，是指人大召开之前，镇人大主席团领导下的人大财经小组组织召开初审民主恳谈会，恳谈会邀请各方民意代表（人大代表、各协会、社会团体、各界代表）和公民（自愿参加）参加。镇政府的预算草案提前发给参会人员，财经小组成员分为工业、农业、社会三个专门小组，与民意代表、政府人员一起对预算报告进行商谈，民主恳谈会后形成初审报告。进入第二个阶段——人大审议阶段。人大审议时，先由政府负责人进行预算报告，初审小组组长做初审报告，然后再由人大代表就预算提出质询，根据“一问一答”的原则，由政府相关负责人对询问进行解释和回应，会议结束后，由镇人大主席团和政府召开联席会议，根据代表意见对预算进行修改，形成新的预算草案，再提交人大会议分组讨论。在预算审议期间，5名以上人大代表可以就预算内容联名提出预算修正案，若联名提案获得全体代表半数以上支持通过，则其成为预算的一部分。在人大通过预算案后执行过程中，镇人大财经小组作为财经监督常设机构，对政府预算执行情况进行监督，可随时了解政府预算执行情况，政府每季度向人大财经小组汇报预算执行情况，政府预算调整应提交人大财经小组备案，重大调整以及使用

^① 马骏．中国预算改革的政治学：成就与困惑 [J]．中山大学学报（社会科学版），2007（3）．