

财税法定视域下全口径预算的 实施困境及其走向

杜坤

(西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120)

摘要:新近颁布的《预算法》第4条规定将政府所有收支纳入预算管理,即实行全口径预算。设置该条的初衷是实现对政府所有收支行为的法律控制,然而由于法律条文间的冲突、部门既得利益的守成、繁多法定支出的横亘以及人大预算监督的失范等诸多因素,不同程度地存在阻遏了该条原有“控权”品性的彰显。因此,修正预算法律规则以及权力结构的调整是化解全口径预算实现困境的法治走向。

关键词:《预算法》;全口径预算;法律冲突;部门利益;权力结构

中图分类号:DF432.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2015)05-0063-11

The Thinking of the Road to the Whole Caliber Budget in Fiscal and Taxation in a Legal Perspective

DU Kun

(School of Economic Laws, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: The newly promulgated “budget law” stipulated in article 4 that all government revenues should be brought into the budget management, namely the whole caliber budget. Its original purpose is to realize the legal control of government revenue and expenditure behavior, however, due to the conflict between the law, department of vested interests conformity, various legal spending and budget supervision of National People’s Congress of anomie, and many other factors exist in different degrees to thwart the citizens of the character of the original “control”. Therefore, the revised budget legal rules as well as the power structure adjustment is to resolve the all caliber plight of budget implementation solution.

Key words: budget law; whole caliber budget; conflict of laws; departmental benefit; power structure

收稿日期:2015-06-10

基金项目:国家社会科学基金重大课题项目“国家治理现代化视角下预算法治化研究”(14ZDC015);西南政法大学研究生科研创新计划博士重点项目“预算法现代化的追问——兼评2014年《预算法修正案》”(XZYJS2014011)

作者简介:杜坤,男,西南政法大学经济法博士研究生,主要从事经济法、财税法研究。

蕴含着鲜明中国特色的全口径预算既是中国深化财政体制改革的特殊产物,又是经过数十载反复酝酿与思考的成果。尤其在十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的“实施全面规范、公开透明的预算制度”的时代背景下,无论是全面预算的要求抑或是政府财政收支透明的规范,终须回归到全口径预算这一前置性问题上来。

新近颁布的《预算法》第4条言明,“政府所有收支都应纳入预算管理”,即实现政府收支的全口径预算。此条文备受财税法学界褒奖与推崇,认为全口径预算是一场悄然发生的财税制度革命^[1],足以见得其在财税体制改革中的分量与地位。实际上,从全口径预算概念,预算规则体系完备程度以及改革实践评估维度进行品察,此项改革成果的效能难言乐观。法律条文合理性瑕疵以及相互冲突、部门既得利益的守成、繁多的法定支出以及人大预算监督的失范等诸多因素阻遏了全口径预算规范政府收支“控权”品性的彰显。如果任由此等问题任意发展,则全口径预算极有可能在长期的预算博弈中沦为政治性宣誓。因此,如何在现有法律框架内破解全口径预算的实施障碍是财税法理论与财政实践亟需认真对待的问题。

一、透视全口径预算法律规则设置的旨意

以往财政学、经济学对全口径预算内涵从不同维度展开研析,立法与行政层面和预算文件完整性是较为典型的观察视角,不可否认,从立法与行政两个层面揭示了全口径预算制约与监督的内涵,^[2]但忽视了预算过程的政治性,对全口径预算所暗含的权力结构分析不足;而预算文件完整性进路对于预算公开,^[3]强化社会主体的预算监督颇有助益,却忽略了预算过程中各个机构之间的利益博弈对预算文件完整性的影响。可以说,上述两种视角仍有改进之余地。在新《预算法》颁布后,以法律规则的形式对全口径预算予以固化。十分遗憾的是,财税法学界对全口径预算法律本质的探究欠缺应有的理论关怀。

财政法定原则无疑是解读全口径预算法律本质的利器,其要求财政领域的基本事项应由立法机关通过法定程序制定法律加以规范,^[4]尤其在“社会国家”语境下,其规范政府财政权的功能与品质日益凸显。实际上,财政法定从纵横两个维度展开,横向维度上以立法机关与行政机关之间的权力配置为重心,涵摄财政权的授予与规制;纵向维度上以行政机关财政权力的规范为重心,以法定的实体标准,程序要求以及责任后果构筑政府财政权规范运行的法治框架。全口径预算可以追溯到古典预算中的“预算全面性原则”,^①要求在同一财政年度的国家整体收支,应该无遗漏地全数被载明在预算草案或者预算文书之中,使得议会能以整体财政收支情形作为审查与监督的考量因素。毋庸置疑,全口径预算就是财政法定原则的践行者和布道者,以对政府所有收支的预算控制为手段达致政府财政权规范化运作的终极目标。《预算法》第4条透射出人大预算审批权增强和政府预算编制权、执行权受限的基本脉络,足以为该条的设置提供富有解释力的注脚。

纵观我国预算“二上二下”的编制流程,不难发现其中充斥着人大与政府预算权力的博弈。人大预算审批权能否在无声的预算审批战役中赢得胜利,取决于预算编制质量的高低。除了各级政府领导的偏好、会计规则的限制、财政政策与法律变动等因素影响预算编制质量的因素外,预算编制范围的选择势必是决定预算编制质量的核心要素。如果预算编制中仅仅涵摄部分政府收支,则导致未纳入预算的政府收支游离于人大预算审批权之外。体量惊人的预算外资金不仅成为扰动市场经济秩序的干扰

^① 我国的学者著述中,“预算全面性原则”也被称为“预算整体性原则”或者“预算完整性原则”。尽管表述略有不同,不过其内容均是要求政府所有收支都应纳入预算之中。(参见蔡茂寅:《预算法之原理》,台北元照出版有限公司2008年版,第37-40页。)

项,还极易出现权力寻租等负面效应,我国1983—2004年预算外资金的“治乱”过程便是明证。^①此时,人大预算审批权便会出现“空心化”,成为一枚不具有实质话语权的橡皮图章。与此相反,全口径预算对于政府预算编制来说,则是一项禁止性规定,给政府预算编制带上了“紧箍咒”,杜绝政府在预算编制环节对政府收支纳入预算的任意取舍,规范政府预算编制权。对于人大而言,全口径预算则是正面的权力清单,人大预算审批权范围从以往的部分政府收支扩展到政府全部收支,对于扭转“强政府、弱人大”的怪相无疑是一剂良方。

此外,经人大审议通过的预算案成为各级政府财政部门执行的依据。以往预算执行过程中,频繁发生预算调整致使预算案的权威性和刚性有所减损。究其原因大致包括预算编制中“预测误差”和各级政府预算利益驱动的“人为因素”两种,除“预测误差”客观原因外,频繁发生的预算调整是政府预算执行自由裁量权过大,尤其是绕过人大预算审批,政府直接进行预算调整对预算案刚性和权威损伤最大。基于此,全口径预算一方面提高了预算编制的科学性,减少“预测误差”,另一方面为政府财政部门执行预算案提供了全面的行动准则,限缩政府预算执行自由裁量权的适用范围。

总而言之,《预算法》第4条设置的旨意是将人大预算审批权适用范围予以扩容,即从部分政府收支扩展到所有政府收支。与此相对,政府预算编制权的自由度大为降低,从原来有选择的适用转变为预算编制应全面覆盖政府所有收支。全口径预算背后暗含“法律意志”与“权力意志”角力,其最终落地生根仰仗于“法律意志”在预算编制、审查、监督等方面占上风,依赖于预算法治对政府财政权力的刚性约束,以期防范权力滥用的负外部性效应。^[5]此外,全口径预算将徘徊于预算之外的资金回归“制度笼子”,降低了对国家宏观调控与综合信贷平衡的冲击与破坏,抑制了地方政府以及政府部门实现部门利益最大化的原始欲望。尽管说全口径预算能为财政管理体制变革带来诸多的正面效应,但是这些良好愿景的实现绝非依靠《预算法》第4条的单打独斗便可获得的,尚需其他预算法律规则的配合与协调。甚至可以说,预算法律规则的良莠是全口径预算终极目的直接决定因素。鉴于此,我们有必要进一步检验支撑全口径预算的法律规则能否成为财政体制改革的“良法善治”。

二、全口径预算实施的法律困境

诚如学者所言:“在法律体系化的过程中会检查法律规定之间竞合、冲突以及调和问题,以贯彻法律所立基的原则,去除期间的矛盾,使法律规范全体在争议实践上,朝向统一的方向发展。”^[6]同样,全口径预算实现依赖与其他法预算法律规则所形成的制度耦合。本文认为,在现有预算法框架内,第4条与其他条文之间并未形成良好的规则合力,在此语境下,全口径预算的应有效能会因法律条文合理性欠缺以及相互冲突而消解殆尽。

(一) 财政收入与预算收入之间的裂痕:全口径预算规制重心的选择

依财政学理论,政府收入与财政收入在内容上并无二致,均以满足政府履行职能所需而向社会筹

^①当我国从计划经济向市场经济迈进时,财政管理体制也相应调整,由“统收统支”转变的“分权让利”。由于组合式的“分权让利”财政政策诱使预算外资金在1978—2006年22年间非常规无序膨胀,以预算外资金的总规模为例,1978年仅为347.11亿元,而28年后则是3854.92亿元。预算外资金野蛮生长,不仅扰乱国家宏观调控的布局,也破坏了综合信贷平衡。党中央、国务院、财政部不得不采取“抑制生长”的财政政策阻断预算外资金恶性膨胀,主要财政政策有:1983年《预算外资金管理暂行办法》、1986年《关于加强预算外资金管理的通知》、1988年《关于加强行政事业性收费管理的通知》、1996年《国务院关于加强预算外资金管理的决定》以及2001年《关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理的意见》等。尽管对预算外资金的控制力度不断加强,但治理效果却差强人意,甚至陷入了“治理—规范—不规范—再治理”治乱循环当中。(以上数据参见中华人民共和国财政部:《中国财政年鉴2007》,中国财政杂志社2007年版,第411—412页)

集的一切资金。^[7]在政府预算管理中,政府收入将被转述为预算收入。因此,在理论上《预算法》第4条第1款规定的预算收入应与政府收入划等号。然而事实却并非如此,我国政府财政报告公布的预算收入并不等于实际的政府收入,政府收入与预算收入之间的数据差额已成为“公开的秘密”。《预算法》第4条第2款试图将政府收入与预算收入之间的数据空隙进行无缝对接,但难改差额之客观事实,二者并未完全对接。造成巨额数据空隙的根源在于对政府非税收入有限的预算控制。

按照《财政部关于加强政府非税收入管理的通知(财综[2004]53号)》(以下简称《通知》)规定,政府非税收入管理范围包括,行政事业性收费、政府性基金、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入等。根据《预算法》第5条之规定,预算包括了一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。由于一般公共预算和社会保险基金预算的范围相对确定,则在政府非税收入转述为预算收入时,第5条试图扩大政府性基金预算、国有资本经营预算的适用范围将所有政府非税收入予以吸纳。由于非税收入预算是政府性基金预算和国有资本经营预算的上位概念,此条文的合理性值得推敲。可以说,第5条非但不会修复政府收入与预算收入之间的数据空隙,反而使数据空隙的正当性与合法性增强。笔者认为,全口径预算的规制重心倾向于修复此种数据裂痕,但在现有复式预算框架下修复效果却不容乐观。

(二) 政府非税收入预算体系分类模糊:松动全口径预算规制重心

非税收入预算并不等同于政府性基金预算和国有资本经营预算。以非税收入子项目的彩票公益金为例,在《通知》中彩票公益金与政府性基金是并列关系而非种属关系,吊诡的是,《彩票管理条例》第33条却将彩票公益金纳入政府性基金预算。对此种现象的唯一解释是,彩票公益金纳入政府性基金预算并不是因为其性质相同或类似,而是一种工具主义或者政策导向的便宜选择,但是此种规则以不合理的外在形式掩盖了非税收入分类过程。

除了彩票公益金外,其他非税收入的预算分类同样也存在上述问题。最为典型的是不具有政府性基金性质的土地出让金亦被纳入政府性基金预算,2011年国有土地使用权出让收入3316.24亿元,国有土地使用权出让收入安排的支出2931.99亿元。如果扣除上述数字,全国政府性基金仅剩8193.39亿元,政府性基金支出也只有6777.44亿元。此外,将2010年《全国政府性基金项目目录》与2011年《中央政府性基金收入预算表》相对比,发现不属于政府性基金预算的收入还包括,新增建设用地有偿使用费收入、中央特别国债经营基金财务收入、船舶港务费收入、铁路资产变现收入等。政府非税收入的种类繁多复杂,具有异质性强而同质性弱的特征,^[8]从提高法律条文规则效能的角度看,所有政府非税收入纳入预算之后并不意味着都纳入政府性基金预算或者国有资本经营预算,而应该针对不同非税收入项目的性质和特点施以具体的预算控制方式。政府非税收入预算体系的模糊不仅对控制非税收入无益,还不利于全口径预算修补预算收入与政府收入之间的裂痕。

(三) 政府性基金预算的动态扩张:弱化全口径预算规则控制力

从政府收入层面考察,《通知》中将政府性基金定义为各级政府及其所属部门根据法律和中共中央、国务院有关规定,为支出某项公共事业发展,向公民、法人和其他组织无偿征收的具有专项用途的财政资金。从上述规定看,政府性基金的适用主体是各级政府及其所属部门,征收法律依据是法律、行政法规以及中共中央、国务院的有关规定,征收目的在于支应公共事业和公共基础设施,征收的对象是公民、法人和其他组织,征收的方式是无偿征收。

从预算管理层面考察,《预算法》第9条将政府性基金预算规定为依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金,专项用于特定公共事业发展的收支预算。与上述政府性基金概念相比较,不难发现政府性基金预算概念发生了很大的变化,一方面是征收法律依据的变化,另一方面是政府性基金征收与征收对象之间存在特定关联。但征收方式上却从无偿

征收变成了无偿征收与有偿服务相结合,即政府性基金预算的范畴有所扩容,最终结果是政府性基金预算的范围已远大于政府性基金财政收入的范围,形成了政府性基金与政府性基金预算概念之间裂痕。

政府性基金预算概念的扩容是为了弥补非税收入预算控制的缺省。初衷无疑是良好的,但会造成概念使用的混乱,在财政收入中政府性基金收入是非税收入的子集,而在财政预算管理中,除国有资本经营收入预算以及一般公共预算中的非税收入外,其他非税收入预算却是政府性基金预算的子集。另外,非税收入预算单凭扩张政府性基金预算难以有效规制,甚至会引发财政收入预算管理的混乱。非税收入是国家基于基本制度框架中规定的权力和权利的衍生物,^[9]扩张后的政府性基金预算不能有效说明非税收入的取得依据是基于公共产权还是公共权力。在以往的制度惯性的促使下,政府仍会按照无偿征收方式进行,财政权力亦会处于扩张状态。

(四)《预算法》第28条对法律保留的突破:撼动全口径预算规则确定性

较之于《预算法》第27条对一般公共预算收支范围的详细规定,第28条就政府性基金预算、国有资本经营预算以及社会保障基金预算(以下简称后三本预算)的收支范围以授权立法方式,转交给法律、行政法规和国务院的规定执行。但依《立法法》第8条法律保留之规定,财政、税收等基本制度只能由全国人大及其常委会制定法律,即便是授权国务院制定行政法规,授权之目的、范围与程序亦应明确清晰,禁止国务院以转授权的形式将财税立法交给相关部委。这说明与全口径预算相关法律依据的最低层次应是人大授权制定的行政法规。^[10]第28条对后三本预算收支范围的授权立法游走于法律保留边缘且有所突破。事实上,在《预算法修正案(二审稿)》第25条中将后三本预算收支范围的规定授权给国务院已饱受诟病,然而,第28条并未完全治愈该遗留问题。尽管第28条在文字表述上增加法律、行政法规后,法条行文趋于严谨,但难改后三本预算收支范围法规缺失的现实。充斥在预算编制、执行过程中大量的财政政策越位适用在预算实践比比皆是。^①

当代政府行政职能不断扩张和财政机能持续延展已成为不争的事实。与此同时,“随着政府规模的扩大,决策权日益从选举产生的立法者手中转移到非经选举的官僚手中”,^[11]这使得以下两种倾向成为可能:一是社会经济之相关立法权开始逐渐向行政靠拢与集中,授权立法成为一种常态和必然;二是行政本身各项赖以成立的要素中财政的重要性日益凸显,财政作用和财政行为对行政的决定性也进入人们的视野。与此相适应,财政收入行为作为财政行为中最活跃的组成,更加重视其行为的合法性。^[12]然而合法性欠缺的财政政策的尖刀将逐步撕裂全口径预算,收支范围摇摆不定的后三本预算与全口径预算确定性之间的紧张关系会逐步突显。

三、全口径预算实施的现实困境

除了对预算法律条文合理性以及相互冲突展开研析外,还应将全口径预算放置在“中国语境”的预算实践当中予以考察。不难发现,政府部门对非税收入“圈地”思想仍带有计划经济时代的烙印,政府预算与准预算部门之间就有限财政资源展开激烈的争夺与反争夺,种类繁多的法定支出都可能撕毁全口径预算“善治”的本意。此外,人大在法律形式意义上乃是我国的权力机关,但实质上人大权力的“空心化”已经成为了众人皆知的秘密。人大对政府预算草案审查监督的失范成为全口径预算实现的制度硬伤。

^①详见《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》;财政部关于印发《政府性基金管理暂行办法》的通知;财政部关于加强政府非税收入管理的通知;财政部颁布的《全国性及中央部门和单位行政事业性收费目录清单》《全国性及中央部门和单位涉企行政事业性收费目录清单》和《全国政府性基金目录清单》。

(一) 部门既得利益、准预算部门、法定支出制约全口径预算的推进

1. 部分非税收入归属引发的政府部门利益冲突降低全口径预算实现的可能性。诚如康芒斯所言：“制度是集体行动控制个体行动”，^[13]全口径预算的本质是通过多数人理性决策的法律控制政府部门财政收支的个体行动。政府预算表现为贴有价格标签的一系列目标选项，预算决策就是多数人的未来利益与少数人的既得利益的彼此博弈，其最终结果的达成意味着双方讨价还价的交易结果。预算过程本质上是各个利益集团彼此竞争的交易过程。^[14]个体行动受到利益分配的外在驱动，政府部门在预算过程中的行动始终以实现部门利益最大化为目标，由此引发政府部门之间的激烈冲突。

在我国二元财政体制中，人大预算控制薄弱且受政府自由裁量的非税收入在长期的制度惯性中固化为各个部门的既得利益。全口径预算试图以正式法律制度将这部分资金改道引流到预算编制、审批、执行、监督规范化轨道。当制度与部门利益发生碰撞时，部门会为维护利益而展开激烈博弈。财政部门与征收部门的利益博弈，对于部分非税收入，如果财政部门严格执行“收支两条线管理”，将其纳入预算，将会降低这些部门的征收收入的积极性，进而减少财政支出。而且在收入减少后，财政部门还必须承担这些部门目前用这些收入支持的支出。财政部门往往在激烈的利益冲突中选择比较务实的策略，即对这些部分非税收入网开一面。因此，激烈部门利益的冲突无疑降低了全口径预算实现的可能性。

2. 准预算部门对财政资金的统筹安排成为全口径预算推进的障碍。我国双轨预算模式导致“预算碎片化”。所谓双轨预算模式是名义核心预算机构与准预算机构并存，核心预算机构主要负责经常性预算的分配，而资本预算通常是一个计划部或者发展部来分配的。^[15]实质上我国政府预算采用了双轨模式，除了财政部门这一核心预算机构外，还有发展与改革委员会、科技部、国有资产监督管理委员会等准预算机构，其对财政资金享有分配权。

准预算部门对其所有财政资金实行统筹安排成为了核心预算部门开展全口径预算管理的障碍。我国进行部门预算改革试图扭转双轨预算模式的不利影响，将财政部门转变成政府内部进行行政控制的核心预算机构。“如果预算过程中的权力结构依旧，那么预算改革实际上不可能真正地改变预算过程”^[16]，部门预算改革并未实质上触及准预算部门的预算分配权，财政部门与发改委、科技部等准预算部门之间激烈的权力竞争照旧存在。以财政部门与发改委在基本建设支出的资金来源的争夺为例，我国基本建设支出主要源自国家项目配套资金以及土地出让金。由于发改委控制国债发行，地方政府为了能够争取到国债资金便支持发改委做国家的项目。然而项目一旦获准，财政部门就要给予发改委相关配套资金，这就无疑增强了发改委对本级资金的预算权；发改委基于特定职能享有土地出让金预算分配权。一旦基本建设支出总额在预算支出安排中予以确认，财政部门则很难介入相关资金安排。^[17]由此可以管窥，“切块”管理资金的预算权牢牢掌控在发改委等准预算部门手中致使作为核心预算机构的财政部门通过全口径预算规范政府收支理想难以实现。

3. 繁多的法定支出制约全口径预算纵深发展。在预算实践中各级财政部门却对全口径预算持疑虑的态度，究其原因在于散布于我国单行法中的法定支出冲淡了财政部门预算资金分配权。法定支出的初衷是对某些特定领域的预算安排所作出的强制性规定，以期通过财政资金的倾斜性配置使基础性事业得以改进和完善，^[18]也正是得益于法定支出的强制优先安排，我国教育、农业、科技领域才得到长足发展。然而法定支出具有支出额度不确定性、支出依据前置、刚性支出等特性决定了预算并不能控制法定支出的具体数额，而只是在预算文件中对法定支出的款项进行解释。因此，繁多的法定支出既有损于短期的财政控制，又不利于政府长期稳定其财政状况的能力。^[19]

事实上，我国法定支出由单行法规定以及上级政府无经费式的指令组成。简要整理了我国散布于

《义务教育法》《农业法》以及《科学技术促进法》等单行法中的法定支出大致有十余条之多,^①总体而言,我国法定支出有进一步扩大的趋势。繁多且具有强制性的法定支出一方面消解了核心预算部门对有限财政资金的分配权限,另一方面,由于法定支出免受年度预算的控制,法定支纳入全口径预算后将在一定程度上加大财政经常性收入的基数。由此,过多过滥的法定支出会减损全口径预算的“控权”本性,而使其徒具统计意义。

(二) 有限的人大预算监督权制约全口径预算的推行

全口径预算的终极目标是实现人大对政府所有收支的审查监督,让预算成为治理政府的法治工具。人大对政府预算草案的审查监督效果直接决定着全口径预算设置旨意能否实现,然而在预算实践中却是一个存疑的话题。

1. 人大对政府收支的监督以形式审查为主,不利于推行全口径预算。尽管《宪法》《预算法》《各级人民代表大会常务委员会监督法》赋予人大对政府预算草案监督的权力,^②但实际上人大预算审查监督权深度和广度均十分有限。最为关键的因素是人大对政府预算审查更倾向于合规性的形式审查而不是合理性的实质审查。以新近颁布的《预算法》第48条为例,除第4、7项对重点支出与重大投资项目以及举债安排的合理性有所涉及外,其余审查项鲜有涉及政府预算草案内容的合理性。预算审查必须对政府提交的预算草案进行实质审查,即对政府提交的预算草案是否真实、科学、合理以及是否符合国家的方针政策和经济发展的客观规律尤其是大多数之意愿等进行严格审查。^[20]事实上在市场经济发达的美国,无论是联邦预算还地方政府预算,都必须经过参众两院的严格审查。对预算草案内容实质审查的缺失会导致人大收紧“钱袋子”流于形式与表面,难言对政府所有收支进行全口径预算的法律控制。^[21]

2. 人大代表的组成、审批时间的缺陷是限制人大监督力度的关键变量。除了人大预算监督形式外,人大代表人员构成以及对预算草案的审批时间同样也直接关乎人大对全口径预算的监督力度。从人大代表的人员构成来看,我国各级人大代表以兼职代表为主,而具有专业财政知识背景的人大代表寥寥无几;从预算草案审批时间来看,在短暂的人大会期中代表们既要修改或制定法律还要决定经济社会政策,同时还是对政府预算草案进行审议。^[22]工作时间有限,人大代表对预算草案的审批质量必定有所减损,加之预算草案的技术性很强以及政府在预算编制中人为制造的“语焉不详”,这些因素使得人大预算审批仅具有理论上的可行性。某些地方人大的全体会议,对于高达上千亿元的政府预算资金,直到近两年才专门安排半天时间加以审议,与发达市场经济国家的议会预算审议期间动辄数月形成鲜明对比。^[23]

3. 人大分项审批权以及预算修正权的缺失是人大监督失范的重要因素。我国人大对预算草案采用“综合审批”方式进行监督,即全部的政府预算收支汇集在一张综合预算表中有人大代表投票决议。问题在于当人大代表觉察到某一部分预算收支合理性欠佳时,该如何表决?在“综合审批”模式中,人大代表只能在“整体通过”与“整体否决”预算草案之间取舍。倘若放任不合理预算收支通过,则对下一财政年度的预算执行产生负面影响,反之亦然。“综合审批”弱化了人大代表对预算审批的主动性和科学性,使预算审批表决沦为财政冒险。赋予人大代表分项审批能有效解决“综合审批”中漏洞。此外,当人大代表与政府财政部门在预算编制的某一问题的看法不一致或者不完全一致时,应当如何理解?我国《预算法》对此问题并没有正面回答。值得我们借鉴的是,西方发达市场经济国家以通过赋予议会

^①笔者大致整理了散见于教育、农业、科技领域的法定支出,具体包括在教育领域,《义务教育法》第42条、《教育法》第54、55条、《职业教育法》第27条以及《高等教育法》第60条;而在农业领域有《农业法》第38条;在科技领域有《农业技术推广法》第28条和《科学技术促进法》第59条,上述法律规定了财政支出的比率或者额度。

^②参见我国《宪法》62、69条,《预算法》43条以及《各级人民代表大会常务委员会监督法》第18条。

预算修正权的方式解决此问题。总而言之,人大对政府预算草案的分项审批权以及修正权的缺失在一定程度上影响全口径预算愿景的实现。

四、实施全口径预算的法治走向

全口径预算的实现道路布满荆棘,不仅有来自法律内部体系合理性的障碍,还有来自立法与行政机构之间利益博弈的困境。如何在现有法律框架内将全口径预算推向纵深是值得认真思考的问题。笔者认为应当从修补法律规则体系合理性以及调整预算权力结构两个层面对上述障碍予以回应,具体如下:

(一) 规则修正:回应实现全口径预算的法律障碍

1. 预算收入与政府收入划等号是全口径预算实现的基础前提。上文述及,《预算法》第2条中的预算收入不能与政府收入划等号的主要“病根”在于政府非税收入的征收与预算控制出现漏洞。总体上说,强化政府非税收入在征收和预算管理阶段的规范化控制是应对该问题的解决之道。具体而言,其一,政府非税收入征收阶段,非税收入的开征、征管以及上缴的法律控制显得尤为关键。首先,课征非税收入的最低限度的依据应该是法律法规,如果依据缺位,社会主体有权拒绝缴纳;其次,非税收入的征管做到应收尽收,对于挪用、留存非税收入的政府部门,可以追究相关责任人的法律责任;此外,借鉴湖南和辽宁的地方经验,非税收入上缴可以考虑“零账户”的形式上缴财政专户或者国库,避免将资金积压在政府部门手中。其二,非税收入预算管理阶段,强化预算案对非税收入的控制。首先,细化非税收入的预算编制,一方面将非税收入的编制科目细化到“项”一级,另一方面对于除弥补公共物品成本补偿、化解负外部性以及国有财产所有权获得收益外的非税收入项目进行删减;其次,在预算执行阶段禁止非因经济变动、自然灾害、法律调整等客观原因的非税收入预算调整,以期减少部门利益对非税收入的依赖。

2. 理顺政府非税收入预算体系是推进全口径预算的充分条件。上文已述,我国政府非税收入预算体系存在功能定位不清晰将直接影响全口径预算的实施,对于此问题可以从如下几个方面解决:其一,明确政府非税收入的范围。按照经济合作和发展组织(OECD)通常将政府总收入分为经常性收入、资本性收入和捐赠收入。经常性收入包括税收收入和非税收入。非税收入指政府在税收之外,处于生产或者提供公共物品或者服务而取得的不需要归还的补偿性收入。西方财政学在理论上将税收收入界定为在政府提供纯公共产品的领域,而非税收入界定在政府提供准公共产品的领域,因此非税收入经常被理解为政府部门提供准公共产品所产生成本的分担或者补偿以及因公共产权而获得利益。^[24]从权利和义务角度观察政府非税收入,对于政府而言,非税收入无疑是一种实体权益,对非税收入交付人而言,则是一种实体义务。政府取得此种实体权益的依据无外乎通过公共权力或者公共产权,以此为标准将《通知》中十种类别的非税收入划分为公共权力类非税收入以及公共产权类非税收入^①;其二,根据政府收入与预算收入之间的对应性,明确政府性基金预算、国有资本经营预算并不是政府非税收入预算的替代物。二者之间存在概念逻辑上的差异,即政府性基金预算、国有资本经营预算均是政府非税收入预算的子集,后者概念范围大于前者的概念范畴;其三,可以通过“限缩—扩充”或“合并—分类”的途径解决我国《预算法》第9、10条所存在政府非税收入概念体系混乱的漏洞。具体而言,“限缩—扩充”路径就是要《预算法》第9条中政府性基金的范围予以缩小,将其规定为以无偿征收

^①笔者以为,公共权力类非税收入包括政府性基金、罚没收入、行政事业性收费、彩票公益金;公共产权类非税收入包括国有资本经营收入、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、主管部门集中收入及利息。

方式获取的财政资金,而排除以产权交易方式取得土地出让金的适用。同时对其他类型政府非税收入设立特别预算的方式予以扩充,如设立行政事业性收费预算、彩票公益金预算等。事实上因“限缩—扩充”路径难以克服立法成本巨大、立法体例复杂的弊端其实施的可能极小;“合并—分类”路径是将《预算法》第9、10条有关政府性基金预算和国有资本经营预算进行合并,并对《预算法》第6条中以税收为主体的一般公共预算做“减法”,将不应纳入的非税收入分离出来,在此基础上创设“非税收入预算类别”涵摄公共权力类和公共产权类非税收入。

3. 后三本预算回归法律控制是实现全口径预算的必要条件。如果说上述第二点对现有复式预算规则体系重构的成本过大,可行性欠佳的话,那么恢复法律对后三本预算的控制权则当属务实之策。尽管《预算法》第28条与《预算法修正案(二审稿)》的25条相比,行文更加严谨,但充斥在后三本预算的编制、执行程序中效力较低的部门规章和财政政策致使后三本预算的收支范围的法律控制落空。鉴于此,笔者以为,第一步,将现有关于后三本预算的部门规章和财政政策按照类型化进行整合形成行政法规,对散布其中不合理的条款予以修改,逐步形成《国有资本经营预算条例》《政府性基金预算条例》《社会保险基金预算条例》。以国有资本经营预算为例,将散落于《国务院关于国有资本经营预算的意见》、财政部《关于完善中央国有资本经营预算有关事项的通知》以及《关于推动地方开展国有资本经营预算工作的通知》等进行整合形成《国有资本经营预算条例》,并扩大国有资本经营预算的范围。第二步,在条件允许的情况下,分步骤将上述条例上升为法律,以适应《立法法》对法律保留的刚性要求。值得注意的是,在第一步中对制定《政府性基金预算条例》时,必须对现有的政府性基金预算的范围进行限缩。上述两步策略的终极目的在于解决后三本预算收支范围摇摆不定与全口径预算确定性之间的矛盾,化解政府财政收支行为的合法性危机。

(二) 权力结构调整:应对全口径预算的现实障碍

1. 制度、观念、器物的转变:降低部门利益扰动几率。由于制度惯性,政府部门已经将非税收入视为既得利益,在预算编制、执行过程中绞尽脑汁实现部门利益最大化,成为实现全口径预算的主要路障。究其原因在于我国政府间财政关系不尽合理,政府部门对非税收入所有权认识偏狭以及非税收入收支征管与部门可支配资金未完全脱钩。金耀基曾指出,器物、制度和观念,是任何变革所不可或缺的基本要素。^[25] 对此问题的解决办法从制度、器物 and 观念三个层面展开,以期降低部门利益对全口径预算的扰动几率:其一,在制度层面,建立地方事权与支出责任相匹配的财政制度,具体而言,改变我国行政性分权,在《宪法》中明确规定中央与地方的事权与支出责任的划分,可以考虑赋予地方政府适当的税收立法权;其二,在理念层面,树立非税收入公共财产的观念,实现从部门所有到公共所有的转变。实践中政府部门信奉“多征多得,部门所有”非税收入归属逻辑,是央地财政关系不明确的产物而非常态。事实上,非税收入是缴付相对人为了获得准公共物品和服务让渡私人财产而形成的公共财产,理应归属国家而不是政府的某一部部门;其三,在器物层面,非税收入收支“征管脱媒”。征管脱媒最终目的是减少非税收入收与支之间的中间环节,使政府部门可支配资金来源与非税收入相分离,需要进一步强化“收支两条线”以及“零余额账户”。

2. 构筑核心预算机构:优化机构设置推进全口径预算。核心预算部门缺失才是准预算部门大行其道,肢解了政府预算的整体性和全面性,此亦说明我国政府内部预算权力配置不合理,尤其是预算编制权配置“碎片化”现象严重。可以说,核心预算部门的构建是全口径预算的当务之急。针对此问题,美国设置的直接归属于行政控制的预算管理局提供了可资借鉴的经验,对于我国而言,可以根据预算编制、执行、监督相互分离相互制约的关系,组建国家预算管理委员会,打造核心预算决策机构。具体而言,可以考虑将分散于财政部、发改委、科技部、教育部具有一定预算编制职能的内部机构予以整合,尔后将预算编制职能从现有财政部分离出来,组建归属国务院直接领导的国家预算管理委员会,以期

在政府预算编制、执行以及监督提供人员和制度保障。新组建的国家预算管理委员会可以集中以往的散落于准预算机构“切块资金”分配权。预算资金分配权统一由国家预算委员会行使,进而在机构设置上保障全口径预算改革进程的推进。

3. 改进现有法定支出:减少强制性支出对全口径预算的影响。上文已述,繁多且强制支付的法定支出冲淡核心预算机构对有限财政资源分配的权力,进而影响全口径预算的确定性和可操作性。对此问题可以从如下两个方面予以解决:

第一,树立《预算法》在预算资金分配中权威地位,控制部门立法增设法定支出项目。美国在1990年通过“量入为出”的方式限制新增法定支出项目,即新增的法定支出必须由削减其他已有法定支出或者增加财政收入为补偿,此种方法具有借鉴意义。笔者认为法定支出本质上以部门立法向预算资金分配领域的扩张,破坏了正式预算规则的刚性约束,对此预算法可以采用“总额比例限制”的方式控制各级政府法定支出,既可以保障年度核心预算部门的预算编制的自主权,同时也提升人大预算审批的能力,更为重要的是通过“总额比例限制”可以尽筑法定支出项目之间的良性竞争。

第二,建立法定支出项目动态退出规则。对于繁多法定支出的控制和管理应该从投入端转向支出端,摆脱以往仅以资金投入是否满足法律规定为标准的束缚,而以资金投入的结果为衡量标准。为了持续地观察法定支出设置的有效性,可以考虑对法定支出进行绩效和立法评估,以便对其进行适时的动态调整。具体而言,可以通过设置法定支出绩效指标体系以及绩效审计的方式对已有的法定支出项目进行绩效评估。此后,还应对其依附于部门法律规定的立法质量进行评估,即对规定法定支出的部门法规则在实施一段时间后,通过调查,采用定量分析以及成本效益计算对法律规则的可行性进行研判,并对法律规则瑕疵提出修正意见。值得强调的是,法定支出的立法评估的目的在于衡量法定支出预算资金绩效的高低,以期发挥有限财政资源的补充教育、农业、科技等特殊领域的效用。通过对法定支出绩效和法定评估后,甄别法定支出的成本与收益,对已有的法定支出进行优胜劣汰的动态退出机制。此外,为了强化对法定支出的定期评估,可以引入“日落规则”技术,^[26]即已有的法定支出规则经过一段时间的运行后,倘若不能获得立法机关的肯定性评价,便自动废止。

4. 人大预算实质审查制度的建立:强化全口径预算的有力途径。从单纯的程序性形式审查向合理性实质审查转变,无疑是我国人大预算审批机制改革的大方向。就合理性实质审查机构的构建大致上可从以下四个方面展开:其一,改进现有预算审查程序。现有的人大预算审查以形式性审查为主,而对预算草案内容合理性的少有关注,主要原因在于《预算法》48条就人大预算审查的原则、主要内容与程序尚未作出规定,笔者建议在后续的预算法修改中加以完善。此外,应对预算草案专业性太强,代表看不懂的窘境,可以考虑组建人大审查预算案的专门机构,以提高审批质量;其二,适当延长人大代表对政府预算草案的审批时间。政府预算草案的纸张厚度都令人敬畏,遑论人大代表在短短几天之内就能审批完毕。留足适当的时间让人大代表对预算草案的内容进行充分的审议,以期提高人大的监督效能;其三,“三步曲”建立分项审批表决机制。针对现有综合审批模式导致人大预算审批徒具形式的瑕疵,可以在人大预算审议中引入分项审批表决机制。就具体操作而言,第一步,加强各级人大代表对预算知识的学习,为提升人大的预算审批能力奠定基础。第二步,在人大内部建立专家咨询机构,组织经验丰富的预算专家为人大代表审查政府预算提供协助。第三步,尝试在审批预算过程中实行分部门审议和分部门票决制度,以应对“整体否决”与“整体通过”的尴尬,最终提升预算法治化水平;其四,赋予人大代表预算修正权。预算修正权的终极考量在于人大能够按照法定程度对政府所提交的预算草案进行修正,以避免人大与政府对预算草案意见不一致而导致“预算僵局”的出现。总体上讲,赋予人大预算修正权既可以对政府的所有收支进行有效监督,也是人大预算审批从形式审批向实质审批转向的重要一环。

五、结 语

预算不仅是涉及政府管理技术规则,更是权力和政治话题。^[27]如果说预算权力合理配置是决定有限公共资源分配的关键变量的话,全口径预算则是联系立法机构与行政机关的纽带。全口径预算表面上仅对政府所有收支在数据与文字层面的预算控制,实则其背后暗含预算权力的争夺和分配。因此,全口径预算能否顺利实现不但要关注预算技术规则的合理性,更应该将研究的目光聚焦在全口径预算背后的权力结构。可以说,认真对待法律技术规则和预算权力结构是全口径预算实现的根基。反观我国新近颁布的《预算法》,尽管将全口径预算以法律条文的形式予以固化,但条文之间却潜藏着各种冲突与矛盾,如上文所分析的预算体系模糊、政府性基金预算的无限膨胀、法律保留的突破等,这些因素将不同程度上阻碍全口径预算“控权”理念的实现。此外,预算审批权受到人员组成非专业化、审批时间短促、实质权力缺失等影响致使人大与政府预算权力配置的天秤始终不平衡,甚至二者之间的权力配置结构存在一定程度扭曲。尽管本文从规则修正和权力结构修正层面提出了相应的对策与建议,但不得不说解决上述难题与困境绝非一日之功,尚需毕其功于一役。全口径预算的完全实现不仅需要财政实践中进行渐进改革,更需要政府预算理念的适时更新。

参考文献:

- [1] 杨光. 全口径预算是一场革命[N]. 中国财经报, 2014-05-10(06).
- [2] 高培勇. 中国财政政策报告 2008/2009: 实行全口径预算管理[C]. 北京: 中国财政经济出版社, 2009: 219.
- [3] 王雍军. “全口径预算”改革探讨[J]. 中国财政, 2013(6): 30-32.
- [4] 刘剑文. 论财政法定原则——一种权力法治化的现代探索[J]. 法学家, 2014(4): 19-32.
- [5] 杜坤. 预算法现代化的法治逻辑[J]. 华东政法大学学报, 2015(2): 88-96.
- [6] 黄茂荣. 法学方法与现代税法[M]. 北京: 法律出版社, 2011: 127-128.
- [7] 哈维·S·罗森, 特德·盖亚. 财政学[M]. 8版. 郭庆旺, 赵志耘, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 134-135.
- [8] 张斌. 全口径预算改革的目标、措施与基本框架[J]. 地方财政研究, 2014(8): 9-12.
- [9] 刘尚希. 论非税收入的几个基本问题[J]. 湖南财政经济学院学报, 2013(6): 125-131.
- [10] 熊伟. 财政法基本原则论纲[J]. 中国法学, 2004(4): 99-108.
- [11] 布坎南. 宪政经济学[M]. 冯克利, 秋风, 王代, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2004: 237.
- [12] 刘剑文. 民主视野下的财政法治[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 61-67.
- [13] 康芒斯. 制度经济学[M]. 赵睿, 译. 北京: 华夏出版社, 2009: 107.
- [14] 马蔡琛. 初论公共预算的交易特征[J]. 河北学刊, 2006(5): 156-159.
- [15] 华国庆. 全口径预算: 政府财政收支行为的立法控制[J]. 法学论坛, 2014(3): 32-39.
- [16] WILDAVSKY A. The Politics of the Budgetary Reform[M]. New York: Harper Collins Publisher Inc, 1988: 411.
- [17] 马骏, 於莉. 中国核心预算机构研究——以中部省会城市为例[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2007(3): 17-25.
- [18] 闫海. 论法定支出的中国特色及其治理[J]. 地方财政研究, 2014(1): 34-38.
- [19] 艾伦·希克. 当代公共支出管理方法[M]. 王卫星, 译. 北京: 经济管理出版社, 2000: 71-72.
- [20] 华国庆. 预算民主原则与我国预算法完善[J]. 江西财经大学学报, 2011(4): 99-106.
- [21] 刘剑文, 熊伟. 预算审批制度改革与中国预算法的完善[J]. 法学家, 2001(6): 52-59.
- [22] 叶姗. 财政赤字的法律控制[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 206.
- [23] 习人. 北京市人代会首次专门安排半天审预算[EB/OL]. (2013-01-22)[2015-04-22]. http://www.china.com.cn/city/2013-01/22/content_27758080.htm.
- [24] 聂少林. 地方政府非税收入管理创新研究[D]. 大连: 东北财经大学博士论文, 2011: 94.
- [25] 金耀基. 从传统到现代[M]. 广州: 广州文化出版社, 1989: 121.
- [26] 张献勇, 吕洪雁. “日落规则”对税收授权立法的规制[J]. 税务研究, 2014(6): 60-62.
- [27] 熊伟. 认真对待权力: 公共预算的法律要义[J]. 政法论坛, 2011(5): 40-47.