

# 论预算法治的四维内涵

王艳林(教授), 王 纲

(中国计量学院法学院, 杭州 310018)

**【摘要】**现代预算制度的建立是实现法治国家的应有之义,预算法治也是实现社会治理现代化的必然要求。要想使预算作为现代社会治理工具的作用充分释放,建立起一种预算法治的秩序,毫无疑问需要重塑政府预算和《预算法》在我国地位和作用。本文从预算法治的基点、功能、中心和目标入手,对预算法治的内涵进行构建,以推动法治中国的进程。

**【关键词】**预算法治; 全面性预算; 平衡协调; 整体利益

2014年8月31日《预算法》修改通过至今,政府部门已出台众多文件来推进这一领域的改革。尤其是国务院《关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45号)的颁布,不仅表明预算管理制度改革已经进入了一个关键时期,更凸显了研究预算问题的紧迫性。预算在现代国家中具有打造一个合乎人民期待的政府的作用,因此对预算法治的内涵进行探索,不仅对于深化预算管理体制、推动国家治理能力现代化具有重要作用,而且是贯彻落实十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的相关精神,助力实现依法治国升级版的重要抓手。对此,笔者选择从预算法治的基点、功能、中心、目标四个维度入手,构建预算法治的认知框架,以发挥其在实践中的指导性和适用性。

## 一、基点:财政收入与财政支出

### (一)预算的全面性

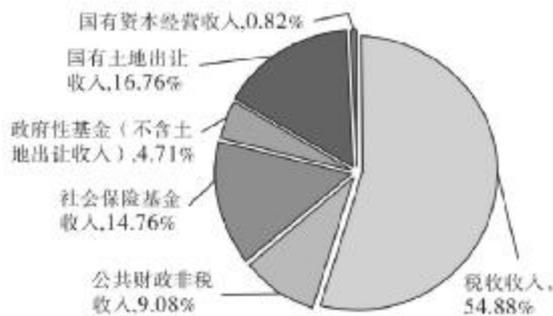
对于预算的性质或原则,虽然有计划性、全面性、公开性、法治性等诸多概括,但是对于预算管理效果的实现来说,预算的全面性特性作为一个最基本的条件与要素,需要我们极其重视。所谓预算的全面性,就是预算的全口径覆盖。从表面上讲就是将一国政府的全部财政收入和支出涵盖于一份静态的预算文件中;从深层次意义上讲,就是指在预算的动态监督中能够对预算的整个流程进行覆盖。

为了使政府预算回归全面性,能够全面反映政府财政资金的使用情况,2014年新修订的《预算法》在“总则”部分增加了一条法律条文,即第4条,“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。”这一变化,从法律层面上明确了预算应当涵盖收入和支出两部分,即从法律层面确立了预算的全口径管理。无论是实现政府预算的“规范完整”还是“公开透明”,其

基本前提就在于预算管理的“全口径”——将所有的政府收支全部纳入预算,亦即做到“横向到边、纵向到底”,将全部政府收支关进制度笼子里。尤其是对于那些长期被放置于政府预算管理之外的预算外和制度外资金,如果得不到有效的控制,将意味着人大对整个政府部门的预算控制和财政部对各个政府部门的预算控制沦为摆设。虽然有学者提出预算外资金的存在可以在一定程度上满足财政的需要,但是笔者认为这些预算外资金所带来的预算碎片化(Budgetary Fragmentation),毫无疑问会对预算的完整性造成侵蚀,故应当对其作出限制,以保证预算全面性原则的实质性落实。

### (二)财政收入与财政支出

我国《预算法》第27条规定,“一般公共预算收入包括各项税收收入、行政事业性收费收入、国有资源(资产)有偿使用收入、转移性收入和其他收入”。我国政府的收入来源比较多元化,除税收收入以外,还存在多种收入形式,如国有土地出让金、行政事业性收费。有学者对我国2012年的政府收入结构进行分析表明,税收收入当年以绝对的优势占到了全部政府收入的54.88%。其他来源的各项收入所占比例,具体如下图所示(张斌,2014):



2012年政府收入结构分析图

因此我们在政府预算的编制、审议、执行、监督甚至决算中,要保持预算收入和支出的完整性,不能出现以偏概全的情形。同样在预算支出时,也要使预算的口径能够涵盖一切政府活动,以保证国家财政中每一笔钱的支出都符合相应的支出功能和支出方向。之所以要保持预算的完整性,是要将预算全面地纳入人大和民众的监管视域,以督促政府部门能够将每一分钱“取之有道,支出有道”。

对于预算的支出问题,我国目前存在着严重的编列过于笼统、支出方向不透明等问题。对于这些问题的解决路径,除了要强化预算的约束力度,还要对预算的支出编列部分进行细化。因为预算编列时的细化程度不够,将会使预算的审议和监督都沦为一句空话。新《预算法》在第46条中提出要增加预算草案的细化程度,在预算的编制阶段,各级预算支出应当按照功能分类和经济分类编制,通过功能分类反映支出方向(如是教育支出还是科技支出),通过经济性质分类反映支出用途(如是工资支出还是购买商品或者服务支出),二者结合可以全面、完整地反映政府支出,便于审查和监督。因此,要做到细化全面的预算编列,只有这样,才能够使预算看得懂、审议得了和监督有效。

由这一原则出发,笔者认为若要深化对预算内涵和预算管理制度的理解,我们可以将预算剥离为是对政府“收入支出两条线”进行规定的措施性文件,而预算管理就是对政府“收入支出两条线”进行管理。并且,我们为了进一步深化预算管理体制的改革,强化预算的刚性,首先应当向国外发达市场经济国家一样,把预算的全面性原则贯彻到《预算法》的理论探讨和实践落实中去。在预算法治的实现过程中,我们的首要任务就是将财政收入与财政支出共同确立为政府预算的逻辑起点,实现预算的全口径管理。

## 二、功能:平衡协调

### (一)从“二元对立”走向“二元统一”

由于我国1994年《预算法》的制定时间还是处于从计划经济向市场经济转轨的节点上,因此会不可避免地带有较多的强化政府机能的色彩。通说认为1994年《预算法》第1条“为了强化预算的分配和监督职能,健全国家对预算的管理,加强国家宏观调控,保障经济和社会的健康发展,根据宪法,制定本法”的立法宗旨,隐含着“双重管理”工具:一是将预算作为管理经济的工具;二是将《预算法》作为管理预算活动的工具。简言之,就是把预算当做政府用来管理社会和经济活动的工具。我们认为,对预算作“管理工具论”的思想和理论定位,犹如给预算套上了“紧箍咒”,限制住了预算的手脚,使它没有了自身的刚性,作用得不到发挥。把预算当做政府管理社会的工具,直接导致了部分部门在行政过程中主要依靠硬性的行政

管控手段,并且在实践中更多地立足于自身利益角度考量问题。由此,预算成为一种保证政府收入和支出增长的机制,而非控制政府收支、规范政府行为的机制。

这种过于强调政府本位的思想和预算的“管理工具论”是一种极不稳定的结构。除了与世界公共行政中预算制度理论、社会治理理论的发展趋势相背离外,它还打破了平衡结构,把政府与民众划分为对立的两极,使这两者之间具有了斗争性,结果必然是胜利的一方侵蚀了失败的一方。随着20世纪末新政治概念在世界上的兴起,人们逐渐将走向有效的社会治理作为社会发展的愿景。社会治理理论强调政府的行政管控和行政指令并非社会良序运转的必然动力,而综合考虑各种主体的价值诉求和有效发挥各种主体的主观能动性才是问题的核心。在该背景下,我国《预算法》在修改过程中把立法宗旨逐步向社会治理的方向转换,将第1条修改为“为了规范政府收支行为,强化预算约束,加强对预算的管理和监督,建立健全全面规范、公开透明的预算制度,保障经济社会的健康发展,根据宪法,制定本法”。新《预算法》的目标就是用法律限制政府的权力、规范政府的行为,从而使政府能够恰当获得财政收入、合理支出公共财产,最终实现民众利益的最大化。

新《预算法》条文的字里行间,闪烁着一种新的理念——“现代预算制度的要义,在于秉持‘公共财政’理念,不仅仅把预算当作简单的国家会计管理工具,而是着眼于对财政收支计划所承载的公权力进行控制与规范。”同时,在这里已经把政府的财政权力和民众的私人财产权利一揽子涵摄起来,消解了他们二者之间的对立斗争特性,打破了政府在预算和《预算法》中的角色优位。尤其是对政府的权力和行为做出限制规定,这是《预算法》修改过程中理念提升和定位转变的核心体现,反映了为实现现代社会中政府和民众关系的利益均衡,无论是政府的财政权力和民众的财产权利都只能是有限的和互相制约的。例如,虽然作为财产权的私权具有神圣不可侵犯性,但是财产权不是绝对的。要建立一个有行动能力的国家,就必然要求国家对各种税收的有效摄取。对于政府权力,如果一个国家没有建立起一种防止权力膨胀的制度安排,将会走向一种无序和低效、动荡和混乱。因此,要把权力关进制度的笼子里,政府预算可以发挥有效作用,因为预算作为一项法定授权,具有划定权力运行边界的功能。

### (二)动态平衡

在我国深化预算管理体制改革的背景下,对预算中权利与权力的恰当理解会成为我们贯通体会整部《预算法》的不二法门,也是我们推进国家治理能力、建设法治国家的重要路径。这是因为,在政府财政权力的背后体现的是民众对自身财产权利的让渡,蕴含着民众对一个现

代服务型 and 善治型政府的美好期冀。为了实现这一理想，民众做出了让渡自己一部分财产权利的决定。

然而，政府的财政权力和民众的财产权利犹如构成中国传统文化中重要一极的“阴阳”学说一样，类别的划分给予了它们之间一定的相对性。但是在我国传统文化的阴阳学说中并非仅仅强调事物之间的对立，而是把事物看做一种阴与阳的统一体。正如《类经·阴阳类》中所说，“道者，阴阳之理也；阴阳者，一分为二也。”因此，在看待政府的财政权力和民众的财产权利时，我们也应适当弱化其相对性，注重这二者之间的协调性，以使权力和权利可以维持在一种整体平衡的状态。

如果失去了这种平衡，要么是政府的权力极度膨胀造成民众利益的严重受损，要么是民众选择放弃对自身财产权利的让渡，这都会导致整个国家系统的运行瘫痪。此外值得注意的是，这里的平衡不能只是一种僵硬的静态平衡，而是一种动态的平衡协调。赋予这种平衡一种动态特性，会使这相互对立的双方如中国传统文化中的阴阳一样，无论任何一方的暂时性消长，都不会影响它们最终的协调状态。在确立政府预算的全面性时，也不能忽视了对预算中收支平衡的强调。为了健全一国的财政，无论是在1994年《预算法》还是2014年《预算法》中，都强调各级预算要做到收支平衡，这是一条不曾改变的原则。

为了更好地对预算法治的理论进行理解，我们可以对预算和《预算法》中存在着的这些微妙的平衡理论和原则进行提炼升华，形成对预算之功能的认识——“动态平衡”。这一概括的出现，将指导着预算所涉各种主体能够拒绝斗争走向协调，所涉各种利益能够拒绝偏见走向整合，推动整个预算过程走向一种内生的形式与实质的共平衡。

### 三、中心：包含社会利益与个体利益的“整体利益”

#### (一) 公共利益的模糊性

“公共利益”具有众多称谓，如“社会整体利益”、“社会公共利益”、“社会公益”在使用过程中均与“公共利益”表达着相同的含义。笔者于2015年4月4日在“北大法宝”网上对“公共利益”、“整体利益”和“社会公益”这三种称谓在法律法规中的出现频率进行检索，形成下表：

“公共利益”及其相关称谓  
在我国各种规范性文件中的出现频率

类别 \ 相关称谓	公共利益	整体利益	社会公益
法律	151	20	40
行政法规	174	55	114
司法解释	192	15	9
部门规章	1 331	203	862

目前，我国各地都在轰轰烈烈地进行着“旧城改造”、“新城规划”的城市化建设，与此相伴而生的是全国各地

发生的以“公共利益”为理由的强拆事件。然而在这些事件的背后，潜藏着部分政府部门为行政权力的膨胀和利益扩张寻找到了—种“适当”的借口。这种社会利益是干预者人为刻意促成的结果，它不仅损害了个体自主追求自身利益的自由，而且为某些政府部门滥用权力提供了条件，成为某些部门谋求私利的保护伞。因此“公共利益”的存在正当性在当今受到了越来越多的责难。

在研究政府预算的文献中，有一种观点认为，政府预算是实现公共利益的工具，因此政府预算应当致力于公共利益的保障维护。然而政府预算作为民众委托政府进行管理的财产，在使用方式上应当满足广泛的民众利益——如果有所偏向，就将对另外一部人造成不公平。笔者认为，政府预算作为公权力主体一定年度内的财政收支安排，它的使用是为了满足社会公共利益无可厚非，但是随着政府在公权力行使中的任性行为，公共利益有时站在了民众的对立面，与个体的利益诉求发生了严重背离。因此在预算和《预算法》中的公共利益观念不再具有自治性和解释力时，作为—国财政之筋骨的政府预算，无疑需要重新审视这种利益观。

#### (二) 用“整体利益”理念来补充完善公共利益的缺陷

人们习惯性地根据利益承载主体的不同来表达不同的利益形式，有国家利益、民族利益、公共利益、个人利益等。因国家利益、民族利益、公共利益的利益主体都是一些不特定的多数人，它们的内涵总是具有高度的模糊性和抽象性，这时政府极易利用它们的这种特异性，完成自我权力的恣意膨胀和对个体权利的渗透侵蚀。然而，—个社会是由千千万万的个体所组成，—定形式的公共利益应当能够涵摄这些个体的利益。当公共利益不能实现对个体利益的维护时，当公共利益目标的达成是建立在牺牲—定个体利益的基础之上时，现代社会中公共利益观念的存在根基已经出现了解释力不足问题。

在利益的不同形式中，人们总是将公共利益、个人利益作如下理解认识，公共利益与个体利益发生冲突时，公共利益具有优先性。这种认知思路已然将公共利益与个体利益认定为相互矛盾对立的双方，二者不可兼得。结果就是在进行利益抉择时，我们依照惯常的直线型思维，会二者取其—。又因公共利益的背后有政府公权力作支撑，个体利益在这个对立的过程中会因势单力薄，习惯性地成为被消解的—方。

要想《预算法》在法律实践中能够发挥作用，我们在理论研究上需要对它的利益观进行精准定位。在这个过程中，不能逃避的就是要解决公共利益所带来的对个体利益的消解，要体现对个体利益的尊重与维护。因为经济社会协调发展的最终目的是满足人民群众的需要，促进人的全面发展。

《预算法》的中心定位是—种“整体利益”观，这里的

整体利益是一种具有涵摄力的能够包括个体利益和社会公共利益的利益综合体。我们在理论研究中,只有树立了个体利益有效保护的理念,才能使民众为获得政府提供的公共产品和社会服务,真正愿意向政府让渡自己的部分财产权。只有这样,才能构建政府与民众之间的良好预算关系,打造一个有限型和服务型政府,体现预算的“集众人之财,办众人之事”之本质。

从2007年亚洲开发银行提出的“包容性增长”理念到2011年博鳌亚洲论坛上的“包容性发展”理念,经济发展中的“包容性”开始成为一种新的思路。“包容性”要求在经济的发展过程中拒绝“排斥性发展”,发展应当具有整体覆盖性,全体社会成员都能够参与到经济成果分享中。表现在它与经济法的联系上,刘文华教授(2013)曾提出“宏观调控是包容性发展的重要保障”。因此,通过深化发展对预算理念和制度的相关认识,无疑会对整个经济、经济法理念的转变产生事半功倍的效果。因此,我们应当深化、超越现有的“公共利益”认识,采取一种更具文明发展属性、能够包容个体利益的“整体利益”观。

### (三)完善预算程序

2014年新《预算法》第14条作为新增规定,建立了预算公开制度,明确了预算、预算调整、决算、决算执行等程序的公开时间、公开内容、公开主体,这对于增加预算程序的透明度具有重要意义。之后国务院在《关于深化预算管理制度改革的决定》中提出,要着力推进预算公开透明,实施全面规范、公开透明的预算制度,充分发挥预算的公开透明对政府部门的监督和约束作用。因为预算程序具有控制行政权力恣意和公共利益膨胀的作用,从而能够使政府的行为真正符合民意,政府预算的支出结构和方向体现出对个体利益的尊重和维护。因此通过对预算程序的完善来树立预算法治的“整体利益”观,是一条重要的路径。

对预算程序的完善,首先体现为在预算的编制、审批、执行、调整、监督、决算等整个程序中,要充分贯彻公开透明的理念,发挥民众的监督作用,从而提高政府预算的透明、社会治理的高效。其次,在预算程序中要深入倾听民意,使预算能够真正回应民众的需求。预算最根本的目的就是促进每个个体的发展,增进国民的社会福祉,而征求、倾听民众的意见就是使预算实现公开性与有效性的重要方式。例如,建立预算听证程序就是一种对预算利益相关者进行保护的有效举措。

## 四、目标:走向预算国家

我国的预算改革已经进入到一个关键时期。然而,预算改革的方向在哪里,预算法治的目标又是什么?在现代国家建设的历史上,各国几乎都以预算改革为突破口,建立预算国家,实现国家治理转型。现代预算作为一种社会治理的工具,应当表达出对国家与公民之间良性关系的

调节功能,以及对完善社会治理的推动作用。因此,我们为了创造一个良性的公共预算治理规范体系,需要对未来预算的改革方向、内涵进行重新定位,以发挥预算在现代社会的善治作用。为此需要将“预算国家”之内涵解读为,预算不仅是一种政府管理的工具,更是一种管理政府的工具。只有这样,预算管理制度才能在发挥治理国家、回应社会的功用中,为国家治理现代化任务的实现提供基础支撑。

### (一)作为政府管理的工具

一直以来,对政府预算的最基本认识就是,预算作为一种政府用来进行社会管理的工具存在着。这时,政府预算的作用主要表现为公共理财。一国政府的各项活动都需要在财政支持下进行,而政府预算作为一国财政制度体系中的“神经中枢”,起着直接关键的调节控制作用。因而预算通过对政府一定年度内的财政收支进行有效的安排,能够帮助政府实现在现代社会中的社会管理、公共服务提供等功能。同时,政府预算具有一定的经济政策、国家政策功能。公共预算作为一种国家干预经济的政策工具,它通过政府预算收支计划,参与社会产品与国民收入的分配与再分配,以实现政府职能,贯彻经济政策,促进政策目标的实现。

预算作为政府管理工具的作用十分重要,它构成了一个国家正常运行必不可少的血液。由于市场自身不可避免地具有垄断、信息不对称等缺陷,而政府的介入干预能够起到提高效率、促进平等、维护经济社会秩序的作用。因此在现代市场经济中,政府与市场之间基于相互弥补的互动关系,二者在经济发展中缺一不可。而政府作为一个庞大的机器具有自身的运营成本,为了有效发挥政府对市场机制之缺陷的弥补作用,我们需要给其提供运作的动力机制——国家财政。

### (二)作为管理政府的工具

1994年《预算法》的种种缺失,使得政府在整个预算过程中的权力极大,社会公众的权利被遮蔽,而作为代议制机关的人大权力处于黯然失色的位置。2008年,中国政府为应对全球金融危机,出台了四万亿的人民币投资计划。我国的“四万亿投资计划”,虽然没有经过全国人大的审批和征求民意,仍于《预算法》外得以实施,着实将《预算法》的虚置呈现出来。

一直以来,法律和财政是公认的对政府进行约束的两个重要手段。法律通过设定权力的“负面清单”,对政府的权力范围进行限定,来约束政府行政权力的扩张、限制政府行为的恣意。而财政是通过控制政府的“钱袋子”来实现限制政府的目的。因为政府预算建立了一国政府财政的框架,对政府的财政收支进行了安排,因此政府预算也就成为约束政府的重要工具之一。在预算的整个动态过程中,预算案的审议、预算执行的监督和预算的公开透

明都体现了对权力的限制。可见,预算不是简单的数字游戏,而是控制和约束政府的工具、方法和技术。正如徐志雄先生所言,概一国之法治,莫重于规范国家权力的运作,限权之关键,首当是对国家财权的掌控,而控权之要义,则在于支配“国家钱包”的预算。

自国家启动对《预算法》的修改工作以来,意见最为集中的一处就是要对《预算法》的第1条进行修订,以重铸《预算法》的理念定位,使《预算法》具有限制政府权力的秉性,能够充分发挥对政府权力和政府行为的限制、规范作用。2014年,《预算法》修改通过后的第1条之规定,重铸了《预算法》的理念“作为管理政府的工具”这一价值定位。2015年3月15日《立法法》的修改通过,对税收法定原则的明确确立,也说明了要对政府的财政行为进行适当有效的规范。需说明的是,《立法法》的修改过程中,有关税收法定的条款,在立法法修正案二审稿里规定为税种、纳税人、征税对象、计税依据、税率和税收征收管理等税收基本制度要制定法律。在二审稿中却被简化为税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度要制定法律。之后通过社会各界的努力,最终推动“税率法定”条款在几天后重新写入《立法法》中。

### (三)引入中期基础预算

政府预算作为政府一个年度内的财政收支安排,缺乏持续性、前瞻性和长远性,其结果就使预算在执行过程中不能做到与发展规划的有效衔接。为了构建绩效预算、发挥预算在社会治理中的重要作用,目前国际上一些国家,如美国、英国、德国、澳大利亚,已经陆续引入了中期基础预算。由于中期基础预算的期限已扩展到未来的3~5年,因此与年度预算相比,它具有中长期视角、预算估计、与政府政策联结、基线筹划、注重绩效导向等特征。

目前,我国将“中期财政规划”确立为中期基础预算的过渡形态。为了实现预算资源配置的优化,改善现有预算政策的调控不力,提高预算的可持续性和约束力,2015年1月国务院发布的《关于实行中期财政规划管理的意见》(国发[2015]3号),4月财政部发布的《关于推进中央部门中期财政规划管理的意见》(财预[2015]43号),确定我国的中期财政规划按照三年滚动方式编制,第一年规划约束对应年度预算,后两年规划指引对应年度预算。在年度预算执行结束后,对后两年规划及时进行调整,再添加一个年度规划,形成新一轮中期财政规划。

自“六五”以来,财政部门就一直配合“国民经济和社

会发展五年规划纲要”编制“财政发展五年规划”。因此,我国三年滚动预算的编制实施,可以将年度预算和“国民经济和社会发展五年规划纲要”进行有效衔接,实现当前发展和长远发展的统筹结合。从而使政府预算可以根据经济社会发展状况进行适当调整,更好地体现国家发展战略的方向,实现政府施政效率的提高。同时,中期财政规划确立的总量预算框架,作为年度预算之外一个新的约束工具,能够有效发挥对政府施政行为的规范作用。由此,在我国预算体系中引入中期基础预算,能够有效发挥预算的“政府管理工具”和“管理政府工具”的双重作用,从而推动预算国家目标的实现。

### 主要参考文献

- 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).
- 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).
- 刘剑文.由管到治:新《预算法》的理念跃迁与制度革新[J].法商研究,2015(1).
- 张献勇.预算权研究[M].北京:中国民主法制出版社,2008.
- 李昌麒,陈治.经济法的社会利益考辨[J].现代法学,2005(5).
- 杨紫烜.应将《预算法》改为《预算和决算法》[J].法学,2011(11).
- 刘文华,郭飞飞.包容性发展与经济法的耦合[J].政法论丛,2013(5).
- 蒋悟真.中国预算法的政治性和法律性[J].法商研究,2015(1).
- 王绍光,马骏.走向“预算国家”:财政转型与国家建设[J].公共行政评论,2008(1).
- 牛美丽,马蔡琛.构建中国公共预算法律框架[M].北京:中央编译出版社,2012.
- 杨志勇.我国预算管理体制的演进轨迹:1979~2014年[J].改革,2014(10).
- 徐永胜.经济社会转型中的公共预算监督:体系构建与制度创新[M].北京:中国时代经济出版社,2012.
- 熊伟.财政法基本问题[M].北京:北京大学出版社,2012.
- 谢林.引入中期基础预算:进程评述与展望[J].地方财政研究,2015(3).