

# 预算调整制度的演进与政府良治

冯素坤

(南京审计大学 公共经济学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]** 预算处于政府治理结构的核心位置,预算制度演进的过程映射了中国政府治理的发展过程,同样地,预算制度存在的问题也反映了政府治理存在的问题。以政府良治的主要内容:受托责任、透明度、参与性和预期性为分析框架,阐述预算调整制度演进过程中存在的问题以及与政府良治要求的差距,探索面向政府良治的预算调整制度改革思路。本文尝试用委托代理理论解释预算调整制度与政府良治之间的关系,并向研究政府治理的专家请教。

**[关键词]** 预算调整制度;政府良治;受托责任;透明度;预期性;政府治理;国家治理;公共预算;政府预算编制;国家预算改革;预算法制改革

**[中图分类号]** F239.44 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2017)02-0046-10

## 一、引言

预算处于政府治理的核心位置,预算与预算制度的优劣直接影响政府良治的实现。政府良治(good governance)<sup>①</sup>的基本内容包括:受托责任、透明度、参与性和预期性。预算制度在多大程度上符合政府良治的要求,能否保证政府良治的实现,为了达到政府良治的要求我国预算制度还需要哪些变革是个重要的议题。2014年8月31日《预算法修正案(草案)》获得通过,漫漫10年修订路终于落下帷幕。政府官员、民众、研究者都对新《预算法》寄予了很高的期望。新《预算法》对“预算调整”的概念进行较大的修订,引起了各方的热议。从《预算决算暂行条例》预算调整概念的萌芽,到《国家预算条例》预算调整制度的初步建立,从《预算法》(1994年)预算调整制度的初次修订,再到本次预算调整制度二次修订,预算调整制度的发展与演进是中国预算改革特别是预算法制改革的掠影。前面两个版本的预算调整制度无法有效约束实践中的预算调整行为,于是催生了新的预算调整制度,新的预算调整制度是否符合政府良治的要求,能否保证政府良治的实现成为民众和研究者关注的话题。预算方案一旦通过立法机关的审议便具有法律效力不得调整,而受到主客观条件的限制完全按照预算方案执行又是不可能的,因此预算调整就发生了。本文以政府良治的四个方面:受托责任、透明度、参与性和预期性为基本框架追溯和分析中国预算调整制度演进过程及存在的问题,探索面向政府良治的预算调整制度改革思路。

## 二、预算调整与政府良治的概念、逻辑

在我国财政学教科书中,政府预算多被定义为“政府的基本财政收支计划,其功能首先是反映政府的财政收支状况”<sup>[1]</sup>。事实上,政府预算的功能绝不限于此。政府预算是一个政府在一定时期内

**[收稿日期]** 2016-01-05

**[基金项目]** 教育部人文社会科学基金项目(13YJC810004)

**[作者简介]** 冯素坤(1983—),女,河北邢台人,南京审计大学公共经济学院讲师,博士,从事公共预算与国家治理研究。

<sup>①</sup>很多学者将“good governance”翻译为善治,作者认为“善”对应的是“恶”,而政府的治理无所谓善恶,只有好坏,因此本文将它译为“政府良治”。

收入和支出的记录。它事先表明了政府在这段时期内打算做什么,以及在这些活动上怎么安排财政资金;事后,预算能够表明政府实际上做了什么,谁以什么形式为这些活动买单。在正当的治理结构中,政府要履行职责必然要提供公共产品和公共服务,而提供公共产品和服务必须以财政资源为支撑。财政管理的基本要求是除非经过公民代表组成的立法机关的审批,否则政府不能从公众那里拿走一分钱,也不能花掉一分钱,预算是社会经济和公众选择的财政镜像,处于国家治理结构的最核心的位置。因此预算不仅仅是一份技术性文件而且反映了国家良治的方方面面<sup>[2]</sup>。然而,在预算决策前,人们不可能拥有100%的完全信息以及对某些自然和人为事件的不可预测性(如自然灾害、政府官员腐败渎职等),预算实践或预算执行中与预算方案产生偏差不可避免,即使在发达国家或者OECD国家也不例外。这就是“预算悖论”:不得调整却又做不到不调整。为了解破“预算悖论”只有在常规预算过程之外建立例外程序<sup>①</sup>,这就是预算调整。当预算执行中不得不进行预算调整时,行政部门可以向立法部门提出预算调整的请求,立法部门根据相应的程序和规则决定是否批准行政部门的请求。

政府良治的四项基本内容包括:受托责任、透明度、预期性和参与性。受托责任是指(政府)让官员对他们的行为负责的能力<sup>[2]</sup>。从本质上看,政府配置使用的是纳税人的钱。生产或提供的也是供纳税人集体消费或使用的公共产品或公共服务。这暗含着一种“社会契约关系”——纳税人与政府之间的“委托-代理”契约关系<sup>[3]</sup>。民众委托政府提供公共产品和服务,必须赋予政府相应的权力,征税的权力、管理公共财政资金的权力等;同样的,政府接受民众的委托必须履行相应的职责,承担相应的受托责任。所谓受托责任,就是受托管理公共资源的政府、机构和人员妥善管理和运用公共资源以履行社会公共事务管理职能并向公众报告的义务。因此,政府的公共受托责任具体包括行为和报告两个层面:一方面,政府应当从公众的公共利益出发,管理好公众托付的公共财产,履行好国家和社会公共事务管理职能;另一方面,政府应当向公众及其代表(尤其是立法机构)报告其受托责任的履行情况,以解除自己的公共受托责任<sup>[4]</sup>。民主政治制度安排下,政府管理社会公共事务、配置公共资源需要借助于预算工具;而社会公众表达公共需求意愿、参与民主政治活动等也需要借助于预算渠道。因此,预算受托责任的实现是政府良治的首要条件,政府良治的其他三个方面透明度、预期性和参与性从根本上讲也是为了保证受托责任的实现。

透明度是指很容易获得相关信息。预期性主要是指各项法律法规是明确的、完善的、统一的,并且具有较强的执行力。参与需要产生共识,政府需要提供可靠的信息和对政府行为的检查。这些概念在应用中具有普遍性但是在本质上却是相互联系的。只有预算透明的、全口径的、统一的、完善的,才能真实完整地反映政府运行以及提供公共服务的全部活动,民众才有可能了解政府治理的情况。而预算受托责任的实现是政府良治的必要条件。常规预算过程与政府良治的关系是容易理解的,也得到了更多的关注;预算调整是预算的例外过程(当特定情况发生时,需要启动预算调整程序对年初预算方案进行变更),它的发生同样反映了政府的活动,而且是政府真实发生的与年初预算不同的活动,因此预算调整也必须符合受托责任、透明度、预期性和参与性的标准,才能保证政府良治的真正实现。

### 三、预算调整制度的演进与政府良治:问题和分析

公共受托责任是政府良治最核心的内容,与透明度、预期性和参与性是相辅相成的关系。透明度、预期性和参与性有利于公共受托责任的实现;同时实现公共受托责任必然会促进透明度、预期性和参与性的提高。预算制度的演进过程映射了中国政府治理水平的发展过程,同样地,预算制度存在的问题也反映了政府治理存在的问题(如表1)。中国预算调整制度演进过程中预算调整的概念变动

<sup>①</sup>例外程序是指在正常预算程序之外启动新的程序改变年初预算方案。

比较频繁,预算调整制度目的不明确都表现出政府治理预期性不足;预算调整程序效力不足,没有明确的适用范围、总额控制,责任落实不明确可能导致政府治理过程中背离公共受托责任;缺乏对预算调整信息公开的规定,预算调整透明度不够反映了政府治理透明度不够。预算调整属于预算的例外过程,世界各国预算调整过程中的民主参与程度都明显低于年初预算过程。通常情况下,民众在预算调整过程中的参与是非常有限的,政府应该通过增加预算调整过程的透明度、受托责任和预期性来提高政府良治的水平。因此本文主要从预期性、公共受托责任和透明度展开论述。

#### (一) 预算调整制度的演进与政府治理预期性

预期性主要是指各项法律法规是明确的、完善的、统一的并且具有较强的执行力。在政府良治的状态下,政府的各项法律法规应该是明确的、完善的、统一的,概念性的规定应该是始终如一的。预算调整概念的数次变更说明政策制定者在政策制定之初对政策的目的、原因和未来发展等认识不足才会导致日后执行中的较大修改。预算调整概念变动比较频繁和目标不明确都是政府治理预期性不足的表现。中国的预算制度发展总体滞后,预算调整制度必然也是滞后的。预算调整制度在摸索中建立,在探索中逐步完善,尚未建立明确的、完善的、统一的预算调整制度。

##### 1. 预算调整概念变动比较频繁

《预算决算暂行条例》(1951年)第二十四条规定:“各机关追加岁出<sup>①</sup>经费,应提出追加预算草案,由汇编单位预算编制机关核转同级财政机关审核提经该级人民政府委员会通过,在各该级总预算之总预备费内动支;如各该级之总预备费不敷开支时,得转报上级人民政府在其总预备费内核准补助。中央各级机关之追加预算草案,应报送中央财政部核呈政务院核定”<sup>[5]</sup>,这是预算调整概念的雏形。《国家预算条例》(1992年)第五十五条规定,“预算调整是指经本级人民代表大会批准的本级政府预算在执行中因追加支出或者追减收入而发生的部分变更”<sup>[6]</sup>,在中国法律中首次提出预算调整的概念。《预算法》(1994年)第五十三条规定:“预算调整是指经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的本级预算,在执行中因特殊情况需要增加支出或者减少收入,使原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入,或者使原批准的预算中举借债务的数额增加的部分变更。”<sup>[7]</sup>新《预算法》(2015年)第六十七条规定,“经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的地方各级预算,在执行中出现下列情况之一的,应当进行预算调整:(一)需要增加或者减少预算总支出的;(二)需要调入预算稳定调节基金的;(三)需要调减预算安排的重点支出数额的;(四)需要增加举借债务数额的”<sup>[8]</sup>。

预算一直被认为是“缺乏理论的领域”,预算调整概念的数次调整也证实了这一点,立法者(财政部和人大机关)在预算理论不足的情况下,缺乏对预算调整功能的明确定位,寄予了预算调整过多的期望。1951年新中国刚刚成立,预算制度没有建立起来,《预算决算暂行条例》为解决政府活动中的资金不足问题,提出了“追加岁出经费”的概念。20世纪90年代赤字问题比较严重,《国家预算条例》提出的预算调整概念有一定的控制赤字导向,《预算法》(1994年)具有明显的控制赤字导向。进入21世纪超收收入的问题比较严重,2007年财政部发文将超收收入资金成立预算稳定调节基金用于调节年度间的资金均衡。于是,新《预算法》就把调用预算稳定调节基金列入预算调整的内容。由此可见,预算调整制度的改革进程是实践导向的,缺乏理论的指导和明确的目标。一部好的预算法律

表1 预算调整制度的问题与政府良治的关系

政府良治的内容	预算调整制度的问题	对政府治理的影响
预期性	概念变动频繁 政策目标不明确	政府治理预期性低
受托责任	预算调整程序效率低 预算调整适用范围不明确 没有明确的总额控制 责任落实困难	无法保证受托责任的实现
透明度	缺乏相应的信息公开制度	不够透明
参与性	预算调整参与通常少于年初预算过程的参与	参与度低

①岁出是指每一会计年度之一切支出,为本年年之岁出,也就是年度支出。

和制度应该具有预测性、固定性和纲领性,并不会随着实践的变化而频繁变动。否则不仅法律的效力受到影响,政府良治的预期性也会降低。

美国的补充预算(预算调整)概念是一以贯之的,研究者和实践者的争论焦点在于是否有一些项目原本可以包含在常规预算过程却通过补充预算(预算调整)实现了,而对于预算调整的概念并没有什么争议。Davis 等认为,补充拨款与常规预算配置过程是一个整体,因为没有考虑不周而没有包含在常规预算配置过程之中<sup>[9]</sup>。Black 认为补充拨款是常规预算拨款过程之外的一个重要的支出<sup>[10]</sup>。国会设定的预算调整(补充拨款)过程使更多的资金不必达到透明度的要求,而在常规预算过程必须达到透明度要求。国会应该改革补充拨款过程,通过相关立法改善补充拨款的透明度和受托责任。美国政府受托责任办公室(GAO)认为,补充拨款是指在财政年度开始之后为政府活动提供额外的预算授权<sup>[11]</sup>。美国补充拨款(预算调整)概念因为描述的角度不同在不同的文献里表达有所差别,所指内容却是始终如一的。

## 2. 预算调整的目的不明确

中国的预算法律没有明确的定位和目标,预测性、目的性和纲领性不足。《预算决算暂行条例》尚未提出预算调整的概念,但是“追加岁出经费”目的非常明确;《国家预算条例》的预算调整概念主要包括“追加支出”和“追减收入”目的不太明确,表现出控制赤字的倾向。《预算法》(1994年)虽然没有以鲜明的语言表现其目的,但是从行文看表现出明显的平衡预算导向,也可以说是控制赤字导向。《预算法》(1994年)关于预算调整的概念分两种情况:第一,批准的预算是收支平衡的预算,“增加支出”或者“减少收入”需要预算调整;第二,批准的预算赤字,那么“增加举债”需要履行预算调整程序。两种情况的共同之处是,当预算入不敷出,产生赤字的时候便需要履行预算调整程序。这个预算调整概念的核心就是预算平衡,平衡了就不需要启动预算调整程序,而不平衡就必须启动预算调整程序。事实上,世界上没有哪个国家可以做到预算平衡,预算平衡只是各国政府追求的一种理想状态而已。中国政府也没有因为这一规定实现预算平衡,中国政府的赤字也没有就此减少。

新《预算法》预算调整概念似乎不再仅仅以控制赤字为目的而是控制赤字和加强监督双管齐下。预算调整属于预算过程的例外程序,加强监督本是应有之责。但是把原本应该在年初预算过程中解决的问题纳入到预算调整过程进行监督实际上是削弱监督,因为通常情况下对预算调整过程的监督要弱于对常规预算过程的监督。预算调整是由于“预算悖论”才产生的,“不得不调整”才能属于预算调整,一切可以在初始预算过程解决的问题都不应纳入预算调整的范畴,如果纳入预算调整的范畴不是加强监督而是削弱了监督。

首先,新设置的预算稳定调节基金并不能加强预算的监督,也无法提高政府治理水平。新《预算法》第四十一条规定,“各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算稳定调节基金,用于弥补以后年度预算资金的不足。”<sup>[8]</sup>第六十六条规定,“各级一般公共预算年度执行中有超收收入的,只能用于冲减赤字或者补充预算稳定调节基金。各级一般公共预算的结余资金,应当补充预算稳定调节基金。”<sup>[8]</sup>事实上,2007年财政部已发文建立“预算稳定调节基金”,旨在富裕年份建立财政“蓄水池”把“花不完的钱”存起来,从而可以在财政短收的年份补充预算支出。现在又将“调用预算稳定调节基金”纳入预算调整的范畴,旨在加强对预算稳定调节基金的监督和管理。新《预算法》规定了预算

表2 预算调整概念和目的的演进过程

	预算调整 概念的内容	预算调整 的目的
《预算决算暂行条例》	追加岁出经费	追加经费
《国家预算条例》	追加支出,追减收入	控制赤字倾向
《预算法》(1994年)	追加支出致总支出超总收入,减少收入致总支出超总收入,举债	控制赤字
新《预算法》	需要增加或者减少预算总支出的,需要调入预算稳定调节基金的,需要调减预算安排的重点支出数额的,需要增加举借债务数额的	控制赤字 加强监督

调整的申请程序,但是并没有设定预算稳定调节基金的适用范围、规模等。如果预算稳定调节基金没有适用范围,预算调整程序会流于形式。超收收入从本质上来讲是由于年初预算预测技术较低或为了获得更高的超收收入人为降低预算收入而导致的实际收入超过预算收入的现象,这是年初预算过程的问题,应该通过完善年初预算过程解决。把超收收入作为预算稳定调节基金的主要来源,当预算调整程序控制力不足时便可以更为轻松地调入和使用,会促使预算执行者“创造”更多的超收收入和预算调整,变相增加预算自由裁量权。事实上,世界各国对预算调整过程的监督都明显弱于对年初预算过程的监督,所以把超收收入资金转变为预算稳定调节资金纳入预算调整范畴并不能加强预算监督,也无法提高政府治理水平。

## (二) 预算调整制度的演进与政府治理的受托责任

受托责任是政府良治的最核心内容。一个运行良好的预算系统要确保受托责任的实现,预算调整也必须保证受托责任的实现。预算调整的每个行为应该是透明的,每个参与者都是负责任的(held accountable),每个行为都要准确地写入文件并且报告,每个行为都要接受独立的、专业的、公正的审计和审查<sup>[12]</sup>。严密和有效的预算调整程序有利于保障受托责任的实现。年初预算是由委托人(民众)审议通过的受托人(政府)的工作计划(责任书),预算调整就是对“责任书”的修订,必须经过委托人(民众)的同意,否则就可能产生信托风险背离受托责任。因此预算调整的程序设计、适用范围、总额控制、责任追究制度等都会影响受托责任的实现,并关系到能否达到政府良治状态。

### 1. 预算调整的程序

《预算决算暂行条例》规定“由汇编单位预算机关核转同级财政机关审核提经各该级人民政府委员会通过”<sup>[5]</sup>,《国家预算条例》规定“各级人民政府对于必须进行的预算调整,应当编制调整方案,提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准”<sup>[6]</sup>。新中国成立后的四十年间中国并没有建立真正的预算制度,两个条例对预算调整程序的规定非常简单,无法保障公共受托责任的实现。

《预算法》(1994年)对预算调整的程序进行了较为明确的规定。第五十四条规定:“各级政府对于必须进行的预算调整,应当编制预算调整方案。中央预算的调整方案必须提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。县级以上地方各级政府预算的调整方案必须提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准;乡、民族乡、镇政府预算的调整方案必须提请本级人民代表大会审查和批准。未经批准,不得调整预算。”<sup>[7]</sup>《预算法实施条例》对此条进行了补充规定,“预算调整方案由政府财政部门负责具体编制。预算调整方案应当列明调整的原因、项目、数额、措施及有关说明,经本级政府审定后,提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。”<sup>[13]</sup>新《预算法》第四十四条规定,“国务院财政部门应当在全国人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准预算调整方案的三十日前,将预算调整初步方案送交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查”<sup>[8]</sup>。中国的预算调整程序正在经历一个从简单到严密的逐步完善过程。《预算法》(1994年)的预算调整程序责任逐渐明确,内容也较具体。新《预算法》在原来预算调整程序的基础上进一步要求财政部门要在审查之前三十日提交预算调整方案,意在给人大财经委员会充足的时间审议预算调整方案。

新《预算法》进一步细化了预算调整程序与1994年的预算法相比,有利于增强立法机关的监督力度。然而,新《预算法》规定,由财政部门编写预算调整方案交同级人大常委会审批,审批通过之后,用款部门即可向财政部门申请用款。行政部门掌握财权,行政部门向立法机关提出申请接受立法机关的审批,会在一定程度上削弱立法机关的审批效力。

### 2. 预算调整的适用范围

预算调整属于预算过程的例外程序,是为了解决“预算悖论”的无奈选择,一切可以在初始预算环节完成的活动都不应该通过预算调整解决,因此立法部门必须为预算调整设立严格的适用范围,否则就不能保证公共受托责任的实现。

《国家预算条例》列出了预算调整的适用范围,“在预算年度内,遇有重大事件发生、方针政策调整,或者经济情况变化,对预算执行产生较大影响时,可以进行预算调整。”<sup>[6]</sup>立法者(国务院)意识到预算调整应该设定具体的适用范围,但是设定的范围太过模糊可操作性较差。例如,什么是“重大事件”,重大自然灾害还是重大政治事件或者是重大事故;“方针政策的调整”也没有指出是哪一级政府的方针政策的调整、多大程度的调整;“对预算执行产生较大影响”具体是多大的影响,在总预算额的百分比多少。

新《预算法》第六十七条将“需要调减预算安排的重点支出数额的”纳入预算调整的范畴,同样没有设定适用范围。比方说财政收入减少达到一定比例,发生了大规模的重大自然灾害等。当存在超收收入和结余资金的时候一定不能调减重点支出,并且在不必要的时候调减重点支出部门主管、财政部门负责人等必须承担一定的责任。第六十九条规定:“在预算执行中,由于发生自然灾害等突发事件,必须及时增加预算支出的,应当先动支预备费;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”<sup>[8]</sup>。这条规定同样没有直接设定预算调整的适用范围,而是间接地把自然灾害等突发事件列为适用范围。

美国预算调整(补充拨款)的适用范围也是非常清楚的:不可预测的突发事件比如经济不景气、灾害和国防(如战争)。发达的预算制度、先进的预算技术使美国预算在执行中产生的偏差已经很小,难以控制的因素已经非常明显和有限。补充拨款的适用范围无外乎经济不景气、自然灾害、农作物灾害、战争等几个方面。中国的预算调整概念更关注预算执行的财政收支变化,并没有更多关注财政收支变化背后的具体公共事务。中国对预算调整的控制明显弱于美国,不管何种原因,人为的、自然的、可预测的、不可预测的导致的预算总支出的变化都可以启动预算调整程序。显然,在这种预算制度下,中国政府面临的提高预测能力的压力并不大,从而导致原本可以在初始预算过程预测准确或者考虑完善的事情而需要通过预算调整才能实现,这样做会降低预算的透明度和受托责任。

### 3. 预算调整的总额控制

预算调整是为了解决不可预测的因素、人力不可控的因素带来的预算(拨款)总额的变更,并不是满足私利或者狭隘的部门利益的工具,预算调整的总额控制能够抑制预算调整的过度膨胀,有利于公共受托责任的实现。中国预算法律法规中没有关于预算调整总额控制的内容,美国对预算调整(补充拨款)有严格的总额限制。尽管在20世纪下叶和21世纪初补充拨款的比例一直比较高,但是通常不会超过总拨款额的20%。

### 4. 预算调整关于法律责任的规定难以落实

《预算法》(1994年)第七十三条关于预算调整的法律责任规定:“各级政府未经依法批准擅自变更预算,使经批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入,或者使经批准的预算中举借债务的数额增加的,对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员追究行政责任”<sup>[7]</sup>。首先,规定中使用了“变更预算”一词,但是条文的具体内容与预算调整的规定是一致的,由此可见,法律制定者的“预算调整”概念意识并不强,前后使用了不同的词语。其次,何谓“擅自”没有做出具体规定。没有提出预算调整申请或者提出申请没有被批准属于“擅自变更”,还是预算调整的金额达到一定规模属于“擅自变更”;由于责任人可控因素而进行的预算调整与由责任人不可控因素而进行的预算调整是否要区别对待。

### (三) 预算调整制度的演进与政府治理透明度

透明度是政府良治的基本要求,只有透明的政府才可能是负责任的政府,也只有透明的政府才能更好地接受民众的监督。要建立透明的政府首先要建立透明的预算制度,当然必须包括透明的预算调整制度。透明度并不仅仅指在网络或者其他媒体上公开发布,而且还要求政府机关或者委托其他组织将需要公开的内容转化为民众可以看懂的形式然后才公开发布,如果民众仍然有不懂、不理解或

者不赞同的地方,政府机关有义务向民众解释具体内容。从《预算决算暂行条例》到《国家预算条例》,从《预算法》(1994年)到新修订的《预算法》都没有对预算调整公开的范围、程序和方法做出具体的要求。2008年开始实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》规定了各级政府必须公开的政府信息,其中包括财政信息的公开,但没有特别指出预算调整信息的公开。在中国财政部门向立法机关提交预算调整申请,立法机关批复预算调整报告并向社会公开的过程是预算调整信息公开的主要过程。普通民众无法参与预算调整的过程之中,只有通过立法机关公开的预算调整报告才能在事后获取相关信息。并且四部预算法律和《信息公开条例》均没有要求政府主动向民众解释具体的细节或者对民众的疑问进行解释。

#### 四、面向政府良治的预算调整制度改革思路

##### (一) 建立立法机关主导的预算过程保障受托责任的实现

中国目前的预算过程是由行政机关主导的,行政机关负责编制预算,行政机关掌握财权,行政机关负责预算资金管理,立法机关只拥有审批的权力。新《预算法》规定财政部门必须在立法机关审议预算调整方案的三十日前将方案提交给立法机关。尽管这样做立法机关可以有更多的时间对预算调整方案进行审查,但是立法机关依然很难对预算调整方案做出准确的判断或者进行有效的控制。首先,在整个预算过程中,立法机关很难掌握全面而充足的数据信息,无法对预算调整是否必要、合理、合规做出准确判断。其次,立法机关没有可供参考的审批依据。缺乏预算执行情况详细报告、调整门槛、适用范围、总额控制等相关数据。最后,立法机关的监督能力和控制能力需要进一步增强。行政机关掌握财权,立法机关的控制能力会受到一定的影响。政府官员不乏大公无私者、鞠躬尽瘁者、尽职尽责者,也很难完全避免贪图私利者、渎职者,他们有可能绕过立法机关的审议和监督,直接进行预算调整。

##### 1. 立法机关专业水平与公共受托责任

政府公共受托责任的实现必须接受立法机关专业、独立的审查,只有立法机关的专业水平提升了对政府预算的审议才能更专业、更深入、更有力。好的预算首先要更准确地预测来年的税收收入总额和各级政府的支出总额。收支相抵是预算的最高境界,通常很难做到。当预算支出大于预算收入时,要么追加拨款要么削减支出,预算调整就发生了;当预算支出小于预算收入时说明政府征税<sup>①</sup>过多了,要么退税于民,要么结转到下年统一安排,但是第二年必须适度降低征税标准以避免再次多征税。收支预测的准确度将直接关系到政府预算的质量。但它们本身不构成预算,而仅仅是为每年的预算草案打下基石。撇开预测的技术难度,更为重要的还有一个预测风险。收支预测不可避免地要建立在法律、政治和经济诸多变量的假设之上,预测结果是对政府机构和项目的过去、现状和将来的一种综合预判。面对时间的限制、数据信息的不完整和预测技能的不完备,预测差错在所难免。美国政府的数据收集工作比较完善,不少税收项目保留有几十年乃至上百年的历史数据,它们记录的不仅仅是数字,而是各种税法 and 各类政府项目的变迁和演进。这些数据的质量和完备性是联邦预算质量的重要保障之一。尽管如此,联邦预算编制中的数据问题依然存在。中国政府尚未建立完备的经济数据库,预测技术也相对落后,提高预测的准确度,避免预测差错任重而道远。建立专业的预算人才团队,全面收集各类数据并进行严格的审核才能从根本上提高预测水平,降低预测差错。

##### 2. 立法机关监督能力与公共受托责任

立法机关只有在数据上获得优势才能在预算过程中获得主导地位,只有在预算过程中取得主导地位,才能提升它的监督能力。首先,在人大财经委员会内部建立专业的预算团队和经济数据库,取

<sup>①</sup>费、债和国企利润上缴实际上是税的变形,本质上是相同的,本文的税包括上述内容。



得数据上的优势。中国政府尚未建立发达的大数据系统,经济数据的精度和准确度都比较有限,相应地在年初预算过程中预算收支数据的准确性也不高,从而导致了更多的预算调整。人大机关组建更先进的预算团队,创建更高端的经济数据库掌握更全面的数据信息,有利于发现政府预算编制和执行中存在的问题,更好地监督和控制预算调整的发生。其次,完善预算调整审批程序,提升立法机关监督能力。新《预算法》中的预算调整程序仍没有审批的依据和条件,立法机关可以要求国务院在出台《实施细则》时包含具体的审批条件和依据,详细说明预算调整的门槛、适用范围、总额控制等。

## (二) 建立完善的预算信息公开制度提高政府治理透明度

预算资源所有权与决策权的分离导致民众处于信息上的劣势,一个治理良好的政府有义务向民众公开信息,提升预算过程的透明度。委托人(民众)处于信息劣势,并不能及时全面地掌握代理人的全部信息,再加上政府官员远非大公无私,他们受私利驱动。

在法律制度上要求政府预算公开透明相对容易,难的是让社会各界和普通民众理解预算数据。因为预算数据极其繁杂,就算数据本身公开,社会各界和民众一般缺乏解读能力<sup>[14]</sup>。预算公开透明,反映的是民众对政府的监督诉求并将其在法律上形成制度。但因为技术上的复杂性,需要专业的数据部门发布预算报告并帮助选民和社会各界解读各类政府项目及其预算数据,以促进政府预算的民众参与程度。政府机关应该定期公布相关的预算说明以帮助民众解读政府预算内涵。预算公开透明的目的,一是提升立法机关的监督和制衡能力,二是为民众参与预算过程提供便利和可能。预算公开和透明不是在网站上公布一个简单的表格,预算透明不仅要求把预算信息以民众看得懂的形式公布出来,而且要求建立一定的反馈机制来方便官民互动。政府部门应该定期发布《月度预算报告》和《季度预算报告》以及与之配套的《政府预算报告公民指南》,并且在各级政府的官网设立预算答疑版块回答民众的疑问。

## (三) 建立完备的预算调整制度提高政府治理预期性

预期性主要是指各项法律法规是明确的、完善的、统一的并且具有较强的执行力。四部法律四个版本的预算调整概念,由此可见,中国的预算调整制度正在经历一个不断摸索逐步完善的过程。四部法律中均没有规定预算调整的门槛、总额控制对适用范围的规定也不够明确。综上所述,中国预算调整的法律和制度并没有达到政府良治“预期性”的要求。

### 1. 预算调整应该设定明确的门槛和总额控制

广东省2001年开始实施的《广东省预算审批监督条例》关于预算调整的规定设定了一定的门槛“预计年度一般预算收入减少额超过预算额的5%”<sup>[15]</sup>,《预算法》修订的征求意见稿也曾经设定了门槛,但是在最终的版本中又去掉了关于门槛的规定,具体原因不得而知。哪些原因引起的资金不足或者资金变动是允许的,哪些原因是不被允许的;多大比例的资金变动需要预算调整,预算调整的最高限值是多少,这些都应该做出明确的规定。

人的能力是有限的,社会经济环境是多变的,不可预测的事情总是存在,不可抗力也无法避免,不论研究者还是政府官员抑或立法人员很少有人质疑补充拨款(预算调整)存在的必要性,经济的发展、制度的完善和技术的提高都无法完全避免补充拨款(预算调整)的发生。不可否认,补充拨款(预算调整)由于存在于常规预算过程之外,透明度和受托责任都会削弱,因此,增加补充拨款(预算调整)透明度和受托责任的努力也从未停止过。政府部门和立法机关应该尽最大可能在常规预算过程中考虑得更充分,减少补充拨款(预算调整)发生的概率和金额。

预算调整本身便是对财年之初通过的预算法案法律效力的一种破坏。预算调整(补充拨款)突破了常规预算过程的总额控制,过多的预算调整可以使常规预算过程中的总额控制形同虚设。预算调整(补充拨款)方案虽然要由立法机关审议但是因为时间很短,审议程序相对简化、审议也相对粗糙。对预算调整过程的监督要少于对常规预算过程的监督,预算调整过程的透明度和受托责任明显



比常规预算过程要弱。虽然我们承认预算调整是不可避免的,但同时必须极力控制预算调整的次数和预算调整的规模,尽可能把支纳入常规预算过程。过多的预算调整是对透明度和受托责任的削弱,甚至会产生财政灾难使政府治理与良治无缘。

## 2. 预算调整的适用范围

美国在适用范围方面的规定是非常严谨的,有很多值得我们学习的地方。美国宪法规定美国总统可以在向国会提交预算草案之后由于新出台的法律和政策或者为了公共利益需要增加支出向国会申请补充拨款。然而,根据预算管理办公室的要求,只有在以下五种情况下才能申请预算调整(补充拨款):(1)现有法律规定的必须在财政年度内完成的支出(如养老金和赋权支出);(2)不可预测的紧急情况的发生(灾后保护生命财产支出);(3)总统提交年度预算之后出台的新法律导致的本财政年度内的额外资金;(4)制度之外的不可控的新增负担;(5)根据法律规定累积的财务支出责任,政府必须尽快做出财务支出安排(例如某项担保支出)。对于何谓“紧急支出”也有非常详细的规定。在预算管理办公室1991年向国会提交的报告中对“紧急支出”做出了如下规定:(1)必要的支出(基本的或者重要的支出而不是具有很小价值的支出);(2)突然发生的(很快发生而不是经过一段时间的积聚或演变);(3)紧急而迫切(在压力和逼迫之下必须马上行动);(4)不可预测(无法提前预期到的需求);(5)不是永久需求(只是一种临时需求)<sup>[11]</sup>。

根据中国预算调整的具体情况,本文建议设定预算调整的适用范围为:(1)不可预测的突发事件,例如,经济不景气、自然灾害、特大安全事故、国防等;(2)法律规定的不得不在本财政年度履行的支出责任导致的新增支出,例如,养老金等社保支出;(3)年初预算通过立法机关审议之后出台的新法律导致的本财政年度内的新增支出。

## 五、结语

预算处于国家治理结构的核心位置,预算制度的优劣直接影响政府良治的实现。政府预算调整是化解“预算悖论”的产物,过多的预算调整会破坏受托责任的实现,降低预期性、参与度和透明度,进而影响政府良治的实现。新《预算法》包含的相关预算调整制度在预算调整概念、目的、程序、适用范围、总额控制等方面尚不能保证政府良治实现,预算改革之路任重而道远。笔者认为建立立法机关主导的预算过程,提高立法机关的监督力度能够更有力地保证政府受托责任的实现;增加政府预算的透明度,建立定期报告制度有利于增加政府治理的透明度;进一步完善预算调整法律法规,明确预算调整的门槛、适用范围和总额控制,建立更加完备的预算调整制度,有利于提高政府治理预期性。预算制度和预算调整制度在受托责任、预期性、透明度和参与性方面的全面改革才能保障政府良治尽快实现。

### 参考文献:

- [1]陈共. 财政学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004.
- [2]Shah A. Budgeting and budgetary institutions [M]. Washington, D. C. :The World Bank,2007.
- [3]程瑜. 政府预算中的委托代理关系研究——一个契约经济学的分析框架[J]. 华中师范大学学报,2009(3):56-62.
- [4]刘笑霞. 政府公共受托责任与国家审计[J]. 审计与经济研究,2010(3):23-31.
- [5]政务院. 预算决算暂行条例[Z]. 1951.
- [6]国务院. 国家预算条例[Z]. 1991.
- [7]全国人民代表大会. 中华人民共和国预算法[Z]. 1994.
- [8]全国人大常委会. 中华人民共和国预算法(修订版)[Z]. 2014.
- [9]Davis O A, Dempster M A H, Wildavsky A, et al. Papers on Nonmarket Decision Making[C]. Charlottesville, Virginia: Thomas Jefferson Center for Political Economy, 1966.
- [10]Black J. How to Un-Supplement a tsunami of fiscal proportions: an examination of the supplemental appropriations process [EB/OL]

- [2009-2-10]. Georgetown University Law Center. <http://scholarship.law.georgetown.edu/flpr/4>.
- [11] U. S. Government Accountability Office. supplemental appropriations; opportunities exist to increase transparency and provide additional controls GAO-08-314 [R]. <http://gao.gov/assets/280/271726.pdf>, 2008(1):5-14.
- [12] Potter B H, Diamond M H. Guidelines for public expenditure management[M]. Washington, D. C. : International Monetary Fund, 1999.
- [13] Geek W. What is supplemental appropriation? [EB/OL]. <http://www.wisegeek.com/>
- [14] 喻一文, 孟金卓. 政府预算过程的构建及改革——美国联邦预算过程制度演进的案例分析[J]. 中国审计评论, 2014(1):95-106.
- [15] 广东省人民代表大会. 广东省预算审批监督条例[Z]. 2001.

[责任编辑:高婷]

## Development of the Budget Adjustment Institutions and Good Governance

FENG Sukun

(School of Public Economy, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

**Abstract:** The budget is at the very center of the country's governance structure. The process of the evolution of the budget institutions maps the development process of Chinese government governance. Simultaneously, the problems in the budget institutions also reflect what's insufficient in government governance. Good governance rests on four pillars: accountability, transparency, predictability, and participation. From these four aspects, the paper analyzes the problems of the budget adjustment institutions in the development process and the gap with the good governance requirements. The legislature plays a leading role in the budget process to ensure government's accountability; sound budget adjustment institutions should be published to improve predictability of government governance; a budget information disclosure system can be established to improve the transparency of government governance.

**Key Words:** budget adjustment system; good governance; accountability; transparency; predictability; government governance; state governance; public budget; government budget compliance; state budget reform; budget legal reform

二〇一七年  
第1期  
审计与经济  
第5校