# 预算民主下财政超收问题分析

来源：网络 作者：静谧旋律 更新时间：2024-05-19

*中央财经大学税收研究所课题组认为，我国制定的过高财政收入计划增长率，导致了中央和地方过度追求财政收入的高增长。［７］本文在现有研究基础上，认为财政超收的原因是多方面的，但根本原因还在于我国现行预算制度存在背离民主预算控制的因素。因此，笔者试...*

中央财经大学税收研究所课题组认为，我国制定的过高财政收入计划增长率，导致了中央和地方过度追求财政收入的高增长。［７］本文在现有研究基础上，认为财政超收的原因是多方面的，但根本原因还在于我国现行预算制度存在背离民主预算控制的因素。因此，笔者试图从预算民主的视角进一步解释“超收”现象的深层次原因。此研究有助于矫正财政实际收入与预算收入的过度偏离，进而有助于强化我国预算民主制度建设。

>预算民主缺失为财政超收提供了可操作的空间

（一）预算民主的内涵

公共预算是指在一定时期内（通常为一个财政年度）国家权力机构审批生效的政府财政收支计划，它是政府集中和分配财政资金，调节社会经济活动的重要经济杠杆。现代公共财政预算制度不仅要求政府对财政资金进行公开、透明、合理的分配，也要求公众对政府财政资金的分配进行民主监督。“预算民主就是指建立这样的一种预算制度，在该制度下，政府的收支行为都是置于人民及其代议机构的监督之下的。这种预算制度将从外部对政府预算进行政治控制，使得政府预算能够实现公共责任。”［８］其内容主要包括以下几方面：一是法制性。立法机构以立法的方式将社会公众对公共财政收支的集体意愿上升为法律，用以约束政府的财政活动。二是监督性。监督是预算民主的基本保障。代议机构的监督是制度内的最高监督，而公众的监督则是最根本的监督。三是参与性。主要是指公民的预算参与，这种参与不仅表现在通过代议机构进行的预算参与，还表现为直接参与和监督预算的全过程。四是公开性。公共预算是立法机关和公民约束、控制政府的工具，有效运用这一工具的关键在于预算的公开透明。政府预算公开是现代公共预算的内在要求，也是衡量预算民主的重要指标。

（二）民主性是预算的本质属性

公共预算具有双重作用。公共预算是具有法律效力的年度财政收支计划，是对国家财富分配的经济决策，所以具有经济作用，是一个经济问题。然而，更重要的是它包括基本的政治选择，尤其是政府行政机关与立法机关的相互影响，既有关价值，又有关制度。［９］因此，公共预算本质上是政治性的，是一个国家重大的政治问题。爱伦鲁宾的预算过程理论认为，预算过程具有政治性，它影响政府行政机关与立法机构之间，以及政府与公众之间的权力分配。［１０］对这种权力分配干预的重要手段之一就是预算民主。

１．预算民主是公共财政的内在要求。任何政府的运作都必然建立在一定的财政基础上。在财政制度的三个基本要素———财政收入、财政支出和财政收支管理中，财政收入的来源具有决定意义。它决定着财政本身的性质与支出走向，决定着预算制度的性质，也建构着国家与社会的关系。在公共财政制度下，公民个人和企业缴纳的税收成为了国家收入的主要来源。财政收入作为国民财富的一部分由政府支配，其背后的逻辑是公民支付税收委托政府用这笔钱为他们提供公共服务。因此，对纳税的公民而言，必须借助某种制度安排对政府的财政收支加以约束和监督，这就对现代民主预算制度形成了强烈的内在要求。

２．公共预算的灵魂在于依法监督与控制政府权力。不受预算控制的政府充满了不确定性和风险性，不可能是一个民主的、负责任的政府。公共选择理论认为，政府是一个抽象的实体，由政治家和官员构成。作为理性经济人，他们的自利动机决定了会通过扩张政府部门的形式来扩大自己的权力，这样他们的预算资金会越多，从而也会影响政府的政治经济行为。［１１］因此，为防止政府滥用权力就必须用公民的民主权力对政府的公共权力加以约束，在这个过程中，公共预算是保证民主机制正常运作的基础。

（三）预算民主缺失是财政超收的根本原因

财政持续多年出现大规模超收的原因是多方面的，但本文认为，预算民主缺失是根本原因所在。民主预算的缺失给政府脱离预算约束，任意超收提供了可操作的空间。

１．规范财政超收的法律法规不健全。现行《预算法》是从１９９５年开始实施的，目前已经明显滞后于我国公共财政建设的需要。事实上，《预算法》的根本问题并不在于其条款多么陈旧过时，而是民主、法治的精神，约束、控制政府的理念未能渗透其中。现行《预算法》确立的是一种政府主导型的预算模式，政府对于预算权的实际控制造成政府的财政收支活动不受预算的严格约束，预算的权威性被随意践踏。根据《预算法》的规定，预算经各级人大批准后，各级行政机关需要严格依照预算案中规定的财政收入、支出项目执行。具体到预算收入，要求各级有关预算主体在法律规定的范围内既不能“超收”，也不能“短收”。然而，《预算法》中对“短收”有严格的限制，对“超收”的规定比较笼统，加之对“超收”资金的使用范围、方向也缺乏明确的规定。因此，各级政府都热衷于最大限度地追逐“超收”，而后将其顺理成章地变为“超支”。

２．人大对财政超收的实质性监督不够。近年来，我国人大预算监督的框架基本建立，预算监督的形式也日益完善，但是从实际效力来看，人大的预算监督还没有发挥实质性的作用。这表现在：一是每年年初人大在审议预算时很难预估会产生多少超收资金。按照惯例，每年第一季度各级人大审批的本级预算执行情况中并不包括对当年超收收入的预算安排。超收资金的规模通常需要等到预算年度结束之后才能最终确定。而在下一年度的预算收入安排中往往也不包括上一年度的“超收”资金。在某种程度上，预算超收资金处于一种“三不管”的境地。二是在超收收入的使用和分配上脱离了人大的监督和审批。现行《预算法》的有关规定，只要不造成财政赤字扩大，超收资金的使用就不属于预算调整的范畴，也就不需要经过全国人大的审查和批准。在预算执行过程中，中央政府如果需要动用超收收入追加支出，需要编制超收收入使用方案，向财经委和预算工委通报情况，并向全国人大作使用情况的报告。但实际情况往往是先支用后通报或者边支用边通报。这就将人大的审批职权大打折扣，给超收收入留下了广阔的操纵空间。虽然，从２００７年开始设立中央预算稳定调节基金，但是，并不能从源头上解决问题。可见，预算监督不力直接或间接“助推”了各级预算部门人为扩大“超收”规模。

３．社会公众直接参与预算力度不足。公民作为纳税人，作为政府财政资金的最终承担者，理应有权掌握和监督财政资金的来源和使用情况。这就要求政府预算向社会公众高度公开，保持高度透明度。预算公开是社会公众参与预算的基础，是公民预算权得到有效保障的前提条件。对于政府来说，预算公开不是对公众的“恩赐”，而是其法定义务。近些年，我国的预算公开取得了一定的进步，但是与社会公众的期望仍有较大的差距。在预算不公开、不透明的情况下，预算的话语权控制在政府手中，社会公众往往被隔离在政府预算编制、执行、决算、监督等预算过程之外，对税款去向、使用效果以及政府提供公共产品和服务的受益群体、范围、程度等信息几乎一无所知。［１２］其后果必然造成多数公众缺乏参与政府预算的动机和行为。此外，现行的预算法律法规将公众的预算参与仅仅限定在对预算执行过程的监督上，没有涵盖预算编制和预算绩效评估环节，限制了公众的预算参与和监督功能的发挥，使得预算编制、执行环节可能存在的一些导致超收的因素最终转化为现实的超预算收入。

>基于预算民主的规范财政超收收入的政策建议

在现代公共财政体制下，预算是约束政府财政收支活动最重要和最基本的工具。预算民主是公共财政的核心价值。因此，规范政府的财政超收收入必须在现代公共预算制度框架下，不断完善预算法律法规，强化人大的监督权力和增强社会公众的预算参与权，逐步实现我国预算的民主化、科学化和法制化。

（一）完善预算法律法规

以预算法的修订为契机，加强预算法制建设，是规范我国财政超收收入的基础，也是最根本的环节。首先，必须体现预算民主原则。预算民主原则是预算法的首要原则，也是预算法其他原则确立的根基。预算民主原则是指一国预算的编制、审批、执行、决算等整个过程应当遵从人民的意愿并依据民主程序进行且接受人民及其代议机构的民主监督。［１３］我国预算法的修订，要着眼于实现这样一个目标：最大限度地有利于人民代表大会和全体社会成员监督和审议政府预算。其次，明确规定人大及其常委会对预算草案的修正权。预算的修正权是人大预算权力中最核心、最实质的部分，离开预算修正权人大的预算监督就只能流于形式。当然，人大的预算修正权也需要有政府相应的制衡作保证。最后，填补财政超收收入的预算法律漏洞。要求财政部门使用科学的收入预测方法，努力提高预算的预见性和科学性。明确规定超收收入的使用方向，限制政府对超收收入的自由支配权。

（二）强化人大预算监督权力

我国《预算法》和《人大监督法》中明确规定，中央及地方各级人民代表大会及其常委会有权依法对政府预算执行情况进行监督。但是，在现实中监督乏力问题非常突出，因此，今后，一是认真贯彻落实相关法律法规，切实保障人大对财政超收收入安排和使用的监督权力。我国《人大监督法》第１８条第３款指出，“预算超收收入的安排和使用情况”是人大常务委员会的重点审查内容。人大有权在规范超收收入的同时确保超收收入良好的使用方向和合理的使用规模。二是加强人大的预算审查能力建设。可以在各级人大下设立专门预算委员会，通过专业化分工加强对预算的审查监督，从而有效控制“超收”和“超支”的增长。三是更好发挥审计机关的监督职能。人大常委会可责成审计部门对重点项目进行专项审计并向其报告审计结果。或者，为了保证审计的独立性和权威性，也可以考虑将政府审计机构并入人大系统，对人大负责，增强人大预算监督的效力。

（三）增强社会公众的公共预算参与力度

参与式预算，是指在政府预算过程中，社会公众通过多种形式，例如听证会、公民陪审团、与公民直接对话、网络投票等直接参与了解和掌握预算资金的来源和分配。参与式预算盛行于西方发达国家，在我国起步比较晚，国内一些地区进行试点改革取得了良好效果，使预算决策与公民参与相结合，克服了政府单方面预算决策的局限性，整合了不同公民的利益诉求，提高了预算分配的公共性。但是很多地方的预算公众参与，只是增强了预算透明度，依然属预算程序性改革，缺乏完善的制度保障，无法对预算权构成实质性影响。［１４］鉴于此，首先，公众参与式预算是以信息的公开和透明为基础的。公开性是参与式预算的一个基本特征和要求。政府尽可能向社会公众公开政府预算，并保证信息的真实性、完整性，只有这样才能够有效践行参与式预算。其次，提高社会公众的参与意识。长期以来，我国缺乏公民民主参与的制度化途径，公民参与和监督的意识不强，积极性不高。因此，还需要提高社会公众的参与意识，在保证公共预算的参与者是平等的、自由的基础上，形成良好的预算权力分配格局。最后，建立专业论证和公众听证制度。我国的人大代表囿于专业、技术和时间的限制很难准确地审议预算。可通过建立并完善专家小组的专业论证和公众听证、询问制度，以确保审批的科学性和严肃性。在预算公开的基础上，通过公民理性的预算参与可以实现政府与公民的良性互动，促进政府预算的理性化和民主化，保证财政资源配置的公平与效率，实现预算绩效最大化。

作者：乌兰付爱兰单位：内蒙古大学

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn