

财政预算程序视角下的预算偏离度研究

○ 顾海兵, 刘栩畅

(中国人民大学 经济学院, 北京 100872)

[摘要]我国连续多年出现“超收”和“超支”的现象,我国预算的合理性和监督约束力问题引起关注。本文根据预算偏离度的界定,从财政预算数的确定角度,结合预算程序中的编制和审批环节,并对美国、德国、日本和中国四国的预算偏离度和预算程序进行对比研究,分析影响预算偏离度的主要因素。研究认为应重视我国预算编制环节中的财政收支预测,审批环节中人大代表职能和政协、公众参与的引入,并提高财政预算过程和财政预算数据的透明度,以促进财政预算偏离度的合理化。

[关键词]财政预算;预算偏离度;预算程序

财政预算是一国财政管理的重要组成部分,国家通过预算对未来一年或多年的政府收入及支出进行规划安排,体现政府对经济社会管理的参与细节。政府通过对下一财政年度经济社会形势的发展预测财政收入和财政支出,确定财政赤字的规模,并在预算执行过程中对财政收支进行调整和控制。现实中,财政决算与财政预算往往产生差异。因不能精确预测未来,财政决算和预算间的差异存在合理性。但如果差异过大,主观方面的原因主要为财政预算执行时预测不合理或者执行过程中不严格,客观方面的原因主要为经济形势的突变或者社会情况、大规模自然灾害等不可抗力的发生。客观原因较难预计,而主观方面的原因我们可以通过对财政决算与预算间的差异进行分析,研究是否可以降低这样的差异,提高财政预算的效率以促进其职能的发挥。

财政决算与财政预算间的差异定义为预算偏差度,具体可分为财政收入预算偏差(离)度和财政支出预算偏差(离)度。高培勇认为应该关注预算偏离程

度,关注“超收”与“超支”现象的同时存在,认为我国持续扩大的预算偏离程度反映出财政预算监督作用的尴尬地位^[1]。马蔡琛对市场经济国家预算超收的形成机理归纳为三类,分别为预算收入预测技术导致的超收、经济运行周期性波动导致的超收、收入预测中保守性估计导致的超收^[2]。徐阳光对我国财政收入预测与预算偏差度的关系进行了研究,认为我国是“超收”带动“超支”,应通过将财政收支超额划入预算稳定调节基金以及结转下年收入以隔断“超收”直接转为“超支”的通道;同时其提出预算偏差度问题应从技术和法律两方面解决,认为收入预测机制应包括正式的过程、正规的机构和透明度三个方面^[3]。王淑杰对我国政府预算约束性进行研究,认为当前应重点解决预算收入超收执行等问题^[4]。茆晓颖等对苏州市的财政收支预算偏离度进行了分析^[5]。朱云飞等从预算收入预测方法角度研究如何降低预算偏离度^[6]。

目前的文献一是从编制的角度分析如何通过预测方法的调整降低预算偏差度,另一方面则是从预算执行和监督的角度分析如何应对“超收”“超支”现象以提高财政预算的约束性。预算偏离度的确定为两个时间点数值的计算,因此偏离度也就产生于预算数的确定和决算数的确定。从财政预算过程的角度,财政预算分为预算编制、预算审批、预算调整、预算执行、预算决算,其中预算编制和预算审批为预算数的确定过程,也是基于未来展望和预测,政府能够主动把握的首要环节。因此本文侧重于分析预算编制和预算审批环节,在这两个过程中,研究财政预算偏差度产生的原因。

预算偏差(率)度为财政决算数偏离财政预算数的程度,文献中对财政预算收入偏差度和财政预算支出偏差度的计算式分别如下:

$$\text{财政预算收入偏差度} = (\text{财政收入决算数} - \text{财政收入预算数}) \div \text{财政收入预算数}$$

$$\text{财政预算支出偏差度} = (\text{财政支出决算数} - \text{财政支出预算数}) \div \text{财政支出预算数}$$

为了研究的方便,本文定义财政预算偏离度为财政预算收支的平均偏差度,即财政预算收入偏差度和财政预算支出偏差度的平均数,用以衡量财政预决算的总体偏差程度。

$$\text{财政预算偏离度} = (\text{财政预算收入偏差度} + \text{财政预算支出偏差度}) \div 2$$

在具体分析财政偏离度与预算过程间关系时,本文选择美国、德国和日本作为比较研究对象。首先因为美、中、日、德为全球经济总量前四位的国家,具有重要的研究意义;其次,四国的财政管理制度各不相同,均体现出各自的特点,满足比较研究和借鉴时的多样性;最后,四国间的宏观经济管理和财政预算制度也有一定的相似性,美、日、德作为发达国家,在财政管理和预算制度方面有较为成熟的经验,具有可比和借鉴的基础。同时,本文仅研究美国、德国的联邦预算以及中国和日本的中央政府预算,既考虑中央(联邦)预算在宏观经济管理方面的重要作用,也考虑到中央(联邦)预算在各国预算体系中的代表性。根据文中对财

政预算收入偏差度和财政预算支出偏差度的定义,计算美、德、日、中四国中央(联邦)一般财政预算偏差度如表1所示。

表1 美日德中四国中央(联邦)一般财政预算偏差度^[7]

国家	预算收入偏差度(%)	预算支出偏差度(%)	预算偏差度(%)
美国	-4.5	-2.4	-3.45
德国	1.9	-0.3	0.8
日本	3.0	-2.5	0.25
中国	6.3	3.3	4.8

对表1中数据分析可得,美国、日本、德国和中国均为财政收入的偏差度绝对值大于财政支出的偏差度绝对值。其中美国出现“超收”和“超支”的年份较少,只有我国平均出现“超支”现象。从财政预算偏差度来看,日本和德国较低,中国和美国绝对值较高,但美国财政收支决算数通常低于预算数,与我国情况相反,四国的预算偏差度差异性较大。下文分别从四国的中央(联邦)预算的编制和审批程序,从财政预算数的确定环节分析预算偏差度差异的原因。

一、美国的财政预算编制和审批程序

美国的预算编制和预算审批程序,整个过程约历时18个月。预算编制程序时长为10个月,负责预算编制的单位主要为预算管理办公室(OMB)。以编制2016年预算为例,该年的财政年度为2015年10月1日至2016年9月30日,该年度预算编制的起始时间为2014年3月,截至2015年1月。预算审批时长为8个月,负责审批的机构为美国国会,从2015年1或2月开始至9月结束。美国预算程序的编制、审议、预算平衡等由美国《宪法》《国会预算法案(1974)》《预算控制法案(2011)》以及其他关于财政平衡和赤字控制等法案的规定。

表2 美国的预算编制程序^[8](以编制2016年预算为例)

时间	主要工作
2014年3-12月	确定预算和财政政策指引,在经济及财政预测的基础上形成预算规划
	将预算规划与各部门进行沟通
	各部门按照OMB要求编制本部门预算建议案,送OMB汇总
	OMB审核各部门预算建议案并与各部门商讨建议案
2015年1-2月	将经审定的各部门的预算汇总成联邦政府预算建议草案,送总统审定。
	总统审定预算草案,形成预算报告

在预算编制前,OMB会同联邦机构确定特殊政策指导和计划水平,不仅针对预算年度,也至少将未来4年考虑在内,用以引导预算请求准备。在预算规划过程中,总统、OMB、财政部以及政府各部门间会进行沟通。沟通中的建议体现已执行预算和编制年度中正在执行的预算,以及项目收益的评估。这些决定同时考虑由经济顾问委员会、财政部和OMB所负责的经济前景预测。OMB与其他各部门之间的决策过程通常当年12月底结束,同时进行预算数据的细致程序处理以及预算文件的准备工作。此外,预算编制过程中的决策者要考虑预算估

计中经济和技术假设的影响。利率、经济增长、通货膨胀、失业率以及符合不同福利项目的人数变化等等,这些将影响政府收入和支出。

表3 美国预算审批程序(以2016年预算为例)

时间	主要工作
2015年1-2月	由国会各相关委员会举行听证会,接受其认为合适的国会议员、政府代表、一般大众及相关组织作为代表作证
2015年2月15日前	国会预算办公室向两院的预算委员会提交预测报告,并向国会提供一个“预算基线”,为国会决策提供参考
2015年4月15日前	各委员会向本院预算委员会提交各自的预算评估报告,两院的预算委员会根据各委员会的报告着手起草初步预算共同决议
	两院分别通过表决,形成国会预算决议(congressional budget resolution)
2015年4月中-5月中	两院拨款委员会、参议院财政委员会和众议院筹款委员会按照决议草案规定的指标,起草拨款及征税法案,众议院和参议院分别审定法案。即使国会未形成共同预算决议,白宫在5月15日开始考虑年度的拨款法案。
2015年6月10日	拨款委员会报告其最后的年度拨款法案
2015年6月30日	白宫完成拨款
2015年7月15日	总统提交预算中期回顾(Mid-session Review)
2015年10月1日	预算年度开始

国会在审议总统提交的预算草案过程中,可以赞同、修改或者否定。国会可更改资金水平、取消项目或者增加总统未提出的项目。同时,可增加或者减少税收以及其他财政收入。国会最后形成预算决议,同意财政总收支、赤字或盈余规模,以及债务限额。

美国国会对预算的审批可以分为两个阶段,一是对预算共同决议的审批,每年4月1日两院的预算委员会要向本院提交初步预算共同决议案,4月15日前两院全院大会分别表决通过。二是授权法案和拨款法案的审批,该审批过程也有全院大会的审议程序。若形成的征税法案和拨款法案与初步预算共同决议案不同,还需要重新通过新的预算共同决议案或者调整预算方案。

在预算的审议过程中,国会的各个助理机构,特别是国会预算办公室要为国会各常设委员会、小组委员会提供所需的建议、各种材料和数据。国会预算办公室根据经济情况和已通过法案制定预算规划(budget project),规划分为未来10年期的规划和25年期的预算展望(budget outlook),在法律不变前提下预测收入、支出、国债以及财政预算赤字水平,为国会进行预算的审议提供参考。此外,国会两院通过预算案后,须经总统签署才算完成立法程序。若总统对国会的预算法案表示认可,经签署后即开始生效。

二、德国的财政预算编制和审批程序

德国财政年度与公历纪年相同,从每年1月1日起至12月31日结束。预算编制和审批程序的时间总长度约为12个月,其中预算编制程序历时9个月,审批程序历时3个月。预算的编制机构为德国联邦财政部,预算的审议机构为联邦议会。德国关于预算编制、审议程序以及预算平衡在《德国联邦基本法》

《联邦和州预算基本原则法》《联邦预算法》《联邦促进经济稳定和发展法》《稳定委员会法案》等法律中得到规定。

表4 德国预算编制程序(以2016年预算为例)

时间	主要工作
2014年12月	联邦财政部开始进行技术咨询,要求各部门更新数据并提出新的政策优先级
2015年1月	对预算年度进行经济预测和收入预测,财政部在资源约束下执行新的政策优先级
2015年3月	通过基准值所设立的符合财政约束的总体和分享支出限额和收入额
2015年4-6月	财政部与各部门就各预算科目进行协商谈判,确定各部门预算分配和政策细节
2015年6-7月	进行预算草案的汇编,形成联邦预算草案
2015年8月	政府向联邦议院和联邦参议院递交联邦预算草案和五年财政计划

表5 德国预算审批程序(以2016年预算为例)

时间	主要工作
2015年9-10月	两院“一读”,对预算案中所强调的重点进行辩论。“一读”后由联邦议院的预算委员会负责审议,其根据各部门的预算案设立对口的工作小组。各工作小组对部门的预算按科目逐项审查,分别对审查的部门预算提出意见。参议院着手其第一阶段的工作,授权各州讨论预算案中与各州相关的问题。
2015年11或12月	两院“二读”:由预算委员会向全体大会提交该委员会对预算草案的审查结果并做出说明,财政部在大会上要提交与议员提出问题有关的文件和其他有必要讨论的预算问题的文件。议院会议上将对政府每个部门的预算进行逐条审议,所有重要事项都必须“三读”前做出。参议院在“二读”前对预算提出意见。
	“三读”全面审定预算案
2015年12月	由联邦总统签署预算法案生效

德国作为欧盟成员,德国必须在每年的4月中旬准备稳定项目(Stability Program),发布中期经济和财政政策的内容,用以作为欧盟预算监督的基础。德国经济专家委员会会在前一年11月做出经济报告,包括经济和财政预测。政府必须对该报告进行回复,财政部每年1月底发布年度经济报告,其中包括政府官方的年度经济预测。此外,除了宏观经济预测外,在预算编制的过程中,财政部会进行内部的税收收入预测。联邦议会对预算草案的审议分为三个阶段,分别称为“一读”“二读”“三读”。“一读”后由联邦议院预算委员会进行审议,审议过程中采用报告人制度,报告人负责所分管的单项计划,熟悉特定职能领域,提高预算委员会的审议效率。预算委员会召开全体会议对单项预算计划中每一个估算额都要提出审议意见,通过后进入联邦议院全体会议的“二读”。此外,联邦预算草案不是必须经过参议院通过才能成为法律。参议院审议联邦议院通过的预算案时,如有异议,则通过议会两院协调委员会协调通过。

三、日本的财政预算编制和审批程序

日本财政年度以每年4月1日起始,至次年3月31日结束。日本的预算编制程序和预算审批程序,总时间长度约为11个月,其中编制程序为8个月,审议

程序为3个月。由财务省负责中央政府预算的编制工作,日本国会负责预算的审议和批准工作。日本预算编制、审议以及预算平衡也均有相关法律进行规定。

表6 日本预算编制程序(以2016年预算为例)

时间	主要工作
2015年5-6月	财务省进行调查预测(通常称为“夏季调查”)
	内阁通过下一财政年度的预算要求基准
至2015年12月中旬	每个部门和机构按照基准要求向财务省提出预算请求,财务省经审定及与其他相关机构协调,编制初步预算方案。通过与各部门的协调,确定提交给内阁的预算草案,提交给内阁审议。
2015年12月下旬	根据财政部审查结果,内阁审批预算草案,于下年1月份提交国会审议

表7 日本预算审批程序(以2016年预算为例)

时间	主要工作
2016年1月底	众议院预算委员会审查内阁提交的预算草案。审议可以分解为综合审议、一般审议、公厅会、分科会和最后综合等五个步骤
2016年3月上旬	众议院对预算进行全体会议表决
2016年3月	参议院预算委员会审查众议院通过的预算草案
2016年3月底	参议院对预算进行表决

需要说明的是,参议院对众议院通过的预算案不具有决定权力,因此,众议院通过预算案实际上就意味着预算生效。在预算通过后,预算执行过程中可形成补正预算,追加财政收入和财政支出额,通过国会审批后公布。日本预算实践中基本每年确定预算后,均会增加补正预算。每年补正预算的次数不等,一般视经济情况而定。考虑到日本补正预算也需经过立法程序,因此将其加入初始预算中合并计算为财政预算收支额,因此表1中日本财政预算偏差度数据是考虑增加的补正预算中的财政收支额的。

四、中国的财政预算编制和审批程序

我国预算年度也与公历年相同,每年1月1日起至当年12月31日。我国中央预算管理流程分为准备阶段、“一上”阶段、“一下”阶段、“二上”阶段和“二下”阶段。编制阶段为“一上”“一下”“二上”三个阶段。“一上”开始于每年的6月至7月,财政部布置预算编制工作并具体指导重要部分预算编制,中央部门在这一阶段形成下一年度预算建议数。“一下”为每年8月至10月,国务院审批中央本级预算初步方案,财政部审核、汇总、平衡中央部门“一下”控制数并形成中央本级预算初步方案。该阶段主要内容为财政部向中央部门下达预算控制数。“二上”为每年11月至年末,财政部审核各部门预算草案,形成中央预算草案和部门预算^[9]。由此,我国中央政府的预算编制为每年6月初开始至当年年末结束。最后由财政部对中央各部门预算进行汇总,形成预算草案。

我国预算的审批阶段程序分为初审和决议两个阶段,基本事件为次年年初至次年2月末。初审为财政部将预算草案报国务院审批后,在人民代表大会全

体会议前提交人大预算工作委员会和财政经济委员会,会同其他专门委员会和有关工作机构,为审查批准预算开展相关准备工作。其后,在人民代表大会开会期间,由财政经济委员会和有关的专门委员会对预算草案进行审查,由财政经济委员会根据各代表团和有关的专门委员会提出的审查意见,最后向主席团提出审查结果报告,主席团审议后由全体大会表决。2015年全国人民代表大会专门安排半天时间审查预算草案^[10]。我国对于预算的决议程序和各预算的平衡在《宪法》《预算法》等法律中有规定,但预算的编制程序未有相关法律法规规定。

五、四国财政预算偏差度与财政预算编制和审批关系研究

财政预算数的确定在预算编制程序和审批程序中产生,预算编制形成预算草案,经过立法部门的审议、调整和批准最后形成预算案,预算的合法性通过权力部门的审议通过而生效,由此对财政收支产生约束力。根据美、德、日、中四国财政预算编制和审议程序中的差异,分析影响四国财政预算偏差度的原因。

(一) 预算编制和审议程序总时间差异

四国预算总时间长度各不相同。四国预算虽均分为预算编制和预算审批两个阶段,但是每个阶段的时间长度也不同。表8中具体总结了四国预算时间长度,分析后可得我国的预算编制和审批总时间最短,编制、审批时间也均为最短;美国的编制和审批总时间最长,两阶段分别也为最长。德国和日本的总时间相近,编制和审批时间也相近。其次,美国、德国和日本均在各自财政年度开始前,审议通过预算案,而我国是在财政年度开始后才进行预算的审核决议。最后是四国全体大会的审批时间对比,其中美国最长,我国最短。

表8 四国预算编制、审批时间与预算偏差度对比^[11]

国家	预算编制和审批总时间(月)	预算编制时间(月)	预算审批时间(月)	全体大会实际审批时间(天)	预算偏差度(%)
美国	18	10	8	45	-3.45
德国	13	9	4	30	0.8
日本	11	8	3	15	0.25
中国	9	7	2	0.5	4.8

将预算编制和审批时间长度与预算偏差度相对应,可发现预算偏差度最低的美国和德国,其预算编制和审批时间最长,日本若考虑补正预算收支额,其预算偏差度也明显降低。根据该线性关系,将预算偏差度 BDD 作为因变量,预算编制时间 BPT 和预算审批时间 BAT 作为自变量,构建计量模型分析其相关程度。

$$BDD = 15.62 - 1.53BPT - 0.47BAT$$

$$R^2 = 0.87, F = 3.45$$

该模型参数和模型整体未通过显著性检验,但模型的拟合度较高。从模型参数的数值符号和大小也印证了上述关于预算编制和审批时间长度对预算偏差度的影响程度。预算编制时间比预算审批时间对预算偏差度的影响更大,且增加预算编制和审批时间可降低预算偏差度。而决定预算编制和审批时间对预算

偏差度关键影响的是预算编制和审批各环节的内容。

(二) 预算编制程序差异对预算偏差度的影响

美国、德国和日本财政预算编制的相同程序均为根据对未来经济社会发展情况预测,确定预算控制数,由各部门编制本部门预算草案,再进行部门之间的协调沟通,最后汇总形成预算草案。而我国是在中央部门上报的预算建议数基础上,财政部门分析和调整后,下达预算控制数,形成本部门预算草案,汇总形成预算草案。在预测分析、控制数下达、部门预算草案形成、部门间预算调整四个阶段存在顺序的差异。这样的差异一是影响财政部门预算年度总体规划和预测分析对各部门预算编制的影响,二是会影响部门间预算草案调整的细化程度。

预算编制预测方面,我国的预算预测主要由财政部综合司和预算司负责,而美国除了预算管理局会对财政收支进行预测外,美国国会预算办公室也有独立的预测,以提供给美国国会进行审议参考。德国作为欧盟成员,其也遵守欧盟规定,定期对经济和财政进行预测。美国、德国和日本均明确有对于财政收支水平的预测,且美国和德国为未来多年的预测,这样有利于形成合理有效的预算约束,且可建立财政平衡的跨年协调机制。我国近年提出编制中期预算,并对预算项目实行滚动管理,还处在改革探索期。美国和德国编制时间中有专门的时间安排进行预算年度财政规划和预测,对降低其预算偏差度有较好的效果。因此,应重视我国预算编制中的预测以及多年预算间的调整 and 平衡。

(三) 预算审批程序差异对预算偏差度的影响

四国预算审批过程中,审批机构中均有负责预算的各委员会对预算草案进行审查,审查后提交全体大会审议。

审批程序中的差异,一是美国国会预算办公室根据经济情况和已通过法案制定预算规划,独立于 OMB 的预测,为国会进行预算的审议提供参考,成为美国不同于其他三国的特点,同时也体现了国会和总统之间的权利制衡。此外,美国在预算审批中除了通过预算共同决议外,还制定及审议拨款和授权法案,将预算法定的具体内容更加细化。二是在全体大会审议批准中,美国负责联邦预算审批的为国会众议院和参议院,国会两院需分别通过表决,两院地位相同,但职能不同,只有众议院有提征税议案和综合拨款法案的权利。德国负责联邦预算审议批准的为议会联邦议院和参议院,参议院审议联邦议院通过的预算案,两院有审议的先后顺序,且预算草案不是必须经过参议院通过才能成为法律。联邦议院为德国的最高立法机构,在预算审议批准中也体现其地位,参议院主要由各州选派代表各州利益,在预算草案的审议中反映联邦各州对预算案的建议。日本负责中央政府预算审批的为国会参议院和众议院,参议院审议众议院通过的预算草案,但参议院对众议院通过的预算案不具有决定权力,因此众议院通过预算案实际上就意味着预算生效。我国中央政府预算草案的审批机构为全国人民代表大会。

考虑到影响审议程序时间长度的可能因素为审批机构成员数和审批程序复

杂度。预算审批机构成员数如表 9 中所示,分析可得成员数与审议程序时间基本呈反向关系。中国审批机构成员数最多,而预算审批时间最短;美国预算审批机构成员最少,而预算审批时间最长。

表 9 四国预算审批机构成员数^[12] 单位:人

美国		德国	
众议院	435	联邦议院	630
参议院	100	联邦参议院	69
总计	535	总计	699
日本		中国	
众议院	480	人大代表	2961
参议院	242		
总计	722	总计	2961

美国由于需要两院分别通过预算草案才可执行,德国和日本均有一院具有决议优越权,而中国则仅需通过全国人民代表大会投票。因此可以得出,预算审批时间长度差异的主要因素是审批过程的决议程序差异,以及国会(议会)和国家行政机关的制衡、国会(议会)两院的权利和职能差异。

单从预算审批时间来看,我国预算审批时间较短,2015 年经全体大会审议的时间仅半天。全国人民代表大会未能更充分地发挥其预算审议和监督的权利。相比于其他三个国家预算审批的时间长度,我国预算审批环节对预算的调整和约束力度稍显薄弱。提高预算的合理化程度,才能有效降低预算偏差度,而更加充分的审议可以提高预算的合理化程度,并且与审议机关的后续监督形成联系。因此,这也是我国预算偏差度较高的原因之一。

(四) 预算透明度对预算偏差度的影响

预算的透明度从预算审批和预算公布两个角度来看。预算审批方面的透明度主要在于审批材料的公开以及公众的参与。审批材料例如美国国会预算办公室(CBO)会对外公布十年预算规划和二十五年预算展望,作为民众、机构以及国会了解预算审议的依据。我国公民依法拥有政治权利,可以更广泛及深入地了解预算审议,通过网络投票和建议征集等扩大公众对预算审议的参与。此外,可以发挥全国政协会议在预算审议中的参与,对关系国家经济社会发展的重要项目、关系民生的重要支出项目等进行提案。《中国人民政治协商会议章程》中表明:中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。应加强全国政协会议对财政预算和决算的审议及监督的参与度。

预算公布方面,美国预算报告内容包括国情咨文、具体预算科目、重点说明和分析,既有对联邦预算整体收支的说明,也有联邦政府各部门的主要职责及部门预算。预算报告公开发布于网上,预算资料均可在该报告中找到。此外,美国预算管理局(OMB)还会将预算相关的其他资料公开,例如预算编制和审议程序、财政收支对经济的影响分析,财政赤字估算等。日本预算报告中对预算收支

总体情况、一般会计预算和特别会计预算均有说明,并对各重点收支项目的变化情况和制度变化等用图表形式分析说明。预算报告及预算概算等相关预算资料均公开发布。此外,日本预算报告每年还会及时更新英文版,且美国、德国、日本财政部网站均有非母语网页,预算报告、数据等资料也会及时更新。我国预算报告中对各收支项目的变化进行说明,预算的具体数据均以表格形式发布,但中央政府、地方政府和全国预算的收入和支出数据均分开发布于网页,数据较零散。

从文献研究来看,提高预算透明度可降低预算偏差度。不仅应将预算编制和预算审批透明化,加强公众的参与和监督;同时通过更为全面的预算报告公布,形成公众监督机制,提高预算执行中的约束力,使预算偏差度合理化。

注释:

[1] 高培勇:《关注预决算偏离度》,《涉外税务》2008年第1期。

[2] 马琛琛:《市场经济国家的预算超收形成机理及其对中国的启示》,《财政研究》2008年第11期。

[3] 徐阳光:《收入预测与预算法治——预决算收入偏差的法律评估》,《社会科学》2011年第4期。

[4] 王淑杰:《强化我国政府预算约束性的思路 and 对策》,《宏观经济研究》2011年第12期。

[5] 茆晓颖、成涛林:《苏州财政收支预决算偏离度实证分析:2004-2011》,《财政研究》2012年第12期。

[6] 朱云飞、赵志伟:《“预决算偏离度”视角下的税收收入预测研究——以河北省为例》,《税收经济研究》2012年第3期。

[7] 数据来源于:中国财政部网站, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>; 美国财政部网站, http://www.treasury.gov/about/budget-performance/budget-in-brief/Pages/index_16.aspx; 德国财政部网站, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Bilderstrecken/Media_Centre/Graphics/infographics-2014-federal-budget.html?notFirst=true&docId=335966&countIx=0; 日本财政部网站, <http://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/data.htm>, 2015年6月8日。由于各国可取得数据的有限,美国预算偏差度为2003年至2014年各年平均,日本预算偏差度为2003年至2012年各年平均,考虑修正预算值,德国预算偏差度仅为2014年数据,中国预算偏差度为2003年至2014年各年平均。我国财政预算偏差度为公共财政收支预算偏差度,日本为财政一般预算的偏差度。日本偏差度为考虑修正预算总额后的偏差度,若不将修正预算与初始预算加总,则日本财政预算收入和预算支出的财政偏差度分别为8.9%和3.7%。

[8] 美国、德国和日本预算编制及审批程序资料来源于:美国预算管理局, <https://www.whitehouse.gov/omb/budget>; 德国财政部资料, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Fiscal_policy/Articles/2014-12-05-budget-system-scores-well-in-oecd-review-pdf.html; 日本财政部资料, <http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/h26eiyaku7.pdf>, 2015年6月8日。

[9] 财政部预算司:《中央部门预算编制指南2015年》,北京:中国财政经济出版社,2015年,第36-39页。

[10] 资料来源:中国人大网, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-03/10/content_1920201.htm, 2015年5月22日。

[11] 该部分各项程序时间根据四国预算编制和审批各程序大概时间区间估算。

[12] 数据来源:美国国会百度百科 http://baike.baidu.com/link?url=NTrMnyfTtj3EFHak8fk8EeN6bJTkqWH7TE1ZuFdjLH-9HpPvq13LKMv5pMyUJ6TAqJkSE_oN-tiBKHzGVfYIa; 德国联邦议院百度百科, <http://baike.baidu.com/view/6670806.htm#8>; 德国联邦参议院百度百科, <http://baike.baidu.com/view/2541304.htm>; 日本国会百度百科, <http://baike.baidu.com/view/314030.htm>; 中国人大网代表名单, <http://www.npc.gov.cn/delegate/delegateArea.action>, 2015年6月8日。

[责任编辑:文 谊]