

# 应对突发事件的预算法进路

## ——以新冠疫情为例

严秋斯

(北京大学,北京 100871)

**内容提要:**预算法中设置了专项支出、动支预备费和进行预算调整三个渐进的突发事件应对机制。在应对突发事件中,预算法兼具“授权”与“限权”的功能。“授权”体现在地方政府在应对突发事件筹集财政资金时具有充分的自由裁量权,而“限权”则指的是预算法通过机制启动、规模和监督的规则设计规范权力的行使。在应对“新冠疫情”的预算法实践中,三大机制发挥了保障财政资金的作用,也暴露地方政府缺乏足额计提和有效利用预备费的动力,以及预算调整的信息公开不够、预算调整偏离度过高等问题。由此,预算法应通过规则的优化提升预备费使用效率,并规范预算调整的运行。

**关键词:**突发事件 预算自由裁量权 预备费 预算调整 新冠疫情

**中图分类号:**F812.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)11-0040-10

### 一、问题的提出

2020年初至今,新型冠状病毒肺炎疫情(以下简称“新冠疫情”)肆虐,给全球经济带来了巨大冲击。据世界银行最新测算,受疫情影响,2020年全球经济预计将萎缩4.4%<sup>①</sup>。为了应对疫情,促进经济复苏,各国政府均出台了一系列财政政策,投入了大量财政资金。据统计,截至2020年9月11日,全球应对疫情的财政支出已达11.7万亿美元,约占全球GDP的12%<sup>②</sup>。毫无疑问,各国政府的有力回应有效地减轻了疫情对经济产生的影响,但由此带来的公

共财政危机也不容忽视。据测算,2020年全球各国政府赤字将平均增加GDP的9%,公共债务将接近GDP的100%,创历史新高<sup>③</sup>。然而,全球疫情尚未结束,长期抗疫和经济恢复仍需大量的资金投入和政策跟进,如何在保障财政支出的同时防范债务风险是各国政府共同面临的难题。

“经济法是危机应对之法”,危机应对政策的有效施行离不开经济法的保障<sup>④</sup>。具体到疫情防控的财政政策中,无论是额外支出或放弃收入(包括临时减税)的政策,还是流动性支持(包括贷款)政策<sup>⑤</sup>,都与经济法,尤其是预算法有着深刻的内在关联。

[收稿日期]2021-07-27

[作者简介]严秋斯,法学院在读博士研究生,研究方向为财税法、社会法。

[基金项目]司法部国家法治与法学理论研究项目一般课题“优化税收营商环境法律问题研究”(19SFB2051)。

①数据来自IMF,World Economic Outlook(Oct 2020),xv.

②数据来自IMF,Fiscal Monitor:Policies for the Recovery(Oct 2020),xi.

③数据来自IMF,Fiscal Monitor:Policies for the Recovery(Oct 2020),xi.

④疫情防控的财政政策的类别归纳于“Half of the fiscal actions consisted of additional spending or forgone revenue,including temporary tax cuts, and the other half liquidity support,including loans,guarantees,and capital injections by the public sector.”。参见IMF,Fiscal Monitor:Policies for the Recovery(Oct 2020),xi.

财政支出扩大的合法化需要预算法支持,政府举债又受到预算法约束,预算法在疫情应对的财政政策中发挥着既“授权”又“限权”的双重功能。那么,如何在预算法“授权”的机制中实现财政资金的合法筹集、财政支出的合法扩大,又如何在预算法“限权”的约束下控制债务的合理规模、实现资金的有效运用,本文将结合预算法原理和实践进行探讨。

## 二、预算法应对突发事件的“授权”与“限权”

“预算是在代议制机构监督王权——主要是财政权的过程中产生的”。<sup>[1]</sup>基于预算所具有的“法律性”,<sup>[2]</sup>预算法的“限权”功能被关注地更多<sup>①</sup>。然而,“新冠疫情”这一突发事件极大改变了财政运行环境,突增的财政支出和锐减的财政收入使得预算编制与执行处于非常状态,如何在预算法治的原则下积极筹措资金投入抗疫成了当务之急。在突发事件的应对中,看到预算作为静态“限权”的法律文件存在之外,如何从动态的角度理解预算“授权”与“限权”兼备的功能定位更为重要<sup>②</sup>。

### (一)预算法应对突发事件的自由裁量权

社会需要的满足依赖财政资金的保障,“许多社会和经济问题都可以通过更多的政府干预,尤其是通过增加公共支出来加以解决”。<sup>[4]</sup>然而“不论预算有多大,永远没有足够的钱满足所有的需要”。<sup>[5]</sup>

因此“预算的实质在于配置稀缺资源,意味着在潜在的支出目标之间进行选择”,反映了支出上的优先权。<sup>[6]</sup>而现实社会的复杂多变决定了预算编制时所依托的经济环境可能会在预算执行过程中发生变化,由此带来了社会需要的改变和支出优先级次的调整。以“新冠疫情”为例,全球性的公共卫生突发事件对各国的财政运行环境带来了根本性的改变:封锁政策和税费减免导致了财政收入的大幅缩水,疫情防控和民生保障又带来了财政支出的大幅增加。同时,这些支出是需求驱动的而非收入驱动的。换言之,用于应对疫情的财政支出由实际需要多少而不由预算了多少决定,也不能因为收入锐减而压缩支出,甚至还需要投入更多,这将极大影响预算平衡目标的实现。因此,为了避免突发事件造成的失衡,预算需要提供更多的灵活性<sup>[6]</sup>。

从经济法的风险维度观察,突发事件引起的环境变化可能会带来财政风险<sup>[7]</sup>。预算支出过大、债务负担过重、税收不足等问题需要预算法层面的积极回应,否则可能引发更为严重的财政危机。为此,各国的预算法律制度中都有应对突发事件的机制设计,即突发事件发生时能够通过预算机制筹措财政资金,化解由收入减少和支出增加带来的赤字风险。以我国预算法律制度为例,我国预算法中应对突发事件的机制包括专项支出、动支预备费和进行预算调整三个渐进的阶段(如表1所示)。

表1 应对突发事件的预算法机制(以我国地方政府为例)

类别	突发事件应对机制	具体的财政资金来源
不改变现有预算	专项支出	预算制定时确定的专项支出资金安排
		专项转移支付
	动支预备费	预算安排
建立新的预算	进行预算调整	提高地方政府一般债务、专项债务限额
		下达抗疫特别国债

①已有研究普遍认为预算的本质是控制政府收支行为。例见刘剑文:《预算的实质是要控制政府的行为》,载《法学》2011年第11期;华国庆:《全口径预算:政府财政收支行为的立法控制》,载《法学论坛》2014年第3期。

②“预算的概念可以从两个角度来诠释:其一,静态的预算是预先估计未来一个或若干个财政年度的全部财政收支的结构法律文件;其二,动态的预算是在财政支出的需要和财政收入的可能之间进行测算、评估和权衡,以决定是否和如何进行某种稀缺资源的配置的过程。”参见叶姗:《财政赤字的法律控制》,北京大学出版社2013年版,第29页。

一般而言,这三个应对机制的启动是有先后的。专项支出主要指的是预算编制时独立列出的支出计划,以一般公共预算收入科目中的“灾害防治及应急管理支出”类目<sup>①</sup>为典例。这表明预算在编制时已经考虑到执行年度中可能出现的灾害或紧急事件,并在预算中安排了专项资金。因此,在突发事件真正发生时,首先应该使用此类专项资金进行应对。

当然,由于灾害和紧急事件的不可预测性,预算编制时只能是根据往年的情况进行资金安排的估计,实际需要的财政资金可能与预算数存在偏差。专项类目的资金安排不足时,在地方政府层面,专项支出机制下的资金来源还可以是中央政府的专项转移支付。我国预算制度中的专项转移支付是指“上级政府为了实现特定的经济和社会发展目标给予下级政府,并由下级政府按照上级政府规定的用途安排使用的预算资金。”<sup>②</sup>其中,“应急类专项”是我国中央对地方专项转移支付的五种类型之一,是指“按照事权和支出责任划分属于地方事权,中央为帮助地方应对和处理影响区域大、影响面广的

突发事件而设立的专项转移支付。”<sup>③</sup>疫情期间,中央多次对地方下达包括基本公共卫生服务补助资金、医疗救助补助资金、医疗服务与保障能力提升补助资金在内的多项转移支付资金,为疫情防控的财政支出提供有力保障<sup>④</sup>。由此可知,与专项支出类资金安排类似,专项转移支付也强调“专款专用”,亦应作为突发事件应对优先考虑的财政资金来源。同时,专项转移支付按年度编制预算<sup>⑤</sup>,有提前下达预计数的做法<sup>⑥</sup>,执行中的转移支付一般不纳入预算调整<sup>⑦</sup>,可以认为是常态化的预算执行行为,对预算平稳运行的影响较小。不过,相较而言,专项转移支付更能体现预算应对突发事件的灵活性。因为专项转移支付的下达是动态的,预算执行过程中可以通过“申请—批准”的程序<sup>⑧</sup>新增专项转移支付,这为地方政府获得额外资金支持提供可能性,因而专项转移支付可以认为是专项支出机制中对专项支出类目资金的补充。

当发生如“新冠疫情”一般特别重大的突发事件时,专项类目安排的财政资金很可能面临告罄的窘境。而来自中央的专项转移支付资金也是有限的,且对地方政府而言可能存在时间上的延迟,难以及时缓解资金周转的困难。重大的突发事件是罕见的,年度预算编制时不能也不允许将此考虑其中,针对性地做出大规模专项支出的安排<sup>⑨</sup>。因此,在专项支出机制难以保障财政支出需要时,动支预备费成为应对突发事件财政资金筹措的下一阶段。预备费是“编制预算时预留的年初不安排具体用途的资金”,<sup>⑩</sup>因应专项类目预算不足,或因预算编制时未能预料而未设科目的支出需要<sup>⑪</sup>。因而由疫情带来的未能预料的支出需要,亦属于动支预备费的情形。实践中,部分地方政府充分发挥自主性,通过动支预备费来扩大疫情防控的财政支出<sup>⑫</sup>。不过,与专项支出机制不同,预备费机制的支出目的是不特定的。虽然我国《预算法》强调预备费“用于当年预算执行中的自然灾害等突发事件处理增加的支出”,但是“及其他难以预见的开支”的补充使得这一规定实质上未对预备费的支出目的做出具体的限制<sup>⑬</sup>,可以认为是对行政机关的一种授权。即行政

①该类目“反映政府用于自然灾害防治、安全生产监管及应急管理等方面的支出。”参见《2020年财政收支分类科目》(财预〔2019〕142号),第97-100页。

②《中华人民共和国预算法实施条例》第十条。

③《中央对地方专项转移支付管理办法》(财预〔2015〕230号)第三条。

④《中央对地方专项转移支付管理办法》(财预〔2015〕230号)第十三条:“财政部于每年6月15日前部署编制下一年度中央对地方转移支付预算草案的具体事项,规定具体要求和报送期限等。”

⑤《中央对地方专项转移支付管理办法》(财预〔2015〕230号)第十九条第1款:“财政部应当在每年10月31日前将下一年度专项转移支付预计数提前下达省级政府财政部门,并抄送中央主管部门和当地专员办。”

⑥《预算法》第七十一条:“在预算执行中,地方各级政府因上级政府增加不需要本级政府提供配套资金的专项转移支付而引起的预算支出变化,不属于预算调整。”

⑦《中央对地方专项转移支付管理办法》(财预〔2015〕230号)第七条:“设立专项转移支付,应当由中央主管部门或者省级政府向财政部提出申请,由财政部审核后报国务院批准;或者由财政部直接提出申请,报国务院批准”

⑧客观上不能是指预算编制时无法预知本年度是否会出现重大突发事件,主观上不允许是指若常态化地考虑小概率事件而将有限的资源分配到可能并不会发生的突发事件应对中会对其他领域的支出造成影响。

⑨例如,安徽省“1月26日依规动支省级预备费1亿元,专项用于疫情防控。”参见《关于安徽省2020年上半年预算执行情况及下半年工作意见的报告》。

⑩参见《预算法》第四十条,“各级一般公共预算应当按照本级一般公共预算支出额的百分之一至百分之三设置预备费,用于当年预算执行中的自然灾害等突发事件处理增加的支出及其他难以预见的开支。”

机关可以根据现实情况自由裁量是否需要动支预备费,以及动支用途和规模,而不受上级政府的“专款专用”限制,亦无须经由立法机关审议批准<sup>①</sup>。

对于政府在动支预备费中所具有的裁量权,各国都对预备费机制做出了不同程度的限制<sup>②</sup>。我国《预算法》第四十条规定了预备费的设置比例为一概公共预算支出额的1%–3%,资金规模有限,因而在应对重大突发事件时也可能面临捉襟见肘的局面。因此,在动支预备费仍不能满足突发事件的支出需要时,就需要启动预算调整机制平衡收支。动支预备费和启动预算调整是有先后顺序的,我国《预算法》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。”因而顺序上应先考虑动支预备费,预备费不足时才能启动预算调整。

预算是“调整适应中的艺术”,<sup>[10]</sup>预算调整指的是因预算执行中发生的特殊情况,预算执行受到了重大影响,为确保预算执行符合客观的经济与社会发展情势而对原预算进行的部分调整或变更。<sup>[7]</sup>预算调整制度的正当性来源于情势变更原则,情势变更原则的理论依据则是实质正义。预算执行中可能会发生骤然而急速的变化,预算可能无法继续执行或者继续执行显示公平,因而必须进行调整,以实现正义。由此,政府在情况发生重大变化时具有预算调整的自由裁量权,其权力行使必须符合情势变更原则。

在我国《预算法》中,“所谓预算调整,是预算变更的一种情形,特指需要报本级人大常委会批准的

预算变更。”<sup>[11]</sup>《预算法》第六十七条规定了应当进行预算调整的四种情形,包括“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。”从疫情期间各省级政府的预算调整实践观察,需要增加举借债务数额,进而需要同步调增预算总收入和总支出的情形,是触发地方政府进行预算调整的主要因素。

借款或者发行债券是政府筹资的重要方式,从“等价定理”来看,政府举债可以视为税收负担的代际转移。<sup>[12]</sup>负担转移给下代可以看作是一种代际公平,因而债务财政作为公共资本支出的一种筹资手段是合适的。<sup>[13]</sup>然而,虽然政府负债确有增加财政支出,进而平衡预算的功能,但是为了防止政府滥用举债权透支未来周期的税收,非常严厉地限制政府发行公债的权力是各国财政法律的理性选择。<sup>[14]</sup>我国2015年修订后的《预算法》允许地方政府发行债券举借债务,但是规模必须控制在国务院下达的限额内,且必须列入本级预算调整方案<sup>③</sup>。如前述,预算确定的财政收支总额只有在预先估计的环境下才能发生,因应突发事件提高的债务限额使得预算实际发生的情况与预算收支安排不吻合,预算基础发生了变化,基于情势变更的逻辑必然导致预算调整,否则地方政府债务将在预算外运行,可能引发债务风险。2020年,财政部分四批下达了新增的地方政府债务限额<sup>④</sup>,并由中央统一发行了抗疫特别国债向地方分配,各省级政府大多通过预算调整对这两部分新增债务收入进行了安排落实,这即是地方政府基于情势变更原则获得预算调整自由裁量权的体现。

## (二)自由裁量权的预算法约束

然而现代政治中的短视决定了不受约束的政府财政行为必然导致严重的经济问题,因而必须强调对政府财政权力行使的规则限制。<sup>[15]</sup>由此,政府应对突发事件的自由裁量权必须在规则的约束下行使。从权力的维度来看,政府突发事件应对机制的启动、规模确定和监督均具有自由裁量的空间,因而预算法在机制启动的门槛,支出扩大规模的限制

①根据《预算法》第六十四条规定,“各级预算预备费的动用方案,由本级政府财政部门提出,报本级政府决定。”由此可知,预备费的动支由政府自行决定,因而中央和省级政府的预备费也有“总理预备费”和“省长预备费”的别称,表明政府具有动支预备费的自由裁量权。

②除设置固定比例约束(如我国)外,也有国家(如日本)将预备费作为预算外支出,需提请内阁会议决定通过。参见日本《财政法》第35条,王朝才编译:《日本财政法》,经济科学出版社2007年版,第25页。

③参见《预算法》第35条。

④财政部未披露新增地方政府债务限额下达情况,新增地方政府债务限额下达情况可参见各省级政府发布的预算调整方案,如《甘肃省人民政府关于2020年新增一般债务限额和第四批新增专项债务限额分配计划及省级财政预算调整方案的报告》。

以及执行监督中都应有所回应。从我国的预算法规来看,约束预备费和预算调整的思路和侧重点稍有区别:对预备费的约束主要侧重于资金规模,而对预算调整的约束主要侧重于启动门槛和监督机制。

如前述,动支预备费应先于启动预算调整,属于不改变现有预算的常态化支出,因此过度强调苛刻的启动条件和严格的审批程序反而不利于释放预备费的灵活性。所以,我国《预算法》中没有设置动支预备费的门槛条件,启动程序也仅要求由本级政府财政部门提出动用方案,报本级政府决定即可<sup>①</sup>。当然,为了避免相对宽松的启动门槛可能带来的权力滥用,以及为了尽量减少预备费的设置可能给其他支出科目造成的影响,必须严格控制预备费的资金规模<sup>②</sup>。不过,虽然《预算法》第六十四条要求动支方案需由财政部门提出,但实际决策者还是本级政府。即使《预算法》第七十九条规定了预备费的使用情况是本级权力机关决算审查的重点内容,但是决算审查是事后监督,而非事前批准,因此“自己决定自己”的规则设计使得动支预备费事实上没有受到约束。而参考我国台湾地区“预算法”第六十四条规定,动支第一预备金“应报请上级主管机关核定,转请中央主计机关备案。”实质上规定的是“本级政府提出,上级政府核定,中央政府备案”的程序约束。虽然核定和备案的程序要求还是由政府部门负责,即台湾地区对动支第一预备金的约束还是行政机关内部的约束,未涉及立法机关。但是相较于

提出者与决策者合一的制度设计,上级政府对下级政府,中央政府对地方政府的约束体系还是体现了更为严格的权力限制。类似地,日本《财政法》第三十五条规定,预备费由财务大臣管理,财务大臣会对各省厅长官使用预备费的申请作必要的调整,并编制预备费使用书,提请内阁会议决定通过,这事实上也形成了对预备费使用的强约束。

与预备费的常态化支出定位相比,预算调整因应的是非常态的筹资需要,无法依据常态趋势推算合理的调整规模。且预算调整本就需要建立新的预算,若仅单纯的限制资金比例,而不限调整次数,那么比例限制将轻易地被进行多次调整的策略规避。而若采用“比例+次数”的限制模式,实质上还是固定预算调整规模的思路,那么预算调整因应非常态突发事件的功能又将受到限制。因此,相较于规模控制,定位在应对非常态突发事件的预算调整机制可能更适合采用细化预算调整启动条件,并辅之以严格的权力监督与违规问责机制的限权思路。我国《预算法》通过列举的形式明确了适用预算调整的情形<sup>③</sup>,并比照预算案提出、审议和执行的要求对预算调整的启动程序和监督机制进行了规范<sup>④</sup>,而在调整规模上未有明确的限制条款。需要注意的是,虽然我国《预算法》对预算调整的方案设计及监督程序都做了规定,但是并未如台湾地区一样将“准用总预算之规则”的规则写进预算法中<sup>⑤</sup>,这可能会造成预算调整的特殊与一般约束规则之间的协调问题。规定预算调整准用总预算的规则,事实上也是在法律层面确认预算调整的法律性,从而对预算调整行为进行更为全面地约束。

### 三、应对“新冠疫情”的预算法实践反思

作为全球性的突发公共卫生事件,“新冠疫情”对我国预算法制的应急能力提出了巨大考验。为了应对此次“新冠疫情”,我国政府充分运用预算法应对突发事件的功能机制,切实保障了疫情防控和经济复苏的财政支出,同时也在实践中暴露出了一系列问题。为了完善规则设计,更好地发挥预算法应对突发事件的功能,有必要对实践问题进行分析与

①《预算法》第六十四条。

②我国《预算法》第四十条规定,“各级一般公共预算应当按照本级一般公共预算支出额的百分之一至百分之三设置预备费,用于当年预算执行中的自然灾害等突发事件处理增加的支出及其他难以预见的开支。”

③我国《预算法》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。”

④在启动程序上,我国《预算法》第六十九条规定由本级政府编制调整方案,提请本级人民代表大会审查和批准。在监督机制上,我国《预算法》第六十九条规定调整方案应当说明调整理由、项目和数额;本级人民代表大会有关专门委员会初步审查预算调整初步方案/常务委员会有关机构征求意见。第七十九条也规定了本级预算调整及执行情况是决算监督的重点审查内容。

⑤参见台湾地区“预算法”第八十二条、第八十四条。

反思,为未来的制度优化提供经验参考。

### (一)预备费的作用未能有效发挥

预备费作为地方政府拥有充分自由裁量权的应急资金来源,理应成为应对疫情的重要支持。然而,虽尚无法掌握 2020 年度各省预备费使用的最终情况,但是从各省财政收支的公开披露,和地方政府抗疫筹资的新闻报道中都鲜见提及动支预备费的做法<sup>①</sup>。究其原因,在于地方政府编制预算时未能足额计提预备费,以及即使足额计提也缺乏动支预备费的动力。

我国预算法规定的预备费计提比例为一般公共预算支出的 1%-3%,暂且不论这一比例是否合

理,3%的上限是否过低。即使是 1%的下限标准,部分地方政府的预算中也难以足额计提。从各省级政府 2020 年初预算预备费计提比例汇总(如表 2 所示)可知,各省级政府在预算中计提的预备费非常有限。在统计的 28 个省级政府中,有 6 个省级政府 2020 年计提的预备费小于法定最低限额 1%,占比为 21.4%;在剩余 22 个符合法定计提标准的省份中,有 10 个省份计提比例小于 1.5%,占比 45.5%;仅有上海市和海南省选择按照上限 3%的标准计提。由此可以总结,各省预备费计提比例普遍较低,即使符合预算法规定的计提比例,也倾向于将比例控制在最低限度 1%附近。

表 2 各省级政府 2020 年初预算预备费计提比例

单位:亿元、%

省份	预备费	一般公共预算支出	占比	省份	预备费	一般公共预算支出	占比
安徽	8	874.22	0.92	陕西	13	944.24	1.38
新疆	39	4211.32	0.93	山东	15	1082.33	1.39
河北	10	1065.81	0.94	山西	15	930.05	1.61
广西	8	840.31	0.95	青海	12	736.84	1.63
浙江	7	730.53	0.97	重庆	21	1283.99	1.64
湖南	10	1022.60	0.98	河南	20	1216.44	1.64
辽宁	8	758.06	1.06	北京	50	3029.00	1.65
江苏	12	1127.06	1.06	广东	24	1441.62	1.66
福建	50	4659.59	1.07	宁夏	10	496.30	2.01
甘肃	8	705.63	1.13	贵州	15	696.66	2.15
黑龙江	10	848.57	1.18	西藏	16	714.72	2.24
江西	10	806.72	1.24	湖北	22	801.96	2.74
四川	24	1862.56	1.28	上海	245	8180.00	3.00
天津	48	3602.90	1.34	海南	16	533.36	3.00

注:数据来自各省《2020 年全省及省级预算(草案)》公开数据的整理。不含港澳台;云南省、吉林省、内蒙古自治区因未公开相关数据明细而未包含在内。因各省数据公布差异,福建省、新疆维吾尔自治区为全省、全自治区预算(代编),其余各省为省本级预算。

<sup>①</sup>通过公开搜索,仅有安徽省和广东省的公开文件中涉及动支预备费。参见前注 15,及《广东省财政厅转发财政部关于进一步做好新型冠状病毒肺炎疫情防控经费保障工作的通知》(粤财办〔2020〕3 号)中提及“按规定设立的预备费优先用于疫情防控,不得用于一般性开支。”

地方政府缺乏计提和动支预备费动力的原因是多方面的。首先,地方政府层面预备费管理的规则缺位,导致预备费的动支要求、监督程序不清晰。《预算法》对预备费的管理规定是原则性的,只明确了提案主体、批准主体和监督主体,即由财政部门提出,本级政府批准,人民代表大会监督,具体的规则要求理应在地方政府的规范性文件中进一步明确。但是从地方规范性文件的出台情况来看<sup>①</sup>,全国仅有海南省、湖北省、山东省和四川省四个省份出台了省级的预备费管理办法。虽然动支预备费的权力在政府内部,但是预备费的使用受到权力机关的监督,在缺乏明确的依据的情况下,监督的标准事实上也是模糊的。为了避免监督程序的风险,地方政府自然会尽可能地压缩预备费的计提比例,并尽可能避免动支预备费。

其次,出台预备费管理办法的省份,规则设计十分严格,事实上限制了预备费应急性和灵活性的发挥。从四个省份的预备费管理规则中可以看出(如表3所示),三个省份都限定了预备费的使用时间原则上在下半年,这在《预算法》中并未有对应的条文,是地方规则中的特殊限制。然而突发事件的发生和应急需要的出现并没有时间规律可循,如此限制实质上不符合《预算法》规定预备费制度的应急初衷。山东省的文件中解释如此规定的原因在于“为了确保省级预算平衡”,结合海南省的文件中将

预备费的结余用于“平衡预算”的做法,可以看出,通过限制预备费的动支时间,预备费的“平衡预算”功能被强调,甚至已经覆盖了“应急资金”的功能定位。由此可以推断,当预备费被视为保障“预算平衡”的兜底资金,地方政府确定计提比例就不再是依据应急资金的需要而是弥补预算平衡的需要,加上调整预算平衡的资金来源途径不唯一<sup>②</sup>,各地方政府计提预备费的动力自然大大减弱。

最后,四个省份有关预备费的管理文件出台时间均在2015年出台的新《预算法》之前,各省份计提预备费的基数还是参照1995年实施的《预算法》中的“预算支出额”,而非修改后的“一般公共预算支出额”的表述。这样的规定已然不适应新《预算法》下预算编制的需要,各省也未对此做出修改,这将对各省的预备费管理造成障碍。此外,也正因为出台日期比较久远,随着财政收入的快速增长,经济社会的快速发展,当时设定的审批额度已不适合现在预备费管理的需要。以海南省为例,每位副省长能够审批的预备费额度仅为100万元,而海南省2020年预算中计提了16亿元,二者差距极大。再以四川省为例,虽然未设置明确的额度限制,但是规定超过500万元的动支就需要由省政府常务会议审查同意。虽然如此设计是为了避免权力滥用,但是这一标准若设定过低,与实际需要脱节,则将极大地限制预备费的灵活性,“应急”的初衷也难以实现。

表3 部分省份预备费管理办法主要规定一览

省份	文号	生效日期	动支时间要求	额度与审批程序
海南	琼府办[2004]23号	2004.03.26	一般在9月1日以后动用	每位副省长审批额度100万元,10万元以上需向上汇报批准。
湖北	鄂政发[2007]60号	2007.09.19	一般控制在下半年使用	
山东	鲁政发[1995]110号	1995.10.23	原则上上半年一律不动用	100万元以上的,由省长办公会研究决定。
四川	川府发[1997]73号	1997.06.05		100-500万,经省长或省长办公会议审查同意;500万元以上的,省政府常务会议审查同意。

①规范性文件的出台情况数据来自“北大法宝”数据库的搜索,搜索日期:2020年11月15日。

②如超收收入冲抵赤字,预算稳定调节基金等。

总之,从预备费的管理实践来看,地方政府计提预备费的动力不足,规则滞后甚至缺失,这是导致预备费机制在应对突发事件中作用有限的直接原因。然而,出现这一现象更深层的制度原因在于中央对地方的财政风险兜底。虽然分税制改革划分了中央和地方的财权、事权与支出责任,但是财政风险的分担机制仍未建立起来,导致了“风险大锅饭”的局面。<sup>①</sup>突发事件的支出责任由地方政府承担,而扩大支出可能带来的财政风险却转嫁给了中央,这样的分离和矛盾从根本上消解了地方政府筹集应急资金的自主性。“新冠疫情”一类的突发公共事件的影响通常是全局性的,一个地区的防控不力可能对全国的防疫工作产生重大影响。正基于此,再加上应对突发事件的支出扩大具有正当性,地方政府对中央政府的财政兜底具有积极的预期,当然地会失去足额设置预备费、动支预备费的压力和动力。

## (二)预算调整运行不规范

如前述,预算调整可以说是应对突发事件扩大财政支出的最终途径。因为具有突破原有预算的功能,相比于预算内的应对机制,预算调整赋予了地方政府更大的自由裁量权,也要求有更为严格的限权规则。“新冠疫情”期间,中央政府分四次下达了新增债务限额,各省级政府也纷纷启动了预算调整机制。在肯定进行预算调整是预算法治进步的体现外,省级政府层面广泛的预算调整实践仍暴露出一系列问题。

首先,预算调整的信息公开程度与预决算相比有很大差距,侵害了公众的预算知情权。一是地方政府层面仍存在完全未公开预算调整方案和草案的情况。依据《预算法》第六十七条第四项规定,“需要增加举借债务数额的”应当进行预算调整。无论是财政部分四次下达的新增地方政府债务限额,还

是抗疫特别国债的分配,对于地方政府而言都属于需要增加举借债务数额的情形,应当进行预算调整。预算调整作为调整现有预算,建立新预算的机制,其信息公开要求应与预算的公开要求一致。依据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十条规定,财政预算属于政府应主动公开的信息,那么相对应的,预算调整也应主动公开。然而,根据各省级政府财政部门的公开资料统计,全国31个省级政府(不包含港、澳、台)中有3个省级政府2020年未公开任何预算调整相关的文件<sup>②</sup>。分情况来看,若这三个省份是因为未进行新增债务的安排而未启动预算调整,则不符合财政部要求的尽快发行债券、抗议特别国债快速直达的要求<sup>③</sup>;若这三个省份已经进行了新增债务的安排却未进行预算调整,则不符合《预算法》第六十七条的应当进行预算调整的规定;若这三个省份已经进行了预算调整却未公开相关情况,则不符合政府主动公开预算信息的要求。从财政部必须落实债券安排的要求和财政部公布的2020年10月地方政府债券发行情况来看,三个省份应当已经进行了新增债务的安排,第一种情况出现的可能性不大。那么无论是未进行预算调整,还是未进行调整方案的公开,都有违合法程序的要求。

二是在公开预算调整的省份中,各省份的公开程度差别很大。根据《预算法》第六十九条规定,“预算调整方案应当说明预算调整的理由、项目和数额”以及《预算法实施条例》第六条规定,预决算应当“公开基本支出和项目支出”“一般性转移支付向社会公开应当细化到地区。专项转移支付向社会公开应当细化到地区和项目”“部门预算、决算应当公开基本支出和项目支出。部门预算、决算支出按其功能分类应当公开到项”由此,各省级政府进行预算调整时应当至少公开预算调整方案和预算调整方案说明两份文件,在预算调整方案中公开调整后的预算明细表格,在说明中介绍预算调整的理由和基本情况。然而,在28个公开预算调整事项的省份中,仅有18个省份公开了预算调整明细表格,占比仅64.3%,剩余省份仅公开了预算调整方案的说明

①分别是山东省、天津市、广西壮族自治区。

②例见《中央财政实行特殊转移支付机制资金监督管理办法》(财预〔2020〕56号)中提及,“直达资金按照‘中央切块、省级细化、备案同意、快速直达’的原则分配。”广东省《关于2020年省级财政预算调整方案的报告》中提及,“近日财政部增加地方政府专项债券提前下达限额,以更大的宏观政策力度对冲疫情影响,发挥稳定经济的重要作用,并要求本次债券4月份必须启动发行工作,力争5月底发行完毕,以尽快发挥债券带动扩大有效投资作用。”



或简要概述。在 18 个公开了详细预算调整方案的省份中,有 9 个省份既未说明预算调整的理由,也未说明预算调整的法律依据,占比 50%;在收支类目的公开中,仅有 10 个省份按功能分类公开到项,占比 55.6%,有 4 个省份公开到款,占比 22.2%,还有 4 个省份仅粗略地公开到类,占比 22.2%<sup>①</sup>;在专项转移支付的公开中,亦仅有 10 个省份公开了具体地区和项目,占比仅 55.6%。由此可知,虽然预算调整事实上具备预算的属性,但是以预算信息公开的要求进行衡量,预算调整的信息未能在实践中规范地进行公开,阻碍了公众获知预算信息,有损公众预算知情权。

其次,从预算调整偏离的角度考察,各省级政府经过调整后的预算与原预算产生了巨大的偏离,甚至根本性地改变了原预算。预算调整偏离的概念源自预算偏离,预算偏离指的是政府决算和预算的差异,在我国是一个典型的财政现象。<sup>[17]</sup>将偏离的概念推广到预算调整中,预算调整偏离指的就是预算调整后的预算与原预算的差异,用预算调整数与初

始预算的差距占初始预算的比例进行衡量。<sup>[18]</sup>正如过高的预算偏离程度被证实会对预算管理的水平产生负面影响,过高的预算调整偏离程度也会影响预算执行的稳定性,进而影响财政活动的绩效。据测算,分税制改革以来我国各省收入预算偏离均值为 7.80%,支出预算偏离均值为-8.59%,远高于其他国家水平。<sup>[17]</sup>然而,从各省级政府 2020 年预算调整偏离情况来看(如表 4 所示),应对突发事件的预算调整机制出现了极高的偏离程度。尤其是政府性基金预算,偏离度在 50%-100%的调整占比 35.71%,偏离度高于 100%的占比 39.29%,极大值达到 384.83%。由测算结果可以发现,和政府性基金预算相比,一般公共预算的偏离度处在一个相对合理的区间,所以若未对二者分开测算,可能导致对预算调整偏离度的低估。由此可以推断,突发事件极大地改变了既有预算的运行依据,以至于需要通过调整进行大幅度地改变,这也从侧面反映出了各省级政府的常规预算抵御突发事件的能力十分有限,一旦突发事件发生,预算稳定运行将面临极大风险。

表 4 各省级政府 2020 年预算调整偏离程度

单位:%

省级单位	一般公共预算偏离度	政府性基金预算偏离度	省级单位	一般公共预算偏离度	政府性基金预算偏离度
甘肃 1	/	39.43	吉林 1	/	137.27
甘肃 2	/	34.02	吉林 2	4.94	143.01
甘肃 3	1.42	16.90	重庆 1	/	10.80
河南 1	/	8.25	重庆 2	7.38	47.87
河南 2	5.98	52.34	北京 1	8.58	59.22
河南 3	5.89	70.99	海南 1	5.93	138.88
安徽 1	13.20	86.66	河北 1	6.11	212.95
安徽 2	2.33	48.34	湖南 1	11.93	191.59
广东 1	/	52.32	江苏 1	33.94	384.83
广东 2	2.43	50.65	内蒙古 1	4.77	271.25
贵州 1	/	123.40	青海 1	4.55	53.77
贵州 2	7.69	63.53	陕西 1	5.23	84.00
湖北 1	11.38	110.08	上海 1	7.73	124.04
湖北 2	26.94	82.95	云南 1	3.58	214.47

注:数据来自各省预算调整方案公开数据的整理,表中体现的是省级预算调整情况。省份后的数字代表该省进行的第几次预算调整,例如甘肃省 1 代表其 2020 年第一次进行预算调整时的情况,甘肃省 2 代表其 2020 年第二次进行预算调整时的情况,以此类推。

①根据财政部《2020 年政府收支分类科目》(财预[2019]142 号)的规定,财政收支科目由概括到详细依次分为类、款、项、目四级。

#### 四、应对“新冠疫情”的预算法路径优化

预算法在应对“新冠疫情”中发挥了保障财政资金的重要作用，也在实践中显露出了一系列问题。为了更好地发挥预算法应对突发事件的功能，应当对预算法中自由裁量权的授权与限权规范进一步优化。

##### （一）提升预备费的资金使用效率

第一，推行计提预备费备案制。如前述，我国各省级政府计提预备费比例偏低，甚至低于1%的法定标准，缺乏监督是原因之一。因此可以借鉴台湾地区的做法，引入备案机制。由各省级政府在年度预算编制时向中央政府财政主管部门提交预备费计提比例及依据的方案进行备案，以此约束各省级政府足额计提预备费。同时，对预备费计提限额的管理还需要延伸至预算调整方案中。省级预算在经过调整后，总收支产生了变化，相应的预备费金额也应当进行调整。因此，预算调整方案的审查也应包括调整后预算中的预备费计提限额的重新审查，预算调整方案应当以调整后的一般公共预算支出为基数确定预备费规模，若低于限额需要在调整方案中对预备费部分进行补充，使得预备费在动态的预算执行中始终满足法定限额要求，为应急财政支出的需要提供资金保障。

第二，出台预备费管理与监督的地方性法规，尤其要明确权力机关对预备费的决算监督规则。当前各省级政府预备费管理规则过时甚至缺位架空了预备费的使用，因此各省级政府应当建立起适应新预算法要求、符合本省预备费使用实际的规则，使得动支预备费有法可依。要关注权力机关对预备费进行决算监督的规则建立，由权力机关承担起年度预备费使用的监督责任。同时，权力机关对预备费的审查不仅应针对已动支的预备费，对未动支的部分也应进行关注，审查是否存在应当动支而未有效利用的情形。

第三，探索建立预备费与专项转移支付挂钩机制，以期通过建立预备费和转移支付的关联提升地

方政府充分发挥预备费效用的动力。因为对中央转移支付的过度依赖，地方政府动支预备费的动力不强，因此可以考虑将二者挂钩，即尝试探索将地方预备费使用绩效纳入中央转移支付的评定因素中，通过转移支付的激励促使地方充分发挥预备费的应急功能。

##### （二）预算调整的规范运行

第一，规范预算调整的信息公开。无论是《政府信息公开条例》，还是各省级政府出台的规范信息公开的文件，都是围绕预决算展开的，并没有提及预算调整的公开。虽然预算调整具有预算属性，由此可以推导预算调整的公开应按照预算公开的程序和要求执行。但是出于预算调整的信息公开也应具有明确法律依据的考虑，中央政府和地方各级政府仍应该对预算调整的公开要求进行规定，比较便捷的做法是增加诸如“预算调整的信息公开参照预算信息公开的要求执行”的规则。

第二，探索建立预算调整偏离度的限制规则。当前我国预算法未对预算调整的幅度做出限制性规定，而实践中出现的过高的预算调整偏离可能对预算平稳运行带来重大影响。因此，我国也可以考虑借鉴其他国家的立法经验，对预算调整偏离度的上限进行限制。当然，此处的预算调整偏离度规则不能局限于一次的预算调整要求中，因为单次的预算调整偏离限制极易被进行增加预算调整次数的策略规避，因此偏离度计算的参照始终应确定为年初预算，而非调整前预算，这样才能控制年度预算调整偏离的规模。至于预算调整偏离的上限确定，应在对实际预算调整实践的广泛调研的基础上，参考国际通行做法，最终在预算法实施条例中进行明确。同时，在偏离度上限的设定中，也必须考虑到政府性基金预算可能出现的高于一般公共预算调整偏离度的情况，因此在设定总体预算调整偏离度的上限外，还可以考虑分类设置的思路，以免预算调整偏离度被低估，从而实现在保障财政资金的同时更为精准地防控风险。

（下转第92页）