

公共财政理念下的预算范围调控之法律进路

刘剑文,王文婷

(北京大学法学院,北京 100871)

摘要:预算范围的重新界定在中国预算法修改中居于极其重要的地位。文章所指的预算范围,即预算法界定下的收支类型。在公共财政理念下,预算法禀赋中的民主性原则、完整性原则要求预算范围被重新丈量;立法理论中的法律实施效果判定也对预算范围的界定提出了新的要求。文章通过对现有法律规范及实践的梳理,指出虽然现有法律对预算范围做出了兜底性规定,但因缺乏法律解释使实践操作乏力,而行政法规对于预算范围循序渐进的界定,为其上升为法律提供了理论资源和制度创新的双重支撑;同时,被囊括进入预算范围的部分收支由于其运行中受到体制性因素影响而难以真正实现预算法的目标,故对其界定也需要重新考量。因此,对预算范围的法律设计需要秉承理论,接壤实践,真正实现预算法欲达到的目标。

关键词:预算范围;预算权;预算外资金;财政法治

中图分类号:DF431 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2011)03-0102-07

“十二五”是中国全面建设小康社会的关键时期,是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚阶段。建立科学发展的财税体制、运行机制和管理制度,以推进经济发展方式转变为主线,以保障和改善民生为立足点,积极构建有利于转变经济的发展方式。因此,修改预算法十分必要。修改预算法的核心之一是应当增强预算编制的完整性,政府的所有收入和支出都应当适时纳入法定预算,同时还要兼顾法律实施的效果。

一、核心概念之廓清——预算范围

财政部发布《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》(财预〔2010〕88号)之前,中国长期以来一直按照资金管理方式对政府收支进行分类,依其性质不同,可分作一般预算收支、基金预算收支、财政专户管理的预算外收支、未纳入财政专户管理的预算外收支和制度外收支等几部分^[1]。

被统称为“预算内”的政府收支包括一般预算收支和基金预算收支。在实践中,前者必须经由各级人民代表大会审批,由财政部门统筹安排,统一调度;而后的调配权则归属于政府相关职能部门,各级人民代表大会对其只有知情权而非实质的审批权。被称之为“预算外”的政府收支主要包括纳入财政专户管理,以及未纳入财政专户管理的政府性收支两部分。前者通常具有“专款专用”的性质,收支通过财政专户,需接受财政部门监督但无须经各级人民代表大会审批;后者则涉及政府职能部门及其下属事业单位的经营性收入。除此之外,在既有制度框架之外,还存在着大量各部门及地区“自立规章、自收自支”而征收

收稿日期:2011-04-25

作者简介:刘剑文,北京大学财经法研究中心主任,北京大学法学院教授,法学博士,博士研究生导师,主要从事财税法、知识产权法、经济法、国际税法研究。

的各种行政性收费、罚款、集资、摊派收入及由此而形成的支出。旧的国家财政收入分类如图 1 所示^①。

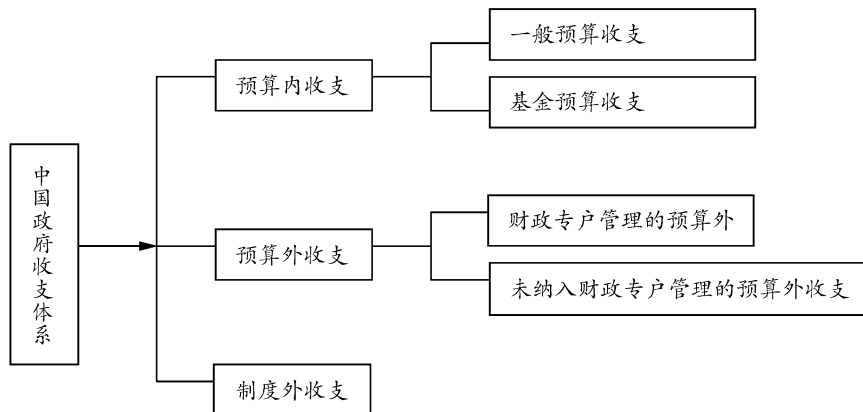


图 1 旧的国家财政收入示意图

为贯彻落实全国人大和国务院有关规定,进一步深化财政体制改革,加快形成覆盖政府所有收支、完整统一的公共预算体系,财政部下发了《财政部关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》(财预〔2010〕88 号),决定从 2011 年 1 月 1 日起,将按预算外资金管理的收入(不含教育收费,以下简称预算外收入)全部纳入预算管理。该通知实施后,预算外收入将全部纳入预算内管理。从此,财

政收入将不再以资金管理方式为标准将财政收入分为预算内和预算外,而是按收入形式分门别类。新的政府收支分类是在采用国际通行标准的基础上,结合政府收入管理的实际情况进行调整的,即按照收入形式设置了税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入和转移性收入六大类^[2]。新的国家财政收入分类如图 2 所示。

分析《关于将按预算外资金管理的收入纳入预

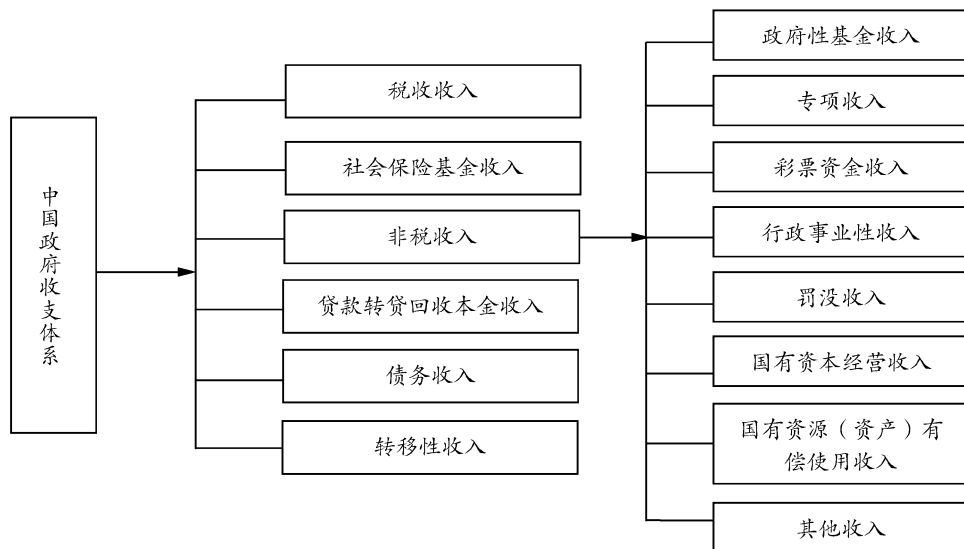


图 2 新的国家财政收入分类示意图

(数据来源:《2011 年财政收支分类科目》^②)

算管理的通知》(财预〔2010〕88 号)前后对于中国财政收支分类的变化可以发现:“预算内”与“预算外”的界定在此通知前后发生了变化;同时,在此“预算内”与“预算外”的提法并未同预算法厘定的预算范

围保持一致。“预算内”和“预算外”在不同的语境中有着不同的涵义。因此,笔者所界定的“预算范围”概念,即预算法所界定的收支类型,其实具有稳定性、公开性的法律层级概念。

①2011 年 1 月 1 日以前中国是按资金管理方式对政府收入的进行分类。

②参照林琼华《政府收费权法律规制分析》(北京大学硕士学位论文,2008 年第 8 页)图 1“国家收入分类图”绘制而成。数据取自《2011 年财政收支分类科目》。2007 年 1 月 1 日,中国财政预算开始实行新的政府收支分类科目,这是新中国成立以来财政收支分类统计体系最为重大的一次调整。以后历年收支分类科目的调整,都是在《2007 年财政收支分类科目》基础上做相应的增添删改,2011 年也是如此。图中的科目排列均按《2011 年政府收支分类科目》顺序排列。

二、预算范围调控的法律理论支撑

(一)公共财政与预算法的关系

宪政国家为提供公共服务、满足公共需求而存在,这就形成了公共财政。从历史上看,公共财政的产生与预算制度的产生是同一个历史过程,预算制度孕育并造就了公共财政^[3]。现代意义的政府预算代议机构控制是控制政府行为的工具,它的产生和发展与议会政治的产生和发展、与市场经济的产生和发展是同一历史过程。纳税人通过代议机构对政府形成制衡机制,政府必须编制预算并经代议机构批准才能付诸实施。代议机构对预算的议决、监督执行是从纳税人的利益出发的,政府预算具有体现纳税人一致的政治意义。预算不但对财政具有严密的控制权,而且形成指导、监督及批评一切行政活动的最有效工具,既是以法律程序保证政府收支不偏离纳税人利益,也是用法律保障个人的财产权利不受政府权力扩张的侵犯。尤其是在预算运行的过程中,纳税人和预算配置者的分离对预算过程有重要的意义^[4]。通过预算过程所要求的公开听证会、计划程序和报告要求,可以部分地弥合纳税人和决策者之间的鸿沟。理想状态下,双方充分博弈后,可以达到监督与被监督,约束与被约束的效果。

满足公共需要是财政最根本的规定,需要有一个能够保证达到上述目的和要求的公共运作机制。财政运作机制的公共性,决定着财政对公共需要的满足程度、财政活动范围是否合适以及财政效率的高低。在行为与操作的意义上,具有决定作用的是财政的制度或运行机制,其实质是如何运用公共权力,依据什么规则运用公共权力进行资源配置。正是公共权力的运作规则决定了不同的财政制度。预算制度的产生反映了公共财政的社会需要。

建立公共财政的基本框架,就是要构造公共财政的运行机制——现代预算。对公共财政而言,是先有预算,后有财政活动。财政活动不允许超出预算边界。即预算公共财政运行的“道路规则”,是纳税人及其代议机构控制财政活动的机制。

可见,预算公共财政的运行机制或基本制度框架。在市场经济下,与财政具有本质联系的是现代预算制度的产生,或者说,公共财政是建立在现代预算基础上的财政制度,预算制度意义上的财政。

(二)预算法原则对预算范围边界的划定

在中国当前以市场经济为主导的混合经济体制下,预算在规范和控制财税权方面发挥着重要作用。它不仅成为纳税人和国家之间沟通和监督的桥梁,

更将经济活动政治化,将政治问题法律化和程序化,为经济语词和政治语词之间设置了对话的法律平台^[5]。

预算法修改其实质是自身的成长,成熟的预算法仍然应当具备其天生禀赋。因此,对于预算范围界定的完善需要在预算法特点之下展开。有学者认为预算法的原则包括基本原则和特有原则。其中基本原则包括预算民主原则、预算法定原则、预算平衡原则以及预算平等原则。预算法的特有原则包括预算完整性原则、预算统一性原则、预算公开性原则^{[6]57-61}。对于预算范围的重新界定主要体现了预算法原则中的预算民主原则、预算完整性原则以及预算统一性原则。

财政民主,是指政府依法依照民众意愿,通过民主程序,运用民主方式来理政府之财。这种方式一是可以保证公共财政的科学性,使公共财政符合国民经济发展的客观规律并且真正反映来年的财政收支情况;二是有利于行使对政府收支行为的监督,以民主的方式约束公权力。

预算公开是财政民主的内在要求,是世界各国的通行做法,是保障纳税人能看到预算的前提。公开性,指所有的政府收支,除某些特殊的以外,都必须向社会公众公布,受到议会、社会公众和舆论的监督。预算管理整个流程,从预算草案的编制、审议到预算的执行为少数人所了解和掌握,除少数涉及国家机密外,其他都应向社会公布。预算公开的内容应涵盖所有财政性资金的收支,具体应当包括公共预算、国有资本经营预算、社会保险预算以及政府性基金预算。

民主和法治财政必须有预算制度的守护,通过预算运行的各个过程中的法治化、程序化和公开化,纳税人完成了自己“公共选择”的过程,实现了“公共利益”的最大化,保证了财税权运行的民主方向^{[5]169-170}。

预算完整性原则,又称归一性原则,指列入国家预算的一切财政收支都要反映在预算中,不允许在预算规定范围外存在任何以政府为主体的资金收支活动。政府预算制度的归一性实际反映着市场通过政府预算对整个政府活动进行监督和控制的要求。它符合政府预算法治化。在公共财政背景下,政府预算制度首先必须具有“归一性”的特征,即政府所有的收支必须全部纳入政府预算统一进行管理。要突出该性质,要将所有政府性收入,包括预算内、预算外、制度外的收入都纳入到财政预算统一管理。

在此基础上,建立包括政府公共预算、国有资本经营预算、社会保障预算、政府性基金预算在内的“复式预算体系”。同时,要严格按照收支预算匹配的原则,将各项支出预算也全部纳入预算管理,严禁任何形式的预算外开支和无项目、无用途、无预算开支,确保财政预算收支的完整性。

中国现行《预算法》第19条采取列举式的规定,这导致政府目前直接支配的财力仅有预算内的,庞大的预算外和制度外财力均游离于政府预算之外。后二者不仅逃离了市场的约束与监督,而且也躲避了上级政府和本级财政的管理与控制,成为腐败浪费的温床^[7]。因此,当前需要解决的问题就是完善预算外资金的“预算内化”^[8]。而“预算内化”最符合预算法治化的方法就是结合实际扩大预算范围。

追溯现代预算起源可以发现,立法机关对政府预算的监督并非一开始就是全面性的,而是经历了监督税收收入—预算支出—国王借债这样一个逐步完整化的过程^[9]。无论是发达国家还是发展中国家,只要建立了公共财政体制,都将绝大部分的政府收支纳入政府预算进行统一的管理,基本上做到了预算管理的“归一性”。随着经济社会的发展,各国都不同程度地出现了预算外收支,就是根据法律法规的规定不受预算约束的项目。由于诸多方面的原因,政府的预算外收支可能确有存在的合理性和必要性,但预算外收支的存在并未从根本上否定政府预算制度的归一性,因为各国的预算外收支基本上都被限制在很小的范围内。在国际上,立法机关主要用两种手段控制预算外收支:一是通过立法严格限制预算外资金的规模;二是公开预算外资金的相关信息。二者共同的目的均是通过第三者监督预算外资金的收支。加拿大、英国等发达国家的预算外支出占全部政府支出的比重都在20%以下,而且这些预算外支出还是专门的社会保障支出;委内瑞拉、墨西哥和智利等发展中国家的情况大致相同。而中国的预算外资金逐年呈膨胀趋势,甚至成为“第二预算”。预算外资金的规模过大严重削弱了政府统筹预算资金的能力,滋生了腐败现象,破坏了预算的完整性。

在此就产生了一个“完整性”究竟能够涵盖多大范围的问题,该问题换个角度,即哪些政府收支可以暂不被纳入统一预算。解答该问题,取决于哪些因素可以成为不被纳入统一预算的合理因子。从中国国情看,一些体制性因素可能导致其无法在现阶段纳入统一预算,其体制性改革才能成为其纳入统一

预算的实质力量。

(三) 法律实施效力相关理论引导

法律实施,是指法律规范在社会生活中的贯彻与施行,通常认为是人们贯彻法律规范的实践活动,同时还应包括活动的结果,即由实施活动而产生的正或负的社会效应。法律的社会效应实际上就是立法的目的在现实生活中实现的程度^[10]。这里用效应取代效益,是因为效益一词往往指引人们去关注和评价显著的直接的实践结果,而忽略由此而产生的广泛而深远的社会影响。法律的社会效应,即法律的实现这一静态的结果必须通过法律实施这一动态的过程。因此,法律实施的状况决定着法律实现的程度,这是我们把实践活动及其结果综合起来研究法律实施问题的重要原因。有了良好的法律,如果其作用未得到有效地发挥,其实施结果与原来的预期要求呈现了反差,就应当在法律的运作过程中去寻找原因。

法贵在施行,这一命题揭示了法律实施的重要性。法律的多种社会功能只能通过实施才得以实现。当法律实施不力或横遭践踏的时候,法律的社会作用便会极大地被削弱和降低,以至于在人们心理上产生法律无用的严重影响,这也是要求我们对法律实施及其效果给予极大关注的重要原因之一。

目前中国的法律、法规对于预算范围已经做出界定。而其实施情况如何呢?在《预算法》第19条对预算收入和预算支出组成做出“列举式+兜底性”规定。对国有资产经营收益预算,社会保障预算及政府基金预算虽然没有明确规定,但能够体现在“其他收入”兜底条款中。然而,兜底条款的适用往往需要配合法律解释,但是在预算法的实践中由于司法力量介入有限,仅有行政解释,难以充分发挥兜底条款的作用。同时,在《预算法实施条例》中第二章专章名为预算收支范围,秉承对法律的严格解释,在第20条规定:“各级政府预算按照复式预算编制,分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。复式预算的编制办法和实施步骤,由国务院另行规定。”该条对预算范围中包括国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算做出明确规定。然而,该条文在实践中并未达到应有效力,尤其是大部分国有资产经营预算实际上并未纳入统一预算。立法目标与法律实施结果的鸿沟产生了,法律的效力减损了。这种结果的产生原因是立法过于超前与实践中的体制性因素并非法律可以轻易撼动的共同作用。

三、预算范围法律实践之梳理

(一) 预算范围相关法律、法规整理

中国对预算范围的相关规范主要表现在法律及行政法规两个层级。法律层级的规定主要有:《预算法》第19条对预算收入和预算支出组成做出列举式规定。但对国有资产经营收益,社会保障及政府基金预算没有明确规定,而是体现在“其他收入”兜底条款中。兜底条款的适用往往需要配合法律解释,但是在预算法的实践中由于司法力量介入有限,仅有行政解释,难以充分发挥预算法兜底条款的作用。

其次,在《预算法实施条例》中第二章专章名为预算收支范围,秉承对法律的严格解释,在第20条规定:“各级政府预算按照复式预算编制,分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。复式预算的编制办法和实施步骤,由国务院另行规定。”因此,该条也成为对预算范围中包括国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算最高法律层级的明确规定。

除此之外,根据2008年10月28日十一届全国人大常委会第五次会议通过的《企业国有资产法》第六章规定,国家将建立国有资本经营预算制度,该预算将纳入本级政府预算,报本级人民代表大会批准。

1999年12月25日,全国人民代表大会常务委员会通过的《关于加强中央预算审查监督的决定》第10条明确“加强对预算外资金的监督。要采取措施将中央预算外资金纳入中央预算,对暂时不能纳入预算的要编制收支计划和决算。预算外资金的收支情况要向全国人民代表大会常务委员会报告”。进一步明确了预算外资金应纳入中央预算。

在行政法规层级,更多有益的探索在循序渐进:《国务院关于试行国有资本经营预算的意见(国发[2007]26号)》、《国务院关于试行社会保险基金预算的意见(国发[2010]2号)》、《国务院国有资产监督管理委员会关于印发2011年度中央企业财务预算报表的通知(国资发评价[2010]145号)》、《财政部关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知(2010年6月1日 财预[2010]88号)》、《国务院国有资产监督管理委员会关于做好2010年度试点中央企业工资总额预算编制报送工作的通知(国资发分配[2010]24号)》、《财政部关于做好2010年社会保险基金预算编制有关事宜通知》、《财政部关于编报2010年中央国有资本经营预算建议草案的通知(财企[2009]215号)》等,都对国有资本

经营预算或社保基金预算做出了相关规定。

2010年11月3日国务院常务会议通过《关于完善国有资本经营预算试行办法的意见》,这一调整主要内容为“扩范围、调比例”。财政部表示,扩围工作并非只挑盈利好的企业,目标是将所有国有企业纳入国有资本经营预算收取红利。

农业部、教育部、文化部、广电总局和中国贸促会等五个部门与中国出版集团、中国对外文化集团两家集团下属共1631家企业成为国资预算的新成员,从2011年始上交红利。同时,金融国资作为收益好的央企,由于体制特殊还未能在此轮实现红利上交。铁道部虽然企业多,但目前仍政企不分,需要经体制和机制改革才能考虑纳入国资预算^[11]。

通过梳理中国现行法律、法规对预算范围的界定,会发现两类问题:一方面,法律对于部分应纳入预算范围的收支类型用兜底性条款作出了规定,但由于该类收支类型的特殊性,其实践中并未达到预算法所希望达到的目的,比如国有资本经营预算;另一方面,对部分应上升为法律层面预算范围的收支规范仍然停留在法规层面,比如政府基金预算。需要肯定的是这种渐进式的制度设计是行之有效的。

(二) 预算法实践亟需明晰预算范围

从性质上看,预算范围外资金与预算范围内资金都是政府凭借其行政权力,按照国家有关的法律、法规和相关制度规定而收取和提取的资金,都是国民收入的一部分,是国家行使财政权对该部分国民收入进行分配的不同形式。由于转轨时期财政的原因,中国形成了大量的“预算法范围外资金”。这些预算外资金游离于人大的预算监督之外,造成国家分配秩序混乱,财政活动失序、失范,使正当的财政收入受到了侵蚀^{[6]56-57}。中国预算外资金大体上经历了新中国成立初期的形成阶段、改革开放到1993年之前的迅速膨胀阶段和从1993年至今的逐步规范阶段。预算外资金的具体范围也经历了一定的变化,但是预算外资金始终作为中国政府财力的重要组成部分而存在,并对财税体制改革有着深远影响。从根源上看,预算外资金是作为对高度集中的统收统支财政体制的变通而出现,以期在高度集中政治经济体制下调动地方、部门和企事业单位的理财积极性。客观地说,预算外资金制度作为对一定时期内财政体制的补充,有其存在的合理性,起到了一定的积极作用。但是,随着预算外资金的过快增长,一系列问题相继出现。这就需要预算法在界定预算范围时,充分考虑到现行预算范围外资金存在的客

观性与规制的有效性。

四、秉持理论、接壤现实的预算范围界定

从根源上看,预算外资金是作为对高度集中的统收统支财政体制的变通而出现,以期在高度集中政治经济体制下调动地方、部门和企事业单位的理财积极性。客观地说,预算外资金制度作为对一定时期内财政体制的补充,有其存在的合理性,起到了一定的积极作用。预算外资金的正面效应,主要表现在以下几方面:第一,极大地调动了地方、部门和企事业单位增收节支的积极性,缓解了预算资金的供求矛盾,一定程度地减轻了财政负担;第二,预算外资金专款专用的特点有力地保障了各种专项事业的发展和国家重点支出;第三,减少了统收统支体制下“上缴下拨”的繁琐手续,简化了财务管理;第四,中国财政体制中长期存在的“财权与事权不匹配”决定了预算外资金的取得有助于维持地方政府的正常运转。

“一个制度,尤其是财政制度,凡能适应环境之需要者,就是好制度”^[12]。要回答是否应该对预算外资金制度进行改革以及改革走向何方这一问题,首先必须思考的是预算外资金是否能够适应中国当前的发展环境,并能实现利大于弊的效果,因此有必要从实践的角度出发对预算外资金制度在中国的作用进行判断。

毋庸置疑,将预算外资金纳入预算法界定的预算范围是大势所趋,尽管预算外资金制度在特定时期有其合理和可取之处,但其在中国建设市场经济及公共财政体制的背景下,弊端日益凸显。同时,将全部政府收支纳入政府预算,是当今各国的基本经验也是立足于中国基本国情的选择。但是制度的改革往往“牵一发而动全身”,预算外资金制度往往与其现有政治经济体制、市场经济完善程度、财政管理制度的水平乃至观念上的认知相关。片面地只从预算外资金具体规制措施入手,改革往往达不到预期的效果。如前文所述,中国预算外资金的形成是一个政治、经济、文化等综合因素长期作用的结果。因此,预算范围外资金规范化过程应该是一个渐进过程^[13]。在这个过程中,首先,应加强对预算外资金产生的经济、法律以及治理的合理性进行判断;其次,应通过法律建立合理的治理框架,凭借法律的稳定性和权威性保证改革的顺利展开。此外,为充分发挥法律效力,我们应当注意到预算外资金制度的规制必然触动原有的利益格局,如何在相关利益主体间(如财政部门和相关业务部门、中央与地方之间、

公民权利与国家权力之间)实现利益的平衡以保证改革的可操作性值得深思。

至此,对于预算范围的界定可以得出现阶段可行的方案,即在理念上以将预算外资金全部纳入预算范围为目标,结合实际,将该目标的达成分为几个阶段:首先,统一属于政府直接收支的各种预算,比如政府基金预算;其次,集中力量加快对公共财政下与公民紧密相联的社会保障预算的统一;最后,充分尊重体制性因素,分步骤、非统一地对国有资本经营预算实行“成熟一个,纳入一个”。

五、结语

预算法修改中对于预算范围的重新界定,是一次法律兜底性条款效力不足及立法过于超前的例子。立法中兜底性条款的设立给法律解释留出了空间,在具体实践中,对兜底性条款的解释可以通过法律实施条例,即立法解释;个案判断,即司法解释;行政性法规,即行政解释完成。在预算体系的兜底条款的解释中,立法解释和行政解释都完成了其责任。虽然,法律解释的效力与法律是相同的,但是法律解释的适用所产生的影响远不及成文法律。

由于前期的行政法规铺垫,此次预算法修改对于预算体系的重新界定具备了理论及实践的双重准备。这种行政法规先行的范例,是否可以作为法律完善渐进式的普适方法尚需进一步研究。

基于笔者前述,预算范围的界定难逃政策选择步骤,而预算法层次的预算范围需要稳定性和确定性。预算范围中牵涉到的利益主体有自己的体制个性,体制问题非预算范围的界定所能回避。有学者总结财税史得出结论:预算的种类主要根据各国具体经济需要而酌加规定,既不宜由法律限制得太死,也不能“漫无限制,随意追加与立法之本意大相背驰也”^[14]。因此,现阶段预算范围涉及利益主体的体制问题应当作现实考虑,《预算法》修改时关于建立全口径预算制度则应循序渐进。

参考文献:

- [1]高培勇.中国财政政策报告:2008/2009 实行全口径预算管理[M].北京:中国财政经济出版社,2009:3.
- [2]李志友.新政府收支分类应用指南[M].长沙:湖南人民出版社,2006:10.
- [3]刘剑文.重塑半壁财产法—财税法的新思维[M].北京:法律出版社,2000:109.
- [4]爱伦·鲁宾.公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡[M].北京:中国人民大学出版社,2001:95.

- [5] 刘丽. 税权的宪法控制[M]. 北京: 法律出版社, 2006: 169.
- [6] 刘剑文. 走向财税法治——信念与追求[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 57-61.
- [7] 张馨. 公共财政论纲[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999: 262.
- [8] 北京大学财经法研究. 追寻财税法的真谛——刘剑文教授访谈录[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 264.
- [9] 王淑杰. 政府预算的立法监督模式研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008: 246.
- [10] 谢士文. 法律实施论纲[J]. 河北法学, 1996(5): 5-12.
- [11] 席斯. 五部门央企明年新交红利 多收几个亿[N]. 经济观察报, 2010-11-08(4).
- [12] 马寅初. 财政学与中国实践——理论与现实(上册)[M]. 北京: 商务印书馆, 2001: 169.
- [13] 陈元主. 深化财税体制改革研究[M]. 北京: 研究出版社, 2010: 131.
- [14] 杨大春. 中国近代财税法史研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 120.

The Perfection of the Range of Budget Law in the View of Public Finance

LIU Jian-wen, WANG Wen-ting

(School of Law, Peking University, Beijing 100821, P. R. China)

Abstract: The range of budget has been put on the core in the modification of budget Law. The paper finds it necessary to make the entire budget in the central budget after collecting the practical material. While, the principal rule in the law level is too easy to do without legal interpretation and many attempts on the administrative level have been practiced already. In the financial and tax law scope, budget law has democracy and integrity in its nature. The theory of legal validity also poses question to the budget law. However, what is the extent of central budget is based on practice facts. The writers try to rebuild the range of budget law from constitutional view. The paper also designs workable steps to modify the range of budget law.

Key words: the range of central budget; the power of budget; capital out of budget; legal financial and tax law

(责任编辑 胡志平)