

预算外资金纳入预算管理的若干法律思考

孟庆瑜¹, 房建恩²

(1. 河北大学 政法学院, 河北 保定 071002; 2. 河北农业大学 人文社会科学学院, 河北 保定 071001)

摘 要:将预算外资金全部纳入预算管理,在我国财政预算改革中具有重大意义。但是,这一制度转型的真正落实,尚需慎重对待预算外资金入笼的部门利益障碍,通过《预算法》修改,努力实现预算编制的全面性和精细化制度设计、完善预算监督机制、强化预算法律责任等。

关键词:预算外资金;预算管理;预算法律制度;预算监督;法律责任

中图分类号:DF431

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2012)01-0051-06

预算外资金是指根据国家财政制度的规定,不纳入国家预算,由各地方、各部门、各企事业单位自收自支的资金。预算外资金规模巨大,最高时(1992年)曾经超过预算内资金,是名副其实的“第二预算”。1986年,国务院下发《关于加强预算外资金管理的通知》要求对预算外资金实行规范管理,采用了“计划管理、财政审批、专户储存、银行监督”的管理办法。1996年7月,国务院又颁布《关于加强预算外资金管理的决定》,系统地规定预算外资金管理的政策措施,重新界定预算外资金的性质和范围,将部分预算外资金纳入预算管理,指明了预算外资金最终全部纳入预算管理的方向。2010年财政部《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》要求,从2011年起,将除教育收费纳入财政专户管理外,其他预算外资金全部纳入预算管理。至此,预算外资金的制度外运行成为了历史,财政管理进入了全面综合预算管理的新阶段。然而,关于预算外资金管理的探讨并没有结束,在“后预算外资金”时代仍有诸多法律问题亟待深入思考,诸如预算外资金纳入预算管理的主要障碍及其克服、预算外资金历史使命的承继、预算编制及其管理方式的挑战等。有关这些问题的研究与解决,既对升华预算法理论具有推动作用,又对完善我国预算法制具有参考价值,也对完成预算外资金新旧管理方式的有效对接和平稳过渡具有重要意义。

一、预算外资金纳入预算管理的重要意义

20世纪50年代,为了调动地方积极性,国家开始把原来预算内的一部分收入放到了预算外管理。1979年我国开始经济体制改革后,对地方预算扩大了自主权,对企业放权让利,预算外资金快速增长,多年来均超过同年GDP和预算内收入的增速。1992年预算外收入3854.92亿元,相当于当年预算内收入的110.67%^[1]。如此规模的资金一直在预算外运行,不仅逃避了有效的预算监督和约束,容易滋生腐败,而且造成社会财力分配不公,严重侵蚀着中央政府的宏观调控能力。因此,将预算外资金全部纳入预算管理,不仅是我国财政体制改革的最新成果,而且成为完善我国预算法制的重要契机,意义重大而深远。

第一,这项举措有助于完善我国财政预算分配制度。预算的完整性和统一性是预算行为的基本原则,国家

收稿日期:2011-09-28

基金项目:河北省高等学校人文社会科学研究重点项目“我国预算法律制度改革与发展研究”(SD2010001)

作者简介:孟庆瑜(1973-),男,河北阜平人,法学博士,教授,博士生导师,主要从事经济法学研究。

预算作为财政收支计划,应当是一个国家财政资金分配和运行的整体性体现^[2]。然而,预算外资金规模巨大,又游离于预算管理之外,容易被随意支配和滥用,很多单位将预算外资金转出账外建立本单位的“小金库”,以奖金和津贴等名义,发放给职工。预算外资金的不规范运行导致分配秩序混乱,弱化了财政分配职能,引发了社会分配不公。将预算外资金全部纳入预算管理,将改变资金分散管理、切块存放的状态,使各项收支活动成为有机统一的整体,体现了预算完整性的要求。可以说建立统一完整的财政预算制度是预算管理制度改革的夙愿,是我国财政体制改革的必然方向,将预算外资金全部纳入预算管理走出了改革的重要一步,是中国公共财政预算史上革命性的事件^[3]。

第二,这项举措有助于提高我国依法理财的水平。预算外资金由各部门分散掌握,部门利益渗透严重,管理很难规范。在预算外资金征收环节,各部门随意收取预算外资金,越权设立基金和税收项目,擅自提高收费标准,隐瞒截留预算内资金。在预算外资金的使用环节,坐支、截留挪用、随意支配使用预算外资金的现象比较普遍。在预算外资金的监管上,得不到立法机构与公众的审查监督,甚至缺乏上级部门的有效监督。各单位将预算外资金全部纳入预算管理后,必须严格按照《预算法》等有关法律法规的要求,根据部门职能和有关标准,依法合理编制,并且严格按照预算编制程序经人大审议通过,使其具备法律效力。这就可以保证资金及时足额征收、科学合理安排支出,从而确保预算的权威性和严肃性。在收入的收取上,一方面使得收费有了宪政的依据,更加有保障;另一方面使地方政府和有关部门的行为受到了制约。在财政收入支出上,不再是各部门“自扫门前雪”,而是将由预算程序全面统筹考虑。此外,所有资金实行预算管理后,财政资金的安排都将处在各级人大的监督之下,也为提高预算监督的水平创造了条件。

第三,这项举措有助于强化国家的宏观调控能力。预算行为是国家干预市场经济的重要手段,通过国家预算收支活动,可以实现转移支付,落实产业政策,引导社会资源的合理流动和优化配置。预算外资金是一种分散性资金,由多种项目构成,并由各地区、行政事业单位分别掌握使用,其支配权和使用权归属于地方财政和有关行政事业单位。这虽然有助于调动地方和部门的积极性,但是各自为政、分散管理、切块存放的状态加剧了各级政府的财政困难,削弱了宏观调控能力。将预算外资金全部纳入预算管理后,各级政府的可支配财力必将相应增加。政府可将增加的财力转化为资金杠杆的撬动力,通过转移支付、投资等方式作用于宏观经济,使宏观调控的力度随之提升。

第四,这项举措有助于预防和遏制腐败。数额巨大的预算外资金处于监管的“盲区”,极易被挪用、滥用甚至私分,各种腐败现象由此滋生蔓延。据 2006 年度中央预算执行和其他财政收支情况的审计报告:电监会、劳动保障部等 23 个部门所属的 33 个单位采取隐瞒收入、虚列支出等方式转移资金 5.91 亿元,其中部分用于发放职工奖金福利等;中科院、水利部等 13 个部门所属的 50 个单位对外投资管理不严,少计国有资产和权益等,涉及金额 22.84 亿元等^[4]。各单位预算外资金全部纳入预算管理后,各项收支活动都必须按照人大批准的预算执行,必将进一步规范单位行为,提升管理和服务水平,对从源头上预防腐败具有重要意义。

二、预算外资金纳入预算管理的主要障碍及其制度克服

预算外资金设立的初衷就是赋予地方政府和有关部门一定的资金灵活性,调动其积极性。因此,预算外资金一开始就和地方利益、部门利益纠缠在一起。特别是在 1994 年分税制改革之后,由于地方税源的减少,预算外收入更是成为地方政府的重要钱袋子。近些年来,随着房地产市场的高速发展,在很多地方,土地收入占财政收入的比例达到了一半以上,而以土地收入为主要来源的预算外收入甚至超过了预算收入,形成了地方主要依赖预算外收入的不正常现象。加之预算外资金游离于制度之外,事实上成了监管真空,地方政府和部门可以随心所欲,因此很受地方政府青睐。现要将预算外资金纳入预算管理,斩断地方政府利益链条,对于既得利益者来说恐怕是很难接受的,受到的阻力也是可想而知的。事实上,预算外资金管理的规范化改革早在 20 世纪 90 年代就开始了,1993 年实行的预算外资金“收支两条线”就是为了打破“自收自支、收支一体”的利益链条。2000 年的部门预算改革要求把预算外资金纳入部门预算管理。但是一边改革一边膨胀,使得改革的成效大打折扣,其根本原因就在于地方政府和部门的顽固的小集团利益在作祟。因此,要想降服预算外资金这匹“烈马”,如果不斩断部门利益链条,单纯指望“票款分离”、“收支脱钩”等技术层面的改革是很难奏效的。

为此,我们一定要有充分的思想准备并且应该深入思考,精心设计与完善相应立法。具体而言,除了严格要求地方政府及部门解放思想、转变观念外,更重要的是要从以下两个方面来完善相应制度:第一,根据事权与财权相统一的原则,适时提高地方财政收入占国家财政收入的比重。地方政府和部门利益的坚冰,根源不仅在于“谁收费谁使用”的制度漏洞,还在于现行分税制体制下,地方政府“很差钱”的体制漏洞^[4]。因此,必须通过进一步深化分税制改革,在中央和地方政府之间更加科学明确地界分各自的“事权”,并以此为基础更合理地划分税权,能够保证地方政府拥有与其职责相适应的财力,地方政府自然也就失去了承担违规留用资金的成本的动力。第二,以我国《预算法》修改为契机,完备与严格预算法律责任。我国正在进行的《预算法》修改讨论中,完善预算法律责任是其中的一个焦点或热点问题。就预算外收入纳入预算管理这一具体的预算法律规范来说,主要约束的对象就是地方政府和相关部门,我们的立法在他们面前是否还能硬得起来,关键取决于法律责任的宽严程度。从我国现行《预算法》的法律责任制度来看,设计过显粗陋且违法成本过显低廉,难以发挥落实法律规范的作用。为此,我们必须总结经验,大胆创新,通过对于违反预算法所应承担的经济责任、行政责任和政治责任的科学设计和组合适用,来预防和惩处违反预算法的各种行为,切实维护国家预算的严肃性、法定性和权威性。

三、预算外资金历史使命的承继问题及其制度配套

预算外资金不只是中国特有的现象,西方国家也存在预算外资金的现象。国际货币基金组织把预算外资金界定为不在政府预算之内且不受政府预算监管的政府交易活动。从经合组织国家(OECD)来看,国外预算外资金的范畴要比中国宽泛。预算外资金的存在既有历史的原因,也有其固有的合理性。预算制度失效、降低预算赤字等政治经济动机,出于税收受益原则与专款专用原则以及一些公共机构的建立与运营要依赖预算外资金等是预算外资金存在的主要原因^[5]。历史地看,预算外资金在我国经济社会发展中发挥的积极作用也是应该予以肯定的。具体表现在:第一,调动了地方、部门和企事业单位的积极性;第二,有利于地方、部门和各单位因地制宜灵活机动地进行生产建设和发展社会事业;第三,分担财政的负担,解决财政包揽过多的问题,有利于促进有条件的事业单位逐步走上企业化管理的道路;第四,基本上保证了国家重点支出,保证了政权机关和各项事业的正常运转。因此,取消预算外资金,将其全部纳入预算管理,由统一预算来安排收支的同时,必须要考虑预算外资金的历史使命能不能得到承继的问题。经济社会发展是连续的,法律制度的供给也应该是连续的^[6]。我们必须科学地看待、合理地安排必要的过渡性方案和制度。其间,需要考虑的问题主要有:第一,地方和部门的积极性是否会受到影响以致造成财政收入的流失。在过去,预算外资金收取后,很大程度上归地方和部门自己支配,甚至很大部分转化为职工的个人收入,因此其积极性比较高。如果取消或弱化了这样的利益激励,转入预算内的预算外资金是否会严重缩水?第二,地方建设和社会事业发展是否能够得到资金保障。在过去,预算外资金是各地方、各部门自己支配的钱,用于办自己的事,实现自己的职能,可以保证各项事业的正常运转。如果各项事业的收和支都由统一的预算来决定,如何面对各地方、各部门的资金要求?能否平衡满足各项社会公共事业发展的资金需求?

要解决这些问题,首先还是要从财政体制上根本改变地方政府财力不足的问题,即通过完善分税体制,增加地方政府的税权,增加地方税的税种或者提高地方对共享税的分成比例,使地方政府获得充足的财力保障,以完成应由地方政府承担的职责。其次是要强化和严格贯彻预算编制的全面性和精细化原则。目前我国预算编制过程高度集中于财政部门,如果再加上预算外资金收支的纳入,其繁杂程度可想而知。因此,一方面必须完善部门预算制度,明确要求部门预算编制要细化到一级预算单位,加强对部门预算的审查和监督,不断提高部门预算的精细化、科学化和平衡性水平。另一方面,从制度设计上坚持预算民主原则,通过细致有效的制度安排,鼓励、规范与保障国家预算的公众参与,使所有利益相关者或各种社会主体都能通过预算制度向各级政府表达财政预算诉求,使财政资金在预算内得以公开、公平的分配,以消除有关主体对相关事业可能失去财政资金保障的担忧。最后还需通过《预算法》的修改,严格预算编制程序,提高预算编制的科学性、法定性,预算一经审查批准就必须得到严格执行。一方面将预算资金的收取完成情况作为重要的政绩考核指标,激励预算执行单位和执行人员。另一方面严格预算法律责任,使预算执行中的违法行为得到严厉惩处。

四、预算外资金纳入预算管理的运行要求及其制度保障

预算管理具体包括预算编制、预算审批、预算执行和调整、决算等四个环节和程序。预算外资金全部纳入预算管理后,必将增加财政预算理财的规模和口径。这不仅要求预算管理水平要予以适应性提高,更要通过完善相应的预算制度提供保障。

1. 预算草案编制程序

预算草案编制作为预算运行流程的起点,是预算管理的重要环节。首先,合理的预算编制时间是保证预算草案科学、细致、准确的重要条件。从西方国家的情况看,预算正式编制前的准备时间普遍较长,如美国在预算正式生效前 18 个月即着手编制,这样就为收集资料,进行相关论证提供了充分的时间⁷¹。大规模预算外资金纳入预算管理后,预算草案编制的工作量、难度和复杂性都将大大增加,因此必须在编制时间安排上有充分的保障和科学合理的程序安排。为此,可以将下一年度预算编制指示下达时间由现在的本年度 11 月,提前至 7 月,甚或提前一个财政年度,由此开启各部门预算项目调研、论证、汇总等工作。其次,由于原来的预算外收支都纳入统一预算,在预算编制中应该充分注意各部门预算之间的协调和平衡。这就要求完善部门预算编制制度,实行部门预算改革。各部门必须按照财政部门统一标准和要求将本部门所属各司局、各单位所有需要的预算资金,统一归口,综合平衡成为部门预算;财政部门只对部门预算一个口子,统一审核部门预算、批复部门预算,划拨预算资金⁷²。因此,在《预算法》修改中应明确规定部门预算的基本原则、主要内容、收支项目、编制方法、报批手续和有关要求,以保障各部门之间预算资金诉求在同一平台上的博弈。

2. 预算审定程序

人大对预算的审议和批准是预算行为过程民主性的集中体现,是国家为人们行使预算决策权创设的制度平台和实现途径。在预算的审议批准环节,目前来看主要存在审议时间短、审议能力弱,预算执行和批准时间矛盾等问题。

通常情况下,人民代表大会代表讨论审议预算的时间最多只有一天,由于预算的专业性较强,代表和委员们很难进行实质性审查⁷³;并且受人大会议限制,预算审议时间难以增延。为此,可以考虑充分发挥人大财经经济工作委员会初步审查预算草案的作用,一方面,进一步提高人大财经委成员的专业化、职业化水平;另一方面,建立、细化和完善人大财经委的具体工作制度,例如组织召开座谈会、论证会等广泛吸纳民众、专家意见,要求审计部门提出专业意见等。同时,可借鉴美国国会预算办公室在预算工作中成功的经验,进一步强化人大常委会预算工作委员会的职能,切实充分地发挥其专业化机构的功能和作用。

先有预算,按照审议批准的预算来安排收支,是预算管理监督的一项基本原则。具体到我国,国家预算只有经过全国人民代表大会的审查批准,才具有法律效力,才能据此安排财政资金的收支。因遵循惯例等原因,全国人民代表大会一般在每年的 3 月份召开,但是按财政年度要求,在 3 月份之前,预算支出须实际发生,这就出现了预算执行在前,预算批准在后的现实矛盾。为解决这个问题,《预算法》第 44 条规定:“财政年度开始后,各级政府预算草案在本级人民代表大会批准前,本级政府可以先按照上一年同期的预算支出数额安排支出;预算经本级人民代表大会批准后,按照批准的预算执行。”但是,这种解决方案是基于本年度社会经济情况与上一年度基本相同的主观假定设计的,在理论和实践上均是不合理的。为彻底解决这个问题有两种思路:一是调整财政年度。目前我国财政年度实行历年制,自公历 1 月 1 日起至 12 月 31 日。实际上,国际上实行跨年制财政年度的国家也不在少数,其财政年度可能开始于 4 月 1 日、7 月 1 日或 10 月 1 日。例如,英国、加拿大、日本等国的财政年度始于 4 月 1 日,瑞典、巴基斯坦等国的财政年度始于 7 月 1 日,美国、尼日尔、泰国等国的财政年度始于 10 月 1 日⁷⁴。因此,我国亦可考虑实行跨年度制的财政年度,即从当年的 4 月 1 日至下一年的 3 月 31 日。当然,也可继续实行历年制财政年度,只需把预算年度整体提前一年进行即可。二是建立并实施临时预算制度。所谓临时预算,是指根据我国全国人大在 3 月份召开的惯例,对于 1 至 3 月份的财政预算安排,由各级财政部门先行编制并经同级人大常委会审批的预算。在全国人民代表大会召开后,再按照全国人民代表大会批准的预算执行。这样就把每个财政年度内 1 月 1 日至 4 月 1 日这个无正式预算的时段纳入了临时预算管理,避免了预算管理和监督的真空存在。

3. 预算执行和调整程序

预算执行是指各级财政部门和其他预算主体,组织预算收入和划拨预算支出的活动。它是将经过批准的预算付诸实施的重要阶段。在我国,各级预算由本级政府组织执行,具体工作由本级政府财政部门负责。在预算外资金纳入预算管理后,对预算执行带来的挑战,主要集中在组织预算收入方面。因为原来属于地方和部门的钱袋子现在却纳入预算管理了,此时很可能出现征收部门权力寻租,滥用各种减免的规定,以部门利益、个人利益之间的串通等来损害国家财政利益的行为和现象。因此,加强预算执行程序的制度建设就显得尤为重要。这就需要我们在《预算法》修订过程中,对预算执行的主体、职责权限、执行流程、执行时限、减免或缓征事由、法律责任等作出详尽规定,通过制度规范和约束预算收入的执行部门,依法及时、足额征收应收的预算收入,严格控制预算收入的减免或者缓征,切实防范截留、占用或者挪用预算收入等现象的发生。

预算调整是指经批准的本级预算,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总支出超过总收入,或者使原批准的预算举借债务数额增加的变动情形。这是确保国家预算符合经济社会实际需要的现实要求,但是预算调整也必须按照法律规定的条件和程序进行,经过同级人大或其常委会的审查批准后,方可进入执行阶段。由于文化背景和法制传统等诸多因素的影响和制约,各级政府及其部门的预算法治观念整体上是淡漠的、落后的,预算约束软化,预算调整频繁、随意,人大的预算监督常常流于形式,严重减损了预算的法定性和严肃性。为了规范预算调整行为,《预算法》应当在进一步完善预算准备金制度的基础上,着重从预算调整的适用条件、预算额度、启动和批准程序等制度作出进一步的改革与完善,强化预算约束。

4. 决算程序

决算,是在财政年度终了后,对年度预算执行结果的总结和批准。它是预算管理的最后一个环节。决算草案的编制和审批,也应该更加精细化和全面性。决算案中各项数据的编制、汇总等行为应当伴随着预算执行行为的进行而同时展开,在每个季度的预算执行完毕的同时,编制出季度的决算部分,这样做可以减轻预算年度终了时全年决算草案编制的工作量,相当于增加了编制决算草案的工作时间,有利于决算案的准确性和完整性。同时,我国《预算法》应当着重从提升预算执行的同步审计监督和决算审议批准的公众参与等方面的法律效果入手,进一步加强决算程序制度建设。

五、预算外资金纳入预算管理的监督问题及其制度应对

将预算外资金纳入预算管理的基本动因是预算外资金的管理和使用缺乏有效监督。换言之,将预算外资金纳入预算管理的目的是要使这部分资金受到有效监督和制约。事实上,在政府收支的管理方面,混乱的情况远不止是预算外资金,即使将预算外资金纳入公共财政预算的收支管理,也将会因鲜有的真正公开透明而使各级人大及其常委会的法律监督难以落到实处。众所周知,预算透明度原则是预算法得以构建预算民主与预算监督的有效前提^[2],但是我国预算透明度的实际情况令人堪忧。有调研数据表明:我国省级财政透明度的平均得分为258分,按照各省财政透明度满分1180分计算,各省财政透明度平均得分率仅为21.87%,即:如果以百分制来计量的话,我国的省级财政透明度只得了21.87分。这表明中国省级财政透明度的整体状况仍然较差^[10]。预算信息的透明度尚且如此,通过将预算外资金纳入预算管理以实现监督的目的亦绝非易事。有鉴于此,我们应当在对这项改革举措的重要性和严峻性有充分认识的基础上,紧紧抓住我国《预算法》修改的契机,通过健全与完善人大监督、审计监督和社会监督等方面的制度建设,以求实现预算管理体制改革与创新,逐步建立起规范有效的预算监督机制和体制。

第一,进一步强化各级人大的预算监督职责。这其中首先应该强化各级人大在预算草案编制阶段的介入范围和程度,延长预算编制时间,调整预算年度起算点,使人大代表有充足的时间了解预算情况,这将有助于人大预算监督权威的树立。在预算草案的审查批准环节,应创建各级人大对预算的辩论、听证、修改、宣读、投票等制度,使其具有现实性和可操作性,从程序上保障和提高人大预算审查监督的质量。此外,各级政府应该向人大提交看得懂的预算和决算,细化预算执行情况报告的编制内容,让人大代表能看到更多的预算执行信息,提高预算执行情况的透明度、公开性和通俗化。还有,预算决算草案和报告应该让看得懂的人看。由于预算及其执行情况报告具有较强的专业性,而人大代表来自不同的行业和部门,很难做到都能看懂。因此,应该同步强化人大财

经委和人大常委会预算工作委员会的审议、监督职责。

第二, 进一步加强审计机关的专业监督制度建设。由于预算活动具有较强的专业性, 各级审计机关应当担负起对下级政府预算执行情况和决算进行审计监督的职责。国家审计机关可以通过专项审计和有关项目的重点审计等方式开展对预算执行情况的审计监督, 进而为人大监督和社会监督提供专业支撑。这期间不仅要重视审计机关对于预算决算的监督过程, 更要着重强化审计监督的法律责任, 尤其是要加强对违法使用预算资金行为的责任追究力度, 切实杜绝“只管发现问题、不管解决问题”, “审计风暴刮过之后问题依旧”现象的存在和延续。

第三, 积极推进财政预算的公开披露机制建设, 强化社会监督。应以《预算法》修改为契机, 通过细化预算公开的主体、内容、范围、方式、保障与救济等, 进一步完善我国预算公开制度, 并通过这一制度的有效实施, 让国家预算的全部收支暴露在阳光下, 接受社会公众的普遍监督。

将预算外资金纳入预算管理是一项艰巨而复杂的系统工程, 不能一蹴而就。这一改革进程中所遭遇的所有问题的根本解决, 离不开我国预算法律制度的改革与发展。为此, 我们必须充分认识《预算法》修改的重要性和紧迫性, 通盘考虑, 通过包括预算管理、预算监督等系统化的制度建设与创新, 打破地方和部门利益坚冰, 真正将预算外资金装进笼子, 以恢复国家预算完整性、民主性和法定性的本来面目。

参考文献:

- [1] 孙欣鸾. 完善预算外资金管理的几点建议[J]. 河北企业, 2009(10): 14-15.
- [2] 孟庆瑜, 徐超. 论预算行为与我国《预算法》的修改[C]//李明发. 安徽大学法律评论(2010年第1辑). 合肥: 安徽人民出版社, 2010: 11-23.
- [3] 马光远. “预算外资金”隐退之路: 通向政治文明[N]. 新闻晨报, 2010-04-09(A5).
- [4] 曾东萍. 预算外收入的终结?[J]. 南风窗, 2011(5): 47-49.
- [5] 张德勇. 中国政府预算外资金管理: 现状、问题与对策[J]. 财贸经济, 2009(10): 37-44.
- [6] 李增刚. 法经济学的基本理论及其在中国的发展[N]. 光明日报, 2011-09-16(11).
- [7] 周 骞. 我国《预算法》存在的问题及完善建议[J]. 河南师范大学学报, 2010(4): 126-128.
- [8] 俞光远. 我国现行预算法修订的主要内容与对策建议[J]. 地方财政研究, 2011(1): 10-13.
- [9] 叶 娟. 前置性问题和核心规则体系研究——基于“中改”《中华人民共和国预算法》的思路[J]. 法商研究, 2010(4): 125-134.
- [10] 刘小兵, 邓淑莲, 温娇秀. 中国省级财政透明度评估(2010)[J]. 上海财经大学学报, 2010(3): 50-57.

Legal Study on Problems of Budget Management of Extra-budget Funds

Meng Qingyu¹, Fang Jianen²

(1. College of Politics and Law, Hebei University, Baoding 071002, China;

2. Humanities and Social Sciences College, Agricultural University of Hebei, Baoding 071001, China)

Abstract: It is of great significance to put the extra-budgetary funds into budget management in China's budget reform. However, to make the system transition fully fulfilled, it still needs to be treated cautiously extra-budgetary funds into the cage department interest obstacle, mainly through the Budget Law amendment, more efforts to be made to achieve the budget of the comprehensive and meticulous system design, to perfect the budget supervision mechanism, to strengthen the budget legal liability etc.

Key words: extra-budgetary fund; budget management; budget legal system; budget supervision; legal liability