

政府预算知识：人大代表的一门必修课

高培勇

在今年的两会上，每位人大代表都拿到了一本小册子——《人大代表政府预算知识200题》。由此，在人大代表中拉开了学习、普及政府预算知识的帷幕。

政府预算知识的重要性，我们从发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的进程中可以越来越强烈地感受到：

——作为政府财政收支安排的一个基本计划，政府预算反映和规定了政府在预算年度内的工作或活动范围、方向和重点。一本政府预算，就是一面反映政府工作的镜子，就是一本有关政府活动的详细记录。通过政府预算，我们可以了解政府的工作，透视政府的活动。

——作为各级人民代表大会审议的一个重要文件，政府预算还是人大代表和全体人民监督政府收支运作的途径和窗口。政府的收入，不论形式怎样，最终都来自于企业和居民的缴纳；政府的支出，不管结构如何，最终都要用于向企业和居民提供的公共物品或服务。通过政府预算，我们可以评价政府收支运作的成本，考核政府工作或活动的绩效。

——作为必须经过各级人民代表大会审议、批准才能生效的一部具有法律效力的文件，政府预算也是控制政府支出规模的一个有效手段。人民代表大会对政府预算的审议过程，就是一种精打细算、厉行节约的机制安排；而且，更重要的是，由各级人民代表大会审议、批准的政府预算，实质是对政府支出规模的一种法定授权。就原则而论，只有在授权范围内的支出，才合法，才有效。超出授权范围的支出，即便是必需的，也要以预算调整案的形式提交各级人大常委会审议、批准。通过政府预算，我们可以形成对政府支出规模的有效控制。

——进一步看，在各级人民代表大会所审议的主要由政府行政部门提交的一系列文件中，政府预算还是一条可折射、覆盖政府工作或活动全部内容的主线。这是因为，政府做任何事，都需要花钱；要花钱，就得要筹钱。这一收一支之间，伴随着政府工作的枝枝蔓蔓，牵动着政府活动的方方面面。所以，政府的收支活动从来都是全部政府工作的一个核心内容。在某种意义上，它居于“牵一发而动全身”的地位。“只有财政收支到位之处，才是政府职能履行之地”，这既是政府部门运作的一个规律，也是关于政府预算重要性的一个极好概括。

政府预算如此重要，作为发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明实践中担负重要使命的人大代表，全面而深刻地认识、把握政府预算的相关知识，显然具有十分重要的意义：

——作为保证和实现我国人民当家作主的根本政治制度，人民代表大会在政府预算的编制、审议和执行过程中扮演着十分重要的角色。每年一度的各级人民代表大会，财政部门都要提交有关上一年度预算执行情况和下一年度政府预算草案的报告。在其中，不仅包括上一年度的预算执行数字，而且有下一年度的预算安排数字；不仅包括中央预算数字，而且有中央和地方预算汇总之后的全国预算数字；不仅包括一般预算收支，而且有基金预算收支和预算外收支；不仅包括经常性的收支，而且有债务性的收支，还有相关的附表和说明等等。因而，政府预算是一门复杂程度颇高的专门学问。不仅编制预算、执行预算，要具备相应的政府预算知识，看懂预算、审议预算，也要具备相应的政府预算知识。

——坚持和完善人民代表大会制度，离不开政府预算制度的健全和规范。从市场经济体制的规范来看，中国现实的政府预算，还存在着颇多的缺陷。诸如未能覆盖政府部门的所有收支、比较粗放、过于笼统、不够透明、法治性不强等等，有些人大代表形容为“外行看不懂，内行说不清”，这是我们正在逐步着力纠正的问题。往前走，它的改革方向应当是越来越完整、越来越细化、越来越透明、越来越科学、越来越对政府的收支行为具有约束力。要实施这样的改革，固然有赖于财政管理部门以及整个政府行政部门的努力。但与此同时，各级人民代表大会对于政府预算审议、监督能力的增强以及审议、监督力度的提升，也是一股重要的、必须依赖的推动力量。毋庸置疑，要增强对政府预算的审议、监督能力，提升对政府预算的审议、监督力度，各级人大代表能够看懂政府预算，熟悉政府预算的基本架构，明了政府预算的一般原理，也是一个不可或缺的前提条件。

——有别于计划经济年代专注于国有经济单位的财政收支格局，正在建设中的中国公共财政体制的最突出的特点，就在于它是以公共化为取向的，就在于它是以“取众人之财”来“办众人之事”，建构在公共财政基础上的政府预算，便与全体人民的切身利益挂上了钩。因而，它可将全体人民的日常生活同国家的政治生活更紧密地连接起来，从而最大限度地调动全体人民参政、议政的积极性和主动性。就此而论，行使并加强对于政府预算的审议、监督之权，也是全体人民赋予人大代表以及人民代表大会的神圣职责和重要使命。要履行好这样的职责，要担负起如此的使命，当然也要建立在掌握必备的政府预算知识基础之上。