



政府预算法治化管理

——深化改革的迫近之举

李 燕 ●

我国近几年通过以部门预算改革为核心的政府预算管理制度的创新，为构建完整的公共预算管理体系搭建了一个具有可操作性的制度平台。但2005年国家审计署对32个中央部委审计揭示出的种种“屡审屡犯”的违规问题，使人们不禁对制度改革的有效性提出了疑问。这一方面反映出制度改革与创新还远没有到位，但问题更主要的表现为有法不依、有章不循。要想真正杜绝“屡审屡犯”，除继续完善现有的制度建设外，还要加快从法制观念到制度的法律地位的确立，以及监督执行和责任追究机制的建立等全方位的预算管理法治化进程。

树立依法理财观念

现代预算的一个鲜明特征就是它的法律约束，既是纳税人和市场通过立法机构对政府行政权力的约束和限制，又是政府必须接受的立法机构对

其作出的授权和委托，其整个活动过程要受到法律及立法机构的严格制约。政府预算的形成过程实际上是国家立法机关审定预算内容和赋予政府预算执行权的过程，政府预算的形成和执行结果都要经过立法机构审查批准。政府预算按照一定的立法程序审批之后就形成反映国家集中性财政资金来源规模、去向用途的法律性规范，是政府据以进行财政活动的行为准则。各国宪法一般规定，政府预算经立法机关批准公布后便成为法律，政府必须不折不扣地贯彻执行，不允许有任何不受预算约束的财政行为。预算的执行过程也要受严格制约，不经过法定程序审查批准，任何人无权改变预算规定的各项收支指标，执行中由于客观情况的变化必须修改预算，也必须经过一定的法律程序，紧急情况的处理要补报审批手续。这样就使政府的财政行为通过预算的法治化管理被置于社会公

众的监督之下。但我国目前，各政府部门没有从思想上认识到经过批准的政府预算是不可随意触及的高压线，因此，在预算执行中屡屡出现随意违规挪用预算资金，私自改变资金用途的情况。要改变这种情况，除了要加大宣传，提高预算的法律意识，更重要的还是要通过确立有关管理制度的法律地位和相应的责任追究办法及加强预算执行的监督等来保证预算的法律权威性。

预算改革需要立法保障

我国目前有关政府预算的立法调整相应落后于预算改革的实践，还没有完全纳入法制轨道，特别是在我国《预算法》中对有关预算制度的法律地位与行为规范的约束条款成为法律空白。我国的预算改革是在1995年实施的现行《预算法》及其实施条例的基本框架下进行的，随着政治经济形势的变化以及改革措施的推出，已经日益

显示出它的不适应性,改革的措施与现行《预算法》中的一些规定产生一定的矛盾,现行《预算法》中的一些空白也使得有关预算管理制度实施缺少法律依据。不仅《预算法》本身难以适应公共预算管理发展的要求,相关配套的法律法规的立法与修订工作也比较滞后,许多重要的预算管理法律法规,或是迟迟难以出台,或是沿用计划经济时代的规章,使得许多改革措施难以找到法律依据。如相伴系统性预算改革而生的法律法规目前只有一部2002年出台的《政府采购法》,国库管理制度改革的法律依据沿用的仍是1985年通过实施的《国家金库条例》。鉴于法律法规的局限,在某种程度上制约了预算改革推进的步伐,也使得在预算的执行和监督阶段无法可依,现行的制度办法由于其无法律约束力,使得在实践中的遵从度低,也使得责任追究无依据。因此,在实践中钻政策的空子、违规现象屡屡发生也就不足为奇了。为使政府预算真正具有法律效力,建立良好的社会主义市场经济秩序,应尽快修改、补充我国现行的《预算法》和完善相应的法律法规,为建立公共预算管理体系构建起良好的法律框架和操作平台。

加强预算执行过程和结果的监督

政府预算监督之所以受到世界各国的广泛重视,除了是实现政府预算决策的科学化和民主化,避免和及时纠正政府预算决策的重大失误外,更为重要的是能够及时反映财政预算法规、制度和政策在执行中的情况和偏差,为财政预算法规、制度和政策的制定、调整及改革提供现实基础,充分维护财政预算法规、制度和政策的权威性和严肃性。目前要加强和完善财政监督机制,还需要一个良好的外部环境,即建立公开透明、科学完整、合理高效的预算制度。

“公开透明”是指政府预算应该是对全社会公开的文件,其内容应为全社会了解。政府预算公开化是有效施行财务监督的前提。这是因为,既然要监督,就必须知情,而要知情,就必须公开有关的预算信息。美国是以立法的形式保证预算公开透明原则的贯彻,如《信息自由法》、《阳光下的联邦政府法》就要求将政府预算和财政支出项目及金额公开,以利于舆论和民众的监督。但目前我们的财政预算还不够公开。虽然从中央到地方实施了以细化预算编制为特征的部门预算,可是政府向人大提交的预算报告仍比较简单,主要还是以功能预算为主,只递交部分部门的预算,且供人大代表审查的时间也比较短,这就给预算违规违纪行为以可乘之机。所以,要防止预算腐败行为,就必须加强对财政预算的管理和监督。无疑,预算公开是实行有效管理和监督的必要前提,只有将监督寓于财政预算的全过程,才能有效地防止各类预算“黑洞”问题的发生。从目前来看,应逐步做到政府预算收支计划的制定、执行以及决算的形成等过程都向社会公开,让公众知情,方便人大代表开展监督和审计;在公开的同时,通过完善部门预算,进一步细化预算编制,将所有的预算指标都核定到具体项目,使大家清楚要办哪些事、要用多少钱、要怎么用钱。

“科学完整”体现在两个方面:一是预算完整性,要求政府的预算应包括政府的全部预算收支项目,完整地反映以政府为主体的全部财政收支活动,全面体现政府活动的范围和方向,绝不允许在预算规定范围之外还有任何以政府为主体的资金收支活动,为社会公众提供一幅完整具体的财政分配画面。我国的政府预算目前在完整性上还存在很多问题,如财政部门目前提交的政府预算主要是部门预算中的财政预算拨款部分,而其他部分包括预算外资金和基金等财政性资金并

不完全包括在提交人大审议的预算之中。未纳入政府预算的预算外资金,由于它的不公开、不透明,人们也根本不清楚是怎么使用的。而这些资金又大多和部门利益紧密相关,这就是为什么许多部门顶风违纪乱收费、私设小金库的原因。二是预算科学性,要求政府预算的结构、内容易于公众所理解以及便于对其审查监督。这就在技术上要求预算的编制形式和收支的分类要科学、详细,对有些预算项目可采用预算附件的形式对基本预算文件进行详细说明等。此外,还要通过计算机软件的开发以及网络的使用,最大限度的减少人为的操作,并有利于监督和管理。

“合理高效”意味着公共资金的节约,公众将获得更多的优质的政府服务。因此,现代政府预算也是源于效率产生的,并围绕“效率”而不断进行改进和完善。可以说,建立科学有效的预算绩效评价体系是当前乃至今后一个时期我国深化预算改革的重点和监督的一个重要目标。我国目前财政资金使用效益不容乐观,主要表现在项目前期准备不充分;地方配套资金不落实;部分项目不能按期建成投产;已建成项目运营效果差;项目建设管理不善;挪用建设资金及损失浪费问题严重,等等。应该说这些问题的存在并不是偶然的,是有其制度机理的。试想,如果我们在给每个项目预算的同时有一个合理的业绩标准,有考核它们是否达到业绩的措施并与以后的财政拨款挂钩,建立重大项目的责任追究制度,将使“财政的钱既不好要,也不好用”。所以,提高财政资金的效率是目前政府预算改革的根本性问题,其重要的制度保障就是建立一套绩效管理和考评体系。这一方面可以加强社会公众对政府财政工作的监督意识,另一方面也使政府部门产生强烈的自律意识。●

(作者单位:中央财经大学财政与公共管理学院)