

《预算法》修订的几点意见

○ 王家林

《预算法》的修订被列入第四届全国人大常委会立法计划以后，很多地方和部门以及许多专家学者提出各种各样的意见和建议。笔者曾经参加过《预算法》的起草工作，又在财政部门工作多年，因此，对《预算法》的修订格外关注。

全面修订《预算法》的时机尚不成熟，“中改”或“小改”比较可行

各方面对修改《预算法》大致有两种不同的看法：有的主张“大改”，即对现行《预算法》推倒重来，全面修订；有的主张“中改”或“小改”，即根据当前经济社会发展的状况及经济体制、政治体制改革的进程，对《预算法》中非改不可的部分进行必要的修改，基本框架和基本原则不动。2004年6月审计署向全国人大常委会提交的中央预算执行和其他财政收支情况的审计报告，揭露了各种财政违法违纪问题以后，要求全面修订《预算法》的呼声越来越高。在一些同志看来，似乎在当前财政经济领域里存在的各种违法违纪问题，都是由于现行《预算法》不适应形势发展的需要而造成的。笔者认为这种认识是片面的，由此而提出的全面修订《预算法》的意见也是不现实的。

这几年，审计机关确实每年都审计出不少问题。但这正是财政法制建设和审计法制建设进步的表现。因为审计机关是根据预算法规和其他各项财政法规的规定，按照各级政府主要领导的指示开展工作的。如果没有法制建设的进步，没有各部门、各地区领导的重视，审计机关不可能检查出各种各样的违纪问题。再从财政改革的情况来看，几年来，为了推进依法理财，维护预算的严肃性，各级财政部门

在各级党委、政府的领导下，自觉地进行财政支出管理制度和财政管理体制的改革，严格预算编制、审批、执行和监督，财经秩序混乱的状况已经有所好转。

以上两种情况说明，仅仅根据审计报告就认定《预算法》要全面修订的意见是不全面的。同时，还要看到财政改革必须继续深化，而且修订《预算法》涉及到整个经济体制和政治体制问题，而经济体制改革和政治体制改革的任务也远没有完成。在这种形势下，对《预算法》进行“大改”也是不现实的。如果一定要“大改”，也不可能在规定时间内出成果，有的立法建议提出十几年都没有完成就是例子。

那么，是不是对《预算法》“中改”或“小改”，就不重视预算法制建设，就放慢了预算法制化的进程呢？回答是否定的。因为加强预算法制建设，不仅是《预算法》的制定和修订，认真做好每个年度的预算编制、审批、执行和监督也是非常重要的。世界上有些国家有《预算法》，有些国家没有专门的《预算法》，只是在《宪法》和《财政法》中对预算的编制、审批、执行和监督有原则性的规定，预算法制同样做得不错。

西方国家议会批准的预算叫预算法案，我国现在没有这样叫。但是，宪法赋予了各级人民代表大会审查批准本级政府预算的权利，而且法律规定经人代会批准的预算具有法律效力，必须严格执行。“非经法律程序，不得改变”。这同西方国家将议会批准的预算称为预算法案的性质是一样的。各级政府及其财政部门根据本地经济社会发展的实际情况，按照上级有关编制预算的指示，认真编制预算草案；同级人代会切实履行职责，严格审查和认真批准预算；预算经批准以后，各

级政府及其政府部门和各预算部门、预算单位严格执行预算；各级财政机关和审计机关加强对预算执行的财政监督和审计监督等，也是加强预算法制的重要内容。

将改革成果用法律的形式固定下来是修订《预算法》的主要任务

为促进依法理财，充分发挥财政在经济社会发展中的职能作用，各级财政部门在同级党委、政府的领导下，自觉地进行财政支出制度改革和财政管理体制改革，取得了明显成效。例如：通过细化预算编制，实行部门预算，提高了预算草案的透明度，堵住了领导干部在预算之外批条子、开口子的方便之门，一些地方和部门、单位到财政部门伸手要钱的现象也大大减少了。实行国库集中收付制度和政府采购制度改革后，不仅减少了财政收支的中间环节，加强了资金调度，提高了资金的使用效益，而且有利于加强财政监督，堵住了一些漏洞。

在安徽等地实行的“乡财县管”、“省财政直接对县”等财政管理方式改革，不仅对缓解县乡财政困难发挥了重要作用，而且有力地制止了乡镇普遍存在的“乱进人”、“乱花钱”、“乱举债”现象。改革取得的成效不仅体现在财政方面，也体现在经济、政治各个方面。因为管住了乡镇“乱进人”、“乱花钱”，也就管住了“乱花钱”、“乱举债”，这对于端正党风政风、密切同人民群众的联系，巩固基层政权都起到了非常重要的作用。

对于上述财政改革取得的成绩，笔者认为，在修订《预算法》时应该充分加以肯定，只有这样，修订《预算法》才有明确的方向。而且，将改革成果用法律的形式固定下来，应该是修订《预算法》的

主要任务。

修订《预算法》一定要符合我国的国情，职权划分要明确

在研究修订《预算法》时，有些学者总觉得西方国家那一套比较好。笔者认为西方国家有些预算管理的经验值得我们借鉴，但不能照抄照搬。西方国家的议会民主、政党斗争对预算编制和执行的干预、干扰也是非常大的，不像一些人想象的那么完美。因此，我们在修订《预算法》时，一定要考虑我国的国情。现行的《预算法》虽然有些规定同当前的形势发展不适应了，但是确立的基本原则和明确划分各级权力机关、各级政府、各级财政机关及其他各有关预算部门的预算管理职权的基本精神没有过时。无论如何修改，都应当给各级政府、特别是中央和省级政府一定的机动权力。因为我们国家这么大，各地情况千差万别，发展又不平衡，各种自然灾害难免，一些关系人民生命安全的突发事件也有可能发生。这些都需要政府紧急动用一些财力及时处理。当然，对于法律赋予政府一定的机动权力，权力机关要加强事后监督。如果把“预算调整”的范围界定得很宽，审批的权力都留给权力机关，如果发生紧急事件，能不能及时应对？而且还要考虑，权力无论赋予谁，都要加强对权力的监督。

对其他几个问题的看法和建议在修订《预算法》时，除应重视以上三个方面的问题以外，笔者对以下问题也有一些不同看法：

1. 关于地方政府能不能发债问题。这个问题在当初制定《预算法》时就提出来过。现行《预算法》规定，除中央预算必要的建设支出可以适当发债以外，地方政府预算一律要收支平衡，不允许搞赤字，不允许发债。不少地方政府对此有

意见。现在要修订《预算法》，这个问题又提出来了。笔者认为，对这个问题一定要慎重对待，过去不允许地方政府发债，现在实行社会主义公共财政，更不应该允许。

2. 个别地方政府的预算草案不被同级人民代表大会通过如何处理的问题。各级人民代表大会每年召开一次，如果同级政府报送的预算草案通不过怎么办？前几年有的地方曾经发生过这种情况。而现行《预算法》对此没有规定，遇到这种情况无所适从。现在修改《预算法》应当作出规定，即授权同级人大常委会审批按照人代会的意见修改过的政府预算，做到有章可循。

3. 关于法律责任问题。现行《预算法》的法律责任部分只有三条，且规定得太原则，不便于具体操作。修订《预算法》要在这方面多下功夫，根据当前的实际情况，对法律责任部分要规定得更具体一些，以便于具体操作。修订后的《预算法》法律责任部分的具体规定应与国务院关于《财政违法行为处罚处分条例》相配合，进一步加强对各种预算和财政违法行为的整治力度，切实维护预算的严肃性，促进依法理财。

4. 关于全部财政收支纳入预算管理问题。这几年通过一系列的财政改革，一些预算外资金已经逐步纳入预算管理。这次通过修订《预算法》，应当将全部财政收支纳入预算，取消预算外资金。因为预算法制健全的国家，没有预算外资金问题，我国在解放后很长一段时间也没有这个问题。对预算外资金问题现在应该通过修订《预算法》认真解决。因为很多事实证明，预算外资金脱离预算管理和监督，容易产生腐败。

（作者为中国财税法学研究会副会长）