



意义重大 贵在施行

经全国人民代表大会八届二次会议讨论通过的《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)已于1994年3月公布,从今年1月1日起施行。《预算法》的制定,是我国财政法制建设中的一件大事,标志着我国预算管理走向规范化、法制化,中央预算和地方预算的编制、执行、调整、审批以及年度决算等等从此都将依据明确的法律规定进行。这为健全预算管理,强化预算职能,加强宏观调控,促进经济和社会健康发展,提供了可靠的法律保障。《预算法》意义重大,贵在施行。

贯彻施行好《预算法》,首要的是树立预算管理的法制观念。建国45年来,中央政府先后发布了《预算决算暂行条例》和《国家预算管理条例》,在当时的经济体制下,两个条例对指导预算管理发挥了积极作用。十一届三中全会以来,随着改革开放的深入,计划经济体制逐步被打破,社会主义市场经济体制逐步确立,迫切呼唤新的预算法,要求国家对预算加强管理,实行严肃规范的法制化。社会主义市场经济是一种法制经济,不仅要求微观经济活动遵循市场法则和有关法规制度有序进行,而且要求作为宏观调控体系中的各项手段,也强化自身的科学性和相对稳定性,需要必要的法制保障和约束。

预算是对政府年度财力总的安排,是国家宏观调控的重要手段,同其他宏观调控手段有着广泛密切的联系,对调节经济结构和社会分配,保持国民经济总量平衡发挥着重大作用,需要高度的科学性和稳定性,因此,预算管理尤其需要严格遵守法律规范。法制化的预算管理,是市场经济最有效的管理方式,这已为许多发达国家的实践所证明。在我国国家预算编制、执行、调整、决算长期以来法律约束不足条件下,贯彻施行好《预算法》,需要作出艰苦的努力,而提高预算法制化管理的认识,摒弃不适应的旧观念,则是最基本的前提。

贯彻施行好《预算法》,要认真贯彻好本法的重大原则规定。《预算法》对预算内容、管理体系、职权划分、审查批准以及决算、监督等,都作了全面的规定,同时,把预算原则、预算模式和体制基础突出地载入本法。其中最重要的是坚持预算收支平衡原则。年度预算收支是否坚持平衡,曾存在着争议,突破平衡原则安排预算的现象也曾存在。《预算法》明确规定:“各级预算应当做到收支平衡”,“中央政府公共预算不列赤字”,“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字”。这就以法律的形式把收支平衡确定为预算编制的基本原则,因此,各

级政府编制年度预算时,必须正确处理总收入和总支出的关系,把收支平衡作为编制预算的出发点和归宿。预算模式关系着预算要求的实现。复式预算模式可以清晰地反映预算资金来源、支出用项以及各类预算的规模和相互间的联系,明确体现政府的财政政策方向,有利于预算执行中的调控管理。目前,中央和省级预算已采取复式预算形式编制,其他级次的预算尚未采取这种形式编制。借鉴许多发达的市场经济国家采用复式预算的经验,结合我国实际,《预算法》规定:“中央预算和地方各级政府预算按照复式预算编制。”按照这一要求,加快改革步伐,努力做到按复式模式编制预算,是今后的一项重要任务。《预算法》规定:“国家实行中央和地方分税制。”预算管理体制是财政管理体制的最重要的组成部分,就其主导意义来说,财政管理体制即预算管理体制,它规定了与政府间事权相吻合的财权财力划分,是预算管理的体制基础。1994年实行分税制财政体制改革初获成功,但距建立科学、合理、规范的分税制财政体制的目标,还相差较远。因此,继续加大这一改革的力度,既是财税改革本身的需要,也是贯彻施行好《预算法》的需要。

贯彻施行好《预算法》,要扎扎实实地抓好预算各个环节。预算管理是一套复杂的系统工程。预算编制、执行、调整、决算等环节都十分重要,哪一环节发生大的失误和偏差,预算职能都难以实现。因此,要按照《预算法》的规定,认真把好每一环节,严格按法定程序,一环扣一环地抓好预算管理,这是贯彻施行好《预算法》可靠的保证。在各环节中,尤其要把好预算编制和预算调整关口。编制预算是整个预算管理的起始环节,预算方案是否科学合理,不仅关系着地区和全国经济以及各项事业能否健康发展,更关系着预算能否顺利执行和圆满实现。为此,各级政府都要按照《预算法》的规定编制预算,以平衡为准则,既要保证预算与国民生产总值的增长率相适应,又要与上一年预算执行情况相衔接,防止大起大落;既要把应纳入预算的收入全部列入,又要防止把不再发生的非正常收入也

纳入进去;既要首先保证政府公共支出合理需要,又要统筹兼顾,妥善安排其他各类支出;既要周密预测,考虑正常因素,积极安排预算,又要考虑特殊情况,增强预见性,留有余地,确保预算方案科学、合理、稳定。预算调整是预算管理中特殊举措,牵涉到追加支出、追减收入,突破既定预算平稳以及突破既定预算的举债规模的问题,必须审慎对待。要认真研究论证预算调整的必要性和合法性,要严格按照《预算法》关于由政府编制预算调整方案,报经同级人大常委会(乡级报同级人民代表大会)审查批准的规定施行。集四十几年的预算管理经验和各预算主体对预算编制、预算调整以及其他预算环节应注意的问题并不陌生,重要的是要提高到法律高度来认识,自觉遵守《预算法》的法律约束,实事求是,高度负责,克服主观随意性,强化各预算环节的科学管理。

贯彻施行好《预算法》,需要方方面面的共同努力。不论中央预算还是地方各级预算,从编制始到决算终,都是复合性极强的工作,关联着千家万户、方方面面。《预算法》对各级人民代表大会和县以上人大常委会,各级政府,各级财政部门、预算收入征收部门、审计部门、国库以及有编制预算任务和预算收入上缴任务的部门和单位的职权、任务和责任,都作了明确规定。各有关方面“对号入座”,各尽其职,各负其责,依法办事,相互配合,形成合力,预算才能正确制定,执行才能顺利,任务也才能圆满完成。而各级政府对同级人民代表大会高度负责,对下级政府有效监督,对所辖部门、单位加强组织协调,是形成施行《预算法》合力的关键。

《预算法》为各级政府预算作出了原则规定,有的规定已明确、具体,有的规定需要通过与之配套的行政法规具体阐释。具体落实好《预算法》,促使预算管理实现完善的法制化、规范化,也是深化改革的过程。今年是施行《预算法》的第一年,各级预算正在测算编制,各级人民代表大会即将陆续召开。我们企望施行《预算法》有一个良好的开端。