

运用法律手段 加强预算管理

何银宝

一、国家预算管理要依靠法制

国家预算是国家的基本财政计划，是国民经济和社会发展规划的重要组成部分，是国家实现其政治、经济和社会管理职能的财力基础，国家预算如何安排及能否圆满实现，关系到党和国家的路线、方针、政策能否得到正确的贯彻执行，国家的各项职能能否得到实现，关系到国民经济和社会事业的发展方向和速度，涉及到各方面的利益。因此，国家预算是国家政治经济生活中的一个重大问题，其决策、安

所共知，一句“我失骄杨君失柳”，便将他与李淑一和柳直荀的深厚情谊表达出来了。以后，毛泽东与李淑一不断通信，关系很深。可是，李淑一请毛主席为她说句话，到北京学习时，毛泽东却没有说。李银桥回忆说：我跟随毛泽东15年，他对谁也不改“做事论理论法，私交论情”的原则，公私一定要分明。尽管他不止一次地掏腰包为亲友寄钱，帮助解决困难，但从未见他替任何一位亲朋故友向公家要特殊。毛泽东与他身边的工作人员相处，平等相待，最能表现出是一个普通人。他还有一副成人之美、助人为乐的热心肠，卫士长的婚事，还有其他一些卫士的婚事，都是毛泽东热心帮助促成的。专列女服务员姚淑贤因为随车出任务，误了与男朋友的约会，而且来不及通知对方。毛泽东知道后说：“糟糕，他要是等你一晚上见不到人，会有意见的。”尽管小姚说不要紧，可以解释，毛主席还是为她写了四句诗，叫她交给男朋友：“静女其姝，俟我于城隅，爱而不见，搔首踟蹰。”这首诗小姚现

排和管理必须做到高度的科学化、民主化和合理化，以充分体现全体劳动人民的意志和利益，体现我国国家预算“取之于民、用之于民”的本质特点。而要做到这一点，就必须依靠法制，使国家的预算管理法律化、制度化。我国宪法就国家预算管理问题（主要是各级人大和政府预算管理中的权限和职责）作了一些规定，但是，宪法的规定毕竟只是原则性的，要使国家预算管理科学化、民主化和合理化，必须在宪法规定的基础上制定出专门的、

在还珍藏在家里。凡是在毛泽东身边工作过的，只要来信说家里有困难，毛泽东无不解囊相助，“他们帮过我的忙，我不能忘记他们。”但是，毛泽东不曾帮助一个身边工作人员“飞黄腾达”，去做“大官”。他的临别赠言，总少不了这几句话：“安心搞生产”，“要夹着尾巴做人”“生活有困难就给我来信。”

我们现在一些以权谋私的人，拉关系搞小圈子的人，看了毛泽东公私分明的处世和待人原则，作何感想呢？党的十三届四中全会已经作出历史性决议，以后政治局又决定首先办七件为群众关心的事。新疆维吾尔自治区副主席和海南省长梁湘的处理已公诸报端。惩治腐败，保持艰苦奋斗的作风，我们的四化建设将日益兴旺发达。

陈云同志说过，执政党的党风问题是生死存亡的大问题。艰苦奋斗的作风，可以说是党风问题中的一个重要内容。“成由节俭败由奢”，今天仍是真理。

具体而明确的国家预算法，把预算编制、审批、执行、监督和决算编审的程序，以及国家各级权力机关、行政机关、各政府部门、各单位之间的预算关系，用法律形式固定下来，作为各方面共同遵守的行为规范，使国家的预算管理活动做到有法可依，井然有序。

世界上多数国家都很重视预算的管理和立法工作，尤其是西方发达国家，其预算法制更为健全，预算管理更为严格。如政府必须按照法定的期限和要求及时编制、报送预算草案及有关的详细材料；议会要对预算草案进行细致、严格、反复的审议，可以对政府的预算安排提出反对意见、作出修改、直至加以否决；预算一经议会审议批准就具有法律效力，政府必须严格执行，不能随意追加追减、调整变动；调整预算必须经过法定程序报议会审查批准；议会通过自身的机构或审计机关等对政府预算的执行情况进行监督检查，对于违反预算的行为，都要依法追究、严肃处理等。这一切就使得这些国家的预算具有较强的法律严肃性和约束力。

我国建国初期，对预算法制建设也比较重视。1951年中央人民政府政务院制定颁布了《预算决算暂行条例》，对国家预算、决算的编制和执行的程序、期限等作了较明确的规定，之后又制定了一些单项的法规和规章，使我国的预算管理逐步走上了健全的轨道。但是，经过十年动乱，人们的法制观念淡化，预算法制建设已远不能适应形势发展的要求。因此，我国的预算管理长期处于法不健全的状态。这种状况是与加强国家预算管理、促进改革开放和社会主义现代化建设的要求很不相适应的，尤其是不能适应当前治理经济环境、整顿经济秩序的形势要求。因此，制定一部适合我国国情和形势发展要求的新的国家预算法，已成为当务之急。

二、预算法要解决的主要问题

制定预算法就是要运用法律手段调整预算活动和预算关系，解决预算管理中存在的问题。那么，我国预算管理中究竟存在哪些主要

问题呢？

我认为，当前国家预算管理中存在的最突出的问题，就是各级权力机关与行政机关的权限和职责不明或不落实，权力机关的权力体现不明确、不充分，而行政机关的权限相对缺乏制约，行政随意性很大，人治因素相当普遍。具体说来，主要表现在以下几个方面：

(一) 预算审批不严格，不能充分体现民主决策和制约。预算审批权是国家权力机关的重要权限之一。我国的宪法规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是国家的各级权力机关，有权审查和批准国家预算和地方各级预算。其实质就是各级人大作为国家权力和意志的体现者，通过对各级政府预算的审查和批准，最终决定各级预算收支的安排，以保证各级政府的收支活动符合党和国家的方针、政策和国民经济计划的要求，保证各级预算收支的安排做到量力而行、科学合理、积极稳妥。可见，人大审批预算是对国家预算实行民主决策和管理的首要环节。然而实际上，宪法赋予各级人大的这一权力并没有得到充分的行使，虽然各级预算每年也都报经同级人大审批，但是，由于人大开会的时间较晚（全国人大通常是每年三月份召开，地方各级人大召开的时间更晚），而预算年度则是从公历一月一日就已开始，因此，各级预算要在执行了一个季度或更长一段时间后，才由人大审查通过。同时人大对预算的审批程序过于简单，政府报送的预算草案也太简单笼统；人大对预算草案不是由常设的、专门的预算委员会进行全面审查，因而审查不细致、不严格，政府提出的预算草案往往未作什么修改就由人大通过了。这反映了各级人大的实际权限太小，起不到真正的民主决策和制约的作用。

(二) 地方预算与国家预算的审批关系不明确。这个问题的实质，是中央与地方在预算管理上的权责划分问题。我国长期以来的做法是，地方预算包括在国家预算中，报经全国人大审查批准，同时地方预算又要报经同级地方人大审查批准。这在过去高度集中、统收统支

的预算管理体制下，并不存在问题，因为当时财权财力高度集中在中央，地方预算收支由中央统一安排，层层分配下达，地方没有多少自主权。但是，实行“分灶吃饭”体制以来，地方有了较大的财权财力，各地可以在体制确定的财力范围内，自主地安排本地的预算收支，经同级人大批准的预算往往与全国人大批准下达的预算不相一致。这就产生了新的矛盾：地方究竟是以全国人大审查批准的预算为执行依据，还是以同级人大审查批准的预算为执行依据？这个关系不明确，给地方编报和执行预算增加了难度，现在地方各级预算往往都是“两本帐”，对不同的机关是不同的口径。因此地方的同志对此意见比较强烈，要求在预算法中加以明确。

（三）预算执行不严肃，预算约束软化。根据我国宪法的规定，国务院和地方各级人民政府是国家的各级行政机关，负责编制、执行国家预算和地方各级预算，这既是各级政府的权限，同时也是各级政府担负的法定责任。预算经人大审查批准后，各级政府必须严格按照执行，在执行中无权随意调整变动，如要调整必须先提出预算调整方案，报同级人大常委会审查批准。然而，实际情况却并非如此。各级政府往往不是严格按照人大批准的预算执行，执行中经常采取一些减收增支的措施，调整预算也不报经人大常委会审批；行政领导人随意“开口子”、“批条子”追加支出，等等，使得预算执行结果与原来批准的预算相去甚远，经常是突破预算、扩大赤字。这就使预算失去了应有的法律严肃性和约束力，成为人们通常所说的“橡皮预算”。从法理上说，政府不严格执行人大批准的预算，随意调整变动，这是一种越权的行为，是行政权力缺乏相应制约的表现。我认为，这是各方面意见反映最为强烈、也是制定预算法所应该解决的实质性问题之一。

（四）预算监督不力。虽然宪法在原则上规定了各级人大及其常委会以及政府的审计机关对各级政府预算或各部门、各单位的财政、财务收支实行监督检查，但是，各级人大及其常委

会监督检查政府预算的具体权限不明确，同时也缺少监督检查的组织机构和对违反预算行为的具体处罚规定，预算的执行和决算的编报，虽有审计机关进行监督、检查，而各级审计机关是隶属于各级政府领导的，对政府预算的监督检查受到很大的限制。因此，各级预算监督基本上不落实，各种违反预算的行为得不到及时、严肃的纠正和处理。这是造成预算约束软化的一个重要原因。

三、制定以权责为主的预算法

从本质上说，预算法就是调整预算关系的法律规范，而且主要是调整国家各级权力机关与行政机关之间在预算管理上的权责关系。建国初期制定的《预算决算暂行条例》，只规定了预算决算编制、执行的程序，而没有规定权力机关和行政机关的管理权责，这是该暂行条例的主要不完善之处。也正由于这一缺陷，在实践中处理权力机关，与行政机关在预算管理上的权责关系就缺乏法律依据，以致造成了上述权责不明的问题。因此，我们应当总结我国近四十年来国家预算管理的经验借鉴外国预算管理和预算立法的长处，针对预算管理中存在的主要问题，制定出以规定预算管理权责为主的国家预算法。由于管理权责和管理程序是紧密相联系的，预算管理的权责贯穿于预算管理程序之中，因此预算法不可能完全离开程序来规定权责，应在规定预算管理程序的基础上着重规定预算管理的权责。

针对前述国家预算管理中存在的各级人大和政府权责不明或不落实的问题，我认为预算法应作如下几方面的具体规定：

（一）在预算的审批上，除了应明确规定各级政府预算必须报同级人大审查批准外，还应当规定各级人大审批预算草案的具体程序和权限；规定各级政府报送预算草案及有关说明材料的具体内容和范围。鉴于国家预算问题的重要性，各级人大应当设立常设的、专门的预算委员会。这个委员会要吸收有关的专家学者参加，平时掌握和研究全面的财政经济情况，研究国家预算的方针、政策，人大开会时负责



财政法律责任

吾 实

法律责任是指违法者所应承担的具有强制性的法律上的责任，即违法者对其违法行为所应负的法律后果。法律责任是法律不可缺少的基本组成部分，任何法律规范，如果缺少法律责任的规定，就不可能在社会生活中顺利施行。财政法也不例外。正因为如此，所以我国财政法除了对财政法律关系主体所享有的权利和承担的义务作出了具体规定外，还对各种违反财政法的行为规定了相应的法律责任，以保证财政法的顺利施行。

一、遵守财政法与违反财政法

财政法律责任是同财政违法行为紧密联系在一起，而违反财政法又是同遵守财政法相对应的概念。

对政府预算草案进行全面、深入、细致的审查，在审查预算时有权召集有关的政府部门听取意见，提出质询，有权对政府预算安排作出修改，以至加以否决。

(二) 在地方预算和国家预算的审批关系上可以规定，地方预算和中央预算分别编制和审批，全国人大负责审批中央预算，地方各级人大负责审批地方各级预算，批准后的预算即作为对各级政府执行和考核的依据。但要明确地方预算经同级人大审查批准后，须报上一级人大和政府备案，上一级人大若发现下级预算有原则性问题，有权责令其加以修改。这样既可以简化各级预算编报的程序，提高各级预算审批的透明度，又能保持必要的宏观调控权。

(三) 在预算的执行方面，为了增强预算的严肃性，强化预算约束力，应当对各级政府和行政领导人的权力作较多的限制规定。应当规定各级预算一经人大审查批准后，即具有法律效力，各级政府必须严格按照执行，不得擅自调整变动，政府的各项政策措施应尽可能在下一年度预算编制前确定，并在下一年度预算中作

因此，在阐述财政法律责任之前，必须首先对遵守财政法和违反财政法这两个范畴作一些介绍。

(一) 遵守财政法的概念和意义

遵守财政法，即财政法的遵守，是指在财政活动中，一切国家机关、社会组织和公民都要严格遵照财政法律规范办事，使其自身的活动符合国家现行财政法律规范的要求。遵守财政法，不仅要求遵守宪法中有关财政方面的规定和财政法律，还要求遵守其他国家机关制定的符合宪法和法律的一切财政法规、规章和规范性文件，包括国务院制定的有关财政方面的行政法规，财政部、国家税务局、国家国有资产管理局制定的财政规章，以及省、自治区、直辖市人民代表

统筹安排，预算经人大审查批准后，各级政府就不得再采取新的减收增支措施，非采取不可的，或由于客观经济情况发生重大变化影响预算执行的，应事先提出预算调整方案，报同级人大常委会审查批准。应当规定行政领导人个人不得随意“开口子”、“批条子”追加支出，动用预备费须经政府集体讨论决定，等等。

(四) 在预算监督方面，应当规定各级人大及其常委会监督检查政府预算执行情况的具体权限。规定由人大预算委员会设立专门的监督检查机构，或者将政府审计机关改为直属于人大预算委员会领导，提高审计机关的权限和独立性，对各级政府预算的执行情况进行经常性的监督检查。规定各级政府应定期向同级人大常委会及有关监督检查机关报告预算的执行情况，并向社会公布，以增强预算的公开性，便于全民监督，此外，还应当明确规定哪些行为属于违反预算法的行为，并规定相应的处罚制裁措施，对于有违反预算法行为的任何一级政府，任何部门、单位和个人，都应当依法严肃处理，以切实维护预算的严肃性。