



依法治财 加强预算管理的法治化

是
韦

党的十一届三中全会以来,我国社会主义法制建设有了很大的发展,许多应当改革和兴办的重大事,都用法律的形式明确了下来,既保证和促进了改革与建设事业的顺利进行,又巩固了改革和建设所取得的各项成果。在这期间,我国社会主义财政的法制建设也取得了新的进展,各种税收法规相继建立,国家同企业的分配关系逐步纳入了法律的轨道,财政工作在经济改革和经济建设中发挥了积极的作用。但是,我们不能不看到,目前我国的财政法规体系还很不完善,特别是随着经济体制改革的深入进行,我国的社会经济情况发生了很大变化,现行的一些法规已不能适应形势发展的需要,亟待进一步完善和充实,有一部分财政法规的内容需要作必要的修改,对一些新出现的问题,需要及时颁布新的法规。因此,加强财政法制建设,坚持依法治财,使我国的财政工作逐步走上规范化、法律化的轨道,这不仅是形势发展的要求,也是建立社会主义商品经济新秩序的一项重要非常重要的内容。

依法治财的内容很广泛,其中很重要的一项就是要加强预算管理的法治化。众所周知,国家财政

参与国民收入分配再分配的活动,主要是通过国家预算来进行的,国家预算是国家的基本财政收支计划,在组成综合财政计划的各类资金收支计划中,国家预算居于核心和主导地位。因此,加强预算管理的法治

化,在依法治财中具有十分重要的意义。本文就这方面讲些意见。

当前我国的预算管理工作存在着两个突出的问题。一是缺乏规范性。我国的《预算决算暂行条例》是1951年由前政务院颁布的,当时新中国成立不久,我们在国家预算管理上还缺乏比较系统、成熟的经验,条例内容还不够完整。三十多年来,我国的政治经济情况发生了很大变化,条例的某些内容早已不适应客观形势的发展,虽然随着情况的变化,陆续制定了一些单行法规对条例进行补充和调整,但是,一些规定很不规范,同当前改革和开放的形势很不适应。二是缺乏严肃性。由于一些制度不规范,又没有新的条例可遵循,因此,在预算的编制执行和管理中就很难依章管束,存在着一些混乱的现象,人治因素相当普遍,有些问题的处理,往往凭长官意志办事,使预算管理很不严肃,影响了国家预算的法律效力。这两个问题在预算管理工作中存在多年,只是在过去统收统支的财政管理体制下被掩盖了。随着各项改革的深入,地方和企业的自主权相应扩大,国家财政从宏观上、政策上对经济加强引导和调节变得更加重要时,这两个问题就更加突出了。要解决这两个问题,必须把预算管理工作建立在法律的基础上,加强法治化。因此,制定适合我国国情的预算法规,特别是预算法,已成为当前财政工作的一个迫切任务。

预算法是预算管理的基本法规,它是根据国家的方针政策,有计划地集中和分配资金,监督资金使用,指导国家预算有秩序地进行的法律手段,是确定和调整国家预算活动过程中发生的各种预算关系的总的法律规范。预算法是社会主义上层建筑的组成部分,是国家和人民意志在国家预算管理上的具体体现,它对社会主义经济基础起着巨大的能动作用。它不仅通过对预算收入方面的法律规定,保证筹集社会主义建设所必需的资金,为社会主义经济建设提供财力保证,而且通过对预算支出方面的法律规定,统筹兼顾,合理安排,制约着资金的使用方向,从而有力地保障和促进国民经济有计划、按比例、高效益地发展。预算法是编制、审批、执行国家预算和编造、审定国家决算的法律依据,体现国家对预决算管理工作的法律约束,也是国家实行依法治财的重要标志之一。

制定预算法,强化预算管理的法治化,实行依法治财,必须注意以下三个问题。

第一,要解决从预算的编制、执行到决算实现规范化的问题。目前我们预算的编制程序不规范,有些

预算不是自下而上编审的,而是自上而下分配指标,由一级财政代编的。同时,计算财政收支一般又采用基数算帐法,因而争基数、吵比例的现象相当普遍,这样就不能保证预算编制的准确性和科学性。在国家预算确定以后,从中央到地方开口子的情况比较多,国家又没有明确各级人代会、政府和财政部门对预算的调整、支配的权力和责任,追加支出缺乏法定程序,因而预算的调整和变动也就难以避免,以致形成通常所说的“一年预算,预算一年”。因此,制定预算法,把预算的编制、执行、调整、变动和决算的审查、批准,都纳入法律轨道,并逐步理顺预算编制程序,实属必要。在预算法中应明确规定,国家预算由中央预算和地方预算组成,中央预算与地方预算分别编制。财政部应对各部门、各直属单位上报的年度预算草案进行审查,提出意见,并按规定日期编制出中央预算草案。地方各级政府应根据国务院或者上级政府的指示,按照财政部或者上级财政机关的具体布置,编制出本行政区域的预算草案,提交同级人民代表大会审查批准,并逐级报上级财政机关汇总。省、自治区、直辖市财政厅(局)应于规定日期将本行政区域的预算草案报财政部。财政部应将中央预算草案和汇总的地方预算草案,汇编成国家预算草案,报国务院审定后,提交全国人民代表大会审查批准。同时,对预算的执行和决算的有关情况也要做出严格的规定,并按规定去办。各地区、各部门和各直属企业、事业单位应根据财政部的要求,编制决算。地方各级财政机关负责编制本级决算草案,报同级政府审查后,提交同级人民代表大会或其常务委员会审查批准,并负责将本级决算和下一级决算汇总报上一级财政机关。财政部负责编制中央决算草案,并根据各省、自治区、直辖市上报的地方决算草案,汇编国家决算草案,报国务院审查后,提交全国人民代表大会或其常务委员会审查批准。这样,使预算的编制、执行到决算实现规范化,可以保证预算编制的准确性和科学性,预算执行的守规性,并可以保证决算的数字准确、内容完整和报送及时。

第二,要硬化预算约束,使预算收支成为刚性指标。世界上许多国家的预算,一经议会批准,具有很强的法律约束力。不经议会批准,任何部门和个人都无权变动。例如民主德国和波兰,两国都有比较健全的预算管理法律、法规和规章,并强调依法办事,两国都早已颁布了国家预算法。两国的国家预算,一经议会审查通过就是国家法律。在他们国家,没有不经过议会批准或超越法律规定而由少数领导人擅自追

加追减预算、决定影响收支的措施和批给下级财政拨款项或上调下级财政款项等事情发生。议会对执行预算不好的,有权对政府领导人提出不信任案,有的省长就有因此辞职的。由于国家预算计划比较周密,又十分强调依法办事,因此,两国每年国家预算执行结果同年初计划比较,都很接近,一般收入超收不过3%,支出节余不过1%。对于预算执行中的预算调整,法律规定很严格,也很具体,预算管理的法制观念,在他们那里是深入人心的,“人治”成为无法理解的概念。我国的国家预算虽然也是经过全国人大审查批准的,但是由于法制不够健全,人们的法制观念不强,再加上改革开放中变化因素较多,人大通过的预算,执行中也往往变动不小,开口子、批条子的情况相当普遍,使预算日趋软化,形成人们常说的“豆腐预算”。制定预算法,就是要强化预算约束力,以法律形式对预算的编制、执行、调整、变动和决算的审查、批准做出严格的规定。各级预算经同级人民代表大会批准后,具有法律效力,各级政府必须组织实施。具体执行工作由各级财政机关负责。未经批准机关同意,任何单位和个人无权变动。一切有预算收入征收任务的机关,都必须依照法律规定,将应征收的款项及时足额地收缴国库。中央预算在执行过程中,遇有必须采取的新的重大改革措施、发生重大自然灾害或者战争,预备费不足,需要调整预算的,由国务院提请全国人民代表大会常务委员会审查批准。地方各级预算在执行过程中,发现年度预算难以完成时,应积极采取增加收入或者紧缩支出等补救措施,保持预算收支平衡。各地区、各部门不得超过权限,自行采取减收增支措施。对自行采取的减收增支措施,财政机关有权纠正,或者拒绝执行。这样,就可以避免上述随意追加支出等现象出现,保证国家预算收支任务的圆满实现。

第三,把预算公开,加强预算管理的民主和监督。社会主义财政的民主化管理,是社会主义财政管理科学化的基础。我们现在的预算管理工作,对保密性强调得比较多,而对民主化问题则重视不够。预算执行中,很少向社会公布预算执行情况和问题,今后,应逐步公开预算,接受人民群众的监督。因为,国家预算的执行具体反映全体人民对财政决策共同意志的实现程度。因此,国家预算执行的全过程,自始至终必须依靠人民群众,接受全体人民的监督。财政部门应当随时向国家权力机构报告预算执行的进度,在人民的了解、支持和监督下圆满实现国家预算。

为了适应经济体制改革和发展商品经济的要求,

实现预算编列的科学化,增加预算的透明度,应把现行的单式预算改为复式预算。建国以来,我国预算编制形式一直采用收支对照平衡的单一形式。随着财政活动的日益复杂化,单式预算的不足之处日益明显。一是单式预算将债务收入列为资金来源,虚增一块财政收入,掩盖了财政赤字的真实数额。二是单式预算将经常性开支项目与生产建设性开支项目混在一起,从预算表上看不出二者各自的收支范围,尤其是财政赤字表现不充分,出处不明,因而不便于分析赤字产生的原因和构成,从而有针对性地采取措施,平衡预算。三是资金性质不清,不便于按轻重缓急安排支出。现行预算编制方法,将经常性收支与临时性(有偿性)收支统列在一起,二者经济性质不同,资金来源和运用也不一样,容易将临时性收入安排支出,加大支出盘子,给下一年平衡带来困难。同时,容易造成维持经费与发展经费互相挤占,加大吃饭与建设的矛盾。而实行复式预算,就可以有效地克服上

述的弊端。实行复式预算,可以把预算收支划分为经常性收支预算、建设性收支预算两个部分,也可以划分为经常性收支预算、建设性收支预算和债务性收支预算三个部分,并分级编制中央和地方复式预算。这样,将一定性质的收入对应一定性质的支出,不仅可以较详细地揭示国家财政收支状况,而且可以较为合理地安排使用各类资金,便于政府权衡支出性质,分别轻重缓急,做到资金使用的有序性。复式预算把国家财政收支按经济性质分列预算,预算表上可以清楚地反映出消费性支出规模、建设性支出规模以及债务和赤字情况,增加透明度,便于人民清楚地了解政府的活动,加强对国家预算的审查监督,这对于加强决策的民主化和科学化,是有好处的。

总而言之,依法治财,加强预算管理的法治化,需要制定我国的预算法,即便条件尚不成熟,也应重新制定一个预决算条例,为制定预算法积累经验,创造条件。

(接第25页)

款项只能用于协定内规定的用途,即所谓“合格支出”,原则上不得挪作他用,否则世行发觉后会采取停付措施。在提款人签字真样送达世行后,即应主动向世行提出申请向托付银行提存第一笔开户存款,以便及时应付生效后发生的近期支付。

3. 地方财政厅(局)在执行中起着重要的作用。过去许多项目多由中央业务部门串连地方的业务部门搞的,各地财政厅(局)很少过问。经过几年的执行结果表明,没有财政部门在项目初期就开始自始至终的介入,特别是国家或地方投资的项目,会发生许多问题。例如有一个教育贷款项目,由于发生地方财政未及时拨付土建工程的资金造成进口设备约近一年到货后未及时安装到位。又一个大型水利项目,因县财政未及时提供国内配套资金,造成工程拖慢了半年多。这些教训应引以为借鉴。

4. 执行期限一般为五年,个别的,也有超过五年的,执行对项目的成败的重要性无需在此重新强调。为此,对每个新项目应设立项目执行办公室,其工作人员应为专职的,专业性强的并有一定资历的。对于管财务的同志,应既懂会计,也应懂一点英语,因为对世行的支付及报表全是用英语来写的。

5. 执行期间发生的任何问题应及时汇报当地的项目领导小组,同时也应及时通报财政部,必要时也应

征求世行的意见,以便作出及时和适当的处理。

(五)评价阶段:项目执行期满后,一般是可以根据按期(如五年)完成的、个别的项目因某种原因需要延期的,需由用款单位向财政部提出并由其转请世行同意延期。这种延期可分两种:一种是竣工期限的延期,多半由于主客观脱节造成工期拖长,一般可请求延期半年至一年;第二种是支付期限的延长,支付期限一般总比竣工期限迟半年,如以未支付完贷款要求延长支付期,通常在一个月至半年期间。项目完工后应写出两份报告,一份是完工或竣工报告。另一份是评价报告。完工报告是对本项目在规定期限内的工程执行情况的验收报告,其依据是评估报告及其他法律协定,对照文本内所规定的目标及指标是否全部或部分完成,应陈述完成及未完成的事实及理由。在撰写这类报告所遵循的原则是“实事求是”,在报告中切忌浮夸的作风。必要时应尽量以图表及数据表达。完工报告除由我国写好送交世行审看外还应由财政部与业务部门联合向国务院呈送另外一份报告。撰写时应组织一个特别小组,必要时应到项目点调查并收集必要的材料及资料作为报告的依据。完工报告完成后应及时对报告写出评价,常由世行官员组成评价代表团,以便写出评价报告。评价报告因是结论性的意见,通常是比较简短的。评价小组一般由各方面的专家组成、经过讨论,对完工报告作出公正的评价。