

预算公开:建议由人大主导进程

预算法是什么?

昨日,全国人大常委会官网将《预算法修正案(草案)》全文公布,征求公众意见。

现行预算法是1995年正式实施的,在这之前的40多年,中国一直没有预算的专门法律,而是国务院的行政法规。

新中国成立后最早的预算规定是1951年政务院出台的《预算决算暂行条例》,40年后的1991年,国务院出台《国家预算管理实施条例》,这个条例代替了前者。

在1994年3月召开的全国人民代表大会上,已经经过全国人大常委会两次审议的预算法草案获得通过,这是中国第一部预算法。

17年后,预算法修正案正式进入全国人大常委会审议程序。此前,该法经过了艰苦的起草过程。

如何评价第一部预算法?或许一位起草预算法修正案草案人士的话相当有代表性,“这部法实施这些年来,没有一个人因为违反预算法而承担法律责任”。

可以佐证这个说法的是,预算法明确规定禁止地方政府发债,但事实上地方政府通过融资平台等形式,政府性债务已高达10万亿。

同时,公众对于预算的关注空前热情,政府收入取之于民,公众当然有权监督政府如何花钱,已经成为共识。

而学者们对此预算法修法亦寄予厚望,因为预算涉及重要的权力分配和行政体制,预算法修法可望成为推动改革的契机。

这种期望并不过份,如果我们理解了预算法到底是一部什么法律,就明白我们为什么要关注它。

正如中国人民大学法学院教授朱大旗所言,预算法不是为了片面强化国家宏观调控,本质是规范预算行为,对预算实施控制和监督,这才是我们追求的基本目的。

而看我们现在的预算,他疑问,一年超收几千亿上万亿,这还有什么预算呢?

朱大旗对此次修法未改动第一条深以为憾,在他看来,预算法第一条是最基本的、最重要的。现在预算法的宗旨强调加强宏观调控、加强国家对预算的监督等,但从预算产生和发展的历史看,预算最早产生在英国,英国议会的产生主要就是决定国王可以征收哪些税,国王花钱要监督。

朱大旗坦言,预算其实是规范、控制和监督政府行为,这才是预算的实质要义,而如果把预算看作是政府管理别人的工具,这两者之间的差异不变,对具体制度的设计就很有影响。

在他看来,预算法修改唯一的价值追求和衡量标准,归根结底都是以实现纳税人这个委托人和受益人的公共利益的最大化作为一个标准,哪种制度更有利于此,就应该采取哪种制度。 □杨华云

新京报漫画/许英剑

刚刚二审的预算法修正案草案明确规定了预算公开,“经本级人大或人大常委会批准的预算、预算调整、决算,应当及时向社会公开,但涉及国家秘密的内容除外。各级政府财政部门负责本级政府总预算、预算调整、决算的公开。各部门负责本部门预算、决算的公开。预算、预算调整、决算公开的具体办法,由国务院规定。”

“预算公开”入法是进步

当许多部门预算都不够规范的时候,法不责众,很难施加制裁。

新京报:怎么看预算法修正案草案对预算公开的规定?

朱大旗:预算公开是国际惯例,是必然的,有些国家有关财政预算公开甚至是在宪法中规定的,法律位阶非常高。

但是咱们国家如果要改宪法很复杂,目前时机还不成熟。所以预算法修改能将预算公开作为一个原则规定下来,是一个很大的进步。

至于预算公开的程序、内容、形式到底怎么规定,哪些可以不公开等,还需要进一步加以细化。

目前预算公开的依据主要是《政府信息公开条例》,里面讲到财政预算属于重大的政府信息,应当公开。但我认为预算公开的主导权应该在全国人大,至少在人大常委会。

新京报:为什么呢?

朱大旗:政府花的钱都是纳税人的钱。这有一个基本的观念,政府的财政预算和纳税人的关系是一种信托关系。纳税人信任政府,把自己财产的一部分交给政府管理和使用,但政府管理和使用的目的并不是为政府自身,而是为了实现受益人的信托利益,是为了实现纳税人的公共需要,这是财政的基本要义。

这就是,政府花钱来源于纳税人,目的也应是服务纳税人,那政府花钱当然要为纳税人负责,要向纳税人报告。但是报告的形式,作为人大或人大常委会,它是纳税人选出来的代表,向它报告这种实现形式是符合逻辑的。

预算公开的内容、形式、程序等现在还缺乏法律的规定,所以这样的一些规定应当由人大常委会根据国家预算改革、行政改革、政治体制改革的进程,来主导这个公开的进程。

不过我并不主张预算公开一下子开到极透明的程度,因为我们的预算一直搞得不规范,如果一下公开得很彻底,时机还不成熟。

新京报:为什么不主张一下彻底公开?

朱大旗:当许多部门预

算都不够规范的时候,法不责众,很难施加制裁。经过一段时期的改进后,当大部分政府部门都做得比较规范,少数不规范时,才比较好制裁。

预算公开的广度和深度,随着法治化的进程需要一个过程,要逐步推进,但这个主导的过程要交给人大,而不宜交给行政部门来主导。

预算公开进程应由人大主导

预算公开实际是两方面的内容,一个是纸面预算的公开,另外一个则是预算过程的公开。

新京报:为什么?



不宜由行政部门主导?

朱大旗:财政预算信息公开最主要的义务人是政府和政府各部门,如果预算公开的条例或规章由义务人来规定,可想而知会打很大折扣。

预算公开的义务主体主要是政府是因为政府花钱最多,但人大和司法机关也都是预算单位,花的也是纳税人的钱,只要是花纳税人的钱,都有义务公开预算。

行政法规能否约束人大和司法机关?如果是人大通过立法主导预算公开,所有立法、行政、司法机关都应遵守这个法律。

新京报:中央预算公开已经三年,但依然看不懂,不少人对此有些失望,这与行政主导有关吗?

朱大旗:我认为有一定关系。由最主要的公开义务主体来制定规则规范和约束自己的行为,其广度和深度都会存在一定的问题。

所以目前的草案规定,公开的具体办法由国务院制定是有偏差的,我们强调税收法定,依法理财,这里的法律应该是狭义的法律,而不是广义的法律。狭义法律就是人大或人大常委会来制定规则。

新京报:我们现在主要说预算公开,不过国际上一般使用的都是预算透明这个概念。

朱大旗:我们讲的预算公开一般人理解的是预算文件的公开,但预算公开实际是两方面的

内容,一个是纸面预算的公开,另外一个则是预算过程的公开。

预算是一种财政行为,包括编制、审批、执行、决算、调整以及监督等全过程,所以预算公开既包括纸面的公开,也包括对全过程的监督管理。预算过程公开主要体现在公众的参与上,要参与一些预算的过程。

两方面结合起来才是预算公开。

并非所有预算都要向社会公开

预算编制本身就很粗糙,所以执行起来势必有一定的偏差。

新京报:预算公开规定

■ 访谈嘉宾



朱大旗 中国人民大学法学院教授、中国财税法学研究会副会长。主持国家社科基金“预算法的修改与完善研究”。

涉及国家秘密的除外,怎么理解?

朱大旗:预算公开是一个原则,但即使是发达国家,也不是所有的预算信息都公开,因为有些信息可能涉及国家安全或其他重要的国家利益,所以应该允许有例外存在。

预算公开很复杂,有一些内容是向所有人公开,有一些内容可能是政府向特定权力机构公开或报告,并非所有预算公开都是同一个层面的问题,要根据内容选择不同的方式方法。

新京报:这几年预算公开,很多人呼吁公开细到具体项目。

朱大旗:我们的预算科目分为类、款、项、目,原则上看,越公开得细致,越接近预算行为本身,越接近事实本身,从目前情况看,一下做到恐怕还不太现实。

新京报:为什么?

朱大旗:如果预算编制本身就粗糙,执行起来势必有一定的偏差。预算执行要规范,首要的前提是预算的编制比较好。在立法机关和行政机关权限配置上,一方面要加强预算编制的力量,最好是成立专门的预算编制部门。另一方面要加强人大的预算审查监督的力量。

新京报:不过目前人大这方面的力量明显不够。

朱大旗:建议全国人大再设两个委员会。一个是预算委员会,主要负责预算的审查。

另一个是公共收入委员会,主要是从事税收、规费等立法。我们讲依法理财,就是所有政府的收入,无论税收收入、规费收入等等,都要依法,但现在不能说所有收入都是合法的,比如税收,大部分不是法律而是行政法规,国债、国资收益、规费征收更多的还是靠低位阶的规范性文件,是很不严肃的。所以一定要按狭义的法律取得民众的财产,有权获取民众财产的只能是他们选出的人民代表大会或人大常委会,通过立法的方式来获取,公共收入委员会就是要加强立法工作。

这两方面的工作都是要强化人大对预算的审批、监督,使预算做得更加规范、合理、公平,而不是流于形式。

新京报时采访员 杨华云

