

县级人大实施财政预算 监督面临的问题及对策

□ 杨司有 许进

县级人大依法对财政预算实施审查监督，对促进依法理财、民主理财、推动地方经济和社会事业的健康发展具有深远意义和重要作用。由于多方面的原因，县级人大对财政预算的审查监督仍处于程序性层面，监督效果不够明显。

一、实施监督面临的问题与矛盾

1. 法法冲突造成监督无所适从。我国预算法规定：“地方各级预算按照量入为出，不列赤字，收支平衡的原则编制。”但目前教育法、农业法、科学技术进步法等法律都对财政投入作出了明确的具有约束力的硬性规定。如农业法规定农业投入占当年财政支出的比重不能低于上年，并且要逐步达到15%以上；教育法规定教育投入要高于经常性收入增长比例，科技三项费用、卫生事业费、计生事业费等投入也都有非常明确具体的比例规定。以湖南怀化市鹤城区为例，仅安排这些项目，2004年就需要支出5328万元，占全区财政总收入的30%，财力无法承受。如果执行这些法律规定，就不能保证收支平衡；不执行这些法律规定，又会给“法定支出”项目留下硬性缺口。这种法法之间的冲突，直接给年度预算留下“后遗症”，预算安排处于两难境地，人大对预算的监督也无所适从。

2. 预算管理职能不明造成监督乏力。一是上下级财政体制关系不顺。目前县级财政管理体制大多处于不规范的分税制管理体制下运行，受到上级政府和上级财政的干扰过大，本来十分弱小的财力还得被层层削弱，导致县级财政财权与事权严重背离。如鹤城区实行的定额补贴财政体制，确定的税收范围小，收入基数少，收入增收受到限制；确定的支出基数低，承担的事权多，支出基数之外的开支巨大，每年的工资性增支达2277万元，加之“两保”经费和专项配套资金，每年体制之外的支出达8500万元，预算执行和财政运转矛盾十分突出。二是财、税之间关系不顺。税务部门执行的是上级税务机关下达的计划指标，不受本级政府预算约束，往往本级收入预算与税务部门的收入计划任务之间存在很大的差额。为了补足这个差额，人大监督预算执行的角色很容易被税收“协调者”的身份所取代，由此造成收入质量的下降，甚至引发花钱买税、挖税引税和税收空转等虚增收入现象。

3. 财力不足预算难以安排与刚性支出必须支付形成矛盾，造成监督流于形式。县级财政财力匮乏，收入增长难度大，而近年来财政支出增长过快，政策性增支因素多，刚性支出数额巨大，财政基本只能保“吃饭”，预算安排人头经费后已所剩无几。对于那些挤不进预算盘子但又必须支付的项目，一些地方只好在预算执行过程中“见机行事”。结果，预算安排的支出项目无法到位，预算没有安排的项目又先动了资金，最终造成年终实际执行结果与年初预算方案出入很大，预算的约束力软化。有的为了掩盖财政赤字，甚至采用挂账结转下年支出的办法实现虚假的收支平衡。

4. 粗线条式预算造成监督难以到位。目前收入预算基本上是采用上年完成数加上增长幅度确定的，收入增长幅度则是参照上级指令性指标或凭行政长官意志而定，没有进行充分的调查论证和科学分析预测，形成了财政收入中的“水分”。支出预算也是采用基数加增长的办法，难以打破原来形成的利益分配格局，并且支出项目大都只编制到类，具体到项目到部门的情况人大无法掌握，使审查和监督增加了难度。

5. 预算审查体制不全造成监督力不从心。县级人大没有设立专门的预算审查机构，联系财政工作的财经工委也只配备2~3人，他们对财政、审计、税务等业务知识不太熟悉，难以承担预算审查这项专业性、技术性很强的工作。同时，从审查的方式看，采取听取汇报、座谈的多，开展执法检查 and 调查的较少，难以准确把握财政预算的实质。

二、有效实施监督的对策与建议

1. 修改相关法律条文，维护法律的统一性和权威性。针对预算法与其他部门法在预算支出安排规定中相抵触的情况，有必要对其他部门法的相关条文进行修改，预算安排的有关法律规定依据只能来自宪法和预算法，其他法律不宜作出硬性规定。

2. 理顺财税管理体制，健全地方政府职能。遵照“一级政府、一级财政、一级预算”的原则，制定符合实际的县（区）财政管理制度及财力分配比例，逐步增强县级财政实力，最大限度地调动地方政府当家理财、增收节支的积极性。同时健全地方政府职能，实现财、税关系上的统一协调，以利于对税收征管行为的监督管理。

3. 严格预算审查，增强预算透明度。增强预算的公开性和透明度，是实施有效监督的基础。因而，整个预算的编制过程人大不仅要知情，更要主动参与。一是人大财经委在预算编制初期，就应及时介入，对本县（区）当年经济工作的指导思想、发展思路和整体目标心中有数，并组织人员深入有关经济综合部门、重点企业、乡镇以及街道调查了解税收情况，广泛听取各方面的意见，及时收集资料，为预算初审提供依据，把好预算初审关。在确定初审内容时，主要审查预算编制是否合法，预算收入是否可行，预算支出是否合理，预算盘子是否平衡。二是敦促财政部门加快预算制度改革步伐，进一步细化项目，增强预算透明度。县级财政的预算编制要逐步实行部门预算，将支出预算细化到各个经费项目，从而使支出管理相应延伸到某一具体项目，防止逃避预算监督的隐蔽性资金的存在。

4. 强化预算约束，抓好跟踪调查。预算一经审查批准，就具有法律效力，非经法定程序不得变更。一方面，要求政府及其财政部门必须严格按预算办事，自觉维护预算的严肃性；另一方面，也要求人大加大监督力度，拓宽监督渠道，抓好预算执行的跟踪调查，监督政府严格预算执行，增强预算的约束力。一是要督促政府着力培植财源，加强收入征管，提高收入质量和收入总量，圆满完成年度预算收入任务。在抓好税收征管的同时，必须强化对预算外资金的管理，统筹调剂使用好非税收入资金，着力提高政府的统筹能力。二是要注重运用执法检查手段，监督预算资金的到位情况，搞好追踪问效，特别是对财政专项资金要实施专项调查，确保资金的专款专用，发挥好专项资金的最佳效益。三是要充分发挥审计监督作用，支持审计部门对同级财政预算资金的审计，“同级审”中不护短，不掩饰问题与矛盾。四是审查批准预算调整时必须依法办事，做到客观、公正、合理、合法，不能随意追加支出，搞“第二预算”，对调整内容背离实际、影响预算平衡的预算调整方案，必须严格把关，不予批准，以维护预算的严肃性。

5. 健全预算审查体制，加强队伍建设。预算审查监督工作专业性强，工作量大，只有健全预算审查体制，才能适应预算审查监督工作的要求。自1998年全国人大常委会设立了预算工作委员会后，部分地方人大也建立了相应机构，县级人大也迫切需要配备具有专业知识和实际经验的干部。加强对人大常委会组成人员和机关工作人员的业务知识培训，着力提高干部队伍的专业化水平和业务素质，增强对预算审查监督的实效。

（作者单位：湖南省怀化市鹤城区人大常委会）

