

中国法学会邮件系统

用户名 密码

信息检索

Search

包含字符 检索内容 检索字段 排序字段 排序方式

一月文章排行

Commun

《民主与法制》： | 2005年4下 | 2005年5上 | 2005年5下 | 2005年6上 | 2005年6下 | 2005年7上 | 2005年7下 | 2005年8上 | 2005年8下 | 2005年9上 | 2005年9下 | 2005年10上 | 2005年10下 | 2005年11上 | 2005年11下 | 2005年12上 | 2005年12下 | 2006年1上 | 2006年1下

[→ 法界](#)

攥紧人民的钱袋子

阅读次数： 480 2006-6-5 10:46:00

【编者按】

近年来，随着人大预算监督实践的不断升温 and 突破，人大否决政府财政报告的新闻开始见诸报端，部门预算、细化预算、预算解密等新鲜词汇也陡然跃入公众眼帘。财政预算规定着政府活动的范围和方向，代表民众攥紧“钱袋子”则是人大行使职权的关键。眼下，“钱柜”里有多少钱已经清楚了，关键是盯紧这些钱是否花得合法合理。

从程序监督向实质监督挺进

17世纪末，当英国国会攥住了国王的钱袋子，由纳税人选出的代表来决定政府花多少钱和怎样花钱时，现代民主制度便萌生了。此后，作为民主政治的重要标志，预算监督成为各国议会的基本职能。

目前，我国预算监督的制度框架、法律流程已基本确立。不过，纸上的监督法则，并不一定与监督实效划上等号。一位长期从事预算监督的业内人士坦言，长期以来，人大每年例行审查预算时总是使不上劲，政府给什么看什么，说什么听什么，报什么批什么。“过场”走得有条不紊，代表在稀里糊涂中举手通过预算。为什么？一个重要原因是，预算草案编制过于简单，“外行看不懂、内行说不清”，代表没有办法审。

现在，“钱柜”里有多少钱已经清楚了，关键是如何打破“程序合法，实质虚置”的预算监督格局，让人大代表看懂这些钱是否属于合理收支、盯紧这些钱是否在合法流动。

1995年，就在《预算法》出台一年后，全国人大财经委首次提出了人大预算监督从程序性向实质性转变的战略思路。4年后的1999年，全国人大常委会通过《关于加强中央预算审查监督的决定》，明确提出编制部门预算、细化预算等要求。不难想象，当车辆保险费、公务员津贴数额、女工卫生费、春节会餐费等等都在预算表里清晰呈现后，人大代表的监督不再有无的放矢的迷惘。

2000年，教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部等4部被选作试点，首次向全国人大报送部门预算。到2005年，提交全国人大的部门预算已增至34个。在地方人大层面，目前已有36个省级预算单位实施了部门预算，在市、县一级，实行部门预算的比例分别达80%和68%。

地方人大不仅积极跟进部门预算改革，而且改革力度更加深入。2001年，广东省政府首次向省人代会提交了7个试点单位的部门预算草案。2003年1月，省政府提交的预算表厚达3厘米、605页，囊括了省政府所有102个部门的年度预算，支出的每一个专项都列得清清楚楚，甚至连政府买一台电脑的价格也赫然在目。及至2005年，广东省人大代表不仅领到了厚厚一本“省级部门预算草案”，而且开会前还参与了财政预算的编制。代表们明显感到，政府提供的预算信息越来越翔实，从名词解释到网上查询，一应俱全。

上世纪90年代末期以来的部门预算改革，被普遍看作是近年来预算制度改革最为重要、最具成效的亮点。也有专家认为，这一改革的深层动力，直接源于民意机关不满在预算决策中充当橡皮图章的被动局面。

部门预算改革推动预算由粗变细，实质性的预算监督由此迈出了关键一步。全国人大常委会预算工作委员会主任刘积斌因此表示：“推动部门预算和细化预算的改革方向将会坚定不移。”

民意机关掀起“预算监督风暴”

近几年，各级人大代表在审查政府预算时，从以往一味点头、拍手，逐渐开始发出质疑、批评，且质疑之音愈来愈清晰，批评之声愈来愈强劲。

2004年2月12日，广东省人大代表就政府财政向4家政府机关幼儿园拨款2000万元的问题，向省财政厅发出了连珠炮般的质问：“公共财政应用于公众，机关幼儿园不该再拨款！”“公共财政用来养公务员是应该的，但公务员的儿子、孙子也要纳税人来养吗？”

2005年3月广州市人代会期间，人大代表们向到会接受询问的市财政局官员发起“挑战”：“看完这么厚的一本部门预算，为什么采购预算都加大了30%到50%？”“政府采购一台电脑竟要两万五，这样的预算你们怎么也会批？”“市政府办公厅编制人员177个，车却有172辆！维修费用怎么就要115万？”人大代表毫不客气地说：“这些都是纳税人交的钱，是我们的血汗钱，用起来应该要小心一点！”两个小时下来，一向处变不惊的“财爷”应接不暇、汗流浹背。广州市此次人代会对预算报告的表决结果是：458名到会代表中，反对票达92票，弃权票有52票，政府面临着前所未有的信任危机。

人大代表审查预算“细”而“激”，颠覆了传统意义上人大对预算报告“照单全收”的格局。2002年1月，湖南省沅陵县人代会否决了政府财政预算报告，直至4个月后加开一次县人代会，预算报告才得到批准。而在不久前，新疆昌吉市人大常委会否决了市政府2005年上半年财政预算执行报告，理由是市政府自行追加的预算支出，事先并未编制调整方案，也没有依法报市人大常委会批准。

没有成熟的代表，就没有严格的预算监督。尽管这些孤立的个案并不足以证明人大预算监督的整体强硬，但民意机关不断掀起的“预算监督风暴”已经表达着一种政治信号：人大开始代表民众攥紧“钱袋子”，建立起了初具雏型的公共财政架构。

揭开预算的“面纱”

提交各级人大的政府预算草案封面，曾经多年印着“秘密，会后收回”的醒目警示。不过近年来，这种做法遭到了普遍质疑。公开透明是公共财政的本质性要求，打造“玻璃钱柜”的理念，开始缓缓揭开预算的神秘“面纱”。

2004年2月，广州市人大代表建议应逐步公开预算，并选择与市民贴近的部门先行试点。代表对此摆出了充足的理由：政府拿了纳税者的

钱，是用来做好事，做正当的事，根本就不用怕公开出来。

2005年1月，参加四川省十届人大三次会议的代表发现，手中的部门预算草案封面的“机密”两字已被删除。在此之前，已有代表提出，“对老百姓关心的项目以及专项资金的使用要最大限度地公开”。作为回应，省扶贫办将总额达22亿元的扶贫资金使用情况，通过《四川日报》向全省民众公告。

近年来，一向紧捏在少数部门和官员手中的“预算机密”开始松动，除了每年向人大提交的财政报告在媒体摘要公布外，审计报告也开始从人大会场走向公众视野。

从1996年开始，全国人大常委会根据《审计法》的规定，于每年6月底听取国家审计署的审计报告。1999年爆发的首次“审计风暴”，在全社会引发强烈反响。其后，“审计风暴”经年不断，越刮越猛。2004年6月的“审计风暴”过后，收缴的各种违规资金高达208.72亿元，受到党纪国法追究的则多达754人。

在中央公开政府用度的同时，地方审计的透明化也在升温。从2004年起，四川、湖南、甘肃、黑龙江、内蒙古等地的审计报告相继向社会公开。这些事件，呼应着中央的“审计风暴”，引领了地方审计“冲击波”。

更值得一提的是在深圳试行的“绩效审计”，人大不仅要管住政府怎么切分财政蛋糕，还要盯紧政府花钱的效益。2003年2月，首份绩效审计报告提交深圳市人大常委会审议，“总值超过六亿元的医疗设备存在相当程度的浪费、闲置”、“海上田园风光旅游区等4个项目的资金窟窿高达二三十亿元”等问题被曝光，深圳随即掀起一股声讨“败家子”的浪潮。不久前，深圳市2005年度绩效审计工作报告披露出10个审计项目“无一清白”，再次引发民意代表的严厉批评。

公开，冲撞着多年的“暗箱操作”，而审计，则成为预算监督的有效工具。面对巨大的压力和冲突，仍然勇于公开预算和审计情况，无疑彰显了推进预算监督的决心。

让预算监督硬起来

公共财政的本义，是指各级政府的财政资金取之于民、用之于民，收支的各个环节都要接受人民监督。有人尖锐地指出，那些“形象工程”、“烂尾工程”之所以大行其道，要么与权力机关加盖财政预算的放行图章有关，要么是人大对于资金脱轨运行监督不力。毋庸讳言，尽管人大预算监督显示出日益升温的迹象，但其现状并不容过分乐观，在很大程度上还只是刚刚破题。

目前，政府报送人大的预算，并不能清晰反映政府的职能活动，也不利于人大代表和社会公众的监督。财政部副部长楼继伟因此提出，财政预算制度改革就是要让人大代表看得懂，让他们知道政府正在做什么、由谁来做、怎么做。

“过去预算是看不清，现在是看不完、读不懂。”人大制度研究专家蔡定剑教授认为，人大代表在一两天时间里不可能看完、读懂重达两公斤的部门预算表。他为强化预算监督开出了一剂“药方”：将政府提交人大审查的预算彻底公开，让人民一起审查，一起监督。蔡教授说：“预算为什么要对人民保密？我实在想不出任何充分的理由！”

尽管全国人大常委会于1998年底成立了预算工作委员会，一些地方人大常委会也随后设立了类似的工作机构。但是，各级人大预算工作机构“人手不足、审查不细”的矛盾依然十分突出，难免被报送预算的政府部门左右。有专家指出，一个比较可行的对策是，由人大各专门委员会分别审查相关部门的预算，如此可以改观预算审查“心有余而力不足”的格局。

与发达国家耗用半年甚至一年时间编制预算相比，我国一两个月的预算编制时间显得过于仓促，不可能编制出严密、翔实、科学的预算。此外，适应人代会每年3月召开的节奏，预算年度也应调整为每年4月1日至次年3月31日。预算编制完成后，应当在人代会召开前一个月发至代表手中，让人大代表有充足的时间掌握预算信息，进而在人代会上有针对性地表达意见。

公共财政，议会控钱，是现代民主政治的精髓。人大预算监督要真正硬起来，除了人大代表扎实无畏的行权实践，还需要科学而严密的制度设计。

作者：本刊特约记者 田必耀 责任编辑：阿计

[【返回】](#)

欢迎光临**中国法学会**官方网站

Thank you for visiting www.chinalawsociety.org.cn

中国法学会 版权所有 © 2005 京ICP备05072373号 [联系方式](#)
(浏览中国法学会网, 建议将显示器的分辨率设为1024*768) 网站制作与维护: 北京长城宏业网络信息科技有限公司