



土地出让带来了巨大财富,能否更多地用于民生? 图/CFP

在着种种弊端,从预算制度改革上启动我国政府体制乃至整个政治体制改革,已经到了势在必行和刻不容缓的地步。鉴于1994年制定的《预算法》已经不适应当今现实,修改《预算法》乃是这一改革关键一步。

### 动议修法,14年不成

现行的《中华人民共和国预算法》,是1994年3月22日由第八届全国人民代表大会第二次会议通过并于1995年1月1日开始实施的。1995年11月2日,国务院第三十七次常务会议通过并即时施行了《中华人民共和国预算法实施条例》。这一《预算法》和《实施条例》,构建了迄今为止我国的财政税收体制的基本框架,其实质是确立了目前的中央和地方分税制的财政体制。

现在看来,尽管1994年通过的《预算法》有诸多弊端,但自1951年8月19日中央人民政府政务院颁布《预算决算暂行条例》,到在1988年3月举行的七届全国人大一次会议上马洪等32名代表提出了制定预算法的议案,再到1994年我国第一部《预算法》的制定、颁布和实施,还是标志着我国政府预算制度的历史进步。

然而,1990年代中期,市场经济还不怎么发达,国民经济总量还很小。当时,每年政府财政的总盘子还只有5000多亿元。随着中国市场经济的迅速发展和政府财政收入的大幅增加,在1994年的《预算法》和1995年的《实施条例》颁布实施不久,诸多问题和弊端就很快出现了。

这种种弊端和问题,被全国人大预算工委主任高强归纳为六个方面:对预算编

制完整性缺乏明确表述;对规范预算管理执行缺乏严格的约束;对财政机制和转移支付制度缺乏明确的表述;对地方政府的债务审批、管理、使用、偿还等缺乏具体的规定;对预算监督和违法行为追究缺乏可操作性;以及对预算公开缺乏明确要求等。

全国人大自1997年提出修改《预算法》的动议。后来,经全国人大有关部门与国务院相关部门的反复协商,在2004年全国人大正式启动了《预算法》的修订议程,并在2006年由全国人大预算工委牵头起草了《预算法修正案》第一稿。据悉,这一预算法最初修正案,曾借鉴了世界上许多国家的预算制度的优长和经验,强调了对政府部门的财政收支预算及其执行的限制和监督,是一部比较接近现代民主政治精神的草案。然而,这一最初修正案草稿招致了