



预算法的修订与各种民生问题可谓息息相关。图/CFP

有关部门的质疑和抵制,后来被束之高阁。

由于1994年的预算法和现行的财税体制和预算制度存在诸多弊端,且这些弊端随着我国市场经济的发展和政府财政收入的蛋糕越做越大而愈来愈突出,结果,无论全国人大财经委的有关官员、全国人大和政协代表委员,还是我国的财政学、税法学的专家,乃至一些宪法学和经济学的学者,以及一些关心中国未来改革进程的社会有识之士,在近些年来一直呼吁和敦促重新修订《预算法》。

呼吁的结果是,在2009年,第十一届全国人大决定重启预算修法进程,并成立了由全国人大预算工委主任高强牵头,由人大预算工委、财政部、国家发改委、审计署等十几部门联合组成的新《预算法》起草小组。这次重启预算修法,与上次由人大单独牵头起草有很大不同,而是先由全国人大预算工作委员会和财政部先分别起草一份草案,最后在2010年出“拼出”一个双方共同认可的“修正案(草案)”初稿,随后又在国内一些部门和专家学者之间小范围地闭门征求意见,进行修正。

笔者曾参加了一次修正案(草案)讨论会。经过内部复杂“博弈”和多年的蹉跎,2010年12月,全国人大预算工委最后将预算法修正事宜转交给了国务院。在2010和2011年,时有传出新预算法草案“上会”(审议)的消息,但至今这一《预算法修正案(草案)》仍没还没有提请全国人大常委会正式审议。

2011年12月16日,国务院总理温家宝主持召开了一次常务会议,讨论并原则通过《中华人民共和国预算法修正案(草案)》。接着,在12月26日,财政部部长谢旭人向十一届全国人大常委会第二十四次会议做了关于《预算法修正案(草案)》的说明。据新华社12月17日的新闻稿称,这次国务院常务会议所通过的新预算法修订的基本原则是:“(一)增强预算的科学性、完整性和透明度。各级政府的全部收入和支出都要纳入预算。除涉及国家秘密的内容外,各级政府和各部门的预算、决算都要依法向社会公开。(二)健全财政管理体制。各级政府之间应当建立财力保障与支出责任相匹配的财政管理体制。(三)完善财政转

移支付制度,做到规范、公平、公开。(四)强化政府债务管理,防范财政风险。(五)严格预算执行,规范预算调整,完善预算审查监督。”

这次国务院常务会议决定,在2012年的适当时候将“草案”“上会”,提请全国人大常委会审议通过。

何时公开征求意见?

按照全国人大的立法惯例,新法的制定和现有法律的修订,均事前在人大的网站上先挂出来,向社会广泛征求意见,并根据从社会各界所征求到的意见,对法律草案加以完善修改,然后再“上会”审议。

一个国家的预算法,实质是给政府尤其是财政税收部门所制定的约束和监督其行政行为的制度规则。这次预算法的修订,最后由国务院及其有关部门来操作,由财政部结合全国人大预算工委和其他有关部委的官员的意见来起草,本身是否有政府机构自己给自己量身“定做袍子”之嫌?如果政府部门自己给自己定做法律规范,本身就很难打造出真正能束缚自己脑袋的“紧箍咒”。按照法国启蒙时期的思想家孟德斯鸠在《法的精神》的论述,世上没有掌权者会自愿和主动地约束和捆绑自己的权力。就此而言,尽管修法旨在在政府预算公开、透明、科学、完整、健全和监督方面做一些推进,但目前看来,离现代宪政民主政治的立法精神尚有距离。

预算法作为一种行政法规,实质是让各级政府官员在法律规则的正式约束下管好用好纳税人的钱,取之于民,用之于民。这样一部约束各级政府财政预算行为的行政法律,理应广泛征求社会各阶层——尤其是大多数纳税人——的意见后才“上会”。我们期待它早日公开征求意见。(作者为复旦大学经济学院教授) 