

民主与法治:财政支出监督中的问题与对策

赵莹

(山东科技大学 文法学院, 山东 青岛 266510)

[摘要] 财政支出的监督是宪法和法律规定的一项重要法律制度,监督是财政得以正确实施的保护伞。文章分析了当前我国财政监督法律制度的缺失,提出相应的对策,阐明了财政支出监督的重要性和紧迫性。

[关键词] 财政支出;监督;财政监督法律制度;改善的设想

[中图分类号] D922.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2008)01-0060-02

财政支出涉及人民的重大财产利益,其重要性不言而喻。近几年我国财政收入大幅度增加,但是支出的监督存在着一些问题,一些制度和管理方式沿袭了计划经济时期的传统做法,影响了财政资金的使用效益。因此有必要认真分析当前我国财政监督法律制度存在的问题,从而得出解决的对策。

一、当前我国财政监督法律制度存在的缺失

1. 预算审查监督立法性地位的缺失

我国人民代表大会审议预算并未将预算作为一项立法行为,政府预算的法定性程度不高。表现为:预算年度采用的是历年制,即从每年的1月1日到12月31日,这说明政府新一年的财政活动从公历年初就已经开始,但我国新一年的各级政府预算草案却要等到3月份前后召开的各级人代会通过以后才能成为正式预算,才将预算草案上升为法律性文件。这就意味着我国每一个预算年度中,有两三个月时间进行财政活动没有法律依据,即出现了“约束盲区”。^[1]这一问题大大降低了我国政府预算的法定性程度,不仅在制度上助长了各级政府“先斩后奏”的支出冲动,为随意支出提供了机会,也为大的人大的预算审查监督制度造成了人为的障碍。缺乏法律约束的预算是产生腐败的根源,对我国政府来说,强化预算的法律理念是显而易见的,不仅重要而且紧迫。但是在实际生活中却往往出现问题。例如:(1)预算编制粗糙。合理的预算编制时间是保证预算草案科学、全面、合理、有效的重要条件。美国联邦政府每年提交国会的年度预算及相关的文件多达8000多页,详实而具体。而我国各级政府向同级人大报送的预算草案只有几千字,笼统模糊,人大代表无法确定安排是否合理,自然也无法行使审查监督职能。(2)预算审查时间短。我国预算编制的时间过短导致难以进行预算详细的审核,使人大对预算的审查流于形式。(3)预算审查不够专业。我国预算委员会中这方面专家不多,委员难以行使“代表职责”。^[2]

2. 人大对地方政府财政监督中存在的缺失

全国人大是我国的权力机关和立法机关,其所制定的《预算法》中赋予中央政府出现财政赤字和举债的权利,但在对地方政府的的规定中并无此类条款。这样根本构不成监督的对等性和比照性,让人大如何对地方政府实施监督呢?其次,政府提供的财政预算报告给人大审查的时间太短,使人大对政府财政预算的监督和审查流于形式。在召开人大会议时,地方政府很难依法按时编好财政预算草案,不能让人大代表有充分的时间对财政预算草案进行审查监督。由于县级人大会议

一般在当年12月至次年1月上旬召开,地方财政编制预算的时间极其短促,无法在人大会议召开前一个月提交严密、详实、科学的财政预算草案。^[3]在很短的时间里,地方人大财政经济委员会很难及时对财政预算草案进行细致、深入的审查。地方人大财政经济委员会对财政预算实施规范化审查,必须对财政部门提交的财政预算草案的合理性进行调查论证。调查论证需要一定的时间,而地方政府提交给人大审查财政预算草案的时间极短,这就使人大对财政预算草案的审查流于形式。再次,地方政府提交给人大审查的财政预算草案内容极不详细,使人大无法对财政预算草案进行审查和监督。由于政府财政部门编制财政预算草案的时间特别紧,财政预算草案中的预算收入很难迅速确定下来。财政预算收入不能确定,支出就不好确定。因此财政部门在人大举行会议前无法提交支出项目的详细资料,只能提供粗线条的财政预算草案,使人大代表无法对财政预算草案的科学性、合理性进行审查和监督。

3. 实施财政监督权的缺失

一般来说,在制定好制度之后必须有一个第三方的机构来制约、监督其实施。但是我国很多行业都有政府投资办的企业,不管政府投资的企业效益如何,最终有没有赢利,其投资行为的合法性就值得怀疑,就是说,制约和监督无从谈起。政府的财政收入来源于广大的纳税人,财政资金应当投向市场不能解决的领域,并投入符合公共利益之项目,但是很多政府投资并没有经过纳税人的同意。政府介入了市场竞争领域,就有既当“运动员”,又当“裁判员”的嫌疑。这样一来,监督之名确实是有名而无实了,没有制约何谈监督?

二、改善财政支出监督法律制度的设想

上述这些问题的存在不仅影响了经济社会的发展,而且更影响了广大人民的福利,改革中国的财政支出的监督法律制度是在现有制度的基础上进行不同程度的修改和完善,也可以启动专门的立法程序来制定财政监督法。不过,是渐进的改革还是直接的重新设计,似乎只是形式问题。目的只有一个就是使我国的财政支出监督法律制度进一步完善,下面从三个方面入手提出一些对策。

1. 立法层面上的改善。预算是国家以年度财政收支计划的形式,对依法征集的部分国民收入进行集中统一分配的活动,是国家管理社会经济事务,实施宏观调控的主要手段之一,在整个国家政治经济生活中具有十分重要的地位和作用。根据我国现行的《预算法》,有这几个方面的建议:

一是改变指导思想,制定《预算法》是为了强化预算的法律约束力,保证预算收支的严肃性;规范预算管理程序,明确预算管理职权,把加强预算管理与促进改革和发展经济紧密结合起来,对于能够实行或者经过努力可以实行的办法,就用法律的形式确定下来,对于符合改革和发展方向,但一时尚难具体的问题,可作原则性规定,待条件成熟后再进行充实和完善。

二是完善编制原则。几十年来,我国在编制预算时一直坚持“量入为出,收支平衡”的原则,甚至还要“略有结余”,但预算执行结果往往都出现赤字。“量入为出”严格限制了事业的发展。在深化改革、扩大开放的今天,事业单位的改革应该不再受财政预算资金的严格限制。单位应该可以在预算之外,多渠道筹措资金,以推动单位改革,促进事业改革。甚至可以“花明天的钱,办今天的事”借银行的钱,发展今天的事业。建议在编制部门预算时应将预算周期延长至二至三年来考察。

三是调整编制方法。在编制方法上,应根据在国家预算体系改革及调整的情况和预算发展的方向来确定。在编制部门预算时采用零基预算、综合预算等都是可以的。对于一些规模较大的预算单位,可以编制两级预算再汇总成部门预算,不管两级预算,哪一级结余或赤字,只要汇总的部门预算在一个考察周期内实现综合平衡就可以。

2. 人大对财政监督的改善。加强人大对地方政府财政预算监督,关键是要推进我国政治体制改革,加强民主制度建设,真正建立地方党政领导干部选举罢免制度。同时还要加强人大监督的权威性,人大对地方政府财政预算监督之所以流于形式,关键是要真正落实宪法赋予人大代表对地方党政领导干部的选举权和罢免权。地方党政领导干部实行选举罢免制度是搞好人大对地方政府财政预算进行监督的关键。我国的政治体制改革的关键是建立民主制度,实行党政领导干部选举罢免制度。要想真正改变现在的政治体制,实现真正的民主,必须对选举人大代表的制度进行改革。从内到外即党内实行选举罢免制度,地方各级党委、常委、书记不能由上级少数领导干部内定,而应由全体党员选举和罢免,地方各级政府的领导干部由各地方人民群众选举和罢免。^[4]加强人大对地方财政预算的监督必须加强民主制度建设,促进人大代表素质的提高,使人大有能力对地方财政预算进行有效监督。

3. 财政民主层面的改善,即监督权的真正实现。加强财政民主与授权立法的协调。第一,应当严格贯彻立法权保留事项,尽速对现有则政法规等进行清理,特别是对监督这部分做出充分的规定。一方面将其中经实践检验具有较强适用性的部分通过立法程序为其正

名,另一方面对违反监督权的实现或不再具有协调职能的部分宣布废止或失效。第二,财政授权立法应有明确的授权依据,在所制定的法规等规范性文件中,必须标明授权法的全称、有关具体条款、生效时间等。第三,财政监督权须授予人民手中,通过人民选出的人大代表积极行使而发挥效用,同时不得同宪法、法律或授权法相抵触。第四,完善财政民主的民意表达和利益实现机制。应当建立和完善重大财政决策和财政立法的事前调研。完善政策选择阶段的研究工作,不仅有利于提升财政决策的科学性,而且能够提供给公民更多参与表达的机会,将代议制度中的民主延伸到决策选择中,真正的实现监督机制。

在这样的背景下,研究和强调财政支出与财政监督权的行使,具有显著的意义。首先,近年来财政改革的进展日渐加快,建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制的呼声日益高涨,秉承制度主义的改革路径,由政府主导型转为人民民主型,财政支出监督制度不仅是现代国家经济职能及社会职能充分发展的客观要求,也是我国特定的政治体制的客观安排。^[5]建立健全的一整套科学、合理的财政支出监督的法律制度,不仅可以完善政府的经济和社会职能,通过加强和完善人大的预算监督职权,还可以进一步巩固和完善我国的人民代表大会制度。其次,与财政改革的加快相适应,我国将会出现一个财政法制建设的相对繁荣时期,确立了财政民主在财政监督体系中的地位,才能保证我国财政法制建设的正确方向和建设重点。再次,大力弘扬财政民主,是反腐倡廉和解决财政实践中诸多问题的一把钥匙。只有这样,才能保障我国社会主义财政在构建和谐社会的发挥其应有的关键作用。因此,只有科学完善的财政支出监督法律制度才能使我国的财政真正做到取之于民、用之于民。

[参考文献]

- [1] 经济合作与发展组织. 比较预算[M]. 北京: 人民出版社, 2001.
- [2] 刘剑文, 熊伟. 预算审批制改革与中国预算法的完善[J]. 法学家, 2001, (6): 31.
- [3] 林洪昌. 预算法执行中几个问题的思考[J]. 云南财经学院学报, 2004, (1): 25.
- [4] 胡玉婷, 陈巍. 预算审查监督法律制度分析及其完善[J]. 湖北行政学院学报, 2007, (5): 72.
- [5] 刘剑文. 财政税收法[M]. 北京: 法律出版社, 2001.

[责任编辑: 陶爱新]

Democracy and rule of law: problems and countermeasures in the supervision of financial expenditure

ZHAO Ying

(College of Arts and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao 266510, China)

Abstract: Financial system is more s political than economy system. What we argues is to establish a democratic politics corresponding to the market economy. Supervision of financial expenditure is an important rule granted by the Constitution and the law, though there some problems in the implementations of it. For today's harmonious society, finance is a big problem and supervision is a protection for the correct action. In the meanwhile, well management of the finance means to protect the smooth operation of national economy. This paper analyzes the shortcomings in the present legal system of financial supervision and then acquires the measures to illustrate the importance and urgency of financial expenditure supervision.

Key words: financial expenditure; supervision; legal system of financial supervision; improved conceive