

內地政府預算法難題待解

作為政府行為基本規範之一的預算法，本身就是一國法治基礎的直接體現，而在內地政府主導經濟的政府行為模式下，國家預算規範體系在經濟運轉和社會運作中的作用愈加重要。所以，正在進行的預算法修改即成為社會關注的焦點問題。

這一預算法修改活動自2004年啟動，八年期間數易其稿，立法機構最近公布了第二次審閱稿，成為正式修正案前的最後一次擬議稿，其中法治之得失值得探討。

預算法治基礎薄弱

內地基本憲政框架欠缺，法治原則流於形式的積弊在預算法修正案中得到了較為充分的體現：一、是預算理念和原則與現代法治和公共財政的要求相距甚遠，其立法精神依然停留在強化政府預算管理權力和宏觀調控職能的政府至上思維模式上。

二、是預算權力設置欠缺基本法治制衡原則，作為立法機構的人大預算權被虛化。修正案草案存在大量空白授權條款，將分稅制財政體制、轉移支付、預算公開、地方債、國庫管理等重要預算制度一籃子授權國務院規定。

三、是法律規定太原則性，不具有規範性和操作性。修正案草案多使用概括性、宣示性和原則性的語言，欠缺明確和具體規定，法律規範必備的邏輯結構和構成要素殘缺，導致法律規範作用大打折扣，一定程度上講甚至不是一部法律檔，只是一部預算政策檔、預算發展規劃。

四、是缺乏有效的法律問責和補償（救濟）機制。修正案草案只規定了行政處分且不能完全獨立適用，沒有經濟責任和政治責任的規定，有些預算爭議缺乏法律補償機制。

公開透明是法治基礎

修正案草案沒有將規範政府收支行為作為立法目的，而是固守強化預算

管理和宏觀調控的政府管治社會的傳統理念。它忽視了更為重要的對預算活動進行法律控制和保障政府履行公共職能，背離了現代預算制度的精神和憲政理念。

而預算公開制度是現代預算制度的核心內容，對於各項預算制度的建立和預算機制的運行都產生重要影響。IMF、OECD等國際組織推出了財政透明度施行準則、評估指標和工作手冊，這次修法內地應當在這方面取得實質性的突破，以適應國際潮流和引導預算公開實踐。

在基本制度層面，要明確規定預算公開原則。內地政府目前正在嘗試公開，並被社會輿論重點關注的「三公經費」，公務接待費、公務用車購置和運行費、因公出國費等費用的公開，本應成為一個規定動作、例行手續。但是在沒有預算法的強制約束下，卻成為政府法外施恩開明之舉。所以，要賦予社會公眾申請將預算公開的權利，並為權利的行使提供法律救援。

分權制衡促法治保障

預算法作為約束政府經濟行為的基本法律制度，只有在有效的分權制衡之下，才能實現基本的制度目標。而在內地現行預算法中，既沒有規定人大代表和常委會委員在預算審查監督中的權利，也沒有為他們行使權利提供必要的保障措施。這不僅不利於代表和委員行使職權，也不利於人大及其常委會行使審批監督權。立法機構權力的虛化，結果即是政府行政權力不受約束。

在制度操作層面，當前最突出的問題是立法機構的代表和委員，只有

在開會時才能獲得預算資料並進行審查，在審查時間和資料獲取的保障上嚴重不足，致使預算審查流於形式。

由人大有關專門委員會對預算草案進行初步審查，是提高預算審查品質的重要舉措，也是這次預算法修訂的一項重要預算制度創新。為了切實保障初步審查的有效進行，應當在各級人大建立常設性的預算審查監督諮詢服務機構，協助承擔初審機構交辦的工作。

最後，徒法不足以自行，任何法律實施的最終保障都是法律問責和補償制度，或者說無補償即無法律。在內地尚無憲法訴訟和憲法救濟的背景下，在預算法律制度層面建立公眾法律補償制度，就隱含了更大的法治意義。

尤其是未來如果條件具備，還可以對負有領導責任的政府官員適用引咎辭職、罷免等政治責任，則預算法的法律救濟將具有更為深遠的政府管治效果。如果進一步開放公益訴訟，確立預算違法行為的司法審查制度。則是內地法治進程的一大步。

李元莎為美國麻省大學商學院助理教授
何順文為香港企業管治議會主席



■香港人大代表出席人大會議，並在北京人民大會堂前合照。

（資料圖片）