◆建设社会主义政治文明

财税改革：人大预算审查监督的新导向

□文富恒

党的十八届三中全会从国家治理的高度对财政的地位和作用作了全新的定位，对深化财税体制改革作了全面系统的部署。那么，财税改革将给人大预算审查监督工作带来哪些影响？人大又应当怎样迅速适应这些变化呢？

财税体制改革指向预算监督“软肋”

长期以来，为了提高人大预算审查监督效果，各地作了很多的努力和探索，取得了一定的效果，但人大代表和社会各界对预算的满意度还不是很高。

从预算的流程来看，预算编制还不够统一完整，内容不够细化，年初到位率不高，全口径预算管理建设的任务还很重；预算执行还不够严格规范，先有预算，后有支出的原则没有得到很好贯彻，随意追加、调剂以及挤占和挪用等现象较为普遍；预算监督的严肃有效性不足，程序性监督多，有实质性内容的少，人大批准的预算刚性不足；财政政策和预算信息还没有全部公开和透明；财政运行的质量不够高，防控风险的压力加重。

从预算的政策效应来看，财政支出“越位”和“缺位”问题同时存在。在一些市场竞争充分的领域，财政介入的程度呈强化的趋势，而一些基本的民生支出保障程度不高，导致一些财政资金在政府责任和市场责任之间“错配”。政府间事权不清晰，财力与支出责任不匹配，造成中央包揽过多，效率不高，资源环境难以承载，地方政府债务不堪重负。

从预算法律规范来看，预算法修改滞后，政府间事权划分及支出责任、全口径预算管理、预算公开、预算超收以及预算法律责任等缺少法律规范。税收立法层次低，权威性不足。税制不健全，政府收费缺乏法律规范，一些地方费多税少，征管秩序混乱。预算支出政出多门，硬性规定增长比例和资金配套，预算的统一性被严重肢解。

这些情况表明，人大预算审查监督工作不只是一个技术问题。很多深层次的矛盾，要从财税体制改革中去寻找解决的答案。

深化财税改革筑牢预算监督基础

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）对建立现代财政制度作了较为详尽的阐述，即“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率”。财税体制改革的核心内容是税收制度、预算制度和政府间财政关系等方面的制度安排。

如果从财税运行的内在逻辑和人大预算审查监督的重点来考察，财税体制改革很大程度上是围绕“钱”来展开的，而运行的主要载体便是预算。

钱从哪里来？即税收（也包括其他政府收入）如何取得。税收是国家预算收入的主要来源，也是连接国家和纳税人之间的重要纽带。《决定》明确，要改革税制，稳定税负，优化税收结构和完善税种设置，清理规范税收优惠政策，完善地方税体系。这样，将有利于明晰中央和地方的收入来源，提高收入质量，理顺征纳关系，确保预算收入持续稳定。

钱由谁来花？即政府间财政关系如何确定、支出责任如何划分。1993 年分税制之后，这个问题一直争论不休。因为，这不但关系到一个地方花钱的多少，而且关系到钱由谁、也就是哪一级政府来花。这个问题一直悬而未决，造成政府间事权与支出责任不匹配，地方财政过度依赖中央转移支付，政府不好编制预算，人大不好审查预算，转移支付资金分配和监管也成为众矢之的。《决定》规定“事权与支出责任相适应”，将有利于把政府间财政关系引导到谁办事、谁花钱、谁担责上面来。

钱怎么花如何确定？即政府通过什么形式来安排支出。这个形式就是预算。如果没有预算，政府收支将会是一堆杂乱无章的报账单。我国法律规定，预算草案由政府编制，由人大审查和批准。但是，预算编制和审查都面临诸多困难。《决定》提出，要改进预算管理制度，预算要全面规范、公开透明。政府编制预算和人大审查预算的外部环境有望得到极大改善。

钱如何管理？即财政的钱怎么存，资金流入流出及余额如何管理，怎样来监督等。这涉及国库集中支付和金库管理以及政府现金管理，直接影响到国库库款是否安全，财政资金运行是否高效，人大批准的预算能不能严格执行。

钱的使用结果如何反映？钱的使用结果要通过财政决算来反映。目前，政府决算制度还不能全面真实地反映政府收支的全貌、资产负债和投资收益等情况，游离于“国家账本”之外。《决定》关于建立权责发生制的政府综合财务报告的规定，找到了解决这一问题的根本办法，政府花钱的情况将全面真实地反映出来，这也极大地拓展了人大预算审查监督的视野。

由此可见，人大预算审查监督工作与财税体制改革息息相关。财税体制顺了，人大预算审查监督的基础也就牢固了，一些长期困扰的难题解决起来也就容易得多。

财税改革指引人大预算监督发力

《决定》以“优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安”的高度谋划财税体制改革。人大预算审查监督工作既要着眼长远，对《决定》所提目标要求进行分类梳理，整体推进，又要立足当前，重点突破突出问题。

以支出预算和跨年度预算平衡为重点，着力提高人大预算审查的科学性。一直以来，人大预算审查的重点，一个是注重收入审查，财政收入增长速度、财政收入占 GDP 的比重等成为关注的重点。另外一个是看预算收支是否平衡。强调中央预算要控制赤字规模，地方预算则不得出现赤字，必须保持年度预算收支平衡、略有结余。这也是人大审查政府预算的一条“铁律”。但这样做的结果是完成收入预算成了硬任务，否则，预算就难以平衡，就不能完成人大批准的预算任务。所以，当经济发展比较快的时候，税源比较宽松，财税部门往往会少收一点，这样，企业和老百姓手中的钱会相对宽裕，经济也就会更热；当经济下行的时候，税源偏紧，财税部门为了完成收入任务，往往会“挖地三尺”抓收入，形成“越收越紧，越紧越收”的被动局面。这样，企业和老百姓手中的钱少了，经济也就会加速下行。这种情况，被称作为税收对经济的“顺周期”调节，不利于发挥财税政策对宏观经济的调控作用。



因此，《决定》明确提出，“审核预算的重点由财政收支平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展”。在预算审查以支出为重点之后，主要任务将是落实政府支出责任，税收不再是一种硬任务，而是一种预期，财政收入依法征收，有多少就收多少，即我们通常所说的依率计征、应收尽收。

年度预算审核重点由收支平衡转到支出政策上，收入预算从任务改为预期，预算确定的收支平衡状态在执行中如果被打破怎么办？这就需要建立跨年度预算平衡机制，以确保财政的可持续性。一方面是建立跨年度弥补超预算赤字的机制，或以丰补歉，或举借债务；另一方面是建立中长期重大事项科学论证的机制，对一些重大项目不能一年一定政策，要有长远考虑，通过实行中期财政规划管理，强化其对年度预算的约束性，增强财政政策的前瞻性和财政可持续性。所以，把预算审查重点转到支出预算和跨年度预算平衡上来，是人大预算工作面临的全新课题。

以国有资本经营预算为重点，加强对国有资产的监督管理。国有资产属于全民所有。各级人大应当切实履行职责，代表全体人民监督好全部国有资产，真正从“全民所有”到“全民所用”。

建立国有资本经营预算制度，是完善国有资本管理的一项重要措施。《决定》要求加强人大“国有资产监督职能”，同时明确“以管理资本为主加强国有资产监督”。其中一个重要的内容，就是国家要以所有者的身份依法取得国有资本收益，所取得的收益要编制预算进行分配和管理，并接受人大的审查和监督。

目前，这项工作从中央到地方，进度、深度都不一样，特别是很多地方还没有正式启动。当务之急，就是要完善制度，全面推行。一是在编制范围上要全覆盖，不能有特殊企业。二是利润上缴比例要科学合理，逐年提高。相对于法国、德国、新西兰、韩国等国家最高 80%~90%的上缴比例，我国国企上缴的国有资本收益比例明显偏低。三是要合理安排和使用好国有资本经营预算支出，一部分用于支持国企改革和发展，一部分用于保障和改善民生，而且要按照《决定》的要求逐步提高国有资本收益上缴公共财政的比例，确保到 2020 年达到 30%。

以建立权责发生制的政府综合财务报告制度为重点，强化对政府债务的监督。政府债务问题，首先是法律缺失。按照我国现行法律规定，除中央政府外，地方不得举借债务。但实际上，很多地方都采取组建各种融资平台和财政提供担保和 BT 等方式，千方百计筹集资金加快当地经济社会发展，使企业行为演变为政府行为，政府行为进而演变为财政责任。其次是底数难清。多年来，关于政府债务数额一直有不同看法。据有关专家预计，至 2012 年年底，地方政府债务规模或将达到 20 万亿元。如果再加上中央国债余额等，全国政府债务总规模将超过 30 万亿，逼近国际上公认的政府债务警戒线。再次是游离于预算之外，政府债务完全脱离了人大的审查和监督，一些地方甚至连人大也被捆到了一起，不得不为政府举债行为作出决议决定，提供担保。

《决定》为了理顺政府债务作了一系列的制度安排，如“允许地方政府通过发行债券等各种方式拓宽城市建设融资渠道”“建立规范合理的中央和地方政府债券管理及风险预警机制”。这些规定，为地方政府发债开了“前门”，把地方政府债务状况摆到了明处。站在人大的角度考量，解决政府债务管理的问题，一个关键的措施，就是要督促建立权责发生制的政府综合财务报告制度。在此基础上，人大应当每年专题听取政府的综合财务报告，最终实现现行政府决算与政府综合财务报告并轨。

以完善财税法律制度为重点，全面提升人大预算审查监督水平。《决定》把完善立法作为确保财税体制改革的保障措施，要求人大落实税收法定原则，同时还明确了完善地方税体系和增值税、消费税、个人所得税、房产税、资源税等税种的改革方向。

要实现这些目标，人大立法的任务非常繁重。在国家层面，要加快财政法制建设，尽快修改预算法，建立包括公共财政预算、国有资本经营预算、社保预算等在内的法律制度；对政府间事权划分、支出责任、财权管理与监督等作出法律规范；制定税收基本法；将国务院关于税收方面的暂行条例尽快上升为法律；清理和规范各类政府收费，推进费改税立法步伐。在地方层面，要提前谋划，与国家财税体制改革主动对接，做好地方财税立法的相关前期工作。

人大对政府预算的审查和监督，实质上是要让政府的预算权力限制在法律规定的范围之内。所以，《决定》以“法”字当头，把“完善立法”作为深化财税体制改革，建立现代财政制度的保障措施。如果分税制财政体制、政府间事权划分、全口径预算体系以及税收基本法等真正有法可依，那么人大预算审查和监督工作就会收到事半功倍的效果。

可以预见，今后一段时期，财税体制改革与人大预算工作将呈现出良性互动的新图景。与财税改革同行，人大预算工作也必将开创出崭新的局面。

◆依法治国

应重视“村规民约法治化”

□谢秋红

村规民约是村民群众以道德传统为基础，现行法律、政策为依据，结合当地实际，移风易俗，共同制定并遵守的行为规范。村规民约既是中华民族传统道德文化的重要传承，更是现实基层民主的重要组成和村民自治的重要形式，在新农村建设和创新农村社会管理中意义重大。

当前村规民约建设存在四大问题，严重制约着村规民约作用的发挥，必须高度重视并积极探索应对之策。这四大问题包括：规范性欠缺，民主性不足，时代性滞后，执行性不强。造成村规民约现有问题的原因主要有：农民的法律意识淡薄，农村社会管理者的认识不到位，村规民约的法律地位不明确，村规民约的监督机制不健全。因此，我们应以规范性、民主性、现代性为目标，以村规民约法治化为基本路径，重点从法律地位、正当程序、审查监督、法治意识四个方面来健全完善村规民约。

明确村规民约的法律地位

在农村社会管理中，村规民约应扮演何种角色、发挥何种功能，理论上没有统一界定，国家现行法律除少量原则性规定外，亦没有对村规民约的性质、效力、适用范围等作具体规定。为了更好地实现基层民主和农村自治，首先应从立法上明确村规民约的地位。在全国性的法律法规尚未出台之前，可尝试以地方性法规或政府规章的形式先行规范。立法应明确村规民约作为“民间法”的性质和地位，规定村规民约的适用范围、效力、基本制定程序及其备案、修改、审查机制等。进行地方立法时，既要结合宪法、民法通则、物权法、行政处罚法、村民委员会组织法等国家现行法律法规的原则精神，又要考虑农村经济社会的实际情况，还要尊重农村基层自治组织的自治权利。

构建制定村规民约的正当程序

村规民约的制定程序必须是正当的，即程序应具备合法性、公开性、民主性和参与性。村规民约的制定程序应包括如下基本要素和步骤：一是广泛宣传，发动群众参与，征求民意。二是由村民会议民主推选村规民约制定小组成员。村民会议应当有本村 18 周岁以上村民的过半数，或者本村 2/3 以上的户的代表参加。三是由制定小组草拟初稿，并提交草案到村民会议讨论修改。四是基层政府、司法部门或村社法律顾问审核把关。五是召开村民会议讨论、表决，经到会人员的过半数通过。六是报乡镇人民政府备案。七是公布实施。规范制定程序时还应明确：只有村民会议是制定和修改村规民约的法定主体，只有村规民约可对本村公共事务和公益事业予以规定。村民会议可以授权村民代表会议决定相关事项，也可以授权某个村民小组规定和处理其经济利益分配事项，但其操作过程、分配形式都应遵照村规民约的统一规定，不得假借村民小组之名实施侵害村民权利的行为。

健全村规民约的审查监督机制

健全乡镇政府的监督机制。第一，落实备案审查制度。乡镇政府应设立具体部门对村规民约进行备案审查，不能只备案不审查，发现问题要及时反馈，并责令村民会议改正。第二，建立定期检查制度。乡镇政府对辖区内的村规民约应定期检查，及时督促各村村民会议清理已不适应社会发展的村规民约，要坚决制止那些不合法的“土规定”及其对村民权益造成的侵害。第三，建立专家审查制度。乡镇政府可以委托法学专家、律师或第三方机构对村规民约进行审查；有条件的可以考虑给予各村一定补贴以鼓励他们聘请法律顾问或建立内部审查机制。

健全司法部门的监督机制。作为一种事后监督，司法部门的监督是村民权益的最后一道保障途径，也是审查监督村规民约合法性的最后一道关口。完善这一机制时，既要注意司法权与自治权各自的管辖关系，又要注意司法监督与行政监督之间的衔接配合。具体来说，在违法村规民约侵害村民权益而引起的诉讼中，法院首先要审查被诉村规民约的合法性，对合法的村规民约，法院应直接认定其效力并作为审理的依据；对不合法的村规民约，法院不宜直接撤销，应在裁判侵权事实和维护受害人权益后，建议该村规民约的备案机构——乡镇政府责令村民会议改正。

提高基层社会管理者和农民的法治意识

在农村社会管理中，尚有不少管理者对村规民约的认识不到位，运用法治思维和法治方式来促进基层自治、加强和创新农村社会管理的能力有待提高。农村社会能否稳定有序，村规民约是否高质高效，根本在于农民法治意识的提高。应在农村持续开展多形式的、切实的法制宣传教育，特别是对与农民切身利益相关的法律一定要加大宣传力度，培育广大农民的民主精神、契约精神、公民意识、规则意识。可在农村配备法律顾问，通过政府购买、公益服务、村民聘请等多种形式完善农村法律服务体系，争取做到一村一法律顾问，不断提高农村社会自我管理、自我创新的能力。

◆思索与建议

基层协商民主怎样推进

□李旭臣

十八大和十八届三中全会都对发展基层协商民主作出了重要部署，对于怎样发展基层协商民主，在什么事情上和什么范围内发展基层协商民主，中央的规定和要求非常清晰。这就是要发挥党的基层组织的统一领导、协调各方的职能，激活和调动广大基层民众的积极性、创造性、主动性，有效运用现有依法治企、依法治村、依法治校，村务政务企务校务公开及职代会、村民（代表）大会等机制，着眼保障公民权利和治理现代化，积极把握事前和事中两个环节，把和民众切身利益有关的事项交民众来讨论，让民众来决定，请民众来监督，最终促进经济社会发展，让发展成果惠及辖域内全体民众。

发展基层协商民主，必须充分发挥人民政协主渠道作用。人民政协在长期的发展壮大过程中，形成了自己发挥政治协商、参政议政、民主监督职能的独特优势和灵活方式，这就是界别协商、专题协商、对口协商和提案办理协商。与此相对应，也使得协商具有了参与的广泛性、议题的针对性、人员的互动性、结果的法定性等鲜明特点。这给发展基层协商民主带来很多建设性启示。

比如，受界别协商启示，可以激活乡村各个领域的有一定文化素质，有较大群众威望，有较强致富能力，有较宽发展视野，有较高管理能力的人员的参政议政积极性，发挥他们在政府治理和公共决策时的正向作用。教师群体、离退休干部群体、经济带头人群体、家族长群体等，都可以作为基层协商民主发展的主力军和骨干力量。又比如，从专题协商优势出发，可以将城镇化过程中出现的与乡村有关新情况新问题纳入协商范围，一个一个地平等对话，一项一项地酝酿求证，让基层民众在涉及自己切身利益的事项上，有参与权，有发言权，有决策权，有监督权。用这样的方法处理问题，既突出政府作用，又密切干群关系，还化解争端矛盾，更会促进政府治理朝现代化方向迈进。

发挥人民政协之于促进基层协商民主的主渠道作用，有必要加强乡镇政协的组织建设。根据《中国人民政治协商会议章程》，目前乡镇一级政协组织已没有议事职能，只有委员联络职能，这和乡村随城镇化趋势而涌现大量新情况新问题需要通过协商达成共识的客观需要相比，很不适应，很不相称。十八大和十八届三中全会把发展基层协商民主作为政治体制改革的一项重要内容进行部署，在落实上可以研究探讨乡镇政协的职能、组织建设，以体现政协优势，发挥政协作用和突出政协特点。可以将上述有关群体的优秀人物遴选为政协委员，乡镇政协可以定期开会，将本乡镇事务作为议题，开展各种形式协商。同时，构建乡镇政协与乡镇人大互动畅通机制，将其参政议政结果和提案办理有机共用。需要说明的是，发挥乡镇政协作用和精简机构并不对立。这只是借鉴已有经验，运用到基层需求和发展实际当中去。而且，这也更有利于村级事务协商人员确定、议题选定、机制运行及事后监督等，从而真正促进基层协商民主发展。

发展协商民主，还必须总结基层协商民主鲜活实践创造的丰富经验。顺应社会公众阶层变化多元、利益诉求、素质提升、维权意识和参政愿望增强的实际情况，各地在把协商对话引入政府治理过程中做出了大量尝试，付出了艰辛努力，起到了积极作用，涌现了众多典型，收获了丰富经验。这其中以浙江温岭的经验最为引人关注，许多学界、政界人士关注研究这一经验蕴藏的民主火花。其他如“杭州社区议事会”“成都村民议事会”等也受到欢迎和肯定。

这些探索，从乡镇、社区、村庄等不同层级的不同事务入手，吸引民众参与，倾听民众诉求，尊重民众意愿，决策科学，执行顺畅，监督有力，效果良好。党的十八大和十八届三中全会专门部署基层协商民主的发展，正是顺应和肯定了来自人民群众的愿望和智慧。这个部署，正像当年安徽小岗村 18 位农民冒死探索家庭联产承包责任制受到中央肯定，从而掀起农村统分结合的双层经营体制改革一样，也必然会促进基层协商民主的大发展、大进步、大完善。

这些探索创造的鲜活经验，也可以而且应该运用和结合到各地基层协商民主的发展实际当中去。在对话地位上，要官民平等，不能有主有次；在人员遴选上，要随机抽样，不能厚此薄彼；在程序规则上，要阳光透明，不能暗箱操作；在议题选择上，要应商尽商，不能偏好随意；在共识达成上，要公约利益，不能偏私枉顾；在参与环节上，要事前事中，不能事后告知；在协商形式上，要充分广泛，不能随意草率；在结果使用上，要法定刚性，不能束之高阁；在监督制约上，要激励惩戒，不能好坏一样；在发展历程上，要长远持续，不能时热时冷。当然这些经验的借鉴和结合，有一个重要的基础和前提，那就是本地区的实际。离开了这个基础，再好的经验，再有用的办法，也会失去借鉴和结合的意义。

总之，基层协商民主的发展，涉及面广，政策性强，内涵丰富，意义重大。作为新生事物，顺应了我国基层实际面临的新形势新特点，反映了基层民众的新诉求新期待，只要加强调研，精心设计，因势利导，大胆尝试，一定会开出茁壮鲜艳的富有中国特色的基层民主之花。