

专家建议《预算法》设立“公共事业预算”

一些事业单位乱花钱根在预算失控



事业单位三公消费因何泛滥

我国目前有多少事业单位?对于记者提出的这个问题,焦建国坦承“恐怕谁也说不清楚”。他认为,很多事业单位与行政机关、企业分不清楚,是一种“你中有我,我中有你”的纠结状态。比如,中央政府各部委、省级政府各厅局下属的报刊杂志出版、广播电视、研究咨询、培训教育、医院卫生、宾馆招待所等单位,部队、铁路、公安等系统的文艺团体等等,这些单位难以统计出具体数字,进一步讲,这些单位到底花费多少财政资金恐怕也很难说清楚。

据媒体报道,截至2009年,全国事业

单位有130万家,2900万人。全国70%以上的科研人员、95%以上的教师和医生集中在事业单位。焦建国说,“政府基本上承担了包括科、教、文、卫、体等所有公共部门的产品和服务。而大多数事业单位的资金来源是财政拨款。”

那么,事业单位是否存在“三公消费”泛滥的状况呢?焦建国告诉记者,事业单位购买豪华轿车、购置昂贵办公用品、出国旅游、公款吃喝等“三公消费”泛滥的现象肯定存在。其严重程度与行政机关相比是“半斤八两”,一些事业单位甚至有之而无不及。特别是一些既像行政机关、又像企业的所谓“事业单位”,靠行政地位或垄断资源赚取高额利润,同时享受财政拨款,两边占便宜,两边钻空

子,浪费公款现象尤其严重。

南方某省一家事业单位负责人曾对媒体表示,省级协会、宣教中心一类事业单位,都是各部门老领导退休养老的地方,经费还都靠主管行政单位划拨,如此一来,此类单位俨然成了领导们退休后享受晚年的“后花园”!

一位供职于北京市某文化单位的人士告诉记者,他所在的单位属于事业单位,也有行政级别,尽管行政级别较低,但是单位领导享受比原职务高半级的待遇,如此一来,领导们的座驾普遍上了档次。

“宴席上经常有茅台、五粮液等高档酒的一般都是单位的宴请,这些酒老百姓喝不起,只有用单位的公款才消费得起,

花起钱来不心疼。”一所豪华饭店的经理告诉记者。除此之外,“一些出差办公的人员经常在宾馆内部开设的烟酒店购买中华烟、高级营养品,而将发票开到住宿费里一并让单位报销。发票抬头单位不仅有政府机关,还有很多事业单位。”一位在宾馆内部开设烟酒店的老板告诉中国青年报记者。

事业单位乱花钱以及“三公消费”泛滥的原因是什么呢?焦建国认为,“就是预算控制不到位。”从预算控制的难易程度看,从纯粹拨款的行政机构到带有一定经营性质的事业单位再到带有垄断经营性质的国有企业,难度越来越大,对预算管理的要求越来越高。特别是一些事业单位的“专项拨款”,比如大学的“985工程”、

“211工程”里的一些专项资金,事先不知道什么时候拨下来,谈不上预算控制。

“不是说事业单位预算不在预算体系中,而是说‘事业单位预算’与‘行政预算’不应该混在一起,应该单独‘拎出来’。预算‘明确性原则’要求,预算要清晰明确,利于立法机构和社会公众的理解和监督。出于这种要求,首先要明确相关责任部门,在此基础上分门别类,细分不同的款、项、目。分得清,才能看得清。”焦建国说。

能否单独设立“公共事业预算”

“现行的《预算法》以及《预算法修正案(草案)》都没有专门针对事业单位预算的相关规定。”焦建国告诉记者,“一些事业单位资金的主要来源是公共财政,从搞清楚事业单位‘家底’、推进事业单位改革来看,迫切需要单独设立公共事业预算。”

记者看到,草案将预算细分为“公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算”。而焦建国认为,“私人预算”以外的都是“公共预算”,“公共预算”本身就包括了政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算。“公共预算”按不同的标准有不同的区分。比如按组织机构性质可分为行政单位预算、事业单位预算、国有企业预算、非盈利组织预算等。

他表示,单独设立“公共事业预算”至少有三点好处。首先,通过预算这个公共决策机制,理清行政、事业、企业三者之间的边界,解决“政事不分、政企不分”的问题。其次,理清各类事业之间的边界,调整事业单位布局,解决“事事不分”的问题。最后,通过预算对不同类型的事业单位进行分类考核,清楚地表明公共事业的资金规模、结构和使用方向,便于立法机关和公众了解、监督。

在提议单独设立“公共事业预算”的同时,焦建国还表示,草案中的“政府性基金预算”一项并不适宜作为预算的一项组成部分。他认为,“政府性基金”是没有足够合法性的非税收入,是一个什么都可以往里装的筐子,十分混乱,还容易演变成一些部门乱收费的借口。即使存在一定数量的“政府性基金”,也应该有清楚的界定,让它们行政的归行政,事业的归事业,企业的归企业,社会保障的归社会保障,没有必要单独列出一个“政府性基金预算”。

此外,对于监督事业单位预算执行状况的问题,焦建国说,“原则上所有的公共预算都要公开,只要是公款不是私款,不管是行政预算、事业单位预算、国有企业预算,还是社会保障预算。首先是向本单位公开,进一步是向社会公开。”在他看来,预算是财政运行的“道路规则”,只有严格遵照规则才能使纳税人的钱不被浪费。

本报北京8月6日电

本报北京8月6日电

33万多条意见体现公众对“经济宪法”的关注,部分专家建言强化人大监督权

《预算法》修改重在建防火墙

本报记者 王亦君 郝帅

33万多条意见,公众将空前的热情投向了《预算法》修改。

8月5日,全国人大网就《预算法修正案(草案)》(以下简称草案),征求意见截止。据全国人大网披露,在一个月时间内,共有19115人(次)通过网络提出意见共计330960条,超过了去年个人所得税法修正案征求意见时收到的23万多条意见。

8月3日,国内部分知名财税法学者齐聚北京大学法学院,参加中国财税法学会主办的《预算法》修改研讨会。学者们纷纷表示,草案中有关“预算公开”、“政府全部收支都要纳入预算”的规定有了进步。《预算法》修改来之不易,囿于我国现行体制,不可能做实质性的大修,但是预算的基本原则必须坚持,属于人大的预算权力应该得到保障。

《预算法》素有“经济宪法”之称,现行《预算法》从1995年1月1日起实施,至今已17年,这是首次修改。此次《预算法》修改于2004年启动,跨两届人大,两度成立起草小组,因为争议重重,直到2011年12月下旬,草案才首次提请全国人大常委会审议,2012年6月下旬进行了第二次审议。

学者们希望通过此次修改改变我国现

行《预算法》过于浓厚的行政法特征,强化人大对政府花钱行为的约束。

该不该增加“非经人大授权不得开支公款”的条款

现行《预算法》规定的立法宗旨是加强国家宏观调控、健全国家对预算的管理,草案坚持了这一宗旨。对此,中国财税法学会副会长、中国人民大学教授朱大旗认为,《预算法》本质是规范各级政府收支行为,对预算实施控制和监督,如果把预算作为行政机关的管理工具,具体制度设计就会很有问题。

上海财经大学教授朱为群表示,如果把“国家”理解为“政府”的话,预算法就成了上级政府约束下级政府的“内部”法律,成了一个政府管理工具,而不是人民对政府支出行为的法律约束。

中国财税法学会副会长、中央财经大学财经研究院院长王雍君指出,《预算法》修改首先要建立的第一道防火墙是代表公民的立法机关向政府提供预算授权,即行政部门不能从公民那里拿走任何钱财,也不能进行任何支出,除非得到来自代表公民的立法机关的明确授权。

长期以来,大量“预算外资金”、“小金库”的存在表明,许多公款的获取和支出并不在预算授权的框架内,而在立法机关、审计机关的监督之外。但是,草

案中并没有“非经人大授权不得开支公款”这类条款。

要不要取消财政专户

草案将设立财政专户用法定形式固化,规定对特定专用资金可以设立财政专户,纳入国库单一账户体系管理,这一规定引起了广泛争议。

草案首次审议时,全国人大财经委副主任委员吴晓灵、全国人大常委会委员任茂东提出,实践中财政专户成为“小金库”、制度外账户的现象很突出,在商业银行形成了“第二国库”,规避国库监督,不利于财政资金的集中管理和反腐败,吴晓灵提出,其他法律规定设立财政专户的,也应当将专户设立在国库。

王雍君认为,预算制度的第二道防火墙是所有纳税人的钱必须放进国库单一账户,这是法治国家普遍采用的一种制度,他提供的数据显示,目前全国各级政府大约有18万到20万个在商业银行开设的账户。

在他看来,没有必要设立财政专户,我国已经确立了国库单一账户体制,这是对财政进行监督的前提,如果允许在国库外设立财政专户,很难保证人大的监督。“国库单一账户”和“国库单一账户体系”不同,建议使用“国库单一账户”的表述。

但是,有些部门和地方提出,目前仍有必要设立财政专户,多数乡镇没有设立国库,一些惠农资金如粮食直补等,发放地点都在乡镇,只能借助农村信用社、农业银行和邮政储蓄银行等商业银行代发,需要通过在商业银行开设财政专户来管理这些资金。

草案在征求中央各部门意见时,审计署提出,目前的国库管理体制是人民银行经理国库,财政部向国库下达拨付指令,二者之间形成制约关系,比较可行。而财政专户设置过多过滥,有的地方财政专户存储的资金与国库存储的资金相当,大量财政资金存放在商业银行存在一定安全隐患,同时给货币政策的操作带来难度,也不协调;在商业银行存款业务竞争日趋激烈的情况下,为争相拉存款出现了一些财政干部的腐败问题;一些地方由于管理不规范,出现了转移贪污专项资金的问题。

审计署认为,从目前收入收缴管理制度改革情况看,各级财政部门的非税收入收缴财政专户,与国际金融组织和外国政府签订的协议需要专户存储的贷款资金、各项社会保险基金财政代管类专户可以继续设立,但要尽量归并,其余专项资金支出类账户可以全部撤销,统一纳入国库存储、分账核算。

国家发改委、中国人民银行提出,开设专户增加了预算执行的中间环节,不利

本报北京8月6日电

本报北京8月6日电

手机电视看奥运

随时随地 在现场

新一代广播电视网
不跑流量的手机电视

CMMB手机电视

喜欢的电视节目就要开始了,却还在为手机看电视流量而担心,为何不试试不跑流量的CMMB手机电视。CMMB,不是互联网,是新一代广播电视网,CMMB,国家投资的惠民工程,信号覆盖全国,服务大众百姓,CMMB,随时随地同步直播,电影、新闻、体育、娱乐……,您怎么看就怎么看!CMMB手机电视,真正的手机电视!

中广传播
www.cbc.cn