

# 对我国财政预算公开的若干思考

古南荣

(仲恺农业工程学院 广州 510225)

**【摘要】** 本文从分析财政预算公开的必要性入手,认为预算公开的重点在于公布明细预算,并在借鉴芬兰预算体制的基础上提出了相关政策建议。

**【关键词】** 财政预算 政府 预算公开

## 一、预算公开的必要性

预算信息公开是公共财政的本质要求,也是推行政府信息公开的重要内容。做好预算信息公开工作,有助于保障公民的知情权、参与权、表达权和监督权,推动社会主义政治文明与和谐社会建设;有助于建设高效廉洁政府,提高政府执政能力和办事效率;有助于促进依法理财、民主理财,加强财政科学化、精细化管理;有助于提升预算管理水平,提高财政资金使用效益。因此,政府财政预算公开不仅显示了我国经济的发展程度,而且更彰显我国国民政治权利和主体地位的提升,国民与政府的关系的正确定位,经济发展与社会发展的完美和谐。

1. 政府财政预算所具有的强烈政治权利属性决定了其必须被公开,接受国民对其严格的监督。我国是人民民主专政的社会主义国家,人民是国家的主人,这决定了我国政府行为必须接受人民的监督,作为政府的主要经济行为,财政预算必然要公开。

2. 财政预算所具有的强烈的财产属性决定了其离不开社会公众对其公开的监督。首先,政府财政预算又称为公共财政预算,是指政府的基本财政收支计划,是按照一定的标准将财政收入和财政支出分门别类地列入特定的收支分类表格之中,以清楚反映政府的财政收支状况。透过公共财政预算,可以使国民了解政府活动的范围和方向,也可以体现政府政策意图和目标,是国民进行相关决策之时的重要参考。其次,政府财政预算各个项目的资金无一例外来自国民的奉献,理应接受国民的监督。最后,国民也可以根据预算来评估政府是否真的把钱最有效率地使用在自己期望的方向,现在或将来会取得什么社会效益。

3. 政府财政预算非国家秘密性质决定了政府财政预算可以光明正大地公开。所谓国家秘密是指关系国家安全和利益,依照法定程序确定,在一定时间内只限一定范围的人员知情的事项。保守国家秘密是中国公民的基本义务之一,政府也理所当然有这个义务。依照相关法律规定,政府财政预算不属于国家秘密。

4. 依法治国、惩治政府官员贪污腐败是政府财政预算公

开的现实依据。就政府财政预算而言,随着社会的发展需要,其项目预算的数额更加庞大,对于某些内幕政府官员而言,也更容易利用政府财政预算中存在的漏洞,处心积虑进行贪污腐败行为。

## 二、公布明细预算才是真正意义上的公开

现在网上公布出来的预算,点开预算支出表格,基本只是告诉公众在某个项目上支出了多少总费用。理想的预算收支报告,不仅要告诉国民投一个项目总体花多少钱,还要告诉国民,这笔钱是怎么花的。例如重大工程“南水北调”项目,要细致到河道需要开挖多少土石方,每立方米土石需要支付多少钱,预算表中能查到每分钱的去处。但现在只给老百姓看一个大账,最多到中账,中账也不全。可老百姓最喜欢看的不是大账和中账,而是小账和细账,因为老百姓知道,小账和细账才有“真料”。

从严格意义来讲,无论是《信息公开条例》的要求,还是民意的驱使,政府财政预算公开只见几个难觅具体对象的“天文数字”,云遮雾罩,高深莫测,晦涩难懂,就难免形式主义,乃至有规避监督之嫌。

有人大代表指出,一份看不懂的预算只能说是做得不好的预算。退一步讲,财政预算确实有其专业性,普通百姓读不懂尚且不足为怪,但专家也读不懂,包括预算公开本身就语焉不详,那就不是“专业性”能一言蔽之了。推而论之,既然已经公开,又假如目的十分端正,财政部门就有责任将预算做到化难为易,使之通俗易懂,以满足公众的知情权、监督权,而不能一厢情愿地将责任推到“专业化”的头上。

预算报告是否易读易懂,文字表述只是次要问题,关键在于预算编制是否全面、科学、精细。而要做到这一点,仍需仰赖预算管理改革的进一步推进。香港特区政府财政预算中,82个政府开支项目逐一罗列,最近5年收支统计一目了然,纳税人缴纳的每一分钱怎么花,花在哪里,市民都能在特区政府网站上找到详细数据,稍微有点文化的人都能看懂。如此公开,才是真正意义上的公开。

说到底,财政预算公开之“难”,不在“专业性”与技术操作,而在对民众知情权和监督权的认识和态度上。财政预算公

开,本质的意义不仅是让民众监督政府如何花钱,而是将维护民众切身利益的权力交到民众手中。因此,公共财政的真正透明化是必然的选择。

### 三、借鉴芬兰预算监督机制,建立有效的监督机制

预算公开是实现预算民主最起码的前提条件。但是,“晒账本”只是问题的提出,而非问题的解决,如何使预算变成可审查、可监督,预算民主的真正实现,还有相当漫长的路程。对于人大代表及公众来说,不但要“看懂账本”,还要“审账本”、“改账本”,监督政府“按账办事”,这是一个反复的学习过程,而对于政府的决策和执行过程来说,这无疑具有革命性的。

没有透明的“钱柜”就不会有透明的执政。有种说法,叫做管住了政府的钱柜就等于完成了大半的监督工作,可见人大代表的担子之重。让人打个问号的是,术业有专攻,非专业的代表们能否担得起如此沉重的担子?预算审查专业化呼声由来已久,但是否能落到实处?还有一个核心问题,代表对预算有没有行使过否决权?还是不管看懂没看懂,都举手通过?人大常委会有四大“权”,立法权、监督权、人事任免权和重大事项决定权,如今无法可依的少了,人大至少应把一半精力放在预算监督上。

我国不妨借鉴芬兰政府有效的监督机制,来降低行政成本。以芬兰的公务接待为例,足够说明“透明处处可见,监管无处不在”。在有关的国际组织发布的《全球腐败排行榜》中,芬兰曾连续多年成为全球最廉洁国家。那么,如此殊荣芬兰是怎样获得的呢?芬兰的法律法规对公务员的管束很严,并且还非常细化,非常透明。就拿公务接待即我们这里常说的公款吃喝来说吧,一场饭局下来,在一起吃饭的都是什么人,跟工作有什么关系,都点些什么菜,花了多少钱等,都要及时在网上开列清单进行公布,媒体若发现问题可以曝光,公众觉得不妥可以举报。

芬兰原中央银行行长在一次公务接待中,由于违反规定多点了一道菜,被媒体发现曝光后不得不引咎辞职。芬兰法律还规定,公务员不能接受他人价值较高的礼品,而价值较高的界定则是24美元。按照芬兰的物价水平,在餐馆喝杯白开水都要5美元。

在芬兰,只有总统、总理、外交部长、内务部长和国防部长5人享有配备专车待遇。对于公务员集体使用的公车,芬兰政府曾设计了一套监控系统。公车上装有两个发射器装置,一个标有“公务”字样,另一个标有“私事”字样。如果是私事,则要照章付款。如果是公务用车,需要事先向政府有关部门申请并讲明去向,上车后还要按下按钮,让监控中心收到信号以便掌握公车一路的行踪。如果按下公务按钮,而汽车实际行驶的方向却不对,车上的无线电话就会响起,有关的监督人就会及时打来电话询问和提醒开车者。这种做法在芬兰实行好多年了,竟没有发现一个违规者。

此外,政府还要把公务车的车型和牌号公布在各大媒体上,欢迎群众监督。驾驶公务车上下班者,遵照规定必须按照最短最便捷的路途行驶。

芬兰法律还规定,对于因公出差,各部门每年都有固定计划,出差目的、期限和报销数额都有明确而严格的规定。政府部门高级高官因公出国,须经总理或议会批准。

由于政府对出差审批相当严格,想出趟公差并非一件容易的事,并且提倡在出差地搭乘公交车,出差补贴如果少于一天,则按小时计发。芬兰虽然国家富裕,财力殷实,但是政府相当“抠门”。有效的监督机制,使芬兰政府避免了腐败。

### 四、政策建议

1. 强化财政预算信息公开理念并深化行政体制改革。首先在理念上应强化“执政为民”的民本位思想,将公共财政体制改革提到议事日程上,通过将立法权与行政权分离建立一个相互制衡的财政体制。关键是要在人大与政府之间、政府财政部门与其他部门之间及财政部门内部重新配置预算管理权限。使得预算编制、执行和监督机构相互制衡。具体来说一方面应在政府内部建立行政控制,即将财政部门转变成真正意义的“核心预算机构”,另一方面由人大从外部对政府预算施加政治控制,增加其在预算编制过程中的话语权,如延长预算审议时间和方式。

较可行的方法是每年12月将预算编制草案报送人大常委会,这样到3月份召开人大会议的时候将就有近3个月的审议期,其间可由人大专门的预算监督部门对预算各细节进行审议并与编制部门进行更有效的沟通,同时逐步建设预算编制草案的信息公开论坛网站,进一步加强预算编制的透明度以及政府的公信力。

2. 建立财政预算制定程序性规定。建立预算制定程序性规定主要体现为重视民主机制,确保预算编制的科学性。在预算编制过程中给予足够的时间与经费支持,建立连续可靠的经济数据库、引入合理完善的经济模型对既往数据进行科学分析,同时对未来经济数据做尽可能准确的预测。预算的编制体系方面也应该做相应调整,全面落实政府收支分类体系改革,规范收入分类、支出功能分类和支出经济分类,完善预算编制技术。

3. 强化财政预算执行力度并增强审计部门的预算纠错能力。首先完善现有相关预算法规,强调法律效力,建立一套严格执行的预算程序。其次要细化法制建设,避免法律法规制定时的空泛和模糊。最后要建立严格的问责制度,建立有效的惩戒机制,维护预算的严肃性。只有这样做才能使已经公开的财政信息不失真,而政府部门在严格的法律约束下可以减少权利寻租空间,提高行政效率,改善纳税人福利。

#### 主要参考文献

1. 王极军. 浅析政府财政预算公开必要性. 青年科学, 2009;12
2. 马骏, 赵早早. 中国预算改革的目标选择. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2005;3
3. 马骏. 公共预算原则: 挑战与重构. 经济学家, 2003;3
4. 王雍君. 全球视野中的财政透明度: 中国的差距与努力方向. 国际经济评论, 2003;4