

提高我国财政透明度的若干思考

刁节文(博士) 王 铖

(上海理工大学管理学院 上海 200093)

【摘要】 本文探讨了财政透明度的理论基础及财政透明度对政策绩效的影响,并分析了我国财政政策制定及实施方面存在的问题,提出了提高我国财政透明度的建议。

【关键词】 财政透明度 政策绩效 相机抉择

财政透明度主要是指政府向公众公开政府的财政政策目标、公共部门账户、财政筹划和预算信息的程度。随着我国经济的市场化和政府管理的法制化,公众对财政收支状况的透明度及财政支出的用途、结构、效果等越来越关注。完善的财政体制下具有较高的财政透明度,但提高财政透明度并不是目的,它是提高效率、保障政府官员负起责任的一个重要指标,也是促进宏观经济稳定和财政公平的一个重要前提。

一、财政透明度的理论背景与基本要求

1. 财政透明度的理论背景。根据现代宏观经济理论,财政政策有“相机抉择”财政政策和“规则性”财政政策两大基本类型。1936年,凯恩斯的《就业、利息和货币通论》一书问世,预示着政府主动干预经济的“相机抉择”经济理论的诞生。凯恩斯的宏观经济理论是以“有效需求”为核心的,认为失业和危

不断规范财务行为,实现权利、责任和利益的相互制衡,为财务部门更好地开展工作创造良好的理财环境。

4. 加强会计队伍建设,拓宽财务人员理财视野。面对新形势下的财务管理环境,高校财务人员要拓宽理财视野,改变旧的思维方式,把会计职能与财务管理有机结合起来,不断学习财务、金融、投资、筹资、法律等方面的新知识,掌握新的理财方法和手段,以适应财务管理环境的新变化。高校财务人员应提高防范、识别和控制高校财务风险的能力,贯彻科学发展观,建设节约型校园,积极营造“人人当家理财、个个开源节流”的内部理财人文软环境,促进高校全面、协调、可持续发展。此外,还必须加强会计队伍建设,不断提高其聚财能力、用财能力和生财能力。

5. 多渠道筹措资金,有效规避财务风险。高校资金不足已成为制约高校发展的重要因素。因而,积极拓宽筹资渠道、寻求发展机会、规避财务风险、重视财务安全是高校财务管理当前和今后一段时间所面临的重要课题。在目前高校财政拨款不足、银行贷款困难的情况下,首先应进一步强化财务的筹资功能,把依法多渠道筹措办学经费作为财务管理的中心工作。其次,树立风险理财观念,科学测算贷款规模,建立最佳信贷资金组合,合理安排举债的额度和期限,防止财务链条断

机的根源在于“有效需求不足”。在有效需求不足的情况下,满足充分就业水平的总收入和总消费之间必然有一个差额,只有国家采取行之有效的财政政策,才能有效缩小和弥补这个差额。1948年,以萨缪尔森为主要代表的新古典经济学派将凯恩斯的宏观经济理论与新古典主义微观经济理论融合在一起,提出政府应当根据经济繁荣与萧条的更替,交替实行紧缩型财政政策和扩张型财政政策,这使得“相机抉择”财政政策理论日趋成熟。相机抉择机制,即根据现实经济状况采用不同的政策进行操作:经济过热,则运用诸如调节税率等财政手段抑制过热的需求;反之,经济萧条,通货紧缩,则运用积极的财政政策,以刺激需求;如经济运行较为平稳,则可选择中性货币政策,即稳健型财政政策。

凯恩斯的“相机抉择”经济理论诞生以后,“规则”与“相机”最后,高校财务部门应多渠道筹措资金,努力降低贷款成本,减少利息支出,优化资源配置,提高资金使用效益,有效规避财务风险。

6. 建立绩效评价与激励机制,加强风险预测与分析。绩效评价是高校内部理财机制建设中非常重要的一个环节,既是对理财活动成效的全面检查,又是调控、激励、完善理财活动的重要手段,还是高校理财总体目标和战略目标实现的重要保证。通过比较分析,评价理财成果、效益和效率,建立起充满活力、高效、有序的理财机制。同时,建立高校财务预警系统,加强风险预测与分析,对于超出偿债能力、贷款风险达到预警线的贷款,银行应控制贷款资金的投放,促使高校采取相应措施,规避物价变动引起的市场风险、财务风险以及各种管理风险和经营风险。

主要参考文献

1. 何晓梅. 高校理财环境的变化与财务管理的应对. 教育财会研究, 2006; 2
2. 陈国民. 论高校理财环境及财务战略. 湖南经济管理干部学院学报, 2006; 4
3. 李利. 高校理财环境的变化与应对措施. 财政监督, 2007; 6

抉择”之争一度呈现出一边倒的趋势。基德兰德和普雷斯科特(1977)首次将“时间非一致性”的概念引入了宏观经济学,从而引发了新一轮的争论。该理论揭示了经济周期的性质和原因,回答了什么是经济周期、宏观政策是否能够熨平经济周期等具有挑战性的问题。基德兰德和普雷斯科特的论文发表后,学术界关于“规则”和“相机抉择”的讨论再次出现了一边倒的倾向,大多数人都支持实行“规则性”财政政策而不是“相机抉择”财政政策。实施“规则性”财政政策的要点是:方法上遵从计划,而不是偶然或随机地采取行动,结果表现出政策操作的系统性、连贯性,从而优化一定时期的财政政策。

2. 财政透明度的基本要求。国际货币基金组织(IMF)理事会于1998年通过了《财政透明度手册》(简称《手册》),并在2001年对其进行了修订。《手册》的核心思想是政府应当定期向公众提供全面并且真实的财政政策信息,并对披露的财政政策信息的内容、程序以及质量进行了具体的规范。《手册》对财政透明度给出的定义是:政府向公众公布政府结构与职能、公共部门账目和财政筹划等信息的程度。其中,“公众”被定义为所有与制度和实施财政政策有关的个人和组织。财政透明度的核心是要求以及时的、系统的方式对所有相关的财政信息包括预算信息作充分披露,包括说明用来编制预算的经济假设、政府资产和负债、税式支出等。可以看出,财政透明度所包含的内容十分完整,几乎涉及政府财政活动的各个方面。财政信息产生和发布的主体是政府,受众则是参与财政活动的个人和组织。根据《手册》,政府提供的财政信息应包括预算信息、资产和负债信息以及各级政府的财务状况等。其中,预算信息涵盖了所有的预算和预算外活动,政府还应当对有关事项、税式支出和准财政活动进行充分披露,在可能的条件下予以计量并考虑在表内确认。另外,政府还必须编报各级政府的合并财务报表。总之,政府应把实现财政政策透明作为一项法律义务,以法律条款和制度形式规范财政信息披露的时间、频率和方式等(详见下表)。

财政透明度考核表

明确政府的职能	信息的公共性	公开预算的编制和执行	数据的真实性
报告政府的一般财政信息	预算外活动包括在预算中	预算中包括财政风险量化评估报告	确保将外部审计结果报告立法机关并采取补救行动
征税与税务管理有明确的法律基础	预算中包括政府主要的或有负债	预算及账户分类覆盖所有的一般政府活动	外部审计标准与国际标准相一致
确认主要的准财政活动	预算中包括政府的主要税务支出	预算中应有经济、功能、管理分类数据	宏观经济预测中使用的工作方法和假设应是公开和可以利用的
界定财政管理的责任	预算中包括政府的准财政数据	预算中包含有所采用的会计标准的说明	
审查预算外活动	公布财务报告规范	政府决算经独立的审计师审计	

二、财政透明度对政策绩效的影响

1. 财政透明度与政府公信力。在经济全球化的趋势下,

一国企业欲在国际市场上取得竞争优势,该国政府必须要在维持市场信心、吸引贸易和资本流入的政策方面作出努力。维持市场信心和吸引资本流入需要较强的政府公信力,企业对政府的信任会对市场行为产生显著的效应。而失去市场信任的政府,会使国内经济产生很高的经济成本,使该国企业失去在国际市场上的竞争力。政府公信力与市场信心之间的这种内在联系,具体体现在财政透明度与金融市场的关系上。较高的财政透明度是市场良好运作的前提之一。较高的财政透明度能够增强市场信心,使投资者对投资收益有良好的预期,也减少了市场的非理性波动,总体上有利于宏观经济稳定、健康地发展,客观上间接地增强了政府宏观经济政策的效果和政府公信力。

2. 财政透明度与公众预期。要提高财政透明度,必须明确界定政府的职能和责任、充分披露财政信息以及完善披露机制。财政信息的充分披露不仅仅局限于财政资金的收支管理信息,还包括相关的财政法律、规章、制度等。显然,政府职能越明确,财政信息披露得越充分,相应的法律规范越完备,公众配合政策执行的成本就会越低,这样政令更加畅通,相应提高了政府政策的效率。2007年5月30日,财政部突然提高股票交易的印花税率,令公众猝不及防,导致股市市值在数日内大跌30%以上,出现了非正常的恐慌性抛盘。这就是税收政策信息披露不充分导致的。

较高的财政透明度有利于降低公众了解、评价政策以及监督政策实施的信息费用,使政府政策执行的阻力更小,也有利于政府及时调整与公众偏好不一致的政策法规,减少了不必要的损耗,从而有利于财政绩效的提高。公众对政府的监督一般是以舆论监督的形式出现。政府及时、充分地公布财政信息,使公众花费更少的时间、精力和货币支出用于搜集相关材料以评价政府政策效果。舆论监督会对政府产生一定的压力,这有利于政府及时作出政策调整。

3. 财政透明度与财政资金使用。财政资金使用部门是通过运用财政资金为公众提供公共产品的部门。在我国的省级预算中存在着“以关系为基础”的非正式制度。少数财政资金使用部门通过与上级领导建立良好的私人关系的方式为本部门争取更多的财政资金。此外,为实现本部门利益最大化,一些财政资金使用部门利用自己的信息优势,往往夸大本部门的资金需求,以争取更多的财政资金。他们争取财政资金的主要途径就是极力游说有资金分配权的上级主管部门。这不仅耗费财政资金使用部门本该用于提供公共产品或公共服务的资金,也给相关主管领导创造了更多的寻租机会,在财政活动中形成了巨大的“阻耗”,不利于财政资金的合理分配及国家战略决策的实施。

三、我国财政政策制定及实施过程中存在的问题

近几年来,我国借鉴发达国家的经验和做法,并结合我国的实际情况,在提高财政透明度方面采取了一系列的改革措施。虽然这些改革提升了财政透明度、减少了“暗箱操作”的现象,但是我国整体财政透明度仍然较低,存在诸多问题,主要表现在以下几个方面:

1. 制度外财政活动的隐蔽性问题。长期以来,由于我国传统的财政预算是按支出功能编制的,各项支出的内容划分不规范、不细致;预算编制和管理的范围也只限于预算内资金,庞大的、不透明的制度外资金仍然游离于预算之外,基本上由各部门和支出单位自行安排,缺乏起码的监督。

2. 某些税收政策的调整缺乏透明度。要增强政策的可预见性,也就是公众要能够较为清晰地了解和把握与其参与的社会活动有关的政策法规的未来变动趋势,以便能够事先调整自己的决策。上文提到的2007年股市“5.30”风暴,就是由于财政部突然提高印花税率而事先没有征求公众意见和与公众沟通,甚至几天前财政部发言人还否认了要提高印花税率的说法,从而直接导致股市出现大规模的波动。

3. 预算执行调整频繁的问题。我国预算年度采用的是历年制,而全国人民代表大会是每年的3月份召开,各级政府预算经人民代表大会审批通过后,实际下达各预算单位的时间又进一步滞后。由于预算下达时间较晚,因此年初资金安排往往不尽合理,导致预算执行过程中调整频繁,影响了预算执行的严肃性。

4. 预算内容的披露问题。目前,我国基本能够按照最低时限要求发布数据,但在内容发布方面存在许多缺陷。例如:预算报告没有公布预测收入和支出的依据,即没有公开预测财政收支的经济模型;预算报告简单介绍了政策重点,但缺乏详尽的数量指标,人们难以对资金使用进行绩效评估;披露了债务指标,但数据不完全,没有包含所有的既有债务,并且对外债和内债采用不同的披露标准;对于或有债务,预算报告既无定量分析,也无定性判断,更没有对财政风险进行定期评估;预算报告没有对税式支出及准财政活动进行分析、统计和披露。同时,预算信息基本处于封闭状态,大量的数据、报告和分析以内部文件形式出现而没有公开发布,这都降低了财政透明度。

5. 税收优惠政策多为临时性、短期性的,针对性较强。针对经济运行过程中出现的具体问题而出台临时性、短期性的政策,是一种“相机抉择”的政策机制。虽然这有利于及时纠正经济发展中的一些问题,但缺乏应有的制度上的系统规范,没有能够从总体上形成促进经济增长的政策体系,也缺乏政策之间的衔接和协调。

四、提高财政透明度的建议

1. 转变政府职能,构建一个全新的政府治理模式。根据我国经济体制改革的具体特征,重新对政府职能进行定位,并对政府管理经济的方式进行战略调整。明确政府到底应管什么、如何管、政府管理绩效如何考评等一系列问题,是转变政府职能的前提和关键。政府改革的目标,就是要建立一个企业化、法治化、道德化、统一化和公开化的高效率政府。

2. 构建适应信息化要求的财政信息公开模式。具体来说,一是以办公自动化、信息化为突破口,在财政信息传输等

方面推进财政管理信息传播的现代化;二是通过先进的现代信息和通讯技术,采用不同的信息服务设施,使公众在更方便的时间、地点,通过更便捷的途径获取信息;三是建立与公众有关的政府财政信息的互动回应机制,提高政府的反应能力和社会回应能力,加大公众的参与程度。

3. 深化预算管理改革。首先,进一步完善部门预算的内容和形式,以系统化、规范化的管理制度和技术来规范标准体系,规范各级预算管理和实践操作。建立健全预算管理的决策机制,实现决策民主化、科学化,提高预算管理的透明度。其次,提高预算的质量。政府按照事先确定的原则和规定的程序进行预算决策,但是每一个预算周期的政治经济形势肯定都各有差异,甚至在预算执行中也会有意外出现。合理的预算应有一个较为灵活的机制主动调节和适应这种变化,这种能力实际上反映了政府预测风险和抗风险的能力。最后,建立最低标准信息披露制度。借鉴国外的经验,财政部应当定期公布预算内容,公布预算指导原则、财政政策目标、采用的财政规则和新政策,以利于专家在更为广泛的基础上论证预算;同时,所有被鉴别和量化的财政风险需要通过财政风险报表予以报告,并随预算文件一并呈递,风险报表覆盖影响政府收入和支出估算数的所有重要的财政风险类别。财政风险报表中阐述的风险可以是积极的,也可以是消极的,应尽可能予以合理量化,以便评估预算的可行性。

4. 充分了解“相机抉择”税收政策的优势和局限性。税收政策对于实现政府的宏观调控目标具有不可替代的作用,但税收政策对于某些方面的作用是有限的,而“相机抉择”税收政策甚至会造成经济的波动和风险的累积。在运用税收政策时,应充分了解税收政策的特点和作用,用其强,避其短,避免形成对税收政策的过分依赖或滥用。

5. 完善财政监督机制。监督主体从内部到外部,从政府到公众,多层次、多角度地对预算管理全过程实施监督。在内部监督方面,主要是监督预算编制和执行过程中财政法规、政策、制度的执行情况,监督财政资金运行、资金追加等程序是否合法、合规,监督财政机关内部各单位的财务收支管理。只有从制度上建立一种公开、透明、规范、高效的财政监督运行机制,才能发挥对预算管理全过程的预警、监测、分析、纠正功能,从而提高财政透明度。

【注】本文系上海市教委重点科研项目(项目编号:06ZS41)阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 王雍君.全球视野中的中国财政透明度:中国的差距与努力方向.国际经济评论,2003;4
2. 国际货币基金组织.财政透明度.北京:人民出版社,2001
3. 张美娥.财政透明度的国际比较与中国选择.西北大学学报(哲学社会科学版),2006;4