

进一步推进我国预算公开的思路与建议

财政部财政科学研究所 苏明 李成威 赵大全 王志刚

推进预算公开,有利于保障公民的知情权、参与权和监督权,加强对财政资金的社会监督;有利于促进党政机关厉行节约,推进反腐倡廉建设;有利于提高依法行政、依法理财水平,推进中国财政法制化进程。近年来,我国预算公开取得了积极进展,成效显著。但是,与社会公众的期望相比,预算公开还存在一定的差距,同时也暴露出一些问题和风险,需要认真分析,统筹把握,明确方向,采取有效措施,积极稳妥推进预算公开。我们认为,今后进一步推进我国预算公开改革需遵循五个基本原则,并提出五大政策建议。

需要遵循的基本原则

未来的预算公开改革需要把握五个原则:协同性原则、动态性原则、风险控制原则、责任分担原则、长效性原则。

我国预算公开改革刚刚起步,为实现预算民主和现代预算国家建设开启了一扇明亮之窗,“多米诺骨牌”效应将逐步显现。未来的预算公开改革需要把握以下五个基本原则:

一是协同性原则。预算公开和各类财政管理改革之间,预算公开和党务、政务公开之间,财政体制和政治体制、行政体制改革之间,需要同步推进,发挥协同效应。借用当前推进的预算绩效管理理念,预算公开也必须突出结果导向,让公众的期待和政府公开目标达成一致,不是因某一管理环节的不足而出现“短板效应”。预算公开的协同性还意味着预算公开绝不仅仅是一个部门之责任,也不能仅仅依赖于政府,它需要全社会方方面面的共同努力和付出。

二是动态性原则。预算公开需要依据经济、政治、社会形势变化等多种因素来把握,不能超越历史阶段,是一个动态最优的过程。这就意味着预算公开不可避免地会存在着阶段性特征、阶段性目标和阶段性措施,只要在实践中不断地进行调整和修正,将每一个阶段的预算公开工作都做到子阶段的最优,这些个最优阶段连起来也会形成一个整体性的动态最优路径。

三是风险控制原则。“凡事预则立,不预则废”,对于预算公开后可能出现的种种风险做出防控预案,采取一定的危机化解方法,及时准确公布信息、畅通公开渠道,避免社会谣言。政府部门尤其财政部门要有风险意识,做好各种准备,也不能过于担忧,毕竟人类社会面临的是一个充满了各种不确定性的世界,总会有一些事件不期而遇,但是我们有自己坚定的价值判断和选择。

四是责任分担原则。预算公开绝不仅仅是财政一个部门的责任,它是所有政府部门的共担责任。部门预算强化了部门的责任意识,预算公开将政府资金分配透明化,可能会诱发部门利益冲突,这就需要在事前界定好部门的公开责任,尽量做到“资金分配到哪里,预算公开到哪里”,避免出现推诿责任的不利局面。责任分担原则要求预算公开责任落实到每一个单位、每一个人。

五是长效性原则。预算公开在当前的体制环境下需要谨慎改革,否则会引起反复甚至倒退,因此必须建立一种长效机制来保证此项改革不会“人走政息”,而是成为一种常态性的工作,来切实保证广大纳税人的合法利益。这就离不开法治建设,需要强化相关法律尤其是《预算法》的立法工作,加强人大的监督职能,以切实保证预算公开能够长久有效地推进。

政策建议

五大政策建议:一是推进预算公开的法制化进程;二是变被动公开为主动公开;三是逐步拓宽预算公开的范围;四是深化预算改革,夯实公开基础;五是完善预算公开形式。

一是推进预算公开的法制化进程。预算公开必须依法进行,谁来公开、公开什么、怎么公开、不公开如何处理等都离不开法律制度的规范。可以说,完善立法,依法公开,既是世界各国预算

公开的普遍原则，又是其预算公开行之有效的经验之一。事实表明，依法公开还是化解不断加大的要求预算公开的压力向财政汇集的重要手段。因此，要加快建立健全预算公开的法律制度。

加强预算信息公开的法制建设，一般而言有两种路径：一种是单独立法，或以国务院令的形式制定预算信息公开条例；另一种是修改《预算法》，将预算信息公开的有关要求，在《预算法》中列示。从现实情况来看，我们认为较为理想的选择应该是将预算信息公开的基本要求放在《预算法》中列示，同时以国务院令的形式制定预算信息公开具体实施条例或办法。在《预算法》中需要着重明确预算信息公开的原则、公开和免除公开的基本范围、公开的方式、主体的责任以及其他的一些基本要求。

而在具体实施条例或办法中，需要对《预算法》的规定做进一步细化，包括：政府财政信息形成过程、披露方式和操作规则，财政预算、决算报告的详细程度及有关要求，相关惩戒及救济措施的具体规定等。这样既提高了公开的法律效力，又保证了公开的可操作性和灵活性。如果单独立法，不仅程序复杂，而且降低了灵活性，不符合循序渐进的原则，无法随经济社会形势的发展变化做快速调整，削弱了应对风险的能力。另外，还要做好保密法的修订，对保密规定与预算公开方面不一致的地方进行修订和界定，减少预算公开的法律障碍。

二是变被动公开为主动公开。主动公开是与依申请公开相对而言的。主动公开，是指财政部门根据法律规定的义务，积极主动地向社会公众公开预算信息。而依申请公开则是公众根据法律规定的权利向义务机关提出申请，由该机关向其公开特定的信息。依申请公开具有公开的被动性，公开信息的零散性和公开频率的偶然性等特征。而主动公开具有公开的积极主动性，公开信息的完整性，公开频率的经常性。由此可见，主动公开是实现预算公开制度化、法制化的必要途径。

要积极主动地履行预算公开的义务，就要充分认识预算公开的重要意义，增强预算公开的主动性。通过预算公开，让纳税人清晰地了解财政资金的去向，有利于增进人民群众对政府工作的理解和支持。各级政府公开财政预算，建立与纳税人的直接联系，主动置身于社会公众的监督之下，有利于保证行政权力的正确行使、提高财政资金的使用效率，提高财政管理的科学化和精细化水平。因此，各级政府及其职能部门应从保证依法履职、推进改革发展、密切党和政府与人民群众血肉联系的高度，充分认识预算公开的重要性和必要性，去掉思想包袱，回应社会关切，增强预算公开的主动性。

三是逐步拓宽预算公开的范围。逐步拓宽预算公开的广度和范围。预算公开要逐步涵盖以下信息：

- 1.收支信息。收支信息是政府预算中最主要的内容，是一国经济与社会选择在财政方面的反映。整个政府活动就是围绕着收支两个方面展开的。通过收入和支出的信息反馈，公众可以了解到政府的基本财政运行情况。

- 2.负债信息。为了使公众能够了解政府筹集资金与偿还债务的能力，并评估政府要履行现有的全部承诺所需的未来收入，披露有关负债和资产的充分信息至关重要。

- 3.绩效信息。传统的财政管理强调的是合规性，即公共资金的取得和使用是否符合规定。但政府活动的真正目的并不在此，而是如何最大限度地促进公共利益，为此有必要披露政府的绩效信息。

- 4.风险信息。政府承担的风险是指政府决策层次的风险，与政府职能及其政策目标紧密联系在一起，如政府发行公债的风险、给企业融资提供担保的风险、以及金融机构不良资产在一定条件下汇聚到财政的风险等等，诸如此类的风险都是与政府作为公共主体的职能及其具体政策目标有关。

四是深化预算改革，夯实公开基础。良好的预算管理水平是预算公开的坚实基础。要通过深化预算改革，使预算公开建立在坚实的制度管理基础上。

第一，实行全口径预算。理顺政府财政与主管部门的工作关系，对现有资金予以归并整合，将财政预算安排的资金全部纳入部门预算之中，建立规范的政府间转移支付制度。一是要清理压

缩专项资金，除法律有特殊规定确需保留的专项资金外，一律调整为不指定具体项目的财力性转移支付补助，由下级政府结合自身财力，统筹安排使用。二是对能够确定额度、相对固定的补助资金，要提前下达，以满足下级政府预算编制的时间要求。三是对暂时无法确定额度的，要预计最低限额，提前通知下级政府，提高下级政府预算的准确性和部门预算的到位率，缩小预算与决算之间的差距。规范上下级政府间结算制度，上级政府主管部门一律不得直接对下级政府对口部门补助资金，所有政府间转移支付性资金必须通过两级财政结算办理，以免造成预算内容不完整，预算与决算不对应的问题。

第二，调整预算编制周期。为了解决预算编制简单粗糙带来的各种问题，需要延长预算编制时间，调整预算编制周期，在每年财政决算完成后就着手次年的预算编制工作。提早编制预算，留有充分时间，这样既有利于提高部门预算编制质量，也有利于推进人大对预算审查从程序性向实质性转变，从而提高预算的透明度，保证预算资金分配的公开、公正、公平。

第三，建立绩效评价体系。结合各地实际，绩效考评的主要内容应包括：绩效目标的完成情况，资金的使用情况和财务管理状况，部门为完成绩效目标采取的措施等。绩效考评应采取定性和定量相结合的方式。绩效考评的方法应采用比较法、因素分析法、公众评价法以及成本效益分析法等多种方法。

另外，还要加快推进相应配套改革：

1.深化预算制度改革。其主要内容包括完善政府预算体系（四大预算），实施中期预算框架，推进预算绩效管理改革。此外还要逐步实施零基预算，零基预算要求有科学、合理的定额体系和开支标准，实行标准化的定员、定额。在制定定额标准时要考虑如下两方面因素，即定额要反映部门的全部可支配财力；定额标准的制定要切实可行，既要体现行业差别，同时又要简化科学，便于操作执行。

2.通过进一步深化财税体制改革，初步建立起以税收为主，少量必要的政府收费为辅的政府财政收入体系。同时，建立有效的非税收入征管体系，保证非税收入应收尽收，确保资金的及时足额入库。

3.继续推进预算执行制度改革。全面实行国库集中支付制度；扩大政府采购范围和规模，从源头上预防和治理腐败，保证财政资金的使用符合部门预算的规定。

4.加快推进政府会计改革。自20世纪80年代以来，伴随着新公共管理运动的兴起，世界许多国家掀起了政府会计改革的浪潮，主要表现引入权责发生制会计。我国政府会计长期以来一直强调预算控制，基建资金和单位经费分割管理，并以收付实现制为主，使得负债反映不全、资产价值不实，会计信息缺乏完整性和真实性，对此，适时引入权责发生制、合并单位预算会计和基建单位会计，建立我国的政府会计准则，完善我国政府会计及报告制度，与国际接轨。五是建立和完善公民参与机制，使社会各界更及时、更有效地参与预算编制和监督的全过程，充分反映对财政支出的公共选择。

五是完善预算公开形式。预算公开的形式要尽可能用通俗易懂的语言、形象生动的图表、详实准确的解释来表述，以方便人大代表理解、审议和社会公众了解、监督。由于在预算信息公开和监督过程中公众作为信息的受众和非专业人员，始终处于劣势地位，这就需要各级财政部门发挥作用，利用其专业性和监督权，保证信息的可靠、可信、可读，以保障公众顺利实现公共参与和民主监督。要积极开发实用性的电子政务公开系统与平台，实现“傻瓜化”查询、阅读和下载。要减少财政专业术语使用，完善预算报告内容。在公布财政预算信息时一并公布编制说明，在其中增加图表，加强解释和注释，做好信息的解读。在正式的预算报告和预算表格之外，公布编制说明，用活泼生动、通俗易懂的文字、图表加强解释和注释，做好信息的解读。同时，可以通过网站、新闻发布会、编印财政通俗读物等形式，努力使财政预算更加贴近百姓生活。尽可能做到让公众通俗易懂，方便公众从预算数据的字里行间解读国家方针政策、政策导向和项目支持重点。另外，要做好预算知识的普及和宣传工作，可以通过举办知识展览、下发宣传资料、开展新闻媒

体宣传等形式，提高公众的阅读预算报告的能力。

中央部门预算公开要制定统一的“国家标准”，明确中央部门每年预算公开的时间、格式（即部门预算中必须公开哪些内容）、等级（在类、款、项三个预算等级中，哪些项目必须公开到哪个等级），并制定相应问责措施和罚则。这个标准可由国务院或全国人大主持制定，应具有相当的权威性和效力，在一定时期保持稳定，并向社会公开。职能部门可以按照统一标准，对各部门的预算公开工作进行科学评价，对不同部门的工作进行比较分析，并就未达标准及违法违规行为追究有关人员责任。同时，专业机构、媒体和社会公众可根据这个标准，对各部门的预算公开工作予以密切关注和严格监督。地方可以借鉴中央部门预算公开“国标”，制定地方政府及其部门预算公开的“国家标准”。