

提高财政透明度应循序渐进

■白景明

当前不少人强烈要求公开财政收支,让所有公民都知道每一笔财政资金的去向、所有财政政策的制定过程。这种愿望是可以理解的,也有理论依据。但是必须冷静地看到,提高财政透明度绝不仅是一个资金管理问题,而是一个触及行政管理模式变革和国家权力实现方式转变的大问

题。研究如何提高财政透明度有两方面问题必须考虑:一是提高财政透明度的外部条件如何,二是提高财政透明度有可能会引发什么后果。从这两个视角出发分析问题,笔者认为,目前我国提高财政透明度应循序渐进。

第一,相关法规还不配套。财政

信息本质上是国家各项活动的资金表现。换言之,财政收支信息全部细化公示,等于是把国家的所有行为公示社会。如果这样做,那么,首先就要修改《保密法》。财政收支,特别是支出,如果公示的程度达到项级科目,从数字上人们就可以推断出所有政府活动的细节。倘如此,《保密

育实践活动的部署,财政部门要深入开展学习大庆精神教育活动,把大庆精神深深植根于机关文化元素中,使之成为干部职工高度认可的价值取向和精神力量。学习和弘扬大庆精神,就是要突出科学理性思维和改革创新实践的特色,在精神状态、思想观念、服务意识、素质能力等方面有所提高。

与开展社会主义核心价值体系学习活动紧密结合。建设社会主义核心价值体系,是机关文化建设的重要内容。开展社会主义核心价值体系学习活动,就是要坚定马克思主义的信仰、社会主义的信念、对改革开放和现代化建设的信心、对党和政府的信任,使核心价值体系的基本内容,即马克思主义指导思想、中国特色社会主义共同理想、以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神、社会主义荣辱观,真正成为

各级财政部门党员干部的实际行动。

与建立学习实践科学发展观长效机制紧密结合。学习实践活动具有阶段性特点,科学发展观的学习实践却没有止境,创新有利于科学发展的体制机制没有止境。要建立学习实践的长效机制,使之常态化,就要与机关文化建设紧密结合,通过经常性地开展“回头看”,看一看学习实践活动期间已经整改的问题,是否已经用制度机制的形式加以巩固;看一看各类专项资金管理办法,是否已经逐项、逐条进行梳理,及时修订完善;看一看各项中长期整改任务是否做到了抓紧抓实,按时限整改到位。同时,认真落实已经完善的规章制度,实现用制度管人、管事、管根本、管长远。

与开展形象建设活动紧密结合。要按照“内强素质、外树形象、上抓一流,下抓管理”的总体要求,以“服

务大局、精通业务、勤政务实、廉洁奉公、谦和文明”为主题开展新时期财政干部形象建设活动,使二十字主题成为大家日常工作的职业操守和行为准则。进一步加强领导、完善制度、活化形式、丰富内容,客观公正地树立开展形象建设活动的典型,进一步激发财政干部积极进取、奋发向上,自觉维护财政部门良好形象的积极性。

与推动财政重点工作紧密结合。要坚持做到两手抓、两手硬,确保业务工作和文化建设互不耽误、互相促进。尤其在国际金融危机形势下,更需要全体财政干部团结协作、同心同德、奋发进取、攻坚克难,以只争朝夕的精神,采取超常规措施,千方百计增收节支,圆满完成各项工作任务。

(作者为黑龙江省财政厅厅长)

责任编辑 刘慧娴

法》的权威等于被否定了。比如《保密法》明确规定部分科学技术活动要保密,但一般预算科目内科学技术类中的项级科目有“专项科研试制”、“重大科学工程”等内容,这些科目对应的支出一旦公示,等于是把科技的核心内容和进展情况公布于众。正是受《保密法》的影响,有关政府职能的各项法律都没有明确说明什么活动可以公开、哪些不公开。因此,各级政府、各个部门的政务决策和政务活动很多都未公开报道,大量的党政文件和司法文件都被划定了密级。可见,财政收支全盘公示与这种制度特征明显是高度逆反的。

第二,行政管理基本制度与财政信息全盘公开尚有较大矛盾。行政管理基本制度体现的是公共产品供给决策机制和公共管理领导者产生机制。如果这两方面的民主化方式是直接由公众来决定,那么,财政收支信息自然要全盘公开,因为直接由公众决定的事花多少钱自然要让每一个人知道细节。但假如这两方面是间接民主,那么,财政透明度自然要低些,因为重大公共产品供给决策不是由公众直接决定的,公众自然难以判断清楚支出的合理性。当然,这并不是说在采用间接民主的条件下,财政信息全盘公开没有合理性,而只是说间接民主背景下财政信息公开需要较多的配套条件。西方国家财政透明度较高,主导性成因就是直接民主,社会公众的公共产品需求偏好可以通过投票选举领导人来表达、来落实,同时公共产品供给决策也要经过议会详细论证,而这一过程,也是预算的争论、审批过程,所以财政收支最后一定要向所有公民细化公布。我国公共产品供给决策由行政管理部门根据法律、法规和人民意愿做出,与之相对应,各级政府和检察院、法院

也只向人大详细报告各项政务计划和具体执行情况。国家预算编制是把这些决策落实在资金配置上,服从于各类国家机构的工作规划和制度要求,因而也只能向人大系统报告详尽的支出安排。换言之,如果我们把间接民主条件下的决策程序和决策执行全盘公开,那么,财政收支相应就可以全盘公开。然而现实是我国的行政管理体制改革还未走到这一步。假如这种条件下财政收支向所有人公布到项级,那么,所有国家机构就必须把工作规划全部细化端出,倘如此,就要先对整体管理模式做大的改革。

第三,思想认识过于混乱。当前我国正处于社会福利体系重构期和公共管理模式转变期。此时,社会各界对财政收支高度关注,众说纷纭,主流意见是要求政府提供更多、更好的公共产品并同时减轻税费负担。公共福利和公共管理在各国都是争论最多的话题,人们站在各自的立场、从自己的感受出发提出多种不同的观点是常见的事,但问题是做出判断要有相对合理的基本理念做支撑,特别是专业人员的观点更要有合乎逻辑的理论基础做支撑,如果专业人员也是就事论事、凭个人感觉提观点,那么,全社会的思想意识就会处于混乱状态。现在我国突出的问题就是关于财政问题的评论和研究在基本理念上产生了明显逻辑不顺的偏差,而且恰恰又是这种带有偏差的理念一定程度上左右了普通公众的认识。比如很多学者强烈呼吁减税增支,这种观点理论上站不住脚,实践上也行不通。这种思想认识与基本理论上的偏差,究其根本反映的是高速增长带来的财富规模急剧膨胀使人们产生了强烈的快速致富意愿,大家陷入了既不交税又可得到更

多公共服务和私人物品的矛盾百出的思维困境,而此时政府在处理效率和公平关系上恰好还未找到相对平稳的措施体系。在此背景下,如果我们公布所有财政信息,那么,极有可能出现的情况就是人们把自己个人利益是否最大化满足当做判断政府收支优劣的唯一标准,从而引起无数种基调不一的争论和指责,这在一定程度上会动摇公众对改革的信心进而对公共管理合法性产生怀疑。

第四,财政信息质量欠佳。如果财政信息不准确、不系统、不连贯,那么,公布所有财政信息就会引起误解。我国正处于改革过程中,尽管公共管理模式和预算管理模式已经发生了实质性重大转变,但财政信息的完整性、准确性、连贯性仍很不足。首先,政府预算本身就不完整。我国的政府收支包括税收、非税收入、全社会保险资金、政府外汇储备和公共部门收益五大类。从理论上讲,所有政府收支都应纳入预算管理,只有这样政府意志才会被集中统一地落实。然而现实是社会保险基金和绝大部分公共部门收益脱离预算管理,纳入预算管理的资金被分为一般预算资金、基金预算资金和国有资产收益三类,非预算管理资金占政府总收支的规模近40%,基金预算资金和国有资本收益基本上属于不能统筹安排的地方财力和部门财力。这种格局派生的结果是政府的钱究竟用在了哪一方面、投入重点是什么根本无法说清。概言之,预算管理不完整本质上就是政府资金没有依照统一的制度来运作,从而也就使政府资金失去了统一的收支说明基础。其次,财政统计体系不健全。我国的财政统计存在两个突出问题:一是多种科目设置体系并存,造成统计数据完整性不足。我国政府管理的资金分为一般预算资金、政府性基金、国有

资本经营性收益、社会保险基金和债务资金五大类,且有不同的科目设置体系,收入科目体现的是资金来源,支出科目反映的是支出结构。问题在于同一支出项目在不同类别资金的科目体系中不仅口径不同,而且有时指标名称也不同,这使得人们很难汇总计算各项支出的总体情况,更难以统计出各类支出中各个分项的支出总额。二是我国现行的财政统计基本上是年度财政资金统计,反映的是当年收支状况,至于政府资产究竟有多少,没有相对完整的资产统计。近年来虽然我国进行了行政事业单位资产核查,但所得出的数据主要反映的是经常性支出形成的资产,并未覆盖所有政府资金支出形成的资产。我国政府支出的特点是资本性支出比重较高,比如基金支出和债务支出形成了大量资产,同时,行政事业单位资产收益究竟如何核算、统计也是一个尚需解决的问题,造成的后果是大量行政事业资产收益脱离预算管理。正是由于上述情况的存在,在政府支出合理性问题上,人们的争议异常激烈,往往是在数字口径不统一的前提下相互指责。可见,在这种条件下如果把财政信息全盘公开,那么,情绪化的猜测和指责难免扩大化。

显然,财政收支全盘透明是有条件的,如果条件欠缺,硬要透明,结果可能是引起与财政透明目标背反的社会后果。当然,这绝不是说我国不应该提高财政透明度,而是说要在逐步创造条件的基础上循序渐进提高财政透明度。为此,似可考虑研究解决如下几方面问题:

第一,加大宣传力度,引导全社会树立务实的财政观。提高财政透明度势必引发社会各界热议政府收支。从世界各国经验看,使人们树立务实的财政观,是公布财政信息后不

致引起公众强烈抨击的前提。换言之,公布财政信息本身不是问题,重要的是人们能否正确理解财政信息。要提高财政透明度,首先应该向全社会不厌其烦地讲明高福利势必连带高税收、政府支出不可能每一分钱都达到边际效益最大化,政府要为消费者提供范围宽、质量高的公共服务不增加税负是不可能的,西方国家走向福利国家道路的过程就是宏观税负从20%升至近40%的过程,支出效益最大化只能是渐进而不是绝对。只有公众接受了这种财政观,逐步全盘公布财政信息才不致引起非议。因此,有必要强调,在处理财政透明度问题上,千万不能低估理念的作用,要认识到政府收支绩效评价是一件主观性很强的事情,而理念恰恰是左右主观性的基本因素。

第二,似可全盘公开财政制度。目前我国已经公布了大量的财政制度,受到了社会公众的普遍赞许,也方便了企业和个人的投资决策。然而应当承认,现在各级政府仍有一些涉及财政决策程序和运行状况的财政制度未向社会公布。要提高财政透明度,特别是要增加财政数据公布数量,不公布制度是无法使人正确认识数据反映的政策倾向和决策机理的。从另一角度看,财政政策和管理合理性至为突出的表现是财政制度,公布这些制度就等于说明了为什么收支是这样一种状况而不是另一种状况。

第三,完善收支预算论证。提高财政透明度而又不会使人们误解政府意志,关键的问题是公布出来的制度和数据能让公众承认政府决策是科学、民主的,而要取得这种效果,不改进行预算论证过程几乎是不可能的。2000年之后,我国预算编制的合理化程度大大提高,但应当承认,收

支预算的准确性和时效性确实还有待提高。有必要真正引入预算的专业论证机制。具体说就是在项目预算编制过程中引入专业技术团队详尽论证项目必要性、支出标准、支出结构和支出绩效,同时也要借助专业技术团队论证基本支出中的定员、定额标准。西方国家预算准确度和公众满意度较高,主要原因就是各类支出项目的预算编制是以专业技术团体的中、长期研究成果为支撑的,无论是政府还是国会议员,所提出的预算建议,都以专业技术团队的研究成果为依据。可见,要提高预算透明度,应先提高收支预算编制民主性、科学性。否则,全盘公布收支数据,很难使公众对政府执政能力有一个冷静的判断。

第四,财政支出功能性分类可公布至款级数据。财政支出功能性分类本质上是政府职能的细化列示,年度支出功能性分类状况反映的是当年各级政府的具体行政活动。目前我国财政支出功能性分类分为类、款、项三级。其中类级反映的是政府职能主要类别支出情况,款级体现的是两大类支出结构。就我国现行的制度框架看,公布款级支出数据基本上也就完整说明了政府所作所为。有必要指出,如果公布一般预算支出中的款级数据,相应也可把基金预算支出中的款级数据公布,以便于公众综合评价政府支出。功能性支出中的项级数据可选择部分公开,全部公开目前条件不成熟。主要是因为现行项级数据与经济性分类数据有一定交叉,且项级科目数量过多,全盘公开反倒可能引起歧义。

(作者为财政部财政科学研究所副所长)

责任编辑 赵军