

美国治理腐败为何从预算开始

——读《美国进步时代的启示》

杨光

19世纪末的美国,腐败横行,假冒伪劣商品泛滥,重大灾难屡屡发生。愈发尖锐的社会矛盾最终促成一场变革,预算成为了重要突破口。预算绝不仅仅是简单的数字汇总问题,而是关系到民主制度行使的大问题。没有预算的政府是“看不见的政府”,预算改革的目的是要把一个“看不见”的政府变为“看得见”。只有“看得见”,人民才能进行监督。在这个意义上,预算可以说是一种对政府及官员“非暴力的制度控制方法”。

王绍光先生所著的《美国进步时代的启示》一书介绍,一个旨在推动纽约市预算改革的行动始于1905年。三年后,纽约市推出了美国历史上第一份现代预算。当时这份预算还很粗糙,只有市政府的四个主要部门制定了分类开支计划,以后几年,纽约市的预算工作日臻完善,预算改革的成功很快在全国铺开。到1919年,美国已有44个州通过了预算法;1929年,除阿拉斯加州以外,所有的州都制定了自己的预算法。

为何预算能够有效治理腐败,书中是这样解释的:它是一个关于未来政府支出的计划,而不是事后的报账;是一个统一而详尽的计划,包括政府所有部门的开支、列举所有项目并对它们进行分类;对计划中的每项开支都要说明

其理由,以便对开支的轻重缓急加以区别。没有列支的项目不能开销,列支的钱不得挪作他用;计划必须得到议会的批准,并接受其监督;预算内容和预算过程必须透明。看似不起眼的预算改革对美国民主制度的建立产生了巨大的影响。它第一次将各级政府支出细节展现在阳光下,有效地遏制了腐败,改善了政府与民众的关系;同时,预算改革也在加强政府内部统一集中领导机制、提高政府整体运作效率、造就更加强有力的政府方面发挥了重要作用。在这个意义上,预算改革对缓解美国社会矛盾功不可没。

在作者看来,这样的预算制度完全可以借鉴到我国。公共财政制度作为国家政治体制最重要的组成部分,其重要性不亚于选举制度、政党政治、议会制度和舆论监督制度。此外,从收入和支出两方面改革公共财政,对于遏制腐败、加大政府透明度、调节收入分配、缓解社会矛盾和增强国家治理能力有着重要意义。在当下我国建立现代财政制度,这些要素都已具备。

看完此书,我一直在思考这样一个问题:对于在美国运作有效的预算制度设计,能否简单地采用“拿来主义”?答案是否定的,但努力目标是明确的。

楼继伟部长在谈到我国如何建立现代财政制度时提到,要建立全面规范、公开透明的现代预算制度,建立健全有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系,调整中央和地方政府间财政关系,建立事权和支出责任相适应的制度。将预算制度放在第一位,正说明其重要性和紧迫性。2015年正式实施的新预算法迈出了我国预算改革的步伐,尽管一些条文有待细化,但这已是跨越性的一步。预算制度改革必然会触及到各部门既得利益,推进改革无异于政府革自己的命。税收制度的背后实际上是中央与地方的收入盘子固化,如果全面的预算公开都很难做到,监督难以实施,也就无法保证政府花的每一分钱都是对纳税人负责的。因此,建立全面规范、公开透明的现代预算制度,首先是要破除利益共同体,接下来的改革才能较为顺利地进行。

美国人曾经说过,腐败不是人品问题,而是制度问题。只要制度存在漏洞,腐败的出现是必然的。不管惩戒力度有多大,效果都不会明显。因此,要降低腐败出现的可能性,必须从建立良好的制度做起。

(作者单位:中国财经报社)

责任编辑 黄悦