

渐推渐进的阳光财政进程

马蔡琛

预算公开与阳光财政建设既是国家治理体系和治理能力现代化的基础和重要标志,也是现代民主法治社会中建设责任政府之攻坚利器。如果从上世纪90年代末期风起云涌的审计风暴算起,我国预算公开和阳光财政建设已然走过了十多个年头。从早期的各级财政部门讳言预算公开,到今天预算公开已然成为常态现象,一个公开透明、科学规范、廉洁高效、完整统一的现代财政预算制度体系的总体轮廓和基本框架,已呈现得越来越清晰。仅仅从预算公开纵深推进的速度而言,在这十多年间,我国无疑可以算作预算公开推进速度最快的国家之一。

预算公开和阳光财政建设的主要成就

(一)初步构建了推进预算公开与阳光财政建设的法律法规体系

早在2007年1月,国务院制定通过的《政府信息公开条例》中就明确要求:县级以上各级人民政府及其部门应当各自职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容,并重点公开财政预算、决算报告等政府信息。为贯彻落实国务院的条例,财政部相继制定了《财政部政务公开规定》、《财政部机关政府信息公开实施暂行办法》、《财政部关于进一步推动地方财政部门政务公开工作的意见》、《财政部政府信息公开目录编制办法及格式》等一系列规章制度。各级地

方财政部门也结合自身特点和社会公众诉求,制定了各具特色的财政预算公开的制定规定。

2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出了“实施全面规范、公开透明的预算制度”、“探索推进国有企业财务预算等重大信息公开”等具体要求,从而突显了阳光财政建设的现代政府理财观。2014年8月,经由全国人大常委会审议修正的新预算法中,共有8处涉及到“公开”的字样,重点就预算公开的范围、时间等做出了具体规定。尤其是对于部门预算公开提出了更为明确的要求,“经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表,应当在批复后二十日内由各部门向社会公开,并对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明。”我们有理由相信,随着“一个部门一本预算”这一厚厚的部门预算账本面向全社会的公开,我国预算公开与阳光财政的进程将会进入一个加速发展的新时期。

(二)财政部门主动公开政府预算的意识日益加强

2009年10月,广州市财政局在其网站上公布了广州市全部114个政府部门预算,广州作为中国内地城市中第一个在网络上将政府“账本”公之于众的样本,发挥了重要的先锋表率作

用。七年多以来,在中央和地方各级财政部门中,主动公开政府预算的意识不断得到加强,预算公开日益成为一种常态现象。

就全国层面而言,2009年首次公开了经全国人大审查批准的中央财政收入、中央财政支出、中央本级支出、中央对地方税收返还和转移支付等4张预算表。2010年,经全国人大审查批准的中央财政预算12张表格全部公开,内容涵盖公共财政预算、政府性基金预算和国有资本经营预算。2010年在报送全国人大审查部门预算的98个中央部门中,有75个公开了部门预算。2011年5月,国务院办公厅发布了《关于进一步做好部门预算公开工作的通知》,提出了进一步提高认识,加强对部门预算公开工作的组织领导;加快部门预算公开进度,扩大公开范围;规范预算管理,为公开工作创造条件;积极回应公众关切,做好宣传解释工作;加强对部门预算公开工作的统筹协调和督促检查等具体的工作要求。

(三)全社会关注预算公开的氛围正在有序形成

如今,在百度搜索引擎上检索“预算公开”的关键词,可以找到的相关记录竟然能够达到1030万条,这是一个非常喜人的进步。在某种意义上讲,这表明一个全社会都来关注预算公开的良好氛围正在有序形成。概括起来,这种趋

势具体呈现出这样三个方面的特点：

一是对于预算公开资料的解读，从以官方解读为主体走向了社会公众和新闻媒体的全方位解读。这些年来，不仅在每年两会期间，财政部新闻发言人和主要领导针对新闻媒体、社会公众、网友朋友们关注的财政预算问题，做出了详细地回应与解释，而且在历年两会期间，对于作为“国家账本”的政府预算，专家学者、新闻媒体、社会公众都给予了高度关注，一种全社会都来关注政府预算公开的氛围显得越来越浓郁。

二是对于预算公开的关注，从一般公共预算走向全口径预算。这些年来，除了对于一般公共预算收支的关注与监督不断得到强化之外，对于政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算、政府性债务预算的关注日渐加强。从未来发展而言，后面的四种预算也是在预算公开进程中，需要加以着力提速与不断细化公开内容的重要领域。

三是对于预算公开信息披露的要求，从主要关注预算合规性信息，走向更加关注预算绩效信息。追求效率是人类生活的永恒主题。20世纪下半叶以来，现代预算体系的变迁，呈现出从传统的强调合规性监督的控制取向，走向突出资源配置效率的管理取向，这也是市场化进程中的我国预算改革所应体现的总体方向。通过绩效结果与预算资源配置结构的正向激励机制和反向惩戒机制，在进一步提升公共资源使用效果的同时，探索建立绩效评价结果公开机制和有效的问责机制，将有助于推进阳光财政体系的建设和完善。这一点也成为近年来全社会关注预算公开的焦点所在。

预算公开与阳光财政建设的未来展望

近十多年来，我国公共预算改革最为动人心弦的成果，就在于找到了一条推进预算科学化、规范化、公开化、法

治化的新路。这条新路上最为醒目的路标就是——预算公开和阳光财政。展望未来，我们可以考虑从以下几个方面，进一步纵深推进预算公开和阳光财政建设的制度建设。

一是按照“预算规范管理与预算公开并重”的逻辑路径，加快推进预算公开的进程。在某种意义上，预算公开确实是一个“知易行难”的事情。各级政府部门之所以对于预算公开往往心存疑虑，主要原因之一就是当前的财政预算管理，确实存在着一些不够规范的方面，预算资金的使用效率也有待提升，距离“依法用好百姓钱”的政府理财目标还存在着一定的差距。当然这不应成为拖延预算公开的借口，但就预算公开的效果而言，在呼吁倡导预算公开的同时，加速推进预算管理的科学化、规范化、精细化水平，无疑更加必要，也只有这样，预算公开的正能量效果才能够得到更为充分的体现。

二是加强对于有二次预算分配权的部门以及“其他支出”项目的预算公开与精细化管理。受计划经济的历史惯性影响，在我国现实预算管理中，还存在着一些具有二次预算资金分配权的部门。其中，较具代表性的就是各级发展和改革委员会每年所掌握的数千亿元的“切块资金”，这些被媒体戏称为“口袋预算”的发展性支出，其具体分配依据何在？资金使用效果又如何？相应的监督和奖惩机制是否完善？即使是政府财政部门也难以详细过问，社会公众更是不甚了解。然而，政府预算管理的权能是不容肢解的，这是现代国家财政管理的通例。因此，需要加强对于这些“口袋预算”分配、使用、绩效评价的预算信息公开，使得这些容易固化为部门权力的资金，能够真正运行在公共财政的阳光之下。在财政支出的功能分类下，作为类级科目有一个“其他支出”，在教育、科技等类级功能支出之下，也均有

相应的“其他支出”科目。但是这些“其他支出”的具体项目安排、确定依据、具体使用绩效等，却均不甚明了。在未来的预算公开攻坚克难阶段，对于这一类社会公众广为关注且容易成为滋生腐败温床的“其他支出”，仍旧需要进一步加大预算精细化管理和预算公开的力度。

三是结合权责发生制政府综合财务报告的改革，构建“五本预算+三套报表”的预算公开体系。党的十八届三中全会通过的《决定》中明确规定，“编制全国和地方资产负债表”、“建立权责发生制的政府综合财务报告制度”、“探索编制自然资源资产负债表”。因此，就我国预算公开的未来发展来看，不仅应该包括新预算法规定的一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算以及实践中存在的地方政府性债务预算，还应该逐步公开全国和地方资产负债表、政府综合财务报告和自然资源资产负债表，逐步形成一个涵盖“五本预算”加“三套报表”的预算公开体系。

四是加大对于违反预算公开规定的处罚力度，建立预算公开的违法违规问责体系。在新预算法第九十二条中，针对预算公开的违法行为做出了明确界定：各级政府及有关部门未依照本法规定对有关预算事项进行公开和说明的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员追究行政责任。第九十六条进一步明确“违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”这使得建立预算公开违法违规的问责体系，变得更加有法可依。也就是说，违反预算公开的法律规定，将会追究相应的行政责任甚至刑事责任。因此，有必要进一步加大对于违反预算公开规定的处罚力度，逐步建立预算公开违反行为的责任追究问责体系。□

（作者单位：南开大学经济学院）

责任编辑 李燕