

以多层面改革打造透明预算

□于长革

预算信息准确、及时、全面地披露，是保障公民知情权、参与权、表达权、监督权的前提，更是人大对政府预算实现有效审议的关键。党的十八届三中全会明确提出，要改进预算管理制度，实施全面规范、公开透明的预算制度。透明预算改革，是公共预算制度改革的核心内容之一，切实需要从政府、人大、社会三个层面共同发力，从具有可行性、可操作性的环节着手，先易后难，逐步推进。

首先在政府层面，要在改进预算编

制方法的基础上，实施全面规范的预算公开制度。

一是实施全面规范的预算公开制度。重点是加快推进预算全面、真实、具体的公开，使人大代表和公众能够及时、便捷地获取预算信息。建立健全预算信息公开主体体系，预算信息公开主体有权公开预算信息，更有义务公开预算信息，并且必须对所公开的预算信息的法律后果负责。预算信息公开的对象要真正做到全覆盖，在民主社会和公共财政体制下，使用财政资源的机构要向包含社会公众在内的所有委托者公开预算信息。预算信息公开的内容应充分满足决策和监督的需要，主要包括：指导

政府财政活动的方针政策和相关法规；预算的编制依据说明；预算在人大会议上的通过情况；以政府预算为核心的全部政府收支，包括一般预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算；预算执行情况说明，包括政府预算和部门预算年度执行中的具体财政收支数据，以及财政超收资金使用和预算调整等；政府特别是地方政府的债务信息，包括债务的规模、结构、使用方向、使用效益、偿债计划、政府的偿债能力、债务风险等信息。切实加强预算信息公开的载体建设，预算信息公开除向上级委托者报告和向公众公告两种基本形式之外，还可以通过举行新闻发布会、听证会、咨询会等形式向社会公告预算信息。另外，政府及各职能部门要高度重视开发利用互联网渠道。二是进一步深化预算编制改革。扩大政府预算编制范围，各级都要建立包括公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算在内的全口径预算编报体系。编细项目预算，每个发展性项目都要把所需物质和劳务投入量、依据相关定额计算的资金（经费）需要量以及相应的绩效目标、绩效指标等在预算中列明，并细化到经济分类的“目”级科目，达到可审核、可监控、能够直接支付的程度。加强预算准备过程。要提前预算准备工作开始的时间，整个预算编制周期至少一年时间。向人大呈报审议的预算文件中，应至少包含1份未来年度宏观经济展望、1份财政政



策目标报告书、1份准财政活动报告书以及1份尽可能量化的关于政府财务风险的报告书,以便于人大代表讨论和审查。参照发达国家的经验,在年度预算之外逐渐试编中期滚动预算,用于表明未来若干年度中政府的财政趋势或者政府努力的方向。进一步完善预算草案编报格式规范,丰富预算报告的内容和形式,使预算报告呈现出更全面、更详实、更细化、更直观、更易读的特点。在今年的“两会”上,财政部提交给人大代表的彩图板《政府预算解读》便是一个很好的开端。

其次在人大层面,要在进一步落实人大预算监督权力的基础上,建立预算实质审查制度。

一是加强法制建设。要尽快修改《预算法》及《预算法实施条例》等相关法律法规,使预算审批制度的法律依据更加充分、具体和规范,以程序来保障人大的预算审批权。二是加强人大自身建设。根据现实需要,可考虑将财经委员会的预算审批职能划出,设立预算委员会,作为人民代表大会的一个专门委员会,组成人员为专职人大代表,应具备相应的财经、法律知识。在预算提交人民代表大会审查批准程序中,预算委员会要提前介入政府预算编制。同时,借鉴市场经济国家的经验,可考虑在立法监督机构中,以各级人大常委会预算工作委员会为基础,吸收一些精通财政、审计、财务的专业人士,作为预算工委审议政府预算的参谋助手,尝试建立政府预算管理研究的专家咨询机构。这个专家库应该包括财政预算部门的专业人士,但主要应由来自大专院校、科研院所等非官方色彩的专家组成,以避免具有过多部门色彩,由这些专家学者协助预算工委来监督和管理政府预算。三是适度延长预算审议时间。部门预算改革以来,预算编制越来越细化,预算报告的篇幅也随之大幅增加,每个部门

都是一大本。而人代会的会期基本保持稳定,人大代表审议预决算报告的时间一般都是两三天,看都看不完,更谈不上认真审议。因此,要适当延长人大对政府预算的审批时间,使人大代表能够对预算内容进行充分的审议,提高人代会的实际监督效果。四是赋予人大代表以预算案修正权。所谓预算案修正权,是指有权机关或人员按法定程序对本级政府提交的进入审议程序的预算草案要求进行修改的权利。这也是法定主体所享有的一项宪法性权利。赋予人大代表以预算案修正权,可以实现对公共支出的有效控制和监督,也是实现人大预算审查监督由程序审查转向实质审查的重要举措。五是建立单项表决制度。人大代表在审议政府预算时,常常会陷入这样的尴尬:政府提出的整体预算中有一部分项目预算是合情合理的,但也有一部分项目预算是不合理的。但由于预算审议投票采取整体的、一揽子表决,一些人大代表便左右为难——若投赞成票,无疑意味着自己不赞同的项目预算将会搭便车通过;若投反对票,又意味着自己赞同的项目预算会受到牵连。有鉴于此,建立预算单项表决制度就显得尤为必要。

再次在社会层面,要在扩大社会公众预算参与度的基础上,建立健全预算管理的公共选择机制。

不管是预算直接民主还是预算间接民主,离开了公民的参与就没有预算民主可言,也不能够体现公众意愿。换言之,只有公民真正地、充分地参与预算决策过程,公共预算才能够充分体现公民意愿,才能够真正实现透明预算。一是积极推进公民参与式预算。公民参与式预算是一种民众能够决定部分或全部可支配预算或公共资源最终用处的机制和过程。对于政府部门来说,将公民包含到政府预算过程中,要实现的目的主要有两个:一个是将政府的预算

决策传递给公众,另一个是将社会公众吸纳到政府的决策制定过程之中。而参与政府预算的社会公众,在表达个体需求、实现自我利益的同时,其公民精神与公民能力也会得到很大的提高。2006年以来,哈尔滨、无锡和温岭等地尝试实行了公民参与预算,在预算的制定、执行和监督过程中,有序组织人大代表和社会公众广泛参与,通过民主恳谈等形式为基层人代会审查预算服务,把预算审查监督同民主实践有机结合起来,走出了一条透明预算和民主预算的新路子。实践证明,公民参与式预算有助于确保公共资金用于公共目的,用于解决公民最关心的问题,从而提高公民对政府的信任。有条件的地方可以本着先行先试的原则,通过试点逐步推开公民参与预算,将其打造成一种基层透明预算和民主预算的有效形式。二是探索实施预算听证制度。听证制度源自于英国普通法上的自然公正原则,是指在做出影响他人权益的决定前,应当听取利害关系人意见的制度。听证制度对于公共决策的效用主要体现为公开透明、公众参与、公正平等、理性选择、合法高效。作为一种程序民主,预算听证是指政府财政机关在制定预算调整尤其是预算追加方案时,赋予利益相关人表达自身利益的权利和机会,并将这种利益表达作为预算是否调整以及如何调整的参考。实行预算听证是发达市场经济国家的通行做法。如美国《国会的预算与财政管理》对听证会和有关的报告作了具体规定:在为各个财政年度提出预算共同议案时,参众两院的预算委员会应当举行听证会,并应听取国会议员以及联邦政府部门和机构、公众人士和全国性组织的预算委员会认为适当的代表的证词。美国联邦政府每年至少有四个预算听证会。□

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 张敏