

提高财政透明度 控制地方公共支出规模

□朱 军

市场经济中，地方政府公共产品的供给水平影响着公民“用脚投票”的意愿。而提高财政透明度，使公民获得广泛的知情权有利于规范地方政府的公共支出行为，提高政府治理的效率和供给水平。因而，世界上许多国家都将财政透明度当作提高公共支出福利的重要措施。当前我国公民对于政府行政行为的关注不断加强，从制度和政策上保障公民的知情权和监督权，应是我国政府公共治理改革的方向。

近年来，我国各级地方政府为保障公共产品供给的水平和基于经济竞争的双重目的，不断扩大公共支出规模。从支出占GDP的比重来看，分税制改革至2000年前，各地平均支出水平在10%—12.5%之间，2000年以来在13%—26%之间，呈现了明显的增长态势。从公共支出的平均增速来看，亦呈现增加态势，2003年以来逐年增加，到2011年达22.84%，最高增速达58%。但是与我国地方政府公共支出规模的扩张趋势相比，公众对公共财政的支出福利不尽满意。价格违法、医疗矛盾、保障房分配等等社会焦点问题，暴露了公共财政支出管理流程的缺陷；“三公经费”、“全口径财政预算”监督等等，表明公众对提高政府行政透明度，保障民众知情权与监督权提出了更高的要求。因此，从制度着手提高财政透明度，不但是在财政支出规模逐年扩大情况下，提高资金

使用效率，更好保障和改善民生的迫切要求，更是改善财政管理，提高地方财政可持续性的主要途径。

财政透明度是指政府及时、准确、易懂地提供政府结构和职能、政策取向、公共部门账户和财政预测信息的制度体系，包括制度透明度、会计透明度和指标预测透明度三个方面。这一制度是公民监督政府行为、金融市场评估政府财力的重要依据，也是民主财政最为直接的实现途径。为全面实现科学理财、依法理财，我国应多措并举，以制度规范提高各级地方政府的财政透明度。

1. 提高财政透明度的法定性。提高相关规定法律地位，将财政部《关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见》提升到更高的层次。进一步细化《保密法》的具体内容，借《预算法》修订的契机强化政府财政信息公开的法定地位和违规的法律责任。明确各级人民代表大会与普通公民的信息享有权，具体内容和条款由中央政府进行规定。完善政府会计准则，加强对预算收支信息和政府管理业绩评价、财力评估、预测数据等信息的披露。

2. 提高公民的可获得性。财政信息的公开性实质上是要把预算收支置于阳光之下，接受辖区公民的讨论、审核和质询。而公民法定知情权、质询权的获得，首先要实现财政信息获得的便利性和及时性。应借助信息网络技术整合财政信息，实现财政信息的公开化、透明

化、电子化。

3. 保证信息的可靠性和全面性。为增强与公民信息交流的“诚实性”和“共同理解性”，各级政府提供的财政信息除历史年度预决算、未来年度预算外，还应充分披露各项基金、或有事项、税收支出和准财政活动，充分披露未来年度资本性支出的优先排序及其所需资金的预测信息。也就是说，政府财政信息还应包括各种可能情形下政府资金需求的定量预测。除此之外，在分析历史年度债务规模的基础上对本级政府的财力进行评估，并根据资金需求规模制定政府债务的发行和偿还计划。

4. 制定预决算中期框架。财政预决算的中期框架可以避免行政部门干预财政部门预算工作，避免公共支出“权责不对称”问题的出现。在中期框架中，地方政府按照预定的支出内容运行，能够使各地方政府有积极性提供财政信息。部分地区可以考虑通过制定财政预决算中期框架规划好未来年度公共支出的范围和规模。

5. 重视激励相容作用。对提高财政透明度工作重要性的认识，不应局限于财政部门的领导者，更重要的是应面向所有行政部门的领导者，特别是地方的主要领导者。为了提高地方政府提供财政信息的主动性，建议将财政信息披露工作纳入到行政人员业绩评估体系中。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 张蕊