

建立联结受托责任的公共预算制度

■ 王雍君

预算不只是一种分配公共资源、报告财政数据的工作，更是现代社会维系责任政府的关键和受托责任制度(政府问责制)的核心。为不断推动公共财政改革，并巩固已有的改革成果，建立联结受托责任的公共预算制度必须成为下一阶段的核心命题。

公共预算：受托责任的理想工具

按照委托代理理论，公共财政即是作为代理人的政府花作为委托人的公民的钱，为全体公民提供公共服务。资源使用与供给的分离，为代理人基于私利而非公共利益的目的征集和使用公共资源创造了机会和空间。为控制委托代理问题的负面后果，除非获得代表民意的立法机关的明确授权，否则，政府(行政部门)既不能从公民那里拿钱，也不能实施任何支出。预算授权因而成为现代代议制民主政体和公共财政制度不可或缺的重大制度安排。然而，即便在西方较为成熟的民主政体下，预算授权也不可能巨细无遗并且经常不能得到有效监督。在这种情况下，拥有广泛自由裁量权的公共官员就有足够的动机和机会滥用权力谋取私利。为此，公民在授予权力的同时，需要一并将责任授予政府，以确保责任和权力的适当平衡。受托责任概念的逻辑基础就在于以

责任约束权力，以此确保政府对权力负责。

在公共财政意义上，受托责任的两个基本方面是公民加诸政府的受托责任，以及政府自身通过创设受托责任机构(典型的是立法机关)并约束行政部门向其负责，前者通常称为纵向受托责任，后者称为横向受托责任。公共预算在形成和强化受托责任的两个方面都发挥着关键作用。强化纵向受托责任的一个特别重要的途径是预算过程的公民参与和话语权表达。对于横向受托责任的作用表现在信息、行动和回应三个方面。首先是受托责任机构获得有关政府活动的及时、相关、全面和可靠的预算信息；其次是基于这些信息采取行动，要求行政部门予以回应；最后是行政部门根据受托责任机构的要求予以适当回应，包括解释预算文件中包含的数据和活动的信息，证明其支出和活动的适当性。其中，信息要素最为重要，不仅需要满足及时性、相关性等技术规范，更应满足透明度的治理安排。

近年来，我国着手在许多地方推动政府问责制建设，期待以此强化行政部门的责任和责任考核，取得了一定的成果，但是，还存在着诸如问责体制存在偏差——过分注重GDP、问责体制失效——缺乏对民众的公共服务责任等问题，究其原因，关键在于与预算过程的严重脱

节。问责制的有效性主要取决于责任与预算过程的融合，在问责制既不能充分融入预算过程的各个阶段并且不能制度化时，问责制要么导致不当(甚至错误)的问责，要么导致流于形式的问责。

从合规性责任到绩效责任

受托责任的一个基本问题是：对什么负责？传统的责任概念仅仅限于合规性，关注的只是公共资源获取和使用过程的合规性。隐含的逻辑是：只要没有违规(包括违法、违纪、舞弊和腐败)，哪怕公共支出的结果没有带来任何有意义的绩效，也是可以接受的。与此相适应，公共预算长期以来被当作促进合规的工具，用以加强对公共支出的法定控制和减少违规的机会。这也是条目预算、现收现付制政府会计、现金基础预算拨款体制和合规性(财务)审计的客观基础。当前，建立适应我国国情的公共预算制度需要强调的是：合规是绩效的前提，绩效责任是合规性责任的目标。

一是当前财政管理和公共管理的重点依然是促进合规性责任，应将目标和重点集中于加强预算的法定控制功能。首先，对于界定行政部门的自由裁量权和限制权力滥用而言，没有什么比公共预算来得更重要和更有效了。预算本身提供了一整

套最基本、最正式的程序、规则、技术、工具和方法来约束政府对权力负责,由此构成一个社会最重要的安全阀。作为集事前控制、事中控制和事后控制于一体的平台,预算控制就其潜力和效果而言,远远优于财务(发票)控制。基于此,纠正当前重财务控制、轻预算控制的方向性改革偏差实属当务之急。其次,应尽快转变当前只是侧重下游(付款)的支出控制模式为基于支出周期的控制模式。只有当预算控制扩展到支出周期的所有阶段——依次为预算授权、支出承诺、核实交付、支付款项,预算控制才会真正有效。决策者和每个预算单位都应清楚地认识到,合规性责任要求在所有阶段都建立强有力的内部控制机制。否则,预算不可能成为支持责任政府的工具。最后,也是最重要的是,强有力的合规性控制是建立在立法机关拥有足够的权威、资源与能力的基础上的。以此而言,人民代表大会制度需要改革和完善,特别是要加强人大代表的代表性、专业技能和权威。随着条件的逐步成熟,人大代表的职业化和专业化亦应提上日程。目前,这项改革可以从人大财经委和预工委做起。

二是合规性责任不能取代绩效责任。合规是重要的,但对于完整的责任概念而言远不充分。公民不只是关注合规,也更加关注政府花钱产生的结果——评判绩效的主要标准。为确立和强化绩效责任,下一阶段的预算改革应集中于以下最重要的方面:建立以结果(用产出和成果计量)为主、覆盖服务过程(多用顾客满意率计量)、管理(例如资金到位率和及时性)和成本的绩效指标体系;在部门预算文件中融入更多的绩效信息;要求各部门做出

达到绩效目标的承诺并阐述相应的战略;加强对预算文件的审查和事后审计;建立绩效信息(数据库)系统以采集、跟踪和监督绩效;编制和披露绩效报告;建立对绩效负责的考评体系和激励机制。同样重要的是:在绩效导向管理(包括高级阶段的绩效预算)模式中,发展预算过程的公民参与和话语权表达机制,否则,绩效管理很可能变异为官僚式作业。

未来努力的主要方向

公共预算在形成和强化受托责任中的作用,主要反映在控制与报告机制(问责制的核心成分)、界定角色与权力、支出与政策审查以及其他一些工具和方法的实现。这些构成了下一阶段我国公共预算改革的主要方向。

1. 控制与报告机制。受托责任必须以某种设计得当的控制体系予以保证,包括中央对地方的纵向控制机制、同一级别政府内部核心部门对支出机构的横向(外部)控制,以及支出机构自己实施的内部控制。各国行政机构向立法机关(以及政府向公民)展示其受托责任的努力和方式,一般也都始于提供经独立的、向立法机关负责的审计机关审计的受托责任报告(核心是预算报告和财务报告)。因此,下一步,应对报告机制做出清晰而具体的规定,包括明确界定预算报告实体,以及承担报告责任的层次。

2. 界定角色与权力。预算作为政府本身的一个内在和重要的组成部分,清晰地勾勒出了政府责任、职能和行为边界,将政府整合为一个完整和稳定的治理框架,使立法机关、行政部门和其他参与者得以在

预算过程中各司其职和协调运作,从而促成对公民的受托责任。在改进和强化控制机制过程中,与预算相关的法律(甚至宪法)需要明确界定立法机关、行政部门和其他预算参与者的角色与权限,尤其需要强化和细化立法机关在预算过程中的作用,以确保外部受托责任和公共组织内部下级对上级负责的内部受托责任过程,不仅能够确实存在,而且可以借助正式规则与预算程序去操作。

3. 支出和政策审查。在我国当前的体制下,与预算相关的若干因素限制了受托责任的履行。首先是相当一部分公共资金与相关运营游离于正式预算过程和立法机关视线之外。另外,预算与政策的脱节——预算不受政策驱动而是收入驱动,以及预算与规划的脱节——预算不能展现政府的规划和活动,导致预算编制、审查和执行过程不完整。因此,下一步,必须强化支出和政策审查,以约束政府责任,包括政治责任和管理责任。具体地讲,政府各部部长对立法机关应负有政治受托责任,而政府部门下属机构及其管理者负有运营责任,也就是应对其财务事项和服务交付承担责任。

4. 在预算过程中促进公民的偏好表达。公共财政的偏好难题,应通过适当的预算规则、程序和机制(包括预算听证、绩效评价等预算参与机制)来减轻。这些规则和机制引导预算,使其以尽可能反映公民偏好的方式配置资源。通过定期的预算编制、审查、实施、评估和审计,公共预算可为“人民希望政府做些什么?”和“希望政府如何去做?”以及“政府实际做了些什么?”和“做得怎么样?”提供一个正式的答案,从而有助于增强政府体

促进经济增长低碳化的碳税改革建议

■ 杜洪林

碳税实际上是二氧化碳排放税的简称,是以减少二氧化碳排放为目的,对化石燃料(主要是指煤炭、天然气、成品油等)按照其碳含量或碳排放量征收的一种税。碳税具有两种性质,它既是一种能源税,对纳税主体使用自然资源和能源征税,又是一种环境税,与资源税、燃油税、城镇土地使用税、城市维护建设税等共同构成环境税。因此,碳税具有两种功能,既可以增加企业使用低付费甚至免费的社会资源和能源的成本,限制企业对能源的过度开采和无序利用,又可以筹集财政收入用于环境的改善和治理,提供适宜人们生产生活的良好公共环境。

近年来,我国的碳排放量随着经济的高速发展增长迅猛。2000年我国化石燃料所产生的二氧化碳排放量是34亿吨,占世界总排放量的12.78%,是世界上第二大二氧化碳排放国,人均排放量为0.65吨,相当于世界平均水平的61%。而2007年我国二氧化碳排放量已超过美国,成为世界第一排放大国,人均排放量也达到世界平均水平。由于我国正处于工业化中期阶段,对能源

的需求量较大,因此,能源消费和相应二氧化碳排放仍将快速增长。

构建良好的碳税机制一方面有利于减少二氧化碳排放量,减轻经济发展对环境气候的负面效应;另一方面可筹集部分财政收入进行环境治理,如用于研发清洁能源、植树造林、低碳能源的产业化研究等。开征碳税的重点是促进工业、农业、第三产业中与碳排放密切相关产业的碳减排,税基范围极为广泛,会影响到整体经济和所有居民的生产生活。如对能源系统征收高额碳税,会提高能源产品价格,从而通过产业链的传导机制增加下游工业的生产成本和消费终端的产品价格。如交通运输行业所需要的汽油、柴油,居民用的石油液化气、煤炭等,价格都将上涨。考虑到煤气、电力等能源是居民的生活必需品,增加的税负基本上会转嫁给居民,不能达到促进企业减排的目的,因此开征碳税应该在征税范围上慎重考虑。对于工业用的石油、煤炭、电力加以征收,而对于生活消费用的煤气、煤炭、电力等应予以豁免或减免,以避免开征碳税给居民带来过高的负担。

基于此,我国碳税的课税对象、

征税方式、税率以及税收优惠应遵循循序渐进式的改革思路。

(一) 课税对象和纳税人的选择

一般认为,碳税的征收对象是在生产、经营和消费的过程中,因使用含碳能源而排放的二氧化碳。纳税人为因消耗化石燃料而向自然环境中排放二氧化碳的单位和个人。由于二氧化碳排放主要是由含碳能源的消耗而产生,故征收范围的确定往往是具体到各类能源及其产品的消耗行为。根据能源结构的情况,传统能源主要是含碳能源,即煤炭、石油和天然气等化石燃料。据此分为三个主要税目:煤炭、石油、天然气。从碳税立法发达国家的经验看,碳税征税范围主要集中于石油及石油类衍生品、天然气、煤炭和电力。各国在征收对象的选择方面,差异较大,一般都是根据本国能源结构状况加以确定。总体上看,石油及石油类产品一般都会被纳入征税范围,而煤炭和电力则不一定,各国尤其在对电力是否征税方面存在较大分歧。一方面是基于对双重征税的担忧,即许多国家主要是火力发电,其原始燃料就是煤炭。如果既对煤炭征税又对电力征税,可

制的回应性。

5. 预算改革与财政分权化改革相结合。地方政府(尤其是基层政府)更贴近当地居民,在了解当地居民偏好方面比上级政府处于更好的地位,这种信息优势意味着财政

分权化改革有助于提高地方服务效率、为居民提供更多的选择,也助于在不同辖区间形成竞争和推动创新,并可能降低总的行政管理费用,从而最大限度地惠及当地居民。

以此而言,我国下一阶段的预算

改革,应与财政分权化改革有机地结合起来,使地方预算更好地反映当地居民的偏好,并约束地方政府对预算合规性和绩效负责。^[7]

(作者单位:中央财经大学)

责任编辑 张 蕊