

美国的财政预算公开及其启示

□周强武 胡振虎 宋馨 于晓

财政预算公开是深化预算管理改革的一个必然方向，也是提高资金使用效率、促进反腐倡廉、提高政府公信力的有效方式，对保障公众的知情权、参与权和监督权，加强法治政府建设，发展社会主义民主政治具有重要意义。美国是财政预算公开起步较早的国家，经过数年不断探索，形成了一些成熟的做法。因此，借鉴美国一些成功经验，为我所用，并形成一套有中国特色的预算公开做法是十分有益的。

美国财政预算公开的主要特点

(一)严格的法律制度。美国是通过一系列法律制度来保障预算的严格执法，进而确保预算公开。在预算管理方面，美国《宪法》赋予了国会征税权和预算拨款权。如果没有国会批准，总统和行政机构没有权力干预预算支出。同时，从预算编制、执行到审计，联邦政府的预算管理都可以找到相应的法律依据，并且严格按照既定法律规范开展预算管理工作。无论是预算程序、预算编制内容，还是部门预算编制，法律上都有明确规定。美国地方政府的预算也是如此。

(二)特定的行政制度。为了保障预算公开，美国联邦和地方政府在严格的法律制度外，均制定了相关的行政制度，地方政府的做法尤其具有特色。一是听证制度。除可能危及国家安全、妨碍法律执行、涉及个人名誉或隐私等特殊内容外，听证内容涵盖预算审议、预算执行、预算收入和支出等，议题由议会根据情况确定。听证会形式包括提前

公告、向所有公众开放。二是报告制度。在预算执行过程中，预算办公室等有关机构应定期向议会报告预算执行情况；财政年度结束后，要编制和公布综合财政报告。三是审计制度。财政年度内接受联邦资金达30万美元以上的州、地方政府，甚至是非营利组织，都必须接受联邦资金管理部门、会计总署或委托会计事务所进行联合审计。其中，内部审计由各部门设立监察官负责，外部审计由会计总署负责。从机构审计官员设置看，各部门都必须设立监察官，监察官由部门长官任命并对其负责，部门长官必须将监察报告全文呈交国会并向社会公布。会计总署开展的外部审计，可以针对联邦财政预算执行结果，联邦各部门和公共机构的内部财务状况及其合法性、合理性和经济效果。会计总署还可以定期检查政府各部门管理和使用国会拨款的结果，可以对联邦资金使用状况和效率发表独立评论，向国会报告预算执行结果和决算审计情况。

(三)较广的公开范围。一是公开的内容广。美国政府公开的财政预算信息包括一般政府基金(反映在政府预算报告里)、年度预算财务报告、各种非政府基金(如养老保险基金、失业保险基金、医疗保险基金)以及工伤保险基金以及当期年度财务报告。政府预算还会公布使用债务的每个项目的具体还本付息额和每项收入来源的法律依据和立法过程等。二是预算公开的广。除了少数内容外，各级预算不仅对国会、议会公开，同时还对社会公开。三是获得预算信息的手段多。美国政府公开的预算信息能通过相关网站和出版物获得。以德克萨斯州为例，政府网站每年都会公布州政

府预算报告。

(四)财政预算公开推动了地方政府发债。当地方政府拥有对资本项目的举债权后，通常以市政债券方式发债。这就要求地方政府向市场充分披露自己的财务信息，以便市场评估政府的信用风险，从而成功地从资本市场融资。因此，美国地方政府形成了资本项目公开的市场机制。

(五)主动公开与依申请公开相结合。美国政府的信息公开分为如下两种方式：一种是主动公开。主动公开是指行政机关必须公开某些信息，这些信息包括两部分。一部分面向一切公众，必须及时地在《联邦公报》上予以公布；另一部分必须以其他方式予以公布。根据1996年的“电子化信息公开法”，这两部分必须公开的信息，各行政机关都必须全部及时地放到网站上，让公众自由调取、查询，这既方便政府公开信息，节约行政成本，又可以更好地保障公民知情权的实现。另一种是依申请的公开。行政机关必须主动公开的信息仅占政府所掌握的信息的一小部分，还有大部分信息不具有普遍适用性，不要求行政机关将其主动公开。但是，任何人都有权请求行政机关公开。行政机关收到信息公开的申请后，应在10个工作日内做出是否公开的决定。如果拒绝公开，应当详细说明其理由。如果申请人不服，可向机关首长申诉。机关首长应在收到这种申诉之后的20个工作日内做出裁决，如若不服裁决，则向法院提起诉讼，要求司法审查。

(六)存在免于公开的政府信息。《信息公开法》列举了9项可以免除公开的政府信息，均与国家机密、商业秘密

或个人隐私相关。而且,行政机关对这9项免除公开的信息不承担“必须拒绝公开的义务”,而是对其享有自由裁量权,即当行政机关认为没有不公开的必要时,可以决定公开。此外,行政机关掌握的某些特别敏感的信息,依靠上述9项“免除”可能得不到完全保密的保护,可将其列为“除外”。即行政机关可以否认某些信息的存在,将其排除在《信息公开法》的适用范围以外,因为证实这些信息的存在可能会产生与公开这些信息同样的负面影响。

美国财政预算公开的启示

从美国财政预算公开的特点可以看出,财政预算公开不仅与财政预算紧密联系,还与财政管理制度、甚至其他制度密切相关。因此,要做到财政预算公开,不是仅仅解决财政预算公开本身就可以完全解决的,必然涉及一系列相关改革,比如切实推进法制化进程、完善市场经济体制、改进干部考核任用制度、转变政府职能、改善宏观调控等。

总体而言,进一步推进财政预算公开,可以从以下几个方面开展工作:

(一)预算公开要更多地体现经济社会发展的现实需求。预算公开的目的在于在接受监督的情况下提高公共财政资金使用效率、更好地提供公共服务。如果一味简单地追求预算精细,而没有更多地体现预算的真实用途和使用效率,那不是预算公开的本质。与中国有所不同,美国联邦政府财政支出的绝大部分是国防、外交等全国性公共支出,涉及的是提供全国性公共产品和服务的资金;地方政府财政支出除了保障政府运行的一般公共支出外,更多的是项目支出。而我国中央政府除了承担提供全国性公共产品和服务之外,可能要通过纵向财政转移支付、甚至出台政策通过横向转移向地方提供区域性的公共产品和服务,很多公共产品和服务的供

给由中央财政与地方财政共同出资,甚至是“上面点菜、下面买单”。在“中央决策、地方执行”的事权划分方式下,各部门强调各自的重要性,即使中央文件的力度很大,但若没有一个财力协调机制,地方财力跟不上,就无法实现政策初衷。因此,中国的财政预算公开必须在立足于事权与财力划分的基础上,准确反映社会经济发展的现实需求。

(二)建立完善财政预算信息公开制度。一是通过完善《预算法》、《预算法实施条例》等相关法律、法规明确规定和完善预算公开内容,依法推动预算公开。同时,中长期内应健全政府预算制度,将政府所有开支行为纳入到预算中,逐步过渡到政府财务信息公开。二是规范预算公开程序和方法,先规定公开前的审核或核准的主管部门以及公开后修改完善的具体程序,再规定预算公开的操作办法以及统一公开的时间段。三是统一预算公开内容。由于部门职能不同,预算公开的具体内容可以不同,但是必须对公开内容做出规定。注意减少所谓不适宜公开的内容,尤其是隐藏在“其他支出”大类里的预算信息。同时,应逐步完善基本支出定员定额体系和项目支出标准体系,逐渐厘清预算公开的合理标准。

(三)完善预算公开监督体系。解决预算公开问题,除了公开透明本身外,还需要民主监督。只有通过民主监督,把公开的结果纳入问责,才能把公开真正落到实处,让权力在阳光下运行。一是确保公众参与预算的权力。公共财政资金分配要实现科学化、法治化、民主化和精细化,必须在确保信息完整性的基础上,使财政资金运行公开,确保公众知情权、参与权和监督权。二是完善公众需求表达渠道。财政预算公开要做到公开、完整和透明,应给公众表达合理需求的有效渠道,发挥财政预算信息公开查阅渠道的便利服务功能。三是完

善监督体系。应逐渐完善以人大、审计等监督机构、财政管理信息使用者和社会公众为多元主体的监督体系,并充分发挥各种现代媒体的监督作用。

(四)完善预算编制机制。中央政府可以探索借鉴美国经验,美国联邦预算由行政系统的总统预算办公室和立法系统的国会预算办公室完成。而地方政府则正需要具有较强分析能力的管理和分析人才来制定和实施财政政策。在地方预算公开内容中,不能忽视地方显性和隐性负债。现在还没有在法律上允许地方政府发债,但是事实上地方政府通过隐性渠道获得了大量基本建设资金,必须将这部分收入纳入地方财政预算。如果将来在上海等地试点的基础上允许地方发债,以债务收入为资本项目融资,就更需要让这部分资金在阳光下运行。同时,要在地方政府探索公众权力和市场机制对政府举债的制衡机制。

(五)财政预算公开必然是一个逐步完善的过程。美国用了约80年时间实现了从分项排列预算到新绩效预算。在美国的预算改革进程中,计划项目预算、零基预算等改革效果不甚理想,以至于直到现在美国才开始实施第7种(新绩效预算)预算理念和管理方式。中国财政预算公开的不断完善取决于社会环境的优化和相关领域配套改革的进程,具体包括中国社会文化传统转变、公众观念更新、认识能力提高以及相关领域配套改革,比如会计制度改革,都是一个不断完善的过程。目前以权责发生制为基础的政府会计逐渐成为国际会计发展主流趋势。随着该会计体系改革不断深入,政府财务报告制度将不断完善,政府资产、负债的全面情况将得到完整、准确地反映,财政运行风险也会得到披露,财政公开信息也将不断透明。

(作者单位:财政部亚太财经与发展中心)

责任编辑 张 敏