

加快推进政府预算信息公开

■ 章翠飞

预算信息公开作为政府信息公开的一项重要内容，一直是社会关注的焦点，也是国家民主法治化进程的重要步骤。自2008年5月《政府信息公开条例》实施以来，预算信息公开工作逐步推进。2009年3月，财政部首次向社会公布中央财政部分预算表，在此基础上，2010年3月，财政部将范围更广、内容更全、解释更细的“国家账本”向社会公布。同时，财政部印发了《关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见》，指导国土资源部、财政部、科技部等部门公布本部门预算，迈出了预算信息公开的重要一步。但是，我们应该看到，当前我国预算信息公开尚处于起步阶段，随着人民群众民主法治意识不断增强，预算信息公开的进度、深度和广度与公众需求还有很大距离，积极稳妥推进预算信息公开，切实发挥人民群众的监督作用，仍是摆在各级政府面前的重大课题。

（一）预算信息公开的社会环境还不成熟。长期以来，公开谁的信息和谁来公开信息始终是难以解答的问题。从政府层面看，受我国长期以来政治体制、传统文化、工作模式的影响，政府及其部门习

惯于把预算信息作为保密信息、垄断信息来对待，加之预算信息公开可能会对政府原来的管理模式造成冲击，使得一些地方对公开预算信息积极性不高，比较被动，或者即使公开了也流于形式。从部门层面看，不管是哪个部门，考虑本部门需要的多，对预算安排是否科学合理和整个财政的运行考虑相对较少，因此，对部门预算公开的责任意识相对薄弱。再从社会公众层面看，一方面，社会传统文化中的消极影响至今尚未彻底根除，社会主义市场经济背景下政治改革相对滞后，另一方面，我们的社会又处在高度发达的网络信息时代，导致公众的反应表现出两个极端：一些公众积极性不高，且普遍认为，预算信息公开与己无关，缺乏参与热情；另一些公众对预算公开的期望值比较高，对预算信息公开要求完美，对目前已经公开或正在公开的预算信息批评多、建议少，对预算本身具有的复杂性以及公开需要一个逐步完善的过程了解不多、理解不够。这使得政府在预算公开中处于两难境地，整个社会还没有真正形成一种促进预算信息公开的良好氛围。

（二）预算信息公开的现实基础与“精细化”目标还有距离。从技术层面看，政府部门的支出分类虽经过多次改革和完善，意在使内行人“说得清”、外行人“看得懂”，但从目前实际操作来看，却仍然有无法说清的难题。一是部门预算的完整性与专项支出年度间预算差异的矛盾。部门预算的完整性要求将年度内的经费预算和项目预算一并纳入预算之中，但项目安排，有起始、发展和结束的过程，这期间数额差异较大，特别是基本建设项目，由于土地征用、原材料的价格变动，在项目的立项与资金的安排以及概算、预算、决算中存在较大差异，部门预算中难以反映。二是法定支出安排与年度执行之间的矛盾，预算法和相关法律法规对支出法定性都做了明确规定，但预算一经安排后，支出项目的细化、支出的进度由于主客观原因不能按时发挥相应的效益，政府和管理部门无法对其进行重新调整，最终是政府资金的短缺与部门结余过多同时并存。三是制度的滞后与执行的不统一也给预算信息公开带来一定的难度。诸如目前社会关注的“三公消费”支出，由于对因公理

解上差异较大以及“三公消费”的标准还不够规范健全,使各预算部门难以说清,也难以公开。

(三) 加强预算信息公开需要进一步推进财力与事权相匹配的制度建设。当前我国各级政府间财权与事权、财力与事权之间关系尚未理顺,一定程度造成财政支出上一些不合理现象,也为预算信息公开带来难度。从行政架构看,中央、省、地级市、县、乡(镇)五级政府格局中,大部分事项都由多级政府共担,出现支出责任、重点不清的问题。从财政体制上看,分税制财政体制改革基本理顺了中央与地方的财政分配关系,逐步提高了中央财政占全国财政收入的比重。另一方面,基本事权却不断下移,中央将相当部分的支出下放给省级以下政府。中央和省级政府出台的政策或措施,一般都需要地方提供配套资金或筹集资金,对下级政府特别是县、乡(镇)两级政府造成很大压力,履行事权所需财力与其可用财力不对称的矛盾比较突出;再加上近年来为应对金融危机,地方政府出台一些拉动内需政策,就目前情况看,靠增加地方债务搞建设已是普遍现象,严重的也有靠借债来平衡预算,给预算信息公开的公开带来很大阻力。

政府预算工作是各种利益矛盾的集中体现,预算公开涉及面广,情况复杂,难以一步到位,也绝不是“一锤子买卖”。推进预算公开,增强财政透明度,总的来讲要符合我国国情,充分考虑方方面面的条件和因素,既要妥善应对财政透明度提升后带来的冲击,又要充分利用预算公开这一抓手,形成对规范政府行为的“倒逼”机制,加快社会民主化和法治化进程。

(一) 健全财力与事权相匹配的财税体制机制。首先,要合理确定事权,基本划清政府与市场的边界,在此基础上,对于不同层次的公共产品、公共服务供给,分别由各级政府承担,明确各级政府事权和财政支出职权。在确定基本事权后,应根据财政支出与财力匹配的原则,合理划分财权与财力。要进一步规范和完善转移支付制度,以实现基本公共服务水平均等化为目标,以公平为取向,促进区域均衡化,不仅要在中央与省这一层次实现均等,还要努力在省以下各级财政实现均等。

(二) 深入推进预算管理改革。要适应社会主义市场经济体制下政府职能转变的要求,主动与国际惯例和标准接轨,积极推进政府收支分类改革,根据经济社会发展的客观需要,完善预算支出标准体系和政府收支分类体系,适时对政府收支分类科目进行调整、拆分和重新命名,科学修订、合理分类政府支出科目,预算科目要严格按照支出功能和经济分类设置,更加清晰地反映政府支出总量、结构和方向。要进一步细化预算编制,做好预算内容的说明解释,更加全面、规范、详细地反映预算收支情况。要大力推进财政信息化建设,为预算信息公开提供技术保障。同时,积极探索预算编制、预算执行、预算监督、绩效评价相对分离又有效制衡的管理模式,加快预算执行进度,提高财政资金使用效益。

(三) 强化法人主体责任。引入预算公开保障机制,明确政府和部门作为法人的主体责任。财政部门负责本级政府总预算、决算的公开;各部门负责本部门预算、决算

的公开;人大、财政、审计等部门应加强预算信息公开工作的沟通协调。建立健全预算信息公开工作机制、预算信息申请公开制度、预算信息公开保密审查机制、预算信息公开责任追究制度、预算信息公开考核评议制度等,落实公开责任,确保预算信息公开不流于形式,取得实实在在的效果。

(四) 规范预算资金核算方法。合理调整预算会计制度,规范预算会计核算,明确不同资金的核算方法、预算会计科目的设置与核算方法,要与预算支出标准体系和政府收支分类体系改革相适应,做到同步调整完善。建立以权责发生制为基础的政府财务、预算报告制度,科学准确反映政府收支、资产、负债等情况,保证政府财务、预算报告信息的可靠、精确、完整。

(五) 采取积极稳妥的渐进策略。预算信息公开的不仅仅是财务数据,更多透视出的是数据背后的管理模式。以单兵突破的形式来推进预算信息公开,注定会是不彻底的,只有与相关体制改革同步的预算信息公开才会有持久的生命力。鉴于当前我国所处的发展阶段和外部条件,以及现行的体制机制和相关的各项配套制度改革需要一个过程,预算透明度的提高应该循序渐进。在实践操作中,要把握好方向,明确基本原则,可按照“面上推进、点上突破”的思路,采取“先粗后细、先易后难、先民生后行政、先专项资金后公共资金”的办法,注重预算公开在点、线、面上的结合和时间进度上的协调。^[4]

(作者单位:浙江省宁波市财政局)

责任编辑 张蕊