

构建公开透明的预算制度

★李晓辉

在很长一段时间内, 财政预算、决算等政府财务收支资料都属于保密内容。在 2005 年之前, 全国人代会期间, 代表们审议的预算草案都要求严格保密并在会后收回。2009 年 3 月, 财政部首次在第一时间向社会公开了当年中央财政收支预算表、中央本级支出预算表以及中央对地方税收返还和转移支付预算表。自 2010 年我国全面推进部门预算公开以来, 98 个中央部门已几乎悉数公开了部门预算。同时, 政府在 2011 年也首度向社会公开了“三公”经费开支, 预算公开逐渐为大家所熟知。

在此背景下, 原预算法在预算公开方面的规定也是一片空白, 没有对预算公开的具体事项作出明确规定。事实上, 预算的透明度不高是我国政府财政活动中一系列浪费、失误、低

效等现象存在的重要诱因。审计部门年年审, 年年都审计出大量问题, 这与预算的不公开、不透明有着直接的联系。新预算法在总结近些年来预算公开实践的基础上, 从预算公开的内容、时间、解释说明以及法律责任等对预算公开的规定进行了全面的细化规定。从本质上讲, 预算公开是政府财政资金使用的透明, 进行预算公开是建设阳光政府、责任政府的需要, 也是依法行政、防范财政风险的需要。

此次预算法修改, 首次将“建立健全全面规范、公开透明的预算制度”写入立法目的, 包括预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告、报表, 及政府举债情况、政府采购情况、预算执行和其他财政收支的审计工作报告均纳入公开范围, 并且明确规

定哪些内容需要公开、公开的时间、公开的主体等。原预算法对预算公开的内容没有涉及, 此次修改也符合十八届三中全会提出的“让权力在阳光下运行”、“实施全面规范、公开透明的预算制度”等建立公开透明预算的改革方向。

从整体上看, 新预算法中构建的预算公开制度呈现三种特征:

一是全面的公开。预算活动的全部内容, 除了依照国家保密法规定属于国家秘密的事项, 其他全部内容都要向社会公开, 既包括中央预算, 也包括地方预算, 还包括预算调整、决算等都要公开, 不但政府预算要公开, 部门预算也要公开。

二是重点突出的公开。在全面公开的原则下, 特别强调对一些重要事项, 如政府预算中本级政府财政转移

第三, 改进预算控制方式, 进一步提高预算效率。修订后的预算法规定各级预算收入的编制, 应当与经济社会发展水平相适应, 与财政政策相衔接, 各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标, 同时规定建立跨年度预算平衡机制。第四, 规范地方政府债务管理, 从限制主体、用途、规模、方式和风险五个方面, 对地方政府举借债务做出规定, 严控债务风险。第五, 规定财政转移支付应当规范、公平、公开, 以完善转移支付制度, 推进基本公共服务均等化。第六,

坚持厉行节约, 确定了统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则, 硬化预算支出约束, 规定除了必要的预算调整外, 在预算执行中各级政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施, 也不制定减少财政收入的政策和措施。

对于修订后的预算法, 社会各界给予普遍赞许和美好期待, 认为新的预算法是规范预算行为, 推进预算管理科学化、民主化、法治化, 建立现代财政制度, 以及提高国家治理能力的重要保障。显然, 要实现这些目标, 新

预算法今后的顺利实施甚为关键。在此方面, 新预算法实际上对各级人大及其常委会开展预算审查监督工作提出了新的更高的要求。为了进一步强化人大预算审查监督职能, 为人民管好“钱袋子”, 今后在预算法实施中, 人大工作机制需要进一步创新, 相关配套的法制建设需进一步完善, 人大的监督力度需要进一步加大, 以充分发挥人大职能作用, 保障人大预算审查与监督的实效不断增强。

(作者系厦门大学法学院副院长、教授)

支付安排执行的情况以及举借债务的情况、部门预算中包括“三公经费”在内的机关运行经费的安排使用情况、预算执行中进行政府采购的情况、审计部门对预算执行和其他财政收支的审计工作报告等内容的公开。

三是可操作性的公开。新《预算法》对预算公开内容、时间、主体等都作了明确、具体的规定,使预算公开的规定更具有可执行性和可操作性,更能具体落到实处。

根据新预算法第14条的规定,预算公开的主体主要分为三大类:第一类是政府预算、预算调整、决算和预算执行情况的报告及其报表,由本级政府财政部门负责对外公开;第二类是部门预算、决算及报表,由各部门负责公开;第三类是政府采购情况的公开,各级政府、各部门、各单位根据采购情况及时予以公开。

预算公开的内容包括经本级人大或者常委会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表,经本级政府财政部门批复的预算、决算及报表,各级政府、各部门、各单位进行政府采购的情况,以及对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。同时也规定,政府公开预算、决算时,应当对本级政府财政转移支付安排执行情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明;公开部门预算、决算时,应当对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况作出说明。

根据权责对应的原则,新预算法第92条规定了违反预算公开规定的法律责任,如果各级政府及有关部门未依照本法规定对有关预算事项进行公开和说明的,责令改正,对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员要追究行政责任。

从整体上看,新预算法规定的预算公开是全面、具体和具有操作性的,并通过规定相应的法律责任予以规范和约束,将政府预算的“钱袋子”晒到了阳光之下,把预算的“黑箱”变成了“透明箱”。但是,囿于现有的预算编制水平,我国政府预算过程的一个重大的制度设计缺陷是缺乏社会公众的广泛参与,预算公开还有很大的改进空间。

新预算法规定应该公开的预算是“在各级人大及其常委会批准后”、“各级政府财政部门批复后”的预算,那么在预算编制的过程中,比如对于预算草案制定阶段合理性、科学性的论证等,民众是没有机会参与的,即使后来按照规定进行了公开也难掩其科学性、合理性的缺失。

从公共预算的角度来看,国家预算编制过程的主要特征即是在相互竞争的团体和利益主体之间进行协商和妥协的结果,预算编制已开始逐渐远离封闭、常规化和内部人控制的过程。由于我国现有的预算编制主体还处于封闭的政府财政部门的范围内,缺乏公众主体的参与,未能凸显预算应有的公共性与开放性,这就导致我国目前还停留在政府主导预算编制的阶段,而未驶入公共预算的法治轨道,例如在预算草案编制阶段,通过预算听证会和咨询会议邀请各种利益团体的代表参与其中,表达他们的观点和诉求等。目前,浙江温岭市和上海闵行区在预算编制过程中,已经开始探索“参与式”预算模式,这种探索对传统的“关起门来预算”是有积极意义的。因此,预算公开不是静态的、结果的公开,整个编制、审查、批准、执行的过程都要公开,包括预算编制前召开的座谈会、听证会等均需对外公开,让公众有机会参与预

算的编制。

预算审查监督实践中的一个突出问题就是预算细化程度不够,民众“看不懂”预算自然无法实行有效的监督。目前,多数预算只是编列到类,而且只有支出方向(功能分类),没有支出用途(经济分类)。民众只能了解某一领域预算支出的大数,如教育支出总金额是多少,但对具体内容,如多少资金用于教育部门的行政经费,多少资金用于解决教师待遇,多少资金用于学校建设等等,都不是很清楚。为解决这一问题,新预算法第32条、37条、46条等多处做出明确规定,要求各级预算支出应当按照功能分类和经济分类编制,通过功能分类反映支出方向(如是教育支出还是科技支出),通过经济性质分类反映支出用途(如是工资支出还是购买商品或者服务支出),要求报送人大审查和批准的预算草案应当细化,这无疑是科学的也是下一步改进的重点。在这个过程中各级人大应特别注重发挥人大代表、人民群众参与的作用,让预算草案从一开始编制就处于代表、群众的监督之下,更好地为民服务。

总之,新预算法首次对“预算公开”进行了全面规定,其第14条对公开的主体、内容、时限等提出了明确具体的要求,对转移支付、政府债务、机关运行经费等社会高度关注事项要求公开作出说明,并在第92条中规定了违反预算公开规范的法律后果,基本反映了前期政府预算公开的实践成果,形成对预算公开的刚性法律约束,有利于确保人民群众知情权、参与权和监督权,提升预算管理的科学性,从源头上预防和治理腐败。

(作者系厦门大学法学院法学博士、助理教授)