

“阳光财政”政策执行评估

——以 H 省《阳光财政公民读本》公布数据为分析对象

墨绍山

(厦门大学,福建 厦门 361005)

摘 要:依据国际货币基金组织《财政透明手册》、经济合作与发展组织《预算透明度最佳做法》以及国际预算合作组织“预算公开调查问卷法”等财政透明度评估指标体系提取评估指标,以 H 省财政厅 2011 年首次编制的《阳光财政公民读本——H 省地方财政 2010 年预算执行、2011 年预算安排概览》公布的财政信息数据为分析对象,对 H 省“阳光财政”政策执行情况进行评估。尽管 H 省财政信息公开制度已由“机密”管理阶段转向“阳光财政”阶段,但其“阳光财政”政策执行仍存在公开性、真实性和完整性较低等问题,处于低水平、低层次执行阶段。需建立更为完善的“阳光财政”执行制度才能克服其在实践中存在的问题。

关键词:H 省“阳光财政”政策;《阳光财政公民读本》;执行评估

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7168(2012)02-0084-06

一、研究背景与问题的提出

“阳光财政”即财政信息公开。“阳光财政”政策的目的是“让财政在阳光下运行”,提高财政透明度,加强财政监督,减少财政腐败,全面促进民主财政的发展,增强财政支出的合法性。“阳光财政”(财政透明)在国际上通常被认为是指向公众公布政府结构与职能、财政政策取向、公共部门账目和财政筹划(Fiscal Projections)^[1]。Alberto F. Alesina 以及 Roberto Perotti 认为财政透明度是善治的重要表征,也是事关宏观市场稳定和高质量增长最为重要的方面^[2]。国际货币基金组织也认为财政透明度可以促进经济政策的决策质量、减少经济危机的发生率和严重程度、促进公民对政府决策责任的监督以及有助于获得良好的国际资本市场评价并获得国际金融投资^{[3](p.1)}。

1998 年,我国的决策层明确提出了“积极创造条件,尽快建立公共财政框架”的要求^{[4](p.138)}。1999 年 12 月 25 日,第九届全国人民代表大会常

务委员会第十三次会议通过了《关于加强中央预算审查监督的决定》,提出“为履行宪法赋予全国人民代表大会及其常务委员会的职责,……必须加强对中央预算的审查和监督”的总体要求^[5],并率先在广东省进行了试点。2000 年,正式在中央四部推行“部门预算”。2008 年 5 月,《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》)正式生效,政府预算、决算报告和财政收支数字,以及各类专项资金的管理和使用情况,都属于县级以上各级政府重点公开的范围。2010 年,对《中华人民共和国保守国家秘密法》进行了修改,全面缩小国家秘密信息的范围。2011 年,中央 88 家部门公开预算^[6],各省市也纷纷公开了本级政府的财政预决算报告,使“阳光财政”成为中国政府信息公开政策的一个重要子政策。

国内对“阳光财政”的研究主要集中在以下三个方面:

(一)强调“阳光财政”政策的重要意义。认为“阳光财政”可以促进预算监督的政治价值^[7];是

收稿日期:2011-11-24

作者简介:墨绍山(1979—),男,云南巍山人,云南民族大学讲师,厦门大学公共事务学院博士生。

推进政务公开的必由之路和结果^[8]；是构建和谐社会的必然选择^[9]。

(二)“阳光财政”的实现路径探索。认为“参与式预算”是实现“阳光财政”的可行途径^[9]；完善预算公开制度、科学划分预算收支、细化预算编制标准、规范预算程序；突出公开的全面性、真实性、及时性，健全预算公开网络，建立便民信息公开平台，利用媒体和内刊公开，编制预算专项公开手册；落实预算公开责任，强化预算公开监督，建立通报、协调、反馈机制，是促进预算公开的有效途径^[10]。

(三)“阳光财政”政策执行情况全球比较及我国情况反思。2003年，王雍君从明确角色和责任、信息的公共可得性、公开预算准备/执行和确保诚实四个国际货币基金组织(IMF)最低标准要求与我国的财政公开现状比对后认为，中国的财政透明度与国际规范相比有着巨大的差距^[11]；蒋洪教授及其所在的上海财经大学公共政策研究中心于2008年对31个省级政府财政公开状况进行调查的结果表明，在调查所设定的113项基本财政信息中，公众能够获得的信息仅约为所调查信息的五分之一，H省仅为倒数第三，之后连续两年的持续调查也显示各省财政信息公开越细化则公布越少，并有“不愿冒头”的趋势，而现行法律之间也有冲突——《保密法》规定政府预算收支属于保密事项，而作为下位法的《政府信息公开条例》所规定的公开要求明显不具有与之对抗的能力，因此必须理顺两者的法律关系^[12]。

“阳光财政”政策执行中财政信息公开的“空架子”和“看不懂”以及“不满足”(难以满足公众监督需求)是相关研究评价的三个关键词。流于形式，缺少可监督性，公开程度难以让公民满意，成为了“阳光财政”政策执行中的一大问题^①。如何克服这一局限，建立高度透明的“阳光财政”制度，成为影响我国民主财政制度建设的一大关键事项。

二、研究设计与指标选取

为落实中央“阳光财政”政策，H省财政厅于2011年1月24日在H省两会上向省人大代表、省政协委员和记者等免费发放了人手一册《阳光财政公民读本》，以卡通读本的形式介绍了H省2010年预算执行和2011年预算安排情况和重点支出情况，并在火车站、酒店等公共场所免费向公民发放，走出了H省财政信息公开政策执行的重要一步，被称为H省推进政府预算公开、扩大公

民对财政预算知情权的首次尝试。但是，它是否达到了提高财政透明度的目的和标准，是否也是“阳光财政”政策执行中“空架子”、“看不懂”和“不满足”的同类样本？为回答此问题，笔者首先对财政信息公开评估指标体系进行了指标提取。

财政信息公开评估一般叫作财政透明度评估，是政府透明度评估在财政领域的衍生。因此，IMF认为政府必须区别于其他的公共组织和市场组织，公共部门在政策和管理中的角色必须清晰地公开披露^{[6](p.10)}。它在《财政透明手册》(Manual on Fiscal Transparency)中规定了政府必须：(1)公布公共部门结构，明确界定各级政府的组织机构设置和业务范围；(2)公布所有财政(准财政)活动的范围和说明；(3)明确各级政府间税收和职能权限范围^{[6](p.10)}。并就预算公开程序、信息可获取性和信息真实性三个方面提出了详细的标准，与前者共同构成了财政透明度评估的四大标准和维度^{[6](p.10)}。

此外，经济合作与发展组织(OECD)的《预算透明度最佳做法》、国际预算合作组织(IBP)的“预算公开调查问卷法”、日本非营利民间组织“全国市民行政监察(Ombudsman)联络会议”的“地方政府透明度排名调查”等，也对财政透明度评估的地位、标准和程序等进行了近似甚至交叉援引的归纳。

从IMF等组织制定的相关指标体系和政策执行评价以及“阳光财政”相关研究中看出，制度性指标——法律法规、组织机构、政策本身的正确性等；公开性指标——实质和细化的财政信息公开以及政策执行中的公民参与；真实性指标——财政信息的真实程度；完整性指标——财政信息对政府所有收支领域的涵盖性；及时性指标——财政信息公开的及时程度这五个问题是相关研究都较为认同和关注的重点领域，可作为本研究的评估指标。但是，由于本研究的样本只是一个具体财政数据公开的小手册，因此不将制度性指标列为其评价内容，只将对具体财政公开报告等具体文本进行直观评价的公开性(或公开程度)指标、真实性指标、完整性指标和及时性指标列为“阳光财政”政策执行的评估指标。

(一)公开性指标

即衡量财政信息公开程度的指标。公开是“阳光财政”政策的核心，因此它是核心评估指标。它包括财政信息公开的层次水平(类、款、项三级)、数据的精确程度、公众对财政信息的可获取程度，财政信息公开途径的多样化水平和财政信

息公开公众可接受度等(如文字表述规范准确、分类清楚、形式生动和图表清晰等)。

(二)真实性指标

即衡量财政信息真实水平的指标。包括财政公开信息真实无误程度、审计情况、预期未来经济发展所采用研究方法的科学合理性以及承认错误信息并及时更正情况等。

(三)完整性指标

即衡量财政信息公开完整程度的指标。包括财政报告是否涵盖财政预算和支出类型、政府一般活动范围、财政现状和未来经济预期、财政风险评估、预算余额、会计准则、预决算一致情况以及专项资金管理和使用情况等 IMF 规定的指标内容;以及我国学者蒋洪提出的政府基金收入支出和资产负债、社会保障基金收入支出和资产负债、国有企

业基金收入支出和资产负债三大方面的内容^[12];刘小兵等人提出的政府行政收支信息指标^[13]。

(四)及时性指标

即衡量财政信息公开及时水平的指标。国际货币基金组织规定财政信息 6 个月内必须公开,而我国的财政报告一般是一年一报。因此,本文设定财政信息公开及时与否的标准为一年。

以上四个指标是基于国际货币基金组织、国民收入核算账户体系(SNA)和政府财务统计(GFS)最低透明度指标体系的要求,结合国内相关学者的研究进行调整和补充的选取结果。

三、数据分析及评估

H 省 2011 年《阳光财政公民读本》内容结构如表 1 所示:

表 1 H 省 2011 年《阳光财政公民读本》基本信息统计

一级标题	二级标题	关键信息和数据举例	页数
H 省地方 财政概况		2011 年收入:税收 820.7 亿元,中央补助 1351.9 亿元;2009 年开始中央代发地方政府债券(无数据);重点支出项目总数(有数据);政府采购:180 亿元,比上年增长 24%;其他	7
H 省地方 财政重点 支出情况	基础设施与经济建设篇	城镇廉租房:49.3 亿元,建设 50 万套(笔者按:9860 元/套);71 个工业园区建设:1.2 亿元;其他	5
	教育篇	教育保障机制基金:57.8 亿元(下年安排 12.41 亿元);中小学校舍安全工程专项资金:21.5 亿元(下年安排 9 亿元);其他	6
	农业、农村、农民篇	“家电下乡”和汽摩下乡:14.1 亿元(下年安排 2.7 亿元);自然村村内道路硬化建设等:17.2 亿元(下年安排 17 亿元);其他	14
	社会保障篇	就业再就业:5.8 亿元(下年安排 1 亿元);小额担保贷款:8.4 亿元(下年预计 9.6 亿元);其他	9
	医疗卫生篇	城镇居民基本医疗保险补助:4.2 亿元(下年安排 1.9 亿元);农村合作医疗补助:37.4 亿元(下年安排 16.9 亿元);其他	3
	人口与计划生育篇	独生子女奖励:2.1 亿元(下年安排 2.1 亿元);第六次人口普查:8463 万元(下年安排人口普查数据整理 513 万元);其他	2
	科技、文化与体育篇	创新型行动计划:2.5 亿元(下年安排 2.5 亿元);农村免费电影放映专项资金:3130 万元(下年 3130 万元);其他	7
	生态与环境保护篇	九大高原湖泊和江河流域污染综合治理:21.7 亿元(下年加大投入,无具体数据);其他	5
	公共安全篇	法院、检察院、公安和司法等政法部门开支:145 亿元(下年 32 亿元);普法经费:800 万元(下年 800 万元);其他	3
	转移支付篇	贫困地区和民族地区转移支付:71 亿元(下年 86.2 亿元);县级基本财力保障:20.2 亿元(下年 23.2 亿元);其他	6
其他社会事业篇	举办第九届全省少数民族传统体育运动会:3.7 亿元(下年安排 1.8 亿元);其他	2	

续表

H省地方 财政收支 图解	H省财政2006—2010年地方一般预算收入及一般预算支出	2010年一般预算收入:871亿元;2010年一般预算支出:2286亿元	0.5
	H省2010年各项财政收入来源	地方政法债券:75亿元,占比3%;地方一般预算收入:871亿元,占比39%;中央补助收入:1282亿元,占比58%	0.5
	H省2010—2011年财政重点支出情况	2010年快报数与2011年预算数:教育375亿元和446亿元,农林水事务323亿元和374亿元,其他	0.5
	H省2011年财政支出预算结构	其他各项支出29%,教育17%,农林水事务14%,社会保障和就业13%,医疗卫生8%,交通运输6%,其他	0.5

根据前文的研究设计和指标设定,对H省2011年《阳光财政公民读本》基本信息进行了统计分析(见表2)。

表2 H省2011年《阳光财政公民读本》指标评估情况

一级指标	二级指标	三级指标	是否具备	举 例
公开性指标	财政信息公开层次水平	类	是	
		款	是	
		项	否	
	公众可获取性指标	上网	是	
		登报	是	
		发放纸质材料	是	
	公众可接受度	文字表述规范准确	否	第4页“这里面主要是一些具有专门用途的专项收入”,表述模糊,读本中多处出现
		分类清楚	否	目录页H省地方财政重点支出情况分类与第75页图表H省2010—2011年财政重点支出情况分类不一致
形式生动		是		
图表清晰		是		
真实性指标	数据可靠性	一致性	否	第4页“2011年全省税收820.7亿元”,而在《关于H省2010年地方财政预算执行情况和2011年地方财政预算草案的报告》中“2011年全省地方财政一般预算收入安排1002亿元”
		非重复性	否	第24页文化室建设与第52页农家书屋支出
	数据平稳性		否	多处预算执行数额与下年安排差距超过数倍
完整性指标	包含政府一般活动范围	政府各职能部门收支情况	否	
		人大	否	
		政协	否	
		事业单位	否	
		国有企业	否	
		党团组织	否	
	财政现状评价		否	
	未来经济预期		否	
	财政风险评估		否	
	预算余额		否	
会计准则		否		
预决算审计情况		否		
专项资金管理和使用情况		否		
及时性指标	一年内公开财政信息		是	

根据表 2 中的指标符合情况对 H 省“阳光财政”实施情况进行评估。认为 H 省“阳光财政”信息公开政策具有一定的积极作用。主要体现在：首先，H 省高度保密财政政策的制度依赖已经突破，“阳光财政”执行正逐步向前推进。H 省不但向人大提交了《阳光财政公民读本》，而且免费在公共场所（如火车站、酒店、客运中心和广场等）向市民发放，并在网络上公开发布。其次，H 省“阳光财政”的及时性较好。2010 年决算和 2011 年预算信息能够做到在一年内公开，做到了及时公开财政信息，提高了财政透明度，在一定程度上扩大了公民的财政知情权，促进了财政监督，推动了民主财政的发展。

虽然“阳光财政”政策在具体实行过程中具有一定的积极作用，但从其二三级指标达标比率看，4 个一级指标中的公开性、真实性和完整性，3 个一级指标的符合率不尽如人意。“阳光财政”执行过程中依然存在着真实性较低、完整性较差等诸多问题，需作如下进一步改善。

第一，H 省“阳光财政”的“阳光”程度较低，存在对传统财政信息管理制度的路径依赖，公民能了解到的财政信息较为有限，不具备形成有效财政监督的基础。首先，财政信息公开的层次低。一级指标公开性下的二级指标财政信息公开层次水平中类、款、项 3 个存在递进关系的公开指标层次中，只公开了前 2 项，未能细化至“项”这一层次，只见森林而不见树木。其次，公民可接受度水平较低。文字表述模糊，用词规范性低，财政类型划分一致性较差，特别是与财政部颁布的《政府收支分类改革方案》分类要求相差较大。

第二，H 省“阳光财政”信息公开的真实性程度较低。一是数据一致性程度低。《阳光财政公民读本》中一些数据与《关于 H 省 2010 年地方财政预算执行情况和 2011 年地方财政预算草案的报告》表述不一致，公众可接受性指标中的 4 个三级指标仅有 2 个符合，可能会削弱公众的接受程度。二是有重复计算嫌疑的数据，且未加解释。三是异常数据较多，多处决算数据与预算数据差值超过数倍。四是其他支出所占比例极高，达到了 29%，数额巨大，是各项支出的数倍，但没有任何细项说明。

第三，H 省“阳光财政”信息公开的完整性较差，选择性公开的色彩较浓。公开的财政数据类型涵盖不全面，敏感领域如工资福利支出、商品与服务支出、贷款转贷及产权参股和社会保险基金收入，贷款转贷回收本金收入，以及更细的项目如

政府性基金收入、专项收入、彩票资金收入、行政事业性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源（资产）有偿使用收入等都未见有任何数据。

第四，H 省“阳光财政”执行制度缺少“执行的力度”和“执行的刚度”，形式主义严重。编制《阳光财政公民读本》造成人力、物力和财力开支增加的同时，却无法带来相应的政治和社会效益。

尽管存在上述种种不足，但必须看到 H 省“阳光财政”政策已经走出了第一步，及时公开财政信息的意识已经形成。

四、对策与建议

结合 H 省“阳光财政”的评估结果及相关研究现状，建议应从以下六个方面推进“阳光财政”政策的实施：

第一，进一步完善财政公开法律法规，通过立法强化政策的权威性和强制性，为相关财政公开监督行为提供法律依据。财政公开的法律依据主要是《政府信息公开条例》。按照条例规定，财政公开（包括其他信息公开）的监管主体为信息公开主管部门和监察机关；行政相对人为各级政府部门、公民，法人和其他组织有申请公开权、举报权和受侵害时的诉讼权。显而易见，《政府信息公开条例》只是一个宏观层面的法律规定，并未根据财政管理现状单独对财政信息公开进行系统规定。这一现状导致了“阳光财政”政策执行中的多重问题：一是多主体监管；二是缺乏相关责任、义务和标准的具体规定；三是包括监管、质询、诉讼等强制性权力的边界未有明确界定，最终导致了“阳光财政”政策执行“软化”。此外，尚有学者认为《政府信息公开法》与《保密法》有抵触，《预算法》也未能体现公民在财政预算监督层面的权利，建议加以修改和完善^[13]。

第二，进一步细化财政公开执行细则，防止财政公开的模糊性，提高财政公开的可审查性和可监督性。《政府信息公开条例》虽然在第十条第四款规定政府必须公开“财政预算、决算报告”，但对公开的标准缺乏具体的规定：包括国务院要求各部门公开“三公经费”时，也未规定必须公开到何种细致程度。较宽泛的财政公开标准导致了较大的财政公开自由裁量权和较少的可监督性，从而在根本上制约了“阳光财政”政策的执行水平（H 省的评估结果充分证明了此点）。

第三，建立和完善相应的监督考核机制和问责机制，落实执行责任。“阳光财政”虽然是《政府

信息公开条例》的重要规定之一,但正如前所述,《政府信息公开条例》只是在宏观层面进行了相关权责界定。而在具体执行层面:一是信息公开主管部门和监察机关的监督考核和问责责任缺少可有效制衡的机制;二是具体的监督考核和问责机制在制度上归由信息公开主体自主规定(见《政府信息公开条例》第二十九条:“各级人民政府应当建立健全政府信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度,定期对政府信息公开工作进行考核、评议”),使监督考核和问责机制易流于形式,从而影响了“阳光财政”实施水平。

第四,进一步完善政府财务管理制度,开发、建立现代化的财政信息监督管理平台。一是建立标准高度一致的财务管理体系,统一财务管理口径,为财政信息公开收集统一的基础信息数据建立坚实的基础;二是开发高度信息化、智能化和一体化的财政收支管理、统计和分析系统平台,提高财政信息的完整性和可分析性,增加财政信息的可审计监督程度。由此,才能建立高度统一且易于执行和监督的现代化财政信息公开体系。

第五,建立财政信息公开的公民参与平台,切实了解和回应公民财政信息诉求,确保公民财政信息知情权。财政信息知情权是公民权的核心内容之一,也是政府财政支出的合法性来源。因此,构建公民参与平台,将财政信息公开活动建立在对公民财政信息诉求回应的基础之上,才能切实达到财政信息公开和增强政府财政支出合法性的目的。

第六,进一步发挥人大和审计部门的财政审批和监督审查作用。人大有对政府财政预决算进行审核监督的权利和义务,而审计部门则是专业的财政监督部门。因此,从制度设计上看,只要切实发挥人大和审计部门的专业审查作用,即可避免财政管理系统因利益“内部性”和缺少监督制衡而导致“财政管理机构失灵”。而目前存在的问题显然是人大和审计部门的财政审批和监督审查作用未能有效发挥,从而导致“阳光财政”失去了阳光,因此,切实发挥二部门的功能和作用势在必行。

总而言之,“阳光财政”政策的顺利实施需要辅以完善的执行制度体系,否则只会是一句空话和套话,进而加深政府与公民财政信息公开诉求之间的矛盾,降低政府财政活动信誉度和合法性。

注释:

①《新京报》对全国政协委员蒋洪教授的采访报道:各地财政预算被批太粗看不懂,透明度低水平徘徊。详见蒋彦鑫:《各地财政预算被批太粗看不懂透明度低水平徘徊》(《新京报》2011年3月11日)。《中国工商时报》对全国政协副主席、原国家审计署审计长李金华和全国政协委员钟晓渝的采访:“这种笼统的信息披露不仅外行看不懂,就连懂财政的两会代表、委员也不甚明了”,“再者,就算是受到监督的预算内开支,一方面是大太专业,老百姓看不懂;另一方面是写得太粗,没有细化,大家还是看得糊涂”。详见李富勇:《阳光财政渐行渐近》(《中华工商时报》2011年3月11日,第1,3版)。

参考文献:

- [1]Georg Kopits & Jon D. Craig. Transparency in Government Operations[M]. Washington, D. C. : International Monetary Fund, 1998.
- [2]Alberto F. Alesina, R. Perotti. The Political Economy of Budget Deficits [J]. IMF Staff Papers, 1994, (Working Paper No. 4637).
- [3]IMF Fiscal Affairs Dept. Manual on Fiscal Transparency [M]. Washington, D. C. : International Monetary Fund, 2007.
- [4]贾康,赵全厚. 中国经济改革30年:财政税收卷(1978—2008)[M]. 重庆:重庆大学出版社,2008.
- [5]国务院. 全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府网站, http://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60429.htm, 2006-02-24.
- [6]李丽辉. 88家中央部门公开预算 资金安排使用缺乏解释[N]. 人民日报, 2011-05-24.
- [7]王柏能. 预算监督:打造阳光财政[J]. 浙江人大, 2009, (12).
- [8]郭卫华. 推进政务公开,打造“阳光财政”[J]. 山西财税, 2008, (12).
- [9]王海轩. 试验“参与式预算”,建设阳光型财政[J]. 江南论坛, 2007, (2).
- [10]李端平,柯兵. 深化预算公开,打造“阳光”财政[J]. 财政监督, 2011, (6).
- [11]王雍君. 全球视野中的财政透明度:中国的差距与努力方向[J]. 国际经济评论, 2003, (7).
- [12]蒋洪,刘小兵. 中国省级财政透明度评估[J]. 上海财经大学学报, 2009, (2).
- [13]刘小兵,邓淑莲,温娇秀. 中国省级财政透明度评估(2010)[J]. 上海财经大学学报, 2010, (3).

[责任编辑:杨健]