

政府预算改革：“渐进民主”的一个关键环节

王之良

【我要评论】 【该文章阅读量: 621】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

(一)

我们的目标，是把中国建成富强、民主、文明的现代化国家。而民主国家的主要特征之一，是有一个公平、公开的公共财政。

以往，人们常把武装的暴力集团以及物质的附属物，如监狱和各种强制机关的出现作为国家诞生的标志，然而，如果没有建立起起码的公共财政制度与体系，自称的统治者必须亲自带着武装随从去各地以武力或武力威胁的方式征收贡物，那还谈不上真正的国家，至多只能算是酋邦。公共财政也并非是为了维持强制性公共权力的需要才出现的，它有自己独立的起源，在许多地方，公共财政是由于宗教性的公共需要而诞生的。现代化的国家更离不开高效能的公共财政。中日甲午战争时，中国的人口是日本的十倍，武器装备大致相当，由于财政汲取能力差，中央财力尤为薄弱（当时清廷掌握的全部财力还没有日本政府筹措的战争公债多），因而屈辱地败给了小小的岛国。

一个国家是否实行了民主，也首先体现在公共财政上。到17世纪末，当英国国会攥住了国王的钱袋子（国王和上议院明确认可了“财政法案”所享有的排他性权力），由纳税人选出的代表来决定政府花多少钱和怎样花钱时，现代民主制度便萌生了。1765年的《弗吉尼亚决议》宣称：“由人民自己对人民征税，或者由其代表者为之是防止过重课税的唯一保障，是自古以来英国宪法本质的、英国人的自由固有的特点。”美国独立战争更是直接起因于宗主国的课税和干预。《独立宣言》在历数英王罪恶时，“他未经我们同意就向我们征税”便是重要的一条。

引入现代预算制度是财政领域的一场革命。直到20世纪初，在美国，所谓预算不过是一堆杂乱无章的事后报帐单。对政府某部门的拨款只是一个总数，开支分类是没有的，细目也是没有的，不准确，更谈不上完整。在“进步主义运动”期间，一批人设立了旨在推动纽约市预算改革的“纽约市政研究所”，今天大名鼎鼎的“布鲁金斯研究所”便是由它演化而来的。这些预算改革者指出，预算问题决不仅仅是个无关紧要的数字汇总问题，而是关系到民主制度是否名副其实的大问题。没有预算的政府是“看不见的政府”，而“看不见的政府”必然是“不负责任的政府”。“不负责任的政府”不可能是民主的政府。预算改革的目的是要把“看不见的政府”变为“看得见的政府”。“看得见”，人民才有可能对它进行监督。在这个意义上，预算是一种对政府和政府官员“非暴力的制度控制方法”。

现代意义上的预算意味着：它是一个关于未来政府支出的计划，而不是事后的报帐；它是一个统一的计划，包括政府所有部门的开支；它是一个详尽的计划，要列举所有项目的开支，并对它们进行分类；对计划中的每项开支都要说明其理由，以便对开支的轻重缓急加以区别；这个计划必须对政府的行为有约束力：没有列支项目不能开销，列支的钱不得挪作它用；这个计划必须得到权力机构（议会）的批准，并接受其监督；为了便于民众监督，预算内容和预算过程必须透明。

(二)

所谓预算，第一个关键点是“预”。要预先编制出一个政府收支计划，经过权力机构（议会、人大）审议批准，才能付诸实施。而中国各级政府的预算却往往变成了“马后炮”。现行《预算法》第十条规定：“预算年度自公历1月1日起，至12月31日止。”而各级人大通常要到当年的二月份



- 今夜，老大陆无语
- 别了，陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达：在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题：从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗？
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余：以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子，莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇：行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展项目实习生招募通知

才开会审议通过预算,在此前的一段时间内,政府开支完全不受预算的制约。由于年初处于无预算状态,单位预算批复下达的晚,更加上有一些专项资金如基本建设、支农投资、城市维护等资金分配方案出台更晚,许多资金只能按上年度支出水平进行预拨,有一些专项支出甚至当年难以完成,只能结转到下年度执行。

在人大通过的预算所列的各项预算数中,有很大一部分资金根本就没有落实到具体项目和单位,都是在预算执行过程中,一边确定具体项目和预算单位一边执行预算。各级政府在年初人民代表大会开会之前,只是按大类确定一个粗糙的收支盘子报人大审批通过,然后,按“切块”得到分配权的经贸委、计委、科委、农委等部门和财政内部的各个职能部门,根据通过的财政支出预算再进行新一轮的预算分配。这就是所谓的“一年预算,预算一年”。

而且,政府对于执行预算的态度很不严肃。有一句话叫做“严预算,宽追加”。由于事后不断追加和改变项目开支,又不须经过权力部门的认真审议,所谓“严预算”就是假的、骗人的。清廷1911年颁布《宪法十九信条》中规定:“本年度之预算,未经国会决议者,不得照前年度预算开支。又预算案内,不得有既定之岁出,预算案外,不得为非常财政之处分。”现在对待预算的态度,似乎还比不上那个时候。

要使政府预算真正起到“预”算的作用,至少要实行以下两种改革方案中的一种:或者改变预算年度的起始时间,从日历年度的7月1日起到第二年的6月30日;或者改变各级人大的会期,从每年春季改到秋季,提前审议通过下一年度的政府预算。而且,要把预算通过后的“预算一年”提前到预算通过前,事先制定出各单位分项目的预算,再将详尽的单位预算汇总成政府预算提交人大审议通过。

(三)

所谓预算,第二个关键点是“算”。算账就要分门别类,条理清楚,让纳税人和他们的代表心中有数。而现在中国各级政府有关预算和决算的报告,给出的是一本糊涂账,人们从中根本无法了解到财政方面一些最基本的数字。

目前,政府可以支配的财力实际上包括两个部分,一是预算内资金,一是预算外资金。《预算法》第七十六条规定:“各级政府、各部门、各单位应当加强对预算外资金的管理。……各级人民代表大会要加强对预算外资金使用的监督。”但是,各级政府的预算外资金有多少种类和数量,预算内资金和预算外资金的比重是多少,财政部(局)长的报告中秘而不宣,人民代表又如何对其进行监督呢?人们常常听说,基层公安机关的大部分经费来自罚款,他们是否应当相信这种小道消息呢?

中国现在有五级财政:中央财政、省财政、地级市(自治州)财政、县级市(县、区)财政、乡(镇)财政,每一级政府在事权和财权上有什么具体分工,每一级财政在收入和支出上各占多少比重,哪一级财政有盈余或赤字,不要说普通纳税人,研究者也很难得到所需的数据。

中央政府的一项重要职能是在全国范围内转移支付,调剂余缺,全国各省市自治区中哪些是财政收入转出地区,哪些是转入地区,人们对此也是一头雾水。

通过媒体,人们对于美国联邦政府财政支出项目的了解已经超过了对中国相应项目的了解。譬如说,军事爱好者们能够如数家珍般地报出,美国政府每年拨款制造多少架F22战斗机,多少艘宙斯盾驱逐舰。即使中国政府的财务报告暂时还不能详细到这种程度,至少应当能够告诉纳税人,每年增加的军费中有百分之多少用于提高军人报酬,军官和士兵的平均年薪增加多少,达到了什么水准。

前总理朱镕基曾在内部报告中说,他直接掌握的总理基金来自于中国外汇储备购买美国政府债券的利息,当时1000亿美元的债券有50亿美元的年利息,折合成人民币是400亿元,现在这笔基金应当达到每年1000亿元了。总理基金包括没包括在政府预算里,每年的基金都是怎么分配的,中国的老百姓是否有权知道呢?

(四)

• 2007年度十大改革新闻评选揭晓

• 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知

• 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

如果政府预算不是走走形式的一纸空文，而是有实效的政府收支监控手段，就必须强调一个“审”字，设立多层次、多渠道的预算审查监督机制。既包括行政部门内部的审查，权力机关的审查，也包括新闻媒体、研究机构和普通纳税人的监督。

首先是政府预算编制机构的统一审查。在有些国家，预算编制机构设在财政部内，在另外一些国家，预算编制机构是直属于总统或总理的办事机构。根据美国1921年《预算与审计法》，国会授权在总统麾下设立预算局（后改名为总统行政管理及预算局），负责将各部的预算进行汇总，编制出统一的预算报告。根据1947年开始实施的《中华民国宪法》，负责编制国家总预算的机构是行政院主计处。不论机构怎么设置，都要有一个机构能够把握预算编制的全局。而在当今中国，中央政府有几个部门同时拥有预算分配权，破坏了预算的完整性。国家发改委、科技部、国防科工委等几个部门“就像一个个小财政部”——它们一方面有自己掌控的本部门预算，另一方面财政部再“批发”给这些部门一块资金，由他们在全国范围内进行再分配。国家审计署的报告披露，国家发改委、科技部、国防科工委等三个有预算分配权的部门，年初大量预留预算资金。如2003年，国家发改委安排中央预算内基本建设投资304.49亿元，预留76.13亿元，而在年初审批下达的228.36亿元中，实际落实到项目的只有173.4亿元。又如，国防科工委共分配预算资金162.1亿元，年初预留62.91亿元；科技部在年初分配预算资金时，将科技三项费用17.01亿元全部预留，直到当年8至11月，才采取追加的方式批复到有关地方和部门。“大财政部”对“小财政部”的预算编制无法进行有效的审查监督，这是计划经济体制残留下来的一个尾巴。

其次是政府国库机构的统一监控。在发达国家，普遍实行国库集中收付制度，将所有的财政性资金集中在国库或其指定的银行账户，所有的财政支出均通过这一账户拨付。国库集中支出，是对从预算分配到资金拨付、资金使用、银行清算直至资金到达商品或劳务供应者账户全过程的监控制度。平常财政资金只保存在国库单一账户内，只有在各单位需要花钱时，资金才会流出国库单一账户，直接或以授权方式将资金支付到商品、劳务供应者或用款单位。在这种制度约束下，并不改变部门的资金分配权和使用权，只是不用钱时，钱就存在国库中；需要用钱时也是直接支付，用钱部门是只见数字不见钱，这样才能杜绝资金截流问题。目前，中国政府各部门不仅有自己的独立账户，而且普遍设有非法的“小金库”，连“收支两条线”都还做不到。

除了要加强对行政部门内部的审查监督外，更重要的是国家权力机关（立法机关）对预算的审查监督。在发达国家，预算案提交议会全体会议审议之前，通常要由常设的预算委员会（拨款委员会、财政委员会等）及其下属的小组委员会进行刨根问底的严密盘查。这些委员会一般会在接到预算案的数周内举行公众听证会。与一般公众听证会不同的是，预算案听证会要在多个地点举行多次，时间要延续数周乃至数月（一般议案听证会只安排一次，约数小时）。行政部门的每一个机构，都被安排听证，给其提供解释他们的需要和要求、提请新项目、以及其他政策问题的机会，同时可以直接听到相关利益集团成员和一般的证言。然后，常设委员会以替代修正案的形式提出对预算法案的报告，交院会审议。除常设委员会对预算执行情况的日常监督外，议会还采取议会调查、议员的个别案件调查等形式控制预算。为了辅助国会的预算审议监督工作，上述美国1921年《预算与审计法》，将原隶属财政部的审计部门扩充为美国国家审计机构——审计总署，直接隶属于国会；1974年的预算法授权成立了国会预算局。国会预算局现聘有232名专职工作人员，其中204名为专家，28名为秘书等普通助理人员。他们负责帮助国会制定预算计划，帮助国会保证预算案的实施，帮助国会评估联邦政府履行新职能所需经费，以及帮助国会分析预算及经济政策。而根据一位研究者的看法，我国各级人大“审查批准财政预算只是走过场而已”。存在的突出问题是，政府的财政预算报告报得太晚，往往是人代会已经开了，代表才拿到财政预算报告，来不及研究就得表决通过。加上缺乏资料，代表更无法判断财政预算报告的是与否。当然也不可忽视人大自身存在的问题，比如在认识上把审查批准财政预算报告视为“办法律手续”，“党委已经通过我们只好得过且过”，为自己不认真履行职责寻找根据。同时，中国人大也没有审计总署和国会预算局这样的辅助机构来帮助非专职的人大代表。

目前，中国的专家学者对于政府体改、计划、金融、建设、环保等部门的决策过程都有一定程度的介入，惟独对于财政部门 and 预算工作的参与最为滞后和薄弱。美国国会预算局的204名专家是吃饱了没事干，专门给总统提交国会的预算找麻烦的；而在中国，能够有幸看到比较详细的政府预算的专家学者恐怕还不到这个数。

在发达国家，新闻传媒可以直播议会的预算听证会，有关预算的消息和评论也常常成为报刊的

头条新闻。因为财政预算与公众的日常生活有着最密切的关系。而在中国，有关预算的详细情况仍然被视为是一种政府机密，新闻记者还不敢踏入这块禁地。预算不透明，专家学者和普通民众就没有办法对其进行评议和监督。

根据王绍光的说法，预算制度改革就是要去掉以下几种毛病：“缺：预算只包括预算内资金的使用计划，预算外和制度外资金在预算中全然得不到反映。慢：预算编制太迟，到向人大报告预算时，新的财政年度早已开始，有先斩后奏之嫌。散：各级政府的预算往往并不包括其所属各部门各单位的预算。粗：报送人大审批的预算草案往往只列举几大类的开支，没有详尽的分类分项计划。软：预算对政府的行为没有有约束力，挤占挪用预算资金的现象十分普遍。黑：预算内容和预算过程缺乏透明性，致使政府财政行为非常不规范，尤其是那些掌管资金分配的部门往往利用职权随意调剂财政资金。”

当代民主体制有两个关键性的环节：选民直接选举政府领导人和委托民意代表监管政府钱袋子。我们现在讲“渐进民主”，即分步骤地推进民主，在实行普选之前进行公共财政和政府预算改革，就是一个极其重要的步骤。王绍光说：改造公共财政是政治改革的最佳切入点。它是低调的，不会过分提高人们的期望值；它是具体的，比抽象谈论“政治民主”更容易操作；它是务实的，可以在不太长的时间里产生看得见的变化。（参见王绍光、王有强：《公民权，所得税与预算监督：兼谈农村费改税的思路》）

来源：中国改革论坛 来源日期：2005-4-15 本站发布时间：2005-4-15

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

用户名: 密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

!注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024*768 浏览本站 程序运行时间: 0.032秒