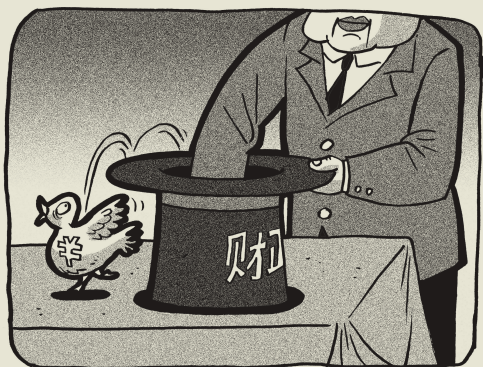


让政府看得见

特约撰稿 / 任晓兰



漫画 / 谢取飞

正在公开征求意见的《预算法修正案（草案）》，已收到公众意见 31 万多条，是有法律草案公开征求意见以来，普通公民提交意见最多的一部法律草案。这充分说明了国人对《预算法修正案》的期待之高、寄望之深、议论之多。须知，现行《预算法》于 1995 年施行，17 年后开始酝酿第一次修订，既是公共政治参与的宝贵尝试，也是“让权力在阳光下运行”的重要机遇。

现行预算公开最遭人诟病之处在内容粗疏、科目不细，笼统含糊。预算依次分为类、款、项、目四级。其中，预算编制主要有两种分类，一是按照功能分类划分，二是按照经济分类划分。按照功能分类，反映出财政支出用在了哪里，按照经济分类，则反映出财政是怎么用的。修正案在这个问题上有一定的进步。其中第 20 条规定，公共预算应把功能分类和经济分类相结合。这不仅有助于公众从宏观上了解预算收支，还能从微观上了解收支项目的细节。比如去年年底，中国地震局公布了一年轻费细则：地震预报预测 270 万元，震情跟踪 1700 万元，地震信息传输及管理 5012 万元，住房公积金 7166 万元，购房补贴 8678 万元，行政运行 1.8 亿元，机构运行 2.1 亿元。这样的信息公开，就更有助于公众对财政走向的清晰判断。

严格意义上讲，信息公开到这个层面，还不能称之为“财政透明”。按照财政学的定义，财政透明应当包括最大程度地向公众公开政府的结构和职能、财政政策的意图、公共部门的账户以及项目。这就要求预算过程能够提供有关政府财政政策各个方面的全部信息，只有易为公众和决策者获取、并且能够准确地

反映政府全部活动的政府预算才是公开透明的预算。

比如，据提请十一届全国人大常委会第 27 次会议审查的 2011 年中央决算报告和中央决算草案显示，2011 年中央部门支出出国（境）经费 19.77 亿元，车辆购置及运行费 59.15 亿元，公务接待费 14.72 亿元。面对这组语焉不详的数据，就有学者指出，公开车辆购置数量及保有量、因公出国（境）团组数量及人数、公务接待有关情况和行政经费支出情况等详细的经费解释说明，都是属于应当公开的财政信息。只有这样，才能让公众详细了解纳税人的钱到底花到了哪里，应不应当花，花的效果如何，并进而在此基础上对政府预算作出公允的评价。

在这个意义上，在预算中“类、款、项、目”的四级分类中，至少应该公开到“项”，才有助于公众的财政监督。在这次修订的《预算法》第 41 条规定，“报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案应当细化。本级公共预算一般收支至少编列到款，重点支出至少编列到项。”在很大程度上，这一条款的设置是一种进步，但关键的问题在于缺乏对何谓“重点支出”的具体说明，这就有可能在实践中出现这样或那样预算公开的偏差。

事实上，社会大众对于“三公”支出的高度敏感，主要来自对有些国家公职人员利用“三公”消费而产生的财政腐败的痛恨。就公车消费而言，财政部 2011 年初公布的数据显示，目前我国每年公务用车购置费支出增长率在 20% 以上，年公务用车消费支出超过 1000 亿元。但这个数字并没有包括司机的工资福利支出以及官员和司机个人的公车私用支出，如果加上这些，我国公车支出每年将达到 3000 亿元左右。有学者用“群体化腐败”来形容当下的权力腐败，认为公车滥用正是这样一种为集体谋福利、挥霍公款的“大腐败”。

在某种意义上，一个缺乏财政透明度的政府，就是一个“看不见的政府”，而一个“看不见的政府”，很难成为一个负责任的政府。这就要求《预算法》的预算公开以保证公民和人大代表在预算全过程中行使履职的信息需要为原则，坚持“公开为原则，保密为例外”，明确财政部门对于预算公开的法定责任，并将“三公”经费的财政透明与法律上的财政问责机制联系在一起，最终实现对政府的财务控制。（作者系天津财经大学副教授）