

预算违规行为与预算权失衡

——基于审计报告的分析

罗春梅

(广东外语外贸大学 财经学院, 广东 广州 510420)

摘要:“审计风暴”是审计报告披露预算执行违规行为后所引起的社会效应,而预算权失衡才是预算违规行为频发的体制根源。预算权失衡表现为预算控制权的错位、预算分配权的“碎片化”和预算问责权的缺位。公共预算体系改革必须从审计之外寻求突破口,以归位各方财政预算权为前提,形成立法、行政和司法相互制衡的预算权力结构,并从制度上和技术上强化预算能力,最终实现由过程控制向结果控制的转化。

关键词: 审计报告; 财政预算; 违规行为; 预算权; 失衡

中图分类号: F812.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-8750(2010)03-0013-06 **收稿日期:** 2010-04-01

作者简介: 罗春梅(1969—),女,湖北武汉人,广东外语外贸大学财经学院讲师,博士,主要研究方向为财政管理与财政政策。

每到年中,随着一系列审计公告的陆续发布,为数众多的国家职能部门预算违法违规问题纷纷被曝光,引起了强烈的社会反响,这被人们形象地称为“审计风暴”。尽管“审计风暴”年年刮,但却无法杜绝被审计单位违规使用财政资金的行为,“屡审屡犯”现象在一定程度上已成了社会经济运行的顽疾。对违规行为背后的深层制度性因素的探究成为财政预算管理研究的新方向。

一、预算行为与预算权

(一) 预算权配置的特征

财政预算是由公共部门参与的通过非市场机制来完成资源配置的“集团性”行为过程,由预算编制与审批、预算执行与调整、决算与绩效评价三个阶段组成。相应地,通过界定预算相关主体之间的财政收支范围、协调每一阶段参与各方的利益和权责关系,以形成一个相互制衡的横向权力运作系统的过程,称为财政预算权配置。表面上看,这一过程只需要设定编制权、审批权、执行权和监督权的归属即可,但由于政府预算具有特殊的政治属性,预算权配置的实质是对控制稀缺资源的

权力在立法机构和行政机构之间、行政内部各部门之间、司法机构和社会公众及新闻媒体之间进行调适和分配的过程,它的目标是确保预算资金安全高效运行^[1]。

在预算权配置过程中,各预算参与者扮演的具体角色是由预算制度决定的。预算权力结构的设定是最根本的预算制度,它决定了不同的预算参与者所享有的预算权力和相应的预算责任,同时也决定了预算参与者之间的相互关系。

与一般工商业团体权力配置相似,预算权配置是在专业化分工的基础上,建立一套权力、利益与责任的联系机制,从而形成一种预算责任制。但由于预算权是一项公共权力,是一切政治活动开展的基础,预算权配置又有其特殊性:其目的不是盈利,而是通过形成一种分权结构,调动各主体的积极性和创造性,实现公共目标;权力主体最终必须对公众或公共权力的初始授予者负责,而不像一般工商团体和单位是对所有者负责。

综上所述,一个行之有效的预算组织系统的基本特征是在各组织机构之间存在一种有利于决策进行和确保必要的决策效率的机制,即实现了

权力均衡^[2]。

(二) 预算行为背后的权力结构

在既定的权力结构框架下,按照特定的预算程序,预算参与各方相互斗争并相互妥协,最终表现为特定的行为模式。规范的预算行为是协调均衡的财政预算权力体系的必然结果。若预算过程中违法违规行行为频发,其根源在于预算权的非均衡配置所导致的权力滥用。

当然,财政预算行为选择除了由预算权力结构决定外,还受到技术条件、社会因素、经济环境的影响。这些因素对政府预算行为及其效率产生不同的影响,并通过特定的环节联结为一个有机整体,共同决定着政府预算行为^[3]。以明确预算过程中各环节的职责权限为基本内容的预算制度才是财政管理中最值得关注的。换句话说,财政预算管理的核心就在于权力分配与权力约束控制。不同的预算权配置模式会形成不同的预算制度,进而会形成不同的预算行为模式,而不同的行为模式将产生不同的预算结果。预算行为选择只是权力运作过程的外在表现。

本文通过对历年来审计公告中中央部门预算的违规行为进行分析,力图揭示出我国财政预算违规行为背后预算权设置上的缺陷。

二、中央部门预算执行情况审计结果中涉及的预算违规行为分析

本文以 2005 年至 2008 年中央部门预算执行结果为分析样本,收集的审计公告包括审计署网站上“审计结果公告”栏的 2006 年第 5 号、2007 年第 6 号、2008 年第 7 号和 2009 年第 12 号。排除不属于政府预算部门的单位,2005 年至 2008 年被审计部门单位(包括延伸审计单位)总数分别为 41、48、49 和 54。从数量变化上可以看出审计范围在逐年扩大。从公告披露的实际信息出发,本文将分析的重点确定为各年被审计部门在预算编制和执行过程中的违规行为以及这些行为存在的范围。表 1 列示了 10 类最主要的违规行为及违规部门数量占当年被审计部门总数的比例。

表 1 2005 年至 2008 年主要预算违规行为及违规部门数量比例

被审计部门主要违规行为	2005		2006		2007		2008	
	违规部门数量	所占比例	违规部门数量	所占比例	违规部门数量	所占比例	违规部门数量	所占比例
1. 编制不实(少计收入或虚列支出)	6	14.63%	8	16.67%	8	16.33%	15	27.78%
2. 编制不细化	12	29.27%	8	16.67%	10	20.41%	11	20.37%
3. 自行调整(改变)项目内容、扩大项目范围及项目支出不实	5	12.20%	23	47.92%	20	40.82%	33	61.11%
4. 向非财政预算单位拨款或申报的预算中含非预算单位项目	5	12.20%	7	14.58%	8	16.33%	6	11.11%
5. 超预算购置和无预算安排支出	8	19.51%	14	29.17%	16	32.65%	14	25.93%
6. 未经财政部批准动用以前年度经费或专款结存	7	17.07%	2	4.17%	3	6.12%	10	18.52%
7. 应上交款未按规定及时缴入中央财政专户或未纳入财政专户管理	14	34.15%	19	39.58%	24	48.98%	17	31.48%
8. 违规收费、未执行“收支两条线”政策(小金库、私存私放或账外设账)	2	4.88%	10	20.82%	10	20.41%	11	20.37%
9. 截留挤占挪用经费	19	46.34%	22	45.83%	18	36.73%	15	27.78%
10. 财政资金的闲置或项目未按期完成或清理	11	26.83%	15	31.25%	23	46.94%	25	46.30%

注:表中数据是根据历年审计结果公告中的相关数据整理统计得到,样本数据仅限于中央预算执行审计查出问题的纠正结果,不包括公告中提到的“其他财政收支审计查出问题的纠正结果”数据。

这 10 类预算违法违规行为中,前 2 项是在预算编制过程中出现的,后 8 项发生在预算执行阶段。从统计结果来看,违规行为存在着两个主要特点。

一是违规行为呈现高度的同质性。随着每年审计范围不断扩大,中央部门预算执行情况审计对象数量逐年增加,所暴露出来的问题也有逐年增加的趋势,尤其是预算支出过程中发生的“老问题”依然存在,违规行为具有非常高的相似度和同质性,如表中第 3 项、第 5 项、第 7 项、第 9 项和第 10 项几乎成为“顽症”。其中 2008 年度超过六成的部门单位都存在“自行调整(改变)项目内容、扩大项目范围及项目支出不实”这样的问题,即预算执行过程中擅自调整预算,如自行设立项目或用项目经费给部门职工谋福利等。四成多的部门单位出现“财政资金的闲置或项目未按期完成或清理”问题,即预算编制粗糙,如高估冒算预算资金等,最终造成了财政资金闲置浪费,资金使用效益低下。

虽然历年的审计报告中也指出,各部门按照国务院要求进行了整改,但违规行为愈演愈烈的事实表明,上述所谓的整改似乎更多是一种姿态^[4]。

二是违规金额呈现出扩张性。表 1 中虽未列出预算违法金额的具体数据,但审计署 2009 年 9 月发布的第 12 号公告的审计结果显示,审计的 2008 年度财政拨款 1159.58 亿元中,存在违规问题的资金有 40.5 亿元,存在损失浪费问题的资金有 4.67 亿元。其中较严重的是挤占挪用和转移财政资金 14.83 亿元,多报多领财政资金 3668 万元,违规收费 6.22 亿元。此外,还存在着会议费和公务出国费预算管理松弛的问题。随着我国经济逐步走出全球金融危机的阴影,经济的恢复将带来财政收入的增长,各单位所掌控的公共资金将越来越大。可以预见的是,若不从根本上加以抑制,违规金额必将呈现出扩张性趋势,从而造成更大的财政资金浪费。

事实上,地方预算过程中也普遍存在上述预算违规现象,从每年各地审计机关向本级人大常委会提交的预算执行情况和其他财政收支审计报告中可见一斑。这说明我国财政预算管理存在体制方面的重大缺陷,只有揭示出种种违规行为背后的深层次制度根源,才能既治“标”又治“本”。

三、预算权失衡是违规行为频发的体制根源

本文认为,预算权力的非均衡配置是预算资金的分配和使用过程中违规行为频发的根本原因。预算权失衡主要表现在三个方面。

(一) 预算控制权的错位

从理论上讲,预算编制权、审批权、执行权甚至监督权都可以在立法与行政间分享,但基于民主宪政体制的要求,立法机构是作为最终控制财政预算的机构而存在的。从预算的产生来看,它是英国议会与封建王朝斗争的产物;从预算的实质来看,它是对行政行为的一种约束,其最根本的属性是法律性。在许多国家,议会通过授权法、拨款法、委员会决议及其他非正式立法的方式,并通过设立相对独立的监督部门,对政府的收支预算进行事前审批、事中监督和事后审核。控财权是代议机关专属的独立职权^[5]。

然而,我国的预算过程却表现为立法机构与行政机构权力的错位,即公共预算过程由政府控制,人大及常委会的预算议决权被虚置。理论上,人大及常委会的预算议决权可以通过两种途径来实现:一是立法权,即通过制定与预算有关的法律来行使;二是通过预决算的审批权和调整权来行使。由于这两种关键权力的授权不足,最终使人大及常委会处于“名正却行不顺”的境地。

第一,人大及常委会缺乏实质意义上的预算修正权。《宪法》和其他法律并没有对人大及常委会提出预算草案的修正案做出具体的规定,这无疑成为制约人大及常委会在预算过程中发挥控制作用的一个瓶颈。虽然一些省级地方性法规中(湖北、山西、云南、海南、广东和河北等)近年来出现了某种程度上的突破,实践中也有些地方人大及常委会尝试着否决预算,但作为母法的《预算法》本身存在的诸多不完善之处使地方人大及常委会的预算修正权难以真正行使。没有预算修正权,人大及常委会只有两种选择——整体否决或整体通过预算草案。前者在中国的政治体制下,既不现实也不必要,而后者又使得人大及常委会的预算审批权无法真正落到实处^[6]。换句话说,人大及常委会对政府提交的预算草案不具有实质上的发言权。虽然初审制度在一定程度上弥补了这一不足,但初审内容、主体、程序、方式及初

审的法律效力同样也是不明确的。而且,历年制的预算年度与人大会议期之间存在着时间差,更使得预算审批流于形式。于是,政府部门在编制预算时,出于财政自利的理性,必然会利用自身的信息优势,采用少列收入或虚增开支、将大量公共资金未事前细化到具体项目、给非预算单位申报项目等明显违规的方式,增强自身控制预算的权力。这些行为为预算执行走样埋下了伏笔。

第二,法律规定的不明确也导致人大及常委会无法行使预算调整权。《预算法》第五十三条规定:“预算调整是指经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的本级预算,在执行中因特殊情况需要增加支出或者减少收入,使原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入,或者使原批准的预算中举借债务的数额增加的部分变更。”但条款中对“特殊情况”并未做出清晰的界定,这使得预算调整权难以落实。实践中,预算部门往往采取先调整、后补手续的做法,有些干脆既不事先报批也不事后汇报。表1中所列出的自行改变项目内容、扩大项目范围项目、超预算甚至无预算安排支出、违规收费及截留挤占挪用经费等等违规行为,最终都会导致预算与决算间出现巨大差额。

从某种意义上看,作为行政机构的政府各部门位于权力的中心,而本应当在预算决策过程中起着控制作用的人大及常委会被边缘化了。人大及常委会在预算过程中的资源保护者角色被严重削弱,其对预算过程的监督处于次要的从属的地位,行政预算体系才是最终资源配置者和使用者。可见,我国预算过程处于权力失衡的状态,正是预算控制权的错位造就了屡禁不止的预算违规行为。

(二) 预算分配权的“碎片化”

我国行政主导型的财政预算体制存在“碎片化”的现象,体现在行政系统内部缺乏核心的预算机构,各职能部门在预算分配中拥有较大的自由裁量权。这种现象在预算编制和预算执行中都很常见,具体表现在两方面。

第一,我国政府内部除了财政部门外,还存在多个与财政厅平级的“准预算机构”,如表2所示。这些特殊机构对部分财政资金分配权的获得要么是历史上固有职能的延续,要么是基于相关的法律法规形成的。通常情况下,财政部门每年

都将专项资金“切块”出来,由这些“准预算机构”自行安排到项目。财政部门与“准预算机构”间的财政资金分配权力竞争与冲突越来越激烈。由于多个预算机构的存在,预算分配权力呈现出一种“零碎化”的局面^[7]。许多国家在政府内部通常只有一个核心预算机构,即资金内部分配和执行是高度集中的。还有一些国家采用双轨模式,由财政部(负责经常性预算)和国库(负责资本预算)共同承担预算分配职责。像我国这样的如此碎片化的财政资金分配权力结构是极其罕见的。

表2 我国“准预算机构”一览表

部门名称	二次分配资金名称
发展与改革委员会 (原计划委员会)	基本建设支出的计划和资金分配
经济贸易委员会	国有企业技改资金分配
科技部	科技三项费的分配
国有资产监督管理委员会	国有资本经营预算分配
国务院机关事务管理局	行政单位的工资和经费预算

第二,随着预算外财政膨胀,很多职能部门都拥有了可自主支配的预算外资金,这就进一步动摇了财政部门作为核心预算机构的地位。虽然预算改革正在逐步将部门的预算外收支纳入预算管理,但是这些预算外资金实际上并不能被财政部门当成“一般性资金”来统筹安排,它们主要还是由控制收入的部门实际使用。这加剧了职能部门与核心预算机构间的权力竞争与冲突。

分散化的资金分配格局最终导致了内部人控制行为^[8]。在这里,“内部人”特指预算过程中拥有较大预算权的一方。对于人大和公众而言,政府是内部人;对于核心预算机构而言,预算资金申请方是内部人。显然,作为最终资金提供方的公众无法参与到预算决策中。人大的控制权被虚化的事实使得人大在与政府的博弈过程中处于弱势地位。众多“准预算机构”在预算决策和执行过程中拥有的过大的自由裁量权也增加了公共资金违规使用的风险。

诸多地位显赫的部委出现在违规名单中的现象屡屡发生,“专项经费未及时批复”、“专项经费预算未细化”、“预算未执行”、“未经财政部批准动用以前年度经费或专款结存”、“结余资金未及时安排使用或上缴中央财政”、“小金库、私存私

放或账外设账”等问题比比皆是。表面上看这些违规行为是各部委预算自利动机的体现,实际上这也表明内部人控制已成为了事实。同时,“切块”而非“统筹”的资金分配和运行模式造成了部门间“苦乐不均”,难以保证稀缺的公共资金发挥最大的效益,也加大了预算执行违法的可能性。

(三) 预算问责权的缺位

每年的审计报告中都有“审计发现问题的整改情况”和“审计处理情况及建议”两部分。审计公告中“要求”、“责令”、“上缴”、“清理”、“纠正”等词汇的频繁出现,从侧面说明了预算违规行为屡屡出现,甚至有变本加厉态势。这不能不令人质疑我国对预算违规行为的问责机制。

一般来说,违法违规行爲所应承担的法律责任包括民事责任、行政责任和刑事责任三种。对财政预算违规行为而言,涉及更多的是后两种责任的追究。其中,刑事责任的认定是从预算资金的公共特性出发,关键从“财政预算”视角审视案件中相关人员行为的“合法性”,如果具备“挪用”、“截留”和“骗取”公共资金数额巨大、违背财政预算支出目的和支出程序等要件,相关责任人则难逃司法机构对其刑事责任的追究。行政责任的认定是依据《预算法》和《预算监督条例》的有关条款来判定,特别是《预算法》第十章的有关规定。审计报告中所出现“擅自”、“变更”、“动用”、“隐瞒”和“不及时”等词汇,就属于尚未达到犯罪程度的违法行为,应由上级机关、本级政府财政部门对相关责任人予以行政处分,这是党政体系内部上级向下级的问责。除此之外,对于严重违反财政预算规定的行为还要追究相关责任人的政治责任,这是基于《宪法》、《监督法》及相关组织法的规定。与刑事责任及行政责任的追究方式不同,政治责任主要是由人大及常委会通过撤职案、罢免案等形式予以追究^[9]。

上述三种问责方式应该互相补充,构成一套系统的预算责任追究机制。我国的预算问责机制受到两个方面限制。一方面,无论是行政内部监督还是人大和司法外部监督,其监督方式是多头并行且重复交叉的,在对象上雷同,手段也相似,各部门自行其是,相互间缺乏信息共享机制,这造成了严重的效率损失。另一方面,虽然人大对政府官员的任免权力在增强,但地方官员的考察、提拔、去留和待遇还是直接取决于上级党委和行政

部门的决策,人大对预算违规行为相关责任人政治责任的追究权很难实现。结果是人大的外部问责演变为行政内部处置,惩戒力度自然大打折扣。对预算违规行为相关责任人的行政责任和刑事责任规定的笼统也给实务操作带来了难度,要将违法违规责任主体绳之以法难度很大。我国预算问责权的缺位导致“审计风暴”年年刮,预算违规行为年年有,屡禁不止,甚至愈演愈烈。

四、政策建议

发布审计报告只是审计机关的主要职责之一,“审计风暴”是公告中披露预算违规行为后所引起的社会效应。客观地看,许多问题并不是审计机关发布审计报告就能解决的,这些“非审计性”问题才是真正需要我们关注的^[10]。本文认为,预算权失衡才是预算违规行为频发的体制根源。因此,从根本上杜绝财政预算过程中的违规行为,必须从审计之外寻求突破口,通过改变公共预算体系的权力结构和改变预算决策的执行范式,才能提高公共部门的资金使用效率。

一方面,必须归位各预算参与方的财政预算权,在预算编制、执行和监督各环节形成权力制约和平衡机制。换句话说,需要打破目前预算职权配置中的失衡格局,真正建立起有效的财政责任机制。具体措施包括:强化立法机构的预算控制权,增强人大在预算过程中的影响力,减少行政机关编制和执行预算的自由度;整合行政内部“碎片化”的预算分配权,加强对财政活动全过程控制;建立一套完整的预算报告、审查、听证、审计、评估、问责和处罚制度,增强预算约束力。这些都需要在新修订的《预算法》中予以明确。

另一方面,必须从制度上和技术上提升预算能力。加快预算编制技术、预算执行及评估制度方面的创新,如延长预算审批时间、引入分项审批制度、改进调整程序和方法等,并辅之以开放度较高的信息报告和披露机制,以保证公共资金分配和使用过程科学透明。同时,改革预算议决程序和充实人大常设机构的技术力量,并改革我国现行的行政型审计体制,建立审计和人大的合作机制,将审计的专业性优势和人大的监督权威性有机结合起来,改变人大预算决策能力不足造成的权力掣肘^[11-12]。

从长期来看,必须在健全和规范财经纪律的基础上,在部门预算体制中引入绩效评估,构建激励与约束并行的机制,实现由传统的合规性审计向现代的绩效审计过渡,由过程控制逐步转向结果控制^[13]。

参考文献:

- [1]张献勇. 预算权研究[M]. 北京:中国民主法制出版社,2008:29-33.
- [2]刘寒波. 政府预算组织结构效率的理论分析[J]. 湖南财经高等专科学校学报,2001(2):21-24.
- [3]黄明. 政府预算行为效率[M]. 北京:经济科学出版社,2001:60-88.
- [4]欧阳华生. 我国中央部门预算执行审计分析:特征与启示[J]. 审计与经济研究,2009(2):28-34.
- [5]张友渔. 世界议会词典[M]. 北京:中国广播电视出版社,1987:588-589.
- [6]马骏,林慕华. 现代议会的预算修正权[J]. 中国改革,

2007(6):27-29.

- [7]马骏,於莉. 中国的核心预算机构研究:关于中部某省会城市的案例研究[J]. 华中师范大学学报,2007(2):17-25.
- [8]黄继忠. 省本级财政支出制度:委托代理关系框架下的分析[J]. 比较经济体制研究,2003(6):52-59.
- [9]周刚志. 财政预算违法责任初探[J]. 审计研究,2009(2):15-21.
- [10]郝振平. 政府预算执行审计的目标分析[J]. 审计研究,2009(2):10-14.
- [11]董再平. 经济转轨、财政分权与预算软约束[J]. 审计与经济研究,2007(4):88-92.
- [12]钱啸森,吴星. 深化中央部门预算执行审计的若干思考[J]. 审计与经济研究,2008(4):5-8.
- [13]罗春梅. 预算假设、预算申请与政府理财观误区——基于省级预算形成过程分析[J]. 云南财经大学学报,2008(3):132-137.

(责任编辑:杨凤春)

Public Budget Irregularities and Imbalance of Budget Power: Based on Audit Bulletin

LUO Chun-mei

(School of Finance, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510420, China)

Abstract: “Audit storm” is the social effect arising from the audit announcement which discloses many budget violations, but the imbalance in the budget power is the institutional cause of frequent violations, which includes the dislocation of budgetary control, fragmentation of budgetary distribution power and the absence of budgetary accountability power. The public budget reform must be to seek a breakthrough outside from the audit, empower appropriately each participant, and form a budgetary authority structure of checks and balances among the legislative, executive and judicial aspects, thus strengthening budgetary capacity from the institutional and technical aspects, and ultimately transforming from the process control to performance control.

Key words: audit bulletin; budget; irregularities; budget power; imbalance