

# 国家治理现代化中政府预算公开的 转型过程与制度障碍

吕凯波<sup>1</sup>,王 聪<sup>2</sup>,邓淑莲<sup>3</sup>,何秋仙<sup>1</sup>

(1. 浙江工商大学 金融学院,浙江 杭州 310018;2. 上海理工大学 管理学院,上海 200093;  
3. 上海财经大学 公共经济与管理学院,上海 200433)

**[摘要]**根据预算信息公开面向主体的差异,将我国财政透明度进程分为财政透明1.0、财政透明2.0和财政透明3.0三个时代,其中预算信息公开的制度建设和政府信息公开申请是推动财政透明度转型的重要原因。基于31个省(自治区、直辖市)2014年和2015年的财政透明度调查,研究发现:各项预算信息公开详尽程度要求不统一、公开范围不明确是造成我国财政透明度整体水平偏低、“四本预算”透明度高低不同的制度性因素。最后,从增加政府财政信息公开供给和保障公民政府信息公开申请两方面提出提高地方政府财政透明度、促进国家治理体系和治理能力现代化的政策建议。

**[关键词]**预算透明度;政府信息公开制度;国家治理现代化;透明度转型;财政信息公开;全口径预算;政府预算;财税体制改革;财政透明;财政支出绩效;公共预算

**[中图分类号]**F812.3 **[文献标志码]**A **[文章编号]**2096-3114(2017)05-0010-12

## 一、引言

财政透明是实现善治的基本条件,通过引入社会监督力量、公开预算信息,提升财政透明度有助于搭建预防政府官员腐败的制度体系、提高公共资金配置效率和使用效率,进而全面提升财政支出绩效<sup>[1]</sup>。自2008年《政府信息公开条例》实施以来,我国财政透明度呈现出逐年上升的态势,但总体水平依然不高。以省级财政透明度为例,2009年31个省(自治区、直辖市)财政透明度平均分为21.71分,2016年提高到了42.25分,单个省份最低分从2009年的14.79分增长到了2016年的23.71分<sup>[2]</sup>。在财政透明度取得量的进步的同时,我国财政信息公开也实现了一些质的飞跃。新《预算法》将预算公开写入法律文本,这标志着我国财政信息公开跨过了从“向人大公开”到“向社会公开”转变的门槛,社会公民在公共预算领域的知情权、参与权和监督权得到了法律制度保障。

十八届三中全会明确了全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,而财政更是被寄希望成为“国家治理的基础和重要支柱”。在传统的国家治理模式中,政府部门或其他国家公共权力机构是唯一的治理主体,预算只是党和政府管理的下属职能部门或下级政府的工具,财政部门搜集整理预算信息并在政府内部公开的功能在于为领导决策服务。与

**[收稿日期]**2017-01-14

**[基金项目]**国家社会科学基金项目(11BZZ061);浙江省哲学社会科学规划课题项目(09CGJJ013YB)

**[作者简介]**吕凯波(1987—),男,浙江新昌人,浙江工商大学金融学院讲师,博士,主要研究方向为政府间财政关系与公共预算;王聪(1989—),女,山东济南人,上海理工大学管理学院讲师,博士,主要研究方向为公共预算;邓淑莲(1964—),女,山东威海人,上海财经大学公共经济与管理学院教授,博士生导师,主要研究方向为公共预算;何秋仙(1963—),女,浙江义乌人,浙江工商大学金融学院副教授,主要研究方向为地方财政学。

此相对应,在现代化的国家治理体系中,除政府和其他国家公共权力机构外,企业和 NGO 等非政府性组织机构、村(居)委会等基层群众自治组织甚至社会公民个体都可以成为国家治理的主体,治理能力的提升依赖于多元主体的协调配合<sup>[3]</sup>。“如果你不能预算,你如何治理?”<sup>[4]</sup>各类治理主体对预算信息都有强烈的需求,低水平的财政透明度无疑是让企业、社会公众这一类国家治理主体无法实质性参与到国家治理中,以致政府预算在国家治理中的积极作用无法充分发挥。因此,在国家治理现代化进程中,需要冲破“向社会公开预算是泄露政府秘密”的传统理念束缚,实现政府预算从只在政府内部小范围公开到向人大局部公开再到向社会全面公开的转变。为此,本文侧重于从国家治理结构的视角,分析推动政府预算从保密到公开转变的动力机制以及进一步提升财政透明度需要克服的制度障碍。

本文剩余部分结构安排如下:第二部分从预算透明度影响因素和治理效果两个角度回顾国内外研究进展;第三部分描述国家治理现代化进程中我国政府预算信息公开从财政透明度 1.0 到财政透明度 3.0 的转型升级过程,并从政府信息公开制度和公民政府信息公开需求两个方面探讨推动政府预算透明度转型的动力机制;第四部分则从预算信息完整性、详细性角度实证分析在财政透明度转型中预算信息公开制度对地方财政透明度提升的制约;第五部分指出新《预算法》实施中财政信息公开存在的潜在问题并提出相应的政策建议。

## 二、文献综述

针对我国财政透明度整体水平不高的特定事实,国内学者主要从政府信息公开制度和技术层面探讨了预决算透明度的驱动因素。曾军平认为,《政府信息公开条例》对行政部门和人大、政协信息公开的不同要求导致了省级行政部门在预算透明度方面有更好的表现<sup>[5]</sup>。政府信息公开制度建设在规范、促进财政信息公开的同时,一些不合理的规定也会阻碍财政透明度的提升,如邓淑莲认为《保密法》保密范围界定不够清晰详细、《预算法》对财政信息公开规定过于笼统、《政府信息公开条例》法律层次较低等问题都是对进一步改进财政信息公开工作的挑战<sup>[6]</sup>。肖鹏和李燕认为,政府会计是实现“阳光财政”的技术条件,改进记账基础有利于提升财政透明度<sup>[7]</sup>。孙琳和陈舒敏进一步基于 45 个国家政府会计改革的经验,论证了权责发生制记账基础对提升财政透明度的积极意义<sup>[8]</sup>。与国内研究侧重于从制度构建和技术手段方面分析透明度影响因素有所不同,一些国外研究从完善国家治理结构的视角分析了财政透明度提升的动力机制。如 Wehner 等认为,社会公民和立法者从预算监督者角度对财政信息公开提出了要求,权力机构和社会公众的有效参与是推动财政信息公开的重要力量<sup>[9]</sup>。由此可知,国家治理结构是分析政府预算从保密到公开转变的重要视角,除政府信息公开制度完善和技术手段改进之外,国家治理主体多元化对财政透明度转型的影响也不可忽视。

关于财政信息公开在国家治理中的积极作用,国内学者已经取得了一些研究成果。李燕认为,财政透明是预算监督管理的基础,财政信息公开有助于促进公共资金合理合规使用、保证财政功能发挥<sup>[10]</sup>。政府债务规模膨胀被认为是财政支出不受权力机关约束、国家治理能力薄弱的体现,肖鹏等基于省际面板数据模型的实证结果,认为提高财政透明度有助于遏制地方政府运用债务资金进行过度投资的冲动<sup>[11]</sup>。潘俊等认为,财政透明度有助于提高“城投债”信用评级、防范地方政府债务的信用风险<sup>[12]</sup>。财政透明度不仅是规范地方政府债务管理的制度基础,而且是提高财政效率的有效手段。李丹和裴育的研究表明,财政公开是提高财政效率的驱动力,但财政透明度水平过低有可能使得这一驱动作用无法充分发挥<sup>[13]</sup>。其他学者进一步考察了财政信息公开在预防官员腐败等方面的政治意义,如黄寿峰和郑国梁认为,中国目前的财政信息公开在腐败治理方面的作用虽然有限,但长远来看,财政透明度依然是抑制腐败的有效治理工具<sup>[14]</sup>。李春根和徐建斌的实证分析结果表明,财政透明度每提高 10%,官员腐败程度会相应下降 3.5%<sup>[15]</sup>。为更好地发挥财政信息公开在国家治理现代化中的积极作用,中央政府也在财政信息公开方面出台了一系列法律法规。在《政府信息公开条

例》和新《预算法》等一系列政策规定从制度层面保障社会公民预算知情权的情况下,我国财政透明度又发生了怎样的变化呢?为此,本文将在回顾我国财政信息公开历程的基础上,探讨各项预算信息公开制度规定对地方政府财政透明度的影响。

### 三、政府预算公开的转型过程及驱动性力量

“毫不夸张地说,一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的预算能力”<sup>[16]</sup>,建设现代化的公共预算制度是国家治理体系和治理能力现代化的核心任务。在向社会披露国家筹集、分配和使用公共资金方式的过程中,财政信息公开将社会监督力量引入预算活动过程,使预算的利益相关方积极参与到公共生活中,有助于重新塑造社会公民与政府的关系,是实现预算民主的重要途径,体现了追求“人民民主”的现代国家治理价值理念。因此,政府预算收支信息从政府内部小范围公开到向社会全面公开的转变在一定程度上蕴含着国家治理体系的变革<sup>[17-18]</sup>。当然,财政透明度转型离不开政府信息公开制度建设和社会公民的政府信息公开申请,政府预算公开的制度供给和社会需求共同构成了财政透明度转型的驱动性力量。

#### (一) 财政透明 1.0 到财政透明 3.0 的转型过程

推进国家治理体系(即管理国家的制度体系)和治理能力(即运用国家制度管理社会各方面事务的能力)现代化是要“实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化”<sup>①</sup>。与此相对应,政府预算公开的现代化转型要求财政公开不仅要完善财政信息公开的法律制度体系,而且要求各级政府部门能够按法律要求规范地向社会披露各项财政信息,在应对政府信息公开申请时,也能按照相关规定进行程序化操作。财政信息公开是公共财政制度的重要组成部分,通常包括财税制度公开、财税政策公开和政府预算收支信息公开三方面的内容。在三大类财政信息公开中,政府预算收支信息公开最为关键,与国家治理体系和治理能力现代化紧密相连。预算信息公开通常指政府编制的年度预算草案、人大审批的年度预算、执行过程中的政府采购情况、预算执行的审计报告和政府决算报告都以适当方式及时向公众公开,向全社会公开的内容应具有透明性,即能被全体公众所了解并得到人民的有效监督<sup>[19]</sup>。如果公共预算只是在政府内部公开或部分向人大公开,我们并不能认定这是完整意义上的预算信息公开。根据预算信息公开面向主体的差异,我们可以将我国财政透明度进程分为财政透明 1.0、财政透明 2.0 和财政透明 3.0 这三个阶段(见图 1)。

在财政透明 1.0 时代,预算信息只在政府内部公开,预算信息的产生和发布主要是为领导决策服务的,只有党委和政府的主要负责人才能相对完整地获取预算收支信息,但受会计基础和财政收支会计核算方式的限制,领导人

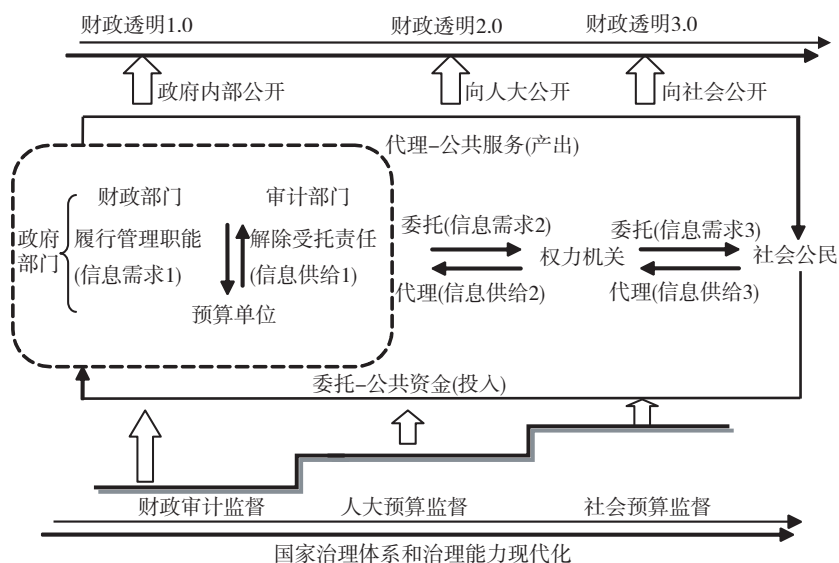


图1 预算信息公开供需变化中预算透明度转型过程

①节选自《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

获取的预算信息也不全面、及时。在当时的保密氛围下,即便是审计部门和人大等预算监督机构也因被监督部门的阻挠而缺乏完整的政府预算收支信息,新闻媒体和社会公众等外部监督力量更是被排除在政府预算知情者的范围之外。在公共预算信息是政府秘密的情况下,社会公众无法通过预算了解政府部门履行公共服务职能的成本,甚至不能了解政府部门是否履行了公共服务职能,国家治理体系的设计根本无法保证政府部门对社会公众负责。在财政透明 2.0 时代,各级人大及其常设机关为更好地履行《宪法》《预算法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称为监督法)等法律赋予的预算审查监督职权而积极获取政府预算信息,财政部门也加大了向人大披露全口径预算信息和部门预算信息的力度,不过由于受人大代表结构和预算审查专业能力等因素的制约,即使全面向人大公开预算信息也不能保证政府财政收支活动能受到全过程的监督,纳税人仍无法通过预算控制政府的施政行为。因此,在完善国家治理结构的过程中,为确保公共部门及其官员对纳税人负责,政府预算需要全方面、全过程地向社会公开,实现财政透明 2.0 到财政透明 3.0 的跨越。正如美国学者卡恩所指出,“通过向公民提供必要的、可信赖的信息,预算可以以一种受党派控制的选举政治做不到的方式将他们限制在现代政府中。公开是责任的关键,预算不得不广而告之,这样,公民才能够乐于利用其信息来评判公共官员”<sup>[17]</sup>。

由此可见,中国财政透明度转型的目标与进程逐渐明晰。与国家治理能力和治理体系现代化相适应的预算公开应该是向社会公开而不是在政府内部公开,利用社会公众的外部监督力量来促成财政问责与绩效改善是进一步深化预算制度改革的方向。

## (二) 驱动政府预算从保密到公开的制度建设

制度化是国家治理现代化的基本要义,善于运用制度和法律治理国家是全面依法治国的核心任务。政府预算从保密到向社会公开的转型过程也是财政信息公开法制建设逐步完善的过程,《政府信息公开条例》、新《预算法》等相关法律法规是驱动政府预算公开转型的制度供给因素。

在财政透明 1.0 时代,预算信息只在政府内部小范围公开。1951 年颁布的《保守国家机密暂行条例》规定国家预决算和各种财务机密信息属于国家机密,不得向社会公布。1988 年通过的《保密法》由于定密过宽,预算公开依然受到限制。1997 年,国家保密局和财政部制定的《经济工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》按预算层级确定了保密等级程度,大部分国家层面的年度预算收支情况属于绝密级信息,省级层面的年度预算收支情况属于机密级信息,信息及时性较差的以往年度财政统计资料属于秘密级信息。在财政透明 1.0 时代,受自身利益的驱动或受技术条件的限制,政府部门不愿公开预算信息或只在有限范围内与财政部门、审计部门共享预算信息,下级政府也不愿与上级政府共享财政信息,这造成了在政府内部的财政信息公开力度非常不够。

开启财政透明 2.0 时代的标志性事件是部门预算的试点编制改革和向人大报告制度的确立。人民代表大会制度是“支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度”<sup>[20]</sup>。政府部门向人大报告预算是在看好人民的“钱袋子”的重要举措,加强人大预算监督能力、规范预算执行也就意味着现代国家治理能力的提升。1999 年,中国政府启动的部门预算改革为加强人大预算实质性监督创造了条件。全国人大常委会要求国务院各部门从 2000 年开始单独向其报告本部门预算。2000 年,教育部等 4 个部门作为部门预算试点单位开始向全国人大报送部门预算。2007 年 1 月起实施的《监督法》则标志着在财政透明 2.0 时代,政府预算向人大公开力度的全面加大。《监督法》试图强化人大常委会对政府财政收支行为的监督权限,第 20 条第 2 款规定预算执行情况报告和审计工作报告需要向本级人民代表大会代表通报并向社会公布。这表明 2007 年 1 月《监督法》的实施已经孕育着财政透明 3.0 时代的到来。

真正促成政府预算从国家秘密到向社会公开转变的是 2008 年《政府信息公开条例》的开始实施,这也意味着财政透明 3.0 时代的开启(见图 2)。按照《政府信息公开条例》的规定,县级以上各级人民政



府需要重点公开“财政预算、决算报告”,乡(镇)人民政府需要重点公开“财政收支、各类专项资金的管理和使用情况”。2009年,财政部首次向社会公开了经全国人大批准后的4张预算报表。2010年3月30日,在经全国人大审议批准之后,国土资源部在其官网上率先就其2010年的部门预算进行了公开。政府预算表格和部门预

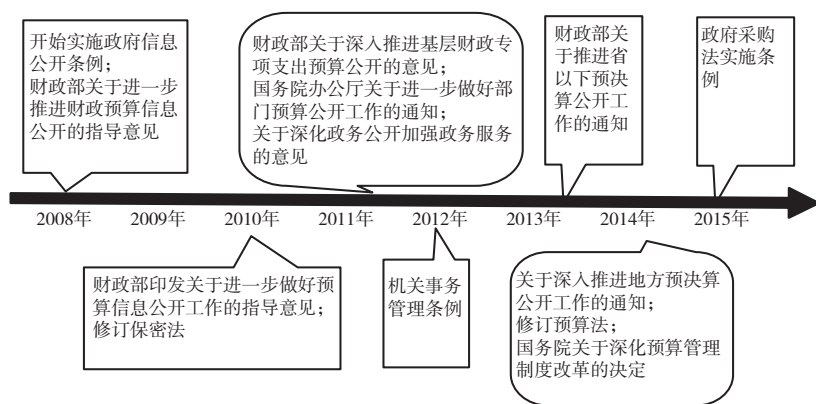


图2 财政信息公开的制度建设进程

算在政府官方网站向社会公开意味着我国政府预算公开工作在财政透明3.0时代逐渐完善。按照“开门立法”的原则,十二届全国人大常委会在《预算法》修订过程中广泛征求了社会各界意见,并秉持对纳税人负责的理念,首次将“预算公开”写入法律,进一步保障了公民在政府预算方面的知情权、参与权和监督权。新《预算法》不仅明确规定了预算公开的主体、内容和时限,而且明确了违反预算公开规定的法律责任,这在一定程度上打破了“财政秘密”与“财政公开”界限不明晰的传统格局,为建设全面规范、公开透明的现代预算制度奠定了法制基础。根据新《预算法》的精神,国务院进一步在《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45号)中规定了预决算公开的内容及细化程度,预决算公开成为各级政府全面推进深化预算管理制度改革的重点任务和主要抓手。

(三) 驱动预算透明度提升的政府信息公开申请

在公共财政体制下,社会公众以纳税形式向政府购买公共服务,公共财政资金是纳税人私人财产权的部分让渡<sup>[21]</sup>。社会公众委托政府管理并使用公共财政资金,政府则作为代理人按委托人的要求提供公共产品和服务。由于社会公众与政府的“委托-代理”关系中同样存在信息不对称问题,政府一般会主动公布“钱袋子”如何使用的信息并以此赢得社会公众的信任。如果政府部门主动披露预算信息不足以让社会公众判断政府是否如实执行了“预算合同”,社会公众就会向政府部门提出财政信息公开申请。社会公众对政府的财政信息公开申请主要是对财政部门政府预算决算相关信息的申请和对预算单位部门预算决算相关信息的申请。由于收集各个部门财政信息公开申请的资料比较困难,本文只是以财政部和31个省级财政部门为例,说明《政府信息公开条例》实施以来财政信息公开申请的变化情况。

从表1可知,2008年财政部收到的政府信息公开申请数为17件,2014年增加到了1362件,在7年内平均每年增加192件。在2012年之前,财政部收到的政府信息公开申请都在100件以内,而在2013年后呈现高速增长的特征。另外,据不完全统计,省级财政部门在2008年至2014年间收到的政府信息公开申请分别为149件、222件、912件、558件、834件、892件和880件。与上海财经大学的历年省级财政透明度调查结果相类似,省级财政部门收到的政府信

表1 2008—2014年对财政部门的政府信息公开申请情况

年份	财政部			31个省级财政部门		
	信息公开申请	行政复议申请	行政诉讼案件	信息公开申请	行政复议申请	行政诉讼案件
2008	17	0	0	149	2	0
2009	45	1	0	222	17	0
2010	30	5	0	912	12	4
2011	61	8	0	558	5	3
2012	78	6	1	834	27	11
2013	291	20	4	892	20	4
2014	1362	95	3	880	26	7

注:由于一些省份的财政部门在个别年份对上海财经大学公共政策研究中心的省级财政透明度调查提出了“一事一申请”的要求而产生了该省财政信息公开申请案件数高达100件的情况,从而使得省级财政部门的政府信息公开申请数量年度波动和省际差异都较大;资料来源于2008年至2014年财政部和31个省级财政部门的《政府信息公开工作年度报告》。

息公开申请虽然年度波动性较大但也呈现逐年增长的趋势,两者的共变趋势在一定程度上表明,社会公民向政府申请信息公开的行为驱动着我国地方政府财政透明度稳步提升。

依照《政府信息公开条例》的规定,如果政府信息公开申请人认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。2008年至2012年,财政部收到的政府信息公开行政复议申请数都在10件以内,2013年和2014年的行政复议申请分别增加到20件和95件。在2008年至2011年间,财政部一直没有发生政府信息公开行政应诉案件;而在2012年后,人民法院每年都收到以财政部为被告的政府信息公开行政诉讼案件,其中2012年的1件行政诉讼案件在审理期间原告主动提出撤诉申请,2013年和2014年人民法院各收到4件和3件以财政部为被告的政府信息公开行政诉讼案件<sup>①</sup>。与省级财政部门有关的政府信息公开行政复议申请和行政诉讼案件在总体趋势上也是逐年增长的,在2008年至2014年间,政府信息公开行政复议申请分别为2件、17件、12件、5件、27件、20件和26件,行政诉讼案件分别为0件、0件、4件、3件、11件、4件和7件。这体现出社会公众对预算信息公开质量的要求在逐渐提高,如果财政部门对政府信息公开申请的回复无法满足社会公众的预算信息需求,社会公众有可能利用法律手段维护自己的知情权。逐年增加的政府信息公开行政复议和行政诉讼案件给政府部门带来了改进政府预算公开工作的外在压力,驱动着预算单位不断提升预算公开质量。

#### 四、政府预算透明度提升的制度阻碍

我国政府预算透明度在中央政府和社会公众的共同推动下有了明显提升,但预算透明度整体水平仍然不高,与新西兰、美国等发达国家相比还有不小的差距。在众多制约政府预算透明度提升的因素中,制度因素是第一位,进一步推进预算公开工作面临着以下几个方面的制度障碍。

##### (一)“全口径预算”公开标准不统一

唯有借助于全口径预算编制与公开,全面取消游离在预算体系之外的财政收支,人大代表和社会公众才能实现预算资金的全面审查、监督和控制,现代公共预算的授权和财政问责功能、总额控制功能、优化配置功能、运作效率功能这四大基本功能才能得以有效实现<sup>[22]</sup>。在2011年财政部取消“预算外资金”概念后,理论上所有的政府性资金都应该纳入预算管理并接受人大和社会监督,但在实际财政工作中仍很大一部分非税收入进入了财政专户管理资金账户而没有进入一般公共预算或政府性基金预算。因此,从预算公开的全面性角度来讲,规范完整的政府预算信息公开应该是一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算和财政专户管理资金这“五本账”都向社会公开。财政部2008年、2010年和2013年颁布的预算信息公开文件都只是明确要求公开一般公共预算和政府性基金预算这“两本账”,其余“三本账”(国有资本经营预算、社会保险基金预算和财政专户管理资金)是否向人大和社会公开由地方政府自主决定。2014年颁布的《关于深入推进地方预决算公开工作的通知》也只是在必须公开范围内新增了国有资本经营预算,地方政府依然可以自主决定是否向社会公开社会保险基金预算和财政专户管理资金。

财政部对政府预算信息公开“全面性”的低标准导致很少有地方政府主动披露国有资本经营预算、社会保险基金预算和财政专户管理资金的相关信息,即便是在新《预算法》明确规定政府全部收支都应纳入预算并要求公布“四本预算”的情况下,地方政府的全口径预算公开情况的改观也不明显。本文根据省级人民政府在官方网站上或新闻报纸上向社会公布的政府预算报告是否具体提及“四本预算”与财政专户管理资金,来判断地方政府是否向社会公布了全口径预算,而不是根据严格意义上向社会公布详细的“政府账本”来判断。从表2全国31个省(自治区、直辖市)

<sup>①</sup>详见《2012年财政部政府信息公开工作年度报告》和《2013年财政部政府信息公开工作年度报告》。

2014年度省级政府预算报告的情况来看,所有省(自治区、直辖市)在2014年度向地方人大和社会报告了一般公共预算资金和政府性基金预算资金的使用情况,公开国有资本经营预算的只有26个省(自治区、直辖市),公开社会保险基金预算的省(自治区、直辖市)进一步减少到20个,没有一个省级政府向社会公布财政专户管理资金的使用情况。地方政府国有资本经营预算和社会保险基金预算情况公开情况

表2 2014—2015年省级“全口径预算”向社会公开情况

全口径预算构成	2014年预算草案	2015年预算草案
一般公共预算	所有31个省份都公开	所有31个省份都公开
政府性基金预算	所有31个省份都公开	所有31个省份都公开
国有资本经营预算	除天津、福建、江西、四川、西藏、新疆外都公开	除西藏外都公开
社会保险基金预算	除山西、辽宁、吉林、黑龙江、福建、湖北、四川、贵州、西藏、甘肃、新疆外都公开	除黑龙江、西藏外都公开
财政专户管理资金	没有省份公开	没有省份公开

资料来源:各省(自治区、直辖市)《关于2013年财政预算执行情况和2014年财政预算草案的报告》和《关于2014年财政预算执行情况和2015年财政预算草案的报告》,其中甘肃省2015年全口径预算收支公开情况根据《甘肃省第十二届人民代表大会财政经济委员会关于2014年全省财政预算执行情况和2015年全省及省级财政预算草案的审查报告》判断。

不理想可能与这两本预算编制起步晚有关,一些地方政府甚至还没有开始试编国有资本经营预算和社会保险基金预算。不过,财政部统计显示,2013年北京、天津等35个地区(省、自治区、直辖市、计划单列市)及山东、河北等18个省区市的180个地市开展了国有资本经营预算工作<sup>[23]</sup>,因而试编工作启动晚不应成为拒绝公开国有资本经营预算的理由。自新《预算法》正式实施后,所有省份继续公布了一般公共预算和政府性基金预算的收支信息,2015年公布国有资本经营预算收支信息和社会保险基金预算收支信息的省份分别比2014年增加了5个和9个。不过,2015年依然没有任何一个省级财政部门在预算报告中公布财政专户管理资金的收支情况。

新《预算法》促进了地方政府国有资本经营预算和社会保险基金预算公开力度的加大,但对财政专户管理资金的公开情况没有产生任何影响。新《预算法》在要求“各级政府的全部收入和支出都应当纳入预算”的同时,又规定“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算”,这让地方政府在财政专户管理资金是否纳入预算并向社会公开的决策上面临着矛盾。在现阶段无法完全取消财政专户的情况下,如果地方政府不考虑将财政专户管理资金纳入预算报告体系,则违背新《预算法》所要求的预算完整性的精神实质,游离在社会监督体系之外的财政专户资金会给公共资金的安全性造成隐患;如果地方政府将财政专户管理资金纳入预算报告体系提交人大审议,则面临着违反《预算法》规定的风险,因此,地方政府财政专户管理资金提交人大审议的情况非常不理想。比较庆幸的是,国家已经启动了将非税收入收缴的财政专户管理资金纳入“四本预算”范畴的并轨改革中。根据财政部的规定,从2015年开始,彩票发行和销售机构业务费需要纳入政府性基金预算管理。不过,地方政府将行政事业性收费收入(教育收费)和其他收入纳入一般公共预算或政府性基金预算体系的改革历程仍未开启,政府预算公开的全面性原则依然充满挑战。

新《预算法》对全口径预算公开的障碍不仅体现在回避财政专户管理资金问题方面,而且对“四本预算”的规定也存在过于笼统、模糊不清的问题。新《预算法》对全口径预算规定的模糊性主要体现在以下两个方面:一是对预算资金使用主体“各级政府”界定不清,《预算法》没有明确指出“政府”是狭义上的行政部门还是广义上的政府部门(包括党委、人大、政协、法院、检察院等公共权力机关及其下属行政事业单位),由此产生了行政事业单位和社会团体的非财政拨款资金是否应纳入一般公共预算或政府性基金预算并向社会公开的问题;二是国有资本经营预算只要求国有资本收益纳入预算而没有要求将国有资本的全部收支纳入预算。

## (二) 细节性预算信息公开的制度规定不完备

政府预决算信息公开不是简单地公布政府预算报告,而是要细化公开内容让社会公众明白各项

公共资金的来龙去脉,如此才能形成一个社会公民有效参与的预算监督体系。根据政府收支分类科目设计全口径预算的财政透明度调查指标体系,并对各类财政收支的类级科目、款级科目、项级科目和目级科目设置不同的权重(其中支出的经济分类只有类级和款级两级)，“四本预算”和财政专户管理资金透明度最终得分在一定程度上综合反映了预决算信息公开的细化程度。

从表3可知,得益于财政部对一般公共预算支出功能分类细化程度的明确规定,在“四本预算”中,一般公共预算透明度得分最高且在《预算法》修订后提升幅度最大,从2014年的39.85分增加到了2015年的48.77分,而政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算和财政专户管理资金透明度没有发生明显改变<sup>①</sup>。不过,在2014年和2015年的财政透

明度调查结果中,就31个省(自治区、直辖市)的平均得分而言,即使是透明度最高的一般公共预算在新《预算法》通过后也只是公开了不到50%的信息。政府预算信息公开细化程度低很大程度上是由财政信息公开制度要求低、约束力不强造成的。从2008年和2010年财政部最初要求公开支出项目功能分类款级科目到2014年要求公开支出项目功能分类项级科目,财政部一直没有要求财政部门和预算单位公开支出项目的经济分类科目,以至于地方政府主动公开的预算信息和依申请公开的预算信息都不包含支出项目的经济分类信息,社会公众依然无法从公开的财政信息中准确判断政府职能履行情况<sup>[24]</sup>。新《预算法》要求各级政府从2015年开始编制并公开按经济性质分类的支出信息,但纳入公开范围的只是一般公共预算的基本支出,一般公共预算的项目支出和政府性基金预算、国有资产经营预算、社会保险基金预算是否同样需要公开按经济性质分类的支出信息在《预算法》中没有明确规定。预算公开细化程度自由裁量权下放的结果是省级财政透明度整体水平偏低、透明度得分的省际差异较大。如福建省2015年一般公共预算透明度高达78.95分,而江西省只有21.05分,一般公共预算透明度最高分和最低分的差距达到了57.9分。

就“全口径预算”各项构成部分的公开情况来看,透明度得分最高的是一般公共预算和政府性基金预算,其次是国有资本经营预算和社会保险基金预算,最后是财政专户管理资金。“四本预算”和财政专户透明度得分差异很大程度上是由财政信息公开制度规定对“四本预算”编制详尽程度要求不同造成的<sup>[25]</sup>。财政部自2008年以来一直明确要求地方政府公开一般公共预算和政府性基金预算的财政收支信息,但地方政府可以自主选择是否向社会公开国有资本经营预算、社会保险基金预算和财政专户管理资金。

表4根据2014年和2015年的31个省(自治区、直辖市)财政透明度数据,用两配对样本Wilcoxon检验考察了“四本预算”和财政专户管理资金信息公开的不同制度规定对透明度得分的影响<sup>②</sup>。检验结果表明,2014年省

表3 2014年和2015年“四本预算”和财政专户透明度得分

		一般公共 预算	政府性 基金预算	国有资本 经营预算	社会保险 基金预算	财政专户 资金
2014	平均分	39.85	37.81	25.63	32.58	18.46
	最高分	84.21	72.22	72.22	84.62	66.67
	最低分	21.05	0.00	0.00	7.69	0.00
2015	平均分	48.77	39.30	34.80	30.70	20.49
	最高分	78.95	72.22	72.22	78.57	63.89
	最低分	21.05	2.78	0.00	7.14	0.00

注:满分=100分。

表4 财政信息公开制度规定对预算透明度影响的两配对样本Wilcoxon检验

	2014年省级财政透明度		2015年省级财政透明度	
	一般公共 预算	政府性 基金	一般公共 预算	政府性 基金
国有资本预算	3.392 *** (0.0007)	3.155 *** (0.0016)	2.763 *** (0.0057)	0.807 (0.4196)
社保基金	1.294 (0.1955)	0.921 (0.3570)	2.587 *** (0.0097)	1.215 (0.2243)
财政专户	4.629 *** (0.0000)	4.399 *** (0.0000)	4.469 *** (0.0000)	4.029 *** (0.0001)

注:\*、\*\*和\*\*\*分别表示在10%、5%和1%的显著性水平上显著。

<sup>①</sup>表2结果显示,没有任何一个省级政府公布了财政专户管理资金信息,而表3中一些省份的财政专户透明度得分大于0,两者的差异源自数据来源的不同。表2只是网络搜索结果的统计,而表3的信息来源则有网络搜索、公开出版物和依申请公开三个。

<sup>②</sup>上海财经大学透明度调查小组从2014年开始调整省级财政透明度评估标准,从前后可比性角度考虑,所以只采用2014年和2015年的评估数据。



级财政透明度中一般公共预算信息公开详细程度与国有资本经营预算和财政专户管理资金信息公开详细程度存在显著差异,但与社会保险基金预算信息公开详细程度的差异不显著;在新《预算法》明确要求增加一般公共预算信息公开详细程度后,2015年省级财政透明度得分中,一般公共预算继续保持与国有资本经营预算和财政专户管理资金的显著差异,同时与社会保险基金预算透明度的差异也变得显著<sup>①</sup>。政府性基金预算透明度与其他几本预算的差异,在2014年省级财政透明度得分中,与国有资本经营预算和财政专户管理资金存在显著差异而与社会保险基金预算的差异不显著,2015年只是与财政专户管理资金存在显著差异。2015年省级财政透明度得分中,政府性基金预算与国有资本经营预算差距缩小的一个重要原因是,财政部在2014年开始要求地方政府公开国有资本经营预算,但没有要增加政府性基金预算公开。社会保险基金预算透明度得分与一般公共预算和政府性基金透明度得分差异不显著的一个重要原因是,国家统计局和人力资源社会保障部在《中国劳动统计年鉴》中集中披露了各省份社会保险基金预算的一些信息。如果只考虑地方政府自主公开的预算信息,社会保险基金预算仍然与一般公共预算和政府性基金在透明度方面存在比较明显的差距。

### (三) 政府预算公开载体不健全

信息公开载体建设是提升财政透明度的基础性环节,没有信息公开载体的建设就没有“阳光财政”的建设。从我国目前情况来看,财政部门门户网站建设、报纸电视广播等新闻媒体是政府采购、预算报告等财政信息公开的主要载体,而预决算收支信息(预算报告和决算报告除外)的公开则更大程度上依赖于财政年鉴的出版发行。《财政年鉴》作为地方财政部门主动公开财政收支信息的主要途径,其出版发行情况和内容公布情况在某种程度上决定了该地区财政透明度的高低。

根据各地财政年鉴的出版发行情况,我们可将31个省(自治区、直辖市)分为以下三组:第一组是连续出版的省(自治区、直辖市),其中天津、河北、山西、内蒙古、吉林、浙江、安徽、福建、山东、湖南、广东、广西、甘肃、宁夏和新疆这15个省(自治区、直辖市)的财政年鉴是连续公开出版发行的,而北京、黑龙江和湖北这3个省(自治区、直辖市)连续出版财政年鉴,但只是作为内部交流资料,社会公众获取难度大、成本高;第二组是曾经公开出版但最近几年未公开出版的省(自治区、直辖市),上海、江苏、重庆、云南这4个省(自治区、直辖市)曾公开出版发行财政年鉴的历史,但最近几年的出版发行情况不详且市场上没有相关财政年鉴在售;第三组是未出版财政年鉴的省(自治区、直辖市),根据信息我们无法确认辽宁、江西、河南、海南、四川、贵州、西藏、陕西、青海9个省(自治区、直辖市)是否出版过财政年鉴。

图3比较了2009—2016年上述三组省(自治区、直辖市)财政透明度平均得分的差异,可以发现,在2012年前不公开出版发行财政年鉴的第三组省(自治区、直辖市)的平均财政透明度基本没有发生变化,2013年第三组省(自治区、直辖市)透明度平均分反超第二组省(自治区、直辖市)是因为海南省财政厅和西藏自治区财

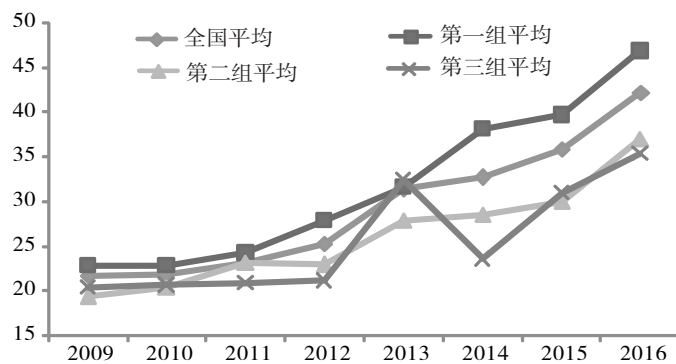


图3 财政年鉴出版情况与财政透明度得分的组别比较

<sup>①</sup>在财政支出决算编制和公开细化程度的要求方面,新《预算法》第七十五条第二款规定,“决算草案应当与预算草案相对应,按预算数、调整预算数、决算数分别列出。一般公共预算支出应当按其保障功能分类编列到项,按其经济性质分类编列到款”,但第四十六条却规定,“本级一般公共预算支出,按其经济性质分类,基本支出应当编列到款”,项目支出是否要编列到款没有明确规定。另外,第四十六条规定,一般公共预算既要按功能分类编制,也要按经济性质分类编制,但对政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算,却只规定按功能分类编制。

政厅(未公开出版财政年鉴)根据课题组申请主动提供了大量财政信息,导致未公开出版财政年鉴省份的平均得分有较大幅度上升。与之相对应,出版财政年鉴的第一组省(自治区、直辖市)的透明度呈现稳步上升趋势且高于不出版财政年鉴省(自治区、直辖市)的第二组省(自治区、直辖市)和第三组省(自治区、直辖市)。这表明近一半省(自治区、直辖市)未公开连续出版财政年鉴是财政透明度总体水平低、年度波动大的重要原因,政府预算公开载体不健全也是进一步推进“阳光财政”建设的制约因素。

## 五、结论与政策建议

### (一) 基本结论

开启财政透明从1.0时代到2.0时代转变的标志性事件是1999年部门预算的试点编制改革和向人大报告制度的确立,公共预算实现了从“政府秘密”到“向人大公开”的重大转变,人民代表大会制度作为支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度得到了进一步体现。2008年《政府信息公开条例》的实施则标志着我国财政信息公开从财政透明2.0时代转型升级到了财政透明3.0时代,预决算信息从“向人大公开”到“向社会公开”迈出了一大步,新《预算法》的颁布实施和十八届三中全会的决定更是从法律制度保障层面确保了社会公民的预算知情权。在国家治理体系和治理能力现代化过程中,社会公民以政府信息公开申请的方式积极参与到规范透明的现代预算制度建设中,逐年增加的财政信息公开申请、信息公开行政诉讼与财政信息公开制度顶层设计共同推动了我国地方政府财政透明度提升。在公共预算领域,政府与社会公民协同治理的格局开始形成。

不过,现行政府信息公开制度在促进预算公开的同时也构成了财政透明度进一步提升的制度障碍。就预算公开的全面性而言,自2008年《政府信息公开条例》实施以来,地方政府基本按照中央要求推进了一般公共预算和政府性基金预算的信息公开工作,但在国有资本经营预算、社会保险基金预算和财政专户管理资金公开方面具有较大的随意性,公开的政府预算报告和报表没有涵盖所有的政府收支信息。新《预算法》虽促进了地方政府国有资本经营预算和社会保险基金预算公开力度的加大,但对财政专户管理资金的公开情况没有产生任何积极影响。就预算公开的详细程度而言,由于财政部对全口径预算各项构成内容的公开要求不一致,国有资本经营预算、社会保险基金预算和财政专户管理资金得分比一般公共预算和政府性基金预算透明度得分低。财政部对“四本预算”编制详尽程度要求不统一、公开范围不明确等诸多制度性障碍造成我国大部分地方政府的财政透明度长期处在及格线以下、地区差异明显等问题。

### (二) 政策建议

预算透明度提升不仅需要政府部门加大财税体制改革力度,而且需要社会公民的积极参与,在社会公众预算信息公开申请与政府部门回应过程中完善预算治理结构<sup>[26-27]</sup>。为突破政府信息公开制度对进一步提升财政透明度构成的制度障碍,开启与国家治理体系和治理能力现代化相适应的财政信息公开新时代,本文从财政信息政府供给和社会公民信息公开申请两方面提出三点政策建议。

第一,建立预决算公开主体的责任清单。就预算公开主体而言,一些地方政府以不负责汇总加工信息为由拒绝公开汇总下级财政信息的辖区内总预算,财政部门只公开本级财政的预决算信息容易造成社会公众对辖区财政总体情况缺乏了解。省级财政部门按规定公开了省本级预决算信息,但很少有地方政府详细公开省总预算、总决算的收支信息。因此,规范完整的财政信息公开要求明确预算公开主体的责任清单,各级财政部门不仅需要公开全口径预算的本级预算、预算调整、决算、预算执行情况的相关信息,而且要公开辖区内总预算、总决算的相关信息。

第二,以负面清单形式列举不能主动公开的预决算项目。就预算信息公开内容而言,需要主动向社会公开的财政信息、可以依申请公开的财政信息和不能公开的财政信息都缺乏统一和明确的标准,

地方政府也往往以相关收支科目涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私为由拒绝公开详细的财政收支信息。因此,规范详细的财政信息公开要求将《政府信息公开条例》上升为《政府信息公开法》并明确预算公开内容的负面清单,涉及国防、外交和国家安全的少数预算支出信息可列为不能公开的财政信息,除列举项目外的其他财政信息都属于财政信息公开的范畴。财政部虽然在2016年印发的《地方预决算公开操作规程》中明确了地方政府需要公开的政府预决算表格,但对涉密事项的规定依然不清晰。按照“以公开为常态、不公开为例外”的原则,财政部门需要实现逐年小幅增加信息公开内容向全口径预算一次性公开的转变。“四本预算”收入按功能分类目级科目公开;“四本预算”支出分别按功能分类项级科目和按经济性质分类款级科目公开。

第三,完善财政信息公开申请的司法救济制度,将旨在维护社会公共利益的财政信息公开申请纳入政府信息公开申请范围。根据《政府信息公开条例》的规定,社会公民只能基于自身生产、生活、科研等特殊需要提出政府信息公开申请而不能根据公共利益向有关部门提出财政信息公开申请。考虑到财政信息公开申请对约束公共部门的财政行为、促进国家治理能力现代化的积极作用,本文认为,预算信息在依申请公开后具有较强的正外部性,因此建议将基于社会公共利益的财政信息公开申请纳入到政府信息公开申请范围内或废除政府信息公开申请理由的相关规定。由于《政府信息公开条例》和新《预算法》对财政信息公开申请具有实质性约束的条款是政府信息公开申请的回复时间,如果申请人以财政信息公开内容不符合预期目标为理由向有关部门提出行政复议或行政诉讼,得到的结果往往是维持原有裁定。因此,完善财政信息公开申请的司法保障制度需要明确预算信息公开的标准,在《预算法实施条例》中增加有关财政信息公开内容的相关条款,并减少政府部门处理财政信息公开申请的随意性,从而更好地保障申请者的合法权益。

#### 参考文献:

- [1] BENITO B, BASTIDA F. Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: an international approach[J]. *Public Administration Review*, 2009, 69(3): 403 - 417.
- [2] 吕凯波, 邓淑莲, 杨丹芳. 中国省级财政透明度评估[J]. *上海财经大学学报*, 2017(1): 13 - 23.
- [3] 杨丹芳, 吕凯波, 曾军平. 中国财政透明度评估[J]. *上海财经大学学报*, 2015(5): 4 - 14.
- [4] 阿伦·威尔达夫斯基, 布莱登·斯瓦德洛. 预算与治理[M]. 苟燕楠, 译, 上海: 上海财经大学出版社, 2010.
- [5] 曾军平. 政府信息公开制度对财政透明度的影响及原因[J]. *财贸经济*, 2011(3): 25 - 30.
- [6] 邓淑莲. 财政公开透明: 制度障碍及破阻之策——基于对我国省级财政透明度的7年调查和评估[J]. *探索*, 2016(3): 62 - 68.
- [7] 肖鹏, 李燕. 基于 Lüder 政府会计环境评估模型的中国财政透明度研究[J]. *公共行政评论*, 2011(2): 133 - 150.
- [8] 孙琳, 陈舒敏. 债务风险、财政透明度和记账基础选择——基于国际经验的数据分析[J]. *管理世界*, 2015(10): 132 - 143.
- [9] WEHNER J, RENZIO P D. Citizens, legislators, and executive disclosure: the political determinants of fiscal transparency [J]. *World Development*, 2013, 41(3): 96 - 108.
- [10] 李燕. 财政信息公开透明是预算监督管理的基础[J]. *财政研究*, 2010(6): 13 - 16.
- [11] 肖鹏, 刘炳辰, 王刚. 财政透明度的提升缩小了政府性债务规模吗? ——来自中国29个省份的证据[J]. *中央财经大学学报*, 2015(8): 18 - 26.
- [12] 潘俊, 王亮亮, 吴宁, 王禹. 财政透明度与城投债信用评级[J]. *会计研究*, 2016(12): 72 - 78.
- [13] 李丹, 裴育. 财政透明度对财政资金配置效率的影响研究[J]. *财经研究*, 2016(2): 40 - 49.
- [14] 黄寿峰, 郑国梁. 财政透明度对腐败的影响研究[J]. *财贸经济*, 2015(3): 30 - 42.
- [15] 李春根, 徐建斌. 中国财政预算透明与地区官员腐败关系研究[J]. *当代财经*, 2016(1): 19 - 28.
- [16] SCHICK A. Capacity to budget[M]. Washington: The Urban Institute Press, 1990.

- [17] 乔纳森·卡恩. 预算民主:美国的国家建设和公民权(1890—1928)[M]. 叶娟丽,译,上海:格致出版社,2008.
- [18] 王绍光,马骏. 走向“预算国家”——财政转型与国家建设[J]. 公共行政评论,2008(1):1-37.
- [19] 刘剑文,候卓. 预算公开:内涵、功能与保障[J]. 中国财政,2015(1):34-38.
- [20] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2014-09-06(2).
- [21] 蒋悟真. 预算公开法治化:实质、困境及其出路[J]. 中国法学,2013(5):42-51.
- [22] 朱大旗. 完善人大对政府预算全方位的审查监督制度[J]. 法学杂志,2014(2):13-22.
- [23] 中华人民共和国财政部. 中国财政情况2013~2014[M]. 北京:经济科学出版社,2014.
- [24] 邓淑莲,温娇秀. 中国省级财政透明度存在的问题及改进建议[J]. 中央财经大学学报,2015(10):3-9.
- [25] 刘小兵. 新预算法:转变和问题[J]. 团结,2015(1):28-30.
- [26] 马蔡琛,王亚欣. “金砖国家”预算透明度的比较与启示——兼论预算透明度提升的动力机制[J]. 南京审计学院学报,2012(6):8-15.
- [27] 吕凯波,刘小兵. 中国省级财政透明度调查:现状、问题与政策建议[J]. 财经智库,2016(2):104-115.

[责任编辑:刘 星,杨志辉,刘 茜]

## The Transition Process and Institutional Obstacles of Government Budget Information Disclosure in the Process of National Governance Modernization

LYU Kaibo<sup>1</sup>, WANG Cong<sup>2</sup>, DENG Shulian<sup>3</sup>, HE Qiuxian<sup>1</sup>

(1. School of Finance, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China;

2. Business School, University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai 200093, China;

3. School of Public Economics and Administration, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** Fiscal transparency in China is divided into three periods, i. e. Transparency 1.0, Transparency 2.0 and Transparency 3.0, according to the difference of subject-oriented budget information disclosure. The system construction of budget information disclosure and the application of government information publicity are the fundamental force that speeds up the fiscal transparency transformation. The fiscal transparency survey in 31 provinces in 2014 and 2015 show that open standards are not unified and the scope of budget information disclosure is vague. All these institutional barriers lead to low fiscal transparency and transparency varies with budget type. Finally, based on the two aspects of increasing the fiscal information disclosure to government supply and guarantee of citizen's application for government information disclosure, recommendations are made in order to improve the fiscal transparency in local government and promote the modernization of national governance system and governance capability.

**Key Words:** budget transparency; government information disclosure system; modernization of national governance; transparency transition; fiscal information disclosure; full-covered budget; government budget; reform of fiscal and tax system; fiscal transparency; financial expenditure performance; public budget