

财政透明是合法性的基石

中国聚焦

财政信息公开关乎政府执政的合法性，也是公民对政府问责的关键要件。中国的《政府信息公开条例》自2008年实施以来，已经整整五年，但效果却差强人意。最近几次排名均显示，中国各级政府的财政透明堪忧。清华大学日前发布的《2013年中国市级政府财政透明度研究报告》显示，中国289个地级以上城市政府财政透明度总体偏低，远未达到良好的财政信息披露水平。满分400分，但排名最高的上海也不足200分，更有三个城市得分为0（《联合早报》2013年7月24日）。

无独有偶，上海财经大学不久前发布的研究报告显示，满分100分，今年各省财政透明度平均分只有31.40分，仅比2009年的21.71分略有提高。去年中国在国际预算伙伴关系（IBP）的公开预算指数（OBI），得分只有区区11分（满分100分），在预算前报告、公民预算和年中审查等方面表现尤为糟糕，远低于受调查的100个国家的平均43分，甚至比此前两轮调查得分还低。

在“晒账本”这件事情上，中国各级政府抱持“中庸”态度，“不冒尖、不掉尾”，既不愿太靠前也不愿太落后。只有四川省白庙乡、广东省广州市等少数地方敢于“第一个吃螃蟹”，其他政府似乎都在观望。如果与政府创新的其他领域相比，我们会发现这样一个现象非常有趣。北京大学等组织的“中国地方政府创新奖”项目，今年已经进入第7届，政府在电子政务、机构改革、公众参与等方面都取得了长足进步，但信息公开却一直踟蹰不前。

笔者参与的连氏中国服务型政府调查项目发现，中国老百姓对政府透明和政策参与最不满意。尽管公众对各项公共服务质量的整体满意度较高，但如果他们无法知晓和参与政策决策，政府的一厢情愿也很难真正赢得公共信任。就此而言，财政透明对于政府的合法性委实关键。

“阳光是最好的防腐剂”，国际货币基金组织（IMF）的调查发现，财政透明与财政风险、债务危机和经济波动等密切相关，提高财政透明度有利于加强国际组织对各国政府的外部监督。中国财政部前部长项怀诚估计，中国中央和地方政府债务达30余万亿，地方政府债务问题很大程度上与不透明有关。习近平执政以来推行“八项规定”，多次强调各级政府要厉行节约，“过紧日子”。运动式的管控在短期内固然有效，但习李新政能否持续，则需要制度化规范。在财政支出方面，只有公开透明才能实现监督和改进。

在缺乏公众意愿表达的情况下，政府更热衷于见效快的基础设施建设这种硬投入，对教育、医疗、社会保障等短期内见效不明显的软投入提不起兴致。最近的研究显示，政府官员更喜欢投资基础设施建设项目并拉动经济增长，不愿增加环境改善投入，虽然这样会改善空气质量，却不利于仕途升迁。

另一项研究表明，县长和县委书记会在任期的第3到4年，大肆追加市政交通基础设施建设财政支出，以为其未来升迁添柴加油。地方政府宁愿挤占公共财政、贷款举债去修路造桥，却不愿投入占GDP仅4%的教育财政支出，而这一目标提出已近10年却远未实现。省直管县改革使县级政府获得了财政自主权，但它们却不增反减教育支出比例，显然有违改革初衷。

加强政府信息公开，提高财政透明度，在以下方面大有可为。

目前中国政府预算仍然局限于一般性预算，基金预算、社会保险和国有资本等不在其列，大量公共资金没用进入预算程序，预算内外有别，全口径预算公开体系尚未建立。下一步应变“小预算”为“大预算”，将预算外资金纳入公共预算体系，为预算公开和监督提供条件。中国各级人大作为预算监督的法定机构，在职能履行方面远远不够，难以形成对政府的制衡作用，预算审查往往流于形式。应改变人大“橡皮图章”的形象，进一步发挥人大的预算监督作用，并集合政协专家智库的专业力量，破解预算公开难的问题。

自上而下的领导干部考核任用机制，使政府官员的眼睛永远向上，无视公众对公共服务的渴求，弱化了政府对公众

诉求的响应力。浙江省温岭镇等地实验的“民主恳谈”等制度创新，为公众参与预算决策提供了机会，对于纠正支出方向和强化财政纪律都有很大作用。中央政府可以在条件成熟时，将这些地方实验上升到国家政策，自上而下推动制度创新。

最后，政府信息公开的相关法律制度，应进一步细化和贯彻执行，为行政相对人申请信息公开提供便利，通过外部力量倒逼政府财政透明公开。此外，还可以邀请IMF、IBP等国际组织参与政府预算监督，吸收借鉴他国实践经验，借助外力推动预算公开进程。作者是南洋理工大学南洋公共管理研究生院研究员文章只代表个人观点