

中国预算公开 制度研究

吕侠／著



湖南师范大学出版社



中国预算公开制度研究

吕 侠 / 著

湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国预算公开制度研究 / 吕侠著. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5648 - 2216 - 3

I. ①中… II. ①吕… III. ①国家预算—财务公开—预算制度—研究—中国 IV. ①F812. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 189028 号

中国预算公开制度研究

吕 侠 著

◇组稿编辑: 李 阳

◇责任编辑: 尹金石

◇责任校对: 张洪波

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 88873071 88873070 传真/0731. 88872636

◇经销: 新华书店

◇印刷: 虎彩印艺股份有限公司

◇开本: 710mm × 1000mm 1/16 开

◇印张: 13. 75

◇字数: 230 千字

◇版次: 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 2216 - 3

◇定价: 38. 00 元

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部调换

投稿热线: 0731. 88872256 13975805626 E-mail: lykeithe@163. com

前言

习近平总书记在中共十八届三中全会上明确提出了全面深化改革的总体思路，即“推进国家治理体系和治理能力现代化”建设。他指出：国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现，是运用国家制度管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业的能力。“这是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求，是实现社会主义现代化的应有之义。”这说明，提升国家治理能力关系到执政党的执政能力强弱与否，关系到全面深化改革成败与否。正因为如此，强调国家治理体系和治理能力现代化建设是中国共产党关于执政理念新的重大突破。

预算是政治，预算制度是国家政治制度的重要组成部分，它不仅全面体现了国家立法机关代表人民对政府执政经费进行有效控制和约束，同时也充分反映了在社会财富再分配中公平正义原则的权威性。由于国家在治理过程中所开展的任何活动都离不开财政资金的支撑和保障，其预算通过有效地筹集和使用财政资金，从而实现国家治理的既定目标。为此，美国著名预算专家艾伦·希克曾指出：“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。”然而，在过去很长一段时间里，由于人们对预算的认知仅是停留在“宏观经济调控工具”，以及财政资金分配计划表格的功能上，这不仅淡化了预算内在的公共性、规划性和科学性，而且也从本质上忽略了预算民主所具有的政治意义，以至于影响预算功效的全面发挥。

当下，世界上有许多国家将政府的“预算能力”称为“国家治理能力”。其原因在于：财政资源的汲取与分配是维护国家政权巩固的基础，而一个缺乏充分汲取财政资源能力的政府，是不可能长久维持其政治统治的；反之，一个缺乏有效控制财政资源分配能力的政府也必将导致社会政治动荡，经济发展停滞，人民生活受到严重影响。据此，美国经济学家威尔达夫斯基的结

论是：“如果你不能预算，你如何治理？”由此可见，预算能力的强弱直接关系到国家政权稳定、社会经济发展以及人民生活改善和提高。因此，全面提升政府预算能力便成为国家治理能力中不可或缺的重要内容。

预算民主（Budgeting Democracy），即国家立法机关对政府财政预算进行审议、制衡、监督和审计，是现代民主政治的一个重要组成部分。为此，从某种程度上说，这也是衡量一个国家是否已经走上现代化国家的重要标识。而预算公开是预算民主的政治基础，反映了国家治理理念的转变和治理能力的强弱。从政府民主理财的角度说，预算公开至少在以下四个方面体现了国家治理能力：

其一，预算管理由过去行政控制转向政治控制，进而促使政府职能转变，承担起责任政府应尽的职责，并将财政收支控制在可收入限度之内。

其二，政府在制定公共政策时注重民意表达，使预算决策更加具有广泛的民主性和科学性，并通过与民众的有效沟通和协商，在资源分配中充分反映他们的利益诉求，实现社会公平正义原则。

其三，有利于人大机关对政府使用财政经费的监督和约束，从而遏制公权力腐败，并从源头上杜绝公款吃喝等奢侈浪费行为，确保预算资金运行的安全性和有效性。

其四，预算公开能进一步激发广大民众参与国家政治的热情，这对于不断推进基层民主政治建设，社会管理由“权治”转变为“善治”都将产生不可估量的重要作用。

目前，中国正处于深化改革和社会转型的关键时期，而中国政府的财政收支已经达到十多万亿元。在此格局下，加强我国立法机关对政府预算的监督、制衡和审计，已成为中国政治体制改革和现代民主法治建设中的一项最为重要的改革议程。正因为如此，加强对预算公开制度的理论研究和探讨，既是深入推进预算改革的要求，也是全面提升国家治理能力的重要内容和目标任务。于是，这就需要对当前中国预算公开制度的现实状况、生存环境和发展未来有所了解和认知，并通过由此及彼、由表及里的深入考察和研究，从而实现预算改革的预期目标。

目 录

导 论 预算公开的真谛	1
一、预算公开是改革与发展的必然结果	1
二、预算公开是推进民主政治建设的路径	3
第一章 预算公开制度的理论分析	8
第一节 预算公开制度概述	9
一、预算公开的历史演进	9
二、预算公开制度要素	18
三、预算公开制度结构	23
第二节 预算公开制度经济学分析	27
一、“经济人”假设与预算公开	27
二、委托代理与预算公开	34
三、博弈理论与预算公开	38
第三节 预算公开制度政治学分析	45
一、预算公开的政治价值	46
二、预算公开的政治行为	50
三、预算公开的政治效果	53
第二章 中国预算公开制度的现状与实证分析	58
第一节 预算民主的发展趋势	59
一、社会经济变革使然	59
二、建构中国现代预算制度	64
三、政府预算公开的态势	68
第二节 中国特色预算公开模式分析	73

一、民众参与预算概述	74
二、预算民主恳谈式模式分析	77
三、预算公开全裸式模式分析	82
第三节 中国预算公开程度实证分析	87
一、国际预算公开指标启示	88
二、各省财政信息公开实证分析	90
三、预算公开与各省经济指标实证分析	96
第三章 中国预算公开制度的问题分析	100
第一节 预算公开法治的问题分析	101
一、预算立法层次较低	101
二、预算公开法制体系不完善	105
三、预算法制意识欠缺和漠视	107
第二节 预算编制的问题分析	111
一、预算编制不完整	112
二、预算编制不精细	114
三、预算编制缺乏民众参与	117
第三节 预算信息披露的问题分析	121
一、预算信息披露不完整	122
二、预算信息披露不及时	124
三、预算信息披露技术薄弱	126
第四节 预算审议的问题分析	127
一、人大代表职责意识不强	128
二、人大预算审议虚置	130
三、预算审议欠缺程序正义	133
第四章 国外预算公开制度的启示	135
第一节 国外预算制度历史演进	136
一、税收国家到预算国家的转型	136
二、国外预算国家建构的启示	140

第二节 国外预算公开法律制度	142
一、宪法层面规范预算公开	143
二、预算公开的法律模式	144
第三节 国外预算公开的内容与形式	147
一、美国预算公开内容	151
二、英国预算公开内容	153
三、南非预算公开内容	155
四、国外预算公开形式	159
第四节 国外预算公开责任与监督	161
一、预算公开责任	161
二、预算公开监督	163
第五章 中国预算公开制度的建构	167
第一节 重塑预算民主理念	168
一、责任政府与预算民主	169
二、政治参与与预算决策	173
三、公平正义与预算分配	177
第二节 建构预算民主制度	184
一、健全预算公开法制体系	184
二、深化预算公开的措施	188
三、完善人大预算审批制度	191
四、强化预算监督机制	194
五、建构预算绩效问责制度	198
第三节 推进预算技术管理改革	201
一、深化政府会计制度改革	202
二、加强财政数据管理	206
参考文献	209

导 论

预算公开的真谛

一、预算公开是改革与发展的必然结果

马克思主义认为，事物的发展“不是在每个时代中寻找某种范畴，而是始终站在现实历史的基础上，不是从观念出发来解释实践，而是从物质实践出发来解释观念的形成”。^① 中国改革开放所带来的巨大变化超乎了人们的想象，从历史角度讲，这是中国共产党人在探索社会主义建设过程中的又一次重大的理论飞跃；从哲学视角看，否定之否定是新事物超越旧事物的扬弃，也是事物发展的必然规律。由此中国社会面貌焕然一新，爆发出一股青春活力，从国民经济发展速度，从人们的生活质量改善和提高，以及人们的思想观念和行为方式等变化中都可以深切地感受到，并具体地表现出来。正是随着这一巨大变化，人们对事物的认识和要求也向着更高的目标迈进。

然而，现实与要求总会产生一定的差距，只有不断地打破这种差距，才能进一步提高人们的认识，将社会要求推向前进。如今，在经济上，人们要求政府加大改善民生力度，增强公共产品和公共服务供给，不断满足民众对幸福生活的追求；在政治上，人们要求政府政务公开透明，依法行政，执政为民，进一步落实享有的平等、自由、尊严等各种权利；在教育、医疗、社会保障、住房、就业等方面，人们也都有着不同的要求。而这些众多要求对

^① 马克思恩格斯选集，第1卷 [M]. 北京：人民出版社，1995:92.

于政府来讲必须尽量满足，否则，就是一种失职行为。过去有一个流行甚广的错误言论，即“端起饭碗吃肉，放下饭碗骂娘”。其意思是，当民众的生活质量有了改善和提高后仍旧不满足，还在不断埋怨政府没有做好。此言论错误在于，这是一种典型的封建“恩赐”意识的反映，说明在一些政府官员的潜意识中把民众的生活质量改善和提高当作是一种居高临下的“赏赐”，民众不但不感恩反而还在不断埋怨政府“赏赐”少了。这种封建“恩赐”意识如果不根除，政府职能转变很难实现。

对于政府来讲，要履行职责，就要花钱。政府花谁的钱？当然是广大民众的钱，政府与民众之间便形成了委托代理的责任关系。政府受广大民众的委托，花民众的钱，为民众办事。民众委托政府替自己办事，花自己的钱，享受政府提供的公共产品和公共服务。政府要把该做的事情做好是应尽的责任，如果办事不力，甚至造成重大经济损失，就要被追究和承担法律责任。因此，政府花钱要有预算，而预算必须经过人代会审议批准后才能使用，并在使用过程中必须接受人大机关和广大民众的监督。

目前，我国各级政府在预算分配过程中还存在着不少问题，离“阳光财政”的要求还有不小差距。其突出表现是：一方面涉及民生、教育、医疗、环保、节能减排等，国家政策和战略重点领域的资金不足，而另一方面源于低效率、浪费性支出的损失比较严重，政绩工程、形象工程层出不穷；一方面社会民众对政府行政成本，特别是“三公”经费支出居高不下诟病甚多，而另一方面政府部门却不能给出令人信服的解释，甚至遮遮掩掩，迟迟不愿公开；一方面有关政府信息公开的制度法规赫然在立，而另一方面某些重大财政分配决策程序模糊，内容笼统，数据失真，“暗箱”操作，“跑部钱进”的设租、寻租现象频频发生。这一切都说明，预算分配问题仍然是困扰中国预算改革的最大障碍。

正因为如此，中共十八大报告明确指出，要继续积极稳妥地推进政治体制改革，健全人民民主。坚持维护社会公平正义，这是中国特色社会主义的内在要求。要保证人民当家做主的根本政治制度，加强对政府全口径预算决算的审查和监督。这些措施，不仅为中国预算改革指明了方向，也进一步坚

定了预算改革的信心。新一届中共中央政治局为了从根本上扭转党内的不正之风，并以此带动社会民风的转变，率先垂范，制定出改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”，这既体现了中共领导人严于律己、实干兴邦的决心，也说明党内和社会上存在的一些权力腐败和生活作风奢靡问题已到了非解决不可的地步。

预算是政治，预算制度是政治制度的重要组成部分。预算反映了执政党的执政理念，并通过财政资源分配来实现。预算既体现了政府在制定公共政策时的倾向性，也演绎了社会上公平正义与不公平反正义的博弈较量。如果政府不能把公平正义当作制定公共政策和预算分配的基本价值准则，如果在预算分配过程中不能把权力关进制度的笼子里，那么政府所享有的社会权威性与合法性也就荡然无存。

在中国，如何进一步深化政治体制改革，有效遏制权力腐败，不断改善民生，提高社会福利等问题，无不与政府预算有着千丝万缕的联系。政府预算公开则能进一步推动民主政治的发展，并能从根本上强化人们的公民意识，维护广大民众参政议政的权利。由于政府预算涉及利益分配格局的重新划分，涉及维护社会公平正义原则的实现，因此，全面深入研究预算公开与民主理财之间的关系，运用多学科理论透视预算公开蕴含的深刻内涵及衡量标准，系统地总结中国预算公开所取得的经验和理论成果，正确评估中国预算公开的环境，分析中国预算公开存在的问题，借鉴国外预算公开的做法，提出完善预算公开路径等，对建立一个高效廉洁的政府，强化政府公共受托责任，降低政府代理成本，维护政府社会权威性与合法性，减少权力腐败发生，推进中国民主政治建设，保障人民合法权利，促进社会进步、经济可持续发展等，都具有十分重要的现实和历史意义。

二、预算公开是推进民主政治建设的路径

预算具有经济和政治的双重属性，既肩负着政府重要的经济政策和财政收支规划，也承载着各阶层经济利益划分和民众表达意愿的民主政治功能。在我国税收体制不断完善的情况下，预算公开不仅能带来财政收入结构上的

重大改变，也能在某种程度上唤醒了广大民众的预算民主政治意识。因此，建构预算公开制度作为预算民主改革的突破口是理论和实践的双重诉求。

20 世纪 80 至 90 年代，广大民众对财政形态由“自产型国家”向“税收型国家转变”，并以此在政治、经济、管理、文化等方面，所带来的巨大颠覆性冲击力的认识是很不够的。长期以来，人们对政府财政预算的认知仍处于旧的思维模式中，并没有真正认识到税收型国家财政预算与民主政治之间的关系，也没有将预算权力与政治权力等同起来看待，更没有认同预算制度是政治制度的重要组成部分。

于是，这就导致了人大对政府预算审查监督力度十分有限，政府在使用财政资金方面有较大的自由裁量权，甚至有时仅凭领导人的一句话就可以盲目地投资上千亿元项目，造成大量的形象工程、政绩工程，甚至是腐败工程，给社会财富带来了巨大的浪费和损失，却又无任何部门和个人承担相应的法律责任。正是由于政府部门公权力的滥用，以致滋生了大量的经济腐败行为，使广大民众对政府产生了不信任感，甚至引发一些地方上的骚乱和大量的上访群体。

21 世纪初，随着民主政治在中国的不断推进，广大民众在惨痛的教训和反思的基础上，开始真正履行预算监督权力，而政府对此也作出了相应的承诺，要公开财政预决算报告和“三公经费”支出账单，接受广大民众的监督。如此巨大的变化，是民主政治权利的释放，其政治影响力不可低估。鉴于此，国内众多高校和研究机构参与进来共同研讨中国公共预算中所涉及的一系列问题。2006 年 10 月，由北京大学政府管理学院、中山大学政治与公共管理学院，以及国家教育部研究基地等组织共同举办了“第一届中国公共预算学术研讨会”，会后发表了“南海共识”宣言。

宣言指出，预算是关乎国家治理的大事，而预算的本质是政治，预算制度是政治制度的重要组成部分。而公共预算也就成为众多学科研究的领域，包括财政学、政治学、公共行政学，以及伦理学和社会学等。虽然各自学科研究的侧重点不尽相同，但彼此之间应该建立起一种相互融合的，开放性和建设性的对话平台，以利于问题的深入研究和探讨。宣言还特别强调指出，

各学科在研究中必须转变以往的研究方法，通过多学科综合性的研究，有助于中国预算改革的发展，有助于建设和完善责任政府，进而实现国家治理结构的重建。

基于上述认识，中国预算公开制度研究的意义在于：

（一）推进政治体制改革

近年来，在各级人大、政协会议上，政府预算公开成为代表们十分关注的焦点。这说明广大民众参政议政的意识在不断提升，也反映出中国共产党努力建设和谐社会，加大推进民主政治进程的决心。政府预算公开的问题，既是财政改革，预算民主的重要内容，也是具体落实广大民众通过人民代表大会行使国家权力，享有宪法上规定的知情权、参与权、表达权和监督权，同时更是关乎权力运行机制的建立和监督体系的完善，以及分配领域中公平正义原则实现等一系列重大的政治问题。因此，只有从理论上对预算与民主理财之间的关系进行系统论证，才能有的放矢指导预算改革实践，并站在历史的高度，科学地进行民主理财活动。

（二）进一步完善预算民主

预算理论是财政学的重要组成部分，而预算公开则是预算理论中不可或缺的内容。深入研究预算公开，既可促进预算理论更加趋于完善，也能正确引领中国预算改革的方向，这对于进一步完善预算民主将产生积极的作用。从预算民主来说，它包括了责任政府与预算民主、民众参与与预算决策、公平正义与预算分配等内容。然而，在预算民主研究领域，人们往往只是注重预算公开的形式而忽视了公开的具体内容，对预算公开的政治价值，民众参与预算决策、人大审查和监督预算执行、预算的法律地位、预算所承载的公平正义原则的实现等一系列问题，都还缺乏深层次的系统研究。如果这些问题得不到有效解决，预算公开也就失去了意义和目的，最后只能沦为一种表面形式，无法起到实际效用。

（三）建构预算公开法律法规

在西方国家，预算制度是政治制度的重要组成部分，并以此建立起了相应的一套较完备的法律制度。在中国，由于某些原因，有关预算的规章制

度、法律法规，不能说完全没有，但显得十分粗糙、简陋，极不系统，也极不完备，这就严重地阻碍了预算改革的步伐，与当前大力推进民主政治极不相符。为此，这就需要理论工作者在此方面加强研究，不断探索，建构起一套符合中国特色的预算制度以及相关的法律法规，确保预算公开能成为推进中国民主政治进程的动力。

（四）实现预算分配中公平正义原则

无论何种意识形态的社会都会对财政资源进行再分配，而政府通过预算对财政资源进行再分配在法律上具有正当性。虽然政府在财政资源分配上具有法律正当性，但并不表明政府所使用经费也具有正当性。这需要政府通过预算公开的形式，将使用经费的用途向社会民众公开，让民众来掌控使用权，即人民代表掌握国库钥匙。同时，财政资源分配涉及各方面的利益。因此，这就更需要预算公开透明，通过博弈、妥协、平衡，从而实现分配领域中的公平正义原则。不仅如此，在预算资金分配时还必须具有补偿正义的内容，因为公平只是社会价值基础，而正义则是社会价值最高的追求目标。由于任何公平都是相对的，这就需要有一种正义措施来弥补公平性的不足，以期达到社会和谐的目的。

（五）提升民众自我权利意识

新中国脱胎于旧中国。新中国成立后，虽然对封建残余思想进行了大清除，但数千年的封建残余思想根深蒂固，要想彻底清除不是一朝一夕所能办到的。新中国建立之初，为了提高广大人民的阶级觉悟，在群众中广泛开展了“谁养活谁”的大讨论。在现实的中国，是国家养活人民，还是人民养活国家？20世纪90年代以前，广大民众头脑中有一种“财政幻觉”，即国家养活了人民。因为自产型国家中的人民，其物资分配和供应全是由国家提供的。随着自产型国家向税收型国家过渡后，这种“财政幻觉”逐渐消失，但并未彻底消除。在人们的潜意识中，如果对政府某项脱离实际的经济政策提出反对意见，或抵制政府某些错误行政行为时，就有可能被误认为是“大逆不道”，甚至是“犯上作乱”的行为。

其实，这种潜意识是一种自我权利淡漠的表现，是封建残余思想在行为

上的条件反射。随着广大民众越来越多地、更加直接地参与国家政治、经济、文化、教育等各项事务的决策时，中国的民主政治将会不断地推向前进，这是任何力量都无法阻挡的。因此，在提升广大民众自我权利意识的同时，还要彻底破除政府部门和官员头脑中的“权治”意识和“恩赐”意识，要将服从管理转变为服务管理，将“权治”转变为“善治”，这对于建设一个责任政府来说，是至关重要的。

正因为如此，建构预算公开制度需要多方面的制度建设和落实，这其中最为关键的因素是重塑预算民主理念，不断完善预算民主制度以及相关配套的预算技术管理体系。以往研究的主要内容大都偏向于对我国预算公开现状的静态分析或简单描述，而本研究报告则在强调预算公开的重要性和必要性的基础上，通过研究预算公开的理论内涵，探求动态意义上的、符合我国政治制度的预算公开制度的建构路径，以期推动社会主义民主政治的健康发展。

第一章

预算公开制度的理论分析

政府预算自诞生起，就不是一个简单的经济技术管理问题，而是关系国家治理的重大政治问题。从本质上看，预算作为一个重要的财政运行范畴，不仅是近代民主政治的产物，而且也是政府实现权力的一个重要标志和关键性工具。国际人权组织安·布莱博格指出：“预算是政府为所有人实现一个更好生活的一个执行方案，它规定了人们应该缴纳多少税收，政府如何花钱，要实现什么目标。因此，它是所有政府政策的概括。”^①可见预算是国家理财的一种方式，即汲取财政资源和分配财政资源。因为国家无论开展什么活动都要花钱，这就需要从社会中汲取足够的财政资源，并能有效支配使用，才能实现国家预期的经济增长和社会发展目标，更好地满足广大民众对物质和精神的需求，不断提高社会福祉。

基于此，目前，中国学术界对预算本质的认识，既是一个经济技术管理问题，更是一个政治问题。在现实生活中，几乎所有涉及的政治议题，如人大审议、民主决策、法律法规，以及社会福利、军事外交、教育医疗等，都可以在预算中找到它的对应物。如果政府在政治方面的治理和改革不能与其预算改革紧密挂钩，这样的改革很难获得成功。^②正因为有了这样的共识，人们便可以从政治哲学的理性出发，全面深入地研究和探讨中国预算改革，

① [美] 安·布莱博格，政府预算：实现权利的一个关键工具 [J]，权利与公共政策，2005(6)。

② 李燕，财政预算透明度提升的环境基础研究报告 [M]，北京：中国社会科学出版社，2011；

从而建构起具有中国特色社会主义的预算理论体系。

第一节 预算公开制度概述

预算公开是预算民主的基础,若没有公开,又何谈民主?从建立公共预算制度的角度来说,预算公开至少在以下四个方面涵盖了民主精神。一是体现了人民主权理念;二是公共政策制定必须充分表达民意;三是监督和约束政府财政权力的行使;四是问责追究确保预算资金运行安全。因此,尽管现代国家都在运用公共预算制度进行治国理财,但由于各国国情不同,预算民主的实践形式和内容也不尽相同。鉴于此,要走出一条符合中国实际的预算民主道路,就必须对预算公开制度有一个全面的了解,并通过由此及彼、由表及里的认知,加深对预算公开制度的理解,从而实现预算改革的预期目标。

一、预算公开的历史演进

(一) 政府预算产生及本质特征

财政是运用公共权力来进行资源配置的,因而作为范畴之一的预算也随之产生。人类社会自从有了国家概念后,便开始有了财政收支估算活动。据有关历史文献记载,中国古代周朝和古罗马时期都存在着粗略的国家财政收支估算活动,据《周礼》记载,其中的九赋、九式,就是分别记载国家日常收入和支出的行为。然而,那个时期的国家预算活动只能称之为预算制度的雏形。其原因在于:第一,王室的私财收支与国家财政收支是不分的,在“朕即国家”的统治下,“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”。第二,由于处于自然经济生产方式下,国家既缺乏统一的财政收支计划,也无充足的商品货币供应。因此,国家只能通过支配实物和劳力来计算财政资源,无法对国家财政收支进行准确测算。第三,国王享有至高无上的权力,在决定国家财政收支问题上无需经过任何法定程序审批,便可以任意支配国