

中国公共财政政策研究丛书 ■

公共财政决策 与监督制度研究

蒋洪等/著



中国公共财政政策研究丛书

公共财政决策与 监督制度研究

蒋 洪 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政决策与监督制度研究/蒋洪等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 10

(中国公共财政政策研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0933 - 3

I. 公… II. 蒋… III. 公共财政学 - 研究 - 中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 142992 号

责任编辑: 杨 波

责任校对: 胡永立

封面设计: 孙佰铭

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 12.125 印张 309 000 字

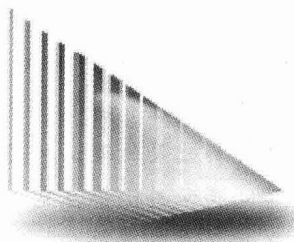
2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 27.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0933 - 3/F · 0771

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744



总序

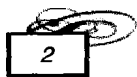
今年是我国改革开放三十周年，也是上海财经大学公共政策研究中心成立十周年。在总结改革开放三十年的经验之际，回顾与总结中心的工作与经验作为今后开展工作之借鉴，不失为一继往开来之举措，既必要又富有意义。为此，我们设计选择了十个课题并由十位教授领衔，或是立著，或是组织编著，在回顾总结中心十年来所关注的研究领域同时关注未来我国公共政策的热点问题。

这十个课题分别是由杨君昌教授领衔的《公共预算：政府改革的钥匙》、蒋洪教授领衔的《公共财政决策与监督制度研究》、丛树海教授领衔的《科技发展的公共政策研究》、胡怡建教授领衔的《转轨经济中的税收变革》、马国贤教授领衔的《政府预算理论与绩效政策研究》、储敏伟教授领衔的《我国社会保障的和谐发展之路》、刘小兵教授领衔的《中国财政政策分析（1998—2007）》、刘小川教授领衔的《中国分级财政管理体制改革研究》、朱为群教授领衔的《中国三农政策研究》和由毛程连教授领衔的《国有企业的性质与中国国有企业改革的分析》，由此构成大家现在所见到的这套“中国公共财政政策研究丛书”。

上海财经大学公共政策研究中心是上海财经大学的校级重点研究基地，依托上海财经大学公共经济与管理学院于1998年成立，是一个以科研为主、兼顾服务教学、面向社会的公共经济与管理决策咨询机构。研究中心自成立以来，始终围绕公共政策的理论和实践问题，发挥上海财经大学公共经济与管理学院的学科优势，充分整合科研资源，广泛聘请社会知名专家学者参与，在财政部、教育部、农业部、上海市政府等部门的支持下，深入开展调查研究，在公共政策研究方面取得了丰硕的成果和广泛的社会影响。

本套丛书是依托上海财经大学公共政策研究中心，借助上海财经大学公共经济与管理学院的研究力量协作完成。除领衔的十位教授之外，参与者还包括了学院相关研究领域的许多教师和部分已毕业或在读的研究生。

上海财经大学公共政策研究中心
《中国公共财政政策研究》课题组
2008年7月



目 录

Mulu

第一章 财政透明度	(1)
第一节 提高财政透明度：国际性发展趋势	(1)
第二节 中国财政透明度情况分析	(8)
第三节 财政欠透明的影响	(21)
第四节 影响中国财政透明度的制度性因素	(23)
第二章 信息披露：政府行政部门	(29)
第一节 单位和部门财政信息披露的要素构成及 范式	(30)
第二节 发达国家单位和部门财政信息公开制度	(36)
第三节 我国单位和部门财政信息披露制度沿革	(40)
第四节 当前我国单位和部门财政信息的披露	(46)
第五节 单位和部门财政信息披露存在的问题及其 政策建议	(54)
第六节 综合预算部门的财政信息披露	(60)

第三章 立法部门与财政信息披露	(71)
第一节 人大与政府财政信息披露	(74)
第二节 国外代议制机关对财政信息披露的要求及监督 状况	(85)
第三节 信息披露与立法部门的改革	(90)
第四章 公众与财政信息披露	(96)
第一节 公众的知情权	(96)
第二节 利益集团	(98)
第三节 媒体	(108)
第四节 公民个人	(119)
第五章 民主与财政决策	(125)
第一节 现代公共决策的民主特性	(125)
第二节 发达国家财政决策的理论与实践	(128)
第三节 我国的财政决策及人大的作用	(140)
第六章 财政收入决策	(150)
第一节 财政收入决策制度综述	(150)
第二节 税收收入决策制度	(152)
第三节 债务收入决策制度	(164)
第四节 公共定价决策制度	(167)
第五节 国有资产性收入决策制度	(171)

第七章 财政支出决策	(175)
第一节 我国公共预算支出的一般性分析	(176)
第二节 利益驱动条件下的预算支出决策	(183)
第三节 制度约束条件下的预算支出决策	(187)
第四节 开放环境中的预算支出决策	(192)
第五节 公共预算支出的合法性	(194)
第六节 经营性投资决策	(199)
第八章 执行过程中的制度建设	(207)
第一节 执行过程中制度选择	(208)
第二节 政府部门应选择监督等约束制度克服代理人机 会主义	(214)
第三节 监督的制度分析	(218)
第九章 预算资金的监督	(226)
第一节 立法机构监督	(226)
第二节 国家审计机构的监督	(249)
第三节 财政部门的监督	(268)
第四节 我国预算资金监督体系治理结构的设想	(289)
第十章 社会保障基金与国有企业的监督	(300)
第一节 社会保障基金的监督	(300)
第二节 公共企业（国有企业）的监督	(314)

第十一章 绩效管理与问责制度	(324)
第一节 财政效率——公共财政建设的核心问题	(324)
第二节 政府绩效管理原理	(334)
第三节 政府绩效管理的特点与形式	(340)
第四节 评估制度和责任制度	(343)
参考文献	(374)

第一章

DiYiZhang

财政透明度

第一节 提高财政透明度：国际性发展趋势

20 世纪 90 年代末以来，财政信息公开问题日益受到公共政策制定者们的关注，并成为财政管理的首要目标。英国财政部在 1998 年颁布的《财政稳定守则》中，将财政信息公开作为财政政策管理 5 个目标中的首要目标，其他的目标是：稳定、责任、公平和效率。随后，国际货币基金组织发表了《财政透明度良好行为守则》和《财政透明度问卷》，用以推动和评价其成员国的财政信息公开工作。

财政信息公开是政府信息公开的一个方面，目前对其内涵的认识并不统一。本书将其定义为：国家行政机关和由法律、法规以及规章授权和委托的组织，在行使国家行政管理权和经济管理权的过程中，通过法定形式和程序，主动将有关的财政信息，包括政府的结构与职能、财政政策的取向、公共部门的账目以及财政计划等向社会公众或依申请而向特定的个人或组织公开的制度。

对财政信息公开问题的重视国际上由来已久，但只是在 20 世纪 90 年代以来，在经济和金融全球化加速发展的背景下，才真正汇成一股强大的国际潮流，波及世界大部分国家。

20 世纪 90 年代以来，许多国家，包括一些发达国家都进行了旨在加强公共管理、创造为民、高效运作的政府改革，这为财政信

信息公开提供了有利的政治环境。公众以及立法机构对财政透明度的提高持欢迎和支持态度，并在一定程度上推动了财政透明度的增强。但世界范围内提高财政透明度浪潮的最终形成源自于1998年亚洲金融危机以及经济的全球化。危机爆发的真正原因是经济中一些基本的、关键性的信息不公开，包括财政信息。时至今日，很多人都认为，如果这些国家的财政政策和金融市场信息公开透明，危机的程度就会轻得多，或者就不会发生。因为在信息公开透明的情况下，人们就会相对容易地评价经济风险，并合理配置资源。在经济全球化的背景下，任何国家宏观经济的不稳定都会迅速对世界经济产生影响。正如国际货币基金组织的一份报告所言，全球化使得各国以及国际金融体系抵御经济波动和冲击的能力变得脆弱了，一国市场上的风吹草动，或者不良政策引起的经济混乱都会对其他国家的经济构成威胁。正是在这种背景下，国际货币基金组织出台了《财政透明度良好行为准则》。

财政透明度最初在欧盟国家得以强调和执行。由于担心其中一国不良的财政政策造成的后果将成为其他国家的沉重负担，在面临各成员国为实现 Maastricht Treaty 规定的财政目标而大造假账的严峻形势下，欧盟国家首先对财政透明度问题进行了讨论，并将其作为加强财政管理的首要目标。

一些经济转型国家，如东欧各国，在转型过程中出现了严重的贫困问题，公众和一些非政府组织将解决此问题的希望寄托于预算改革，迫使政府增加财政透明度和民主参与度。

总之，在物质文明高度发达的今天，人类生活对公共品的依赖程度日益增强，人们需要政府，越来越离不开政府，但人类需要的是一个良好治理的政府，是一个高效运作、杜绝腐败浪费，能够将人类长、短期需求进行合理安排的政府。没有全民参与决策与监督的政府是难负重望的。正因如此，消除信息的不对称，提高信息透明度，特别是提高财政信息的透明度才成为当今世界的一种潮流。

财政信息公开的重要性和积极意义如下：

第一，知情权是现代公民的一项基本权利。人类公共需求的存在客观上要求组成政府，以提供公共品并拥有强制课税和颁布法令的权力。但市场经济的分散特征不可能容忍的，是在分散决策基础上集体选择的结果，用来解决分散决策难以解决的各种问题。脱离了民主决策，政府的权力就失去了根基。如果政府行为不能得到民众的支持，那么这种政府是不能持久存在的。从法理上讲，政府的一切权力来源于人民，政府只有征得全体公民的同意才能课税和使用税款，以及从事其他公共财政活动。在民主社会中，公民作为国家财政资金的提供者，自然有权全面了解自己的钱是如何被政府花掉的，即了解财政资金的使用情况。

政府资讯公开、知情权、阳光下的政府等概念是 20 世纪六七十年代公民权利发展的产物。著名经济学家斯蒂格利茨认为：“言论自由既是目的，又是手段，言论自由不仅是不可剥夺的公众的基本权利，同时也是实现其他基本权力的手段。通过言论自由可以对政府进行必要的控制：新闻自由不仅可以尽可能地减少政府权力的滥用，还可以促使政府更好地满足公众的基本诉求。……在民主社会里，知情权是一项基本权利，公众应当知晓政府在做什么，为什么要这样做。”^① 发挥言论自由，实行财政民主决策和监督的前提是公民必须拥有政府财政活动的信息。而在政府——公众关系中，信息是不对称的，政府是信息的创造者、汇集者和拥有者，公众是信息获取的弱者，因此，政府必须主动公开一切可以公开的信息，包括财政信息，这是民主社会中政府的义务，也是公众的基本权利。

宪法体现了人民的最高意志，人民通过宪法赋予政府课税、支

^① 斯蒂格利茨：《自由、知情权和公共话语——透明化在公共生活中的作用》，载《环球法律评论》2002 年秋季号。

出、举债等财政权力，同时也赋予自己对政府活动的知情权。许多国家都将公众知情权确认为政府信息公开的宪法基础和最基本的法律依据。例如，1997年泰国《宪法》第五十八条规定：“一个人应当有获得国家机构的公共信息的权利。对国有企业或地方政府组织而言，除非这样的信息公开会影响国家安全、公共安全或其他人利益，都应遵从本法的规定。”1987年菲律宾《宪法》第三条第7款规定：“应承认人民对公共事务的信息获得权。除非法律有规定加以限制，与政府法令、事务或决定以及作为政策发展基础的政府研究资料有关的官方记录、文件和信息，都应该使公民可以得到。”保加利亚《宪法》的第四十一条第2款中写道：“公众可以基于正当的利益从官方机构和团体获得不属于国家或官方机密的信息，但不能妨害他人的权利。”1969年日本最高法院在两个判例中认为，知情权应当受到宪法第二十一条中表达自由规定的保障。韩国宪法法院1989年和1991年分别在两个宪法判例中认为，知情权来源于韩国宪法第二十一条规定的表达自由。印度最高法院在1982年的判例中认为，政府信息公开是印度宪法第十九条言论和表达自由基本权利的重要部分。^①

1966年的美国《信息自由法》正式确认了公民知情权，其后，美国连续出台了1974年《联邦政府隐私权法》、1976年《阳光下的政府法》、1972年《联邦咨询委员会法》，配合美国《宪法》第1条修正案、第4条修正案和第14条修正案，形成政务公开的法律保障体系。随着公民知情权观念深入人心，各国都积极加入到保护公民知情权和信息自由权的序列中。澳大利亚等国家还专门设立了独立的议会监察专员接受投诉。我国香港特别行政区也制定了《政府资讯公开守则》，要求除非有法律所列举的特别原因，政务

^① 以上资料来自于刘恒：《政府信息公开制度》，中国社会科学出版社2004年版，第2、3页。

机关应当根据要求或者在日常工作当中公开其政务信息。^①

中国《宪法》第三十五条规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”言论自由的隐含前提是公民的知情权和政府信息的公开。

第二，政府财政信息公开是公民进行财政监督，实行良好政府治理的前提条件。众所周知，在委托代理关系中，信息不对称是造成代理问题（逆向选择、道德风险）的根源。通过提高透明度改善信息不对称，可有望解决代理中的问题，并进而强化对“代理人”的治理。在民营机构里，企业（经营者）是“代理人”，投资者（股东）是“委托人”。在公共部门中，政府（政治家）是“代理人”，公众（选民）是“委托人”。

Albert Hirshman 曾提出通过“退出”和“发言”两种机制对组织机构进行治理。^②退出治理机制是指，当“代理人”采取有损“委托人”利益的行为时，“委托人”将通过中止与“代理人”之间关系的做法来进行制约。“发言”治理机制是，当“代理人”采取有损“委托人”利益的行为时，继续维持相互间的关系，但委托人通过向代理人提出不满、进行干预来加以制约。在“退出”机制里，“委托人”是否“退出”取决于“代理人”的绩效，因此对“委托人”而言，有关绩效产生的过程及结果的信息并不重要。但在“发言”治理机制中，在“代理人”绩效很差的情况下，“委托人”只能通过提出不满、而不是替换“代理人”的方式来促使其提高绩效，因而，“委托人”需要调查验证“代理人”绩效不佳的原因，甚至是其绩效产生的整个过程。所以，使上述调查验证成为可能的信息公开及提高透明度对于“发言”形式的治理机制

① 王雍君：《全球视野中的中国财政透明度——中国的差距与努力方向》，www.drcnet.com.cn，2003年10月23日。

② 转引自刘恒：《政府信息公开制度》，中国社会科学出版社2004年版，第199页。

来说，其意义远比“退出”形式的治理机制重要。

民营与政府机构治理最大的差异在于，对政府进行制约时无法施用“退出”的选择权。^①作为委托人的一国国民，即使不满意代理人——政府的所作所为，也不能离开这个国家或地区，或者退出的成本非常高，难度非常大。因而，国民对政府所能采取的惟一治理机制就是“发言”。要依靠这种途径来提高政府活动的绩效，就必须着眼于政府活动的过程，拥有政府活动的信息。这就要求政府对国民公开信息，提高政府活动的透明度。

第三，政府财政信息的公开是公众对财政问题进行讨论的前提条件。在现代复杂多变的经济里，对社会经济问题包括财政问题的公开讨论是保持经济、社会稳定发展不可缺少的程序，是民主财政的题中之意。任何个人和组织都不可能完全掌控经济和社会，经济和社会的发展更需要全民的参与和努力。如果有关预算的信息不公开，公众就很难对预算过程、预算内容进行讨论，很难对政府的预算政策进行评价和分析，那么，预算项目的合理决策、资源的有效配置和利用就难以得到保证。而且，财政透明度使政府的弱点昭然于众，从而有利于及时发现问题，及时进行改革，避免风险积累而酿成重大的损失和危机。

第四，政府财政信息公开有利于加强政府的责任感。当立法部门和公众掌握了政府的预算政策和实际活动，了解政府的各项支出内容和过程，他们就能够迫使政府负责任地履行职责。在公开透明的环境中，政治家更有可能按照公众的愿望进行决策，公务员对自己的工作更加认真负责，这已被多名学者所实证。而拥有一个负责任的政府则有利于减少腐败。

第五，坚持政府信息公开有利于提高政府的良好声誉，增加公

^① Stiglitz, J. (2001), "Transparency in government", in *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, World Bank.

民对政府的支持力度。因为公众掌握的信息越多，越了解政府的政策和做法，就越能权衡利弊得失，越能理解政府的做法，从而增强对政府的信心。而且，一个国家的信息越公开就越容易吸引外国投资者，因为他们对该国的情况有一个相对较好的了解，能够较为容易地评价投资的收益和风险。Ferejohn 在最近的研究中提出了透明度的理论分析框架，他认为，透明度的增加将有利于选民控制和管选举出来的政治家，从而迫使政治家更加努力地按照选民的利益行事，而这会使选民更加愿意将更多的资源配置在公共部门，从而导致政府规模的扩大。^① 哈佛大学的 James E. Alt 和哥本哈根大学经济学院的 David Dreyer Lassen 对此进行了实证分析。他们采用 1986~1995 年间美国的数据，得出的结论是，预算透明度的增加的确加强了政治家的责任感，使他们更加努力地工作，绩效显著。选民因此对政治家更具有信心，愿意将更多的资源交由政治家掌握使用，从而导致政府规模的扩大。^② 王绍光在《美国进步时代的启示》一书中研究表明，情况恰恰相反。以 15 世纪至 18 世纪的欧洲为例，在专制政体的西班牙和法国，税负相对于实行代议制的荷兰和英国实际上要轻得多。……除此之外，荷兰和英国政府借贷也比西班牙和法国来得容易。18 世纪法国国王借款时所付的利率最低也达到 2%，这在当时是相当高的利率。西班牙的情况也差不多。然而，荷兰和英国政府借款的成本就低得多。”^③ 这说明，实行代议制的政体比实行专制王权的政体更有利于财政收入的取得。原因就在于前者给人民参与决策的机会，信息公开透明，人们相信由代

① Ferejohn, John (1999), "Accountability and Authority: Towards a Model of Political Accountability", In Przeworski, Manin and Stokes, 131 - 153.

② James E. Alt and David Dreyer Lassen, "Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States".

③ 王绍光：《美国进步时代的启示》，中国财政经济出版社 2002 年版，第 7~8 页。

议制机构做出的决定具有合法性，因此更愿意依法纳税，自愿购债。而专制王权下，财政信息不公开，财政决策暗箱操作，人们对政府不信任，因而偷逃税款的现象严重，也不愿意将钱借给政府，这都增加了政府筹资的成本，限制政府的活动规模。

第六，信息公开有利于一国宏观经济的稳定和世界经济的安全，因为信息公开可以及时发现经济中的不当之处，及时进行调整改进，从而消除因信息保密而引致的危机。

当然，政府财政信息的公开并不一定能保证良好的财政管理目标的实现，良好的财政管理目标的实现不仅要求财政信息公开，而且要求利用所获得的信息达到目的。例如，立法机构具有充分的信息仅是实现其作为公民“钱袋守护者”职能的必要条件，为其监督和约束政府部门的决策和行动提供了可能，但如果它没有机会去运用这些信息，那么这些信息就是无用的，它的监督也是无效的。同样，只有当掌握信息的公众运用这些信息，监督、约束政府，政府才能成为负责任的政府。但无论如何，政府信息公开、提高财政透明度是实现良好财政管理目标的前提。

第二节 中国财政透明度情况分析

对政府信息公开工作的分析评价始于 20 世纪 90 年代初期。最早制作出各种与财政透明度相关的指标、并利用其对财政绩效进行综合分析评价的是 Von Hagen (1992)，以及 Von Hagen 和 Harden (1994)。^① 他们的分析对象是欧盟国家 (8 国)，所制作的指标主

^① 转引自鹤光太郎：《政府的透明度——财政和金融政策的透明度》，载《日本经济评论》，RIETI 主页 > 研究员 > 鹤光太郎 > 个人主页 > 日本经济评论，2003 年 7 月 7 日。