

改革公共财政 提高治理能力

王雍君

(中央财经大学, 北京 100081)

摘要:我国目前面临两项最重要也最复杂棘手的治理挑战,即:促进高质量发展和以合理成本交付公众偏好的公共服务。两者都高度依赖良治导向的公共财政改革。本文从财政改革要遵循的五项基本原则谈起,详细论述了改革公共财政对提高治理能力的重要性、如何运用五项基本治理原则改革公共财政等问题。

财政改革一直是改革的重头戏,特别是2013年党的十八届三中全会的决定公布以来,财政改革的力度明显在加大。最近几年,中央出台了关于财政改革的文件,2019年的中央经济工作会议对财政改革也提出了新要求,在此背景下,财政改革的重要性前所未有地凸显起来。财政改革不是一项孤立的改革,需要与提高治理能力的改革结合起来。中央对提高治理能力一直高度重视,党的十九届四中全会再次强调了推进国家治理能力和治理体系现代化,在此情况下,财政如何促进治理能力、治理绩效的提高,也比过去任何时候都显得更加重要。

一、财政改革要遵循的五项基本原则

主要从财政改革要遵循的五项基本原则角度,分析财政改革如何提高治理能力。治理分为两种类型,一种是好的治理,一种是不好的治理。好的治理称作“良治”,良治一般要遵循五项基本原则。

第一项原则是法定授权。所谓法定授权,指的是人民代表大会对政府征集收入、举借债务和开支公款的正式批准,这个正式批准在我国体制下讲的就是两会期间对预算的正式表决和批准。预算包含了收入、支出以及债务。为什么是法定呢?因为人民代表大会是中国最高的权利机关。最高权利机关代表人民的意志和意愿,对政府征集收入、开支公款和举借债务予以正式批准,是财政改革要遵循的第一项基本的良治原则。

第二项原则是受托责任。各级政府、各部门、各预算单位对自己拿钱、花钱要承担财政责任,从根本上来讲,这是人民托付给政府的责任。各级政府、各部门和各单位每天都在花纳税人的

钱,花钱必须有责任;要花钱就得拿钱,拿钱也必须有责任。这个责任有两种形式:第一种是合规性责任,也就是说拿钱、花钱、举债要遵循相关的法律法规,不能逾越法律法规。还有一种叫绩效责任,拿钱花钱不仅要合规,还得有绩效。绩效就是花钱的结果要让人民群众感到满意,也就是结果要良好。所以,受托责任是人民托付给政府的责任,从财政上来讲同时包括了合规性责任和绩效责任。政府部门和预算单位都要清楚理解并且切实地履行这两项责任。

第三项原则是透明度。透明度主要指财政信息要充分公开,而且要让信息的使用者能够理解。透明度高于公开性。首先要公开,但是公开不等于透明。透明不仅要求公开,还要求这些信息能够让信息使用者看得懂,而且看得及时。所以透明度的要求高于公开性。我国的法律法规规定了一系列的保密事项,透明度原则就是要求在保密情形之外,其他财政信息都要公开。公开不仅是在内部公开,在外部也要公开。内部公开是指部门内部之间信息要充分公开,党委、政府、人大、财政部门以及各预算单位之间的公开就叫内部公开。

透明度也涉及到两个方面,内部的透明度和外部的透明度。透明度原则更加重视的是外部,即是向社会和公众公开相关的财政信息。那么,哪些信息要公开且透明呢?主要有四个方面:第一个方面,财政账目(收入、支出、债务以及财政变量的分类信息)要公开。收入的总额、收入的构成、支出的总额、支出的构成、债务的总额、债务的构成等都要公开。除此以外,公开的财政账目还包括政府资产。各级政府、各部门及其下属单位负责管理的公共资产,资产的总量、资产的结构以及其他相关信息都要

作者简介:王雍君(1962-),男,汉族,博士,湖南省邵东县,经济学博士学位,现为中央财经大学教授、博士生导师,中央财经大学政府预算研究中心主任,北京财经研究基地首席专家,中国财政学会理事,中国财政学会外国财政理事,北京市财政学会理事,北京市党外高级知识分子联谊会理事、监事。

公开。

第二个方面，预算制定和执行的过程要公开。预算是如何编制出来的，各级大人批准后的预算执行得怎么样，这就叫预算和执行过程公开。这种公开是程序层面的公开，或称过程层面的公开。

第三个方面，财政政策的筹划要公开。也就是说，各级政府财政政策是如何筹划、运作的要公开。这主要涉及到了中期财政规划。国务院 2015 年 3 号文件规定，我国开始实施中期财政规划制度。从那一年开始，各级政府、各部门逐步开展了中期财政规划的编制工作，也就是编制未来三年的财政规划。目前这项工作在全国已经展开。

中期财政规划用来引导和约束预算编制，年度预算的编制要与中期财政规划相衔接。目前我国规定的中期是未来三年，各级政府、部门都要编制未来三年的财政规划，包括收入规划和支出规划。未来需要花多少钱，未来有多少钱可花，这些钱主要花在什么地方、重点是什么，这类问题都要编制中期财政规划。这个过程其实就是财政政策的筹划过程。中期财政规划是滚动编制的，也就是说财政规划要经常保持对未来三年的前瞻性。

第四个方面，财政实体的角色和责任要公开。各级政府都有相应的财政实体，这些实体经常叫做预算单位。除预算单位以外，财政实体的范围还涉及国有企业、政府投融资平台以及政府控制的其他实体，比如各种各样的公益、事业单位。只要这些单位有资金往来，那么都应该被看作是财政实体。在财政上，资金往来，例如补贴、注资、贷款担保或者拖欠，都涉及到财政实体之间的财务关系，这些财务关系要澄清。另外，这些预算单位扮演怎样的角色也要澄清。

第四项基本原则是预见性。预见性原则指要有前瞻性、计划性，要能够提前知道而且要降低不确定性。这项原则经常不容易理解，但却非常重要。比如开车经过交通路口，如果交通灯能够显示倒计时，那么就能预见到自己什么时候可以启动汽车以便通行；反之，就不知道什么时候启动汽车。这个例子，什么是预见性。预见性在财政改革上非常重要，在治理层面也非常重要，无论是一个单位、一个部门，还是一级政府，对未来要做什么、如何做以及有多少钱可花都要保持充分的预见性。

什么叫做没有预见性呢？就是什么东西都没有定下来，或者是临时才能定下来。例：上级财政转移支付给多少、什么时候给、资金什么时候到位，如果这些问题不能提前确定，那么转移支付就缺乏预见性。各级政府未来一年的收入有多少、能够控制或可支配的收入有多少，如果不能提前预知，也就是没有收入的预见性，那么未来怎么制定规划呢？

同理，支出层面也要有预见性，债务也要有预见性，这种类型的预见性叫做资源的预见性。也就是说，每一个预算单位，每

一级政府、部门都要能够提前预见到至少两个方面的资源流量：一是有多少钱可花，二是需要花多少钱。这两个基本的方面都叫做资源流量的预见性，投资计划、预算制定、中期财政规划的制定，乃至整个经济社会发展计划的制定都依赖这种预见性。如果对未来一到三年（最好是五年）到底有多少钱可花、需要花多少钱没有基本的预见性，那么治理能力不可能很高。所以，预见性在良好的治理中是一项重要原则。

除了资源层面以外，预见性还涉及到法律法规。法律预见性比较高，法规的预见性比较低。如果行政部门经常临时出台政策出台文件，说明它的预见性不够。所以一定要记住，法律法规要提前公布，广而告之。而且法律法规之间要统一解释，避免冲突和矛盾。在这方面还有很多的工作要做。

由上述可见，预见性原则就是要提前准确地了解资源流量和法律法规层面的基本情况。

最后一项原则是公共参与。在国家治理和地方治理中，要注意发挥人民群众的参与性，也就是要约束和引导人民群众参政议政。这种参政议政要非常有序地进行，要让社会和公众的声音能够传递到预算过程。那么什么叫参与？参与就是声音的表达与回应，公众要有机会、有渠道表达他们对预算、对公款管理的声音，也就是意见和建议，甚至是抱怨。政府要对这些声音给予及时和适当的回应。这个声音的表达和政府的回应就是“参与”这个词的准确含义。

总之，参政议政涉及到各个方面，在公共财政层面的公共参与尤其重要。公共参与就是公民参与公共事务，表达对公共事务的意见建议，政府做出适当和及时的回应。

以上五项原则，需准确理解，而不仅仅是了解。法定授权指的是人大代表代表人民对政府拿钱、花钱、举债进行正式的批准；受托责任是指各级政府预算单位对资金来源、资金使用要承担合规性责任和绩效责任；透明度是指财政信息要充分披露，要让信息使用者不仅看得到，还能看得懂；预见性，包括对资源与法律法规的预见性；公共参与是指要引导公共和社会有序地参与公共财政事务，尤其是预算的制定和预算的执行以及绩效评价。

这五项原则也叫良好治理的五项基本原则。衡量财政改革是否改得对，主要的判断标准就是看这些改革是否符合这五项基本原则；评估财政改革的成果，也是用这五项基本原则来评判。无论是中央还是地方政府、部门及其下属单位，这五项原则对指导财政改革都具有普遍适应性。在任何地方、任何时候，都应该而且可以遵循这五项基本原则去推动财政改革，并且把财政改革的每一项具体内容与这五项原则进行比较。如果恪守这五项基本原则，那么财政改革就能够对提高治理能力、促进治理体系的现代化作出最大贡献；反之，则很难作出积极贡献。党员领导干部应该深刻理解这五项基本原则，自觉地把五项基本原则转化为财政

改革的议程，并且常把财政改革的各方面、各项内容、各环节与五项基本原则进行对照，判断哪些改革做得还不够。五项基本原则提供了一个最基本的判断标准，让我们了解、评估当前的财政改革是否走上了正轨，是否取得了真正的积极成果，尽可能帮助判断现在所推动的财政改革是否符合党政高层相关政策文件的承诺和规定。对党中央和上级文件精神的理解，也最好与五项基本原则结合起来。

二、改革公共财政对提高治理能力的重要性

什么叫治理？经常讲管理，其实比管理更重要、层次更高的是治理。“治理”这个词有许多解释，但是最基本的解释是这样的：治理是一个社会解决其经济社会问题的系统方法。“授人以渔度终身”，“渔”讲的就是治理的意思，如果懂得了治理，那就是懂得了解决问题的系统方法；“授人以鱼度一日”，你饿了，给你一条鱼，第二天你又饿了，再给你一条鱼，这样的方法充其量是管理。

什么是财政治理？财政治理是运用公共财政的方法系统地解决经济社会问题。所以国家治理和地方治理的关键角色是财政治理。如果财政治理没有到位，其他的治理也会很难。财政如果没有治理好，国家治理能力、地方治理能力都很难真正提高。因为治理是解决经济社会问题的系统方法，而这种系统方法是依赖于财政资金的。当前各级政府面临的经济社会问题越来越复杂、困难、棘手，解决这些难题通常需要花很多钱，且关键在于就算有那么多的钱可花，如果花不好钱，这些治理难题也很难解决。

因此，通过改革公共财政来约束和引导各级政府部门提高花好钱的能力，在治理方面就是一项重大改革。最近几年经济增速已经放缓，中国正在进行前所未有的大规模经济结构的转型和调整，在这个阶段财政收入增速也放缓了，在此情况下，提高财政治理能力来促进国家、地方治理能力的提高，比过去任何时候都更加重要也更加紧迫。因此要理解，财政治理和财政治理改革不是一件小事，而是一件大得不得了的事情。需要按照五项基本的良治原则去设计财政改革的议程，特别是要确定财政改革的重点集中在什么地方，确定财政改革的日程表，常对财政改革成果进行评估，鉴别需要继续改革的问题。

治理的准确含义是用系统方法解决问题。系统方法最根本的一点是预算的方法，也就是把政府需要做什么、部门需要做什么、需要花多少钱、花这些钱要达到怎样的目标，都安排到预算里。在预决算报告中，清楚地陈述需要做什么、重点是什么、需要花多少钱、要达到什么目标等要素，人大对预决算报告要进行严谨细致、高质量的审查，各级政府、预算单位严格遵循同时也不失灵活地执行预算文件，确保预算执行的质量，这样的一套方法就把它叫系统方法，是最符合“治理”这个词定义的方法。

什么不是治理？一事一议不是治理，事后救火也不是治理。治理重视的是事前，尤其是编制出来的预算文件，即呈交人大审查之前的预算草案，各级政府、部门一定要用心，一定要留出足够的时间，宁愿把事情在前期筹划得好一点、细致一点，也不要再在执行中反复调整。

治理的关键是财政治理，财政治理的核心是预算治理。预算治理的基本含义是指把政府政策、政策需要的资源、花费资源要达成的目标这三个基本方面都清晰、准确地写进预算文件。预算文件由人大进行严谨细致地审批，由预算单位良好地加以执行，这样一套方法是最符合治理理念的财政治理方法。

治理到底要实现怎样的目标？治理的第一个目标叫做发展绩效，即促进高质量发展。2019年中央经济工作会议再次强调了高质量发展理念，发展的目的是要取代绩效，发展绩效有三个关键目标：一是增长，二是平等，三是稳定。可以把这三个目标想象成一个三角形，顶角代表增长，左下角代表平等，右下角代表稳定。所谓高质量发展，就是高质量的增长，高质量的平等，高质量的稳定。增长是指把蛋糕做大，平等是指蛋糕要公平分享，稳定指蛋糕做大和蛋糕的分享都是可以持续的。理解了发展的三个根本目标，才能更好地理解什么是高质量发展。

第一，增长。增长不仅仅是指GDP的增长，还包括各种要素生产率的提高，例如劳动、资本、土地等。生产率的提高也叫内涵式增长，它甚至比GDP增长更重要。增长还有一个计量方法，即国家实力的增长或地方实力的增长。衡量实力的关键能力是管理能力、利用能力。所以，增长的含义要做宽泛的理解，而不能狭隘地理解为仅仅是GDP的增长。增长还可以理解为国强民富。增长的一个关键指标就是人均财富的增长，也就是说从民众的角度看待增长。增长这个术语还可以进一步理解为幸福感的增加。归根结底，每个人想要的其实就是幸福。因此，民众的幸福指数或幸福感是不是增长了，这也是增长的重要内涵。

第二，平等。平等有很多的含义，其中一个重要含义是消除绝对贫困。近年来，党中央高度重视扶贫工作，也在这方面取得了很大成就。平等还涉及其他层面，尤其关注了社会低收入阶层能不能得到最基本的公共服务，包括养老、医疗等社会保障的各方面。

第三，稳定。稳定的基本含义是可持续，可持续涉及三个方面：一是要防范系统性的经济和金融危机；二是要确保政府有足够的偿债能力，尤其是中长期债务偿债能力；三是要确保资源、环境和人口的承载力，也包括生态多样性。

2019年中央经济工作会议再次强调高质量发展，并把它作为2020年工作的重点之一。为了促进高质量发展，一定要理解发展的三个关键目标以及它们之间的相互关系。党员干部不仅要做事做好，还要有扎实的专业知识；不仅仅是有丰富的经验知

识,还要把经验知识升华到专业的高度。在这里,专业知识就是讲对平等、增长、稳定这个“铁三角”的理解力。稳定是前提条件,为增长、平等做出的种种努力都应该在确保的稳定前提下。

治理的第二个目标是服务绩效,即改进公共服务交付。政府的本质是为人民服务,习近平总书记也提出以人民为中心的发展理念,以人民为中心其中一个关键方面就是政府要以合理成本提供公众偏好的公共服务。无论是一个地区还是一个国家,能否以合理的成本向民众提供公共服务,在很大程度上决定了其竞争力。在复杂激烈的竞争环境中,任何国家或地区如果不能以合理成本交付民众偏好的公共服务,那么很可能在竞争中沦为“二流”甚至“三流”。在一个国家总成本中,财政成本占很高比例。除此之外,政府征集收入中还有管理成本,纳税人也付出了纳税成本,以及其他各种成本。因此,提供公共服务也要有成本概念。

公共服务已开展绩效评价,目前的绩效评价比较重视指标,而这些指标又过于复杂,所以党员干部都应该准确理解公共服务的绩效究竟怎么测量。据理解,公共服务绩效有六个指标:一是公共服务的数量,二是公共服务的质量,三是公共服务的成本,这是公共服务绩效的三个基础指标。四是公共服务的及时性,比如医疗、急救、交通事故的处理、消防等。五是公共服务的平等性,低收入阶层是否能得到最低标准的公共服务,特别是在医疗、养老、居住方面。基本的要求就是,哪怕是社会最贫困的阶层,也应实现老有所养、病有所医、居有所卧、幼有所教。六是公共服务的可得性。过去有一个说法叫“看病难、看病贵”,“看病贵”是公共服务的成本太高,“看病难”是医疗服务的渠道不够畅通,这些年已经有很大改观。绩效评价的指标不需要多,而是要抓住关键。

三、如何运用五项基本治理原则改革公共财政

(一) 基于法定授权原则改革公共财政

法定授权主要是指人民代表大会及其相关机构对预算、决算的正式批准,那么在这项原则下,当前要做哪些改革呢?第一个是形式层面的改革,第二个是实质层面的改革,即加强人大对预决算的形式性审查与实质性审查。

1. 加强形式性预决算审查

形式层审查的基本要求是“不留死角”,涉及五项重点改革:第一,要全面审查收入、支出、债务甚至资产。形式性审查不能有未经人大审查和批准的收入、支出、债务以及资产,这叫预决算审查的全面性。收入审查包括税收收入、非税收入。支出审查包括直接支出与税收支出(税收减免)、政府贷款和贷款担保。各级政府每年都会有规模不小的税收减免,这些税收减免与优惠其实也是一种特定类型的支出。债务审查不仅包括常规债务,还

包括隐性负债。现在隐性负债在许多地方的规模甚至比直接债务或显性债务的大。另外,资产也要进行全面的审查。

第二,政府汇总的预算、部门预算以及部门所属单位预算均应审查。预算有两个层次,一个是政府整体汇总的预算,一个是部门预算及部门所属单位预算。如果只审查一个部门汇总的预算,而不独立审查这个部门下属单位的预算,那么从形式上审核的范围就不全面。

第三,审查应区分三个层次:总量、结构和单项。总量审查主要审查各级政府、各部门的收入支出总量、债务总量是否恰当。结构审查主要强调支出结构是否能够准确得反映政府的政策重点、国家战略的优先性。也就是说,一定要好好审查支出的宝贵、稀缺资源是否集中在最紧要、社会优先级最高的用途上,特别是在财政困难有所加剧的背景下,如何优化支出结构,把资金集中在最紧要的地方。单项审查就是对一项一项的支出进行审查。这项审查最基本的要求就是人大代表或者专业的机构对项目特别是各级政府、各个部门重大支出项目进行单独的审查。

第四,要审查预算和决算文件的质量。这一点经常被忽视,现在许多地方还反映预算看不懂,甚至专业人士也反应看不懂,这就有一个关键的问题:预算、决算报告该怎么编?预算、决算报告是不是有利于人大进行审查?说简单一点,预决算报告需要进行深入改革以便于人大审查,应以让普通人也能看得懂的方式去编制。预算文件是政府最重要的政策文件,要把预算文件的地位看作高于其他行政文件。如果预算文件的质量很高,其他行政文件可以少发,这样可以大幅度减少“文山会海”。目前在预决算文件如何编得更好、如何让民众也看得懂、如何让人大代表易于审查方面还有很多的工作要做。

第五,加强财务诚实性审查。各级政府、各部门要确保在预算决算报告里面的财政数据真实可信,经得起检验、推敲,尤其不应该弄虚作假,这叫财务诚实原则。如果数据质量不高,甚至是假数据,那么整个预算决策报告的价值就会令人质疑。

2. 加强实质性预决算审查

实质性审查的基本要求是确保预决算的质量,涉及四个方面:第一,要审查政策目标。纳入预算的政策目标必须清晰准确且最好能加以量化。这些政策目标一定是积极的,同时又是切实可行的。最近几年中央出台了文件,把预决算审查的重点要转向支出预算和政策拓展,也要做出回应。

第二,要审查绩效目标。政策目标要能够转换为绩效目标,比如土壤保护这项政策,改善土壤的质量是政策目标,相应的绩效目标就要与此政策目标要联系起来,绩效目标应该瞄准减少土壤中的重金属含量、农药化肥残留等。同时,审查绩效目标也要与政策目标要紧密衔接。

第三,要审查成本。政策目标和绩效目标究竟需要花多少

钱、成本是多少，都要进行实质性审查。

第四，要审查与去年同期相比，同样的政策目标和绩效目标节约了多少资金和成本。资金节约是按照现收现付制去测量，成本节约是按照权责发生制去测量。各级政府、各部门在预决算报告里要明确，完成同样的政策目标和绩效目标要节约的资金是多少，把它称作节约红利。

综上所述，基于法定授权原则的财政改革，在形式层面的审查主要是“不留死角”，实质性审查强调的是审查预算是否能够有效地约束和引导预算单位的财政活动。如果人大审查批准的预算对预算单位执行预算不能够形成有效的约束和引导，则为实质性审查不到位；如果审查留下许多死角、盲区，则为形式性审查不到位。各级人大一定要制定两项改革议程，一项是形式性审查，另一项是实质性审查。除此之外，预决算的审查也不仅仅是人大的职责，现在许多地方都是实行了财政一审、政府二审、单位三审、人大终审。可见，无论是党委政府、财政还是人大，都应该在提高预决算审查质量方面给予更多的关注和重视，应该努力提高这方面的专业能力。

（二）基于透明度原则改革公共财政

基于透明度原则推进公共财政改革，应该从四个方面着手：首先，要提高公共财政帐目的透明度。公共帐目就是收入、支出、债务及资产。收入层面，所有的收入都要报告，不管是预算内的还是预算外的。支出层面，税收支出、贷款和贷款担保也要进行报告，而且有标准化的报告制度。资产层面，政府资产的总量、原价或者价值、结构，这些资产在何处，由哪些部门管理等，都要透明。

第二，要提高预算制定与预算执行的透明度。在预算制定的过程中，至少有一项要增强公开性和透明度，即预算制定所依赖的那个假设。制定（收入、支出）预算要依赖一系列的参数假设，比如明年的增长率是多少、物价指数是多少、利率是多少、汇率是多少、工资率会增长多少等，这些叫做经济参数和财政参数。通过这些参数，才能准确地了解收入预算、支出预算是否可靠。如果不公布这些预算制定的参数，那么透明度就会受影响。

另外，有哪些预算执行方面的透明度要提高？预算执行现在强调的是支出进度，但是在预算执行过程中还有一个工作进度。预算不仅仅是花钱的游戏，它还要约束和引导各部门完成规定的工作量，达到规定的绩效目标。因此，要增进业务层面（事务层面）的支出进度透明度。

第三，要提高财政实体的角色和责任的透明度。各级政府、各部门都要高度重视在预决算报告里，是否讲清楚本部门下属单位有哪些、与哪些单位有财政拨款、与哪些单位有股本注资、与哪些地方有投资，其中包括国有企业、平台、政策性金融机构、事业单位。这些财政实体内部有复杂的财务关系，而这些财政实

体担负着履行怎样的职责、相互之间财政往来如何等透明度还不够。

第四，要进一步增强中期财政规划的公开性和透明度。在目前的中期财政规划里，未来三年的财政支出还没有明确的区分资本支出和经常支出，应该增强此方面的透明度。资本支出在会计上记录为资产；经常支出在会计上不形成资产，通常作为附庸处理，比如公路维护、运营支出。公路建设里涉及很多资产的购置，这部分就叫资本支出。现在虽然有经常支出和资本支出的术语，但是还没有对其的准确定义，这就造成了诸多问题。比如，某地方政府或者部门规定了明年或者未来三年的投资，假设投资是一个亿，那么投资一个亿需要配套多少经常支出，这些经常支出的资金落实了没有，现在在制定预算、投资计划时基本上没有考虑到，这就造成很多后果：这些项目通过了财政投资评审，发改委也确定了，但其配套资金没有落实，但该项目却很可能进入预算，这样预算规模就人为地扩大了。另外，有一些项目进入预算以后，一旦项目动工了，突然发现项目需要的配套资金一时没有着落。在最坏的情况下，这就可能造成项目的中断；在较好的情况下，项目也会拖延、超出概算和预算。另外，经常支出在项目的运营阶段也很重要，投资项目一旦投入运营，其维护运营成本其实很高，但是在编制项目预算的时候经常忽视它。

总之，各级政府、各部门在制定中期财政规划时，最有价值的一项改革内容，就是要清楚地筹划或滚动编制未来一至三年的资本支出和经常支出，而且两者之间要形成合理的比例关系。目前，中期财政规划编制是按照项目支出与基本支出这两种分类来编制的。这两种分类与部门预算是一致的，但是没有瞄准支出管理的关键。支出管理的关键目标是绩效，要保证绩效，就要保证资本支出和经常支出的匹配。

（三）基于受托责任原则改革公共财政

受托责任原则是基本治理原则里面的第二项，它在财政透明度原则之前，法定授权原则之后。各级政府、各部门、各单位都应该对资金的来源、资金的使用承担合规性责任和绩效责任。但是究竟怎么样才叫承担责任？那么需要回答的就是问责制该怎么建。无关痛痒的问责不是真正的问责，真正的问责是能够追究责任的问责——根据合规性责任与绩效责任的履行情况，实施相应的奖罚，即奖罚分明的问责。新《预算法》有很多财政违规的处罚条例，那么这些条例、制度怎么去落实，怎么把它变成一个真正的问责？有四个方面的改革建议。

第一，改革报告机制。各级政府、各部门、各单位应定期或经常性地向人大和审计部门提供相关的财政报告，不仅仅是年度和半年度报告，还要有日常层面的报告。报告应包含本部门或者这级政府、单位资金的来源、使用是否合规，是否有绩效这两个方面。人大和审计部门可以对提供的报告进行审查，做出判断，

此为改进报告制度。此报告制度一定要标准化，让人大、审计部门、专业人士，甚至普通公民都能看得到、看得懂，特别是应该让他们能够辨别支出的责任，包括合规性责任和绩效责任。

第二，改革解释机制。如果人大代表或其他专业机构在审计在各部门、各级政府提交的财政报告中，发现问题需要弄清楚，他们就会请相关人士来进行解释，这种解释制度也应该加强，尤其是各部门、各单位的负责人，应该经常性的向本级人大和审计部门解释自己支出行为的正当性，解释自己履行合规性责任和绩效责任的情况。现在的做法是被动的，可能是年度、半年度进行审计，或者要等审计部门告知审计。

第三，改革裁决机制。人大和审计部门对各部门负责人或者相关人士作出的解释，要有能力作出裁决：裁决是否违规、违规的性质、违规的程度以及应该受到怎样的惩罚，因此必须要有一个良好的裁决机制。

第四，改革惩罚机制。根据权威性的裁决结果，一定要有相应的惩罚机制。

总之，真正的问责应致力于四项改革：第一，定期报告；第二，定期解释；第三，权威性的裁决；第四，奖罚分明，四个方面应融为一体。

（四）基于预见性原则改革公共财政

预见性的基本含义是提前预知以减少不确定性，其涉及两个基本方面，即法律法规与资源流量的预见性。预见性原则下的公共财政改革有六个重点：

第一，全面的财政立法：税收、预算、政府间财政关系、国库、政府会计、审计、政府财务报告乃至财政绩效管理，均应基于法律。处理公共财政，应尽可能在法律的基础上进行，现在已经提出税收法定，其实预算也有法定。预算法定、税收法定不够，国库还得有国库立法。国库是一项非常关键的公共财政职能，必须有国库法。另外，政府间财政关系也必须要有法，当然，还一直在进行推进这方面的立法工作。这项立法工作十分重要，比如发生“上有政策、下有对策”的情况，如果不能通过法律框架去解决，那么其他的途径也不会有效果。比如：转移支付必须有一个法律基础，法律上不能规定得太细，但是一定要规定得很清楚，尽量减少自由裁量、跑步前进。专项转移支付与一般性转移支付在法律上应该怎么处理，应该深入思考，尤其是法定支出该怎么处理。法定支出应该通过《预算法》来规定，而不应该通过部门法律来规定。现在法定支出所占比例依然很高，早在党的十八届三中全会通过的《决定》中就强调，清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。

第二，“文山会海治理”应逐步转换为“预算治理”。现在好多地方普遍反映下发的行政文件太多，这个局面与不太重视预算的编制有关。如果在预算的编制阶段，投入足够的精力去编制预

算，人大精心地审查预算，审查以后不轻易进行调整，这样一来“文山会海”会大大减少。“文山会海”的关键问题是透明度、预见性不够，要增强预见性的改革。减少“文山会海”，要下大力气提高预算编制的质量、预算审查的质量、减少预算执行的调整。

第三，转移支付的改革应该尽量采取客观的方法。建议转移支付的资金全部集中在财政部门，由财政部逐级下达到省一级财政部门，省一级财政部门再下达到下一级财政部门。各级政府、各部门无须向上级各部门申请转移支付，只需与财政部门打交道，这个问题就可以解决。同时，无论是一般性转移支付还是专项转移支付，都集中到财政部门。而专项转移支付分配的依据不应该是协商谈判，尽可能根据人口、文盲率、婴儿死亡率等客观指标去制定和分配转移支付，减少人为操纵。另外，转移支付尽量要延伸到未来三年，这样接受这项转移支付的地方政府就可以提前三年做出规划：有多少钱可花、需要花多少钱，这样地方的治理能力才能得到真正的提高。当然，准确测算是不可能的，但是至少可以测算一个底线。也就是说，上一级政府至少可以提前三年明确告知下一级政府，未来三年你们最低限度可以得到多少专项和一般性转移支付。如果可以做到这一点将意义非凡。

第四，改革财政地方税。地方税改革关心地方政府关心的是什么。地方财政和中央财政都是国家财政的有机组成部分，地方财政主要关心三件事情：第一，有多少钱可花；第二，可以自由支配的钱是多少；第三，这些钱何时到账。财政地方税改革更多地关切地方政府的这三项关切，地方税改革才能真正走上正轨。

（五）基于公共参与原则改革公共财政

基于公共参与原则推动财政改革主要包含三个方面的内容：第一，要努力增强人大代表的参与，特别是基层人大代表要经常深入社区、深入基层，了解当地民众或社会其他方面对政府预算安排的迫切期待是什么，然后把这些迫切的期待转成预算提案。人大代表一定要走出去，一定要深入了解实际。

第二，预算制定的协商民主。2019年党的十九届四中全会再次强调了事前、事中和事后的协商民主的重要性，涉及所有的人事须与所有人或其代表协商。在预算制定的过程中要鼓励应用协商民主机制。

第三，加强绩效评价中的协商民主。现在绩效评价已在全国范围内普遍开展起来，这是好事，但是里面的问题也不少。主要的问题是什么？主要的问题就是外部的声音小了一点。应该把协商民主机制引入到绩效评价中去。归根结底，政府的支出有没有绩效还要看人民群众。人民群众对支出的结果表示认同，这就是最大的绩效；反之，如果认同程度不高，那就说明工作还需要改进。所以，在绩效评价方面，应用协商民主的空间还非常大。