



您现在的位置: [首页](#) >> [学术专栏](#) >> [公共管理](#)

## 马骏：公民如何关心政府预算？

发布日期：2010/06/06 提供单位：学报编辑部

5月以来，北京市民政局、卫生局等多个部门通过网站公布了预算，截至6月1日，45家上报北京市人代会审议的部门绝大多数都向社会公开了自家预算，此举随即引发舆论热议。而早在去年10月，广州第一次公布114个市级部门财政预算后，网站在短短4小时之内被4万名访问者“挤爆”的盛况，也反映出公众对于预算公开与透明的热切期待。

那么，公民究竟该如何关心并参与到与己密切相关的政府预算之中去？

### 预算监督政府权力

每个老百姓都希望政府对我们负责，但最难、最大的挑战是用什么办法才能让政府真正对我们负责。要实现这个目标，最基本的问题有两个：首先是由谁使用权力，例如谁来当市长、当县长。解决这个问题之后，还要解决权力怎么使用的问题。

19世纪以来，无论是政治实践，还是思想家在权衡之后都发现，要解决权力由谁使用的问题，还是选举制度比较好。但从19世纪至今，很多国家将选举制度建立起来之后，失望地发现政府仍然是不负责的。为什么？因为选举制度只能解决第一个问题，而不能解决第二个问题。要让政府负责，在很多情况下第二个问题才最关键。

经过时间检验，大家发现预算制度对于第二个问题非常重要。预算就是对政府收支的规划，对政府开展什么样的活动、准备做什么不准备做什么进行控制。政府要做的事情必须对我们有用，是我们认为好的、可以让我们过得更幸福的事情，那么，对政府活动进行控制最好的方式就是对钱进行控制。要控制权力的使用，也就是要控制活动，要控制活动就要控制钱，就是这么简单！政府要负责，最后要落实到财政上，这才最有针对性。

可见，建立一个负责任的政府需要解决两个问题，一个是选举，另一个是预算制度。

政府从社会中取钱、然后分钱、用钱是两千多年前就有的事，但是现代预算制度的建立才200多年，人类社会真正有预算是从19世纪开始的。19世纪建立了两套预算控制制度。一套是在政府内部建立集中统一的控制，就是政府所有的钱收上来之后都必须放到一个账户，统一地安排出去。19世纪，单一账户体系开始出现，所有的钱都流入到一个总账户，所有的开支必须从那里出来，钱不到实际支付的时候不准离开这个账户。19世纪也是议会权力兴起的时代。议会最重要、

最后成型的权力，就是钱袋子的权力。预算最后要由议会审批，你申请钱它批钱。

在政府内部由财政部实施集中统一的财政控制，在外部还有一个立法机构监督着政府的收支，这样就将两套控制制度建立起来了。建立预算控制制度的目标是什么呢？其实所有国家在国家建设的第一步要解决的都是必须有一套对钱的控制制度来约束权力的使用，确保公共资金只能用于公共目的。我想请大家记住这一句话，我们要有一套预算控制制度确保每一分公共资金用于公共目的，而不是用于私人目的。

前年我去参加一个地方政府组织的论坛，问及预算改革成功的标志，我就讲了一个最简单的标准，25年之后我退休了，在全国到处逛，如果我的学生用公款请我吃饭，那么中国预算改革还没有成功，我可能要退而不休，你用公款请我吃饭就是公共资金用于私人目的。这就是现代国家建立的第一个问题，如果没有一套很好的控制制度，所有的人、所有的决策者、所有的管理者都会有将公共资金用于私人目的的强烈动机。

进一步来看，全世界从1950年代开始掀起了一波又一波的预算改革，目标都是为了追求绩效。所谓绩效就是钱花了之后还要解决问题。李金华2004年在中科院作报告时说，从某种角度而言，将钱花了之后没有解决问题、没有绩效，比贪污腐败还厉害，贪污腐败1亿元就要被枪毙了，但是花了几十亿不仅什么问题也没有解决，还留下一个烂摊子。如果控制问题不首先解决，就不能解决第二个绩效问题。

我们得先确保所有资金用于公共目的，然后这些钱还要用得有效，可以解决各种经济、社会问题。如果一个政府能将这两个目标都实现了，它八九不离十还是比较负责的。

### 公民为什么要关心预算

政府最终要让大家过得幸福、让人民幸福，而我们过得幸福不幸福和政府怎么收钱、怎么花钱关系重大。我们要一个政府，最低的要求就是生命安全，首先就是警察维护治安，还得保证吃进去的东西不会出事。我们还想过得更好一些，街头漂亮一些，环境舒适一点，小孩读书不用担心，生了病不用担心，也可以住得好一点，这些都需要政府将钱投过去。现实中我们看到一些政府明明拿着很多钱，但是天天说这也没有钱那里也没有钱，钱到哪里去了呢？那么我们要解决两个问题，一是公共资金是不是用于公共目的，二是钱花了后效果怎么样。

中国从1990年代开始出现转型，从自产国家转为弱的税收国家。自产国家也就是国家的收入来自国家的财产所有权。税收国家就是国家的财政收入主要来自于私人部门缴纳的税收，包括个体户、私营企业以及每一个家庭。世界上有四种用钱方式，用自己的钱给自己办事，这是私营企业。还有一种是用自己的钱为别人办事，这是慈善业。第三种是用别人的钱为别人做事，这就是现代政府、现代的税收国家，它是税收交换公共服务，收税之后提供大家公共服务。第四种就是用别人的钱给自己办事。

中国政府现在的收入来源于哪里？2007年我国财政收入的89%来自税收，其他是非税收入。当然不能因89%来自税收就说中国是税收国家，我们还要看它是怎么来的。89%只是税务系统征收的税，其他还有一些税是由财政征收的。2007年，税收占全部预算收入的89%，其中，来自私人部门的企业缴纳税收占税收收入的比重是36.6%，这一比重与当年个人所得税的比重(5.99%)相加，私人部门缴纳的税收在税收中的比重是42.59%。此外还有印花税、契税、车辆购置税、房产税



等来自私人部门的小税种，最多不会超过3%，这意味着中国目前至多是一个半“税收国家”。另外，我们还有数额庞大的国企利润21220.4亿元(其中亏损3778.6亿元)以及租金收入，其中最庞大的是土地出让金，2007年的土地出让总价款已过1.2万亿元，今年公布的是1.5万亿元，这也是推动房价高涨的原因之一。所以，政府怎么取钱，肯定影响你幸福不幸福。

我们只是一个半税收国家，但是实际上我们交的税不止这么多，为什么？因为我们还在缴纳数量庞大的暗税。2007年我国增值税、消费税、营业税三项相加，就占到当年税收总额的60%多，由于它们都采取“价内税”的方式征收，结果这些税就变成了“暗税”。公民在缴纳税收，但却浑然不知，感觉不到这一部分税负的存在。平时我们买一包价格为2元的盐，其实就包含大约0.29元的增值税和0.03元的城建税。中国大部分老百姓不知道除了个人所得税外，我们每天买的东西都在交税，连乞丐也要交税，因为乞丐也得买面包、买盐。

到了现在我们应该意识到是我们养着政府、而不是政府养着我们，政府用了我们的钱就必须对我们负责，这就是它自己所说的取之于民、用之于民。我把它视为国家对公民的承诺，只有将公共资金首先用于公共目的，这才能够做到取之于民用之于民。但是人类社会最大的问题就是如何保证承诺可靠，所以必须要有一套制度来解决政治上的承诺可靠，其中最基本的就是国家对公民的承诺。

要解决这个问题就要靠预算制度。预算政府准备做什么，决算报告是政府做了什么。我们就拿着它们看这些事该不该政府做，在为谁服务。邓小平1956年讲过，财政财政有财才有政，不能只有财没有政。总之，财政问题是国家最大的政治问题，它后面还隐含着许多政策选择问题。如果说政治学研究的核心问题是，谁从政府这里得到了政府提供的好处，谁承担了成本？最准确的答案在预算里。只要看政府的钱是怎么收的、怎么花的，就能知道谁从政府这里得到了好处、谁承担了责任。

### 不应乱用“国家机密”

公民如何关心和参与预算？首先就要预算公开。“任何监督都不如公开有效”，这是美国进步时代改革的口号，它也类似中国近年不断在推的阳光财政。中国现在已经有预算了，每个部门也都有预算，目前还在编国资预算，下一步还会编社保预算。以前甚至政府内部也不透明，你这个局可以从财政拿到多少钱，其他单位不清楚，人大代表也不清楚政府的钱是怎么花的。尽管政府预算现在越来越透明了，预算报告人大代表开完会还可以拿回家看，然而，我们还是需要迈出最后一步，就是向社会公开。

因为有了预算但不向社会、公民公开，对于我们来说还是看不见的。这里面还涉及到预算是不是机密的问题，前些年我调研时曾看到有些地方的预算上写着机密，有的还写绝密。不过，现在国家已经开始推进预算公开了，道理其实特别简单。政府的钱袋子拿出来，它里面的钱都是我们的钱，拿着我们的钱为什么不向我们公开？就像哪一天你有钱了，家大业大，自己管不过来，雇了一个管家帮你管家，你哪天有兴趣了叫管家过来了解一下，结果管家很严肃地告诉你这是机密，你一脚就把他踹出去了。

中国的改革很多都是官员在推动。有不少这样的官员，他们是想做事的，我们要理解他们的苦处。因为在目前的中国，公开是有压力的。最近有个市想将预算公开，但是他们也有顾虑，

哪些公开、哪些不公开，公开到什么程度。我跟他们说先洗脸再出门，所谓洗脸就是内部抓紧规范，规范好了以后再公开。其实还有一点，只要他们愿意公开，现阶段不要批评得太厉害。现阶段愿意公开的市长、局长们已经非常伟大，不要再过度指责他们。现阶段挑不出毛病、找不出问题我还会奇怪，但是要知道各地作出这样的决定，事前下了多么大的决心。一个预算要公布，不光是官员，公民也要进步，要理性，不要一大堆的愤青。

河南焦作早就将预算向老百姓公开了，浙江温岭也公开了。2008年，吴君亮以中华人民共和国公民的身份，带着公司的几个员工将预算公开的要求提到十几个政府部门，当时有几个部门公开了。2009年，他们又向上海和广州提出了预算公开的申请。结果，上海市财政局以国家秘密为由拒绝公开预算，而广州市财政局公布了。

其实政府现在有三个法规相冲突：保密法、政府信息公开条例，财政部内部还有一个条例。广州市的预算公开给了上海很大的压力，马上引起了全国媒体的声讨：什么机密啊，你花的是我们的钱。但是，预算确实是有机密的，老百姓要理解这一点，比如说涉及到国家安全的外交、国防等，还有公安局的线人费，线人费是可以公开的，但是线人的名单不能公开。但是，我觉得越往下保密的内容应该越少，中央政府的国防、外交肯定是要保密的，地方政府有多少国家机密？什么是国家机密？我认为不能乱用国家机密。

其实中央也有一些与预算公开相关的规划。财政部、审计署、全国人大去年年底就已经在筹划公开的事情。今年“两会”一结束就有很多部委在陆续公开预算。当然，他们的公开程度还有待讨论，但毕竟迈出了非常重要的第一步。明年、后年我们还要要求他们公开，直到所有的政府都公开预算。

### 监督预算与参与式预算

1999年预算改革后，人大也不再是以前说的橡皮图章了，它开始介入预算。当然目前人大预算监督主要是在前面的环节，而不是所有的地方。尽管整体进步仍然比较小，并且面临一些体制性的障碍，但人大的钱袋子权力已经开始在中国兴起。这些问题都需要执政党认真去思考，下一步怎么更好地发挥人大预算监督。

公民可以通过人大代表来参与预算监督。现在修订预算法，我主张加入人大代表的预算修正权。在人代会期间，人大代表可以提出对政府的某一项预算进行修改；公民可以通过人大代表将意见反映上来，也可以申请旁听。比如说河北的人大常委会进行预算审查时，让老百姓进来预算听证，听取意见。浙江的预算民主恳谈会将人大代表、公民混在一起进行恳谈，要求政府进行修正。

还有一种真正参与到预算中去的方式：公民参与式预算。公民参与预算自1980年代从巴西推开之后在全球形成很大的反响，它是由老百姓直接参与进来决定钱怎么花。中国现在已经有几个地方在试行，浙江温岭的模式是将公民参与和人大代表预算监督结合起来，改变传统的开会的方式，组织恳谈，加入预算修正权。除了新河模式，还有泽国模式，它是随机抽取200户按照一套标准打分，排名靠前的项目才实施，后面的就不做了，实际上就是将决定权交给老百姓。

中国发展基金会也开始在哈尔滨和无锡试行由基层决定钱怎么花，并逐步地将规模扩大。其实他们的模式不太一样，基本在基础设施、基建这一块，由老百姓来决定钱怎么花。去年上半年

他们带我去看下面的一个村，该村用这样的方式修了一条路。开始我不相信他们做到了让老百姓决定钱怎么花这一步，我让学生走在后面打听，是的，是老百姓决定钱怎么花。据说开始政府想修广场，后来村民说冬天下雪之后巷道里都是泥，用这笔钱可以修巷道里的水泥路。修路项目实施后，财政局意外地发现都不需要自己来管施工过程，因为村民每天都在盯着施工队的施工。

遗憾的是，中国的预算参与做到现在也还只有这么几个市，其他地方一概不感兴趣。我在很多地方讲了七八年，大家都是这只耳朵进那只耳朵出，包括我的学生。我的学生就说马老师你别折腾我了，现在就是我们几个人决定就行了。他就问我你觉得我坏不坏，我说你不坏，他说我每天都在想为老百姓做事，但是我说只有你们几个人坐在那里想老百姓要什么，还不如听他们说他们自己想要什么，这就是治理方式的转变。

最后，请大家都记住：我们是公民，政府的钱是我们的，我们应该有让政府对我们负责的权利，但同时我们还要想想，作为公民，我们应该做些什么。

信息来源：南方都市报评论周刊

本信息共浏览：**320**次

[\[ 设为首页 \]](#) [\[ 加入收藏 \]](#) [\[ 打印文本 \]](#) [关闭窗口](#)

[关于我们](#) | [联系我们](#) | [法律声明](#) | [网管信箱](#) | [网站导航](#)

版权所有：中共宁波市委党校 系统建设：宁波市委党校信息化办公室

联系电话：87082028 Email：[admin@nbdx.cn](mailto:admin@nbdx.cn)