

# 财权制衡与中国下一步的改革

■ 韦森

首先祝贺天则经济研究所成立 20 年,也感谢天则所的同仁安排我在这第二个单元中作一个主题发言。

去年以来,中国新一届领导人接掌国家的最高权力之后,习近平总书记曾谈了两点,学界可以说是欢欣鼓舞。在 2012 年 12 月 4 日在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话中,习近平总书记曾指出:“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。”接着,于 2013 年 1 月 22 日在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话中,习近平又指出:“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里。”这两次讲话的精神均表明,新一届中国国家领导人已经充分认识到,维护宪法的尊严,政府守宪、行宪,加强政府内部的权力制衡,把权力关进宪法制度的笼子里,当是未来中国下一步改革的一个核心问题。实际上,中共十八大报告关于经济体制与政治体制改革的未来规划与设想的第一条均表明,把政府的“权力关进制度的笼子里”,首先且主要是要把政府的财权关进制度的笼子里。

为什么把政府的财权关进制度的笼子中如此重要?具体来说,为什么加强人大对政府财权尤其是是预算编制和实施的审查、监督和制衡如此重要?这显然与经过 30 年经济体制改革当下中国的基本社会格局有关,也是建立一个现代良序社会的必然要求。具体来说,在中国目前的社会体制下加强人大对政府财权的审查、监督,建立政府财权的约束和制衡制度,与在中国经济市场化条件下如何根治政府官员大面积腐败和屡治不果有关。

近些年来中国政府官员的腐败寻租有多严重?我们可以看一下中国最高法律监督机关所给出的“官方数字”吧!按照中国最高人民检察院前检察长贾春旺在 2009 年向人大所作的最高人民检察院的报告中的数字,仅 2003 到 2008 年这五年间,全国共立案侦查贪污受贿 10 万元以上、挪用公款百万元以上案件就有 35255 件,涉嫌犯罪的县处级以上国家工作人员 13929 人,其中厅局级 930 人,省部级以上干部 35 人。另据 2012 年 5 月 15 日国家预防腐败局副局长崔海容透露的数字,从 1982 年至 2011 年这 30 年间,我国因违反党纪政纪受到处分的党政人员达 420 余万人,其中 465 人是省部级官员。这两年来,中共的各级纪律检查委员会和政府有关部门加大了打击政府官员腐败的力度,相继曝光了薄熙来、刘铁男和刘志军等一些省部级以上高官的贪腐和违法事件,以致这两年被揪出来的政府官员腐败寻租的案件数量大幅度飙升,仅中共十八大后就有 9 位副部级以上的政府官员因腐败渎职问题而落马。正是看到改革开放以来政府官员大面积腐败而屡治不果的触目惊心的事实,习近平在十八大后第一次中央政治局学习会议上的讲话中说:“物必先腐,而后虫生。近年来,一些国家因长期积累的矛盾导致民怨载道、社会动荡、政权垮台,其中贪污腐败就是一个很重要的原因。大量事实告诉我们,腐败问题越演越烈,最终必然导致亡党亡国!我们要警醒啊!近年来我们党内发生的严重违纪违法案件,性质非常恶劣,政治影响极坏,令人触目惊心。”

在认识和理解近些年来政府官员腐败寻租与职务犯罪愈演愈烈的事实与当前中国须进一步深化经济与政治体制改革的关系时,有一组数字特别值得注意。根据重庆大学法学院院长陈忠林教授之前的一项研究,从 1999—2003 年最高检察院与最高法院报告等相关数据中,可以推算出:在这段时间里,中国普通民众犯罪率为 1/400;国家机关人员犯罪率为 1/200;而司法机关人员犯罪率为 1.5/100。

中国政府官员尤其是司法机关官员的犯罪率远远高于普通民众的犯罪率,这说明了什么问题?这充分说明,中国政府官员的腐败寻租和渎职犯罪问题,不只是一些政府官员的思想觉悟和道德品质问题,而是有着深层的制度原因的。这些制度问题不解决,或言制度不改,最后只会像习近平总书记说警告的那样“最终必然导致亡党亡国。”中国进一步改革的必然性和必要性也就在这里。而这场改革,按习近平总书记的新近说法,是一场新的革命,而不是小的制度修修补补的改革了。

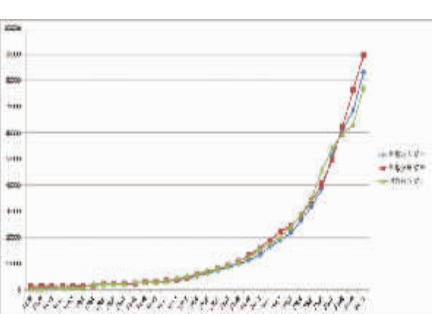
为什么这么多年来尽管中国执政党纪律检察委员会和政府有关部门不断加大反腐倡廉的力度,且不断发起一次又一次的专门运动打击政府官员腐败渎职的行为,但是政府官员腐败寻租和职务犯罪的案件却不断曝光而屡治不果,这其中的根本原因是什么?我们这几年的研究发现,这说到底与政府官员的权力不受任何实质性制衡,尤其是与政府的财政收入和支出不透明、政府财权不受任何实质性的约束和制衡有关。简单说来,在政府的财政收支缺乏预算民主制制的情况下,政府官员的腐败渎职是一个必然的制度结果。2013 年 8 月 5 日由《京华时报》新近报道而曝光的财政部企业司综合处原处长陈柱兵,利

用手中所掌管的国家专项资金管理权,涉嫌受贿 2400 余万元的样子,更典型地说明了这一问题。

我们这里先看一些与中国政府财政收入有关的一些数字。在中国改革开放初始的 1978 年,中国政府的全部财政收入大约有 1132 亿元,到 1994 年实行分税制改革时,也大约只有 5218 亿元。1994 年实行分税制改革以来,随着中国经济的高速增长,加上分税制实行后的政府税收的强大的“激励兼容”制度,政府的财政收入的在近 20 年中超高速增长,到 2012 年,中国政府的财政收入已经高达 117209.75 亿元;再加上各地的土地出让金和各种预算外收入和制度外收入,政府的“全口径收入总量”会远远高于这个数字。中国十几万亿的政府财政收入,在财政支出方面又不怎么透明,且在实际上不受任何实质性的监督、审议和制衡,一些政府官员在政府收支的各个环节上运用自己手中掌握的权力和资源进行个人和家庭的腐败寻租,还不是一个必然的结果吗?单靠执政党的思想教育以及中纪委、审计署、反贪局的事后调查和司法机关的反腐运动,能从根本上解决一些政府官员的腐败寻租和徇私舞弊行为吗?

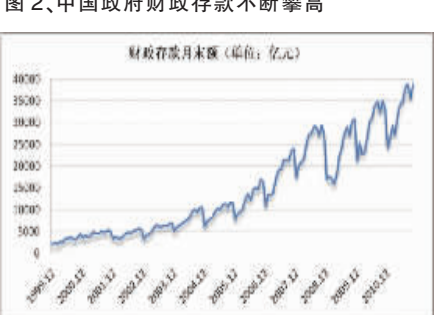
另外,从近些年各级政府的财政存款和国库“库底资金”不断攀高的事实来看,中国的财政和预算体制问题也很多,是到需要在政府财政体制和预算体制方面进行一些根本性的改革的时候了。从图 1 和图 2 中可以看出,随着中国经济的高速增长和政府财政收入的高速增长,各级政府的财政存款这些年不断在攀高。根据中国央行的公开数据,2012 年我国国库存存款余额高达 3.23 万亿元,各级政府的“财政专户”中的资金余额也达到 1.42 万亿元,总共财政存款达到 4.65 亿元。这么大的财政存款余额,一方面说明了我们的财政体制存在一些根本性的体制和效率问题,另一方面也为一些官员(如江苏省财政厅副厅长张美芳)以权谋私和腐败寻租提供了巨大的空间和可能。

图 1、1978—2010 年中国财政收入与支出的增长



资料来源:国家统计局《中国统计年鉴》。

图 2、中国政府财政存款不断攀高



资料来源:中国人民银行月度数据。

与多年来政府财政收入快速增加和财政存款不断攀高的事实相联系,近几年来,每年年底各级政府部门尤其是中央各部委的突击花钱也成了一个个突出的和为世诟病的经济、政治与社会问题

根据财政部的月度财政收支报告中的数字,我们也可以推算出,2011 年和 2012 年,各级政府部门年底突击花钱的数字还在不断攀高。在这两年的 12 月份,政府部门突击花钱的数额已经超过 2 万亿元,甚至接近 3 万亿元。这些图表和惊心动魄的数字表明,当前中国经济社会改革根本问题,已经主要不再是如何进一步深化市场化改革的问题了,而更重要的是政治体制改革问题了,即政府权力缺乏监督和制衡。政府权力之虎,还是在制度的笼子之外自由地徜徉,尤其是各级政府的财权,即各级政府财政收入和支出的权力,还缺乏纳税人代表的实质性的监督、审议和制衡。

当然,我们这样认为,并不是说在现在中国经济社会的发展阶段上,市场化改革不重要了,而是说,只有管住了政府的权力,我们才能真正建立起法治化、规范化和良序的市场经济体系。换句话说,只有政府的权力得到实质性的制衡和监督了,被关进了各种适当的“制度的笼子”里,我国才能形成一个良序的、公正的、法治的市场经济。因此,这些年来,我和一些财政学和法学界的同仁一再呼吁,政府内部权力制衡这一现代民主政治建设的核心问题,首先是预算民主问题。因此,我们一直坚持认为,并不断呼喊,预算民主制的建设,当为中国下一步经济与政治体制改革的逻辑起点。现在看来,中共十八大报告第四部分经济体制改革的第一条和第五部分

【编者按】7 月 26 日,天则经济研究所成立二十周年庆典在北京举行,著名学者韦森在发言时指出,目前中国最重要的改革,不再是市场化的推进,而是政府内部权力制衡以及现代民主政治建设这些根本问题。在其中,预算民主建设当是改革的关键。韦森从做实人大对政府全口径预算的监督审查制度、建立健全国家的审计督察制度,以及强化财政部独立财权和完善央行单一国库账户制度这些国家制度建设层面上探讨了中国当为和可实施的改革措施。

政治体制改革的第一条,至少都含有这样的意思。

能不能从预算民主政治建设上推进中国的政治体制改革?或者说,在目前中国的国体上能否建立起带有预算民主政治的现代政体?这才是问题争议的焦点。我个人理解,如何理解这个问题,又牵涉到如何认识习近平总书记最近所提出的“改革开放是我们党在新的历史条件下带领人民进行的新的伟大革命”这一判断。

这里,我们还是先来回顾一下预算民主的基本理念。预算民主,即国家立法机关对政府财政预算进行监督、审议、制衡和审计,是现代民主政治的一个重要或者说是核心的组成部分。从某种程度上来说,能否有预算民主,这是衡量一个国家是否已经走向现代化国家的重要标识之一。从西方国家的社会发展史来看,议会之所以产生,很大程度上是围绕着监督和制衡王室和政府如何征税、如何花钱而产生的;各国议会的建立和完善,是与人类社会的现代化过程而同时发生的,或者说是人类社会现代化——尤其是现代国家制度建设的一个重要组成部分。这一制度沿革到当代,西方民主国家议会的一项主要功能仍然是监督和控制政府的财政预算。有研究发现,西方国家的立法机关(一般包括参议院和众议院)一般都将超过 60% 的时间用在审核和讨论政府的预算问题上,以及政府如何收钱、如何花钱问题上。由此而论,制衡政府财权,才是立法机关实质性和主要的功能。

从理念上讲,全权政府,首先且主要表现为政府征税和政府花钱得不到实质性的制约,表现为政府对纳税的无约束的征收和不受任何制衡的支配权。预算民主,也就意味着政府征收任何税种和花钱都要得到实质性的制衡。政府的财政征收权和财政支出权无实质性的制衡和约束,政府官员大面积的贪腐不断发生而屡治不果,与政府收支的财权相关联的种种经济与社会问题不断发生和积累,表现为从根本制度上加以解决。因此,要建立一个现代公平正义的和经济可持续发展的和谐社会,要构建一个法治民主的现代国家,要建立执政为民的廉洁政府,要从根本的国家制度上根治政府官员的贪污腐败,必须建立起预算民主的政府财政体系,即预算民主制。由此来看,建立起公开透明的政府预算体制,使各级政府的财政收支均能得到纳税人代表实质性的和制度性的审查、监督乃至制衡和约束,是现代国家制度的基本建设和根本性的体制改革。

尽管加强国家的立法机关对政府预算审查、监督和制衡是现代民主国家政治与经济运作的一项基本内容乃至最重要的组成部分,但是,到目前为止,当代西方各国的政府财政预算是如何制定出来,又是如何执行和实施的;各国的立法机关是如何监督、制衡、控制和审计政府预算的;各国的立法机构对政府预算监督方面到底有哪些制度安排,又有哪些实际运作的对预算监督制衡的机构设置;以及各国政府的预算监督体制和审计模式又有什么异同?对于这些问题,除了一些财政学和政治学的少数专家外,国内其他学界、政府决策层乃至社会各界人士大都知之甚少。因而,对于我们这个刚从计划经济体制转型而来的年轻共和国来说,政府权力制衡和立法机构对政府预算的审查、监督、控制和制衡,对大多数人来说好像还是个新鲜事。总体而言,我国国家在立法机关政府财政权监督和制衡方面,目前仍是建制缺环、制度缺失,甚至连一些预算民主制制的基本理念还远远没有树立起来。因而,加强国家立法机构对政府预算进行全口径的预算监督、制衡和审计,在此方面建立和健全相应的人大功能机构,并在立法上做出制度保障,当是目前中国财政体制改革乃至全部政治体制改革的首要任务、核心内容和最主要的构成部分。从这个意



义上来说,尽管中国经济已经市场化了,但是由于作为国家立法机关的全国人大和政协对政府财政预算还没有真正做到实质性的审查、监督,实际上并没有全程参与政府预算的制定、实施、制衡乃至对预算执行情况和决算的审计,这是当代中国还没有完成现代国家制度建设的一个重要标志。

这个问题不解决,政府官员大面积的贪腐依然不断发生而屡治不果,与政府收支财权相关联的种种社会问题依然不断发生和积累,就无法从根本制度上加以解决。由此看来,落实中共十八大报告关于政治体制改革的第一条,加强各级人大对“政府全口径预算”的审查和监督,应该是当下中国政治体制改革的一项基本的和重要的任务。

根据上述思路,笔者以下这里仅谈自己三点初步的建设性想法。也许这些想法在一些人看来在目前中国的体制下可能还有些空想的成分,但是笔者由衷地相信,随着中国社会进步和历史的不断发展,不管经历多少年或经由多少代中国人的努力,这些改革措施和现代民主政治的制度建设最后是会得到实施而变为现实的:

第一,目前我们首先要做的,就是要落实中共十八大报告提出的下一步政治体制改革第一条的具体目标,加强人大“对‘一府两院’的监督,加强对政府全口径预算决算的审查和监督。”

要做到这一点,必须在人大和政府制度上和建制上进行真正的改革,并重新起草和制订与之相匹配的带有现代预算民主精神的《预算法》。做不到以上两点,单凭国务院和财政部的一些文件和行政命令规定“各级政府的预算要公开、透明”,作用是不会太大的。即使在党的纲领性文件中写上要加强人大“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”,如果不进行一些根本性的国家制度改革,也不会有多大实质性的进展。这里问题的关键是要在国家建制上予以保证,例如可考虑增强人大财经委的人数,强化其功能,并建立和健全真正实体化和常设性的各级“人大预算工作委员会”(简称“预算工委”),增加“预算工委”的编制,甚至可考虑设置像美国参议院和众议院有近千人员编制的“拨款委员会”和“国会预算署”(the Congressional Budget Office,简称 CBO,译“国会预算办公室”)一样在预算工委下设一个常设的“预算署”的实体机构,做到所有政府部门的财政支出要经由“预算工委”和“预算署”逐笔核实并符合年初制定的财政预算后再批准,才能支出。同时使中国人大财经委和预算工委或“预算署”能像美国参众两院的财经委员会(Finance Committee)尤其是拨款委员会和预算署或像英国下议院的“公共账目委员会”(the Public Accounts Committee)那样全程参与政府预算的编制、实施、调整和决算。只有这样,才能从制度上和建制上落实中共十八大报告关于政治体制改革的第一条,加强人大“加强对政府全口径预算决算的审查和监督。”很显然,这里最关键的问题还在于如何“做实人大”。

第二,升格“审计署”,从国家建制上把审计署从国务院独立出来,建立起独立的和超越的“国家审计督察院”,强化对政府财政部门和其他政府部门乃至所有国有企业和部门的预算、决算的事后审计、督察和问责。在升格和构建独立的国家审计督察机构的同时,也可考虑在人大设立一个监督审查委员会,甚至可以考虑把反贪局甚至国家统计局设在人大“监审委”下。

从目前世界上 160 多个国家和地区审计制度模式来看,现有有立法型、司法型、独立型和行政型等四种审计模式。从我国改革开放后审计制度的演变史来看,在 1981 年,根据当时中共中央、国务院领导关于建立审计机构的指示,财政部研究曾提出了建立审计机构的三种设想方案:一是在全国人大常委会领导下设立国家审计院或审计委员会;二是在国务院领导下设立国家审计部或审计总局;三是在财政部领导下设立审计总局。当时经过反复考虑,在 1982 年我国修改宪法时,最终确定了实行现行的“行政型审计模式”,即在国务院和县级以上政府设立审计机关,依法独立行使审计监督权。根据目前中国财政体制出现的种种问题和近些年政府官员腐败渎职的现象大面积发生而屡治不果的现

行国情,我们建议改革我们的审计制度,重新考虑从现在的行政型审计模式向立法型、独立型或二者混合型审计模式过渡。可考虑像英国的国家审计署(National Audit Office,简称 NAO)或美国的审计总署(General Accountability Office,简称 GAO,或译“问责总署”)那样建立一个完全独立的“审计督察院”(同时可考虑在财政部内部也保留或设置一个“审计局”或“审计司”),而审计督察院院长则由国家主席提名,人大和政协大会投票通过而较长时间任职。加强对各级政府预算决算的审计、督察和问责,独立的审计督察院和在人大立法机关中设有独立的和功能化的常设委员,目前看来应该是一项重要的和切实可行的改革。

第三,进行财政体制改革,强化财政部在政府“全口径”预算资金的管理和支配权力,对全部政府性收入实行统一、完整、全面、规范的预决算管理,尽量消除各级和各地政府部门及其所属机构的“预算外收入”和“制度外收入”,把政府性全部预算收入分类编入公共预算、政府基金预算、国有资本经营预算和社保基金预算,建立起政府“全口径的预算体系”。财政部与央行一起,完善和健全央行国库的“单一国库账户”制度。这要牵涉到两个方面的改革:(1)要强化而不是削弱财政部的对政府部门的财政收支的统筹权力。政府预算一旦通过,即为“法定”,党政主要领导和其他部门领导不得干预财政部门按照年初预算进行财政收支的财权,即使有国家的较大经济波动和重大自然灾害等情况需要进行预算调整,也要经人大及其相关职能机构讨论通过后才能修改。党政领导除了在自己职权内所特设的一些专用基金外,不得随便和任意干预各级财政部门的独立财权,且应该杜绝主要党政领导人“靠拍脑袋”而任意动用政府预算资金的做法。另外,进行相应的财政体制改革,使中央和地方的财权与实权相匹配。(2)财政部与央行一起,完善政府所有财政资金的“单一国库账户”管理制度,建议取消各级政府现有的“财政专户”,使所有政府财政收支必须入出央行的“单一国库账户”。政府各部门在商业银行开设的财政资金收支的“支付账户”,必须做到“零余额”。如果做到这一点,就可以从制度上堵住许多政府官员贪污腐败的漏洞,建立起完备的和切实有效的防腐、反腐和惩腐的制度保障机制。

概言之,在国家的基本制度构架的改革和建设上,要做到政府财政预算制度的“民主化”和“现代化”,一方面加强财政部对政府所有财政收支的统筹和支配权力,另一方面在人大内部建制上建立起真正实体化和常设化的预算工委,下设人大和政协联席的预算署,来全程参与国务院和财政部预算的编制、执行、实施和审查监督。在国家的审计和督察制度方面,在升格国家审计署,在人大内部或在国家的最高权力层面上设置一个独立的“审计督察院”,并相应健全和完善央行国库的“单一国库账户”体制,基本做到把政府所有财政资金收入出央行的“单一国库账户”。这样一来,在政府的财政预算编制、执行、实施和决算的整个过程中,前面在制定预算的时有人大财经委和预算工委参与制定和审议,中间有预算署的审查、批准、监督和制衡,且有央行国库所提供的预算收支和库底资金使用情况的精准数字,事后又有独立的审计督察院来审计财政部和各部门的财政收支情况、支出用途和效率以及是否使用得当、是否符合年初预算,这样就可以从各个环节上随时堵住现在政府官员腐败渎职的主要渠道,从制度上建立起一套完整的国家反腐保廉的制度机制。

上述这些改革措施,不但看来是必须的,在目前中国的体制下,至少是可行的且可具体操作的。这既符合中共十八大报告所提出的下一步改革设想,也实际上能提高中国执政党的执政能力。更为重要的是,这实际上是在进行中国现代国家制度的建设和创新,是中国走向一个现代国家、建立一个良序的市场经济社会当为的改革。当然,这样的改革,会牵涉到中国现行体制的方方面面,将是一套综合的改革。这样的改革,才是中国执政党在新的历史条件下带领人民进行的“新的伟大革命”。