

学术支持:

清华大学新经济与新产业研究中心

中央财经大学中国改革和发展研究院

总顾问:成思危(原全国人大常委会副委员长)

高级顾问:张文台(全国人大环资委第十一届副主任)

编委:管益忻 陈宇 黄文夫 赵红 李千 吴明伏 白卫星

编委会主任:管益忻

副主任:陈宇

主编:管益忻

副主编:启文 白卫星

主编助理:何超

学术顾问:(按姓氏拼音排序)

巴曙松 蔡继明 陈东琪 陈栋生 程恩富

迟福林 戴圆晨 范恒山 樊 纲 高尚全

顾海兵 谷书堂 贺茂之 洪银兴 黄范章

贾 康 江春泽 金 碚 李成勋 李江帆

李京文 李维安 刘诗白 刘 伟 茅于軾

任玉岭 宋洪远 宋守信 宋养琰 谭崇台

王东京 卫兴华 魏 杰 吴 澄 徐长友

晏智杰 杨家庆 杨启杰 张曙光 张晓山

张卓元 赵人伟 郑新立 朱铁臻 周叔莲

周天勇 邹东涛

现代大国根基:财税改革与预算管理

■ 韦森 复旦大学经济学院教授

(上接9月7日04版)

十八届三中全会讲到了“落实税收法定原则”,讲到了人大对政府预算的审查和监督,但还没有讲到人大对政府预算的制衡问题。对于这一问题,央行行长周小川在今年全国政协中共界别小组上一次发言中曾说,我们这届领导人,首次提出“国家治理”这一概念,治理不同于管理,从经济工作的角度来讲,治理主要包括对目标的管理和实现,以及一定的制衡。他说,“我国国家在建立现代治理结构的过程中,从预算角度来讲,预算的制定、批准、执行以及事后监督,是否建立好了制衡关系?我们的提法是预算监督,但没有提到制衡的问题,预算的制定者和执行者一般是分开的。”这里,他特别讲到对政府预算的制衡问题。今年4月份,在共识传媒在武汉召开的一次会议上,我在评论翁永曦先生(编者注:翁为80年代“改革四君子”之一)的发言时,指出未来中国的改革,不再是市场化改革的问题,不再主要是政府要放出市场的问题,而当是政治体制改革,需建立国家内部的权力制衡机制问题。今天所讨论的政治体制改革,即十八届三中全会《决定》第八部分所讲的“加强社会主义民主政治制度建设”,首先且主要从加强人大对政府预算决算审查、监督、制衡,建立、健全人大对政府预算制定、实施、乃至预算执行情况 and 效率的全程审查、监督和制衡的制度和机构,只有这样才能真正“落实税收法定原则”,建立起现代国家制度,实现国家治理体系和治理能力的现代化。

这个问题到目前为止还是只在原则上提出,还没有具体的改革计划和时间表,我接下来先介绍一下美国政府的预算监督制度是如何演变的,以期能为未来中国这方面的改革做些参考。

三、美国预算制度的演变

今年2月底,我随共识网的周志兴先生所组织的一个团访问了美国。在大家去美国国会参观期间,我特别让共识网在美国的联络员张娟女士替我联系了一下请美国纽约州的一个华裔议员,请她帮我联系一下国会预算委员会(Congress Budget Office,简称CBO)。在几位教授参观美国国会期间,我自一个去了美国国会预算办公室。接待我的是两位在CBO工作超过20多年的预算分析师,分别是爱德华·布劳(Edward C. Blau)先生和弗吉尼亚·迈耶斯(Virginia L. Myers)女士。据他们介绍说,自1974年CBO成立时,他们就在该机构,从事行政管理和预算分析工作多年,对CBO的运作和历史都非常熟悉,讲起来如数家珍。因为我还是自该机构成立以来来自中国大陆第一个参观访问的学者,他们非常热情,我们谈了将近三个小时。很可惜,我没带录音设备。他们讲了美国政府预算的制订和实施过程,他们国会预算办公室的工作历史、工作流程、以及与美国总统行政管理及预算办公室(Office of Management and Budget,简称OMB)和美国参众两院的预算委员会和以及拨款委员会之间关系,讲得非常细,我本来想整理一下,但最近特别忙,只能借今天这个机会先讲讲,口头分享一下。他们讲的内容,跟我之前从书本上读到的有些差异的。

首先,稍了解一点美国历史,我们就会知道,1776年北美13块殖民地宣告独立,成立美利坚合众国,缘起于英国殖民者向殖民地人民的随意征税。在18世纪后半叶,英国政府在北美殖民地欲开征印花税和糖税,以转嫁它在战争中的巨额财政亏空。之前,英国政府在殖民地只征收关税。当时,北美殖民地的民众担心,此例一开,英国政府以后会进一步征收其他税收,于是,便以13块殖民地在英国下院(平民院)无代表参加为由,宣称英国政府无权向殖民地人民征收印花税和糖税,从此便开始了北美殖民地的反英独立战争。美国独立后,在1781年制定并颁布了《美利坚合众国宪法》,宪法第1条第7款、第8款、第10款便是有关税收(宪)法定的规定及其具体的实施程序。美国宪法第一条第9款实际上还规定了政府财政收支必须公开透明,同时规定了现代宪政的几项基本原则,如权力分立、权力制衡等等。在制定宪法的同时,美国还在参议院、众议院建立财经委员会、筹款委员会(因为当时刚成立一个国家,政府要先筹钱)。然后,在1865年和1867年从参众两院的经委员会分出了拨款委员会,每一笔钱不是财政部拨,是拨款委员会拨,故美国政府的财政收支权从一开



始就掌握在参议院和众议院手中。

值得注意的是,尽管美国宪法就对政府的征税权做了严格的规定,但是美国政府的征税和花钱还是没有得到实际上的约束和制衡。到托马斯·杰弗逊(Thomas Jefferson, 1743~1826)任美国第三任总统后,在美国的政治制度中确立了“议会至上”的原则,相应地,美国国会在预算监督方面就制定了一些法规来试图规范各政府的征税和花钱。但是,直到19世纪的前半叶,美国联邦预算体制允许政府的行政机构直接向国会委员会申请财政拨款。这些行政机构不受总统的控制,甚至无需遵循总的政策纲领。这种状态一直持续到了20世纪早期。另外,直到美国进步运动(1890-1917)时代之前,美国各级政府都没有完整的公共预算制度,而那时美国政府的预算也实际上不过是一堆杂乱无章的事后报销单。就税收和政府财政收入来说,美国各级政府的税种种类很多,政府用想象得出来的名目向民众任意征税。从政府财政支出来说,每一个政府部门都可以自己争取资金,自己掌控开支,美国民众和国会实际上都无法对政府及其各部门的财政支出进行有效的监督和制衡。在这样的情况下,由美国的知识精英威廉·艾伦(William Allen)、亨利·布鲁埃尔(Henry Bruere)和弗德里克·克利夫兰(Frederick Cleveland)所组成的“ABC 三人小组”和他们所在的“纽约市政研究所”,引领了美国纽约市的预算改革运动。根据美国学者乔纳森·卡恩(Jonathan D. Kahn)在其著作《预算民主:美国的国家建设和公民权(1890-1928)》(1997)一书中的研究,按照“ABC 三人小组”和“纽约市政研究所”(布鲁金斯研究所的前身),人民才有可能对其进行监督。在纽约市政研究所的推动下,纽约市政府在1908年推出了美国历史上的第一份现代公共预算。随后,在1911年到1919年间,美国44个州通过了预算法(见卡恩《预算民主:美国的国家建设和公民权(1890-1928)》,第2,3章)。

在此同时,在1916年到1919年间,第一次世界大战时的巨额战争支出,使美国名义国债增加了230亿美元以上。此时,国会议员们觉得也必须加强对联邦支出的控制。此情况下,美国国会通过了一个针对预算过程进行立法的一个里程碑式的法律,即《1921年预算与会计法案》(the Budget and Accounting Act of 1921)。

在1921年《预算与会计法案》通过之前,联邦政府并没有一个正式的制定预算和想一会提出预算审议的程序。在美国建国后的漫长岁月里,联邦的财政收支权基本上在国会手中。“国会自行通过、修订各种法律,拨付联邦资金,总统在整个预算过程中几乎没有发挥作用的空间”。1921年《预算与会计法案》要求总统每年向国会提出年度预算案,这样实际上就把相当大部分联邦预算控制权从立法机构转移到了行政机构。此外,根据这一法案,当总统向国会提交一个全面的预算案之后,国会方面仍然掌握着预算资金的收支权力,具体由12个拨款委员会来实施执行(见克莱默,《联邦预算:美国政府如何花钱》,上海法律与金融研究院译,第三章)。

1921年制定和颁布的《预算和会计法》的一项最重要的改革是,该法案规定在联邦政府财政部成立预算局(Bureau of Budget Office,简称BOB)。在财政部成立预算局的同时,1921的《预算与会计法》又在参众两院则分别成立了两个“预算委员会”(House Committee on the Budget and Senate Committee on the Budget)和,加上原有“拨款委员会”(现在 Appropriation Committees,简称“ACs”)(两院总共才有议员535人,但12个ACs共1000多人)和审计总署(General Auditing Office,简称GAO),后来改为“问责总署”(General Accountability Office)。该法案要求总统代表整个行政部门向国会提交每年的预算,并为其配备了工作机构——预算局(BOB)来行使这些职责。与这一法案相关联的美国国家体制改革的结果是,各个政府行政机构就不再像以前那样绕过总统直接向国会提交预算申请了。该法案主要要求总统代表整个行政部门向国会提交预算,而由预算局来行使这种职责。这项改革实际上确定了总统的统辖政府的预算权,以便制定和执行政策,,同时协调各方的行动,极大地提高了行政部门的财政收支的使用效率。

到1970年,美国国会制定了《1970年立法重新组织法》,该法案重组了总统的行政办公室,并把原财政部所属的预算局(BOB)改名后为移交交给了总统,在1971年成立了总统的行政管理及预算办公室(Office of Management and Budget,简称OMB),不再隶属财政部,而直接向总统负责。美国行政与预算办公室的职责是,指导各联邦机构制定自己的战略规划与预算,汇总后再制定美国总统每年向国会提交的政府预算请求(budget request)。管理和预算办公室(OMB)同时也是总统的会计室。美国总统通过管理和预算办公室(OMB)来审查个联邦政府机构的预算请求,也能对联邦机构的预算请求加以修改。

OMB每年制定出来向国会提交的政府年度预算案之后,由总统在每年2月向国会提交一个“预算请求”,交由国会辩论通过。接下来联邦政府官员出席国会关于预算的听证会,提供支持总统预算案的证词,国会则接着审议总统的预算案,并最后由国会通过拨款法案。同时当且仅当总统签署了这些拨款法案后,美国才会有一个联邦的新财政年度的预算。每年美国政府预算法案通过后,每个联邦政府机构,每一联邦项目能够得到多少资金,都由国会通过12个拨款委员会的拨款法案(appreciation bills)来决定。每年美国政府的预算变成一个“法案”后,再把这个钱交给财政部。这样一来,美国财政部实际上就是一个“国库”,而美国财政部的英文就叫“the Department of Treasury”,而英文的“Treasury”,本身就有“国库”、“金库”的含义。概言之,在美国,编制预算是总统的权力,是OMB的事,财政部自1971年后就不再管预算的事。

看美国历史,在美国进步运动之前,美国政府官员腐败得一塌糊涂。尤其是在美国进步时代初期,美国经历了严重的社会动荡与政治腐败。金钱操纵政治,“政府多次被人利用来牟取私利”,政治腐败使美国的州和地方的代议制徒有虚名,民主制度被严重扭曲。像州和地方政府一样,美国联邦政府的财政管理当时也是非常不规范和十分混乱的,既没有正式的预算制度,也没有国会的规范的监督和制衡机构,财政收入与财政支出也非常不协调。在1921年制定和颁布了《预算与会计法》之后,联邦政府的预算也开始规范起来,政府官员的腐败案件开始大幅

度减少。到了罗斯福新政之后,尤其是在1946年制定了《联邦行政程序法》(APA),政府官员腐败问题得到了进一步的控制。到美国国会1976年通过了《阳光下的政府法》,美国政府官员的贪腐才最后得到了控制。从美国预算管理制度史和美国反贪历史来看,美国逐步建立起规范的对政府预算的监督和制衡制度,与美国政府反腐机制的完善,是同步进行和同时发生的,并且均是在美国建国一百多年之后的事情。由此看来,中国今天起步还不晚。共和国到目前也才有60多年的历史,现在看来进行国家预算管理制度的建设,还是一个时机。问题关键在于是否把政府预算的监督和制衡制度的建设列入整个改革和国家治理体系现代化的改革日程。

在美国政府预算监督和制衡制度建设的历史上,1974年《国会预算和截留控制法案》(Congressional Budget and Impoundment Control Act)占据了一个十分重要的地位。1974年,强势的尼克松总统上台执政,主张增强总统在政府预算收入和支出上的权力,强势干预国会按每年的拨款法案来支付财政资金的制度。在实际上做法上,尼克松则试图阻挠国会的在预算资金的授权并试图改变国会在拨款资金方面权力过大的格局。结果,在尼克松政府与美国参众两院发生了激烈的冲突。在双方激烈争吵和讨价还价后,美国国会通过这一《国会预算和截留控制法案》,结果反而增强了国会在预算过程中的权力和职能,使其作用更加强化。这一法案要求白宫与参议院预算委员会在国会预算问题上联合行动,同时也要求成立美国“国会预算办公室”(Congressional Budget Office,简称CBO),由这个机构专门来提供关于预算问题和经济问题的无党派偏见的分析报告和其他信息。因此,CBO是一个完全超越党派(nonpartisan)的专为国会和社会公众服务的咨询机构,它没有实际的预算制定和制衡权力,但专门研究美国的经济增长与政府预算的变化趋势,并作出预测。CBO成立后,也与白宫方面的OMB保持沟通和联系,共同为美国总统和国会每年的预算提供信息和研究报告,以服务国会和联邦政府以确定税收总收入(包括联邦基金、信托基金等)和财政支出的总体水平。

四、财税改革与预算制度是现代国家制度建设的巨大系统工程

通过上述对美国联邦预算收支制度的历史的回顾,我们发现预算民主(budgeting democracy),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言核心组成部分。我个人觉得,这次中国财税体制改革的逐步推进过程。是否已经达到“预算法定”,应该是衡量一个国家是否已经走向现代化国家的重要标志之一。从西方议会的发展史来看,议会之所以产生,很大程度上是围绕着监督和制衡政府如何征税、如何花钱而产生的,而这一制度沿革到当代,西方民主国家议会的一项主要功能就是监督和控制的政府预算。当然,即使在现代西方国家,每个国家的财税体制和政府的预算管理制度都有很大差别。尽管

英国、法国、德国、北欧国家、日本等各国具体的预算制度都有很大差异,与美国相比更有显著的差别,但是它们之间也有共同之处。而实质性的共同之处在于,虽然这些国家不像美国那样税收和国家的财政支出权实际上控制在国会手中,但各国议会对政府税收和财政支出均具有实质性的批准、制衡、审议、监督和问责的权力。由此我们认为,一个国家的预算管理制度,是一个国家制度现代化建设的一个基本方面。

十八大报告和十八届三中全会《决定》均讲到中国国家治理体系和治理能力的现代化问题,我觉得这实际上涉及到中国现代国家基本制度建设问题,而国家制度现代化建设问题的一个核心的问题,就是国家的预算管理体制的现代化问题。由此我认为,是否达到了由“税收法定”、“财政法定”、“预算法定”的“预算民主”,应该是判别我们国家是否已经完成了现代化国家建设的基本标准。

在21世纪的今天,回顾一下1949年之后的中国历史,我们从一个以农业为主的自然经济直接走向了一个计划经济社会,然后又又在1978年后快速引入了一个市场经济体制,并引致了经济的快速增长。经过30多年的高速增长,中国突然富起来,进入了一个中等收入国家,政府的财政收入和财政总支出近些年则增长更快,已超过20万亿元了,差不多已接近美国联邦政府的财政收支总规模了。尽管社会已经市场化了,国富了,政府财政收入也迅速增大了,但整个国家从整体上来说还不知道怎么规范性地控制政府预算,不知道怎么按现代社会的法治原理来征税和花钱。这说明中国还没有完成一个现代化国家制度的建设,也是到目前为止政府官员大面积地腐败而屡治不果的一个根本性的制度原因。从这个意义上讲,建立一个现代化国家,要实现国家现代治理体系的现代化,关键就是要建立人民代表大会和政府之间的财政预算的管理、制衡、约束和监督机制。

从现代民主政治的运作来看,西方民主国家议会的一项主要功能就是监督和控制政府预算。有研究发现,西方国家立法机关(包括参议院和众议院)每年开会时间都超过150天以上(英国则达到170天),而一般都将超过60%的时间用在审核和讨论政府的各种预算上。不中国“两会”一年就开一次,全国人大常委会也只是两个月才开一次。全国人大一年一次开7天左右的会,全国人大常委会每两月开一次会,这怎么能讨论、争辩、制约、批准和监督政府如何花钱?又怎么能实际控制和制衡监督政府的财政收支?

作为国家立法机关的全国人大对政府财政预算还没有真正做到实质性的监督,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的审计,这是中国还没有完成现代国家制度建设的一个重要标志。更进一步的问题是,尽管政府预算监督是现代民主国家政治与经济运作的一项基本内容和最重要构成部分,但是,西方各国政府的财政预算是如何制定出来,又是如何执行和实施的,立法机关是如何监督、制衡、控制和审计政府预算的,在立法机构对政府预算监督方面到底有哪些制度安排,在各国立法机构中又有哪些实际运作的机构设置,以及各国政府的预算监督体制又有什么异同,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。甚至财政学界、法学界和政治学界对这一类问题研究和比较也很少。这说明,我们国家的预算管理制度的建设,到目前仍然在理论上准备不足。

从理念上讲,全权政府(Totalitarian government),或者是“威权政治”(Authoritarian politics),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,表现为政府对财税的无约束的征收和支配权。“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。政府的财税权和预算支出权得不到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社会问题不断发生和积累,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,建立健全人大体制下对政府预算的管理和制衡制度,应该是当下中国政治体制改革的一项重要任务。十八大报告把这项改革列为下一步政治体制改革第一条,是有深远意义的。

(下转02版)