

财政预算：公开是原则不公开是例外

中国社会科学院法学研究所 莫纪宏

十一届全国人大常委会第十四次会议4月29日表决通过了《中华人民共和国保守国家秘密法〈修订案〉》(以下简称《保守国家秘密法》),该法自2010年10月1日起实行。修订后的《保守国家秘密法》更加重视设计国家秘密制度的科学性,更加重视保护公民的知情权,对于涉及公众切身利益、并不关系重大国家安全利益的公共事项,一般不作秘密对待。这一新的立法精神,很好地处理了“保守国家秘密”与“政府信息公开”之间的辩证关系,特别是对政府财政预算来说,从制度上解除了政府财政预算上过多的“国家秘密”保护伞,增加了政府财政预算的透明度,强化了公众对政府财政预算的参与度和监督能力。

修订后的《保守国家秘密法》对构成“国家秘密”的事项作出了明确规定。该法规定:涉及国家安全和利益的事项,泄露后可能损害国家在政治、经济、国防、外交等领域的安全和利益的,应当确定为国家秘密。这些具体事项包括:(一)国家事务重大决策中的秘密事项;(二)国防建设和武装力量活动中的秘密事项;(三)外交和外事活动中的秘密事项以及对外承担保密义务的秘密事项;(四)国民经济和社会发展中的秘密事项;(五)科学技术中的秘密事项;(六)维护国家安全活动和追查刑事犯罪中的秘密事项;(七)经国家保密行政管理部门确定的其他秘密事项。政党的秘密事项中符合上述规定的,属于国家秘密。

根据上述规定,政府财政预算可能与“国民经济和社会发展中的秘密事项”有关,但是,并不是政府财政预算中的“所有事项”事无粗细都可以作为“国家秘密”来加以“保护”。过去,一些单位在文件运转过程中,习惯打上“秘密”二字。以为只要按照定密范围对号入座,就可以不受级别的限制进行定密工作。这其中也包括各级人民政府编制的政府财政预算。所以,在各级人大会议讨论政府预算之前,不仅普通老百姓无法知道政府财政预算是如何产生的,甚至连需要在人大会议表决的人大代表也不知道政府预算是如何编制的。很显然,政府财政预算的过度“保密”,不仅侵犯了公众的知情权,而且严重地影响了各级人大代表有效地行使代表职权。

修订后的《保守国家秘密法》严格限定了定密层级和定密权限,规定“确定国家秘密的密级,应当遵守定密权限。”“中央国家机关、省级机关及其授权的机关、单位可以确定绝密级、机密级和秘密级国家秘密;设区的市、自治州一级的机关及其授权的机关、单位可以确定机密级和秘密级国家秘密。具体的定密权限、授权范围由国家保密行政管理部门规定。”因此,县级人民政府如果没有上级部门的授权,无权就县级财政预算以“国家秘密”为由拒绝向公众和人大代表公开。

《保守国家秘密法》上述规定进一步强化了《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国政府信息公开条例》中关于政府财政预算必须接受社会公众和人大代表监督的立法精神,体现了“财政为民”的现代宪政理念。

1994年3月22日第八届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国预算法》第66条规定:全国人民代表大会及其常务委员会对中央和地方预算、决算进行监督。县级以上地方各级人民代表大会及其常务委员会对本级和下级政府预算、决算进行监督。乡、民族乡、镇人民代表大会对本级预算、决算进行监督。

2007年1月17日国务院第165次常务会议通过,自2008年5月1日起施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》第5条规定:行政机关公开政府信息,应当遵循公正、公平、便民的原则。第9条又规定:行政机关对符合下列基本要求之一的政府信息应当主动公开:(一)涉及公民、法人或者其他组织切身利益的;(二)需要社会公众广泛知晓或者参与的;(三)反映本行政机关机构

设置、职能、办事程序等情况的；(四)其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的。

《预算法》和《政府信息公开条例》的上述规定，已经为政府财政预算确立了“公开优先原则”，修订后的《保守国家秘密法》通过限制县级以上(包括县级)人民政府设定“国家秘密”的权限，无疑等于对县级以上人民政府编制财政预算必须向社会公众和人大代表公开进行了“逼宫”。失去了原先可以随意采用的国家秘密制度的“保护”，政府财政预算就必须透明，让公众和人大代表明白，让纳税人对政府如何使用自己的钱“放心”“满意”。

在修订后的《保守国家秘密法》下，政府财政预算公开成了“一般原则”，不公开则作为必须严格依法进行的“例外”，这种制度变迁，更有效地保障了人民当家作主的权利，也为人大代表更好地依法行使对“一府两院”的监督权提供了制度保障。这种制度进步，不仅仅是通过扩大公众知情权而导致的权利保障制度的进步，也是作为我国根本政治制度人民代表大会制度的不断健全和完善，是政府依法行政提出的新要求。各级人民政府在编制财政预算时，必须主动接受社会公众和人大代表的监督，要真正替老百姓管好“钱袋子”，以“财”利“民”，彻底走出传统计划体制下政府“替民做主”的落后的财政预算编制的老路子，真正让人民来监督财政，使财政实现“取之于民”、“用之于民”的宪政目标。