

斯人担大任 责任舍我谁

——访全国政协委员、上海财经大学公共政策研究中心主任蒋洪教授

●本刊记者 尹情 杨卡

蒋洪，上海财经大学教授、博士生导师，全国政协第十一届委员会委员，上海财经大学公共政策研究中心主任，上海财经大学公共经济与管理学院教授委员会主任；曾担任上海财经大学公共经济与管理学院院长，上海市第十一、十二届人大代表。



改变命运的高考

苦心志，劳筋骨，饿体肤，曾益其所不能。蒋洪说，高考给了他一次重新选择人生的机会。在参加高考前，他是一名农场工人，后来在铁路局当过搬运工，每天工作汗如雨下。他感叹，那种环境下生活完全没有规划。高考点亮了人生的新希望。

记者：据了解，您以前在农场当过工人。在没有参加高考前，您的生活是什么样的？

蒋教授：1966年，我初中毕业。当年，文化大革命爆发，我没有再继续读书。在家呆了两年，1968年11月，响应知识青年“上山下乡”的号召，我被分配到上海市海丰农场工作。在农场里面主要是干一些农活，像种棉花、养猪、养鸡、养鸭等，大部分的农活我都干。那时候，班上有一部分同学被分配到上海的一些工矿企业，还有一些被分配到很远的省份，像黑龙江、内蒙古、云南、江西、安徽等地都有，剩下的被分配到周边的市属农场里工作。我和别的知识青年一起，白天在农场干农活，基本没有什么文化活动，有时候学习毛主席语录。

我在海丰农场工作了七年，1976年被调往上海铁路分局。这个单位看起来轻松，实际上我们在里面做的是最辛苦的工作——当搬运工。每天将大米粮食之类的大件货物从火车上搬卸下来，一包有100公斤左右，非常沉，每次搬完之后大汗淋漓。我们每个小组有5个人，每组每天要搬运3-4节车厢的货物，总共大约有40-50吨重，平均算下来每人一天要搬运10吨左右货物。在铁路局，我们的作息时间是工作12小时，休息24小时，也就是从早上六点一直工作到晚上六



点,休息一天,再从第二天晚上六点工作到早上六点,白班和晚班轮流交替。在铁路局,我当了三年的装卸工。其实,身体上的累和辛苦都是可以承受的,但是无法预知自己的未来生活,每天接受任务,服从安排,完全没有自己的计划性和主动性。

记者:从您的经历来看,高考改变了命运。工作了将近十年再参加高考,您在参加高考过程中面临着哪些困难?考上之后是什么心情?

蒋教授:1977年,听到恢复高考的消息,我很兴奋,有一种跃跃欲试的冲动。但是恢复高考后的第一届高考我没有参加。当时,我们班有一位同学找来了一份初二的数学试卷,我仔细看了一下,发觉很多基础知识都已经忘了。于是,我准备复习一年再参加高考。我们参加高考总共要考六门课:语文、数学、政治、历史、地理和外语。由于政治、历史和地理相关基础知识平时接触得比较多,相对而言比较容易。另外,我的语文基础也不错,所以重点是复习数学和英语。

为此,我还专门去书店买了一些资料回来看,利用空余时间重新复习了一年才参加高考。

初中毕业后,我很想继续读书,高考相当于给了我一次重新选择人生的机会,所以参加高考时我很紧张。那一年,我们铁路局包括我在内一共有11个人考上了大学,而且考上的人全部是装卸工。作为知识青年的装卸工,每天承担着大量体力劳动,更有动力和毅力去参加高考。

考上大学确实是一件很令人振奋的事情,在大学里读书与当装卸工性质完全不一样。装卸工每天穿着工作服扛两百斤左右的东西,一天下来大汗淋漓。而在学校里,主要是上课、看书,应付各种考试。更为重要的是,如我前面所说,文化大革命时期,每个人的生活和人生规划都不由自己安排,不比现在,只要你努力了,就可以改变自己的人生。可以说,高考上大学点亮了我人生的新希望。

记者:您读本科、研究生、博士生期间,都是学习的财政学专业。谈谈您与财政学结缘的故事。

蒋教授:其实,在高考填报专业的时候,我填了很多专业,财政学究竟是不是我的第一志愿,我也记不得了。那时,只要能顺利通过高考进入大学读书,就是一件很高兴的事情。进入大学读书后,只要是与专业相关的知识,我都很感兴趣。特别是进入专业学习之后,我感觉学习财政学知识非常重要。偌大一个国家,面对庞大的财政资金,如何进行管理,用好每一分钱,是一件十分重要的事情。

后来,通过学习慢慢地理解发现:实际上,财政无非是政府理财问题。我自己也写了一本《财政学》书,财政学就是学习理财治国之道。

在上世纪八九十年代,我有两次机会出国访问,分别去了英国和美国,让我对财政学知识有了更加广阔的认识。各国在财政治理方面的情况很不一样,有很多可以学习和借鉴的地方。回国之后,我又阅读了一些相关书籍和文献,接受了一些新的理念。将这些观点与我国的国情结合起来,思考研究改革中存在的问题。我在上海财经大学公共经济与管理学院当院长期间,根据改革需要,利用现代公共经济学理论建立了一套教材,完全替代了计划经济时期的教材。

打造“阳光财政”国度

在柏拉图的《理想国》里,他设想了一个政治修明的理想国度。与柏拉图的唯心主义不同,蒋洪以实际行动来构建自己理想中的“阳光财政”国度:从2008年开始,他带领他的团队对我国省级财政透明度进行深入调查,并从2009年开始每年发布一次《中国财政透明度报告》,对我国大陆31个省、直辖市、自治区的财政透明度进行排名,引起了社会对财政透明度的高度关注。



由上海财经大学公共政策研究中心出版的《中国财政发展报告》(1999—2011年)

记者:《2009 中国财政透明度报告》首次推出时,引起了极大的社会反响。您怎么想到给各省财政透明度打分?

蒋教授:实际上,我们这个项目是从 2008 年开始立项的,2009 年正式开展调查研究。作为财政领域的研究人员,自然非常关心政府的财政信息。适时,2008 年 5 月,《政府信息公开条例》正式颁布实施,为我们开展财政透明度调查提供了有力的工具和途径。另一方面,开展这项研究实际上也是为了配合政府推进信息公开工作。

记者:您能具体为我们介绍一下您与您的团队所开展的这项调查评分活动吗?

蒋教授:开展这项工作有以下几个步骤:首先,要设计评分体系。通过建立科学的评分指标体系,对政府信息公开情况进行评分。所设计的指标就是我们需要了解政府财政的基本信息指标。具体包括:一般政府预算、政府性基金预算、社会保障预算和国有资本经营预算。在这个粗的信息框架下,按照“类”、“款”、“项”、“目”、“节”的预算分类

层级,逐步从粗的信息向细的信息分解。我们总共设计了 113 个问题,这些问题基本覆盖了所有政府公共资金运行环节,每个部分从粗到细,包括财政收支和债务情况,基本上涵盖了比较全面的政府信息。

在这个基础上,再以这些信息是否能够获得和信息获得的程度为评分依据,对不同省份和部门进行评分。我们获得信息的途径主要有两种方式:一是直接向有关部门提出申请。依据《政府信息公开条例》,公民有向政府申请信息公开的权利。另一种方式是通过出版物或者网上检索等途径获取信息。再将这两种途径所获得的信息汇总到一起,最后看 113 个问题能获得多少信息。针对每一个问题,如果我们能够通过这些途径获得所有信息,那么它就是透明的;反之,就是不透明的。比如,在 100 个问题里,如果只能获得 10 个问题的信息,那就只能得百分之十的分数,以 100 分为例,就只能得 10 分。评分结果完全依据信息的可获取程度来衡量和评判。

从 2008 年开始,每年我们都会对全国 31 个省份进行财政透明度的调查。从八九月份开始搜集数据,开展调查大概历时三四个月。调查结束后还需要一两个月的时间对所搜集的数据进行集中整理,并撰写调查报告。所以,每年的调查报告通常要到第二年 5 月份才发布。

记者:通过这些年的调查研究,目前我国财政透明度大致处于什么水平?每年的调查结果有什么变化?

蒋教授:总体来说,很不乐观。我们可以用一个平均分来表明我国财政透明度的整体水平。2009 年,我们发布第一期《中国财政透明度报告》时,全国 31 个省份平均分是 21.7 分(百分制)。而目前我们最新的一期数据在《2012 中国财政透明度报告》中公布,平均分是 25 分左右。也就是说,大致以每年进步不到 1 分的速度前进。这样来看,虽然每年政府信息公开有进步,但是进步非常微小。

实际上,国外也有类似专门针对各个国家财政信息公开程度进行评估的组织,主要是一些国际非营利性组织,对每个国家的财政透明度进行调查。在他们的调查结果中,我国财政透明度的排名也很靠后。

具体而言,从我们的调查结果来看,这些年评分排名呈现出两种变化:第一,每年排名靠前的省份在不断变化。有些省份去年做得很好,今年却不是很理想,这种情况值得关注。第二,每年的最高得分在逐年降低。比如,第一年最高分是 62 分多点,第二年最高分是 50 多分,第三年则是 40 多分,现在基本维持在 40 多分。从这些排名数据中呈现出一种十分怪异的现象:说明现在有些管理部门并没有把政府信息公开当回事,或者说他们并不想完全公开。这不仅仅牵扯到部门利益,更重要的是目前全国财政信息公开都是这种状况,很多地方不愿意走在最前面。对于他们来说这似乎没有必要,甚至还会带来负面影响。

有人说,如果我们国家财政透明了,那社会就要发生动乱了,财政透明等于是自掘坟墓。实际上,政府信息公开与社会发展并不矛盾。只有将财政运行情况曝光于公众眼球之下,让人民群众集体起来监督政府,了解财政运行情况,才能推动财政事业不断发展。



记者:开展这么多年的财政透明度调查,您有哪些体会和感悟与大家分享?

蒋教授:开展这项调查是一件很有意义的事情,它促使全社会都形成一种共识:要关注政府信息公开,关注财政透明度。另外,《中国财政透明度报告》将我国政府的财政信息公开情况都公布出来。它不仅揭示了各省财政透明度的绝对水平,而且揭示了全国各省连续多年来的变动趋势。通过这种方式来反映各级政府在信息公开中的态度,对推动政府信息公开具有积极意义。所以,这项工作我们会持续推进下去。下一步,我们计划将中央部门的财政透明度也纳入评价范围。如果条件具备的话,我们还会考虑向基层单位延伸。目前,我们调查的重点还是在省一级层面,这与我们的能力比较相称。因为信息公开越往下走一个层级,工作量会大很多。

目前,我国财政透明度整体水平不高。在我们第一年开始调查时,平均分是 21.71 分,第二年增加到 21.87 分,一年仅增加 0.16 分。照这个速度,100 年可以增加 16 分,300 年可以增加 48 分。48 分加上现在的 20 多分,那个时候才及格了。因此,我呼吁“阳光财政不能再等三百年”。现在如果还让我预测的话,我还是会按照我们统计的数据来进行推测。但是现在推测出来的时间是一个过长且不可接受的时间。我们期待着政府在这方面能有更大的动作,财政信息公开能取得更大的进展。当然,我们的能力也有限,并不会因为每年出了这样一个报告,政府就马上有改进。这件事情需要全社会成员的共同推进。

记者:这些年来,您通过开展调查、学术研究、“两会”提案等途径,为打造“阳光财政”做出了不少努力。您理想中的“阳光财政”是什么样的?

蒋教授:在我看来,透明只是一种手段,本身不是目的。“阳光财政”究竟要达到一个什么目的呢?——要让社会公众清楚地辨别哪些钱该花,哪些钱不该花。其最终目的是保证公共资源的合理科学使用。

那么,到底怎么才算透明?究竟要透明到什么程度?让我说得具体一点的话:如果哪一天,我们的公款消费能够及时受到公众的有力制止;如果哪一天,那些形象工程、贪污浪费能够及时地被人揭发出来,这就是财政透明的理想状态。就目前来说,还远远没有达到这种状态。

不辱使命敢直言

“国家兴亡,匹夫有责。”以顾炎武的这句话为座右铭,蒋洪积极践行着一名知识分子的责任。担任全国政协委员的五年期,他为“阳光财政”、“预算公开”提交了 20 余份提案;身为十年的上海市人大代表,他长期从事公共财政研究,为上海市发展积极建言献策。在“两会”上,他敢于直言,被媒体称为“麻辣委员”。

记者:担任全国政协委员五年期间,您提交了 20 余份关于“阳光财政”和“预算公开”的提案。每年的提案有什么不同与侧重?

蒋教授:作为政协委员,我基本每年都会围绕这些主题提交一些提案。比如:第一年我写了一篇文章叫《阳光财政,我盼得头发都白了》,这个提案是结合我们开展的各省财政透明度调查来写的,按照我前面所说的,财政透明度一年增加 0.16 分,还得等 300 年才能及格,这是一个太过漫长的过程;第二年我又写了一个关于财政透明度的发言稿,题目是《提高财政透明度,保障人民的知情权》,知情权是人民群众最基本的权利,而我国财政透明度离保障人民知情权的要求还有很大的距离;第三年我写的发言稿是《大力弘扬先进,莫让典型成点缀》。其实,各地区在财政透明方面有很多做得很好的单位,但是它们仅仅只是作为先进和典型进行表彰,而没有得到大力弘扬和推广,导致典型仅仅变成了点缀。前不久,我在“两会”上提交的《关于坚决制止公款奢侈浪费的提案》获得个人优秀提案,中共中央纪律检查委员会对该提案进行了答复。

围绕着财政透明问题,我还提了一些其他的提案。比如《保密法》必须做原则修订,保密范围要缩

小。另外,还有对规范目前政府管理制度提出的建议。现行制度中有些不太利于政府信息公开的推进。比如,“一事一申请”制度。根据这项制度,可以计算一下,我们开展财政透明度调查了解一个地区的财政透明度需要提出多少次申请? 113 个。显然,这给社会公众了解政府信息带来了极大的不便。另外,新出台的规定:部门预算由部门自己来公开。这会导致什么情况?举一个例子,原来广州市财政局将它所属的 114 个部门信息全部在自己网站上公开,这样非常有利于社会公众全面了解财政运行情况。但是新规定出来之后,我们要分别找 114 个网页去获取这些信息。再比如,一般预算只要求公布到“款”。也就是说预算只需要公布到第二层级,后面的“项”、“目”、“节”可以不用公开。这个规定实质上等于把信息公开的后路堵死了。这些规定都不利于政府信息公开的推进。

记者:从您的观点来看,推动政府信息公开有赖于制度的完善。目前,需要重点从哪方面抓信息公开工作?

蒋教授:我觉得很迫切的一件事情是:要修订不合理的法律法规。前面我们提到的《保密法》,还有现行的《预算法》,以及目前正在修订的《预算法》修改稿中都有关于预算应当及时公开的规定。但是什么叫“及时公开”?具体没有时间限制。三个月以后公开叫“及时”,还是一年之后叫“及时”?公开要细致到什么程度,这个也没有规定。这样的法律没有约束性和可操作性。实际上,《预算法》当中应该增加几条规定,对“及时性”进行明确界定,比如:预算通过以后,应在 15 或 30 个工作日以内予以公开,这才叫法则。信息公开到什么程度,由谁公开,采用什么方式公开,这些细节性规定可以通过条例来补充说明。所以,法律必须要有实质性的东西,不能用口号性的标语来代替法律规定。因此,目前要做的事情就是要完善法律规定,修订一些不合理、表述不当的法律法规,制定出符合改革趋势的法律法规。

记者:近年来,政府在推进预算公开方面做出了一些努力,中央各部委连续三年推进部门预算公开。您如何看待当前我国预算公开工作?

蒋教授:1997 年,作为上海市人大代表参加政府人大会议审议预算时,我就感觉到自己责任重大。因为周围的代表们会说:“蒋教授,你是这方面的专家,这本预算你应该可以看懂。我们看不懂,你帮我们分析解释一下。”实际上,当我拿到预算报告时,我也看不懂。我就是这么坦白地跟他们说。

为什么看不懂呢?这里面有几个主要的原因:一是预算报告的信息不全面;二是信息公布得很粗,比如说基本建设多少亿元。这是一个很抽象的数据,没有对比数据和具体内容,所以我们对这项内容也没法发表意见。实际上,基本建设是有具体内容的,做了些什么项目,是兴建食堂学校,还是维修办公楼,或者其他项目等,各种不同的项目对于群众切身利益的影响是不一样的。只有当这些预算信息都具体化了以后,我们才能够发现问题,发表意见,才能说出哪一笔支出不应该花,哪一些支出应该增加,而且增加多少才能满足需要。所以关键问题是预算细化的问题,只要预算做得足够的详细,就没有大家看不懂的,但是现在没有代表能够提出这样的看法。

记者:您既是学者,也是全国政协委员。您如何看待这样的双重身份?

蒋教授:这是一种荣誉,更是一份沉甸甸的责任。因为我不是名普通的学者,我曾当选为上海市人大代表,也是全国政协委员。我是研究财政领域的学者,同时又是参政议政的一员,所以,我更有责任去做好这方面的工作,去推动财政事业向前发展。中国有句话叫“国家兴旺,匹夫有责”。对于知识分子来说,就应该有这样一种气概,国家兴旺,这种责任舍我其谁。■

(本栏目责任编辑:尹情)



蒋洪教授为老年教职工传达“两会”精神