# 中国公共预算改革的目标选择:近期目标与远期目标

来源：网络 作者：眉眼如画 更新时间：2024-12-28

*\" [摘 要]本文运用凯顿的预算模式理论研究了中国公共预算改革的目标选择主要结论是,中国现阶段仍然应该以建立一种“控制取向”的现代公共预算体制为目标,中国预算改革的当务之急是将政治控制与行政控制纳入预算过程。最后,虽然新绩效预算是一种非常理...*

\" [摘 要]本文运用凯顿的预算模式理论研究了中国公共预算改革的目标选择主要结论是,中国现阶段仍然应该以建立一种“控制取向”的现代公共预算体制为目标,中国预算改革的当务之急是将政治控制与行政控制纳入预算过程。最后,虽然新绩效预算是一种非常理想的预算模式,但是,中国目前并不具备实行的条件。即使对于实行新绩效预算来说,先实行一种“控制取向”的预算体制也是有帮助的。

[关键词]预算改革 目标选择 政治控制 行政控制

1999年,中国启动了预算改革,将财政改革的重点从收入转移到支出管理,重构预算编制与执行过程。从长远来看,如果这一改革成功,它将对中国政治与政府管理带来意义深远的影响。但是,有一个非常重要的问题:对于中国目前正在进行的预算改革来说,它的近期目标是什么?远期目标又是什么?运用凯顿的预算模式理论并结合笔者最近两年在地方预算方面的调研,本文准备对这个问题进行回答。

一、 预算时代的划分:一个理解的框架

二、 改革前的中国预算体制:“前预算时代”

从1949年建国到1978年经济改革是中央计划占统治地位的时期。在这一时期,资源配置是由中央计划决定的,预算只不过是计划的反映,计划委员会才是真正的“核心预算机构”。而且,预算格式主要是一种功能预算,即将支出按照它们在经济建设中所起的功能进行组织,同时将收入按照经济性质分类。1978年启动的市场导向的经济改革逐渐瓦解了计划体制在资源配置方面的支配性地位。从1978年到1999年预算改革的这一时期,虽然传统的以计划为主导的财政资金配置体制已经开始衰落,但是,由于这一时期财政改革的重点是在财政收入方面,中国未能建立一个有效的预算体制来填补计划体制衰落后留下的预算管理真空。所以,原来由计划委员会集中的资金分配权逐渐碎片化。

三、1999年以来的预算改革:走向控制取向的“预算时代”

从根本上看,1999年的预算改革就是要建立一种控制取向的预算体制。这一改革主要包括部门预算改革、国库集中收付体制改革和政府采购。这些改革一旦成功将在中国建立起一种“控制取向”的预算体系。一方面是在政府内部建立行政控制,即将财政部门转变成真正意义的“核心预算机构”,由它来集中资源配置的权力并对每个支出部门的支出行为施加“外部控制”。另一方面是由人大对政府施加外部的政治控制。这主要是因为部门预算改革使得政府提交给人大审议的政府预算报告包括了比原来更加详细的预算信息(各个部门的信息),从而有助于人大从外部对政府预算进行政治控制,促使政府预算履行公共责任。改革以来,在中央和某些地方(如深圳)都已经出现了人大预算监督权力加强的现象。不过,目前预算改革的重点主要是加强行政控制而不是人大的政治控制,预算民主仍未真正进入中国预算改革的日程表。表1描绘了目前正在进行的预算改革的重点。

当然,一种控制取向的预算模式可能很难同时兼顾支出的绩效,也可能会制约各个部门的创造性和灵活性。但是,对于中国来说,这个控制阶段是不可逾越的。首先,实行控制取向的预算体制有助于累积预算信息和培养预算分析能力。无论实行什么样的预算模式,都必须拥有基本的预算信息,都需要预算机构和各个部门具备一定的预算分析能力。长期以来,由于各个部门的收支行为是在财政部门的控制之外的,财政部门并不需要为了预算审查而收集与分析各个部门生产公共服务的过程、成本、技术等方面的信息,各个部门也没有压力和动机去收集和分析这些预算信息,因此,预算信息是非常分散和匮乏的,财政部门和各个支出部门也没有发展出必\" 需的预算分析能力。在过去五年中,随着预算改革的推进,财政部门和各个支出部门在预算信息的收集和分析方面都有所进步。但是,整体上看,仍然比较落后。例如,关于各个部门具体拥有多少资产,财政部门都不是很清楚的。迄今为止,几乎没有一个政府能够提供一个真正的、完整的政府财务报告。在这种状况下,实行一种控制取向的预算模式就非常有必要。其次,实行控制取向的预算模式将有助于培养财经纪律以及在预算领域落实法治原则。无论实行何种预算模式都必须首先落实财经纪律和预算领域的法治原则,如果没有这两个条件,那么,任何预算模式都很难成功。正如希克(2000)指出的,在建立现代公共预算体制的早期,所有的政府都致力于建立有效的外部控制体系。只是在预算体制比较发达之后,为了改进管理效率,一些政府才开始转向内部控制乃至管理责任。通过长期实施预算控制,支出机构所面临的制度环境就会发生变化,管理者就会慢慢地将这些外部的预算约束“内在化”为一种职业习惯,从而就会弱化他们采取机会主义行为的动机。正如希克所说的,即使外部控制确实会影响管理绩效,但是,“当法治根植于公共管理制度之中的时候,这种代价就显得物有所值了”(第120页),而这正是中国预算改革最急需的。在预算体制的过渡时期,由于缺乏内部的行政控制和外部的政治控制,财经纪律的弱化已经到了极点,预算领域充满了各种非正式制度而不是法治原则,财政机会主义行为(浪费、腐败等)不胜枚举。所以,在现阶段,我国仍然应该以建立“控制取向”的部门预算、国库集中收付体制及政府采购为主要目标。如果不能在中国的预算领域重新确立财经纪律的约束,不能落实法治原则,那么,无论采取何种预算模式都不可能改进资源配置效率和控制支出,也不可能改进财政管理效率和杜绝浪费与腐败。

三、 政治控制:亟待加强的控制

(一) 公民的角度。从公民的角度出发,随着中国逐渐过渡到税收国家,预算必须民主。首先,在筹集财政收入时,国家不应该单方面决定税收政策,而应该让纳税人在税收政策的形成过程中有发言权。在自产国家中,国家的财政收入主要来自于国家自己的财产所形成的收益,因此,国家在制定收入政策时可以不用征求国家之外的任何部门和个人的意见。随着中国逐渐过渡到税收国家,国家财政收入主要来自于私人部门所缴纳的税收。由于这种转变,国家财政已经从自产国家的“取自己之财”转向“取众人之财”。既然是取“众人之财”,就应该征求“众人”的同意。在中国现有的制度框架下,在收入方面实现预算民主的最佳途径是由人大审查、批准政府的税收、收费与债务政策。同时要约束国家在收入汲取方面的权力,尤其是征税的权力。一种能够有效地约束国家征税权力的政治制度就是宪政制度。其次,国家应该在支出政策的形成过程中实现预算民主,确保税收最后被用来生产纳税人所需要的公共服务,真正做到“取之于民、用之于民”。在自产国家,广泛的国家所有权使得国家赖以生存的经济资源很少被控制在其他的社会团体和国家的政治竞争者手中;恰恰相反,几乎所有的个人和社会团体赖以生存的经济资源都被控制在国家手中。其结果是,国家并不依赖于任何群体,而是所有的个人和群体都依赖于国家。因此,在自产国家,无论是国家还是人民都容易产生一种“国家养人民”的“财政幻觉”。自产国家的这种财政幻觉使得国家与人民之间极易形成一种依赖与等级制关系。但是,在税收国家,随着包括个人在内的私人部门拥有的财富越来越多,国家的财政收入越来越依赖于私人部门,“国家养人民”的财政幻觉将逐渐消失,纳税人意识将逐渐形成。人民将意识到是他们在养国家,而不再是国家在养他们。在这种情况下,中国的纳税人就会问:我们为什么要养国家?我们将自己财富的一部分交给国家后,国家给了我们什么?国家应该拿什么来交换我们的税收?这意味着,在税收国家,国家与社会之间的关系将逐渐从自产国家的依赖与等级关系转变成一种市场交换关系,国家在征税之后应该将纳税人所交的税收用来生产纳税人需要的公共服务。

(二) 国家的角度。从国家的角度看,实行预算民主虽然会对国家的预算权力形成一些限制,但是,它也会给国家带来财政和政治收益。前者是指预算民主将有助于国家获得纳税人的合作,从而有助于增加税收收入。后者是指预算民主将有助于增加政权的合法性。

其次,预算民主将有助于增加政权的合法性。在整个20世纪80年代和90年代前期,国家选择了政绩合法性的合法性建设模式,将执政的合法性建立在经济发展的基础之上,通过改善人民的生活水平,换取人民的支持和信任。应该说,政绩合法性建设在这一时期取得了相当大的成功。然而,进入90年代后期,“政绩合法性”开始出现亨廷顿所说的“政绩合法性困境”。在威权体制下,人民无法在执政者的合法性和政权的合法性之间做出明确的区分。一旦执政者的政绩差,那就不仅会威胁他们执政的合法性,也会威胁制度本身的合法性。此外,随着经济全球化程度的提高,政绩合法性建设模式的效果会变得越来越不稳定。不管世界经济因为什么原因而出现衰退,都将对中国经济造成冲击。一旦经济增长放缓,失业率剧烈上升,那么,执政的合法性就会受到威胁。而且,虽然中国经济继续增长,但是,社会公正问题开始变得越来越严重。在这种情况下,以经济增长为核心的政权合法性建设就开始出现收益递减,在经济增长中不仅不能受益反而要承担成本的社会团体将质疑政权的合法性。在政绩合法性建设已经呈现出收益递减征兆的情况下,中国的政绩合法性建设必须另辟蹊径。为此,就必须进行预算改革,推进预算民主,将政府的收支行为置于人民及其代议机构的监督之下。这种预算制度将对政府预算从外部进行政治控制,促使政府预算履行公共责任。如果人大能够在执政党的领导下对政府预算进行实质性的政治控制,人大就能够成为一种制衡政府的力量,促使政府预算做到“取之于民、用之于民”。

四、 中国预算改革的远期目标:新绩效预算

新绩效预算是一种结果导向的预算。这是一种非常理想的预算模式,它使得预算体制的重点从“手段”到“目的”,它有助于改变支出机构的动机,有助于鼓励管理者进行创新与节约。对于中国目前正在进行的预算改革来说,新绩效预算是非常具有启发性的。一种以结果为导向的预算模式也应该是中国预算改革的最终目标。部门预算改革已经实施了五年,并取得了一些成绩,但是,各级政府在编制预算和分配资金时仍然很少考虑绩效,更很少考虑资金使用后应该实现的结果。所以,应该在以后的改革中逐步引入结果导向的预算。然而,这并不等于说中国现在就应该(就可以)采取新绩效预算。

首先,中国仍然处在建立现代公共预算体制的早期,一方面,政治控制仍未纳入预算改革的日程,另一方面,虽然进行了几年的预算改革,但是,即使在行政控制方面仍然存在许多问题需要解决。预算外资金虽然逐渐被纳入部门预算,但是,绝大部分预算外资金最后还是以“项目”的形式返回原来的征收部门。正如2004年“审计风暴”反映的,在预算执行中各种机会主义行为仍然非常盛行,严格的“外部控制”体系仍然没有建立起来。所以,在现阶段,我国仍然应该以建立“控制取向”的部门预算、国库集中收付体制、政府采购为主要目标。同时,逐步将政治控制引入预算过程。如果十年左右能够建立起这样的公共预算体制,那么就可以开始逐步地推进新绩效预算。

其次,实行新绩效预算需要一些基础条件。由于中国预算体制仍然处在从前预算时代向预算时代过渡的阶段,所以,整体上来看,仍然不具备实行新绩效预算的各种条件。

(1)缺乏必需的预算信息和预算分析能力。相对于零基预算和计划———项目预算等理性预算模式来说,新绩效预算对于预算信息和预算分析能力的要求都比较低。但是,它仍然需要许多基本的预算信息,包括测量结果的相关信息以及对于实现协商的绩效目标来说应该给部门多少预算的成本信息等,同时也需要必要的预算分析能力。然而,如前所述的,中国各级政府目前并不具备新绩效预算所需要的预算分析能力和预算信息。在这种条件下实行新绩效预算将会非常困难。即使是为了实施新绩效预算,现阶段仍然应该继续坚持实行控制取向的现代公共预算体制,并在这个过程中逐渐累积预算信息并发展出相应的预算分析能力。

(2)缺乏支持绩效责任的预算环境。新绩效预算需要一个支持公共责任与追求绩效的预算环境。只有在这样的环境中,决策者和管理者才会有压力和动机去接受和使用结果测量所提供的信息。由于目前预算改革的重点在于行政控制,虽然人大预算监督有所加强,但是,从整体上来看,仍然不能确保政府预算履行公共责任。在缺乏公共责任的预算环境中,是很难形成一种追求绩效的氛围的。即使是为了实行新绩效预算,也必须先落实人大的预算权,推进预算民主。然而,这不是一个在短期内能够解决的问题。

(3)缺乏预算透明度,难以落实结果责任。对于政府部门在支出一定数量的资金之后是否实现了承诺的结果,只有公民最有发言权。只有当公民拥有了容易理解的关于政府项目的结果和成本的信息,他们才能有效地判断政府支出是否实现了社会希望实现的结果(Martin,200

3)。但是,目前中国政府的预算仍然是“秘密”级文件,有些地方还是“机密”级文件。预算改革以来,在某些地方政府(如广东省)的部门预算已经向人大代表公开,但是,仍然不对社会和公民公开。总之,只有在预算公开、透明后,才有可能实行新绩效预算。但是,由于预算民主的进程仍然比较滞后,因此,短期内采用新绩效预算的条件并不成熟。

(4)财经纪律松弛、法治原则仍未确立,难以落实结果责任。无论何种类型的预算责任,它的落实都需要一个财经纪律约束力强、法治原则确立的预算环境。在财经纪律松弛、法治原则尚未确立的预算环境中,部门管理者遵守预算承诺以及各种正式制度的动机是非常弱的。在这样的环境中,落实预算责任是非常困难的,实行一种以结果责任为核心的新绩效预算则更加困难。在预算过渡时期,由于缺乏内部的行政控制和外部的政治控制,财经纪律已经弱化到了极点,预算领域充满了各种非正式制度。目前的预算改革正在逐渐强化财经纪律的约束力,同时重构正式预算制度并确立其权威地位,但是,正如2004年的“审计风暴”所反映的,财经纪律弱化仍然是中国预算面临的一大问题,而且,各种非正式制度仍然很盛行。所以,在现阶段,预算改革的主要任务是将政治控制与行政控制引入预算过程,重新树立财经纪律和正式制度的权威。

五、 总结在进行预算改革的过程中,一个国家应该根据自己所处的预算发展阶段确定改革目标、选择预算模式,不能不顾自己国家所处的预算发展阶段选择预算模式。预算改革前,中国预算体制是处于“前预算时代”。最近的预算改革虽然取得了一些成绩,但是,现代公共预算体制仍未确立。一方面,政治控制仍没有真正纳入改革的日程,另一方面,即使在行政控制方面仍然存在许多问题。因此,现阶段中国仍然应该坚持建立一种以控制为核心的现代公共预算体制,继续推进控制取向的部门预算改革、国库体制改革和政府采购改革。同时,要尽快但是稳妥地将政治控制纳入预算过程,推进预算民主,进一步加强人大的预算监督权。这实际上也意味着,虽然新绩效预算是一种非常理想的预算模式,但是,中国现在还不适于实行新绩效预算,新绩效预算只是中国预算改革的下一个目标。

参考文献:

[1]Caiden,Naomi.1978.Patternsofbudgeting.PublicAdministrationReviewVol.38(November/December):539-543.

[3]Martin,L.2003.Budgetingforoutcomes.InAmanKhan&BartleyHildreth.Eds.BudgetTheoryinthePublicSector.QuorumBooks.

[4]詹姆斯?布坎南,杰佛瑞?布伦南 宪政经济学[M] 北京:中国社会科学出版社,2003

[5]艾伦?希克 现代公共支出管理方法(王卫星译)[M] 北京:经济管理出版社,2000

[6]王雍君 国库体系重构与公共财政管理改革[J] 财政研究,2003,

(4)

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn