

【财政预算】

财政治理视角的支出整合、融资适配与
复式预算：一个分析框架

王雍君

【摘要】为把公共预算塑造为促进财政治理和发展目标的核心工具，中国近期的改革议程基于当代公共支出管理(PEM)文献开发的三角范式，聚焦建构旨在联结特定财政成果的制度安排，但以复式预算促进支出整合和融资适配仍未受到重视。鉴于该主题事关重大且未被相关文献澄清，建构适当分析框架予以根本论述和普遍概括显得日益紧迫，该框架把PEM的两个三角范式扩展为六个互补的三角范式，贯穿其中的“复式预算→支出整合与融资适配→财政政策与部门政策→治理目标”这一主线表明，资本/经常支出整合和融资适配对促进财政良治至关重要，但两者都依赖对传统复式预算的系统改进，涵盖四个主要路径：把投资职能整合到预算中、全面的预算竞争、支出经济构成的全面分析，以及把资本/经常支出作为预算的主要申报。

【关键词】复式预算；支出整合；财政治理；分析框架；三角范式

【作者简介】王雍君，中央财经大学政府预算研究中心主任，教授，博士生导师，E-mail: wangbo92@163.com(北京 100081)。

【原文出处】《财贸经济》(京)，2021.2.5~19

一、引言

当代治理文献确立了“预算是公共政策和发展议程核心”的角色定位(Schiavo-Campo, 2007)。与此相适应，早在开始实施部门预算的2000年，把资本支出与经常支出整合到一个预算(one budget)即被视为中国预算改革最关键的一步(World Bank, 2000)。在此意义上理解复式预算及其功能并纳入财政治理改革的优先议程非常重要。部分原因在于：改革开放以来，公共预算取代指令性计划成为制定与贯彻政府政策的核心工具，客观上强化了预算的政策功能对支出整合的依赖性；但在现行部门预算框架下，基本预算和项目预算的分离式准备程序缺失必要协调，导致支出整合非常困难，进而诱发和加剧许多负面后果，明显的例子包括重建设、轻维护进而损害服务交付。^①四本预算的总支出已超过GDP三分之一的事实表明中国属于预算大国，但公共支出的内在价值只能通过对治理目标的贡献得到间接证明，而贡献主要取决于资本/经常支出整合等内涵因素而非规模。^②

然而，目前相关文献仍未开发出宏大而不失细

节的分析框架，用以呈现和分析支出整合与治理目标间的作用机制。众所周知，凯恩斯主义财政政策分析关注的只是财政总额对宏观经济的影响，而非支出整合问题——更一般地讲是财政整合问题。实际上，Devarajan等(1996)指出，支出总额与政府规模本质上属于公共选择问题。从20世纪70年代世界银行对其发展援助项目绩效进行系统评估开始，支出整合问题逐步进入主流文献视野(Heller, 1975, 1979)，但直到90年代才成为研究热点，这源于对以下问题的关注：政府支出总额越来越大，但绩效为何越来越差？如何优化支出组合以强化支出对增长的贡献？McDermott和Wescott(1996)以及Alberto等(2002)对这两个问题进行了详细讨论。相应地，关于两者最优比例(Forte和Magazzino, 2010)以及资本支出的影响因素(Srithongrungrung, 2017)的研究也受到更多关注。尽管如此，适宜的融合性分析框架仍未形成。

鉴于事关重大，本文认为有必要在一个融合性很强的分析框架下扩展与深化对该主题的讨论。在这里，意识到良好的财政治理需要结合两个旨趣迥

异、又高度互补的范式非常重要,这就是传统的“治理工具—治理目标”范式,以及本文开发的“财政整合—治理目标”范式。前者遵循丁伯根规则,^③聚焦为特定目标分派适当工具;后者关注把各类经济分类支出及其融资来源整合到复式预算中,作为促进治理的基本方法。

财政治理的工具—目标范式以当代公共支出管理文献开发的三角范式(triangle paradigm)最具代表性。该范式约束与引导公共预算和其他治理机制追求理想财政成果的三个核心层级(艾伦·希克,2000):首要的是总额财政纪律(fiscal discipline),焦点是基于政府政策目标与资源可得性的支出、赤字与债务的可持续水平;其次是兼顾配置效率与公平的配置有效性(allocative effectiveness),焦点是支出结构反映国家战略重点与政府政策的优先性;最后是运营效率(operational efficiency),聚焦以合理成本生产与交付公众偏好的公共服务。三个层级因紧密相连而被视为铁三角(the iron triangle),每个层级都应联结特定制度安排并伴随相应的受托责任和透明度机制(Campos 和 Pradban,1996)。三角范式引导改革者一个层级接一个层级地梳理预算过程的脆弱性,以及设计与实施更好的改革议程。

基于公共支出管理(Public Expenditure Management, PEM)的三角范式,中国近期力度大、频率高的预算改革集中在三个主要方向上,其显著标志是2013年党的十八届三中全会《决定》^④、2015年新《预算法》和诸多相关文件的颁布实施。就联结财政纪律而言,制度安排包括债务限额制度、债务的借用还纳入预算和隐性负债管控;就联结有效配置而言,制度安排强调预算审查监督向支出与政策拓展以及2015年开始实施的中期财政规划;就联结运营绩效而言,制度安排包括预算绩效管理和权责发生制政府会计。^⑤

上述改革虽然取得了某些积极进展,但因未直面财政整合这一深层治理难题而不充分,表明理解当代 PEM 三角范式并扩展其分析应用仍是一项复

杂而紧迫的任务。该范式界定了理想财政成果的三个层级及其联结的发展目标,从而系统地革新了凯恩斯主义财政政策理论,^⑥并为财政治理确立起清晰的方向与目标。三级财政成果即依次由财政纪律、配置有效性和运营绩效构成的铁三角,联结一般发展政策三个综合目标构成的铁三角——增长、平等与稳定。对于每个国家和政府而言,建立和监督宽泛的支出目标对明确长期方向很重要(Schiavo - Campo,2007)。当代财政治理的中心任务就是在一个协调性的治理框架内,全面追求这些治理目标。财政治理因而可被定义为运用财政工具追求财政成果以促进发展目标的系统方法。^⑦

然而,PEM 三角范式的一个隐含缺陷很少被意识到:伴随“资本资产问题”而来的支出整合和融资适配问题未被充分关注,覆盖公共政策的各个领域。资本资产(capital assets)指在多年期生命周期内持续发挥作用的资产,与两类关键的治理问题直接相连:现有资本资产的充分利用以促进公共服务交付,相应的支出称为经常支出(current expenditure),对应公共政策的运营决策;新增资本资产以满足公众对更多更好服务的需求,相应的支出称为资本支出(capital expenditure)和与之配套的经常支出,对应公共政策的投资决策。概念上正确的复式预算的基本功能,就在于把运营—投资决策的支出效应与融资整合到一个预算里,以避免缺失支出整合而损害 PEM 三角范式界定的治理目标。支出整合不良至今困扰中国各级政府的财政治理,^⑧资本/经常支出组合不良正是其中的关键方面,Gupta 等(2005)的实证研究表明这一组合对经济增长很重要。

自党的十八届三中全会《决定》提出建立现代财政制度和提高国家治理能力的宏大命题以来,国内学界探讨财政治理的文献迅速增加,但“复式预算→支出整合与融资适配→治理目标”之关联分析的文献依然鲜见。本文通过扩展 PEM 三角范式建构的分析框架可望扭转局面,分析框架如图1所示。

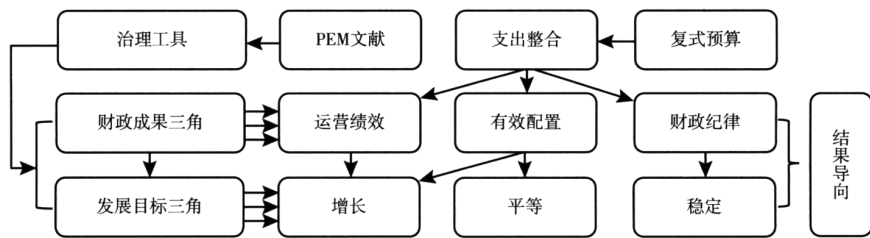


图1 链接支出整合与复式预算的财政治理范式

图1呈现了财政治理的结果导向(result orientation)绩效,即与治理目标相对应的财政成果与发展成果及其影响(impacts)。^⑨本文虽然聚焦整合范式下对“复式预算→支出整合与融资适配→治理目标”之关联机制的讨论,但牢记财政治理的根本目的对达成合意结果至关重要。

本文接下来的讨论分为三部分:第一部分通过建构财政政策两个三角范式,澄清支出整合的含义及其与治理目标间的关联;第二部分基于对治理目标做出重要贡献的视角,论证改进版的复式预算对促进支出整合与融资适配至关重要;第三部分鉴别复式预算整合支出的四个路径:投资职能整合到预算中、全面的预算竞争、全面的支出经济构成分析,以及把资本/经常支出作为预算的主要申报。

二、支出整合、治理目标与财政政策的三角范式

凯恩斯主义财政政策革命革新了许多国家制定公共预算的方式,但并未确立支出整合与治理目标间关联性的分析架构,因而需要另辟蹊径。鉴别公共政策的三个层级及其相互关系可作为第一步,确认财政政策的“运营—投资—融资”铁三角可作为第二步,确认相应的“支出铁三角($E_a - E_c - E_b$)”可作为第三步,随后是以复式预算把可得资金适当地划拨到这三类支出上。

(一)公共政策的三个层级及其相互关系

公共政策涵盖三个层级:最高层级的一般经济社会发展政策,其综合目标分别是关注蛋糕做大的“增长”、关注蛋糕公平分享的“平等”,以及关注两者皆可持续的“稳定”;第二层级的各类部门政策(sector policy),本文将之严格地定义为反映政府各个职能领域、与支出功能分类具有某种对应关系的特定政策,比如交通、环保、教育和医疗卫生政策;第三层级的财政政策(fiscal policy),联结财政成果进而发展目标,同时约束与引导部门政策与发展目标保持一致。三个层级的公共政策及其相互作用,构成广阔经济社会背景下“公共治理”和“财政治理”概念的本质内涵,而其隐含的焦点正是资本资产——这一点很少被意识到。

(二)财政政策的“运营—投资—融资”铁三角

在治理实践中,部门政策与财政政策的两个基本问题都由资本资产牵引而出。首要的是确保充分利用现有资本资产满足当前服务需求的运营决策,其次是支持新增资本资产以满足未来服务需求的投

资决策。资本资产的“现有一新增”二分法和相应的“运营—投资”二分法意义非凡:有助于把资本资产评估纳入预算过程,用以鉴别公共服务、资本资产和管理方面的机遇与挑战——以此为治理决策的制定提供指南(Mullins,2007)。

运营—投资二分法根植于一个简要事实:对任何特定政策目标而言,考虑优先利用“现有”还是“新增”资本资产的投资决策问题总是必需的,并因适合所有政策领域而具有战略意义。运营优先原则根植于如下理念:资本资产一旦完工,焦点即应立即转向运营(operation),而关键在于把握最佳维护时机与控制成本,前者在很大程度上决定了服务的充足性和质量。

部门政策“客观上必须”区分运营与投资,意味着财政政策亦需如此,否则将不能作为支持部门政策(以及发展政策)的核心工具发挥作用。然而,与部门政策仅需面对“运营与投资需要花多少钱”不同的是,财政政策还需面对“钱从何而来”的融资决策问题。这些资金通过预算被分别划拨给部门政策的运营与投资领域,形成财政政策的“运营—投资—融资”铁三角。

(三)财政政策的“经常支出 E_a —资本支出 E_c —经常支出 E_b ”铁三角

确立运营—投资二分法决策框架要求一并确认其支出效应,即基于支出的经济分类把运营决策引起的支出界定为A类经常支出(E_a),把投资决策引起的支出(投资)界定为资本支出(E_c)与B类经常支出(E_b),由此形成财政政策的第二个铁三角,用以引导资金划拨关注两类适当支出组合:首先是完整评估现有项目运营支出(E_a)与新增投资支出($E_c + E_b$)需求,仔细权衡对目标的相对贡献;其次是对伴随投资决策而来的、可预见的经常支出(E_b)的完整评估,覆盖项目生命周期各阶段,包括完工后至少3年的运营期。

不同支出的相对贡献往往相差很大。世界银行的相关估算表明,所资助的发展中国家的道路维修保养项目平均收益率为45%,而新建道路项目收益率为24%;维护保养少支出1美元就需要多花3~4美元进行重建(桑贾伊·普拉丹,2000)。来自发达国家的某些案例研究(Chen,2017)也得到类似结论。然而,常规预算实践倾向于把资金优先划拨给新项目,导致现有设施维护运营不充分或错失最佳维护

时机,进而导致服务潜力和成本剧增,以及加剧预算、投资与债务膨胀。不同支出对相同目标的贡献差异很大表明,在无须增加支出总额的前提下,单纯优化支出结构也能大大改善治理。严格控制超出必要的“楼堂馆所”和“机关运行经费”,并将释放的资源转向社会回报更高的用途,可视为对这一理念的实践。^⑩

把“ $Ea - Ec - Eb$ ”确立为财政政策铁三角,有助于约束与引导治理者与管理者超越狭隘的部门与项目视角,完整考虑基于经济分类的支出整合和资金划拨,这对系统纠正重建设、轻维护这一损害公共服务的倾向尤其重要。中国目前农村公路危险路段占总里程的40%以上,足以表明问题的严重性。^⑪就预测宏观经济参数与财政政策的相互影响进而支持预算制定而言,以及就投资决策带来大量新增资产可能给公共财政造成沉重负担而言,确立财政政策分析的 $Ea - Ec - Eb$ 范式也很重要。

在这里,目标是所有可合理预见的资本与经常支出及其融资安排被整合到一个预算里,避免任何一个或多个成分被系统低估或高估,无论原因是信息缺失、偏见(bias)还是偏向(be partial)。支出整合的这一确切含义满足三个一般标准:(1)支出金额的完整性,即 Ea 、 Ec 和 Eb 及其次级成分未被高估或低估;(2)支出组合比的适当性,即资本支出与经常支出间及其内部成分间保持了最佳组合比率;(3)资金来源的确定性,即确定资金来源以保证各类支出需求,避免预留资金缺口。不满足这些条件都是支出缺失整合的标志。^⑫

(四)支出整合与治理目标间的联结

财政政策铁三角隐含了支出整合影响核心财政成果的关键线索,涵盖总额财政纪律、配置有效性和运营绩效。

1. 支出整合与财政纪律

财政纪律被视为公共财务管理的关键价值,无论中央还是地方(Folscher, 2007a)。当多个财政总额同时受到约束时,财政纪律即实现了。举例而言,如果只是约束收入,地方政府将发现很容易通过借款而不是控制开支来达到赤字或平衡目标(Vogt, 2007)。三种损害财政纪律的典型情形都与缺失整合密切相关:低估运营支出导致财政总额水平不能满足政策目标所需;投资偏向引发债务膨胀损害财政可承受性;支出组合比例失衡损害政策目标,比如

教师工资占教育支出比重偏低损害教育质量,机关运行经费占比偏高损害增长与平等目标。

更一般地讲,缺失支出整合破坏财政纪律的三个一般条件:首先是由政策目标决定的“需要花多少钱”,这由支出预测给出,但高估或低估某些支出会导致偏离适当水平;其次是可得资源流量决定的“有多少钱可花”,这由收入与债务预测给出,但低估或未考虑资金需求会导致“尚有多少钱可花”偏离适当水平;最后是不同政策目标之间的协调程度,“尚有多少钱可花”偏离适当水平将降低协调程度。^⑬

2. 支出整合与配置有效性

配置有效性要求基于配置效率和财政公平确定优先性,这取决于社会偏好和财政成本——两者与支出整合度紧密相连。首先,各类支出为特定目标做出贡献的能力通常大不相同,比如现有公路设施维护运营支出可能高于新公路投资,应急管理中的预防性支出可能高于非预防性支出。给定成本,基于社会偏好的政策选择意味着贡献更大者应被优先选择,这在充斥支出偏见或偏向的环境中很难实现,信息缺失(预测误差等)与寻租使问题更趋复杂化。在这种情况下,低估支出、成本和资金需求使“坏项目”更易被纳入预算,导致劣币驱逐良币。其次,即使政策选择未出现偏差,缺失支出整合也会导致预算安排与政策选择不一致,主要表现为政策上的“好项目”因预算安排不良招致实施与运营不良。

3. 支出整合与运营绩效

运营绩效的焦点是经济性(economy)、效率(efficiency)与有效性(effectiveness),通常合称为3E,关注以合理成本交付公众偏好的服务,反映服务人民的政府本质。相关文献在关注理性决策方法、机构的管理自主性和激励机制的同时,很少关注支出组合比例失衡及其广泛而深远的影响,涉及两类情形:支出金额不当和组合比例不当,前者如土壤污染治理的支出不足、加剧环境污染的化石能源补贴过多,后者如公务员福利补助相对于工资支出、学校基建支出相对于教师工资的比例偏高,两者分别破坏支出整合的前述第一个和第二个条件。

目前的绩效评价运动依然缺失支出整合评价,其原因可部分追溯至常规结果链因果模型的缺陷,即未把支出组合作为影响产出与成果绩效的关键因子对待;其他原因可追溯至“支出组合比”至今未被纳入“支出标准”概念,以致很难被应用于对

改进公共支出管理 (PEM) 意义非凡的关键领域,尤其是公共预算、政府投资计划与中期财政规划的编制与审查,投资项目支出经济构成的全面分析,以及公共支出的管理控制。这种情形与最优组合比在治理实践中的特殊重要性形成鲜明对照。正如人体的骨骼与肌肉、电脑的硬件与软件总是存在某个适当组合比一样,公共政策与服务领域中的资本/经常支出比也是如此,包括两类支出各自内部成分间的比例。

至此,支出整合对财政成果进而发展目标的影响可呈现于图2。围绕图2的讨论旨在澄清治理文献中的一个模糊地带,即支出整合究竟通过怎样的作用机制影响治理目标。图2蕴含了财政治理的一个核心理念:公共支出对治理目标做出贡献的能力,在很大程度上取决于支出整合和融资适配。在此意义上,改进版的复式预算可被定义为满足支出整合和融资适配的复式预算。形成鲜明对照的是:传统复式预算根植于一种根深蒂固的认知偏差,即把投资规模与经济增长理解为一种机械(线性)关系,认为投资规模才是增长的主要引擎。这一认知偏差对中国的财政治理与预算实践的负面影响深远,但在学术文献中至今未被系统清算。

传统复式预算有两个显著特点:经常支出与投资支出分开申报,两类预算准备程序分离。分离式程序本身并非问题所在,但在缺失协调的情况下会招致两类问题:损害支出整合和诱发融资错配。与前者相关的负面后果包括诱发投资偏向和运营偏见,忽视决策质量、投资效率、项目实施与管理能力对增长的贡献,增加腐败与寻租风险;把暂时性收入和债务资金用于经常支出,则属典型的融资错配。^⑩建构复式预算的两个三角范式有助于澄清此类问

题,第一个是“支出整合—融资适配—复式预算”范式,第二个是“部门政策—财政政策—复式预算”范式,两者都可作为对改进版复式预算的根本论证。

三、支出整合、融资适配与复式预算的三角范式

支出整合与融资适配是财政整合的两个关键方面。^⑪复式预算的第一个三角范式表明两者都依赖复式预算,第二个三角范式表明财政政策与部门政策的清晰区分和紧密协调也是如此。两个范式都十分契合“内涵式发展”理念。相比之下,传统的复式预算更多地反映投资规模驱动增长的粗放式发展理念。

(一)三角范式1:支出整合—融资适配—复式预算

复式预算的作用是大量文献的主题,但相关论证至今仍不乏凌乱与模糊之处。鉴于前面对支出整合的讨论已相对充分,本部分的论证主要基于融资适配。两个论证路径有助于形成复式预算的正确概念:把资本/经常支出连同融资适配整合到一个预算里,并以清晰区分的资本/经常支出作为主要申报。^⑫在这里,采纳与国际通行的国民收入核算体系(The System of National Accounts, SNA)相一致的定义很重要:资本支出指获得土地、设备、其他实物资产和无形资产、政府存货,以及高于最低价值且被用于生产过程超过一年的非军事和非财务资产;所有资本支出以外的支出被称为经常支出;生产过程指资产被用于公共服务交付的运营过程,意味着这些资产必须实际发挥作用(Schiavo - Campo 和 Tommasi, 1999)。

实践中,许多专款专用和程序分离式复式预算^⑬要么不满足资本/经常支出整合,要么不满足融资适配,要么两者均不满足。专款专用意义上的复式预算

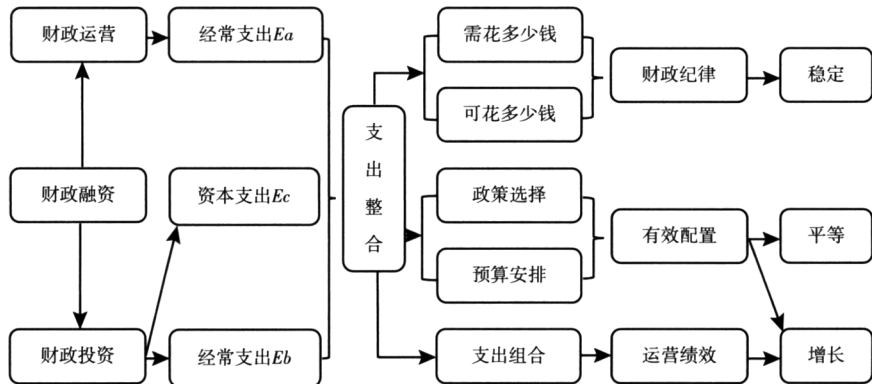


图2 财政政策三角范式下支出整合对治理目标的作用路径

则招致另类问题:决策与资金使用上的过度分散化(“九龙治水”),受到特别保护的专款意味着预算过程未能公平对待所有预算申请,不同融资来源被划拨给武断界定的不同用途,以及伴随财政专户过多而来的不透明和监管困难。

新《预算法》删除复式预算条款的原因可部分追溯到程序分离式复式预算的缺陷,但第二十七条关于按经济性质划分资本支出与经常支出(工资福利、商品与服务和其他)的规定,第三十七条关于各级预算支出按功能与经济性质分类编制的规定,第三十五条关于举债只能用于公益性资本支出、不能用于经常支出的规定,不仅没有阻断、反而创设了通向改进版复式预算的可能性,因为经济分类和按此分类编制预算正是支出整合的前提条件,而债务融资适配资本支出正是融资适配的主要内容之一。财政部发布的《2020年政府收支分类科目》也是最新例子。^⑧

融资适配指在预算中把不同融资来源“桥归桥、路归路”地划拨给适当的支出类别,其理论基础则根植于成本受益原则、平滑负担原则和财政谨慎原则(prudent fiscal principle)。

1. 基于受益原则的论证

相关文献对复式预算最有力的论证之一来自代际受益原则:资本支出受益期或资本资产使用寿命远远超过运营预算即年度预算的期限,其中许多甚至惠及数代人,最佳公共融资实践因而要求资本支出由长期(一年期以上)债务融资解决,以使代际利益与代际偿付责任相匹配,从而吻合成本受益匹配的原则(Miller 和 Hildreth, 2007)。这项原则并未要求所有的资本支出都必须采用债务融资,也未拒斥以短期债务为经常支出融资,^⑨但有必要就不同收入来源如何匹配不同支出作三项扩展(罗纳德·C. 费雪, 2000):

(1) 以一般税收或使用费的一部分补偿资本资产存在引起的固定成本。资本资产本身的存在会产生被广泛分享的一般受益,即便没有直接使用这些资产的人也因具有必要时可使用的选择权而获益。

(2) 以使用费的全部或一部分补偿资本资产使用引起的变动成本。源于资本资产的直接使用而产生了可具体计量的特定受益,受益者为此应支付与使用量相关的全部变动成本。但若使用行为也让他许多其他人获益,比如增加一个学生会给其他人乃至

社会带来好处,则只需补偿部分变动成本。

(3) 以拥挤费补偿外溢成本。拥挤费也称高峰期收费。公共设施的实际用量超出饱和和用量会产生附带损害,比如城市交通拥堵增加了交通事故、路面损毁和空气污染的风险。减少这些附带损害可能花费不菲,拥挤费可作为适当融资来源发挥间接调控作用,而不仅仅作为公共定价发挥直接调控作用。

2. 基于平滑负担与支出波动原则的论证

稳定财政负担对纳税人和政府都很重要。若以税收为资本项目融资,财政负担的年度间波动很可能过大。资本项目的一个显著特点就是不稳定性,某些年度比其他年度多得多,部分原因在于资本投资常被当作财政稳定政策的工具,其他原因包括应对诸如新冠疫情这样的大型突发事件的冲击,或者重置或大修期限集中来临。在这种情况下,以债务融资为主、辅之以使用者付费取代税收融资,可使财政负担得到平滑。近期实证研究还表明,精心设计的资本预算对平滑各种原因导致的年度间支出波动至关重要(Srithongrung, 2017)。

3. 基于财政谨慎原则的论证

不同财政融资的可持续性往往大不相同,但支出因为具有“刚性”以致增加容易削减难。在此意义上,财政谨慎原则关注改善收入结构,包括改进公共定价和产业结构,以及拒斥收支错配——把暂时性收入增加当作永久性收入增加。在实践中,应对此类错配所需的中长期调整困难很大,而且削减支出和偿还在此期间积累的债务需要多年时间;相反,错误地把永久性收入增加当作暂时性收入增加,造成的错误却非常容易纠正(世界银行, 1998)。由此可知,复式预算对评估财政健全性很重要,因为它帮助看清财政压力与赤字究竟来自何处。

多年来,许多地方政府依赖“资源型财政”获取收入,包括土地财政、出售或处置其他资产。这类不可持续的收入大多被当作经常支出花掉从而推高支出基数,很少用于偿还债务和回报率足够高的投资。随着收入增速迅速放缓,当初把暂时性收入当作永久性收入花掉带来的种种后果逐步暴露出来,“资源诅咒”问题即为明证。^⑩

财政谨慎原则的第二项含义是:资本项目及其债务融资须被严格管控。因为借新债还旧债不能无限期持续下去,^⑪也因为现任官员决定借款为资本项目融资,等于为未来官员预设了未来必须偿付本金

的义务,即“新官须理旧账”的授权(Vogt,2007);还因为投资不明智项目是许多债务困境的根源。

无论如何,复式预算应遵循融资适配原则,受益原则、负担平滑原则和财政谨慎原则只是该原则的次级原则。中心论点是:复式预算应严格遵循融资适配原则,对该原则的背离会损害财政成果与发展目标。^②

(二)三角范式2:财政政策—部门政策—复式预算

复式预算不仅对促进支出整合和融资适配至关重要,也是财政政策与部门政策在治理中发挥关键作用的前提条件。以下四个步骤可作为适当论证。

1. 部门政策与财政政策的功能区分

《教育法》《农业法》等部门法属于非财务法案,不应规定属于财务事项的法定支出,因为这是作为财务法案的《预算法》的功能。多年来,两类政策间与法案间的不充分区分,在实践中引发诸如“法与法打架”等冲突并招致一系列负面后果。回归健全关系要求恪守“桥归桥、路归路”原则:部门政策应为财政政策创造适当基础,包括清晰陈述政策目标与手段,但不应侵入财政政策的职能领域。以此言之,取消重点支出挂钩是适当的,尽管实践证明很难。^③

2. 部门政策与财政政策的紧密协调

紧密协调的确切含义是:部门政策决策与支出决定不应脱节、而应紧密结合在一起,否则,部门政策容易落空,而财政政策也可能迷失方向。举例来说,如果教育政策确定了“未来3年招生规模扩大30%”的目标,但财政政策上并未相应跟进——做出相应的支出决定,从而使该项教育政策处于悬而未决的不确定性状态。

3. 两类政策既区分又协调的适当基础是运营—投资

与运营决策的财政效应(Ea)呈现于当前年度不同,部门政策的投资决策引起的财政效应(Ec 和 Eb)覆盖未来多年,并且低估或忽视投资决策隐含的经常支出(Eb)需求会招致许多负面后果,因此,在财政政策制定的当时即应完整考虑这些未来支出与资金需求,否则将破坏理性决策的一般条件(完全成本)。部门政策下的投资决策在财政政策决策上触发的这个既特殊、又特别重要的问题,恰恰是运营政策所没有的。这一事实本身足以说明,运营—投资决策的功能区分,正是区分部门政策与财政政策的

适当基础;考虑到融资适配原则和投资决策的独特性,尤其如此。

与运营决策不同,投资决策的非重复性、高专业性与复杂性,也意味着采用不同于常规程序的特定程序很重要:从制定资本资产总量计划开始,到制定年度与中期资本投资计划,再到制定融资计划,最后以落实配套支出(Eb)与相应资金为焦点实施资本预算;为避免维护运营不足、重复建设或设施利用不足,中期资本投资计划应配合以中期运营计划。这个过程就是在复式预算的框架下,区别于运营预算的资本预算过程。

另一方面,正如前述,缺失支出整合将损害财政成果和发展目标,运营与投资决策引起的三类支出(Ea 、 Ec 与 Eb),因而必须在清晰区分的基础上整合在一起。这个事实本身足以说明,运营与投资决策的协调,正是部门政策与财政政策相协调的适当基础。

4. 部门政策与财政政策的区分与协调依赖复式预算

部门政策与财政政策基于运营—投资的区分与协调能否有效地促进治理,取决于相应的三类支出(Ea 、 Ec 与 Eb)及其融资能否被整合到一个预算里。在这里,复式预算很重要,包括帮助看清资金划拨情况,促进对资本支出(Ec)未来成本、投资项目隐含的经常支出(Eb)与相应资金需求的独立评估,消除预算编制与执行中的“重建设、轻维护”倾向。作为一般结论,确保资产得到适当维护与购置资产同等重要,这就要求划分经常性支出和资本支出,并以此作为日常预算管理的一部分(Premchand,2007)。

综上所述,为避免预算制定和审批的碎片化,确保部门政策—财政政策—复式预算作为“铁三角”发挥作用非常重要。与许多发展中国家类似,中国当前背景下的预算碎片化现象,集中表现为投资支出与反映日常活动的经常支出间的分离,以至投资项目的资金可得性前景并不确定,其直接原因在于支出机构很少就可得资源的整体建立优先性,财政部门更无可能系统和理性考虑整个支出安排(Folscher,2007b)。解决这一问题依赖改进版的复式预算:在清晰区分 Ea 、 Ec 与 Eb 及其融资来源的基础上,将其有机地整合到一个预算里;与针对 Ea 及其融资来源的运营预算不同,针对 Ec 和 Eb 及其融资来源的资本预算复杂得多,含义也相当宽泛,包括资

本项目鉴别与排序,资本需求的多年期规划,评估融资能力,财务预测,发展和使用资本融资期权,资本项目的设计、评估和成本核算,项目授权、批准和实施(Vogt,2007)。

至此,复式预算与支出整合的分析框架可直观地表达为图3。图中实线箭头表示“联结”,虚线箭头表示“间接支持”。此图呈现了该分析框架的六个三角范式:由PEM文献开发的“财政纪律—有效配置—运营绩效”及其联结的“稳定—增长—平等”,两者作为治理目标引导财政治理;本文开发的财政政策的两个三角范式,即“运营—投资—融资”和“ $Ea - Ec - Eb$ ”,以及复式预算的两个三角范式即“支出整合—融资适配—复式预算”和“财政政策—部门政策—复式预算”。六个范式结合起来支持本文致力论证的两个一般结论:有效的PEM和财政治理依赖支出整合与融资适配,支出整合与融资适配则依赖改进版的复式预算。

改进版的复式预算聚焦对各类支出与融资的完整确认,其特殊重要性既根植于财政治理的客观诉求,也根植于系统论的基本原理:系统的整体功效取决于其最薄弱的一环,并且只是在所有节点间形成有机紧密的结合时才会整体功效最大化。接下来的讨论将鉴别复式预算促进支出整合的具体路径,这些路径可帮助设计与实施更好的改革议程。

四、复式预算的改进与支出整合路径

由于缺失必要的程序协调,传统的复式预算需要被系统改进,以确保在一个预算里实现支出整合和融资适配,焦点是把政府的计划职能与预算职能结合在一起。某些发展中国家数十年前已成功地解决了这一难题(世界银行,1998),^②相比之下,中国明

显滞后,亟须纳入“十四五”期间财政治理改革的优先议程。

(一)改进什么:理念更新、程序整合和比例标准

理念更新涉及三项紧迫事项:首要的是在治理者、管理者与学界形成一种强烈意识与紧迫感,即支出整合和融资适配应被作为PEM管理的关键一环,以使其能够对治理目标做出重大贡献;其次,支出整合与融资适配依赖改进版的复式预算,以使两者都能够在一个预算里实现;再次,改进版的复式预算应全面追求PEM三角范式鉴别的核心财政成果,以及所联结的发展目标。此外,去除一种由来已久的误解很重要,即把投资偏向和运营偏见归咎于复式预算本身,其真实根源主要在于缺失程序协调。

中国当前背景下,强化程序协调的途径包括:财政部门、计划部门和支出部门共同组建跨部门的预算编制小组,负责编制部门预算及详细的下属机构预算;在财政投资评审中增加“新增投资项目配套支出与资金充足性评估”,未通过评估的项目不应被纳入预算;支出部门增加一个“现有项目维护运营支出与资金充足性评估”的特别程序,以确保公共设施等现有资本资产的维护运营在预算准备与决策中被优先考虑。两类评估应作为预算文件的固定组成部分提交审查与批准。

程序协调旨在确保在一个预算里完整确认资本/经常支出及其融资,但依然存在支出组合比例失衡的风险。举例来说,教育支出中基建支出占比偏高,困难学生补助和课本等运营支出占比偏低;医院支出中采购昂贵检测设备的支出占比偏高,传染科医护人员薪酬与其他运营支出占比偏低。实践中此

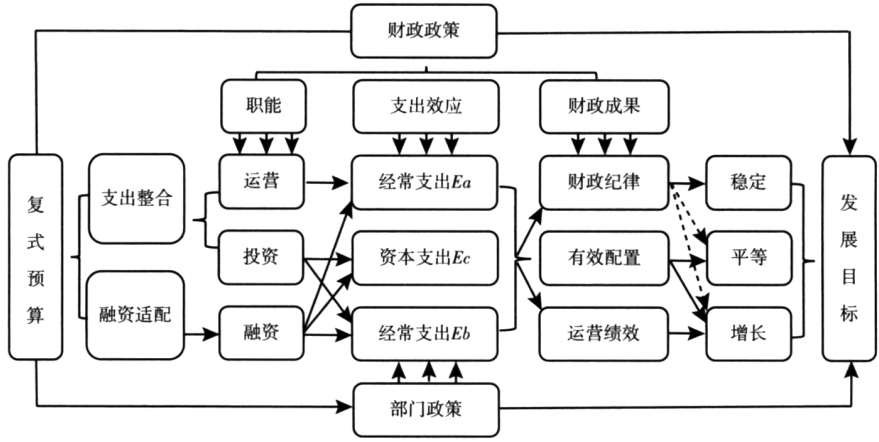


图3 财政治理视角下复式预算与支出整合的分析框架

类现象很常见,即使总的支出和资金未被低估或忽视也是如此。支出组合比例失衡的部分原因,可追溯到现行“支出标准”的狭隘性:只有诸如差旅和物品购置等各类支出的定额标准,缺失支出构成的比例标准及其关键应用,包括预算、中期财政规划与政府投资计划的编制与审查,以及投资项目支出构成的经济分析和绩效评价。

(二)整合路径:范围一致、预算竞争、经济分析与规划导向

与许多发展中国家一样,把政府的投资职能与预算职能紧密结合起来依然是中国当前治理改革的一项棘手挑战。职能脱节涉及两类情形:要么公共投资计划的范围大于预算的范围,表现为纳入预算的投资(即建设或开发)支出比计划中的小;要么预算中的部分项目与相应投资未包含在投资计划中,以致预算中的投资支出高于投资计划。前者表明部门政策逾越财政政策和预算程序的约束,这是“预算外活动”的一个重要含义,但常被忽视;后者招致预算把资金分配给“坏项目”的高风险,这些项目未能同时满足三个条件:政策重要性,严格的成本效益分析测试,资金来源纳入了与投资计划相配套的融资计划。

为把投资职能整合到预算中,以下组合式方案是必需的:把公共投资计划并入中期财政规划,年度预算对接中期财政规划的第一年,中期财政规划作为预算文件的固定组成部分提交审查与批准。^⑤此举可望系统重组原本支离破碎的行政预算体制——预算制定、战略计划和支出管理分别作为财政、计划与支出部门的责任,从而消除 PEM 制度安排的关键脆弱性(Thurmaier,2007)。这是以复式预算促进支出整合的关键方面。

第二个路径是逐步建立全面的预算竞争(budget competition)机制,确保以统一的预算资金池公平对待所有的预算申请。无论就“是否纳入预算”还是就“支出重点与优先性排序”而言,全面的预算竞争对防范劣币驱逐良币都很重要,但需要满足五项条件:资本与经常支出及其融资未在预算中形成盲点、预算申请未受到特别保护而使其免于竞争、预算资金未被专款专用或其他原因(大量财政专户等)切割、预算程序作为决策程序发挥作用,以及采用集中性的预算审查程序以避免支离破碎的审查。全面预算竞争的另一个重要含义是:在资金总量不足以支持

全部预算申报时,政策重点应被优先保证,避免“撒胡椒面”式的“兼顾”。

把投资和运营项目支出的全面经济构成分析纳入日常预算管理,可作为第三个路径。作为帮助直接查明问题与原因所在的有效方法,此类分析应覆盖现有运营项目和新的投资项目,投资支出的详细经济构成,以及资本项目转移支付。^⑥无论对消除投资偏向和运营偏见而言还是对查明支出短板而言,全面分析都很重要。就新的投资项目而言,此类分析支持确立一个新的门槛条件:在彻底弄清工程建设项目的全部成本前不应被允许开工和纳入预算,这对控制项目的中期不可持续性的预算、投资以及进而引发的债务膨胀尤其重要。^⑦由著名的 r 系数计量的组合比率可帮助评估这类风险(桑贾伊·普拉丹,2000)。^⑧一方面现有资本资产维护运营不充分损害服务质量与充分性,另一方面新增投资项目必需的经常支出被低估或忽视,在实践中早已根深蒂固并引发诸多后果,至今依然。

从改革预算编制入手往往是取得成功的先决条件。在这里,焦点是在复式预算框架下采用新的申报制式:清晰区分资本支出、经常支出及其次级构成,将其作为主要申报呈递审查与批准,随同列示功能分类、规划分类和陈述政策与项目细节以及绩效目标的附件一并呈递。主要申报作为本级人大最终表决批准预算的基础,附件则作为支持表决批准的参考信息。新制式亦应遵循融资适配原则,指明各类支出的融资来源,确保资本收入与长期债务列入资本预算,经常收入和短期债务列入经常预算(Schiavo-Campo 和 Tommasi,1999)。^⑨

五、结语

预算常常被各种隐秘的方法拆散以致难以达成支出整合和融资适配,进而损害了公共支出对核心财政成果和发展目标做出贡献的巨大潜能。采用适当的复式预算体制可作为最优解决方案,焦点是确保新增投资项目的资本/经常支出作为一个整体的预算加以准备,并与现有完工资本项目的经常支出进行反复权衡,在此基础上依据融资适配原则划拨资金。

然而,认知复式预算如何经由支出整合与融资适配而在财政治理中发挥关键作用,高度依赖一个建构良好的分析框架,本文致力表明:把当代 PEM 的两个铁三角范式扩展到财政政策与复式预算的四

个铁三角范式,即可大功告成。运用该框架鉴别的中国财政治理改革的核心命题是:把复式预算作为促进支出整合与融资适配的利器,用以从四个路径上改进和强化公共治理。配套安排也很重要,特别是运用复式预算评估地方财政状况,这要求具备专业性很强的特定背景知识,涵盖地方经济条件、未来支出需求、政治因素和管理质量等方面。地方官员在这些方面处于相当理想的位置(Leiser 和 Mills, 2019)。

注释:

①新近的两个典型例子是:城市污水管网中“重建轻管”致使黑臭水体至今成为环保痛点,见《中国环境报》2018年3月7日, http://www.xinhuanet.com/energy/2018-03/07/c_1122497864.htm;一些地方建特色小镇建成即荒废,见《法制日报》2018年9月8日, http://paper.chinaso.com/bkbl/detail/20180908/1000200033018061536361718551936270_1.html。诸如此类的问题反映的只是缺失支出整合如何损害治理之冰山一角。

②经济分类即按经济性质的支出分类,分为经常支出和资本支出两大类及其次级分类,旨在连同条目(line-item)分类作为管理控制的对象和支出整合的前提条件。就公共预算而言,对财政治理目标做出贡献的内涵因素有三个:预算一政策间联结、预算一结果绩效间联结,以及预算一支出整合间联结。

③丁伯根规则(Tinbergen's Rule)由首届经济学诺贝尔奖得主、荷兰经济学家丁伯根提出:相互独立的政策工具的数量至少要与政策目标数量相等。

④党的十八届三中全会《决定》的全文为《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

⑤相关的代表性文件包括:《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45号),《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》(国发[2015]3号),财政部关于印发《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的通知(财会[2017]25号),2018年《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(财政[2018]167号)。

⑥凯氏理论聚焦财政总额和财政乘数与经济增长、通货膨胀等宏观经济变量间的关系,忽视配置效率(对应经济维度的产业结构升级)和投入—产出效率(对应经济维度的要素生产率)对增长的贡献。平等目标也被无视。

⑦这一定义与对治理的如下宽泛定义一致:“治理是作为整体的社会全面管理其政治、经济和社会事务的方法”。

⑧最新的例子包括“脱贫攻坚收官后的扶贫资产谁来管”。“收益咋分?本金归谁?资产谁管?脱贫攻坚收官后,

扶贫资产三问》,《半月谈》2020年第7期。

⑨成果即目标本身对应的结果,影响指政府干预对目标成果的净贡献和其他附带影响。

⑩新《预算法》第三十七条规定:“各级预算支出的编制,应当贯彻勤俭节约的原则,严格控制各部门、各单位的机关运行经费和楼堂馆所等基本建设支出。”2012年颁布的《机关事务管理条例》(国务院令第621号)详细界定了机关运行经费和严格的管理控制措施。

⑪《央广网》2016年12月22日报道,农村公路危险路段超过160万公里,占农村公路总里程40%以上,路况很不乐观。
http://country.cnr.cn/focus/20161222/t20161222_523376484.shtml。

⑫不应把前两项标准混为一谈。在诸如道路维护的例子中,维护人员工资可能偏低,但工资支出与其他维护支出的比例可能偏高,两者不是一回事:前者不满足金额标准,后者不满足比例标准。目前的“支出标准”因未包括比例标准而过于狭隘,对支出整合尤为不利,无论部门预算还是合并的政府整体预算。

⑬举例来说,假设来年某市有100亿元的预算资金可花,其中80亿元被划拨给资金需求未预留缺口的用途,同时新项目尚需安排20亿元的投资;进一步假设现有资本资产必需的维护运营支出被低估了15亿元,那么,对新的投资项目而言,“尚有多少钱可花”的真实水平只是5(=20-15)亿元,但实践中重建设、轻维护的倾向可能导致把20亿元都划拨给新项目,从而损害现有资本资产的运营目标——财政纪律受损的一个关键方面。

⑭“土地财政”和其他资产出售、出租或处置资产的收入列作经常支出,意味着把暂时性收入当作永久性收入花掉,一旦减少便立即带来复杂棘手的财政调整问题,实践中非常突出。此外,资产收入本质上属于弥补赤字融资,与债务融资类似因而应作为资本支出的一个来源。解决此类问题依赖“为融资适配(和支出整合)而预算”的复式预算体制。

⑮适当金额取决于按现行支出定额标准测算完成给定任务需要的支出额,适当比例则取决于各类支出对目标产出与成果的相对贡献。支出结构优化的本质是优化经济分类的支出组合比,寻求以更具成本有效性的方式达成目标,但这类巨大的“改革红利”因其隐晦性和难度较大而常被忽视。

⑯主要申报(main presentation)指作为立法机关投票表决预算基础的支出分类申报,需要伴随相关附件(annexes)。现行部门预算以“基本支出”和“项目支出”作为主要申报,因而不满足复式预算的条件。

⑰现行部门预算采用分离式程序:项目预算主要由发改委(计划部门)负责准备,基本预算主要由财政部门负责准备,支出管理则由支出部门负责,相关程序缺失必要协调由来已久,涉及部门间、部门内部乃至政府与国有企业之间。在预算草案提交国务院审查和全国人大审批之前,财政部只是简单

地把两个预算汇总起来。

⑮政府和部门层面的经济分类支出科目都单独列示了资本支出,在企业补助科目下也设立了资本性补助与经常性补助两个科目。

⑯诸如购置消防车辆这类资本资产的资本支出,因其“即时且重复受益”不同于诸如修建公路这类“未来(完工后)重复受益”,并且金额通常不会过大,以税收或其他收入为其融资是适当的。短期债务指期限不足一年的周转性债务,旨在平衡季节性原因造成的收支差额。就满足谁受益谁负担而言,这两类融资匹配都是适当的。

⑰基本含义是:自然资源丰裕反而拖累某些国家和地区的经济社会发展和公共财政,主要原因包括资源性财政收入被轻率花掉,很少用来投资于明智项目、偿债、建立储备和支持产业结构的多样化与升级转型。

⑱理由很简单:债务/GDP 比率必须收敛于某个临界值——比如不高于60%的欧盟标准,这意味着必须获得足够资金支付至少部分利息,除非公共资金的利用效率很高,经济与财政收入增长率一直超过实际利率,否则,该比率将趋于无限上升从而破坏财政可持续性。基于宏观经济稳定和公共投资未必能够产生高于债务成本的回报,也要求债务必须严格控制。

⑲背离融资适配的例子包括:把资源性收入和其他暂时性收入用于经常支出而非用于偿债、明智的投资和财政储蓄;以一般税收(财政补贴)、较少使用公共定价和受益税为城市交通、供水等服务筹资;项目预算按预算拨款、转移支付和预算外资金列示来源,未按经济性质区分为资本收入、经常收入(税收与各类非税收入)和债务来源;资本项目转移支付未把完工后的使用者收费连同配套资金作为门槛条件。

⑳2013年党的十八届三中全会《决定》承诺取消重点支出与GDP等挂钩,但这项改革已经明显滞后。在决定人员编制和资产购置标准等诸多例子中,财政部的作用相对有限,预算限额在很大程度上也由部门间协商或讨价还价决定。这些都表明财政政策难以有效约束与引导部门政策。

㉑智利和泰国是两个十分成功的国家。泰国重组了程序:任何项目不经计划部门通过的方法进行评估并经该机构的审查,就不能包括到年度预算中去。智利由财政部统一负责中期投资计划和年度预算,没有独立的计划机构。

㉒2015年发布的《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》(国发[2015]3号)规定:“财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划,对未来三年重大财政收支情况进行分析预测。”目前的政府投资计划并未整合到中期财政规划中,后者被作为财政政策制定的辅助工具,而非年度预算过程的固定组成部分。

㉓为资本转移支付接受方确立两项门槛条件很重要:一是有充足的配套资金,二是项目完工后向使用者收取适当定价的使用费。否则将招致很多风险,包括建设进度延迟与成

本超支、完工后运营维护不足损害服务充分性与质量,削弱地方财政自主性(关乎“自己的钱”)以及对设施的过度使用。

㉔后续运营维护资金不足一直是污水处理工程的痛点,基层政府通过项目申报逐级争取财政拨款解决了建设资金问题,但运营维护资金通常需要自行解决,偶尔可得的补贴很少,加上专业预测能力有限,运营维护不足导致设施完工后沦为摆设,至今依然突出。见《法制日报》2014年6月6日《宁夏部分农村污水处理设施成摆设:重建设轻维护》, <http://www.chinanews.com/gn/2014/06-06/6249838.shtml>。在聚焦支出整合和融资适配的预算框架下,此类问题才可望从根本上解决。

㉕r系数指投资项目的净经常支出缺口(剔除投资中已经包含的经常支出)占项目总投资的比率。

㉖资本收入的适当定义是:销售超过最低单价标准且用于超过一年的生产过程的非金融资本资产的收入,包括土地、无形资产、存货、固定资产(如建筑物与设备),以及接受的资本性转移支付。基于财政可持续性和避免误导财务状况之目的,确保资本收入用于资本支出、避免用于经常支出非常重要。经常收入不包括资本收入的其他所有收入。

参考文献:

[1][美]艾伦·希克:《当代公共支出管理方法》,王卫星译,经济管理出版社2000年版。

[2][美]罗纳德·C.费雪:《州和地方财政学》(第二版),吴俊培译,中国人民大学出版社2000年版。

[3][美]桑贾伊·普拉丹:《公共支出分析》,蒋洪等译,中国财政经济出版社2000年版。

[4]世界银行:《1988年世界发展报告》,中国财政经济出版社1998年版。

[5]Alberto, A., Ardagna, S., Perotti, R., & Schiantarelli, F., Fiscal Policy, Profits, and Investment. American Economic Review, Vol. 92, No. 3, 2002, pp. 571 – 589.

[6]Campos, E., & Pradhan, S., Budgetary Institutions and Expenditures Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance. Policy Research Working Paper, No. WPS1646, 1996.

[7]Chen, C., Does Money Matter for Infrastructure Outcomes? The Effects of Public Infrastructure Finance on State Infrastructure Quality. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 29, No. 3, 2017, pp. 375 – 408.

[8]Devarajan, S., Swaroop, V., Zou, H., The Composition of Public Expenditure and Economic Growth. Journal of Monetary Economics, Vol. 37, No. 2, 1996, pp. 313 – 344.

[9]Folscher, A., Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability. In Shah, A. (ed.), Local Budgeting. Washington: The World Bank, 2007a, p. 80.

[10]Folscher, A., Budget Methods and Practices. In Shah,

A. (ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington: The World Bank, 2007b, pp. 109 – 134.

[11] Forte, F., & Magazzino, C., Optimal Size of Government and Economic Growth in EU27. CREI Working Paper, No. 410, 2010.

[12] Gupta, S., Clements, B., Baldacci, E., & Mulas – Granados, C., Fiscal Policy, Expenditure Composition, and Growth in Low – income Countries. *Journal of International Money and Finance*, Vol. 24, No. 3, 2005, pp. 441 – 463.

[13] Heller, P. S., Issues in the Costing of Public Sector Outputs: The Public Medical Services of Malaysia, Staff Working Paper No. 207. Washington: The World Bank, 1975.

[14] Heller, P. S., The Underfinancing of Recurrent Development Costs, Finance & Development 16. Washington: International Monetary Fund, 1979.

[15] Leiser, S., & Mills, S., Local Government Fiscal Health: Comparing Self – assessments to Conventional Measure. *Public Budgeting & Finance*, Vol. 39, No. 3, 2019, pp. 75 – 96.

[16] McDermott, J. C., & Wescott, R. F., An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments, Staff Papers. Washington: International Monetary Fund, Vol. 43, 1996, pp. 25 – 53.

[17] Miller, G. J., & Hildreth, W. B., Local Debt Management. In Shah, A. (ed.), *Local Public Financial Management*.

Washington: The World Bank, 2007, p. 110.

[18] Mullins, D. R., Local Budget Process. In Shah, A. (eds.), *Local Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007, p. 215.

[19] Premchand, A., Capital Budgets: Theory and Practice. In Shah, A. (ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington: The World Bank, 2007, pp. 89 – 108.

[20] Schiavo – Campo, S., & Tommasi, D., Managing Government Expenditure. Manila: Asian Development Bank, 1999.

[21] Schiavo – Campo, S., Budget Preparation and Approval. In Shah, A. (ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington: The World Bank, 2007, p. 251.

[22] Srithongrung, A., Capital Budgeting and Management Practices: Smoothing out Rough Spots in Government Outlays. *Public Budgeting & Finance*, Vol. 38, No. 1, 2017, pp. 47 – 71.

[23] Thurmaier, K., Local Budget Execution. In Shah, A. (ed.), *Local Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007, pp. 269 – 305.

[24] Vogt, A. J., Local Capital Budget. In Shah, A. (ed.), *Local Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007, p. 80.

[25] World Bank, China: Managing Public Expenditures for Better Results. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22901>, 2000.

Expenditure Integration, Financing Adaptation and Dual Budget from the Perspective of Fiscal Governance: An Analytical Framework

Wang Yongjun

Abstract: To make public budget a core tool to promote fiscal governance and fulfil development goals, China's recent reform agenda has, based on the triangular paradigms developed by the theory of contemporary public expenditure management (PEM), focused on making institutional arrangements to link specific fiscal results. But the dual – budget approach which can promote expenditure integration and financing adaptation has yet to be taken seriously. In view of the importance of the subject matter and inadequate research literature, it seems increasingly urgent to construct an appropriate analytical framework to discuss the issue. The framework in this paper extends PEM's two triangular paradigms into six complementary ones. The main line of “dual budget expenditure integration and financing adaptation – fiscal policy and sector – specific policy – governance objectives” shows that the integration of capital/current expenditure and financing adaptation are crucial to achieving good fiscal governance. But both depend on the systematic improvement in the traditional dual budget and cover four main paths: integrating of the investment function into the budget, comprehensive budgetary competition, a comprehensive analysis of the economic composition of the expenditure, and using capital/current expenditure as the main item of the budget.

Key words: dual budget; expenditure integration; fiscal governance; analytical framework; triangular paradigm