

【财政预算】

地方财政预算程序改革的价值遵循与实践进路

王雍君

【摘要】地方层面日益紧迫的治理挑战正逼迫我们思考地方财政治理的基本问题:基于良治的基本原则系统改革现行预算程序。提高地方财政治理能力的根本出路,在于基于法定授权、受托责任、透明度、预见性和参与等五项基本良治原则,系统强化与改善现行预算程序,特别是提高预算准备、审批、执行和评审的质量与有效性。改革后的预算程序必须能够保证政治方向的正确性和技术上的健全性,在此基础上有效约束与引导预算过程的决策者、决策执行者和公共管理者的行为,并取代文山会海等碎片化治理机制发挥主导作用。在把财政存量和绩效管理纳入改革议程时,预算程序改革的收益将更充分和更确切。

【关键词】财政治理;预算程序;良治原则;流量法;存量法;绩效管理

【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。

【原文出处】《国家治理周刊》(京),2022.13.37~46

提高地方财政治理能力,改革预算程序既重要又紧迫

公共治理一直是活跃的研究领域,但把地方财政治理与预算程序改革关联起来的研究却甚为鲜见。预算制度将预算过程区分为不同步骤而形成特定的预算程序(budget procedure),决定谁在某个步骤的什么时候做什么,如何处理各阶段的信息流。预算程序因国家而异,但通常都包括以下四个依次展开的阶段:行政计划(executive planning),涉及行政部门制定预算草案;法定审批(legislative approval),包括立法机关修订预算提议;行政执行(executive implementation),覆盖整个财政年度中预算法的应用;最后是事后的受托责任(expost accountability),涉及基于法定授权的评估与检查,即对决算文件的审计或类似的审查,以确认这份文件与法定授权(the legal authorization)间的一致性。本文把四个阶段简称为预算准备、审批、执行和评审。

从根本上讲,公共部门的治理能力主要取决于“解决治理难题”的能力,而解决这些治理难题需要花纳税人的钱;在民主治理背景下,举凡涉及花费纳税人钱的问题,必须纳入预算;“纳入预算”的核心本质,就是接受预算程序的约束与引导。只要我们承认如下三个最真实不虚的基本现实,就得承认预算

程序的决定性作用。

首先,全世界绝大多数国家的政府及其控制的实体,都是按照预算程序运转的:行政部门准备预算申请,立法机关审查与批准预算申请,行政部门执行立法机关批准的预算,最后对预算执行情况和决算进行评估和审计。尽管细节不同,但都把预算程序的这四个阶段界定为法定程序。中国也是如此,无论中央还是地方。

其次,治理的基本含义就是一个社会解决其公共问题的系统方法。“系统方法”集中体现在预算程序上。世界上没有其他任何程序或治理机制如同预算程序那样,能够把公共治理的全部基本要素结合在一起:资源、权力、角色、目标、利益、工具、策略、过程与结果。通过把人民的期望和政府的回应结合在一起,预算程序得以成为联结政府与人民的基本财政纽带,并且周而复始地运作。作为一般结论,预算程序是每个政府与社会井然有序运转的基石。

最后,中国是世界上罕见的预算大国。预算的重点是支出。我国政府新近公布的预算文件显示,“四本预算”的总支出在2021年高达50万亿元,即便剔除少量重复计算,预算规模也至少高达经济总量的45%。据此可以合理推论:政府乃至整个公共部门的治理能力,首要地取决于预算程序能否正常、

高效运转,并且取代文山会海等碎片化治理机制发挥主导作用。预算程序正常高效运作满足两项一般条件:政治方向的正确性和技术上的健全性;前者由良治的五项基本原则界定,关注预算过程中的权力行使方式;后者旨在保证预算资源分配与审查基于坚实的政策基础和明确的绩效导向,关注预算过程中的资源配置与使用。

激活和挖掘预算程序的巨大潜能,堪称复杂棘手的社会系统工程,尤其依赖强大的改革意愿,而强大的改革依赖只能来自“认知大反转”:肯定和接纳预算程序在治理体系中的主导地位,进而把稀缺的改革资源集中到最有前途的方向上,即从系统改革预算准备(编制)开始,随后系统改革预算审批,随后系统改革预算执行,直至系统改革预算评审。改革预算准备程序以全面提升预算编制的质量,是取得成功的关键。改革议程应在中央和地方层面一并推动,但地方的“改革红利”更大。中央政府在改革议程中扮演积极推动者和指导者角色,才能为取得成功和成果提供强有力保障。

唯有恪守良治(good governance)的五项基本原则,预算程序改革才能步入正轨;只有步入正轨的预算程序改革,才是提升地方财政治理能力的根本出路。良治的基本原则必须作为组合式的互补整体发挥作用,这样的预算程序具有一揽子解决财政治理各种难题的巨大潜能。以地方政府债务治理为例,基于良治原则的预算程序将依次保证:(1)基于法定授权原则,各种债务的借、用、还必须事前得到本级人大的正式批准,包括隐性债务;(2)基于受托责任原则,债务的借、用、还必须能够实质性问责,即有明确界定的和可常态化运作的“信息—质询—裁决—惩罚”问责链;(3)基于透明度原则,债务信息应向社会与公众公开披露,确保真实性、准确性、相关性、完整性、及时性和可核实性;(4)基于预见原则,债务借、用、还计划应提前公布,并且不应与相关法律法规冲突;(5)基于参与原则,债务的借、用、还必须确保公民与社会的“声音”能够顺畅抵达各类预算角色,并且能够在一定程度上影响决策者的行为。

受近年来不利内外环境的影响,地方财政治理的诸多问题日渐浮出水面,而以债务与财政可持续性风险尤其突出。因此,把治理改革的首要方向集中到预算程序上至为紧要,无论中央还是地方。这项核心命题根植于四项基础认知。

第一项基础认知:如果预算程序不能有效地发挥主导作用,则设想财政治理有效地发挥主导作用就是不可能的。因为无论怎样定义,治理的基本含义就是一个社会解决其公共问题的系统方法,即区别于“一事一议”和其他碎片化方法的一揽子方法。与此相对应,财政治理可定义为社会以财政资源与财政权力解决其公共问题的系统方法。

正是财政资源与财政权力定义了“财政”和“公共财政”的基本要素,也界定了“财政”概念和现代财政制度的两个基本要素,其他财政要素都从中而来。财政资源与财政权力不会自动发挥作用,除非制度安排被确立起来。现代财政制度就是用来约束与引导财政权力与财政资源的来源与运用,使之服务于公共利益的原则、规则与规制,税收制度、政府间财政体制和预算制度构成财政制度的三个支柱,辅助性制度安排主要包括国库管理、政府会计—报告—审计、国有资产管理 and 财政绩效管理等。

在整个财政制度体系中,唯有公共预算制度和预算程序扮演着“集大成者”的综合角色:不仅集成了收入与支出以及其他所有财政要素,还集成课税权、支出权和举债权等各种财政权力,从而成为联结政府与人民的财政纽带。民众付出的普遍财政牺牲(广义纳税义务)和人民期望政府给予的财政补偿,通过预算程序的纽带作用结合为完整的财政过程,其中的关键阶段包括从税收到公共支出,从公共支出到公共服务供应,从公共服务供应到民众受惠,从民众受惠到信息反馈再到政府回应,由此形成民主社会中“财政治理”的核心过程。政府的本质就是服务人民,推论起来,就是以合理的财政成本与风险向民众提供满足其需求与偏好的公共政策与服务。以此言之,预算程序能否正常有效运作,大致决定了一个社会和公共部门的治理能力。从根本上讲,公共治理能力并非由财政资源和财政权力决定,而是由约束与引导财政资源与权力的预算程序决定。长期和广泛的经验教训表明,脱离预算程序有效约束和引导的财政资源与权力既危险又无效;资源与权力越大,越是如此。

第二项基础认知:人们对预算程序的主导作用和核心价值缺乏必要的普遍理解,无论公共官员、学界还是普通民众。可以毫不夸张地说,人类创建的最宏大、最实用、意义与价值最为非凡的程序,莫过于把政治、经济、社会、法律等诸多维度整合在一起的预算程序。这是因为:世上没有免费午餐,几乎所

有公共问题都要花费纳税人的钱并诉诸权力才能得到解决;但财政资源与权力只是治理的前置条件,并非充分条件,充分条件是预算程序的有效性和主导性,有效性由良治原则界定。一个可正常有效运作的预算程序涵盖四项专业理性:政治理性、经济理性、科技理性和法律理性,涉及诸如经济与财政预测、会计核算、财务报告和审计等诸多专业性极强的支撑条件。特殊重要性在于:预算程序与服务人民的政府本质紧密相连。没有强大有效的预算程序,服务型政府建设便有如沙滩上建堡垒。

第三项基础认知:当前预算程序改革的动能不足并且缺失焦点。近年来,预算改革已被纳入财政治理改革的重点领域,改革动作频频,“约束有力”“公开透明”等改革基调也被确立,但改革重点和相关努力依然未对准预算程序本身。部分原因可追溯至认知瑕疵和认知偏差:人们很少把地方财政治理层面的种种问题,比如政府债务和财政可持续性风险问题,与预算程序的内在缺陷联系起来,更不用说视其为预算程序缺陷的必然结果。聚焦预算程序,才能看清提高地方财政治理能力——乃至整个公共部门治理能力——的根本出路。而行政和立法措施、文山会海等治理机制不仅缺乏“治理”概念所必需的综合集成,无法把广泛的公共资源、权力和多样化的治理角色等结合在一起;还缺乏治理概念通常必备的过程观,即把治理看作一个必要过程,该过程把纳税人的钱转换为公共支出,把公共支出转换为公共政策与服务,这些政策与服务不仅攸关民众福祉,也对经济社会产生深远影响。

第四项基础认知:预算程序改革必须恪守良治的基本原则。良治的基本原则依次涵盖法定授权、受托责任、透明度、预见性和参与。五项原则高度互补,每项都有其丰富而确切的含义。当它们被牢固嵌入预算程序的主要阶段时,预算程序取代文山会海和其他碎片化治理机制的时代才会到来,严重困扰地方财政治理的诸多问题,包括债务风险管理、绩效管理、周期性的财政调整等,才可望从源头被彻底终结。如果不能在预算程序改革方面投入巨大的改革热情并取得实质进展,其他改革充其量只能发挥小修小补的改良作用。治理改革是复杂棘手的社会系统工程,而攻坚战应当对准预算程序,首要需要被攻克

的“坚”是理解良治原则及其与预算程序的关系。

良治原则本身是抽象的,但在联结与运用于预

算程序改革时,其实在具体的含义立即浮出水面,从而能够在宏观和细节层面带来丰富的实践选择,能够可靠地帮助我们在治理改革中判定什么样的预算程序规则是必需的,什么样的行动是明智可行的。

良治原则及其与预算程序的关联

良治的五项基本原则共同界定了预算过程中财政权力的行为方式,即公共部门必须以民主的、可问责的、透明的、可预见的和公共参与的方式行使财政权力。说到底,公共资金是纳税人的钱,民主治理要求公共部门处理公款的一切作为,必须置于良治原则的有效约束与引导之下。经验告诉我们,公共财政具有很强的诱惑性,使代理人优先考虑狭隘利益,从而成为腐败与寻租的高发区。从民主治理的观点看,如果一个社会对这些基本原则缺失准确理解与阐释,并且未能将其推进到预算程序的各个主要阶段,那么,预算程序的作用将是非常有限的和扭曲性的。

基于法定授权原则改革预算程序

良治的首要原则是法定授权。税收法定并不充分,因为它仅仅针对收入层面,没有针对支出层面并且没有覆盖债务和其他财政融资。预算法定与税收法定至少同等重要。《预算法》并非预算法定的全部。预算法定的完整概念必须涵盖政府整体的年度预算文件,部门预算文件则作为其行政执行文件。现行《宪法》和相关法律明确规定,预算须经人民代表大会的正式批准。人大正式批准预算所依据的正是法定授权原则:政府既不能向公民和企业拿钱,也不能实施任何支出,除非得到代表公民的立法机关的正式批准。政府整体的预算文件因而首先是法律文件,其法定约束力及于一个完整的预算年度,部门预算文件则作为行政执行文件。前者记录预算授权,主要指收入授权、支出授权和借款(债务)授权,以此形成对行政部门财政活动构成法定约束,后者陈述行政部门如何在预算授权范围内实施和执行预算。法定预算授权在政治上非同寻常,因为它与税法一道,共同表征对财政民主的庄严承诺和有约束力的实践。

基于法定授权原则的预算程序改革具有许多重要含义:授权必须是全面的,涵盖所有的政府收入、支出和债务,所有的预算实体,甚至税收支出(减免)、贷款担保和其他准财政活动;授权必须对行政部门具有强大的约束力,不仅约束对供应商的付款,也约束中游的核实——核心供应商向预算单位的商品与服务交付,以及上游的财政承诺——招致政府

财政义务的公共承诺,比如与供应商签署采购合同;授权必须是现实的和可靠的,这意味着收入、支出、赤字和贷款等财政数据必须基于高质量的预测,并与公共政策与预算目标保持内在一致;授权必须与基本的事前财政约束一致,尤其应严格遵循预算平衡以及债务只能用于资本投资的约束。特别重要的是:预算授权只能由立法机关作出,这是行政部门财政活动之合法性之唯一的正当来源;立法机关应具有充分的代表性和专业水准,合理保证预算授权反映公民意志、期望的目标与利益。相应的改革应聚焦预算授权的代表性、全面性、专业性和约束力,以及强化和改善人大监督整个预算执行过程的能力,这对控制过度行政裁量及其负面后果至关重要。现状与此仍有相当差距。各级政府在税收征管、支出承诺、财政账户、资金调度、项目投资和预算外活动等方面,一直存在过于宽泛、不透明也很少被有效监督的裁量权,被滥用的风险也最高。

预算授权的理论基础亦需清晰有力地表达,主线是把人民民主的宪法原则和以人民为中心的发展思想,以及政府与人民的财政委托代理关系,以合乎逻辑和贴近实践的方式加以阐释。坚实的理论基础对确立正确的方向感与目标感至关重要,也有助于确立改革内容和优先性,包括进一步明确人大在预算过程中的代表者、授权者和监督者角色,强化人大的地位与作用,提高人大的预算履职能力。研究表明,预算程序越是显示其代表性,公民和外部相关者对政府的可信度就越高。

优先事项应包括全面改革预算申报制式,尤其应采用资本支出与经常支出分类作为主要申报——作为正式投票表决预算之基础的申报,以及确保政府债务只能被用于形成资产的资本支出;强化预算编制的宏观指导,尤其应采用自上而下法启动预算准备程序,确保把高质量的中期宏观经济框架作为预算准备的良好起点,以使预算单位在预算准备的早期阶段即可清晰知晓政策重点、优先性以及硬预算限额,包括全面的支出限额、拨款限额和债务限额;细化人大的预算审批,尤其应清晰区分政策审查、总额审查和投资项目审查,政策审查应特别关注在政策制定的当时是否即已确认其年度与跨年度成本,并清晰区分现行政策和新政策的年度与中期成本;财政总量审查尤特别关注收入、支出与债务、赤字是否一致或匹配,包括赤字是否严格按照“当年收

不抵支的差额”定义和列示数据;预算信息的质量应被合理保证,包括相关性、完整性、真实性、准确性、及时性和有用性。在各级人大中充实预决算审查队伍、提高专业水准和创造相关条件,亦应作为优先事项。

基于受托责任原则改革预算程序

即便完善的预算授权机制也无法取代受托责任机制的作用。良治的第二项基本原则即受托责任(accountability):约束与引导财政代理人对委托人期望的目标与利益负责的制度安排与实施机制。据此,预算程序首先必须是授权程序,以确保纳税人的钱随时处于公民及其代表的监控之下,除了涉及国家机密等法律明确规定的少量例外,没有任何公共资金能够逃避民主监控,包括税收减免和隐性负债。经验告诉我们,全面且有效的预算授权是安全/合规政府范式的财政基石,而安全政府又是能动/绩效政府的前置条件。没有两个范式的结合,良治无从谈起,更无从实现。然而,即便成熟的预算授权机制也不充分,建立成熟的预算授权机制亦非易事并需假以时日。在这种情况下,强化预算程序的受托责任功能尤其重要与紧迫,以使行政部门对公共资金的来源、占用、使用乃至结果切实担负起责任,即便在预算授权不全面、不充分和不及时的情况下。没有良好的受托责任机制,以责任制约权力将流于空谈。制约权力旨在形成与强化安全/合规的政府范式,但受托责任也与积极授权理念相兼容,以使行政部门能够积极运用财政资源与权力,推进增进公民福祉和经济社会绩效的公共政策与服务,由此形成与强化能动/绩效政府范式。

一个兼容安全与能动、合规与绩效的政府,正是良治概念所热切期许和有力表达的。在这里,焦点在于预算程序作为根本的受托责任安排发挥作用,无论中央还是地方,涵盖四类实施机制:信息提供,即行政部门向人大和其他财政监管机构提供相关信息,核心是支出周期概念表达的预算授权、支出承诺、交付核心和款项支付信息;质询,人大、审计等授权或监管机构关于公共资金来源、使用、占用与结果的相关问题,行政部门被要求就其行为的正当性和绩效进行辩护并及时答复;裁决,权威机构对行政答复做出相应裁决,判定合规性与绩效是否符合预算授权和其他相关标准;惩罚,依据裁决结果对责任者实施公正的惩罚。如此,信息—质询—裁决—惩罚形成完整的受托责任链,在其被植入预算过程从而

成为其固定组成部分时,预算程序即可作为根本的受托责任安排发挥作用。这对大型公共投资项目、政府债务和隐性债务尤其重要。

现行预算程序与预算文件依然缺乏基本的受托责任设计:谁对预算文件的质量负责?谁对税收优惠、债务和隐性债务的风险与后果负责?谁对公共投资项目生命周期的成本核算与资金缺口负责?谁对预算信息——特别是至为紧要的支出周期信息——的缺失和质量负责?特别是,谁对总额财政纪律、支出配置的重点与优先性负责?谁对项目与组织的运营绩效负责?谁对预算执行过程与执行进度负责?提问的清单还可以更长。如果预算程序整体上是不可问责的,政府对人大负责的制度架构就很难落到公共财政上,这将严重限制其潜能与真实作用。由于各种原因,包括许多财政活动被转移或隐藏到政府控制的商业性实体(比如投融资平台)的《教育法》等规定的法定支出盛行,使情形雪上加霜。作为一般结论,要想全面提升地方财政的治理能力,全面强化预算程序的可问责性必须置于改革议程的优先位置,在公共项目、政府债务和支出周期财务合规性控制上尤其如此。一般地讲,中国公共治理改革的首要命题是强化公共部门对政府的受托责任,但其有效性和成功前景高度依赖预算程序的可问责性,焦点是行政部门对预算授权的遵从,以及立法机关约束行政部门对预算运作负责的能力与意愿;前提是预算授权的全面性和质量,以及立法机关前述三重预算角色的可靠性与可信度。

基于透明度原则改革预算程序

制定和执行政策的透明度与公开性是良治的关键因素在,预算则是最重要的政府政策文件。如果预算程序的授权功能和问责功能存在缺陷,遵循良治的第三项原则改革预算程序就尤其重要,这就是预算透明度:预算准备、审批、执行和评审的相关信息在公共部门内外与外部都充分流动,只有保密情形例外,但规则应是“除了保密一切公开”而非“除了公开一切保密”。长期且广泛的实践证明,信息缺失或隐藏信息之弊远大于利,特别是关于政府债务、财政欠款与可持续性风险的信息,主要涵盖授权、承诺、核实和付款的预算运营信息,经济预测与财政预测是否可靠且相互一致的信息,纳入预算的各项公共政策的年度与中期成本信息,公共投资项目生命周期各阶段资金缺口与不确定性程度的信息,关于

预算—政策联结的信息,以及预算与政府控制实体间的资金往来的信息等。预算程序的各个阶段都会产生和处理大量相关信息,这些信息的使用者非常广泛,其中许多深具价值。然而,目前的信息披露依然严重不足。举例来说,由于缺乏预算授权、承诺和核实阶段的会计记录,即便是专家也很难弄清支出进度缓慢的真实原因究竟是什么:经济与财政预测误差超过合理区间?预算审批缺失细节和不及时?支出承诺滞后并超出财政支付能力?没有及时核实供应商交付?……公共服务绩效信息缺乏透明的问题也相当突出,涉及服务类型、数量、质量、及时性、可得性、平等性、可持续性和纵向与横向的可比性等。

预算信息透明度与预算程序透明度密不可分,因为预算信息以及记录这些信息的预算文件本身就是预算程序的产物。提高预算透明度不只是纳税人/公民权利保障问题,还是攸关个体与集体命运的决策、执行、评估、纠错与调整问题。在人类早已步入信息时代的今天,信息数量与质量缺陷造成的显性和隐性代价都是空前的。严肃地确认充分披露比隐藏信息的益处大得多,确认提高信息披露的全面性和质量的益处超乎想象。应对新冠肺炎疫情强化了这个观点的重要性,强化预算程序的透明度何尝不是如此?地方政府债务与隐性债务的风险再次警醒我们:如果我们提前几年采取行动,解决问题将容易得多。直到今天,我们对地方政府隐性债务信息的了解依然相当有限。理想情况下,各类政府性债务都应纳入预算,以确保预算程序的各个阶段都能产生、呈现和披露相关信息,如此,及时预警、事前“防火”与纠错的功能,即可被植入预算程序中。这在技术上和经济上完全可以实现。

预算透明度所要求的不只是“公开”,还要求所公开的信息应具备一系列的质量特征,包括相关性、可理解性、可比性和实用性,以满足信息使用者的需求。

基于预见性原则改革预算程序

无论预算透明度是否充分,确保预算程序满足预见性(predictability)这一良治原则总是必需的,主要包括驱动预算过程的相关法律法规与政策文件的预见性,以及可得资源流量即“有多少钱可花”的预见性。预见性的反面是不确定性和模糊性,以及相关法律法规之间的冲突。《预算法》和人大批准的预算文件典型的属于财务法案,规定法定支出的《教育法》等法律法规典型的属于非财务法案。两类法案

的角色与关键定位至今不明,导致实践中的“法与法打架”:《预算法》大,还是法定支出的法案大?两者究竟应如何协调一致而不是相互冲突地发挥作用?其他诸多原因也削弱了预见性,主要包括转移支付与预测缺陷、“跑部钱进”、任务式征税取代依法征税、规划—预算—实施—评估—激励的脱节,以及政策多变和不连贯。就现状而言,不少地方政府很难知晓未来3年(甚至1年)有多少钱可花,部门与机构也大抵如此。

预见性的缺失范围、类型、程度、时间以及后果与影响,一直未被系统评估,但除非我们开始真正重视这个问题,否则,情形将更趋恶化。认知大反转依然是必需的:从重视“保证投入”转向重视“保障预见性”。经验教训启示我们,创造一种高预见性的预算程序的特殊重要性,永远不应被低估。如果这样的预算程序没有确立起来,设想庞大的公共官员群体把主要精力放在“解决真正的问题”上就是不可能的,宝贵的稀缺资源、时间和精力将因此被浪费在大量低价值的活动上。这是因为,没有基本的预见性就无法做出有意义的财政和非财政规划,相关的思考和行动也就不可避免地具有随机性和盲目性,从而削弱成功的前景。

基于参与原则改革预算程序

良治的第五项基本原则是参与(participation):公民话语权表达和政府回应。与良治的其他原则一样,参与原则具有独立存在的价值,同时支持和补充其他原则。不同之处在于,其他四项治理原则侧重治理的供给面方法(supply-side approach),代理人起着决定性作用,公民和外部利益相关者很难或者较少影响代理人决策和行为;相比之下,参与原则把需求面方法(demand-side approach)导入治理,公民与利益群体的声音能够表达于公共决策与管理过程,被代理人倾听,并在一定程度上影响代理人的公共政策与预算决策。对发展中国家而言,参与性治理尤其重要,因为强化公共服务的回应性更具根本意义。

当前背景下,地方财政治理改革的根本挑战依然是回应性,基层尤其如此。与多数国家相比,中国的地方政府在公共服务供应中承担更大责任。这个事实强化了以参与性治理强化回应性的特殊重要性。参与的反面是排斥:公民缺乏表达声音的机会与渠道,因而他们的声音不能被决策者管理者听到,更难以影响其行为。在这里,保障预算文件对普通

公民的可理解性应作为改革的优先事项。如果不能阅读和理解预算文件,公民就不能有效参与到预算资源配置和分配中。

根本性的改革努力应集中在预算程序上,致力把预算程序系统地建构为参与式程序。这样的预算程序必须是开放性的。强化以人大为中心的间接/代议制预算民主机制,应与建构各种直接民主机制并导入预算程序的努力结合起来。发展和改善参与式预算,赋予公民呈递预算提案、参与项目设计和绩效评价、监督预算与决算的权利,鼓励公民的预算评论与分析,保障公民的预算知情权,都是切实可行的直接预算民主机制。在这些机制植入预算准备、审批、执行和评审并成为其固定组成部分时,预算程序的参与性即可得到全面且系统的强化。在越是贴近当地民众的地方政府层面上,这些努力带来的收益越确切,尽管只应作为代议制民主的补充机制发挥作用。

至此,授权、问责、透明、预见和参与构成的五项基本的良治原则,以及基于这些原则的预算程序改革的含义,已经得到初步阐明。限于篇幅,以下不再展开细节讨论,但提炼一下核心观点仍有必要:严格基于良治的基本原则系统改革预算程序,才是全面提升地方财政治理能力的根本出路。被我们一直忽视、轻视和误读的预算程序改革,亟待以“认知大反转”的姿态将其纳入改革议程的优先位置。只有在预算程序能够切实有效地发挥主导作用时,治理改革才能步入正轨,进而全面改善理想财政成果的三个核心层级:总额财政纪律、配置有效性和运营效率,分别联结一般发展政策的三个综合目标——稳定、增长和平等。增长意味着蛋糕做大,平等意味着蛋糕(对弱势群体)的公平分享,稳定则意味着两者皆可持续。

一般地讲,“预算程序—财政成果—发展目标”间真实而深刻的关系被普遍理解,正是财政治理改革步入正轨的重要前置条件。毕竟,几乎所有的治理问题都需要甚至依赖公共资金,而民主治理要求纳税人的钱和代理的财政权力必须处于预算程序的有效约束与引导之下。这两个方面结合起来,意味着只有一条康庄大道摆在我们面前:大刀阔斧和有条不紊地改革预算程序,使其取代文山会海与其他碎片化机制,从而在治理体系中发挥主导作用。此外,为促进改革红利的最大化,有必要尽快推动两项基本的配套改革:把财政存量和绩效管理纳入改革

议程。

把财政存量和绩效管理纳入改革议程

传统的财政治理聚焦财政流量(fiscal flow),主要指“当年收入-当年支出=当年赤字/盈余”,以及为弥补赤字而在当年增加的债务。隐含的预设是:通过预算程序管理和操作这些“因”,就能够影响经济社会治理绩效的“果”。这在逻辑上正确,但在实践上却极不充分。因为经济社会发展层面的治理绩效,还在很大程度上受财政存量(fiscal stock)状况的影响。这些存量记录或应该记录于公共部门资产负债表,由“资产-负债=净资产”衡量。给定资产总额,负债越多,净资产越少,表明财政状况越差。目前许多“收缩型城市”正陷入这一困境,但流量法并不呈现出来,以至总是扭曲性地呈现过于乐观的财政状况,直到情形发展到相当严峻的地步时,才会引起关注和重视,但此时已经丧失了财政调整的最佳时机。最近数十年来,地方财政治理实践的深刻教训提醒我们,把存量法/平衡表作为关键的治理工具极为重要和紧迫,而流量法误导财政风险和治理的局限已相当严重。

流量法只能显示和监测一个年度的财政状况与风险,只有存量法才能显示与监测多年累积的财政状况与风险,以及财政流量与财政存量如何相互作用,最终导致债务风险累积的。土地财政是最好例证:地方政府普遍痴迷于卖地得来的“横财”,却置其代价即减少土地使用权(资产)进而恶化平衡表于不顾,直到情形发展到严重地步。如今,我们才开始懂得:就监测和评估财政状况与风险而言,存量法是比较流量法更可靠的工具。这也意味着预算制定与执行所依赖的财政分析,仅仅基于以财政赤字为中心的流量指标是远远不够的。

预算程序改革因而需要两面作战:确保良治的基本原则和技术性筹划既有效约束与引导财政流量,也有效约束与引导财政存量。就实务操作而言,这意味着预算准备、审批、执行与评审把平衡表置于与流量表至少同等重要的位置,以确保预算过程各类角色都关注财政流量对资产、负债和净资产地位的影响,包括防范不利影响并控制其负面后果。这个过程,本质上就是改进和调整现行政策、新政策及其广泛财政影响的过程,因而也是实质性的治理过程的核心部分。如此,公共治理才可望从侧重事后“救火”转向侧重事前“防火”的轨道上。这正是

新的改革议程所迫切需要的革命性转向。

关键的配套改革亦应包括“预算管理 with 绩效管理”的一体化。两面作战同样适用:以良治的基本原则约束与引导预算程序是基本的,但只有一并约束与引导绩效管理时才是充分的。

这里的底层逻辑需要花费一番工夫才能澄清。预算程序将预算过程界定为四个主要阶段——准备、审批、执行与评审,每个阶段都是正式和法定的。正式预算程序有三类主要角色参与运作:决策制定者,负责“顶层设计”,承担指向社会与公众的政治受托责任,人数较少;决策执行者,主要指负责政策执行的行政领导与官员,承担行政受托责任,人数较多;一线机构的管理者,负责具体的管理事务,贴近社会与民众,承担管理受托责任,人数最多。独特之处在于管理受托责任,核心在于过程导向和结果导向的运营绩效,核心是由投入—产出—成果的结果链模型表征的3E绩效:经济性(economy)、效率(efficiency)和有效性(effectiveness)。问题在于,运营绩效的链条很长,范围很宽,超出预算程序所能“约束与引导”的潜能。因此,预算程序本身所规定的“预算管理”不能涵盖“公共管理”。从诞生之日起,预算就是按预算制度和预算程序周而复始运转的:始于预算准备,经由预算审批,进入预算执行,终于预算评估与审计。相比之下,管理过程是按“投入—活动—产出—成果—受益—影响”的结果链展开的,覆盖但超越预算程序。管理框架与过程比预算框架与过程大得多。由于这一原因,预算管理的质量取决于整体的管理框架与过程的质量。如果绩效管理的框架与过程不存在或不能有效发挥作用,预算程序的作用有限,这会削弱预算程序改革的意义。

正因为期待预算程序完成绩效管理既不现实也不可行,把预算管理与绩效链接起来的努力变得至关重要,两者连同预算过程的“预算决策”和“决策执行”,共同构成地方财政治理的完整链条。当整个链条都受到基本良治原则的约束与引导时,预算程序改革才是充分的,提升地方财政治理能力的诉求才能得到合理保证。

结语

面对严峻形势,公共决策者与管理者尤其应树立“侧重用预算程序解决治理难题”的宝贵意识,使之取代“文山会海”而成为国家治理、地方治理和发展议程的核心。如果我们普遍缺失解读预算程序之

现实、构思预算程序之未来的意识与能力,治理改革很难步入正题。一个极为简明扼要的客观事实就以论证这个命题:世上没有免费午餐,几乎所有的公共治理都花费不菲,这些花费构成民众与社会的真实财政负荷,但只有在预算程序能够切实有效地发挥主导作用时,公共资金的获取、使用、占用和结果才能得到可靠且可信的制度保障。以人民为中心的发展思想引导我们往这个方向前进,但尚需落到基于良治原则的预算程序改革议程上。在我们所知的治理安排中,就其综合集成和特殊性重要性而言,没有任何一种安排能够与预算程序相提并论。把人民的期望与政府的回应结合在一起,把纳税人承受的财政牺牲与治理者的补偿努力结合在一起,把几乎所有的治理角色、参与者与利益相关者结合在一起,把中央和地方的治理努力结合在一起,把政治、经济、社会、环境、科技、法律等诸多治理维度结合在一起,把基于安全/合规治理范式与基于能动/绩效的治理范式结合在一起,除了预算程序再无其他。

就提升地方财政治理能力而言,基于良治原则系统改革预算程序尤其重要与紧迫。毕竟,预算程序才是公共治理能力与治理绩效最真实不虚的根本源头,也是最真实不虚的核心组成部分。地方财政

治理层面的诸多问题,包括债务风险和可持续性问题,在很大程度上是预算程序长期边缘化、空心化、碎片化且改革滞后的结果。步入正轨的治理改革主要指向一种实质意义压倒象征意义的预算程序。我们还有很长的路要走,但办法总是比问题多,关键在于把首要的事情放首位:来一场真正的“认知大反转”,促使“预算程序改革的收益最大最确切”成为普遍共识,进而助推其进入改革议程的优先位置。

参考文献:

- [1] Jurgen von Hagen, Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance. Edited by Anwar Shar, Budgeting and Budgetary Institutions, overview. The World Bank. 2007.
- [2] Donald P. Moynihan, Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. Edited by Anwar Shah, Participatory Budgeting. The World Bank. 2007.
- [3] John L. Mikesell, Fiscal Administration in Local Government. Edited by Anwar Shah, Local Budgeting. The World Bank. 2007.
- [4] Carol W. Lewis, How to Read a Local Budget and Assess Government Performance. Edited by Anwar Shah, Local Budgeting. The World Bank. 2007.

The Value and Implementation of the Reform of Local Financial Budget Procedures

Wang Yongjun

Abstract: The increasingly urgent governance challenges at the local level are forcing us to reflect on the basic issue of local financial governance; systematic reform of the current budget procedures based on the basic principles of good governance. The way to improve the local financial governance capacity lies in systematically strengthening and improving the existing budget procedures—improving the quality and effectiveness of budget preparation, approval, execution, and review in particular—based on the five basic principles of good governance, that is, statutory authorization, fiduciary duty, transparency, predictability, and participation. The reformed budget procedures must be able to effectively constrain and guide the behaviors of decision makers, decision executors, and public administrators involved in the budget process, and must play a leading role in replacing fragmented governance mechanisms. When the surplus budgetary funds and performance management are included in the reform agenda, the achievements of the reform of budget procedures will be more abundant and more specific.

Key words: financial governance; budget procedures; principles of good governance; flow method; stock method; performance management