

公共预算改革：承诺、责任与迷思

<http://www.criifs.org.cn> 2007年8月29日 於 莉

中国城市政府预算所依赖的自身内部的运作条件和外部环境是有差异性的，这种差异性决定了城市预算改革的方案必须建立在对本市经济发展水平，财政资源的规模、类型，政府间财政关系，城市政治文化，乃至城市发展历史等进行审慎考察的基础上。在公共财政政策制定过程中，发挥广大社会公众的民主积极性，增加参与主体和参与途径，不但有助于实现公共财政政策的民主化和决策的科学化，而且对确保公共政策“以人为本”和“公正”的价值取向具有很大的现实意义。

一、公共预算是维持民主政府的关键

在有关公共财政的理论争鸣发生之前，中国的城市化进程以及地区发展和竞争中的城市发展战略已经使得城市财政管理成为了城市发展过程中的重要主题之一。截止2004年底，中国共有建制城市661个，城市人口占全国人口的41.7%，城市化率从1993年的28%提高到了2004年的41.7%，11年提高了13.7个百分点。2006年更达到43.9%。随着高速的城市化率，全国城市政府为城市居民提供的公共服务和公共物品的数量越来越多，与此同时，随着城市经济的发展，其对国家和社会的贡献也越来越大。而为越来越多的城市人口提供包括了公共安全、公共卫生、公共交通和公共建设工程等在内的基本公共服务的关键性手段，就是城市公共预算。随着1998年对财政公共化改革目标的明确，以及公共支出管理改革，城市公共预算体制开始进入一个前所未有的“改革”时期。

我们并不能确认，改革将来是否会成为城市财政管理体制发展过程中的永久性话题，但是有两点是非常肯定的，第一，城市公共财政管理体制并非改革所力图指向的终极目标本身，它将服务于一个以民为本、负责、高效、民主的城市政府的铸就。第二，亦如卡恩（K a h n, 1997）在对有关美国市级政府预算改革历史的研究中曾指出的那样，公共预算不仅仅是政府资源配置的简单技术工具，更是作为现代大众社会中维持一个负责的民主政府之关键所在。

二、美国政府预算改革历史的回顾

研究美国的政府预算改革历史不难发现，公共预算发端于城市公共管理改革运动。面对当时日益严重的城市社会经济政治问题，热衷于市政改革的人们发现，仅仅增加公民投票权同时剥夺那些以权谋私的官员的投票权，并不能实现持久的改善。持久的改善必须建立在改变城市政府，尤其是财政领域的管理体制和运作方式的基础上。1905年旨在推动地方政府改革的“纽约市政研究所”成立，发起者们非常关注财政管理中的问题，并将大量的精力投入到对如何通过预算制度保障城市的有效运作的研究中。他们相信，预算问题决不仅仅是个无关紧要的数字汇总问题，而是关系到民主制度是否名副其实的大问题。没有预算的政府是“看不见的政府”，而“看不见的政府”必然是“不负责任的政府”。“不负责任的政府”不可能是民主的政府。预算改革的目的是要把“看不

见的政府”变为“看得见的政府”。“看得见”，人民才有可能对它进行监督。在这个意义上，预算是一种对政府和政府官员“非暴力的制度控制方法”。在这些改革者的努力之下，纽约市于1908年推出了美国历史上第一份现代预算。作为使政府扩张便捷化、理性化、合法化的工具，预算最终便以这样的形式出现了。它的本意并非在于限制政府支出或在服务分配中促成艰难的抉择，恰恰相反，而是通过对浪费的认识和将“合法”程序与以权谋私分离开来，预算改革使得政府可以将手伸到一切“社会真实需求”中去。或者也可以这样说，经由此次改革所塑就的现代公共预算，提供了一个重新诠释并构架城市公共责任和公共服务关系的重要路径。通过将城市公共预算置于连接城市政策制定者、公共服务提供者与市民的关键环节上，公共责任与公共服务的关联也日益紧密。

三、中国公共预算改革要关注解决的问题

在中国，直到1999年预算改革之前，财政改革的重点一直是放在财政收入方面，城市财政管理并未真正建立起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，诸如财政支出结构不合理、低效率与缺乏透明度等问题。与此同时，由于城市自身发展的需要以及地区竞争的压力，中国绝大多数城市政府的支出政策焦点，更容易聚集在有助于本地“GDP”增长的经济建设方面，而对于满足民生需求的公共物品和公共服务的投入则比较有限，于是与城市快速发展的同时，上学难、看病难、就业难、缺乏社会保障等民生问题就日益凸现出来。上述问题随着1998年对财政公共化改革目标的明确，以及随即展开的公共支出管理改革有所改观，城市公共预算改革与维持良好的公共服务以及履行公共责任也联系起来，但是改革的成果不能估计过高，还存在一些值得认真关注并用心解决的问题。

首先，公共预算改革要避免相似性注重差异性。在中国公共预算改革尚缺乏作为城市公共管理改革运动先导的能力。由于预算是如此普遍的一项政府活动，所以一直就很容易被假定存在针对所有政府的唯一解决方案。通常，这些解决方案想当然地就从西方政府、中央政府或试点的地方政府的经验中取得了，而没有充分认识到这些方案所依存的内部运作条件和预算环境的差异性。预算太容易被视作一个独立而又简单的封闭系统，那些在西方国家或国内试点城市似乎有效的预算编制方法，在不加置疑的情况下，就被移植到了本地。而依照中央预算改革或试点省市的预算改革的“葫芦”来“画自己的瓢”，则导致了城市改革呈现出很大的相似性，从改革的指导思想，改革的主要内容，甚至相关的改革文件、运作指南皆是大同小异。事实上，政府预算所依赖的自身内部的运作条件和外部环境是有差异性的，这种差异性决定了城市预算改革的方案必须建立在对本市经济发展水平，财政资源的规模、类型，政府间财政关系，城市政治文化，乃至城市发展历史等进行审慎考察的基础上。更为重要的是，当城市公共预算改革开始回避城市差异性时，城市财政公共化改革便偏了方向，与其所宣称的公共性和公平性的目标就不可避免地开始“渐行渐远”。

其次，公共预算改革要避免重视技术性忽视政治性。从某种意义上而言，公共预算就是一个政治问题，甚或可以说，公共预算在本质上就是政治性的。在政治和政策过程中，无论政治家的目标是什么，预算过程都是一个政治工具。如果政治家的目标是促进经济增长，那么，预算就成为经济增长的手段。如果政治家的目标是收入分配，那么，预算就成为收入分配的发动机。公共预算的这种政治性本质意味着，要想对城市公共预算管理体制进行有效的改革，不仅要改革预算制度本身，还需要对政策和行政体制的某些方面进行改革。然而，正如上文所提到的，由于大多数城市预算改革是上行下效的结果，因此预算改革大都明显地呈现出一种单兵突进，过分依赖预算程序、预算编制模式或其他管理技术的状况，最为典型的就是零基预算方法的普遍使用。从某种程度而言，这种改革倾向通常是以所谓的理性—综合决策模型为基础的。该模型假设在一种极端情况下，决策者在

解决问题时，掌握有明确的、且有优先顺序的目标，全部的信息和分析方法，从而能够做到列出所有为达成目标的可能政策并选择最有效的实现途径，换言之，即结果最接近目标的政策选择。但是，我们却无法对这样的改革思路寄予太多的希望，一旦“干净”的“模型”遭遇“肮脏”的“手”，则改革最终要么被现状维护者瓦解，要么就被他们滥用。预算管理的创新以及技术的改善显然有益于城市公共财政资源配置决策机制的优化，但它们不能代替政治。

再次，公共预算改革要厘清政府间财政关系。中国城市预算改革的一个突出阻力，就是政府间财政关系尚未完全厘清。城市公共预算实际上并不具有完全意义上的“地方性”，而是必然包含了与中央以及所在省的政策目标相对应的预算内容，同时兼顾地方的自身发展需求。这使得城市公共预算通常与“明确表述的、财力可承受的政策目标之间缺乏明确和稳定地联系”，城市预算过程不能有效的反映城市支出政策安排，同时城市公共政策过程不能有效的引导财政资金的分配，一些依据城市自身发展需要的项目容易受到上级政府或中央政府政策安排的影响和冲击。在既有的财政收入分配体制下，城市可支配财力是有限的，但是城市财政所必须承受的支出责任则很多，从基础教育支出到养老、失业、医保等社会保障支出，到国有企业改革的进一步深化、地方金融债务问题的解决，以及一些其他宏观调控政策的成本。收支矛盾在一定程度上强化了省会城市对预算外财源的依赖。时下打着“经营城市”的旗号大搞“土地财政”的现象即是一个典型的例子。对预算外财源的依赖扭曲了城市政府的激励，反过来导致了对收入来源而非服务供应的过度关注，城市政府满足社会公共需要的能力和责任感随之被削弱。对于何为城市公共需要，应该有一个存在于一般标准之下的具体诠释过程，它需要对公共财政确立一个具有普遍性的观点，即城市财政应该从市场可以解决好的竞争性领域退出来，转而着力于提供诸如公共卫生、基础教育、社会保障和促进充分就业等城市基本公共物品和公共服务。

最后，公共预算改革要坚持公民参与的民主性。从某种意义上而言，城市公共预算是一个关键的政治责任机制，尽管从目前城市公共预算改革的情况来看，这种政治责任机制的实现，在很大程度上还是依赖于不断强化城市最高权力机构（即市人民代表大会）在预算过程中的实质性影响力来实现的，但是未来公民参与预算可能是一个不可回避的问题。公民参与预算过程是未来市民行使其对政府的所有权并决定公共服务范围、公共支出结构以及支出优先顺序的一个关键环节。目前，绝大多数城市政府并没有准备好一份公民参与预算的改革时间表，其原因可能是多方面的，是一个显而易见的事实是，在大多数城市政府里都流行着这样一种认识，即政府事务对普通市民要么无关要么就是太难以理解，这种认识削弱了城市政府在这样一项重要工作上的动力，即公开预算的详细内容并教会民众理解和运用预算这一政治习语来评估政府。但是同样显而易见的是，城市公共财政建设，不仅要求政府为满足社会公共需要提供公共物品和公共服务，而且还要求政府构建规范的公共选择机制，这个机制实际上就是要形成一套民主化的理财制度。

在公共财政政策制定过程中，发挥广大社会公众的民主积极性，增加参与主体和参与途径，不但有助于实现公共财政政策的民主化和决策的科学化，而且对确保公共政策“以人为本”和“公正”的价值取向具有很大的现实意义。

参考文献

王绍光. 美国“进步时代”的启示. 中国财政经济出版社. 2003年.

ing and Citizenship in America 1890-1928. Ithaca, N. Y. : Cornell University Press. 1997. 94.

[美]鲁宾. 公共预算中的政治: 收入与支出, 借贷与平衡. 北京: 中国人民大学出版社, 2001. 1.

Wildavsky, A. 1986 / 1997. Budgeting: A comparative theory of budgetary process. New York: Transaction Publishers. 8

Lindblom, C. E. The science of "muddling through." Public Administration Review, 19:79-88; Lynch, T. D. Public Budgeting in America. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. 1979.

黄佩华, 迪帕克. 中国: 国家发展与地方财政. 北京: 中信出版社, 2003. 141.

邢天添. 关于公共财政的伦理审视.

文章来源: 财会月刊 (责任编辑: XL)