

绩效预算有望自下而上地推进公共财政改革

<http://www.criifs.org.cn> 2008年12月17日 沈刚

近几年，我国财政收入均保持20%以上的增长，去年增幅达到32.4%，今年1—9月累计，全国财政收入48946.86亿元，比去年同期增长25.8%。与此同时，国家财政支出也在逐年增加，今年1—9月累计，全国财政支出36428.14亿元，比去年同期增长25.5%。随着我国政治经济体制改革的不断深入，在中央提出要着力建设服务型政府的要求下，广大公民要求政务公开、经济民主、公众知情等等愿望日益强烈，广大公民和各级人代会也开始关注政府财政支出的绩效问题，提出要建立财政支出绩效考核机制。

“上世纪80年代中国就开始强调经济效益，但财政资金使用效益如何？没有太多关注，引入绩效预算以后，对财政资金使用起到追踪问效的作用，这是我国财政改革上向前迈出的一大步。”北京工商大学社会科学处副教授孙凤仪博士对《中国发展观察》解释说。

由中国发展研究基金会发起，会同财政部财政科学研究所和焦作市人民政府主办的“公共预算与政府绩效管理论坛”于10月13—14日在河南省焦作市召开，与会专家学者及各改革试验地方代表就中国绩效实践探索、参与式预算的实践经验、公民参与与民主政治等方面进行了广泛交流探讨。

一、“参与式预算”的实践

“参与式预算”是较早被引入中国的一种讲究财政绩效预算的模式，它来源于上世纪80年代的巴西，这种执行模式为直接参与式，市民通过直接参加社区会议发表意见，讨论政府政策和市政工程建议，并对要执行的市政工程和项目进行投票，选举监督执行过程。而政府作用在于发布信息、准备技术计划书等文件，协调有关行政机构等。在中国发展基金会的积极推动下，无锡市和哈尔滨市从2006年开始在部分社区进行“参与式预算”改革的试点工作，且在2007年进一步扩大了试点区域，两市共在28个街道（镇）开展了参与式预算的实验，群众从大量的民生需求中投票选出了63个项目，涉及财政金额超过7500万元，部分区县的资金使用达到本级一般预算的1%。中国发展基金会秘书长卢迈认为：“参与式预算”虽然在国外有可参考借鉴的部分，由于我国经济社会背景的不同，我们从街道办事处这个层面开始试行参与式预算，而在实践过程中并没有固定模式，因此，这是一项创新性很强的工作。

在中国发展基金会委托第三方——零点公司所做的“‘参与式预算’改革成效评估研究报告”显示：无锡、哈尔滨两地的“参与式预算”试验已经取得初步成效，一方面，已经探索出一套相对成熟的工作机制，可为将来开展“参与式预算”参考；另一方面，“参与式预算”的制度目标已经初步显现。“中国这几个城市的试点真的发展很快，我几年前过来的时候，没有想象他们能做到这个地步。”美国印第安纳大学公共与环境事务学院教授何达基博士对《中国发展观察》说，“美国

做这项工作做了几十年，绩效预算从上世纪60年代开始推，起码也有50年了。”

在谈到中美在进行这项工作上的差别时，何达基博士说：“中国非常看重领导的作用，愿不愿意做这个事情。美国除了领导的作用以外，民间也需要政府有交代，这可能跟中国国情不一样。”在“参与式预算”试点的两个地方，都得到当地政府的大力支持和肯定，江苏省委常委、无锡市委书记杨卫泽曾公开介绍，无锡市正在探索实施“参与式预算”的“阳光财政”模式，这种模式的核心环节是：对于与群众切身利益密切相关的公共项目，召开居民代表大会，由这些代表投票决定项目的取舍和优先发展的次序。2007年4月24日，时任国务委员、国务院秘书长华建敏考察了无锡河埭街道“参与式预算”试点工程——溪南文化活动中心改造建设情况。哈尔滨则是政府主导，重在项目管理，政府在项目选择上有较强的主导性，大多数情况是政府选定的项目类型，由居民代表选择项目实施区域的先后顺序，居民更多的参与项目后期管理。

零点公司所做的两地试点评估报告认为，“参与式预算”项目在一定程度上改善了政府外部形象，了解这个项目的居民代表更认同政府的“关注百姓生活”、“倾听百姓意见”、“勇于创新”的政府形象，不了解该项目的居民代表在“保守求稳”、“例行公事”、“办事效率低”三方面选择比例较高，86.6%的受访者对“参与式预算”项目的工作模式给出了正面评价。

二、绩效预算透明化、均等化

从1998年起，焦作以会计建账监管和会计委派为突破口，按照建立公共财政基本框架要求推进公共财政制度创新，先后推行了会计委派、部门预算、政府采购、国库集中支付、集中统一收费管理、财政投资项目评审、统一归口管理债务和试编政府债务预算等。近年来，他们提出“建设公共财政体系、实现基本公共服务均等化”的财政改革目标。

党的十七大明确提出：围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。焦作市财政局把“2008年焦作市市级预算书”分为八大类分别装订，分别是：政府公共预算、社会保障预算、政府采购预算、住房公积金预算、政府非税收入预算、国有资本经营预算、政府债务预算、国有土地基金预算。财政部财政学科研究所所长贾康称焦作的财政改革在全国具有标杆作

用，他对《中国发展观察》说：“据我所知，全国地级市目前还没有这种清晰的复式预算框架。目前，我国刚刚有了公共预算之外的国有资本预算，而焦作现在的复式预算里还有八个基础预算，这很值得其他地方学习借鉴。”焦作在政府公共预算、政府采购预算等预算书中，将市委、市人大、市政府、市政协等上级部门的预算情况也公布在书中详细说明，并且在市政务大厅、财政服务大厅等公共场所摆放，供市民查阅政府各部门预算情况，这一做法在全国也很少见到。世界与中国研究所所长李凡对焦作的这一做法表示赞赏，他对《中国发展观察》说：“这个预算包括了党委、政府的开支预算，而且全部详细列出来，这个在温岭都没能做到，全国也只有这一份。”李凡曾参与浙江温岭民主参与预算改革试验，并提出要发挥人大代表的作用，政府在预算过程中必须接受同级人大的全程监督。

焦作市财政局局长申相臣接受《中国发展观察》专访时介绍说，2008年焦作市市级预算书编制时间较长，各项开支基本上都要进行论证、公示等程序，尽量把预算细化。针对这份预算书的作用，他说：“比如我们预测明年有多少钱，我们就安排做多少事，甚至我们还要留一点备用财政资金，这个也公开。”对于政府的公共经费的预算，比如水电费，办公费等，他表示要遵循节俭的预算原

则。中央提出政府部门要节约办公成本，这个在焦作的预算书中也做了相应调整，申相臣表示，焦作的各政府部门在不增加人员的背景下，都会在原来预算的基础上削减一部分政府公共预算经费，这些要做到公开，并把节约下来的钱用到民生建设方面来。

政府各个职能部门可能都站在自己单位职能上考虑，申报了多个关乎自己职能的社会公共项目，就会碰到财政资金不够用的情况，申相臣向《中国发展观察》解释说：“这种情况，我们就会把个各部门申报的社会公共项目统一汇编，呈报市政府审议，再由政府把要建项目放到政府网或财政信息网上公示，由居民投票决定哪些项目最重要最关键，排出先后顺序来，项目可行性再经过专家论证，群众需要、项目可行、财政有保障就去执行。”焦作市委市政府先后出台了《焦作市市级财政预算管理暂行办法》、《关于完善公共财政体系推进和谐焦作建设的意见》，这在很大程度上进一步促进焦作财政预算的改革。我国自建国到1991年一直实行的是单式财政预算体制，从1992年开始国家开始采用复式预算。对我国现行财政预算体制，国家行政学院公共行政教研室主任竹立家教授接受《中国发展观察》采访时说：“‘参与式预算’就是民主预算，在国外很多国家预算编制就是议会来做，而我国是财政部、发改委牵头来做，政府做预算政府来执行，这样缺乏监督。”他建议成立由总理负责的总理预算办公室，把现有的预算体制都归结到这个预算办公室来编制，再由人大审议，政府执行。

从地方街道、社区、县市这个层面开始试点绩效预算，积累经验，再一层层提上来，在这种自下而上的财政改革试验中，各政府机构是主体，他们可以选择是否参加改革，有为实现改革目标制定自己的改革方法的自主权。何达基博士谈到中国进行绩效预算所面临的问题时说：“在中国这个体制下，还存在预算外、体制外、事业单位等问题，绩效预算要有中国特色，在其他国家是没有这个经验的，要靠中国自己摸索解决这个事情。”目前，对于什么是绩效预算仍然无定论，人们普遍认可的是绩效预算是一种结果导向的预算。根据国际经验，平衡公共支出结构、提高公共支出效率的绩效预算模式在完善公共财政制度，实现社会和谐等方面都具有积极意义。

文章来源：中国发展观察 （责任编辑： x1）