

我国公共预算管理体制改革的 价值选择

<http://www.crifs.org.cn> 2009年3月2日 唐华陶 裴君博

自1994年颁布并实行《中华人民共和国预算法》及其《实施条例》以来，我国的公共预算有了长足的进步。但公共预算毕竟是一个舶来品，加上长期以来人们对公共预算存在着认知上的一些误区，导致我国的公共预算先天不足、后天畸形，公共预算体制仍处在预算发展的初级阶段，因此从理论层面上探讨公共预算的一些基本问题仍将是我国当前的研究重点。

一、公共预算的基本内涵

不同学者从不同角度对“公共预算”概念的界定各不相同。彭建把公共预算看成是一个过程管理的工具，他认为，预算主要指“国家编制收支计划，参与社会产品与国民收入分配与再分配的活动，国家通过税收、国债等手段筹集预算收入，再将其在全社会范围内进行再分配”。丛树海认为，公共预算是“有公共实体有计划地获得和使用资源”。美国著名公共预算管理大师阿伦·沃尔达夫斯基认为，公共预算在现实中是一个渐进过程，预算资源的有限性决定了其在很大程度上要受到政治因素的影响，是为了防止对有限资源的浪费、界定政府部门的大小、决定哪一部分的政府行为用公共资源来支持的一个过程。

从以上各种定义我们可以看出，公共预算的核心是如何对财政收支进行安排，其实质在于配置稀缺资源——公共资金总是有限的，从行政管理角度来看，它应该包含以下涵义：

第一，公共预算是一种管理活动。公共预算的收支详细说明了政府即将进行或推行的公共项目，提供公共服务的具体方式、方法，运行过程和结果上花费的运算成本、活动效率等各种情况，通过它可以了解到公共部门执行政策的方法和手段；可以了解到政府根据何目的而对资源进行分配的；可以了解到各自对国家税收及公共支出的管理思维与经营方式等。

第二，公共预算是一种技术性活动。首先，它主要是指公共部门的资金收支计划。公共预算包括预算收入与预算支出两大核心部分，追求的是政府收支平衡，它是对年度政府财政收支的规模和结构进行的预计和测算。由于涉及的是政府财富的再分配问题，因此需要尽可能地细化每一笔资金的来龙去脉。这无疑需要各种技术活动的支撑。其次，公共预算资金必须按照预算法所规定的管理程序进行。公共预算是政府理财的基本环节，是财政部门按法定的程序管理公共资金和财产的活动。它“不仅涉及各政府机构能够得到多少钱，办多少事，而且涉及政府的政策和公共管理方针。而这些钱用于不同的预算项目，又涉及不同人群的利益，也涉及政府如何向委托人——纳税人汇报的问题”。因此，公共预算资金的使用必须按照一定的管理程序进行。

第三，公共预算也是一种政治行为。它在本质上是政治性的，这是因为：（1）公共预算的背后反映的是政府做什么和不做什么的选择。（2）公共预算反映了支出上的优先权。如东部与西部，

教育与国防。(3) 公共预算反映出政府的资金分配流向, 为公民监督提供了一个理性工具。(4) 公共预算反映了利益集团间的权力制衡状况。管理者把重点放在A 身上, 就意味着放弃或部分放弃B, 也就是说A 的成功在某种程度是以牺牲B 为代价的。这其实就是各个利益集团或个人的博弈过程。

二、我国公共预算管理体制改革面临的价值选择

建国50 多年以来, 我国对公共预算管理体制进行了多次改革, 也逐步适应了社会主义市场经济的发展要求, 但随着社会经济和民主政治的不断发展, 由于存在公共预算上的认知误区、国家战略问题上的人为导向偏差等难题, 我国公共预算的改革备受挑战。“制度王国的背后必然存在着观念王国。”来自观念等方面的制约因素, 无疑在深层次上决定着我国公共预算体制改革的活力。因此, 从我国公共预算的价值选择上来探讨我国公共预算改革的走向问题, 具有其特殊的必要性和必然性。那么, 在我国公共预算管理体制改革中究竟面临着哪些价值选择呢?

(一) 在公共预算管理体制改革中面临着战略导向的价值选择

在进行公共预算改革中, 我们首先要明确这样一个问题, 即公共预算管理体制改革究竟要达到什么目标以及该特定目标的实质是什么。公共预算管理体制具有目标导向性这一根本属性, 它决定着公共预算的走向。在我国, 建立公共预算体制主要有以下两个根本性目的: 一是规范公共部门的财政收支, 提高财政资金的使用效率, 促进社会主义市场经济体制的建立和发展。这是它的经济目的; 二是实现公共预算的透明化和参与化, 让广大民众都能参与进来。这是它的政治目的。既定的目标能否实现, 在很大程度上受制于目标导向上的战略选择。可以说, 战略选择上的成功与否, 关乎着改革的成败。

(二) 在公共预算管理体制改革中面临着把握其根本特性——公共性导向的价值选择

公共预算与企业预算的最大区别在于, 公共预算不仅仅追求其财政效率, 还追求其公共利益。企业中的预算, 完全是按照市场调节, 哪里资金回笼快, 哪里回报率高, 企业的预算重点就会自主偏移, 它追求的是资金资源的最优化配置。公共部门的预算, 不仅追求财政效率, 还注重财政民主、注重公共性的实现。公共预算是由政府公共部门编制并执行的, 表面上看似预算资金是属于政府的, 但实际上预算资金是属于国家和人民所有, 公共预算本质上是公民与公共部门之间就政府的活动范围和方向所形成的委托代理关系。在这种情况下, 对公共预算的改革本身就是一个维护公共利益、推动民主政治发展的政治过程。但是, “从某种意义上, 民主同效率是相悖的, 因为民主过程必然消耗公共资源, 发生成本, 甚至可能导致公共经济生产的低效率” [1]。于是, 在我国当前, 就有很多公共部门, 为了财政效率的最优化运作和自身部门利益的最大化, 少通告或不通告其预算的收支情况, 甚至阻挠公众知晓与参与, 妨碍了预算的民主化进程。诚然, 民主化过程是需要成本的, 公共经济活动要实现民主化, 很可能导致效率的低下, 但我们并不能因成本、效率而牺牲民主、牺牲公民利益, 这样只会更削弱公共预算的公共性价值。因此, 在公共预算管理体制的改革过程中, 我们一定要把握住公共性导向这一根本特性的价值选择, 充分体现民主精神, 贯穿民主原则, 实行民主决策。

(三) 在公共预算管理体制改革中面临着把握其主体的复杂性导向的价值选择

作为一种理性经济人，在多元利益主体中占据主体地位的政府部门及其官员也存在着自身利益，也有自利意识与行动。一方面，政府部门及其官员代表的是公共利益，他们在进行公共预算时都要紧紧围绕着公民及社会的利益，追求的是如何做好公共预算以更好地实现和维护好公共利益；另一方面，由于“政治是复杂的交换过程，完全类似于市场”[2]，政府部门及其官员代表也有自己的追求，有自己的利益，所以他们“就像在经济市场上一样在政治市场上追求自己最大的利益——政治利益，而不管这些利益是否符合公共利益”[3]，加上政府往往为代表特殊利益集团的政府决策者所操纵或影响，所以政府部门及其官员在编制和执行预算过程中也会自觉或不自觉地考虑到部门利益或自身需求，将部门利益或私人利益合法化、公共化，从而滋生了各种经济和政治弊端。因此，要发挥公共预算管理体制的效能，就必须在预算过程中认清公共预算主体的复杂性，在进行改革过程中尽可能完善各种监督制度，规范好公共预算主体的行为，将外在因素影响控制在最低限度内。

（四）在公共预算管理体制改革中面临着有效性体系选择问题的价值选择

公共预算管理体制的关键问题，是政府创造什么样的工作平台以及如何防范与处理公共预算，这是涉及到公共预算管理成败的有效性体系选择问题。公共预算管理体制的有效性是其终极属性，决定着公共预算管理投入与产出的效益。公共预算管理是系统管理，实行管理的机制是系统机制，作用于预算的编制、执行及监督的全过程。预算编制的科学化是预算管理是否成功的基本前提，但在我国，由于存在着预算编制时间短、编制方法不科学、多头管理和交叉分配以及预算内容不完整等现象，导致我国公共预算编制的十分不科学，直接影响了预算本身的合法性与有效性。预算的有效执行是预算管理是否成功的关键环节，但在我国，由于预算透明度不高，造成公共部门不知道财政状况，一味追求自身部门的预算最大化而非支出的最小化，导致了预算执行管理弱化、财政资金使用效率不高等问题，严重影响了预算的自身固有功能。预算监督是预算管理的最后一道防线，但由于预算编制较粗，很多资金不能落实到具体项目，客观上给预算监督造成了障碍，加上财政部门对公共部门经费的使用情况缺乏有效跟踪监督和认真考核、部门预算外收支脱离预算监督等问题，使公共预算没有发挥出应有的监督作用，预算监督缺位严重。因此，如果对这些关键性选择问题把握不够，就可能让所有的前期工作都白白浪费，从而阻碍了我国公共预算管理体制改革的进程。

[参考文献]

[1] 文炳勋：《政府预算、行政效率和财政民主——兼论我国公共预算改革》，《财经理论与实践》2006年第5期。

[2] [美]布坎南：《自由、市场和国家——20世纪80年代的政治经济学》，北京经济学院出版社1987年版，第91页。

[3] 张喆、刘贵振：《政府和政治人行为的自私性表述——浅析亚当·斯密“看不见的手”的理论盲点》《全国商情》2005年第9期。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430