

公共预算的本质:政治过程

<http://www.criifs.org.cn> 2009年4月14日 谢庆奎 单继友

摘要：公共预算既有技术属性的一面，亦有政治属性的一面，在本质上，公共预算是利益之权威分配的政治过程。这一政治过程主要具有三层内涵：从流程来看，公共预算构成政府过程与职能实现的首要环节；从内涵来看，公共预算是民主法治的过程；从利益分配来看，公共预算的核心是利益之权威性分配。

关键词 政治过程 公共预算 民主法治 利益之权威性分配

政治过程通常被视为区别于政治制度分析的一种研究方法，是对政治或政府的行为、运转、程序及其与利益团体之间的关系进行的实证性研究。

这种方法发端于本特利和杜鲁门，流行于行为主义政治学兴盛时期。它把政治生活看作一个持续不断的过程，主张把政治过程当作政治分析的核心内容。政治过程分析实际上是一种动态的政治学，它为政治学家描述和解释政治现象提供了一种分析工具。1908年美国政治学家本特利出版了《政治的过程》一书，首次把政治过程当作政治分析的核心。杜鲁门在《政府过程》中进一步发展了这一思想。杜鲁门采用科学的、经验的分析方法代替了哲学的、定性的、规范的分析方法，用政治“实际是什么”的思路代替了政治“应该是什么”的思路，并通过大量的实证资料进行经验性讨论。在社会心理学和人类学的经验性研究基础上，他将美国政治描绘为不同利益集团相互作用和讨价还价的结果^①。阿尔蒙德等人合著的《比较政治学：体系、过程和政策》一书中，更多地给予政治过程研究以方法论地位^②。50年代后，“政治过程”成为政治分析中的重要概念，政治过程是由政治行为者在政治系统的输入与输出过程中的一系列互动行为构成。政治过程赖以运行的动力是权力，权力是实现团体和个人各种重大利益的最有效手段。从某种意义上，政治过程就是为权力而进行的斗争。权力斗争的各种形式，如立法、司法、行政、决策、暴力、命令、操纵、协商、鼓动、游说等政治活动，是政治过程的重要内容。

公共预算既有技术属性的一面，亦有政治属性的一面。公共预算的核心是利益之权威分配的政治过程。公共预算的特征主要有政治性、民主性、公共性、法治性。政治性主要表现为：公共预算由权力机关审批和制定，权力机关对预算行使控制职能。民主性主要表现在：公共预算活动以民主方式开展，国家权力机关能够通过民主表决控制公共预算。公共性主要体现为：公共预算是为了实现广大人民的社会福利，公共服务应成为公共预算的主要导向。法治性主要体现为：公共预算活动应纳入法治化轨道“，有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，实现依法理财。公共预算的灵魂在于依法监督与控制行政权，立法机构通过民主方式将社会成员对公共财政活动的集体意愿上升为法律，使社会

成员的意志得以约束、规范、监督政府公共财政活动,确保政府公共财政活动符合社会成员的根本利益。

现代公共预算^①近两百年来在西方国家的探索实践中逐渐形成,主要有五种模式。

(1) 分项排列预算(line - item budgeting) 是美国最早出现的具有现代管理意义的预算管理方式。内战结束后,面对日益扩大的政府职能和公共事务,政府与议会无法再将预算当作反映资金流向的“一般性陈述”,而是注重将预算视作一种资金管理手段,将资金管理与项目联系起来,以保证支出优先顺序,确定能得到足够的资金支持。这种管理模式以预算支出的若干特定目标为核心,采用分项排列的方法依次列出特定目标的预算资金,由拨款机构加以拨付。

(2) 上个世纪60年代前后,有国家提出并采用规划-计划-预算模式(PPB)。它以计划为中心,利用成本-收益分析方法,把目标规划、计划制订与预算编制融为一体,成为一种旨在增进政府预算执行效果的“方案导向型”预算管理方式。规划-计划-预算模式强调预算与政府的五年或长期计划联系,客观上强化了行政首长的预算权。

(3) 上个世纪70年代初,美国各级政府开始将原属于私人部门的目标管理方法引入公共部门,并发展成为一种新的预算管理方式。目标管理预算模式注重预算项目执行的效率,为行政权力更好地控制预算做了一种策略尝试。

(4) 1975年,美国行政管理与预算局要求所有机构必须提交机构目标及其财政年度预算。零基预算一反公共预算上的“渐进主义”传统,不按上年度的“渐进增量”来考虑预算,而是对每个部门的工作任务及工作量重新进行全面审核,然后再确定各部门的支出预算。

(5) 从上个世纪80年代起,绩效预算模式形成,这是一种以绩效为导向的预算管理方式,绩效预算既考核公共资金使用的最终效果,又考核为取得预期效果所开展的工作活动,从而把预算支出和结果有机联系在一起。绩效预算有三个特点:一是绩效评估的精确化;二是考核目标管理者成为绩效责任人;三是把预算当作改善业绩的手段。绩效预算模式作为当代西方国家“再造政府”运动的重要配套措施,不断得以推广。

公共预算构成政治过程的首要环节,是政府职能实现的前提,这是因为任何政府公共职能的实现都离不开公共财政与公共预算的物质支持。公共财政和公共预算与政府职能紧密联系,政府职能决定公共财政与公共预算的实施范畴,而公共财政和公共预算构成政府履行“管理-服务”职能的物质基础,构成政府职能流程的首要环节。公共财政问题是经济问题,更是政治问题。作为国家财政核心的公共预算是政府为实现政治经济社会发展目标,而筹集、分配与监督预算资金的管理活动。公共预算贯穿于政府活动的方方面面,随着社会主义市场经济发展与社会公共需求不断上升,政府公共职能日益受到重视。公共财政与公共预算依托于服务型政府的职能定位,由此构成了政府管理的首要环节,“从公共政策角度看,公共预算和支出实际上是一种政府制定与实施公共政策的过程;从组织管理绩效的角度看,公共财政则是控制成本、衡量绩效的主要依据;从公共利益角度看,公共财政就是促使社会财富的分配趋于合理,实现社会公平的重要途径;从公共事务管理角度看,公共财政既是公共问题解决的前提,又是公共事务管理的结果”^②。

公共预算既然是政治过程的首要环节,那么如何实现公共预算效益最大化?我们以美国政府的预算程序为例,美国联邦政府预算程序经过四个阶段,即:(1) 预算编制阶段;(2) 预算审批阶段;(3)

预算执行阶段；(4) 预算审计阶段。由此可见，公共预算是国家行政机构、国家立法机构、国家检察机关相互作用、相互监督的政治过程。由于世界各国政治体制存在差异，公共预算政治过程的内涵必然存在差别，但在如何提高公共预算的效益方面，美国公共预算体制对我国预算体制改革有所启示。近年来，越来越多的国家开始推行新绩效预算管理，以提升政府治理水平。我国从2000年起推行部门预算改革，但高效的预算管理制度始终没能很好地建立。随着财政支出规模的迅速扩大，如何加强预算管理，提高支出效率，建立适应市场经济要求的公共预算体系？新绩效预算管理模式的中央财政管理部门重视，并进行了一些零星的绩效预算管理实验，如广东的绩效预算改革、江苏的公民参与预算试点等。目前我国公共预算管理存在着重收入轻支出、重编制轻管理、重决算轻预算、重短期轻长期、重预算内轻预算外、重控制轻绩效等问题，与法治化公共预算体系的内在要求相比，仍存在一定差距，改革势在必行。

二

公共预算与民主、法治密不可分。现代国家的公共财政、公共预算一定是民主和法治的过程。“由经济学家主导的公共预算研究一般将公共预算看成一个纯粹的技术过程，而忽视了公共预算在本质上是一个政治过程，从而不能认识中国公共预算的本质”^③。中外公共预算制度发展的历史表明：公共财政和公共预算与民主法治相互依托，“公共性”实现离不开“民主性”，民主性一是体现为资源配置过程的民主性，二是体现为资源配置领域的公共服务性。从比较视野来看，西方国家把公共财政与公共预算视为议会监督行政机关的重要手段。在西方议会民主国家，预算草案必须得到议会的通过才能执行。公共预算背后体现着委托代理关系，委托人和代理人共同认可契约来确定各自的权利和责任。预算是由政府部门编制并执行，但预算资金属于国家和人民所有，政府是在代理全社会公众理财。政府预算背后体现着国民与政府之间就政府的活动范畴与方式所形成的委托代理关系，政府承担着一种公共受托责任，向社会提供制度、秩序、物品和劳务等公共产品，因此，政府预算必须对社会公众负责，接受社会民主监督。可见，公共财政与公共预算体制既为政府职能履行提供了物质基础，也构成政府行为的民主约束和法治规范。政府行为是否超越了公共财政和公共预算的范围，成为监督和控制政府行为合法性的重要依据。

我们看到，尽管公共预算是公共性的内在要求，但现行财政与预算机制距离民主化、法治化、公共服务导向的体制仍存在较大差距。当前中国政府管理中面临的诸多难题，诸如权力腐败，公款消费等，皆与公共财政和公共预算体制不完善存在着联系，因此，建立法治化的公共财政体制，不仅是财政管理的重要内容，也是政府体制建设的核心命题。

随着市场经济发展与社会结构变迁，为适应社会经济基础的内在需求，一些地方政府率先展开了公共财政与公共预算的制度创新，典型案例有浙江省温岭市的创新。该市通过“民主恳谈会”的形式，将公众意见与政府决策对接，将“民主恳谈”制度引入政府预算编制。通过这种方式，政府治理的过程变成了一个多方参与的民主的过程。

由此可见，公共财政与公共预算本质上是由政府组织、民众广泛参与的公共选择过程，公共选择意味着在公共财政与公共预算的制定与运行过程中，存在有效的决策参与和决策监督机制。政府财政政策制定与执行应具有公开性，公民能够充分了解有关信息，通过民主程序，使公民意愿得到表达与整合。公共预算涉及老百姓的切身利益，政府作为人民权力的受托者和委托权力的执行者，应按照公共利益进行财政活动，切实保障实现广大人民群众的根本利益。从政府预算发展过程来看，预算制度、预算管理模式的每一次进步都极大地促进了政府管理民主化程度的提高，完善并促进了现代民主制度

发展“，公共预算不仅仅是技术性的，它在本质上是政治性的”①。

公共预算核心是权力主导的利益之政治分配，因而本质属性不是技术属性，而是政治属性。公共预算制度运行过程，本质上是社会结构变迁中不同政治利益主体围绕着权力，通过策略博弈进行公共选择的过程。各政治主体皆希望实现利益最大化的政策方案，但政府所能拥有的财政资源通常有限，不可能满足所有的政治要求。在财政资源稀缺的条件下，财政预算过程中的利益冲突进而转化为政治冲突，“预算过程充满了公共政策方面的权力斗争。预算的制定过程是政治权力发挥作用的过程，而不是以预算代替政治权力的过程”②。

在世界各国政治制度变迁过程中，财政成为政治冲突与博弈的核心，这表明财政、权力、政治三者的不可分割性。预算过程中资源配置实际上反映了政治权力的分配，“在政治和政策过程中，无论政治家的目标是什么，预算过程都是一种政治工具。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”③。当然，如果预算制度的理性化程度很高，那么，预算过程就可以对政治行为构成一些制约。由于这种制约，在很多情况下，并不是所有的政治利益都可以在预算过程中如愿以偿。

公共财政与公共预算过程是政府流程的首要环节，背后则体现着利益之权威性分配。任何改革都涉及利益之争，财政预算改革更是直接牵涉经济利益，其变动都会引起财政资源的重新分配与流动，不可避免地要重新调整既有的利益分配和权力分配格局。公共预算的形成与发展，取决于特定历史时期政治体制结构中，诸多政治利益主体的均衡利益需求，并反过来推进政府管理体制的发展与完善。

文章来源：天津社会科学

（责任编辑： x1）