

## 我国政府预算监督制衡机制的模式选择

<http://www.criifs.org.cn> 2009年8月4日 张海涛

[摘要] 我国的政府预算改革从最初的技术引入过程逐渐过渡到制度完善阶段，这是一个必然的路径选择。由于我国的特殊国情，预算监督制衡机制的模式选择并无先例可循，因此，需要关注改革实践进行案例研究。文章首先对相关理论研究进行梳理，然后通过一个实际案例的剖析，阐述现有体制环境下多层次预算监督制衡机制的框架与具体内涵，认为在一级政府内部应建立完善包括人大、政府决策层、政府部门之间、财政部门内部以及体制外等五个层次的预算权力制衡体系。

[关键词] 政府预算;监督制衡;机制;模式选择

### 一、引言

政府预算在财政管理体系中处于核心地位，预算改革的推行和不断深化成为我国财政管理体制改革的焦点问题。自20世纪90年代末开始，我国自下而上地进行了一系列重大的预算管理制度变革，目前已初步建立起包括部门预算、国库集中收付和政府采购等在内的公共财政体系的基本框架。较之以往，本轮财政改革的重要性不言而喻，在一定程度上规范了政府收支行为，使得财政资金的管理更加公开、透明、科学。但不可否认的是，目前政府预算管理中仍面临着诸多问题，近年来审计部门公布的审计结果印证了这一点。

回顾我国公共财政的改革过程，主要是由政府部门主导的，侧重于预算编制方法等技术的引入方面，在制度层面特别是预算监督制衡机制的建立上仍属薄弱环节，缺乏对公共财政资源决策和配置权力的有效制衡和监督。根据我国的具体国情，现阶段强调监督制衡机制的古典预算原则似乎比强调预算部门自由裁量权的现代预算原则更适合。在预算改革总体构架的取舍上，重新构建预算管理利益相关主体的共治理结构，或许比在操作与规则层面引进某些先进管理手段更为迫切。如近两年推行的绩效预算改革，在开始阶段的技术操作层面推行得还算顺利，但由于监督机制的缺乏，导致其在随后的评价结果的落实上遇到了很大的障碍，影响了实质作用的发挥。因此，在公共财政改革的大幕开启后，下一步，预算改革的重点应及时转到制度建设上来，通过完善预算监督制衡机制，提高各相关主体的参与度，推进预算民主化进程。

党的十七大提出：“深化预算制度改革，强化预算管理和监督”，“完善制约和监督机制，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。确保权力正确行使，必须让权力在阳光下运行。要坚持用制度管权、管事、管人，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”。这为我们完善预算监督制衡机制提供了指导思想。国外（主要指西方发达国家）在预算监督制衡的理论和实践方面都比较成熟，国内还主要限于理论方面的探讨，实践中正处于由传统的、非规范的预算监督机制向规范的做法过渡的阶段。本文将对相关理论研究进行系统的梳理，同

时,通过调查研究,了解实际工作部门的经验做法,从整体架构和具体内涵方面探讨加强预算监督制衡机制的模式选择,以寻求在现有制度环境下预算监督制衡理论与实践的最佳结合点。

## 二、研究述评

国内外在加强预算监督和控制方面的研究成果比较丰富,国外学者如马克斯·韦伯、威尔达沃夫斯基(Wildavsky)等均对议会控制和监督政府预算作过充分探讨。西方国家预算监督机制以立法型预算监督为主,崇尚和奉行预算权力之间的合理配置和相互制衡(王宗文,2005)。由于体制上的较大差异,其对于我国政府预算监督模式选择的借鉴意义相对有限,本文着重关注国内学者的相关研究。国内关于预算监督制衡机制的研究主要从两个方面展开。

一方面,借鉴国外经验,着重于理论探讨和制度设计。针对预算管理法治化的目标,一些学者强调重申古典预算原则的宗旨,突出立法监督机构的作用,加快构建完整统一的公共预算体系,推进政府预算管理立法的修订与完善,提升立法监督机构的预算管理法治化水平(高培勇、马蔡琛,2004)。有的学者认为,在当前经济体制转型阶段,政府预算各利益相关主体的互动影响结构仍处于不断调整的动态过程之中,在确定预算管理原则的基本取向时,不应盲目追求现代预算原则所倡导的行政部门自主权;而重申古典预算原则的宗旨,突出立法监督机构对预算过程的控制,似乎更能体现构建中国政府预算管理利益相关方共同治理结构的基本方向(马蔡琛,2004)。进一步地,有学者阐释了预算监督参与主体已经不仅仅局限于立法机构和执行机构这两者,而是逐步扩大到了包括纳税人在内的社会公众、社会中介组织、新闻媒体乃至利益集团等。健全、完整的预算监督体系是由多层次、多环节、宽领域、全方位的要素构成的,它们共同构成了公共预算监督机制的组成部分(孙开,2007)。

另一方面,一些学者积极关注我国预算改革的实践过程,通过详细考察实际部门操作案例给出了相应建议。通过运用交易费用经济学研究中国省级预算中非正式制度出现的原因及其主要形式,有的学者认为,要改进中国公共预算中的资源配置效率,不仅要改革预算制度,还需要对政策和行政体制的某些方面进行改革。部门预算改革有助于人大进行预算监督,促进预算民主,将建立起一种“控制取向”的预算体系。(1)在政府内部建立行政控制,即将财政部门转变成真正意义的“核心预算机构”,由它来集中管理资源配置权并对每个部门的支出行为施加“外部控制”。(2)由人大对政府施加外部的政治控制(马骏、侯一麟,2004)。一些学者根据在中国六个省和四个省会城市或计划单列市的调查发现,非正式制度在预算决策中具有举足轻重的作用,正式制度虽已重构但是仍未确立其权威地位。最为关键的是,预算参与者之间的权力与责任关系需要进一步理顺并合理化,必须设计一个合理的权力与责任结构,明确各个预算参与者的角色以及相互之间的关系(马骏、牛美丽,2007)。而有的学者的研究则介入了更为敏感的领域——地方党政首长如何影响预算过程和预算改革?通过对三个省会城市的调查发现,预算改革后预算权力结构并未呈现明显的零碎化,地方党政首长是地方预算过程中实际的财政资源申请的审批者或最终资源配置者,对省会城市预算过程中具有最高控制权的党政首长而言,作为结果的控制并不完全等同于作为权力的控制,它由中国特殊的预算环境,尤其是预算的政治环境所决定(於莉,2007)。有的学者则注意到了公共预算体系中的财政部门因权力加大出现的滥用权力行为,提出制衡财政权力以防财政部门权力的失衡(唐国清,2007)。

国内学者不论在理论还是在实际操作层次上都对预算监督制衡问题进行了充分地探讨,强调了以突出人大监督在预算监督体系中的主体地位为主,构建多方共同参与的预算管理格局。特别是一

些学者所进行的案例研究，触及到了预算改革深层次的矛盾和问题，有助于我们更清晰地了解现状。但在预算监督制衡机制的框架设计和具体内涵上，未能展开进一步的阐释，需要我们去关注改革的实践过程。

### 三、一个案例研究

作为幅员辽阔的发展中国家，我国正处于社会经济的转型期，改革具有自身的特点，即“自上而下与自上而下的改革相结合”。由于地方面临的利益冲突较小，相应地，推进改革的阻力也不大。出于政绩等的考量，地方党政首长也具有推动改革的积极性，希望能够取得一定的创新成果。地方政府的创新行为加快了整体改革的步伐，公共财政领域的改革同样如此。本文选取我国地方预算改革的一个前沿地区——河南省的一个城市进行实地考察调研。该市近年来在推进公共财政改革方面的力度较大，效果良好。同时，该市也是人大预算监督和政府行政监督实施较好的地市，在我国预算改革领域具有一定代表性。

河南省进行预算改革试点的这个城市的公共财政改革始于1999年，大致经历了两个阶段。1999年至2001年期间，该市以推行会计委派制为突破口，实施了包括部门预算、政府采购、国库集中支付、保护性收费和财政监督等六项改革在内的财政综合改革，开创了我国公共财政改革领域的新模式。经过几年的平稳运行，2007年该市又以建立财政预算编制、执行、监督和评价分离操作的权力制衡新机制为标志开始了新一轮的财政改革创新，其主要做法是：一是出台《市级预算管理暂行办法》、《财政项目公示管理办法》等13项文件、制度和管理办法，为改革的开展提供制度、技术上的保障；二是在原有预算、国库业务部门的基础上成立预算编制局和预算执行局（均为副处级），将分散于各业务科室的预算编制职能和相关人员集中于预算编制局，建立了由预算编制局、预算执行局和原有的预算监督局、绩效评价中心构成的“四权分离”的预算监督制衡机制，同时，对现有财政内部机构、职能、人员进行重组整合，实行“大办制”工作模式；三是试行编制社会保障预算、政府债务预算和国有资本经营预算等七项预算，初步建立起规范的复式预算管理制度；四是实行公开透明理财和科学民主决策，通过财政预算部门申报、项目公示、网民投票、专家论证、社会听证、人大公开审查、绩效评价和审计公报等一系列社会公众参与式预算编制程序，让公众参与到预算编制的过程中来，从而享受到更多的当家理财的政治民主权利。

河南省进行试点的城市公共财政改革之所以能够顺利推进，是和它所处的大环境分不开的。该市在全国范围内较早地开展了行政管理体制改革和服务型政府建设工作，建立了行政服务中心和外来投资服务中心，规范了各项行政审批程序和项目，实行“一站式”服务；该市人大常委会依据国家有关法律法规和《预算监督办法》，全面介入财政预算监督工作，财政部门也积极、主动给予配合。这其中既包括一年两次的对财政决算、预算编制和执行的审查，也包括对预算超收安排的批准。人大财经委员会通过与财政部门联网，能够对预算执行情况实时监督。同时，注重发挥审计部门的作用，针对审计发现的问题督促政府部门认真整改；该市对于重大项目、财政资金分配和土地等实行市领导集体研究决策的制度，任何人无法单独拍板决定；为加强预算单位财务管理，该市纪检委和监察局还推行了“联签会审”制度，单位的随意支出受到了有力约束。

### 四、多层次政府预算监督制衡机制的框架安排与具体内涵

预算资金分配和管理往往是利益矛盾较为集中的领域，如果没有完善的权力制约监督机制，只是依靠个人自觉性，将导致很多问题的产生。考虑到“一级政府，一级财政”规定下的惯例，上级

政府对下级政府预算只是要求备案而非全面监督。因此，在一级政府内部建立完善横向的多层次的预算监督制衡机制就显得十分必要。通过文献整理和实际的案例分析，这里对多层次政府预算监督制衡机制的整体架构和具体内涵界定如下。

**第一层次：人大对政府预算的监督。**人大作为我国法定的最高权力机关，它对政府预算的监督职责是宪法和法律所赋予的。尽管目前还存在一些问题，但是我们仍然应该坚持突出人大在预算监督和审查上的法定最高权力，不断明确和具体人大的预算权力，使得政府及其所属各部门的预算行为得到规范和制约，这需要监督者与被监督者双方的共同积极努力。当然，制度上的完善是必不可少的，《监督法》的出台应被视为一个良好的举措。

**第二层次：政府决策层内部的制衡。**

主要是指党政首长之间对于预算权力的分配，这在目前的政府预算监督制衡机制安排上发挥着决定性的作用。应该说，随着我国预算改革的推行，预算权力呈现集中的趋势，主管财经领导的“一支笔”取代了党政首长所拥有的非正式的影响资金分配的预算权力安排。这避免了决策层面的预算权力碎片化，有利于提高政府预算的约束性。此时，决策层内部的制衡应体现在明确的制度安排上，通过明确规定重大项目、财政资金分配等采取集体决策的程序，从而在领导层内部形成一种正式的影响资金分配的预算权力安排。

**第三层次：政府部门之间的制约。**

我国公共财政改革的目的之一就是规范财政资金分配，杜绝“多头财政”现象，加大财政部门的资金分配权，这个目的现在看来基本上已经达到。然而，在财政部门权力加大的同时，一些矛盾和问题也随之而来。因此，寻求对财政部门的权力制衡应是预算改革的题中之义，主要表现在两个方面：一是财政部门与其他政府部门如发改委、农业、科技等部门的事权和职责的合理划分，财政部门既不能“缺位”也不能“越位”；二是纪检监察、审计部门对于财政部门的监督，前者力度更大一些，后者的专业性更强一些。

**第四层次：财政部门内部的制衡。**

不论是传统的预算主管部门和其他业务部门之间的分工合作，还是改革后建立的预算编制、执行、监督等分离操作的预算监督制衡机制，在财政部门内部这一层次上，预算监督制衡的效果肯定要稍逊于其他层次，预算工作效率的提高可能处于更加明显的位置。当然，这并非说财政部门内部各业务环节之间的制衡可有可无。相反地，较之于其他层次，这个层次上预算资金的自由裁量权运作空间更大，监督应更全面、细致、及时，要绝对防止“一个人说了算”的现象。这需要对预算编制、执行、监督以及绩效评价等业务部门的职责进行明确分工，业务程序规定清楚，部门领导带头执行，特别是在涉及预算有关事项上形成集体讨论决定的合理制度。

**第五层次：体制外的监督。**

毫无疑问，一个完整的政府预算监督体系必须要纳入社会舆论和新闻媒体的监督。尤其在我国现有国情之下，实际监督效果十分明显，并且对于提高公民的民主参与意识和素质至关重要，其意义毋庸置疑。当然，由于财政业务自身所具有的一定的专业性和社会舆论、新闻媒体的偏好所在，体制外对政府预算监督的范围和程度更多地取决于财政部门的努力程度以及上级的容许界限。相信

随着听证制度、《政府信息公开条例》等一系列制度规定的执行以及“阳光财政”的建设，这一状况会逐步得到改善。

## 五、结语

在预算改革的路径依赖上，与西方国家正好相反，我们是先从引进技术操作方法开始然后逐步向制度完善演变的过程，难度是显而易见的。一方面，我们必须继续引入和实行各种先进的预算管理理念和方法，如绩效预算、中期预算等，这是预算改革的基础。当进行到一定阶段时，制度建设的努力就必须伴随进行，甚至应处于更加重要的位置，这关乎改革的成败。在预算改革的目标选择上，公共预算本身正是在不断地强化预算监督和约束的历史背景中产生和发展起来的，公共预算的形成与议会制度的发展有着密不可分的路径依赖关系，表明立法机构在公共预算监督的发展进程中扮演着不可替代的角色。公共预算的监督制度实际上也是国家政治制度的一个有机组成部分，预算是反映政府公开性和民主化的重要手段。从这个意义上讲，公共财政改革特别是预算改革理应成为发展有中国特色社会主义民主政治的一个努力方向。

## [参考文献]

- [1]高培勇,马蔡琛.中国政府预算的法治化进程:成就、问题与政策选择[J].财政研究,2004,(10):11-14.
- [2]马蔡琛.中国政府预算管理的环境特点及其改革取向[J].现代财经,2004,(9):10.
- [3]马骏,侯一麟.中国省级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架[J].经济研究,2004,(10):10-25.
- [4]马骏,牛美丽.重构中国公共预算体制:权力与关系—基于地方预算的调研[J].中国发展观察,2007,(2):15.
- [5]孙开.公共预算监督机制问题研究[J].财政研究,2007,(10):51.
- [6]唐国清.公共预算体系中财政部门的权力制衡[J].山西财税专科学校学报,2007,(5):12.
- [7]王宗文.权力制约与监督研究[M].沈阳:辽宁人民出版社,2005.
- [8]於莉.省会城市预算过程中党政首长的作用与影响—基于三个省会城市的研究[J].公共管理学报,2007,(1):56-61.

