



首 页

基地信息

科学研究

人才培养

咨询服务

中心刊物

学术资源

学术交流

机制创新

在线论坛

部门链接

- 中国高校人文社会科学文献中心
- 中国高校人文社会科学信息网
- 北京大学邓小平理论研究
- 山东大学当代社会主义研究所
- 华中师范大学中国农村问题研究中心
- 北京大学政治发展与政府管理研究所
- 中山大学图书馆
- CNKI全文数据库
- CSSCI
- 中山大学社科处
- Governance and Public Sector Reform
- 国际公共管理网络
- 公共行政的研究和信息资源
- 美国公共行政学会
- 学术批评网

您现在的位置：行政管理研究中心 >> 新闻详细信息

中国公共预算改革的目标选择：近期目标与远期目标

【字体： [小](#) [大](#) [简](#) [繁](#)】点击次数: 839次

马 骏

本文运用凯顿的预算模式理论研究了公共预算改革的目标选择。本文的主要结论是，中国现阶段仍然应该以建立一种“控制取向”的现代公共预算体制为目标，中国预算改革的当务之急是将政治控制与行政控制纳入预算过程。最后，虽然新绩效预算是一种非常理想的预算模式，但是，中国目前并不具备实行的条件。即使对于实行新绩效预算来说，先实行一种“控制取向”的预算体制也是有帮助的。这个控制阶段有助于形成实行新绩效预算必需的基础条件。

关键词 预算改革 目标选择 政治控制 行政控制

1999年，中国启动了预算改革，将财政改革的重点从收入转移到支出管理，重构预算编制与执行过程。从长远来看，如果这一改革成功，它将对政治与政府管理带来意义深远的影响。但是，由于改革触及了既有的利益和权力分配格局，尤其是逐渐将权力集中到财政部门，限制了各个部门使用资金的自由，因此，支出部门都在不同程度上对目前的预算改革有一些意见，都在抱怨财政部门在集权。同时，一些改革者和学者希望进一步推进中国预算改革。最近，无论是理论界还是实践部门都对绩效预算越来越感兴趣。有些地方已经在筹划绩效预算。但是，另一些人则认为目前中国并不具备推行绩效预算的条件。这些意见和争议实际上提出了一个非常重要的问题：对于中国目前正在进行的预算改革来说，它的近期目标是什么？远期目标又是什么？运用凯顿的预算模式理论并结合笔者最近两年在地方预算方面的调研，本文准备对这个问题进行回答。

一、预算时代的划分：一个理解的框架

一个国家的预算改革应该如何确定改革的重点首先要考虑自己所处的预算发展阶段。在不同的发展阶段，预算体系最迫切需要解决的问题是不同的。对于中国预算改革来说也是如此。本文运用著名公共预算专家凯顿(Caiden, 1978)的预算模式理论来分析中国公共预算改革的目标选择。凯顿运用三个变量将预算史划分为前预算时代、预算时代和超预算时代：(1) 收入汲取，即一个预算体制从社会中汲取资源的能力；(2) 公共责任，即一个预算体制对社会公众是否承担一种政治责任；(3) 行政控制，即在政府内部是否有严格的财政控制。凯顿、表-1概括了这三种预算模式的基本特征。

表-1 预算模式

	收入汲取	公共责任	行政控制
前预算时代	高	低	低
预算时代	高	高	高
超预算时代	高	高	低

“前预算时代”主要是指专制君主制时期(介于中世纪后期和19世纪初以前)。尽管这一时期的预算模式相对成功地汲取了大量的收入，其付出的代价则是非常低的公共责任和行政控制。“前预算时代”的政府之所以采取该种预算模式主要是因为：(1) 政治上的原因。这一时期的政治体制都是前民主政体，君主制政府的收支活动是不受社会制约的，它的预算也不用对公众承担公共责任。(2) 经济和技术发展水平。19世纪以前的经济和技术发展水平比较低，在预算管理实行严格的行政控制的交易费用是非常高的。例如，在金融信贷体系、交通和通讯体系落后的情况下实行集中的预算控制将面临高昂的信息成本和协调成本。

在19世纪以来，随着西方国家纷纷建立现代公共预算体制，政府预算进入“预算时代”。现代公共预算体制是一种“控制取向”的预算模式。它是设计出来解决“前预算时代”的政府预算存在的问题，将政治上的公共责任和有效的行政控制引入政府预算。19世纪形成的各种经典预算原则最鲜明地反映了现代公共预算体制的“控制取向”。年度性原则意味着政府每年都要到议会去争取政治支持，从而为议会控制政府预算创造了条件。在政府内部，年度性原则意味着各个机构每年都必须接受预算机构的审查，从而加强了政府内部的预算控制。但是，仅仅年度性原则并不能保证议会能够有效地控制政府预算，也不能保证预算机构能够有效地控制各个机构的预算。如果政府或各个机构拥有独立的不受议会或财政部门监督的预算外资金，那么，议会对政府的预算控制和财政部门对各个政府机构的预算控制就会形同虚设。所以，全面性原则要求所有的政府收支都必须放进预算内，受预算过程约束。同样地，一致性原则也是以预算控制为目的的。因为，如果预算体系内有某些收入或支出是按某种不同于其它收入和支出的方式来处理的，那么，即使它们已经被放进预算内，对它们的预算控制也会弱化。最后，严格性原则要求预算一经同意必须严格执行。它的主要目的是增加预算承诺的可靠性，约束政府或支出机构的机会主义行为(马骏，2003)。在现代公共预算体制中，严格性原则通常是通过在政府内部建立“外部控制”体制来实施的，即在预算执行中由财政部门从外部对各个支出部门的支出决策进行事前审计(希克，2000，第114页)。

推动欧洲国家在19世纪建立现代公共预算体制的主要原因有：（1）政治民主化。在19世纪，欧洲国家纷纷过渡到民主政治，并发展出了“议会至上”原则，议会逐渐发展成为一个通过对政府预算进行政治控制来促使政府履行公共责任的机构。政府的收入政策必须获得议会的同意；政府的支出必须提交议会审批，没有议会的同意，政府就不能进行开支。（2）19世纪的工业革命和经济发展所带来的金融和技术上的进步也大大地降低了实行一种严格控制的预算体制必须支付的交易费用。不过，19世纪形成的经典预算原则在20世纪70年代逐渐受到挑战，19世纪所强调的行政控制逐渐弱化，出现了一些预算过程难以控制的支出，例如各种赋权型预算和预算外财政。在这种情况下，各国预算开始出现一些新的特征：“预算的非弹性”、“预算的不可预测性”、“预算的零碎化”、“预算的私有化”。凯顿将这一时期概括为“超预算时代”（Caiden, 1978, 1988）。

二、改革前的中国预算体制：“前预算时代”

从1949年建国到1978年经济改革是中央计划占统治地位的时期。在这一时期，资源配置是由中央计划决定的，预算只不过是计划的反映，计划委员会才是真正的“核心预算机构”。而且，预算格式主要是一种功能预算，即将支出按照它们在经济建设中所起的功能进行组织，同时将收入按照经济性质分类。1978年启动的市场导向的经济改革逐渐瓦解了计划体制在资源配置方面的支配性地位。从1978年到1999年预算改革的这一时期，虽然传统的以计划为主导的财政资金配置体制已经开始衰落，但是，由于这一时期财政改革的重点是在财政收入方面，中国未能建立一个有效的预算体制来填补计划体制衰落留下的预算管理真空。所以，原来由计划委员会集中的资金分配权逐渐碎片化：（1）除了财政部门之外，其他的一些“准预算机构”也拥有资金分配权，例如计划部门（基建支出）、科技部门（科技三项）、经贸委员会（国企技术改造资金）等。在存在多个预算机构的情况下，财政部门作为核心预算机构的地位就非常不明确，而且也没有任何一个机构能够有效地进行财政控制。（2）80年代，为了解决资金困难，中国允许各个支出部门自己筹集部分经费，导致预算外财政膨胀。其结果是，各个支出部门也拥有了自主支配的资金，也在实质上变成了一个准预算机构。所以，虽然这一时期的预算格式继续沿用计划时期的功能预算，预算已经不再是一个有效的财政约束工具，不能反映政府活动的全貌（马骏、候一麟，2004）。

在预算执行中，这一时期继续沿用计划体制时期形成的分散型财政管理体制。该模式的主要特征有：（1）现金余额分散，即没有一个单一帐户，各个部门都在商业银行开设帐户，现金余额被分散在这些帐户。（2）付款分散，即各个部门直接通过自己在商业银行的帐户向商品和服务的供给者支付款项。因此，政府采购也是分散的。（3）财政交易监管和会计控制分散。中国传统的政府会计包括相互分割的三套体系：行政单位会计、事业单位会计和代表政府整体的总预算会计，他们分别对不同类别的财政交易进行不同的会计处理。在这种模式下，财政资金一旦通过拨款的形式离开财政部门，财政部门就无法获得发生在行政和事业单位内部的财政交易的信息，不能对发生在支出周期各个阶段的财政交易进行会计记录和集中监管。由于控制的弱化，过渡时期中国预算就存在着非常严重的财政腐败、违规、低效率、浪费等机会主义行为（王雍君，2003）。

最后，在这一时期，虽然1982年《宪法》和1994年《预算法》都明确规定了人民代表大会（以后简称人大）监督和审批政府预算的权力，但是，由于没有在预算体制方面进行改革，人大的预算监督职能就很难有效发挥。例如，在这一时期，虽然传统的计划主导的财政资金配置机制已经瓦解，但是，政府预算仍然按照计划体制时期的模式进行编制：将预算收入按照经济性质、预算支出按照支出功能分类，分别测算，最后汇总成为政府的总预算。这是一种非常粗线条的预算格式。同时，预算改革以来出现的数量庞大的预算外收支都无法在政府预算中反映出来。这种粗放的预算编制方式所提供的预算信息是非常简单的，它使得人大很难对政府预算进行监督和审查。可见，在很大程度上来说，这一时期中国政府的预算编制和预算执行都具有凯顿所说的“前预算时代”的特征：既在政府内部缺乏行政控制，又缺乏外部的政治控制。

三、1999年以来的预算改革：走向控制取向的“预算时代”

在预算分配权“碎片化”的情况下，就不能建立起真正的核心预算机构来进行财政控制和统筹安排资金，从而就不能改进财政资源的配置效率，不能有效地控制支出。同时，分散化的财政管理意味着在预算执行中很难进行有效的财政控制，制约各种财政机会主义，也不能有效率地组织和管理财政交易。最后，由于预算制度落后，人大不能真正行使宪法和预算法赋予的预算审查与监督职能，不能从外部对政府预算进行政治控制，促使政府预算履行公共责任。因此，中国预算改革的当务之急就是建立一种“控制取向”的现代公共预算体制，将政治控制和行政控制纳入预算过程。

表-2 中国预算改革的重点

	部门预 算改革	国库制 度改革	政府采 购改革	人大预 算监督
配置效率（行政控制）	++			
管理效率（行政控制）		++	++	
公共责任（政治控制）	+			+

注释：+ 预算改革有所涉及但仍不是重点，++ 预算改革最为关注

从根本上看，1999年的预算改革就是要建立一种控制取向的预算体制。这一改革主要包括部门预算改革、国库集中收付体制改革和政府采购。这些改革一旦成功将在中国建立起一种“控制取向”的预算体系。一方面是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”，由它来集中资源配置的权力并对每个支出部门的支出行为施加“外部控制”。另一方面是由人大对政府施加外部的政治控制。这主要是因为部门预算改革使得政府提交给人大的政府预算报告包括了比原来更加详细的预算信息（各个部门的信息），从而有助于人大从外部对政府预算进行政治控制，促使政府预算履行公共责任。改革以来，在中央和某些地方（如深圳）都已经出现了人大预算监督权力加强的现象。不过，目前预算改革的重点主要是加强行政控制而不是人大的政治控制，预算民主仍未真正进入中国预算改革的日程表（马骏、候一麟，2004）。表2描绘了目前正在进行的预算改革的重点。

当然，一种控制取向的预算模式可能很难同时兼顾支出的绩效，也可能制约各个部门的创造性和灵活性。但是，对于中国来说，这个控制阶段是不可逾越的。首先，实行控制取向的预算体制有助于累积预算信息和培养预算分析能力。无论实行什么样的预算模式，都必须拥有基本的预算信息，都需要预算机构和各个部门具备一定的预算分析能力。长期以来，由于各个部门的收支行为是在财政部门的控制之外的，财政部门并不需要为了预算审查而收集与分析各个部门生产公共服务的过程、成本、技术等方面的信息，各个部门也没有压力和动机去收集和分析这些预算信息，因此，预算信息是非常分散和匮乏的，财政部门 and 各个支出部门也没有发展出必需的预算分析能力。在过去五年中，随着预算改革的推进，财政部门 and 各个支出部门在预算信息的收集和分析方面都有所进步。但是，整体上看，仍然比较落后。例如，关于各个部门具体拥有多少资产，财政部门都不是很清楚的。迄今为止，几乎没有一个政府能够提供一个真正的、完整的政府财务报告。在这种状况下，实行一种控制取向的预算模式就非常有必要。因为，控制取向的预算模式最大的长处就是它能提供非常详细的关于预算投入的信息。在获得这些信息的基础上就可以进行预算分析，逐步积累预算分析能力。

其次，实行控制取向的预算模式将有助于培养财经纪律以及在预算领域落实法治原则。无论实行何种预算模式都必须首先落实财经纪律和预算领域的法治原则，如果没有这两个条件，那么，任何预算模式都很难成功。正如希克（2000）指出的，在建立现代公共预算体制的早期，所有的政府都致力于建立有效的外部控制体系。只是在预算体制比较发达之后，为了改进管理效率，一些政府才开始转向内部控制乃至管理责任。希克认为，“这一次序表明，政府在能够安全地转向内部控制之前必须初步建立起外部控制，而且它必须在拥有了健全的内部控制之后才能将处理资源和产出的广泛的灵活性和责任交给管理者”（第113页）。

通过长期实施预算控制，支出机构所面临的制度环境就会发生变化，管理者就会慢慢地将这些外部的预算约束“内在化”为一种职业习惯，从而就会弱化他们采取机会主义行为的动机。正如希克所说的，即使外部控制确实会影响管理绩效，但是，“当法治根植于公共管理制度之中的时候，这种代价就显得物有所值了”（第120页）。而这正是中国预算改革最急需的。在预算体制的过渡时期，由于缺乏内部的行政控制和外部的政治控制，财经纪律的弱化已经到了极点，预算领域充满了各种非正式制度而不是法治原则，财政机会主义行为（浪费、腐败等）不胜枚举。目前，虽然预算改革已经进行了五年，非正式制度仍然非常盛行（马骏、候一麟，2004），各种财政机会主义仍然非常盛行（2004年“审计风暴”中揭露出来的违规使用资金的案件就是最好的证明）。

所以，在现阶段，我国仍然应该以建立“控制取向”的部门预算、国库集中收付体制及政府采购为主要目标。如果不能在中国的预算领域重新确立财经纪律的约束，不能落实法治原则，那么，无论采取何种预算模式都不可能改进资源配置效率和控制支出，也不可能改进财政管理效率和杜绝浪费与腐败。总而言之，中国预算改革的当务之急仍然是将行政控制与政治控制引入预算过程。

四、政治控制：亟待加强的控制

目前预算改革的重点是行政控制而不是政治控制。然而，政治控制问题对于落实预算的公共责任来说是至关重要的。中国的预算改革应该适时地加强人大的预算监督，推进预算民主。从财政国家的类型来看，1978年以前，中国是一个“自产国家”，国家的财政收入主要来自于国家自己拥有的财富所形成的收益，国家自己生产财政收入。1978年以来实行的经济改革不仅改变了中国的经济结构，而且也改变了国家的“收入生产模式”，中国逐渐地从“自产国家”向“税收国家”过渡（Ma & Hou, 2001）。在税收国家，国家的财政收入主要来源于私人部门所缴纳的税收。正如财政社会学的创始人熊彼特指出的，财政体系是理解社会和政治变化的关键，它是社会变化的重要指标和源泉，财政国家的转型意味着重新结构国家与社会的关系（Schumpeter, 1918）。从自产国家向税收国家过渡对中国政府的预算构成了巨大的挑战。正如财政史表明的，预算民主是任何现代税收国家都绕不过去的一个坎。对于从自产国家转向税收国家的中国来说也是如此。

公民的角度。从公民的角度出发，随着中国逐渐过渡到税收国家，预算必须民主。首先，在筹集财政收入时，国家不应该单方面决定税收政策，而应该让纳税人在税收政策的形成过程中有发言权。在自产国家中，国家的财政收入主要来自于国家自己的财产所形成的收益，因此，国家在制定收入政策时不用征求国家之外的任何部门和个人的意见。随着中国逐渐过渡到税收国家，国家财政收入主要来自于私人部门所缴纳的税收。由于这种转变，国家财政已经从自产国家的“取自己之财”转向“取众人之财”。既然是取“众人之财”，就应该征求“众人”的同意。在中国现有的制度框架下，在收入方面实现预算民主的最佳途径是由人大审查、批准政府的税收、收费与债务政策。同时要约束国家在收入汲取方面的权力，尤其是征税的权力。一种能够有效地约束国家征税权力的政治制度就是宪政制度。正如布伦南和布坎南（2003）指出的，对国家的控制，一直是通过征税权的约束来实现的，而在非立宪主义的政治过程中，一般“不存在正式或法定的、使得人们免于遭受国家财政剥夺或任何其他自由裁量行为的侵害的保护”（第10-11页）。

其次，国家应该在支出政策的形成过程中实现预算民主，确保税收最后被用来生产纳税人所需要的公共服务，真正做到“取之于民、用之于民”。在自产国家，广泛的国家所有权使得国家赖以生存的经济资源很少被控制在其他的社会团体和国家的政治竞争者手中；恰恰相反，几乎所有的个人和社会团体赖以生存的经济资源都被控制在国家手中。其结果是，国家并不依赖于任何群体，而是所有的个人和群体都依赖于国家。因此，在自产国家，无论是国家还是人民都容易产生一种“国家养人民”的“财政幻觉”。自产国家的这种财政幻觉使得国家与人民之间极易形成一种依赖与等级制关系。但是，在税收国家，随着包括个人在内的私人部门拥有的财富越来越多，国家的财政收入越来越依赖于私人部门，“国家养人民”的财政幻觉将逐渐消失，纳税人意识将逐渐形成。人民将意识到是他们在养国家，而不再是国家在养他们。在这种情况下，中国的纳税人就会问：我们为什么要养国家？我们将自己财富的一部分交给国家后，国家给了我们什么？国家应该拿什么来交换我们的税收？这意味着，在税收国家，国家与社会之间的关系将逐渐从自产国家的依赖与等级关系转变成一种市场交换关系，国家在征税之后应该将纳税人所交的税收用来生产纳税人需要的公共服务。

二十世纪八十年代以来，随着中国逐步转向税收国家，国家也开始意识到它的收入政策是在将“众人之财”的一部分转变为国家财政收入，因此必须将财政收入用于办“众人之事”。在征税过程中，国家也一直用“取之于民、用之于民”的口号来争取纳税人的合作。“取之于民、用之于民”可以视为国家对社会的一种政治承诺。但是，政治承诺的可靠性一直是政治市场上面临的一个难题。如果没有一种“事前承诺机制”（Levi, 1988, p. 61），政治承诺经常是不可靠的。要使得国家所做的“取之于民、用之于民”的政治承诺是可靠的，必须改革预算制度，实现预算民主，让纳税

人或者社会能够约束政府的支出行为。正如布伦南和布坎南(2003)指出的,“如果对收入的用途没有约束,收入就变成等同于政府决策者的私人收入”(第31页)。在支出领域实现预算民主,首先要公开政府预算。在自产国家,国家的支出主要是来自于国家自己所拥有的财产的收益,因此,政府预算可以不用公开。但是,对于一个税收国家来说,国家是取“众人之财”做“众人之事”,因此,政府预算应该公开。其次,当国家从自产国家转向税收国家后,在维持基本的政治框架不变的前提下,应该让人民的代表在预算支出的安排中有发言权。要做到这一点,应该进行预算改革,真正落实人大的预算权力。

国家的角度。从国家的角度看,实行预算民主虽然会对国家的预算权力形成一些限制,但是,它也会给国家带来财政和政治收益。前者是指预算民主将有助于国家获得纳税人的合作,从而有助于增加税收收入。后者是指预算民主将有助于增加政权的合法性。

首先,预算民主将有助于生产纳税人的“准自愿服从”,从而有助于增加国家的税收收入。一旦国家开始从自产国家过渡到税收国家,纳税人的服从对于国家实现收入最大化来说就是一个关键性问题。如果纳税人自愿服从国家的税收政策,那么,国家如何设计税收体系和政治体系都是无关紧要的。然而,由于纳税对于纳税人来说是一种负效用,追求个人效用最大化的纳税人选择自愿服从的可能性是非常低的。正如莱微(1988, Levi)所说的,对于实现收入最大化来说,准自愿服从更为重要。准自愿形态服从是纳税人理性选择的结果。在准自愿服从下,纳税人自己选择了纳税,所以他们的纳税行为是自愿的;但是,这不是一种完全的自愿服从,因为如果他们不纳税而被发现的话他们就会被惩罚。对于生产“准自愿服从”来说,政治制度是最重要的:(1)如果国家希望纳税人准自愿地服从国家的税收政策,国家必须让纳税人及其代表在形成收入政策的过程中有发言权。而纳税人同意税收合同是生产纳税人准自愿服从的第一步。(2)为了生产和维持准自愿服从,国家必须向纳税人承诺他们所缴纳的税收将被用来供给国家承诺的公共服务,而且必须确保这种政治承诺是可靠的。为此,国家必须在制度上设计和实施一种使得国家的这种承诺可信的事前承诺机制。事前承诺是“一种确保个人会在将来实施在以前同意的决策的机制”,它包括使得行动者服从于各种规则的选择以及各种使得行动者不可能偏离事前承诺来采取行动的惩罚。如果没有这种事前承诺机制,在支出过程中,政府决策者存在将税金用于个人目的而不是事先规定的目的动机(Levi, pp. 32, 52-64, 68, 181)。现代公共预算体制就是这样一种事前承诺机制。在这种预算体制下,预算批准权是掌握在纳税人代表组成的代议制机构手中。政府预算形成之后,必须提交代议制机构审查。预算通过后必须严格根据同意的支出方向和数额执行。而且,在现代公共预算体制中,如果一个国家的议会制实行两院制,那么,预算审批权是由下院控制,因为下院一般是由纳税人的代表组成的(Lauth, 2003)。总之,对于国家来说,实施预算民主虽然会使政府的预算受到许多政治控制,但是,这将有助于国家实现财政收入最大化。

其次,预算民主将有助于增加政权的合法性。在整个20世纪80年代和90年代前期,国家选择了政绩合法性的合法性建设模式,将执政的合法性建立在经济发展的基础之上,通过改善人民的生活水平,换取人民的支持和信任。应该说,政绩合法性建设在这一时期取得了相当大的成功。然而,进入90年代后期,“政绩合法性”开始出现亨廷顿所说的“政绩合法性困境”。在威权体制下,人民无法在执政者的合法性和政权的合法性之间做出明确的区分。一旦执政者的政绩差,那就不只会威胁他们执政的合法性,也会威胁制度本身的合法性。此外,随着经济全球化程度的提高,政绩合法性建设模式的效果会变得越来越不稳定。不管世界经济因为什么原因而出现衰退,都将对中国经济造成冲击。一旦经济增长放缓,失业率剧烈上升,那么,执政的合法性就会受到威胁。最后,进入90年代中后期,虽然中国经济继续增长,但是,社会公正问题开始变得越来越严重。在这种情况下,以经济增长为核心的政权合法性建设就开始出现收益递减,在经济增长中不仅不能受益反而要承担成本的社会团体将质疑政权的合法性(参见马骏,2005,第2章)。

在政绩合法性建设已经呈现出收益递减征兆的情况下,中国的政绩合法性建设必须另辟蹊径。执政党也非常清醒地意识到自己所面临的挑战。最近几年推出的“三个代表”和加强党的执政能力建设都是执政党探索新的合法性基础的努力。从预算的角度来看,如果国家真正做到“取之于民、用之于民”,那么,执政能力就会得到加强,民众的支持程度就会上升,执政的合法性就会得到加强。为此,就必须进行预算改革,推进预算民主,将政府的收支行为置于人民及其代议机构的监督之下。这种预算制度将对政府预算从外部进行政治控制,促使政府预算履行公共责任。如果人大能够在执政党的领导下对政府预算进行实质性的政治控制,人大就能够成为一种制衡政府的力量,促使政府预算做到“取之于民、用之于民”。

五、中国预算改革的远期目标：新绩效预算

目前,国内理论界对新绩效预算越来越关注,一些地方也在准备试行。新绩效预算是一种结果导向的预算。这是一种非常理想的预算模式,它使得预算体制的重点从“手段”到“目的”,它有助于改变支出机构的动机,有助于鼓励管理者进行创新与节约。它主要有以下三个特征:(1)目标和总额上的集中控制。政策制定者一般只对支出目标和支出总量进行控制,并规定了这些资金大致的支出方向。(2)手段分权。在预算执行中,管理者可以像商业部门的经理那样灵活地根据环境的变化使用资金。(3)对结果负责。预算执行中的放权是有条件的,部门的管理者必须完成他们在绩效合同中承诺的结果。一般地,预算机构将与各个支出部门鉴定绩效合同,列出该部门的目标,并将目标按重要性排列,然后要明确测量这些目标是否实现的结果导向的绩效测量指标,并且要尽可能地将这些指标量化(详见马骏,2004)。

对于中国目前正在进行的预算改革来说,新绩效预算是非常具有启发性的。一种以结果为导向的预算模式也应该是中国预算改革的最终目标。部门预算改革已经实施了五年,并取得了一些成绩,但是,各级政府编制预算和分配资金时仍然很少考虑绩效,更很少考虑资金使用后应该实现的结果。所以,应该在以后的改革中逐步引入结果导向的预算。然而,这并不等于说中国现在就(就可以)采取新绩效预算。

首先,中国仍然处在建立现代公共预算体制的早期,一方面,政治控制仍未纳入预算改革的日程,另一方面,虽然进行了几年的预算改革,但是,即使在行政控制方面仍然存在许多问题需要解决。预算外资金虽然逐渐被纳入部门预算,但是,绝大部分预算外资金最后还是以“项目”的形式返回原来的征收部门。正如2004年“审计风暴”反映的,在预算执行中各种机会主义行为仍然非常盛行,严格的“外部控制”体系仍然没有建立起来。所以,在现阶段,我国仍然应该以建立“控制取向”的部门预算、国库集中收付体制、政府采购为主要

目标。同时，逐步将政治控制引入预算过程。如果十年左右能够建立起这样的公共预算体制，那么就可以开始逐步地推进新绩效预算。

实际上，西方国家也是在实践了以控制取向的预算模式一百多年之后才引入新绩效预算的。这一控制阶段是不能逾越的。如果不顾中国现在所处的预算发展阶段，急于采取新绩效预算，那么，不仅新绩效预算改革很难成功，而且可能会带来一些财政风险。例如，实行新绩效预算必须将资金使用的自主权和灵活性赋予各个部门及其管理者。但是，中国现阶段的问题并不像西方国家在80年代以前所面临的那样是财政部门对于支出行为控制得太多以致于各个部门不能有效地进行管理。实际上，中国现在的问题是控制得太少，控制得不够，甚至没有控制。鉴于一些发展中国家对于这种分权型模式非常感兴趣，希克（2000）这样忠告说：这种模式并不适用于发展中国家，因为“这些发达国家只有在它们已经建立起了可靠的控制制度之后（而不是之前），才赋予管理者运作的自由。将先后顺序颠倒就要冒这样的风险：即在有效的制度建立以前就给管理者随心所欲地支配财政资金的权力”（第34页）。

其次，实行新绩效预算需要一些基础条件。由于中国预算体制仍然处在从前预算时代向预算时代过渡的阶段，所以，整体上来看，仍然不具备实行新绩效预算的各种条件。

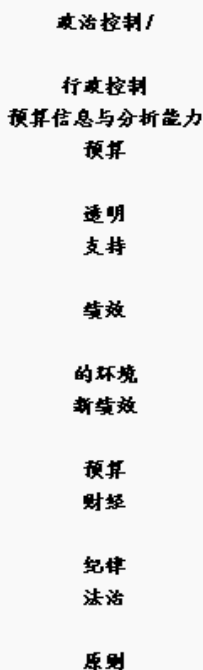
● **缺乏必需的预算信息和预算分析能力。**相对于零基预算和计划-项目预算等理性预算模式来说，新绩效预算对于预算信息和预算分析能力的要求都比较低。但是，它仍然需要许多基本的预算信息，包括测量结果的相关信息以及对于实现协商的绩效目标来说应该给部门多少预算的成本信息等，同时也需要必要的预算分析能力。然而，如前所述的，中国各级政府目前并不具备新绩效预算所需要的预算分析能力和预算信息。在这种条件下实行新绩效预算将会非常困难。即使是为了实施新绩效预算，现阶段仍然应该继续坚持实行控制取向的现代公共预算体制，并在这个过程中逐渐累积预算信息并发展出相应的预算分析能力。

● **缺乏支持绩效责任的预算环境。**新绩效预算需要一个支持公共责任与追求绩效的预算环境。只有在这样的环境中，决策者和管理者才会有压力和动机去接受和使用结果测量所提供的信息。由于目前预算改革的重点在于行政控制，虽然人大预算监督有所加强，但是，从整体上来看，仍然不能确保政府预算履行公共责任。在缺乏公共责任的预算环境中，是很难形成一种追求绩效的氛围的。即使是为了实行新绩效预算，也必须先落实人大的预算权，推进预算民主。然而，这不是一个在短期内能够解决的问题。

● **缺乏预算透明度，难以落实结果责任。**对于政府部门在支出一定数量的资金之后是否实现了承诺的结果，只有公民最有发言权。只有当公民拥有了容易理解的关于政府项目的结果和成本的信息，他们才能有效地判断政府支出是否实现了社会希望实现的结果（Martin, 2003）。但是，目前中国政府的预算仍然是“秘密”级文件，有些地方还是“机密”级文件。预算改革以来，在某些地方政府（如广东省）的部门预算已经向人大代表公开，但是，仍然不对社会和公民公开。总之，只有在预算公开、透明后，才有可能实行新绩效预算。但是，由于预算民主的进程仍然比较滞后，因此，短期内采用新绩效预算的条件并不成熟。

● **财经纪律松弛、法治原则仍未确立，难以落实结果责任。**无论何种类型的预算责任，它的落实都需要一个财经纪律约束力强、法治原则确立的预算环境。在财经纪律松弛、法治原则尚未确立的预算环境中，部门管理者遵守预算承诺以及各种正式制度的动机是非常弱的。在这样的环境中，落实预算责任是非常困难的，实行一种以结果责任为核心的新绩效预算则更加困难。在预算过渡时期，由于缺乏内部的行政控制和外部的政治控制，财经纪律已经弱化到了极点，预算领域充满了各种非正式制度。目前的预算改革正在逐渐强化财经纪律的约束力，同时重构正式预算制度并确立其权威地位，但是，正如2004年的“审计风暴”所反映的，财经纪律弱化仍然是中国预算面临的一大问题，而且，各种非正式制度仍然很盛行。所以，在现阶段，预算改革的主要任务是将政治控制与行政控制引入预算过程，重新树立财经纪律和正式制度的权威。

图-1 新绩效预算的基础条件



总而言之，一方面，新绩效预算并不是中国预算改革的当务之急，另一方面，目前实行新绩效预算的条件也不成熟。实际上，即使对于实行新绩效预算来说，先实行一种“控制取向”的预算模式也是必要的。实行一种控制取向的预算模式有助于培育那些对于实行新绩效预算来说至关重要的基础条件（如图-1）。在一定程度上，控制取向的预算模式是更高级的预算模式的基础，是建立更复杂、更合理的预算模式的第一步。

六、总结

在进行预算改革的过程中，一个国家应该根据自己所处的预算发展阶段确定改革目标、选择预算模式，不能不顾自己国家所处的预算发展阶段选择预算模式。预算改革前，中国预算体制是处于“前预算时代”。最近的预算改革虽然取得了一些成绩，但是，现代公共预算体制仍未确立。一方面，政治控制仍没有真正纳入改革的日程，另一方面，即使在行政控制方面仍然存在许多问题。因此，现阶段中国仍然应该坚持建立一种以控制为核心的现代公共预算体制，继续推进控制取向的部门预算改革、国库体制改革和政府采购改革。同时，要尽快但是稳妥地将政治控制纳入预算过程，推进预算民主，进一步加强人大的预算监督权。这实际上也意味着，虽然新绩效预算是一种非常理想的预算模式，但是，中国现在还不适于实行新绩效预算，新绩效预算只是中国预算改革的下一个目标。

当然，将新绩效预算视为预算改革的远期目标并不意味着在现阶段不做任何努力。恰恰相反，在实行控制取向的预算改革的过程中，中国可以逐步为以后实施新绩效预算创造条件，逐步清除那些阻碍新绩效预算实施的体制性因素。在现阶段，可以先对那些重大的支出项目进行绩效评估，并在这个过程中积累经验，引导各个部门转变预算观念、培育支持绩效的预算环境。实际上，目前一些地方政府已经开始在这方面进行努力。例如，广东省已经在2005年启动对重大支出项目的绩效评估，并在财政厅内部成立了相应的绩效评价机构。在实行了若干年的控制型预算模式之后，一旦各种基础条件已经具备，就可以逐步引入新绩效预算。

参考文献：

Caiden, Naomi. 1978. Patterns of budgeting. *Public Administration Review* Vol. 38 (November/December): 539-543.

Levi, Margaret. 1988. *Of rule and revenue*. University of California Press.

Ma, Jun & Yilin Hou. 2001. From an owner-state to a tax-state. Paper presented to the 2001 Western Society of Social Science (Reno, April).

Martin, L. 2003. Budgeting for outcomes. In Aman Khan & Bartley Hildreth. Eds. *Budget Theory in the Public Sector*. Quorum Books.

Schumpeter, Joseph A. 1991. The crisis of tax state. In Richard Swedberg. Eds. *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton University Press.

詹姆斯·布坎南、杰佛瑞·布伦南：《宪政经济学》。北京：中国社会科学出版社2003年。

马骏：公共预算原则。《经济学家》2003年第3期。

马骏：新绩效预算。《中央财经大学学报》2004年第8期。

马骏：《中国公共预算改革：理性化与民主化》。北京：中央编译出版社2005年。

马骏、侯一麟：中国省级预算中的非正式制度。《经济研究》2004年第10期。

艾伦·希克：《现代公共支出管理方法》（王卫星译）。北京：经济管理出版社2000年。

王雍君：国库体系重构与公共财政管理改革。《财政研究》2003年第4期。

来源：《中央财经大学学报》2005年第10期

网友评论：

如果您已阅读此信息，或对相关信息有所了解，欢迎您发表自己的评论。您的评论将被网络上的其他读者所共享，我们将对您的慷慨深表感谢。

您的评论在提交后将经过我们的审核，也许您需要等待一些时间才可以看到。谢谢合作。

声明：中山大学行政管理研究中心发布的信息只用于学术研究用途，商业用途不在考虑以及维护的支持；而且在本站发表读者评论，并不代表我们赞同或者支持读者的观点；我们的立场仅限于传播更多读者感兴趣的信息；本中心尽力确保本页面内容的准确性，有关内容可能会根据实际情况随时更新或修改，恕不另行通知，不便之处敬请谅解。

[关于我们](#) | [版权隐私](#) | [友情链接](#) | [网站地图](#) | [Copyright](#)

联系地址：广州市新港西路135号中山大学行政管理研究中心(510275) 电话(传真)：020-84038745 | Email：lpxzgl@mail.sysu.edu.cn

版权所有©2006 All rights reserved.