

[文章编号] 1672-7320(2010)06-0836-09

## 理解中国公共预算改革的方向

吴少龙 牛美丽

**[摘要]** 为什么中国公共预算改革的方向既是控制取向,又是绩效导向?预算类型的投入产出分析表明,核心预算易于控制,而项目预算则与绩效紧密联系。控制取向的预算改革是不够的,绩效预算是针对专项资金发展起来的预算治理结构,改善了专项资金的分配效率和运作效率。从根本上讲,是国家的内部结构影响了中国公共预算的改革方向。

**[关键词]** 预算改革;绩效预算;控制取向;预算类型

**[中图分类号]** D01 **[文献标识码]** A

预算改革的方向关系到一个国家建立什么样的财政体制,进而影响到国家的治理绩效。自20世纪70年代以来,结果导向的新绩效预算改革在新西兰的经济社会发展方面取得巨大成功,在其他西方发达国家也取得了稍逊一筹的成就,这引起了发展中国家效仿的兴趣。著名公共预算专家希克(Schick)认为,大多数发展中国家在政府外部不具备市场经济,在政府内部没有建立严格的预算控制,不应该学习新西兰模式<sup>[1]</sup>(第123-131页)。只有先建立了良好的外部控制和内部控制后,才能转入管理责任,否则,“就要冒巨大的风险”<sup>[2]</sup>(第120页)。简言之,预算改革是一个演化过程,发展中国家先要建立一个控制取向的现代预算体系,才能够发展更高层次的新绩效预算。根据美国两个州、南非、泰国、坦桑尼亚、玻利维亚、加纳等国家预算改革的案例研究,安德鲁斯(Andrews)对希克的观点提出质疑,认为良好的预算控制不一定促进新绩效预算改革,新绩效预算改革受“其他因素”的影响<sup>[3]</sup>(第147-161页)。

无独有偶,中国公共预算改革的方向也充满了争议。从历史的角度看,一些学者认为中国处在前预算时代向预算时代转变的时期,缺乏新绩效预算开展的条件,应该发展控制取向的预算体系<sup>[4]</sup>(第1-6页)。部门预算改革、国库集中支付、政府采购加强了对支出部门的行政控制,人大预算监督加强了对政府的政治控制,将资产管理纳入预算过程加强了资产的控制,这些预算改革支持了控制取向的观点。但是,另外一些学者和实践者认为中国可以探索新绩效预算。事实上,自1999年中国开展预算改革以后,财政部就开始将绩效信息引入预算过程。从2001年开始,财政部先后在湖北、湖南、河北、福建等地进行财政支出绩效评价试点,其后几年出台了多项绩效评价管理办法。地方政府也以财政支出绩效评价为突破口,积极探索所谓的“绩效预算”。以广东、浙江、江苏、河北为代表,地方政府“绩效预算”改革可以说是“遍地开花”。因此,中国的预算改革可能是“两条腿走路”的预算改革<sup>[5]</sup>(第135-149页),一方面加强对支出的外部控制,另一方面运用绩效信息改善预算的分配效率和运作效率。

控制取向的预算体系的核心是对支出的外部控制,核心预算机构对支出部门的支出进行事先审查<sup>[6]</sup>(第243-258页)。为此,其预算编制采用分行列支(Line-term)的形式,逐项列出支出的经济性质和具体用途。财政支出的年度性原则、全面性原则、一致性原则和严格性原则体现了控制取向,代议机构和核心预算机构据此可以对支出机构的支出决策进行审查批准。即使外部控制转向了支出部门的内部控

作者简介:吴少龙,中山大学公共卫生学院讲师,管理学博士;广东 广州 510080。

牛美丽,中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院副教授,公共行政学博士。

基金项目 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(2009JJD810017) 国家哲学社会科学基金青年项目(08CZZ020)

制,控制取向的预算体系关注的焦点仍然是投入。与控制取向的预算体系聚焦于投入不同,新绩效预算聚焦于结果和产出,关心预算是否实现某种政策目标或经济社会干预结果。它将绩效信息引入预算过程,改善预算决策,提高预算的分配效率和运作效率<sup>[7]</sup>(第11-12页)。Cothran(1993)总结了新绩效预算的特点,即目标控制、组织分权和对结果负责<sup>[8]</sup>(第445-454页)。以结果为导向,新绩效预算改革对中国而言是一种非常理想的预算模式<sup>[9]</sup>(第1-6页)。

从控制取向到结果导向,西方国家的预算改革经历了漫长的发展历程,而中国的预算改革似乎从一开始就有一种绩效导向。控制导向的预算改革要求加强集权控制,而新绩效预算改革则实行权力下放,这两种看似矛盾的预算改革为什么能在中国这样的发展中国家并存?根据作者对地方绩效预算改革长达四年的参与式观察,理解中国预算改革的方向,不仅需要对其进行历史定位,还需要从中国公共预算复杂的内部关系着手。本文首先构建了一个预算类型的投入产出分析框架,说明不同的预算类型具有不同的投入产出特点,支出部门受到的外部控制及其自主权也不一样,需要针对不同预算类型发展不同的治理结构。接着,本文运用这一理论框架对中国预算改革进行了分析,说明为什么控制取向的预算改革是不够的,而所谓的“绩效预算”改革是针对专项资金发展起来的一种治理结构。最后是讨论和结论。

### 一、预算类型的投入产出分析框架

敦利威(Dunleavy)将公共官僚组织的预算分为核心预算、官僚预算、项目预算和超项目预算四种类型<sup>[10]</sup>(第249-275页)。核心预算(Core Budget)指用于官僚机构自身活动的支出,包括个人和商品的成本、设备和建筑的资本支出等。这个概念非常类似于中国公共预算中的基本支出,用于保障机构的正常运转。官僚预算(Bureau Budget)包括上述核心预算,加上机构直接支付到私人部门的任何资金。在支付给私人部门之前,官僚机构对这些资金拥有直接的控制权。官僚预算等同于基本支出和用于本级政府的项目支出加总后的部门预算。项目预算(Programme Budget)包括官僚预算加上转移到其他公共部门由其支付的支出。项目预算的运用受官僚机构的监督控制,但是具体的项目执行则已经授权给其它公共部门或下级政府部门。项目预算对应的是机构的部门预算及其主管的专项资金,专项资金的具体支出由用款单位决定。超项目预算(Super Programme Budget)由机构的“项目预算”和其他政府机构的自筹资金组成,机构对自筹资金具有某些政策责任,或者在计划意义上对其进行限制和扩大,或者对其整体或部分展示政治影响。超项目预算不但包括了部门使用和主管的资金,还包括其他公共部门或下级政府配套的资金。从投入产出视角看,不同的预算类型具有各自的投入产出特点,支出部门受到的外部控制和预算决策自主权也不一样。也就是说,预算交易具有不同的属性,需要发展出适合该类预算的治理结构。财政分权体制下,某级政府只关心它自己的钱,要求支出部门和用款单位对本级财政支出负责。因此,本文不分析涉及到配套资金的超项目预算。

表1 各类预算的投入产出特点

	投入(控制)	结果
核心预算(基本支出)	++	
官僚预算(部门支出)	+	+
项目预算(补助支出)		++

注:++表示不同预算类型在某个属性的比较中最强,+表示次强,空白表示最弱。

从投入属性看,控制取向的预算改革对于核心预算的外部控制是最为成功的。部门预算、国库集中支付、政府采购、工资统发、公务卡成功地实施了对基本支出的外部控制,将该领域预算交易的代理风险最小化了。部门对基本支出中的个人经费几乎没有什么自主权,对公用经费支出的自主权也越来越小。另一方面,基本支出用于机构本身运转,不涉及到复杂的预算交易和再分配,它的交易风险本身比较低,也是最容易从外部实施支出控制的预算类型。从控制的角度讲,官僚预算中的基本支出并不存在太多的问题,但官僚预算中的项目支出存在机构与私人部门的交易,部门具有较大的自主权,财政部门对这

部分支出虽然可以事先审查,但依然存在代理风险。相对其他预算类型,项目预算的投入控制最为薄弱,支出部门的自主权最大。项目预算无论在数量上还是功能上都是预算类型中最重要的部分,然而,该类预算形成的补助支出几乎处于本级支出控制的真空中。

从结果的属性看,核心预算,即基本支出,尚不适合进行结果导向的绩效评价<sup>[11]</sup>(第 802-810 页),因为它与产出和结果的联系实在是太弱了。虽然任何机构的产出和结果都离不开基本支出,但是单纯的基本支出只是维持机构的运转,它对机构职能的实现和政策目标的影响只是基础性的。敦利威划分的生产性机构和管制性机构是个例外,该类机构中核心预算占主体地位。官僚预算,即部门支出,也有结果,但与跨部门和跨政府的补助支出相比,它实现的只是一个狭隘的部门或行业政策目标。并不是所有机构都具有官僚预算,转让性机构和交易性机构以官僚预算为主体,而生产性机构和管制性机构只有很少的官僚预算。项目预算是最复杂的预算类型,拥有项目预算的机构敦利威称之为控制型机构。控制机构具有分配项目预算和控制其他公共部门资金的权力,补助支出是为了实现宏观政策目标。项目预算当然也有产出,但补助支出涉及到下级政府和其他公共部门,它的焦点是是否有效地实现了政策目标。由于项目预算与政策目标及下级政府联系紧密,政治家和公众真正关心的是补助支出有没有改善经济社会发展,有没有产生良好的支出绩效。

## 二、为什么控制取向的预算改革是不够的

预算改革的主线之一是实现并拓展公共控制,使政府对公众负责<sup>[12]</sup>(第 26 页)。1999 年以来的预算改革是要建立一种控制取向的预算体系,一方面在政府内部建立集中的行政控制,将财政部门转变成真正意义上的“核心预算机构”,由它对各个部门进行预算控制和支出控制;另一方面是人大对政府预算进行外部控制,促使政府履行公共责任。进一步,王绍光提出要建立一个“预算国家”,财政集中统一,全国形成一本账<sup>[13]</sup>(第 3-13 页)。也就是说,控制取向的预算改革不只是各级政权内部的控制,还包括国家对整个预算的纵向控制。控制的本质是集权,既包括资源分配的权力,又包括审查批准支出的权力。但是,预算改革要保持约束性和灵活性的平衡,它必须围绕方便决策和约束决策而设计,并能促使决策者谨慎决策<sup>[14]</sup>(第 14 页)。无论是横向的预算控制还是纵向的预算控制,对于项目预算而言都不应该也不可能彻底集权,项目预算的政策特质和中国财政体制的分权特征决定了支出部门必须被授予足够的决策自主权。

### (一)控制取向的预算改革压制了支出部门的自主权

瓦尔达沃夫斯基(Wildavsky)指出,预算改革具有政治涵义,如果不能影响政治过程,是不可能预算过程上进行重大改变的<sup>[15]</sup>(第 183-190 页)。控制取向的预算改革也是如此,它成功与否取决于党委、政府、人大权力关系的调整,以及政府内部权力关系的调整<sup>[16]</sup>(第 13-16 页)。而这种权力关系的调整首先体现在政策制定过程,然后才体现在为落实政策而分配资金的预算过程。

改革以来,高度集权的计划体制逐步演化成为一种横向分权的政策制定体制。首先,执政党开始在政策制定与立法领域下放权力。其次,以党代政的局面在本质上已经结束,政府已经发展成为相对独立的政策制定者。第三,虽然各级人大的地位和作用仍然有待进一步加强,但这些年来,各级人大在立法和政策制定领域的影响越来越大<sup>[17]</sup>(第 14-23 页)。第四,政府部门通过官僚政治过程和立法过程也在间接制定政策。控制取向的预算改革在政策制定方面的涵义是将分散在政府各个部门的政策制定权力集中到一个核心预算机构,并对各部门实施政策的支出行为进行审查。同时,赋予人大政策制定和审查政府政策(预算)的权力。这一过程中,还必须理顺党委、政府和人大间的关系,党委提前介入预算,改进预算能力以加强执政能力。中国各级政府有着庞大的官僚机构和各自的职能分工,且不论核心预算机构是否有足够的政策制定能力,即使在政策制定权力高度集中的计划时期,各部门仍然还会保留一些制定政策的权力。对于政府而言,拥有制定政策的权力更是无须辩护。因此,即使控制取向的预算改革取得了理想的结果,仍然要赋予支出部门(包括党委机构、政府部门和其他运用财政资金的机构)以足够的自主

权。制定和实施政策的过程同时也是预算过程。但是, 一项政策如果在预算资金的分配过程中得不到资金保证, 那么这个政策只能是徒有其名。即使某项政策得到了预算资助, 支持者也不能认为万事大吉了, 他们还要确保有足够并且持续的资金来实施该项政策<sup>[18]</sup> (第4-5页)。因此, 中国各级财政预算中充斥了各种各样的专项资金, 某些专项资金甚至从建国初一直延续至今。发改委的基建资金、科技部门的科技三项费、经贸委的企业挖潜改造资金等专项资金已经存在了很多年, 而其他一些专项资金则随着政策周期的长短而存在。这些专项资金虽然列入年度财政预算, 但是在年初并不能分配到具体的部门, 多数没有进入部门预算。加之这些专项资金具有其特殊性, 支出部门也具有政策和信息上的优势, 因此支出部门对这些资金具有一定程度的分配自主权。尤其涉及到全国、全省范围内某项具体政策的实施, 支出部门在项目预算的二次分配方面自主权就更大了。

正如希克指出的那样, 每一种预算系统都同时承担着计划、管理和控制三种职能, 只不过在预算改革的历史各阶段侧重点不同。控制取向的改革对于中国省以下政权是必需的, 对于中国的高层政权, 不宜压倒支出部门的政策和计划功能。

## (二) 控制取向的预算改革难以直接控制补助支出

对支出严格的外部控制曾被看作是公共管理进步的信号, 它有助于减少腐败。控制取向的预算改革其核心是对部门的支出进行外部控制, 因此它要建立并细化部门预算, 并运用国库集中支付、政府采购等制度审查部门的支出。但是, 控制取向的预算改革不可避免地遇到财政分权问题。在所有基层政府没有发育出良好的控制能力之前, 项目预算下达到基层的补助支出不可避免地会遇到机会主义行为。

财政分权最明显的标志是分税制。1994年中国实行了分税制, 目的是提高“两个比重”。分税制提高了中国政府的财政汲取能力, 1994年以来中国财政收入迅速增长, 个别年份甚至大规模超GDP增长。中央财政大幅增长, 占GDP的比例也逐步提高。为平衡地方财力, 中央建立了转移支付制度, 转移支付包括税收返还、财力性转移支付和专项转移支付。随着中央财力的增强, 补助支出在中央预算结构中的地位越来越重要。2008年中央对地方补助支出占中央本级支出的63.27%, 这要求中央预算管理重心逐步从本级支出向补助支出倾斜。补助支出中, 专项补助的总额和比例越来越大。如图1, 1994年后中央对地方专项补助逐步增加, 2008年其总量逼近万亿, 占中央对地方补助支出的43.33%。税收返还和财力性转移支付形成了地方的可支配财力, 其数额和下达时间具有相对稳定的预期。部委主管的专项补助是强有力的政策工具, 往往与中央政策联系在一起, 但其下达时间和数额具有很高的不确定性。地方在争取专项资金时“跑部钱进”, 积极性非常高。钱放下去了, 效果怎么样, 中央政府心里没底。在条条管理时期, 中央部委可以“一竿子插到底”, 直接管理某些下到村级的支出。分税制改革后财政越来越倾向于块块管理, 基层政府的补助支出隔着好几层政府, 中央不能插手也不好插手这些资金的管理。省级政府建立的专项补助也存在类似的问题, 资金下达拨付后, 本级财政和主管部门就失去了对资金的直接控制, 除了个别支出外, 支出控制权完全交给了基层财政。地方人大要加强专项资金的监督<sup>[19]</sup> (第148页), 实际上监督的条件和基础尚不完全具备。在区县一级, 控制取向的预算改革发展得还很充分。一些地方部门预算、政府采购、国库集中支付等体制还没有有效地建立起来, 控制的基础是非常薄弱的, 更不用说街道和乡镇了。因此, 仅有高层政府的支出控制是不够的, 还需要基层政府做好支出控制。基层政府支出控制能力的发展必须假以时日, 这块“短板”决定了基层政府是控制取向的预算改革将来一段时期的重点。

相对其他预算类型, 对本级预算而言, 项目预算的投入控制最为薄弱。补助支出一旦授权给其他公共机构支付, 控制机构虽然负有监管责任, 但已经失去了直接的控制权。尤其是补助支出拨付给下级政府后, 脱离了本级财政的控制范围, 投入控制完全取决于下级政府的财政资金监管水平。当基层政府缺乏有效的支出审查和控制能力, 控制机构的补助支出面临巨大的代理风险。因此, 无论是政府、财政部门, 还是作为控制机构的主管部门, 都有动机加强这部分资金的监管, 发育出相应的治理结构, 以有效地实现政策目标。结果导向的预算改革有助于弥补上述缺陷和不足, 改善专项资金的分配效率和运作效

率,要求具有自主权的支出部门和难以直接控制的用款单位对结果负责。

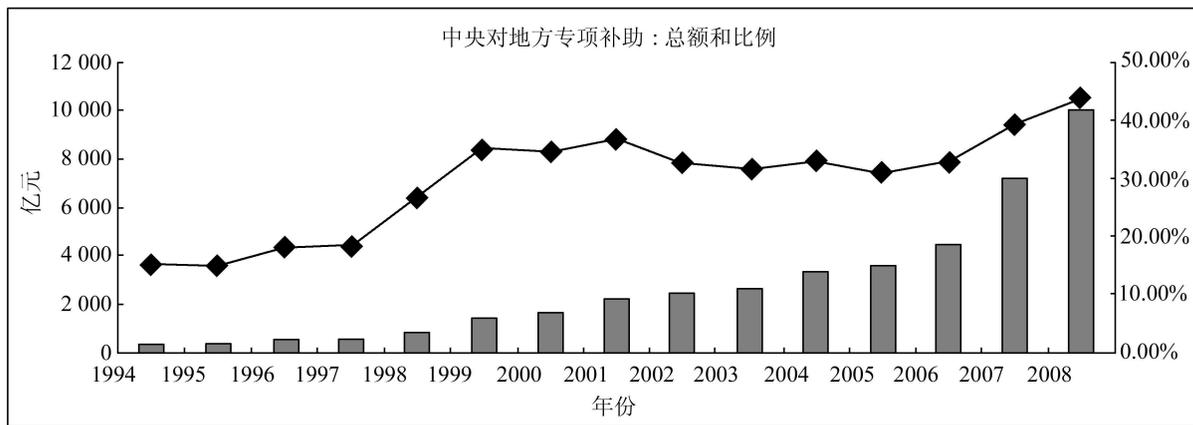


图 1 中央对地方专项补助的总额和比例

注: 1994—2006 年数据根据李萍 2006 年主编的《中国政府间财政关系图解》第 51 页数据及金人庆 2007 年《关于规范财政转移支付情况的报告》中相关数据整理而成。2007、2008 年数据来自 2007、2008《全国财政收支决算情况》。

### 三、我国现阶段结果导向的预算改革要解决什么问题

预算改革的另一主线就是提高行政和管理的效率。某级政府内,控制取向的预算改革是不可逾越的。单纯每级政府,控制取向的改革或许可以满足现阶段的治理需求。但是,至少存在这样一种在政府间下沉的专项资金,即项目预算中的补助支出,即使控制做得非常完美了,也只是做好了基础工作,政治家和公众仍然关注它是否有效实现了政策目标。良好的分配效率和支出结果是非常重要的,这是由它肩负的政策使命决定的。官僚预算中的项目支出也是如此,履行职能和落实政策的属性决定了它也要追求支出结果。

根据笔者 4 年的参与式观察,中国各级政府几乎所有的财政支出绩效评价和所谓的“绩效预算”改革都是在专项资金的层面上开展的。专项资金既是支出部门的利益需要,也是预算权力零碎化的体现,更是政策分割的结果。专项资金包括用在本级政府的项目支出,还有转移到下级政府的补助支出。专项资金是中国公共预算最薄弱却又是最敏感的部分,相当一部分处于非正式预算制度中,亟须发展出一套规范、透明的资金分配程序和规则。控制取向有助于解决专项资金中的腐败等机会主义行为,但是对于项目优先权的确定及提高落实各种政策的补助支出的绩效,控制取向的改革显然是无能为力的,吸收新绩效预算的合理成分无疑是一个好的选择。

#### (一) 引入绩效信息改善专项资金分配效率

以建设和谐社会为标志,中国公共政策由经济政策转向社会政策<sup>[20]</sup>(第 43 页)。改革开放初期,中国各阶层基本都从改革中受益。随着改革开放的推进,经济社会差距急剧扩大,出现了部分受益、部分受损的局面。改革能否成功持续,取决于中国能否建立一个再分配机制,补偿市场经济中的低收入者,使改革开放的成果能够为民所享<sup>[21]</sup>(第 197 页)。社会政策恰好承担了这一功能,它能够去“商品化”,使“个人不必仰赖市场而能维持其生活”<sup>[22]</sup>(第 39 页)。经济政策向社会政策的转型能否成功,取决于政策是否引导预算分配。也就是说,社会政策需要进行支出结构的调整,将资金转向教育、医疗、住房、社会保障等社会政策领域<sup>[23]</sup>(第 66 页)。调整支出结构的方法之一是增量预算,保持既定支出不变或者有很小的变化,政府用新增预算收入来满足社会政策的支出要求,从而实现支出结构的渐进变化。预算资源是稀缺的,预算机制总会拒绝某些预算请求而接受另外一些。在基数加增长的预算模式下,各支出部门都希望从新增预算中谋取更高的增长比例。即使是这种最大限度减少政治冲突的增量预算策略,也面

面临着如何拒绝大量预算要求的问题。引入绩效信息是一个可行的选择。无论是事前项目绩效评审、绩效目标管理,还是事后的财政支出绩效评价,它们都减少了政治家、预算机构和支出部门之间的信息不对称,夺回了和支出部门进行讨价还价的信息优势。

社会支出需要庞大的资金支持,即使中国每年有大量的增量收入,传统增量预算也难以用年度预算新增额满足如此巨大的支出。当金融危机导致经济下滑时,可能要“将资源从旧有的优先项目转移到新的优先项目”。即取消某些专项资金,将之转移到经济社会发展急需的项目上。从已经分配了预算的人手中夺取资源,这必然会引起政治冲突,受益人或单位会调动一切力量来保护他们的既得利益,预算过程会面临很高的交易费用。但是,迫于社会矛盾的压力,政治家和预算机构必须寻找交易费用最小化的预算治理结构,既合理地拒绝部门的预算要求,又可以使政治冲突最小化。如果财政部门 and 支出部门把绩效作为预算编制的重点,两者之间的矛盾就会大大减少。国际上流行的新绩效预算为中国预算改革提供了新的治理机制,它使得预算机构更有理由拒绝某些绩效评审不好的预算请求,或者削减现有绩效很差的项目,改善项目优先权。在支出部门和单位层面,绩效信息有助于支出部门和单位之间的讨价还价<sup>[24]</sup>(第135-138页),约束支出部门预算最大化的冲动。以广东省本级为例,2005年财政支出绩效评价后,提请省政府撤消了一个绩效差劣的专项资金项目,2006年预算请款减少30多亿元。

以上所述是预算在专项资金项目间的分配,专项资金项目一旦建立,尤其是用于全国、全省范围内执行政策,还需要进行二次分配。二次分配权往往掌握在分管领导手中,或者主管部门的手中,当然,财政部门也会参与一些专项资金的二次分配。在这些专项资金的二次分配中,往往缺乏正式的分配程序和规则,非正式制度占主导地位。在省一级,通常有近20位领导具有政策制定的权力,并建立了“省长专项”为他们制定的政策提供资金。从资源配置的角度看,这些专项资金存在分配效率问题:(1)资金分配的随意性非常大。(2)很难对资金进行统筹安排。(3)资金在预算年度之初一般都没有落实到具体的项目,而由分管领导在预算年度中随时在政策领地内分配。“省长专项”之外,部门为执行政策或完成职能任务也建立了很多专项资金,需要二次分配的专项资金也需要提高分配效率。如何建立正式制度提高专项资金的二次分配效率?建立事前的绩效评价程序和规则,根据绩效评价的结果改善分配效率是一个可行的选择。这里特别值得一提的是广东省的财政专项资金竞争性分配改革。2008年由省委书记倡导,广东省引入专家评审程序对各市竞标产业转移竞争性扶持资金的方案进行绩效评价,根据评分现场决定优胜者。这次经验向全省范围内的专项资金分配推广,不少专项资金项目已经建立了公开、透明、择优的分配程序和原则。发展结果导向的新绩效预算改革,中国的政治家、人大、预算机构、支出部门试图在绩效方面构建共识,根据绩效信息增强预算决策过程的理性和科学性,提高分配效率。

## (二)开展绩效管理提高专项资金运作效率

专项资金运作效率低下表现在两个方面,一是行政事业单位不讲成本效益,二是财政支出进度偏慢。

长期以来,我国对各级政府勤政廉洁及每年都为群众办哪些实事给予了高度关注,但对政府的“办事成本”是否“经济”、“节约”却关注较少。一些部门和领导干部往往为追求社会效益和政治效益,甚至为追求“政绩”仅注重完成行政任务,忽略所需的成本投入<sup>[25]</sup>(第422页)。部门和单位把大量时间和精力放在争项目、争资金上,在资金使用上缺乏绩效观念和责任意识,财政给多少钱就花多少钱,不计成本,不讲效益,存在权责脱节、责任不明、损失浪费等弊端,并由此导致了财政支出规模的不断扩大和财政资金使用效益的持续滑坡<sup>[26]</sup>(第18-23页)。

近年来地方专项资金支出进度缓慢,普遍出现了钱花不出去的现象。钱花不出去绝不是因为政府收入太多,而是多方面因素复杂作用的结果。其中很重要的一个因素是部门重预算分配,轻预算执行。一些部门在编报预算阶段没有充分做好项目预算与下年度项目实施计划的衔接工作,项目的申报、评审、立项和相关管理制度的修订、完善等各项前期准备不够充分,以致预算下达后不能尽快组织实施<sup>[27]</sup>(第657页)。某些项目占用大量资金,支出进度缓慢,年终结转金额过大,既造成预算资金的低效和浪费,也延误了相关政策目标的实现

绩效评价带来了支出部门观念上的变化。以前财政部门将资金分配给支出部门,它认为自己的任务就完成了。现在,财政部门对支出进行“追踪问效”,要求支出部门报告“钱花出去了,效果怎么样”。经过几年的绩效评价,各部门逐步树立了绩效观念和责任意识,对财政资金进行“追踪问效”逐步成为大家的共识<sup>[28]</sup>(第 93-98 页)。绩效评价在一定程度上扭转了部门单位乱要钱、乱花钱的不良风气,减少和防止了盲目请款、无效支出及盲目支出等行为发生<sup>[29]</sup>(第 20 页)。在某市绩效预算改革中,绩效差的支出部门有了压力,在项目计划、实施、管理方面积极回应绩效评价结果,着手解决项目支出进度缓慢的问题。一些部门的管理人员告诉绩效评价处官员:“原来我们的项目等到预算批下来再动,往往来不及完成。现在,等到项目预算批下来的时候,我们已经做完(项目准备)百分之七八十了。”通过财政支出绩效评价,项目单位加强了管理,理顺了内部关系,表现出了强烈的责任意识和改进意愿。一些部门则针对财政部门提出的审核意见提出了整改,积极回应项目管理中出现的问题。还有一些部门设计了自己的绩效评价指标,用于二级预算单位的绩效管理<sup>30</sup>(第 22-28 页)。通过新绩效预算改革,政治家、人大、财政部门、支出部门乃至公众都开始关注支出绩效,给予支出部门改善结果和效率的压力。

#### 四、讨论与结论

从历史角度分析预算改革,无论是希克对美国预算改革各阶段的划分,还是凯登(Caiden)对西方国家预算史的划分<sup>[31]</sup>(第 43-58 页),这些预算改革理论都有一个非常隐蔽的假定,那就是用中央政府的预算改革来替代整个国家的预算改革,忽视国家内部复杂的情况。希克的预算改革理论直接对美国联邦政府 20 世纪初到 60 年代的预算发展史进行分析,凯登的预算模式理论分析了历史上西方各国的预算发展特征,也没有讨论国家内部的情况。

但是,中国与众不同。一方面它从诞生之日起就是一个庞大的利维坦,另一方面它经历了从计划经济向市场经济的转型。1949 年中国建立了一个庞大的自产国家,尽管收入生产的效率不高,但是具有很强的财政汲取能力。在支出方面,计划是资源配置的主要工具,预算不过是计划的一个组成部分。1978 年以后中国开始进行市场经济改革,这极大地提高了生产能力。但是,中央汲取能力反而下降了。从国家汲取能力的角度,王绍光指出中央要集中财政收入,建设一个强有力的民主国家<sup>[21]</sup>(第 30 页)。该文为 1994 年分税制改革提供了理论支持,并成为作者已知文献中唯一从国家结构角度讨论预算改革的文献。尽管国家内部关系对于预算收入改革有着如此重要的影响,但是在支出方面并没有得到应有的重视。本文从支出方面着手,讨论了中央和地方关系对于预算改革的影响,决策自主权和财政分权导致彻底的预算控制是不适当的,并且为绩效预算提供了适合的条件。

希克的预算改革理论和凯登的预算模式理论只能解释中国预算改革的历史定位问题,而不能处理预算改革中国家内部关系的问题,尤其是中央和地方的预算关系。从机构预算类型的角度,敦利威划分了四种预算类型,其中的项目预算非常有助于我们分析国家内部预算关系,尤其是中央部委和地方政府及其部门之间的预算关系。如果再考虑前文没有分析的超项目预算,这实际上打破了地方预算独立性的假设,指出存在中央和地方之间的预算关系,并且要考虑中央和地方预算关系对中国预算改革所产生的影响。这种影响就是在财政分权条件下,中央难以控制地方的支出过程,控制结果是比较现实的选择。

对于中国这样的大国,预算改革不但要处理一级政权内人大和政府、政府和部门间的预算关系,还必须处理中央和地方的预算关系。只有处理好中央和地方在收支方面的预算关系,才能够真正全面协调地提高国家的治理能力。在现阶段,控制取向的预算改革在中国不但是必要的,而且是不可逾越的。中国各级政府需要加强对支出部门的外部控制和内部控制,尤其是基层政府。但是,由于多级政府的存在,需要针对项目预算发展新绩效预算,提高这部分资金的分配效率和运作效率。某种程度上讲,控制取向和结果导向是中国预算改革一个硬币的两个面。控制是预算的基础职能,只有控制内在化为一种职业习惯,新绩效预算才会既是高效的,也是风险最小化的。新绩效预算是控制取向的预算体系的发展,是国家治理能力提升的表现。控制取向的预算改革和结果导向的预算改革在中国并存,这是因为

它们分别针对了预算和国家治理的不同部分。当然,这两种预算改革在中国各地并不是泾渭分明,如官僚预算,它就介于控制取向的预算改革和新绩效预算改革之间。各地针对官僚预算具有不同的改革方式,这模糊了我们对中国公共预算改革方向的认识。

中国的绩效预算改革是财政部门主导的,绩效预算可能是财政部门推动预算改革的策略。近年来财政改革措施非常频繁,正如某财政官员所言,财政(部门)能改的都改了。但是,预算改革本质上是政治改革,是一种权力结构的变化。财政部门已经集中了不少财政分配权力,这遭到了其他支出部门的反弹。如果它进一步控制各个部门的运作,必然会引起部门的强烈反对。因此,控制结果,从财政支出绩效评价着手而不是控制过程,就成为财政部门推动预算改革的选择。最终,这样的选择走向了绩效预算。

从安德鲁斯的研究看,中国预算改革的二重性似乎在第三世界国家具有共性。也就是说,泰国等第三世界国家也在一方面加强预算控制,另一方面进行绩效预算改革。这给予我们某种启示,第三世界国家的预算改革可能并不遵循演化的规律,把绩效预算和控制取向的预算改革对立起来可能是错误的。中国的绩效预算改革受国家结构的影响,其他国家的绩效预算改革可能也会如此。安德鲁斯认为绩效预算改革会受到“其他因素”的影响,加上我们这里发现的预算类型和政府结构因素,绩效预算改革的影响因素可能是非常复杂的,需要我们从更丰富的层面去研究它。

中国公共预算改革令人困惑,它既是控制取向的,又是绩效预算导向的,这似乎存在矛盾。本文对预算类型的投入产出分析表明,核心预算易于控制而项目预算则与绩效紧密联系。控制取向的预算改革是不够的,绩效预算是针对专项资金发展起来的预算治理结构,改善了专项资金的分配效率和运作效率。从根本上讲,是国家的内部结构影响了中国公共预算的改革方向。本文的研究从国家内部关系着手分析预算改革,与历史角度的研究相得益彰,一起丰富了对预算改革的认识。当然,该角度的研究只是一种初步的尝试,还需要进一步做全面深入的考察。

#### [参 考 文 献]

- [ 1 ] Schick A. 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms," *The World Bank Research Observer* 13(1): 123-131.
- [ 2 ] [美] 希 克:《当代公共支出管理方法》,王卫星译,北京:经济管理出版社 2000 年版。
- [ 3 ] Andrews, M. 2006. "Beyond 'Best Practice' and 'Basics First' in Adopting Performance Budgeting Reform," *Public Administration and Development* 26(2): 147-161.
- [ 4 ] 马 骏:《中国公共预算改革的目标选择:近期目标与远期目标》,载《中央财经大学学报》2005 年第 10 期。
- [ 5 ] 吴少龙:《从控制到结果:中国预算改革能跨越吗?》,载《公共管理研究》2010 年第 8 期。
- [ 6 ] Schick, A. 1966. "The road to PPB: The stages of budget reform," *Public Administration Review* 26(4): 243-258.
- [ 7 ] OECD. 2007. *Performance budgeting in OECD Countries*. Washington, D. C.: OECD.
- [ 8 ] Cothran, D. A. 1993. "Entrepreneurial Budgeting: an Emerging Reform?" *Public Administration Review* 53(5): 445-454.
- [ 9 ] 马 骏:《新绩效预算》,载《中央财经大学学报》2004 年第 8 期。
- [ 10 ] Dunleavy, P. 1989. "The Architecture of The British Central State, Part I: Framework for Analysis," *Public Administration* 67(3): 249-275.
- [ 11 ] 牛美丽、马 骏:《新西兰的预算改革》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2006 年第 6 期。
- [ 12 ] [美] 威廉·F·威洛比:《政府的预算改革运动》,载海迪:《公共预算经典——现代预算之路》,苟燕楠等译,上海:上海财经大学出版社 2006 年版。
- [ 13 ] 王绍光:《从税收国家到预算国家》,载 2007 年《读书》第 10 期。
- [ 14 ] [美] 霍姆斯:《公共支出管理手册》,王卫星译,北京:经济管理出版社 2002 年版。
- [ 15 ] Wildavsky, A. 1961. "Political Implications of Budgetary Reform," *Public Administration Review* 21(4): 183-190.
- [ 16 ] 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》,载《中国发展观察》2007 年第 2 期。
- [ 17 ] 马 骏 候一麟:《中国省级预算中的非正式制度——一个交易费用的理论框架》,载《经济研究》2004 年第 10 期。

- [ 18] 马 骏、岳经纶:《整合政策与预算:我国公共治理面临的一个挑战》,载岳经纶、郭巍青:《中国公共政策评论》第 3 卷,上海:世纪出版集团 2009 年版。
- [ 19] 马 骏、李黎明:《为人民看好钱袋子》,哈尔滨:黑龙江人民出版社 2010 年版。
- [ 20] 王绍光:《从经济政策到社会政策:中国公共政策格局的历史性转变》,岳经纶、郭巍青:《中国公共政策评论》第 1 卷,上海:世纪出版集团 2009 年版。
- [ 21] 王绍光:《安邦之道:国家转型的目标与途径》,北京:三联书店 2007 年版。
- [ 22] [英] Esping-Andersen:《福利资本主义的三个世界》,台北:巨流图书有限公司 1999 年版。
- [ 23] 岳经纶:《中国公共政策转型下的社会政策支出研究》,载岳经纶、郭巍青:《中国公共政策评论》第 3 卷,上海:世纪出版集团 2009 年版。
- [ 24] Curristine, T. 2007. "Experience of OECD Countries with Performance Budgeting," In Robinson. *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. New York: Palgrave Macmillan.
- [ 25] 苑广睿、张 清、潘国俊:《努力降低行政成本 促进建设节约型政府》,载廖晓军:《财税改革纵论——财税改革论文及调研报告文集》(2008),北京:经济科学出版社 2008 年版。
- [ 26] 吕万松、李少民:《绩效预算改革面临的问题及政策建议》,载《地方财政研究》2009 年第 1 期。
- [ 27] 詹静涛等:《建立健全政府间专项转移支付资金运行管理机制研究》,载廖晓军:《财税改革纵论——财税改革论文及调研报告文集》(2008),北京:经济科学出版社 2008 年版。
- [ 28] 吴少龙:《地方政府绩效预算改革:动因、过程与影响》,载《甘肃行政学院学报》2009 年第 1 期。
- [ 29] 郭芳等:《刘昆:把钱花在刀刃上》,载《南方》2007 年第 9 期。
- [ 30] 吴少龙:《地方政府绩效预算改革:进展与挑战——东部地区 A 市案例研究》,载《华中科技大学学报(社会科学版)》2009 年第 3 期。
- [ 31] Caiden, N. 1988. "Shaping Things to Come: Super-Budgeters As Heroes (Heroines) In The Late-Twentieth Century," In Rubin, I. (ed). *New Direction In Budgeting History*. New York: State University of New York Press, 43-58.

(责任编辑 叶娟丽)

## Understanding on Public Budgeting Reform Directions in China

Wu Shaolong<sup>1</sup>, Niu Meili<sup>2</sup>

(1. School of Public Health, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China;

2. School of Government, Sun Yat-sen University)

**Abstract:** Why are public reform directions in China both control-oriented and performance-oriented? Input and output analysis on budget type shows that core budget is easy to control and program budget closely associated with performance. Control-oriented budgetary reform is not enough, and performance budgeting is a kind of governance structure developed for program budget to improve allocation and operation efficiency. Actually, the structure of state affected public reform directions in China.

**Key words:** budgetary reforms; performance budgeting; control-oriented; budget type