

走向“预算国家”

——财政转型与国家建设

王绍光 马 骏*

“毫不夸张地说,一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的预算能力。”

——Schick, A. (1990: 1)

“如果你不能预算,你如何治理?”

——Wildavsky, A. (1988)

【摘要】在国家建设过程中,重构财政制度至关重要,财政转型可以在很大程度上引导国家治理制度转型。在西方国家建设历史上,出现过两次重要的财政转型——从“领地国家”到“税收国家”再到“预算国家”。预算国家是采用现代预算制度来组织和管理财政收支的国家,它具有两个基本特征:财政集中和预算监督。随着这些国家成功地向预算国家转型,它们的国家治理也变得更加高效而且负责。1978年经济体制改革以来,中国逐步从“自产国家”向“税收国家”转型。随着1999年启动预算改革,中国开始迈向“预算国家”。不过,在建立预算国家的道路上,中国仍然面临很多挑战,不仅预算监督亟待加强,集中统一也需要继续完善。

【关键词】财政转型 国家建设 预算国家

任何国家都要汲取财政资源并按一定的方式进行支出。国家汲取和使用财政资源的方式有很多,也就是说,财政制度有很多种。不同的财政制度通常与不同的国家治理制度相联系,并意味着不同的国家治理水平。现代国家一般都采用现代预算制度来组织和管理财

* 王绍光,香港中文大学政治与公共行政系,教授;马骏,中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院,教授。

政收支。最近,王绍光(2007)将这样的国家称为“预算国家”,并分析了法国、英国和美国向“预算国家”转型的历史过程。本文通过将财政转型和国家建设联系起来,进一步完善了“预算国家”这一分析概念,并用来分析中国的预算改革。本文主要包括三大部分。在第一部分,我们将在国家建设的框架内讨论财政转型,并试图构建一个以预算国家为核心的国家建设的初步理论。我们首先阐明这样一个观点:财政制度转型是国家治理制度转型的关键,财政转型可以引导国家治理转型。随后,我们总结了国家建设历史上两次重要的财政转型——从“领地国家”到“税收国家”再到“预算国家”,并分析了预算国家的两个基本特征:集中统一和预算监督。在第二部分,我们总结了英国、法国和美国这三个国家建立“预算国家”的经验。从某种角度看,这不仅是三条建立“预算国家”的道路,也是三条建立现代国家的道路。对这些历史经验的分析和总结,有助于我们更好地理解中国预算改革在现阶段的主要任务以及相应的制度建设重点。在借鉴国外经验时,我们需要具备必要的历史意识。我们要看其他国家处在大致类似的发展阶段、面临大致相同的问题时,它们是如何解决的,而不能仅仅看别人正在做什么,我们就跟着做什么。本文的第三部分以建立预算国家为核心,对中国的预算改革进行了分析,并提出了进一步完善的建议。最后对全文进行总结。

一、国家建设、财政转型与预算国家:一个初步的理论

无论是哪一种类型的国家,它都必须汲取财政资源并按一定的方式进行支出。一旦国家的财政制度发生改变,在很大程度上,国家的治理制度也会随之改变。因此,在国家建设的过程中,应抓住财政制度这个关键环节,通过财政制度改革来引导国家治理制度转型。

(一) 国家建设与财政转型

建立一个有能力而且负责的国家,是现代国家建设的基本目标。

要实现这个目标,需要在很多方面进行制度建设,重构国家治理制度。在这过程中,财政制度无疑是一个非常关键的环节。因为无论是什么性质的国家,其活动都离不开财政支撑。国家机器的运转需要资金,制订政策实质上是在分配资金,实施政策也需要资金保障。总之,没有资金什么活动都不可能开展。从这个意义上看,如何筹集资金并进行支出固然首先是一个财政问题,但更是一个国家治理问题。不同的财政制度,一般都是与不同的国家治理制度联系在一起的,通常也意味着不同的国家治理水平。因此,改变国家取钱、分钱和用钱的方式,就能在很大程度上改变国家做事的方式,改变国家的治理制度。财政制度转型可以在很大程度上引导国家治理制度转型。如果能通过财政制度重构,改进国家的理财水平,也就可以在很大程度上提高国家的治理水平。正如著名预算专家希克(Schick, 1990: 1)所说的:“毫不夸张地说,一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的预算能力。”所谓预算能力就是指能否有效而且负责地筹集和使用财政资金的能力。下面,将从提高国家能力和建立负责的政府这两个角度,进一步阐明财政制度转型的重要性。

首先,无论如何定义国家能力,它都必须包括汲取财政收入并按照一定的方式进行支出这两个方面的内容。例如,麦格达尔(Migdal, 1988: 4-5)定义的国家能力就包括国家的社会渗透能力、调节社会关系的能力、汲取资源以及按既定的方式拨款或者使用资源的能力。不过,更准确地说,汲取财政收入并按一定方式进行支出是国家能力最基本的支持性要素之一^①。而且,“相对于其他任何要素而言,一个国家筹集和配置财政资源的方式更能说明国家现有的(和即将具备的)能力”(Skocpol, 1985: 17)。

分析国家能力,必须兼顾汲取和使用财政资源这两个方面的内

^①在斯科波(Skocpol, 1985: 16)看来,国家能力必须具备的“普遍性的支撑”包括:绝对的主权完整、对于特定领土稳定的行政-军事控制、忠诚而且有技能的官员、充足的财政资源以及对之进行配置的权力和组织方式。

容。国家固然需要有足够的汲取能力才能有效地实现其目标,而且,无论出于什么动机或目的,即使仅仅是为了满足统治者的消费,国家都会有很强的动机去汲取财政收入。但是,仅有汲取能力并不能确保国家能有效地实现其政策目标,并取得合法性。如果没有有效的财政制度,国家汲取财政收入的活动也可能是低效率的。例如,可能会存在各种腐败。即使国家汲取财政收入的活动是高效率的,也不能说它就一定具有很高的国家能力——即使仅仅从实现国家的目标来看。例如,尽管国家已经从社会中汲取了足够的财政资源,但是,由于收入管理分散,资金都被控制在地方政府或者各个政府部门,国家实际上可用的财政资源反而经常面临短缺。在既定的财政收入水平下,国家能力在很大程度上取决于国家能不能有效率地分配财政资源,并在资金的使用过程中减少各种浪费和腐败。无论在历史上还是在现实中,我们都不难找到这样的例子:一个国家可能有很高的收入汲取能力,但是,它的资源配置能力及进而通过配置资源来发展经济、解决社会问题的能力却很低。总而言之,只有将汲取和支出资源这两方面结合起来,才能准确地理解国家能力。

其次,对于建立责任政府、落实“政治问责”(political accountability)这一目标来说,“财政问责”(financial accountability)是根本性的、必不可少的条件。如果缺乏财政问责,政治问责就不可能具有实质性的内容(Funnell & Cooper, 1998: 10)。此外,政治问责本身也更加关注这样一个基本的问题:“为什么要以某种特定的方式支出资金以及它们带来了什么结果或好处”(Glynn, 1987: 21)。

从本质上看,政治问责包括两个基本要素:可回答性(answerability)和实施性(enforcement)。前者主要是指应该负责的官员有义务提供关于他们的行动——无论是计划的、正在从事的或者已经完成的各种相关信息,并就这些行动的正当性进行解释。后者主要是指“问责机构”有能力根据行动的恰当与否,对应该负责的机构或者官员进行奖励或者惩罚(Schedler, 1999: 14)。可见,要使政府负责,首先必须要求它提供关于活动的各种信息,并就这些活动的正当性

进行解释。从问责的需要来看,所有与政府活动相关的信息和解释都是有用的。但是,最重要的关于活动的信息及解释应该是关于政府收支方面的信息。这个道理是显而易见的。政府开展任何活动都需要筹集和安排一定的财政资源。没有财政资源,什么活动都不可能开展。因此,政府在这方面提供的信息越全面和详细,我们对政府的活动也就了解得越全面和详细。在此基础上,如果能建立起一种要求政府提供解释并对那些不能提供恰当解释的活动进行否决的制度,以及一种以奖惩为特征的实施机制,那么,我们就可以让政府变得负责。

在西方现代国家建设的历史上,发生了两次意义深远的财政制度转型。它们不仅改变了国家汲取和支出财政资源的方式,而且也导致国家治理制度的转型。第一次财政制度转型是从“领地国家”向“税收国家”转型,第二次转型是从“税收国家”向“预算国家”转型(王绍光,2007)。前者使得国家汲取财政收入的方式发生了根本性的转变,后者不仅从根本上改变了国家使用财政资源的方式,而且从整体上重构了国家的收支管理。随着财政制度的成功转型,这些国家开始迈向现代国家。在很大程度上可以说,如果没有这两次财政制度转型,现代国家建设是不可能成功的。

(二) 税收国家

在现代国家建设的历史上,财政制度的转型最早发生在财政收入方面。这似乎并不难以理解。无论是什么国家,它都必须有相对充足的财政收入才能成其为国家。在汲取充足的财政收入方面,所有国家都有很强的动机。然而,汲取财政收入必然会引起国家与社会经济之间的互动,一旦国家汲取财政收入的方式发生转变,必然会产生超出财政领域的社会影响。正如熊彼特(Schumpeter, 1991 [1918])指出的,与财政收入相联系的财政体系是理解社会和政治变化的关键,它不仅是衡量社会变化的重要指标,也是社会变化的源泉。在不同的财政收入汲取方式下,国家和社会之间的关系是不同

的。一旦国家汲取财政收入的方式发生变化,必然会使得国家与社会的关系发生改变,有时甚至是根本性的改变。

在财政社会学中,与财政收入相联系的概念是“财政国家”(fiscal state)。根据收入来源不同,主要有六种“财政国家”:领地国家(domain - state)、贡赋国家(tribute - state)、关税国家(tariff - state)、税收国家(tax - state)、贸易国家(trade - state)、自产国家(owner - state)(Tarschy, 1988; Campbell, 1996)。从一种类型的财政国家转向另一种类型的财政国家,不仅国家汲取财政收入的方式会发生转变,而且常常会伴随着国家与社会关系的调整,伴随着政治变迁和国家治理方式的转型。在近现代时期(1500 - 1800 年),最重要的财政国家转型是从“领地国家”转变到“税收国家”。这始于欧洲中世纪后期,一直到 18 世纪末期才完成。这一转型对欧洲国家的政治制度与国家治理产生了重大影响,从根本上改变了它们的国家治理制度。

中世纪的欧洲国家都是“领地国家”,它是封建制度的产物。在封建制下,国家的财政收入主要有两个来源,一部分来自国王自己的领地,另一部分来自诸侯进贡以及来自司法收费方面的收入;国家无权直接对诸侯领地进行征税。由于领地国家的统治者主要依赖其领地收入而生存,因此,国家财政对于社会的影响是有限的。从中世纪后期开始,在战争和宫廷消费所形成的巨大支出压力的驱使之下,加上新兴的商业繁荣也累积了让各国统治者垂涎三尺的财富,国家于是开始到领地之外去寻找额外的收入来源,以税收的方式将领地之外的其他财产所有者的财富的一部分转化为国家财政收入。这就使得这些欧洲国家逐渐转变为另一种类型的财政国家——“税收国家”。税收自古便有,但有税收的国家不一定是税收国家。税收国家是中央政府及下级政府在全国范围内用税收的方式来汲取财力,而且,更重要的是,国家的财政收入主要来源于私人部门(家庭和私有经济)的财富,这使得税收国家的财政收入高度依赖于私人财富(Schumpeter, 1991 [1918]; Musgrave, 1980; Bates & Lien, 1985; Tarschy, 1988; 王绍光, 2007)。

欧洲各国向税收国家转变的速度是不同的。大约在 13 世纪晚期至 15 世纪中期,英国和法国王室才逐步摆脱对领地收入的依赖。但直到 1630 年,瑞典、丹麦的领地收入仍占财政总收入的 44.8% 和 36.9%。在普鲁士,迟至 1778 - 1779 年,仍有近一半的财政收入来自领地。总的说来,从 13 世纪末到 18 世纪是欧洲国家建立税收国家的关键时期(王绍光,2007)。在这一时期,随着统治者开始获得并垄断了征税权,欧洲国家纷纷转向税收国家。税收国家的建立大大地提高了国家的财政汲取能力(主要与领地国家相比),但是它也使得国家越来越依赖于私人部门。在汲取税收收入的过程中,国家不得不与私人部门讨价还价,并在某些关键的时候做出政治上的让步,最终导致国家重新构造了财政制度和政治制度,其中尤以议会制的产生最为重要。早期的议会制既是纳税人(尤其是纳税大户)为了保护自己的财产而建立起来的制度,也是国家用来和这些纳税大户讨价还价、获得征税方面的同意与合作的制度(Musgrave, 1980; Bates & Lien, 1985)。

然而,从领地国家转向税收国家的政治影响远不止于此。在税收国家,由于国家的财政收入越来越依赖于私人部门的财富,一种纳税人意识逐渐形成。在这种背景下,纳税人及其代表不仅希望将国家的征税行为纳入某种制度化的约束,而且越来越要求国家能够负责而且有效率地使用这些纳税人提供给国家的资金。对于税收国家来说,由于财政收入不再是来自统治者自己的财产所形成的收益,不再是“私人资金”,而是“公共资金”,用公共资金建立起来的政府就不再是“私人政府”,而是“公共政府”。既然是“公共政府”,就必须对公众负责,尤其是在资金的汲取和使用上负责(Webber & Wildavsky, 1986: 148, 299)。正是在这个意义上,著名财政学家马斯格雷夫(Musgrave, 1980: 363)总结说:“税收是现代民主制度兴起的先决条件。”

然而,如果没有一个有效的财政制度将所有的收支都集中起来并进行约束和规范,要约束国家的收支行为并使之负责是很难的。

正如韦贝尔和瓦尔达沃夫斯基 (Webber & Wildavsky, 1986:228) 总结的：

在中世纪欧洲，国王和他的人民都很穷；在近现代时期（从 15 到 18 世纪），绝大多数人民仍然很穷，但是，国王开始变富裕了，这主要是因为通过提高收入征收能力，他们的政府的财富上升了。通过机敏地估计他们的臣民的容忍度，统治者稳步地增加税收负担。……通过收获来自生产率提高的果实，上升的财政收入使得国王可以过上令人眩目的生活和发动扩展国家的战争。在一些国家，负担之重已经超过了人民的容忍度。

在 13 世纪末至 18 世纪末这一时期，随着国家逐步从领地国家过渡到税收国家，国家的财政收入汲取能力大大得到提高。然而，由于不能将国家所有的收支活动都整合进一个有效率而且负责的制度框架内进行规范和约束，财政收支管理仍然弊端丛生。一方面，国家的收入汲取行为经常存在各种过度掠夺的现象，甚至激发了各种抗税暴动，而且收入征收也是低效率甚至是腐败的；另一方面，尽管国家汲取的财政收入越来越多，但是，这些资金中的绝大部分并没有被用于公共目的，而主要被用来满足统治者及其军队和官僚体系的消费，而且，充满着浪费和腐败 (Webber & Wildavsky, 1986:228 - 282; Caiden, 1988, 1989)。要解决这些问题，需要全面、彻底地根据“公共政府”的原则重构国家财政制度。没有一个符合“公共政府”精神的现代预算制度，就不可能有真正的公共政府。

（三）预算国家

如果把财政收支的记录称之为“预算”，则预算古已有之。因为任何统治者都需要财政方面的记录，尤其是税收方面的记录，以便预测收入，防止下属盗用税收款项。在支出方面，统治者当然也希望限制下属乱花钱，尽管他们并不想限制自己的开销。不过，前现代国家

的“预算”有三个特点。一是乱,税收、支出与借贷往往混杂在一起。二是散,收入往往采取分头包税 (tax farming) 的方式进行征收;支出往往采取专款专用 (earmarking) 的方式,君王无从了解国家整体的收支状况。三是只限制贪官不限制君王,无论中外,除个别王朝的统治者能以国用不足、下民困苦而简乘舆服御、后宫用度外,大多是挥霍无度。所以,这些前现代国家都不是我们所说的“预算国家”。也就说,有预算的国家不一定就是预算国家(王绍光,2007)。

建立预算国家经历了一个漫长的历史过程。税收国家为预算国家的建立奠定了基础,只有转化为税收国家后,才可能变为预算国家。然而,税收国家只是预算国家产生的必要条件,不是充分条件。只有拥有现代预算制度的国家,才能称为“预算国家”(王绍光,2007)。现代预算制度萌芽于税收国家形成的后期,即 17 世纪后期的英国。1688 年光荣革命后,为了适应国会议员们越来越强烈的加强监督政府资金的要求,英国国会不仅进一步巩固了原有的收入同意权,而且获得了对政府开支的否决权以及对已开支的支出款项的审计权,国会进而任命了各种委员会来审查它授权的资金在使用过程中是否做到了“明智、诚实和经济”。这些措施极大地加强了国会的预算监督权,也提高了它的预算监督能力 (North & Weingast, 1989; Premchand, 1999)。这也使得财政问责进入了一个崭新的阶段。在 17 世纪以前,国家也有财政问责的问题。但它主要是和领地国家君主的私产管理联系在一起的,问责的重点是,财政官员是否保证君主的财产安全、保值和增值。然而,17 世纪后期的这一系列旨在加强议会监督的改革颠倒了财政问责的链条,使得财政问责在“向谁负责”这个问题上发生了根本性的改变:“从对国王的个人负责转变为对人民的代表负责”(Premchand, 1999:152)。18 世纪末期,为了实现资金收支管理的经济与效率,英国进一步对政府的财政管理进行集中和规范。例如,要求建立一个将所有支出合并在一起的支出预算,要求各个政府部门提前计划一年的支出,要求所有部门都按照统一的格式记录支出,等等 (Webber & Wildavsky, 1986:

326)。18 世纪后期,法国也开始在政府内部将收支权力集中到当时建立起来的财政部,由它在政府内部进行集中的管理,其集中型的国库管理模式对现代预算制度产生了很大影响(Premchand, 1999)。

不过,直到 19 世纪,现代预算制度才最后成型,并发展成为现代国家治理的基本制度。西方国家建立现代预算制度的时间各异。尽管英国在 18 世纪的后 25 年就已开始编制预算,但是,直到 1866 年,它才在支出方面建立起全面的国库控制,也是在这一时期,它才建立以内阁承担整体预算责任的行政预算体制,从而才建立起真正的预算体制(Cleveland, 1915; Webber & Wildavsky, 1986:327)。1814 年,法国开始编制年度预算,这被视为现代预算的第一次实践(Caiden, 1989)。从 1817 到 1827 年间,法国颁布了一系列旨在对税收和支出进行集中管理的法令。但其后的预算改革经常被政治动荡打断。1830 年,比利时模仿法国模式建立了现代预算制度,但不是很成功,它的预算体系很长时间都没有整合在一起,例如议会经常要在一年中不停地审批预算。1848 年后,荷兰建立了有利于议会控制支出的集中型财政体制。其他的欧洲国家也在 19 世纪后期和 20 世纪初建立起现代预算制度:意大利(1860)、瑞典(1876)、挪威(1905)、丹麦(1915)。美国的现代预算制度建立比较晚,直到 20 世纪 20 年代才建立起现代预算制度(Webber & Wildavsky, 1986:327)。

那么,什么是现代预算? 根据著名预算专家克里夫兰(Cleveland, 1915)对现代预算的讨论,现代预算可以定义如下(王绍光, 2007):

现代预算必须是经法定程序批准的、政府机关在一定时期的财政收支计划。它不仅仅是财政数据的记录、汇集、估算和汇报,而是一个计划。这个计划必须由行政首脑准备与提交;它必须是全面的、有清晰分类的、统一的、准确的、严密的、有时效的、有约束力的;它必须经代议机构批准与授权后方可实施,并公之于众。

这一定义有三点关键:1. 现代预算是由应该负责并且可以负责的行政首脑提交的财政收支计划,这是它区别于其他计划之处;2. 这个计划必须由代议机构审查批准,在代议机构批准政府的财政收支计划之前,政府不得收一分钱、花一分钱;3. 这个计划必须包括全面而且详细的政府计划的活动的各种信息,以有助于负责审批的代议机构做出同意或不同意的决定(Cleveland, 1915)。总之,遵循现代预算原则建立起来的“预算国家”,必须具备两个显著标志:第一是财政上的集中统一,也就是说,在财政收支管理方面实行权力集中,将所有的政府收支统到一本帐里,而不能有两本帐、三本帐、四本帐,并建立统一的程序与规则对所有的收支进行管理。这样才能确保预算是全面的、统一的、准确的、严密的、有时效的。第二是预算监督,也就是说代议机构能监督政府的财政收支,确保预算是依财政年度制定的、公开透明的、清楚的、事先批准的、事后有约束力的。这两者是互相支持、缺一不可的(王绍光, 2007)。

随着现代预算制度的建立,这些国家开始以一种“前所未有的方式”从公民那里汲取财政收入,并将之用于公共的目的或“集体目标”。这些现代民主国家终于发展出一种“被广泛视为有效率的、有生产率的,而且比以前更加公正的”财政制度(Webber & Wildavsky, 1986:300,301)。现代预算制度的建立,使得国家汲取和支出财政资源的方式发生了根本性的转变。因此,预算专家凯顿(Caiden, 1989)将中世纪后期一直到19世纪以前的财政史称为“前预算时代”,而将现代预算制度成型的19世纪视为“预算时代”的开始。然而,财政制度的转型也是国家治理制度的转型。随着现代预算制度的确立,这些建立起现代预算制度的“预算国家”也进入了现代国家,开始以一种全新的方式更理性、更负责地治理国家。总的说来,19世纪成型的现代预算制度有两个重要的目标:一是理性,二是负责。在财政领域实现这两个目标,在很大程度引导了国家治理制度朝着这一方向迈进。

首先,财政管理理性化带来了整个政府管理及国家治理的理性

化。财政活动理性化的主要目标是建立秩序、规范行为、实现经济(减少浪费),它深受当时发生的工业革命的理性化和追求效率的影响。因此,在这一时期,各国的预算改革都致力于在政府财政管理领域进行集权,解决资金管理分散化的问题,并设计相应的程序和规则来规范政府及其各个机构的收支行为,建立像财政部这样的控制机构来监督政府各个机构的收支。在当时,财政管理领域是政府内部最早实现这种理性化的,财政管理理性化标志着“政府理性”这一现代理念开始付诸实施,并为以后政府管理逐步理性化以及政府承担更多的职能创造了条件(Webber & Wildavsky, 1986: 323 - 326)。而且,现代预算制度使得这些预算国家开始建立起一个内在一致的预算体系,不仅将整个财政收支有机地联系在一起,而且将政府内部各个部分及其行动有机地联结起来,这使得国家治理开始以一个“内在一致的、互相联系的、统一的国家”的形式展开(Khan, 1997: 139)。

其次,在财政领域落实财政责任,为建立责任政府奠定了坚实的基础。19世纪是民主化浪潮席卷欧洲的时期。在这一时期,征税权从国王转移到议会手中。在这种背景下,各国议会纷纷开始建立各种预算监督机制,加强议会对政府收支的监督,这使得财政问责进入一个全新的阶段。一方面,法国式的以财政部为核心的集中型预算管理被置于议会各个委员会的监督之下;另一方面,在独立的审计机构的协助之下,议会开始比较有效地监督政府及其各个机构的收支行为是否与预算保持一致,是否遵守各种规章制度,是否做到经济、节约(Webber & Wildavsky, 1986: 299 - 230, 329 - 331; Premchand, 1999)。这就在选举问责这一“纵向问责”机制之上增加了一套更具有实质性内容的“横向问责”机制(Schedler, 1999),从而确保国家活动对人民负责。

二、从税收国家到预算国家：法国、英国和美国的经验^①

预算国家有两个标志：集中统一和预算监督。从这两个标志出发，从逻辑上讲，存在三种向预算国家转型的可能途径。一是先有集中统一，后有预算监督；二是集中统一和预算监督交替推进；三是先有预算监督，后有集中统一。历史上，法国、英国、美国正好分别走上了这三条路。这实际上也可以看成是建立现代预算制度以及预算国家的三条道路。因为，无论如何对 20 世纪的预算体系进行分类，英国模式、法国模式、美国模式都是三种最重要的模式。英国模式主要是在英国形成随后又被各个曾经是英属殖民地的国家借鉴的预算模式。尽管美国也曾经是英属殖民地，但是，由于其相对独特的国家建设历程，所以，它成为一个例外，并发展成一个独立的模式。法国模式是在法国形成，并影响了原法属殖民地国家的预算制度。当然，自 20 世纪 50 年代以来，由于各国互相借鉴其他国家的预算改革，各国之间的预算制度的差别已不如此前那么明显（Premchand, 1983:132-134）。不过，由于本文主要讨论现代预算制度形成的早期，因此将这三个国家的建设道路视为三条建立预算国家的基本道路是成立的。同时，从国家建设的角度看，这也是三条建设现代国家的道路。

（一）法国道路

法国从税收国家到预算国家的转型模式就是先实现集中统一，后实现预算监督。虽然早在 15 世纪初，法国就规定税收必须经过等级议会批准，但在当时的等级议会制度下，这项权力形同虚设。不经国王的召集，它就不能开会；1614 年后，它便没有开会。在 1789 年以前的 175 年间，一切税收都是国王说了算。1789 年，路易十六之所以召集等级议会，是为了解决法国面临的严重财政危机，结果却导

^① 本节除非另注，全部引自王绍光（2007）。

致了革命。不过,在大革命以前,法国就已经开始采取一系列措施,把财政集中统一起来。每年伊始,中央政府各部都要向国王呈交一份资金需求表;每个月,各部委必须呈交一份资金分配表,说明哪项税收用于哪项支出;而且,这些都须经国王签署后才有效。同时,每年各行省也得向国王呈交收支平衡表(先列支出,后确定资金来自哪项税源),经国王签署后,各省必须严格按计划开支。正因为如此,一位国务卿于1770年对路易十五说:“大臣们并不对其所在部门的开支负责,即使他们愿意负责,因为所有的支出最终都需得到殿下您的肯首。因此,当有人批评某部门的支出时,人们知道被批评的对象不是该部的大臣,而是殿下您。”尽管如此,当时的财政统一程度还不是很高。1788年3月,也就是法国大革命前一年,旧政权通过了它的第一个,也是最后一个所谓的“预算”。它之所以推出这个预算,其理由是:“长久以来,我们的财政一直被分灶吃饭困扰。我们的税收相当分散,不同的收入用于不同目的的支出。所有的税收最好还是由财政部统起来比较好。”实际上,这份预算只停留在文字上。更何况,一年以后,革命就爆发了。

1789年6月,刚刚召集的国民会议颁布一项法令,宣告以后表决课税(不包括开支)的权限应当专属于全国代表。但原则归原则,当时的国民会议根本不知道如何行使自己的权力,也没有建立相应的预算制度。进入19世纪,受理性哲学家的影响,拿破仑试图对所有财政开支(包括军事与非军事开支)进行控制。1807年,拿破仑还创立了国家审计署(The Cour des Comptes),目的是更有效地掌握有关各类开支的信息,从而对财政开支进行有效的监督控制。从这以后,中央政府已经基本上获取了对财政资源的掌控。但拿破仑不把议会监督放在眼里,引起强烈反感。拿破仑被迫流亡后,复辟的波旁王朝进一步强化财政的集中统一的力度。1814年,法国开始编制年度预算,并宣布每年将根据政府部门的需要对它们进行拨款。在1817-1827年间,法国通过了一系列财政法令,希望以此实现对财政收入与支出的集中管理。这些法令决定了预算文件的形式,规定

会计年度和结账的时间,统一了会计机关的工作,决定了账目的形式和报告书的性质;每年各部长要把报告提交到国家审计署接受审查。尽管实行了财政的集中统一,法国王室仍经常滥用权力。1824年登基的查理十世对王权的滥用最终导致了1830年革命。在法律上,七月王朝和复辟王朝没有太大变化。但在实践上,七月王朝的国王和以前国王却有很大区别,新国王路易·菲力浦正式承认君主立宪政体。1831年,国民议会开始决定财政拨款的细节。至此,法国向预算国家的转型大致完成。

(二) 英国道路

英国的模式是另外一个模式,即财政的集中统一与预算监督交替推进。早在1215年,英国就有《大宪章》,它规定,“在国土内,非经众议会,不得征课任何兵役免除税或补助金”。换句话说,就是必须通过议会的批准,国王才能征税。1344年,议会又要求国王依照议会所决定的用途才能用钱。所以,理论上,这时预算监督的原则已经确定。但实际情况是,直到17世纪的光荣革命以前,议会基本上是个摆设,对国王的收和支都没有太大的控制能力。

1688年光荣革命后,议会获得了控制政府开支的法定权力。但下议院主要关注开支总量,对经费具体是怎样用掉的倒不大根究(只有对军队和停靠在码头军舰的支出是例外,目的是防止国王用武力推翻议会体制)。实际上,即使议会想管得细一点,也做不到,因为当时英国的财政太分散,各个部门都卷入收费,各个部门都有自己的会计方式,非常混乱,没有预算,没有审计,没有决算。所以,议会根本不知道一年总共收了多少税,也不知道政府那些款项是怎么花出去的。可见,尽管议会有监督权,但如果没有财政上的集中统一的话,预算监督也无从下手。

光荣革命前夕,1667到1668年间,在乔治·唐宁爵士的影响下,英国就已经开始试图把所有的税收统在财政部手里。但其后,英国又花了将近两个世纪,才逐渐完成了财政上的集中统一。比如说

1780年,英国议会成立一个委员会,其目的是推进简单明了的财政管理体制,以限制或削减各类多余的、不必要的开支。为此,它提出了14份报告,建议建立单一帐户来取代分散的部门小金库。1783年提交的第11份报告建立了公务人员工资等级制度。虽然在开始时,工资还是靠部门收费建立起来的小金库支付,但其后越来越大比重的开支来自议会拨付的资金,并接受下议院的监查。议会控制的“杂项资金”就这样快速增长,逐步超过了其他资金。

1787年,议会又通过了《统一帐户法》(The Consolidated Fund Act),要求废除分散的部门帐户,建立一个统一帐户体系——所有的财政收入必须缴入该帐户、所有的财政支出必须从这个帐户流出,并且,无论收支都必须准确进行会计记录。这就向制定全面预算的方向迈进了一大步。在此基础上,1802年,议会要求政府每年提供全面的财政报告。不过在这个时候,还只是要求而已,实际上没有做到。又过了近半个世纪,在1847年、1848年间,英国议会曾对预算机制进行过一次检讨,它发现无论是在财政集中统一方面,还是在预算监督方面,问题都依然非常多:各部委之间、甚至各部委内部会计方法还未统一;各部的财务报告十分笼统;财政部依然无法有效控制权势巨大的外交部、内务部、战争部的收支;各部门还有小金库,使用小金库的钱往往绕过了议会;不少大笔开支未经说明;一次性拨款相当普遍;虽然大部分资金需要议会拨款,但还没有一份文件能反映所有的政府收支;议会对拨款和拨款的实际使用未作比较;簿记未按财政年度保存;财政盈余简单地滚入下一财政年度等。总之,议会在很大程度上依然无法进行有效监督,其最重要的原因是财政集中统一的水平有待提高。

直到格莱斯顿(Gladstone)上台,这一局面才得到根本改变。格莱斯顿于1852年第一次担任财政大臣,其后又连任了几次财政大臣,并四次出任首相。格莱斯顿与其他改革者对当时法国集中型的国库管理体制推崇有加,希望用一个系统性的制度安排来取代过去那种修修补补式的改革。1854年,议会通过格莱斯顿的《公共税收

与统一帐户法》。此后政府每年都必须定期向下议院报告财政总收入与总支出。1861年,格莱斯顿设立了国库收支审核委员会,由下议院在每一次会期的开始任命,负责审查政府的财政工作,并向下议院报告审查的结果。1866年,《财政审计法》又建立了独立的政府收支审计部门,不受政府首脑和各部委的管辖,专对下议院负责,其主要职务是审查政府的帐目,并向国库收支审核委员会报告。在格莱斯顿的领导下,财政集中统一与预算监督双管齐下,英国才得以在19世纪70年代左右完成了向预算国家的转型。

(三) 美国道路

与法国、英国及其他欧洲国家相比,美国向预算国家的转型要慢得多。早在美国建国前,殖民地议会就开始对英国皇室任命的总督进行财政监督,要求大部分税源需定期经议会重新授权,拨款需确定具体的支出目的和金额,详细规定拨款可以用于何处、不能用于何处、可以用多少,余款则必须返还国库。当英国试图用《印花法》(1765),茶叶税(1773)等措施为殖民官员提供一些独立财源时,便很快引发了美国革命(1775-1783)。建国后,议会监督不仅延续下来,而且得到了加强。但是,政府的财政管理极度分散,整个预算体制非常碎片化,政府各个部门通常直接和议会的各个委员会以及议员申请拨款。所以,在20世纪以前,美国从上到下都没有一个内在一致的预算体制(Khan, 1997: 1)。由于缺乏集中统一,不仅政府的财政管理问题很多,议会的预算监督也很难有效。直到20世纪初,外国访客还嘲笑说,美国虽然技术上很先进,但却没有预算制度。美国预算改革的推动者之一克利夫兰(Cleveland, 1912)曾以这样的标题发表了一篇文章:“没有预算,我们是怎么过来的”。直到进步时代(1890-1920年代)后期,美国才开始启动预算改革,建立现代预算制度。总的说来,美国建立现代预算制度的过程有两个特点,一是从地方到中央,二是先实行预算监督后实行集中统一。

美国在19世纪末20世纪初的政府间财政关系与现在的情况非

常不一样。今天,政府的财政收入和支出,大部分集中在联邦政府,其次是州政府,最后才是地方政府。而在那个时期,绝大部分财政收支都发生在地方政府一级。例如 1902 年,美国地方政府占三级政府财政总收入的 52%,占三级政府财政总支出的 59%。而现在,这两个比重分别下降到 22% 和 25%。那么,当时在地方一级,是谁控制钱袋子呢?是市议会和其中形形色色的独立委员会,它们在拨款方面享有巨大的权力。这些批钱机构之间的关系非常复杂、重叠又模糊。政府各个部门都得独自向市议会及其委员会争取资金,独自掌控开支。市议会说起来是监督政府,但它们自身的行为却不受限制。这样一级政府不可能形成一份详尽而统一的预算。

由于预算体制太分散,造成了一系列的问题,其中一个问题就是腐败猖獗。19 世纪末,美国的地方政府被普遍认为是极度腐败的。当时市政府的雇员发工资都是现金支付,也没有帐。城市维修工程没有开支记录,政府机构发了钱,不知道发给了谁;得到钱的人,不知道是不是为市政府干了活;而干了活的人有可能没有收到钱。市政府也没有公共财产记录,公有资产的流失因而屡见不鲜。当时贪污受贿最严重的领域包括土地批租,公共服务(如清洁、垃圾处理的发包),公共工程(如街道、交通体系、下水道等基础设施建设的发包),政府采购(如市立医院、济贫院的采购),规管(如警察对赌博、娼妓网开一面)。另一个后果是滥用公款。由于没有统一的现代预算,帐目非常乱,根本无法搞清楚钱从哪里来,到哪里去。比如说 1911 年费城的“预算”中,有 25000 美金用于“邮费、冰块、档案、餐饮、维修、广告、贷款、招待本市和来访官员,以及其它”。换句话说,随便官员用在哪里都可以。到了年终,拆东墙补西墙的现象十分普遍。例如,纽约市在 1908 年 1.4 亿总拨款中包括 800 万用于偿还“特殊税收债券”。其实,根本没有什么“特殊债券”,这笔钱是用来填 1907 年的超支窟窿的。年终突击花钱也很常见,如在纽约市 1895 年的财政报表中,我们发现那些年薪为 \$ 5000 美元(平均每月 \$ 417 美元)的雇员在 12 月拿的工资竟达 \$ 1583 美元(相当于年薪 \$ 18500 美

元)。与其他城市相比,纽约的情况并不是最坏的,拿它举例只不过是因其历史记录较为完整而已。

在联邦政府一级,情况同样混乱。宪法把一切财政收支的决定权都赋予众议院。1794年,众议院依照英国下院的方式,任命一个专门的筹款委员会,该委员会在1802年成为国会里一个常设机构。从1802年到1865年,财政收、支权都集中在众议院筹款委员会手中。1861年,美国内战开始后,林肯总统命令财政部支付未经国会拨款的战争开支,并要求国会事后补办拨款。政府各部委也开始随意超支,或随意支配项目余款。在战争状况下,国会没有办法只得合作,并对以前不允许的事睁一只眼闭一只眼,如总额拨款、超拨款开支、拨款转移等。内战结束后,为了防止自己的权力再受侵蚀,众议院于1865年将以前既管收入也管支出的筹款委员会一分为二,让它只负责收入(现译为“岁入委员会”),并另起炉灶成立了负责支出的拨款委员会。由此,开支与收入被分开考虑。其后,除拨款委员会外,其他国会委员会也涉足拨款事务,如河流、港口、农业、陆军、海军、外交、印第安人事务方面的拨款都不再归拨款委员会管辖,而落入其他委员会的权力范围。到1885年,众议院已有8个委员会负责拨款,其后增加到10个。到1912年,有14个委员会负责拨款,参议院也有十多个委员会负责拨款事务。最后,超过一半的拨款摆脱了拨款委员会的控制。至此,国会内统一财政计划的最后痕迹也完全消失了,形成了“国会小组委员会治国”的格局。议员们为了扩充自己的影响,其关注点往往是如何用拨款取悦自己的潜在支持者。如此,财政拨款就完全分散了。与立法部门一样,行政部门也变成了诸侯政治。几乎每个政府部门都需要单独的拨款法案;这些法案都掌握在国会里不同小组委员会手里,并在不同的时间通过。如卫生方面的问题需要与4个国会委员会讨论拨款,战争部要与7个委员会打交道,运输部门要与7个委员会打交道,其拨款由8个法案授权。更糟糕的是,不同政府部门使用不同的会计方法。就连财政部的18个局和办公室,其会计方式也各不相同。

联邦财政体制的混乱同样带来腐败的后果。例如，滥用公款就让人触目惊心。据一个参议员估计，1909 年财政年度有 5000 万拨款是被浪费的，而当年的整个财政支出只有 6.6 亿。这也就是说，将近 8% 的财政拨款实际上是被浪费掉了。无怪乎从 1895 年到 1913 年，其中有一半的时间，美国的财政是处于赤字状态的。更严重的是，在财政收支权力支离破碎的情况下，无论是在地方一级，还是在联邦一级，都没有一个人或机构了解政府一共收了多少税、花了多少钱，没有一个人或机构能确定政府的目标优先次序，没有一个人或机构能对人民全面负责。

面对这样的局面，出现两种人，一种被称为耙粪者（Muckrakers），这是一批以揭露社会黑暗面为己任的新闻记者、作家和批评家。他们的文章大量集中出现在 1902 年到 1906 年期间，对制造改革舆论、唤醒民众和动员群众、推动美国的社会改革起了一定作用。但民众对耙粪者的支持在 1912 年左右逐渐消失了。另外一批人，被称为改革者。与耙粪者不同，改革者不仅批评现状，还能拿出替代方案；他们不是不要政府，而是希望通过制度建设让政府变得公开、透明、有效。

改革者认为国会没有控制政府开支的积极性，议员们的兴趣在于把钱花在自己的支持者身上；只有行政首脑才会考虑本辖区的整体利益。因此，当时美国最急需的是建立以行政首脑为核心的行政预算体制。所谓行政首脑，在市一级就是市长，州就是州长，全国就是总统。改革者希望把预算权力在一定程度上集中到这些人手里去。他们推动的行政预算体制有如下特征：1. 统一，预算涵盖政府的所有活动领域；2. 全面，包括特定财政年度里的所有收入和支出；3. 分类细化，按资金使用功能将它们分成标准的几大类，使之既有利于监控，又保持一定灵活性，便于执行；4. 行政首脑主导，预算由行政首脑准备和提交，也由行政首脑负责。行政预算体制在政府内部建立起一种集中统一的预算体制，将预算权力集中到政府首脑手中，使得政府各个部门对政府首脑负责。对于建立一个责任政府来

说,这一步是基础性的。因为,权力太分散,监督无从谈起;集中起来再监督才是有效的监督。

美国的预算改革是从地方开始的。1905年,一批改革者在纽约建立了纽约市政研究所,并将该所的首要任务确立为建立现代预算。1907年,该所发表一个题为《制定一份市政预算》的报告,并提议在纽约市的卫生工作领域进行试点。在该所的敦促下,纽约市在1908年推出了美国历史上第一份现代预算。这份预算还很粗糙,只有市政府的4个主要部门拿出了分类开支计划。尽管粗糙,效果却立竿见影,当年纽约市薪金拨款减少了314,706美元;第二年,这方面的节省增加到1,081,748美元;1910年,推行薪金分级制,并纳入预算,这方面的节省增至两百万美元。以后几年,纽约市的预算也日臻完善。到1913年,预算文件已从1908年的122页增加到836页。

纽约市的经验很快引起了美国其他城市的兴趣,它们纷纷索要“市政研究所”编制的《市政会计手册》,并派人到“市政研究所”举办的培训班学习。到二十年代中期,大部分美国城市引入了现代预算体制。不久,“预算”这个词就象“民主”和“社会正义”一样变成美国的日常用语,任何政治参与者都能琅琅上口。到1919年,全国已有44个州通过了预算法;到1929年,除阿拉斯加外,所有的州都有了自己的预算法。

联邦政府动作稍微慢一点,因为联邦的权力还是集中在国会那里。要打破强国会、弱总统的态势才能进行预算改革。这个过程是在老罗斯福总统(1901-1909年)带领下起步的,他开始打破强国会、弱总统的格局,把总统职权推进到他认为宪法没有明确禁止的领域,有力地发挥了行政部门的主导功能。老罗斯福的继任者进一步将联邦财政治理权从国会手中转移至行政部门,使总统的权威变得更为重要。与此同时,相对于地方各级政府,联邦政府的权力逐步扩大。历史学家卡恩(Khan, 1997)将这个权力转移的过程称之为“内部的国家建设”,它为预算改革奠定了制度基础。

塔夫特总统(1909-1913年)上任不久,于1910年任命了一个

经济效率委员会,其中包括一些著名的财政改革家,由领导并参与了纽约市预算改革的克利夫兰担任主席。1912年,该委员会提了一个报告,题目就叫《国家预算的必要性》,建议由总统编制统一、全面的政府预算。1912年6月27日,塔夫特总统将报告提交国会,并制定了《1914会计年度的预算》。但国会对此反应冷淡,没有理会。国会为什么反对?因为如果由总统主导编制统一的政府预算,国会很多小组委员会的权力就被剥夺了。但是,预算改革的民意支持越来越强。因为人民看到了地方预算改革成果,例如,当时美国各地都举办“预算展览会”,用直观方式向民众宣传预算改革成果。这迫使本来反对预算改革的国会议员们纷纷转而支持预算改革。到一战期间,几个大党都在纲领中增加了支持预算改革的内容。一战结束后,人们普遍希望改革国家的预算,因此,国会就不能再搁置这个问题了。1920年6月,国会通过了一项法案,设立预算制度。但威尔逊总统(1913-1921年)否决了它,原因是其中一个条款限制了总统的权力。次年,国会再次通过这项法案,几乎完全没有变化,但这一次却被哈丁总统(1921-1923年)批准了。这便是1921年6月10日通过的、划时代的《会计与预算法》。该法律要求总统每年向国会提出预算,并创立了一个预算局,作为编制预算机关,局长由总统任命。作为平衡,同时成立了一个审计署,对国会负责。这个法律实施后不久,国会两院都把处理拨款的几个委员会合并成一个。《会计与预算法》的通过标志着美国完成了从税收国家到预算国家的过程。

综上所述,税收固然重要,预算也很重要。预算改革的目的是把一个看不见的政府变为一个透明的政府。如果政府收支没有一本帐,如果政府收支不受监督,它就是一个看不见的政府。一个看不见的政府,不可能是一个负责任的政府。一个不负责任的政府,不可能是一个民主的政府。要建立一个民主的政府,首先要让它看得见;要让它看得见,它就得有一个统一的、受监督的预算。

三、中国的预算改革

1978 年经济改革以前,中国是一个“自产国家”,国家的财政收入主要来自于国家自有的财产形成的收入,国家以国有企业为核心自己生产财政收入。1978 年的经济体制改革,不仅从根本上改变了中国经济体制,也使得中国从自产国家开始向税收国家转型(马骏, 2005a:33-43)。在向税收国家转型的过程中,中国也在不断地对财政制度进行改革,调整财政职能,以适应经济体制改革和政府职能转变的需要。然而,由于财政改革的重点一直集中在财政收入方面,在传统的以计划为核心的预算管理体制瓦解之后,并未能及时建立一个现代预算制度来规范性地管理整个政府财政收支。在这一时期,财政改革重点是如何收钱,来不及考虑如何把钱管好用好。1999 年,中国启动了预算改革,包括部门预算、国库集中收付体制改革、政府采购等,迈出了建立现代预算制度的第一步,开始走向预算国家。

(一) 预算改革前中国的财政:演进中的税收国家与“前预算时代”

从 20 世纪 70 年代末启动经济体制改革以来,中国逐步从自产国家向税收国家转型。从 1956 年到 70 年代末,中国的财政改革一直在不断简化税制,税收在国家财政收入中的比重越来越小。然而,经济体制改革以来,国家开始重构税收体制。经过 80 年代的两次利改税,到 80 年代末,中国已建立起现代税收体制的雏形(马骏, 2005a:33-43)。在财政国家转型的过程中,财政改革的首要任务是重构财政收入的生产体系。这就是为什么中国财政改革的重点早期一直集中在财政收入领域。重建财政收入体系的过程是非常艰难而复杂的。尽管 80 年代末已经初步建立起一个现代税收体系,但是,直到 90 年代初期,中国政府的财政收入汲取能力仍然很低,而且,与以前相比出现了下降(见图 1)。中国政府的预算内财政收入(以正税为主),在 1995 年左右达到的最低点,只占 GDP 的 10% 左右。所

以,在那个时候税收是非常大的问题。政府没有钱,不要说给老百姓服务,连政府的基本运作都难以保证,军费难以保证,警察的工资也难以保证,这样的国家是很难稳定的(王绍光,2007)。这就在 90 年代初引发了关于“两个比重”(即财政收入占 GDP 的比重、中央财政收入占财政总收入的比重)是否偏低的讨论以及相关的国家能力讨论(参见王绍光、胡鞍纲,1993)。在这种背景下,1994 年,国家启动了新一轮的财政体制改革。这一改革包括建立分税制以及引入增值税。前者重新调整了中央和地方的财政收入分配,后者进一步完善了税收体制。1994 年改革以后,国家的财政收入汲取能力开始稳步上升(见图 1)。

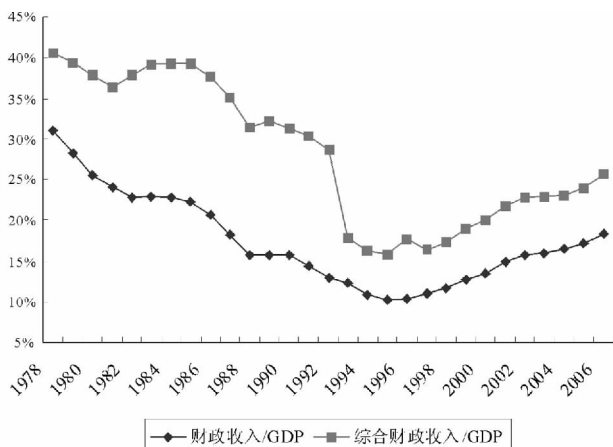


图 1 财政收入占 GDP 比重

综合财政总收入包括预算内收入、预算外收入和社保基金收入。

资料来源：中国统计年鉴 2007

在收入问题大致解决之后,就需要考虑支出问题,考虑怎么把钱花好,花得负责和有效率。1994 年,国家颁布了《预算法》。这表明,国家已经开始考虑这个问题。但是,一直到 1999 年,预算改革才开始启动和全面推开。在预算改革之前的这一段时期,由于缺乏一个现代预算制度将整个收支都规范性地管理起来,中国基本上处于

“前预算时代”(马骏,2005b),既缺乏集中统一,又缺乏预算监督。具体地说,前预算时代的中国财政存在三方面的问题^①:

1. 预算资金分配权极其分散,预算编制模式简单,没有部门预算,导致政府内部缺乏集中控制。除了财政部门之外,还有其他的部门拥有资金分配权,财政部门根本无法将整个收支集中起来进行规范性的管理。此外,随着预算外财政的膨胀,各个支出部门也拥有了可以自主支配的预算外资金甚至各种非法的“小金库”。在资金分配权分散的同时,我国的政府预算编制继续采用原来的功能预算模式,没有部门预算。这一方面使得财政部门无法编制出一个包含所有财政收支、反映政府及其部门全部活动的政府预算。每年的政府预算实际上只包括财政预算内资金,而对于包括预算外资金、各种基金、各项事业收入在内的大量政府性资金,基本上仍由单位自行安排,游离于财政预算管理之外,无法用预算的形式对其进行规范。而且,政府预算的编制也只涵盖部分的预算内容。另一方面,传统的功能预算编制模式比较简单、粗糙,即将支出按其在经济建设中所起的功能进行分类、汇总,将收入按其经济性质进行分类、汇总,这使得预算编制不能将资金细化到部门和具体的项目。由于预算编制没有细化,财政部门就不能及时将预算批复给部门,使得部门无法准确地把握预算下达的时间,进而无法统筹安排年度事业发展计划,影响了预算资金效益的发挥,同时也使得部门获得了大量的资金二次分配权,进一步加剧了资金分配权的分散。

2. 财政管理体制极度分散,导致在预算执行中缺乏监督控制。我国长期实行分散的财政管理体制,各部门都在商业银行开设大量的账户,自行管理预算内外收支。这就导致帐户及现金余额分散,缺乏财政单一账户体系。同时,各个部门自行采购商品或服务,并直接通过自己在商业银行的账户向商品和服务的供给者支付资金。更严

^①以下内容引自中国发展研究基金会组织,马骏等人编写的《公共预算读本》,参见中国发展研究基金会,2008:14-16。

重的是,对财政活动的监管和会计控制也非常分散。我国的政府会计体系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,分别对发生在不同领域的财政交易进行记录和处理。在这种模式下,没有任何一个会计体系能够对发生在整个支出周期的财政交易进行完整的记录和监管,财政预算内资金一旦以拨款的形式离开财政部门,财政部门就无法进行监督与控制。至于预算外、制度外的资金,更完全由各个部门坐收坐支。这就使得预算执行过程完全没有集中控制,不仅降低了财政资金的运作效率,而且助长了各种违规行为。

3. 预算收支管理分散、预算编制粗放,政府根本无法向人大提交一个完整全面的、一致的而且细化的政府预算,政府是一个看不见的政府,这就使人大难以有效地履行预算监督的职能。政府预算只涵盖财政预算内资金,纳入人大预算监督的也只是这一部分资金。而这一部分资金的编制是非常粗略的,报送人大审批的预算草案是按功能汇总的,其预算口径不直接对应于预算部门,且一个科目涉及多个部门,不仅外行看不明白,内行也看不透,人大根本无法从预算草案中看出经费预算与部门工作间的对应关系。最后,没有部门预算,预算只编制到类一级,因此,在预算年度之初,资金并没有落实到具体部门和项目,而是由财政部门根据人代会批准的总预算,参照上一个预算年度的预决算数以及本年度的变化情况等因素逐步下达到各个部门,这就使得人代会批准的预算意义不大,导致预算执行过程中追加、变更频繁,进而使得人大难以跟踪和监督预算的执行情况。

(二) 1999 年以来的预算改革:走向预算国家

1999 年,中国启动了一场意义深远的预算改革,包括部门预算改革、国库集中收付体制改革、政府采购改革等。这一改革的目标是建立现代预算制度。一方面,它在政府内部将整个政府收支开始集中统一起来进行规范性的管理,另一方面,随着财政集中统一的推进,政府提交人大审查、批准的政府预算开始越来越全面、完整和详

细,这为人大加强预算监督创造了条件。总之,这一改革标志着中国开始迈向预算国家。

1. 集中统一

预算改革,尤其是部门预算和国库体制改革,极大地推动了财政收支的集中统一。前者将原来分散的财政资金分配权集中到财政部门,并由财政部门制定统一的程序和规则来进行规范。后者将分散的账户和资金集中起来,并在资金的使用过程中由财政部门进行监督与控制。这些都使得财政收支的分配和使用不再像原来那样是完全没有监督和控制的。在新的预算制度下,各个部门都必须遵守既定的程序和规则申请并经审查和批准之后才能获得资金,也必须遵守既定的程序与规则才能使用资金,开展活动。

部门预算改革的基本思路是政府预算以部门为基础进行编制,“一个部门一本预算”。它要求各部门按照法律或者部门的法定职责,将部门预算与部门的工作目标紧密地结合起来,统一安排使用财政性资金。部门预算改革主要包括两大基本内容(中国发展研究基金会,2008:16-18)。

首先,采取综合预算的方法编制部门预算,要求部门将所有收支统一纳入部门预算,这就改变了以前政府预算只反映预算内收支,大量预算外资金只报账甚至不报账的粗放管理方式。2002年,根据国务院《关于深化收支两条线,进一步加强财政管理的意见》,财政部门加大了将预算外资金纳入预算管理的力度,将公安部等5个部门的行政性收费全部纳入预算管理,对国家质检总局等28个部门实行“收支两条线”管理。随后几年,每年都逐步将预算外资金纳入预算管理或实行收支脱钩。到2007年上半年,国务院批准的收费项目90%以上已纳入预算管理,政府性基金则全部纳入预算管理。这些资金都全额上交国库或财政专户,支出则纳入部门预算编制范围。

其次,完善、规范预算编制方法,细化部门预算,建立规范、科学的预算分配模式。部门预算将支出分为基本支出和项目支出两大类,分别采用不同的模式进行管理。对基本支出,建立和完善定额管

理体系,不断细化定额项目、完善定额测定方法。同时,为提高基本支出预算编制的准确性,推进实物费用定额试点,探索定员定额与实物资产占用相结合的定额标准体系。对项目支出预算,采取项目库方式进行管理,将项目按重要程度和轻重缓急排序,使项目经费的安排与部门的事业发展和年度工作重点紧密结合。同时,推动项目支出滚动管理。为了提高预算管理的科学性、规范性和透明性,在编制2007年预算时开始全面采用新的政府收支分类体系。这是我国建国以来财政收支分类统计体系最为重大的一次改革,新的政府收支分类体系将有助于更为全面、准确和清晰地反映政府收支活动,编制出一个能够全面、准确地反映政府活动的政府预算。

国库体制改革的目标是建立以国库单一账户为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代国库管理制度。为了建立国库单一帐户,在改革的过程中,各级各地都开展了清查帐户的工作。例如,2001年全国范围清查帐户时,在935,786个预算帐户中,共取消或合并了140,725个帐户。在此基础上,建立了国库单一帐户体系,所有的财政资金必须缴纳进该帐户,所有的支出资金都必须从该帐户流出,而且不到实际支付发生之时,所有的资金都保留在该帐户中。此外,在国库单一帐户的基础上又实施了财政直接支付体系,即由财政部门直接将资金拨付到为各个部门提供商品和服务的供给者,这就使得部门只能看见数目(用款数)但是看不见钱,更碰不到钱(Ma & Ni, 2008)。从2001年中央财政启动国库集中收付体制改革开始,截至2006年4月,中央国库集中支付改革扩大到全部中央部门,纳入改革的基层预算单位也从2001年的136个扩大到3643个,并首次将中央补助地方的专项资金纳入国库集中支付(楼继伟, 2007:178)。国库集中收付体制改革在地方层面也进展顺利。至2005年底,36个省、自治区、直辖市和计划单列市全面实施了这一改革,并推进到200多个地市和500多个县。这一改革建立了一个相对集中的财政管理体制来取代原来过度分散的财政管理体制,有利于财政部门在预算执行过程中对资金的流动进行动态监控,建立起

实时监控、综合核查、整改反馈、跟踪问效的运作机制,既能确保资金的安全性,又能提高预算执行的运作效率。同时,政府采购改革建立起一个集中的政府采购体系来取代原来分散的部门采购体系。1998年,全国的政府采购规模为31亿元;2002年突破1000亿元,2005年超过2500亿元,其中地方2100亿元。公开招标和财政直接支付等方式也开始在政府采购领域使用,并逐步扩大范围(财政部预算司,2006:171)。

2. 预算监督

财政领域的集中统一是预算监督的基础。为了加强人大预算监督,1999年6月,在审议审计署代表国务院在第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议所作的《关于1998年中央预算执行情况和其他财政收支的审计报告》时,全国人大要求中央政府改进政府预算编制,编制部门预算。这实质上是要求政府实现财政上的集中统一,从而编制并提交一个完整、全面而且详细的政府预算,以便人大进行审查。同年7月24日,财政部向国务院报送了《关于落实全国人大常委会意见改进和规范预算管理工作的请示》。经国务院批准,财政部在广泛征求部门意见的基础上,提出了《关于改进2000年中央部门预算编制的意见》,开始着手实施部门预算改革。随后,1999年12月25日,全国人大常委会通过《关于加强中央预算审查监督的决定》,强调应改进和完善中央预算编制工作,并明确要求财政部“要细化报送全国人大审查批准的预算草案内容,增加透明度”,此外,“报送内容应增加对中央各部门支出、中央补助各地方的支出和重点项目的支出等”。目前,各级人大基本上都制定了加强人大预算监督的条例或决定,为加强人大预算监督提供法律依据。总而言之,部门预算改革的推进和逐步完善,为人大加强预算监督创造了条件。一方面,部门预算改革使得提交审查的政府预算不仅包括反映财政收支总貌的总额数据,而且开始包括反映各个部门的全部收支活动的部门预算,而且也编制得越来越全面、细化和准确。另一方面,部门预算改革后,编制政府预算包括部门预算的时间大大地

提前,报送人大审查(初审)的时间也大大地提前(中国发展研究基金会,2008:19)。

部门预算改革以来,各级政府报送人大审查的部门预算的数量一直在稳步上升。2000年,国务院向全国人大报送了教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部4个部门预算试点单位的部门预算;2001年,增加到26个部门的部门预算,2003年增加到29个,2004年增加到34个,2005年增加到35个,2006年增加到40个,基本覆盖国务院所有职能部门。此外,报送全国人大审议的部门预算也不断细化,中央财政用于教育、科技、医疗、社保等涉及人民群众根本利益的重大支出总量和结构情况均报送全国人大审议,对不能列入部门预算的项目的安排情况,财政部在向国务院报告的同时也转送全国人大备案(财政部预算司,2007:18)。在地方层面,人大预算监督也稳步地得到加强。目前,全国已有2408个省级部门预算报送同级人大审查,超过了编制部门预算的半数。其中,河北、广东、辽宁、黑龙江、江苏、安徽、福建、宁夏、新疆、深圳、厦门、宁波等11个地区已将本级所有部门预算报送同级人大审查。而且,报送同级人大审查的预算正在不断细化(财政部预算司,2006:171)。除少数几个省外,大部分省(自治区、直辖市和计划单列市)已经开始向同级人大报送包括基本支出与项目支出明细项目情况在内的综合预算。最后,在报送人大审查的预算中,30多个省本级已经把超收安排情况、中央财政性转移支付情况、中央专款情况和预算调整情况列入报送内容(财政部预算司,2007:180)。

部门预算改革以来,各级人大的预算监督都开始加强,基本上确立了以部门预算为基础的预算监督模式。同时,为了提高人大对部门预算的审查水平,基本上建立了包括初审和大会审两大阶段的预算审查程序,并主要依赖初审来加强人大的预算监督。所谓初审就是在政府预算正式提交每年一次的人代会审批前一个月,先提交人大常委会进行初步审查,人大常委会在审查中就相关的收支问题向政府反映人大的修改意见。为加强人大常委会的预算初审能力,各

级人大常委会都在财经委员会下建立了专门的预算监督机构(有的还同时建立一个专门的预算工委)协助人大常委会财经委及常委会对预算进行审查。预算改革以来,在人大预算初审领域已经涌现出了各种各样的创新。例如,福建省、厦门市、深圳市人大常委会通过重点监督来加强人大预算审查的深度和力度;河北省人大尝试在预算初审中引入公民听证。大会审就是政府预算草案提交每年一次的人代会审查,经全体人大代表表决后通过政府预算。在这一阶段,一些地方人大的人大代表开始积极开展预算审查。例如,在广东省,2003年以来,随着政府提交的部门预算越来越详细,人大代表的预算审查行为开始出现了前所未有的变化,例如开始质问一些不合理的支出,开始要求政府修改预算、调整支出结构,等等。武汉市和深圳市等在人代会审查期间发展出“单项表决”模式,并主要适用于重点支出的审查与批准。在2003年人代会期间,武汉市人大代表运用这一模式否决了政府某部门的基建支出(更多内容参见中国发展研究基金会,2008:第3章)。

3. 走向预算国家

1999年开始的预算改革标志着中国财政开始进入“预算时代”(马骏,2005b),向预算国家转型。如果现代预算制度最终成为国家治理的基本制度,国家治理最核心的部分将随之发生根本性的变化,整个国家治理将会变得更加高效而且负责。通过实行集中统一,预算改革将资金汲取、分配和监督的权力集中到财政部门,各级财政部门随之建立起各种控制程序和规则来规范财政资金的汲取和使用,并在资金的使用过程中对财政交易进行实时监控,这相当于给资金的汲取、分配和使用加上“第一道保险”。进一步地,预算监督的加强又给资金的汲取、分配和使用加上了“第二道保险”(中国发展研究基金会,2008:20)。这些制度建设都有助于促进国家财政活动的规范化,提高资金的使用效率,并使政府更加负责。

全面评估预算改革的成效需要一项专门的研究,不过,许多证据表明,尽管预算改革才推行了八年,已经初见成效。随着现代预算体

系逐步制度化,预算的约束性和权威性正在逐步确立,政府各个部门的行为正在趋于规范(马骏,2007)。最近的一项研究(Ma & Ni, 2008)也表明,预算改革使得中国的腐败治理开始进入一个通过制度建设来减少腐败动机与机会的新阶段。例如,预算改革以来,预算内资金在使用过程中出现违规的比例开始大幅度下降(图2)。尽管这项统计只涉及地方的预算内资金,而且是审计出来的违规资金,但是,这一结果仍然是非常令人鼓舞的。因为,一方面预算改革才推行了八年,另一方面,在这一时期,各级审计的力度都在加强。这意味着,如果继续推进预算改革,将更多的资金纳入预算体制进行规范,资金的使用将会越来越规范。同时,资金使用开始呈现出节约与经济。例如,从2001年到2004年,全国平均每年的采购资金节约率都在10-11%之间(财政部,2001,2002,2003,2004)。

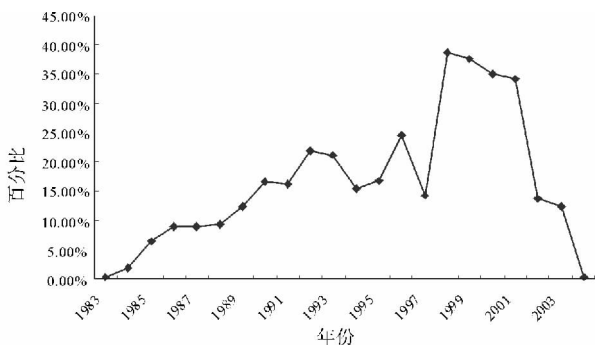


图2 审计发现的地方预算内资金违规比例

资料来源:Ma & Ni (2008)

(三) 建立预算国家面临的挑战

尽管预算改革已经开始见效,在建立预算国家的道路上,中国还面临很多挑战。因为,无论是在财政上的集中统一还是在预算监督方面,中国都还有很长的路要走(王绍光,2007)。首先,在集中统一上,中国的预算改革仍然面临一些解决难度很大的问题。部门预算

改革的集中统一主要是针对各个部门的预算外收支,而没有触及其他拥有资金分配权部门的权力,除了财政部门之外,计划部门和科技部门等强势部门仍然拥有巨大的资金分配权。如何建立核心预算机构是中国预算改革面临的一大挑战。至于各个部门拥有的预算外收入,虽然实行综合预算以后,这些资金纳入预算管理或者收支两条线的力度正在逐步加大,但是,绝大部分仍主要是由负责征收的部门继续使用,财政部门实际上很难对这些资金进行统筹使用,现在只不过是把这些资金集中到财政部门控制的国库帐户中,部门需要“编制”预算来使用这些资金(马骏、牛美丽,2007)。

其次,尽管预算监督得到了加强,但是,从根本上看,在现阶段,它仍不是预算改革的重点(马骏、侯一麟,2004)。与政府内部财政集中统一取得的进展相比,预算监督方面的进展仍显落后。在一定程度上,中国建立预算国家的道路与法国非常相似。进一步加强预算监督需要解决一些难度比较大的问题,涉及权力结构的调整和政治体制改革。第一,需要修改预算法,明确赋予人大代表预算修正权。在没有预算修正权的情况下,人代会审查预算实际上只有两个极端的选择:整体通过或者否决政府预算。其结果,人代会只能是整体通过政府预算。这就是为什么目前各级各地人大主要依赖初审来加强人大预算监督的一个主要原因。此外,需要修改预算法中对预算调整的定义,将更多的预算调整纳入预算监督(马骏,2007)。第二,需要进一步加强报送人大审批的政府预算的全面性,目前,仍有数量巨大的资金没有纳入预算,例如,在各地,大量的土地租金、中央转移支付的资金、变相借债形成的资金等,都未纳入政府预算,游离于人大监督之外。第三,需要进一步要求政府细化重大资金的预算编制。例如,转移支付资金的预算编制。自2004年以来,中央对地方税收返还和补助支出的规模已过万亿元,占中央财政总支出的一半以上。中国转移支付的一个特点是专项转移支付比重很高,而一般性转移支付比重较小。然而,专项转移支付的分配预算编制很粗,往往是将资金整块地“批发”给相应的部委,再由后者在预算执

行中“二次分配”，这给人大预算审查监督带来很大的困难。最近几年，全国人大一直要求政府细化转移支付预算，提高年初列入地方政府预算的到位率，但一直进展不大（中国发展研究基金会，2008：89-92，99-100）。最后，预算改革以来，政府提交人大审查的预算越来越详细，信息也越来越多，此时，如何加强人大自身的预算审查能力就成为一个迫切需要解决的问题。人大在这方面存在的问题是：一方面，人代会会期短、议程多，而且，人大代表非专职；另一方面，人大内部专门负责预算审查的人员编制非常有限，在绝大部分地方，财经委下设的预算监督机构一般只有五人左右。在这种状况下，就不可能仔细而且深入地审查政府预算。在一些地方，现在已经出现人大主动要求政府简化预算的苗头。而要解决这个问题，在短期内似乎面临很大的难度：前者涉及人民代表制度的改革，例如，实现人大代表专职化；后者需要增加人大内部的人员与编制，而能力的增加必然带来权力结构的变化。

四、总结

没有纯粹技术性的预算改革，预算改革都具有政治含义（Wildavsky，1961）。预算改革将重新塑造国家的治理制度和政治文化，改变国家筹集、分配和使用资金的方式实质上就是在改变国家治理制度（Khan，1997：2）。换言之，正如卡恩（Khan，1997：2）所说的：

公共预算不仅仅是配置政府资源的技术工具，它们也是塑造公共生活、国家制度以及两者之间关系的文化建构。

在现代国家建设的历史上，各国几乎都以预算改革作为突破口，建立预算国家，实现国家治理转型。在建立预算国家的过程中，财政上的集中统一和预算监督是两大关键。尽管在建立预算国家的过程中，国家可以先关注其中的一个方面，再推进另一方面的制度建设，但是，要成功地实现国家治理转型，必须意识到，两者同等重要，缺一不可。

可。目前,以 1999 年的预算改革为契机,中国已经开始向预算国家转型,并已初见成效。但是,无论是在集中统一还是预算监督方面,仍有许多需要进一步完善的地方。进一步加大集中统一方面的改革非常重要,因为,它是国家治理理性化的基础,也是加强预算监督的前提条件。但是,当集中统一方面的改革推进到一定程度时,进一步推动预算改革和国家治理转型在很大程度上就有赖于加强预算监督方面的制度建设。集中统一和预算监督就像预算国家的“两条腿”,迈进了一条腿之后,必须再迈出第二条腿才能前行。总之,既然集中统一与预算监督同样重要,在建立预算国家的过程中,中国的预算改革应该选择两者交替推进或齐头并进的改革路径(王绍光,2007)。

此外,正如法国、英国和美国建立预算国家的历史经验告诉我们的,建设预算国家是一个漫长的历史过程。目前,中国的预算改革才进行了八年。尽管作为预算制度建设的后发国家,中国可以借鉴其他预算制度比较成熟的国家的经验,但是,建立现代预算制度仍然需要比较长的时间。因为,现代预算制度需要时间才能逐步制度化,才能镶嵌进现有的国家治理结构中,并逐步地改变决策者和管理者的决策与行为方式。而且,制度建设过程是一个学习过程,制度变迁的速度和方向都取决于组织和个人学习能力,而学习是需要时间的。因此,在现阶段,存在各种各样的问题是不足为奇的。例如,2003 年以来,每年的审计报告都会发现很多问题。面对这些问题,我们需要做的事情是:检讨制度方面的缺失,加强制度建设。如果能不断如此,则中国就可以最终成功地建立预算国家,实现国家治理转型。

参考文献

财政部 2001,2002,2003,2004. 政府采购统计分析. 中国政府采购网: <http://www.ccgp.gov.cn/tjzl/index.htm>.

财政部预算司(2007). 中央部门预算编制指南(2008 年). 北京:中国财政经济出版社.

财政部预算司(2006). 中央部门预算编制指南(2007 年). 北京:中国财政经济出版社.

楼继伟(2007). 2007年中央部门预算编制工作会议讲话. 载财政部预算司编《中央部门预算编制指南(2007年)》. 北京:中国财政经济出版社.

马骏(2005a). 中国公共预算改革:理性化与民主化. 北京:中央编译出版社.

马骏(2005b). 中国公共预算改革的目标选择:近期目标与远期目标. 中央财经大学学报,10.

马骏(2007). 中国预算改革的政治学:成就与困惑. 中山大学学报,3.

马骏、侯一麟(2004). 中国省级预算中的非正式制度. 经济研究,10.

马骏、牛美丽(2007). 重构预算权力结构. 中国发展观察,2.

中国发展研究基金会(2008). 公共预算读本. 北京:中国发展出版社.

王绍光(2007). 从税收国家到预算国家. 载马骏、侯一麟、林尚立主编《国家治理与公共预算》. 北京:中国财政经济出版社.

王绍光、胡鞍钢(1994). 中国国家能力报告. 沈阳:辽宁人民出版社.

中国统计年鉴 2007. 北京:中国统计出版社.

Betes, R. H. & Lien, D. D. (1985). A Note on Taxation, Development, and Representative Government. *Politics & Society*, 14: 53 - 70.

Caiden, N. (1988). Shaping Things to Come: Super-budgeters as Heros (heorines) in the Late-twentieth Century. In Rubin, I. Ed. 1988. *New Directions in Budget History*. New York: State University of New York Press.

Caiden, N. (1989). A New Perspective on Budgetary Reform. *Australia Journal of Public Administration*, 1: 51 - 58.

Campbell, J. (1996). An Institutional Analysis of Fiscal Reform in Postcommunist Europe. In Campbell, J. & Pedersen, O. K. Eds. *Legacies of Change*. New York: Aldine De Gruyter.

Cleveland, F. A. (1915). Evolution of the Budget Idea in the United States. In Hyde, A. C. Ed. 1992. *Government Budgeting: Theory, Process, Politics*. Pacific Grove: Brooks/ Cole Publishing Company.

Funnell, W. & Cooper, K. (1998). *Public Sector Accounting and Accountability in Australia*. Sydney: University of New South Wales Press Ltd.

Glynn, J. (1987). *Public Sector Financial Control and Accountability*. Oxford: Basil Blackwell.

Khan, J. (1997). *Budgeting Democracy: State Building and Citizenship in America, 1890 - 1928*. New York: Cornell University Press.

Ma, J. & Ni, X. (2008). Toward a Clean Government: Does the Budget Reform Provide a Hope? *Crime, Law & Social Change*, 48(2): 119 - 138.

Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States*. New Jersey: Princeton

University Press.

North, D. & Weingast, B. (1989). Constitutions and Credible Commitments: The Evolution of Public Choice in 17th Century England. *Journal of Economic History* 49(4): 803 – 832.

Musgrave, R. A. (1980). Theories of Fiscal Crises; An Essay in Fiscal Sociology. In Aaron, H. J. & Boskin, M. J. Eds. *The Economics of Taxation*. Washington: The Brookings Institution.

Premchand, A. (1983). *Government Budgeting and Expenditure Control*. Washington: International Monetary Fund.

Premchand, A. (1999). Public Financial Accountability. In Schiavo – Campo, S. Ed. *Governance, Corruption and Public Financial Management*. Manila: Asian Development Bank.

Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In Schedler, A., Diamond, L & Plattner, M. Eds. 1999. *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.

Schick, A. (1990). *Capacity to Budget*. Washington: The Urban Institute Press.

Schumpeter, J. A. (1991[1918]). The Crisis of Tax State. In Swedberg, R., Schumpeter, J. A. Eds. *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In Evans, P., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. Eds. *Bring the State Back In*. New York: Cambridge University Press.

Tarschys, D. (1988). Tribute, Tariffs, Taxes and Trade: The Changing Sources of Government Revenue. *British Journal of Political Science*, 35: 1 – 20.

Webber, C & Wildavsky, A. (1986). *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. New York: Simon & Schuster.

Wildavsky, A. (1961). The Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21: 183 – 190.

Wildavsky, A. (1988). If You Can't Budget, How Can You Govern? In Anderson, A. & Bark, D. L. Eds. *Thinking about America: The United States in the 1990s*. Stanford: Hoover Institution Press.