

省会城市预算过程的政治： 基于中国三个省会城市的研究

於 莉*

【DOI】10.3969/j.issn.1674-2486.2009.03.009

1999年中国将财政改革的重点转到支出管理方面。连同这一时期与政府预算制度相关的其他改革,即国库集中收付制度改革、政府采购制度改革等,一场全方位的实质性的构建政府预算制度的改革开始了。在中央政府和部分试点省市开展部门预算改革后的三年间,在积极借鉴前者所取得的经验基础上,全国大部分地方政府开始结合本地实际实施部门预算、国库集中收付和政府采购制度改革。虽然,现在我们并不能确认,改革将来是否会成为中国预算体制发展过程中的永久性话题,但可以肯定的是,如果预算过程对于我们而言仍旧是个“黑箱”,那么我们就有理由怀疑许多改革的建议可能是建立在对预算过程相当不充分的理解基础上的。

当然,要弄清楚“中国的预算过程究竟是怎样的”,需要对各个层级不同类型的政府预算过程进行调研,并且选择一个适宜的研究视角。本文选择从政治学研究视角来研究省会城市预算过程。为了使上述研究旨趣更加具体化,本研究将围绕这样一个研究问题展开:省会城市预算改革后,预算过程究竟是怎样的?根据研究设计,笔者分别于2005年6月至7月,以及2006年7月至8月,对我国三

* 於莉,华南师范大学公共管理学院,讲师。2007年毕业于中山大学政治与公共事务管理学院,获(行政)管理学博士学位。

个省会城市(以下称为A、B、C市)进行了相关问题的调研工作。也就是说,相关研究问题将以这三个省会城市作为具体的研究场景展开。在相关文献评述以及对实际调研资料编码的基础上,本研究以省会城市党政首长、人大及其常委会、财政局、支出部门作为预算过程中的主要参与主体,首先围绕如下子研究问题而展开:预算参与者如何看待预算改革(尤其是)对预算资金分配的影响;预算参与者是如何看待预算改革后自己以及其他参与者在预算资金分配过程中的作用和影响的;他们又是如何影响预算资金分配过程的,他们会采取哪些行动策略;省会城市预算环境如何,对预算资金分配过程的影响何在,各主要参与者是如何应对的,并采用“深描”的手法以使省会城市预算过程的“故事”再现。

部门预算改革,其实质是要建立一种“控制取向”的现代公共预算体制,这一目标的实现在很大程度上有赖于政府内部控制体系的建立,使财政部门转变成为一个集中了预算分配权并能够对支出部门的财政预算活动进行有效控制的核心预算机构。对于A、B、C三市的预算改革而言,这一点不乏有力的证据。预算改革中财政局的“频频动作”莫不指向控制,尽管这场改革也可以被视作“革”了财政部门自己的“命”,但归根结底,部门预算改革还是很明显地为财政局逐渐转变成为核心预算机构提供了基本的制度框架,而控制显然就是此制度框架的核心所在。不过,财政部门要成为真正的核心预算机构还面临着许多挑战。不仅部门法、地方性法规以及传统的政府职能分工是一个需要谨慎对待、巧妙处理的问题,支出部门的种种增支、反控制策略及其行动也使得财政局必须随时“严阵以待”。此外,预算过程中源自环境或其他参与者的不确定性也时常会冲击财政局正在确立的核心预算机构权威地位。尽管如此,财政局相信预算过程也是个“边学边干”的过程,凭借着多年积累下来的经验,财政局很快就找到了应对策略,连同那些尚未失效的既有策略,用以弥补无法经由预算改革来获取解决之道的不足。

作为预算“申请者”,支出部门主要是通过预算编制过程以及

预算执行过程中的追加程序,向财政局提出其支出申请,并对财政局针对这些支出申请所作出的(部分)否决答复以及调整方案进行申辩。支出部门普遍认为,正在进行的部门预算改革已经减弱了其在预算过程中的这种“发言权”,不过他们显然并没有像大多数研究里提到的那样,想当然地扮演预算改革的反对派或者消极应付派。无论预算改革是大势所趋还是昙花一现,就目前的局面而言,“想得通也得干,想不通也得干”,因此尽快地适应以及争取改革的主动权肯定比毫无理由地反对更有意义。支出部门很快从新的程序和规则中创造出新的预算策略,连同那些尚未失效的旧策略,来保卫其在预算过程中的“主动权”。我们在三个省会城市里依然可以看到,支出部门在不遗余力地扮演着支出“拥护者”角色,不仅力图更多的支出,而且力求最大的自由。

在地方政府预算过程中,没有任何一个参与者能够像党政首长那样完全有能力去影响预算过程、决策、参与者间的关系甚至改革。在A、B、C三市,对于预算资金的分配来说,市委书记和市长的作用和影响几乎可以用“决定性的”这个词来表达。尽管1999年启动的部门预算改革为人大及其常委会开展实质意义的预算审查监督提供了一个契机,而三市的人大也确实开始借此不同程度地介入预算资金分配过程,但是既有的预算过程并未从根本上改变,市委领导下的“行政预算”特征依然主导着预算资金过程。在市政府领导高层,虽然分管领导体制存在,但副市长对于预算资金的分配权并没有因为其明确的分管领域而被明确化,预算分配权力还是相对集中于市长一人手中。此外,虽然部门利益通过预算资金分配过程愈加明朗化,部门关系也愈加复杂,但市长仍然是预算过程中可以左右各部门作用以及部门间关系的关键角色,尤其是对那些管理风格强硬,有“自我实现”需求的市长而言,更是如此。但是,这并不意味着市党政首长在预算资金分配过程中是“无所不能者”,预算过程中参与者间的互动,以及预算环境中的不确定性,有时也会使其“决定性的”影响是相对的。

在中国,尽管上至《宪法》、《预算法》,下至地方预算监督条例等地方性法规无不明确地赋予了地方人大预算审查批准和监督的权能,但是长期以来地方人大及其常委会在预算过程中的角色和作用并没有得到根本上的转变。1999年启动的部门预算改革,不仅为在政府内部建立集中的行政控制创造了条件,也为人大及其常委会开展实质意义的预算审查监督提供了一个“机会之窗”。但是,站在窗内欣赏风景,还是走出来成为风景,这仍然取决于人大常委会对自身的定位和行动策略的选择。A市人大更愿意作谨慎观望者,与之相反的是更倾向于积极行动者的C市人大,它们为我们提供了一个很好的对比。

非常明显,本文很大篇幅都是在“讲故事”,虽然于中国省会城市预算过程而言,“故事”还遗漏了一些无法观察到或被忽略了的情节和角色,但对于本文最初同时也是最希望达成的目标——对一个更扎根于本土的真实的预算过程,从微观的视角加以描述,那或许也可以算得上走出了第一步。然而,无限多样的“小叙事”并不能自然生成一个有关社会生活整体的“示意图”,说明叙事背后的学理意道是讲故事者不应回避的另一个任务。通过对“故事”的解读,本研究发现:对省会城市预算过程的理解必须回归到权力的解释路径上,“权力于约束条件下行使”,这才是理解预算过程作为政治过程核心的关键所在。年复一年发生的预算过程背后是一个具有结构性的权力。预算过程中的权力结构,会对各预算参与主体所拥有的资源、行为模式、行动范围以及参与者间的关系进行基本的规定,当具体的预算参与者加入到预算过程中时,这些规定既赋予了他们权力,同时也成为他们必须面临的约束。但与此同时,受权力结构约束的预算参与者又在不断塑造着权力结构。正是在这个意义上,看似周而复始的预算过程,在大多数时候便如此潜移默化地被“建构”着。