

提高预算效率是我国财政改革的核心环节

卢荣春

(卢荣春 中山大学政务学院 广州 510275)

摘要: 20世纪80年代中期以来,为走出持续的财政压力及避免由此造成宏观经济失衡,世界各国掀起了一股改革政府预算和支出管理的浪潮。受到这股浪潮的推动,我国在20世纪90年代末以来也进行了一系列支出管理的改革和试验,并取得了一些积极成果。但是从改革的深度、广度来看仍然带有很大局限性,因为这些改革尚未触预算效率这个核心问题。本文从预算结果与政策意愿偏离、财政约束软化、政府支出决策与战略目标脱节、公共机构服务高成本、预算评价能力脆弱等五个方面分析了我国财政预算效率低下的原因,并提出了提高我国政府财政预算效率的基本思路。

关键词: 财政 预算效率 财政约束

一、问题的提出

20世纪80年代中期以来,为走出持续的财政压力及避免由此造成宏观经济失衡,发达国家兴起了一股改革政府预算和支出管理的浪潮,许多发展中国家也被卷入其中。在这些改革中,西方国家强调通过理性的方案评价对政府各施政方案进行取舍并排定次序。与此相适应,在支出管理中,许多国家设立了专业机构与人员对公共支出方案进行评价,并将评价结果与预算编制相结合,以改进立法预算审议中可能面临的杂乱无章与效率低下问题,使立法机关审核从过去只注重表面因素(赤字、收支总规模等),得以进入到实质性“效益审核”领域,藉以找出较适宜的支出方案,提高预算效率。

值得关注的是,发展中国家的支出管理改革反映出政府预算的传统理念已经发生了重大变化。按照“现代”的理念,预算(支出)管理是重大的国家事务和地区性事务;预算决策过程决定了一个国家的资源配置,在政府各项公共政策的抉择上扮演了一个关键性的角色;预算不仅仅是一个计划,而且还是一个将政策转化为政府行动的集中性工具,其目的在于促进特定的政策目标。鉴于所有的政府公共政策必须通过预算来体现,政府预算公共政策的实质内涵,对政府施政的绩效有深远影响。

受到这股浪潮的推动,我国在20世纪90年代末以来也进行了一系列支出管理的改革和试验,如部门预算、国库集中支付、政府采购等。这些改革措施已经取得了一些积极成果,积累了不少经验,从而为后续的更加深入和全面的改革提供了良好的基础。同时也应该看到,目前我国进行的改革仍然带有很大局限性,因为这些改革尚未能深入到支出管理中最为核心的三个领域,即建立健全财政约束制度,根据战略重点和政策目标排序配置财政资源,以及通过提高公共机构的生产率以削减成本。这些核心领域改革的中心目标是促进预算效率,其锋芒所及直指传统政府预算中长期未能解决的一个根本性缺陷:预算结果同政策意愿经常背道而驰,导致综合性资源配置与管理效率低下,从而严重削弱政府经由预算促进战略目标和政策重点实现的能力。因此,在目前我国财政困难难以缓解,甚至有可能加剧的背景下,如何通过改进支出预算管理,减少财政赤字,将有限的资源进行最有效的配置,提高预算效率已成为我国预算改革的一个中心环节。

二、我国政府财政预算效率低下的原因探析

导致我国政府财政预算效率低下的原因是多方面的。本文着重从下列方面分析。

(一) 预算结果与政策意愿偏离

在我国,法律(例如我国《预算法》)和法规所确立的关于政府预算的正式程序规则,并不能确保财政资源产生有利的或者有效率的结果,这些结果经常性地与国家预先确立的战略目标或政策意图发生偏离。这种偏离反映了政府在传统预算方面的失败,这方面的例子在实际的工作中并不少见。将这种失败归结为程序规则的缺陷是不恰当的,虽然有缺陷的程序规则至少是导致低预算效率的部分原因。事实上,一些研究有力地证明,即便在那些建立了完善的程序规则的国家,预算过程多半也会产生低效率的结果。而这一问题在目前我国财政体系中反映得尤其充分,因为目前的程序规则远不是健全的。从根本上讲,目前我国低预算效率的根源在于支出管理方面的漏洞,包括程序规则方面的缺陷。世界银行在关于我国政府预算问题的考察报告中也明确地指出这一点¹,而长期在财政部门的工作经历使笔者对此更有深切的感受。

（二）财政约束软化

现代公共支出管理的一个核心目标是建立财政约束并使之制度化,这是对传统的年度平衡约束和凯恩斯的“相机抉择”政策进行长期反思的结果。在财政约束制度中,各年度的公共支出被当作一个独立于、并且先于传统预算过程而被决定的外生变量,除非发生重大的变故,否则支出约束将不会被轻易打破。在确定支出总量以后,各支出部门和支出类别(功能类别)通过适当的竞争决定分类的支出限额,这些限额同样独立于并先于预算过程。与总额一样,分类的支出限额同样是强约束的。

与发达国家相比,我国在财政约束制度方面落后很远,实践和理论层面都是如此。就理论层面而言,国内财政学界尚未充分认识财政约束的重要性,以及财政约束制度在政府预算和支出管理方面的含义。从实践层面看,目前中央和地方各级尚未建立有效的财政约束制度。而部门一级的支出限额是在预算过程中通过协商决定的,并且经常是可以变更的。作为结果,预算中确定的支出总额在执行中经常被轻易调整和突破。尤其严重的是,各级政府和部门存在的大量预算外资金更是极大地削弱了财政约束。

此外,名目繁多的法定支出也削弱了财政约束,法定支出的范围很广,涉及农业、科技、计划生育、教育等许多方面。一般地讲,政府支出的重点是变化的,但法定支出是稳定的,因此随着时间的推移,法定支出的规定意味着财政资源被“凝固”在一些用途上,从而削弱预算效率,数量可观的税收支出(税收优惠)也产生类似的后果。

财政约束的不足是多年来我国预算效率低下的一个重要原因。之所以如此是因为软化的财政约束使预算过程始终面对一个典型的“公共的悲剧”:对支出(资源)使用的缺乏节制和由此产生的外在性,导致资源总量日趋紧张并最终走向枯竭,在实践的层面表现为越来越沉重的财政压力。在支出部门、支出单位和支出项目之间,财政约束的软化意味着不可能产生适当的竞争机制,促使财政资源不能从低效益用途,或者从等级较低的政策目标排序转向较高的目标排序;而在支出部门的支出单位内部,软财政约束激励它们更多地争夺预算资源而不是努力削减成本,当它们在预算执行中提出的额外支出需求被满足的概率很高时,这种激励就会得到强化。所有这些方面的综合作用导致的结果就是降低预算效率。

（三）政府支出决策与战略目标脱节

现行支出管理的另一个重要缺陷体现在支出决策同政府战略目标(或政策重点)的脱节。按现代的观念,政府预算已远不只是一份表述政府年度财政收支计划的文件,它更是一个通过公共支出达到国家战略目标和政府政策重点的工具。为此,公共支出决策必须明确地表述政府的战略目标和政策意图,这种表述通常在政府的各种预算报告中完成。事实上,阐明政策目标及其优先性正是当今先进国家政府预算报告的重点,这与目前我国的情形正好形成强烈的反差。这种反差从一个侧面反映出支出决策同政策目标之间脱节。

造成脱节的原因是复杂的。其中一个重要原因是缺乏一个制度的财政约束框架,另一个原因是缺乏一个可实施的中期(3—5年)支出框架。发达国家的实践表明,中期支出框架对于

确保支出与政策之间的关联起着重要作用。同时，与发达国家相比，我国目前缺乏一个诸如支出审核委员会这样一种机构，确保支出与政策之间的联系。此外，信息的匮乏(特别是缺乏支出项目的成本与效益方面的信息)和信息的不对称，也使支出预算未能成为促进政策目标、获得预算效率的有效工具。

(四) 公共机构服务高成本

现行支出管理的另一个重大缺陷表现为支出机构与服务的高成本，这反映出预算(运作)效率的低下，从一些量化的指标中可以观察到这一现象。其中的一个指标是公共部门的雇用比率(在公共部门就业人数占社会总就业人数的比例)，一般认为我国的这一指标是偏高的，比发展中国家高出好几个百分点。其他指标还包括公共部门固定资产规模与扩张速度、公共部门内部(用于办公或住宅等福利方面)投资规模与增长速度、公共部门雇员工资及福利占公共开支总额的比率。这些指标表明公共部门的成本呈现出显著而持续的扩张趋势，而且这种扩张并没有带来规模经济，因为机构和服务的平均成本随着公共部门规模的扩张而上升。

(五) 预算评价能力脆弱

对预算执行结果进行评价是现代支出管理的一个关键性步骤。评价结果产生大量有价值的信息，尤其是关于项目成本与效益方面的信息，可以帮助决策者作出更好的资源配置决策，让那些没有起码资格的低效益项目，减少或终止对那些低效益支出机构的开支，重新界定政策目标的优先顺序，从而把财政资源转移到更有价值的项目和用途上。通过评价结果与预先规定的绩效或产出指标对比，可以帮助人们更好地判断公共部门的效率，从而激励或迫使公共部门努力提高运作效率。评价结果还可以作为立法机关和审计机关的重要参考资料，进而促使支出管理者更好地达到立法机关和审计机关的要求，从而间接地帮助提高预算效率。

我国目前的支出管理框架中缺失的一个重要环节是预算评价，而这一环节在发达国家支出管理框中是极为重要的。缺少强有力的预算评价导致许多公共项目的重复建设和一个年复一年的支出低效益循环，从而严重降低了预算效率。

三、提高我国政府财政预算效率需把握的三个关键环节

有效的支出管理是提高预算效率的关键。笔者认为**需要把握好三个关键环节**，即弥补法制的缺陷、改善信息管理和强化财政责任。

(一) 弥补法制的缺陷

法制代表一系列社会成员普遍认为的强制性规则及其实现机制。就本文所讨论的主题而言，法制代表关于政府预算的一整套正式程序性规则，财政资源在这套程序规则的支配下运作。在现代社会中，缺乏法制的代价是巨大的，但法制并不是万能的。我们经常把一些长期难以得到解决的重大社会、经济和政治问题，与法制的缺陷或缺乏联系在一起。然而，即使在那些法治相对健全和完善的发达国家中，我们仍然可以发现许多问题同样难以得到解决，其中包括财政资源分配中的低效率问题。因此，在法制基础上的预算程序与规则并不是确保预算效率的充分条件。原因是多方面的。许多法律落后于现实世界的变化，因为法律并不是总是能够随着变化而作相应调整。以我国为例，1995年实施《预算法》在许多方面已经不能适应近年来的财政形势变化，因此继续实施其中的一些条款很可能削弱预算效率；另一个原因是：法律强调服从，而实现预算效率需要支出管理者的灵活性和某种程度上的自主权。当法律对某些规定不明确时，或者当资源分配的某些方面根本没有法律规范时，或者当这样的规范不必要或不可行时，在支出管理中发展必要的灵活性和允许受限制的自主权对于促进预算效率尤为重要。

(二) 改善信息管理

从某种意义上讲，所谓管理其实就是对信息的管理，即对信息的产生、加工、传输、应用和处理进行的管理，公共支出管理也不例外。为改进预算，支出决策和管理者对信息的要

求是很高的。通常出现的问题是：一些好的支出管理模式可能受制于变得不可行，预算程序中的产出控制(又称管理责任)模式就是一个好例子；而一些可行(对信息要求较低)的支出管理模式又很难达到有效率的结果，正如目前我国软化的财政约束模式注重以追加投入满足支出需求的管理模式那样。

预算效率要求财政资源的分配满足消费者(纳税人)的偏好。具体地讲，就是要求尽可能将财政资源配置到那些纳税为偏好的优先项目和用途上。政策制定者要真正反映“民意”，理想的情形是让民众在完整的信息下进行“公共选择”，并把这些选择转化为适当的政府政策目标，据此配置财政资源。为此，管理者和决策者首先应当以适当的方式向社会披露这些信息。一般地讲，政治民主制度从两个方面推进了公共选择。首先，政治民主赋予公众对公共部门信息的充分了解权，据以作出正确的选择；其次，政治民主确保公众的选择具有决策权，让公众充分了解为了让他们作出正确的选择。

在这里，问题的关键不仅在于信息的数量，而且也在于信息的内容和形式要易于为民众所理解，并且有适当的渠道让民众关注和获取这些信息。在所有这些方面，目前我国的支出管理做得相当不够，与发达国家相比差甚大。

(三) 强化财政责任

良好的支出管理通过强化财政责任而有助于改进预算效率。在支出管理中，“财政责任”是个极为重要的概念，其含义是支出管理者和决策者需要对其所从事或参与的财政活动的后果承担责任。概括起来可分为三个方面。

1、改进社会选择。支出管理有助于改进政治过程中的社会先择。社会选择也称为“公共选择”或集体选择，是指在政治程序中政治家、官僚、利益集团与民众共同参与的对公共商品的选择或者偏好表达，每一方都倾向于选择那些最能满足其偏好的公共商品(支出)和税收组合。公共选择是政府预算过程的本质，也就是说，人们对政府预算的选择过程本质上就是对公共商品的偏好表达与选择的过程。从配置效率的角度讲，公共选择要求按照消费者偏好(民意)配置财政资源。由于单个消费者偏好是大不相同的，确保预算效率的前提条件就是需要将大量众多的、分散的消费者偏好转化为某种“社会偏好”，然而“阿罗不可能定理”揭示每个社会在将个人偏好转化为社会偏好方面存在固有的困难。民意表达的不明确(经常出现的情形)也会妨碍进行有效公共选择。此外，符合民意的公共支出计划也未必与维持宏观经济稳定所需要的支出计划相一致。在这种情况下，良好的公共支出管理通过发出社会据以进行选择的适当标准、程序和信息，承担起帮助改进公共选择的责任。

2、提高公众对于公共商品的“满意度”。政府的本质是向公众提供公共用品。国防、治安、法律服务、货币稳定和好的政策乃至好的政府都是公共商品，因为每个人都能从中受益而不至于妨碍他人。与私人商品相比，公共商品的一个关键性特征是消费者无法行使“退出权”：无论你是否愿意，你都不得不消费它们，并且不得不为它们付费(纳税)，即使“以足投票”也无法完全逃避。正因为无法行使(完全的)退出权，确保消费者(纳税人或选民)在政治程序中行使“发言权”就显得尤其重要。这意味着，当公众对政府提供的公共商品数量、质量或其组合不满意时，政府(通过支出管理)必须承担起改善公共商品供应的责任。

3、对被指定的工作负责。例如行政部门对立法机关负责，行政部门内部中部门负责人对行政首长负责，支出单位内部管理者对具体的工作负责，如此等等。良好的公共支出管理有助于明确各方面的工作责任，从而帮助管理者和决策者改进预算效率。

Improve the Budgeting Efficiency is the Core Step in China's Fiscal Reform

Lu Rong-chun

(School of Government , Sun Yat-Sen University Guangzhou 510275 China)

Abstract: In order to deal with the continuous fiscal pressure and avoid the microeconomic imbalance, many countries around the world reformed their budget and expenditure management since 1980s. Pushed by this trend, China launched a series of reform and experiment on expenditure management and gained some positive fruits. But the reform is rather limited in terms of its width and depth because budgeting efficiency is still untouched. The article analyzed the reason for the low efficiency of budgeting reform in China from five aspects: the results of budgeting deviates from the policy inclination, soft budget constraint, separation of expenditure decision and strategic target, high cost of public service and low budget evaluation ability. The author also talks about possible ways to improve the budgeting efficiency of our government.

Key Words: finance budgeting efficiency fiscal constraint

¹ 世界银行：《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》