

我国预算管理体制演进的制度分析

<http://www.criifs.org.cn> 2006年3月1日 徐旭川

摘 要：50 多年来,我国预算管理体制进行过多次重大改革,经历了统收统支型、财政包干型和分税制三种类型的演变。预算管理体制的管理主体、原则、权限等的变化,深刻反映了我国政府职能的转变和政府间财政关系的调整。

关键词：预算管理体制;财政分权;制度分析

预算管理体制规定了政府间的财政分配关系,其实质是中央与地方在财权和财力上的集权和分权的关系问题。50 多年来,预算管理体制的演进深刻反映了我国政府职能的转变和政府间财政关系的调整。从制度层面来认识我国预算管理体制的演化过程,深入分析推动和制约演化的制度性因素,将有助于更好把握预算管理体制改革发展的趋势。

一、我国预算管理体制的演进历史

(一) 预算管理体制的建立(1949~1950)

对于制度的建立,理论上有两种观点:一是认为制度是自然演化的结果;二是认为制度是人为设计的结果。我国建立预算管理体制显然是一个人为设计的结果,它受到环境因素的影响但关键取决于制度设计者——政权组织,运用所掌握的垄断性政治资源来完成。

实现全国统一、恢复国家社会稳定、建立新的政治经济秩序是新政权最为急迫实现的任务,新的预

算管理体制必须与此相适应,为此服务。因此,国家通过1950 年颁布《关于统一国家财政经济工作的决定》、《关于统一管理1950 年度财政收支的决定》,以及其他有关决定,统一了国家预算,建立起统收统支型预算管理体制。这一体制将预算管理权限和财力都集中到中央,地方政府的财权财力和事权都极为有限,预算管理主体、级次和权限都单一化。

(二) 计划经济体制下的集权与分权探索(1951~1978)

1950 年形成的统收统支型预算管理体制是在特定历史情况下的产物,是一个高度集权的体制。在1951~1978 年期间,政权组织的工作重心进行了多次调整,预算管理体制的收支划分、管理权限等方面与此相适应,在1953 年、1957 年、1960 年、1967年和1971 年也做了较大变动。实际上,就是预算管理体制的集权与分权的探索。在计划经济体制下,要求国家权力高度集中,使得地方政府依附于中央政府。因此,预算体制中尽管一直强调“分级管理”,但地方预算要由中央下达,预算管理主体

是单一的,只有到了1971年地方才能自编预算。

(三) 逐步分权的财政包干型预算管理体制(1978~1993)

十一届三中全会决定从1979年开始把全党工作的着重点转移到以经济建设为中心上来。开始对计划经济管理体制逐步进行全面改革,并选择以预算体制作为突破口,改革先行一步。1979~1992

年,是一个包干的时代:农村搞联产承包,企业搞承包经营,而政府之间也搞的是财政包干。这是改革开放初期中央政权在推行放权让利的改革时所采用的主要方式。财政包干型预算管理体制的具体形式多样化,但都是要“分灶吃饭”,这实际上就是确认地方政府利益的过程。当地方政府有了自己的财政收支范围,有了稳定的税收及相应的预算管理权,地方政府在“分级管理”中的预算主体地位就形成了。

(四) 分税制预算管理体制的建立与完善(1994至今)

随着社会主义市场经济改革目标的确立,我国宏观经济管理体制都要进行深度改革,预算管理体制也必须也要与此相适应。市场经济要求建立规范的公共财政体制与之相适应,1994年的预算管理体制改革与此是一致的。这次改革主要在财政收入方面,借鉴了国外的成功做法,使税收制度较好地与国际接轨;而财政支出方面基本没有变化,仍保留着大量的计划经济色彩。同时,尽量改革不触动地方既得利益,使得建立规范的中央财政对地方的转移支付制度的改革留待以后推出。但这次改革中,建立中央税收和地方税收体系,分设中央与地方两套税务机构分别征管,改进预算编制办法,建立适应分税制需要的国库体系和税收返还制度等措施,调整了中央与地方的分配关系,初步建立了规范的分级预算管理制度。

二、预算管理体制演进的基本动因

从我国预算管理体制的发展历程可以看到,是政府的法令直接推动着预算管理体制演进,政府是预算管理体制演进的“第一行动集团”。因此,我们可以把预算管理体制的演变过程纳入强制性制度变迁模型中进行分析。

制度变迁是指一种制度对另一种制度的替代过程。制度变迁的基本动力,就是行为主体追求利益最大化。制度变迁的诱致因素,在于经济主体期望获得最大的潜在利润,即希望通过制度创新来获取在已有制度安排中所无法取得的潜在利润。如果一种制度安排还存在潜在利润的话,就意味着这种制度安排没有达到帕累托最优,因而处于一种非均衡状态。制度不均衡的出现,意味着出现了制度变迁的基本动力。

我国的预算管理体制是以1950年建立高度集权的统收统支型预算管理制度为起点,多方面的因素造成预算管理体制不均衡,而引发制度变迁的。

(一) 政府目标的变化制度安排是根据不同时期政治经济形势发展的需要和供给来变化的。制度需求的变动趋势虽为必要条件,但不是了解变化路线的充分条件。政治经济分析的要素是决定性的,对于统治精英的政治经济成本和利益,是对变化的

性质和范围做出解释的关键。

预算管理体制规定了中央政府与地方政府的分配关系。政府是预算管理体制的创立者和改造者。

政府自然可以根据自己设定的目标需要,在权衡政治经济成本和利益后,调整预算管理体制。在我国,政府工作重心的变化对预算管理体制变迁的影响尤为显著。这一点从其发展历史过程就可以清楚地看到。1953年,政府的目标由恢复国民经济改为实现过渡时期总路线,1958年执行社会主义建设总路线搞“大跃进”,1961年按照“调整、巩固、充实、提高”方针调整经济,1978年再次回到以经济建设为中心的路线,到1992年提出以建立市场经济体制为目标,每一次工作目标变化之后预算管理体制都发生了重大改变。

(二) 财政资源分配的变化

预算管理体制规定的是政府间财政分配关系,尤其是中央政府与地方政府的财政分配关系。在处理这一关系中,我国强调发挥中央和地方两个积极性。当中央财政收支比重过高或过低时,都会引起政府的注意,认为中央或是管得太多,或是调控能力不足,从而导致预算管理体制的改革。

我国1953~2004年中央与地方财政收入比重的变化,其波动的时间范围基本与预算管理体制一致,1958年和1994年的体制就是中央财政收支比重过高和过低引发制度变化的两个典型例子。1953~1957年,中央收入比重不断上升,从1954年的6.6%上升到1957年的80.4%,中央集中过多,地方缺少财权财力的灵活性。因此,预算体制做出调整。而1984~1992年,地方制造加工业的

快速成长,极大地促进了地方经济的发展,地方财政收入占总财政收入的比重逐步提高,由1984年的59.5%提高到1993年的78%。中央财政收支比重快速下降,使其难以承担相应责任,这种不均衡将引起预算体制的变化。

(三) 制度选择集合的改变

政府提供特定服务的可行性制度安排取决于社会科学方面的知识。社会科学知识主要是通过成功先例的逐渐积累或作为行政与管理知识与经验的副产品来实现增进制度绩效和制度创新。在相当

长的时期内,我国预算管理体制变迁的知识积累主要来源于计划经济国家的建设经验、革命根据地的理财经验以及中国历史上的理财思想,而市场经济被排斥在可选择范围之外。因此,在当时就不可能实施政府治理的分散化,预算主体多级化。只有在以市场经济为导向的改革中,这些方法才会进入政府的选择范围。

当地方政府逐步形成预算主体,拥有一定的预算管理权限时,纷纷开始尝试推行新的预算管理方法,如湖北(1993年)、河南(1994年)、安徽(1994年)、深圳(1995年)等省市都分别结合地区情况实行零基预算改革,浙江推行“两保两挂”和“三保三联”、江苏实施的较为规范的转移支付制度等,都进一步扩大了制度选择的范围。这些都为预算体制改革积累了经验。

(四) 技术因素

社会制度变迁要以技术为条件,技术变迁推动着社会制度变迁。从新制度经济学角度分析,在技术条件给定的前提下,交易费用是社会竞争性制度安排选择的核心,用最少费用提供给定量服务的制

度安排将是合乎理想的制度安排。但技术是变化的,它能够改变特定制度安排的相对效率并使某些

其他的制度安排不再起作用。技术变化能够带来新的收入流,是制度变迁需求的一个重要原因。

一个高度集中的预算体制便于迅速贯彻最高统治层的意志,因而在计划经济体制下选择统收统支的

预算体制;而需要注重发挥地方政府主动性时,分散预算管理权限就很必要,因此就要采用分权的体制。

三、预算管理体制演进的制约因素

制度的不均衡是制度变迁的基本动因,但变迁的发生还取决于制度变迁的收益成本分析。在强制

性制度变迁中,变迁的实现依赖于政府对实现制度变迁所带来的收益和成本的感知和判断。只有当预期收益大于预期成本时,作为制度变迁“第一行动集团”的政府才会努力推动直至最终实现制度变迁。政府及其官员只有在下面的情形下才会采取行动来进行强制性制度变迁:即按税收净收入、政治支持以及其他进入政府效用函数的商品来衡量,强制推行一种新制度安排的预期边际收益要等于或大于预期边际成本。

政府效用函数包含了经济、社会、政治以及个人等多种变量因素。因此,有许多制约因素影响强制

性制度变迁的有效性,除了收益和成本外,主要还有政府及其官员的偏好、意识形态刚性、社会科学知识的局限性、集团利益冲突和国家的生存危机等。

(一) 政府及其官员的偏好

因为在任何一个社会中,政府的最大权威是操纵在一个政治家手中的,他或多或少不受公民偏好

和压力的影响,所以,可以把政府的决策过程看作是通过政治家的行为来完成的过程。制度安排的效率可用它对国民总财富的影响来确定。因此,预算管理体制变迁的效率也应以其对经济总量的影响如何而定。如果政治家是一个财富最大化者,而且他的财富正比于国民财富,那么他就具有在权威限度内建立最有效的预算管理体制的激励。如果新预算管理体制带给国民的收入较高而带给统治者的收益较低,那么在和原先制度安排进行比较后,政治家可能会发现,建立新制度安排并不是他的利益所在。这样,政治家可能就没有提供新制度的愿望。通常,政治家的效用函数是多变量的,财富仅仅是其中之一。一般而言,随着国民财富的增加,政治家更为关心他的政治威望。

在建国初期,国家生存危机是统治者最为关心的,因而需要高度集中权力,以应对战争和重建国家的重任。所以,预算管理体制是统收统支的。而一旦政权趋于稳定,统治者转而更为关注经济社会发展,则预算管理体制往往会出现分权的趋向。

（二）意识形态

新制度经济学认为,意识形态可以被定义为关于世界的一套信念,它们倾向于从道德上判定劳动分工、收入分配和社会现行制度结构。意识形态是种节约机制,人们通过它来认识社会环境,并被一种世界观引导,从而使决策过程简单明了。可见,意识形态是减少其他制度安排所需交易费用的最重要的制度安排。因此,统治者会努力建立一种服务于自身目的的意识形态,并使其尽可能为人们所接受,以增强其统治的合法性。这样也会使得统治国家的交易费用下降。通常,当人们的经验与其思想不相符时,就会改变思想观点。但对统治者而言改变原来的意识形态,很可能会伤害统治者权威的合法性。因此,当制度不均衡的出现,意识形态和现实之间的冲突增大的情况下,“统治者可能不是去创造新的制度安排,而是去维持旧的无效率的制度安排并为纯洁意识形态而战,他害怕如果他不这样做,他的权威可能被动摇。因此,新的制度安排往往只有在老的统治者被新的统治者替代以后,才有可能建立”。我国1957~1978年的20多年时间里,意识形态的斗争将国家发展路线引向了歧途,导致社会经济长期停滞。这样的制度环境下,预算管理体制调整都是应时型的,难以形成稳定的中央与地方关系。而在十一届三中全会否定“以阶级斗争为纲”的错误的意识形态后,适应社会需要的制度安排,包括预算体制改革才开始推行。

（三）知识的局限性

尽管人们做出了很多努力,但有限知识这一问题依然是人类存在的核心苦恼和稀缺的构造性原

因。现实中,人类之间的交往受制于知识上的两种不足:人们关于未来只有不确定的知识,但他们必须猜测未来以便行动,人们喜欢获得能减少不确定性和鼓舞信心的帮助;人们在了解资源、潜在交易伙伴以及它们的精确特征上具有“横向不确定性”,特别是当人们需要让别人为他们做事时,他们常常不清楚代理人究竟将忠诚、可靠、尽其所能,还是玩忽职守。而个人在吸纳信息上只具备有限的的能力。人们必须在承认这一点的前提下开展日常工作,人们的活动受到有限的认知能力的限制。制度安排选择受到知识储备的约束,即使政府有建立新制度安排以使制度从不均衡恢复到均衡的愿望,但由于知识不足,政府也可能无法建立一个正确的制度安排。第二次世界大战后,社会主义思潮和计划管理经济在世界上占据了主导地位。受此影响,我国在新中国成立初期,把计划经济当作社会主义制度的基本特征,建立了中央计划体制,以及与此相适应的统收统支型预算管理体制。而在相当一段时期内,由于社会知识的不足,统治者对国际形势和国家发展方向曾产生了错误的估计和判断。正是由于这些因素的制约,政府作为制度供给的主体,并不意味着它必然会有效地供给制度和进行强制性变迁。政府进行强制性变迁可能具有经济上的可行性,但是如果政治上付出的成本过高,致使政府的总成本支出高于总收益,那么也不会形成有效的制度供给。强制性变迁可能使政府在经济上受损,进行强制性变迁是需要付出成本的,但是当财政收入的增长不足以弥补这一成本时,即使制度变迁降低了交易费用并使社会总产出增加,强制性变迁也可能不会发生。甚至有可能出现,政府供给的是无效的制度,导致了经济绩效下降。

四、预算管理体制演进的展望

纵观我国预算管理体制的变动,我们看到其强制性变迁基本上是在围绕着调动中央和地方两个积极性的思路来进行的。无论变迁的动因是出于经济上的收益成本的权衡,还是制度供给者的偏好、意识形态和国家的生存危机,我们都可以从中看到中央向地方分权是总体趋势。即使是在“文化大革

命”时期,政府的中心任务和主要目标不是发展经济和财政,预算管理体制被动地适应经济和财政情况的频繁变化,总体上仍然是分权化的趋势,实际上这一阶段的中央财政收入比重处于历史最低水平。而1994年分税制改革,虽然集中了财权财力,但是实现了由包干式分权向规范科学的分权方式转变。同时,还应看到中央向地方分权的预算管理体制改革由于基本的制度环境差异,其结果有很大不同。改革开放前的分权化是以计划经济为基础的,是排斥商品货币关系和市场机制作用的;无论地方政府的权力有多大、分权程度有多深,都没有改变地方政府对中央政府的依附关系和全国“一盘棋”的总格局,而且权力的上收与下放、集中与分散都是由中央政府决定的,主动权在中央政府手中,是计划经济的内部调整。而改革开放后的地方分权是以商品货币关系为基础,以市场经济为导向的。由于统收统支的预算体制被打破,财政包干制的广泛推行,地方政府开始具有了十分明确独立的经济利益和行为目标。中央政府和地方政府的的关系,不再是单纯的行政隶属关系和上下级关系,而具有了一定的契约关系的性质,中央和地方政府在一定程度上成为了具有不同权力和利益的预算主体,具有了不同的行为目标。地方政府逐步成为预算主体,为自下而上的自发性改革创造了广阔的空间。各地区从实际出发,大胆创新,大胆试验,从局部推进到整体转换,是中国渐进式改革获得成功的一个重要经验。分权化改革使不同的地区之间形成了相互竞争机制,强化了地方政府对市场的依赖,调动了地方政府改革的积极性,提高了地方政府在制度创新中的地位和作用,从而大大降低了改革的成本,推动了市场化改革。而市场经济的完善又进一步要求建立稳定规范的政府间预算关系,从而推动分级预算管理体制改革的不断深化。

参考文献:

- [1] 平新乔. 财政原理与比较财政制度[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1995.
- [2] 丛树海. 新中国财政思想[M]. 见:胡寄窗,谈敏主编. 新中国经济思想史(1949—1989). 上海:上海财经大学出版社,1997.
- [3] 卢洪友. 论财政分权与分级财政制度[J]. 山东财政学院学报,2001,(3).
- [4] 钟晓敏. 论政府间财政转移支付制度:一个可供选择的模式[J]. 经济研究,1997,(9).
- [5] 胡书东. 经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,2001.
- [6] (美) F. 费雪. 州和地方财政学(第2版)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.
- [7] (美) R. 罗森. 财政学(第4版)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.
- [8] (美) R. 科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[C]. 上海:三联书店上海分店,1991.

