

预算假设、预算申请与政府理财观误区——基于省级预算形成过程分析

<http://www.criifs.org.cn> 2009年8月4日 罗春梅

摘要:理论上公共预算申请遵从三种不同的假设,分别为当前服务预算、固定最高限额预算和“无限制”预算,每种预算假设蕴涵着不同的理财宗旨,依次概括为侧重保基数、赤字控制和项目效率评定等等。以省级预算形成过程为例,从正式和非正式两个层面对中国预算申请过程进行分析,认为中国预算申请过程遵循“扭曲”的预算假设,凸显出政府理财观的四大误区。

关键词:预算假设;预算申请;误区

公共预算是遵循严密而科学的流程和规则而形成的一系列预算文件,它不单纯是“政府年度财政收支计划”,透过这些文件还反映出政府的战略目标和政策导向,或者说预算形成的过程融入了政府不同的施政理念,是政府理财观的集中体现。

一般认为,在预算过程中至少包含两类主体:预算申请者和预算审批者,前者指政府(包括公共部门)为履行职能而提出的资金要求,后者则着重对资金合理性作出权衡与取舍,二者存在着一定的对立关系。进一步分析,预算请求又是基于对未来年度不同的预算假设而提出的,有的部门可能根据业务需要及未来年度的变化趋势申请资源,有的根据其认为最有可能获得的资金支持作出申请,还有的部门可能使用这样或那样的方法组合。结果是,预算申请以不同的预算假设为基石,由此形成的预算数额之间差距悬殊,而要求审批者作出相应的反应。很显然,预算假设的分散性增加了预算过程的复杂和难度,或者说采取什么样的预算假设则反映出政府理财思想的选择。

一、三种预算假设理论及特征分析

(一)三种预算假设理论描述

毋庸置疑,建立在合理假设基础上的政府预算更现实,同时也将减少预算调整的空间。理论上存在三种不同的预算假设:[1]

一是当前服务预算假设。支出部门现时的预算被视为新预算的基础,任何增加预算的申请都仅仅是为了满足它增加的运行成本,如在人员、原材料供给等方面成本的变化。也就是说,政府承诺继续现在的所有项目,并履行现有义务。运用这种预算假设时,预算编制可看作是在以往的基数之上添加或者去掉一个变量,预算管理部门重点论证变量的合理性。

二是固定最高限额预算假设。也被称为现时服务承诺的一种替代方法,这一假设体系中,首先在整个政府范围内设置一个资金限制,然后把这一限制分解到部、局和其他子单位,自上而下规定每个支出部门使用的资源限额,本部门的一切支出固定在此框架中,以加强总体预算控制。当然,如果政府

首脑对于实现某些目标有明显的偏好,就有可能采用自上而下的过程来选择一些项目和拒绝其他的项目,从而保证目标的实现。由此产生预算赤字的可能性被降到最低,有利于政府从总体上控制资源。

三是“无限制”或“蓝天”预算假设。与前述思路恰恰相反,其论证的焦点是公共部门具体项目的必要性,较少考虑资金上的制约。即假如各部门能够获得足够的资源来满足其所有的需要,这时他们的预算申请又将会怎样?这一假设并不等同于缺乏预算指导,其目的在于促使各预算单位将其潜在的需求信息全部显现出来,预算审批者据此充分比较、论证和排序,统筹考虑。

当然,上述三分法并非泾渭分明,各国的预算实践都采用其中一种或多种假设,只是程度上的差异。

(二)三种预算假设特征分析

上述预算假设理论有以下三大特征:

一是适用的经济环境各有侧重。建立在前两种假设基础上的预算申请在经济稳定、财源稳固的时期较适用,既可以避免增加预算赤字,又可以缩小预算管理机构与各预算单位之间讨价还价的余地,减少两者之间的交易成本。即使是固定最高限额预算假设,其限额的制定和分解依据并不能完全脱离预算单位以往的基数,而往往是以满足现时服务为前提的,只不过是以预算限额的形式表现出来而已,而且这个限额是事前而非事后设定的,将控制财政赤字放在预算管理的首要地位。[2]

而“无限制”的预算假设则在经济波动较大的情况下较有优势,特别是在确定项目取舍过程中,有较大的参考价值。总的来看,在预算形成的过程中,前两者是遵循了渐进主义决策模式,强调财政预算是一个增量的概念而不是一个总量的概念,[3]后者则是跳跃式的,更看重预算支出项目本身的合理程度。

二是预算申请所要求提供的基础信息相差悬殊。在规定最高限额过程中,预算管理机构表面看似在决策过程中起着主导作用,具有预算限额和预算增量的分配权,实质上若缺乏资源分配的必要和详尽信息,对于支出请求并不能提供任何实质性的建议,最终大多形成了以部门申请意见为意见的局面,“撒胡椒面”的倾向较为严重,在整个预算决策过程中处于较被动的地位。预算管理技术越不成熟的国家,这种趋势就越明显。

而效率取向的“蓝天”预算假设则鼓励支出单位暂时不考虑公共资金方面的制约,通过论证实施某一项目的必要性,激励他们充分表达其在公共支出领域的偏好,增强预算信息的公开透明度。对于决策部门来说,可以作为更加满意的资金水平上的讨论基础,完全掌握着主动权,当然若缺乏一定的制约机制和必要的信息处理能力,也可能会导致“漫天要价,就地还钱”的后果。

三是预算编制职权的配置制约着预算申请的选择。[4]预算文件中包含了政策取向,资金需求数量本质上是为了保证实施特定的政策,所以,预算职权的配置与控制政策的相关度很高。这就要求预算管理机构具有足够的政策掌控权,显然对于预算审批者而言,前两种假设所要求的权威性更低。应该说,在各国的预算申请实践中,每一种预算假设都有一定的应用空间,在不同体制的国家或同一国家不同的发展阶段也各有侧重,很难说哪种更优,而且预算假设的选择过程也是政府理财观的形成过程。

二、我国省级预算申请过程及预算假设描述:正式与非正式层面

在我国五级预算级次中,无论是政治体制还是在行政组织体系,省级预算都具有举足轻重的地位,处于“中观”和“核心”级次。既不像中央预算那样有诸多的宏观政策目标要实施,又较少如市县级预算那样受到财力上的制约,在预算环境和预算方法上都具备一定的创新空间。所以,这里选取省级预算过程作为分析政府理财观的样本。

(一)正式层面:按各方参与预算的顺序描述预算申请过程

在预算过程中,至少在正式制度层面,存在两个轮次的预算申请关系:

一是在行政体制内部,各支出部门是资源申请者,财政厅和各准预算机构则是负责审议资金需求数额的权力机关,是资源保护者和一定意义上的资源配置者,政府首脑(政府常务会议和党委常委会)是最终的资源保护者和配置者。

二是政府乃至党委整体是资源申请者,省人大是最终资源配置者和资源保护者。其中,第一轮预算申请是行政内部申请者和控制者间的博弈过程,第二轮预算申请反映出政府与立法机构的理财观妥协与冲突,通过“两上两下”预算程序、省专家评审过程、省两会期间的专题审查会等形式,在各部门之间、同一部门内部各项目之间进行权衡,并通过重复博弈实现某种程度的均衡,构成我国实质意义上的预算分配过程。

(二)非正式层面:预算申请过程中的政府首脑“介入”

除上述正式的预算申请程序外,省级预算中最重要的规则还表现在非正式层面:在我国特定的政治框架下,大都实行“分管领导体制”,作为资源的保护者和配置者的政府首脑,在其分管领域内拥有几乎排他的“预算权力”,事实上,他们已成为形形色色官僚部门的利益代言人,有学者称之为预算中的“多支笔”现象。[6]主要发生在第一轮次的预算申请过程中,在项目预算中最为常见。在具体的操作层面上,学者的研究调查还发现,获得最大限度的预算资金支配权大多通过两种策略:

一是在财力较丰沛的省份,部分资金切块、分散到各个政策领地并由相应的分管领导进行分配,通过“非正式”赋予其明确的支出权,省级主要领导只适当作一些资金分配决策的合理性审查,以最大限度地减少预算冲突。

二是在财力相对紧张的省份,则采取相对集中的资金分配体制,将资金分配权集中在省长和分管财经的副职手中,但即使在这种情况下,在预算编制环节和预算执行中其他分管领导都可以“非正式”的方式影响资金的分配。如直接通过“批条子”的方式,要求财政部门为他们所分管部门的某个项目提供资金;或利用他们手中的政策制定权在省政府办公会议上制定某个政策,然后要求财政部门提供资金;要么利用私人关系游说,以便为他们所分管的部门的某个项目提供资金。

然而,无论在何种模式下,不管是政策制定还是资金分配都取决于领导者的个人偏好,资金已经被分割且透明度很低,很难实现资源配置效率。因为就它的规则、程序而言,双方并未做事前的约束性设置,几乎是内部的一种约定俗成,故称为非正式申请。

(三)基于不同预算假设条件下的申请过程分析

1. 第一轮预算申请

在这一轮的申请与批准过程中,即上述“二上二下”的编程序下,部门先提出各自的“预算建议数”,财政厅汇同准预算机构审核其合理性后再下达“预算控制数额”,在此基础上重新上报部门预算,并最终经政府首脑会议平衡确定预算草案,以上所描述的三种预算假设在此过程中各有体现。

一是在“预算建议数”的上报过程中(步骤1a、1b、1c),更多地表现出“扭曲”状态下的“无限制”预算的特征,即预算申请部门并不是客观如实地披露其需求偏好,而是夸大预算基数,争取获得最大的资金份额。“争项目、争指标、争基数”之风盛行,尤其是在财政资金处于困境时表现得更为突出,“预算饥饿”即是一种典型的现象,[7]此时预算管理机构产生一种申请者多要的“感觉”。

二是在“预算控制数”的下达过程中,却更多地体现出当前服务预算假设的特点。财政部门结合当年财力状况,再考虑到预算单位以往的基数,以确保当前服务为基本出发点,核定人员经费和公用经费,着重进行增量调节,即要求预算支出单位在“二上”时,在限定的财力范围内去重新调整和安排支出项目,采用的仍然是较简单的渐进式的预算方法。

三是在项目经费的申请过程中,上文中提到的正式和非正式规则同时发挥作用,面对有限的公共资金,无论是“切块分割”还是“多支笔”控制方式,都融入了固定最高限额预算假设,纵横向协调主导着公共资金的分解过程。其中,项目本身可行性、部门领导的竞争手段甚至省级分管领导的“竞争力”都同样关键,由于这部分经费占整个政府支出的比重极高,且自由裁量的空间较大,往往成为预算申请部门竞争的重点。

总之,上述过程呈现出中国式预算假设的特点。首先,“无限制”假设下的预算文件并不是以项目的合理性和必要性描述为基础,以显示公共部门的真实需求信息为目的,而是以如何获得规模最大的预算资金,掌控更多份额的公共资金的使用权为宗旨。其次,资金切块的过程中,财政部门所作的权衡与取舍的着眼点在于,如何能够不突破预算规模,以免出现更大的财政赤字,其结果将不可避免地出现维护既得利益者和部门之间苦乐不均的现象。

2. 第二轮预算申请

涉及主体是政府和人大,前者是申请方,后者则是审批方。理论上,两者在公共预算决策领域的分工是非常明确的,省政府根据国民经济和社会发展中长期计划及有关财政经济政策提交预算草案,公共预算的终极审批权属于人大,完成监督管理公共资金的职责,形成相互制衡机制,这是由《宪法》和《预算法》所规定的。然而,由于双方的权力不对等,事实上却呈现出“行政主导型”预算的态势。落实人大的审批权面临三重障碍:

一是政治体制障碍。我国的政体是人大和政府必须接受党委的领导,两者之间有其利益和目标的一致性,对政府的财政预决算不可能作根本上的否定。

二是法律障碍。表现为预算修正权的缺乏。

三是能力障碍。预算本身具有复杂性(既有技术方面,也有政治方面),决定了预算审批和监督事实上是知识和信息博弈的过程,无疑我国目前的人大组成人员整体缺乏这样的预算能力。

于是在这轮预算申请过程中,同样表现为扭曲“无限制”预算假设特性,本来这种预算假设的宗旨在于申请方信息的完全显性和批准方完全的控制能力,但在我国,两者都存在扭曲,首先,政府缺乏公开详细预算信息的动力,力争隐瞒信息;其次,上文中提到的人大控制力的薄弱,只能对预算进行一般程序性而非实质性的审查,审议能力严重滞后成为预算监督中的一块短板。

三、凸显出政府理财观的四大误区

综上所述,若三种类型的预算假设可依次概括为保基数、赤字控制和项目效率评定的话,那么,预算申请过程正是预算假设目标的实现过程,同时也是政府理财观的具体体现过程。通过省级预算形成过程的分析,凸显出政府理财观的四大误区:

误区一:在日常经费的申请上,当前服务预算假设应当是较有操作性的一种理财思想,尤其面对中国庞大的行政体系,保持政府机构的正常运转,对地方政府特别是基层政府有着非同一般的意义,这也是基数论理财观的优势,也反映出我国政府“先吃饭,后建设”的观念。问题是,这种理财观的合理性至少需三大条件支撑:第一,政府应具备合理的规模;第二,积累最基本的预算测量信息,建立科学的分类分档定额制度;第三,在经济稳定,财源充裕时适用。这些无一不与我国的现实存在一定的差距,具有世界上独有的五级行政架构,欠科学的分类分档制度,适逢全球经济陷入衰退的背景等等,若一味地保基数,而基数的合理性又值得存疑的环境下,势必导致这种理财观难以延续,尤其基层政府面临着严峻的考验。

误区二:由于长期以来集权式的预算管理方式,使固定最高限额预算假设在第一轮预算申请中得到了较广泛的应用,无论是正式制度还是非正式制度层面,都似乎已经成为政府最主要的一种理财观念。但进一步分析,由于缺乏有约束力的预算限额制度,在应用中难免走样。在目前采取的二轮制的信息上传和下达的方式上,表面上看似乎将自上而下与自下而上的因素综合起来了,但从根本上讲,却是一种以自下而上为主的预算程序。

这是因为,中国的预算控制数是在“二下”时才下达的,即预算限额是事后决定而不是事前决定的,是在预算过程之中由支出部门与支出控制者之间的讨价还价决定的:此时预算限额是不存在的,各支出机构被允许提出远大于政府财政能力的预算申请,由此“多多益善”的理性行为导致公共资源争夺战。为了不突破预算规模,不得不留有大量的机动财力,以应付支出的不断追加。

于是,预算限额制度的“虚置”及大量的预算外资金、隐性的和或有债务、税式支出和财政机会主义行为(包括做假账)的存在,使我国预算管理充其量也只不过是控制和规范了“财政总量”中的一部分罢了,20世纪80年代以来,除个别年份外,每个预算年度内实际的支出都高于预算额,有些年份高达总量的20%,成为财政赤字的重要来源,这显然背离了固定限额预算假设的宗旨。

误区三:在项目申报过程中,上文多处提到“扭曲”地使用无限制预算假设,绩效观念难以融入到政府的理财理念中。长期遵循控制总投入的管理模式,预算资金使用的效率如何,是否以最低的成本提供了最大规模的公共产品和服务,即预算绩效如何,各级政府在编制预算和分配资金时却很少考虑。[8]换句话说,预算申请部门只管按照要求使用财政资金,却无需承担相应的责任,正是这种问责制度的缺失,导致了部门在申请预算资金时,以大量的材料支持并隐瞒其计划或项目的真实规模,从而争取到最多的公共资金控制权。

目前,应对全球金融海啸而出台的一系列积极财政政策,旨在通过加大政府投资力度,带动民间投资规模的上涨,然而如果政府片面追求“上项目,上规模”的观念不变,不实行成本控制的理念,不从“重分配”顺利过渡到“重管理”,显然政策实施的效果将大打折扣。

误区四:第二轮预算申请中,作为最终资源保护者的人大审议形式大于实质,上文中提到三大障碍导致其控制权的弱化。事实上,在处理党委、政府和人大的关系上,同样存在误区,即政府处于过于强势地位,并将这种地位优势带到了公共理财领域,具体表现为消极地接受人大的监督,预算信息缺乏透明度,更有甚者,给人大监督权设置人为障碍等等,预算编制职权配置的失当,凸显公共决策过程制衡体系的缺乏,行政集权化带来理财观的“非民主”化。

近年来,随着公共决策的科学化透明化,人们充分意识到作为政府理财范畴内一个关键部分——预算形成过程亦相当重要。公共预算不仅仅作为政府收支管理的工具而存在,还可以作为政府宏观调控的一项政策手段,扩大了财政预算管理的视野和思路,有利于增强财政收支管理的效率。然而要想正确发挥预算计划的作用和功能,还必须越过这些误区,建立一种真正意义上的新的理财模式,这将是下一步我国预算管理改革的重点之一。

参考文献:

[1] Rrobot . D. Li, Public Budgeting Systems[M]北京:清华大学出版社, 2002: 97 - 124.

[2] 孙克姆·霍姆斯1 Public Expenditure Management Handbook [M] 北京: 经济管理出版社, 2002: 3 - 27.

[3] Wildavsky,A. , The Political Imp lications of Budgetary Reform, Public Administration Review, No. 2. (Autumn 1961) : 292 - 310.

[4] 爱伦·鲁宾. 公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡[M] 北京:中国人民大学出版社, 2001: 84.

[5] 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[J]中国发展观察, 2007, (2) : 3 - 10.

[6] 马骏,侯一麟中国省级预算中的政策过程与预算过程:来自两省的调查[J]经济社会体制比较, 2005, (5) : 64 - 72.

[7] 刘寒波1论预算饥饿及其治理[J]财政研究, 2000, (5) : 48 - 51.

[8] 马国贤1政府绩效管理原理研究[J]扬州大学税务学院学报, 2005, (2) : 1 - 5.

文章来源: 云南财经大学学报 (责任编辑: x1)

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430