



王雍君：提高地方财政治理能力，改革预算程序既重要又紧迫



从根本上讲，公共部门的治理能力主要取决于“解决治理难题”的能力，而解决这些治理难题需要花纳税人的钱；在民主治理背景下，举凡涉及花费纳税人钱的问题，必须纳入预算；“纳入预算”的核心本质，就是接受预算程序的约束与引导。只要我们承认如下三个最真实不虚的基本现实，就得承认预算程序的决定性作用。

首先，全世界绝大多数国家的政府及其控制的实体，都是按照预算程序运转的：行政部门准备预算申请，立法机关审查与批准预算申请，行政部门执行立法机关批准的预算，最后对预算执行情况和决算进行评估和审计。尽管细节不同，但都把预算程序的这四个阶段界定为法定程序。中国也是如此，无论中央还是地方。

其次，治理的基本含义就是一个社会解决其公共问题的系统方法。“系统方法”集中体现在预算程序上。世界上没有其他任何程序或治理机制如同预算程序那样，能够把公共治理的全部基本要素结合在一起：资源、权力、角色、目标、利益、工具、策略、过程与结果。通过把人民的期望和政府的回应结合在一起，预算程序得以成为联结政府与人民的基本财政纽带，并且周而复始地运作。作为一般结论，预算程序是每个政府与社会井然有序运转的基石。

最后，中国是世界上罕见的预算大国。预算的重点是支出。中国政府新近公布的预算文件显示，“四本预算”的总支出在 2021 年高达 50 万亿元，即便剔除少量重复计算，预算规模也至少高达经济总量的 45%。据此

可以合理推论：政府乃至整个公共部门的治理能力，首要地取决于预算程序能否正常、高效运转，并且取代文山会海等碎片化治理机制发挥主导作用。预算程序正常高效运作满足两项一般条件：政治方向的正确性和技术上的健全性；前者由良治的五项基本原则界定，关注预算过程中的权力行使方式；后者旨在保证预算资源分配与审查基于坚实的政策基础和明确的绩效导向，关注预算过程中的资源配置与使用。

受近年来不利内外环境的影响，地方财政治理的诸多问题日渐浮出水面，而以债务与财政可持续性风险尤其突出。因此，把治理改革的首要方向集中到预算程序上至关重要，无论中央还是地方。这项核心命题根植于四项基础认知。

第一项基础认知：如果预算程序不能有效地发挥主导作用，则设想财政治理有效地发挥主导作用就是不可能的。因为无论怎样定义，治理的基本含义就是一个社会解决其公共问题的系统方法，即区别于“一事一议”和其他碎片化方法的一揽子方法。与此相对应，财政治理可定义为社会以财政资源与财政权力解决其公共问题的系统方法。

正是财政资源与财政权力定义了“财政”和“公共财政”的基本要素，也界定了“财政”概念和现代财政制度的两个基本要素，其他财政要素都从中而来。财政资源与财政权力不会自动发挥作用，除非制度安排被确立起来。现代财政制度就是用来约束与引导财政权力与财政资源的来源与运用，使之服务于公共利益的原则、规则与规制，税收制度、政府间财政体

制和预算制度构成财政制度的三个支柱，辅助性制度安排主要包括国库管理、政府会计-报告-审计、国有资产管理和财政绩效管理等。

在整个财政制度体系中，唯有公共预算制度和预算程序扮演着“集大成者”的综合角色：不仅集成了收入与支出以及其他所有财政要素，还集成课税权、支出权和举债权等各种财政权力，从而成为联结政府与人民的财政纽带。民众付出的普遍财政牺牲（广义纳税义务）和人民期望政府给予的财政补偿，通过预算程序的纽带作用结合为完整的财政过程，其中的关键阶段包括从税收到公共支出，从公共支出到公共服务供应，从公共服务供应到民众受惠，从民众受惠到信息反馈再到政府回应，由此形成民主社会中“财政治理”的核心过程。

政府的本质就是服务人民，推论起来，就是以合理的财政成本与风险向民众提供满足其需求与偏好的公共政策与服务。以此言之，预算程序能否正常有效运作，大致决定了一个社会和公共部门的治理能力。从根本上讲，公共治理能力并非由财政资源和财政权力决定，而是由约束与引导财政资源与权力的预算程序决定。长期和广泛的经验教训表明，脱离预算程序有效约束和引导的财政资源与权力既危险又无效；资源与权力越大，越是如此。

第二项基础认知：人们对预算程序的主导作用和核心价值缺乏必要的普遍理解，无论公共官员、学界还是普通民众。可以毫不夸张地说，人类创建的最宏大、最实用、意义与价值最为非凡的程序，莫过于把政治、经

济、社会、法律等诸多维度整合在一起的预算程序。这是因为：世上没有免费午餐，几乎所有公共问题都要花费纳税人的钱并诉诸权力才能得到解决；但财政资源与权力只是治理的前置条件，并非充分条件，充分条件是预算程序的有效性和主导性，有效性由良治原则界定。一个可正常有效运作的预算程序涵盖四项专业理性：政治理性、经济理性、科技理性和法律理性，涉及诸如经济与财政预测、会计核算、财务报告和审计等诸多专业性极强的支撑条件。特殊重要性在于：预算程序与服务人民的政府本质紧密相连。没有强大有效的预算程序，服务型政府建设便有如沙滩上建堡垒。

第三项基础认知：当前预算程序改革的动能不足并且缺失焦点。近年来，预算改革已被纳入财政治理改革的重点领域，改革动作频频，“约束有力”“公开透明”等改革基调也被确立，但改革重点和相关努力依然未对准预算程序本身。部分原因可追溯至认知瑕疵和认知偏差：人们很少把地方财政治理层面的种种问题，比如政府债务和财政可持续性风险问题，与预算程序的内在缺陷联系起来，更不用说视其为预算程序缺陷的必然结果。聚焦预算程序，才能看清提高地方财政治理能力——乃至整个公共部门治理能力——的根本出路。而行政和立法措施、文山会海等治理机制不仅缺乏“治理”概念所必需的综合集成，无法把广泛的公共资源、权力和多样化的治理角色等结合在一起；还缺乏治理概念通常必备的过程观，即把治理看作一个必要过程，该过程把纳税人的钱转换为公共支出，把公共支出转换为公共政策与服务，这些政策与服务不仅攸关民众福祉，也对经济社会产生深远影响。

第四项基础认知：预算程序改革必须恪守良治的基本原则。良治的基本原则依次涵盖法定授权、受托责任、透明度、预见性和参与。五项原则高度互补，每项都有其丰富而确切的含义。当它们被牢固嵌入预算程序的主要阶段时，预算程序取代文山会海和其他碎片化治理机制的时代才会到来，严重困扰地方财政治理的诸多问题，包括债务风险管理、绩效管理、周期性的财政调整等，才可望从源头被彻底终结。如果不能在预算程序改革方面投入巨大的改革热情并取得实质进展，其他改革充其量只能发挥小修小补的改良作用。治理改革是复杂棘手的社会系统工程，而攻坚战应当对准预算程序，首要需要被攻克的“坚”是理解良治原则及其与预算程序的关系。

良治原则本身是抽象的，但在联结与运用于预算程序改革时，其实在具体的含义立即浮出水面，从而能够在宏观和细节层面带来丰富的实践选择，能够可靠地帮助我们在治理改革中判定，什么样的预算程序规则是必需的，什么样的行动是明智可行的。

良治的五项基本原则共同界定了预算过程中财政权力的行为方式，即公共部门必须以民主的、可问责的、透明的、可预见的和公共参与的方式行使财政权力。说到底，公共资金是纳税人的钱，民主治理要求公共部门处理公款的一切作为，必须置于良治原则的有效约束与引导之下。经验告诉我们，公共财政具有很强的诱惑性，使代理人优先考虑狭隘利益，从而成为腐败与寻租的高发区。从民主治理的观点看，如果一个社会对这些基

本原则缺失准确理解与阐释，并且未能将其推进到预算程序的各个主要阶段，那么，预算程序的作用将是非常有限的和扭曲性的。

1.基于法定授权原则改革预算程序

良治的首要原则是法定授权。税收法定并不充分，因为它仅仅针对收入层面，没有针对支出层面并且没有覆盖债务和其他财政融资。预算法定与税收法定至少同等重要。《预算法》并非预算法定的全部。预算法定的完整概念必须涵盖政府整体的年度预算文件，部门预算文件则作为其行政执行文件。现行《宪法》和相关法律明确规定，预算须经人民代表大会的正式批准。人大正式批准预算所依据的正是法定授权原则：政府既不能向公民和企业拿钱，也不能实施任何支出，除非得到代表公民的立法机关的正式批准。政府整体的预算文件因而首先是法律文件，其法定约束力及于一个完整的预算年度，部门预算文件则作为行政执行文件。前者记录预算授权，主要指收入授权、支出授权和借款（债务）授权，以此形成对行政部门财政活动构成法定约束，后者陈述行政部门如何在预算授权范围内实施和执行预算。法定预算授权在政治上非同寻常，因为它与税法一道，共同表征对财政民主的庄严承诺和有约束力的实践。

基于法定授权原则的预算程序改革具有许多重要含义：授权必须是全面的，涵盖所有的政府收入、支出和债务，所有的预算实体，甚至税支出（减免）、贷款担保和其他准财政活动；授权必须对行政部门具有强大的约束力，不仅约束对供应商的付款，也约束中游的核实——核心供应商向

预算单位的商品与服务交付，以及上游的财政承诺——招致政府财政义务的公共承诺，比如与供应商签署采购合同；授权必须是现实的和可靠的，这意味着收入、支出、赤字和贷款等财政数据必须基于高质量的预测，并与公共政策与预算目标保持内在一致；授权必须与基本的事前财政约束一致，尤其应严格遵循预算平衡以及债务只能用于资本投资的约束。

特别重要的是：预算授权只能由立法机关作出，这是行政部门财政活动之合法性之唯一的正当来源；立法机关应具有充分的代表性和专业水准，合理保证预算授权反映公民意志、期望的目标与利益。相应的改革应聚焦预算授权的代表性、全面性、专业性和约束力，以及强化和改善人大监督整个预算执行过程的能力，这对控制过度行政裁量及其负面后果至关重要。现状与此仍有相当差距。各级政府在税收征管、支出承诺、财政账户、资金调度、项目投资和预算外活动等方面，一直存在过于宽泛、不透明也很少被有效监督的裁量权，被滥用的风险也最高。

预算授权的理论基础亦需清晰有力地表达，主线是把人民民主的宪法原则和以人民为中心的发展思想，以及政府与人民的财政委托代理关系，

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_44591

