

论中国预算法的现代化

蒋悟真

内容提要:预算是国家治理的重心,推进国家治理现代化必须提升预算治理能力,这是预算法现代化实现的必由之路。西方预算法的历史经验表明,预算法现代化先后经历了注重预算约束能力、强调预算配置能力与强化预算运作能力的三个阶段,依此生成的三重维度也是中国预算法现代化推进的根本路径。为强化预算约束能力,应合理分配党委、人大、政府、司法以及公众的预算权责,以矫正预算约束失灵;为优化预算配置能力,应升级预算配置理念、调整预算配置结构、重构预算配置模式,以提升预算配置的精准性;为提升预算运作能力,应重塑预算运作价值、转换预算运作范式、拓展预算运作手段,以实现社会公共价值。

关键词:预算法 预算治理 预算能力 法的现代化

蒋悟真,华南理工大学法学院、法治经济与法治社会研究中心教授。

预算是国家治理体系和治理能力现代化的核心任务之一。党的十八届三中全会强调“推进国家治理体系和治理能力现代化”,但“无论我们如何定义国家能力,预算能力都是国家能力最基本的支撑。没有预算能力,国家能力就不可能存在”。^[1] 国家治理需要围绕预算能力的提升来展开,“如果预算缺乏规范公共财政的能力,就不可能有强有力的政府”,^[2] 预算作为国家治理能力强弱的外在表征,其本身可凝练为一种能力的概括表达,重点指向完成或实现既定目标或意志的能动力量,可视为检测和衡量一个预算体系作用成效的集中表达。概言之,能力作为一个重要的研究范式,^[3] 对预算能力的理论认知将

[1] 马骏著:《治国与理财:公共财政与国家建设》,生活·读书·新知三联书店2011年版,第63页。

[2] Allen Schick, Does Budgeting Have a Future? *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 2, 2002, p. 48.

[3] 对能力的认知,最早可追溯至亚里士多德,后为阿玛蒂亚·森和纳斯鲍姆所光大。亚氏提出,“国势强弱与其以人数来衡量毋宁以他们的能力为凭……凡显然具有最高能力足以完成其作用的城邦才可算是最伟大的城邦。”参见[古希腊]亚里士多德著:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第352-353页。森认为,“一个人的‘可行能力’指的是此人有可能实现的、各种可能的功能性活动组合。”参见[印]阿玛蒂亚·森著:《以自由看待发展》,任贻、于真译,中国人民大学出版社2002年版,第62-63页。纳斯鲍姆更是提出,“体面的政治秩序必须保证全体公民的十种核心能力。”参见[美]玛莎·C. 纳斯鲍姆著:《寻求有尊严的生活——正义的能力理论》,田雷译,中国人民大学出版社2016年版,第24页。

直接影响国家治理水平的高低,并相应决定着预算治理体系和预算法现代化的推进。诚然,关于法的现代化,可作不同的具体理解,但如何适应和满足现代社会对法律所产生的客观需求,应为法的现代化之核心要义。本文所提炼的“预算能力”之基本范畴和“预算能力”之研究范式,重在适应并满足预算治理的时代需求,提升预算能力将是预算法现代化实现的必由之路。

为促进预算制度的发展并提高预算治理的能力,近年来国家掀起了预算改革大幕,并出台了一系列法律法规与政策文件。2014 年中央政治局审议通过《深化财税体制改革总体方案》,明确了“强化预算约束,规范政府行为,实现有效监督,加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度”的路线图;新修改的《预算法》于 2015 年施行,为进一步深化预算制度的改革提供了法律保障;党的十九大报告更是从战略全局高度强调了要“加快建立现代财政制度……建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”。但当下中国的预算制度环境空前严峻,随着经济新常态下财政收入增速的放缓,国家既要满足结构性减税和普遍性降费的市场需要,又要化解财政支出需求不断扩张的刚性压力,亦要同时面对政府债务规模不断攀升的现实困境,预算能力的升级已刻不容缓。

提升预算能力以应对当前的预算环境需求,需要充分运用法治思维和法治方式,努力以法治凝聚预算改革共识、规范政府行为、破解财政困局,打造“一种一般意义上”^[4]的预算法模式,以深化对中国预算法现代化的理论认知。而唯有深入剖析预算法现代化的价值内涵,理清其发展进路,才能实现预算能力的提升,进而增强预算治理的效能,助推国家治理体系与治理能力现代化的建设。

一 预算法现代化的历史演变及其中中国道路

“预算是一个涉及到权力、权威、文化、协商一致和冲突的过程”,^[5]它将伴随一国政治、经济、社会等要素的变化而不断作出适应、调整与转型,这其实也反映出预算法逐步迈向现代化的发展进程。

(一) 西方预算法现代化的发展历程

19 世纪英国和 20 世纪美国是近代公共预算制度的滥觞之地,制度产生初衷在于控制政府的财政资金并对人民负责,其后随着政治、经济以及社会环境的变迁,整个改革进程中的民主化与理性化程度逐渐加深,形成了三个发展阶段。

第一,注重预算控制。此阶段的预算以年度性与渐进性为原则进行编制,并以分项列支的形式表现出来,故而预算是“稳定可预测的”。以美国为例,一方面,议会控制着征税权,预算部门只有得到议会审议批准才能动用财政资源;另一方面,通过 1921 年的《预算

[4] [德]于尔根·哈贝马斯著:《现代性的哲学话语》,曹卫东等译,凤凰出版传媒集团、译林出版社 2001 年版,第 2 页。

[5] Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*, Transaction Publishers, 1997, p. 13.

和会计法案》赋予总统在“预算编制中的正式角色”，^[6]并加强了对财政支出的控制。国家通过“预算增长”汲取财政收入，并在立法与行政的互动博弈中形成了基本的预算约束能力。然而，此时的国家预算是一个以基数增长为导向的自下而上的微观预算活动，更多适用于持续增长的经济环境，如果经济增速放缓则极易出现财政危机。自20世纪50年代开始，西方国家开始探索一种新的“理性预算模式”，预算的关注重点从投入控制转移到管理效率。

第二，强调理性预算。此阶段的显著特征是用科学理性的预算分析来决定预算资源的配置问题，以排除政治因素的干扰，由此在美国出现了以预算产出为重点的绩效预算、运用战略计划引导预算资金配置的计划项目预算以及取消预算基数对资金配置的影响而基于预算项目的优先性配置预算资源的零基预算等模式。^[7]如为确保将有限的预算资源配置到最迫切或最有效的公共领域，加拿大联邦政府于20世纪90年代中期启动了“项目审查改革”，联邦政府依据预算案是否服务于公共利益、政府参与的必要性与适当性以及支付能力内能否提高支出效率等标准，对除重大法定项目之外的联邦部门的财政支出进行全面的综合审查，并最终通过重新设计方案或整合原方案，甚至将项目转移给地方政府或者使项目民营化来提高财政效率。^[8]同时期，英国政府亦在1998年引入“全面支出审查”制度，采取一个多年期的全面支出审查计划取代渐进性预算制度，以重新优化分配预算资源、消除不必要财政开支来提高公共服务质量。^[9]

第三，强化预算运作。此时期的预算重点虽然继续关注预算总额的控制与预算资源的配置，但在加强预算控制之时还以功能效果为导向赋予预算执行部门更多的自由空间，并通过契约的方式明晰各预算参与主体的权利义务关系。如为提升预算资源运作效率，新西兰《公共财政法案》赋予支出部门非经议会的批准而享有部分重新分配资源的权利。^[10]澳大利亚预算绩效管理赋予部门预算管理自主权，可以灵活地选择实现绩效目标的途径和方法，进而实现政策与管理的有机融合。而瑞典预算部门管理者还享有整体拨款权利、资金结转权利以及人事薪酬制定方面的权利，可以在整体拨款额度内自主决策如何分配财政资金以及以何种方式实现产出目标，并可自行确定工作人员的薪酬。^[11]简言之，西方预算法的现代化实际上经历了从初级的预算控制到中级的资源配置再到高级的预算效率最优化的发展过程，也即一个由规范治理到有效治理的转变过程。

[6] [美]阿尔伯特·C.海迪等著：《公共预算经典（第二卷）——现代预算之路》（第3版），苟艳楠、董静译，上海财经大学出版社2006年版，第162页。

[7] 参见马骏、赵早早著：《公共预算：比较研究》，中央编译出版社2011年版，第308-351页。

[8] 参见[美]保罗·莫罗著：《削减公共债务：财政调控的成功之道与失败之源》，马蔡琛等译，东北财经大学出版社2013年版，第22-23页。

[9] 参见OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing, 2007, p.193.

[10] 参见A Guide to the Public Finance Act, 新西兰财政部网, <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pfaguide>, 最近访问时间[2017-04-20]。

[11] 参见王海涛著：《推进我国预算绩效管理的思考与研究》，经济科学出版社2014年版，第126页。

(二) 预算法现代化的三重能力

受西方预算法的历史演进之启发,学者们提出了预算法现代化的不同见解。如安德鲁斯(Matthew Andrews)依据财政纪律和财政可靠性、提高基于政策的财政拨款质量以及提高技术支出或成本效益三个指标,将预算发展阶段划分为非正式预算制度、以控制为核心的预算制度、以分配效率为核心的预算制度和以运作效率为核心的预算制度,即四个由低向高进化的阶段。^[12] 勒娄普(Lance T. Leloup)依据行政机关与立法部门间的预算权力配置、预算环境与政策的变化等维度将预算法的发展历程划分为以渐进主义为主的旧预算范式时期、预算过渡时期以及正在形成的新预算范式时期三个阶段。^[13] 凯顿(Naomi Caiden)则将预算发展历程概括为前预算阶段、预算阶段以及后预算阶段三个方面,并认为未来预算改革的重点是通过适当的定期干预来获得对相对自主和分散的制度进行控制,同时要加强财务管理能力以及确定公共财务责任和绩效的可接受标准。^[14] 学者马骏基于政府的预算总额控制能力、资源配置能力和运作能力将我国的预算发展历程概括为前预算时代、预算能力的形成以及预算能力的发展三个时代。^[15]

尽管学界对于预算法现代化的认知不尽相同,但不难得知预算法现代化的整个历程,本质上就是要实现传统预算(也即政府预算)向现代预算(也即公共预算)的完全转变,其导向应从“实现国家职能、保障公权力行使”彻底转向“满足公共需求、促进公民权利”。^[16] 也即,预算法现代化必须立足于民本主义,“民惟邦本,本固邦宁”,必须坚持权利本位让人民生活得“更加体面、更有尊严”,而这一切又依赖于公共财政供给能力、预算资源分配能力之充分保障,以实现优质公共产品的最优化给付。综上所述,预算法现代化维度可概括为三个层面:一是对公共财政资源汲取与使用的约束能力。公民权利的实现不仅依赖于私人部门的市场交易,更依赖于国家承担公共物品供给的社会职能的发挥,而国家公共职能的发挥又须遵循客观经济规律并符合经济发展状况,这就需要通过预算对所涉及的财政收支实施有效的约束。二是对公共财政资源的配置能力。预算资源的稀缺性与支出需求的无限性之间的矛盾,决定了公共预算的本质是一个关于预算资源的选择与取舍的过程。^[17] 要实现资源向公民权利领域的优化配置,需要预算在行动者之间、项目之间及受益人之间进行科学权衡与分配,以实现资源的有效配置。三是对公共财政资源的运作能力。现代预算侧重于“结果导向”,关注的是预算部门为实现既定预算目标而对预算资源进行分配的效率,以及预算部门所花费的预算资源与该资源消耗所获得的产

[12] 参见 Matthew Andrews, *What Would an Ideal Public Finance Management System Look Like?* In Anwar Shah, *Budgeting and Budgetary Institutions*, World Bank, 2007, pp. 374 - 381。

[13] 参见兰斯·T. 勒娄普:《新世纪的预算理论》,载[美]阿曼·卡恩、W. 巴特利·希尔德雷思著:《公共部门预算理论》,韦曙林译,格致出版社、上海人民出版社 2010 年版,第 2 页。

[14] 参见 Naomi Caiden, *A New Perspective on Budgetary Reform*, *Australian Journal of Public Administration*, 2010, Vol. 48, No. 1. p. 60。

[15] 参见马骏著:《治国与理财:公共财政与国家建设》,生活·读书·新知三联书店 2011 年版,第 61 页。

[16] 参见朱大旗:《现代预算权体系中的人民主体地位》,《现代法学》2015 年第 3 期,第 12 - 13 页。

[17] 参见[美]爱伦·鲁宾著:《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》(第 4 版),叶娟丽、马骏等译,中国人民大学出版社 2001 年版,第 147 - 148 页。

出之间的比率。这三个维度之间,预算约束能力是预算法现代化的基石,是提升预算配置能力和运作能力的前提;而预算配置能力作为预算法现代化的衡量标准,是实现预算法现代化的重要保障;预算运作能力是预算法现代化的终极价值目标,直接关系到预算法现代化的实现程度。通过体系化解析,预算能力研究的价值在于它使预算法律主体能够“胜任”其应充当的预算法治角色。只有在坚持和改善预算能力的基础上,妥善解决预算法治体系建设中存在的重大问题,才能全面推进中国预算法现代化。概言之,对预算法现代化的三重能力维度的归纳,不仅集中描绘了西方预算制度的演进历程,也全面展现出现代预算制度的发展图景。

(三) 预算法现代化的中国道路

中国预算法现代化的提出绝非横空出世,而是有着特殊的使命担当,是历史与现实的共同要求。中华人民共和国成立之初,经社会主义改造后,中国进入了“自产国家”时期,即财政收入主要来自国有企业的上缴利润,预算仅是资源配置计划的外在反映,此时现代预算缺乏“生根发芽的土壤”。实行改革开放政策并开启市场经济改革后,中国转型至“税收国家”时期,税收成为财政收入主要来源,预算不再仅是“国家管理的工具”,而转变为“治理国家的重器”,预算作为政治、经济和社会体系之间沟通的媒介环,在国家治理中的地位也不断凸显,除了加强全口径预算决算审查监督,还强调对地方政府债务的管理,并要求全面实施绩效管理,预算治理能力在得到不断增强的同时,推进预算法现代化已成为迫切的现实需要。

预算法现代化的改革作为全面深化改革“总棋局”的“突破口”和“主线索”,应打破传统的由单一财政部门主导、仅服务于经济领域等降低预算治理格局的狭隘思维,跃升为由国家权力机关、行政机关以及社会公众等多元鼎力的共治视野,真正发挥预算作为国家治理基础和支柱作用的功能。^[18]

然而,应清醒地认识到,相较于西方预算法现代化的发展程度,当下中国预算法现代化水平以及公共预算发展实践均处于一个初步阶段。西方预算法现代化是在已基本实现“规范治理”的原始根基上,形成了一个以代议制为基础的“自治性”预算法治体系,再推进“有效治理”的进一步改革,不断回应和充分满足社会公众的公共诉求。但遗憾的是,当下中国并未形成坚实的“规范治理”基础——无论是预算的规范性还是制衡性都有待继续提升,这就决定了中国预算法现代化不能机械地沿袭西方经验,而应立足于转型期已有的预算法治资源,寻找真正契合中国国情的预算法现代化道路。

尽管有学者认为,推进预算法现代化,应先行夯实“规范治理”,再行开展“有效治理”,否则将造成一定的风险。^[19]但改革开放四十年以来,中国始终秉承“一种传统与革

[18] 参见高培勇:《财税体制改革 40 年的经验与启示》,《人民日报》2018 年 8 月 30 日第 7 版。

[19] 参见 Naomi Caiden, Patterns of budgeting, *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 6, 1978, pp. 539 - 544; [美] 艾伦·希克著:《当代公共支出管理方法》,王卫星译,经济管理出版社 2000 年版,第 113 页;马骏:《中国公共预算改革的目标选择:近期目标与远期目标》,《中央财经大学学报》2005 年第 10 期,第 1 - 15 页。

新并存、不断形成又不断突破路径依赖的”^[20]改革进路,且现已基本搭建现代预算制度的主体框架,建立了以控制为中心的现代预算制度。作为一场系统性的预算法现代化变革,本就是机遇与挑战并存,要实现“弯道超车”,就须在理性与经验所能预见的范围内,走出一条“规范治理与有效治理”同步推进、同步发展的中国道路。^[21]为加快建立“内容完整、编制科学、执行规范、监督有力、讲求绩效和公开透明”^[22]的现代预算制度,务必需要构建一个涵盖约束能力、配置能力和运作能力的三足鼎立之发展格局。

二 预算约束能力的强化

预算约束能力的强化是预算法现代化的基础保障。当下中国的预算改革也极为重视合规性控制方面,无论是政府内部控权还是人大、审计、公众等外部控权都取得了很大的进步。但站在预算法现代化的视角考察之,为进一步提升预算约束能力,实现预算主体之间权力(利)的有机制约与动态平衡,还需深入分析具体存在的问题,并提出解决对策。

(一) 预算权责分配的失范

首先,党的预算法律地位模糊。2018年3月《中华人民共和国宪法修正案》明确了“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,但在当前的预算活动中,党的预算法律地位并不明晰,具体体现在:第一,党的预算领导权与人大预算决定权的关系尚未理顺。目前我国的预算实践中存在着两种模式:一种是政府部门编制年度预算草案,经政府常务会议审议,报经党委集体讨论决定,最终经人大表决通过。^[23]另一种是由政府部门编制年度预算草案,提交政府常务会议审议,然后经由人大初步审查,再由常委会讨论决定,最后由人大表决通过。由于预算已由党委审议通过,因而人大的预算决定权仅是对党委决议的确认。在此意义上,人大更像是“地方党委领导下的工作机关”,而非“地方民意的代表机关和国家意志的执行保证机关”。^[24]第二,党委参与预算活动较晚,不利于发挥其领导核心作用。根据我国当前的预算实践,党的领导在预算活动中的参与主要体现在讨论决定政府常务会议提交的预算草案,其执政方针与意图在预算资金分配过程中很难得到有效的贯彻落实。

其次,人大预算监督疲软。第一,在预算编制期间约束不力。我国《预算法》第35条规定,各级政府依据“量入为出、收支平衡”的原则编制预算,并经本级人民代表大会审查和批准后层层汇总形成国家总预算。这种自下而上的预算编制,削弱了人大对财政总额

[20] 马蔡琛、苗珊:《中国政府预算改革四十年回顾与前瞻——从“国家预算”到“预算国家”的探索》,《经济纵横》2018年第6期,第48页。

[21] 参见陈治:《国家治理转型中的预算制度变革——兼评新修订的〈中华人民共和国预算法〉》,《法制与社会发展》2015年第2期,第89-104页;黎江虹:《规范性和有效性:政府预算中的二重奏》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2015年第3期,第14-16页;胡明:《预算治理现代化转型的困境及其破解之道》,《法商研究》2016年第6期,第42-50页。

[22] 肖捷:《加快建立现代财政制度》,《人民日报》2017年12月20日第7版。

[23] 详见《中共南京市委关于加强“三重一大”事项决策和监管的意见》。

[24] 参见何俊志:《中国地方人大的三重属性与变迁模式》,《政治学研究》2016年第5期,第62-64页。

的控制,无法对预算编制形成有效的约束。^[25] 第二,预算审议流于形式。受制于人民代表大会会期、议题以及人大代表专业能力的限制,人大代表无法在会议期间对政府预算草案作出实质性审查,再加上人大预算修正权与否决权构建尚不完善,浙江温岭、上海闵行等地的预算修正案改革仍属于地方政府行为,尚未上升为国家行动,人大对预算的实质性审议力不从心。第三,对预算调整约束有限。人大在预算执行期间的约束主要体现在对预算调整方案的审批。虽然根据《预算法》第 20 条的规定,预算调整方案须经人大审查和批准。但受预算调整性质以及预算调整对象的制约,政府预算调整呈现出一种随意性特征,^[26] 人大尚无法实现对预算执行的有效控制。第四,预算问责无力。虽然《预算法》第 85 条规定了人大的询问或质询权,但实践中仍缺乏一套积极主动且相互信任的对话机制,导致人大对预算部门的询问或质询缺乏强制性。

再次,社会公众预算参与不足。我国《预算法》对公共财政资源的分配侧重于国家权力机关与行政机关之间的制衡,却忽视了作为预算终极目的的社会公众的预算权利。虽然从中央到地方政府都出台了一系列促进社会公众参与预算的政策文件,地方政府也在预算实践中探索出不同模式的预算参与进路,但囿于法律制度供给不足、可操作性程序失范、权利救济缺失等,社会公众的预算权利实际上被“虚置”或“搁浅”。一方面,虽然《预算法》第 14 条规定经人大或常委会批准的预算文件应向社会公开,但根据财政部公布的“2016 年度地方预决算公开度排行榜”显示,预算公开地区差异性较大,部分地方甚至未公开预算信息,公开质量仍有待提升。^[27] 另一方面,尽管我国《预算法》第 45 条、第 91 条分别就公民的预算参与权与“检举控告”权进行了规定,但对于参与人选的确定、参与形式、参与效力以及检举控告的程序等核心问题都缺乏明确的规定,由此导致社会公众的预算参与呈现出一种“碎片化”特征,利益表达分散、无序。

最后,司法机关追责乏力。司法监督是保障预算活动合法运行的最后一道防线。但受制度约束,我国司法机关极少介入预算活动,其原因即在于:第一,预算法律责任不完善。无论是《预算法》还是《财政违法行为处罚处分条例》,均以行政责任为主,且预算违法行为类型和法律责任主体较为单一,不足以对预算违法行为形成有效的威慑。第二,纳税人诉讼制度缺失。纳税人诉讼是一种针对间接侵犯纳税人个人利益以及侵犯纳税人整体利益的客观诉讼,但在之前的公民以纳税人身份提起的预算公益诉讼的司法实践中,法

[25] 在西方国家,为达到财政总额控制的目标,将预算编制分为两个阶段,首先是更新多年度预算框架并通过召开内阁预算会议,对财政资源分配进行宏观层面的分析,并决定各地区各自的财政支出总额,达成的决议被纳入提交议会的“春季财政政策法案”。然后各地区根据法案分配各自支出地区的资金总额起草预算草案并提交财政部审核,以避免财政目标在预算编制时被支出压力覆盖的风险。参见 Jón R. Blöndal, *Budgeting in Sweden*, *OECD Journal on Budgeting*, 2001, Vol. 1, No. 1, pp. 27 - 57。

[26] 如宁夏回族自治区 2016 年财政支出决算的报表显示,预算调剂频繁,涉及到 80% 的类级预算项目都进行过调整。参见《科目调剂频繁,建议提升预算约束力》,宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会网站, http://www.nxrd.gov.cn/rdzt/zzqrdcwhhy/sse/sqcmtd/201707/t20170726_4314201.html, 最近访问时间[2018-06-12]。

[27] 参见《财政部发布 2016 年度地方预决算公开度排行榜》,财政部网站: http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/29/content_5251599.htm, 最近访问时间[2018-05-25]。

院却曾以不属于“受案范围”为由裁定不予受理,^[28]导致公民难以通过诉讼形式维护公共预算利益。第三,行政公益诉讼受案范围较窄。行政公益诉讼兼具财政监督和权利救济双重属性。当前,我国已开始试点行政公益诉讼制度改革,并已取得明显的成效。^[29]但受案范围仅限于“生态环境和资源保护”“国有资产保护”“国有土地使用权出让”“食品药品安全”领域,诉讼类型仅限于“要求财政部门履行财政监管职责,收回国家财政资金”,尚无法发挥财政公益诉讼应有的威慑力。

(二) 预算权责分配的理顺

预算权的合理配置在于创造稳定的预算秩序并实现国家预算职能的优化,即应以公共产品与服务的有效供给为基础,注重权力行使的正确性与理性化,而不是拘泥于预算权力的“分”与“合”。当下我国预算约束能力的提升,亟需打破传统的以行政机关为主导的预算控制模式,引入多元主体参与预算活动,形成党委、人大、政府、司法机关和社会公众相互协调的预算权体系。

首先,理顺党的预算领导权与人大预算决定权的关系。中国预算法的现代化进程离不开党的领导和推动,只有坚持党的领导才能确保预算法现代化改革方向正确、举措科学、效果良好。强化党的预算领导权,一方面要加强对预算方针政策的领导,即在明晰预算法现代化的目标、任务与方向的基础上,为预算法的现代化提供“顶层设计”。在预算编制前党委应负责制定国家的宏观经济政策与工作重点,政府部门需根据党委的指导方针编制具体的政府预算。而人大预算决定权的行使则主要侧重于审查预算草案是否充分反映了党委的政策意图,同时对人大代表和社会各界的意见进行审议,最终实现党的意志通过国家权力机关上升为国家的意志。另一方面各级党组织应积极作为,贯彻落实预算法现代化的路线、方针与政策,既应强化党委在预算审查监督和重大事项的组织调查职权,又要支持人大增强预算监督刚性和监督实效,在强调党的预算领导权的同时,充分发挥人大在预算审议、执行以及监督中的主导作用。^[30]

其次,加强人大预算决定权对政府预算执行权的制约。强化人大的预算监督内含着全面掌握预算信息、协调沟通预算部门以及制裁预算违法行为三个维度。^[31]具体来说,第一,要加强人大对预算活动的全过程参与,尽可能实现预算信息对称。一方面人大应提前介入预算编制活动,强化对预算的初步审查力度;^[32]另一方面应实现预算编制精细化,

[28] 参见洪克非、徐亮:《财政局凭什么超预算购买豪华车?一名普通纳税人的公益诉讼》,《中国青年报》2006年4月5日, http://zqb.cyol.com/content/2006-04/05/content_1351526.htm,最近访问时间[2018-08-25]。

[29] 参见《福建省南平市延平区人民法院行政判决书》(2016)闽0702行初100号;《安徽省六安市金安区人民法院行政判决书》(2017)皖1502行初字第48号;《湖北省石首市人民法院行政判决书》(2017)鄂1081行初2号等。

[30] 如2014年11月南京市委印发的《中共南京市委关于增强人大监督刚性和监督实效的意见》,2018年3月中共中央办公厅印发的《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》等。

[31] 参见林慕华、马骏:《中国地方人民代表大会预算监督研究》,《中国社会科学》2012年第6期,第74-75页。

[32] 如全国人大常委会审议通过的《关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制的意见》就建立预算编制工作通报制度、听取有关方面专家意见建议制度、完善预算草案和预算报告通报工作制度、参加预算初审制度和建立网络服务平台等内容做了明确的规定。而法国通过预算战略辩论大会加强立法机关与行政机关之间充分的信息沟通,共同确立国家的战略目标和预算任务,以提高预算审批和执行的效率。参见黄严:《法国中期预算规划改革:“政策导向型”预算模式》,《公共行政评论》2016年第6期,第91页。

真正体现“内容完整、编制科学、公开透明”的现代预算制度的基本要求。第二,完善预算信息反馈机制。预算部门应及时反馈人大的预算初步审查结果以及人大代表的质询与询问,人大也要嵌入非正式的事前沟通、交流机制,通过主动与被动、正式与非正式的制度安排实现人大与预算部门之间的对话与交流。^[33] 第三,增强人大预算监督的强制力。除了“质询或询问”等柔性手段外,还应增加否决预算草案、预算调整方案、决算草案等刚性手段。

再次,合理界定行政机关与社会公众之间的预算权。发挥社会公众的外部控权,体现出预算权力制衡的多元性,有利于实现预算民主与治理效能之间的平衡。第一,预算编制阶段社会公众的广泛参与权。财政部门下达预算编制草案之后,预算部门应摒弃传统的国家本位模式,通过多种形式听取社会意见和回应社会需求,真正体现社会公众的预算主体地位。^[34] 第二,预算决策阶段应适度吸纳社会公众的建议。虽然公共预算具有技术性、专业性、复杂性,但并不能因此排斥社会公众对预算决策的参与。根据预算层级的不同,基层政府的预算审议应适当扩大社会公众的预算参与范围,而高层级的预算决策参与则应体现预算参与主体的代表性、专业性等,既为维护预算决策的专属性也为妥善吸纳社会公众的合理意见,最终达成预算决策的共识。第三,预算调整的修正与改善。预算调整应基于经济发展变迁和社会公众的要求作出合理修正,以纠正公共服务供给的失灵,并改善公共服务的供给质量。

最后,强化司法机关对预算部门的监督。增强国家司法机关的预算权力,既有利于保持司法的谦抑性,又可以填补人大与行政机关的问责“真空”。第一,完善预算违法行为法律责任的构成。一方面要扩展预算违法行为的类型,转变现有的“行为列举”方式为“行为列举+行为兜底”模式;另一方面责任主体由预算部门扩展到具体的个人甚至是部门行政长官,以强化问责效力。^[35] 第二,扩大行政公益诉讼的受案范围。预算活动对象的特殊性决定了不受限制的纳税人诉讼极易导致纳税人的滥诉行为,由检查机关提起行政公益诉讼既能发挥预算部门的专业性,亦有利于实现司法的能动性与其谦抑性的平衡。为此,一方面要扩展行政公益诉讼的受案范围,使其受案范围涵盖预算编制、审批、执行、监督的全过程,并完善起诉标准、受理程序等制度建设。另一方面,则需优化行政公益诉讼的类型,由当前的“形成之诉”发展到要求预算部门提供公共产品与服务的“给付之诉”和确认预算行为合法或违法的“确认之诉”。^[36]

[33] 为强化人大对预算执行和其他财政收支的监督,湖南省人大常委会就对预算执行审计中发现问题的整改情况实施了满意度测评,“倒逼”预算部门及时进行整改。参见兰志荣、伍奉荣:《首次开展满意度测评,湖南省预算执行审计整改成效显著》,中华人民共和国审计署网站,<http://www.audit.gov.cn/n4/n19/c91308/content.html>,最近访问时间[2018-05-30]。

[34] 如在四川省广安市,为提高财政支出的精准性,当地政府推行一项“菜单式”民生政策,设立“民生菜单”,先由群众“点单”,然后基于项目的普遍性、紧迫性等排序落实。详见:《四川广安:自主选择“菜单式”民生让百姓受益》,国务院网,http://www.gov.cn/jrzq/2012-11/12/content_2263062.htm,最近访问时间[2018-06-12]。

[35] 当前,我国已有部分地区探索对预算部门行政长官开展绩效问责,如上海市《浦东新区财政绩效预算管理行政首长问责办法(试行)》、《河北省预算绩效管理问责办法(试行)》等。而对预算部门行政长官问责也是其他国家预算问责的通行做法,如澳大利亚《财政管理与责任法案》就专章规定了“主管长官的特别责任”。

[36] 参见蒋悟真:《中国预算法实施的现实路径》,《中国社会科学》2014年第9期,第143-145页。

三 预算配置能力的优化

强化预算约束能力以对人民负责只是预算法现代化的初级导向,其终极导向在于充分满足社会公众需求以承担财政受托责任,这极大地考验着政府对公共诉求进行筛选排序的能力,也即预算配置能力。当下中国的现代预算改革,因公共诉求空间与结构皆差异甚大,预算资源配置在配置理念、结构与模式方面存在较大改进空间,这是中国预算法现代化推进必须认真对待的问题。

(一) 预算配置体系的失衡

一是理念落后。预算在一定意义上是社会秩序的反映,国家预算的配置过程涉及多元权利主体,且面临主体间动机与目标相冲突。受制于传统计划经济体制的影响,政府部门在预算资源配置过程中一方独大,社会公众长期处于被冷落的地位,导致财政支出针对性不强,体现出浓厚的功利主义倾向。第一,预算配置过于强调同一性而忽视差异性。由于社会公众在时空、能力、权益以及社会需求方面存在差异性,预算资源的分配必须体现出差异性,更加注重实质公平。当前,我国政府部门对于预算资源的配置仅考量了社会公众的同一性,财政资源配置的最终结果反而是维持了初始的不平等。第二,防风险性较弱。地方各级政府面临的财政风险包括养老金入不敷出、巨额债务的刚性利息支出以及财政赤字等。全国人大常委会预算工作委员会的调研发现,部分地方政府无法偿还债务利息,有的地方已经连续几年出现逾期债务,甚至通过举债来发放养老金。^[37] 第三,配置效率有待提升。一方面,由于财政资源配置不合理,大量财政存量资金无法发挥应有的效用,造成预算资源的极大浪费。另一方面,绩效问责的缺失使得当前的绩效评价结果仅仅是“行政问责的重要依据”。虽然北京、四川、河北等地已出台专门的预算绩效问责管理办法,但问责事由还仅限于未按规定编制、执行预算绩效内容、绩效评价结果达不到预定标准以及预算绩效管理过程中弄虚作假等,带有浓厚的合规性色彩。

二是结构僵化。财政配置结构取决于国家所处的经济发展阶段,并随预算部门的战略目标与政策调整适时变化。随着我国社会经济的发展与社会环境的变迁,财政资金分配结构并未随之调整,导致可支配财力增量不足与资金存量积压并存。第一,纵向维度的固化。在支出规模上,当前我国的预算编制主要是在上一年度的支出规模上适当增加,因而固化的支出安排事项较多,财政支出规模不断膨胀。尽管为优化财政支出结构,一些地方政府如青海省印发了《关于优化全省财政支出结构的实施意见》,就“全面推行零基预算改革”,加快构建“能出能进”的财政资金分配机制展开了探索,但此仅为试点性改革,仍无法解决支出规模固化的问题。在分配渠道上,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项”,但由于教育法等相关法律尚未全部修改,故在执行上仍存在困境。在支出方向上,根据

[37] 参见全国人大常委会预算工作委员会调研组:《关于规范地方政府债务管理工作情况的调研报告》,《中国人大》2016年第5期,第21页。

《2017年地方财政经济运行调研总报告》显示,我国省级政府的财政自给率差异较大,全国平均财政自给率仅占50%左右。^[38] 地方政府越来越依赖中央的转移支付,但中央转移支付资金的使用却有着严格的限制。在支出方式上,预算活动的不确定性决定了预算调整是必需且必要的,越来越多的国家已取消对同一个“项目”内预算资金调剂的限制。然而我国《预算法》对此仍未作出调整,使得同一项目内预算资金的配置缺乏应有的灵活性。第二,横向维度上的固化。财政支出向民生领域倾斜是党和国家的既定方针政策。据财政部公布的数据,2017年民生投入占支出比普遍超过了三分之二。但社会公众尤其是最底层公众的满足感并没有得到有效的提升,究其原因,主要在于预算部门对民生支出的机械化、数字化认识——只考虑到民生性财政支出的数额而忽视了支出的层级性。民生性财政支出应该是一个组合式支出,包括普惠性支出和特惠性支出,二者的配置原则、配置对象以及配置效果均不相同。过度强调民生性财政支出极易导致本就稀缺的公共资源支出固化,影响配置效率。

三是模式短视。当前,我国对预算资源的配置以预算部门事先确定的“预算项目”为载体,由于缺乏长期性的制度设计,导致我国财政支出的“碎片化”特征十分明显。第一,顶层设计缺失。虽然《预算法》第20条新增“跨年度预算平衡机制”,国务院还出台了《关于实行中期财政规划管理的意见》对我国中期财政规划的基本原则、主要内容等作了详细的规定,但其调整范围还仅仅停留于财政收入预测和支出预测的初级层面,约束力不足,无法解决财政支出政策“碎片化”、不可持续等问题。第二,具体制度不足。虽然《预算法》第41条规定一般公共预算可以设置“预算稳定调节基金”,弥补以后年度预算资金的不足。财政部还印发了《预算稳定调节基金管理暂行办法》以规范预算稳定调节基金的设置、补充以及使用等,但我国当前的预算稳定调节基金主要来源于一般公共预算的超收收入和结余资金以及政府性基金预算的结转结余资金,缺乏稳定性与可预期性。同时也仅限于“年度间”的预算衔接和稳定,缺乏长期性的规范。

(二) 预算配置体系的修缮

预算是一种资源分配机制,资源分配方式直接决定预算资源能否实现效用的最大化,以及公民的社会公共需求能否得到最优化满足。以上问题的解决,要求预算资源配置能力的优化既应体现社会公众参与预算资源配置的可能性,也应体现对社会公众公共诉求的回应性。

一是配置理念的升级。预算应更多地回应社会的需要,以便满足公共需求并实现公民的基本权利。当下,预算的资源配置理念应由“供给导向”向“需求导向”、由“粗放供给”向“精准供给”转变,同时关注配置的差异性、可持续性、高效性。第一,差异性配置。生命存在与发展的多元性决定了其生存需求的不同,进而决定了预算资源配置的差异性,真正的分配正义必须考虑到分配对象的差异性与同一性两个维度。^[39] 2018年1月国务

[38] 参见中国财政科学研究院“2017年地方财政经济运行”调研组:《高度警惕风险变形,提升驾驭风险能力——“2017年地方财政经济运行”调研总报告》,《财政研究》2018年第3期,第5页。

[39] 参见易小明:《分配正义的两个基本原则》,《中国社会科学》2015年第3期,第4-21页。

院印发的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》就指出,要依据基本公共服务的不同属性并兼顾地方政府财力状况,采取差异化负担方式,按比例划分支出责任。以“基本公共卫生服务”为例,对于内蒙、广西等 12 个省区市,中央政府承担 80% 的支出责任,而对于北京、上海两地,中央政府只承担 10%,其余部分由地方政府负担。第二,可持续性配置。实现财政资源配置的可持续性是国家预算制度的核心原则之一,具体是指预算资源的配置应在长期内以适当的水平提供公共产品与服务。当前,我国已在实现财政配置的可持续性方面进行了改革。例如为实现财政负担的可控、安全与可持续性,国务院一方面划拨部分国有资本充实社保基金,以实现代际公平,另一方面又建立了养老保险基金中央调剂制度,提高统筹层次,以平衡省际之间养老保险基金负担压力。第三,高效率配置。在此方面,域外的一些经验值得我们借鉴,例如德国《联邦预算法》将预算活动是否符合经济性和节约性原则以及是否能用更少的人力或物力或其他方式来更有效地完成工作任务作为预算审计的主要内容;新西兰《公共审计法案》则专门规定了效益审计,重点审查公共机构工作的效益性与效率性。^[40]

二是配置结构的调整。预算资金的分配是政府以实现效用最大化为宗旨的一种“投资组合”。^[41] 社会公众需求的多元性与层次性决定了国家预算资源的配置要“突出重点、有保有压”。第一,严格限制一般性支出。一方面,要强化行政性支出的定额管理和财政总额控制,另一方面则要构建预算资金调剂“防火墙”制度,禁止将民生性财政支出调剂为基本项目建设经费。第二,民生性支出优先配置。现代预算制度以公共福祉为导向,民生性支出不再是国家对人民的施舍与恩赐,而是衡量财政支出正当性的基石。^[42] 民生性财政支出优先包含两个方面的内容:在横向配置上,民生性支出优先于运转支出、建设支出等。当前,我国广东、辽宁等地已相继出台政策,财政支出要按照民生支出、运转支出、协调发展支出的顺序安排使用,且在上述支出有缺口的地区不得安排其他支出。^[43] 但目前民生性财政支出优先尚未内化为预算部门资源配置的普遍性规则,对此仍需进一步予以落实。在纵向配置上,基本民生支出优先于其他民生支出。民生需求的层次性决定了要优先保障社会救助、基本医疗、义务教育、扶贫就业、对农民补贴等基本民生支出。第三,民生性财政支出削减豁免。国务院明确表态对于地方政府负有偿还责任的债务,“中央实行不救助原则”。在地方政府启动财政重整计划后要优先保障必要的民生支出。

三是配置模式的重构。为保障财政可持续性,应采取“积谷防饥”策略,在经济发展较好或财政持续盈余之年,从财政支出中留取部分资金作为储蓄,以应对未来可能存在的财政风险,且该制度需通过立法强化其约束力,并规范储备资金的设置、补充以及使用等。

[40] 参见审计署法制司等:《世界主要国家审计法规汇编》,中国时代经济出版社 2004 年版,第 119、461 页。

[41] 参见[美]玛莎·C. 纳斯鲍姆著:《寻求有尊严的生活——正义的能力理论》,田雷译,中国人民大学出版社 2016 年版,第 15 页。

[42] 参见胡明:《财政权利的逻辑体系及其现实化构建》,《中国法学》2018 年第 1 期,第 60 页。

[43] 详见《广东省财政一般性转移支付资金管理办法》第 16 条、《辽宁省本级预算管理规定》、辽宁省辽阳市《关于从严加强预算管理严格控制支出的通知》等规定。

如瑞典政府基于年度财政支出的比例建立了比例性的预算边际储备金制度,以避免意外事件所可能导致的财政超支,也为临时新增预算支出留出余地,提升预算执行的弹性。^[44]另外,一些资源生产国家,同样设立了具有储备性或稳定性的自然资源基金,来应对未来因资源收入减少甚至耗竭所引发的财政危机,如智利的“经济与社会稳定基金”与“养老储备基金”、俄罗斯的“储备基金”等。^[45]正如有学者所言,我国可尝试根据每届政府任期内的国内生产总值的比例合理设置储蓄率并将其制度化、规范化,以有效应对未来可能面临的财政可持续性挑战。^[46]

四 预算运作能力的提升

优化配置预算资源是社会公共需求得到最优化满足的前提,但一切又取决于预算部门能否“以更低的税收成本维持或改善公共服务”,^[47]即提升预算运作能力、改善预算绩效管理。当下中国已基本构建了预算绩效管理的指标体系,实现了目标管理、追踪监控、绩效评价以及结果应用的有机统一,也为深化预算绩效管理奠定了根基。但受传统预算理念以及部门预算能力的限制,预算运作能力仍有待继续提升。

(一) 预算运作系统的混沌

首先,运作价值扭曲。当前我国预算绩效评价尚处于“强化支出责任、提高财政资金使用绩效”的初级阶段,具有明显的局限性:第一,绩效评价层次较低。无论是《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》还是地方出台的系列预算绩效管理的规定,其评价内容均集中于财务评价方面,目的是为政府部门的预算决策提供辅助,尚未上升到真正的财政支出使用效益的评价层次。第二,绩效评价忽视了作为财政支出最终受益者的社会公众。虽然我国的财政绩效评价已将“服务对象满意度”作为指标之一,但其所占比重过低。以《财政部办公厅关于开展中央部门项目支出绩效自评工作的通知》为例,服务对象满意度仅占绩效评价指标10%的比重。第三,绩效评价结果的应用性不强。虽然《预算法》规定要对预算支出情况开展绩效评价,但绩效评价结果仅仅是预算编制的参考事项,绩效评价结果与整个预算过程尚未充分对接。

其次,运作范式偏颇。绩效预算是“权责对等、放权和问责相结合”的新型预算模式。学界认为这是一种以总额控制为基础,分权管理为手段,结果导向为目标的预算管理新模式。^[48]该主张具有一定的合理性,但却未充分考量中国国情:第一,评价基础不同。西方

[44] 黄严、张培培:《临“危”不惧:瑞典如何保持长期良好的财政可持续性》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2016年第3期,第43页。

[45] 参见特里萨·达班·桑切斯、让·吕克·海里斯、米歇尔·拉扎尔:《自然资源富饶国家的公共财政管理》,载[美]马尔科·坎贾诺、特里萨·克里斯汀·米歇尔·拉扎尔主编:《公共财政管理及其新兴架构》,马蔡琛、张慧芳、赵铁宗等译,东北财经大学出版社2017年版,第461-462页。

[46] 参见马骏:《从财政危机走向财政可持续:智利是如何做到的?》,《公共行政评论》2014年第1期,第47-49页。

[47] [美]珍妮特·M.凯利、威廉姆·C.瑞文巴克著:《地方政府绩效预算》,荀燕楠译,上海财经大学出版社2007年版,第4页。

[48] 参见马骏:《新绩效预算》,《中央财经大学学报》2004年第8期,第1-6页;孟庆瑜:《绩效预算法律问题研究》,《现代法学》2013年第1期,第85-98页。

国家预算绩效管理立足于成熟的市场经济体制与完善的预算控制机制,但这两方面,我国均处于有待继续完善的阶段。第二,评价手段不同。西方国家预算绩效管理主要依靠“绩效合同”实现对预算部门的控制,而我国则侧重于政府系统内部各部门合理履行基本职能。第三,评价目的不同。西方国家绩效预算改革主要是为提升公众对政府的信任。如 1993 年美国《政府绩效和成果法案》明确提出预算改革的主要目的是强化财政部门的公共支出责任,为政府部门改善公共服务和提升顾客满意度提供辅助决策,以提高联邦项目的有效性和公共责任感。而我国预算绩效管理评价则侧重与对预算活动进行“体检性绩效评估”,^[49]助推预算部门职能的转变与公共产品与服务质量的提升。

最后,运作手段单一。我国尚未形成多元化公共服务供给体制,《预算法》第 14 条虽然规定了应将政府采购情况及时向社会公开,财政部发布的《关于政府购买服务有关预算管理问题的通知》(财预[2014]13 号)也对政府购买公共服务的预算管理体制作出了原则性规定,但可操作性整体较弱,导致预算资源配置中政府出现“越位”与“缺位”。如何明确政府与市场界限,实现国家财政资源的“合理退出”与“主动补位”,是提升政府预算运作能力需要解决的关键问题。

(二) 预算运作系统的升级

实现公共产品与服务的最优化给付是国家和社会的共同责任,这是一种公共责任而非单一的国家责任或行政责任。但因传统预算模式的功能局限性,公共责任的承担过度依赖国家主体,但随着社会公众需求的多元化与高层次,国家承担过多公共责任必将导致政府支出规模不断膨胀,影响财政的可持续性。故此,预算运作能力的提升应坚持有效治理的价值取向,将重心从程序合法转向实质有效。

首先,运作价值的重塑。运作价值所指向的预算绩效是一个结果导向概念,其产出的最大化并不等于绩效的最优化,只有符合公众诉求的产出供给才符合预算绩效的价值取向。第一,提升预算治理效能是预算运作的初级价值。当前我国尚未构建起强有力的预算控制制度,以地方人大、司法机关以及社会公众为主的横向问责机制尚不健全,以人事权为核心的纵向问责机制受制于上级机关的有限理性无法及时发挥作用。在此背景下,充分发挥预算部门自身的主观能动性,提升预算治理水平,是实现我国预算法现代化的先决条件。第二,实现社会公共价值是预算运作的终极目标。对于预算绩效管理,其目标是为提升预算治理效能,充分提升社会公众满意度,即预算绩效评价应更加注重其目的性价值,为社会公众提供更低成本的公共服务而非简单的绩效评价。此方面,广东东莞的经验值得推广,东莞市财政局委托第三方对财政支出项目进行评估,并叫停社会公众满意度低的项目,以寻求社会公共利益最大化。^[50]

其次,运作范式的转换。运作范式是预算治理理念、规则、手段的集合体,具有内在的逻辑性与外在的统一性。一个合理的运作模式应与当时的政治经济等社会环境相匹配,并能够不断调整其运作状态以适应不断变化的预算环境。故此,预算运作模式既不能照

[49] 尚虎平:《政府绩效评估中“结果导向”的操作性偏误与矫治》,《政治学研究》2015 年第 3 期,第 91 - 100 页。

[50] 参见卫学军、严铎:《财政项目第三方评估公众满意度也影响绩效》,《南方都市报》2016 年 1 月 5 日第 DA02 版。

搬西方的分权模式也不能固守当前的集权模式,而应以社会公众需求的满足作为基点,构造适合中国国情的预算运作模式。第一,预算控权与授权相结合。预算权力的配置应当以预算治理效能和治理能力的合理提升为依据,配置给最能发挥功能优势的部门。受传统预算体制的影响,行政部门在预算运作过程中发挥着主导作用,也在一定程度上实现了预算能力的有效提升,因此我国预算运作模式的选择离不开行政机关的主导作用。第二,结果控制与过程控制并重。预算绩效评价是个系统性工程,结果只是其“显在的绩效”。预算绩效评价不能忽视绩效的投入与生产过程,而应将绩效评估过程镶嵌于我国具体的预算管理情境。第三,预算运作模式的选择必须以实现社会公众利益为基本价值追求。运作模式只是手段而非目的,故而,绩效评价只是现代预算制度的逻辑起点,其最终归宿是社会公众需求的满足。

最后,运作手段的拓展。随着我国政府职能的转变与公共服务的市场化改革,社会资本主体参与公共产品与公共服务的供给已成社会发展的必然趋势,它可以有效弥补财政资金的不足和满足多元化与高层次的社会公共需求,社会主体在追求经济利益之时也实现了社会公共利益。这一转变要求:第一,公共产品与服务的提供主体应由政府垄断转向公私合作。即社会公共产品与服务不再由政府所垄断供给,而是邀请社会资本主体分担政府部门在提供公共产品与服务方面的责任。政府与社会主体之间由传统的提供接受关系转变为一种新型的合作伙伴关系,但国家对公共产品和公共服务的供给负有担保责任。第二,公共产品与服务的提供方式由垄断到竞争。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新政府配置资源方式的指导意见》提出要创新资源配置方式,减少政府对资源的直接配置,针对不同类型的预算资源采用包括引入市场竞争机制等多种不同的资源配置方式。基于此,可将竞争性财政资金分配制度的范围由专项财政资金覆盖到所有符合条件的财政资金,试点主体由部分省市向全国推广,并完善评审专家等相关配套制度,最终实现全体人民公平分享公共资源收益。

五 结 语

预算法现代化深深地嵌入在政治与社会的双重面向之中,加快推进中国预算法的现代化,不仅关系到财政预算体制改革的深化,也影响着国家治理模式的转型与重构。当下中国,预算作为国家治理基础的重要性被高度强调的同时,预算治理能力和治理水平不足的情况却普遍存在,尽管预算立法正在不断发展与完善,但在整体上,预算制度在表面供给上的富足和现实执行中的低效形成了巨大反差。因此,要推进中国预算法的现代化,就必须研究预算法现代化的能力维度,提升预算治理能力,夯实预算能力体系。通过对西方预算法现代化发展历程的考究可知,一个完整成熟的预算能力体系,必须形成以约束能力、配置能力和运作能力为基础的预算能力框架,这也是中国预算法现代化必须遵循的发展路径。

当然,作为一个后发国家,要全面推进中国预算法的现代化,除了需要对预算能力框架进行战略性或宏观性的顶层设计外,还需要充分考量当下中国的预算改革经验与传统,

在微观上与战术上制定可实施的促进具体能力提升的落地方案。本文围绕党的十八届三中全会以来所强调的一系列预算改革政策,结合现有预算法律文本并联系预算法治改革实践,重新从法学研究的能力范式视角审视了预算法现代化问题的本质,并以此建构了符合国情的现代预算能力体系。深入厘定三位一体的预算能力关系,将有助于现代预算制度构建的层次化和精细化,亦为以民为本理念下预算法现代化的推进与发展指明了方向。预算法现代化只有经过预算能力理论的不断检验,才能与时俱进,成为真正为人民服务的现代预算法律体系。同时,在法学领域内就能力视角展开法的现代化研究,也为法学研究提供一种方法论意义上的新型研究范式,如同权力(利)、义务、责任等一般概念,“能力”作为一个基础性、统领性的重要概念,将可能成为法学研究领域大有作为的研究主题以及部门法学研究的共同范式。

[本文为国家社会科学基金一般项目“财政权利的逻辑体系及其本土化构造研究”(16BFX039)和“部门法理学视阈中经济法基础理论研究”(18BFX142)的研究成果。]

[**Abstract**] Budget is the core of national governance. To promote the modernization of national governance, China must improve the capability for budget governance, which is the only route to the modernization of budget law. The historical experience of western budget law shows that the modernization of budget law has experienced three stages of development: the stage of focusing on budget restraining ability, the stage of emphasizing budget allocation ability and the stage of strengthening budget operation ability. The three dimensions generated by this process are also the fundamental paths to the modernization of China's budget law. Firstly, in order to strengthen the restraining ability, China should reasonably allocate budgetary powers and responsibilities among Party committees, people's congresses, the government, the judiciary and the public, so as to correct the failure of budget restraint. Secondly, in order to optimize the allocation ability, China should upgrade the concept of budget allocation, adjust the structure of budget allocation, and reconstruct the budget allocation mode, so as to improve the accuracy of budget allocation. And finally, in order to improve the operation ability, China should reshape the budget operation value, change the budget operation model, and expand the budget operation means to realize social public value.

(责任编辑:姚 佳)