



PUBLIC MANAGEMENT
& PUBLIC POLICY

公共管理与公共政策学术前沿

The Influence of Provincial People's Congress
on Budget Supervision:
An Institutional Perspective

中国省级人大 预算监督制度研究

张树剑 / 著

 復旦大學出版社
Fudan University Press



PUBLIC MANAGEMENT
& PUBLIC POLICY

公共管理与公共政策学术前沿

The Influence of Provincial People's Congress
on Budget Supervision:
An Institutional Perspective

中国省级人大 预算监督制度研究

张树剑 / 著

 復旦大學出版社
Fudan University Press

图书在版编目(CIP)数据

中国省级人大预算监督制度研究 / 张树剑著.

—上海:复旦大学出版社,2011.8

(公共管理与公共政策学术前沿)

ISBN 978-7-309-08284-5

I.中… II.张… III.省-地方各级人民代表大会-预算-财政
监督-财政制度-研究-中国 IV.F812.702

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第144218号

中国省级人大预算监督制度研究

张树剑 著

责任编辑 / 邬红伟

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海第二教育学院印刷厂

开本 787×960 1/16 印张 14 字数 169千

2011年8月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-08284-5/F·1728

定价:32.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

总 序

随着中国社会的迅速转型,公共管理和公共政策已经成为政府、学界和社会日益关注的领域。国内许多大学纷纷成立了公共管理类的学院,不少决策智库也在国家建设中发挥了重要作用,在科学研究、决策咨询、人才培养等方面开始了中国公共管理与公共政策的学科发展。一直以来,公共管理和公共政策两者之间的关系经常会被混淆或误解。人们对于公共管理学科体系的直观认识,主要还是受制于学科目录中如行政管理、公共卫生管理、人口资源环境管理、社会保障、教育管理等的分类,也有人建议将公共政策一并纳入公共管理的范畴之中。反对的意见则认为将公共政策和公共管理视为并列的关系更为合理,如公共政策学科不仅同样包括公共卫生政策、人口资源环境政策、社会保障政策以及教育政策、经济政策等不同的具体领域性政策,而且还已经形成了政策过程、政策网络分

析、政策变迁、政策学习等大量的政策理论体系。不过,与公共管理学科不同,公共政策作为一门学科在国内还没有得到正式的认可,至少国家的学科体系中并没有一个独立的政策科学学科,而国内大学内部也没有一个真正意义上独立的公共政策学院。

我们认为公共管理与公共政策两者紧密联系但又有明显区别。公共管理与公共政策的联系主要体现在两者都关心和研究许多共同的问题领域,其区别在于各自关注的侧重点和分析的方法存在着显著的特征性差异。当然这种差异的存在不排除有时候对特定问题开展研究时,从公共管理和公共政策视角出发所使用的研究方法发生交叉或十分相似,以至于难以将两者截然分开。

直观地看,公共管理学科的研究除了大量吸收了管理科学的研究范式和方法(如系统控制分析、战略管理和组织行为等)之外,还延续了公共治理问题的研究路径,结合政府与公民社会的契约关系的分析,注重于管理体制和机制的研究,形成了所谓的新公共管理模式。而公共政策学科则更多地依赖于经典的政策过程理论而不断地展开和丰富起来,侧重于政策议程的设置、政策决策与制定、政策合法化以及政策的实施模式、政策绩效评估,乃至政策学习与政策变迁的动态学等。可见,公共管理和公共政策两者的研究范式在总体上存在明显的区别。但在具体的政策实施领域的研究,如果借鉴治理和契约的概念方法之后,两者的研究模式和风格,或者说两者的区分边界就变得有些模糊。

当然,从本质上讲,公共管理与公共政策都是对社会公共需求的应对,其产生与发展总是依赖于当前的社会现实与社会条件,其研究范围与研究方法也因而

不断得以扩展与超越。进入 21 世纪,为了适应全球化、市场化、多元化的趋势和发展要求,公共管理与公共政策研究早已大大拓展了以往公共行政学的研究领域,目前最为重要的发展趋势之一即是社会化。其所涉及的研究对象,除了政府组织外,还包括一般的社会公共组织、经济组织,乃至公益性的非政府组织和非营利组织。公共管理的性质已经属于更广泛意义上的社会管理,而公共政策的功能也逐渐体现在社会生活的各个领域。不仅如此,在研究取向和方法上,实证主义、后实证主义、制度主义、系统论、信息论、控制论、协同学、混沌论、自组织理论、耗散结构论、理性决策理论、公共选择理论、宏观和微观经济分析,以及心理和行为科学的诸多理论与方法都被综合地运用到公共管理与公共政策的研究中,这无疑为自然科学、社会科学和人文科学的融合提供了一个自由驰骋的天地。

显然,今天的公共管理与公共政策科学都已经不能被理解为传统意义上的单一学科,其研究内容涉及社会公共生活的方方面面,是任何一个学科或研究领域所难以涵盖的,因而必须整合不同学科的智慧与力量来进行交叉研究。在这样的背景下,复旦大学于 2005 年 12 月成立了“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”(以下简称基地)。它由复旦大学社会发展与公共政策学院、国际关系与公共事务学院、公共卫生学院联合组建,以“超大规模社会的公共管理与公共政策研究”为主题,整合了复旦大学的文、理、医等多方面的优质学术资源。基地成立近 5 年来,基地研究人员共发表学术论文 500 余篇,出版专著 22 部,获得省部级奖励 33 项。基地承担各类科研项目 50 余项,总科研经费逾 3 000 万元。其中,国

家“十一五”科技支撑计划项目 2 项,国家“863”计划项目 1 项,国家社会科学基金重大项目 1 项、一般项目 5 项,教育部重大攻关课题 3 项,国家自然科学基金项目 6 项,中国博士后科学基金 4 项,卫生部及上海市等省部级项目 30 余项,国际合作项目 11 项。

在这些工作的基础上,我们萌发了出版一套专著的想法,旨在推动公共管理与公共政策领域中多学科交叉融合的创新研究。为了区别于一般意义上的公共管理学或公共政策分析方面的著作或教材,我们将该套专著丛书命名为《公共管理与公共政策学术前沿》,它具有以下特点:

(1) 以问题为导向。即无论是理论建构,还是政策分析或案例研究,该套丛书的每一本专著都围绕某一个具体的问题或领域展开。事实上,真正的政策研究者往往都是某一具体领域的专家,或者跨学科的专家,他们不会停留在形式逻辑和学科概论的层次上泛泛而谈。

(2) 突出学科交叉融合。公共管理与公共政策问题的多样性和复杂性决定了其研究的知识基础的广泛性和综合性。依托“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”的跨学科资源,这套专著在保持学科的基本研究范式的同时,注重相关学科的理论方法的融合。

(3) 重视研究方法创新。本套专著在重视质性分析的同时,更强调量化实证分析方法的运用。除了一般意义上的计量与统计工具之外,还引进了人口学、经济学、信息科学、心理信息工程学等领域的研究方法,以及系统动力学、多主体仿真、CGE 建模、GIS 等研究技术。

在以上理念的指导下，“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”组织了一个跨学科的研究队伍进行该系列专著的编撰，每一本专著的作者都是某一个或多个领域的专家，整套专著反映出基地近年来的一部分研究成果，它们包括社会组织管理、人口发展、卫生政策、气候变化与环境政策、社区治理等。它们在相当程度上强调了公共管理和公共政策的社会目标和价值维度，也充分体现出公共管理与公共政策研究的跨学科性和实践性特征。各专著中的学术观点主要代表了作者对这些领域的理解和研究，有些观点和结论需要经过时间和实践的检验，我们也欢迎学界对这些问题展开学术讨论。希望这套专著对于正在快速成长中的中国公共管理与公共政策研究的理论发展与方法演进作出贡献，希望广大的读者能够从中得到所期望的收益。

复旦大学

公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地

彭希哲



宪政民主的核心就是人们可以依法约束政府权力。人们既有权选择谁来掌握政府权力,同时也有权来监督政府用权力干什么。前者的制度安排是选举;后者的制度安排是预算。人们的这些权力,不是宪法赋予的,因为,政府的权力来自人民,而政府运行权力所需要的财政资源也来自人民的纳税,宪法的使命是保障人们有效地运行他们手中的权利。于是,健全预算制度,发展预算民主就成为现代宪政民主的核心内容。相比较而言,监督政府用权力干什么比选择谁来掌握政府权力更具有根本性的意义,因为,选举是一次性的,而监督政府用权力干什么则是日常性的,而且与民众生活息息相关。所以,许多学者认为,预算民主是现代民主的基础与关键。

预算就是安排政府的财政支出。政府的公共政策取向决定政府的财政支出取向,而政府财政的实际支出则决定政府具体政策的落实。这也就意味着政府财政支出决定着政府干什么、怎么干以及干得怎样。政府财政支出基于其财政收入,而政府不是创造财富的主体,所以,其财政收入必然来自税收,即纳税人缴纳的税。人们之所以要缴税,是为了获得政府提供的公共秩序、公共服务与公共保障。因而,不论政府公共政策如何设定、如何落实,都必须时刻与纳税人的公共需求密切相关,任何的偏离都将直接影响到公共权力运行与公共政策落实的绩效。



正因为如此,预算就不可能,也不应该是政府单方面意志的结果,相反,其必须充分考虑社会发展与人民生活的实际需求,是多方意见和利益协调的结果,从而能够最大限度地创造公共服务,满足公共需求。预算民主也就由此产生,其功能在于人们的各种利益和需求能够有效地输入到政府的公共政策制定过程之中,不仅引导政府的政策走向,而且约束和规范政府的治理行为。

然而,必须指出的是,在民主制度化程度比较高的社会,预算不仅是社会和民众对政府的要求,而且也是政府自身的需求。政府的这种需求体现在两个方面:一是政府协调与社会关系的需要;二是政府调控自身系统的需求。政府的预算经费来自税收,税收来自社会与民众。对社会与民众来说,最好的政府是收税最少而服务最好的政府;对政府来说,面对社会与民众无限的公共服务需求,政府财政永远是有限的。于是,在社会与民众缴税与政府提供公共服务之间有一种永恒的紧张关系。协调这种关系的唯一途径就是政府让民众参与预算,并将预算的过程与结果公开给社会与民众。另一方面,政府的功能是通过多层级、多部门的政府机构实现的,为了实现各自的功能,它们都对财政有直接的需求,这种需求不是造成政府间关系的紧张,就是造成公共政策落实中的紧张。为了有效缓解这种紧张,增强政府内部的协调关系,政府就必须通过预算来协调和平衡各种关系,规范各级政府和各政府部门的行政行为。

由此可见,在现代民主政治中,不论从哪个角度讲,预算都是优质的制度资源。开发和用好这个制度资源,利国利民,对民主法治也能起到强基固本的作用。现代预算制度在中国的出现是在辛亥革命之后,它作为民主制度建设的重要组成部分进入中国,并与中国民主化的发展相生相伴。然而,它真正获得其应有的地位,发挥应有的作用,仅仅是最近三十年的事。改革开放前,各级人大就拥有批准政府预算的权力,但由于实行的是计划经济,政企合一,政府是最大的企业,是财富的生产者,所以,政府的预算不是基于税收而形成的,而是基于各级各类

企业上缴的利润而形成的。这决定了计划经济的政府预算并非真正意义上的公共财政预算,最多不过是政府自我收支的预算。改革开放之后,尤其是社会主义市场经济体制确立之后,伴随着政企关系中的“利改税”的变革、政府间关系中的“分税制”确立以及人们日常生产和生活中纳税体系的展开,政府的财政收入也就从“利润生成”转变为“纳税生成”,其性质也就趋向公共性,成为公共财政。正是这种公共财政的出现以及背后的政企关系、政社关系以及府际关系的深刻变化,使得预算制度就由原来的隐性制度变为显性制度,不仅备受关注,而且迅速成为党、国家与社会推进中国民主和法治建设的共同战略平台。于是,进入20世纪90年代后,加强人大预算监督,完善人大预算监督制度成为人大制度建设的重点:1994年,全国人大通过了预算法和审计法两部重要法律;1998年,全国人大通过了设立全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会的决定;1999年,全国人大常委会作出了关于加强中央预算审查监督的决定。由此,围绕着强化预算监督而展开的预算制度建设开始在中央和地方各级政府层面展开,并成为21世纪第一个十年中国民主法治建设的亮丽景象。正是在全国各地铺开的预算监督的探索和实践,构成了本书的现实背景和材料基础。

在中国改革和发展的大格局中,省级政府是关系全局的地方政府,上支撑全国中央政府,下治理大小似欧洲国家的各地方经济与社会。中国的改革开放是以地方为主体推动的,其中最重要的就是省级政府。省级政府的积极性和创造性,在有效支撑中国改革和发展大局的同时,也逐渐获得了财政上的自主性。改革开放初期,这种自主性基于行政分权形成,尽管没有获得法定制度的保障,但基于经济的快速发展,很快形成地方财政收入的高速增长,并在一段时间内导致中央与地方政府财政收支的比例结构出现倒挂,直接威胁到中央政府的能力。为此,中央政府在1993年下决心实行分税制,由此,中央与地方关系逐渐步入制度化调节的轨道;省级地方政府也因此拥有了具有制度保障的财政自主权。



赋予省级政府财政自主权,就是要充分发挥省级政府在整个国家治理和建设中的作用。实行分税制后,省级政府财政自主权的获得,是基于府际之间公共财政收支的制度性安排形成的,因而,其自主性只是相对于中央政府的控制而言。对于提供财政收入的社会与民众来说,这种自主权必须接受纳税人的监督和约束。于是,严格的财政预算制度以及由此形成的预算监督,迅速成为分税制之后,中央调控地方政府以及社会与民众约束地方政府行政行为的重要机制。在这其中,人大预算监督扮演的核心角色,起到了积极的作用。这是本书为什么关注省级人大预算监督并寄予厚望的重要原因。

然而,正如本书所分析的那样,尽管目前省级人大预算监督已经普遍展开,并获得迅速发展,但在不少方面还需要健全和完善,具体体现为三个方面:即预算监督权的配置、预算信息的公开以及预算监督程序的优化。显然,这三个方面的问题,不是简单的技术问题,更多的是政治制度的规范和政治体制的完善问题,其中不仅关系到社会、政党与国家之间的关系,而且涉及依法执政、民主执政以及依法行政、民主行政的问题。所以,本书的着力点不在于预算技术的设计,而在于宪政民主的实践战略和发展路径的优化上,强调省级人大预算监督的健全和完善关键是要让宪法规范的制度充分运行起来,并通过立法将预算监督的基本要求和运行程序规范起来。

本书是张树剑博士在其博士论文基础上形成的,论题集中,探索性较强。作为年轻的宪法学研究者,作者能够紧紧抓住中国正处发展阶段的宪政民主实践,聚焦预算民主,并力图用自己的知识与智慧来推动其进步与完善,既体现了年轻学者的使命感,也体现了年轻学者的专业意识。这种努力是值得鼓励的,特作此序。

林尚立

2011年夏天

Abstract

Since the tax-sharing reform in 1994, although Chinese local governments below provincial level have shouldered more responsibilities of financial expenditure, they have obtained more independence in budget. With the rapid economic advancement in local regions, the budget power of local governments keeps increasing. At the same time, the funds become more dispersive and the funds beyond budget keep increasing too, leading to more governmental debt and more urgent requirement for financial supervision. Thus, the problem of budget supervision at provincial level has become an important political issue in local affairs in the economically fast-paced society.

The provincial government is at the intermediate level in Chinese political hierarchy and possesses local legislative power, which lays the basis of the people's congress at provincial level to conduct reforms of the laws on budget supervision. With the increase of financial expenditure, the provincial government has to raise large sum of funds to improve people's livelihood and on the other hand has to take effective measures to reform the regulations of budget management, which really has posed a big challenge to the provincial government. The improvement of the regulation of budget



supervision by the people's congress at provincial level will encourage the legislative and budget construction of local governments, further guarantee the basic rights of citizens, improve the political system where citizens are the master, and eventually make our country a socialist country ruled by law, as prescribed by the Constitution.

The present thesis consists of the introduction and six chapters.

The introduction puts forth the background and value of the topic under discussion and further analyzes its theoretical basis and looks forward to the theoretical issues to be resolved. It starts from several inter-linking disciplinary perspectives and makes a brief literature review and elaborates the research outline and methodology in the end.

The first chapter focuses on the general theory of the budget supervision of people's congress. The first section makes theoretical analysis of the budget supervision, firstly its theoretical basis and constitutional and political functions. After conducting some analysis on the principles and theories of several disciplines, the present section summarizes the connotations, nature and features of the right of budget supervision from the perspective of the Constitution. The second section explores the constitutional and political significance of the mechanism of budget supervision. Proceeding from the constitutional and political logic between the protection of citizen's basic right and budget supervision, it further explores the issue of local government's participation of democratic theoretical construction and practical regulation-making. The third section mainly explores the basic principle of budget supervision.

The second chapter discusses the regulation of budget

supervision by the people's congress at provincial level. The first section summarizes the development of its supervision power, regulations and the legislative foundation of its legal construction. The second section introduces the origin of the supervision regulation from a general perspective. Although the province in China has the legislative power, it has to be guided by the regulations and laws made by the central government. The third section introduces the main content and procedure of supervision.

The third chapter concentrates on the problems during the supervision and their reasons. The biggest problem for the supervision is that it can hardly be conducted with real effects. The first section analyzes the problem of the rules of budget supervision. The second section mainly dwells on the problem of insufficient revelation of budget information and discusses the reason from different angles. The third section analyzes the unsubstantial budget supervision from the perspectives of unsubstantial supervision power, deficiency of legislative guarantee and limitation of political practices with some case studies on the regulations in Shanghai, as well as in Guangdong and Gansu provinces.

The fourth chapter is on the reasonable allocation of budget supervision power. The budget supervision is a political process where all the powers participating in the supervision should be well-balanced and reasonably-allocated, which is a necessary precondition for the improvement of the regulation of budget supervision. The second section explores the power of supervision during this process and mainly discusses the modification of supervision prescribed in the supervision draft as well as its standardization and specification in



order to make it play the central role in the supervising process. The third section explores reasonable limitation of the budget supervision power by the people's congress.

The fifth chapter is on the enhancement of on the disclosure of budget information. The first section first analyzes the status quo of the disclosure of financial budget information and its legal problems accordingly, then summarizes the problems arising from the lack of legal construction on the right to know the budget information. The second section puts forth some suggestions to improve the disclosure system of budget information from the perspectives of legal guarantee, specific disclosure principles and angles, etc.

The sixth chapter dwells on the improvement of budget supervision procedure. The budget supervision in reality takes on the feature of supervising in procedures, even a reparative process as one procedure after the problem rather than a real supervising process, which makes it necessary to make the procedure more standardized and specific in order to truly improve the budget supervision mechanism. The first section puts forth the suggestion on the general regulation of reinforcing the supervision in the whole process. The second section discusses the improvement and standardization in the budget. The third section explores the perfection of supervision during the conduction of budget, trying to avoid the lack of supervising power in the budget and supervision processes.

The conclusion summarizes the ways to solve the problems of budget supervision by the people's congress at provincial level and points out some areas left uncovered for further research.

C 目 录

CONTENTS

Abstract(英文摘要) 1

导论 1

第一节 论题的提出及研究价值 / 3

- 一、论题提出的背景 / 3
- 二、选题的理论基础和意义 / 7
- 三、论题所要解决的问题 / 9

第二节 研究综述及评价 / 11

- 一、从宪政原理和预算监督权角度分析 / 11
- 二、从省级公共预算、预算改革的民主化和理性化角度
分析 / 12
- 三、从财政信息公开角度分析 / 13
- 四、从省级人大实际运作及制度困境角度分析 / 14
- 五、从国家法制发展与地方财政的关系角度分析 / 15

第三节 研究方法和基本框架 / 16

- 一、研究方法 / 17
- 二、研究框架 / 19