



公共预算研究系列

Public Budgeting Research Series

丛书主编：马 骏

走向“预算国家”

治理、民主和改革

Toward a "Budget State": Governance, Democracy and Reform

马 骏 谭君久 王浦劬 主编



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



公共预算研究系列

Public Budgeting Research Series

丛书主编：马 骏

走向“预算国家”

治理、民主和改革

Toward a "Budget State": Governance, Democracy and Reform

马 骏 谭君久 王浦劬 主编



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

走向“预算国家”:治理、民主和改革/马骏,谭君久,王浦劬主编.

—北京:中央编译出版社,2011.7

(公共预算研究系列)

ISBN 978-7-5117-0937-0

I. ①走…

II. ①马… ②谭… ③王…

III. ①国家预算-研究-中国

IV. ①F812.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第133123号

走向“预算国家”:治理、民主和改革

出版人 和 龑

责任编辑 贾宇琰 侯天保

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街36号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

开 本 787毫米×960毫米 1/16

字 数 430千字

印 张 30.25

版 次 2011年7月第1版第1次印刷

定 价 88.00元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

编 者 序

从“南海共识”到“长沙会议”

2006年10月第一届“中国公共预算研究全国学术研讨会”在广东南海举行。这是中国政治学和公共行政学界召开的第一个专题讨论公共预算的学术会议，它对于推动中国政治学和公共行政学的学科发展意义重大，也促使学术界开始关注中国公共预算的实践和发展。会上，与会同仁就公共预算及其在中国的研究达成了四点共识：

一、公共预算是关乎国家治理的大事，其本质是政治，而非单纯的技术问题。

二、公共预算是一个跨学科的研究领域，不同的研究领域应该共同搭建一个开放的、富有建设性的对话平台。

三、中国公共预算的研究必须立足现实，同时也要积极探索公共预算在构建和谐社会中的重要作用。

四、中国公共预算的研究要有助于实现国家治理重构、完善责任政府和民主化。

这四点共识既指出了公共预算的实质问题，又指引了中国公共预算的研究道路。可以说，中国目前的公共预算研究正是按照这四点共识稳

步地前进着。

两年后，2008年10月25—26日中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院、湖南大学政治与公共管理学院、北京大学政治发展与政府管理研究所共同在湖南长沙召开了第二届“中国公共预算研究全国学术研讨会”。可以说，这次研讨会是沿着南海共识的道路，继续深化中国公共预算理论和实践的探索。这次会议吸引了除来自第一次会议主办机构中山大学和北京大学的专家、学者外，还吸引了来自复旦大学、南开大学等30余所高校，60余名专家、学者的加入。会议的议题也更加广泛：既有来自政治学、公共行政学和财政学界专家的理论分析，又有来自从事实际工作的政府官员的实践总结；既有对中国公共预算研究的全景式回顾和评述，又有从价值层面、政治哲学层面关于“什么是公共预算”、“公共预算对于构建现代国家有什么意义”的理性追问，还有分别从制度层面、政策层面、技术层面、操作层面和绩效评估角度的探讨；既有对政府预算过程的剖析，也有对人大预算监督权的实现的探究；既有对宪政制度和政府间财政关系的分析，也有分别对中央政府和省市地方政府财政预算的解读；既关注中国的公共预算问题，也没有忽视对发达国家公共预算经验的分析和借鉴。这次会议另一个值得关注的亮点是青年学者的积极参与，他们通过细致的社会调查，运用大量的经验数据分析问题，为中国政治学和公共行政学的研究方法、研究手段带来了一种新气象，也丰富了公共预算研究的内容、拓宽了研究的范围。这些特点都表明，从南海会议共识后，中国的公共预算的研究正在进入新的阶段。

最近几年里，特别是从南海共识以来，中国公共预算的实践发展带来了一系列的新气象，公民的预算觉悟、预算意识以及预算的民主都在不断提高。深圳市的普通市民吴君亮、李德涛等自发组成公共预算观察志愿者积极推动政府预算公开。河南南阳市市民王清在2008年底要求市政府181个行政部门公开政府信息，最主要的是“三公”消费（公款吃喝招待、公车消费和公费出国）的公开。上海市律师严义明在北京递交《政府信息公开申请书》，要求国家发改委公布四万亿元“救

市”资金的来源去向，以及要求财政部公开上年财政决算和当年财政预算情况。2009年3月，河北承德市人大将政府2009年财政预算草案两次打回进行修改，直到第三次预算报告有了大幅度的改进，才给予通过。

伴随着公民预算意识提高的是政府预算改革的深化。2007年，广州市正式实施《广州市民依法申请公开政府信息办法》，率先将申请公开政府信息工作予以规范化和制度化。2008年初，上海市从十三届人大一次会议开始，在人代会召开之前把《地方人大预算审查监督简明读本》发给开会的市级人大代表和近5000名区县代表，向代表讲解如何替人民管好政府的“钱袋子”。同年5月1日，《中华人民共和国政府信息公开条例》正式开始实施，其中第九条规定，“涉及公民、法人或者其他组织切身利益的”或者“需要社会公众广泛知晓或者参与的”事项，行政机关应当主动公布有关信息。2009年初，浙江嘉兴市人大常委会采纳代表建议，规定在人代会召开前，提前一个月把本级预算草案和20多个部门的预算发到人大代表手里，以更透明、更公开的方式让代表有充裕的时间把好政府的“钱袋子”。

就在本书编辑的过程中，广州市又发生了两件对公共预算和公共财政具有里程碑意义的事件。一是广州市财政局在网上公开了114个政府部门的预算，这是中国第一份网上公开的政府预算报告，并且引发了社会的广泛关注和热评。虽然各界褒贬不一，质疑声也不断，但作为国内史无前例的政府网上晒账，其意义重大，绝不局限在报告的内容上。这是政府预算透明前进的一个标志，顺应了政务公开的大趋势，是建设阳光政府、透明政府和法治政府的需要。二是格力空调因为在政府采购中没有中标而状告广州市财政局。虽然格力没有中标的原因是其标书的文字表述问题，但对于建设公共财政而言，不管最终结果如何，格力有勇气敢向政府叫板、对簿公堂都是个重要的进步。因为社会只有有了更多像格力这样的企业和公民的参与，才能挑战潜规则，维护法律的尊严和纳税人的利益。同时，政府也应向社会开诚布公，履行承诺，实现财政问责，建立责任政府，这是现代民主法制的题中之义，也是公共预算的

终极意义。

中国公共预算的发展现状和中国的政治传统、政治现状是息息相关的，我们并不指望现代公共预算制度在中国可以一蹴而就、一步到位地建立起来，长期的制度欠账总是要一点一点地补偿。但是上述的一系列案例提醒我们，中国公共预算实践的发展日新月异。推进中国现代公共预算改革的进程、促进中国财政和税收体制的改革、实现向服务型政府的转变、落实科学发展观、构建和谐社会都需要我们认真研究和思考中国公共预算的发展实践，并拿出更大的智慧和勇气推动改革。

本书收录了第二届“中国公共预算研究全国学术研讨会”上的25篇论文，共分五个专题。这些论文主要围绕着公共预算与国家治理、预算民主、公共预算的改革和实践等研究公共预算的关键问题，基本反映了中国公共预算理论研究和实践探索的前沿。第一个专题关于国家治理中的公共预算，讨论了现代国家构建中的公共预算、从政治监督学角度看公共预算监督、地方官员对预算的影响、财政补贴和公共预算制度、公共财政过程中的预算核心地位和非常规预算调整的问题。第二个专题关于预算民主和透明性问题，涉及的内容包括人大对预算监督转变的讨论、地方人大权力的重塑、公共预算中的公民参与以及国外预算透明的启发。第三个专题是介绍公共预算改革的情况，有对地方预算改革的探讨、绩效预算改革的研究和国外预算改革经验的介绍。第四个专题是围绕政府间财政关系展开讨论，有的文章讨论了宪政分权下的政府间财政关系，有的文章用不同的维度讨论转移支付问题，有的文章总结了改革开放以来的中央与地方关系，还有文章研究地方领导的政治流动与政府财政表现的关系。最后一个专题是总结公共财政管理的新实践和新探索，涉及的内容包括会计制度、义务教育的公共支出、国债与通货膨胀的关系、科技投入与经济增长的关系和政党财政的比较研究。

中山大学政治与公共事务管理学院的范永茂博士参与了本书的编辑、定题和序言撰写工作，编者在此表示衷心感谢！本书的出版得到了教育部人文社会科学重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心的资

助，同时，编者还要感谢中山大学中国公共管理研究中心的熊美娟老师在编辑过程中的大力协助！

编者

2010 年 12 月

目 录

编者序	/ 1
-----------	-----

国家治理中的公共预算

1 走向“预算国家”：财政转型与国家建设	王绍光 马 骏 / 3
2 现代国家构建中的公共预算 ——一种财政国家的视角	蒋永甫 / 39
3 从政治监督学角度看公共预算监督	吴 丕 / 54
4 地级市市长对于预算内教育经费支出的影响	林挺进 / 69
5 财政补贴与建立公共预算制度 ——对中石化“财政补贴”的思考	钱元强 俞晓波 / 85
6 公共财政过程分析与政府预算核心地位	刘继同 / 111
7 中国非常规预算调整问题探析	冯素坤 / 131

预算民主和预算透明

8 人大预算监督：从形式向实质的艰难转变	魏 陆 / 153
9 重塑人大的预算权力：基于某省的调研	林慕华 / 178

- 10 宪法财产权视野下的公民参与公共预算
——以福街商业街的兴起与改造为例 陶 庆 / 198
- 11 美国财政透明度实现的经验及对中国的启示 彭 军 邓淑莲 / 217

公共预算改革

- 12 预算参与：地方预算改革的合法性危机
及转换 彭宗超 李 洛 / 233
- 13 从控制到结果：中国预算改革能跨越吗？
——A市绩效预算改革研究 吴少龙 牛美丽 / 262
- 14 公共预算改革与提高政府绩效 崔惠玉 / 282
- 15 德克萨斯州战略规划与绩效预算体系研究 梁耀盛 / 295

政府间财政关系

- 16 中国府际财政关系研究：宪政分权的视角 谢庆奎 王懂棋 / 311
- 17 基本公共服务均等化背景下财政转移支付
问题研究 明燕飞 钟昭华 / 328
- 18 专项转移支付的政治意蕴：中央主导下的
公共财政转型 周美多 颜学勇 / 337
- 19 改革开放以来中央与地方关系研究综述 雷艳红 / 366
- 20 浅论改革时期中国财政分权的政治约束
——1978—1994年间省级领导的政治流动与地方政府
财政表现的相关性分析 周军华 杨红伟 / 377

公共财政管理的实践和探索

- 21 预算单位会计诚信体系构建的思考 曾繁艺 / 403
- 22 转型期中国义务教育公共支出利益
归宿研究 朱春奎 刘宁雯 / 421
- 23 国债规模对通货膨胀的作用机制 孙玉栋 谭 云 / 436

24	财政科技投入与经济增长	
	——基于 VAR 模型对中国（1985—2005）的经验分析	
		朱春奎 曹 玺 / 445
25	政党政治的财政基础	
	——政党财政类型的比较与借鉴	刘守刚 郝煜华 / 460



公共预算研究系列
Public Budgeting Research Series

国家治理中的公共预算

走向“预算国家”：财政转型与国家建设

王绍光 马 骏*

毫不夸张地说，一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的预算能力

——（Allen Schick, 1990）

如果你不能预算，你如何治理？

——（Arron Wildavsky, 1988）

内容摘要：在国家建设的过程中，重构财政制度至关重要，财政转型可以在很大程度上引导国家治理制度转型。在西方的国家建设历史上，出现过两次重要的财政转型——从“领地国家”到“税收国家”，再到“预算国家”。预算国家是采用现代预算制度来组织和管理财政收支的国家，它具有两个基本特征：财政集中和预算监督。随着这些国家成功地向预算国家转型，它们的国家治理也变得更加高效而且负责。1978年经济体制改革以来，中国逐步从“自产国家”向“税收国家”转型。随着1999年启动预算改革，中国开始迈向“预算国家”。不过，

* 王绍光，香港中文大学政治与公共行政系主任，清华大学公共管理学院长江讲座教授；马骏，中山大学政治与公共事务管理学院教授，中山大学中国公共管理研究中心主任。

在建立预算国家的道路上，中国仍然面临很多挑战，不仅预算监督亟待加强，集中统一也需继续完善。

关键词：财政转型 国家建设 预算国家

任何国家都要汲取财政资源并按一定的方式进行支出。国家汲取和使用财政资源的方式有很多，也就是说，财政制度有很多种。不同的财政制度通常与不同的国家治理制度相联系，并意味着不同的国家治理水平。现代国家一般都采用现代预算制度来组织和管理财政收支。王绍光将这样的国家称为“预算国家”，并分析了法国、英国和美国向“预算国家”转型的历史过程。（王绍光，2007）本文通过将财政转型和国家建设联系起来，进一步完善了“预算国家”这一分析概念，并用之来分析中国的预算改革。本文主要包括三大部分。第一部分，我们将在国家建设的框架内讨论财政转型，并试图构建一个以预算国家为核心的国家建设的初步理论。我们首先阐明这样一个观点：财政制度转型是国家治理制度转型的关键，财政转型可以引导国家治理转型。随后，我们总结了国家建设历史上两次重要的财政转型——从“领地国家”到“税收国家”，再到“预算国家”，并分析了预算国家的两个基本特征：集中统一和预算监督。第二部分，我们总结了英国、法国和美国这三个国家建立“预算国家”的经验。从某种角度看，这不仅是三条建立“预算国家”的道路，也是三条建立现代国家的道路。对这些历史经验的分析和总结，有助于我们更好地理解中国预算改革在现阶段的主要任务以及相应的制度建设重点。在借鉴国外经验时，我们需要具备必要的历史意识。我们要看其他国家处在大致类似的发展阶段、面临大致相同的问题时，它们是如何解决的，而不能仅仅看别人正在做什么，我们就跟着做什么。本文的第三部分以建立预算国家为核心，对中国的预算改革进行分析，提出了进一步完善的建议。最后对全文进行总结。

一、国家建设、财政转型与预算国家：一个初步的理论

无论是哪一种类型的国家，它都必须汲取财政资源并按一定的方式进行支出。一旦国家的财政制度发生改变，在很大程度上，国家的治理制度也会随之改变。因此，在国家建设的过程中，应抓住财政制度这个关键环节，通过财政制度改革来引导国家治理制度转型。

（一）国家建设与财政转型

建立一个有能力而且负责任的国家，是现代国家建设的基本目标。要实现这个目标，需要在很多方面进行制度建设，重构国家治理制度。在这一过程中，财政制度无疑是一个非常关键的环节。因为无论是什么性质的国家，其活动都离不开财政支撑。国家机器的运转需要资金，制定政策实质上是在分配资金，实施政策也需要资金保障。一言之，没有资金什么活动都不可能开展。从这个意义上看，如何筹集资金并进行支出固然首先是一个财政问题，但更是一个国家治理问题。不同的财政制度，一般都是与不同的国家治理制度联系在一起的，通常也意味着不同的国家治理水平。因此，改变国家取钱、分钱和用钱的方式，就能在很大程度上改变国家做事的方式，改变国家的治理制度。一言之，财政制度转型可以在很大程度上引导国家治理制度转型。如果能通过财政制度重构，改进国家的理财水平，也就可以在很大程度上提高国家的治理水平。正如著名预算专家希克（Schick，1990：1）所说的：“毫不夸张地说，一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的预算能力。”所谓预算能力，就是指有效而且负责地筹集和使用财政资金的能力。下面，从提高国家能力和建立负责任的政府这两个角度，进一步阐明财政制度转型的重要性。

首先，无论如何定义国家能力，它都必须包括汲取财政收入并按照一定的方式进行支出这两个方面的内容。例如，麦格达尔（Migdal，1988：4-5）定义的国家能力就包括国家的社会渗透能力、调节社会关系的能力、汲取资源以及按既定的方式拨款或者使用资源的能力。不

过，更准确地说，汲取财政收入并按一定方式进行支出是国家能力最基本的支持性要素之一。(Skocpol, 1985: 16)^① 而且，“相对于其他任何要素而言，一个国家筹集和配置财政资源的方式更能说明国家现有的（和即将具备的）能力”（Skocpol, 1985: 17）。

分析国家能力，必须兼顾汲取和使用财政资源这两个方面的内容。国家固然需要有足够的汲取能力才能有效地实现其目标，而且，无论出于什么动机或目的，即使仅仅是为了满足统治者的消费，国家都会有很强的动机去汲取财政收入。但是，仅有汲取能力并不能确保国家有效地实现其政策目标，并取得合法性。如果没有有效的财政制度，国家汲取财政收入的活动也可能是低效率的。例如，可能会存在各种腐败。即使国家汲取财政收入的活动是高效率的，也不能说它就一定具有很高的国家能力——仅仅从实现国家的目标来看。例如，尽管国家已经从社会中汲取了足够的财政资源，但是，由于收入管理分散，资金都被控制在地方政府或者各个政府部门，国家实际上可用的财政资源反而经常面临短缺。在既定的财政收入水平下，国家能力在很大程度上取决于国家能不能有效率地分配财政资源，并在资金的使用过程中减少各种浪费和腐败。无论在历史上还是在现实中，我们都不难找到这样的例子：一个国家可能有很高的收入汲取能力，但是，它的资源配置能力以及通过配置资源来发展经济、解决社会问题的能力却很低。总而言之，只有将汲取和支出资源这两方面结合起来，才能准确地理解国家能力。

其次，对于建立责任政府、落实“政治问责”（political accountability）这一目标来说，“财政问责”（financial accountability）是根本性的、必不可少的条件。如果缺乏财政问责，政治问责就不可能具有实质性的内容。（Funnell & Cooper, 1998: 10）此外，政治问责本身也更加关注这样一个基本的问题：“为什么要以某种特定的方式支出资金以及它们带来了什么结果或好处。”（Glynn, 1987: 21）

^① 在斯考切波（Skocpol）看来，国家能力必须具备的“普遍性的支撑”包括：绝对的主权完整、对于特定领土稳定的行政—军事控制、忠诚且有技能的官员、充足的财政资源以及对之进行配置的权力和组织方式。