



公共预算研究系列

Public Budgeting Research Series

丛书主编：马 骏

中国公共预算研究

第三届学术会议论文集（2010·北京）

China's Public Budgeting Research

谢庆奎 马 骏 牛美丽 主编



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

编者序

“中国公共预算研究”全国学术研讨会从第一届的“广东·南海”到第二届的“湖南·长沙”，再到第三届的“首都·北京”，自南向北走过了六个春秋。研讨会的成功举办不仅推动了中国政治学与公共管理学科对国内外公共预算理论与实践的进一步关注与深入研究，而且为各位从不同角度研究公共预算的专家学者提供了良好的交流平台。不仅显著提升了中国公共预算的研究水平，同时也为中国公共预算改革提供了全面丰富的理论指导和智力支持，进一步有效促进了中国公共预算改革的长足发展。

此次第三届“中国公共预算研究”研讨会由中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院、北京大学政治发展与政府管理研究所共同举办，于2010年10月13—14日在北京举行。这次会议继续沿着第一届所形成的“南海共识”道路，进一步深入探讨中国公共预算各个方面的理论建设与实践发展。会议不仅有来自北京大学、中国人民大学、复旦大学、中山大学、南洋理工大学等高校的40多位专家学者积极参与，还吸引了很多从事实际预算工作的实践者。一方面，专家学者们从不同研究视角对公共预算理论与实践发展进行深入探讨；另一方面，来自全国各地的预算实践者们则提供了非常宝贵的预算实践经验。这种理论与经验的结合与碰撞，极大拓展和提升了中国公共预算研究的范围与方法。

在此基础上，本书共收录了28篇会议论文，主要围绕“公共预算

与国家治理”“预算改革与公共支出”“预算执行”“人大预算监督与审计”“预算公开与透明”“地方政府财政风险控制”“公共预算与社会政策”这七个主题展开探讨。其中许多研究成果视角宏大、角度新颖、引人深思。第一个主题讨论了如何通过公共预算制度来推动现在国家治理体系的建立与发展；第二个主题总结了现阶段我国预算改革的进展、成就与问题，并从不同角度分析了我国的财政支出；第三个主题围绕“预算执行”展开，分析了国库集中支付制度“预算调整”及政府决算等具体问题；第四个主题介绍了浙江温岭的部门预算审查监督实践，并探讨了我国地方人大预算监督的制度设计与行为模式；第五个主题总结了预算信息公开法制建设的国际经验，分析和评价了中国政府预算透明度并提出了相应对策；第六个主题解释了为何我国地区财力均等化的库兹涅茨拐点已经到来，对如何完善我国地方政府债务风险下的预算管理体制给出了相应建议，并通过对比日本经验提出了地方政府破产与财政重建问题；第七个主题主要围绕“公共预算与社会政策”主题，提出了建设中国特色的公共福利财政制度框架，分析了新型农村养老保险的财政管理问题，从卫生财政学视角讨论了中央政府卫生部门的预算制度与医药卫生体制改革，并深入探讨了新型农村合作医疗的财政政策。

以上各位与会学者和实践者的扎实研究不仅激发了众多研究者对政治、行政与预算学科进行深入探究的动力，同时也为具有不同视角、来自不同地域甚至不同学科的学者们举行这样一场公共预算研究盛会提供了非常广阔的平台与难得的机会。

最后，我们衷心感谢各位与会学者和实践者对第三届“中国公共预算研究”研讨会及其论文集出版的大力支持，同时由衷感谢为此付出无限热忱、时间与汗水的会议组织者、会务老师及论文集编辑的老师和同学们。希望我们继续共同努力，不断将中国公共预算前沿研究与中国公共预算改革实践推向前进！

编者

2011年10月

目 录

编者序	/ 1
-----------	-----

公共预算与国家治理

政治问责的三条道路：欧洲、美国和中国	马 骏 / 3
主权财富的政府治理研究	钱元强 / 34
宪法财产权基础上的纳税人权利	陶 庆 / 61
美国预算制度及相关立法的简要回顾	许云霄 陈立齐 / 74
促进民族地区发展的财政体制和政策	马海涛 / 84

预算改革与公共支出

预算满意度及其影响因素的实证研究	牛美丽 邝艳华 / 107
中国绩效预算改革的雄心与现实：来自南部 某省份的调查	邝艳华 / 124
行政成本与公共服务的财政支出 ——以 2002—2006 年财政医疗卫生支出为例	林挺进 袁文蔚 / 144

中国行政成本省际差异研究

——基于朱镕基政府时期（1998—2003 年）数据分析

..... 张 岌 / 160

预算执行

基层国税预算单位实行国库集中支付制度的

问题及对策 孙玉栋 王丽晶 / 193

“预算调整”决策权配置研究 徐曙娜 / 208

政府决算问题研究 邓淑莲 彭 军 / 225

人大预算监督与审计

部门预算审查监督的温岭实践 张学明 / 247

论地方人大预算变更监督的制度设计与行动策略 林慕华 / 259

县级预算过程中的人大：J 县的经验 曾 明 / 274

预算公开与透明

财政信息公开法制建设的国际比较与借鉴 李 燕 / 293

中国特色的政府预算透明度研究 王淑杰 / 309

基于政府门户网站视角的预算公开信息评价 魏 陆 / 324

财政透明度的限度与效率：对一个分析

框架的诠释 凌 岚 张 玲 / 341

我国财政信息公开制度构建研究 王 晟 / 354

地方政府财政风险控制

中国地区财力均等化的库兹涅兹拐点到来了吗？

财税包干、分税制和地区财力均等化 张 光 庄玉乙 / 375

中国地方政府债务风险的预算管理与分权体制完善 韩增华 / 401

地方政府财政破产与财政重建的一般过程分析及启示 李 琦 / 418

地方政府破产与财政重建：日本夕张市的个案研究 孙 悦 / 434

公共预算与社会政策

转型财政学与中国特色公共福利财政制度框架建设	刘继同 / 473
新型农村养老保险财政管理问题研究	
——以一个省会城市四个县区的改革试点为例	范永茂 / 484
中央政府卫生部门预算制度与医药卫生体制	
改革研究	缪建春 / 500
新型农村合作医疗财政政策的相关思考	
——基于辽宁省 W 县的调研	崔惠玉 / 520



公共预算研究系列
Public Budgeting Research Series

公共预算与国家治理

政治问责的三条道路：欧洲、美国和中国*

马 骏**

前 言

建立一个对人民负责的政府，是现代国家治理的核心问题。然而，最大的挑战是：运用什么样的问责机制才能实现这个目标。长期以来，政治问责理论几乎都是基于西方经验而形成的，并都隐含着这样一个假定：要实现政治问责首先必须建立选举民主，离开选举民主，任何关于政治问责的讨论都是毫无意义的（Ma，2009）。在此背景下，政治问责的研究者们也倾向于采取演绎的分析方法来研究非西方世界的问责实践。他们通常只是简单地将现存的、主要是基于西方经验——在很多情况下是盎格鲁—美国经验——而构建起来的问责理论运用到那些“外邦世界”。常常地，虽然他们还没有认真研究非西方世界的实践，他们就预先假设这些地方不可能存在问责制度。而他们之所以这样自信地得出结论，仅仅因为那些实践与他们所理解的西方国家的政治问责方式不

* 此文已发表于《中国社会科学》2010年第5期。

** 马骏，男，教授，中山大学中国公共管理研究中心主任，研究方向为国家建设、公共管理、公共预算、财政史、行政史。

一致。显然，这种研究方法是很成问题的。它蒙蔽了研究者的眼睛，使他们的理论触觉变得迟钝，对那些理论意义深远但不同于现有理论假设的问责实践视而不见，从而失去了进一步发展理论的机会。因此，在研究非西方世界的政治问责实践时，需要放弃演绎的方法，转而采用归纳的方法（Dowdle, 2006）。

最近，一些学者开始超越西方的经验，探索其他实现政治问责的途径。其中，尤以中国30多年的大国转型经验最引人注目。多德（Dowdle, 2006）运用归纳的方法研究了中国的全国人大从1993年到2000年在修改《大气污染防治法》过程中扮演的角色。在他看来，尽管中国的选举制度和民主制度仍需完善，但全国人大与其他国家的立法机构一样，也在积极地与其他立法行动者一起制定法律以回应社会需求，解决社会问题（Dowdle, 2006）。杨大力也认为，经过20多年的国家重建，尽管中国的选举民主仍然有待完善，但是宪制主义的转向为“横向问责”制度的发展开辟了空间。比如，人大在立法、人事任免以及预算监督领域开始发挥越来越积极的作用，审计监督日渐兴起，等等（Yang, 2004: 259 - 260）。马骏认为，对于实现政治问责来说，财政问责是最具实质性的。尽管中国的选举制度仍需完善，但是，1999年预算改革以来，三种财政问责机制开始出现：政府内部的官僚问责，以人大预算监督和审计监督为核心的横向问责，以及以公民参与预算为特征的社会问责（Ma, 2009）。以上研究主要从制度层面分析了中国的政治问责建设。与此不同，蔡莉莉根据对中国农村公共产品供给的研究，从社会资本的角度探讨了中国的问责道路。她发现，村民选举制度、收入水平和对上负责的问责制度都不能解释中国农村地区公共产品供给的不平衡问题，而在村一级层面“嵌入和包裹的休戚相关团体”则能提供一个很好的解释。这些休戚相关的团体将一种道德责任施加到村干部身上，使得他们负责地行动。因此，至少在中国的基层，中国正在走一条不同于西方的政治问责道路（Tsai, 2007）。

本文的研究重点是，实现政治问责究竟是不是只有一条道路？在主流的国际学术界看来，答案是肯定的：只有实行西方的选举民主才能实

现政治问责。然而，正如前述文献评估所表明的，在西方世界之外，的确可能存在某种不同于西方的实现问责的道路。中国似乎就在有意无意地探索一条属于自己的道路。然而，什么是中国式的问责道路？如何理解它？它是什么性质？而且，在西方经验内部，问责道路是否也存在着差异？本文试图对这些问题进行回答。借助政治问责理论最近的发展（Schedler, Diamond & Plattner, 1999；马骏，2009）以及美国政治学家克里夫兰至今仍然是充满启发的观点（Cleveland, 1919），本文首先建构了一个政治问责的理论框架；根据这一理论，运用历史比较方法识别出了三条实现政治问责的道路；随后，分别对这三条道路进行介绍和分析。最后对全文进行总结。

三条问责道路：一个理论

在政治领域，首先必须有权力才有政治，随之就需要对权力进行控制，确保权力不被滥用。实质上，这也是两千多年政治思想讨论的核心问题。只不过，到了现代社会，这一关注以更加精致的形式被重新表述为政治问责问题（Schedler, 1999）。实质上，政治问责的核心问题也是对权力进行控制以防止出现权力滥用。如果说政治的基本特征是赋予权力并对权力的使用进行控制，那么，在设计问责制度时有两个问题是最基本的：谁来（或不能）使用权力？如何使用权力？相应地，就会产生两类最基本的问责制度分别来解决这两大问题。毫无疑问，建立一个负责的政府也需要在国家治理的其他各个方面建立制度。然而，对于实现政治问责来说，首先必须解决的是这两大问题，否则，无论其他环节的制度建设如何完美也很难真正实现问责的目标。其实，90多年前，政治学家和公共预算专家克里夫兰就已经系统而清晰地阐述了这一思想（Cleveland, 1919）。对于问责制度的第一个问题——由谁来使用权力——来说，在两千多年的政治史上，人类尝试了许多的解决方式，其中主要有暴力、血缘继承、任命、抽签、考试和选举（Caramani, 2000：49）。在现代社会之前，血缘继承被认为是最主要也最具合法性

的权力转移方式。而在现代社会，选举则成为最主要、最具合法性的权力转移方式。其实，除了考试之外，其他方式都在人类政治活动的早期就已出现并延存于人类社会的某些政治实践中。暴力是最古老的解决人类冲突的办法。在国家和政治出现之后，暴力也成为一种解决权力转移的方法。在人类历史上，权力转移经常充满了暴力和血腥。显然，暴力是最不好的方式。它不仅残忍，而且社会代价大。因此，在现代社会之前，随着权力被统治者个人及其家族私有化，血缘继承逐渐成为最主要的权力转移方式，一种基于血缘的合法性也被逐步地建立起来。而且，这种血缘继承在很多地方又被进一步神化，以所谓的君权神授来提高这种权力转移方式的合法性。然而，即使血缘继承被视为合法的权力转移方式，暴力的阴影也总是挥之不去。由于在位的统治者可能有多个子嗣，权力继承的冲突就会不可避免地发生。在历史上，为了解决可能出现的暴力冲突，大多数国家都确立了所谓的嫡长子继承制。然而，这也不能彻底根除暴力。因为其他掌握了足够实力（经济和军事）的个人或集团——无论是否与统治者有血缘关系——都可能冒险一搏，凭借武力攫取权力。这就是说，血缘继承并不能确保和平地实现权力转移。此外，这种基于权力私有的权力转移方式缺乏公平，也最缺乏民主。无论最高统治者是以何种方式获得了权力，他都需要一大批官员为其管理从中央到地方的国家事务。在历史上，最流行的方式是任命制，即由最高统治者根据某些标准（如关系的远近亲疏、品德、才能等）任命官员。当然，在一些国家，例如19世纪以前的法国，卖官制非常发达而且高度制度化。很明显，这样的任命制具有较强的主观性和随意性，而且也不够公平、民主。在中国历史上，统治者们则以比较理性化的考试制度来取代随意性较强的任命制。在科举制度形成后，中国的权力赋予方式是一种血缘继承与考试制度的结合，居于最顶层的是血缘继承，其下则主要以考试来选拔官员。考试制度是一种精英导向的选官方式，它有利于吸纳知识精英进入政府工作，提高政府行政能力，但是不符合民主原则。19世纪，西方国家在推行选举制度的同时，也借鉴中国的考试制度建立起了公务员制度。

在现代社会，选举逐渐取代血缘继承成为最主要也是最具合法性的权力转移方式。然而，选举也是一种古老的权力转移方式。正如卡洛玛里指出的，选举在政治领域的历史可以追溯到古代以色列王国、古希腊、古罗马以及中世纪的基督教社区以及意大利的公社时期。在欧洲的旧制度时期，直到专制主义时代之前都存在着按照阶层或等级组织起来的选举（Caramani, 2000: 50）。在历史上，除选举外，抽签方式也被用来实现权力转移。尽管在现代政治中，抽签已经很少用，也很少被讨论，但是在古希腊、古罗马的政治实践中，抽签和选举是并用的。在古雅典，抽签被看成是最民主的挑选公职人员的方式。实际上，直到现代代议制政府出现之前，大多数允许公民参与政治的政治体制仍在使用抽签方法。例如，在中世纪和文艺复兴时期，意大利的城邦共和国挑选行政官的程序中就包含有抽签的方式。与其他的方式相比，抽签和选举都是相对民主和公平的权力转移方式。不过，从古希腊开始，思想家们就一直在争论这两种方式孰优孰劣。几乎所有的思想家都认为抽签比选举更加民主，甚至是最民主的权力转移方式（王绍光，2008：48-50）。20世纪90年代后期在政治问责领域掀起了新一轮讨论的政治学家奥多拉教授也指出，抽签其实比选举更加民主（O'Donnell, 1999）。尽管直到1797年意大利的一些城邦国家仍在使用抽签，但自18世纪中叶以后，抽签就开始慢慢地淡出政治思想家和政治家的视野，选举民主转而成为关注的焦点并从19世纪开始大行其道。王绍光认为，其中的原因是选举比抽签更有利于维护社会精英阶层的利益（王绍光，2008：52, 53）。这显然是一个合理的解释。任何制度选择都受制度设计者的动机和利益左右，即使是那些设计民主制度的政治家也不例外。

19世纪是选举民主确立其至高无上的地位的时代。在这一时期，选举发展成为最重要也被认为是最具有合法性的实现权力和平转移的制度。相对于暴力以及血缘继承来说，选举能够和平地转移权力。相对于暴力、血缘继承、任命和考试来说，选举制度是民主地、公平地实现权力转移的方式。当然，选举制度不一定是最好的民主制度。相较而言，选举就不如抽签民主。但是，它可以在保留民主成分的同时回避抽签可

能带来的问题，即选择一个缺乏能力的人担任公职。这也许就是为什么从19世纪开始选举成为最主要的实现权力转移方式的原因。不过，19世纪的选举制度具备了一些以前的选举制度没有的现代特征：自由、竞争、平等。选举变成一种真正意义上的抉择，投票人可以在不同的候选人之中进行选择，选举因而变成是自由的和竞争的。在选举中，不仅存在着政治上的替代人选，而且投票人可以自由地在这些替代人选中进行选择。尽管之前的选举制度中就有一些自由与竞争的影子，但这两个原则直到19世纪才被充分地确立下来。在19世纪，平等的原则也在选举中确立下来。该原则也包括两个方面的内容：一方面所有的替代人选都有平等的机会胜出。另一方面投票是平等的和直接的，这最充分地体现在“一人一票”原则中；而且，随着普选制的建立，平等原则从有限的投票人扩大到了所有的公民（Caramani, 2000: 50）。

在20世纪，随着选举制度继续完善（例如实行普选制）和一些学者（例如熊彼特）的努力，选举逐渐变成民主的代名词，并成为最主要甚至是唯一的政治问责制度。正如奥多拉所言，在很长一段时间，垂直问责都是最重要的问责制度，其中最为核心的就是选举问责。人们相信，只要建立起自由、竞争和平等的选举制度，公民就可以通过在选举中的投票来对政治家进行奖惩，进而约束这些政治家对权力的使用，使其对公民负责（O'Donnell, 1999: 29 - 51）。毫无疑问，在历史上，选举制度的确为政治问责做出了贡献。它从根本上颠倒了问责链条，从原来的对君主个人负责转变成对人民选举出来的代表负责，最终对人民负责（Premchand, 1999: 152）。然而，这些年来，越来越多的研究开始质疑选举问责的有效性。在现实中，许多实行了选举民主的国家，例如在所谓的“新民主国家”，尽管已经建立了选举制度，但是许多官员仍然是不负责的，常常滥用权力（Funnell & Cooper, 1998: 9; O'Donnell, 1999）。为什么选举制度不能有效地实现问责呢？如前所述，政治问责涉及谁来使用权力和如何使用权力这两个基本问题，而选举制度只能解决前者，无法解决如何使用权力的问题。鲁宾指出，选举主要有三个功能，第一位的功能是权力的转移（succession），第二位的功能是利益代

表 (representation), 第三位功能才是问责。尽管选举制度有助于实现政治问责, 但是实现问责只是它第三位的功能, 从属于权力转移和利益代表 (Rubin, 2006)。对于实现政治问责来说, 解决权力使用的归属问题固然重要, 但是权力使用问题同样重要, 有时甚至更加重要。因为选举完成后, 当选人在整个任期内的权力使用都不是选举制度本身所能有效地约束的, 即使官员不负责任, 人民也只能等到任期结束时才能再次通过选举对官员进行惩罚。所以, 对于政治问责来说, 需要另外一个制度来积极主动地监督和约束当选的官员在任期内的权力使用。总而言之, 正如克里夫兰指出的, 仅仅有选举制度并不能确保官员负责任, 更重要的是要建立一个控制制度来约束每一次权力的使用 (Cleveland, 1919)。此时, 预算制度就非常重要了。

根据谢尔德对政治问责概念的重构, 政治问责包括两个基本的涵义: (1) 官员对自己的行为或者活动负责 (answerability), 即公共官员有义务告知和解释他们正在从事的活动。这又包括两个基本的要素: 信息和解释。官员有义务和责任提供关于他们的行动或者决策的信息, 包括正在做什么、准备做什么、已经做了什么, 并就这些活动或者决策提供合理的解释, 同时问责机构也有权要求官员提供这些活动或者决策的信息并给出合理的解释。(2) 强制 (enforcement), 即问责机构能够对不负责任的权力使用者施加惩罚 (Schedler, 1999)。可见, 对于实现政治问责来说, 首要的条件是能够获得关于政府活动的信息。如果没有这些信息, 政府就是看不见的政府, 就不可能让它变得对人民负责。由于政府无论开展什么活动都要花费资金, 没有钱什么活动都无法开展, 因此, 最能够准确地反映政府活动的信息就是财政信息。通过财政收支的信息, 人们就可以准确地知道政府正在 (或者准备或已经) 开展的活动。进一步而言, 控制权力行使的最佳方式就是控制政府的活动, 而控制活动最好的办法就是控制资金 (Ma, 2009; Ma & Hou, 2009)。克里夫兰用了一个非常形象的比喻: 如果把总统看成国家这条船的船长, 如何才能使得这个船长对船上的人负责呢? 最好的办法是控制开船所需的燃料 (Cleveland, 1919)。正是在这个意义上, 财政问责对于政治问责

来说是至关重要的，而政治问责也只有与财政问责联系起来才能具有实质性的内容（Glynn, 1987: 20; Funnell & Cooper, 1998: 10）。

然而，只有当国家财政是按某种特殊的方式进行管理时，财政体系才能有效地控制政府的活动、约束权力的使用，进而实现财政问责和政治问责。尽管对财政问责的探索早已有之，但是，直到现代公共预算建立之后，财政体系才变成一个能够有效地约束权力使用、促进财政问责的制度（Premchand, 1987）。现代预算制度在政府内部建立起集中、统一的预算控制，将所有的财政资金都纳入统一的预算控制程序之中，编制一个能够详细、准确地反映政府及其各个部门全部活动的政府预算，并将其提交给立法机构进行审查、批准，由立法机构从外部监督政府的财政收支活动。随着现代预算的建立，政府就变成了一个看得见的政府、一个有可能被监督的政府。政治学家威劳比说，如果政府预算编制得很好并且是向社会公开的，那么，它就能发挥“告知过去的运作、目前的状况和未来的计划，进而能够明确责任并便于控制”的作用（Willoughby, 1918: 1）。预算将迫使行政官员在公众及其代表们面前陈述他们所开展的活动及理由。通过审查政府的预算，公众及其代表们就可以审查政府的活动是否必要、成本是否合理，有权力的机构和部门（例如立法机构）就能够做出同意或者不同意的决定。这样，预算制度就成为一个非常有效的、对权力的使用进行监督和约束的控制制度，进而就能够成为一个基本而且重要的问责工具（Cleveland, 1919）。

总之，如果说实现政治问责需要解决两个最基本的与权力相关的问题，那么，相应地就需要有两个相对较好的制度。对于“由谁来使用权力”这个问题来说，选举制度相对而言是一个最好的制度；对于“如何使用权力”或者“如何控制权力的使用”来说，预算制度是一个最好的制度。假设各国最初都是从既无现代选举制度也无现代预算制度的条件下开始国家建设的话，那么，从理论上来看，至少存在三条实现政治问责的道路（见图1）。在路径A中，国家在一个大致相同的时间内建立现代选举制度与预算制度，并不断完善它们；在路径B中，国

家先建立现代选举制度并不断完善之，若干年后才启动预算改革，建立现代预算制度；在路径 C 中，国家在现代选举制度建立之前，先建立现代预算制度。图 1 中的两个制度维度分别代表着选举制度和预算制度发展程度的高低。

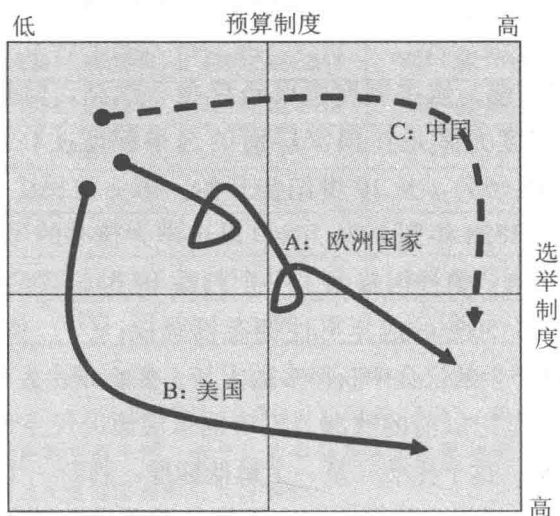


图 1 三条道路

由于选举制度和预算制度都是建立负责任的政府所必需的，因此，路径 A 应是最佳的实现政治问责的道路。在路径 B 和路径 C 中，国家不是或不能同时启动这两种制度的建设，而是先建立其中的一个制度，若干年后才启动另外一个制度的改革，因此，从理论上说，它们都会存在一定的局限性。这三条道路不仅理论上成立，在现实中也实际存在。当然，直到最近中国的国家转型呈现出其独特性之前，在现实中发生过的主要是路径 A 和路径 B。路径 A 是许多欧洲国家在 19 世纪走过的建立政治问责制度的道路，路径 B 是美国（从建国到 20 世纪 20 年代）走过的建立政治问责制度的道路。这两条道路都属于西方经验范围内的尝试，尽管存在差异，但它们的政治问责制度建设都是从选举制度开始的。这就有助于我们理解，为什么目前以西方经验为主的主流政治问责