

JICENG GONGGONG YUSUAN GAIGE
CONG KONGQUAN DAO FUQUAN

基层公共预算改革

从控权到赋权

朱芳芳
著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

基层公共预算改革：从控权到赋权 / 朱芳芳

著. —北京：中央编译出版社, 2018. 10

ISBN 978-7-5117-3621-5

I. ①基… II. ①朱… III. ①国家预算-财政改革-研究-中国 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 206932 号

基层公共预算改革：从控权到赋权

出版人：葛海彦

出版统筹：贾宇琰

责任编辑：李媛媛

责任印制：刘 慧

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话：(010) 52612345 (总编室) (010) 52612335 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真：(010) 66515838

经 销：全国新华书店

印 刷：北京紫瑞利印刷有限公司

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数：276 千字

印 张：19.75

版 次：2018 年 10 月第 1 版

印 次：2018 年 10 月第 1 次印刷

定 价：80.00 元



网 址：www.cctphome.com 邮 箱：cctpb@163.com

新浪微博：@中央编译出版社 微 信：中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺：中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010)55626985

本社常年法律顾问：北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题，本社负责调换。电话：(010)55626985

作者简介

朱芳芳，厦门大学公共事务学院副教授，中央编译局博士后，经济学博士，美国加州州立大学高级访问学者。主要研究领域是公共财政与公共预算管理、协商民主等，参加多项国家、省部级以及地方课题的研究工作。

前 言

公共预算制度是现代民主制度的重要构成，它以其独特功能处于社会秩序构建的关键位置。现代公共预算制度确立以来，公共预算改革对社会政治、经济发展的影响越来越大，公共预算改革在当代显然已成为治理变革的引领与先导。着眼于适应全球政府改革趋势与中国治理现代化目标，基层公共预算改革尤其有必要成为公共财政与预算改革的重中之重。有效的公共预算要求效率与公平的有机统一，民主与法治的有机统一。基层公共预算制度必然成为党领导人民有效治理国家，巩固基层政权，完善基层民主制度，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权的重要制度构成。党的十九大报告提出，要“健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中”。从中国实际出发，积极推进基层公共预算改革，将为中国基层民主建设提供一条“以预算民主推动基层民主”的新路，进而促进中国的基层民主治理变革，以及中国民主政治的发展。

本书以作者 2013—2016 年在中共中央编译局开展的博士后研究为基础，对公共预算改革与民主化理论、实践进行了梳理，探讨了公共预算改革与民主化的关系。同时，对中国基层公共预算改革作

了具体案例分析，提出了当前中国推进基层公共预算改革的路径建议。在博士后研究过程中，作者在中央编译局陈家刚教授指导下围绕“预算民主”开展了文献研究，特别是对中外协商民主与参与式预算等当代重要理论创新观点进行了梳理，同时对基层主要官方预算文件进行了内容分析，包括全国各地 2013—2015 年地方公共预算执行情况 and 预算草案，各地人大常委会关于相关年度预算执行情况和预算草案的《审查结果报告》、各地审计厅（局）关于 2013—2015 年预算执行和其他财政收支情况的《审计工作报告》等，从中分析基层公共预算过程、结果和政府行为特征。在陈家刚教授支持指导下，作者多次前往各地调研参与式预算探索，尤其是持续重点跟踪焦作、温岭和厦门基层公共预算改革的进展，旁听预算听证会，基层实际工作者进行面对面交流，获取了大量第一手资料，为研究的完成奠定了基础。

本书首先将“公共预算改革”作为独立的对象进行理论分析。集中探讨预算理念与现代公共预算概念的形成、公共预算的技术属性与政治属性以及公共预算民主的作用、特征问题；在此基础上，进一步探讨公共预算改革的特征与动因。研究发现，公共预算改革具有独立性、呈现出钟摆式运动的特征，究其动因，在于公共预算内在的平衡机制被打破。从平衡到失衡再到平衡，贯穿公共预算改革总过程。报告以地方公共预算改革为研究对象，探讨了地方政府结构与公共预算、地方政府改革与地方公共预算改革的相关性问题。

从历史上看，公共预算改革发展与民主化并行。公共预算本身是民主化的要求，同时民主化也促进了公共预算制度的进步完善。将预算民主化作为公共预算改革研究的一条线索，是非常值得拓展的方面。本书从预算发展的历史脉络中分别对“前预算时期”、“预

算时期”和“后预算时期”等阶段进行探讨，主要分析了各个阶段公共预算发展与民主化的主要技术与政治性要求。显然，公共预算民主化不仅反映在不同时期的预算准则中，也反映在对政府预算权力的控制监督和公众预算权利的申张实现上。进入21世纪，政府治理变革极大地推进了公共预算民主化，参与式预算成为公共预算民主的最新实现形式，公共预算显然成为了有序参与民主的重要领域，成为间接民主与直接民主相结合的新政治平台。

在当代中国实践中，政府权力的层级划分是诸多体制结构的基础，财政结构亦是如此。因此，与政府分级相适应，财政分级过多，基层公共预算的定位与责任区域是不清晰的。本书提出：从公共资源分配、公共产品与服务提供角度来看，基层公共预算包括了省以下各级地方层次预算，是指省以下各级地方预算的整体体系。本书将中国基层公共预算的建立与改革过程划分为四个阶段：中央集中预算阶段、基层分权预算阶段、基层公共预算形成阶段、基于治理现代化要求的基层公共预算改革阶段，并探讨基层预算民主化的成效，指出预算分权改革奠定了基层预算民主化的政治基础，公共财政改革开启了基层预算民主化的实质性进程，预算管理改革不断丰富基层预算民主化的技术支持，参与式预算探索形成了基层预算民主化的新动力。

本书对当代中国基层公共预算存在的主要问题从不均衡的地区财力状况、基本相同的问题表现以及各地区问题突出程度比较方面进行分析，认为基层公共预算正处于复杂的失衡困境之中，体现在权力失衡、资金失衡、利益失衡、时间失衡和文化失衡五个方面。分析基层公共预算改革困境产生的原因，主要来自四个方面：一是参与扩大挑战原有平衡机制，二是预算功能冲突影响改革持续深化，

三是政府信任关系转型缺乏充分预算变革回应，四是基层公共预算改革协同性不够。

近年来，中国基层公共预算改革形成了一些值得总结的创新案例。综合来看，成功的改革基本具有两点共性：一个是公共预算改革必须着眼于重建预算平衡，另一个是公共预算民主化必须体现从权力到权利的变化。基于此，本书筛选了河南焦作、浙江温岭和福建厦门的公共预算改革实践作为研究范本，并通过实地调研，总结了具有可行性和推广值的经验做法。

焦作实践的主要特征是：控权与制约。河南省焦作市的公共预算改革以规范政府预算控制权为重点，通过预算公开与透明度建设形成强大的制约力量，有效规范了政府预算权力运作，推进了公民参与和民主化，对完善政府治理进行了有益的探索。

温岭实践的主要特征是：分权与协商。浙江省温岭市以参与式预算为标志的基层公共预算改革，通过以人大为主导的预算分权，形成多元参与机制，同时围绕人大预算审查决策程序，在各个阶段引入多层次民主恳谈，从而建立了公共参与的秩序，形成了全面的预算审查监督体系，有力保障了公众预算权利的实现，使正式制度与非正式制度优势相互促进，使间接民主和直接民主方式有机结合，可谓是新世纪以来中国基层公共预算改革中最具地方自发性和民主方向特征的一种实践。

厦门实践的主要特征是：赋权与参与。福建省厦门市探索了在社区层面以公众赋权参与为特征的公共预算改革，改变了传统上政府对预算资金的分配模式，实现了公众直接参与预算，不仅获得了预算项目提议权，而且对项目进行管理，开辟了基层预算民主发展的新途径。

作者在结论部分对全书的主要观点进行总结，提出基于治理现代化和预算民主发展的基层公共预算改革的路径：一是以理顺权责关系为基础完善权力结构；二是以优化政府权力运行是关键进行过程再造；三是以协商赋权为重点普及公众参与预算；四是以预算民主为核心强化预算准则约束；五是以协同推进为要求加快配套改革。

基于理论分析与实践总结，作者认为发展预算民主是中国基层公共预算改革的一个重要方向。正如党的十九大报告所指出：“有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛。”在新时代新要求下，参与式预算将是中国推进基层公共预算改革的一个新的起点。

本书尝试从预算民主的新视角审思公共预算改革，探索治理现代化和预算民主及预算改革的关系，其中的思考分析尚显初浅，难免存在不足与缺陷，敬请读者批评指正。衷心感谢李媛媛女士为本书的出版给予的支持和帮助。

朱芳芳

2017年12月

目 录

导 论 / 1

第一节 研究背景与研究意义 / 1

一、研究背景 / 1

二、研究意义 / 6

第二节 研究现状 / 7

一、国外研究现状 / 7

二、国内研究现状 / 13

第三节 研究思路与框架 / 18

一、研究思路 / 18

二、研究框架 / 19

第一章 公共预算改革的理论分析 / 22

第一节 现代公共预算的概念、属性与公共预算民主 / 22

一、预算理念与现代公共预算概念的形成 / 22

二、公共预算的技术属性与政治属性 / 25

三、公共预算民主 / 30

第二节 公共预算改革的特征与动因 / 34

一、公共预算改革及研究的独立性 / 34

- 二、公共预算改革的钟摆运动 / 37
- 三、公共预算改革与平衡 / 40
- 第三节 地方公共预算改革 / 45
 - 一、地方政府结构与公共预算 / 46
 - 二、地方政府改革 / 50
 - 三、地方公共预算改革 / 54
- 第二章 公共预算发展与民主化的历史演进 / 58
 - 第一节 前预算时期的公共预算发展与民主化 / 59
 - 一、从“税收国家”到“预算国家” / 60
 - 二、英国公共预算的创立与民主化 / 61
 - 三、法国公共预算的创立与民主化 / 63
 - 四、前预算时期的公共预算发展与民主化特点 / 64
 - 第二节 预算时期的公共预算发展与民主化 / 67
 - 一、美国城市预算改革运动 / 67
 - 二、国会预算程序的形成与行政预算制的建立 / 70
 - 三、行政预算的持续深化 / 72
 - 四、预算时期的公共预算发展与民主化特点 / 74
 - 第三节 后预算时期的公共预算发展与民主化 / 77
 - 一、民营化的公共预算 / 78
 - 二、使命驱动/结果导向的公共预算 / 80
 - 三、管理公共价值的公共预算 / 82
 - 四、后预算时期的公共预算发展与民主化特点 / 86
 - 第四节 参与式预算：公共预算民主的最新实现形式 / 93
 - 一、拉丁美洲的参与式预算 / 93
 - 二、欧洲的参与式预算 / 95
 - 三、亚洲、非洲与北美洲的参与式预算 / 97

四、参与式预算的主要特点 / 102	
第三章 中国基层公共预算制度变迁与民主化发展 / 110	
第一节 中国基层公共预算的定位 / 110	
一、地方政府与基层政府 / 110	
二、中国的地方预算与基层预算 / 113	
三、基层公共预算的定位 / 116	
第二节 中国基层公共预算建立与改革 / 118	
一、中央集中预算阶段（1949—1979年） / 118	
二、基层分权预算阶段（1980—1993年） / 120	
三、基层公共预算形成阶段（1994—2012年） / 122	
四、基于治理现代化要求的基层公共预算改革阶段 （2013至今） / 128	
第三节 基层预算民主化的探索与成效 / 131	
一、预算分权改革奠定了基层预算民主化政治基础 / 132	
二、公共财政改革开启了基层预算民主化的实质性进程 / 133	
三、预算管理改革不断丰富基层预算民主化的技术支持 / 134	
四、参与式预算探索形成了基层预算民主化的新动力 / 135	
第四章 基层公共预算的问题、困境与原因 / 137	
第一节 基层公共预算存在的主要问题 / 137	
一、不均衡的地区财力基础 / 137	
二、主要问题表现及分布 / 143	
三、问题认同与改革顺序 / 149	
第二节 基层公共预算的失衡困境 / 152	
一、权力失衡 / 152	
二、资金失衡 / 153	

三、利益失衡 / 154

四、时间失衡 / 155

五、文化失衡 / 156

第三节 基层公共预算改革困境的原因分析 / 158

一、参与扩大挑战原有平衡机制 / 158

二、预算功能冲突影响改革持续深化 / 162

三、政府信任关系转型缺乏充分预算变革回应 / 166

四、基层公共预算改革的协同性不够 / 171

第五章 控权与制约：基层公共预算改革的焦作实践 / 175

第一节 焦作公共预算改革的背景和起因 / 175

第二节 焦作公共预算改革的主要做法 / 179

一、通过“四权分离”强化政府预算权内部约束 / 179

二、创新“三全”监督体系机制确保“财权入笼” / 181

三、建立支撑全部管理元素的信息技术平台实现预算权力透明 / 182

四、开展参与式预算让公众参与预算全过程 / 183

五、推进预算综合改革实现公共预算现代化 / 185

第三节 焦作公共预算改革的特点、成效与挑战 / 187

一、焦作公共预算改革的主要特点 / 187

二、焦作公共预算改革的主要成效 / 189

三、启示与挑战 / 192

第六章 分权与协商：基层公共预算改革的温岭实践 / 200

第一节 温岭参与式预算实践的背景和起因 / 200

第二节 温岭参与式预算改革的主要做法 / 205

一、人代会前进行充分恳谈 / 205

二、人代会中强化实质审查 / 207

三、人代会后公开监督执行 / 208	
四、群众代表的产生机制 / 209	
第三节 温岭参与式预算改革的特点、成效与挑战 / 212	
一、温岭参与式预算改革的主要特点 / 212	
二、温岭参与式预算改革的主要成效 / 215	
三、启示与挑战 / 220	
第七章 赋权与参与：基层公共预算改革的厦门实践 / 225	
第一节 厦门公共预算改革的背景和起因 / 225	
第二节 厦门公共预算改革的主要做法 / 228	
一、“以奖代补”项目预算的主要内容和运行机制 / 228	
二、政府购买社区服务的主要内容和运行机制 / 237	
第三节 厦门公共预算改革的特点、成效与挑战 / 245	
一、厦门公共预算改革的主要特点 / 245	
二、厦门公共预算改革的主要成效 / 248	
三、启示与挑战 / 252	
结 论 / 256	
一、深化对公共预算制度与功能的再认识 / 257	
二、基层公共预算改革的方向 / 260	
三、基层公共预算改革的路径选择 / 263	
参考文献 / 276	

导 论

第一节 研究背景与研究意义

一、研究背景

（一）推进公共预算改革是国家治理体系与治理能力现代化的内在要求

现代国家发展经验表明，公共预算对政治、经济和社会生活的影响无处不在且举足轻重，面对治理革命，预算改革正成为一个重要政治经济和社会命题，通过预算改革来推进治理在 20 世纪 90 年代以来正逐渐成为新的发展路径。乔纳森·D. 卡恩（Jonathan D. Kahn）将预算改革作为重塑治理制度和国家政治文化的现象来考察。他认为“公共预算远不仅仅是简单地分配政府资源的工作，它们还是塑造公共生活、国家制度、公众与国家关系的文化建设”，“公共预算改革运动不仅改变了行政管理手段，它还改变了人们理解政府、认识自身与政府关系的方式”^①。作为公共预算领域最负盛名的学者

^① [美] 乔纳森·卡恩：《预算民主：美国的国家建设和公民权（1890—1928）》，叶娟丽等译，上海：格致出版社、上海人民出版社 2008 年版，第 2 页。

之一，威尔达夫斯基（Aaron Wildavsky）直言：“如果你不能制定预算，你怎能治理？”^① 威尔达夫斯基之所以如此重视预算与治理，是因为一方面在他看来预算问题本身是个治理问题，是为了实现所有人的最大价值。他认为：“个体理性与集体理性之间的分歧是社会生活中一个最普遍的问题。解决这一问题不仅仅是一种良好的愿望，而且它能够让实现这一良好愿望的行为具有价值。预算问题就可以看作是通过每一个人控制支出，从而实现所有人的最大价值。”^② 另一方面，预算是社会秩序的反映，善治以“明智的预算”为基石。他认为：“明智的预算必然反映协调的社会秩序，协调的社会秩序也必然带来明智的预算。如果把预算制定与社会生活其他方面完全割裂开来，其结果必然产生矛盾和对抗。”正是在这个意义上，他认为预算已成为治理的同义词。^③ 党的十八届三中全会首次在党的文件中把推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标，这是在中国改革攻坚克难的关键阶段作出的重大决定，其中特别强调了“财政是国家治理的基础和重要支柱”。因此，在当前进一步深化研究、大胆探索、积极推进公共预算改革，对于全面深化改革总目标的实现具有非常重要的意义。

（二）预算民主是当代公共预算改革的题中之意

公共预算制度是人类社会发展中的一项重大制度发明，它顺应并巩固了市场化、民主化的进程，它不只是政府实施有效管理和服

① [美] 阿伦·威尔达夫斯基：《预算与治理》，布莱登·斯瓦德洛编，苟燕楠译，上海：上海财经大学出版社 2010 年版，第 302 页。

② [美] 阿伦·威尔达夫斯基：《预算与治理》，布莱登·斯瓦德洛编，苟燕楠译，上海：上海财经大学出版社 2010 年版，第 291 页。

③ [美] 阿伦·威尔达夫斯基：《预算与治理》，布莱登·斯瓦德洛编，苟燕楠译，上海：上海财经大学出版社 2010 年版，第 308 页。

务的工具，也是人民监督政府的工具。现代“预算理念”的奠基者和追随者们已经揭示了公共预算的本质特征，即公共预算有利于实现民主的最高理想，它是实现民主的机制，公共预算的目标应该是履行民主。经过多年发展，公共预算制度已经成为民主制度的一项基本构成，预算民主化是当代公共预算改革的题中之意。当代中国社会政治发展显现了新的特征：一是预算权力结构发生变动，从过去政府过度集权向多元参与、权力分享转变，公众参与在迅速扩大；二是公众利益表达的方式发生了变化，从过去通过民选代表参与、被动接受服务向公众直接参与、主动合作转变。公共利益的概念也从过去代表个人利益的集合，向就共同价值观进行对话的结果转变；^①三是政府决策方式发生了改变，从过去封闭决策向开放决策转变，从建设为中心向服务和保障民生为中心转变；四是公共预算结果或服务交付体制发生了变革，大量的社会组织、企业和公众参与到公共物品的生产和公共服务的提供上来，公共预算不仅在提供顾客服务，更被要求实现民主价值。面对上述变化与挑战，公共预算的民主化改革具有重要现实意义。通过预算民主化的新的实践，来达成明智有效的公共预算，在预算权力安排、过程、结果上体现民主，促进政府决策的民主、透明、责任和高效，畅通公众参与的渠道，实现理性、稳定、有序参与，实现中国民主政治发展的整体推进。

（三）公共预算改革在引领社会管理制度创新上具有独特优势

历史表明，公共预算体系是每个时代先进治理理念得到快速传播、快速政策化、快速作用于社会并形成社会共治力量的平台，公

^① [美] 珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，丁煌译，北京：中国人民大学出版社2014年版，第20页。

公共预算是政治理念转化为具体政策的直观工具。公共预算制度发展过程中形成了一系列准则，体现了一定历史时期的治理理念和价值追求，预算准则同时成为不断调节社会政治经济关系的重要立法准则。在公共预算制度初创时期形成的古典预算准则确认了预算的公开性、全面性、一致性、平衡性、年度性等要求，这些准则反映了自由资本主义时期对市场主体权利进行保障和“有限政府”的追求。现代预算准则如计划准则、责任准则、以政府预算报告为依据准则、灵活性准则、程序多样化准则、自由裁量准则、执行中的弹性准则、预算机构协调准则等，在 20 世纪 50 年代至 80 年代有力地支持了政府对预算权的控制与“大政府治理”。与 20 世纪 90 年代以来的治理革命相适应，追求透明、绩效、包容、参与等预算准则以及创造并实现公共价值的努力极大地强化了预算的民主化内涵，公共预算改革势必成为民主制度创新的引领。同时，公共预算制度内在的平衡机制，有利于在体制内对改革力度和节奏及时进行调整，维护制度的稳定性。对于中国进行的渐进式政治民主改革而言，公共预算改革应该得到更大的支持。

（四）中国基层公共预算改革的定位与方向亟待明晰

中国政治生活与社会管理中“基层”，与公共预算体系的“基层”并不一致。预算体系中复杂的权力、责任和资源分配关系，使中国公共预算层级更接近于“中央—省—基层”三级分级。基层公共预算指的是以县（市）、乡（镇）两级公共预算为核心的省以下公共预算。数据表明，中国基层政府为全国 70% 左右的人口提供了高达 70% 的基本公共服务。但基层公共预算效率低下、服务不足、透明缺乏、参与缺失、债务危机等问题十分突出。因此，很有必要把基层公共预算作为一个独立的对象加以研究，作为改革重要的突破口加以探索。近年来中国基层预算改革探索专注于预算管理或预