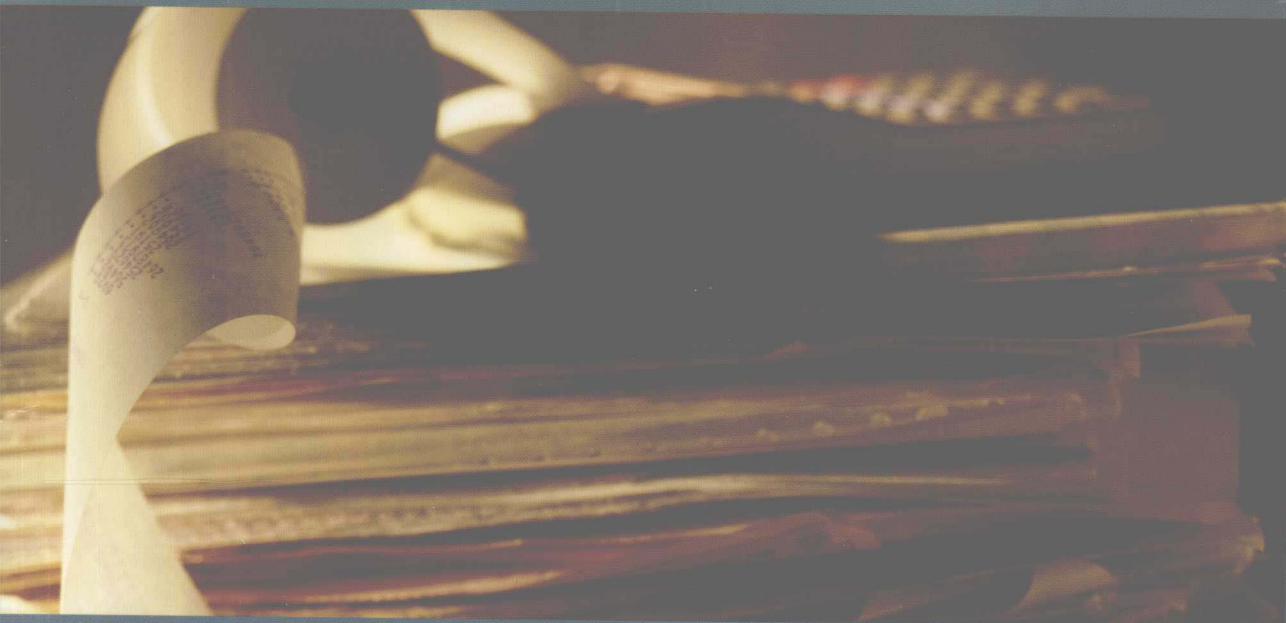




走向绩效导向型的地方人大 预算监督制度研究

徐曙娜 著



本书由上海财经大学资助出版

走向绩效导向型的地方人大 预算监督制度研究

徐曙娜 著



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

走向绩效导向型的地方人大预算监督制度研究/徐曙娜著. —上海:
上海财经大学出版社, 2010. 4

ISBN 978-7-5642-0748-9/F · 0748

I. ①走… II. ①徐… III. ①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. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 059702 号

☐ 责任编辑 刘光本

☐ 封面设计 钱宇辰

ZOUXIANG JIXIAO DAOXIANGXING DE DIFANGRENDA YUSUANJIANDU ZHIDUYANJIU
走向绩效导向型的地方人大预算监督制度研究

徐曙娜 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海市宝山区周巷印刷厂装订

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 12.25 印张 226 千字

定价: 27.00 元

序

我国人民的民主意识越来越强,通过人大监督政府的要求也越来越强烈。同时,我国各级政府的管理理念和管理方法发生了一定的变化,尤其是预算管理制度发生了很大的变革,如国库集中收付制度改革、政府采购制度改革、部门预算制度改革、政府收支分类改革和公共支出绩效评价改革等。为了适应我国人大预算监督的要求和我国地方政府预算管理制度的改革,各地人大都或多或少地对人大预算监督制度进行了一定的改革。我国地方人大预算监督改革所采用的模式大致可以分为三类:流于形式型、投入导向型和绩效导向型。大部分地方停留在流于形式型,少数地方已开始进行投入导向型改革,很少一部分地方尝试进行绩效导向型改革。

从理论上讲,地方人大与地方政府之间存在着预算委托代理关系,存在着信息不对称。按照信息经济学理论,处于信息优势的是代理人,处于信息劣势的是委托人。由于委托人和代理人效用函数的不一致,代理人完全有可能违背委托人的意愿。同时,由于公共部门的特殊性,作为委托人的地方人大必须通过监督等制约机制来解决委托—代理问题。另一方面,博弈模型和国会优势论等可以证明地方人大是可以处于控制优势地位的,即可以通过监督等制约制度减少地方政府的机会主义行为。

任何地方立法机构的监督都是在特定的制度环境和制度安排下进行的,我国地方人大的预算监督也不例外。笔者主要分析了政治环境和行政环境。我国的政治环境存在着个别地方党政不分、党直接参与决策等影响人大审批积极性的现象。从行政环境看,影响预算监督的主要是行政集权和行政型审计。行政集权使地方政府预算无法成为独立的一级预算,而且预算执行中调整过于频繁等;行政型审计模式下地方人大无法充分利用审计机构为其服务,严重影响了地方人大预算监督的能力。我国目前的一些相关法律不够清晰、严重滞后等也影响了我国地方人大预算监督的开展,而非正式制度安排同样影响了地方人大预

算监督。

笔者实地调研了三个地级市人大和财政部门,它们分别是流于形式型的A市、投入导向型的B市和绩效导向型的C市。比较三种预算监督模式,可以发现它们存在一些不同:理论基础不同,预算监督能力和预算监督权力也不同:流于形式型预算监督模式是程序性监督,而投入导向型监督和绩效导向型监督则是实质性监督。建立在传统行政理论基础上的投入导向型监督模式与建立在新公共管理基础上的绩效导向型监督模式虽然有着相近的预算监督能力和预算监督权力,但预算监督方法和方式差异较大。绩效导向型监督模式通过立法等建立了良好的政府内控制度,结合政府目标、计划,充分利用审计部门,并通过公开信息引入公众监督等方式加强对财政资金绩效的控制和监督,让政府部门为其绩效负责,实行政府问责制;而投入导向型监督模式则强调通过借助外力详细和严格地审批部门预算、实时监控预算等来对财政资金的投向和用途进行监督,使政府部门对财政资金的使用负责,而不是对绩效负责。

我国大部分地方实行流于形式型的预算监督制度,即便实行投入导向型的预算监督制度和绩效导向型的预算监督制度也存在一些共同的问题:预算监督能力不强,预算监督权力不明确,预算监督方法方式不科学等。造成这些问题的原因主要是我国的一些地方政府缺乏目标管理、绩效管理和政府问责制;一些地方政府缺乏健全的行政内部审计制度、政府会计制度、重点项目管理制度、预算评估制度等内控制度;一些地方政府预算管理不科学;一些地方的人大监督与其他监督的衔接不合理等。当然,这些问题的产生离不开我国地方政府特定的制度环境和制度安排。

既然我国的地方人大预算监督存在这么多的问题,那么我国地方人大该如何完善预算监督制度呢?该实行何种导向的预算监督制度呢?依据新公共管理理论、新制度经济学和信息经济学,结合国外的实践经验和我国国情,笔者认为我国的地方人大应该实行绩效导向型的预算监督制度。当然,这个制度的建立是需要逐步过渡的。

理想的适合我国的绩效导向型预算监督制度是我国各地方人大的长远目标,这个制度的具体安排包括:通过完善专门委员会和加强服务机构的建设使地方人大具有强大的预算监督能力;通过赋予地方人大预算修改权力、扩大预算监督范围将所有部门预算、中期预算和准财政活动纳入监督范围,适度细化预算编制,给予地方政府一定的预算调整权,强化预算监督的法律效力等,以加强地方人大预算监督的权力;在方式方法上,完善初审和正式审查,建立科学的政府报告制度,利用预算评估特别是绩效评估工具、实行立法型审计和建立审计委员会

监督审计机构和对审计报告进行审查,设计预算信息公开制度等。

为了实现上面这样一个理想的目标制度,我们必须在现阶段(即过渡期)进行一些必要的建设,为目标制度奠定基础。这个基础主要包括良好的地方政府内控制度和绩效管理制度、良好的地方人大预算监督制度。我们可以通过完善和加强行政系统内部的财政监督制度,建立科学的预算管理制度、政府会计制度、重点项目管理制度、预算评估制度、政府内部的问责制度和内部的信息公开制度等来建立良好的政府内控制度。同时借鉴国外经验,地方政府应该实行战略管理、目标管理和绩效管理。为了给地方人大预算监督制度提供良好的框架,我国地方人大可以在过渡期通过增加全职委员的数量,建立预算委员会、审计委员会和预算服务机构,并延长预算监督时间等,以加强地方人大预算监督的能力;赋予地方人大预算修改权力,逐步扩大预算监督范围,尽量细化预算编制和严格控制预算调整等,以强化地方人大预算监督的权力。同时,在方式方法上先完善《预算法》。对现阶段无法把绩效审查作为重点的,此时的重点应放在合规性和合法性的审查,但也要尽一切可能、利用一切信息进行绩效监督;预算执行中地方人大的监督主要关注的是程序和过程,而不是结果;尽可能地利用政府报告、预算评估和审计等监督方法。

笔者并不主张我国一定要先建立典型的投入导向型管理和监督制度,然后再过渡到绩效导向型的管理和监督制度;我国地方人大可以一边建立良好的政府内控制度和预算监督制度框架,一边逐步过渡到绩效导向型。

目 录

序	1
导言	1
第一节 研究的理论背景和实践意义	1
第二节 国内外研究的现状	3
第三节 研究思路和研究假设	7
第一章 地方人大与地方政府的预算委托代理关系	11
第一节 地方人大与地方政府的预算委托代理关系概述	11
第二节 地方人大与地方政府的预算博弈	21
第三节 地方人大与地方政府预算委托关系中信息不对称问题的解决	31
第二章 地方人大预算监督的制度环境与制度安排	38
第一节 地方人大预算监督的制度环境	38
第二节 地方人大预算监督的制度安排	44
第三章 地方人大预算监督的实证分析	60
第一节 流于形式型监督——以 A 市为例	61
第二节 投入导向型监督——以 B 市为例	67
第三节 绩效导向型监督——以 C 市为例	77
第四节 我国三种预算监督模式的比较	91
第四章 我国地方人大预算监督存在的问题及其原因	101
第一节 我国地方人大预算监督存在的问题	101

第二节 我国地方人大预算监督乏力的原因	
——基于地方政府管理的分析·····	110
第三节 我国地方人大预算监督乏力的原因	
——基于制度环境和制度安排的分析·····	124
第五章 逐步建立绩效导向型的地方人大预算监督制度·····	128
第一节 制度设计的依据·····	128
第二节 绩效导向型预算监督模式的制度设计·····	137
第三节 现阶段我国地方人大预算监督制度的建设·····	168
参考文献·····	183

第一节 研究的理论背景和实践意义

一、研究的理论背景

本书主要是对一个实际问题的分析、研究和解决,但任何实际问题的分析和解决都离不开理论的支持。所以笔者大量运用理论分析,并以此为指引提出了具有一定操作性的政策建议。本书主要是以信息经济学、新制度经济学和新公共管理学为基本理论基础的。信息经济学强调信息不对称的存在,从而形成了处于信息劣势地位的委托人和处于信息优势地位的代理人。同时,由于他们各自的效用函数不同(或利益不同),致使代理人有可能实施机会主义行为,违背委托人的利益,所以委托人必须激励和监督代理人。由于公共部门的特殊性,激励往往是低效的,所以主要靠监督。如何使监督成本最低、监督效率最高?新制度经济学家们认为应该建立交易费用最低的制度(包括制度环境和制度安排)。建立在信息经济学和新制度经济学基础上的新公共管理理论则认为既然存在信息不对称,而公共部门的激励又是低效的,那么要使公共部门代理人与委托人的效用一致,必须关注约束制度(主要是监督制度)的建设。正是由于信息不对称,严格而详细的投入导向型的监督也是不能解决信息问题的,反而使公共部门推脱责任,同时也使制度僵硬,捆住了公共部门的手脚,不如进行分权和放权,同时对公共部门进行绩效监督,追究公共部门的责任。本书应用这些理论分析了我国地方人大预算监督制度,提出我国应逐步建立适合我国国情的绩效导向型的地方人大预算监督制度的结论。

笔者不仅运用信息经济学和新制度经济学分析了地方人大绩效导向型预算监督的可能性和必要性,而且还运用信息经济学、新制度经济学和新公共管理学分析了现有制度存在的问题。最后,笔者以这些理论为基础,设计了我国地方人大绩效导向型预算监督的具体制度安排,同时设计了地方政府内控制度和过渡期的地方人大预算监督制度。本书虽主要应用信息经济学、新制度经济学和新公共管理学进行分析,但地方人大的预算监督还涉及法学、政治学等学科,所以本书也将法学和政治学的理论紧密结合在一起。运用新制度经济学分析议会的

理论在国内外也有一些,但在国内利用三者的结合分析地方人大预算监督(特别是地级市)的并不多见,少有人直接提出我国的地方人大预算监督制度应该实行绩效导向型的监督制度。

二、研究的实践意义

近几年来我国公众随着民主意识和纳税人意识的加强,越来越要求政府提高财政透明度,要求其初始代理人(即各级人大)加强对政府预算的监督。各地的公共预算改革也从乡镇到地区级市如火如荼地发展起来。这种民主改革主要还是在省以下的地方人大展开,地方人大的改革力度比上级人大大。在浙江温岭,从最初把民主恳谈引入地方人大的预算监督开始,到现在实行了预算修改权力改革,赋予地方人大代表预算修正案的提案权以及在大会中加入辩论程序等,使人大代表实施了实质意义上的监督,民主性得到加强;上海浦东新区汇南镇实行了菜单式预算改革,允许地方人大代表对政府的支出项目进行选择;深圳、广州和上海的闵行区等地将听证制度引入人大的预算监督中,使预算监督过程更透明、更民主。这些改革激起了民众对加强人大预算监督的期望。另一方面,随着我国个人收入的增加和私营经济的发展,个人和私营企业都成为纳税人,他们的纳税人意识越来越强,越来越想知道政府拿了纳税人的钱到底做了哪些事情?效果又是如何?在这种意识的驱动下,他们想通过人大了解国家财政的具体情况,并期望通过人大加强对政府预算的监督。

我国地方政府的管理理念和预算管理的具体制度安排发生了巨大的变化。随着新公共管理理念在国外的发展和普及,国内很多发达地方(如浙江、江苏、广东和上海等地)开始采用新公共管理理念,逐步推广绩效管理制度。从预算管理的具体制度安排看,财政部在全国推广了国库集中收付制度、政府采购制度和部门预算制度,并对政府收支分类进行了非常大的改革。全国各地纷纷响应,也在这些方面进行改革,很多地方还进行了绩效评价改革试点。这些改革使我们的预算与原来的预算在管理理念、预算编制方法、预算编制详细程度、预算执行控制方法和决算上发生了很大的变化。根据笔者的理解,我国的国库集中收付制度和政府采购制度改革是政府预算管理中加强政府内部控制的改革,其实质是政府内部控制系统的组成部分。而我国政府收支分类改革和绩效评价改革则是一种绩效取向的改革,是需要建立在良好的政府内控制度上的一种管理制度。从总体上看,我国各地的预算管理制度改革是绩效导向的。

我国现行的地方人大预算监督制度基本上是按照《预算法》建立的。而《预算法》是1994年制定的,当时的政府管理理念和政府预算管理制度跟现在完全

不同,而且当时的预算法立法精神是宜粗不宜细,具体的条款规定不够清晰,地方人大很难按照《预算法》开展实质性的监督工作。所以《预算法》的修订工作也提上了日程。

我们现在正处在前文提到的这样一个实践背景下:公众要求地方人大加强对地方政府的预算监督;地方政府也正处在一方面建设包括预算管理制度在内的政府内部控制制度,另一方面进行绩效管理的各项改革中。在这样一个实践背景下,我们的地方人大应该如何进行预算监督?长期来看又该采用哪种导向的预算监督制度?这就是笔者做这个研究的目标。笔者期望通过这项研究工作,深入分析我国地方人大预算监督的现状、背景,提出我国地方人大预算监督制度的理想模型,以及现阶段或过渡阶段我国地方人大的具体制度建设措施,以便为处于改革中的地方人大提供可操作性的建议。

第二节 国内外研究的现状

一、国内研究的现状

对于我国地方人大预算监督制度的研究主要集中于国内。甘肃省人大制度研究会预算监督课题组在2000年对预算监督问题进行了深入的研究,对地方人大在预算编制、预算执行和决算三阶段的监督进行了研究,并分析了原因。这是目前为止国内对地方人大预算监督研究方面比较全面的一个课题,不仅从地方人大方面还从政府方面进行了分析和研究。但是这个研究在理论深度上是欠缺的,更多的是表面的分析和罗列,更没有提出我国地方人大预算监督的导向性问题。2007年上海人大预算工委主任赵雯编的《地方人大预算审查监督简明读本》介绍了他们做的关于地方人大预算监督的课题。该课题在理论上较前者有所提高,也对我国地方人大预算制度完善提出了很多可操作性的建议。但是与前者比较,该课题对地方政府的预算管理方面的关注有所欠缺,同样没有提出导向性问题。同时两者有个共同的地方,就是都没有针对某个或某几个地方人大的预算监督进行实证分析。当然,他们的研究也是建立在实证基础上的,但没有选择不同类型的地方人大在研究报告中进行深入的实证研究。另外我们注意到这两个课题的主持方都是地方人大的人员,他们更注重微观的实际工作,没有用新公共管理理论或者经济学理论分析和建立制度的理论基础。

除了实践部门对地方人大预算监督制度进行研究外,还有学者对预算监督制度进行研究。主要有两种学者:一是财政学家,如财科所的贾康教授等,他们

注重从政府预算管理的角度分析和研究地方人大的预算监督制度；二是法学家和政治学家，如蔡定剑教授等，他们更注重从人大的角度研究预算监督制度。不管是财政学家还是法学家、政治学家，他们都是从自己熟悉的角度分析和研究地方人大的预算监督制度，但至少少有学者注意到地方人大预算监督的导向性问题。

运用新公共管理理论对预算管理和监督进行分析的主要代表人物是中山大学的马骏教授和辽宁大学的黄继忠教授。马骏教授带领的团队在这个领域尤其是政府预算管理领域运用新公共管理理论和交易费用经济学理论进行了深入的分析和研究。马骏教授通过对我国省级预算的研究提出了我国省级预算中政策过程与预算过程的脱离；通过对中部某省会城市的研究提出了我国准核心预算机构的存在；等等。另外，马骏教授还对我国的政府预算管理的导向性问题进行了研究。他认为：“中国目前的预算改革仍然应该继续坚持控制取向，实行综合预算，将财政部门建立成真正的预算机构，完善国库集中支付体系，在预算执行中建立其外部控制。”^①同时，他认为中国预算改革的长远目标应该是新绩效预算^②。马骏教授的很多研究方法对笔者的研究思路和方法都有借鉴意义。例如，马骏教授和黄继忠教授不约而同地研究了我国省级预算管理的非正式制度安排，前者运用的是交易费用理论，后者运用的是信息经济学中的委托代理理论。虽然他们研究的并非是地方人大预算监督的非正式制度安排，但同样对于我们研究地方人大预算监督制度的非正式制度安排提供了很好的研究思路。可以说马骏教授运用交易费用理论和新公共管理理论研究我国的政府预算管理是非常具有理论意义的。由于注意到国内还没有学者运用信息经济学理论、交易费用理论和新公共管理理论分析地方人大预算监督的导向性问题，笔者才选择了这样一个既具有理论意义又具有实践意义的课题进行研究。

二、国外研究的现状

（一）国外关于立法机构预算监督的研究

国外对立法机构的研究和关注一直是比较多的。国外的立法机构有较强的预算监督能力和权力，所以国外对立法机构的预算监督的研究文献也比较多。研究预算的专家 Widvasky 1966 年出版了著名的《预算过程中的政治》，分析了公共支出监控者（立法机构）与使用者之间的关系，提出了渐进预算的观点。

① 马骏：《中国公共预算改革：理性化与民主化》，中央编译出版社 2005 年版，第 122 页。

② 同上。

Widavsky 建议:作为监控一方的预算控制机构(主要是立法机构)应主动推行预算改革,打破原有预算博弈的僵局,改变自身的被动局面,通过预算改革建立与绩效联系的激励机制,增强资金使用者的责任,硬化预算约束等。公共选择学者如 Niskanen 则认为在立法机构与政府机构之间,政府部门可以利用信息优势追求官僚预算最大化。不过后期他对自己的观点进行了修正。他在《官僚制与公共经济学》中强调,预算最大化是其早期对官僚行为的假设,经过一段时间的检验,他更倾向于 Jean-Lue Migué 和 Gérard Bélanger 1974 年提出的官僚追求自由裁量预算最大化的假设。除此以外,还有公共行政学家将预算看作是一种政治交易,并分析了很多预算中存在的问题。^①

随着近年来交易费用经济学和信息经济学的发展,这些学科开始关注政治学领域,开始研究国会对政府的监督问题。20 世纪 80 年代, Wesingast 等人开始分析国会与官僚机构的关系,提出了国会优势论(国会支配论),认为政治制度能够协助政治家控制官僚机构。McCubbins 和 Schwartz 提出了两种监督方式:巡警式和火警式。他们认为立法机构应该采用火警式,因为火警式的监督方式不但可以有效地制约和控制官僚机构,还可以降低委托人的信息搜寻成本。Patashnik 认为预算实质上是一系列的隐性合同,预算活动就是一个形成预算合同并确保预算合同实施的过程。立法者在制定这些隐性合同时,事前可以通过合约设计,事后则通过监督来控制官僚机构。Dunleavy 认为当立法机构能够获得关于可选择方案的某些信息并能在一定程度上处罚官僚机构的过度产出时,立法机构就更有主动权,官僚机构被迫透露生产成本,过度供给行为会减少,在某些情况下甚至出现社会福利最大化的最优预算规模。同时,McCubbins, Wesingast 和 Bindor 等人还提出:立法机构可以通过改变预算过程的结构,隐瞒它们对公共服务的需求,并将它们对行政程序的控制当成强化自己对官僚机构预算行为保持影响力的手段。

从上面的介绍看,国外对于立法机构预算监督制度的导向问题虽然也有涉及(如 Widavsky),但没有明确的研究,更没有人对我国的地方人大预算监督制度的导向问题和具体的适合中国国情的制度安排进行研究。

(二)信息的政治经济学和交易费用政治学的相关研究成果

用信息经济学研究政治领域的理论被称为信息的政治经济学,而用交易费用经济学研究政治领域的理论被称为交易费用政治学。目前用信息经济学研究政治领域、公共领域的文献逐年增多。笔者收集的相关资料中有 Laffont 和

^① 威廉姆·A. 尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,中国青年出版社 2004 年版,第 126~162 页。

Tirole的《政府采购与规制中的激励理论》以及 Rosella Levaggi 的《财政中的信息不对称》。前者主要探讨政府作为规制者如何处理与被规制企业的关系,它的最大特点是将激励问题引入规制问题的分析中来,将规制问题当作一个最优机制设计问题,在规制者和受规制企业的信息结构、约束条件和可行工具的前提下分析双方的行为和最优权衡,并对规制中的很多问题尽可能地从本源上加以分析。^①后者则通过建立两个财政(中央财政和地方财政)之间的经济模型,以财政补助为例,得出了地方财政虽然比中央财政拥有更多的信息,但可以通过设计一种制度,使地方政府报告其真实的偏好参数。当然,这种制度并不是最优的,因为“中央政府不得不利用一些扭曲性的政策工具,为这种超额支出融资”。^②除了前面提到的文献外,笔者相信还有其他的文献用信息经济学论证公共领域或政治领域,但还没有形成一个系统的学派或流派。

交易费用政治学要比信息的政治学发展快得多,文献也比后者多。1981年 North 就在其著名的《经济史上的结构与变迁》中,建立了一个新古典国家理论,将交易费用视为一个理解国家行为的变量。Weingast 和 Moran 等人提出了国会优势论,认为:“通过国会对机构的监督,国会及其委员会能够处理这些风险,特别是道德风险。他们认为国会通过其委员会持有终极权力,控制了预算,命令该做什么和不该做什么,控制着各项任命,并且对于项目和进程具有普遍监督权。”^③阿维纳什·K. 迪克西特的《经济政策的制定:交易成本政治学的视角》通过交易成本的角度来透视经济政策过程。他主要研究了在决策过程中所遇到的各种交易成本,以及可以使系统减少这些成本的工具,并且尝试建立一个交易成本政治学框架。除此以外,1999年 Jones 和 Hudson 运用交易费用理论从投票成本的角度对公共选择的投票进行修正,使理性选择的投票理论能够解释投票行为。Epstein 和 O'Halloran 在 1999 年发展了一个关于议会授权的交易费用理论,得出了“在那些议会过程比官僚决策过程效率还低的政策领域,议员将把实质性的自由裁量权让给管理机构”的结论。Patashnik 把预算看成一系列合同。他认为协商和实施预算合同的交易费用决定了预算过程的设计,在预算领域中政治决策者有意地设计制度性的防备措施来为他们的政治承诺增加持续性。交易费用政治学还在其他领域如国家之间的关系、公共管理机构提供公共

① Laffont 和 Tirole 著,石磊、王永钦译:《政府采购与规制中的激励理论》“出版前言”,上海三联书店、上海人民出版社 2004 年版,第 3 页。

② 罗瑟拉·莱沃吉:《财政中的信息不对称》,载彼德·M. 杰克逊:《公共部门经济学前沿问题》,中国税务出版社 2000 年版,第 295 页。

③ 乔·B. 史蒂文斯:《集体选择经济学》,上海三联书店、上海人民出版社 1999 年版,第 366 页。

服务等方面进行了研究。总的来讲,这些交易费用政治学的研究都集中于这样一个问题:针对政治交易中存在的交易费用问题如何进行政治制度设计。^①

本书运用信息经济学和新制度经济学(核心是交易费用经济学)研究地方人大的预算监督制度,也可以归纳为信息政治经济学和交易费用政治学的应用研究。只是笔者的研究并不局限于国外信息政治学和交易费用政治学已经研究过的领域和运用过的方法,笔者运用的还是信息经济学和新制度经济学的基础理论。笔者没有强调运用信息政治经济学和交易费用政治学理论,而是强调运用的是信息经济学和新制度经济学理论:

第三节 研究思路和研究假设

一、研究目标

正如前文分析的,一方面我国地方政府预算管理制度的改革越来越深入,另一方面公众的民主意识和纳税人意识越来越强烈,我国的地方人大预算监督制度已经到了不得不改的时候。各地都对各自的人大预算监督制度做了或多或少的改革。可是,我国的地方人大预算监督制度该何去何从?该由哪种理念来指引?该如何导向呢?这些问题显得非常重要。我们不能只从表面来分析,认为只要加强监督就行。如果导向不准确,监督的效果就不一定理想。笔者以为,首先应该确认地方人大预算监督制度的长期导向,并以此为目标,对我国地方人大的预算监督制度进行建设。

鉴于此,本书研究的目的是分析我国地方人大预算监督制度的现状、存在的问题及产生的原因,并为我国目前各地所进行的地方人大预算监督制度改革指明方向,确定我国地方人大预算监督制度的长期导向,同时提出过渡期各地人大预算监督制度和政府预算管理制度建设的具体措施和制度安排,以期帮助各地在过渡期完善政府预算管理制度和其他内控制度的建设,帮助各地人大建立良好的预算监督制度的框架和基础,为逐步过渡到绩效导向型的预算监督制度奠定基础。

另外,笔者还设计了一个适合我国国情的绩效导向型的地方人大预算监督制度,使其成为各地预算监督制度追求的长期目标。

^① 马骏:《交易费用组织学:现状与前景》,《经济研究》2003年第1期。

二、研究的基本假设

1. 信息不完全和信息不对称

本书借鉴信息经济学的基本假设,认为现实社会不管是市场还是政府,信息不可能是完全的,因为人是有限理性的。即便是政府,也是由个体组成的,也受这些个体有限理性的约束,所以信息同样是不完全的。另一方面,信息是不对称的。在公共支出过程中存在着多层委托代理关系,处于信息优势的是代理人,而处于信息劣势的则是委托人。

2. 效用最大化

传统经济学主要研究消费者理论和企业理论,在这些领域都是假设效用最大化的。其实政府领域同样存在着效用最大化。本书假设委托人和代理人以追求各自的效用最大化为目标,但他们的效用是不一致的,导致了代理人的机会主义行为(另一假设)。

3. 有限理性

传统经济学一般假设人是理性的,或是合乎理性的。但理性的假设是基于完全信息的基础上;如果不存在完全信息,理性假设也就不存在了。新制度经济学就以有限理性为基本假设。有限理性并不否认人不理性,而是因为其缺乏信息所以无法完全理性。所以在有限理性的假设下,决策者通常不具备最优决策所需要的全部信息,进行最优决策的能力是有限的。

4. 机会主义

由于信息不对称,委托人与代理人追求各自的效用最大化,而各自的效用又不一致,会使处于信息优势的代理人违背委托人的利益,形成代理人的机会主义。新制度经济学家称之为机会主义,而信息经济学家将事前的机会主义称为逆向选择,将事后的机会主义称为道德风险。其实,机会主义假设究其实质则是人的最基本动机——追求自利。

三、研究方法

1. 理论与实证研究相结合

本书在理论上采用博弈论等方法进行研究,运用交易费用理论(新制度经济学)、委托代理理论(信息经济学)、绩效管理理论(新公共管理学)并结合政治、管理、行政理论进行具体的分析。笔者选取了三个地方进行实证研究,主要通过实地项目挂职、开小型调研会议、个别采访、与当地人大联合进行课题研究、联合媒体进行调研等方法进行实地调研。笔者选取三个比较有特色的市级地方人大:

第一个是实行传统的流于形式型预算监督制度的 A 市;第二个是实行投入导向型预算监督制度的 B 市;第三个则是实行绩效导向型预算监督制度的 C 市。当然,我国的投入导向型和绩效导向型预算监督制度跟国外比较还只是刚刚开始,并不完善,还存在很多的问题。

2. 定性与定量相结合

本书不仅定性地分析了各地预算监督制度和类型形成的原因,也定量地分析了各地的预算监督制度和政府预算管理制度。

3. 静态与动态结合

本书不仅静态地分析目前各地的预算监督制度的类型,还动态分析了地方人大与地方政府之间的博弈,并提出一个分阶段的动态目标。

四、研究思路

首先,本书从理论上探讨地方人大与地方政府之间的预算关系,分析地方人大加强预算监督制度的理论可行性和必要性;

其次,分析我国地方人大预算监督是在怎样的制度环境和怎样的制度安排下展开的,这些制度环境和制度安排(包括正式制度安排与非正式制度安排)又是如何影响我国地方人大预算监督制度的实施;然后实证分析了我国现存的三种类型的预算监督制度——A 市的流于形式型预算监督制度、B 市的投入导向型预算监督制度和 C 市的绩效导向型预算监督制度,并比较了这三种类型的不同;

再次,由这三个地方推广到全国,找出各地存在的问题,并分析了产生这些问题的政府内控制度(包括政府预算管理制度)和政府绩效管理制度、制度环境和制度安排的原因;

最后,提出了一个适合我国国情的绩效导向型的地方人大预算监督制度,并提出了这个制度的基础——过渡期必须做到的措施和制度安排。

五、本书的创新

本书的创新之处主要是提出了绩效导向型的地方人大预算监督制度,并指出这种制度应该成为我国地方人大预算监督制度的长远发展目标。创新主要表现在以下三个方面:

一是对我国三个比较典型的地区级市进行了比较全面的分析,提出了地方人大预算监督制度的三种类型——流于形式型的预算监督制度、投入导向型的预算监督制度和绩效导向型的预算监督制度。此前笔者未曾发现有学者提出这