

— 李淑芳 著 —

中国预算管理体制 改革研究

——以文化部门为例

湖北省社科基金资助项目

中国预算管理体制研究

——以文化部门为例

李淑芳 ■ 著

 华中师范大学出版社



新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

中国预算管理体制体制改革研究:以文化部门为例/李淑芳著. —武汉:华中师范大学出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5622-7894-8

I. ①中… II. ①李… III. ①文化事业—预算制度—体制改革—研究—中国 IV. ①G12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 179854 号

中国预算管理体制体制改革研究——以文化部门为例

◎ 李淑芳 著

责任编辑:王 炜

责任校对:王 胜

封面设计:甘 英

编辑室:学术出版中心

电 话:027—67863220

出版发行:华中师范大学出版社

社 址:湖北省武汉市珞喻路 152 号

电 话:027—67863426/3280(发行部) 027—67861321(邮购)

传 真:027—67863291

网 址:<http://press.ccnu.edu.cn>

电子信箱:press@mail.ccnu.edu.cn

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

督 印:王兴平

字 数:195 千字

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:11.5

版 次:2017 年 7 月第 1 版

印 次:2017 年 7 月第 1 次印刷

定 价:30.00 元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请打举报电话 027—67861321

前 言

2014年6月30日,《深化财税体制改革总体方案》明确提出要“改进预算管理制度,强化预算约束、规范政府行为、实现有效监督,加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度”;2014年8月31日,《中华人民共和国预算法》修改方案经第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议表决通过,并于2015年1月1日起实施;2015年,十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出要建立“促进社会公平正义的现代财政制度”;《十三五规划纲要》进一步提出要“建立全面规范公开透明的预算制度”。可见,预算制度对于转型中的中国的重要意义不言而喻,学界对预算制度的关注也日益密切。

预算管理体制是规定划分政府间财力、预算资金使用范围、方向和权限的制度,其“核心是各级政府预算管理权限和预算收支的划分及各级政府相互之间的协调和制衡,实质是关于多级政府架构下各级预算主体的独立自主程度以及中央与地方集权和分权的关系”^①。本书主要考察与预算支出相关的预算管理体制的改革。相应的,政府间预算权限的划分在预算支出上即表现为预算权力配置,包括纵向和横向权力划分;关于政府间财力划分和预算资金使用范围和方向的研究,本书将局限于预算资金的分配展开,包括预算资金分配规则和预算支出标准等方面。由于客观的预算环境会对预算管理体制产生重要影响,因此本书还将对客观预算环境进行分析。因此,本书将从预算权力配置、预算资金分配和预算环境三个方面对目前我国预算管理体制中存在的问题展开讨论,研究目前我国预算管理体制与预算国家目标之间的差距。

在1992年以前,学界对公共预算问题的研究主要在经济学领域展开。1992年《国家预算管理条例》实施,我国公共预算问题的研究开始集中于对复

① 李奕宏. 政府预算管理体制改革研究[D]. 财政部财政科学研究所, 2012: 17.

式预算问题的讨论方面。1994年分税制改革以后,我国公共预算逐渐成为公共财政学者探讨的重要议题。这一时期,公共预算问题研究主要聚焦于财政收入、财政支出及政府财政平衡机制等方面。直到2003年以后,以马骏为代表的部分学者开始采用政治学分析方法研究公共预算过程中存在的预算权力配置及预算参与者之间的博弈等问题,中国的公共预算研究才真正从经济学和财政学研究范式进入到政治学和公共行政学研究范式。此后,预算过程、预算透明度、预算规则和预算效能等方面的研究逐步成为公共行政学视角下公共预算研究的主流。但是,尽管我国学术界关于预算改革政策的研究成果颇丰,但研究多集中在预算改革实践方面,关于预算改革的理论仍然较为缺乏。因此,本书将运用预算交易费用理论对我国预算管理体制改革问题展开分析。

由于预算交易过程中,公民与立法机构、财政部门及预算支出部门之间建立了多重契约关系,每一次契约缔结过程都会因为不确定性、信息不对称和资产专用性等预算特征而产生预算交易费用。在每一次预算交易缔结过程中,达成预算合同前,会存在信息搜寻费用、谈判协调费用、决策费用等;在预算合同执行过程中,会存在预算执行成本等;在预算合同达成后,还存在保证预算合同得到有效执行的各种费用,如监督成本等。这些费用的多少会因为预算环境的不同而产生较大差异。当预算参与者的特征一定时,预算交易过程中信息越透明、不确定性越小、资产专用性越低,预算过程中的事前交易费用、事中交易费用和事后交易费用都将最小。除了预算特征,预算参与者特征也会影响预算交易费用。而预算参与者特征是一个变量,它会随着预算环境的变化而改变。当预算交易的信息不对称现象越严重、预算交易的不确定性越高、资产专用性水平越高时,预算参与者可以利用的信息有限,其行为更加不理性,更倾向于采取机会主义行为,同时也会更加偏好风险,由此产生更高的交易费用。由上述分析可知,预算交易费用理论视角下的公共预算管理体制改革可以通过改变预算特征和预算参与者特征实现预算交易费用的减少。通过减少预算交易中的信息不对称、不确定性及资产专用性,可以影响预算参与者特征,改变其预算决策行为,从而减少预算交易费用。

从预算国家“预算集中统一”和“预算监督”两个特征来看,其内涵中的“全面性”、“规范性”和“公开透明”要求即对应于预算交易费用中的“对称的信息”及“确定性”要求。同时,预算环境中的不确定性和资产专用性也会导致预算

交易费用的提升。公共预算管理体制改革的目標就是尽可能减少预算契约缔结过程中所产生的交易费用,不断实现向预算国家的趋近。因此,减少预算过程中的信息不对称、不确定性和资产专用性将成为减少预算交易费用、走向预算国家的必然手段。

本书虽然从理论上提出了减少交易费用的预算管理体制改革方案,并尝试建立了包含4个大类、20个指标的预算管理体制指标体系。但是由于时间所限,暂时仅从预算支出标准对预算支出效率的影响、中期支出框架对财政绩效的影响两个方面对预算管理体制对预算效率的影响进行了实证分析,尚未建立完整的指标体系对预算效率进行综合的实证研究。笔者将在今后的研究中尝试完善预算管理体制指标体系,并构建反映预算效率的综合指标和量化预算过程中的不确定性、信息分布及资产专用性程度等预算交易性质指标,研究这些指标值的变化对预算交易费用和预算效率的影响。

此外,在测算文化部门预算支出标准时,本书选取的差异调整系数的指标选择还较为简单,且预算支出标准测算是基于经济发展水平恒定和人口不变等假设条件。这些条件与现实情况是否相符,还有待进一步考证。因此,笔者将在今后的研究中进一步完善差异系数指标选择,并在严格的经济预测和财政预测的基础上进行预算支出标准研究。

李淑芳
2017年2月

目 录

1 绪论	1
1.1 公共预算管理体制改革的背景	1
1.2 预算管理体制改革的综述	2
1.2.1 经济学和公共财政学视角下的预算管理体制研究	3
1.2.2 政治学和公共行政学视角下的预算管理体制研究	6
1.3 本书研究内容及框架	12
2 公共预算管理体制改革的理论分析框架	14
2.1 公共预算管理体制改革的目標:由“税收国家”向“预算国家”转型	14
2.1.1 现代国家	14
2.1.2 税收国家	16
2.1.3 预算国家	17
2.2 公共预算管理体制:离预算国家有多远	19
2.2.1 预算权力配置	20
2.2.2 预算资金分配	29
2.2.3 预算环境	35
2.3 预算管理体制改革的交易费用的路径	39
2.3.1 预算交易费用理论	39
2.3.2 预算管理体制中的交易费用	44
3 预算权力配置与预算权力改革研究	59
3.1 事权与预算支出权改革研究	60
3.1.1 文化部门预算外部边界的确定	60
3.1.2 文化部门内部结构的确定和预算科目的完善	65
3.1.3 各级政府文化责任的分摊	71
3.1.4 规范化转移支付制度研究	74

3.2	横向预算权力改革研究	75
3.2.1	支出部门预算约束的硬化	75
3.2.2	财政部门组织结构改革	77
3.2.3	人民代表大会预算审议制度改革	79
4	预算资金分配与预算支出标准研究	82
4.1	文化部门预算最优规模研究	84
4.1.1	文化部门预算资金最优规模的理论推导	84
4.1.2	文化部门预算资金最优规模的实践检验	89
4.2	文化部门预算最低标准和最高限额研究	91
4.2.1	基于省际“全国范围均等化”目标的研究	94
4.2.2	基于三大地带“区域内部均等化”目标的研究	109
4.3	文化部门预算资金分配方案改革路径	116
4.3.1	文化部门预算资金分配方案的选择	116
4.3.2	文化部门预算资金分配政策过程	120
5	预算环境与中期支出框架研究	122
5.1	中期支出框架的内涵和意义	122
5.1.1	中期支出框架的内涵	122
5.1.2	中期支出框架的意义	124
5.2	各国中期支出框架实践及效果	129
5.2.1	OECD 国家中期支出框架	130
5.2.2	发展中国家中期支出框架	142
5.3	中期支出框架改革研究	144
6	预算管理体制改革的向预算国家目标的趋近	148
6.1	预算支出标准对预算支出效率影响实证研究	151
6.2	中期支出框架对财政绩效影响实证研究	157
	结语	161
	参考文献	163
	后记	175

1 绪 论

1.1 公共预算管理体制改革的背景

2014年6月30日,中央全面深化改革领导小组和中央政治局审议通过了《深化财税体制改革总体方案》(以下简称《方案》),重点推进预算管理制度、税收制度及中央和地方政府间财政关系三方面的改革。《方案》明确提出要“改进预算管理制度,强化预算约束、规范政府行为、实现有效监督,加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度”,并给出了改革时间表,力争“2016年基本完成重点工作和任务,2020年基本建立现代财政制度”^①。2014年8月31日,《中华人民共和国预算法》修改方案经人大常委会表决通过,并于2015年1月1日起实施。历经20年首次修订的《中华人民共和国预算法》将“建立健全全面规范、公开透明的预算制度”写进了总则,为现代预算管理制度奠定了法律基础。2015年,中共十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(以下简称“《十三五规划纲要》”)提出要建立“促进社会公平正义的现代财政制度”。随后,《十三五规划纲要》进一步提出要“建立全面规范公开透明的预算制度”。

1999年中国开启的包括部门预算、国库集中收付、政府采购等一系列改革在内的预算改革标志着中国开始迈向预算国家道路。然而,目前的预算管理制度离“全面规范、公开透明”还有很大差距,中国并没有成为拥有完善现代预算制度的预算国家,要实现预算“集中统一”和“预算监督”,还需要一段时间。从预算“集中统一”这一原则上看,中国的预算管理体制改革的还面临很大的问题。如,部门预算改革虽然规定将预算外收入纳入预算管理,但目前仍有

^① 发挥财税体制在国家治理中的基础性、制度性、保障性作用——财政部部长楼继伟谈《深化财税体制改革总体方案》[N/OL]. 中国财经报,2014-07-02[2015-02-20]. http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/csgg/ljwcs/201407/t20140707_1109141.html.

大量资金未能按照要求纳入预算,即使纳入预算,这部分资金通常由资金原有部门使用,离收支两条线的要求还有一定差距。此外,部门预算改革仅涉及资金使用部门的预算外资金,但是并没有涉及拥有资金分配权的部门的权力改革^①。从“预算监督”这一原则上看,中国的人大监督机制未能有效发挥,人大自身的审查能力还有待提高,解决这些问题需要对我国预算权力结构及政治体制进行调整。

本书尝试以文化部门为例探索中国预算管理体制改革之路,主要是为了减少预算管理体制改革的阻力。由于文化部门预算属于公共预算的一部分,其在整个公共部门预算中所占比重较小,若先行在文化部门进行预算管理体制试点改革,则可将中国预算管理体制改革的的不确定性影响维持在可控范围内,从而减少改革成本和阻力。同时,公共文化服务具有典型的基本公共服务特点,文化部门预算属于典型的公共预算,文化部门预算改革中面临的问题也将是各公共部门预算改革面临的共性问题。通过解决文化领域具体的预算问题并形成经验,可以将研究成果运用于解决其他领域的预算问题,使得预算管理体制改革的经验在各领域推广。因此,首先从文化部门进行预算管理体制改革的,有助于减少预算管理体制改革的阻力,同时为其他部门预算管理体制改革的顺利进行积累经验,最后实现我国预算管理体制的全面改革。

目前经济学、公共财政学领域主要关注预算收入、预算支出等技术层面的问题,而对预算制度、预算过程、预算模式、预算中的政治以及各种具体的财政管理问题缺乏深入研究;而政治学和行政学领域则主要关注预算权力配置、预算参与者博弈过程、预算过程的改进、预算透明度、预算规则及提高预算政府预算效能等方面。从不同角度对预算管理体制改革的的研究显得较为零散。因此,本书将预算交易费用理论运用于中国预算管理体制改革的,尝试为中国预算管理体制改革的搭建统一的理论框架。

1.2 预算管理体制改革的综述

纵观现有研究文献,预算管理体制改革的经历了从经济学和公共财政学视角向政治学和公共行政学视角的转变。

^① 马骏,牛美丽.重构中国公共预算体制:权力与关系——基于地方预算的调研[J].中国发展观察,2007(2).

1.2.1 经济学和公共财政学视角下的预算管理体制改革研究

1949年中央人民政府第四次会议上通过的《关于1950年财政收支概算编制的报告》标志着中国国家预算的诞生,1951年颁布《预算决算暂行条例》后,我国的预算制度开始经历了一个相对稳定的发展时期。在这段时期,我国预算采用单一预算,沿用基数法编制预算,预算管理比较粗放,预算编制透明度不高^①。此时,国内学术界对于公共预算的研究少之又少,而在同一时期,国外经济学界和财政学界对预算管理体制中中央财政集权和分权的研究讨论则较为激烈,形成了第一代财政分权理论。第一代财政分权理论是由20世纪50年代的公共产品理论衍生而来,该理论认为财政分权有利于公共产品的有效提供。由于公共产品非竞争性和非排他性特点,在私人部门提供公共产品过程中,容易出现搭便车现象而导致公共产品提供效率的损失。因此,由公共部门提供公共产品更有效率。第一代财政分权理论则从多角度研究了多层级政府同时提供公共产品的合理性。如,哈耶克(Hayek,1945)^②和斯蒂格勒(Stigler,1957)^③从信息优势角度提出了地方政府提供公共产品的合理性和必要性,他们认为地方政府相对于中央政府在居民对公共产品的偏好上具有信息优势,居民可以根据自身偏好选择适合自己的公共产品,使得地方政府提供地方性公共产品更有效率。蒂布特(Tiebout,1956)认为地方政府之间提供公共产品的差异会导致居民通过“以脚投票”的方式迁移到那些最符合自己偏好的地区,从而实现整个社会福利的最大化^④。布坎南(Buchanan,1965)进一步从成本收益角度和外部效应角度研究了最优地方政府辖区规模问题^⑤。马斯格雷夫(Musgrave,1959)认为财政的三大职能应该在中央和地方政府之间合理划分。财政的宏观经济稳定职能和收入再分配职能应该划归中央政府,

① 马蔡琛.中国预算管理制度变迁的经济学分析[J].税务与经济,2002(2).

② HAYEK F A. The Use of Knowledge in Society[J]. American Economic Review, 1994(35):519-530.

③ GEORGE J STIGLER. Perfect Competition, Historically Contemplated [J]. The Journal of Political Economy, 1957, 65(1):1-17.

④ CHARLES M TIEBOUT. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. The Journal of Political Economy, 1956, 64(5):416-424.

⑤ JAMES M BUCHANAN. An Economic Theory of Clubs[J]. Economica, 1965, 32 (125):1-14.

而资源配置职能则应该划归地方政府,从而使得地方政府可以根据居民偏好选择差异化的资源配置方式^①。

此外,马斯格雷夫(Musgrave,1983)、鲍尔(Bahl,1994)等人还就中央和地方之间的税种划分进行了详细论述,提出了最优分税原则。奥茨(Oates,1999)在蒂布特和马斯格雷夫研究的基础上,首次提出将财产税作为地方主要财政收入来源^②。按照第一代财政分权理论的设计框架,政府间财政转移支付制度理所当然构成政府财政平衡的机制,以布坎南(Buchanan,1950)、格拉汉(Graham,1963)以及鲍德威和弗拉特斯(Boadway & Flatters,1982)等为代表的财政学者,重点研究了政府间财政转移支付与区域间财力或公共服务均等化的实现问题。他们认为,中央政府对欠发达地区的转移支付能够提升其财力,增进其供给基本公共服务的能力,使辖区民众能够享受均等的基本公共服务。

中国关于公共预算制度的早期研究主要集中在经济学领域。1992年《国家预算管理条例》实施以来,我国预算领域的研究主要集中在对复式预算问题的改进研究方面。多数学者,如李京城(1994)^③、李国俭(1994)^④、安秀梅(1995)^⑤等认为当时的复式预算制度编制方式虽然将公共财政收入划分为经常性预算收入和建设性预算收入,但是仍然囿于原有收支规模,提出了构建四式预算制度的设想,即将公共预算收入划分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和财政投融资预算等的初步构想。周立群(1997)、贾康(2001)等关于复式预算制度改革的研究虽然在具体内容上有所差异,但在改革思路大体相同。焦建国(2003)认为2000年进行了部门预算、政府采购和国库集中收付制度等预算改革,而没有将复式预算制度改革放在同等重要的地位,这使得预算编制缺乏应有框架,从而达不到改革的既定目标^⑥。此后,关于国有资本经营预算、社会保险预算的研究日益丰富。1998年财政部提出

① RICHARD A MUSGRAVE. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy[M]. New York: Mc Graw-Hill, 1959: 4.

② W E OATES. An Essay on Fiscal Federalism[J]. Journal of Economic Literature, 1999, 37(3).

③ 李京城. 一九九三年我国财政改革综述[J]. 财经研究, 1994(4).

④ 李国俭. 论建立我国的四式预算制度[J]. 中央财政金融学院学报, 1994(7).

⑤ 安秀梅. 复式预算模式的国际比较与我国模式的选择[J]. 财政研究, 1995(12).

⑥ 焦建国. 建立复式预算体系意义、紧迫性与目标模式[J]. 中央财经大学学报, 2003(6).

了政府公共预算、国有资本金预算和社会保障预算的复式预算方案,2003年又将国有资本金预算更正为国有资本经营预算。2014年通过的《全国人大常委会关于修改〈预算法〉的决定》中,首次以法律的形式明确了四本预算的名称,规定预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。

在1994年税制改革以后,公共财政学者多将公共预算研究作为公共财政的一部分进行研究。国内对于公共预算的研究也因此逐步聚焦于公共财政收入和公共财政支出及政府间财政平衡机制等方面。在公共财政收入方面,学术界主要关注的是问题较多的预算外资金的管理方式。马海涛等(1997)提出了完善预算外资金的近期、中长期计划,认为在近期内,需要清理预算外资金,完善预算资金管理机制;从中长期看,需要明晰政府的职能范围,保证预算的完整性^①。高培勇(2000)认为建立完整统一的公共预算是公共财政框架建立的必要措施。他认为随着人民群众对财政收支监督意识的加强,群众对预算收支运作法制化、科学化和高效化的要求亟须将所有政府收支纳入公共预算^②。在公共财政支出方面,张弘力、郑永福(1999)等指出,在预算支出的供给方面国家包揽过多可以推向市场的公共事务而导致公共预算支出存在较大的压力,而需要国家公共财政支持的公共事务却缺乏国家财政资金的支持;在公共预算资金分配结构方面,由于各支出部门的利益驱动,公共预算支出呈现扩张趋势,支出结构扭曲。这些问题阻碍了国家宏观目标的实现,也影响了社会稳定。因此,为解决这些问题,他们提出了“效率优先、兼顾公平”的预算资金分配原则和“可预见、透明的”分配机制,认为公共支出预算分配机制应该采取“总量控制、逐项分解、滚动计划、接近目标”的分配方法^③。财政部公共预算司课题组(1999)也从预算支出范围、预算约束力、预算支出分配方式和结构、以“基数法”为基础的预算编制方法和支出预算管理机制等方面存在的问题出发,提出了政府公共支出预算体系的基本思路^④。马国贤(2000)则认为公共支出体系并不能通过对现行体制的“局部修补”完成,而需要通过绩效预

① 马海涛,何仲森,李伟,等.我国预算外资金管理的目标及对策探讨[J].中央财经大学学报,1997(11).

② 高培勇.市场经济体制与公共财政框架[J].税务研究,2000(3).

③ 张弘力,郑永福.我国公共支出预算分配现状分析与改革建议[J].财政研究,1999(2).

④ 财政部公共预算司课题组.建立我国政府公共支出预算体系的基本思路[J].财政研究,1999(7).

算、单一财政账户制度和政府采购来实现^①。在区域基本公共服务均等化与政府间财政平衡机制方面,他们认为,作为重要的政府间财政平衡机制,政府间转移支付制度与区域均等化直接相关(马骏 1998,钟晓敏 1998,杨灿明 2000,郭庆旺、赵志耘 2004)。吕炜、王伟同(2008)主张通过标准人需求模型测算基本公共服务的需求总量,辅之以中央转移支付的方式,实现各地区的基本公共服务均等化^②。张启春(2009,2011)从基本公共服务均等化与财政分权体制下的公共产品提供角度详细论述了基本公共服务均等化与政府财力均等化以及政府调控的机制和手段,特别是政府间转移支付等工具,构建了以政府间转移支付和中央公共投资为主的基本公共服务均等化理论框架^③。从2000年开始,政府采购制度作为深化财政支出管理改革和完善公共财政体制的手段,逐步成为研究的热点。但是这些研究都没有充分关注预算制度、预算过程、预算模式、预算中的政治以及各种具体的财政管理问题^④。

1.2.2 政治学和公共行政学视角下的预算管理体制 制改革研究

随着第一代财政分权理论研究的深入,以蒙蒂诺拉(Montinola)、钱颖一、温加斯特(Weingast)、麦金农(McKinnon)、内希巴(Nechyba)等学者为代表的第二代财政分权理论也发展起来。第二代财政分权理论将企业理论和微观经济学理论引入财政学,认为良好的政府结构有助于提高市场效率,而良好的政府结构要求政府行为既要有效果,又要受到各种制度约束。此时的分权理论被广泛引入政治学和公共行政学领域,为公共预算管理体制研究开辟了新的研究领域。威尔达夫斯基(Wildavasky)最早在1961年从政治学视角对预算改革进行了研究。钱颖一和温加斯特(Qian & Weingast,1997)认为中央政府和地方政府之间权利责任的明确划分有助于实现政府官员利益与居民福

① 马国贤.论我国公共支出体系的框架[J].财经论丛(浙江财经学院学报),2000(2).

② 吕炜,王伟同.发展失衡、公共服务与政府责任——基于政府偏好和政府效率视角的分析[J].中国社会科学,2008(4).

③ 张启春.区域基本公共服务均等化与政府间转移支付[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2009(1).

④ 马骏,於莉.公共预算研究:中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域[J].政治学研究,2005(2).

利之间的激励相容^①。

不同于以往中国经济学者和财政学者以财政预算收支和财政平衡机制为主要研究对象的研究路径,以马骏为代表的部分学者主要从政治学的角度对公共预算展开研究,探索公共预算中存在的政治问题及其解决途径。这些研究多集中在预算权力的分配和公共预算涉及的各部门之间的博弈关系方面。马骏、於莉(2005)就目前中国预算研究被经济学和财政学所垄断的研究状况提出质疑,他们认为公共预算对公共资源的配置即是对预算权力的配置,同时,公共预算过程中存在严重的政策过程和预算过程的分离。因此,他们提倡公共预算问题应该成为政治学和公共行政学的重要议题^②。马骏、侯一麟(2004)认为中国省级预算中存在预算产权、部分等级制和完全等级制等三种横向非正式制度及“以关系为基础的”纵向政治制度,其产生的原因则是为了减少预算过程中的交易费用。马骏(2007)在这一研究基础上,进一步从政治学的角度对中国预算制度改革进行研究,并建立了通过预算改革改变预算权力结构和决策方式,进而导致预算结果发生改变的预算改革政治学分析框架。目前对预算改革的研究受到了政治体制的约束,因此,若要深化预算制度改革,则必须对政治体制进行相应调整^③。

随着政治学和公共行政学视角的公共预算研究的深入,公共预算领域的研究开始向改善预算过程、提高预算透明、完善预算规则和提高政府预算效能等方面集中。在参与式预算方面,马骏等(2006)认为美国的参与式预算对中国预算制度改革有一定的借鉴意义,鉴于中国目前税收“用之于民”并不能有效兑现,参与式预算将成为解决这一问题的很好途径^④。赵早早、杨晖(2014)认为应建立公开透明的预算制度,并以其为手段实现全面规范的现代预算制度的建设,他们从无锡市的“参与式预算全过程”模式、温岭市的“参与预算编制”模式和焦作市的“参与预算审查”等参与式预算改革案例入手,发现参与式预算在这些地方取得了一定的成绩,只要体现了多中心治理的公民参与的理

① QIAN YINGYI, BARRY R WEINGST. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives[J]. Journal of Economic Perspectives, 1997, 11(4).

② 马骏, 於莉. 公共预算研究: 中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域[J]. 政治学研究, 2005(2).

③ 马骏. 中国预算改革的政治学: 成就与困惑[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2007(3).

④ 马骏, 罗万平. 公民参与预算: 美国地方政府的经验及其借鉴[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2006(4).

念,这种改革方式就易于被民众接受。但是由于受到多种因素的影响,各地参与预算的内容和方式应当也必然会有所区别,各地政府应该积极探索适合本地的参与式预算模式。最后,他们认为参与式预算有利于推动预算公开透明,并可以在一定程度上提升政府的管理能力。他认为《中华人民共和国预算法》的修正要在预算征询、听证、绩效评价、教育等公众参与制度方面有所强化^①。宋彪(2009)认为公众参与预算可以在提高行政运行效率的同时,加强我国预算的民主法治建设^②。王熙(2010)通过分析美国预算制度变迁过程,借鉴美国预算制度改革经验,提出中国预算制度改革应该进一步确立改革基本框架,明确预算各方的权责利关系,改进核心预算机构,并加强公民的预算参与程度^③。在绩效预算上,西方国家从19世纪就开始探索公共预算的绩效改革,以期提高资金的配置效率,但是改革并不十分成功。新绩效预算的特点是总额控制、预算分权和支出部门对结果负责。马骏(2004)将西方新绩效预算实践和理论研究引入中国,认为中国公共预算改革的最终目标是建立以结果为导向的公共预算制度。因此,他认为我国可以借鉴国外预算制度改革中重视结果的预算理念,并通过签订绩效合同的方式加强各支出部门的绩效管理,通过整合预算过程与政治过程及通过多年度预算进行预算总额控制。但鉴于中国还缺乏实施新绩效预算的外部环境,如预算过程中非正式制度的存在、预算公开透明尚不全面、绩效考核指标的缺乏等都成为中国实施新绩效预算的阻碍^④。他认为当前中国应该注重以控制为导向的预算制度改革,这是中国预算改革不可逾越的阶段^⑤。陈工(2006)通过总结英国、美国、澳大利亚、新西兰四国的绩效预算过程,认为这些国家的绩效预算都注重财政透明度,以权责发生制会计记录为预算基础,通过减少详细安排的项目等方式提高预算灵活性,通过建立中期预算框架增加预算确定性,通过明确的契约安排强化支出结构责任等。他提出我国在推行绩效预算时,需要采取循序渐进的改革方式,并获得各级领导的有力支持,在此基础上,通过完善预算基础设施和人才队伍使

① 赵早早,杨晖.构建公开透明的地方政府预算制度研究——以无锡、温岭和焦作参与式预算实践为例[J].北京行政学院学报,2014(4).

② 宋彪.公众参与预算制度研究[J].法学家,2009(2).

③ 王熙.美国预算制度变迁及其对中国的启示[J].中央财经大学学报,2010(2).

④ 马骏.新绩效预算[J].中央财经大学学报,2004(8).

⑤ 马骏,赵早早.中国预算改革的目标选择[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2005(3).

得绩效预算顺利推行^①。马蔡琛(2006)认为中国推行绩效预算的问题在于缺乏对资金运用效果的全面系统的动态分析和考核,绩效管理容易流于形式。他从公共支出的角度提出,中国应以立法、复式预算制度和地方政府创新等方式推进绩效预算改革。在路径选择上,他提出了“三步走”的绩效预算改革模式。第一步是将预算外收入全部纳入预算内,形成完整统一的公共预算体系。第二步是通过立法提高预算管理透明度。第三步是在预算会计中引入权责发生制,并建立周期滚动预算和年度绩效计划,运用绩效指标对预算进行评价^②。在预算透明方面,侯一麟(2012)^③认为公共预算是作为一种将钱袋子的最终权力归还给人民的民主治理工具而被创造出来的。他认为预算科目、各种预算改革如项目预算、绩效预算、计划项目预算、零基预算等都是为了增进预算透明度。

近年来,关于公共预算的研究主要是从公共政策层面上研究中国预算制度全面改革的路径。王淑杰(2010)通过借鉴美国预算制度改革路径,提出通过合理的预算编审时间加强预算编制质量;通过“1+3”滚动预算的编制提高预算稳定性;通过内外控制制度,特别是人大和审计的外部监督来完善监督机制;通过人大地位的提高和队伍的充实形成相互制衡的预算机构;通过建立独立预算组织加强预算监督和提高预算透明^④。彭健(2012)认为目前我国预算制度在法制化、完整性和透明度方面还有所欠缺,建议通过预算程序的完善进行预算制度改革。他认为公共预算制度改革的根本目标是建立与我国公共财政框架相适应的现代预算制度,结合目前我国预算制度存在的问题,提出通过加强立法机构在预算过程中的作用,并适时推行专职人大代表等方式强化预算监督;强化预算立法及预算执法力度,并推动参与式预算以实现公共资源的公平有效配置。马蔡琛、赵灿(2013)^⑤运用经济学的理论,从参照依赖、损失厌恶、敏感度递减等三个维度,分析了预算偏离的心理动因,并提出了总额预

① 陈工、英、美、澳、新等国家实施绩效预算的改革及其对我国的启示[J]. 财政研究, 2006(1).

② 马蔡琛. 论阳光财政视野中的公共预算绩效管理[J]. 现代财经, 2006(3).

③ 侯一麟,孔卫拿. 预算透明:趋势、制度与挑战——美国经验的检视[J]. 公共行政评论, 2012(6).

④ 王淑杰. 论我国政府预算制度的完善——兼论美国现代政府预算制度[J]. 中央财经大学学报, 2010(12).

⑤ 马蔡琛,赵灿. 公共预算遵从的行为经济学分析——基于前景理论的考察[J]. 河北学刊, 2013(4).