

岳经纶 郭巍青 主编

Chinese Public Policy Review (Vol.3)

中国公共政策 | 评论 (第3卷)

格致出版社  上海人民出版社

岳经纶 郭巍青 主编

Chinese Public Policy Review (Vol.3)

中国公共政策 | 评论 (第3卷)

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策评论. 第3卷/岳经纶, 郭巍青主编.
上海: 格致出版社: 上海人民出版社, 2009
ISBN 978-7-5432-1639-6
I. 中… II. ①岳…②郭… III. 公共政策-研究-中国-文集 IV. D601-53
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 111336 号

责任编辑 高璇
美术编辑 陈楠

中国公共政策评论(第3卷)

岳经纶 郭巍青 主编

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海书刊印刷有限公司
开本 787×1092 毫米 1/16
印张 14.25
插页 2
字数 257,000
版次 2009年8月第1版
印次 2009年8月第1次印刷
ISBN 978-7-5432-1639-6/D·23
定价 26.00 元

卷 首 语

全球金融危机下的中国社会政策

由美国次贷危机引发的金融危机正在席卷整个世界,其波及范围之广、影响之大,可谓前所未有,因而被称为“全球金融海啸”。这场全球性的金融危机给世界各国带来了严重的社会经济后果,如企业破产、大规模失业、资产急剧贬值、经济衰退。为了应对金融海啸带来的挑战,各国政府可谓绞尽脑汁,疲于应付。

2009年4月初,各国元首聚集伦敦,出席G-20峰会,商讨如何应对全球金融危机的挑战。而峰会的主题就是“稳定、增长与就业”。与此同时,数千示威者也集聚伦敦,打出了“给世界穷人以公义”、“我们不想为别人的危机付出代价”、“以人为本”等口号,表达对金融危机的不满,并要求各国领袖关注扶贫、就业等问题。有的激进示威者甚至表示要烧死贪婪的银行家。在应对全球金融海啸带来的经济社会问题和后果的同时,人们也在思考导致这场席卷全球的金融危机的深层原因。于是,“政府VS市场”、“社会主义VS资本主义”、“中国VS西方”等这类话题成为后金融危机时代的世界性话题。

毫无疑问,自20世纪90年代以来,西方金融业的贪婪和政府监管的松懈是酿成这场“世纪大劫难”的直接原因。而背后的祸根则是新自由主义种下的。自1989年柏林墙倒下后,自由市场主导的经济全球化高歌猛进,新自由主义思想成为后冷战时代的主流,“历史”与“意识形态”似乎真的“终结”了。当时,人们看到的不仅是一些传统社会主义国家的瓦解,而且也包括在资本主义世界中的社会民主主义的衰落。代之而起的是高唱“去管制化、去私有化和市场化”的新自由主义思潮。

面对新右派的崛起,曾经以国有化方式主导欧洲重建并创造出福利国家的欧洲传统左派被迫寻找“第三条道路”,试图走一条既肯定市场经济又注重社会公义的中间偏左路线。美国、英国、法国和德国等都在“第三条道路”中找到了精神力量,“第三条道路”成为了平衡经济发展和社会发展的灵丹妙药。然而,一场金融海啸则彻底击溃了由放任投机活动形成的经济泡沫,以及依靠外债支撑起来的政府福利体系。为了应对金融危机带来的烂摊子,西方国家不得不重新诉诸政府干预。

在1989年之后,中国则选择了继续深化市场化改革,积极融入经济全球化洪流战略路线,并且取得了举世公认的“经济奇迹”。公正地说,中国是经济全球化的受益者。尽管中国也遭受了全球金融危机的冲击,

出口显著下降,经济增长速度放缓,但是,与西方大国的严重经济衰退相比,中国受到的冲击似乎是比较轻微的。鉴于西方大国的金融体系在全球金融危机中几近崩溃,而中国经济似乎呈现“一枝独秀”的现状,国内外一些舆论纷纷大谈“中国模式”,似乎中国为世界经济提供了新的选择。

虽然何谓“中国模式”现在还没有统一的界定,但是,政府主导经济发展应该是“中国模式”的核心内容。在政府主导下,我国实现了经济快速发展,提升了综合国力,创造了经济奇迹。但是,这种发展模式也带来了一些严重问题,如环境破坏、贫富悬殊、不少官员腐败等。从社会政策的视角看,这种政府主导型经济发展模式所带来的最严重的问题是贫富悬殊甚至两极分化的分配政策。这一政策令经济发展的成果得不到公平分享,导致了内需的不足。

在政府主导型经济发展模式下,政府垄断了电力、电讯、石油、金融、保险、烟草和水电等行业。在这些垄断行业的职工获得了远远高于社会平均工资的收入。据2005年统计,这些垄断行业共有833万职工,占全国城镇职工总数不足8%,但其工资及工资外收入总额估算为1.07万亿元,约占全国职工工资总额的55%,高出全国职工平均工资水平的部分为9200元,其职工平均收入是全国职工平均工资水平的14.06倍。

有报道指出,近年来,大型国有企业的年均利润和年均上缴移送金增长分别为30%和20%以上,中央财政和地方财政的年均增长分别为18%和近17%,而城镇单位劳动报酬、城市居民收入和农村居民收入的年均增长分别为9.9%、8.7%和4.6%。这种情况表明,国有企业对国家经济总量增长的贡献大,对中央和地方政府财政收入的贡献大,但是对国民收入水平增长的贡献却十分有限。简言之,就是“国富民穷”。国家越来越富,但大多数民众却没有足够地分享到经济增长的成果,导致民间消费水平长期萎缩不振。

我国消费长期萎缩下滑,难以支撑经济增长。面对全球金融危机,我国出现了出口下降、经济增长下滑的趋势,失业、贫困等社会问题也日趋严重,并且有可能诱发更深层次的社会矛盾。如何应对全球金融危机,在中国,与在其他国家一样,不但是一个经济议题,更是一个社会议题、政治议题,需要全面的思维和周详的战略。不仅要进一步思考政府与企业、市场与调控、经济与环保等这些重大问题,而且也要调整效率与公平、积累与消费等公共政策问题。

面对危机,我们需要高度重视社会政策的作用。在2009年的政府工作报告中,温家宝总理以超过三分之二的篇幅阐述了中国政府应对全球金融危机的政策和计划。大规模的政府投入、大范围的产业调整和振兴、大力度的科技支撑、大幅度地提高社会保障水平,是我国政府应对全球金融危机的一揽子计划的四项内容。可以说,在当前应对全球金融危机和

扩大内需的背景下,我国社会保障制度改革进入了关键时期。社会政策的发展,公共福利的提高,将给人民带来稳定的预期,不仅有利于提升消费信心,拉动内需,而且有助于社会稳定与和谐。

在这样的时代背景下,《中国公共政策评论》第3卷出版了。本卷共有13篇文章。与前两卷不同,本卷把这些文章编入了不同的栏目。在专论栏目中,马骏与岳经纶讨论了政策过程与预算过程的关系,针对我国政策过程与预算过程相分离的现状,提出了整合政策与预算的必要性。

社会政策栏目是本卷的重点,共有6篇文章,涉及社会政策的主要领域,如社会服务、医疗、教育、住房。黄黎若莲和唐钧的文章研究了我国的民办养老院问题;顾昕的文章讨论了我国医疗服务体系的制度演变;刘继同的文章探讨了我国全民医保制度的重大理论和政策问题;丁煌和柏必成的文章对我国住房政策的演变进行了综合分析;范瑞平的文章则从儒家学说的视野分析了老人长期照顾的政策伦理问题,王力的文章则从社会排斥理论的视角分析了我国的高等教育中的不公平性。

有鉴于当代福利国家正在经历向“工利国家”(workfare state)的演变,本卷特别开辟“工利专题”一栏。专栏共有三篇文章。其中,伦敦经济政治学院的著名社会政策学者哈特利·迪安博士从历史的视角,考察了“工利国家”的伦理基础,对“工利”政策的伦理基础提出了独特的看法。梁祖彬和肖萌的文章分析了工利政策在中国香港的实践;李晓康的文章则考察了工利政策在新加坡的发展。

在政策与治理栏目,朱亚鹏和黄耿华考察了我国的水库移民政策;刘剑分析了我国的职业安全治理模式的演变。在公共政策理论栏目,郑益奋讨论了政策网络分析的方法论意涵。

岳经纶 郭巍青

2009年4月

于中山大学政治与公共事务管理学院/行政管理研究中心
社会保障与社会政策研究所

目 录

专 论

整合政策与预算:我国公共治理面临的一个挑战	马 骏 岳经纶(1)
-----------------------------	--------------

中国社会政策专题

民办养老院、第三部门与中国的转型福利经济	黄黎若莲 唐 钧(17)
行政化还是市场化:医疗服务体系的制度演变	顾 昕(34)
中国全民医疗保险制度建设的若干重大基础理论与政策要点	刘继同(52)
改革开放以来我国住房政策的变迁:过程与启示	丁 煌 柏必成(74)
养老的方式、责任以及家庭的角色:老人长期照顾的儒学思考	范瑞平(89)
中国高等教育的公平问题研究:社会排斥的视角	王 力(108)

工利(workfare)专题

“工利国家”的伦理学	哈特利·迪安(127)
香港的失业问题与对策——“工利”视角	梁祖彬 肖 萌(145)
新加坡的工利政策:社会保障第四支柱	李晓康(162)

政策与治理

中国水库移民政策评析——非自愿移民的视角	朱亚鹏 黄耿华(175)
中国职业安全治理模式的建立——基于社会性规制政策的分析	刘 剑(190)

公共政策理论

政策网络分析的方法论意涵	鄧益奋(209)
--------------------	------------

专 论

整合政策与预算:我国公共治理 面临的一个挑战*

马 骏 岳经纶**

【摘要】 本文论述了政策与预算的整合问题。文章从两个维度,即从政策看预算与从预算看政策分析了政策与预算的密切关系,说明了政策与预算是一枚硬币的两面这一基本道理。本文还从我国的实际出发,分析了政策与预算分离导致的严重后果:要么政策得不到预算的支持,沦为空洞的政策口号,从而达不到政策宣示的目标;要么政策制定无视预算的约束,凌驾于预算程序及各种正式预算制度之上,既导致法治原则无法“生根”,也使得预算过程充满了不确定性。本文最后指出,为了提高我国政府的公共治理水平,必须将政策过程与预算过程整合起来。

【关键词】 政策 预算 整合 公共治理

How to Integrate Policymaking and Budgeting— A Challenge Facing Public Governance in China

Jun Ma and Kinglun Ngok

Abstract This paper discusses how to integrate policymaking and budgeting. It analyzes the close relationship between policymaking and budgeting from two related angles, that is, studying policymaking from the angle of budgeting and from the angle of policymaking. In doing so, the conclusion that policymaking and budgeting are the two sides of the same coin has reached. Based on the reality in China, this article further examines the serious consequences resulted from the separation of policymaking and budgeting. If policymaking is not accompanied by budge-

* 本文得到国家“985 工程”二期哲学社会科学创新基地——中山大学公共管理与社会发展研究创新基地项目的资助。

** 马骏,中山大学行政管理研究中心主任,政治与公共事务管理学院院长、教授;岳经纶,中山大学政治与公共事务管理学院/行政管理研究中心教授,社会保障与社会政策研究所所长。

ting, policies may become empty slogan, thus cannot achieve the goals they proclaimed; On the other hand, if policy is free from the restraints of budget and circumvents the budgeting procedures and formal budgetary system, the principle of rule of law will not take root, and further make the budgeting process full of uncertainties. In conclusion, the article contends that policy process should be integrated with budget process so as to improve the public governance in China.

Key words Policymaking, Budgeting, Integration, Public Governance

政策与预算之间的关系是十分紧密的,它们是政府活动互相联系和相辅相成的两个方面。有效的政策制定需要同时考虑资金安排,分配资金也常常要与特定的政策相联系。更为重要地,无论是为了实现特定的政策目标还是改进公共资金的配置效率,政策和预算都应该紧密联系在一起,因为它攸关公共治理的能力。公共治理能力涉及许多方面的内容。例如,从1996年开始,世界银行的一些学者开始尝试测量一个国家的公共治理水平,并开发发出了一些指标。^[1]本文无意专门讨论公共治理能力的各个方面,而是集中分析政策和预算的整合问题。无论公共治理涉及多少内容,也无论如何测量公共治理能力,如果一个国家的政策和预算不能整合在一起,或者整合程度不高,那么,这个国家的公共治理能力都是需要改进的,而且有很大的空间进行改进。在此基础上,我们关心的是:目前,我国的政策和预算之间的关系是一种什么状况?这种状况带来了一些什么样的问题?不过,在分析中国之前,我们先分析一下公共政策和公共预算领域对于这个问题的研究现状。我们发现,尽管没有人会质疑这两者之间存在的紧密联系,但是,无论是公共政策还是公共预算都很少分析这两者之间的理论关系,相关的经验研究也非常缺乏。因此,我们尝试着从理论上分析这两者之间的关系,构建一个关于政策和预算的初步理论。随后,结合我们对于中国预算和政策的一些经验研究,我们运用这个理论来分析中国的政策和预算之间的关系及其问题。在总结中,本文介绍了一些地方在整合政策和预算方面的做法。

[1] 世界银行的研究从三个方面定义了公共治理:(1)政府是否有能力制定和实施合理的政策;(2)政府与民众是否尊重现行制度;(3)政府在多大程度上回应民众的诉求。对于每个方面,又采用两个综合指标来进行测量,于是就形成了测量治理水平或能力的六个综合指标:政府效能、管制质量、法治、腐败控制、政治稳定与暴力缺乏、民众诉求与问责。参见 Kaufman, A., Kraay, & M. Mastruzzi. 2005. *Governance matters IV: Governance Indicators for 1996—2004*. (<http://worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>).

研究现状

非常奇怪的是,尽管没有人会质疑政策和预算之间存在的密切联系,但是,无论是公共预算还是公共政策,都没有从理论上明确地阐述两者之间的关系。除了屈指可数的几个例子之外(Anderson, 2003),公共政策的教科书和研究著作几乎不谈预算问题。当然,社会政策研究则经常会探讨与预算相关的问题。在美国,早在1981年就成立了“预算与政策优先研究中心”(CBPP)来分析联邦预算与社会保障政策的关系,特别是拟议中的社会政策对国民经济和政府预算的中长期影响。^[1]这可能是因为社会政策需要的支出非常庞大,且影响深远,所以,不得不涉及预算问题。在公共预算中,自从20世纪70年代“计划项目预算”(PPB)出现以来,“政策”这个概念开始越来越多地出现在预算研究中。正如希克指出的,PPB将自下而上的预算程序颠倒为自上而下的预算程序,这就“颠倒了信息和决策流”。在PPB下,在各个机构编制预算之前,“必须制定高层的政策”,这个政策“约束着下面的预算估计”(Schick, 1966)。20世纪80年代以来,由于新绩效预算或结果导向的预算非常强调运用战略计划引导资金分配,“政策”的重要性也越来越突出。新绩效预算实际上就是希望通过将预算与绩效紧密地联系起来使得“公共政策过程中的决策理性化”(Julia & Willoughby, 2007)。而且,从某个角度看,这种预算模式可以看成一次比较完美的在中期战略计划和一个自动向前滚动的中期支出框架内将政策和预算整合起来的模式(Julia & Willoughby, 2007)。但是,整体来看,公共预算研究并没有专门厘清政策和预算之间的理论关系。

同时,这一方面的经验研究也非常缺乏。在现有文献中,凯顿在总结发展中国家预算编制存在的问题时,将预算与政策脱节视为十大问题之一(Caiden, 1980)。这是最早的分析政策和预算关系的文献,然而,他的分析是与其他问题一起讨论的,未能深入地探究下去。塞缪尔在研究美国州政府的核心预算机构时,发现越来越多的核心预算机构已从传统的控制取向的核心预算机构转变成政策取向的核心预算机构(Thurmaier & Willoughby, 2001)。希克(Schick, 1998)在研究OECD国家最近的预算改革时,也发现核心预算机构越来越趋向以政策为导向。在这种情况下,预算的重点已从支出科目转向了政策变化,以及在既定的约束(战略计划和中期支出框架)之下在各种项目(或活动)之间的权衡与选择

[1] 参见CBPP(Center for Budget and Policy Priorities)官方网站, <http://www.cbpp.org/info.html>。

(Schick, 1998)。对于我国的政策和预算之间的关系,虽然有许多文献谈到各种与此同时相关的现象,但都没有深入地进行具有理论意义的概念化,没有意识到从某个角度看这实际上涉及政策和预算之间的关系。马骏和侯一麟(2005)的研究发现,中国的省级预算存在着严重的政策和预算分离。如果我们相信经验事实是理论构建的基础,那么,我们之所以对政策和预算之间的理论关系缺乏明确而系统的阐述,也许就是因为对于真实世界中政策与预算的关系缺乏了解。

政策与预算

本文先试图初步制定一个关于政策与预算的一般性的分析框架。

从预算角度看政策

从预算的角度看,政策离不开预算,离开预算谈政策,政策就会成为空中楼阁。著名经济学家、社会学家熊彼特曾经指出,政府所有的功能都需要财政支撑,政府的所有行为都会反映到财政上(王绍光,2007)。政府的基本活动就是制定和实施公共政策,以解决国家和公众关心的问题。“公共政策就是政府活动的总和,不管是政府直接进行的还是通过代理人进行的,这些活动都对老百姓的生活有影响”(Peters, 1999)。简言之,“举凡政府选择做或者不做的事情”都是公共政策(Thomas, 1972)。概言之,制定和实施公共政策是政府的基本活动,也是政府治理的基本方式。而公共政策的制定和执行必然会导致一定的政策成本,形成某种资金要求。因此,制定和实施政策的过程中同时也是预算过程。政策制定过程就是将政策意图贯彻到预算资金分配的过程,政策执行过程就是按照通过的预算使用公共资金,实施既定政策的预算执行过程。

因此,在制定一项公共政策时,实际上(明显地或隐含地)是在同时作出两项决定:一是关于政策目标与活动的选择,即什么问题现在是最紧迫的,必须马上解决的,为了解决该问题,什么活动是必须马上开展的,应达成什么样的政策目标;二是分析政策成本,进而为政策的实施而拨款。实际上,这也是预算资金分配环节的两大基本问题。换言之,在现代公共预算体制下,预算从来都不是一个简单地为制定的政策或确定的政策目标配备资金的“出纳”过程。实际上,预算资金的分配过程本身就是一个对备选的政策方案进行选择的过程,对政策目标和活动进行选择的过程。巧妇难为无米之炊。一项政策无论它多么重要,多么紧迫,如果在预算资金的分配过程中,得不到资金保证,那么,这个政策就只能徒有其名,永远不能变成真正有效的政策。某项政策或项目就算得到了立法批准,它的支持者也不能认为就万事大吉了。相反,他们要做的必须是确保这项政

策能得到资助,并且持续得到资助,至少要有足够的资金来确保政策目的得到令人满意的实现。另一方面,这一政策的反对者则有机会通过减少或取消资助去削弱甚至废除这项政策。

在现实中,政策不能形成预算的情况大量存在。出现这种情况的原因,可能是因为某个政策目标或与某个政策相关联的活动在预算资金分配过程中得不到足够的支持;也可能是因为政策成本过高,在资金竞争中失去优势,或面临财政总额控制的约束。在政策执行过程中,执行政策也就是执行预算。政策执行的情况取决于相关的预算执行的情况,政策执行的效果最终取决于相关的预算执行的效果。因为,即使在预算资金的分配中某项政策已经被纳入预算,安排了资金,但是,如果预算没有得到严格执行,那么,预算中安排的资金可能没有足额、及时地拨付去实施该政策,甚至被完全挪用到其他的政策领域。总而言之,预算对于政策制定和实施来说是非常关键的。两者是同一过程的两个方面。政府预算是政府推动公共政策的计划书,政府的任何施政都与预算息息相关。公共政策的内容和成效在很大程度上往往取决于为实施或执行这一政策而取得的资金数量。因此,对公共政策进行判断和分析,不能只看政府的政策宣示,还要看财政资金的最终流向。如果说政治是“谁从政府那里得到了政府能给的东西”,那么,这个答案就被记录在预算中(Wildavsky, 1984)。没有一个政府的财政资金是完全充裕的,它必须在各类急需花钱的地方作出取舍和权衡。因此,资金的流向可以更准确地揭示政府施政的轻重缓急。

从历史的角度看,一个国家或地区的预算构成的变化则反映出该国家或地区政策优先次序的变化。以美国为例,20世纪60年代以前,美国政府支出主要用于政府机构和政府项目运作的直接成本。税收主要用来支付政府雇员的工资,购买汽车和设备,支付租金和建筑物维护成本等。相应地,大多数人最多是间接受到政府预算决定的影响。不管是对商务部的拨款增加,抑或是减少对外援助项目,对老百姓的生活都没有太大的影响。如今,政府支出不再具有这种性质了。现在,政府预算的一大部分直接用于为退休人士、退伍军人、农民、穷人、公债持有者和其他有需要的人提供收入支持。此外,许多大公司和社区变得依赖国防支出(国防合同)来维持自身的繁荣。因冷战结束而计划或实际减少的国防支出已经引起许多大公司董事会及其周围社区的恐慌。预算构成的这些变化反映了国家政策优先次序的改变。这些变化也对预算过程政治具有重大影响。那些利益直接受到政府项目影响的人已经组织起来捍卫和增加自己的利益,并且成为了预算过程中的主要参与者。这一发展令预算决策更加政治化,也更加困难(Anderson, 2003)。

从政策角度看预算

公共预算是一个分配资金、使用公共资金的过程,这也是一个履行政府职能、实现政策目标、满足公民需求的过程。离开政策是无法理解预算过程的,离开政策就离开了预算的核心。从根本上讲,这主要是因为公共预算在本质上是政治性的。在预算资金的分配过程中,需要考虑两个问题:首先是该做哪些事情,然后是该给多少钱。对于预算来说,第一个问题是最根本的,它关系到政府是否选择做最正确的事情。这实际上是一个活动选择问题,是一个政策选择问题,更是一个政治问题。正如鲁宾教授总结的,公共预算的政治性体现在:第一,公共预算反映政府做什么和不做什么的选择。它反映了公众的普遍共识,即政府应该提供何种服务以及何种公民有资格享用这些服务。第二,公共预算反映了支出上的优先次序。预算过程在对政府有着不同需求的集团和个人之间进行调节,并最终决定由谁来获得。第三,公共预算向公民提供了一个强有力的可靠性的工具,使得公民能够知道政府是如何进行支出的,政府是否遵循他们的偏好。预算将公民的偏好与政府产出联系起来(鲁宾,2001)。

从这个角度看,表面上是政府关于未来某个时期收支测算的政府预算,实质上反映了政治层面上形成的政策选择以及相应的政策成本测算。从与公共政策相关的角度看,预算并非只是一种财务报表。它也是一份政策声明。资金上的冲突实际上就是政策的冲突(Anderson, 2003)。公共预算就是国家机关用货币数字显示的政策白皮书(李允杰、丘昌泰, 2003)。例如,美国联邦预算与管理办公室(OMB)在每个财政年度结束后公布的《联邦预算公民导读》(OMB, 2002),按照医疗保险、社会保障、国防等不同的政策领域,计算出政府的支出比例,告诉公众各个政策的资金安排使用情况。

V. O. Key(1940)曾经将公共预算的核心问题表述为一个资源配置问题:“根据什么将一定数量的资金配置给活动 A 而不是活动 B?”这不仅是一个预算问题,也是一个政策选择问题。而且,无论资金的分配结果如何,对于这一问题的回答都是与政策有联系的。在不同的政策格局下,对于这一问题的回答是不同的。此外,政策制定过程最后作出的政策选择有助于回答这个预算问题。要理解预算资金为何这样分配而不是那样分配,就需要联系政策选择。公共政策是“用来满足被感知的国家需要”的(罗斯金,2001),它的目标是实现公共利益、满足公共需求。因此,每个政策领域实际都反映了特定的社会问题,如环境、就业、医疗、教育。这就为预算资金的分配提供了一个可以参考的依据。

进一步地,V. O. Key 提出的预算问题实质上是一个规范性问题,涉及价值判断与选择(Schick, 1988)。同样地,公共政策也是一个价值选择

问题,政策上形成的价值优先次序也有助于资金分配。公共政策是一项高层的、广泛的、战略层次的计划和行动,是战略性地使用资源来解决公共问题的活动。当政府面对众多公共问题需要解决而可用的资源却有限时,公共政策需要对各种社会价值优先性进行讨论、排序,决定作为或不作为,以及如何作为。换言之,由于资源总是有限的,政府必须在不同领域建立价值优先顺序,进而为资源分配提供一个战略指导和政策指导。一旦某个政策领域被确认为国家在一段时期内的中心工作,稀缺的财政资源就应首先投放到该政策领域。只有这样,政府才能履行其对公民的财政责任。

因此,在预算资金的分配中,决不能仅仅技术性地处理预算资金分配问题,必须认识到预算选择也是政策选择,政策选择会影响预算选择,而且,必须在预算资金的分配中贯彻国家的政策,做到“财中有政”,“以财保政”,“用财施政”。正如邓小平曾经指出的:“财政工作一定要有财有政,切不可有财无政。要懂得数字中有政策,决定数字就是决定政策。数字内包括轻重缓急,哪个项目该办,哪个项目不该办,这是一个政治性的问题”。^[1]

从预算资金分配的角度看,要实现资源配置效率,需要运用战略计划和政策引导资金分配,将战略计划和政策意图贯彻到预算资金的分配中去。公共政策是战略性地使用资源来解决公共问题的活动。国家资源总是有限的,政府必须在不同领域建立价值优先顺序,进而为资源分配提供一个战略指导和政策指导。当某个政策领域被确认为国家在一段时期内的中心工作,稀缺的财政资源就应首先投放到该政策领域。也就是说,政策要引导财政资源的分配,政策的实施需要有相应的财政支持。

整合政策与预算

虽然政策和预算之间的关系是如此紧密,但是,在现实中政策和预算经常衔接不好。无论在发达国家还是发展中国家,都不同程度地存在政策和预算分离的现象。不过,发展中国家在这方面的问题尤为严重。长期以来,发展中国家一直受到公共资源分配不合理和公共服务效率长期低下的困扰。导致这种局面的主要原因是政策过程与预算过程的分离。著名公共预算专家凯顿就将预算过程与政策过程的分离列为发展中国家预算编制的十大问题之一。现实中,经常存在两种类型的政策和预算分离。一是政策制定完全不受预算约束,二是政策制定不能引导资金分配。

[1] 《党和国家领导人论财政——邓小平》,载财政部网站:<http://www.mof.gov.cn>。

它们都给政策和预算带来了许多问题。

如果政策制定完全不受预算过程约束,那么,政策制定者在制定政策时就可以完全不考虑政策成本。在这种情况下,公共支出的膨胀就不可避免,财政总额控制根本无法实现。如果预算过程不受政策制定的约束,政策就无法落实,资金的分配就会完全不受战略计划的引导并陷入混乱,稀缺的财政资源或许就不能被配置到那些社会最需要的方向上去。而且,这时的政府预算往往成为一种自下而上的、最后只是各个支出部门利益的累积。由于支出部门都或多或少地存在支出的冲动,那么,部门利益长期累积的结果必然就是支出失去控制(马骏、侯一麟,2005)。

只有在政策过程和预算过程高度整合的情况下,才能有效降低政策与预算制定过程中的不确定性,确保资金投向最紧迫的领域,实现对支出总额的财政控制和资源配置效率的提高,落实公共责任和兑现政治承诺。当代公共支出管理理论认为,即使一国政府坚持采用已经得到公认的预算规则,它还是有可能无法获得最佳的结果,它还必须提高资源配置效率来实现预期的政策效果。因此,当代公共支出管理采用大量的政策标准对传统的程序规则进行补充,强调政策和战略计划对资金分配的指导作用,也强调预算程序对政策制定的约束,强调实际执行的结果(Schick, 1998)。所以说,当代公共支出管理就是一种政策取向的预算。在这种政策导向的预算体系下,政策过程与预算过程紧密结合,两者相辅相成,也相互制约。

总之,公共政策需要与预算相结合,利用有限的资源达到最优的预算分配方案,以低成本解决公共问题,满足公共需要,从而提升政府的执政能力。目前,我国正面临重大的政策转型,中共中央已经确立了21世纪的国家发展战略。为了全面落实科学发展观和构建和谐社会的战略目标,人大的预算监督和审查就是要推动政策与预算的整合,促进公共支出结构调整,确保政策引导资金分配,使公共资金流向有利于改善民生、促进社会公平与和谐的政策领域。从预算资金分配的角度看,要实现资源配置效率,需要运用战略计划和政策引导资金分配,将战略计划和政策意图贯彻到预算资金的分配中去。

政策不能引导资金分配:我国政策与预算分离(一)

一个国家或地区的各类公共政策之间的关系构成其公共政策格局。一个国家在一定的历史时期,由于所面对的社会经济问题不同,因而各类政策之间会出现不同的搭配和组合,从而形成特有的公共政策格局。公共政策格局可以反映出该国或地区的施政重点。公共政策格局具有一定的稳定性,但并非一成不变。随着社会经济政治结构的变化,以及政府财政能力的增减,一国的公共政策格局往往会发生相应的变化,从而进一步

影响到公共支出的结构(岳经纶,2008)。

在改革开放之初,我国经济改革的指导思想是“效率优先,兼顾公平”,但是,为了抓住一切机遇加快发展,用发展的办法解决前进中的问题,以追求效率或整体经济增长速度的最大化为最高的目标。同时,辅之以一套以 GDP 增长率为核心的官员考核体系。其结果,各级政府(包括中央政府)都将“注意力”集中在经济发展或经济增长上,不仅未能兼顾公平,也未能兼顾生态环境。所以,在这一阶段,我国公共政策的格局是以经济政策为主导的格局。甚至可以说,在这一阶段,我国只有经济政策,而没有社会政策(王绍光,2007)。与这种格局相配合,我国的公共支出主要集中在经济建设上,或者说在资本性支出上,社会性支出偏低(马骏、牛美丽、岳经纶、林慕华,2008)。

尽管如此,在 20 世纪 90 年代中期以前,这种政策和支出结构并未引起无论是政府还是民众的密切关注。正如王绍光所总结的,这主要是因为三个原因:一是在 20 世纪 80 年代,我国面临的主要问题是过度的平均主义导致的低效率。二是在整个 20 世纪 80 年代,由于大幅度提高农产品收购价格和实行家庭联产承包责任制,农民收入水平也迅速上升,最后导致城乡差距和地区差距双双下降。三是直到 20 世纪 90 年代初,“中国的改革是种全赢游戏。所有人都从改革中受益,差别只是有些人受益多一点,有些人受益少一点”。因此,在这一时期,“即便城市内部、乡村内部和地区内部的收入差距有所扩大,只要差距不是过大,人们还可以接受”(王绍光,2007)。然而,20 世纪 90 年代以来,城乡收入差距拉大,正如王绍光(2007)总结的:

“到 1992 年,城乡差距和地区差距已超过 1978 年的水平。此后,这两类差距更是急剧扩大,尤其是东南沿海与中西部之间的地区差距大幅攀升,达到了前所未有的程度。与此同时,城市内部和农村内部社会各阶层之间的收入差距快速拉开。到 90 年代中期,中国的总体基尼系数应已上升到 0.45 的高度。按照国际通行的标准,已达到严重不平等的地步。(王绍光,2007)

与此同时,经济政策主导下的我国政府支出结构不仅不能缓解经济发展以后带来的不公平问题,而且存在着加重这些不公平的趋势。正如经济合作与发展组织(OECD)发布的《中国公共支出面临的挑战:通往更有效和公平之路》报告中指出的,在我国公共支出中,资本性支出和行政管理费占有很大的比重,并且直到最近始终是增长速度最快的支出。而且,“财政支出主要流向有形资本而不是人力资本和社会发展项目”(经济合作与发展组织,2006)。其中,医疗卫生和教育支出在总支出中的比重

偏低,导致的问题最为突出。这一方面会降低高质量的人力资本在未来的总量,从而削弱中国经济在未来发展的潜力;另一方面也不利于实现机会公平,因为在自由竞争的市场中,让没有受过良好教育而且健康状况也不佳的个人与那些受过良好教育而且健康状况好的个人一起竞争,是根本谈不上机会平等的。

面对这些社会变化,我国政府开始意识到,虽然“发展是硬道理”,但是,发展也会带来新问题。所以,在20世纪90年代末期,尤其是21世纪初这几年,政府的政策注意力开始聚集到各种社会问题上,确立“和谐社会”的建设目标,并及时地调整公共政策格局,开始将更大的注意力转移到社会政策上来,并将更多的资源投入社会政策领域,促进人类发展,解决民生问题,实现社会公平。总之,最近几年,我国开始从经济政策向社会政策转型,一个以社会政策为重心的新的公共政策格局正在形成(王绍光,2007)。

抛开我们应该在建立福利国家这条道路上走多远这个问题不谈,我国社会政策转型能否成功从根本上讲取决于政策与预算的整合程度的高低,取决于社会政策能否引导资金安排,能否有资金到位。这就是说,社会政策的转型需要相应地进行支出结构的调整,将资金转向教育、医疗、住房、社会保障等社会政策领域(岳经纶,2008)。然而,正如希克所说的,我们之所以需要预算就是因为资源是稀缺的,如果资源不稀缺,有多少需求都可以满足,那我们根本不需要预算这个资源配置工具(Schick, 1988)。在资源稀缺的情况下,调整支出结构就意味着此增彼减,意味着要削减甚至取消某些预算基数。而我们都知,基数就是既得利益,削减或取消基数必然会触动既得利益。这就出现了第一个可能导致社会政策不能引导资金分配的因素。

当然,我国经济一直在增长,而且这些年预算年年超收(见表1)。这意味着,存在可以不触动既得利益,而用超收收入支持支出结构转型的条件。毫无疑问,这的确是一个皆大欢喜的结局。但是,这其中也充满着各种可能的变数。首先,经济增长的前景也许是充满不确定性的,没有谁能担保经济永远增长下去。其次,这种年年超收是否正常也是应该讨论的问题。最近几年,已有许多关于我国财政收入增长率是否真的超过GDP增长率的讨论。如果的确是超过了GDP的增长率,那也许会对经济增长的潜力带来负面影响。第三,如何使用超收收入也是一大问题,也就是说在超收收入过大的情况下,预算的约束范围就降低了。即使在预算中安排了社会政策支出,实现了支出结构调整,并不等于完全的支出结构调整,因为还有大量的支出是发生在预算执行过程中的。同时,根据我国《预算法》,超收收入不属于预算变更,那么,就容易使得这一收入的安排缺乏一个问责机制,无法确保这一收入会用到社会政策支出上去(马骏、