

- [2] 熊伟(2012).地方债券制度中的政府间财政关系.新视野,3.
- [3] 吴卫星(2014).地方债“自发自还”可缓解高成本和期限错配.证券日报,2014-06-14.
- [4] 赵晓、陈金保(2014).地方债风险的前提“中央不兜底”.金融博览(财富),11.

■作者地址:华国庆,安徽大学法学院;安徽合肥 230031。Email:hgqlaw@126.com。

■基金项目:中国法学会研究课题(CLS(2012)D245)

规范性和有效性:政府预算中的二重奏

黎江虹

预算作为统领国家财政收支的枢纽,各种因素汇集,庞杂而又混沌;法律与政策的冲突、长期愿景与当下计划的纠缠、规范性和有效性间的张力。《预算法》实施以来,预算规范性大大增强,预算公开、人大监督角色的强化、责任体系的健全都在彰显预算法的努力。与此同时,各级人大、政府部门乃至具体预算单位却在担忧:过于强调规范性是否会导致预算的有效性被削弱?具体操作时如何把握预算规范性和有效性的边界?上述迷惑直接关系预算规范的规范性是否会被执行部门架空的问题。一个匮乏预算文化的国度,选择何种路径迅速构建规范性与有效性有机结合的预算制度,是急需预算法学者研究的课题。

一、历史视角:预算规范性和有效性关系之嬗变

预算的规范性强调的是预算的法定性和执行的刚性,预算的有效性侧重于预算对资源的有效配置,隐含着对于经济发展的正面调控功能。两者关系的嬗变经历了不同的阶段。

预算涅槃于封建王权不受约束的封建社会,控权也就成为了预算理念的精髓所在。如英国大宪章就昭示和确立了代议制和现代法治的基本原则:国王未经纳税人阶层同意的征税是非法的……国家的财政预算也要受到代表的审查和同意(马克圭,1997:12-56)。与此相适应,预算权的配置也以议会为主导。在此时期,规范性被认为是有效性的代名词。只要规范了政府权力,履行了法定程序,预算就会被认为有效体现了民意,会产生正面的资源配置效益。

然而,由于议员普遍对预算保持“理性的冷漠”,而政府部门更愿意考虑经济发展的动力,很多国家开始赋予行政部门较大的预算权力,以促进对经济发展的有效影响。如美国1921年颁布的《预算和会计法》赋予总统的预算主导权。2008年我国的四万亿资金计划的拨付也是基于预算有效性的冲动。

其实,无论是预算规范性至上还是有效性至上,都有无法克服的弊端。预算必将走入规范性和有效性有机结合的历史阶段。就体制设计而言,以美国为代表,1974年颁布的《国会预算及截留控制法案》就确立了国会和总统对预算的共同控制权。不过,预算最核心的权力仍掌握在国会手中,总统只拥有预算建议权,国会可以全盘推翻总统的预算提案(黎江虹,2015:74)。

历史的演变都会昭示一些经岁月检验和冲刷的真理:预算的形式理性是不可或缺的,因为只有规范性才能闪烁预算控权的理念。但预算事实上担负多重目标(控权只是其中一种),政府必须考量计划的有效推行和对资源的有效配置,否则预算将会丧失生命力,沦为毫无用处的教条。

二、现实困惑:机制供给缺失可能导致矫枉过正

由于中国缺失预算规范性至上的发展阶段,预算呈现软约束态势。《预算法》历经十年才完成修订,既反映了在中国语境下实现控权的艰难,也折射出新《预算法》实施必须要面对的问题:

(一) 人民代表大会难以担当预算重任

预算的规范性对各级人民代表大会要求甚高,预算管理的各环节都要求其深度介入,从而形成对政

府财政权力的制衡。《预算法》第二章和第五章是人民代表大会职能条款的集合,内容不可谓不丰富。但现实的尴尬却是:人民代表大会现有架构和人员无法应对《预算法》赋予的各项职能。目前,基层各级人民代表大会财经委员会编制很少,预算工作委员会基本是一人或两人担当工作,其中专业人士甚少,外聘专家对于基层人民代表大会几乎不现实。如果人民代表大会监督力度和专业性不够,依托其职能的强化提升预算规范性的设想就会大打折扣。

(二) 预算调整缺乏完整的规范依据

预算调整是预算规范性和有效性博弈最为激烈的战场。《预算法》第十三条明确规定:“经人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得调整。”这是预算规范性的体现。由于经济形势改变、政治博弈持续、领导集团更迭、公众焦点转移等原因,事前取得的预计信息难免会出现纰漏,执行中的预算案也就难以与过时的预算案完全相同(爱伦·鲁宾,2001:250)。为更好的回应公众需求,提供更为务实的公共产品和服务,预算必须进行调试和修正,这是预算有效性的体现。新《预算法》第七章对预算调整做了较为详尽的规定,最大的亮点是采用列举法,对需要调整的四种情形作了规定,并对预算调整程序做了较严格规定。其缺陷在于:一是预算调整重总额、轻结构,科目间资金的调剂权被赋予行政部门,导致预算调整的规范性受损;二是预算调整的规定不够具体。例如,支出调整有追加支出、动用往年结转资金、超支;收入调整有增加举债、追加拨款、预算外收入、超收收入、结余资金等(胡明,2014:130)。而《预算法》仅涉及其中几种。项目列举的漏洞,使执行部门要么无所适从,要么随意裁量;三是事后追认的预算调整仅限于自然灾害等突发事件,未考虑火灾、爆炸、经济危机等非自然灾害,适用范围不周延。

(三) 预算对于政府战略和政策的考量尚在摇摆

财政政策和法律是现代国家治国理财互补的两种手段。阿尔伯特·海德(2010)指出:“在庞大而复杂的形式中,预算同时记录政策成果、指明政策重点以及规划目标和目的,描绘政府的总体服务成就,并测量其绩效、影响和整体效果。”因此,不管法学家怎样厌恶政策的弹性,预算无可避免要和政策密切关联。现实中一个重要的问题是,政府怎样把其发展战略规划融进预算,从而获得民众乃至人民代表大会支持。政府所持的态度是,预算审批机构未必了解经济发展的重心,应尽量采纳政府编制的预算;而预算审批机构和民众的态度则是,应对政府的行为保持高度警惕。政府和人民代表大会之间合作不够,这对于问题的解决有害无益。不可否认,有些问题已经到了非解决不可的地步:如人民代表大会对预算草案的修订权、否决权,预算对政府战略计划的吸纳,都需要《预算法》提供明确的答案。

(四) 预算结果的评价还需要体制铺垫

预算是国家行为和行政能力的测量器,是反映国家治理能力的核心指标。预算的规范性不仅表现在预算起点,还应表现在预算结果的评价中。美国学者科伊提出了一个著名的问题:应该根据什么决定将X美元配置给了项目A而不是项目B?在中国,这个设问尤其经典。国家大量的预算资金拨付的正当性和妥当性何在?这关涉财政资金的效益评价机制,急需制定相应的规则。因此,我国预算法的研究也应由理念过渡到规则和评价。

三、未来机制的创新:三个维度

预算的规范性和有效性的协调反映了预算作为综合部门的特质:它既有法律特质,也有政治色彩,还具有经济管理的底色。这也注定了两者边界的划分超出了法律的范畴,应有管理思维和政治思维。

(一) 信息共享的维度

议会和政府间预算权的配置是预算规范性和有效性冲突的缩影。政府财政权力过大造成的恶果在中国已屡见不鲜,而“过于强大、不受约束的议会监督权力反而会导致议会在预算领域不负责任的行为,例如掠夺性支出,不顾财政健康。”(Von Hagen,1992:1-79)为此,笔者认为应加强各主体间的信息共享:

第一,政府和人民代表大会预算信息共享的阶段应前移,方便人民代表大会后续审议预算,也使预算规范性和有效性的冲突预先得以化解。需要交换的信息包括国家的宏观经济政策、收入和支出的框架。基于这样的理念,可以考虑在《预算法》总则部分规定如下条款:各级政府在编制预算之前,应将该

年度的宏观经济政策和战略计划提交给本级人民代表大会常务委员会讨论。

第二,人民代表大会应完善信息收集和咨询制度。为保证预算审批的科学性,人民代表大会应有专属的信息机构,美国国会就有国会图书馆和隶属于国会图书馆的国会研究服务处、科技评估局为议员提供资讯。我国人民代表大会几乎没有这样的机构。即使可采取购买服务的方式获得资讯,人民代表大会也要有遴选和甄别的能力。只有获取有效的资讯,才能帮助审批机关判断预算的有效性。

第三,加大民众意见的吸纳。预算最根本的目的是增进社会福利,征求民众的意见是预算民主的体现。新《预算法》增加第45条,对基层(县、乡)人民代表大会听取选民的意见做了规定。就人民代表大会制度的本质而言,只做到这一步远远不够。未来法律进一步修改时,可开放到县级以上人民代表大会,且需设计专门的意见征求机制如预算听证会。还需建立民众意见反馈机制,实现信息双向交流。

(二) 规则完善的维度

就预算的规范性和有效性的关系而言,《预算法》最应聚焦预算调整规则的完善。第一,预算调整不应仅是预算总额的调整,还应涉及到预算科目的调整,《预算法》应明确列举预算科目的调整范围,限制政府权力扩张的空间;第二,预算科目之间的调剂也属重大利益调整,应将其决定权收归到各级人民代表大会;第三,预算调整的事由应明确。预算执行中情事变更情形很多,应该明确哪些必须事先报审批机关批准,哪些可以先由政府支出,事后报审批机关追认。特别是,应重视经济危机对财政收入的致命影响,从完善预算调整规则的角度予以应对。

(三) 结果预算的维度

预算的有效性蕴含着对于结果的追求,所有的努力都是需要结果来验证。上个世纪末的美国,“结果预算”的概念被提出,它是指一个聚焦于资金活动结果的预算体制(Osborne,1992:20-100)。之后,美国一些州把结果预算的理念渗透到各自的预算改革,获得了一些成效。

预算的评估结果对所有人开放,而不仅仅限于行政管理部门内部。因绩效预算关注产出和效率,故行政管理者是绩效预算的主要关注者。此外,结果预算不仅关注经济效率,也关注社会效益的评价。如国家拨款用于预防青少年犯罪等项目,此类项目很难用产出或者经济效率来衡量,最后采用的应是诸如各方满意度这样的非经济化的标准,这是结果预算和绩效预算最大的区别。故结果预算比绩效预算外延更广的预算概念。结果预算最大的效用在于,各类拨款项目特别是常规项目结果比较、竞争,使下一年度预算能回答“为什么把钱拨往A项目而不是B项目”的质疑,尽量达致规范性和有效性的有机统一。结果预算和决算最大的不同是,结果预算不仅仅是收支项目的堆积,还包括民众满意度调查数据、评价结果及处理方法,是一种更为细化翔实、更为民主的预算思维和机制。

在中国,绩效预算才刚刚起步,比其更先进的结果预算尚在理念阶段。构建结果预算机制既保证预算硬约束,又能够彰显预算宏观调控的正面效果,是化解预算规范性和有效性冲突的利器。

参考文献:

- [1] 阿曼·卡恩、W·巴特利·希尔德雷斯编(2010). 公共部门预算理论. 韦曙林译. 上海:格致出版社.
- [2] 爱伦·鲁宾(2001). 公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡. 叶娟丽、马骏等译. 北京:中国人民大学出版社.
- [3] 胡明(2014). 我国预算调整的规范构成及其运行模式. 法学,11.
- [4] 黎江虹(2015). 新预算法实施背景下预算权的配置. 税务研究,1.
- [5] 马克圭主编(1997). 中西封建社会比较. 上海:学林出版社.
- [6] Osborne D & Gaebler T(1992). Reinventing government;How the entrepreneurial spirit is transforming government. Reading Mass.London:Adison Wesley Public Company.
- [7] Von Hagen J.(1992). Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. Economic papers,96.

■作者地址:黎江虹,中南财经政法大学法学院;湖北 武汉 430073。Email:374697836@qq.com。

■基金项目:国家社科基金一般项目(09Bfx0052)