

预算过程中的非政治问题

——以 2005—2007 年国家审计报告为基础

尚 虎 平

[摘 要] 将国家审计署对 2005、2006、2007 年我国中央机关预算运行情况的审计报告中的各种结果按照原因转换成 E、P、M、L 四个定类变量并进行统计分析, 结果发现: 预算运行中基于科学管理原则的预算管理不到位是系统性问题; 预算筹划阶段经济原则贯彻不到位是普遍性问题; 预算在部门内的“二次决策”是突出问题; 未曾显示的预算决策阶段政治原则贯彻问题、预算监督阶段法治原则贯彻问题是属于“制度系统性失明”问题。建议在 3—5 年内实现基于 ISO 标准化的预算科学管理, 在此基础上推行绩效预算改革; 把政治、法律监督纳入“审计法院”审计, 并把法律监督纳入预算管理的已有环节; 改变预算运行阶段的割裂现状。

[关键词] 政府预算运行绩效; 预算过程中的政治; 国家审计报告

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)06-0860-10

2008 年 9 月 5 日, 审计署发布了 2007 年《49 部门单位 2007 年度预算执行和其他财政收支审计结果》公告。公告显示, 过去一年内, 49 个部门结余、闲置资金近 30 亿元, 占中央部门本级预算总金额的 10%。《结果》甫一公布, 旋即引来一片争议。清华大学会计研究所郝振平教授、审计署科研所刘力云研究员、《21 世纪经济报道》、新华网、星岛环球网等学者、媒体针对审计报告所暴露的预算运行绩效不彰问题纷纷提出自己的良策。他们的建议无疑都有合理性。然而, 在笔者看来, 在没有找到目前我国政府预算运行中出现如此多的问题的根本原因的情况下, 如此之多的“良药”未必就是对症下药。

实际上, 引起政府预算绩效不佳的解释有很多, 理论界就曾经从文化上找过原因^[1] (第 26-40 页)。而在更长的一段时间内, 人们坚持认为预算绩效问题是个纯粹的经济上的投入与产出问题, 直到 Wildavsky 的《预算过程中的政治》的发表, 才彻底改变了人们对预算绩效问题的认识^[2] (第 12-14 页)。之后, Rubin 将预算因绩效不彰而需进行改革的动因分为规范性的和描述性的^[3] (第 179-189 页)。Meyers 将政府预算绩效问题的原因主要划分为理性主义和现实主义^[4] (第 171-188 页)。Rosenbloom 则突破了 Meyers 和 Rubin 的观点, 将解决政府预算绩效问题的出路寄托在了预算过程中合理整合管理、政治与法律三种途径^[5] (第 16-30 页)。自 Wildavsky、Rubin、Rosenbloom 的理论在我国开始扩大其影响力, 我国学界近年来开始借鉴国外先进的预算理论, 从政治、经济、管理等各方面探寻解决我国预算问题的出路。张亲培认为, 预算效能提高实际上需要对中央政府与地方政府之间集权与分权关系的重新界定^[6] (第 23 页)。于辉、徐颖从政治生态角度为衡阳“预算风暴”找到了合力的注脚^[7] (第 45-47 页)。马骏、赵早早提出我国解决政府预算绩效的当务之急是将行政控制与政治控制引入预算过程^[8] (第 42 页)。褚燧总结了温州的“参与式”预算的经验, 其依据也是政治学理论中的政治生态环境建设理论^[9] (第 90-97 页)。於莉试图对我国预算执行中的低效问题从政治文化中找到解决的出路^[10] (第 38-41 页)。文炳勋认为, 我国预算低效问题的解决在于一种综合性的改革^[11]

(第35-39页)。陈国文指出,我国预算需要注意政治合法化问题^[12](第104-108页)。何力平以案例研究的形式指出,浙江乡镇公共预算的成功在于创新了基层民主政治建设^[13](第48-55页)。蒋巍认为,从政治文化着手对提高我国政府预算效率十分必要^[14](第29-33页),等等。

纵观国内的探索,虽然已经取得了巨大的进步,但笔者以为,这些仍然属于一鳞半爪、针对性不强的研究。因为它们要么仅借助于《预算过程中的政治》进行理论推演,缺乏经验支持;要么仅仅是某地的个案研究,缺乏代表性,而且在个案的理论提升上,有人为拔高、“过度包装”的嫌疑;要么属纯粹的逻辑演绎,认为“应该”是政治上的某个问题,解决方案在于从政治的某个角度着手。总体来看,它们都深受 Wildavsky 的《预算过程中的政治》和 Rubin 的《公共预算中的政治》的深刻影响,都力图从政治的视角为我国预算中的问题找到出路,这种做法无疑比较符合国际预算管理发展趋势和预算理论发展路径。然而,这难免有些矫枉过正。在笔者看来,要解决目前我国预算运行中出现的各种问题,不能简单地套用经济学、政治学、管理学、法学,甚至社会学、哲学、科学学等某项片面的知识,这实际上也属于“刮风”式的解决思路。笔者以为,要解决预算中的问题,首先要判断这些问题属于何种问题,到底是经济问题,还是政治、管理、法律问题。只有找到问题,才能对症下药。

本文欲利用我国审计署2005、2006、2007年度针对中央政府部门审计报告中的定性审计陈述,并对其进行处理,使之成为可以分析的定类数据并进行统计分析,以有针对性地,而不是望文生义地或者理论推演式地找到我国预算运行中的问题和解决问题的对策。

一、适合转型期我国政府预算运行的模式

现代预算理论的四种模式主要是指基于经济理论的预算模式、基于政治理论的预算模式、基于管理理论的预算模式和基于法律理论的预算模式。^①鉴于我国社会转型期特有的混合性,笔者以为,我国目前的预算运行模式也必然是整合这些模式的混合模式,而且是整合这些模式于一体的行动模式,它不是静态的。

如图1所示,我们所构建的模式表现为:政府预算运行是一个动态过程;在预算筹划阶段主要是基于经济学理论的模式;在预算决策阶段主要是基于政治理论的模式;在预算运作阶段主要是基于管理理论的模式;在预算监督阶段则是基于法律的模式;四个环节共同构成一个整体。这四个阶段具有时间的继起性、循环性,每个环节相连,而四个流程结束,就开始了下一年的一个预算循环周期,如此往复,形成了我国预算运行逐年提升的总体路径,如图2。

假设从第N年开始一个政府预算运行流程,在第一阶段,即预算筹划阶段,需要根据经济学的投入—产出、收益最大化原理编制一份或多份详尽的预算表单,该阶段暂可不考虑政治因素,先编制一份或多份尽量详细的投入—产出预期预算表,涉及政府活动所有主要方面,以此作为下一阶段国家权力机关进行政治决策的蓝本。在第二阶段,即预算决策阶段,需要依据政治学的对资源进行权威分配的原理,由国家权力机关仔细审核筹划阶段所形成的一份或多份详尽的预算,然后根据构建和谐社会的目标,兼顾多方利益,对纯投入—产出等经济学意义上的预算进行公平、正义赋权,对原来仅仅符合经济学的预算蓝本进行符合正义、平等,兼顾效率的修正,修正之后的预算,作为正式预算经权力机关通过,并投入运行,即进入了第三阶段。第三阶段是预算管理阶段,需要根据科学管理原理,实施计划、组织、人事、领导、协调、控制等各种管理职能,将决策阶段由国家权力机关形成的预算落到实处。预算经过预算管理的实施,就进入了最后一个年度循环流程,即预算监督阶段。在本文所构建的模式中,预算监督就

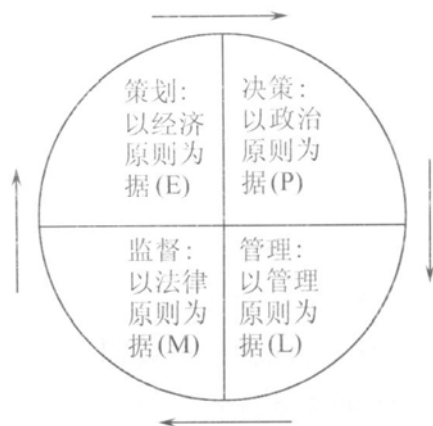


图1 我国政府预算的年度循环模式

是审查预算在预算实施,也就是预算管理中实现预算决策目标的程度,它是保证预算实现经济价值、政治价值的关键一环,没有预算的监督环节,所有的预算实施都会流于形式。正是考虑到预算监督的重要性,笔者认为,监督环节必须依据法学理论思想,强化法律监督,对预算执行中背离预算决策目标的所有行为,都要依法给予严肃处理,这样就可以避免我国预算的软约束问题。这四个阶段的完整循环,就是一个年度预算运作所应具备的基本环节,四个环节的循环互动,类似于戴明循环(PDCA)的运作方式,在每年循环的基础上,实现政府预算绩效的逐年提升,然后又进入下一年的循环,如图 2 中的 $N+1$ 年, $N+2$ 年,直至 $N+\dots+X$ 年,这就是我国政府预算的继年循环提升模式。

一旦混合式管理情境趋向一致,我国的预算管理模式就可以进行模式跃升或者模式转换,采用类似于目前国外发达国家那样的预算运行模式。但这还是一个非常遥远的愿景,需要在我国脑体差别、城乡差别、东西差别、南北差别大幅缩小,基本在全国范围内实现了小康、和谐社会的时候才予以考虑。

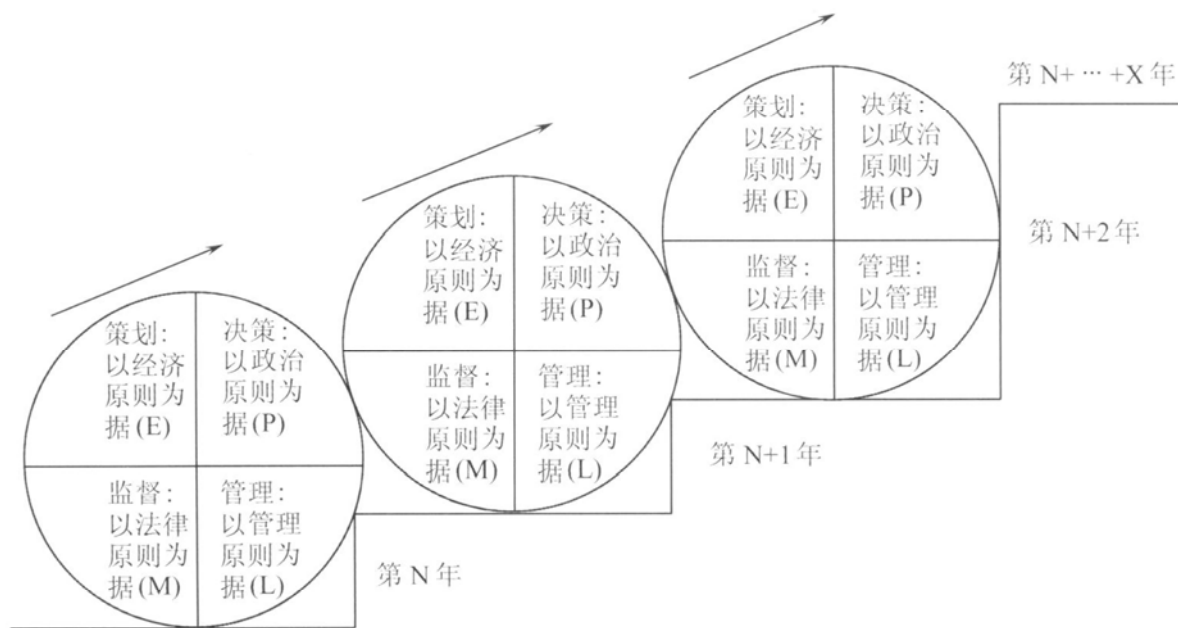


图 2 我国政府预算的继年循环提升模式

二、2005、2006、2007 年我国政府审计报告分析

由于政府机构的特殊独占性、信息单方面的垄断性,一般政府外人士很难获得政府预算运作的各种数据。幸运的是,国家审计署每年都对国家中央部委、局、中央所属国有企业等进行预算执行审计,并将审计结果以审计报告的形式公布,这无疑为我们提供了第一手真实的数据。^② 本文正是基于国家审计署所发布的“年度预算执行和其他财政收支审计结果”中的结论,将其审计报告的定性结果转换成定类、定距数据,并进行统计分析,以发现目前我国政府预算运行中存在的问题,对症下药,找到解决的办法。

(一) 审计报告的处理方式

本文将所有部门的审计报告结论转换成了 4 种定类数据:审计结论所揭示的属于预算筹划阶段经济原则贯彻的问题(E)、审计结论属于预算决策阶段政治原则贯彻的问题(P)、审计结论属于预算管理阶段管理原则贯彻的问题(M)和审计结论属于预算监督阶段法治原则贯彻的问题(L),如我们将对发改委的审计结论进行了这样的转换:“以前年度基建结余资金 2400.72 万元未及时进行清理”:M;“实有资金结余 7670.48 万元未纳入预算统筹安排使用”:E;然后统计 E、P、M、L,在此基础上判断我国目前政府预算绩效不彰的诱因。

(二) 审计报告定类转换

我们按照上文所述的方式,将 2007 年的《49 部门单位 2007 年度预算执行和其他财政收支审计结果》、2006 年的《49 部门单位 2006 年度预算执行和其他财政收支审计结果》、2005 年的《42 部门单位

2005 年度预算执行和其他财政收支审计结果》中的审计结果转换成表 1、表 2、表 3。^③

表 1 中央部委 2005 年预算执行审计结论及数据转换

序号	部门	编号	审计结果(意见)	转换
1	发改委	1	……共有国债资金 234.54 亿元没有安排下达或投入使用, 占当年可安排国债投资的 20.1%。……	M
		2	……未达到“有预算二次分配权的单位年初下达预算要达到当年预算 75%以上”的要求。	M
...	...	...		...
42	三峡办	197	超预算、无预算支出 240.3 万元。	M
		198	违规申请、出借三峡工程建设资金 1000 万元。	M
		199	未按规定办理审批, 将环境补偿资金 1220 万元用于购建水库监管船等支出。	M
		200	三峡工程施工区外生态环境补偿项目进展较慢。	M

表 2 中央部委 2006 年预算执行审计结论及数据转换

序号	部门	编号	审计结果(意见)	转换
1	发改委	1	举办大型会议、展览会等向企业收取赞助费 1340 万元。	M
		2	个别项目未按计划执行, 造成 100 万元财政资金闲置。	M
...	...	...		...
49	民政部	263	所属中国老龄协会以内设机构名义申报 2006 年预算 410 万元。	E
		264	所属中国老龄协会 550 万预算资金被法院强制划走后, 长期挂在往来账上。	M
		265	所属民政部假肢科学研究所 70 万元对外投资未进行国有资产产权登记。	M

表 3 中央部委 2007 年预算执行审计结论及数据转换^④

序号	部门	编号	审计结果(意见)	转换
1	发改委	1	以前年度基建结余资金 2400.72 万元未及时进行清理。	E
		2	实有资金结余 7670.48 万元未纳入预算统筹安排使用。	E
		3	行业标准制修订及复审项目资金 1211.24 万元闲置。	E
		4	部分医药储备资金长期闲置。	E
...	...	...		...
49	检	285	挪用专项资金 1367.53 万元用于人员经费及其他支出。	M

(三)转换结果的统计分析

在对三年的审计结果进行了转换之后,就进入了本研究所设计的主要研究内容,即统计分析,并在此基础上找到近年来我国政府预算运行中所存在的问题。由于三年来每年审计的部门并不完全相同,在分析的过程中,笔者首先分析了三年来所有被审计部门预算运行情况;其次分析了三年来所审计的相同部门的预算运行情况,由于部门相同,这一部分的分析,有更强的可比性。

1.三年来所有部门预算执行情况分析。在分析三年来所有被审计部门预算执行情况的过程中,笔者用“三年来揭示问题总量表”(表 4)、“三年来预算执行趋势图”(图 3)、“三年来预算执行变迁图”(图 4)来反映我国中央政府机关预算运行情况。

从表 4 可以看出,三年来,被国家审计署审计的部门共有 140 个(次)^⑤,共审计出问题 751 个,在所有这些问题中,E 问题共有 236 个,占三年所有问题的 31.4%;P 问题共有 30 个,占三年所有问题的 4%^⑥;M 问题共有 484 个,占三年所有问题的 64.4%,是预算执行中的主要症结所在;L 问题仅仅只有一个,占总数的 1%稍多一点,其实这并非预算监督没有问题,而是因为在审计中忽略了对预算监督的评判,后文将对此进行详述。

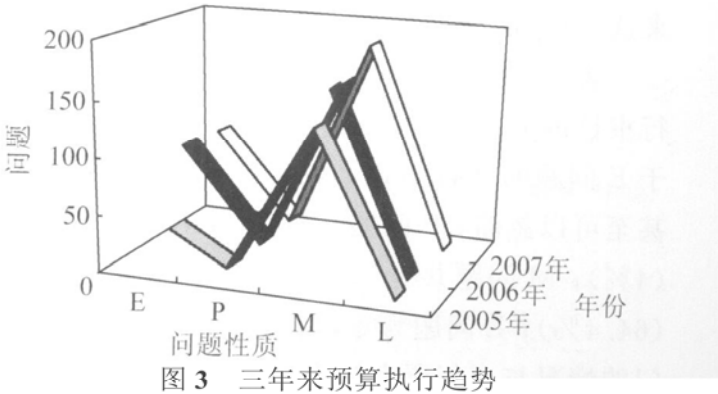


图 3 三年来预算执行趋势

表 4 三年来审计问题总量及其比例

项目\年份	2005 年	2006 年	2007 年	总 计
被审计部门数	42	49	49	140
审计问题总数	200	265	286	751
E 问题数(比例)	51(25.5%)	94(35.5%)	91(31.8%)	236(31.4%)
P 问题数(比例)	10(5%)	9(3.4%)	11(3.8%)	30(4%)
M 问题数(比例)	138(69%)	162(61.1%)	184(64.3%)	484(64.4%)
L 问题数(比例)	1(0.5%)	0(0%)	0(0%)	1(0.2%)

从图 3 可以看出,三年来我国中央部门执行预算中存在问题非常类似,除了 2005 年预算筹划中的问题(E)稍少之外,三年来趋势都是预算执行中基于科学管理原则的预算管理(M)非常不到位,而且从趋势来看,似乎我国的这些部门在预算管理问题、预算的经济筹划问题上,“屡次踏进同一条河流”,这是我国中央部门预算运行中最突出的趋势,而且目前来看仍然没有改变的迹象。除了趋势图上凸起的趋势之外,凹陷的趋势同样明显,即属于预算决策阶段政治原则贯彻(P)和预算监督阶段法治原则贯彻(L)基本上都没有给予重视,甚至根本没有注意,这要么是政府预算运行中的问题,要么是政府审计的问题。

在考察了三年来我国部门预算执行的总体情况、总体发展趋势之后,笔者还对我国部门预算执行中 2007、2006 年与 2005 年的关系进行了探索,此探索尽管与趋势有些相似点,但强调的重点不同。趋势强调三年来的走势,而相互关系强调 2006 年、2007 年的结果基于 2005 年的变化,即 2006 年、2007 年的变化中,对 2005 年的“路径依赖”程度。在考察相互关系中,本研究选择了 SPSS13.0 软件中 Interactive 功能,生成了图 4。可以看出,我国部门预算执行中的问题,在 2005 年的基础上,甚至有“功能放大”的现象,即这些部门在预算执行中,存在着“屡次踏进潮水越来越猛的同一条河流”的迹象,图中无论是 M、E 值的扩张,还是 P、L 值的收敛都表现了这样的趋势。

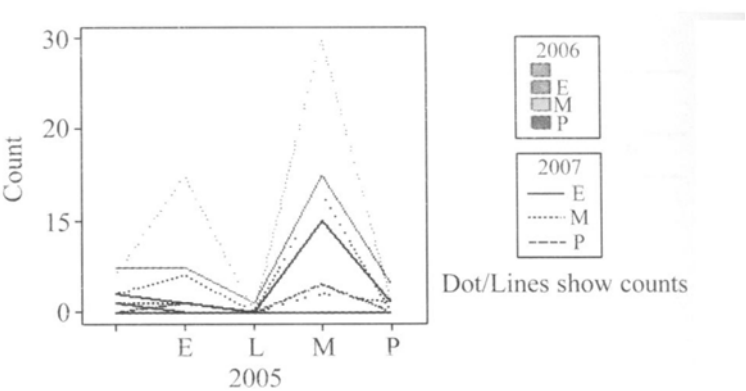


图 4 三年来预算变化关系

2. 三年来均接受审计的部门预算执行情况分析。分析了三年来我国政府部门预算的总体情况、发展趋势和预算相对于 2005 年的变化关系还不够精细,因为三年来审计的并非完全相同的部门,这样跨期比较的可比性就有很大的欠缺。为了弥补这个不足,笔者选择了三年来都接受审计的 21 个部门,对其进行更为详细的比较。从这 21 个部门的整体趋势上来验证是否与上文 140 个部门的总体趋势、总体变动相符合,以验证我国政府部门预算执行中问题是否具有某种规律性。表 5、表 6 和图 5、图 6 对三年来这 21 个部门预算执行情况的变迁做了详细的概括。

表 5 是三年来均接受审计的 21 个部门预算执行情况的详细资料;表 6 是笔者对 21 个部门预算执行审计的简单总计。从它可以看出,三年来均接受审计的部门中,预算执行问题总共有 351 个,其中属于 E 问题的共有 108 个,占三年所有问题的 30.8%,与三年所有被审单位中的比例(31.4%)差距很小,甚至可以忽略;P 问题共有 15 个,占三年所有问题的 4.2%,基本上与三年所有被审单位中的比例相同(4%);M 问题共有 228 个,占三年所有问题的 65.0%,也基本上与三年所有被审单位中的比例相同(64.4%);L 问题为零,与三年所有被审单位中的数量基本上也没有差别。从总体上来看,这 21 个部门的情况与三年所有被审单位的情况一致,预算执行中的关键问题是预算管理阶段管理原则贯彻问题(M),预算筹划阶段经济原则贯彻问题(E)是重大问题。

表 5 三年均接受审计的国家政府部门预算执行问题详情

编 号	部 门	问 题	2005	2006	2007	编 号	部 门	问 题	2005	2006	2007	编 号	部 门	问 题	2005	2006	2007
1	发改委	MELP	8	9	2	8	铁道部	MELP	3	4	3	15	广电局	MELP	2	9	6
			4	0	4				1	4	0				3	2	6
			0	0	0				0	0	0				0	0	0
			0	0	0				1	0	0				1	0	0
2	教育部	MELP	2	2	3	9	农业部	MELP	7	6	12	16	安监局	MELP	4	3	5
			3	2	2				2	3	3				0	2	2
			0	0	0				0	0	0				0	0	0
			1	1	0				1	0	1				1	1	0
3	信产部	MELP	3	5	0	10	商务部	MELP	4	4	4	17	旅游局	MELP	1	1	2
			1	4	1				0	2	1				1	1	1
			0	0	0				0	0	0				0	0	0
			0	0	1				0	0	0				0	0	0
4	公安部	MELP	4	2	3	11	文化部	MELP	3	2	3	18	中科院	MELP	3	3	2
			0	2	2				1	0	2				0	1	1
			0	0	0				0	0	0				0	0	0
			0	0	0				0	0	0				1	1	1
5	司法部	MELP	2	4	2	12	卫生部	MELP	5	2	4	19	气象局	MELP	0	1	3
			0	1	1				2	2	1				1	2	3
			0	0	0				0	0	0				0	0	0
			0	0	0				0	1	1				0	0	0
6	财政部	MELP	7	4	4	13	人行	MELP	2	2	2	20	保监会	MELP	3	0	2
			1	3	3				1	1	1				0	1	2
			0	0	0				0	0	0				0	0	0
			0	0	0				0	0	0				0	0	0
7	国土部	MELP	4	6	4	14	国资委	MELP	6	6	6	21	邮政局	MELP	1	4	3
			3	1	3				1	3	1				2	0	4
			0	0	0				0	0	0				0	0	0
			0	1	0				0	0	0				0	0	0

表 6 三年来 21 部门预算执行问题总计

	2005 年	2006 年	2007 年	总计(比率)
E	27	37	44	108(30.8%)
P	6	5	4	15(4.2%)
M	74	79	75	228(65.0%)
L	0	0	0	0(0.0%)
总计	107	121	123	351(100%)

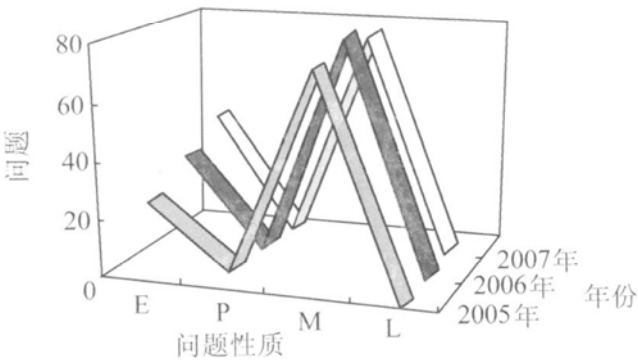


图 5 21 部门三年来预算问题趋势

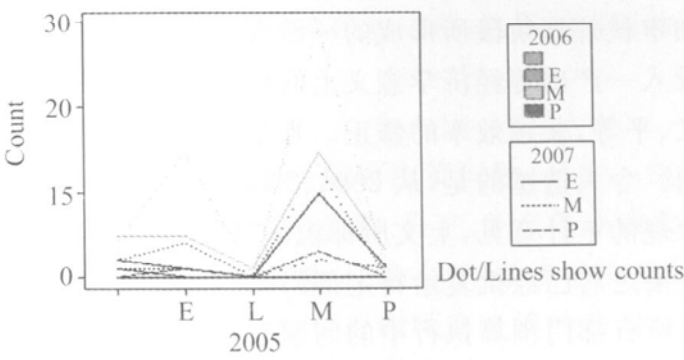


图 6 三年来 21 部门预算变化关系

从上面总体统计表格来看，三年来均接受审计的 21 个部门预算执行问题与三年来审计的所有 140 个部门预算执行中的问题接近，甚至完全一致。但仅此还不够，笔者以为，还需要将这 21 个部门预算执行问

题趋势、三年来预算问题发展关系进行对比,这样才能确定我国政府部门预算问题的总体趋势。为此,本研究利用 ExcelXP、SPSS13.0 生成了趋势图和关系图,即图 5 和图 6。从图 5 可以看出,21 个部门预算问题发展趋势跟所有 140 个部门的发展趋势几乎严格地一致,图 5 和图 2 反应了基本重合的趋势,而从图 6 也基本上得到了一个与图 3 重复的关系图。这一切,有着比较显著的一致性和规律性。

三、我国目前政府预算运行中绩效不彰的主要问题

从上文对三年来 140 个部门的总体分析、三年来均接受审计的 21 个部门的总体分析和三年来均接受审计的 21 个部门的详细“解构”,可以发现目前我国政府预算运行中的一些规律性问题,这些问题主要表现在以下几个方面:

(一)预算运行中基于科学管理原则的预算管理不到位是系统性问题

从上面的一系列分析可以看出,我国政府部门在预算运行中的最大问题在于管理阶段科学管理原理贯彻非常不到位,从三年的总体情况来看,在审计出的所有 751 个问题中,预算管理阶段存在的问题有 484 个,占到总体数量的 64.4%,而分年度来看,也都保持了与此接近的比例。三年总趋势图、三年预算发展累计关系图以及对 21 个三年均接受审计的部门的各种数据的分析,也都证明了这一点。

从这些分析可以看出,在目前我国政府预算执行过程中,预算管理阶段科学管理原理贯彻差、管理不到位是个普遍现象。如果套用统计学的术语来说,属于“系统性”问题,即整个政府系统绝对意义上都存在的问题。这也表明,我国政府的运行仍然无法摆脱“X 人”的形象。正如 McGregor 的理论所揭示的,“X 人”天生具有惰性、好吃懒做的本能^[15](第 3-5 页)^[16](第 87-90 页)^[17](第 31-37 页),从我国政府预算管理过程暴露的问题来看,基本上都属于“X 人”的禀赋所引起的。在预算管理过程中,政府相当程度上还在追逐闲适、自在的行政生活,而不是按照科学管理原理首先完成组织的战略、目标和计划。

(二)预算筹划阶段经济原则贯彻不到位是普遍性问题

预算筹划阶段,依据投入产出比、效费比、效用最大化等经济学原理对政府预算进行科学计量与筹划,这是“责任政府”、“廉价政府”所应做到的基本职能。但从上文的数据分析可以看出,我国政府所存在的预算不讲经济规律、随意多报预算、随意滥花预算的行为非常普遍,在对于预算的筹划中,基本很少考虑经济规律,这充分显示了如尼斯卡宁^[17](第 488-509 页)、布坎南和瓦格纳^[18](第 23-27 页)所证明的那样,政府仍然无法摆脱“理性经济人”的影响,在预算筹划中仍然在追逐预算最大化而不是依照经济规律“多快好省”地去做。从三年来所有部门预算执行中的问题来看,不按照经济学原理而导致的政府预算的问题共有 236 个,占总体的 31.4%;三年来均接受审计的 21 个部门中出现该问题的比例也与此不相上下,共有 30.8%,而且几乎每个部门都存在这种现象,使得这种问题成为了一种普遍现象。

(三)预算在部门内的“二次决策”是突出问题

笔者认为,预算决策阶段,主要需要依据政治学的对资源进行权威分配的原理,由国家权力机关仔细审核筹划阶段所形成的一份或多份详尽的预算,然后根据构建和谐社会的目标,兼顾多方利益,对纯投入—产出等经济学意义上的预算进行公平、正义赋权,对原来仅仅符合经济学的预算蓝本进行符合正义、平等,兼顾效率的修正。凡是在决策阶段发生的政治学原则贯彻问题都是 P 问题,即预算决策的问题。令人遗憾的是,从 2005、2006、2007 年的审计报告来看,并没有一例对于决策阶段预算符合政治学原理的审计意见,上文所标识的“P”问题仅仅是政府预算在经过国家权力机关(人民代表大会)的政治决策之后已经批复给特定部门执行的预算在执行中进行的二次分配,也就是“二次决策”问题。从三年来所有部门预算执行中的问题来看,“二次决策”问题比较突出,三年累计共有 30 起预算“二次分配”问题,占总体的 4%。

(四)未曾显示的预算决策阶段政治原则贯彻问题、预算监督阶段法治原则贯彻问题是属于“制度系统性失明”问题

在上文的分类统计中,除了没有发现真正的预算决策阶段政治原则贯彻的审计结论之外,与预算监

督阶段法治原则贯彻有关的问题也几乎为零。笔者仅找到了一例监督阶段法学原则贯彻的问题,即2005年科技部“有关下属单位对部分对外投资未能实行有效监管”。出现这种审计结果的情况并非因为我国政府预算运行过程中已经解决了预算决策阶段的政治原则贯彻问题和预算监督阶段法治原则贯彻问题,而是忽视了对于这两个阶段的审计与审查,也就是“选择性失明”。在我国的制度设计中,预算运行过程完全是脱节的:依据经济学原理进行的预算筹划主要由政府自身来进行,由于在转型阶段我国政府尚不能摆脱“X人”和“理性经济人”的束缚,必然在预算筹划阶段以预算最大化为目标编制各种预算草案;在预算决策过程中,由国家权力机关根据政府提交的预算草案进行依据政治学原理所倡导的公平、公正、正义原则进行决策分配;在预算管理阶段,经过权力机关决策的预算投入政府部门进行实施;在监督阶段进行审计或者决算;这四个部分完全割裂进行。实际上,如本文第二部分所阐释的,这四个过程应该是一个严密的循环体系,如同PDCA循环一样,在每年的自循环中实现逐步提高。需要指出的是,我国对政府预算的审计并不能看作严格意义上的对“预算监督阶段法治原则贯彻问题”的审查,它没有法律的制裁性、惩罚性。在笔者看来,对于预算的审计应该对包括政府预算筹划、决策、管理和监督均进行审计,且审计结果具有法律上的严肃性、至上性,并能依据结果依法进行惩罚与奖励。但从目前来看,我国政府审计中并没有纳入对于预算符合政治性的决策、符合法律性的监督进行审计。实际上,即使是对于预算筹划阶段的审计,也没有法律上的赋权,仅仅是在审计预算管理的过程中间接地对其审查。这种状况的出现,并非审计机关没有意愿、没有能力去实施,而是因为制度设计中有意地回避了对这些阶段的审计,属于“制度系统性失明”。

四、解决我国政府预算绩效不彰问题的建议

我国政府预算运行过程中出现的一系列问题,是转型期“拐点问题”在我国政府预算领域内的表现,解决这些问题,可以从下列几方面着手:

(一)先用科学管理勒紧笼头再用绩效预算放松缰绳

我国政府预算的运行明显具有转型期政府预算的特色,与转型期我国社会“锄头与神七齐飞”状况类似,我国政府预算既有推进绩效预算的迫切需要,又因为科学预算管理尚未在我国政府完全落实而不能急于推进绩效预算改革。针对这种情况,笔者建议,我国政府预算改革首先必须实现全面的科学管理,在此基础上才能推进绩效预算改革,否则就会急于求成,出现制度供给的超前从而不能真正发挥绩效预算的各种功效。在下一步预算改革中,需要根据我国政府预算管理缺位、错位的情况,设计科学的预算管理制度、流程,依照管理的动态运作职能处理好管理过程中的“二级决策”,实现预算在政府内部各部门、单位的合理分配,并推进好计划、组织、人事、领导、控制等各项职能。笔者建议,在推进政府预算科学管理改革中,可以参照“ISO9000:2000”体系的做法,开发出“中国政府预算管理ISO标准体系”,对我国政府预算管理的战略、流程、评估指标、操作标准等进行标准化管理,并将其以国家法律或者国家规章的形式予以规定,从而实现从预算管理的漏洞百出向科学化管理的最高阶段迈进,这样就可以给我国目前预算管理中各种问题频出的“烈马”套上一个科学的“笼头”。

(二)把政治、法律监督纳入审计

尽管我们的统计分析没有发现政府审计中有P问题,但这仅仅是次一级的决策问题,是次一级的决策中政治原则贯彻问题。真正的国家权力机关如何根据政治学所倡导的公平、公正、正义等原则来决策预算的监督问题,从2005、2006、2007年的政府审计报告中根本无从发现,这是一种“系统性失明”行为,即从制度设计上逃避了对于预算决策的政治性进行审计。目前我国对于政府预算决策的政治性审查几乎为零,没有有效办法来保证预算在决策阶段实现对人民负责。笔者建议,我们可以将其纳入政府审计的内容之一,使得审计机关能够监督预算决策中的公平性等政治问题。然而,这种预期因为与目前我国审计署权限设置矛盾而成为一种空想,要真正实现审计对于预算决策的政治性的监督,就需要改变审计署的地位,将其变为类似于法国的“宪法法院”这样独立于政府的“政府审计法院”,它与政府和法院

一样,向人民代表大会负责并报告工作,以此来贯彻预算决策过程中的政治学原则,并有权促使对问题进行改进。对于依据法律原则对预算管理进行的监督,也可以采取类似的监督措施,在“政府审计法院”中进行,这样可以解决目前预算的软约束问题。

(三)把法律监督纳入预算管理的已有环节

依据法律原则对预算管理进行的监督问题,除了上面述及的利用“审计法院”进行体制外监督外,笔者以为,一个更日常性的做法是在预算管理流程中,依据科学管理的反馈控制原理,在预算管理过程中设立预算执行监督环节,这样就实现了预算执行过程中的法律监督功能。在具体做法上,可以在预算执行结束之后,设置预算执行绩效评估环节,并委托专业组织如会计事务所、法律事务所、高校等专业机构对政府预算依法执行的情况进行绩效评估,之后将评估结果反馈到政府部门,由政府部门依据法律、行政法规在内部处理,并将之反馈到每个预算执行部门,以利于在下一个预算执行环节改进。这样,就可以实现预算依法监督的常规化、常态化,使得每一笔预算在执行之后都能够获得绩效反馈,从而为绩效改进提供依据。

(四)改变预算运行阶段的割裂现状

我国政府预算运作过程之所以存在筹划问题、决策问题、管理问题和监督问题,一个根本原因在于预算运行的这四个阶段的割裂性。筹划由政府进行;决策由人民代表大会对政府的备选筹划方案进行抉择;管理由政府实施;监督由政府中的审计署进行。这样的割裂状态,强化了政府部门利用信息不对称条件下的信息优势来控制人民代表大会^⑦;而监督的过程中因为审计署属于政府部门之一,难免对“自己人”网开一面;另一方面,政府也可以利用信息优势对审计署进行“欺”、“瞒”、“骗”,从而使得监督流于形式。要改变这种情况,笔者以为,必须改变预算运作中各个环节的割裂状态,将四个环节连成有机的整体,如上文所述,构成四个环节之间的循环,在循环中实现逐年的预算运作绩效提升。在具体做法上,可以由人大委托政府之外的专业机构如高校、面向公共部门的咨询机构对预算进行筹划;然后在人民代表大会进行决策;决策之后由人大转呈政府执行,人大同时设置类似于国资委派驻企业的利益代表,日常性地监督预算执行;在监督阶段,在内部监督中,由利益代表会同部门代表进行绩效评估^⑧,在外部监督中,由人大授权的“审计法院”进行审查监督并将结果转呈下一轮的筹划、决策、管理与监督,这样就不仅仅实现了这四个过程的有机结合,而且实现了跨年度预算运行绩效的逐年提升,从而实现了预算运行中的“戴明循环”。

注 释:

- ① 此处参阅了彭健所著东北财经大学博士学位论文《政府预算理论演进与制度创新》中的说法。
- ② 可能从科学研究的意义上来说,也不够真实,但从“研究的合用性”的角度来考量,也能满足我们研究的需要。
- ③ 由于表格内容过多,我们将其省略处理,若需要查询完整转换表,可与作者联系:zhouyafu8210@sina.com,电话:025-84079430。
- ④ 本研究中所有国家部委、局、办等被审计单位我们在统计表中都使用了简名,即所写名称。
- ⑤ 有 21 个部门每年都接受审计,故有重复,但从审计总部(次)来说,可以合并计算。
- ⑥ 实际上,这里的 P 并非国家权力机关意义上的政治原则贯彻问题,这里发现的问题仅仅是政府部门将预算进行内部所属部门、机关、所辖单位的二次分配决策问题。
- ⑦ 在预算筹划阶段,政府利用信息优势在备选草案中完全依照自己的意愿编制几份本质上并无差别的草案,人大无论表决通过哪个草案,都是政府的胜利。
- ⑧ 或者由利益代表会同部门代表依照所受委托的组织、个人所做的绩效评估报告进行监督控制。

[参 考 文 献]

- [1] Johnson, A. W. 1961. "A Provincial-Local Government Budget," *Canadian Public Administration* 4.
- [2] Wildavsky, A. & N. Caiden. 2001. *The New Politics of the Budgetary Process*. Reading, MA: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- [3] Rubin, I. 1990. "Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fits," *Public Administration Review* 1.
- [4] Meyers, R. T. 1996. "Is There A Key to The Normative Budgeting Lock?" *Policy Sciences* 29.

- [5] [美]戴维·R.罗森布鲁姆、罗伯特·S.克拉夫丘克:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,张成福等译,北京:中国人民大学出版社2002年版。
- [6] 张亲培:《中国预算管理体制改革的政治分析》,载《长白学刊》2001年第4期。
- [7] 于辉、徐颖:《“预算风暴”触动衡阳政治生态》,载《决策》2007年第7期。
- [8] 马骏、赵早早:《中国预算改革的目标选择》,载《华中师范大学学报(哲学社会科学版)》2005年第4期。
- [9] 褚燧:《参与式预算与政治生态环境的重构——新河公共预算改革的过程和逻辑》,载《公共管理学报》2007年第3期。
- [10] 於莉:《公共预算中的政治:基于文化理论的解读》,载《湖北社会科学》2007年第12期。
- [11] 文炳勋:《行政控制、政治控制与公共预算——三论我国公共预算改革》,载《湖南师范大学社会科学学报》2007年第3期。
- [12] 陈国文:《预算改革、社会分配及政治合法性》,载《兰州大学学报》2008年第2期。
- [13] 何力平:《浙江乡镇公共预算创新与基层民主政治建设》,载《浙江工商大学学报》2007年第6期。
- [14] 蒋巍:《政府预算改革的政治考量》,载《地方财政研究》2008年第3期。
- [15] McGregor, D. & J. C. Gershenfeld. 2006. *The Human Side of Enterprise: Annotated Edition*. New York: McGraw-Hill Professional.
- [16] McGregor, D. 1967. *The Professional Manager*. Berkshire: McGraw-Hill Education.
- [17] McGregor, D. 1966. *Leadership and Motivation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press
- [18] [美]布坎南、瓦格纳:《赤字中的民主》,刘延安、罗光译,北京:北京经济学院出版社1988年版。
- [19] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府》,周敦仁译,上海:上海译文出版社2006年版。

(责任编辑 叶娟丽)

A Probe into the Causes of Why Chinese Governmental Budget Performance Cannot Reach Its Goals by the Data of National Audit Report from 2005 to 2007

Shang Huping

(Institute of Public Administration & Performance Evaluation, Nanjing Audit College, Nanjing 210029, Jiangsu, China)

Abstract: We use the 3 years' central government audit reports as the empirical data to explore the problems. The problems are defined as E, P, M, and L, which means the problems caused by not following the economical principle, the political principle, management principle and law principle. On doing so, we find that the most popular budget problems are those that the government has not obey the management science rules to the government buget; the second popular problems are those that the government fails to follow the economical principle to make up a scientific budget plan; in addition, the P and L problems are almost completely neglected. In order to solve these problems we suppose that a "reins" be put on the government buget that means the scientific management should be carried out in the governments. As the scientific management is realized, we could begin to loose the "reins" to take the reform of "performance buget", at the same time, we could set up a "Audit Court" to supervise the P and L problems.

Key words: government budget running performance; the politics of the budgetary process; National Audit Report