

公共支出管理改革：进展与突破

中央财经大学 | 王雍君

最近5年来，各级政府在公共支出管理方面取得了一些积极进展。但要想取得更大突破，必须深度改革预算程序和提高人大的预决算审查质量。

进展

十八届三中全会《决定》提出建立现代财政制度，提高国家治理能力，随后一系列改革文件陆续颁布实施，其中许多直接或间接指向公共支出管理改革。作为结果，我国在公共支出管理的四个关键目标和两个一般性目标方面都取得了积极进展，尽管潜力依然巨大。

公共支出管理旨在达成理想财政成果的四个层次：总额财政纪律、优先性配置、运营绩效和财政透明度。其他两个一般性目标分别是合规性和适当程序。

总额财政纪律定义为一组能够兼容预算政策目标与财政可持续性的财政总量，其中支出总量最为重要，其次是赤字、债务和收入水平。普遍认为，确保总额财政纪律是公共支出管理的首要价值，聚焦对支出总量和债务总量的严格控制，以使其在保证财政可持续性的前提下，最大限度地促进纳入预算的公共政策目标。近期相关的举措和进展，主要包括2015年新预算法关于强化支出与债务控制，2015年国发3号文推动的中期财政规划，以及一系列与加强地方政府债务管理相关的高层文件——比如《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》。数据分析初步显示，公共支出与债务增长速度多年远高于收入与GDP

增速的局面，已经有所缓解。

优先性配置关切支出结构的优化，旨在引导稀缺财政资源的配置能够明确反映政府战略优先性和政策重点。国发3号文和新预算法的颁布实施，预示着朝向这一目标的改革已经铺开。2015年，财政部组织中央部门编制了2016—2018年三年支出规划，这在我国尚属首次。预期这项举措将逐步在全国推进。中期财政规划虽然重点在于加强总量控制，但对促进支出结构的优化同样至关重要。其他一系列相关的文件包括《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》，也将财政改革议程逐步引向支出结构优化的方向上。

运营绩效方面的举措和进展更为明显。运营绩效关注财政资金使用效益，通常涵盖经济性（聚焦浪费与性价比）、效率（投入产出关系与预算执行进度）和有效性，后者指以合理成本达成预定目标的能力。随着大量相关政策的出台，其中包括《财政支出绩效评价管理暂行办法》等关于绩效评价管理的纲领性文件，关于向社会购买公共服务以及PPP规范管理与操作的文件，绩效评价工作正在全国范围内快速启动，被评价绩效的支出类别、范围和规模日益扩大，融入预算过程以达成绩效改进的努力随之展开。尽管到目前为止实质成果有限，但所付出的巨大努力预示了一个正确和积极的信号。假以时日，若精心设计与管理相关议程，则可望取得系统性成果。

财政透明度方面的初步进展也已经显现出来。近期的政府预算与决策报告的结构有所改善，并包含了比过去更多的关于公共账目的信息。政府会计准则和权责发生制财务报告制度建设的步伐明显加快。新预算法第九十七条明确规定：各级政府财政部门应当按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告，报告政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性，《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》进一步规定逐步建立政府综合财务报告公开机制。随后，《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》、《政府财务报告编制办法（试行）》、《政府部门财务报告编制操作指南（试行）》、《政府综合财务报告编制操作指南（试行）》等，都显示了财政透明度目标上的显著进展，尽管实际效果还需要更多的观察与评估。

指向合规性和与适当程序的近期努力，主要体现在一系列旨在约束公仆行为和建立适当控制措施的相关文件的颁布实施，其中相当重要的主要有2012年10月开始实施的《机关事务管理条例》、2013年12月开始实施的《党政机关厉行节约反对浪费条例》、2014年开始实施的《行政事业单位内部控制规范（试行）》以及2015年3月开始实施的《中华人民共和国政府采购法实施条例》。

改革预算程序

公共支出管理的复杂性和难度远

远超出想象,涉及国家治理体制改革最为棘手的方面。当前的努力及其成果虽然是积极的,但其连贯性、系统性和战略议程仍有相当改善空间,着手深度改革现行预算程序应作为改善的第一个焦点。这是因为,公共支出质量虽然取决于诸多因素,但预算程序的可信性和可靠性才是首要的决定性因素。

这样的预算程序包含或者必须包含最重要的政府决策机制与程序。依其重要性紧迫性排序,相关的改革议程首先应重新修订预算日程表,使之从目前名义上一年、实际上9个月左右,至少延长到16个月,其中包括行政部门准备预算草案(申请)的约6个月,人大审查预算至少2—3个月。这个日程表确保在新预算年度到来之前,行政部门能够向本级人大提交完整的预算草案。现行的预算日程表过于仓促,导致财务层面的紧迫考虑远远压倒了对政策层面的精心考虑,从而加剧了预算与政策的脱节,使得政府战略重点与政策优先性引导预算资源配置的能力被明显削弱。财政资金存量持续过多就是脱节的直接结果。

其次,系统强化“以预算程序配置财政资源”的能力。过于强势的专款专用体制、法定支出和基数法的结合,在很大程度上将预算程序矮化和变异为“计算程序”,导致预算程序配置功能严重退化,与正常预算程序作为配置财政资源的最基本、最正式和最频繁程序的定位渐行渐远。为此,法定支出应从《教育法》、《农业法》等一系列相关法律法规中系统清除;政府性基金的数目与类别亦应予以严格限制。两者作为专款专用的特定形式,应加大改革力度。作为一般规则,在预算程序能够正常运转的前提下,只是在特定成本收益具有清晰联系的情况下,专款专用安排才是适当的。如果预算程序不能正常运转,那么改革的优先方向是改革预算程序,而不是扩展专款专用体制。这类体制具有封闭性和壑

断(资源与权力)性的自然倾向,妨碍预算资源朝向更具社会优先性的方向流动与配置,其隐形的管理成本和机会很高。

再次,随着中期财政规划体制的实施,采用自上而下方法启动预算准备(编制)变得日益重要。目前的预算(草案)准备依然采用自下而上法:在预算单位没有严格的预算限额和明确的政策导向的情况下,被要求向财政部门“上报预算建议数”。这一方法与中期财政规划的基本逻辑完全相悖,而且导致广泛的、浪费性的过度讨价还价以及其他诸多负面后果,包括财政部门在预算建议数的武断削减。最明显的后果是:没有硬预算约束和明确政策导向的预算草案,极容易形成“猜测”、“理想”和“决心”取代“可信”(预算目标)、“可靠”(政策措施)和“相关”(预算联结政策),这正是预算准备的大忌。

最后,应认真考虑以“基线法”逐步取代过时的基数法。预算程序应明确分离“基线程序”和“线上程序”。基线指在假定现行政策不变、纯粹因为参数变化(比如工资率与办公用品价格)变化时,未来(3—5年)收入、支出与债务估计数。线上指纯粹由于政策变化导致的未来预算估计数。本质上,中期财政规划就是一套将基数与线上分离开来以确保预算直接联结政策的程序。现行预算程序下预算与政策的明显脱节,与基数法盛行和基数法的缺失密切相关。

系统提升人大的预(决)算审查质量

在民主治理背景下,立法(或审议)机关审查政府预算是一件意义非同寻常的事情:不仅是财政民主存在性的明显标识,而且是改进公共支出质量的关键一环。鉴于现状远不能令人满意,我国各级人大应致力于通过高质量的预算审查和监督,积极发挥制约权力、控制腐败和决策纠错的独特作用。唯有如此,各级人大在预算过程中的地位和作用才

能得到系统提升。

首先,需要适当增加地方人大代表的数量,确保有足够的人手能够对预算进行实质性审查和监督。人大代表的代表性、专业化和职业化,亦须相应跟进。尤其紧迫的是:需要在党委、政府与人大之间建立清晰明确的关于预算权力与责任的清单与边界,确保各级人大能够切实在党委支持、政府配合下积极开展工作,尤其是履行审查监督预决算的崇高职责。

其次,人大的预算审查范围应扩大到全部的部门预算和政府预算,涵盖所有的预算单位的全部收入、支出、资产和负债,后者包括直接举借、负有担保责任和救助责任的债务。最迟从2017年开始,各级人大应尽快熟悉权责基础的财务报告,包括部门和政府两个层次,尽快掌握审查这类报告所需要的专业技能,并有能力提出最有价值的意见与建议。此外,中期财政规划以及上年决算的审计报告,亦应纳入审查监督的范围。

再次,各级人大宜尽快制定推进预算审查工作的中长期战略,该战略应充分体现“形式更优先、实质更重要”的路径,确保形式上做到位的基础上,创造条件逐步转入实质性审查。形式层面包括预算审查的详细程序、范围、内容(预算报告需要陈述什么等)和相关机制(专业委员会等)。实质审查聚焦公共支出管理总额财政纪律、优先性配置、运营绩效和财政透明度这四个关键目标,重中之重有三:支出审查、政策审查和项目审查。每个方面都涉及大量细节。

最后,预决算审查的人大决议(报告)的质量应予特别重视,因为预算审查的直接成果需要以书面形式写入其中,其中最重要的是人大通过审查发现了什么、提出了怎样的意见与建议。目前多数审查决策过于笼统粗糙,形式远多于实质。□

责任编辑 张蕊