

学术支持:
清华大学新经济与新产业研究中心
中央财经大学中国改革和发展研究院
总顾问:成思危(原全国人大常委会副委员长)
高级顾问:张文台(全国人大环资委第十一届副主任)
编委:管益忻 陈宇 黄文夫 赵红 李千 吴明伏 白卫星
编委会主任:管益忻
副主任:陈宇
主编:管益忻
副主编:启文 白卫星



学术顾问:(按姓氏拼音排序)

巴曙松	蔡继明	陈东琪	陈栋生	程恩富
迟福林	戴国晨	范恒山	樊 纲	高尚全
顾海兵	谷书堂	贺茂之	洪银兴	黄范章
贾 康	江春泽	金 碚	李成勋	李江帆
李京文	李维安	刘诗白	刘 伟	茅于軾
任玉岭	宋洪远	宋守信	宋养琰	谭崇台
王东京	卫兴华	魏 杰	吴 澄	徐长友
晏智杰	杨家庆	杨启先	张曙光	张晓山
张卓元	赵人伟	郑新立	朱铁臻	周叔莲
周天勇	邹东涛			

第 55 期 (总第 169 期) 2014 年 6 月 14 日 星期六 甲午年 五月十七 投稿邮箱:jxjzb@163.com 地址:北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编:100081 电话:010-62135959 本刊网上阅读:网易“云阅读”搜索“经济学家周报”即可。 本报所刊载文章系作者观点,均不代表本报意见



■ 王雍君 中央财经大学财经研究院院长、教授

本文的中心思想大致可以这样表达:只有致力推动走上正轨的财政改革,国家治理体系才能完善,治理能力才能得到系统和持续提升。我们一直在进行财政改革,但在我的理解中,财政改革有各种不同的类型,效果也很不相同。如果我们要系统提升国家的治理能力,财政改革必须是走上正轨的改革,不是头痛医头、脚痛医脚的那类改革。

走上正轨的财政改革一定是治理导向的改革,包括但远不限于管理导向的改革。十八届三中全会关于深化改革的《决定》中,有 900 多字专门讲到了财政改革,并且开宗明义地提出了“财税是国家治理的基础和重要支柱”这一命题。《决定》还把科学合理的财税体制看作实现国家长治久安的制度保障。在中国,执政党和政府此前所有文件中,从来没有把财税体制定位如此之高。

治理与管理的不同

首先简要讲讲治理跟管理有什么不同。在我的理解中,中国并不缺乏管理,数千年前,中国就有发达的官僚体制,这个体制在财政管理上经常能达到很高水平。今天,我们在管理还有很多问题,但关键挑战却在治理层面。治理高于管理。如果我们欠缺有效的管理,那么还应该加上一句:我们更欠缺有效的治理。

治理和管理的相互关系有几个要点。首先,治理强调以系统的方法解决问题。古人云:“授人以鱼,度一日;授人以渔,度终生。”与管理不同,治理着眼于解决捕鱼的方法。

另外,治理重防火而不是救火,也主要是**非常强调前瞻性,而不是事后收拾残局**。在中国,各级政府和部门花很多时间和精力去打击发票违规行为,但假发票或者滥用发票的现象却长盛不衰,而且愈演愈烈。尽管如此,我们很少去设问:导致大面积和持久违规的体制根源是什么?公共资金究竟用发票管控还是预算管控更好?我曾经问过一个韩国官员:你能不能多弄点发票,回国后多报销点?这个官员说,我这次来中国不需要开发票,因为我的预算早在半个月以前就制定好了,而且公布在韩国政府的网站上,回去是不需要发票报销的。这个简单的例子启示我们,如果能用预算制度去管控公共开支,像治理秩序井然的国家一样,应该不会有太大问题;如果过分依赖纸制发票去管控,效果往往很差。因此,与其将资源、精力和时间放在救火上,也就是打击发票违规,不如致力于发展一套有效的预算程序来得有效。与发票管理体制侧重先花钱、再开(拿)票、再报销不同,预算程序本身包含了事前、事中和事后的完整的财务合规性控制机制。在这里,致力预算程序的改革和有效性,就属于“渔类”(对应“鱼类”)方法。

财政管理可以看作猫捉老鼠的游戏。在此游戏中,老鼠进化的速度比猫快,享有信息优势,而猫的数量总是很少,猫获胜的概率是很低的,除非有适宜的体制框架和实施机制。构造和完善这样的体制框架和实施机制,属于我定义的走上正轨的改革,而预算程序在改革议程中处于最优先的位置,也是财政治理的焦点。

第三个关键差异在于:治理强调协同和集成,而不是碎片化。在海湾战争中,为什么美式装备能轻易打败俄式装备呢?俄式装备单个功能很强大,但是没有办法跟美式交手,

为什么呢?因为美式装备集成得很好!治理着眼于集成,重管理轻治理则容易走向碎片化。治理和管理还有其他差异。治理包含的维度比管理宽泛。治理包含政治、法律、管理和经济和社会维度。管理这个维度比较单一。

下面我要强调一个观点:国家治理体系的完善和治理能力的提升,高度依赖于治理模式的创新。改革开放前,国家治理依赖于指令性计划、行政管制和全面的所有权控制。在此模式中,财政治理概念和实践不能可能得到充分发育。

改革开放至今,传统治理模式已经严重退化了,但 2008 年以来在全球性经济与金融危机的背景下,产权控制和行政管制大大增加了,但广泛的国际经验教训和相关研究表明,此类治理模式的绩效通常不佳。

治理模式的创新

今天,治理模式应往哪个方向创新呢?在这里,我想陈述一下“财政治理”概念。就我所知,这个概念在文献中很少出现。直到今天,学界和官方依然十分欠缺财政治理理念。财政治理区别于产权控制型和管制型治理。在计划经济时代,产权控制型治理和管制型治理大行其道;但在市场经济体制下,财政治理模式更有生命力。过去 30 多年中,市场化导向的改革已经催生出这一模式,但由于缺乏适当的理论总结和概念框架,也由于缺乏走上正轨的财政改革,财政治理模式在很多重要方面和环节依然发育不良,预算程序最为典型。

财政治理模式对于富裕政府尤其重要。20 年前,中国五级政府全部开支才 4 千亿美元,今年超过 23 万亿元(2014 年的预算报告披露的四本预算的支出总额),超过 GDP 的 40%,当年的财政贫困政府已经迅速变主今天的富裕政府。无论具体原因是什么,今天,财政资金的大量沉淀已经成为常态,这在过去是很难想象的。中国已经实实在在地迈入财政上的黄金期,政府汲取、分配和使用的公共资金之充裕,不仅建国以来从未有过,世界上其他国家也很难匹敌。以此言之,以 1996 年起点(两个比重从下降到上升),政府财政进入了名副其实的战略机遇期。2008 年以来的全球性经济和金融的冲击,只是减缓了这一进程的力度,而不是根本上逆转这一进程。

整体上看,五级政府从为没有哪个时候像今天这么有钱花,但对于有效治理而言,这是好坏参半事情,因为资源与资源利用能力是两个完全不同的概念。如果没有资源利用能力瓶颈的突破,资源基础的发展模式和治理模式不可能有前途。痴迷投入的治理理念——以为砸钱(“保投入”)就能解决问题——应该终结了。这些年来,我们在“三农”方面砸了多少钱?教育与科技方面砸了多少钱?医疗卫生领域砸了多少钱?可中国在这些领域的竞争力如何?如果现行治理体制没有深刻的改革,我们砸的钱不会有什么实质效果,特别是在知识资本和健康资本这类无形资产(相对于有形基础设施或公车与办公楼等固定资产)领域。无论如何,国家汲取资源能力不足的时代已经结束了。如今,国家治理面临的主要挑战在于治理模式本身的创新,这种创新后的治理模式应满足两个基本要求:行为的正当性和过程的合理性。两者的具体含义稍后再讨论。我把这种着眼于正当性和合理性的治理模式,看作走上正轨的财政改革的两个关键方面。在我的理解中,至少在公共财政领域,正当性和合理性构成公共价值的两个核心元素。在民主治理理念下,没有

只有致力推动走上正轨的财政改革,国家治理体系才能完善,治理能力才能得到系统和持续提升。

其他任何公共价值的位阶可以超越这两组价值。

财税改革和治理的关键目标

朝向增强正当性和合理性的财政治理改革,要求锁定两个关键目标:合规性控制和绩效。两者分别对应安全的政府和能动进取的政府两个范式。合规性的反面就是腐败、违法、违纪、违反程序和规则。最严重的违规形式是腐败。在不良治理模式下,公共财政往往成为腐败和过度裁量权的密集区和高发区。

西方国家治理模式经历了从安全的政府到能动进取的政府的转型。中国的情形相反:起点是能动进取的政府,然后逐步过渡到安全的政府。这是合乎逻辑的正确的次序。十八届三中全会《决定》中承诺要把权力关进制度笼子,隐含的逻辑就是:能动进取的政府未必是安全的政府。反过来也一样。一个政府如果非常廉洁,致力于保障公民的基本权利,不见得是积极作为的政府。积极作为的政府可以表述为有效政府或服务型政府,但最好表述为绩效政府。在全球化不断发展和公民期待逐渐升级的背景下,绩效不佳的政府将被看作治理的低能儿,绩效也将越来越被看作执政合法性的基石。无法以合理的成本提供充分有效服务的政府,在国际竞争中将无法产生竞争优势,而且会逐渐积累起公民的压力。

绩效的含义有很多解释。在这里,我想区分两个基本维度:政策导向的绩效和服务导向的绩效。前者着眼于公共政策的质量,后者着眼于公共服务的结果,通常用产出和成果计量,或者表述为公共管理文献中的 3E 价值,即经济性、效率和有效性。其中,经济性和效率包含了过程绩效。这一术语用来表述服务交付的过程,而不只是结果。广义的绩效概念应包括制度绩效,用以衡量制度质量。从实践是检验真理的唯一标准的角度看,终极的绩效概念需要用结果来计量。结果是客观的、已经形成的、可以被计量的。结果计量可让我们产生一种可信度,因为主观因素很难计量。结果导向绩效概念隐含这样的想法:不必在意怎么说,但必须在好结果,因为要的就是一个好结果。实际上,结果导向绩效概念也有缺陷,但相对而言是最好的绩效概念了。

如何把控财政合规性

接下来谈谈财政上的合规性控制,以及为了实现有效的合规性控制所需要的改革。合规性控制的焦点是把权力关进制度笼子。十八届三中全会把全面深化改革的战略方向定位为完善治理体系和提升治理能力。前者包含了对社会治理的重视,这是对政府治理或国家治理的一个概念。财政治理更切合国家治理的框架,尽管与社会治理密切相关。为提升国家治理能力,十八届三中全会还锁定了全面深化改革的三个基本要求:把权力关进制度笼子、让发展成果更多更公平地惠及全体人民,以及合理划分政府跟市场的边界,包括让市场机制在资源配置中发挥决定

性作用和政府更好地发挥作用。三者都涉及到公共财政领域中的基本合规性控制机制建设,特别是第一和第三项要求。

政治民主和法治建设的全部要义,都直接或间接指向管住公共权力,隐含的是对人性弱点的洞察。普遍的人性弱点一般有四个:贪、欠缺定力(自律)、高看自己和低估风险。至少在前三个弱点上,掌权者比普通人更明显。治理的改革不是要改造人性,不是要把全心全意为自己服务的人,改造为要全心全意为人民服务的人。历史和现实的经验教训一再昭示一个质朴的真理:着眼于改造人性的治理或“改革”注定要失败,注定要劳而无功。如果人人都是天使,如果世间没有小人,如果所有官员都全心全意为人民服务,那该多好!但这样的奢望既没有必要,也没有可能。所以,思考的方向和改革的逻辑必须转向制定建设。因为有效的治理安排要面对的根本问题,就是要充分利用和引导人性的弱点,使其服务和服从广泛的公共利益。这也是衡量执政者执政能力的最佳标准。这里顺便提及的是:主流的治理文献没有将基础性的制度建设纳入分析视野。在我的理解中,这是有缺陷的。撇开制度建设去理解治理,那么,治理的层次就被矮化为政策和服务了。

有必要强调一下:合规性控制的焦点是把公共权力关进制度笼子。成也权力,败也权力。如果说今天的中国社会与西方社会有什么根本性的不同,我认为就在于权力。中国的改革开放和发展的成果令人印象深刻,但“制度发展”与经济发达的反差非常大。经过多年不懈的民主与法治建设,今天许多国家已经成功地实现了把权力关进笼子的人类梦想。中国相差很远。因此,十八届三中全会《决定》再次明确提出这个问题,给人们带来新的希望。改革开放以来,各级政府积极作为,但其中也包含大量的、系统性的和持续性的乱作为、环境破坏、腐败、浪费、财富分配的两极分化、铺天盖地的政绩工程和随处可见的投资失败,乃至伦理道德价值的严重退化,莫不与乱作为密切相关。治理改革面对的关键挑战,就在于建设安全政府基础上能动进取的政府。

下面我再表达一个观点:财政制度是把公共权力关进制度笼子的最佳安排。很少有人意识到:公共权力的核心在于财政权力。政治权力虽然高于一切,但政治权力只有联系到财政权力才有实质意义,而且必须以财政权力的制约。如果各位非常想要权力的话,可以考虑到火星上作星长、到月球上作球长。你去吗?为什么不去呢?因为那个地方没有可支配利用以达到目的的资源。离开了资源,权力本身的价值要打很大折扣。尽管政治的作用是决定性的,但是决定性作用最终要落实到资源上。把权力关进制度的笼子,从根本上讲,就是要把握汲取、分配和使用财政资源的权力关进制度笼子。政府有三大财政权力:汲取资源、配置资源和使用资源。如果以尖锐的形式表达,每组权力都具有毁灭性。如果政府可以不依法行使财政权力,包括滥用课税权,中长期后果是非常重要的。历史上许多王朝都毁灭于此。然而,即使在今天,我们对约束和引导财政权力及其所需的治理安排,依然缺乏广度、深度和高度。我对此深为担忧。走正轨的财政改革,最重要的就是要寻求一套有效的治理安排,把权力关进笼子,在此基础上发展能动进取的政府治理范式。

此类治理安排的困难之处在于:任何政府不仅都渴求无拘无束的财政权力,也就是不受制度的财政裁量权;而且拥有规避限制的许多途径和方法。比如,西方民主治理安排中,政治家不喜欢征税,但却可以轻易举债。举债需要偿还本息,最终还是需要通过征税筹措资源,但公民一般不对其有清晰的“负担感”。这类手法就是利用公民普遍存在的财政幻觉汲取资源。间接税的财政幻觉也很重,通货膨胀(作为特殊征税的方法)尤其如此。

配置财政资源的权力相对隐蔽,很少引起公民的警觉,但其重要性和对公共利益的影响一点也不亚于汲取资源的权力。在这个领域,中国目前非常突出的一个问题是被部门切块拨款。拨款大权在很大程度上已经被各部门垄断地分割殆尽。基数法、法定支出和部门大额专项的结合,在很大程度上将原本应归属立法机关的拨款权力配置给了行政部门。

第三组是支出权力。中国各级政府的行政裁量权过大,主要表现在支出权力太大,并且很少受到有效监管,也很少透明。支出权力的特殊重要性,主要体现在几乎所有的公共政策都必须通过支出政策加以推动。只有那些不需要花钱推动的公共政策例外。哪里去找这样的政策?

就管住财政权力而言,核心的财政治理

安排在于预算程序及其有效性。今天的法治国家里,议会约束或控制政府权力的主要工具就是预算程序,确切地讲是借助预算程序包含的法定授权机制及其控制功能。未经法定预算程序的授权,政府既不能拿走公民和企业的任何钱财,也不能实施任何支出。这项至高无上的治理原则和制度安排,已经扎根于法治国家的财政制度和政治制度中。在美国,联邦政府好几次都关闭了其非核心职能,代价很高。很少有人意识到,在美国人的政治文化中,有些东西是无法用金钱或经济代价去衡量的。法定授权就是其中特别重要的公共价值。

财政改革要走上正规,首先目标是有效的合规性控制。合规性控制的焦点是法定预算程序。我们经常讲主要党政领导的权力太大了,最重要的表现就是脱离预算程序的约束,在预算程序之外自行决定政策,决定拨款,这种情形十分普遍,而且很少被真正看作需要严肃应对的“问题”。把这个观点阐述得更清楚一点,我想这么表达:如果正常程序不能引导和约束公共权力和公共政策,别的制度安排通常也不会有效。因此,关键性的治理变革应致力打造一个能够正常运转的法定预算程序,这对合规性控制而言是绝对不可或缺的,并且极其重要。

预算的本质

总体上,中国社会对预算理解是比较肤浅的,对预算制度的思考深度也非常有限,在许多人的理解中,预算就是政府的财政收支计划,教科书也是这么写的。在此类理解中,预算形同计算、形同预测、形同计划,跟数学与会计的功能差不多。其实,预算最本质的东西是立法机关代表人们,通过法定程序进行授权。正是预算授权构成合规性控制的核心机制。

为理解这一点,有必要简述一下预算程序。预算程序大致区分四个阶段。首先是预算准备,主要是行政部门发挥主导作用。预算准备包括预算编制,但是编制预算只是预算准备程序中的一小部分工作。预算准备起始于预测,止于立法机关审查预算草案。第二个阶段是立法机关的预算审查。美国联邦政府准备预算的时间长达 18 个月,印度也有 10 个月。许多国家的立法机关审查预算时间是 4 个月。相比之下,中国太短促了。如果一个国家对预算程序不重视,这个国家治理不可能走向正规。我们经常高看没那么重要的东西,低看最重要的东西。后者在预算程序上最典型。预算程序第三个阶段是预算执行控制。第四是预算的评估和审计。

发达国家的治理能够井然有序,直接原因就在于预算中心的财政治理,以及财政中心的政府治理。没有这的制度模式,政府治理就不得不依赖文山会海,依赖大而不当的官僚机构,依赖加班加点的官员,还依赖发票之类的手段。

预算程序最重要的是预算准备。这个阶段最本质的东西就是预算决策的制定,本质上是一个政治过程。公民偏好信息、政府战略、公共政策、预算资源(限定)在此阶段得到整合。整合的程度与有效性,在很大程度上反映了国家治理能力和执政者的执政能力,同时也在很大程度上决定了管理者的执行力。糟糕的预算决策不可能被执行良好——执行良好也没有意义。所以,预算准备阶段的治理质量是决定性的,需要的时间也长于审查和执行阶段。

第二个阶段是立法机关的预算审查。中国目前实行四审制:财政一审、政府二审、党委三审、人大终审。前三个环节最具实质意义,但这种情形并不正常。预算最终还是党委说了算,人大的作用非常有限。这也是需要深度反思的东西。目前,人大对预算审查的质量远不能令人满意。预算准备和审查质量不能保证,预算执行的麻烦和问题自然就大了。预算评估和审计也会发现很多问题。

治理井然有序政府治理高度依赖于一套能够正常运作的预算程序。治理的碎片化和治理绩效不佳,首先通常要追溯到预算程序上。当预算程序正常运转的时候,文山会海就没有必要了,官员的工作也不会有那么大的压力,没有必要那么多地加班加点了。发票作为非主流的治理方式也没那么重要。国家治理很复杂吗?很复杂,也很简单吗?主要是四个关键词:预算的准备、审查、执行和评估。如果所有政府活动都受制于预算程序的约束和引导,预算程序就能正常运转。在这种预算中心的治理模式下,治理秩序的井然和高效才有可能达成。没有别的更好选择。达成这样的预算程序需要深入的改革,特别是要致力加强预算程序的完整性。

(下转 02 版)