

财税改革与国家治理

■ 王雍君 中央财经大学财经研究院院长、教授

(上接 01 版)

完整性是预算程序的灵魂,也是预算程序正常运转的根本标志。所有需要花费纳税的钱推动的政府作为,没有什么可以脱离预算程序进行申报、审查、执行控制和评估审计。这就是预算程序完整性的根本含义。近年来,学界和官方都谈论“全口径预算”,我以为除非理解为预算程序的完整性,否则就没有什么太大的实质意义。

预算程序的完整性对于约束和引导财政权力至关重要。如果政府所作所为可以不遵循法定预算程序,可以不经申报、不经审查和批准,还可以不进行评估,我们就说这样的行政裁量权太大了。能够约束政府财政权力,并且真起码关进制度笼子的,最重要的制度安排莫过于法定预算程序,特别是预算准备和审查!我们宁可在准备和审查上多花精力和时间,而不是走过场。开开会,发发文件,或者临时出点什么政策,这样就很难做到井然有序!

概括一下:财政改革要走向正轨,最重要的一点是建立一套正常运转的法律程序,是我们把法律关进制度的笼子最紧要的制度安排。没有什么东西比它更重要了。为使预算程序有效,这样的预算程序要满足两个条件:第一要确保预算程序的完整性;第二,预算程序要避免碎片化。要避免沦为计算程序。避免预算程序的变易或者矮化,需要把预算程序理解为公共决策最重要的机制和程序,也就是说国家治理的决定必须通过预算程序来做出。预算程序必须被当作一套做出公共政策决定的程序,而不是简单的计算程序。现在,政府开支基本上在各个部门法里规定。三中全会《决定》决定逐步取消预算挂钩和减少部门专款,这里的玄机就是公共政策和资源分配应通过预算程序来做出,预算程序不应该被矮化为一套数学的功能,计算也在别的地方已经决定好了需要花多少钱!

预算程序的碎片化

预算程序的碎片化,集中体现在三个方面:部门切块拨款(对应于分类授权和进度匹配下的逐笔拨款)、旨在确保建设与维护运营支出统一安排的资金预算的欠缺、部门间协调机制的欠缺。法定支出、基数法、部门大额专项和专款专用体制加剧了碎片化。碎片化使得公共资源无法通过竞争机制流向社会回报最高的用途,因为预算资源已经设定好了:这块归你这个部门,那块归那个部门。碎片化和完整性的缺失表明预算程序发生了严重变异。这样的预算程序在治理中扮演的角色就非常有限了。

破坏预算程序完整性的四个因素分别是:预算外资金、税收支出(减免优惠)、非预算决策(支出决定在预算程序之外做出)以及准财政活动,后者包括财政担保、国有金融机构与国有企业的财务损益处理。有关政府资产和债务的决定也必须由法定预算程序做出。预算程序的完整性约束所有人,包括政治领导人。除非经过法定预算程序的申报、审查、辩论和批准,没有人能够决定拨款或做出公共政策决定。如果公共决策和资源汲取、分配、使用的决定可以脱离预算程序,那么,我们需要预算制度和预算程序的理由又在哪里?

有必要清楚地区分两类法律:财务法律和非财务法律。预算法是典型的财务法律。财务法律的核心功能在于为公共财政资金的汲取、分配和使用提供授权,并确保这些授权得到遵循。在中国,学界和官方似乎普遍没有清晰区分这两类法律及其功能,在实践中体现为将非财务法律的功能混同于财务法律。很少有人意识到:非财务法律不能代替财务法案行使授权功能。

预算法包括宪法中有关预算的条款,基本预算法以及立法机关批准的年度预算。预算授权通常在年度预算(立法机关批准的具有法律效力文件)中做出,但受制宪法与基本预算法,后者指正在修订的预算法及其实施细则。

现代财政制度的基本功能就在于促进公共财务资源的合规性控制。财务资源不同于经济资源,前者指可以直接用于偿付短期和中长期债务的资源,核心是现金资源。财政制度的各个模块都具有合规性控制功能,预算制度最为典型。预算制度通过三个模块约束和引导权力事前规则、程序性规则和事后的受托责任规则。事前规则的典型例子是如欧盟、赤字比率不能超过3%,债务比率不能超过60%。许多国家的黄金法则也是这类事前规则。黄金法则指政府举债只能用于投资。

与许多国家不同,目前中国没有类似欧

盟那样的总额限制性规则,这意味着政府想花多少钱是可以花多少钱的,想借多少债是可以借多少的,这个问题跟可持续性命题相联系,实际上对就在的就是财政权力上的无限政府,而不是有限政府概念。

保证财政改革的五道防火墙

为把权力关进制度笼子,走上正轨的财政改革应该致力于防火墙机制建设,至少应有五道基本的防火墙,这样才能保证基本合规性控制。第一道是法定(预算)授权,第二是各级政府及其部门的财政报告,政府应该有标准化和通俗化的预算报告制度和财务报告制度。“标准化”和“通俗化”是国际社会改进财政治理的重要方向。目前我承担教育部的一个课题:公民友好型预算报告。主题就是报告的通俗化。另外一个要求是标准化,包括预算报告的制式和信息披露机制。现在我们公司财务报告制度已经实现了标准化,包括标准化披露,但是政府没有,这块还差得很远。

第三道防火墙是国库单一账户(TSA)和两个直达,旨在实现政府现金余额的集中化管理。政府收上来还没有花出去的现金,原则上必须存放于政府在央行开设的国库单一账户上,而不应该商业银行的账户上。财政存款账户(政府的财政存折)必须是单一的存折,政府只能有一本财政存折,那就是央行的TSA。现实的考虑是4本,每一级政府一本存折,乡镇可以放在县这一级。现在 we 有多少政府的(实际上纳税人的)银行账户呢?少说也有十几万个,绝大部分开设在商业银行,漏洞好大啊!已经出了不少大事,我们该醒醒了!现在学界和官方都在热衷于谈论绩效,可是有谁关注了财政资金的性能呢?现金管理绩效和服务交付绩效有许多不同,但很少被人意识到。

审计是第四道财政防火墙。审计重心永远是财政审计。第五道财政防火墙是真正意义上的预算会计,也是能够在预算执行过程中实现全程和逐笔记录与跟踪公共资金的会计。我们现在的使用的“预算会计”是有名无实,学界和官方也没有明确区分预算会计和财务会计。这里我只简要地提及一点:财务会计旨在披露政府的财务状况,帮助使用者评估政府的财务可评估性;预算报告的功能主要是做追踪预算授权。我们知道立法机关代表公民授权政府开支公款的合法权威,为了使授权不至于流于形式,立法机关要跟踪每一笔具体的支出授权。完整描述预算执行过程财务合规性控制机制的概念,称为支出周期。合规性控制的焦点在于预算授权,完整地记录和追踪高度依赖于支出周期的政府会计,也就是这里讲的真正意义上的预算会计。如果我们预算会计发展比较到位,我们就能全程实时追踪每一笔公共资金的来龙去脉,这种情况下合规性控制就能得到强化,也就是说不给你机会,滥用财政权力变得非常困难,因为每笔资金的来龙去脉都能被实时追踪到,没有任何官员能够在公款流动上隐藏其蛛丝马迹。

可惜的是,很少有人意识到发展这类预算会计方法与技术,正是走上正轨的财政改革和预算改革的关键组成部分,到目前为止也看不到这类改革的意愿。特别提醒一下:没有真正意义上的预算会计技术,中国的审计人员将疲于奔命,审计力量将无法有效应对日益繁重的任务。

上述财政防火墙机制的建设与改革,目前没有一个是我们的改革重点。所以我在这个讲座中陈述的“走上正轨的财政改革”,与实际推动的财政改革很少有重叠之处。在我看来,重要的不是改了多少,而是改了什么。管理学中有名言:最重要的是做正确的事,其次才是正确地做事。

何谓治理绩效

下面转入绩效问题。国家治理能力要提升,其一是提升合规性控制能力,以促进安全的政府。第二提升绩效管理能力,促进积极作为的政府。在这个层面,财政制度也扮演着独特角色。这个绩效表达的是花钱的结果好不好,因为我们知道无处不花钱。政府过去花钱少,今天不是这样。在计划经济时代政府很少花钱,因为指令性计划,因为产权的全面控制和全面的行政管制,在很大程度上代替了财政资金的流量。现在的情况很不一样,政府所作所为都需要花钱,在这个情况下治理绩效概念变得尤其重要。治理绩效可理解为政府花纳税人的钱,究竟给纳税人带来了什么?广义的治理绩效包括了公共服务、经济和政治各个维度。

预算可以并且应该作为驱动治理绩效的理想工具。在良好的治理模式下,只有当预算关注绩效,政府才会关注绩效。预算重视什么。在各种驱动绩效的方法,没有任何一种方法能够代替预算在驱动绩效中的作用,如果预算不能驱动绩效,别的方法所能起到的作用是相当有限的。

预算程序不仅是确保合规性控制的最佳



制度安排,也是驱动绩效的最佳制度安排!我们确实可以通过很多零碎的方法来改进绩效,比如党政机关办公数从供给制改为租赁制,可以节省大量资金。我在2012年的《改革内参》中写过这一建言。我们各个机关都是自己盖楼,自己维修自己保养。为什么就不可以实行租赁制呢?公车 and 电脑也很适合租赁制。这些改革努力只有与预算程序融合,才会真正有效。更一般地讲,在驱动绩效的各种各样方法中,没有任何方法可以代替预算的正统地位。如果预算程序的各个阶段能够实现绩效信息的制度化融合,政府治理能力将会得到大幅度提升。

预算怎样推动绩效

预算为什么是推动绩效的最佳制度安排呢?我讲五个理由。首先,对预算的关注引导我们关注政府所作所为。预算促进了我们对政府的关注,政府有没有在驱动绩效方面付出足够的努力,可以最优地通过预算来判断。当你关注预算问题时,你关注的其实就是政府的问题。预算本身是政府的组成部分,如果脱离预算,一般地讲政府改革失败的概率会很高。中国的行政改革一直没有让预算作为引领和衔接,我们是机构地裁减合并,效果自然不会好到哪里。第二,预算提供了一个理想的方法,把支出的数量与产出成果直接联系起来。也就是政府花钱,花钱得到的绩效一般有两个指标测量:产出与成果。产出较易计量,成果更重要。绩效概念关注花钱得到了怎样的产出和成果。预算提供了支出的数量与产出成果直接挂钩的最佳方法。

第三,预算可以看作政策制定者(政治家)与部门管理者之间的正式契约。政治家设定目标并为其提供相应资源,管理者负责执行和促进这些目标。预算过程有我两类关键的角色:一类是政治家,一类是管理者。预算把这两类主要的角色联系起来,我们知道合同要有双方,契约要有双方,预算也代表双方,一方是政治家代表公民的偏好来做出决定,管理者把决定付诸实施。预算将政治家和管理者之间的相互关系转换为正式的、可操作的契约,从而提高了绩效管理的可信度。

第四个理由,预算帮助促进法定服务权利。英国的《公民宪章》是这方面的最早努力,被许多国家仿效。驱动绩效的一种极端(也是最强有力)的方法是:把获得最低标准的公共服务,确认为公民享有的、可诉诸司法救济权利。比如,如果公交车晚点而让公民等候比如15分钟,公民有权利寻求司法救济。这样,绩效对于政府而言就如同紧箍咒。这种方法的有效性也依赖于预算程序。

还有第五个理由,非常适合公民参与。公民通常非常关注服务绩效问题。许多文献讨论了公民参与的价值和意义,其中非常重要的一个方面是改进服务绩效,包括数量、质量、成本、及时性、类别和可获性。公民关注的是身边的道路、交通、医疗、环境好不好,这些东西是绩效计量的最佳领域。通过发展预算过程的公民参与机制,预算能够作为推动绩效的最佳工具。

善治原则及其改革含义

接下来我转向善治原则及其改革含义。合规性(安全政府)也好,绩效(积极作为政府)也好,每一个都依赖走上正轨的财政改革。财政改革要走上正轨,不可能没有一组清晰界定的公共价值的引导。现在谈论公共价值的文献逐年增多,在财政领域也是如此。在我的理解中,走上正轨的财政治理改革依赖两组基本的公共价值:一组旨在表明行为的正确性,一组旨在表明目的和过程的合理性。我用正当性和合理性来表达。其中,合理性指向两个维度:政府职能的合理化和专业性。专业性进一步包括三个维度:公共官员的专业知识与技能、实践经验以及组织能力。这里我只讲与正当性相关的五个核心的公共价值:法定授权、受托责任、透明度、预见性和参与。

首要的是法定授权。在我的观念中,预算授权机制的改革,构成中国财政改革中最深刻的一项改革。也许因为深刻,反而不易被

关注和重视。这项改革的焦点在于立法机关的权威和能力,主要体现在预算过程中,特别是预算准备阶段。此项治理原则可以这样表述:政府既不能从公民和企业那里拿走任何钱财,也不能实施任何支出,除非获得唯一代表公民的立法机关的正式和明确的授权——预算授权!这一原则早已植根于法治国家的基本原则,在中国还得颇费心思去解释、领悟和应用。在这里,我们应牢牢记住:公共利益并不能表达政府财政行为的正当性或合法性。

政府的财政行为正当性的基础在哪里?这样治理理念和相关制度安排,在民主治理背景下极为重要,其含义和思想博大精深。国家的治理,政府的治理,最根本的是人们的认同,在财政上是一种赞同的观点,你有合法性,也就是说有基本的正当性,那么国家治理才有力量。今天,我们已经进入了这样一个时代:国家力量和治理的有效性,从根本上讲来自人民的心理认同,而不是资源。资源的重要在下降。

正当性的价值高于合理性价值。合理性价值关注经济和技术层面。经济和技术层面的合理性并不表明行为的正当性,至少不能充分表明。正当性是一组独立的公共价值,必须与合理性区分开来。现在主流的经济学和管理学文献,包括财政学,几乎都将全部思维放在这个合理性上。中国社会极度欠缺对正当性价值的思考广度与深度。财政改革很少走下正轨,根本原因正在于此。

对于推动走上正轨的财政改革而言,公共利益(本质上属于合理性价值)非常重要,但不是最重要的价值。最重要的是正当性。如果我们沿着这样的方向改革,你会发现我们财政改革特别重要之处在于授权机制。授权机制含义非常丰富,博大精深,但我们对它的理论阐述还不够,更不用说公共认知了。法定的预算授权机制的理论根基,在于公民的财政偏好,并由法律机关代表并在预算程序表达。发达国家中,许多文献探讨公民偏好揭示和聚合,但是在我们这里特别少。法定授权还与认同或赞同紧密相连。法定授权关注的不是效率,除非把效率理解为一致赞同或多数原则。

沿着法定授权方向,预算法修订就需要重新思考了。最近几年我一直在表达中国预

算法修订的法理基础,最基本的把法定机制和原则确立起来,它是灵魂和精髓。匹配改革涉及人大代表的代表性、专业化和职业化。负责预算授权的人大必须能够真正代表人民的财政偏好,人大代表应成为通晓预算和会计事务的专家,最好是全职。没有这三条我们预算授权机制就不可能真正得到完善。立法机关还要有足够经费和时间,审查预算应延长到4个月,这些含义丰富的改革内容,我没有时间展开。

第二项是受托责任,与问责制相连。这里面的逻辑是:无论授权的还是未被清晰授予的,公共官员都有滥用权力的机会和动机,为了有效制约,我们需要有责任安排。西方的政治文化强调以权力制约权力,中国的政治文献更强调以责任制约权力。这个责任可最佳地表达为财政责任。现行的问责导向是GDP导向和财政收入导向,不是服务导向和支出导向(花好了钱吗)。财政责任包括合规责任和绩效责任。没有清晰有力责任概念,我们的改革不会走向正轨。

第三项是透明度。如果法定授权机制有很大缺陷怎么办?要么就改革它,要么就加强问责。如果问责机制缺陷很大,用什么方法补救呢?透明度!透明度的含义和范围比通常理解的更宽泛。我建议大家看看关于财政透明度的国际标准——现阶段,中国按照国际标准中的最低标准去做就已经很好了!可惜国际标准很少得到传播。

第四是预见性。财政治理上的预见性,要求与公共资金有关的法律法规、制度必须清晰、统一、提前公布、统一实施,要求尽可能消除利益相关方的不确定性。现在转移支付的量非常大。上级政府和部门什么时候给?给的是什么项目?给多少?经常在最后一时刻才确定,没有起码的预见性。这对一个国家来说非常关键。按照哈耶克的见解,法治的精髓就是预见性。

如果预见性我们也做不到位怎么办?补救之法就是在预算过程中加强公民参与。首要的是法定授权。授权安排不仅仅授予政府财政行动的合法权威,还提供了对财政行为实施合规性控制的基础和最高依据。其次是受托责任,接下来是透明度和预见性。最后是公民参与,最佳舞台是预算程序。公民话语权表达和政府回应机制应该落实到每一个阶段,包括预算、审查、执行、评估。特别是基层政府,中央政府预算程序也需要设计成便于参与的模式。

外眼看中国

中国经济政策难度加大

中国居民消费价格指数(CPI)5月重新提速。这一数据在4月一度放缓,曾让人们担心这个全球第二大经济体将面临通缩危险。

中国5月CPI指数同比上涨2.5%,高于4月份1.8%的涨幅,但仍远远低于中国政府为今年设定的3.5%的涨幅上限。生产者物价指数(PPi)连续第27个月下降,不过5月份1.4%的降幅要远低于4月份2%的降幅。

CPI指数在中国具有政治敏感性,虽然仍处于低位,且相对稳定,但如果物价上涨开始提速,那么中国政府最近通过放松货币政策刺激经济的努力可能会变得更加复杂。

6月9日,中国央行定向下调了一些规模较小的银行的存款准备金率,旨在提振经济。中国经济自2014年初以来已大幅放缓。这一举措在很大程度上是象征性的。分析师估计,此举仅会向银行间市场释放约500亿元人民币(合80亿美元)的流动性。然而,此举进一步表明,中国领导层仍致力于维持经济的高速增长,即便这意味着对经济增长模式的改革步伐会放缓。

中国官方仍表示将维持“审慎”的货币政策,但近期,政府采取了一系列有针对性的举措,向它认为较为脆弱的经济领域提供了更多流动性。与此同时,中国正加大力度,控制影子银行业中一些风险最高的领域,特别是那些高息短期的信托产品。

信托产品募集的资金,实际上流向了在中国风险最高的一批借款者,而这些产品被重新打包并转售给了投资者。

最近的数据显示,监管机构在控制金融体系的风险领域方面取得了一些成功,这让它们有更大余地来实施针对性的宽松举措,而不必担心泡沫被重新吹大,经济结构变得更加扭曲。

中国国务院还推出了一系列“微刺激”举措,例如加速建设公共住房和铁路,以提高经济增速,并利用水泥和钢铁等建筑材料行业的部分巨大过剩产能。刺激基础设施建设看上去正变得越来越紧迫,因为全国房地产市场受到销量和价格下滑的影响,很多地方的新建住宅建设陷入停滞。

据中国有媒体近日的报道,中国国务院总理李克强督促政府官员带着“责任感和紧迫感”,将经济持续快速增长作为优先任务。“我们说,不唯GDP论英雄,不片面追求GDP,但这并不是不要经济发展的合理速度。”李克强说,“全党上下、各级政府都要担负起各自的职责,确保今年制定的经济社会发展各项指标顺利完成。”这是今年迄今中国最高领导人就增长重要性发表的措辞最为强烈的言论,被解读为政策将进一步放松的信号。

“我们认为,这将加大中国央行在未来几个月进一步放松货币政策的压力。”野村(Nomura)首席中国经济学家张智威表示,“从宏观的角度来看,政策放松意义重大。”

(FT 中文网)