

治理改革背景下的预算现代化

李成威¹ 詹 卉²

(1.中国财政科学研究院,北京 100142;2.北京第二外国语学院,北京 100024)

内容提要:预算对于国家治理具有重大意义。本文分析了治理改革背景下的预算现代化定位,以此为基础对国务院近期发布的《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》进行了分析,认为该文件的预算现代化意蕴明显,其实施必将有利于更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。本文还对我国预算现代化未来方向进行了前瞻分析,提出了树立风险预算思维、构建大国预算体系、打造数字预算和以零基预算理念优化预算绩效管理等建议。

关键词:治理改革 预算现代化 风险预算 大国预算 数字预算 零基预算
中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)06-0004-06

财政是国家治理的基础,而预算是财政的内核,预算对于国家治理具有重大意义。关于预算的作用,毛泽东有一极为精辟的论述:“国家的预算是一个重大的问题,里面反映着整个国家的政策,因为它规定政府活动的范围和方向。”^①“国家的政策”和“政府活动”都是国家治理中的重大问题,而这两方面都与预算密切相关。从这一角度看,推进国家治理体系和治理能力现代化,预算现代化是关键。2021年4月,国务院发布《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(以下简称《意见》),对进一步深化预算管理制度改革提出了意见,对我国完善预算管理、强化预算约束等提出了明确要求,这是国家层面发布的关于预算制度的一份重要改革方案,对推动我国预算现代化进程具有重要意义。

一、从市场改革到治理改革

人类已经进入风险社会,单纯经济领域的市场改革已经无法有效解决经济社会出现的新矛盾新问题,需要在经济、社会、政府、安全、环境等领域实施整体性的治理改革。

(一)名副其实的“风险世界”已经来临

人类社会发展的历史是一部风险斗争史。近几十年以来,经济社会与科学技术的不断发展使得人类在抗击自然风险能力不断提升的同时,人为的风险却在不断增加,改变了人类社会风险的结构,预示着名副其实的“风险世界”已经来临。工业革命带来生产力发展的巨变,这种巨变也引发了两次世界大战,从而改变了世界经济政治版图,也重构了全球规则,建立了新的秩序。春秋战国纷争持续

[收稿日期]2021-05-30

[作者简介]李成威,全球风险治理研究中心研究员,研究方向为财政基础理论、大国财政;詹卉,经济学院副教授,研究方向为财政货币政策。

[基金项目]国家社会科学基金重大项目“国家治理现代化视角下的财税体制研究”(项目编号:17VZL011)

①毛泽东.有困难,有办法,有希望.毛泽东文集(第6卷),人民出版社1991年版。

五百多年,工业革命引发的世界动荡百余年。可以预期,当今世界的动荡变革不是短时期就能结束的,而是将会持续非常长的时期,且越往后,动荡越加剧。

德国著名社会学家乌尔里希·贝克认为,当前人类进入到了风险社会。风险社会的基本特征是不确定性。这种不确定性不是体现在某个领域、某个方面,而是体现在国家发展的不确定性,以及全球发展的不确定性。在不确定性的风险社会,需要为国家和人类社会构建出一种确定性。在世界历史性的巨变过程中,大国竞争比的是谁更稳、谁更少出差错。在“风险世界”,国家发展犹如飞机高空飞行,一个细小的操作失误都有可能造成“坠机”的发生。国家发展的确定性不是自然而然形成的,而是通过构建实现的,除了以探索和创新来对冲公共风险,没有其他路可走。

(二)应对“风险世界”亟待推进治理改革

在“风险世界”,经济社会发展具有整体性特征。“家贫国穷”的问题得到有效解决,但新的公共风险愈益凸显出来,各类经济社会主体“机会不均”的问题日益突出,各类主体之间的权利也迫切需要界定和规范。这就要求必须针对这些问题进行改革,完善国家治理体系,提升国家治理能力,实现国家治理现代化。经过40多年的改革开放,我国经济社会快速发展,实现了从温饱不足到总体小康的历史性跨越,我国经济总量已位居世界第二位,外汇储备居世界第一位,人均国内生产总值接近1万美元,处在工业化的中后期。改革开放是中国发展的强大动力,是创造中国奇迹的根本原因,这是当代中国发展实践给出的不可动摇的历史结论。但我们也要清醒地看到,我们也面临着发展的瓶颈和成长的烦恼。我们的现代化是和工业化同时进行的,工业化和信息化同步发展,再加上经济转型和社会转轨的因素,面临的挑战和风险前所未有。一些西方发达国家在历经工业化、现代化的上百年乃至几百年中渐次出现的不同阶段的矛盾和问题,集中在我

们的现阶段出现。收入分配差距拉大,经济社会之间、城乡之间、地区之间发展不平衡,自然资源紧缺、环境污染严重等问题接踵而来。特别是这些矛盾和问题,往往错综复杂、缠绕叠加,使得我们陷入“两难”选择。

在新的历史条件下,面对错综复杂的矛盾局面,单靠经济领域的改革已无法解决上述问题,而必须实施整体性改革,也就是治理改革。解决新时代人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,需要我们拓展思维领域,突出整体性要求,过去侧重考虑经济解决“吃饱”的问题就行,现在则需要从经济、社会、政府、安全、环境等着眼,全面解决治理的问题。过去的改革主题是经济改革,旨在通过经济分权,发挥市场配置资源的基础性作用。未来的改革是“五位一体”改革,不仅是经济分权,还有社会分权,视野不仅有国内,还要有全球。改革从过去的“二分法”(政府、市场)进入到“三分法”(政府、市场、社会),改革的维度增加了,改革从平面状态进入立体状态。治理改革是一个整体,经济、政治、文化、社会、生态文明领域的改革不能单项突进,经济社会发展和国家安全不能偏废,而是放在一张立体的“施工图”上,以化解国家发展的风险为导向,统筹谋划、整体推进。

二、与治理改革相适应的预算现代化定位

预算现代化要基于治理改革的背景来理解,与治理改革的要求相适应。所谓现代化,按字面理解是适合现代需要并与时代要求相匹配,不能脱离现实。那么预算现代化,就是指预算要与时代的要求,即治理改革的要求相匹配。财政和预算是经济、政治、文化、社会、生态文明各个领域的利益交汇点和枢纽。以财政和预算改革构建确定性,不仅需要注意这些方面的结构和比例变化,更要注意这些部分的协同性和整体有机性,要看到各部分不再相对独立,而是相互制约、互为条件。预算改革要从关注经济领域改革为中心,变为从改革和发展的整体性着

手,将经济、政治、文化、社会、生态文明五位一体深入贯彻到改革中,促进新时代改革和发展的各方面协同推进,发挥合力,满足新时代推进治理改革的整体性要求。

(一)重塑国家治理逻辑

推进国家治理现代化,国家治理的逻辑也要适应新的形势进行重塑。

一是从“物本逻辑”到“人本逻辑”。推进国家治理现代化,需要处理好手段和目的的关系,要以人为中心促进发展,但又要避免为发展而发展,目的还得落到人本身。与此相适应,预算现代化必须坚持以人为本,围绕人做文章,围绕人的基本权利做文章。预算改革要协调处理好经济、社会等各方面的关系,要强化支出的民生性,从养老、医疗、教育等社会支出方面促进民生的保障,真正体现以人为中心的目的性。

二是从“问题导向”到“风险导向”。在“风险世界”,要化解利益多元、风险多维等时代特点鲜明的风险,需要发挥预算制度的作用,通过预算现代化推进治理机制的建立和完善,注入确定性,不断化解公共风险。与国家治理现代化相适应的预算现代化,要强调“风险导向”优于“问题导向”,加快构建公共风险管理机制,通过预算现代化,将公共风险思维内嵌于战略和制度之中,把风险思维、预防理念作为战略制定、制度设计的核心思维和理念。“问题导向”通常针对“已然”的问题,但解决“已然”的问题并不一定能防范未来的风险。要减少“未然”的问题,必须把防范风险前置,预防优先,只有这样才能使发展保持可持续的状态。

三是从“制度主义”到“行为主义”。“制度主义”强调文本制度构建,在事先就明确了事情发展的路径,并依据预设的路径强化制度约束。“行为主义”是基于未来风险预期引导大家的行为,构建化解公

共风险的激励相容机制。在“风险世界”,风险会因为社会群体的高度关联性而升级,局部风险演化为全局风险的速度和危险程度在增加。社会越来越发达,个体和集体做出某些举动,会在一瞬间影响和传递到世界每一个角落。信息化与网络化将人的距离无限拉近,人的行为产生层层波澜向社会传开,这些关系链形成风险链、风险网,某个环节的风险就可能产生系统性瘫痪。从国家发展的角度看,预算事关整体和全局,预算在建构发展确定性的同时,其本身也在很大程度上具有不确定性,在这个过程中按照制度主义的方法会导致治理失灵,而必须遵循行为主义和创新逻辑。行为主义并不排斥和否认制度设计,而是要在行为主义指引下进行制度设计,通过创新把激励搞对,让行为与公共目标自动一致。

(二)形塑国家治理结构

过去的治理改革主要集中于经济维度,聚焦于通过经济分权提升生产力水平。在新的历史条件下,我国的社会主要矛盾变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。国家治理需要从经济维度扩展到经济、社会和政府间多个维度,来重新形塑国家治理结构,促进国家治理体系和治理能力现代化。就中国的情况看,形塑国家治理结构表现为三维治理关系:国家与市场、国家与社会以及中央与地方关系,这是国家治理结构的框架模型^①。三维治理,实际上就是三大利益关系处理,涉及治理主体责权利的清晰界定,涉及各个领域治理主体所遵从的治理规则问题,以及通过治理机制的发挥,实现国家治理各主体在平等基础上通过双向互动形成稳定平衡的状态或结果,实现共治、善治。

预算不只是简单的技术或工具的问题,而是塑造某种特定的现代经济、社会文化与价值、廉洁高效政府和活化社会机能的利器,时时在塑造着国家的每个公民^②。预算塑造经济、社会、政府和公民的同时,也在形塑它们之间的关系,实际上就是在形

^①刘尚希. 财政与国家治理: 基于三个维度的认识. 经济研究参考, 2015年第38期。

^②许正中. 预算现代化是国家治理能力提升的重要抓手. 国家治理, 2018年第16期。

塑国家治理结构。从这个角度看,预算的现代化就是通过预算制度的改革和预算的安排,形塑国家与市场、国家与社会以及中央与地方的关系,形成与国家风险治理要求相匹配的国家治理结构。

(三)提升国家治理效能

制度优势是一个政党、一个国家的最大优势。中国特色社会主义制度具有多方面的显著优势。治理国家,制度是起根本性、全局性、长远性作用的。然而,没有有效的治理,再好的制度也难以发挥作用。所以,从制度优势到国家治理效能提升,不是天生必然的,而是有一个转化的过程,这就要求预算在此过程中发挥重要作用。预算对市场有效性、社会公平性、地方激励性具有类似于集成电路中逻辑门的功能。林林总总的活动行为都要汇集到作为逻辑门的预算来解决。预算约束是维护市场秩序和化解公共风险的关键,更是公共部门治理的核心,产权制度安排及财政预算“取”“予”有度是国家兴衰的决定因素。在当前条件下,通过预算改革,完善相应治理主体的权责,形成激励相容的治理机制,以改革促进现代预算制度建设,推进国家治理现代化,将我国的各项制度优势转化为治理效能,构建国家发展的确定性,为国家的长治久安奠定坚实的物质基础。

三、改革方案中的预算现代化意蕴

近期,国务院发布的《意见》,在前期一系列改革举措的基础上,立足于推进国家治理体系和治理能力现代化,更加注重加强预算管理制度改革顶层设计和预算管理各项制度的系统集成、协同高效,力争通过深化改革更好地将制度优势转化为治理效能。纵观这一改革方案,预算现代化的意蕴明显,其实施必将有利于更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,为全面建设社会主义现代化国家提供坚实保障。

(一)突出以人为本的预算理念

以人为本是现代预算之本,也是预算现代化的

基本目标与核心理念。以人为本的预算理念贯穿《意见》的全文。《意见》把“以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,更加有效保障和改善民生,进一步完善预算管理制度”作为重要的思想,并在基本原则中突出强调要“坚持以人民为中心,兜牢基本民生底线”;《意见》同时明确,“各级预算安排要突出重点,坚持‘三保’(保基本民生、保工资、保运转)支出在财政支出中的优先顺序,坚决兜住‘三保’底线,不留硬缺口”,这是优化财政支出结构的首要任务;在监管方面,强调“强化从资金源头到使用末端的全过程、全链条、全方位监管,资金监管‘一竿子插到底’,确保资金直达使用单位、直接惠企利民”,等等。这些改革思路和要求,无不体现对“人”的重视。

(二)聚焦化解重大风险挑战

《意见》充分体现了“风险导向”,明确要“把防风险摆在更加突出的位置,统筹发展和安全、当前和长远,杜绝脱离实际的过高承诺,形成稳定合理的社会预期。”化解国家发展和国家治理过程中面临的重大风险,加强对党中央、国务院重大决策部署的财力保障是关键,也是预算的重中之重,为此《意见》特别明确,“各级预算安排要将落实党中央、国务院重大决策部署作为首要任务,贯彻党的路线方针政策,增强对国家重大战略任务、国家发展规划的财力保障。”关于预算的执行,《意见》也明确,“做到预算一经批准即可实施,并按照轻重缓急等排序,突出保障重点”,所谓“轻重缓急”,判断的标准主要依据的也是公共风险的状态。

(三)强化预算的统一性和完整性

统一财权、维护预算的统一和完整是实现国家治理目标的重要根基,也是预算现代化的基本要求。《意见》突出强调了维护预算统一性和完整性的基本要求,明确“加强政府性资源统一管理。将依托行政权力、国有资源(资产)获取的收入以及特许经营权拍卖收入等按规定全面纳入预算,加大预算统筹力度。完善收费基金清单管理,将列入清单的收

费基金按规定纳入预算。”同时强调，“各部门和单位要依法依规将取得的各类收入纳入部门或单位预算，未纳入预算的收入不得安排支出。”在预算的编制管理中，还强调“政府的全部收入和支出都应当依法纳入预算，执行统一的预算管理制度。落实部门和单位预算管理主体责任，部门和单位要对预算完整性、规范性、真实性以及执行结果负责。”关于政府财务报告体系，明确“建立完善权责发生制政府综合财务报告制度，全面客观反映政府资产负债与财政可持续性情况。”

（四）推进预算公开与加强预算监督

“人人参与预算，人人监督预算”是发挥人民在国家治理中的重要作用、提升国家治理效能的基本要求，而推进预算公开和加强预算监督是其重要途径。《意见》明确提出，要“加大各级政府预决算公开力度。扩大部门预决算公开范围，各部门所属预算单位预算、决算及相关报表应当依法依规向社会公开。”预算公开越为细致，对于提升各级政府和部门的治理水平越为有益，因此，《意见》明确要“细化部门预决算公开内容，项目预算安排、使用情况等项目信息应当依法依规向社会公开。”关于预算监督，《意见》明确要求，“发挥多种监督方式的协同效应。充分发挥党内监督的主导作用，加强财会监督，促进财会监督与党内监督、监察监督、行政监督、司法监督、审计监督、统计监督、群众监督、舆论监督等协同发力。”

四、预算现代化的前瞻

未来几十年是中华民族复兴和走向现代化的关键时期。这一时期世界的动荡变革是我们面临的巨大风险，预算现代化应该与国家治理改革的要求相匹配。

（一）树立风险预算思维

科学的财税体制是实现国家长治久安的制度保障。在国家治理中，“风险思维”是最为科学的思维，“风险”不仅是我们要去防范化解的对象，更重

要的是一种思维方式。有了风险思维，就能使我们考虑到各种各样坏事发生的可能性，我们的思维就会更加周全，减少盲区，对可能发生的坏事从体制机制上做出安排，从政策措施上做好准备，做到防患于未然。这样，发生坏事的可能性就会大大减少，甚至杜绝发生大的坏事。只有将公共风险管理嵌入到国家治理体系当中，才能实现国家的长治久安。将公共风险管理嵌入到国家治理体系的重要载体就是风险预算。

风险预算有几个要义：一是为治理风险而预算。公共资金安排背后的风险分配逻辑，其核心要义是基于风险来观察、分析和判断预算方向，并形成以风险为导向的预算编制审查理念。在预算编制和审查之前，就要对未来面临的风险进行沙盘推演，并依据化解风险的要求确立预算安排，通过预算安排引导预期，增强经济社会发展的确定性。二是依据风险变化而调整预算。未来具有不确定性，风险也随时发生变化，因此预算并非确定了就不能调整，而是要依据风险的变化而进行调整，2020年我国各地按照新冠疫情应对要求调整预算就是例证。三是避免风险治理的合成谬误。风险具有整体性和穿透性，也会随时变形，一种风险可以转化为另一种风险，一个领域的风险可以转化为另一个领域的风险，因此风险预算必须是有整体观念，如果强调各自为战，则有可能产生合成谬误，所以风险预算是全局性的预算。

（二）构建大国预算体系

所谓大国预算，是指应对全球风险挑战的预算。现在的中国是一个成长起来的大国，利益遍布全球，风险也来自于全球。推进预算现代化，不能只考虑国内，而是首先应该放在国际视野来考虑。强调预算公开和透明等形式化的改革固然很重要，但还不是最重要的，因为仅仅这样不足以化解当前面临的来自于全球的公共风险。

要使预算与全球公共风险治理要求相匹配，走向现代化，首要的任务是构建大国预算体系。一是

财政和预算制度设计要体现全球思维,在全球范围内维护国家的发展利益,化解国家发展面临的公共风险,维护企业和公民的权益;二是从全球配置资源和吸引人才的角度完善预算体系,为构建新发展格局形成支撑;三是与构建人类命运共同体和新型全球治理体系相衔接,从预算的角度优化国际支出责任,重构国际援助体系;四是通过预算引导相关政府部门以及社会组织等协同配合,形成应对全球风险冲击的网格化、外向型治理体系,维护国家发展安全。

(三)打造数字预算

数字化是一次技术革命,也将引发社会革命,将会彻底颠覆传统的生产、生活方式和社会结构。数字化生存是现代社会转型和国家转型发展的基本特征。我国近年来数字化转型增强了经济的韧性,抗风险的能力也更强。以人工智能、5G应用、万物互联等数字技术为基础的新业态、新模式和新经济发展迅猛。经济数字化与传统经济一个重要差别是更强调“人”的发展,而不是“物”的发展。

相比于经济数字化,我国数字化运用的短板是政府部门,国家治理的数字化基础设施和应用明显滞后,数字技术没有成为应对公共风险的有效手段。数字化基础设施及其运用的不足,制约了政府能力。数字财政、数字政府、数字治理将是国家数字化中的应有之义。这也是治理现代化和国家竞争力的新基础。应大力加快政府数字化进程,打造数字预算,综合运用大数据、云计算、人工智能、虚拟现实等技术手段,提升公共风险的预警分析和发现识别能力,为公共风险的管理奠定坚实基础。

(四)以零基预算理念优化预算绩效管理

零基预算理念最大的优势是它提供了一种全面优化财政支出的方法。零基预算是一种预算理念

而非具体预算方法,其实质是基于风险的预算理念。零基预算理念的核心要件是“支出审查、绩效预算、风险导向、聚焦关键部门、程序控制”^①。

贯彻零基预算理念,应在部门预算绩效管理流程中加入支出审查条款,将是否聚焦化解重大公共风险作为审查的基本依据。对部门支出开展全面审查,可以减少部门间任务的重叠和冲突,改进部门绩效目标、增强其约束性。目前我国所实施的预算绩效管理只强调了支出要重点关注的内容,并没有支出审查方面的要求。应在预算绩效管理中加入支出审查条款,并在建立全过程预算绩效管理链条中加入“开展支出审查”和“以聚焦化解重大公共风险作为支出审查依据”等内容。为切实推行零基预算理念、开展支出审查,可由人大预算部门、财政部门、审计部门等联合设立支出审查工作协调机构,协调机构办公室设在财政部门。协调机构的主要职能包括:确定和评价各个部门的“关键活动”,建立和评估绩效指标,分析项目预算与支出,总结并提出预算安排建议等。

参考文献:

- [1] 国务院. 关于进一步深化预算管理制度改革的意见[Z]. 2021-04-13.
- [2] 毛泽东. 有困难,有办法,有希望,毛泽东文集(第6卷)[M]. 人民出版社,1991.
- [3] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 北京:译林出版社,2004.
- [4] 许正中. 预算现代化是国家治理能力提升的重要抓手[J]. 国家治理,2018(16):26-31.
- [5] 刘尚希. 树立以风险为导向的预算理念[J]. 经济与管理评论,2021(1):5-9.
- [6] 刘尚希,李成威. 现代财政论纲[M]. 北京:经济科学出版社,2019.
- [7] 刘尚希,李成威,杨德威. 财政与国家治理:基于不确定性与风险社会的逻辑[J]. 财政研究,2018(1):10-19.
- [8] 刘尚希,李成威. 大国财政:理念、实力和路径[J]. 地方财政研究,2016(1):9-14.
- [9] 李成威,杜崇珊. 零基预算:从方法到理念演进的要件分析[J]. 中央财经大学学报,2020(10):3-9.

【责任编辑 寇明风】

^①李成威,杜崇珊. 零基预算:从方法到理念演进的要件分析. 中央财经大学学报,2020年第10期。