

财政监督的新逻辑： 从合规性转向功能性

石玉玲

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:财政监督是事关国家长治久安和兴衰的重大社会政治经济问题。本文以公共风险为视角,提出既有合规性财政监督在风险社会的条件下,其逻辑假设、判断标准和核心行为面临着愈来愈大的困境。在这种情况下,合规性财政监督应将历史确定性视角转换为公共风险视角,将财政监督行为由事后纠偏转向事前预防,扩展重构财政监督过程,为国家治理体系和治理能力的现代化做出贡献。

关键词:财政监督 合规性 功能性 公共风险

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)03-0035-07

“‘凡事预则立,不预则废’,没有事先的计划和准备,就不能获得战争的胜利。”^①,历史表明,财政监督能够直接提升国家治理效能、防范化解国家治理风险。党的十八届三中全会提出,“财政是国家治理的基础和重要支柱”^②,这是党和国家在面临不确定性日益增大的风险社会条件下对财政的新定位。即通过财政手段提高国家治理的确定性、降低不确定性,从而有效发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,推动实现国家长治久安。日益增大的不确定性推动传统财政向现代财政转型,也推动财政监督从传统合规性财政监督转向现代功能性财政监督。本文从公共风险的视角出发,探索财政监督从合规性转向功能性的原因、动力、条件和逻辑,尝试就功能性财政监督的理论内容进行探讨。

一、合规性财政监督面临的现实困境和逻辑缺陷

合规性财政监督以制度与结果具有内在一致性假设为前提,以合规为目标,运用传统理性思维对财政收支进行监督。在此意义上,合规性财政监督是基于历史形成的、具有确定性的制度规定进行的事后纠偏性监督。面对风险社会日益增大的不确定性,合规性财政监督面临诸多现实困境,也呈现出内在的逻辑缺陷。

(一)合规性财政监督面临的现实困境

合规性财政监督以合规为目标进行事后纠偏,在面对风险社会日益增大的不确定性时,面临越纠越偏、合规不合理、合理不合规的问题。在风险社会

[收稿日期]2021-02-16

[作者简介]石玉玲,财政学专业博士研究生,研究方向为财政理论与政策。

①毛泽东.论持久战[M].北京:人民出版社,1991:495。

②中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. 共产党员网, <http://news.12371.cn/2013/11/15/ART11384512952195442.shtml>, 2013-11-15。

不确定性环境下,合规性财政监督的效能捉襟见肘,难以有效预测和真正防范化解公共风险。

首先,合规性财政监督所依照的制度与日益变化的环境相脱离,导致越纠越偏状况的出现。在不确定性不断增大的财政环境中,财政监督中仅以合规性作为判断标准进行纠偏,其结果会诱发新的不确定性,从而可能引发新风险。由于制度环境业已发生改变,既有制度未能跟随制度环境进行变迁,导致制度本身漏洞或缺陷频现,此时仅以合规与否作为唯一的判断标准,往往会导致越纠越偏的状况日益突出,进而导致财政监督效能降低,公共风险不断扩大。“世易时移,变法宜矣”,合规性财政监督当前面临的现实困境亟需通过制度性改革进行根本性解决。

以国家审计署近三年《中央预算执行和其他财政收支审计报告》所披露的审计移送违纪违法问题为例,2017年审计移送的重大违纪违法问题线索300多起,涉及公职人员500多人,造成损失浪费340多亿元^①;2018年审计移送的违纪违法问题线索478起,涉及公职人员810多人,造成损失浪费380多亿元^②;2019年审计移送违纪违法问题线索243起,涉及公职人员810多人,违纪违法金额未披露^③。上述数据表明,违纪违法线索不断增长、涉及公职人员数量不断增多、财政损失日益增加,可能预示现有制度对于遏制、震慑违纪违法行为的有效性不足,现有制度可能已经存在漏洞或缺陷,进而导致越纠越偏问题的出现。

其次,合规性财政监督不应仅考虑财政行政的合规性问题,还应将更广泛的因素纳入,予以通盘考虑,避免合规不合理情况的出现。合规性财政监

督仅以财政行政的合规性为唯一判断标准,但如果从市场、社会等更广视角出发,财政监督的判断标准对合理性的考量不足,很难做到将效率与公平统一起来,维护社会公平正义,将多重价值统一于财政监督的理论与实践。

以审计署公开的《2018年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》为例。该报告披露,“2018年度财政部在2个部门预算中安排补助地方项目支出17.73亿元,又通过2项转移支付安排同类支出96.88亿元;财政部11项专项转移支付1552.55亿元,与发展改革委7个投资专项1431.47亿元,投向相同或类似;发展改革委6个投资专项的部分具体投向存在重叠,涉及165.29亿元^④”。部门财政资金分配虽然在局部层面具有合规性,但未能避免碎片化、重复化和交叉化等问题,未能从整体上统合财政资金支出的效能,这就增加了财政事权与财力不匹配的风险,甚至滋生贪污腐败的风险。从这个意义上说,合规不合理的财政资金分配在整体上提高了国家财政风险和公共风险。

再以审计署公开的《2006年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》为例。该报告披露,“12省(市)的35条经营性公路,由于批准收费期限过长,获取的通行费收入高出投资成本数倍乃至10倍以上,成为‘高价公路’,按地方政府核定的收费期限和2005年的收费水平测算,将增加一定的社会负担^⑤”。这类问题属于典型的微观层面合规不合理问题。公路收费价格的不合理实质上根源于现行制度规定的不合理,如不从制度规定层面进行合理修改,地方政府仍会按核定收费期限和标准机械地执行,问题难以得到有效解决。合规性财政监督失效的深层次原因在于,它仅对政府的制度执行情况监督,并不是监督制度本身。因此,合规性财政监督无法从维护人民利益的根本基点出发,对制度本身的缺陷进行源头纠偏。

再者,合规性财政监督在面临公共风险和公共利益交织生长的环境时,更可能阻碍不合规而合理的财政改革创新活动。随着改革进入深水区,合规性财政监督会不断遇到风险增大、同时财政收入紧

①国务院关于2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[EB/OL]. 中华人民共和国审计署, <http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c123614/content.html>, 2018-06-20。

②国务院关于2018年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[EB/OL]. 中华人民共和国审计署, <http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c133000/content.html>, 2019-06-26。

③国务院关于2019年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[EB/OL]. 中华人民共和国审计署, <http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c139905/content.html>, 2020-06-18。

④国务院关于2018年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[EB/OL]. 中华人民共和国审计署, <http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c133000/content.html>, 2019-06-26。

⑤关于2006年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[EB/OL]. 中华人民共和国审计署, <http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c36123/content.html>, 2007-06-27。

缩、财政支出刚性增大的复杂状况,仅从合规性角度出发不利于财政活动的改革创新。在合规性财政监督的视角下,合理不合规问题被判断为违规,使被监督主体难以突破既有教条的束缚进行改革创新。改革创新意味着突破现有制度规定框架的约束,财政活动主体如果“不敢越雷池半步”,受限于历史形成的正面清单思维下的确定性制度规定,则改革创新势必难以深入推进、财政监督的效能难以发展性地提高。

由此可见,合规性财政监督作为一种特定的财政监督形式,其本身存在着既有制度对制度环境的适应问题。合规性财政监督以制度至上为依归、以制度环境不变性为基本假设,缺乏对财政实践与制度之间生动互动关系的关照,带有强烈的机械主义、教条主义色彩。制度如果脱离了动态的、发展的财政实践,不管如何合规也只是无源之水。

(二) 合规性财政监督存在的逻辑缺陷

合规性财政监督的逻辑起点是基于历史形成的、具有确定性的制度规定,特定财政监督工作周期的目的在于对不符合制度规定的财政活动进行纠偏惩戒。就此而言,合规性财政监督试图锚定制度的确定性,以此展开财政监督的周期循环工作,来消除既有财政活动偏离制度的方面。然而,更大的问题是既有制度规定因为逐渐脱离原始的制度环境而失去时效,漏洞和缺陷频出,其后果无法通过纠偏惩戒加以弥补。

第一,合规性财政监督以制度与结果具有内在一致性假设为前提。合规性财政监督以工业社会背景下传统理性思维为依托,以制度与结果具有内在一致性假设为前提,认为制度的确定性必然带来结果的确定性。若财政阶段性运行结果与制度相偏离,则通过纠偏和正面清单思维进一步细化完善制度。然而,制度与结果并不具有内在的一致性,而是经常存在差异。由于主体行为、环境、信息等多方面的不确定性,即便相关行为严格基于制度执行,其结果也并不确定。财政监督的合规性目标使被监督主体更倾向于被动、机械地遵守执行制度规定,使得合规性财政监督形成保守滞后性,不利于财政主

体通过改革创新与主动作为适应高速变动的社会。

第二,合规性财政监督仅以合规作为判断标准。合规性财政监督仅以合规作为判断标准,合规即合格、合规即绩效。公共风险是一种面向未来的、对整个社会经济发展造成损害的可能性、不确定性。合规性财政监督基于现行确定制度规定进行监督,难以有效预测、防范具有不确定性的未来公共风险。公共风险袭来时,其关联性、整体性、不可分隔性和隐蔽性特征常常会突破现有制度框架。如新冠肺炎疫情突然袭来时,并无已有成文制度规定可以作为疫情时代财政监督的判断标准。风险社会国家治理面对的日益复杂的不确定环境需要财政监督的判断标准从合规性转向预防性,以预防公共风险为基本判断标准,着重发挥财政监督的预防功能。

第三,合规性财政监督仅以制度纠偏为核心。财政行为与政府公职人员的其他行为一样,都是职务行为。职务行为的根本特点在于,公民经过特定的法律规定程序从公民身份转换为公职身份,其以公职身份从事的职务行为由此不同于公民的个人行为。而财政领域具有其特殊性,公职人员以公职身份处理的财政资金因其为公共资金、数额巨大,远非公民个人可以与之相比。一旦公职人员出现行为偏差造成损失,其个人财产根本无法予以弥补,对其进行的行政处罚、法律惩戒甚至刑罚,都不足以弥补相关公共损失。在此意义上,合规性财政监督的事后纠偏,无法根本改变偏离制度规定的结果。也就是说,合规性财政监督仅能对公职人员个人进行惩罚,通过心理震慑来警示其他公职人员,而无法完全纠正既有的偏离结果。这样,在总体财政行为的结果上只能是越纠越偏。因此,财政监督只有从事后纠偏转向事前预防,才能够真正从源头引导财政活动的方向,实现防范化解公共风险的目标。

总而言之,合规性财政监督以制度的确定性为抓手,试图构建从确定性到确定性的周期循环工作,然而这一制度逻辑不足以应对风险社会的不确定性,不仅不能应对制度所赖以产生的制度环境变迁,也无法真正纠正偏离制度行为所造成的后果。在这个意义上,合规性财政监督以确定性为锚的出发点

缺陷日显,以不确定性为锚的财政监督亟待构建。

二、公共风险是财政监督转型的原动力

当前,人类社会已进入风险社会。国家治理的本质是对公共风险的治理,既有制度规定并不能预测诸般公共风险,亦非基于公共风险假设而立规定制,就此而言,将预防公共风险作为财政监督必要功能的功能性财政监督呼之欲出。功能性财政监督并非是对合规性财政监督的否定,而是从更广泛、更加动态的视野上审视既有财政监督模式的不足,对合规性财政监督辩证批判、转型和升级。从一个更为一般的视角和理论分析框架研究财政监督,使其与风险社会国家治理的要求相匹配,将公共风险视为监督对象、思维方式、逻辑起点、方法论及判断标准。

(一)公共风险视角

基于公共风险视角,功能性财政监督的对象从单一的财政资金收支转向财政活动的风险,即财政活动的不确定性给集体成员带来损害的可能性。

首先,作为功能性财政监督思维方式的公共风险是一种财政活动的可能性,它指向未来情境的虚拟现实而非当下的实体现实。面对具有不确定性的虚拟现实,应对当下实体现实的确定性思维便失去其解释力。在此意义上,公共风险是功能性财政监督的思维方式。

其次,功能性财政监督逻辑起点和归宿皆是公共风险。功能性财政监督从公共风险出发,通过预防性监督提高财政活动及其结果的确定性,降低不确定性,并对主动构建财政活动确定性过程中的公共风险以及动态变化的不确定环境下新出现的公共风险加以预防。功能性财政监督是一个从不确定性到确定性再到新的不确定性的螺旋式上升、波浪式前进过程,审视、预防、消除公共风险贯穿始终。相对于不确定性的绝对性、普遍性,确定性仅具有相对性、特殊性。

再次,功能性财政监督的方法论以考量公共风险为依归。公共风险理性是对现实不确定性、逻辑不确定性的理性认知。如果公共风险理性强,那么

不确定性能够得到有效应对,公共风险能够随之得到控制和化解;反之,公共风险则可能产生、扩大,乃至发展成为公共危机。运用公共风险理性进行财政监督,是构成功能性财政监督方法论的基本要件。公共风险理性是避免不确定性给集体成员带来损害的理性能力,只有在这种理性能力的基础上,才能具备集体应对各种不确定性的行动能力,其具体内容包括基于公共风险视角的知识、技术、公共制度以及集体创新能力和公共风险意识五方面的要素。

最后,功能性财政监督以应对公共风险能力作为判断标准。基于公共风险视角的功能性财政监督,对财政活动的判断标准不仅是合规,更为重要的是能否有效防范化解公共风险、是否有效发挥了预防公共风险的功能。基于公共风险视角的功能性财政监督判断标准是动态的,随环境、条件的变化而变化,不应依据某个单一确定的指标体系衡量评估财政活动的效能。

公共风险意识和出发点是推动财政监督从合规性发展为功能性的原动力。财政监督从合规性转向功能性,本质上是转向公共风险视角。面对风险社会中日益增大的不确定性,财政监督只有基于公共风险设计理论分析框架,才能为风险社会财政监督理论发展做好准备。

(二)基于公共风险视角的财政监督理论分析框架转型

1.基于确定性视角的合规性财政监督理论分析框架

合规性财政监督运用传统的历史确定性理性,从确定性制度出发,监督财政资金收支是否符合制度规定,对于不符合规定的财政资金收支进行纠偏。因此,合规性财政监督是以纠偏为连接点,从制度到制度、从确定性到确定性的循环过程(见图1)。

从确定性到确定性的理论分析框架,使合规性财政监督面临两个方面的矛盾:一方面,从合规性财政监督内部来看,基于确定性的制度规定,无法必然得到预设的确定性结果。财政资金的运用受到各种不确定性因素的影响,其运行结果经常

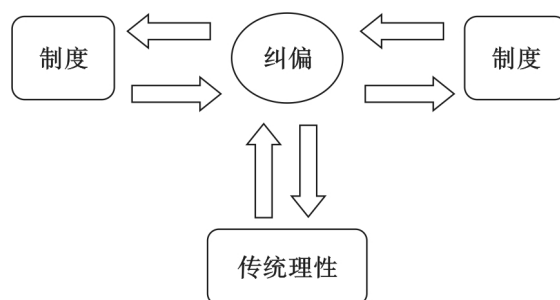


图1 合规性财政监督理论分析框架

是不确定的；另一方面，从合规性财政监督外部来看，风险社会日益增大的不确定性使确定性思维无法应对具有不确定性的公共风险。面对不确定性扑面而来，财政监督只有转换视角和思维方式，以不确定性为出发点而非提前预设确定性的前提和结果，在动态过程中主动构建确定性。值得注意的是，以预防公共风险为目标的功能性财政监督，所试图构建和提高的确定性，是有别于合规性财政监督的确定性的。前者以预测未来为导向，试图对未知结

果与风险进行考量与预防，从而提高未然的确定性，而后者则始终囿于历史性、已然性的确定性。

2.基于公共风险视角的功能性财政监督的理论分析框架

功能性财政监督以财政活动的风险为逻辑起点，运用公共风险理性对财政活动的风险进行监督，即主动构建财政活动的确定性、降低不确定性，从而实现预防功能，其分析框架相对来说更加完备（见图2）。

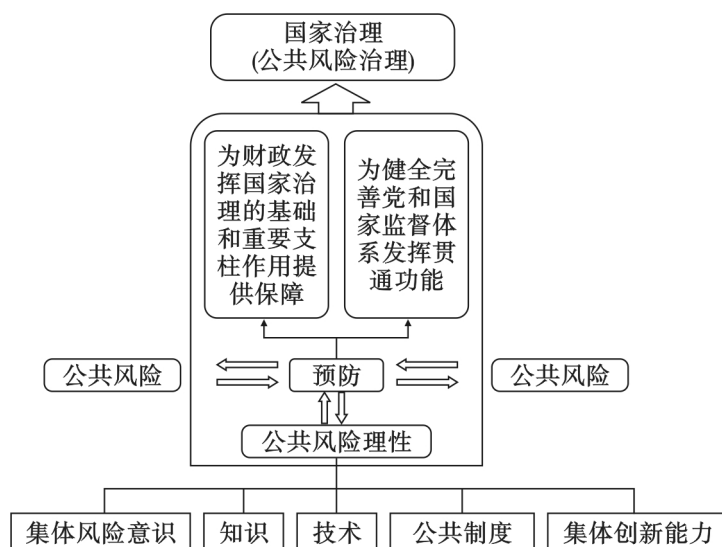


图2 功能性财政监督理论分析框架

功能性财政监督以认识和把握财政活动的公共风险为逻辑起点，目的在于防范化解公共风险，即实现预防功能。预防是一个动态的、不断面对公共风险的过程。其内涵主要有两个方面：一方面是在不确定性中主动构建确定性；另一方面是防范构建确定性中的不确定性。

预防是功能性财政监督行为的本质要求，其发

展是动态的螺旋式上升过程。预防功能由两个相互连接的环节构成，一个环节是在不确定性中主动构建确定性，即“风险-预防”；另一个环节是防范构建确定性中的不确定性，即“预防-风险”。作为同一过程的两个环节，二者互相联结、相辅相成，统一于防范化解公共风险的集体行动。一般来说，预防功能具有正外部效应，不仅为财政发挥国家治理的基础

和重要支柱作用提供保障,而且能够推动党内监督、国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督的有机贯通,解决构建一体推进“不敢腐、不能腐、不想腐”体制机制的难题。功能性财政监督所具有的保障功能和贯通功能,能够整体性地提高国家治理的确定性。

通过对比合规性财政监督和功能性的财政监督理论分析框架可以看出,后者更具一般性、整体性和协同性。功能性财政监督的公共风险视角,是在风险社会条件下从国家治理大格局出发定位财政监督,将财政监督整合到国家治理体系中,通过发挥预防功能及预防功能的正外部效应——保障功能和贯通功能,提高国家治理效能。

三、财政监督从合规性转向功能性的条件

公共风险视角推动财政监督从合规性转向功能性,致使预防性财政行动与现实紧密相连,促使预防功能得到发展。这一转向启迪公共风险理性的发展,进而促进对不确定性的认知能力(知识)、集体行动的能力(技术)、公共制度的有效性以及集体创新能力和集体风险意识等具体方面的发展,这些方面亦共同构成了财政监督从合规性转向功能性的条件。

(一)对财政活动风险的认知能力

功能性财政监督首先要求监督主体具备对财政活动风险的集体认知能力。财政活动的风险是一种未然的可能性,对风险可能性的集体认知能力就要将认知主体与被认知的财政活动风险结合起来,从未来情境中加以认识与感知,进而生成对现实财政活动的引导和约束。在此过程中,区分风险责任、进行风险监测预警是提高财政活动风险认知能力的重要条件。

风险责任是监督主体和被监督主体对财政活动的风险进行有效识别、防范化解的法定责任。风险责任包括不同财政活动主体的风险责任以及对财政活动风险进行监督的监督主体的风险责任。区分风险责任才能促使财政监督的监督主体和被监督主体主动提高对不同财政活动风险的认知能力。

风险监测预警通过构建未来情境模型对当前

财政活动的风险进行认知,进而生成对现实财政活动的引导和约束。对财政活动的风险监测预警,是对海量财政数据进行数据管理与监督的全覆盖。因此,风险监测预警对财政监督方式转型提出了新要求:财政监督要从前台转向后台,从主要依靠人力转向充分利用大数据、人工智能等现代信息技术手段,从财政数据信息的有限公开转向财政信息透明度的全面提高。

(二)防范化解财政活动风险能力

对功能性财政监督主体和被监督主体而言,防范化解财政活动风险的能力实际上是一种集体行动能力。作为逻辑基础的公共风险思维推动功能性财政监督主体和被监督主体采取集体行动,提高财政活动的确定性、降低不确定性,从而实现防范化解公共风险的目标。公共风险思维下的集体行动能力的核心是预防决策风险的能力,以财政风险可控条件下的公共风险最小化为目标,进行决策风险评估,有效发挥预防公共风险的功能。

(三)公共风险思维下的公共制度构建

公共风险推动制度变迁。公共风险思维下的公共制度构建是功能性财政监督的重要条件。

在公共管理的意义上,没有监督则无法形成行政行为闭环、难以实现有效管理。公共管理层面的“法无授权不可为”针对的主要是政府主体,限定政府权力行使的范围。合规性财政监督对包括政府部门在内的各类被监督主体的财政资金收支监督审查都以“法无授权不可为”作为判断标准,其以正面清单思维及其制度为依据,检查被监督主体的财政收支,并将任何“法无授权”的行为都视作“乱作为”进行事后纠偏。然而,“法无授权不可为”虽然一定程度上对公权力行使的规范性有所强化,其局限性也十分明显。

第一,授权的有限性与担责的无限性之间的矛盾。权力与责任相对应,财政监督所约束的公权力不仅具有法定责任,还具有道义责任。公权力经过授权的法定责任具有确定性、有限性,但其道义责任却未经授权,具有不确定性、无限性,是在不确定性环境下必须承担的责任。而并无相关规定对公权

力主体的道义责任进行明确、有效的规定,从而导致对公权力主体承担的无限道义责任监督的缺失。由此可见,当前合规性财政监督在道义责任监督方面存在漏洞与制度性缺陷。

第二,授权的确定性与风险的不确定性之间的矛盾。授权具有确定性,而财政监督的财政活动主体在“委托—代理”关系中则由于在实际授权操作过程中,财政活动主体作为代理人与委托人的信息不对称、责任不对称和目标不一致产生种种不确定性。因此,当前合规性财政监督难以解决授权的确定性与被监督主体行为的不确定性之间的矛盾。仅基于授权进行判断,无法预防公共风险,并且对于法有授权(即合规)但不合理以及合理但未经授权(不合规)的问题难以解决。

第三,一味强调合规与激励改革开放创新的矛盾。合规性财政监督对“法无授权不可为”的强调,可能带来对社会主体改革开放创新的阻碍与抑制作用。改革开放创新对原有思路、框架与制度规范的突破性要求与“法无授权不可为”的合规性要求在逻辑层面是相悖的。

第四,正面清单思维的局限性。“法无授权不可为”本质上是一种正面清单思维。在“法无授权不可为”的法律框架下,如仅以正面清单思维进行监督,法律法规政策文件等公共制度需要事无巨细地对公共管理领域进行规定,然而过于繁琐的制度规定不仅在现实中难以实现,更可能因其衍生风险。

公共风险思维下的公共制度构建以防范化解公共风险为目标,即将财政监督主体对于各类社会主体的财政活动具体运作侧重于“法无禁止即可为”的负面清单模式。这对于区分各类被监督主体性质,构建与行政机关、事业单位、企业等各类不同主体性质相匹配,以及与各类主体权力、责任相联系的财政监督公共制度提出了新要求。

公共风险思维下的公共制度构建是财政监督从合规性转向功能性的重要条件,是防范化解公共风险为目标、构建与不同主体性质相匹配的正面清单思维与负面清单思维有机统一的制度,从而解决财政监督的越位、缺位问题,继而实现既能依靠制度约束被监督主体的财政活动,又能激励被监督主体主动担

当、改革创新,有效防范化解公共风险的目标。

(四)公共风险意识和集体创新能力

公共风险意识一方面随集体应对风险和危机事件的历史经验与反思生成,另一方面则需要主体的主动建构。集体创新能力则取决于集体风险意识、集体行动能力和制度环境,三者对集体创新能力发挥重要的影响。

公共风险意识和集体创新能力对前述三个方面具有乘数效应,即不断提升的公共风险意识和集体创新能力能够对财政活动风险的认知能力、防范化解能力以及公共制度有效性产生连锁反应与放大效应。

四、结论

财政监督从合规性转向功能性,本质上是从面向过去、基于历史形成的制度规定的监督向面向未来、基于虚拟情境公共风险的监督的转型。其内在逻辑在于功能性财政监督以具有不确定性的公共风险为逻辑起点,从公共风险出发,监督财政活动的风险,提高财政活动的确定性、降低不确定性,侧重事前预防。功能性财政监督以在不确定性中主动构建确定性假设为前提、以防范化解公共风险为判断标准、以事先预防为核心,超越了合规性财政监督的以确定性为逻辑起点、制度与结果内在一致性假设、以合规性为判断标准、以事后纠偏为核心的逻辑。功能性财政监督的基本判准,相比于合规性标准更加灵活,能够解决当前合规性财政监督存在的越纠越偏、合规不合理、合理不合规等问题,使财政监督效能得以提高。

合规性财政监督转向功能性财政监督是视角转换,这一视角转换意味着财政监督从问题导向转向风险导向。合规性财政监督转向功能性财政监督亦是方法论转换。公共风险理性对传统理性的替代,意味着传统的完全理性假设不再能适应新的风险社会。财政监督只有吸纳公共风险理念,才能形成应对各种不确定性的行动能力,而这种行动能力特别强调财政监督要前置参与事前决策,有效预防

(下转第 50 页)

审核,审计部门开展资金拨付审计,合同的内容信息要及时向社会公布。加强等级评估,进一步完善社会组织等级评估程序,下放等级评估权限。

(六)重塑政社关系,促进良性循环

一是构建良性互动关系。树立平等合作理念,政府要充当“服务者”而非“控制者”角色,注重上下互动,发挥政府与社会组织各自功能优势,形成多元供给局面。营造良好法制环境,明确社会组织的权利和义务,依法招标项目、依法签订合同、依法开展项目,避免相关人员滥用职权。构建公平竞争格局,对社会承接力量强、市场化程度高的服务,加大政府购买力度,逐步打破依靠政府提供公共服务的单一模式。

二是加强社会组织能力建设。加强人才队伍建设,稳步提高人才待遇,提高人员待遇在项目经费中的占比,形成激励机制吸引人才、留住人才。提升专业能力,加强对组织内部成员专业素质的培训,发展初期,应专注细分领域,提升专业化水平;发展

壮大后,再积极扩展业务范围。

参考文献:

- [1] 顾瑞兰.公益二类事业单位政府购买服务改革:问题和
建议[J].财政科学,2020(05):90-94.
- [2] 方琦,王伯承.制度壁垒与角色偏差:政府购买社会组织
服务困境研究[J].云南行政学院学报,2020,22(05):
119-125.
- [3] 白志华.政府购买公共服务中的角色失灵与矫正[J].中
国政府采购,2020(08):40-43.
- [4] 王焕培.政府购买社会组织社会服务研究[J].湖南省社
会主义学院学报,2017,18(06):62-65.
- [5] 管兵,夏瑛.政府购买服务的制度选择及治理效果:项目
制、单位制、混合制[J].管理世界,2016(08):58-72.
- [6] 刘明慧,常晋.政府购买公共服务主体:职责界定、制约
因素与政策建议[J].宏观经济研究,2015(11):3-13+71.
- [7] 财政部科研所课题组.政府购买公共服务的理论与边界
分析[J].财政研究,2014(03):2-11.
- [8] 徐家良,赵挺.政府购买公共服务的现实困境与路径创
新:上海的实践[J].中国行政管理,2013(08):26-30+98.

【责任编辑 王东伟】

(上接第 41 页)

决策风险。视角转换、方法论转换所带来逻辑路线转换,要求将财政过程视为“不确定性—确定性—不确定性”的过程,将不确定性视为普遍性、将确定性视为特殊性,从公共风险的视角辩证认识二者之间的关系,从而发挥预防公共风险的功能,使财政真正成为国家治理的基础和重要支柱,推动国家治理效能的提升。

参考文献:

- [1] 刘尚希,李成威.现代财政论纲[M].北京,经济科学出版
社,2019:23-30.
- [2] 毛泽东.论持久战[M].北京:人民出版社,1991:495.
- [3] 刘尚希.把握确定性与不确定性相互转化的辩证法——“建构公共风险管理机制”应纳入十四五规划
[EB/OL]. 中国社会科学网,http://sky.cssn.cn/zm/
202010/t20201031_5209862.shtml,2020-10-31.
- [4] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定,
[EB/OL].共产党员网,http://news.12371.cn/2013/11/15/
ARTI1384512952195442.shtml,2013-11-15.

- [5] 国务院关于 2017 年度中央预算执行和其他财政收支
的审计工作报告[EB/OL].中华人民共和国审计署,
http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c123614/content.html,2018-
06-20.
- [6] 国务院关于 2018 年度中央预算执行和其他财政收支
的审计工作报告[EB/OL].中华人民共和国审计署,
http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c133000/content.html,2019-
06-26.
- [7] 国务院关于 2019 年度中央预算执行和其他财政收支
的审计工作报告[EB/OL].中华人民共和国审计署,http:
//www.audit.gov.cn/n5/n26/c139905/content.html,2020-06-
18.
- [8] 国务院关于 2018 年度中央预算执行和其他财政收支
的审计工作报告[EB/OL]. 中华人民共和国审计署,
http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c133000/content.html,
2019-06-26.
- [9] 关于 2006 年度中央预算执行和其他财政收支的审计
工作报告[EB/OL].中华人民共和国审计署,http://www.
audit.gov.cn/n5/n26/c36123/content.html,2007-06-27.

【责任编辑 王东伟】