

# 国家治理法治化背景下的财政制度完善研究

## On the Improvement of Fiscal Legal Systems under Legalization of State Governance

陈 治

CHEN Zhi

**【摘 要】** 国家治理代表了公共领域权力作用方式的重大变革,但是国家治理不应当改变权力限制与权利保障的基本法治精神,国家治理仍然应当在法治轨道上实行。财政是推进国家治理的基础和重要支柱,财政活动中的参与主体、行动方式、行动依据方面的特点与国家治理的基本理念高度契合。在推进国家治理法治化的背景下,应当重视发挥财政制度的作用,通过构建财政分权制度、财政民主制度、预算弹性制度、绩效预算制度、财政管理问责制度为实现国家治理法治化提供具体、可行的渠道。

**【关键词】** 国家治理;法治化;财政分权;财政民主;预算弹性;绩效预算

**【中图分类号】** DF43 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-9206(2015)02-0025-08

**Abstract:** National governance represents a major transformation of the administration mode of public power the basic spirit of legalization with the power restriction and right protection should not be changed and national governance be implemented through the legalization. Fiscal activity is foundation and important pillar to promote the governance, which the related with the participation party, the mode of action and the basis of action highly corresponding to the concept of governance. Under the promotion of national governance background through the rule of law, fiscal systems should play a much more important role by the construction of systems of fiscal decentralization, fiscal democracy, budget flexibility, budget of performance and fiscal management and accountability, which is possible to provide specific and feasible channel for the realization of national governance by law.

**Key words:** national governance; legalization; fiscal decentralization; fiscal democracy; budget flexibility; budget of performance

**【收稿日期】** 2014-11-20

**【作者简介】** 陈治,西南政法大学经济法学院副教授,法学博士。研究方向:经济法。

**【基金项目】** 司法部国家法治与法学理论研究项目“实施民生财政背景下的预算法律制度完善研究”(13SFB2041),重庆市社会科学规划课题“财政支出市场化与预算法治创新研究”、重庆市教委规划项目“重庆市城乡基础教育均衡发展的财政投入机制研究”(2012-GX-098),西南政法大学“两江学者”团队课题“城乡一体化背景下财政支出方式的转型与法制保障研究”的阶段性成果。

## 一、国家治理理念与财政运行过程的契合

“推进国家治理体系和治理能力的现代化”，这是党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）为中国未来发展之路勾勒的新方向。20世纪90年代以来在世界范围内广泛传播并付诸实践的政治理论，对传统公共权力运行机制进行了反思与变革。在主体及其职责方面，治理主张社会分享传统上属于国家和政府的权力；在实施方式方面，治理主张对于社会和经济问题的解决方案并不限于依赖政府的发号施令或运用强制性力量，而是其他新的方法和技术；在实施的正当性依据方面，治理主张获得人们遵从的基础不限于正式制度或规则，也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式制度安排。<sup>①</sup>治理理论引入国家重大决策文件，标志着国家拉开了将公共权力运行模式从国家管理向公共管理进而向国家治理转变的大幕。

如何推进国家治理？《决定》将财政作为推进国家治理的基础和重要支柱，认为“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。财政是国家特有的一种收支活动，现代意义的财政不仅涉及对政府收支的预先规划，而且该规划经提交代议机构批准与授权后将作为政府收支的具有法律约束力的依据。因此，通过财政预算的编制、执行、监督、评估的运行过程，人们可以审视政府在一定时期内的活动选择及其相应的成本估算，判断公共资金是否用于公共目标或者是否实现资源的有效配置，从而促使政府向其公民承担公共责任。这一过程实际上就是现代国家进行治理的过程。由此可见，财政就其本质而言是国家治理的工具，它是“塑造公共生活、国家制度、公众与国家关系”的基石。<sup>②</sup>从社会实践来看，通过

财政制度建构国家与社会的关系，是衍生特定的国家权力运作形态并推动其不断变迁的基本方式，譬如基于贡纳型财政制度、租金型财政制度、利润型财政制度、税收型财政制度就形成了各具特点的国家与公民的权力一权利结构<sup>③</sup>，而且一旦在既有模式之下财政收支压力凸显，就会推动财政制度变革，进而建立新的治理模式以满足现实需求。<sup>④</sup>《决定》将财政作为国家治理的基础和重要支柱，无疑也是看到了财政在形成权力一权利结构与推动治理模式变迁中的核心作用。从理论逻辑来看，国家治理理念与财政运行过程高度契合，是发挥财政核心作用的基本前提。

### （一）财政活动的参与主体与治理主体

财政主体的多元并进与治理主体的多元化特征相一致。财政运行阶段不同，参与主体的类型、数量等也有相应差异。在财政决策环节，一般是政府财政部门、支出机构共同完成预算编制，提交立法机关审议批准，参与主体主要表现为公共权力者。有个人参与的情形，但通常表现为代表公众参与财政决策的具有一定政治身份的个人，如国会议员或者人大代表。在财政执行环节，普通公众拥有了更多参与的机会，可以通过申请财政信息公开、提起纳税人诉讼以及运用其他开放性的利益表达机制监督财政执行。这一环节中的参与主体类型明显多元化，除了公众个人，一些非政府组织、社会中介机构也以社会监督者的身份参与财政活动，与治理主体的特征契合。

### （二）财政主体的行动方式与治理方式

财政主体刚柔并济的行动方式与治理方式的“恩威兼备”异曲同工。以立法机关对行政机关执行预算行为的控制为例，强制性与非强制性控制交叉并行、严苛追责与放松监督交替循环的特点。在监督体系相对完善的美国，一方面运用柔性指南、威慑劝诫等最低限度的控制方式获得必要的服从，而非实际禁止行政机关的行为。重新

① 参见俞可平：《权利政治与公益政治——当代西方政治哲学评析》，社会科学文献出版社2003年版，第131-132页。

② 参见[美]乔纳森·卡恩：《预算民主——美国的国家建设和公民权》，叶娟丽等译，上海世纪出版集团2008年版，第2页。

③ 参见刘志广：《财政制度变革与现代国家的构建——关于国家治理模式的新政治经济学分析》，载《上海市社会科学界第五届学术年会文集》（2007年度），第100-102页。

④ 参见何帆：《为市场经济立宪：当代中国的财政问题》，今日中国出版社1998年版，第36-37页。

立项,在美国联邦一级,国会的做法是“通过指导性手段来加以控制,而不是禁止重新立项。指南一般包括以下表述‘重新立项可以用于不可预见的事件,但是,只有不会导致额外的支出或者损失时,才能将重新立项推延至下一个预算年度’……这些指南通常以委员会报告的形式加以表述,来传递委员会成员的意图,而不是以真正的立法形式,通过法律来约束这些机构”<sup>①</sup>。另一方面,对预算执行的监督控制可能呈现动态循环的特点,“在(对有关执行预算的行为)不满时,立法者可能会对预算执行实行严格的监督然后就会逐渐失去坚持这种监督的兴趣”<sup>②</sup>。一旦发现权力被滥用,再“用增加监督和看管、增强报告的责任感以及以书面形式将附加限制写进委员会报告和法规等形式来加强预算控制”<sup>③</sup>。如果由此减少了预算执行自主权并进而影响管理效率的话,则再一次放松对预算执行控制的程度。这种对执行预算行为的灵活控制态度与治理方式多元化的观念契合。

### (三) 财政主体的行动依据

财政主体的行动依据可谓软硬并举,这是治理规则的综合性和在财政活动中的直接反映。财政制度的类型包括四种<sup>④</sup>:一是财政制度体现在政府声明而不是法律中,例如英国实行的“黄金法则”(golden rule)与“实质性投资法则”(substantial investment rule)<sup>⑤</sup>就不是以法律形式颁布的,而是作为政府的执行政策。二是在法律中包含原则性的财政制度规定,使政府具备一定的灵活性与弹性,能够适度调整预期债务水平或财政平衡目标以适应现实发展需要,如新西兰《财政责任法案》规定了总额控制原则,要求将总债务降低到审慎水平、将总支出限制在总收入水平内等。三是财政制度体现在某一时期的法律中,规则本身具有强制性但同时又有一定期限,形成规则的阶段性调整,如美国在1985年和1990年分别制定了两部法律控制联邦赤字,1985年《平

衡预算法案》设定了在1986—1990年削减赤字并在1990年实现预算平衡的目标,但是没有实现,进而在1990年《预算执行法案》中不再笼统规定赤字上限,而是针对不同的支出类型作出程度不同的限制,如对自由裁量支出限制较严,而对法律强制性支出则设定了现收现付的要求,只要能够确保新增支出的来源或者减少其他项目支出,实现收支平衡就可获得支持。四是在长期的法律中包含财政制度,如德国宪法中规定从借债中获得的收入不应超过预算中的总投资,西班牙《预算稳定一般法案》要求各级政府根据滚动的中期预算框架及其设定的预算稳定目标来准备预算草案。由此可见,财政主体的行动依据包括非正式制度和正式制度。当然制度本身的约束力与制度类型之间并不具有必然的逻辑关系,一些固定的、看似强硬的财政制度并不具有实质的约束力,相反,一些动态的、看似柔性的财政制度却能有效约束政府的财政行动。这正好契合了治理理念所强调的规范依据综合性的特点。

## 二、实现国家治理法治化有赖于财政制度的构建与完善

实现国家治理核心是公共权力运行方式,对公共权力的约束与对公民权利的保障仍然是变革时代所必须遵循的准则,治理离不开法治。中共十八大报告中应当“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,维护国家法制统一、尊严、权威,保证人民依法享有广泛权利和自由”论述表明,国家的一切活动,包括国家的治理,都应当在法治的框架下进行。要实现国家治理法治化,财政制度的构建与完善是至关重要的支撑力量。这是因为国家治理法治化的一项基本使命就是为公共权力建立透明、持续的法律约束机制,而财政权力是所有公共权力中涉及资源分配的核

① [美] 爱伦·鲁宾:《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》,中国人民大学出版社2001年版,第269页。

② 同上书,第298页。

③ 同上书,第283页。

④ 参见马骏等:《公共预算:比较研究》,中央编译出版社2011年版,第238-239页。

⑤ 黄金法则是指政府只能借债进行投资而不能借债来支持经常性支出;实质性投资法则是指政府净债务占GDP的比重应该被维持在一个稳定而且审慎的水平。

心权力，“管住了财政权力——特别是强制征集资源、开支公款和举借债务的权力，就在很大程度上管住了国家权力，包括政治权力和其他权力”，“在法治和民主政治相对健全的国家，正是财政制度——焦点是现代预算制度——构成了约束国家权力的主要安全阀”<sup>①</sup>。完善的财政制度主要内容包括财政分权制度、财政民主制度、预算弹性制度、绩效预算制度、财政管理问责制度。

(1) 财政分权制度就是解决一国政府间财政关系、划分不同级次间政府收支范围并配置相应权限的基本制度。财政分权是建立权责明晰的政府主体所不可或缺的制度支撑。而治理实施过程中可能存在的一个问题就是参与者之间权责模糊，甚至责任缺失。财政分权制度通过构建拥有不同收支权限的政府主体体系，明晰政府间的财政关系，为推动国家治理的实现创造条件。

(2) 财政民主制度立足传统的代议制民主，即由民选的议会代表人民行使权力。财政民主的基本要求是由议会来控制国家财政预算而不是由政府自行决定收支。然而，代议制民主在成功建构分权制衡机制的同时，也让个人越来越远离公共事务，社会成员对预算的监督也逐渐降低热情。对此问题的解决出路仅靠强化议会的预算权力、夯实预算运行的代议制民主基础显然不够，还需要吸纳社会成员参与，将预算运行的民主基础扩展为参与式民主，从而促进社会主体参与国家治理。

(3) 预算弹性制度是在预算执行过程中赋予支出机构一定的自由裁量权，从而实现预算实质控制效力的一种运行制度。预算弹性放弃法定主义，其意义在于，一是使预算的适用范围随着事前授权的扩大而相应扩大，有利于遏制执行者的预算外支出行为，从而更能强化预算法定的效力；二是使预算执行中的变动更加多元，并且具有实质控制的效果，从而实现立法者与执行者预算权的平衡配置；三是使预算与现实之间建立双向互动的关联，既能保持预算对现实的开放性，也能缓冲乃至抵制现实对预算的压力，从而建立预算支出的新型法律规制秩序。从治理理念来看，治理所强调的同样不是放弃控制和必要的约

束，而在于运用多元的灵活方式实现目标。治理理念与预算弹性制度具有内在一致性。

(4) 绩效预算制度是在绩效约束之下的、适度放权的预算管理制度。绩效预算特点在于将预算资金的分配与预算资金使用联系起来，从投入控制转变为结果控制，从对资金使用者的外部控制转变为自我管理，同时也对决策后果承担责任。当然，资金运用的自由是受结果束缚的，表现在运用绩效信息对资金使用者进行绩效问责上，资金使用者可能承担管理责任，并且下一年度的预算规模将被削减。这种围绕资金安排在财政部门与资金具体使用者之间形成的授权、激励、问责、约束的双边关系被学者称为“绩效合同”<sup>②</sup>，它与治理理念中强调的主体间行为市场化、合同化具有密切的关联；此外，绩效预算对财政资金使用结果的重视也反映了治理理念中对主体行为有效性的追求。因此，通过绩效预算制度可以为提升国家治理的绩效水平提供可行路径。

(5) 财政管理问责制度是针对多元共治的新型格局下为协调各方关系而制定新的管理问责措施的制度。在财政领域，基于公共服务提供者、具体生产者、公众接受者、其他社会组织等多元主体共同参与治理，在财政资金的使用上，打破了传统的单方面、直接向受益主体支付的方式，引入了合同（如政府采购）、激励（如财政补贴）、凭单（如食品券）等手段，因此，在财政管理问责制度上也应当针对多元合作治理格局采取新的措施，使监督与救济不因治理而弱化，这对于解决一般公共权力运行中因监督与救济不力造成的治理失效问题提供了有益思路。

### 三、明晰财政分权制度，厘清国家治理的主体体系

#### （一）明确政府间事权的划分

政府的事权即政府履行其职能，提供公共产品或公共服务的职权。政府间事权划分要解决的核心问题，就是如何在政府间恰当地划分民生保障责任，明确界定适宜于由中央政府、地方各层

① 王雍君：《财政制度与国家治理的深层关系》，载《人民论坛》2014年第2期，第54页。

② 马骏：《中国预算改革的民主化与法治化》，中央编译出版社2005年版，第142页。

级政府分别承担及共同承担的民生事权范围。相对于国防、外交、国家安全等，更偏向于准公共产品，具有一定竞争性和排他性特点，在事权划分上既存在实行较高度度的集权模式的必要性，亦存在实行较高度度的分权模式的合理理由。民生类公共产品的多样性、动态性决定了对其支出事权的法律配置需要更为具体和全面。我国在确立民生类公共产品或服务的事权分担依据时，应当根据各类民生支出的特点与性质，分别规定其事权承担者，涉及混合事权的领域，有必要规定各级政府承担的具体范围。具体而言，具有更强的收入分配性质、需要全国统一标准、涉及生活质量的社会保障，尤其是养老保障被纳入中央政府的事权范围；与地方社区居民生活有直接影响的卫生、住宅等交由层级较低的政府承担；兼有区域性与外部性特征的公共产品或公共服务，如教育可以纳入各级财政共同承担的支出范围。同时，对于这类涉及混合事权的支出项目，应当结合影响事权配置的各种因素，考虑不同类型教育产品在各级政府间承担的具体范围。

## （二）构建地方政府事权自主的法律保障机制

事权自主是财政自主的重要组成部分，是地方政府自主安排预算支出、履行法定职责的体现。但在实践中往往因地方财力配备不足、上级政府不当地干涉以及履行职责过程中相关法律依据缺失的问题而受到影响，从而陷入“上级挤下级、下级求上级”的恶性循环的怪圈，导致事权划分失去意义，亦使国家治理法治化的格局难以真正形成。因此，构建地方政府事权自主的法律保障机制，对于确保法律规定的事权划分格局真正付诸实施，推动实现国家治理法治化具有重要的现实意义。

### 1. 基层政府财力配备机制

建立与基层政府事权承担相适应的财力配备机制是实现事权自主的基本保障既不同于简单粗放的以“堵”或“收”为主导的事后约束模式，亦不同于以“放”或“予”为主导的分享激励模式，而是可从两方面入手，为地方财政建立一种规范的、稳定的增收渠道：一是从基层财政的收入来源入手，建立规范的地方税与地方债融资机制，具体而言，应以目前正在全面推进的“营改增”税制改革为契机，启动地方税制的完善工作；同时，在《预算法》完成修订、国务院颁布

相关细则实现地方债规范运作的法治背景下，落实地方债的限额管理机制，严格控制债务风险。二是从强化政府间财政关系的法律调整入手，建立规范的财政转移支付机制。为此，修订的《预算法》对政府间财政转移支付机制作出了明确规定，为其规范化运作提供了基本的法律依据，但在未来修订《预算法实施条例》以及相关规范性文件完善的过程中，还应当进一步解决专项财政转移支付的规范化、财政转移支付的标准与额度、财政转移支付的预算管理方面的问题。这一系列法律规制的宗旨在于既为财力欠缺的地方政府提供必要的补偿激励，亦要防控因不规范的财政转移支付产生的道德风险，真正实现地区间基本公共服务均等化的法治目标。

### 2. 上级政府非正当行为的约束机制

事权划分一旦确定，应当保持其一定时期的稳定性，避免因为上级政府对下级政府非正当的，比如硬性规定支出摊派或强制性配套等额外增加下级政府的事权负担。在立法上可以通过细化上述行为的表现形式，明确追责标准与追责主体，建立多元化的行政问责机制等内容，强化对该行为的法律约束。

### 3. 事权行使中的授权机制

事权划分是各级政府行使事权的基本依据，其既具有“必须为”的法定约束力，但在“如何为”方面亦具有相当的弹性，尤其是我国各地经济社会发展极不平衡，要求“一刀切”式采取某一种方式显然不合时宜。因而有必要赋予地方在事权行使过程中的自主权，为地方因地制宜地组织公共服务供给与进行地方制度创新提供必要的法律授权。

## 四、改革财政民主制度，促进社会主体参与国家治理

治理所奉行的主体多元化不仅意味着传统权力主体之外的社会成员、组织机构能够参与财政运行过程，而且能够直接参与决策环节，分享决策权力，这对资源配置格局而言，将产生重大影响。传统意义上政府与议会垄断预算编制与审议权，而在扩展后的民主制度基础上，社会成员将参与资源分配，形成新的财政决策模式——参与式预算。

参与式预算是一种由社会成员参与决定本地

区范围内可支配公共资源的最终用处的预算决策方式。<sup>①</sup> 从其参与主体的多元性（包括普通公众、人大代表、知识精英、政府官员不同程度地参与预算过程）、参与过程的公共性（进行公开广泛讨论，作出公共选择、实现公共利益）、参与结果的拘束性（参与审议提出的意见将不同程度地作为修改预算草案及形成最终方案的依据）、参与依据的综合性（主要是由一些内部规则或者地方惯例作为实施依据，很少有正式的立法规范作为其依据）方面看，参与式预算与国家治理理念高度契合。治理理念所强调的核心就在于通过政治国家与市民社会的合作、协商而非强制、命令的方式共同推进公共利益，所形成的决策是各方达成共识而非运用单方权威的结果，因此也对各方行动具有更强的拘束力。同时治理依据包括正式制度和非正式制度。通过财政民主根基的重塑与参与式预算法律制度的建立，可以为推动社会主体参与其他国家治理活动提供实践基础。首先，参与式预算制度构建应当限定参与式预算的目标，避免将参与式预算简单理解为获取投资项目的工具或者使参与式预算受到人为操纵的风险。其次，规定参与式预算的各方行动者应当遵循的基本原则，确保公众参与者享有平等参与的权利，而无论其拥有的资源禀赋如何，同时强调公众参与基于自主意愿而非外在强制，并使整个参与式预算的过程公开、透明。最后，确定参与式预算的适用层级。参与式预算可以在县乡以及街道、村一级实施，这符合参与式预算一般对应于较低的适用层级的特点。

## 五、引入预算弹性制度确保国家治理过程更为灵活

无论是在学理还是立法上，财政制度的运行机制一直强调法定主义，即立法机关负责审议政府拟定的预算草案，草案一经通过就具有法律效力，成为各级政府及其部门在财政年度内安排各

项支出的依据；对于已通过的政府预算，未经法定程序，任何主体都无权擅自改变；在特殊情况下，需要增加支出或变更既定支出的用途，亦须得到立法机关的批准。这种运行机制的法定主义与决策环节中的民主主义相联系，共同构成公共财政基本原则。然而，财政制度的运行机制除了坚守法定主义的基本原则之外，也应当体现适度的弹性，建立预算弹性法律制度，这是财政制度契合治理理念同时适应现实发展的产物。弹性预算不是放弃法定主义，而是加强预算的控制力。从治理理念来看，治理所强调的不是放弃控制和必要的约束，而在于运用多元的灵活方式实现目标。一方面，治理被看做克服市场与国家双重局限的产物<sup>②</sup>，而预算弹性也是在完全放任支出控制与实施强制性控制之间寻求折中方案。另一方面，弹性预算制度应成为立法者适应现实发展主动调适的产物。不可回避的是，在各国预算法或宪法上支撑法定主义的支出控制原则，如全面性原则、可预见性原则、平衡原则均面临现实挑战，立法者必须寻求在适应现实发展与维持法定主义之间找到新的平衡点，这个平衡点就是预算弹性。因此，无论是基于治理理念的要求，还是回应现实发展的需要，都有必要建立预算弹性制度。其核心内容表现在总额控制。总额控制，即“在中长期（一般是3年至5年）预算年度内对财政支出总额、财政收入总额、财政收支差额及政府公债确定约束条件的制度安排”，它改变了传统的实施年度控制的平衡性原则。这种控制机制“是先自上而下设定支出目标及总额，再由各部门具体编制预算，注重宏观层面的预算引导以及政策过程和预算过程的外部联系。其弹性表现在目标指引、跨年度经费授权和保持指标动态平衡上。”<sup>③</sup> 目标指引就是在法律中概括性地规定预算制定的基本方向，而并不对政府行为产生直接约束力，例如澳大利亚预算制度改革的重点“在资源分配的改进和有效利用上”<sup>④</sup>，该目标的

① 参见陈家刚：《参与式预算的理论与实践》，载《经济社会体制比较》2007年第2期，第52页。

② 参见俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第7页。

③ 陈治：《迈向实质意义的预算法定》，载《政法论坛》2014年第2期，第142页。

④ [美] 罗伊·T·梅耶斯等：《公共预算经典（第一卷）——面向绩效的新发展》，苟燕楠、董静译，上海财经大学出版社2005年版，第76页。

作用在于方便政府能够在总额控制下灵活确定年度预算开支重点,但其本身并不具有强制性。跨年度经费授权是赋予行政机关分年编列跨越几个会计年度的继续使用经费,立法机关不必逐年进行年度预算审查。<sup>①</sup>动态平衡则是指当年度预算有增支需求或者出现赤字增长情况时,允许在支出、收入、赤字、公债指标之间进行调整。例如美国《1990年预算执行法》规定联邦政府预算案中的赤字上限可以上调,但是必须通过增收(开辟新的收入来源)或减支(减少其他开支)进行弥补。弹性也是适度与可控的,具体表现在事前制定总额计划并对所有影响预算的行动(包括法律法规和公共政策)进行关联审查上。<sup>②</sup>

值得注意的是,中共十八届三中全会《决定》已经提出了我国实施预算总额控制的基本设想,即放松年度控制,在中长期预算周期内实现收支总水平控制和收支动态平衡;2014年修订的《预算法》第12条规定:“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”,将这一新的预算平衡理念写入立法,这是《预算法》回应中央重大决策以及适应国际预算法治发展趋势的重要体现。当然,上述规定在新法中尚显原则,并且与跨年度预算平衡相关的总额控制制度并未明确提出,因此有必要在《预算法实施条例》的修订中对总额控制的含义、地位、方式、期限作出相应规定。此外,为适应总额控制与关联审查的需要,《预算法》可以授权省级人大负责对政策法规所作出的法定支出、政策性支出规定进行预算审查。

## 六、实施绩效预算制度推进 国家治理的结果评价

财政制度对主体参与者的行为传统上实行合法性评价是议会主导之下的财政民主与财政法定逻辑延伸的必然产物。但是,伴随着对民主主义、法定主义的反思,传统的、单一的合法性控制进路也将不可避免地发生改变。财政制度的评价标准将从合法性、合规性向结果导向转变,由此带来的便是绩效预算法律制度的建立,进而推

动国家治理结果评价体系的完善。

绩效预算制度应当在《预算法》层面建立基本框架。对此,修订后的《预算法》在规定“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则”的基础上,进一步在预算编制部分明确规定“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要,参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测,按照规定程序征求各方面意见后,进行编制”,从而将“讲求绩效”的基本原则加以具体化。但值得注意的是,“参考有关支出绩效评价结果”的表述并不意味着在绩效与预算(资金安排)之间建立了确定联系。《预算法》的此处修订更多代表了一种发展方向,其现实意义是促进财政部门将绩效评价因素置入预算管理过程中,而这和真正意义的绩效预算相比尚有一段距离。在现阶段,亟待解决的几个关键问题:一是在绩效信息形成环节,应当增强绩效信息的可靠性,这是建立绩效信息与预算决策的关联机制乃至实施绩效问责最基本的事实基础,而要确保绩效信息的可靠性,除了制定绩效评价指标体系之外,更有赖于一套完善的政府会计制度。政府会计制度是否健全直接影响绩效信息的可靠性,进而决定绩效预算能否成功推行。二是在绩效信息的预算决策运用环节,绩效信息与预算决策联系不宜在立法中作出强制性规定,可以从绩效信息运用过程的透明度以及公众参与度着手强化对绩效信息运用的监督,从而提高预算决策中绩效信息运用的程度。三是在绩效信息的问责运用环节,应当注重事前分权与事后负责的有机结合。绩效问责的基本内容是要求政府支出部门应当兑现其作出的有效完成支出项目的承诺,一旦结果目标不能实现,就需要承担管理责任。因而一个必要的前提条件是赋予支出部门自主运用财政资金的权力,即事前分权。在此基础上,实施以绩效为导向的行政问责制度改革,使财政支出绩效状况成为行政问责的标准,完善行政问责的具体方式。

① 李允杰等:《政府财务与预算》,台北五南图书出版股份有限公司2007年版,第341页。

② 陈治:《迈向实质意义的预算法定》,载《政法论坛》2014年第2期,第146页。

## 七、完善财政管理问责制度， 强化国家治理的监督救济

国家治理面临的问题不仅可能源于事前各方参与主体的职责模糊，还可能源自事后对参与各方监督救济的缺失，因此，推进国家治理法治化过程中应当为利益相关者提供监督与救济的通道。在财政领域，财政管理问责制度的改革将为国家治理中强化监督与救济提供有效手段。

### （一）财政资金拨付制度

通过制定规范合理的付款条件、付款方式、付款程序，在付款活动与公共服务的具体递送之间建立直接、紧密的关联，使付款活动成为监督合作者生产业务的重要环节。在具体操作中，“政府组织可以根据相关项目的规划建设进程，设立资金的动态给付计划，实现资金给付与项目进展和实际服务提供之间的均衡”<sup>①</sup>，一旦发现在资金给付与预期项目进展之间存在差距，就应当启动风险预警机制，防范因合作治理带来公共服务中断的问题。

### （二）财政资金使用的预算管理与报告制度

实践中，采取治理方式使用财政资金有可能不受预算约束，这与治理过程中赋予政府资金使用的自由以提高支出效率有关。“但是，如果这样的做法会导致无法进行支出控制或者资源配置的低效率，那就是得不偿失的。对于那些根据特殊程序或者制度安排进行管理的支出，对于它们的审查标准和问责要求绝不能比预算内支出低。”<sup>②</sup>鉴于此，最理想的做法是改进预算程序或者对这些活动设置特殊的预算程序，而不是将这些活动置于预算之外，以加强支出控制，提高资源配置效率和运作效率；次之的选择是通过定期审计，将财政资金使用纳入监督范围；再次是最低的管理原则要求，即拟定并披露财政资金使用报告，这些报告可以与支出预算一并提交预算并接受审查监督。

### （三）财政问责制度

首先是问责的标准。在治理的背景下，问责的标准不能局限于合法性，还应当将回应性、有效性标准纳入进来。对于治理主体的政府，不能仅仅依

据明确的立法规定判断其行为的正当性，如果其在实施治理过程中未能保障公共服务质量或者满足最急需人群的基本生活需求，即使未出现直接违反法律法规明确规定的行为，也应当承担责任。其次是问责的程序。治理背景下的财政行为往往不会对特定主体的权利义务产生直接影响，如政府购买公共服务，接受服务者的范围极其广泛，囿于“集体行动的困境”，很难有特定主体愿意付出问责的成本代价而主动启动问责程序，或者即使对特定主体产生直接影响，但治理方式本身的柔性化、非强制性特征也往往难以认定行为本身的不当性。尽管如此，追求公共利益最大化是治理的根本目标所在，如果治理行动有损公共利益的实现，那么，可以通过建立相关公益诉讼的方式，赋予社会公益团体、组织或者社会公众提起公益诉讼的资格。值得注意的是，现有法律中涉及公益诉讼的有限规定主要是针对市场主体的行为，而直接针对公共权力运行提起公益诉讼的规范依据阙如，因此，建立财政领域的公益诉讼恰恰可以为构建针对一般公共权力的行政公益诉讼打开突破口。

### （四）财政救济制度

提供救济是治理合法性、责任性、回应性、有效性等要素衍生的必然要求。为此，除了通过前述公益诉讼程序在维护公共利益的同时实现对个体权利的救济之外，还应当转变救济观念，采取一些新型的救济措施。法律的救济不应狭隘地理解为一种消极的、事后的、个案式争端解决的产物，而可以宽泛地将新的监督方式、新的增加判决透明度的途径、新的组织单位、新的权威结构以及新的动机等作为改善权利实现的社会模式或制度安排，从而纳入特有的救济措施的范畴。<sup>③</sup>在财政领域的治理格局中，个体社会成员将与己利益直接相关的财政行为（如直接给付）起诉到司法机关，固然是一种救济的方式，而增加财政治理的透明度，扩展公众参与财政决策的范围，建立相对独立于公共服务提供者、具体生产者与公众的第三方监督机制<sup>④</sup>，弥补治理监督中专业性、激励性不强的弊端，都可视为一种具有实用价值的救济方式。

（责任编辑：郭维真 方明）

① 敬义嘉：《合作治理——再造公共服务的逻辑》，天津人民出版社2009年版，第119页。

② 马骏等：《公共预算：比较研究》，中央编译出版社2011年版，第59页。

③ 参见[美]P. 诺内特、P. 塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会：迈向回应型法》，张志铭译，中国政法大学出版社2004年版，第120页。

④ 参见陈治：《经济法上的非强制性干预研究》，载《现代法学》2010年第4期，第74页。