



北大教育经济研究 (电子季刊)
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking University

第 1 卷第 1 期
(总第 1 期)
2003 年 11 月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 阎凤桥；

本期执行主编：岳昌君

中国县级政府财政预算行为：一个案例研究

王蓉

(北京大学教育经济研究所，北京 100871)

摘要：本研究描述了西北三个国家级贫困县县级政府预算决策机制。揭示出现存的机制导致只有少数人能够真正参与预算过程。其次，公民需求与政府支出重点之间相脱离，在某种程度上导致了公共服务供给中社会公平性缺失，那些最贫困、最需关注的公民的需求被置于视界之外，因此他们必须在政府预算范围之外自筹自办解决其公共品需求问题，这是导致预算外资金大量存在的一个原因。因此，农村税费改革如果仅强调缩减预算外经费是不能从根本上解决问题的；相反，如果地方政府的公共开支重点不变、如果其背后的政治决策架构不变，上述的这些问题将继续存在。

关键词：地方政府预算 中国基层政府 公共品供给

County government budgeting in China: A case study

WANG Rong

(IEE, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: This paper provides a discussion of budgeting at the county level of Chinese government. Based on findings from field studies in three poverty-stricken counties in northwestern China, it is argued that the existing institutional arrangement for budget formulation enables the budgeting process to involve few participants. Second, the separation of demands of citizens and spending priorities of county government has resulted to some extent in the lack of social equity in the provision of public services, and the most serious problem is that the needs of the poorest and the most needy citizens are overlooked. Because of this separation, citizens have to be self-reliant in solving the problems outside the purview of government budgeting. In the end the paper argues that the elimination of extra-budgetary funds in the Rural Fiscal Reform is not the solution to the problem. The spending priorities of county governments have to be changed and the political configuration behind such priorities has to be challenged.

中国县级政府财政预算行为：一个案例研究

王蓉

(北京大学教育经济研究所, 北京 100871)

引言

过去三年中,中央政府进行了一系列预算改革,包括新预算编制及审议方法的引入,新预算科目的采用及加大预算的监督与审计等。这样做的目的在于确保预算在促进财政秩序稳定、提高管理问责制度和公共服务绩效方面发挥其正常的作用。^[1]前财政部长项怀诚在第九届全国人民代表大会第五次会议上关于2001年中央和地方预算执行情况及2002年中央和地方预算草案的报告演讲中指出:要加快改革的步伐,特别要继续深化部门预算改革,进一步改进和规范预算编制。部门的预算外收入要全部纳入预算管理或财政专户管理,部门预算要全面反映部门及所属各单位预算内外资金收支状况,支出要透明。他也强调,加快地方部门预算改革步伐,扩大省级财政实行部门预算的范围,地(市)级财政也要为扩大部门预算改革作好准备,有条件的地区还可以在县级财政进行部门预算改革试点。

预算行为本质上是政治行为。长期以来,无论在何种经济形态下,对财政预算的控制都被认为是决定性的。预算决策模式直接表明了政策制定过程中及政治舞台上“游戏者”之间的权力分配。^[2]因此,任何预算改革的成功都受制于现有预算体制的政治架构。实际上,预算改革背后所隐含的就是权力的再分配。

通过对文献的查阅,可以看出,国内外学者在对中国改革趋势的探讨、各级政府部门公共支出模式的分析以及对进一步深入改革的建议等方面已经做了很大努力。然而,探讨地方政府预算问题的研究却相当缺乏。在所查阅的文献中,对此问题的研究总的来讲有两条线索:一,现有许多研究主要关注中国财政体制的转型问题,即计划体制下的中央集中体制如何向市场经济背景下的分权体制的转变。这些研究的重点通常聚焦于中央、地方之间关系的演变,而这种关系变化主要源自两者之间的财政责任与权力的重新分配。中央和地方之间财政责任与财政能力的失衡已经引起关注。一方面,在现有的分权趋势下,许多公共服务的提供

已经委托给地方政府；另一方面，财政税收却有集中于中央的趋势。二，学者们已经注意到中国财政体制的一个显著特征是大量预算外资金。世界银行指出，中国财政收入是很少的，仅占GDP的14%。然而，预算外的资金收入却非常大。在这种情况下，预算作为引导公共支出的工具的有效性受到了很大的制约。^[3]因此，学界有一种共识，应该进行一项改革，把预算外资金纳入预算管理以使预算内容更全面。

上述研究很好地揭示了我国财政结构及政府间关系中存在的严重缺陷，但在把地方政府作为一个分析单位并给予重视方面所做的努力还是非常有限的，特别是对地方财政决策过程的政治机制的细节缺乏了解。而这恰恰对于正在进行的改革以及上述问题的探讨都是非常重要的，因为，这种机制怎样为改革提供动力，或者怎样以很强的惯性抗拒改革，都将决定任何改革的成败。

本研究正是在上述问题驱动之下展开的。文章关注的焦点集中于县级政府的预算行为上。主要研究的问题有：(1)县级政府预算是如何制定的，由谁制定，为谁制定？(2)如何解释预算结果的差异性？这些差异性的哪些有助于解释政治过程的差异性？(3)政府预算决策的社会性后果是什么？

受“由谁”和“为谁”问题的驱使，本研究选择教育部门作为切入点以对政府科层体制中各部门之间的关系以及政策决策对公民的社会后果进行深入研究。数据的收集过程首先集中在县级政策制定和政治操作上，继之聚焦到一些利益相关者上，例如，学龄儿童，他们的父母及在教育活动中的其他社区成员。

本论文分为四部分，第一部分主要是对国内和西方相关文献的评述，并在此基础上形成本文的分析框架。第二部分主要是对研究数据及方法进行简要介绍。第三部分将主要介绍所研究个案地区的背景，包括他们的自然地理特征，经济、教育发展状况。最后一部分主要讨论实地调查的结果，并在此基础上概括出简要的结论。

应该强调的是,本研究仍在进行之中,该论文也仅是对研究结果的初步总结。尚有很多研究问题需要更深入的分析 and 更多的探讨,这主要是由于现实中的预算过程具有很强的暗箱操作性质,缺乏透明度,这在后面部分将有更为详细而具体的阐述。

另外,本研究把财政支出作为分析重点,而对财政收入问题给予的关注相对较少。

1、中国县级政府财政预算行为:分析框架

在国内外文献中,关于财政预算行为的理论有三种:公共选择理论,利益集团理论和权力等级理论。最近一些社会学家对中国的社会与国家之间关系的讨论对政府行为包括预算行为的研究也有借鉴意义。

公共选择理论源起于公共财政理论,该理论对于公民投票行为如何表现公民意愿、在公共政策的制定过程中起到了什么作用给予了相当多的重视。^[4]公共选择理论学者们所关注的是公民,即纳税人,需要政府做什么和怎么花钱与政府实际做了什么和怎么花了钱之间的关系。从这个角度来看,“预算应该是经济和社会选择的一面财政镜子”。这种分析范式下的核心问题实际上就是一个机制问题,人民的意愿得以确定和贯彻的机制,政治问责制度得以建立的机制,政府行为的监督机制。^[5]与此相关,理论学者规定、假设了几种机制。一种是投票机制,在这种机制下,公民可以在最能反映他们支出意愿的候选人之间做选择。^[6]另一种机制就是公民直接参与预算编制。最近在巴西所进行的参与式预算(PB)试验引起了广泛关注。^[7]直接参与预算并不是公民通过选举政治代理人来参与预算的决策,而是公民面对面的直接参与预算的制定过程,这是民主参与的最主要形式。这种试验的成功在一定程度上证明了这样一个事实,即公民的参与对预算的结果有重要的影响。

同第一种分析框架强调对公民个体与政府之间相互作用关系不同,第二种分析框架以依据阶层和利益联盟而界定的团体的角色及政治影响力作为关注的焦

点。这种理论把预算结果视为政治舞台上“游戏者”自利的结果。新马克思主义者把这些“游戏者”分为不同阶层，并认为不同阶层的利益支配着预算和分配的选择。一些学者也认为利益集团支配、甚至决定预算的编制。^[8]

沿着这条思路，许多学者特别强调政府的角色地位和自创性。政府并非人民利益的代表，而只是一部人利益的代表。他们自身利益的需求和主动性是决定把人民还是利益集团的要求和需要转化为政府决策的重要因素。

第三种理论把政府的权力等级结构视为分析的目标。这一学派的一些学者认为“高层行政部门制定大政方针，判断政策环境，并在征求意见前把这些信息通过预算部门下达各机构”。^[9]因此，影响预算结果的最重要的解释变量就是高层行政部门所形成的决策。这一学派也并不否认利益集团的影响，他们认为利益集团通过进入高层决策部门作为影响决策制定的切入点。

同样也是着眼于政府结构，Blecher 和 Shue^[10]对中国县级政府提出一个描述性模型。在这个模型里，中国的县级政府要兼顾条块两个系统的利益导向。一方面，“大多数县级行政机构是垂直管理系统的最低分支机构和层级，这个层级一路往上就是我们通常所说的中央政府。另一方面，县级部门有其自身责任，既对上一级的政府部门负责，也要对其辖区内的合作、团结以及整体发展负责”。于是，根植于政治框架内的政府部门有两个委托-代理链，而县级政府部门都是代理人。在一个链中，中央政府是其最后委托人，在另一个链中，公民是其最后委托人。一些重要的社会学家认为，实际上在一定程度上，地方政府只对上负责，不对下负责。^[11]从这些学者的观点来看，地方政府的合法性不是因为其作为地方公民利益代表的政治实体，而是源于其作为基层政权机关的缘故。因此，地方政府和官僚的利益，正如其决策反映出的那样，往往是同地方人民意愿相脱离的。换句话说，在这样的政治体制下，地方政府容易脱离当地人民群众。按照张静的说法是：

在利益分离的结构下，基层政权完全忽略了其需要自下而上的政治基础问题，它越来越眼睛朝上，工作目标越来越专注于上级的满意，而不是社会的

满意,它越来越具有主动性,越来越多地相信发动、教育和改造社会地组织权威作用。这一切都源于,它的权利来源越来越依赖官方(上面)的支撑,而非依赖社会的承认。于是乎,它也就越来越从当地社会的利益一体化结构中分离出来,成为一个独立的、专权的权力团体,它不必考虑其权威地位和社会利益的一致性问题,因为它的权威无须依赖社会授予;它也不必考虑建立社会监督以补充国家监督不足的问题,因为它从不怀疑自己代表着社会利益。^[12]

按照这个理论,地方政府的掌权者团体变成了一个自我服务的利益团体。因为缺乏社会约束,因此它可能任意地处置社会财产,某种程度上是以“公用”或“组织”的名义对社会资产垄断使用。

另一具有重要影响的传统财政预算理论是渐进主义理论学说。这一理论基本上是一种描述性模型。根据 Wildavsky 的著名观点,“财政预算是一个增量的概念而不是一个总量的概念。起初对设立这样一个机构的想法是每年对全局进行积极的考虑,重新评估现有项目相对于其他可能选择的价值。而实际的情况是,预算一般是以上一年的预算为依据,仅重点进行一些小范围的增减考虑。”^[13]渐进主义强调财政预算制定过程和结果。在这种分析框架中,最后的预算拨款是因变量,最重要的解释变量或自变量是财政预算基数,特别是上一年的预算拨款数额。渐进主义模式的基础在于对参与者的发展战略和行为的判断、观察以及财政预算模式的稳定性。在这个过程中,首要的参与者就是政府机构。

本研究中涉及三个主要问题:(1)县一级财政预算编制是如何制定的,包括由谁制定,为谁制定?(2)如何解释预算结果的差异性?这些差异性的哪些有助于解释政治过程的差异性?(3)财政预算决策的社会性后果是什么?可以说,本研究首要目标是对当前现状加以探究说明,如财政预算包括哪些工作,其程序是什么,哪些人参与了财政预算,哪些人没有参与,在预算过程中,参与者意见一致性是如何达成的,以及最后的决定在什么基础上提出才是合理的等。在对这些问题描述的过程中,渐进主义--即财政预算基数是决定最后预算拨款的最重要因素--的理论预设将被检验。在研究过程中对谁是受益者的问题也是需要给

予关注的重要方面。对此问题分析的首要对象是财政政策、公共产品分配以及由县级政府任意支配的财源中的利益攸关者。同时,那些社会上最需要帮助和最贫困人群的公共服务方面的财政承诺也是研究的重点。

需要提醒的是,中央与地方关系的变化也是一个重要的决定因素。然而,因为这涉及包括财政收入在政府间的分配、各级政府间的财政责任、转移支付等复杂的因素,而这些都远远超出了本文的研究范畴,因此将其留待进一步的研究。

2、数据

本论文仅是对中国西北某省三个贫困县(后简称 I 县、C 县和 G 县)实地调查的初步总结。数据来源包括两类:在实地调查基础上获得的关于县、乡镇、学校及乡村的数据;国家、省、县级的数据资料来源于一系列管理数据。这些数据来源在论文的数据引用中将被提到。本研究关于县、乡镇、村庄和学校数据收集的实地调查工作起止时间为 2000 年 1 月至 2002 年 3 月,对象为西北某省。在研究过程中,也收集到一些相关的事件陈述、政策文件和官方数据。

这三个县都是国家级贫困县,每年都有中央和省级的转移支付资金。事实上,这三个县的本级财政收入在财政支出中所占的比例分别仅为 19.34%, 10.55% 和 10.55%,这远低于全国平均水平。这些县的本级财政收入仅为 472 万元到 778 万元不等,这也远低于当年全国的平均水平。另外,教育支出在县级财政支出中也是相当有限的。在这三个县中,教育支出占财政总支出的比率分别仅为 16.07%, 18.26% 和 18.92%,而全国当年平均水平为 24.27%。

就教育发展而言,所调查的三个县都远远落后于我国其它大部分地区。根据该省教育厅提供的数据,截至 2000 年 12 月,该省有 35 个县仍没有实现国家规定的九年制义务教育,其中六个县没有完成初等义务教育的任务,I 县和 C 县便是六个县的其中两个,即使 G 县也仅仅是在 2000 年刚通过初等义务教育验收。另外,该地区的许多少数民族地区,其成人文盲率也远远高于国家平均水平。

由于上述这些情况,本研究的意义部分在于这些调查县正是我国西部贫困省中那些公共服务比较落后,政府治理能力和水平亟待提高的地区。而另一方面,这些个案的典型性非常有限,在多大程度上这里介绍的调查发现具有普适性还需要进一步的分析和研究。

3、田野调查发现

3.1 法律和政策框架

中国公共财政预算法规体系是以1994年颁布的《预算法》为基础建立的。《预算法》中规定一级政府、一级预算。另据《预算法》第13条规定,对县及以上政府,人民代表大会修改和审批前一财政年度的预算执行报告和下一年度的预算草案,并对预算做调整。同时,它也有责任和权力监督预算的执行情况,并有权废除行政部门作出的有关预算的任何政策或决定。同时,根据该法28条规定,地方政府--中央以下各级政府--应该保持预算的平衡,不应出现财政赤字。

就教育而言,与此相关较为重要的预算政策有两个。第一,在中国教育分级办学、分级管理的体制下,地方政府应对基础教育负责,这主要包括义务教育和高中阶段的教育。1986年通过的《义务教育法》规定实行包括初等教育及初中教育在内的9年义务教育。在1994年《国务院关于‘中国教育改革与发展纲要’的实施意见》中提出:“基础教育实行在国家宏观指导下地方负责、分级管理的办学体制。县级政府在组织义务教育的实施方面负有主要责任,包括统筹管理教育经费,调配和管理中小学校长、教师,指导中小学教育教学工作等。”。第二,1995年颁布的《教育法》也规定了国家应建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制,逐步增加对教育的投入,以保证国家举办的学校教育经费的稳定来源。总之,地方教育财政有两个基本特点:第一,地方政府要对包括义务教育在内的基础教育负责;其次,教育经费来源的多元化。

3.2 预算的编制过程

县级预算过程有两个最重要的特征。首先是人员经费是支出的优先考虑重点；第二，预算决策的权力是高度集中的，实际上往往是县个别领导说了算，在一定程度上，甚至一些政府部门的领导也被排除在预算制定的过程之外。

在所调查的三个县，预算编制按人员经费、公用经费及专项经费分别进行。人员经费指的是用于公务人员个人的经费，包括他们的工资、福利经费和奖金。公用经费是用于保障政府及其附属部门，如公立学校等日常运转的经费。专项经费通常与一些发展项目相关联，比如灌溉、农业改革及教育项目。在这三种预算经费中，人员经费得到优先考虑。正如I县的一位官员在提供给作者的一份介绍性材料中明确指出的，县里实行的是“吃饭第一，发展第二”的原则。正如此，“预算中首先考虑的是工资，在这之后才是根据剩余财政资金分配公用经费。县里的政策明确规定，公用经费的比例应限制在人员经费的10%以内。在这种情况下，专项经费就很难保证”。

在人员经费的预算编制中，使用的是“基数法”，也就是说预算经费的分配是按照上一年的实际在编人员数来制定预算，而不是按照应有岗位的数字进行计算。这种方法可以被认为是最简单的渐进预算方式。在这种渐进式的预算中仅有两个变量：一是公务人员工资的增量；二是县政府工资单上公务人员数量的增量。在实际情况中这两个变量对预算结果的影响被降低了最低程度。

一般来说，工资的调整基本上是由中央政府统一下达命令来执行的，虽然用于工资的财政资金来源多种多样。省和地市政府也可以决定和出台一些补贴或福利的政策。在调查地区，这些政策基本上都伴随着上级转移支付额度的增加。对地方公务人员工资，比较重要的事近年来的中央采取的“政策调资”。但是，即使“政策调资”是预料之中的事，当地县政府的预算也不会立刻把这些因素及时考虑进去。换句话说，比如，虽然县政府意识到在X年里工资将要上涨，无论有无额外的转移支付，但这种增长并没有反映到这一年的预算中去，这通常被推迟到下一年。

在这种情况下，各个部门能够操纵的只有第二种“增长”，即本部门的公务人员增长。但是就是在这些方面，决策也是绝对集中化；而且，各个部门增加

的公务人员数量在本部门的预算中并没有体现出来。简单的说就是，只有一个估计了整个公务员数量变化的总预算，这些增减没有被分解到部门。因此各部门在预算过程中的参与被简化为一个非常简单的工作。这个工作就是给县财政局官员递交一份在本部门公务员名单和每年12月份的工资单（有的地方是1月份的工资单）。实际上，在所调查的三个县，教育部门每年都有人员增加。作者发现，在这三个县，保证给毕业于师范大学和学院的本地人提供就业这一政策仍在执行。每年，县教育局以这种方式接受的新增就业人员就达30人甚至更多。在这种情况下，一些县也从其他大学和学院吸纳毕业生进入教育部门。然而，主管单位在每个财政年之初不知道会增加多少人，而只是根据相关部门的计划估计。在新学年度，毕业生来了，他们被县政府、财政局、人事局及教育局联合聘用（他们的聘用由县政府、财政局、人事局及教育局的共同商量决定）。但这些新职员通常无法立即领到工资，拖欠工资是经常的事，他们的工资一般是被整合（工资预算的编制安排）到在下一个预算年度的基数里。而在这种过程中，年复一年，三个县的财政供养人员在迅速增长。

三个县在公用经费的预算编制中有所不同。在G县和I县，有两种描述预算过程和结果的版本。一个来自县长的版本，提到公用经费的预算由两部分组成。其中一部分是按照固定配额和政府所属的各部门、单位的公务员数量来决定预算。比如，在2001、2002年，G县按行政部门每人150元，事业单位每人100元来制定预算。除了固定的按人头的预算，其余的就按照需要和优先的政策决定。相反，各个部门领导的说法又构成另一个版本，他们声称，最近这些年根本就没有公用经费。这其中有两个原因：一是，他们根本就不能为本部门制定预算，通常，在县里就没有专门为各个部门制定公用经费预算的传统。第二，虽然配额预算原则大家都知道，但他们认为那都是无法实现的。在他们看来，资金的分配与预算毫无关联。至于教育部门，凡有资金需求时，县教育局和学校就向县财政局提出申请报告，有时候会得到支持，但被拒绝的时候更多。

县长和各部门领导两种说法的严重反差源于预算决策的极端不透明化。在其中一个县，县长介绍说，递交给人民代表大会和各主管局长的是一个总体的预算，除此之外，县里还有一个详细的预算，它包含每个部门每个单位具体预算

多少。只有3个人知道这个详细预算：县长自己，县财政局局长，县人大主席。县长认为，如果大家都知道这个预算，“所有的人都会来闹事。那将会带来很多麻烦。”目前的方式是最好的处理方式。由于预算的不公开性使那些“靠边站”的官员们产生了很多怀疑。我们经常能听到这样的话：“难道你真的相信确实有一个详细的预算？”或者“谁知道有多少人真正知道这个详细的预算？”

一些部门领导认为公用经费预算没有得到执行的原因之一是县级政府的巨额赤字。预算法规规定要求基层政府保持预算平衡；然而，所有的县级财政都出现赤字。按照一些部门官员的解释，谁也不知道预算过程的真正内幕，大家知道的是，为了与法律保持一致，政府先采用配额基数法制定一个公用经费预算，然后呈交一个收支平衡的预算方案给人民代表大会审议。批准之后，县政府将重新递交一个附件，在附件中提出赤字和调整预算的要求。客观地讲，人民代表大会的审议和批准过程不过走形式。

在所调查的三个县里都有一个庞大的人民代表大会。一个县的人大代表由160人左右组成。在这几个县中，据说G县人大作用较为突出。在这一地区人大主席通常都是那些退居二线的人。他们一般都是原来县里的县长或党委书记，现在在这个职位上发挥余热。但G县的人大主席是一个例外。他被授予这一职位之前只是一个副县长，因此很想在这个职位上继续有大的作为。特别应指出的是，G县是上述县长访谈记录所涉及的县。可见，就是在这个以人大作用突出而出名的县也仅仅只有三个人知道政府预算的真正情况和细节。又同样按照这个县长的说法，通过人大代表会议批准只不过是一个“简单的举手表决仪式”。在这个地区，人大很大程度上仍然只不过是一个走过场的机构。

在I县和G县，这种预算决策集中化的一个直接后果是：教育行政部门对于学校公用经费问题毫无发言权。在I县，教育行政部门更是被边缘化，因为资金根本就不通过教育部门而是直接被分发到各个学区和学校。因此，通常他们也就根本不知道下发到学校的实际数额。当上级的教育主管部门，如教育部或省教育厅要求关于教育财务的数据报告时，教育局只能是简单地去县财政局抄一份数据递交上去。

这种预算的政治架构所带来结果就是教育部门事权与财权的分离。就教育的发展来说,中华人民共和国《教育法》明确规定这种分离是不允许的。这种做法同时也剥夺了行政部门对县领导和财政局的监督,致使他们的行为实际上变成根本没有监督。

根据对学校校长的访谈,从他们的角度来看,得到拨款的可能性主要取决于以下三个因素:一为不失时机地与县财政局以及县政府官员取得联系的技巧与毅力;二为与关键人物的私人关系;三为其所要解决的问题本身的重要性。其中第二个因素至为重要,而县直属学校在这方面的优势不言而喻。由于县政府官员的子女多数进入这些学校就读,因而这些学校的教师和领导有更多的机会与这些政府领导建立私人关系,从而向他们寻求资助。很显然,从这种来自基层的人员的角度,相关的决策在很大程度上依赖于县政府官员以及县财政负责人的个人判断与考虑。换句话说,在财政预算过程中的不透明性与暗箱操作特征使得财政预算与资金分配的决策在很大程度上个人说了算。

事实上,这种安排方式也导致了这些部门在进行资金预算时,更倾向于优先满足自己机构的需求,而非其所服务的领域的需求。举例来说,2000年G县教育局得到县财政局13万元用于公用经费的财政拨款,而这些拨款全部用于教育局内部。也就是说,各学校未能从教育局获得任何财政拨款以应付其公用经费开支。这一状况缘于财政局的资金预算与决策基于各单位的申报状况,而教育局的申报首先考虑自身的直接需求;而且其13万元的拨款甚至远远不能解决教育局自身的日常开支需求。

3.3 受益者与非受益者

在笔者组织的一次预算分析研讨会上,一位政府官员表示“政府的存在是为了给我们支付工资”。在这些调查县,人员经费支出优先于公用经费支出的政策已将政府财政资源消耗殆尽。一些县明确地将公用经费限制为人员开支的10%。由于公务人员迅速而持续的增加,这种状况进一步被恶化。在I县,财政供养人员

以每年新增300人的速度在增加,这些新增人员的工资就需财政支出180万元;与之相对,1999年该县地方本级财政收入的总增加额仅为96万元。另外,中央政府规定的工资及福利增长也给地方财政资源增加了巨大压力。

这些县财政供养人员中的冗员问题,不仅是其各上级政府头疼的问题,也是各县级政府公开谈论的问题,实际上每个县的年度预算草案中都有关于该问题的阐述。关键是,谈论归谈论,既有的做法仍然在继续,冗员不断在增加。在省级政府制订的转移支付方案中,对于财政供养人员超编问题是有所考虑的。在制订一般性转移支付的公式中,标准支出是以标准财政供养人员而不是实际财政供养人员为基准的。也就是说,在这些严重依靠上级转移支付的县里,县政府增加供养人员的决定不能带来财力的增加。其次,在上级政府逐步升级的要求减少冗员的压力下,县级政府实际上有许多对策。例如,“游击战术”,即在削减行政编制时,将多余人员转为事业编制。还有“帽子戏法战术”,即不确定编制这种帽子具体落在哪个人头上,而是在大家头上相机轮流戴着。等等。

世界银行在分析当前由我国中央政府发起的预算改革中指出,当前改革采用“零基预算”的方法,以形成优先解决公共支出的新体系。在改革开始的几年中,零基预算确实可以成为促使预算人员重新考虑总预算拨款问题的有效工具,但将零基预算作为目前各级政府预算程序改革的重头戏却引出了一系列重要问题。这是因为,在一些地方政府中财政预算的大部分用于工资发放,而这一部分根本没有包括在零基预算实践中。^[14]田野调查结果表明,在我们调查县这样的挑战更加严峻。

产生此类现状的原因有两个。首先,正如地方政府官员们反复强调的,生计问题关系地方社会稳定。在当地落后的经济发展背景之下,政府机关是安排受过中、高等教育人员的最重要--如果不是唯一--的出路。可以理解,这部分人的失业压力成为一个值得关注的因素。其次,这些地方的政府历来就是政府公务人员的衣食父母,现在仍然也是。这种景况确保了这样一种内在制度安排,即政府负责官员的福利,甚至包括其家属的福利,这其中最重要的是为其子女安排工作。此外,在县这样的社会小环境中,人际关系交织复杂,当地一些家族在当地有上百年的历史,也就有了成百名的家族成员。对任何一个公务人员的解雇,均有可

能波及到其人际关系中许多人的反应。与这些问题相联系,尽管一些政府官员在这一过程中被边缘化,因而对不能更多地分享预算成果而耿耿于怀;但是人们也都意识到,这种不透明的预算安排对于已经进入政府“圈内”的人的群体利益是有好处的。我们时常发现,关于缩减公务人员编制、以及零基预算的讨论在这些官员中间尤其不受欢迎。正是这种试图保持现状的内在一致性力量如此之强,以至于一切外来的变革力量均受到地方政府的抵制。

其次,由于上述这个原因,具有聘用公务人员权力的人有了一种具有巨大潜在价值的寻租资本。在当地,成为公务员是回报丰厚的事;因此人们千方百计寻找门路,而相关决策人应接不暇。据政府部门的统计,当地农民人均纯收入在1000元左右徘徊,而农民纯现金收入据当地人估计不超过五成。这些县由于是民族自治地区,各种转移支付资金较多,各种调资政策所需的资金也基本由上级财政承担,加上处于高寒艰苦地区,当地公务员每个月的工资比农民一年的现金收入还要高。实际上,我们在调查了黑龙江、福建、四川、安徽等省的十二个县之后发现西部这个省的这三个县的公务员工资水平是最高的,而且工资不拖欠情况是最好的,而冗员问题也是最严重的。实际上,也就是因为这个原因,在调查地区已经形成了力图维持现状的共识,这种共识强大到足以抵抗任何外来的变革力量。

毫不夸张的讲,在现实中,保证政府中“圈内人”的“吃饭”问题已经成为公共财政的目的本身,而不是被当成服务公民的手段来对待。这种安排的一个社会后果便是在提供公共服务中缺乏社会公正性。相当多数量的公务员由于其人际关系而有机会被安排在岗,但他们的工作岗位却并不是在公众最需要服务的地区。这一问题在教育部门尤为突出。因为学校的分布比较分散,而那些生活在边远贫困地区的人们是最迫切需要教育服务的,但这个问题在现在的安排下没有得到重视。学校分为这样几种:县直属学校是那些直接由县政府拨款、并由县政府直接管理的学校,这些学校一般位于县城,其主要服务对象为县城居民,包括县政府官员及其家庭成员。乡中心学校一般位于乡镇中心;而村级学校和教学点一般分布在县里最为边远的地方或最为穷困的山区,而后者的自然条件与生存环境都是最为恶劣的。以C县为例,全县公办教师占教师总数的69%,但是,县直属学校中有86%的教师属于公办教师,而各教学点中绝大多数教师均非公办。该县

把聘用教师当作一个政策重点，每年有三十多名新教员被聘用。然而，在该县一个并非最偏远的农村调查中，村长告诉调查人员，该村学校由于唯一的非公办教师离开不得不暂停办学。尽管他们一再向县政府和教育局反映情况，这一问题还是拖了四年以上。直到一位新疆姑娘嫁到该村，学校才恢复办学；而这位新疆姑娘只有初中毕业，目前她在学校做非公办教师。

3.4 公民的自力更生与预算外资金

实际上，如前面事例所显示的，在当地，为子女寻找合适的教师以及为学校日常支出筹集资金，公民的自力更生不仅重要而且必不可少。在这一点上，学校校舍建设的例子更能反映问题。在这些被调查地区，县政府很少从自己的财政收入中为学校基建拨款。校舍建设的经费有两个主要来源：其一为外部资金援助，如上级政府的转移支付项目或国际赞助机构的资助；其二为公民自己的社会捐、集资。近年来该调查地区最有影响的项目包括“国家贫困地区义务教育工程”（简称“义教工程”）与某国际赞助项目。后者不要求当地提供配套资金。“义教工程”第一期则要求地方政府提供配套资金，其基本原则为“三片”省自己提供的资金与中央政府资金之比为1.5:1。在项目启动之前，各省政府与教育部以及财政部就保证提供配套资金签署了协议；然而，协议只明确了省政府以及省以下各级政府的融资总额，而未对州/地区、县以及乡各级地方政府的分担份额进行明确规定。这就为地方政府逃避责任和增加公众负担开了口子。如G县“义教工程”总投资额为1485万元人民币，其中550万元由中央政府支付，440万元由省政府支付，州政府支付55万元，县政府支付55万元，其余385万元由乡级政府负担。事实上，各乡级政府能调动的教育经费只有农村教育附加和社会捐集资（在当地尚没有乡级财政）。这么一大笔配套资金只能靠征收捐资来解决，加大了农民负担。这样，县政府与农村居民负担的配套资金比例为1:7。

在田野调查中发现了许多当地一些社会名望人士（包括乡镇企业家、宗教领袖）捐资建学的例子。有一部分这样的学校是先得到捐资，然后再争取政府进行必要的追加投资。在这些地区，由此吸引的捐助数额相当可观。据C县政府官员估计，20世纪80年代到1996年期间该县兴建的学校中，不少属于这种类型的融资方式；而此期间社会捐款额也多达460万元人民币。

学者们通常认为预算外资金的广泛存在是中国预算体系的重要缺陷所在,这已经影响到财政预算作为一种政策工具的整体有效性。他们建议将这些资金列入政府预算控制之下,并尽量将其数额缩减以减轻农民的负担;这一建议已被中央政府采纳。虽然税收收入理应用以提供公共服务,政府也正是由于这种公共服务需求的存在才有其存在的必要;然而,据我们分析,地方政府支出重点与公众利益以及公众对公共服务的基本需求相分离,这就使得这些预算外资金有其存在的必要性。也正由于这种分离,公众需求未被满足,公民只能自力更生、在政府预算外解决问题。事实上,缩减预算外经费并不能从根本上解决问题;相反,如果地方政府的公共开支重点不变、如果其背后的政治架构不变,那么情况有可能变得更严峻,财政资源没有用来满足公民对公共服务的需求的问题会继续存在,公民的基本需求和权利(如义务教育)将继续被忽视。

4、小结

本文讨论了我国县级政府财政预算中的政治因素。基于在我国西北地区三个贫困县的田野调查,本研究发现这些县采用的是一种比较简单的渐进式预算机制。首先,人员开支的预算使用“基数法”,这意味着拨款是根据上一年实际在职人数来决定,而非根据批准的岗位数决定。同时,由于不存在公务员的削减,中央政府规定的工资与附加福利稳步增加,政府财政资源已被人员开支消耗殆尽。其次,非人员开支事实上并无预算,拨款决策是由县政府与财政部门根据申请情况做出的。再次,目前不存在一种在决策中确认和满足公民需求与意愿的机制,人民代表大会作为民意代表机构在很大程度上被架空。

这种预算的制度安排使预算过程只有少数人参与,从而有利于最大限度地降低政治参与者由于利益矛盾而可能导致的冲突;但这一过程带来的不透明性却在很大程度上使预算决策与资金分配成为少数人的个人行为。然而,除中央发起的预算改革外,这种安排尚未受到任何严重的挑战;而中央预算改革实际上也未得到地方政府的严格执行。对那些在预算过程中靠边站的政府官员来说,这种安排因为地方财政的极度困难具有了某种可接受性。尽管这些官员因未能参与预算过

程而不满，但他们也认识到，这种现实在某种层面上对于他们的共同利益是有利的。在此基础上形成了力图维持现状的共识，这种共识强大到足以抗衡任何外来的变革力量。

其次，在现实中，保证政府中“圈内人”的“吃饭”问题已经成为公共财政的目的本身，而不是被当成服务公民的手段来对待。由于考虑自身利益，政府在提供公共服务时缺乏社会公正性；更为严重的是，那些最贫困、最需资助的公民的需求被忽视。由于这种分离，公民必须自力更生、在政府预算外解决对于公共品的需求。文章最后指出，缩减预算外经费并不能从根本上解决问题；相反，如果地方政府的公共开支重点不变、如果其背后的政治架构不变，那么情况有可能变得更严峻，财政资源没有用来满足公民对公共服务的需求的问题会继续存在，公民的基本需求和权利（如义务教育）将继续被忽视。

参考文献：

- [1] World Bank, China National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditures, Report No. 22951-CHA, Document of the World Bank, 2002:1
- [2] Blecher, M. and Shue, V., Tethered Deer: Government and Economy in a Chinese County, Stanford: Stanford University Press, 1996:47
- [3] 同【1】。
- [4] Auerbach, A., 1994, 'Public Sector Dynamics', in J. Quigley and E. Smolensky (eds), Modern Public Finance, Cambridge: Harvard University Press
- [5] Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D., 1999, Managing Government Expenditure, Asian Development Bank
- [6] Rubin, R., 1995, 'Budgeting: Theory and Concepts', in R. Golembiewski and J. Rabin (eds), Public Budgeting and Finance, New York: Marcel Dekker
- [7] Schneider, A. and Goldfrank, B. 'Budgets and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state', IDS Working Paper 149, Brighton: Institute of Development Studies, 2002:1
- [8] 同【6】：186。
- [9] 同【6】：188。
- [10] 同【2】：33。
- [11] 张静, 2000, "基层政权乡村制度制度诸问题" 《当代社会系列研究》, 浙江人民出版社。
- [12] 同上：42。
- [13] Wildavsky, A., The Politics of the Budgetary Process, Boston: Little Brown, 1974:15.
- [14] 同【1】。