

预算透明：趋势、制度与挑战

——美国经验的检视

侯一麟

孔卫拿 译 张光 校*

【摘要】讨论美国环境下的预算透明。我将把这个主题置于透明、经济增长和民主的关系上加以讨论。为此目的，我们将检视这个关系的历史趋势、那些被采纳和用来提高预算透明的制度以及美国目前正面临的挑战。在讨论过程中，我拟将（民主的）治理研究文献与预算研究文献结合起来，以考察公共财政管理尤其是在美国形成的公共预算是如何从财政与预算制度的演进中获取经验的，并藉此更好地理解预算发展的方向。本文大量征引了我先前在预算发展和财政制度方面的文章，并列举了一些美国公共财政管理历史中的例子，力图导出具有普遍性的教益。我的主要观点是：公共预算是作为一种将钱袋子的最终权力归还给人民的民主治理工具而被创造出来的。科目格式的行政预算之采用是为了向被选官员问责；政府会计的采用促进了这项发展。20 世纪的预算改革（项目预算、绩效预算、计划项目预算制度、零基预算和基于绩效的预算）皆是为了增进预算透明的不同尝试。把财政透明制度分作手段和要求两大类。透明的手段包括诸如全面、事先批准、具体、准确，特别是清晰和公开这样的预算原则。要求则包括平衡预算规定、债务额度限制（一般责任债券）以及税收和支出制约。作为回应，官员采取诸如项目收入债券（不受债务额度限制）和预算稳定基金这样的“政策创新”来规避平衡预算规定。

* 侯一麟，美国乔治亚大学公共与国际事务学院，教授；孔卫拿，厦门大学公共事务学院，博士研究生；张光，厦门大学公共事务学院，教授。本文是作者 2011 年 12 月在中央财经大学一个专题会议上的主题发言。

【关键词】 预算 透明 制度

【中图分类号】 D73. 22

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2012) 06 - 0073 - 24

一、引言

(一) 透明，繁荣与民主

预算透明、政治民主、社会平等和经济繁荣之间的正相关关系早已被确立。学者们已根据定性和实证的证据有力地证实，国家和次国家单位的经济绩效自工业革命以降就直接与政治民主和社会平等相关 (Downs, 1957; Moore, 1966)。随着时间的推移，经济增长会推动社会在政治上走向民主，在社会和司法事务上走向公正。民主和公正反过来又显著地使经济增长更稳定并且更具持续性，产生更好的经济绩效 (Acemoglu & Robinson, 2005)。总之，一个民主社会就是以这样的动态方式运行的，它把人民——纳税人和选民——和他们的政府之间的关系界定为主（公众）和佣（政府）的关系；通过全面的预算透明化，政府的财政绩效问责得以更为有力和更为有效的方式实现。

信息在主—佣关系中是不对称的 (Holmstrom & Milgrom, 1987)。这种信息非对称渗透于公共财政中的所有事务，所以透明就格外重要，这也是为什么学者、公共知识分子和负责任的政治家都高度重视解决与透明相关问题的原因。因此，预算透明有助于推动政府问责和改善民主治理 (OMB, 2009)。

然而，在政府实践中，政治家和许多官员经常会选择保持模糊 (Alesina & Perotti, 1996)，而非透明。他们这样做是为了在管理公共事务特别是公共预算的过程中，获得“更多的决策裁量权”（在最好的情形下），或者更便于自

己进行利己性操作（在最坏的情形下）。相反，公民（纳税人/选民）则早就发现，采用法定的或行政的限制性手段，采用要求准确和公开的强制性措施来与操纵模糊和官僚的自由裁量权进行斗争，已成为当务之急。随着时间的推移，双方你来我往，彼此过招，道高一尺，魔高一丈，每个国家财政管理实践的演进都显示了这些斗争的踪迹。从这个意义上来说，我们可以大体将美国公共财政管理的发展，特别是它的预算发展，当作社会政治和管理的螺旋式进步过程加以分析。

（二）预算透明的界定

对于界定预算透明有着诸多不同的方法和视角。我从以下少量文献中挑出我认为与本研究紧密相关的部分。从一种学术性视角来看，力普夫德教授（Lipford，2001）将预算透明界定为公众了解政府财政状况过程中三个层面的方便——①理解政府收入和支出的金额/数字；②衡量自己现实和未来的税收负担；③评估政府项目的成本和收益。

从政府的视角来看，美国总统管理及预算办公室（the U. S. President's Office of Management and Budget, OMB）将他们的预算透明应用概括为“及时和全面地公开”信息，以便于公众监督政府的财政管理。综合这些文献，我强调预算透明是一种彻底的、持续的和全面的概念和实践。“预算透明”这个词一定不能逐字翻译；透明涉及宽泛意义上的“公共财政管理”，税收、债务和支出皆在其下。这个概念不是静态而是动态的：透明不仅涵盖预算文本，而且更重要的是在于预算的过程和程序。透明关注的不只是一年一度在公共听证会或投票站上的一次性交易；它是一个没有止境的持续性事业：只要财政管理还在运转，透明就始终是一个焦点。

（三）预算透明的功效

除了在推动稳定的增长和民主方面的作用外，我们还能发现预算透明在提

高政府效率方面的功效。当透明在预算过程和预算文本中实现时，决策就会得到改进。当预算信息是透明的，以一种更清晰和更简明的方式来编制时，预算能够更好地指导政府机关内部的管理者和雇员，因而可以实现预算作为一种操作指导的功能。预算编制方式的这种转变，在某种程度上能够有助于提高收益—成本比率并减少政府支出；此类证据在 20 世纪 10 年代到 20 世纪 20 年代美国地方和州政府采用行政预算的结果中可以看到，在 20 世纪 20 年代联邦政府对浪费和债务的控制中也能看到。力普夫德（Lipford，2001）进一步指出，透明程度高的国家可以预期要比那些透明程度低的国家的赤字比例要低。

彼得·欧塞格（Peter Orszag）在担任美国总统管理及预算办公室主任期间说过：“通过提供给公众关于政府在做什么的信息，透明推动了问责……及时发布信息是透明的一个核心要件。”（OMB，2009）但是通常情况下政治家和决策者们故意做出模糊的陈述，根据阿来西那和佩罗迪（Alesina & Perotti，1996）的观点，原因可能来自两方面，一个是财政假象：无知和天真的选民会低估当下和未来公共项目的成本，尤其是当预算不够透明的时候；另一个是策略性的：即使有理性的选民，策略性模糊可能给决策者在追求其自己目的的过程中创造优势。

本文首先从狭义的预算透明概念出发，探索预算发展的相关理论，力求有所贡献。预算透明是每一个完善的财政管理制度必须认真采取的一小步，但却是很重要的一步。本文的组织结构如下。第二部分讨论公共预算的功能和实现这些目标的方法，强调透明和财政管理结果之间的关系。第三部分引入不确定性和信息不对称概念，在经济学的理论背景下讨论预算透明。第四部分剖析预算理论中的透明议题，我将讨论公开和清晰的预算原则，还会介绍和解释预算编制专业化的评估标准。第五部分简要地介绍在美国已被引入的一些预算透明的准则。第六部分讨论美国预算实践中存在的问题以及中国一

些案例所显示的类似问题。最后一部分从透明的视角走向一种预算发展的理论，强调我们在紧接的未来需要做好的事情。

二、公共预算：功能和达到目标的方法

财政透明和民主总是相随相伴的，它们相互促进。民主是一种民有、民治和民享的统治方式；它是一个治理议题（Cleveland & Buck, 1920）。公共预算的目的或功能有四个：第一，预算是一份告知公众在下一个财政年度政府政策将是什么的政策文本；第二，预算是一份财政计划，它要列出政府将在下一个财政时期支出多少、支出在什么项目上以及资金从哪里来；第三，预算是一份操作指南，有了它决策者知道他们将要做什么，政府项目中的官员知道要干什么、什么时候做以及花费多少，政府机构中的雇员也会知道他们工作的路线图（Schick, 1971）；最后，预算是一个贯穿财政政策、财政计划以及操作蓝图直到社会的沟通工具，这样公众就可以洞悉他们的政府。

所有这四项功能都需要透明作为前提条件。如果预算不是公开编制的，这四大功能中任何一项都不可能实现；如果预算过程不透明，四大功能同样没有一个可以实现。这四项功能是政府预算和公共预算的目标；公开和透明是达到目标的手段。任何阻止通过透明手段来实现这些目标的事务，都将是一个国家政治结构和行政制度改革的对象。

税收和预算的演进（换个说法也就是宽泛意义上公共财政管理的演进）显示了一幅清晰的图景，即历史上为了实现预算功能目标而变革那些创建和应用制度的方式（这些制度都是正式的规则）。在13世纪的开端，大宪章运动将英国从一个地租国家变成一个税收国家，由此税收的权力从国王手中转向贵族。大宪章奠定之后，国王再也不能按照自己的意愿任意增加租金；贵族让税收结构和税率变得清晰和确定。就本文来说，这就是贵族方面的财政

规划因纳税透明而变得确定了。到了 18 世纪晚期，公共预算作为一种将纳税人钱袋子的最终权力从贵族手中还给人民的民主治理工具而被发明。通过编制预算和公开预算，预算文本和预算过程对于企业主和个体纳税人来说变得透明了。20 世纪早期的美国处在国家工业化的高峰期，采用了科目格式的行政预算。由于能将税收和支出具体到详细的科目而改变了政府，它非常有助于抑制腐败和保证民选官员对纳税人负责。

公共会计是公共预算的语言。在美国，会计标准的建立早于公共预算的采用。建立在稳固的会计基础上，政府会计首先被采用，它极大地促进了美国公共预算的发展。换句话说，公共预算与会计标准的结合，使得美国的公共预算运动与先前在欧洲大陆的预算兴起相比显得特别成功。

20 世纪美国后续的预算改革，在某种意义上来说也是各种增进透明的尝试。20 世纪 50 年代的项目预算是对科目编制法的进一步发展；它强调以一种总体、全面的形式展示项目的财政信息，以便让决策者、评估者和一般公众能够对项目的绩效作出更明智的判断。绩效预算在 20 世纪 40 年代晚期和 50 年代是不成功的，这是因为缺乏让预算信息像此类格式所要求的那样公开的信息基础。它后来以“基于绩效的预算”在 20 世纪 90 年代现身，并取得成功，部分原因是预算编制技术和全社会采用的科学技术中有助于透明的基础已经存在，这样决策者和公众能够进一步将财政输入和预算执行结果的特定测量联系起来：他们对预算中早先低水平的科目格式不再满意了，而对更高水平的、可衡量的预算结果饶有兴致。

20 世纪 60 年代的“计划—项目预算制度”（planning-programming budgeting systems, PPBS）是在大规模兴建基础设施的背景下出现的。“计划”进入预算词汇是为了突出联结短期预算与长期计划的需要，在预算编制技术的角度上是得当、应当、妥当的，并且在正确方向上前进了一步。但由于信息超载，使得预算在这个制度下往往难以在截止期到来之前编制完毕，从而

使这种新编制方法变得不实际，这导致它在实施 10 年后就消失了；然而，它仍然给未来的预算发展留下了不可忽视的遗产。

零基预算（Zero-based budgeting, ZBB）在 20 世纪 60 年代发明，70 年代用于政府预算，其目的也是为了揭示预算决策过程中所需要的全方位信息。它的失败也源于其超负荷的信息，使它与预算过程中各式各样的最后期限相冲突。因此很清楚的是，20 世纪美国所有的预算改革都可以说是增进透明的努力，以便改善预算结果的各个方面，尤其是问责。

三、经济学理论中的透明和确定性

为了全面检视预算透明，我们需要考察经济学理论中透明概念的起源和发展，因为公共财政管理从根本上来说是深深植根于经济学和经济之中的。经济学把这个议题描绘成为追求效率过程中对确定性的需求。为了提高经济效率就要减少不确定性，不确定性与非透明紧密相关，或者就是另一种形式的不透明。

不确定性在经济活动中无所不在。作为一种信息不对称，它典型地反映在各种形式的经济关系或交易中——交易一方比另一方掌握更多关于某个交易的信息，但故意不揭示全部事实，以便自己利用这种信息优势。委托—代理理论很好地概括了这种关系：委托人需要委托或下放决定权给一个代理人；代理人比委托人掌握的信息多，并且持有关键性信息，这就是不确定性，如果不能及时、恰当地掌控住，经常导致风险（Coase, 1971）。这种不确定性充斥于我们的日常生活，在我们公共预算的背景中它也是真实存在的，尤其是在等级制行政结构的大型组织中（Kreps & Wilson, 1982）。另一种经济活动中的不确定性产生于宏观经济运行的周期性特质：经济无规律的波动超出人类的控制；几年的繁荣达到顶峰，随后是一个萧条期，触底后才再度回复到扩张。

这是一种自然的而非发生于经济代理人之间的现象。

经济是政府财政的基础；经济不确定性本质上渗透于财政管理之中。公共财政中的不确定性和不透明因而能分解成几个因素。经济的和周期性的因素上面已经讨论过了。为了解决经济的和周期性的不确定性，各种政策被设计出来，政策设计是一个政治过程，会再次牵入诸多信息不对称。而且，政策执行又产生了管理性的不确定性。最后，信息不对称和不确定的政策产生了赢家和输家；换句话说，对于经济代理人来说，任何时候都存在着改变其行为的动机。这种改变的模式又产生了另一种形式的不确定性。

由上面的阐述可以得出结论：透明是应对不确定性的工具，因此应当公开信息，让每个人都能获得；同理，政策过程和程序也应当公开。由此，减少不确定性会增加透明，而透明反过来有助于减少不确定性。经济关系的掌控，经济衰退、突发事件和灾难的处理，以及财政和预算的管理等等都可以从这个视角进行分析。计划和预算的目标，按照最宽泛的意义和最大的程度来说，是为了落实和确保（至少是有限意义上的）确定性；但是现行的计划和预算方式、方法尚未在透明方面做足功夫，或者说不是为了透明而设计的。

经济和金融的演变为这一段的公共财政思想史提供了一幅清晰的图景说明。金融的一个例子是在14世纪意大利北部商业已经出现的地方，当时对于抵押品的债权和债务已经产生，以促进商品流通。在实现促进贸易这个设计目的之外，债权和债务还是建立在降低不确定性和实现透明的基础上的，就是将债权人和债务人双方都置于清晰、确定、可索赔的合同条款之中，保证双方的权利、义务和责任（North, 1989）。

在《国富论》（1776）这本经济科学起源的书中，亚当·斯密用他的一句至理名言讲得很清楚，即“税收的数量、时间和方式”应该不仅对纳税人也对其人来说都务必“确定和明晰”，在本文中来说就是透明。自那以后，税收理论就坚持确定和透明：前者推动了财政计划；后者有助于政府在公众中

建立信任。透明一般也有助于防止官员腐败和兑现政府的问责。总体上说，它是为了更好地处理主—佣关系。关于逆周期财政政策，激烈的争论持续不断，关键是制定基于规则、连续执行的政策，不因政策制定者和执行官员的换届而发生方向性变化。这是为了让确定和透明最大化，而让经济代理人的扭曲行为（理性预期）最小化。

四、预算理论中的透明

19 世纪的欧洲学者们系统地研究了截至当时的预算发展，并总结出一套关于预算的准则。这些准则绝大多数都是规范性的，因此在它们被桑德尔逊（Wilner Sundelson）于 1935 年介绍到美国后在很大程度上被学术界忽视了。但本文作者坚持认为，这些准则直至今日仍然保持着它们的通用性和适用性。在这套传统的预算准则中，我认为下面的几个对于本文的主题特别重要，那就是明晰和公开。

明晰的准则是指“任何一种预算制度，所编制的预算务必易懂，不让阅读或使用预算的人生疑或误解为它意，否则无法实现其任何功能”（Sundelson, 1935: 258）。明晰具有三个重要的特征：①“提供充分的细节和支持数据，以便使用者能清晰理解预算的核心内容”（接下来就是如何细分信息的问题）；②内容归类 and 编排：“（内容的）编排是合理而简洁”；③“读者不会对内容有不同的解释”（Sundelson, 1935: 259）。

为了达到清晰之目的，预算应当是可比较的，这可以视作为另一个原则或者是清晰原则的一部分。比较是与先前若干年度进行比较；预算编排“应该使连续年份间的预算可以进行比较”。

公开的原则要求“公众应该掌握政府财政的全部情况”，因为“（预算是）‘人民的工具’”。换句话说，“除非预算允许公众自由而无限地洞悉

其全部内容，否则它就不能称为（公共）预算”。一些欧洲经典学者甚至将公开视作“政府民主理想之所系”，不言而喻无可争执的东西（Sundelson, 1935: 260 - 261）。公开原则有四个具体的要求：①及时出版预算诸文本；②立法机构及其委员会的讨论对公众开放；③传播预算信息；④公众有权自由批评预算。

侯一麟（Hou, 2008）在其对美国联邦预算事先批准的研究中，梳理了这些预算准则。他把这些准则划分为两个有重叠的部分：民主治理的工具和政府行政的工具。在那篇文章中，他在一幅说明图中描述这两组准则，这对强调当下背景下的这些准则有所助益（附录）。

预算作为一种“交流的工具”，在政府预算专业化编制过程中是一个必要的因素。（美国与加拿大）政府财政官员协会（The Government Finance Officers' Association, GFOA）特别列出了如下具体内容（GFOA, 2000）：①概括性信息：“一份对重要预算议题、趋势以及收入选择的概述，可以单独一节或者融入绪言信（transmittal letter）或其他概述节，或者单独成为一份简要预算”。②解释“其他计划过程（如战略性计划、长期财政计划以及资本改善计划）对预算及预算过程的影响”。③描述“下一个财政年度预算的准备、审查和通过的过程”以及“预算通过之后修正预算的程序”。④“凡适当时，使用图表以突出财政及统计信息”，而且，“当图表内容不自然明了时，辅以说明和解释”。⑤“用说明、图表、时间表或矩阵来阐释职能单位、主要基金及非次要基金之间的关系”。⑥编制目录：“以便检索预算中的内容”。⑦“对于不能被一个理性明智的外行人士容易理解的术语（包括缩写和缩略语）”，应编制一份专业词汇解释。⑧“对政府、居民和人口的描述提供统计及附加资料，还应该提供其他与提供有关公共服务的背景资料”。⑨预算的格式：“增强预算对于普通读者来说的可理解性，而且要有吸引力、前后一致、考虑读者的需求”。

所有这些必要因素的建立都是为了在预算使用者之间增强透明度，特别是那些普通非专业使用者。比如，在预算文本中要求有概括性信息的目的是为了使得外行阅读者能够理解“主要预算议题、趋势以及收入选择”（GFOA，2000）而不需要向专家咨询。要求对预算过程的描述（上段第3条）需要包含如下的信息①预算准备过程；②公众意见的表达机会；③预算实际通过；④通过之后预算修正案批准的过程和水平。由于技术性术语和缩略语在预算中是必要的并且也便于专业人士，所以要求词汇表（上段第7条）中清晰和简洁的描述能够让普通公民容易地理解预算。总之，公共预算中的专业化包括一个核心部分，即旨在促进透明；预算文本编制的一个特定目标就是推动公众对预算的理解而没有任何模糊之处。

五、若干增加预算透明的管理制度

在公共财政中我们拥有一些作为正式规则的管理制度或者办法，它们的建立是为了限制民选官员和官僚们的自由裁量权；这些正式制度在某种程度上也是为了使政府规避民主制度的可能性最小化。这些制度包括但不限于债务额度限制、税收和支出限制、平衡预算规定、预算稳定基金以及公式化的政府间转移支付。

债务额度限制（Debt limits）是很早就由各州创立用来限制政府凭借税收权力所能够举债的一般责任债务总量。债务额度限制在通常情况下都是固定的数额；有些后来变成税收或支出的一定比例。这种限制为防止政府破产提供担保，但它们与公共服务的良好运转和供给是相违背的，这就是为什么后来政府在金融市场的帮助下创立非义务债务（收益债券）来规避这些债务额度限制的原因。

平衡预算规定（Balanced budget requirements）也是美国各州在其发展中制

定的。平衡预算规定的主要目的是要求政府的运行不能陷入赤字，并且要保持年度财政收支略有结余。这个要求也是为了提供政府不致破产的保证，以便使纳税人可以不用担心他们来年的税务负担。

政府间财政转移支付（Intergovernmental fiscal transfers）现在是财政资源纵向分配的一个常用工具。在美国，联邦政府在过去 10 年里将 GDP 的 3% 转移给了州政府，相当于州政府自身收入总额的 45%。转移支付如果是公式化的，而且这些公式是公开的，那么转移支付就能够透明、确定，即受让方对于将得到的数额、用途等明了。在公式化的政府间转移支付制度背景下，让与方（即联邦机构）不需要花费过多时间来分配资金；若没有公式，则完全不一样了。而受让方（即各州）政府也能够提前知道它们将要从联邦政府获得的转移支付的数量。因此，公式化的政府间转移支付直接产生了州和地方层级预算中更多的确定性。在中国，大多数中央转移支付项目过去都是在个案基础上决定的；近些年，许多转移支付都已经转换为公式化的，这是正确路径上令人鼓舞的进步。

税收和支出限制（Tax and expenditure limitations）是 1978 年在加州作为公民倡议而发端的，目的是为了确定每年征收房产税增加的上限和政府的支出上限，它们自此传播到其他许多州。有些 TEL 是基于一个地方个人收入或人口增长，或通胀率的指数来限制政府收入；有些也是基于某种指数来限制支出；还有一些将下一个财政年度的拨款限制在预测收入的一定比例（通常是 90% ~ 99%）。除了其他的特征和非预期结果，TEL 被公民组织用来达到控制他们税收负担确定性的目的。它反映了决策中为了财政透明的真实公共选择。

预算稳定基金（Budget Stabilization Funds）并不是新东西，但它只是自 20 世纪 80 年代双谷经济衰退以来才得以普遍流行。它的运转机制是，在经济繁荣时期把通用基金中的剩余收入放入专门设立的预算稳定基金储存起来。建

立该基金的目的是独立于营运开支以避免支出压力，这些资金只有在经济衰退时期才能使用，以补充收入短缺。预算稳定基金从透明和确定性方面来说，服务于两个目标：第一，在授权立法中它们的参数是预先设定的，以便决策者和公众能够知道每个繁荣年份积蓄多少用来积累，并且知道一旦经济衰退降临时有多少储备能够调用，这增加了透明。第二，这种逆周期政策工具增加了抵御税收周期性波动的确定性，使公共服务能够保持比没有基金时更趋稳定，这减少了不确定性。

实证研究已经提供证据显示，预算稳定基金的采用增加了可观的储蓄，尤其是那些通过公式从预算稳定基金中存储和提款的州（Knight & Levinson, 1999；Wagner, 2003；Hou, 2004；Hou & Duncombe, 2008）。证据还显示，那些增加的储蓄反过来会有效地减少经济衰退期间的财政压力（Sobel & Holcombe, 1996；Hou, 2003；2005）。公式“增加了政治操纵的复杂性”（Hou, 2004：47）。相反，当存储和提款至少部分上由立法者控制时，预算稳定基金对于储蓄的影响就会更小（Hou, 2004；Knight & Levinson, 1999）。侯一麟（Hou, 2004：44）指出，“‘通用基金剩余’产生自政治操纵与产生自总体经济实力和恰当的财政管理一样多……如果州长或立法者，或两者都想花费更多（或更少的税）的钱用于赢得大众支持，剩余将不会发生”。同样地，立法者能够通过巧妙处理预算缺口从而轻易地规避“收入短缺”规则。

总之，已经有不少业已建立的管理制度和办法以一种或另一种方式来推进预算透明，这些正式制度在实现它们的目标方面大部分都是成功的。管理制度在未来依然是推进透明的主要场域。

六、预算预测与预算透明

政府收入的预测注定是一项“屡错屡试、错不阻试”的事业，并因此而出名，其机理生动地诠释了因无意的误差和人为的偏差等多重有意和无意的因素造成的结果。我们知道，税收是由许多因素决定的。经济运行和人口因素是很难准确预测的；因此，即使是仅仅由于随机误差的缘故，预测的收入量和实际征收量之间不相符是很自然的。但是这个过程会牵扯一些人为因素，是有意识的，甚至带有一定目的之行为。预测未来收益的困难导致政治决策者和财政管理者会故意压低收入预测，同时提高支出预测，以便为他们自己应对无法预料的事件而创造自由裁量的空间或回旋余地。

公共财政专家早已意识到这种行为的需求。桑德尔逊写道：“一个（因预测导致的）年底超收将比‘科学评估’更好地服务于预算的政治和财政目的。”（Sundelson, 1935: 257）拉基和史密斯（Larkey & Smith, 1982; 1989）认为，如果预算平衡出现偏差的话，政治家具有某种“非对称损失函数”，对于他们来说，赤字的后果总是坏于超收的后果。

根据这些专家的观点，最佳的预测是“产生了少量的超收，没有大到足以产生政治困难但依然足以为抵御经济周期和支出需求的变动提供一道缓冲”（Bretschneider & Gorr, 1992: 457）。理由几乎是不言自明的：如果超收太多，纳税人可能起来要求减税和退税，而政治反对派则可以利用这个机会或者增加新项目或者减少来年的预算。相反，超收如果太少了，预算平衡将无法产生一块管理上令人舒坦的操作空间。

在关于收支预测的诸多文献中，有着大量关于系统性地压低收入预测的证据，至少是在次国家层级，政治决策者们为了自身利益而把自由裁量空间纳入预算预测之中。比如，罗杰斯和乔伊斯（Rodgers & Joyce, 1996）发现，美

国的州在 1975 和 1992 年之间收入预测平均压低 2.1%。一份后期的研究（Voorhees, 2006）发现 1979 到 2002 年间这个比例是 1.5%。同样地，差额在市政府层级也是真实的（Vasche & Williams, 1987; Kong, 2007）。另一方面，决策者可能也会提高支出预测以便产生舒适的自由裁量空间（Larkey & Smith, 1989）。对四十余年数据的研究（20 世纪 40 年代到 80 年代）显示，地方政府（圣地亚哥市、匹兹堡市和匹兹堡学区）有着 2%—3% 的误差。

如果收支预测的权威（权力）仅仅由行政或立法机构控制，误差的差额趋向于比当预测通过共识过程做出或由来自私人部门和学界的专家作出的更大，关于这样的证据已经有着大量的文献。共识预测是由行政和立法两个部门共同工作作出的；经验证据显示共识预测产生某种“制衡”，同由任何一个部门操纵下做出的预测相比，共识预测具有更大的向下的压力。专家的参与将预测执行从政治中分离出来，使得它更加客观并且增加了技术进步，带来了更高的准确性（Bretschneider et al., 1989）。

收入预测和实际征收量之间差异的规模也在很大程度上取决于宏观经济的条件。当经济出乎意料地强有力的时候，收入预测总显得保守；当经济出乎预料差的时候，预测又会显得过于乐观（Cassidy et al., 1989）。因此，毫不奇怪，衰退时期内的收入预测可能被证明是比扩张时期更加“准确”。卡西迪等（Cassidy et al., 1989）研究了 1978 年和 1987 年之间的 23 个州，发现误差只有 0.5%。莫坎和阿扎德（Mocan & Azad, 1995）考察了 1986 到 1992 年之间的 20 个州，他们没有发现任何系统性低估的证据。

七、现存有关预算透明的难题

在上面，我讨论了关于公共预算应该如何进行的理论或原则，以推动透明和更好地实现财政管理的目标。在实践中，我们依然无法达到透明可行和能

够做到的水平，即使是在美国一个世纪的实践之后也是这样。两个典型的问题是不完全信息或半透明与信息提供不及时。在其他的原因中，这些问题的发生，是因为短期利益压倒长期利益以及少数人利益胜过多数人利益（Hou，2011）。接下来，我举三个例子来描述这些问题。

（一）指定支出

指定支出是由立法者个人插入联邦或州政府预算（立法）的支出项目。在 2010 财政年度指定支出的总量达到 159 亿美元，是联邦可自由支配开支总量的 1%。这种支出存在已久；大多数人在不同时期都对指定支出抱怨过：它们是不公平的、低效的和民主的；然而，由于有影响力的共和党 and 民主党国会议员的护卫，指定支出稳固地存续下来了^①。在 2008 年以来的大萧条和接下来的财政压力中，指定支出变得在政治上无法接受了。“那些在最近的选举中获胜的”议员，“严词批评指定支出已经成为国会议员搞利益输送和交易的象征”。现在公众广泛对这种不负责任的国会开支表示厌恶。巴拉克·奥巴马总统和茶党运动都反对指定支出。

然而，在国会这一边，来自政治分界线两边对指定支出的辩护是强有力的并且是频繁的。比如，共和党人能够说：“宪法给予国会钱袋子的权力。”“每一位总统，不管是共和党的或民主党的，都会从国会获得一张空白支票去做任何他选择做的每个单一议题”；禁止指定支出“将更多支出的决定权力交给行政机构”，并且也不会节约钱。更有甚者，他们说“那是选民把我们放在这儿应该的事情”，并且“它实际上是一个关于自由裁量权的争论”。民主党人可能会认为“由国会对资金进行定向使用，有正当而且充分的理由”。

^① 具体情况请参见《华尔街日报》，2010 年 11 月 16 日，第 A1 和 A6 版。在 2008 年，参议院以 71 对 29 的投票否决了一个拟议的指定支出禁令。

（二）非对称逆周期财政政策

正确的和最佳的逆周期财政政策需要两点：一个是在经济衰退时期增加开支以扩大总需求；另一个是在扩张时期减少当下的消费/支出以留供经济低迷时期使用。出于短期选举利益，政策会变得偏颇：在经济衰退时期增加开支是自动的，而在经济繁荣时期储蓄却几乎不可能进行积累。自20世纪80年代以来，共和党人运用“饿死支出巨兽”的策略——增加赤字以压缩整体开支。在2009到2010年，民主党人则以其人之道还制其人之身，运用增加赤字作为反制措施，以提高对富人的征税。实际上，任何一方的战略都没有得到完全实施。

（三）政治上活跃的老年人

在美国的选举制度下，老年人（65岁及以上）是大多数已经退休了而在所有的选举中都很积极的人；因此他们的投票（政治支持）对于任何政治人物的当选来说都是关键的。将老年人的需求转换进入财政政策只反映了人口中少数人的利益。但是，政治家不得不而且也喜欢操纵老年人在选举上的积极政治参与，致使财政决策发生扭曲。这些扭曲表现为：①联邦和州财政不良效应；②不断增加的、不可持续的老年人医保成本压力；③州/地方政府的税收政策。

（四）在中国经常遭遇的现象

财政透明和选举政治之间的矛盾和难题并非局限在美国。在中国，尽管它们以不同的形式体现出来，但类似的问题也的确发生了。一个例子就是政府机构每年年底前的突击花钱。这个问题有其财政制度上的根源：一方面，预算在进入新的一年后好几个月还没得到批准；第二，年底之前尚未花去的拨款将被收回并且会在来年的拨款基础上进行削减。在中国的背景下，同样有

着非指定支出的支出项目，但它们却在常规的预算过程之外，不透明而且效率低下。

另一个例子是在收入预测中。几年前我从省级官员的采访中得知，一连好几年他们拥有着超过自己预测额 20% 的超收。为什么这些年收入测算和实际收入之间的差距这么大呢？高比率的经济增长被考虑进预算了吗？如果没有，为什么？如果有，为什么在下一年又出现另一个 20% 的超收？究竟在什么地方出错了？很明显，这里隐藏着财政机构的一般通用做法，在中国如同在美国一样——压低收入预测（事前）和压低实际收入（事后）。既然在多年内高增长率出现了，省委书记和省长一定也知道其中的把戏，但基于明显的原因他们没有选择“捅破窗纸”：既然收入会发生波动，那么以更多收入结束总是比更少收入要好。这种实践是一种应对“法定支出比例”的好方式，也是一个应对来自中央政府临时的、突然出现的政策的有力措施。许多人都知道这种由财政部和省级财政部门所要的把戏，它们将依然是中国和外国财政管理中的潜规则。

八、走向一种预算发展的理论

为了对本文的讨论进行总结，非常明确的一点，是预算透明是预算理论的一个重要组成部分。关键是把它放在预算发展理论中的什么位置，以及如何使这个议题成为预算发展理论中的一个有机构成成分。下面，我想强调一下若干要点，我认为它们是包括本人在内的预算研究学界下一步需要着重考察的领域。

（一）界定预算平衡的结构

对于 21 世纪健康的民主治理来说，我们需要而且必须要重建财政透明。

总的来说，最重要的是要以预算透明改善财政管理并以此来达到强化民主的目标。直到现在，美国联邦政府实际上并不是非常透明，而且没有尽其最大能力告知选民，在州政府层面也是一样。预算平衡的标准其实很直白：量入为出。既然长期内财政开支会居高不下，平衡统一预算的需要依然是一个合理的目标，而且是一项紧迫的任务，这对于决策者和大众而言都是明确的。但是，这在政治上一直是一个哪怕不是不可能也是非常困难的任务。

我们需要在一个新框架中建构预算平衡的内涵，它虽然走在两个方向但却朝着一个统一的目标：第一，在财政政策选择上给决策者和大众提供所有相关的、及时的以及必需的信息；第二，结构应该直截了当和透明，使之不仅能很好地服务于专家的政策讨论，也能在公众之间通过各类媒介产生明智的辩论。这样一种结构将能够促进政府财政为全社会所理解；更重要的是，它能够在纳税人/选民和他们的民选代表之间产生有效的沟通和交流（Elmendorf, 2006）。

（二）信息：越多越好吗？

流行的观点认为信息越多越好。但有学者认为：“领导者不应该只接受已存在的流行观念，而应该努力去塑造舆论。流行观念在某些方面是偏颇或者有害的^①。”是的，由于提供更多的信息可能带来某些非预期性结果，这种流行观念可能不是真实的。在新泽西州伊丽莎白市，市政官没有告诉警察局长有多少钱可供警察局使用。该市确实通过向其中层管理隐藏财政信息而节省了大量的资金。为什么会这样？市政官的经验告诉他，市政府的每个部门会把可供它使用的资金花光耗尽^②。

① 参见约翰·H. 伯曼对《美国财产税的历史》的书评，《国家税收期刊》，1996，4：693-696。

② 笔者的访谈记录，2001年8月。

另一个例子：美国联邦政府在 20 世纪 90 年代晚期和 21 世纪初期为反对青少年吸毒在电视广告上花费了 9.29 亿美元；但是这些广告对于青年人却产生了未预料到的负面影响。通过收看反对吸毒的电视广告，实际上更多的青年人知道了毒品^①。

（三）结语

本文回顾了预算透明在美国的进展，把它置于经济增长与民主治理关系之中进行讨论。我的用意是从中折析出可为中国现代化过程所用的一般性教训。本文也展示了美国预算透明的趋势，用来推进透明的管理制度以及面对挑战。笔者坚信，预算透明作为民主治理工具和管理手段，是公共预算中的一个关键要素。没有透明，公共预算就不能实现其功能。

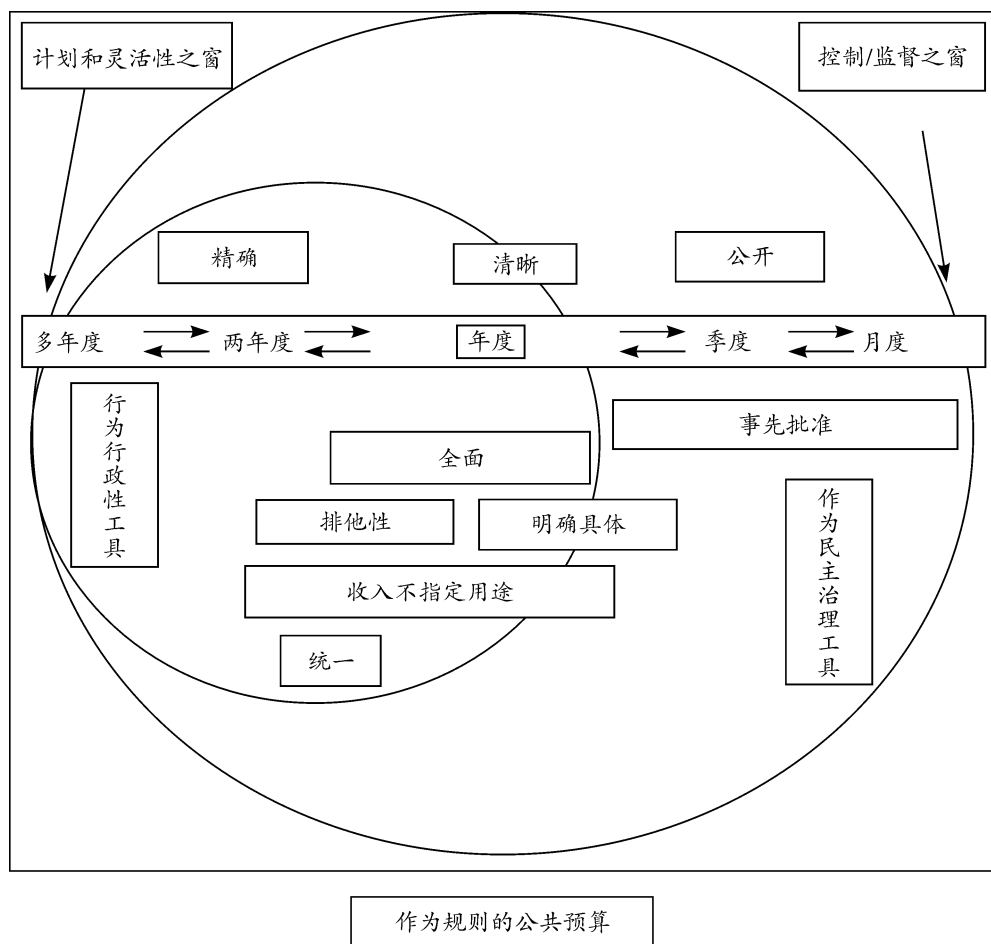
通过强调美国面临的一些挑战（以及一些中国的问题），笔者意在强调，预算透明是一个需要持久关注的连续性议题。美国 20 世纪采用的各种制度，体现了公民为透明而斗争的持续性特征，而这个领域恰恰是政治家和管理者设计出各种应对措施来维护其自由裁量权的地方。类似的斗争也会在中国发生。

本文最后建议走向一种预算发展的理论，作者坚持两种信念：第一，我们急切地需要一种有机一致的预算理论。第二，没有透明方面的强有力因素，任何一种预算理论都不会是有机一致的和充分的。中国的改革和现代化为新的社会实验和制度创新提供了巨大的机会之窗；通过政府和学界的共同努力，我们非常有可能产生一些源于创造性、协作性社会实践的理论。

^① 《ABC 今夜世界新闻》，2002 年 5 月 14 日 18:30，白宫办公室对全国毒品控制政策的报道。

附录：预算原则的分类和编组

特征	前提条件	技术性	政治性/ 监督
预算编制	行政性工具	统一 年度性	排他性
预算	民主式治理 事先批准 精确	全面 清晰	明确具体 公开



资料来源：侯一麟（Hou，2008）。

参考文献

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2005). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: University Press.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and the Budget Process. *AER Papers and Proceedings*, 86: 401 – 407.
- Bretschneider, S. & Gorr, W. (1992). Economic, Organizational, and Political Influences on Biases in Forecasting State Sales Tax Receipts. *International Journal of Forecasting*, 7 (4): 457 – 466.
- Bretschneider, S., Gorr, W., Grizzle, G. & Klay, E. (1989). Political and Organizational Influences on the Accuracy of Forecasting State Government Revenues. *International Journal of Forecasting*, 5 (3): 307 – 319.
- Cassidy, G., Kamlet, M. S. & Nagin, D. S. (1989). An Empirical Examination of Bias in Revenue Forecasts by State Governments. *International Journal of Forecasting*, 5 (3): 321 – 331.
- Cleveland, F. A. & Buck, A. E. (1920). *The Budget and Responsible Government*. New York: the Macmillan Company.
- Coase, R. (1971). Durability and Monopoly. *Journal of Law and Economics*, 15: 143 – 149.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Elmendorf, D. W. (2006). Comment on Auerbach's "American Fiscal Policy in the Post – war Era: An Interpretive History". In Kopcke, R. W., Tootell, G. M. B. & Triest, R. K. Eds. *The Macroeconomics of Fiscal Policy*. Cambridge: the MIT Press.
- Government Finance Officers' Association of the United States and Canada (GFOA) (2000). Distinguished Budget Presentation Award Program (Budget Awards Program). Chicago, US.
- Holmstrom, B. & Milgrom, P. (1987). Aggregation and Linearity in the Provision of Inter-temporal Incentives. *Econometrica*, 5 (2): 303 – 328.
- Hou, Y. (2003). What Stabilizes State General Fund Spending during Downturns: Budget Stabilization Fund, General Fund Unreserved Undesignated Balance, or Both? *Public*

Budgeting and Finance, 23 (3): 64 – 91.

Hou, Y. (2004). Budget Stabilization Fund: Structural Features of the Enabling Legislation and Balance Levels. *Public Budgeting and Finance*, 24 (3): 38 – 64.

Hou, Y. (2005). Fiscal Reserves and State Own-source Expenditure in Downturns. *Public Finance Review*, 33 (1): 117 – 144.

Hou, Y. (2008). On the Political and Socio-economic Logic behind Annual Authorization of the Federal Budget-Do Progressive-Era Budgetary Principles Still Hold? Available on line: <http://ssrn.com/author=336941>.

Hou, Y. (2011). Determinants of Long-term Financial Stability: A Public Management Framework. Speech at Fudan Management Forum, Shanghai, July 17.

Hou, Y. & Duncombe, W. D. (2008). State Saving Behavior: Effects of Two Fiscal and Budgetary Institutions. *Public Budgeting & Finance*, 28 (3): 48 – 67.

Knight, B. & Levinson, A. (1999). Rainy Day Funds and State Government Savings. *National Tax Journal*, 52 (3): 459 – 472.

Kong, D. (2007). Local Government Revenue Forecasting: The California County Experience. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 19 (2): 178 – 199.

Kopits, G. & Graig, J. (1998). “Transparency in Government Operations.” IMF Occasional Paper 158.

Kreps, D. & Wilson, R. (1982). Reputation and Imperfect Information. *Journal of Economic Theory*, 27: 253 – 279.

Larkey, P. D. & Smith, R. A. (1982). The Misrepresentation of Information in Government Budgeting. In Sproull, L. S. & Larkey, P. D. Eds. *Advances in Information Processing in Organizations*. Greenwich: JAI Press.

Larkey, P. D. & Smith, R. A. (1989). Bias in the Formulation of Local Government Budget Problems. *Policy Sciences*, 22 (2): 123 – 166.

Lipford, J. W. (2001). How Transparent is the U. S. Budget? *The Independent Review*, 4: 575 – 591.

- Mocan, H. N. & Azad, S. (2005). Accuracy and Rationality of State General Fund Revenue Forecasts; Evidence from Panel Data. *International Journal of Forecasting*, 11 (3): 417 – 427.
- Moore, B. (1966). *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- North, D. (1989). *Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction*. New York: Elsevier.
- Office of Management and Budget of the United States President (OMB) (2009). Statements and Releases. <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/Statements-and-Releases>, accessed June 5.
- Rodgers, R. & Joyce, P. (1996). The Effect of Underforecasting on the Accuracy of Revenue Forecasts by State Governments. *Public Administration Review*, 56 (1): 48 – 56.
- Schick, A. (1971). *Budget Innovation in the States*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Sobel, R. S. & Holcombe, R. G. (1996). The Impact of State Rainy Day Funds in Easing State Fiscal Crises During the 1990 – 1991 Recession. *Public Budgeting & Finance*, 16 (3): 28 – 48.
- Sundelson, J. W. (1935). Budgetary Principles. *Political Science Quarterly*, 50: 236 – 263.
- Vasche, J. D. & Williams, B. (1987). Optimal Government Budgeting Contingency Reserve Funds. *Public Budgeting & Finance*, 7 (1): 66 – 82.
- Voorhees, W. (2006). Consistent Underestimation Bias, the Asymmetric Loss Function and Homogeneous Sources of Bias in Revenue Forecasting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 18 (1): 61 – 76.
- Wagner, G. A. (2003). Are Budget Stabilization Funds Only the Illusion of Savings; Evidence from Stationary Panel Data? *Quarterly Review of Economics and Finance*, 43 (2): 213 – 238.