

从分税制到项目制:制度演进 和组织机制

社会
2019·6
CJS
第39卷

焦长权

摘要:分税制改革以后,中国随之进行了公共预算体制改革,由此形成了一种新的国家治理体制——项目制。地方政府的项目支出主要有三种类型:上级专项转移支付、上级非补助性项目支出和本级项目支出。三类项目支出在地方得以汇聚和重组,在很大程度上形塑了基层政府的财政结构。项目制本质上不是对科层制的一种摆脱或超越,而是国家主动对政府科层体系的一次完善和补充,是近代国家政权建设在新时期的延续与拓展。项目制的直接目的是“硬化”预算约束,深层目的是增强政府的回应能力,二者在实践中呈现一定张力,政府治理的理性化和技术化并不必然增强其对公共需求的回应能力,甚至可能形成反向效应。

关键词:公共预算体制 项目支出 项目制 理性化

From Tax-Sharing System to the Program System: Institutional Evolution and Organizational Mechanism

JIAO Changquan

Abstract: The 1994 fiscal reform brought in a new tax-sharing system that greatly changed the landscape of China's public finances and ushered in an era of “expansionary government fiscal policy”. In order to effectively manage the huge revenue, the central government established the program system as a new

* 作者:焦长权 北京师范大学社会学院(Author: JIAO Changquan, School of Sociology, Beijing Normal University) E-mail: jiaochangquan@163.com

** 本文是国家社科基金青年项目“项目制对县级政府行为的影响机制研究”(17CSH068)的阶段性研究成果,同时感谢士恒教育基金会之“第七届士恒青年学者支持计划”的资助。[This research was supported by National Social Science Fund (17CSH068) and the Seventh Shiheng Young Scholars Program of the Shiheng Education Foundation.]

感谢张静教授、周飞舟教授对本文写作的悉心指导。闻翔、付伟和陈家建三位老师也对本文的完成给予了有力帮助。同时感谢匿名评审专家的重要修改意见。文责自负。

budget management system that is based on departments as budget unit and program for funding.

Under the system, local governments incur three types of expenditure: earmark transfers, nongrant program funds from the superior government, and the program funds from the local government. The earmark transfers are an important piece of budgetary revenue at superior levels, and thus they should be treated as an integrated part of local government finance. These three types of expenditures have largely shaped the financial structure and governance mechanism of local governments. Typically, in practice, itemized departmental budgets at the beginning of fiscal year are rarely realized at the end. This problem has further encouraged program funding and has hastened off-table maneuvers in allocating money.

In essence, the program system is an attempt by the central government to improve and perfect the bureaucracy system. Its immediate goal is to “solidify” budgeting and ultimately to make the government more responsive to societal needs. Our study shows that in practice, tension rises between these two goals, suggesting that rationalization and professionalization of governance do not necessarily improve government responsiveness to public needs, in fact, the reverse is also quite possible.

Keywords: budgeting system, program expenditure, program system, rationalization

财政便是国家的神经

——Jean Bodin(1975,转引自王绍光,2002a)

剥去一切误导性的意识形态,只有预算才是国家的骨骼

——Goldscheid(1958)

项目制的兴起与中国公共财政体制的变迁有关。分税制改革后,中国政府财政汲取能力大大增强,一个市场经济背景下的“大政府”迅速成长起来。为了将汲取上来的巨量财政收入有效、合理、规范地支出出去,中央政府对公共支出领域进行系列改革,初步建立了以部门预算为基础和项目支出为核心的公共预算体制。项目制正是在这一过程中得以普遍采用,它是公共预算体制的枢纽环节,并以之为基础形塑了一

种新的国家治理体制。

近年来,项目制研究成为社会学界的一个热点课题。由于它普遍存在于各级政府部门治理实践中,为学界深入分析政府行为机制提供了很好的切入口。但是,受资料可得性等因素的影响,既有研究主要集中在探讨项目制在基层的实践后果,对项目制的制度起源和组织机制仍然缺乏全面清晰的认识,本文将对此论题做系统探索。

一、问题与路径：把项目制“放回”政府内部分析

管理学是最早开始对项目管理¹问题进行系统研究的学科。他们认为,“项目是为创造独特的产品、服务或成果而进行的临时性工作”,它是为了实现一个组织的战略目标而设立的,为此还可以设立项目群(集)和项目组合²(美国项目管理协会,2013:3-10)。项目管理就是“为一个相对短期的目标(这个目标是为了完成一个特定的大目标而建立的)去计划、组织、指导和控制公司的资源,利用系统的管理方法将职能人员(垂直体系)安排到特定的项目中(水平体系)去”(科兹纳,2010:5),对项目组合、项目群(集)和项目的管理均由组织战略驱动。这些在公司治理的范畴内对项目管理的研究为我们讨论政府内部项目制的组织运行提供了很好的参照。

在国内,一些社会学者最早对项目制进行了阐述。总体而言,这些研究可分为两类,第一类是关于项目制体制的研究。折晓叶、陈婴婴(2011)较早对“项目进村”现象进行了系统分析。她们将自上而下和自

1. 项目管理(Project Management)概念在20世纪四五十年代就已诞生,从60年代开始,国际上对项目管理的研究和应用得到很大发展,国际项目管理协会(International Project Management Association, IPMA)、美国项目管理协会(Project Management Institute, PMI)和英国项目管理协会(Association for Project Management, APM)等三大国际性组织起到了较大推动作用。项目治理则是一个更晚近的概念,它与项目管理概念的关系目前仍然未得到清楚的阐述(穆勒,2011)。

2. 项目群(集)是一组相互关联且被协调管理的项目、子项目群和项目群活动,以便获得分别管理所无法获得的利益;项目组合是为了实现组织战略目标而组合在一起管理的项目、项目群(集)、子项目组合和运营工作的集合;项目群(集)包含在项目组合中,其自身又包含需协调管理的子项目群、项目或其他工作,以支持项目组合。单个项目无论属于或不属于项目群,都是项目组合的组成部分。虽然项目组合中的项目或项目群不一定彼此依赖或直接相关,但它们都通过项目组合与组织战略规划联系在一起。组织规划通过对项目的优先级排序来影响项目,而项目的优先级排序则取决于风险、资金和组织战略相关的其他考虑。

下而上两种视角结合起来,对“项目进村”过程中的高层政府的“发包机制”、地方政府的“打包机制”和村庄的“抓包机制”分别叙述,呈现了高层的集权控制逻辑与底层的反控制逻辑之间的张力和博弈,尤其是重视村庄对项目制的反应机制。周飞舟(2012)则从公共财政学的角度对财政资金的“专项化”过程和机制做了深入分析,该研究揭示了专项资金的起源、种类、规模及其在政府内部的流通过程,并以农村税费改革后“以县为主”的义务教育经费改革为例,分析了财政专项资金在基层的实践逻辑和意外后果。渠敬东(2012)进一步将项目制上升到一个新的国家治理体制的高度,认为它是改革过程中的一种“新双轨制”的表现。与折、周等的讨论相比,渠文更注重对项目制的制度精神的讨论,相关论述也更具“总体性”。

此后,项目制很快就成为一个热点课题,并引发第二波关于项目制的研究。这一波研究主要关注项目制在公共产品提供、扶贫、社会管理等领域的实践情况。这类研究大都以项目制实施过程中的具体案例为分析对象,聚焦项目的实践结果而非项目的组织和分配过程,更多关注项目实践的“末端”而非项目在政府内部的运行机制(荀丽丽、包智明,2007;冯猛,2009;陈家建,2013,2015;陈水生,2014;桂华,2014;黄宗智等,2014;狄金华,2015;付伟、焦长权,2015;龚为纲,2015;李祖佩,2015;史普原,2015)。当前,这类研究成为学界讨论项目制的主要路径,但它们存在一个内在缺陷,那就是有意无意地将项目制从政府中“抽离”出来讨论,或者说,没有将项目制放到政府内部分析,有“就项目言项目”的研究倾向。周雪光(2015)曾准确地指出,“在项目制各个环节中,学术研究的着眼点集中于基层政府抓包的应对策略及其行为后果,我们对委托方的发包过程、项目设计及其意图知之甚少,可以说仍然是空白”,“地方政府的打包行为虽然在研究文献中有所涉及,但大多是远距离的推测和勾勒,而不是近距离、细致的观察分析”,“这些研究关注的空白在很大程度上反映了这一领域的研究仍然处于起步阶段”。同时,这种聚焦于项目制实践“末端”的研究在丰富项目制的个案图谱的同时,也部分造成了学界对项目制的“碎片化”认识,即对项目制的总体运行机制缺乏一个全局性的把握。因此,要深化对项目制的认识,需要进一步把项目制“放回”政府内部分析,对项目制的“发包”“打包”的过程和机制进行更深入的阐释。

那么,如何才能从政府内部视角深化对项目制的认识?国外学者关于公司内部项目管理的研究为我们提供了启示。他们发现,虽然项目组织是一个专门的、任务型的实体,但它不会独立于公司既有组织结构而存在,所有的项目管理结构和公司组织结构都是交互的(科兹纳,2010:86、108)。因此,项目管理的关键是在公司组织结构基础上,根据项目的不同特点,构建一个有效服务于该项目的组织机制,项目组织形式和公司组织结构之间的关系是其中的核心(科兹纳,2010:第三章;美国项目管理协会,2013:21-27)。

和公司内部的项目组织相似,项目制也深度嵌入政府科层组织体系,政府内部既有的组织结构、人事网络等因素会对项目制的实际运行产生重大影响。同时,项目制在政府内部的全面铺展,也必然会对政府的运行过程和机制产生“扰动”。事实上,学界关于项目制体制的讨论在理论上也已经充分意识到了这一问题。比如,渠敬东、周飞舟、应星(2009)就曾指出,“行政体制的动态运行”是“嵌生在分税制改革后的‘专项化和项目化’的财政关系的基础上的”。渠敬东(2012)还明确指出,“项目制是与原有的科层制相互嵌套发生作用的”,“从来就无法摆脱科层体制固有的行政法则”。

一些学者已经在项目制的经验研究方面做了有益尝试。周飞舟(2012)的研究就是其中的典范之作。他直接将项目制与县级部门与乡镇政府之间的关系模式作为分析重点,发现县乡关系在由“L模式”向“Seven模式”转变,尤其是着重指出政府间关系的这种变化对项目实践所可能造成的后果:由于乡镇政府的缺位,公共财政有可能滞留在县里而难以“覆盖农村”。陈家建(2015)、史普原(2015)的研究也有意将项目制放到政府内部去讨论。陈家建(2013)早期的一项研究发现,项目制改变了传统基层政府的动员方式,政府内部由“层级动员”转向“多线动员”,这大大提高了上级部门的动员能力,政府运作也由“按部就班”转向了“项目牵线”。陈家建(2015,2017)近年还探讨了项目制对政府间权责关系的重构,以及项目化治理在政府内部的组织形式和演变机制,这都对项目制研究的深化有重要意义。付伟、焦长权(2015)则主动将项目制放回基层政权内部,发现乡镇政权在应对项目制的过程中出现的“结构弱化”与“功能强化”的悖论。

但是,受分析视角和资料可得性等因素的制约,学界对项目制在政

府内部的运行机制研究仍然处于“起步”阶段,还有诸多认知盲点有待揭示。最典型的有两方面,首先,项目制在政府内部的制度基础到底是什么?在经验层面,已有研究基本都认为,上级专项转移支付是项目制的体制来源,但是,这如何解释东部地区也普遍采用项目制?同时,东部地区的项目制与中西部地区的项目制是否具有共同的体制基础?它们的区别又在哪里?其次,在政府(尤其是地方政府)实施的纷繁复杂的诸多项目中,到底有哪几种类型?几种项目之间的异同是什么?不同类型的项目与项目制的制度基础又有何关系?这是研究者进行有关经验研究时首先会遇到的困难,它们不仅是深化项目制研究亟须解决的难题,也是试图把项目制放回政府内部,分析其在政府内的“发包”“打包”机制的前提。

为了解答上述两个(组)极为紧迫且非常重要的问题,本文尝试从公共预算体制切入,对项目制的制度演进和组织机制进行系统探索。马骏等公共行政管理领域的学者对中国公共预算改革进行的系统研究为我们的探索提供了很好的基础(马骏、侯一麟,2004;马骏,2005,2010;於莉,2010;林慕华、马骏,2012)。但是,无论是社会学者关于项目制的大量研究,还是公共行政管理学界对中国公共预算体制的探索,都未能对公共预算体制和项目制之间的制度关系进行有效的阐释。值得注意的是,延续社会学界关于项目制的讨论,经济学界也出现了一些对项目制(体制)的研究,其中,个别学者偶尔触及项目制与项目支出预算之间的关系(郑世林,2016;汪德华、李琼,2018),可惜也未能系统展开,尤其是对专项转移支付与项目支出预算之间的异同尚未涉及。

本文的研究将表明,从公共预算体制的角度,我们既能对项目制在政府内部的体制基础有更准确的认识,也能厘清地方政府的不同项目类型及其相互关系,对项目在政府内部的流动路径的认识也更加清晰。同时,在揭示了项目制是公共预算体制的核心这一问题之后,对地方政府项目的类型及其异同的分析也迎刃而解。因此,上文提出的两个研究问题也就聚焦到了一起,即对项目制的制度起源及其在地方政府中的组织机制的论析,这能为深化项目制的经验研究奠定更为扎实的基础。

论文共分为六部分。第一部分是文献回顾,提出了将项目制“放回”政府内部分析的研究思路,厘清了需要紧迫解决的两个问题;第二部分是对项目制的财政和体制背景的揭示:分税制改革之后,中国政府

在短期内迈入“大政府”时代，为此，中国进行了公共预算体制改革，直接结果就是公共支出的“项目化”，也成为项目制的体制基础；第三部分厘清了地方政府项目支出的类型及其相互关系；在第四部分，笔者继续分析地方政府几类项目支出在具体预算实践中的结合过程和困难，以期更加深入理解项目制的形成机制；第五部分试图对项目制的制度目标和内在困境进行更深入的分析；最后是全文的结论。

二、“大政府”的兴起与公共预算改革：公共支出的项目化之起源

（一）大政府的“兴起”：分税制的体制效应

20 世纪 80 年代，中国采取了以“放权让利”为核心的“财政承包制”改革（Qian and Weingast, 1996, 1997; Jin, Qian and Weingast, 2005; 周黎安, 2007），这在赋予地方和企业一定自主权，激励经济发展的同时，也出现了诸多政治经济问题。其中，最严峻的是政府财政汲取能力和汲取效率快速下降，中央财政能力严重不足，以致对中央权威都产生了威胁（王绍光, 1997）。为扭转财政困局，中央政府进行了分税制改革，迅速提高了财政汲取能力和汲取效率，中央财政能力得以根本强化（周飞舟, 2006）。

伴随着中国经济长期稳定高速增长，分税制的体制效应得以充分释放。改革之后，政府一般公共预算收入一直高速增长，占 GDP 的比重也逐年提高，同时，政府性基金预算收入、社保基金预算收入和国有资本经营预算收入也快速增长。一般公共预算、政府性基金预算、社保基金预算和国有资本经营预算合称为“四本预算”，他们一起组成了政府全口径收入预算体系。1994 年之后，政府“四本预算”收入合计占 GDP 的比重迅速增长，从 1995 年的 16.43%（最低点）增长到了 2014 年的 37.45%。³ 2014 年，“四本预算”收入合计的绝对规模也高达 235 651 亿元，政府全口径财政收入的绝对量及占 GDP 的比重都已非常惊人。总体而言，中国政府公共收入占 GDP 的比重已接近 40%，达到 OECD 国家的平均水平，一个市场经济体制下的“大政府”已经成长

3. 实际上，“四本预算”合计仍然略低估了政府公共收入的实际规模，具体分析请参见焦长权、焦玉平（2018）的研究。

起来(Naughton, 2017; 焦长权、焦玉平, 2018)。

西方发达国家也普遍经历了“大政府”兴起的历史过程(沃克、瓦特, 2001; 坦齐、舒克内希特, 2005: 10 - 11; 坦茨, 2014: 9 - 10)。为引导和约束“大政府”的行为, 西方国家纷纷建立了现代公共预算体制, 用规范化的预算体制将巨量财政资金有效、规范地支出出去, 为社会提供公共产品和公共服务, 学界称之为“预算国家”的建立过程(Cleveland, 1915, 1916; 王绍光, 2002b, 2007; 王绍光、马骏, 2008)。

同样, 中国政府在短期内“富裕”起来之后, 它是否有能力将集聚起来的巨量财政资金高效、规范、合理地支出出去, 为社会提供有效的公共产品和公共服务, 这将对政府治理体制和治理能力提出新的巨大挑战。

(二) 公共预算改革与财政支出的“项目化”

中国也试图通过公共预算体制改革和建立现代“预算国家”来回应“大政府”时代的挑战。分税制改革的同时, 中央即开始筹划公共预算体制改革, 1995 年开始施行的《预算法》初步规范了政府预算行为(刘守刚, 2012: 43 - 48)。1999 年, 中央开始全面推动新一轮公共预算改革。首先进行的是部门预算改革, 这是现代公共预算体制的基础。

部门预算要求政府预算以部门为基础进行编制, 将部门职责、工作目标与财政预算紧密结合起来。具体包括两方面, 首先, 部门预算采取综合预算的方法编制。部门所有财政收支统一纳入部门预算, 之前没有纳入预算的预算外收入、基金收入等全部纳入“一本预算”, “一个部门一本账”。其次是规范细化预算编制方法。部门收入主要包括财政拨款收入、政府性基金收入及其他收入。部门支出分为两部分: 基本支出和项目支出。基本支出指各部门为保障机构正常运转和完成日常工作任务而编制的年度支出计划, 包括人员经费和日常公用经费两部分, 采取定员定额办法预算。项目支出是为完成特定工作目标, 在基本支出之外编制的年度支出计划。显然, 基本支出是“吃饭支出”, 按照人头和标准进行“公式”预算, 项目支出是“办事支出”, 是部门预算的核心。

以中央部门为例, 项目的申报、审核和批复是编制部门预算的关键环节。项目支出预算由基层预算单位编制, 逐级审核汇总后, 由中央部门按照“一级项目 + 二级项目”⁴的方式向财政部申报预算, 并根据“二

4. 中央部门预算项目分为“一级项目”和“二级项目”两个层次, 每个“一级项目”包含(转下页)

级项目”的增减变化提出“一级项目”预算需求。“二级项目”预算按照经济分类科目编制，项目类别由部门在申报预算时一并提出，财政部审核。“二级项目”纳入预算安排后，项目类别在项目实施周期内不得调整。财政部对部门报送的项目支出预算进行审核，并按“一级项目”下达预算控制数，由部门按照审核后的项目类别和排序安排“二级项目”预算。

项目申报的核心是项目库建设。财政部、中央其他部门和所属单位都分别设立项目库，对一级项目和二级项目进行维护和管理。财政部项目库由中央各部门上报的项目构成，中央部门项目库由本级和下级单位上报的项目构成，基层单位项目库由本单位立项和实施的项目构成。

项目库实行开放式管理。各单位可根据工作需要设置“二级项目”，审核后纳入单位项目库，实时或定期上报，经逐级审核后纳入中央部门项目库，作为部门预算备选项目。编制年度部门预算和部门三年滚动规划时，结合财政部下达的支出控制数，中央部门在预算备选项目中择优选取项目报财政部，未纳入部门项目库的项目原则上不得向财政部申报。各部门申报项目汇总形成财政部项目库，作为财政部进行项目管理、审核年度部门预算和部门三年滚动规划的基础。纳入部门项目库的项目需填写规范的项目文本，包括立项依据、实施主体、支出范围、实施周期、预算需求、绩效目标、评审结果等内容，作为项目审核和管理的依据。纳入预算安排的项目，中央部门和单位要在项目库中对项目的执行、调剂、绩效、结转结余等信息及时进行维护更新。纳入预算安排的延续性项目，原则上滚动纳入下年度预算。未纳入预算安排的预算备选项目，可滚动进入以后的年度项目库。

地方各级政府都参照中央部门预算方案制定了本级部门预算实施办法，预算管理机制也与中央政府大同小异。显然，部门预算是公共预算的基础，项目支出预算是部门预算的核心，也是整个公共预算体系的

(接上页)若干“二级项目”，“一级项目”明细到支出功能分类的款级科目，“二级项目”明细到支出功能分类的项级科目，年初部门预算按“二级项目”批复。举例来说，农业部 2017 年部门预算有一项“农村能源综合建设项目”，具体包括果(菜、茶)沼畜种养循环模式推广、秸秆综合利用模式推广等二级项目，在年初部门预算时，“农村能源综合建设项目”就属于一级项目，秸秆综合利用模式推广(需要细化到具体实施地点和内容)就属于二级项目，政府部门按照“一级项目+二级项目”的方式向财政部申报，财政部批复则按照“二级项目”批复。

枢纽,各部门预算的汇总即一级政府公共预算。

中国部门预算中的项目支出预算,和 20 世纪六七十年代在美国等西方国家兴起的项目预算(Program-Budgeting)(McCaffery, 1998: 1768 - 1769)或计划—项目预算(Planning-Programming-Budgeting)(Jones, 1998: 294 - 301; 马骏、赵早早, 2011: 第十二章; 李等, 2011: 108 - 110)有相似之处。

与传统以支出部门为单位列支预算资金相比,项目预算的最大特征在于以项目结构来安排预算,项目结构中包含的众多项目还能被再度细分,甚至划分为更小的组成要素。它打破了财政资金在部门之间的壁垒,使项目成为公共资金预算安排的核心。项目预算的关键在建立“项目包”(program packages),即将各种预算项目的信息都放入项目包,以备项目审查者清晰判断哪些项目应该受到预算资金的支持。

计划—项目预算(PPB)的最大特征是通过项目将年度预算与中长期战略规划结合起来,它强调在跨年度计划框架内进行预算,将中长期计划和年度预算相结合,为实现跨年度的政策目标构建项目,这里的项目是对计划的分解和操作化。计划—项目预算的第一步是制定目标计划,决策者首先必须确定组织的基本目标,然后再把它们分解为一些次级目标;第二步是根据目标计划进行项目构建和选择,在这个阶段,需要将基本目标和次级目标落实到项目,每个项目都为实现某个目标而设计。项目可进一步分解成项目类别(program categories),即所有有助于实现同一目标的项目,项目类别又可进一步分解成项目要素(program elements)——在既定资源条件下,有助于实现同一问题的各种可供选择的方案。然后比较它们的成本与收益,以对项目进行选择,这是一个将战略规划“项目化”并进行选择的过程(马骏、赵早早, 2011: 327 - 328)。

由于很多项目的实施涉及多个组织或部门,因此,在计划—项目预算下,资源配置常常是跨越传统组织和部门边界的,结果,许多政府机构都同时在为多个项目工作,大多数项目都落实到一个以上的政府机构(马骏、赵早早, 2011: 324)。总之,项目预算或计划—项目预算都强调运用理性的分析工具构建和选择最佳的项目,通过项目引导和落实资金支出,资金的竞争发生在项目之间。20 世纪 70 年代之后,虽然美国等国家纷纷放弃了全盘性的计划—项目预算,但项目仍然是政府部

门申请和编制预算的基本单位。

中国项目支出预算中的项目评审、项目排序、绩效管理等都与它们有相似之处。最大的区别在于，中国项目支出预算仍然是财政部门对支出部门下达预算控制数之后，支出部门对项目排序安排的结果。也就是说，资金的竞争是发生在部门内部的不同项目之间，而在计划—项目预算中，资金的竞争发生在“真正”可替代的项目之间，或者说发生在为实现某一目标而构建的同类项目之间。因此，中国的项目支出预算实质上是以部门为基础的计划—项目预算，国家的各种总体计划（规划）是指导各部门预算的战略方案，部门和行业的专项计划（规划）要以国家总体计划（规划）为方向，政府和部门出台的政策是对各类规划的落实，项目支出预算则是对规划和政策的“项目化”操作。

以项目支出为核心的公共预算体制改革，最直接的后果是财政支出的“项目化”。财政支出的“项目化”是指政府基本支出之外的一切财政资金的预算和支出都需要通过具体项目来进行，“先有项目，才能预算，先有预算，才能支出”，项目成为政府部门财政支出和预算管理的绝对主体。无论是在中央还是地方，东部还是中西部，情形均是如此。在各级政府各部门的“办事支出”全部“项目化”之后，政府行为也就完全“项目化”了，项目已然成为政府部门运行的枢纽环节。

在部门预算的基础上，中央政府还相继进行了国库集中收付、政府集中采购和政府收支分类体系改革。国库集中收付和政府集中采购是从预算执行和财政资金管理方面对公共预算体制的重要改革，加强了财政部门对预算执行和财政资金的全流程监控。新设置的政府收支分类体系则把巨量财政收支分类放入一个复杂精细的网格体系，推动了财政管理的理性化进程。辅之以计算机软件和信息技术，公共预算改革提升了财政管理的精细化水平，但也造成了财政管理对技术治理的高度依赖。

三、地方政府的项目支出：类型和构成

对地方政府而言，由于面对一个更加复杂的财政援助体系，项目支出体系较中央要复杂很多，但主要由两类性质不同的项目支出构成。一类是本级政府部门预算安排的项目支出，可以称为“横向”专项资金；另一类是上级政府部门向下拨付的项目支出，可以称为“纵向”专项资

金,它又可分为两类:上级专项转移支付和非补助性项目支出。

(一)专项转移支付

在多层级政府中,每一级政府都会设置一些对下级的转移支付项目。比如,就中国县级政府来讲,它就同时会获得来自中央、省级和市级三级政府的各类转移支付,并均以专项转移支付为主体(周飞舟,2012)。

上级政府对下级政府的专项转移支付,并不是由财政部门独立完成资金审核拨付程序。相反,不同种类的专项转移支付会因功能不同而归口到不同业务部门管理,由业务部门和财政部门联合进行资金审核和拨付,因此,专项转移支付又被称为“共管资金”(周飞舟,2012)。

结果,凡是归口管理中央对地方专项转移支付资金的中央部门⁵都拥有两类专项资金:中央本级部门预算中的项目支出和主管分配的专项转移支付。比如,2014年,农业部部门预算的项目支出为203.68亿元,⁶但这不是它掌握的专项资金的全部,它还归口管理着4个大项(18个子项)⁷的中央对地方涉农专项转移支付。其他参与管理专项转移支付资金的部门⁸与之类似。省、市级政府对下级政府的专项转移支付也按照这种管理体制运行。

本质上,专项转移支付是一种“转移”资金,中间层级的政府只是起到传达、转移的作用。因此,对中间层级政府来讲,专项转移支付对其

5. 发改委等具有二次预算分配权的单位,在资金分配上的自主性更大。一方面,财政部将中央本级基础设施建设资金整体切块给发改委,由它进行二次分配,它就具有“小财政部”的特征,另一方面,中央对地方专项转移支付中的基础设施建设资金也由发改委管理,它在项目分配上也具有很大的决定权,这属于一种特殊性质的“共管资金”。

6. “农业部2014年部门预算”,参见农业部网站(http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/cwggk/ysjs/201404/t20140417_3876055.htm)。

7. 参见:《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》《关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况》(2015年第33号公告)。

8. 各主管部门会将其参与主管的专项转移支付资金进一步分配给下属部门负责具体管理。比如,2014年中央对地方专项转移支付共133个,实际执行中安排明细专项362个,审计署抽查的343个明细专项有43个部门参与分配,涉及123个司局、209个处室。其中,农业部就参与分配4个大项(共18个子项)、“公共卫生服务补助”专项则细分为21个明细专项,其中卫计委疾病预防控制局有10个处参与13个明细专项的分配。这就是所谓的专项转移支付的“司处化”“碎片化”问题。具体参见:《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》和《关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况》(2015年第33号公告)。

并不构成严格意义上的财政收入。财政部门的会计人员将其记录为“往来款”中的“暂存资金”，表明它只是暂时“存放”在本级财政系统中，一直要等这笔资金到达最终的支出部门，才将其算作上级对该部门的“补助收入”，决算时计为该部门的“项目支出”。比如，当中央对地方的新型农村合作医疗专项转移支付资金到达省、市两级财政部门时，它都会被会计记录为“暂存资金”，只有到达县级之后，才会由县级卫生部门（卫计委）最终支出，这时才会被计为上级对县卫计委的“补助收入”，决算时计为县卫计委的“项目支出”。之所以必须如此严格区分，主要是为了避免财政收支的重复计算，确保全国财政收支决算的准确性。但是，专项转移支付也并不一定全都下达到基层政府才会支出。同样是中央对地方的专项转移支付，有些项目资金可能在省、市级就会予以支出，比如，中央对地方的水利类、交通类转移支付项目，有可能就会由省级水利、交通部门直接组织实施。但是，总体来看，县级政府还是大部分专项转移支付的最终实施主体。

（二）非补助性项目支出

另一类“纵向”专项资金是上级政府部门对下级部门的非补助性项目支出。所谓上级政府的“非补助性项目支出”（nongrant spending），又称为上级政府“直接项目支出”（李等，2011：425）。简单地讲，就是上级政府各部门预算的项目支出，大部分最终还是会落地到下级政府的不同辖区范围，这对其形成了一种实质性的项目支出。比如，中央政府各部门每年都预算了大量项目支出，但中央政府并没有一块专属行政辖区，这些项目支出的大部分⁹最终还是落地到不同省（市）区，对这些地区的经济社会发展形成很大支持。

这类专项资金由于运行路径非常隐蔽，研究者一般很难观察到，结果就会导致关于政府间财政关系的讨论，“经常完全集中于财政转移支付上，而忽视了（上级）直接支出的重要性”（李等，2011：425）。事实上，中央政府的大量项目支出，具体在哪个省（市）区花费多少，以及省级政府的项目支出在市（县）花费多少，对不同地区都会产生很大影响。之所以将其称为“非补助性项目支出”，与这类专项资金的性质和预决算

9. 之所以说是大部分，主要在于项目支出中有一部分“大型修缮或大型会议”项目，这实质是维持部门运转的一部分项目支出，很少会落地到各省（市）区。

关系有关。从预决算关系看,这些专项资金属于上级政府部门预算中的项目支出,而不是上级对下级的专项转移支付。在具体实施过程中,这些项目如果直接由上级政府部门组织实施,资金也将直接由上级财政部门予以拨付。如果下拨给下级政府部门组织实施,项目管理过程和专项转移支付就基本一致,但对地方政府而言,其资金性质不是上级政府的专项转移支付,而是上级政府部门的直接项目支出,它不能计入下级政府部门的“补助收入”,也不能决算为下级的“项目支出”,在下级财政部门只能被计为“暂收款”或“暂付款”。

与专项转移支付相比,上级政府部门的非补助性项目支出构成了一个更加庞大复杂的资金体系。专项转移支付只是有限的一些部门参与分管,但几乎任何一个中央政府部门都有大量项目支出预算,其中很大部分会落地到地方组织实施,因此,非补助性项目支出的覆盖范围比专项转移支付还要广泛得多。

对地方政府来讲,上级专项转移支付和非补助性项目支出的差别不大。它们都需要按照项目申请、审批的程序去争取,也都要接受上级主管部门的监督和检查,都是地方官员从上级争取来的“项目”。从上级政府部门项目管理过程来讲,二者区别也有限,只是专项转移支付必须下拨到下级支出,并且拨付速度比本级部门预算的项目支出要更快,以给地方留出更多项目实施时间。正因为如此,才出现了中央部门将中央对地方专项转移支付纳入本级部门预算项目支出进行编报的违规情况。¹⁰

(三) 本级“横向”项目支出

与上级政府“纵向”下拨的专项资金相比,地方政府本级部门预算的项目支出是由本级财政部门“横向”拨付给业务部门的,对地方政府部门而言,其灵活度更高,自主性也更强。地方政府部门所获得的“横向”专项资金还包括地方本级一些具有二次预算分配权的部门向其他部门“横向”拨付的专项资金,典型的是发改委、科技局向同级其他政府部门分配的专项资金。

“纵向”和“横向”两类专项资金在来源和运作机制上有较大区别

10. 2014年,农业部、司法部在部门预算中编报对地方专项转移支付6.14亿元。参见:《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

(见表1),但它们实质上都是不同层级政府部门的项目支出。就“纵向”专项资金而言,无论是专项转移支付还是非补助性项目支出,二者本质上都是上级政府部门预算的项目支出,项目分配和管理机制也非常相似,只是前者由上级政府进行预算,但必须转移到下级政府部门支出并由下级政府决算,后者则由上级政府部门直接进行预决算。因此,我们不应将专项转移支付剥离出政府总体预算体系来讨论,它是上级政府预算中的重要组成部分,本质上是上级政府部门预算中一种特殊的项目支出;它由上级政府按照类似于部门预算中的项目支出的形式予以预算,但必须拨付给下级政府支出,并进入下级政府部门的收入和支出决算;其在预决算关系上分属两级政府,预算单位和决算单位是分离的。

表1:地方政府的三类专项资金

		资金性质	预、决算方式
“纵向”专项资金	专项转移支付	补助收入	上级预算、本级项目支出
	非补助性项目支出	“暂存”资金	上级预算、上级项目支出
“横向”专项资金		本级拨款	本级预算、本级项目支出

注:资金性质是财政资金对地方政府而言的资金属性。

可见,“纵向”和“横向”两类专项资金是两股不同的“资金流”,在功能上也是互相补充的,它们在地方得以汇聚和重组,两股“资金流”的构成决定了地方政府的财政结构。¹¹ 地方政府的项目支出远远大于上级专项转移支付的范畴,上级专项转移支付只是地方政府项目支出中的一部分。从预算管理体制来看,上级专项转移支付则是上级政府部门一种相对特殊的项目支出,和上级非补助性项目支出类似,是政府总体公共预算体系的一部分,并未游离于政府预算体系之外。上级非补助性项目支出和地方本级部门预算项目支出也是地方政府项目支出的重要来源,当然这在不同地区的构成差异甚大:在东部地区,项目支出主要来源于地方本级部门预算的“横向”专项资金,中西部地区则更加依赖上级专项转移支付和非补助性项目支出等“纵向”专项资金。

结果,同样是财政支出的高度“项目化”,东部地区地方政府的财政自主性就比中西部地区明显要强。而且,即使是同样高度依赖上级“纵

11. 不同类型的项目支出在地方政府汇合和重组的具体机制,是一个非常重要的研究问题,也会在很大程度上形塑地方政府的治理机制,需要另外撰文研究,在此不细致展开。

向”专项资金的基层政府(市、县级政府),东部地区的财政自主性较中西部地区也要强,原因在于,东部地区的市、县级政府的“纵向”专项资金主要来自省级政府,而中西部地区则主要依赖中央政府。来自中央政府的专项资金一般都须经过省级政府的再次“把关”,加大了对地方政府项目申请和实施过程的约束。因此,不同地区和不同层级政府部门在财政自主性方面的差异,主要原因不在于项目支出预算体制,而在于不同类型项目支出的运行机制差异。

四、从项目支出到项目制

那么,“纵向”和“横向”两大类项目支出在地方政府的公共预算过程中能够有效结合起来吗?

从理想和规范意义上讲,最好是在年初就能把地方政府的绝大部分项目支出都细化预算到位,政府各部门在年中根据预算报告予以执行,财政部门负责全流程的资金管理和监督,除特殊情况外一般不应大规模调整或追加预算。但实际上,各级政府公共预算远未达到这一要求,最突出的表现是各类项目支出的年初细化预算到位率不高。

所谓年初细化预算到位率,是指各级政府预算经人大批准后,由财政部门批复到支出部门(政府部门)可直接进行预算执行的资金占年度总预算的比例。简单地讲,就是在政府部门的各类支出中,有多少资金能够在年初明确预算到可直接组织实施的具体项目上去。由于各方面因素的影响,各级政府年初预算报告编制非常粗糙,许多资金未能细化到具体部门和项目,而是切块预留在财政部门或有预算分配权的部门,需要在年中进行二次分配。比如,财政部年初预算时,确认某部委有某项项目支出资金,但由于未细化到具体项目,因此就会被预留在财政部,年中由该部委和财政部协商细化到具体项目后再进行支出。又比如,中央年初预算了一项对地方的专项转移支付,归口到某部委管理,但年初也未细化到具体地区和项目,需要年中由该部委和财政部协商予以二次分配,最终细化落实到具体地区和项目。

公共预算改革后,中央本级部门预算年初细化预算到位率一直不高。比如,2011年中央本级支出预算中,有2 010.54亿元在年初未能细化到具体部门和项目,占预算总支出的12%;发改委归口管理的中央本级基建支出,年初预算细化到位率仅为47%,未达到75%的要

求。¹²近年来,中央采取多种措施要求提高年初预算到位率。但是,到了2015年,中央本级项目支出仍然有2 052.75亿元(占13%)在年初未能细化到具体部门和项目。¹³

中央对地方专项转移支付的年初细化预算到位率更低。中央对地方的税收返还和一般性转移支付预算中的大部分是“公式”预算,很容易在年初细化到具体地区。专项转移支付则不同,它们大部分按照“项目法”分配,在年初细化到具体地区和项目的比例很低。比如,2011年,在中央对地方转移支付预算中,有16 309.69亿元(占50%)未细化落实到具体地区,其中绝大部分是专项转移支付,专项转移支付总量的80%以上未细化到具体地区和项目。¹⁴到了2015年,中央对地方转移支付中仍然有14 580.06亿元在年初未能预算到地区,约占转移支付总量的四分之一,其中近70%是专项转移支付,占专项转移支付总量的47%。¹⁵

地方政府的年初部门预算,会特别受上级转移支付的影响,因此年初细化预算到位率更低。由于上级政府对地方政府的“纵向”专项资金(包括专项转移支付和非补助性项目支出)在年初只有小部分能够明确细化到位,地方政府在安排本级预算时必须考虑上级“纵向”专项资金的不确定性。因此,地方政府在预算时经常对一些项目做两手准备:先积极准备申请上级专项资金支持,若争取不成,再考虑由本级公共预算安排。结果,那些地方财政自给能力很低的地区,地方政府的年初预算必然是残缺不全的,大部分项目只能在年中根据上级专项资金的支持情况来调整确定,部门预算的大规模调整和追加就不可避免。比如,银川市2013年初批复到部门的基本支出和项目支出经费合计为17.01亿元,仅占人大批准预算支出总额的14.84%,¹⁶其中,基本支出13.2亿元,项目支出仅3.8亿元,部门预算几乎形同虚设。2014年,财政局始将“政府投资类项目”纳入年初部门预算批复,预算到位率有了

12. 参见:《国务院关于2011年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

13. 参见:《国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

14. 参见:《国务院关于2011年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

15. 参见:财政部《2015年中央对地方税收返还和转移支付分地区预算汇总表》。

16. 参见:银川市审计局《银川市人民政府关于2013年度银川市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

较大提高。2015年,年初批复到部门的预算资金为86.2亿元,年初预算批复率也仅为65%左右。

因此,无论是各级政府的本级部门支出预算,还是中央对地方(上级对下级)的转移支付预算,年初都有较大比重的资金难以细化,切块预留在财政部门,需要年中二次分配。而且,即使是年初已经批复到政府部门的预算,实际上也有不少资金未能细化到具体项目。比如,2011年,在年初批复给中央部门的预算中,30个部门的85个项目支出预算874.5亿元(占45%)未能彻底细化,在执行中进行了二次分配。¹⁷有些专项转移支付虽然在年初明确到具体地区,但也未细化到具体项目,需要年中进行二次分配。

可见,公共预算体系的实践形态与制度设计有了一定偏离。大量政府财政资金无法在年初规范预算到具体部门、地区和项目,只能切块预留在财政部门,本质上是改革前功能预算的“残留”。但是,与改革前相比,当前预留资金的支出过程已经有了很大变化,改革前,政府预算按照功能预算编制,将财政资金切块给政府部门,让政府部门具体决定支出事项,财政部门只负责资金的监督。改革后,虽然年初仍有不少资金切块预留,但已经不直接批复给政府部门,而是留在财政部门,年中由财政部门 and 支出部门协商制定支出方案,有了具体项目再进行支出,实际上是将项目支出预算时间由年初推迟到年中,必须要有具体项目,才能向财政部门申请支出资金。在治理实践中,项目支出就体现为我们在田野调查中碰到的各种治理项目。

对地方政府而言,它每年组织实施的各种“纵向”和“横向”专项资金在年初都只有部分细化预算到具体项目,还有不少资金需要在年中通过“跑项目”的方式去争取。这导致的一个典型结果是地方政府到中央各部委的“跑部钱进”行为:为了获得更多的“纵向”专项资金,地方干部不得不花费大量精力游说这些部委,各种非正式关系和规则也得以不断施展。不仅如此,由于地方政府本级的年初预算也将大量财政资金切块预留,政府部门在年中也不断向本级预算部门(财政部门)和有预算分配权的部门(发改委)进行游说,以争取更多的项目资金。而且,即使是那些年初细化预算到具体项目的项目支出,也是在财政部门和

17. 参见:《国务院关于2011年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

支出部门之间、上下级业务部门之间、主管领导和部门领导之间复杂互动出来的,实际上也带有明显的“跑项目”特征,只是在行动时间上更早,即在年初预算编制之前就开始密集活动。

因此,无论是年初已经细化预算到位的项目,还是年中进行二次预算分配的项目,它们本质上都离不开各级政府官员的复杂游说和协商,在“跑项目”的过程中,各种正式和非正式因素交错重叠,形成了一个异常复杂的政治图景。公共预算体制的实践形态较规范形态的偏离,实际上进一步强化了项目预算分配过程中的非正式运作,也进一步赋予了项目以“魔性”特征:无论是项目的“发包方”,还是项目的“承包方”,项目都好像是他们手中的“魔戒”,既具有强大的魔力引来多方争夺,以至于地方官员为“跑项目”不得不使出浑身解数,同时,也时刻吸引着诸多监控督察的眼睛,稍有不慎就可能因项目本身而堕入万丈深渊。正是公共预算体制较规范形态的偏离,直接加剧了公共预算体制运行的复杂性,各种正式和非正式因素复杂交互作用,使项目制很快从公共预算过程凸显出来,成为整个政府组织运行中的枢纽性环节。

可见,这里所谓的“项目”已经具备了“项目制”的意义,即项目在预算和执行过程中虽具有针对预期目标加以临时组织的特点,但项目的预算、申请、分配、变通、实施、监察和应对等一系列的环节和过程,已经超出了单个项目所具有的事本主义的特性,成为国家社会体制联动运行的机制(渠敬东,2012)。总体而言,以项目制为核心的公共预算体制¹⁸在实践中迅速裹挟了行政、人事等多重正式和非正式因素,形成一个覆盖全面、贯通上下的项目组织网络,在政府内部塑造了一个新的结构形态和治理体系。它既是公共预算体制的枢纽,同时也超越公共预算过程,成为政府运行中“牵一发而动全身”的总体性治理机制。

从结构形态上看,确实如渠敬东(2012)所言,项目制具有一种“新双轨制”的结构特征。公共预算改革在各级政府各部门内都建立了一个以项目制为核心的公共预算体制,财政部门作为各级政府的核心预算机构负责统筹本级政府公共预算,其地位和权力得到大力强化,一个

18. 当然,需要特别指出的是,公共预算改革不是项目制形成的唯一原因,按照项目的方式安排财政支出也不完全是一个新现象;但是,在“大政府”时代,当政府公共支出占 GDP 的比重越来越大之后,通过公共预算改革,政府巨量财政支出实现了高度“项目化”,其覆盖范围之广、影响力度之大、嵌入体制之深都自觉区别于此前的类似项目实践。

结构清晰、组织严密的公共预算体系正在政府内部“成长”起来。结果，各政府部门内部都形成了两个相互嵌套的组成部分：政府原有的制度化科层体制和以项目制为核心的公共预算体系，二者互相渗透融合，共同塑造了一个新型的带有“双轨制”特征的组织结构。

从运行机制上看，一方面，项目制高度依托于政府科层体系，无论是项目预算还是项目组织实施，都是以政府部门为基础进行，而不是以项目为中心彻底重构政府的组织结构。总体而言，项目制是以政府部门为基础的项目制，是一种“部门型”项目管理模式（科兹纳，2010：86），当一些大型项目涉及跨部门沟通合作时，要么由更高级别的领导亲自牵头挂帅，要么由综合性部门（典型的如发改委）组织协调。另一方面，项目制的引入，尤其在项目组织实施过程中，对政府部门的运行机制也产生了很大影响，为顺利推进项目的申请、组织和实施，各政府部门的内设科室和工作人员都被分配到各种具体项目头上，项目成为部门的中心工作。

显然，无论是结构形态还是运行机制，项目制都已高度嵌入政府科层体系。项目制和科层制是互相嵌套起来运行的。一方面，政府科层制的组织结构、人事网络、激励机制等因素会对项目制的运行产生深度的影响，同时，项目制在政府内部的全面铺展，又必然对政府原有运行过程和治理机制产生“扰动”，项目制和科层制在实践中的关联模式和互动机制成为问题的焦点。项目制实际上变成一个容纳多重政治关系（中央与地方、政治与行政、财政部门与支出部门、正式规则与非正式运作，等等）的制度平台，成为这些因素互相交织、叠加、展演和碰撞的“权力容器”（power containers）（吉登斯，1998），因而具有莫斯（2002）所说的“总体性社会事实”的理论意涵。

五、项目制的制度目标和内在困境

综上所述，项目制是中国公共预算体制的核心和基础，是全国各级政府各部门都已经普遍采用的预算管理体制。中央对地方的专项转移支付体系是国家公共预算体系的一个有机组成部分，是连接中央和地方政府间财政支出关系的重要纽带，是项目制的重要组成部分，但我们不能将其抽离出总体预算体系来理解。

以项目制为核心的公共预算体制的主要任务是回应大政府时代的

挑战,将政府汲取上来的巨量公共财政资金有效、规范地支出出去,以建立现代“预算国家”。因此,从制度内涵和组织目标来看,项目制就不简单只是一种“存量”与“增量”的双轨逻辑,其初衷既不是为了摆脱科层制的束缚而“培育”一种改革的“增量”(渠敬东,2012),也不完全是要另立一种超越科层制的竞争性授权的行政体系(折晓叶等,2011)。本质上,项目制不是对科层制的一种摆脱或超越,而是国家主动对政府科层体系的一次完善和补充,是近代国家政权建设在新时期的延续与拓展(马骏,2005)。

具体而言,以项目制为核心的公共预算体制试图从两方面来回应大政府时代的挑战:一是对政府行为进行有效引导、约束和控制,提高政府行为的可问责性;二是增强政府对社会公共需求的回应能力,推进“服务型”政权建设。但是,在实践中,项目制这两方面的目标却具有明显的张力,陷入一种内在困境。

以项目制为核心的公共预算改革的直接目的是用一套精细化的预算管理体制引导和约束政府的随意性行为——“硬化预算约束”,提高政府的透明性和可问责性。希克(Schick,1990)认为,政府治理能力在很大程度上依赖于政府的预算能力,如果没有预算的约束和规范,巨大和积极的政府是不可想象的。正是基于这种考虑,具体改革实践把更多的注意力投向如何引导和约束政府行为和“硬化预算约束”,典型的表现是财政管理的科学化和精细化理念(谢旭人,2011)。

公共预算改革试图建立一个“控制取向”和“技术取向”的预算管理体系。它在政府内部建立了预算领域的行政控制,即通过部门预算改革将财政部门转变成真正意义的“核心预算机构”,由它来集中财政配置权力,对各个部门进行预算控制,实现预算分配权的“横向集中”,¹⁹以改变原来财政资金在分配和管理中的分散、混乱和无序的状态。国库集中收付和政府集中采购体制使得财政部门能够对支出部门的支出行为进行“外部控制”,实现财政资金的全流程监控。其“技术取向”则体现为它对程序规范、专家知识和现代信息网络的依赖。新设置的政府收支分类体系是一个细密复杂的财政资金分类网格,政府每年

19. 当然,具体实践中并未完全实现预算分配权的集中,比如,发改委、科技局等仍然保留了部分预算分配权,但是,财政部门作为核心预算部门的地位和权力,确实在这轮改革中得到了极大强化,财政部门对预算执行中财政资金的管理和控制也得以明显加强。

财政收支都必须按要求纳入其中分类管理,这为财政资金的精细化管理奠定了基础。以“金财工程”²⁰为代表的网络建设让财政管理成为一个高度信息化和技术化的过程,它试图详细记录任何时点、任何单位的任何一笔财政资金收支的来龙去脉,并逐步实现全国预算自动汇编、收支执行数和决算数即时汇总。以项目申报、预算评审和绩效目标管理为代表的项目预算管理活动则将公共预算的核心过程分解为高度规范化、标准化的行政活动,“第三方机构”和专家知识全面进入公共预算过程,为政府行为的合法性提供“客观依据”。

显然,以项目制为核心的公共预算体制是一种以细化公共预算为核心,依托现代信息技术,提高财政管理全周期(预算、执行和监督)的理性化程度的治理机制。虽然公共预算实践较规范形态有了一定偏离,但公共预算改革的系列措施对财政资金预算和支出的约束力度较改革前确实大为加强,公共预算和支出的规范程度也大为提高。因此,项目制是一种典型的技术治理机制,理性化是其基本精神,技术化和规范化是其主要特征,基层治理的“项目化”则是普遍结果。

公共预算改革的深层目标是试图以项目制为载体来回应民众的公共需求偏好,希望将民众的公共需求操作化为各种能被政府部门“识别”和吸纳的具体项目,最终提高政府对社会公共需求的回应能力。

公共预算是政府提供公共品和公共服务的重要环节,其关键是在民众需求偏好与政府公共支出之间建立准确的匹配/对应关系。正如科伊(Key,1940)所说,预算的最大难题是“决定应将 X 元分配给活动 A 而非活动 B 的理由是什么”。公共预算的过程就是对社会和民众公共需求偏好的回应和吸纳,政府的预算报表最终表现为一揽子选择和项目,它应该是对民众公共需求偏好的全面回应,民众真实的需求偏好与政府预算的一揽子项目之间的准确对应,是公共预算的核心目的之一,洛克伍德(Lockwood,2002,2006)称之为“偏好匹配”(preference-matching)。学界将政府有效进行“偏好匹配”并负责任地使用财政资

20.“金财工程”即政府财政管理信息系统(简称 GFMS),它以大型信息网络为支撑,以细化的部门预算为基础,以所有财政收支全部进入国库单一账户为基本模式,以预算指标、用款计划和采购订单为预算执行的主要控制机制,以出纳环节高度集中并实现国库现金的有效调度为特征。它覆盖了财政收支管理的全过程,可监控任一时间点的财政资金收支状况,大大减少预算执行的随意性,从根本上防止财政资金的体外运行和沉淀。

金的能力称为“预算能力”(capacity to budget)(马骏,2011),有效建立偏好“匹配”是预算能力的基础和核心。这也是中国政府由“全能型政权”向“服务型政权”转型,由“建设型财政”转向“公共型财政”的内在驱动力(高培勇,2008)。在计划经济时期,政府是经济生产的直接组织者和参与者,政府行为几乎覆盖了社会生产生活的方方面面,政府是一个“全能型政权”。改革开放以来,市场经济日益发育,政府由经济生产的直接组织者逐步转变为公共服务的供给者,政府财政也由“建设型财政”逐渐向“公共型财政”迈进。

作为公共服务的供给者,只有通过公共预算体系,政府才能将民众/社会的公共需求偏好凝聚起来,转化为行政决策,最终输出有效的公共产品和公共服务。但是,社会和民众“原始”的公共品需求只是一个“自然事实”,它不能天然地被政府部门识别和吸纳,只有经过“项目化”包装之后,才可能成为被政府部门认可和采纳的“行政事实”。把社会和民众公共需求按照标准化、规范化的项目制要求予以包装,让其成为政府公共预算体系能够吸纳和识别的具体项目,这是基层治理的“项目化”过程,也是对民众公共需求偏好进行甄别和凝聚,使其从“自然事实”转化为“行政事实”。基层治理的“项目化”过程要求对非规则、多样化的公共需求予以标准化和整齐化,让其成为一个能被政府部门识别和吸纳的公共项目。

从实际运行来看,虽然公共预算体制的实践较规范形态有了一定偏离,但政府财政管理的理性化水平还是明显得以提高,公共预算对政府行为的引导和约束力度显著增强。但是,政府对社会和民众公共需求的回应能力却并未得到有效提升,政府项目体系与民众公共需求偏好的匹配错位现象仍然非常普遍,这是当前项目制的主要内在困境。造成这一困境的原因,主要有以下三个方面。

首先,“硬化预算约束”和提升对公共需求的回应能力之间本身就存在一定内在张力。为了更好地回应民众公共需求偏好,项目制就必须在每一个项目的预算和执行过程中保持较强的灵活性,要充分的“一事一议”,并对瞬息万变的外部条件和具体情况保持充分的敏感并及时做出回应,对中国这种处于急速变迁中的经济社会环境更是如此。但是,项目制的灵活性要求与“硬化预算约束”的目标存在内在矛盾。“硬化预算约束”是为了克服政府运行中一直存在的“软预算约束”弊病,即

政府预算不能对政府运行起到引导和约束作用,政府预算报告成为可随时调整和更改的“空文”。“硬化预算约束”就是要让公共预算报告真正成为政府的行动指南,政府部门只能在预算范围内行动,预算报告确定的“项目清单”不可随意调整追加,并强化对预算执行的全方位、全流程监控。因此,以项目制为核心的公共预算体制,本质上是一个灵活性和约束性相结合的体制,但在改革实践中尤其强调其约束性的一面,这在某种程度上会影响政府对公共需求回应的敏锐性和灵活性。

其次,项目制的理性化、技术化治理特征与一个强激励的政府治理体制相结合,往往会导致对民众公共需求的选择性“忽略”。项目制强调标准化、数字化和规范化的治理过程,试图把“行政目标 and 责任逐步落实到经过专业设计的指标体系之上,从而获得行政过程的程序合法性基础”,这是一种典型的技术治理机制(渠敬东、周飞舟、应星,2009)。但是,治理过程和治理机制的技术化并不必然意味着国家对公共需求回应能力的增强,恰恰相反,政权机器过度的理性化和技术化往往可能导致其在体制内“空转”,越来越“悬浮”于社会和民众之上。因此,“科层化的技术治理机制所面临的一个重大难题,就是如何将一个庞大的行政体系置于社会经济生活的具体经验和问题之上,而不是丧失与基层社会的亲和性”(渠敬东、周飞舟、应星,2009)。尤其在中国,项目制这种技术治理机制是在一个政治集权和经济分权相结合的强激励体制之中运行(Blanchard and Shleifer, 2001; Zhang, 2006; 周黎安, 2007),技术治理机制和强激励体制的结合经常导致二者之弊端的交相为用,产生最为拙劣的治理效果。主要原因在于,项目制与强激励体制结合之后,规范化、标准化和技术化的治理机制往往只是为强激励体制的政绩目标披上了“程序合法性外衣”,而项目制所需要回应的社会和民众的公共需求,则经常被强激励体制的政绩目标所“吸纳”,造成项目体系与公共需求偏好的严重错位。

最后,项目制的理性化、技术化治理特征与基层社会的“乡土性”、流动性存在一定张力。项目制这种理性化和技术化的治理机制,其主要优势在于对标准化技术知识的采纳和运用,最大弊端则是对地方性实践知识的屏蔽和驱逐。²¹然而,技术知识并不是知识的全部,一些关

21. 欧克肖特(2004)认为,政治理性主义是现代政治的共同问题,一个关键特征就是(转下页)

于特定时间和地点的知识也许是未经组织也难以组织起来的知识，对人类的生活却是非常重要的，而且，这种知识本质上是难以进入统计数字的，因此也就无法以统计数字的形式传递给任何中央权威机构（哈耶克，2003：96-101）。然而，从基层看，中国社会目前仍然具有很强的“乡土性”：基层社会自身并未形成一个高度规则化、标准化的社会，而且，当前的基层社会还具有很强的流动性特征。这些非规则、地方性、碎片化和流动性的公共需求非常难以通过技术化和标准化的方式予以“项目化”，项目制难以对其进行全面回应和有效吸纳，但它们对民众的日常生活非常重要。如何提升项目制对基层社会那些细小琐碎、流动不定的公共需求的回应能力，是项目制实践过程中需要克服的难点之一。

六、结论与讨论

分税制改革以后，中国财政汲取能力和汲取效率迅速提高，在短期内迈入了“大政府”时代，政府为社会提供公共品和公共服务的潜力大为增强，但同时也对政府治理体制和治理能力提出了新的巨大挑战。

借鉴西方国家的历史经验，中国也试图通过公共预算改革建立现代“预算国家”来回应“大政府”时代的挑战。为此，中国推动建立了一个以部门预算为基础、项目支出为核心的公共预算体制，项目支出既是部门预算的核心，也是公共预算体制的枢纽，由此形成一个新的国家治理体制——项目制。可见，本质上，项目制不是对科层制的一种摆脱或超越，而是国家主动对政府科层体系的一次完善和补充，是近代国家政权建设在新时期的延续与拓展。项目制是一种典型的技术治理机制，理性化是其基本精神，技术化和规范化是其主要特征，基层治理的“项目化”则是普遍后果。

以项目制为核心的公共预算体制的直接目的是为了“硬化预算约束”，提高政府对巨量财政资金的预算管理能力和对政府行为的引导和约束，推进政府治理的理性化进程。公共预算改革的深层目标是

（接上页）过于强调技术知识，对实践知识忽略，把政治活动完全当成了一种可以通过书本和技术训练完成的技术活。斯科特（2012：274）在对中央集权和国家计划的批判中也指出，“中央集权的行政结构和中央计划的强制命令创造出一台对地方知识和地方条件全无反应的笨拙机器”。

试图以项目制为载体来吸纳和凝聚民众的公共需求偏好,提升政府对社会的回应能力。它试图在高度结构化、科层化的政府内部“培育”一个相对机动灵活的项目体制,以提高政府机器对民众的公共需求的回应性(responsiveness)。从实践来看,项目制的两方面目标存在一定内在张力,政府治理的理性化和技术化并不必然意味着对民众公共需求回应能力的增强,有时甚至会适得其反。同时,项目制的技术治理特征与强激励体制的结合,及其与基层社会的“乡土性”、流动性之间的张力,都会导致项目制对民众公共需求回应能力的不足。

从分税制到项目制的演进是中国国家治理现代化进程中的一次深刻变革。分税制和项目制分别从公共财政体制的收支两端发力,为中国现代公共财政体制铺设了两条轨道,初步奠定了市场经济体制下政府行为的体制基础。同时,这一转型过程又是在中国从计划经济向市场经济,从“全能型政权”向“服务型政权”迈进的历史进程中发生的,因此也成为改革开放以来整个国家治理大转型的一个有机组成部分。

显然,站在新的历史起点上,国家政权的主要目标也许不应再是如何改造基层社会,让其适应一个理想化的政治体制和秩序,相反,国家政权应主要定位于如何适应基层社会,提升自身对社会公共需求的回应能力。建立一个真正植根于基层社会且具有一定“乡土性”的现代国家,是亟须解决的时代课题。

参考文献(References)

- 陈家建. 2013. 项目制与基层政府动员[J]. 中国社会科学(3):39-57.
- 陈家建. 2015. 项目制与政府间权责关系演变[J]. 社会 35(5):1-24.
- 陈家建. 2017. 项目化治理的组织形式及其演变机制[J]. 社会学研究(2):150-173.
- 陈水生. 2014. 项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察[J]. 公共行政评论(3):133-156.
- 狄金华. 2015. 政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释[J]. 社会学研究(6):49-72.
- 冯猛. 2009. 后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为——以东北特拉河镇为例[J]. 社会 29(4):59-78.
- 付伟、焦长权. 2015. “协调型政权”:项目制运作背景下的乡镇政府[J]. 社会学研究(2):98-123.
- 高培勇. 2008. 从“放权让利”到“公共财政”——中国财税改革 30 年的历史进程[J]. 理论前沿(23):16-19.
- 龚为纲. 2015. 项目制与粮食生产的外部性治理[J]. 开放时代(2):103-122.
- 桂华. 2014. 项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J]. 政治学研究(4):50-62.

- 哈耶克.2003.个人主义与经济秩序[M].邓正来,译.北京:生活·读书·新知三联书店.
- 黄宗智、龚为纲、高原.2014.“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?[J].开放时代(5):143-159.
- 吉登斯.1998.民族-国家与暴力[M].胡宗泽、赵力涛,译.北京:生活·读书·新知三联书店.
- 焦长权、焦玉平.2018.大政府的兴起:经济发展与政府转型[J].开放时代(3):166-194.
- 科兹纳.2010.项目管理:计划、进度和控制的系统方法[M].杨爱华,等,译.北京:电子工业出版社.
- 李,罗伯特·罗纳德·W.约翰逊、菲利普·G.乔伊斯.2011.公共预算体系[M].苟燕楠,译.北京:中国财政经济出版社.
- 李祖佩.2015.项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角[J].政治学研究(5):111-122.
- 林慕华、马骏.2012.中国地方人民代表大会预算监督研究[J].中国社会科学(6):73-90.
- 刘守刚.2012.1978年后现代预算在中国的成长[G]//构建中国公共预算法律框架.牛美丽,主编.北京:中央编译出版社:39-54.
- 马骏.2005.中国公共预算改革:理性化与民主化[M].北京:中央编译出版社.
- 马骏.2010.经济、社会变迁与国家重建:改革以来的中国[J].公共行政评论(1):3-34.
- 马骏.2011.如果你不能预算,你如何治理[G]//治国与理财.马骏,著.上海三联书店:57-108.
- 马骏、侯一麟.2004.中国省级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架[J].经济研究(10):14-23.
- 马骏、赵早早.2011.公共预算:比较研究[M].北京:中央编译出版社.
- 美国项目管理协会.2013.项目管理知识体系指南(第5版)[M].北京:电子工业出版社.
- 莫斯.2002.礼物:古代社会中交换的形式及其理由[M].上海人民出版社.
- 穆勒,拉尔夫.2011.项目治理[M].北京:电子工业出版社.
- 欧克肖特,迈克尔.2004.政治中的理性主义[M].张汝伦,译.上海译文出版社.
- 渠敬东.2012.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学(5):113-130.
- 渠敬东、周飞舟、应星.2009.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学(6):104-127.
- 史普原.2015.科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨[J].社会35(5):25-59.
- 斯科特.2012.国家的视角[M].王晓毅,译.北京:社会科学文献出版社.
- 坦茨,维托.2014.政府与市场[M].王宇,等,译.北京:商务印书馆.
- 坦齐、舒克内希特.2005.二十世纪的公共支出[M].胡家勇,译.北京:商务印书馆.
- 汪德华、李琼.2018.“项目治国”与“突击花钱”[J].经济学(季刊)(4):143-168.
- 王绍光.1997.分权的底限[M].北京:中国计划出版社.
- 王绍光.2002a.国家汲取能力的建设——中华人民共和国成立初期的经验[J].中国社会科学(1):77-93.
- 王绍光.2002b.美国进步时代的启示[M].北京:中国财政经济出版社.
- 王绍光.2007.从税收国家到预算国家[J].读书(10):3-13.
- 王绍光、马骏.2008.走向“预算国家”——财政转型与国家建设[J].公共行政评论(1):1-37.
- 谢旭人.2011.中国财政管理[M].北京:中国财经出版社.
- 荀丽丽、包智明.2007.政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析[J].中国社会科学(5):114-128.
- 於莉.2010.省会城市预算过程的政治[M].北京:中央编译出版社.
- 沃克,约翰·哈罗德·G·瓦特.2001.美国大政府的兴起[M].刘进、毛喻原,译.重庆出版社.
- 折晓叶、陈婴婴.2011.项目制的分级运作机制与治理逻辑[J].中国社会科学(4):126-

148.

- 郑世林. 2016. 中国政府经济治理的项目体制研究[J]. 中国软科学(2):23-38.
- 周飞舟. 2006. 分税制十年:制度及其影响[J]. 中国社会科学(6):100-115.
- 周飞舟. 2012. 财政资金的专项化及其问题[J]. 社会 32(1):1-37.
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究(7):36-50.
- 周雪光. 2015. 项目制:一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代(2):82-102.
- Blanchard, Oliver and Andrei Shleifer. 2001. “Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia.” *IMF Economic Review* 48(1):171-179.
- Cleveland, Frederic A. 1915. “Evolution of the Budget Idea in the United States.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 62(1):15-35.
- Cleveland, Frederic A. 1916. “Budget Making and the Increased Cost of Government.” *American Economic Review* 6(1):50-84.
- Goldscheid, Rudolf A. 1958. “Sociological Approach to Problems of Public Finance.” In *Classics in the Theory of Public Finance*, edited by Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock. New York: The Macmillan Company.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 2005. “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style.” *Journal of Public Economics* 89(9-10):1719-1742.
- Key, V. O. 1940. “The Lack of a Budgetary Theory.” *American Political Science Review* 34(6):1137-1144.
- Lockwood, Ben. 2002. “Distributive Politics and the Costs of Centralization.” *Review of Economic Studies* 69(2):313-337.
- Lockwood, Ben. 2006. “The Political Economy of Decentralization.” In *Handbook of Fiscal Federalism*, edited by E. Ahmad and G. Brosio. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.:33-60.
- McCaffery, Jerry L. 1998. “Program Budgeting.” In *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, edited by Jay M. Shafritz. Colorado: Westview Press: 1768-1769.
- Naughton, Barry. 2017. “Is China Socialist?” *Journal of Economic Perspectives* 31(1):3-24.
- Jones, L. R. 1998. “Planning-Programming-Budgeting System (PPBS).” In *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, edited by Jay M. Shafritz. Colorado: Westview Press: 294-301.
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast. 1996. “China’s Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style.” *Journal of Economic Policy Reform* 1(2):149-185.
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast. 1997. “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *Journal of Economic Perspectives* 11(4):83-92.
- Schick, Allen. 1990. *Capacity to Budget*. Washington: Urban Institute.
- Zhang, Xiaobo. 2006. “Fiscal Decentralization and Political Centralization: Implications for Regional Inequality.” *Journal of Comparative Economic* 34:713-726.

责任编辑:张 军