

# 深圳與香港政府公共預算制度

● 韓 君

中國已經跨進了「稅收國家」的歷史門檻。特別是近幾年來全國財政收入快速增長，政府「如何花錢」日益受到社會各界的關注。如果說稅收關注的是「如何收錢」，那麼預算關心的是「如何花錢」。

1999年，中國大陸啟動了一場意義深遠的預算改革，包括部門預算改革、國庫集中收付體制改革、政府採購改革等，目標在於建立起現代意義上的公共預算制度。1978年之前，中國是一個「自產國家」，國家的財政收入主要來自國有企業和集體企業上繳的利潤。1978年以後，中國從「自產國家」向「稅收國家」轉型。經過1984和1986年的兩次「利改稅」改革，到1980年代末，現代稅收體制的雛形得以建立起來。這一時期財政改革的重點是如何收錢，還來不及考慮如何把錢管好用好。

到2007年，中國的稅收收入佔到財政收入的95%左右，稅收成為財政收入最主要的來源，這標誌着中國已經跨進了「稅收國家」的歷史門檻。隨着「稅收國家」的興起，納稅人的意識逐漸樹立，人們開始關注政府提供的公共產品和社會福利的狀況。特別是近幾年來全國財政收入快速增長，政府「如何花錢」日益受到社會各界的關

注。如果說稅收關注的是「如何收錢」，那麼預算關心的是「如何花錢」。

在國家各項制度中，公開、完整、透明、有約束力的公共預算體系，其重要性尤為突出。預算界定了政府活動的範圍及其與社會的邊界，進而劃定了公域與私域的界限；預算決定着政府活動的方式，以精確的數據告訴納稅人，政府打算做甚麼、正在做甚麼以及做了甚麼；政府所有政策的執行都需要財政經費的支持，所有活動也都最終反映到財務報表上，只要看其資金的支出和使用情況，便可分析政府活動的性質和績效。預算上涉國計，下及民生，關乎最廣泛的公共利益，故曰「政府施政，雖悠悠萬事，惟預算為大」<sup>①</sup>。

對公共預算的研究，除財政學外，國內的行政學、政治學、社會學也取得豐富的成果。其中代表性學者有馬駿、王紹光和周飛舟。馬駿認為，1978年的經濟改革使得中國從一個「自產國家」逐漸轉變成一個「稅收

\* 本文是北京大學社會學系張靜教授主持的中國發展研究基金會發展研究項目「地方政府的公共預算：決策與行為研究(2007-2009)」(2007年基研字第0004號)的研究成果之一。感謝深圳市君亮資產管理公司CEO吳君亮先生及其助手李德濤先生對本項研究在田野調查和資料收集方面的幫助。文責由筆者承擔。

國家」。他強調「預算民主」的重要性，認為推進預算民主能在一定程度上約束政府在收入汲取過程中的掠奪性行為，減少政府支出中的浪費與腐敗，有助於改進政府的預算管理，促進各項制度的理性化<sup>②</sup>。

王紹光提出「預算國家」的概念。他認為，未來中國改革的一條基本思路就是要完成從「稅收國家」向「預算國家」的轉變。要完成這一轉變關鍵要達到兩點：第一是「財政統一」，即政府的收支最後統一到一本賬裏，而不是有兩本賬、三本賬；第二是「預算監督」，即代議機構能監督政府的財政收支，確保預算是依財政年度制訂的、公開透明的、清楚的、事先批准的、事後有約束力的。王紹光指出，預算改革的目的是要把一個「看不見政府」變為一個「透明的政府」<sup>③</sup>。

周飛舟把農村基層財政放在地方政府的行為和國家—農民關係的框架下來進行分析<sup>④</sup>。稅費改革之後的縣鄉政府受到了前所未有的巨大衝擊，鄉鎮政權只能通過借債、拖欠、跑項目或是拿鄉鎮政府的固定資產做文章來應對財政困境，維持自身的運轉。周飛舟對中國東部地區和中西部地區作了區分，強調了東部地區「土地開發」（即「經營城市」）的作用，認為在土地徵用和開發過程中，地方政府主要通過財政和金融手段積聚資金，「圈地」成為「圈錢」的手段，並成為鄉鎮政府的「第二財政」<sup>⑤</sup>。

我們發現，上述研究要麼訴諸於宏觀理論與歷史層面的探討，要麼偏重於基層政權的財政問題，聚焦市級政府的研究和基於操作層面的分析較為缺乏。本文主要關注市級地方政府公共預算的現狀，採用文本分析與比較研究的方法，是對已有研究的一種補充。2008年9月到2009年5月，筆者

以深圳為個案，在政府和人大進行了多次深度訪談，並收集到以下兩份預算文本材料：《深圳市本級2008年部門預算》<sup>⑥</sup>和《香港2008-09年度政府財政預算案》<sup>⑦</sup>。在分析這些資料的基礎上，本文試圖回答以下問題：深圳部門預算和香港預算案主要提供了哪些信息？在預算自主性和問責模式的維度上，深圳與香港兩地的公共預算有何差異？背後的原因是甚麼？

## 一 深港兩市的公共預算

### （一）深圳市2008年部門預算

《深圳市本級2008年部門預算》分為三個部分：

1、人員編制：深圳市該年度市級部門預算包括103個部門，各部門人員按行政編制、行政事務編制、事業編制和僱員編制分為四類。

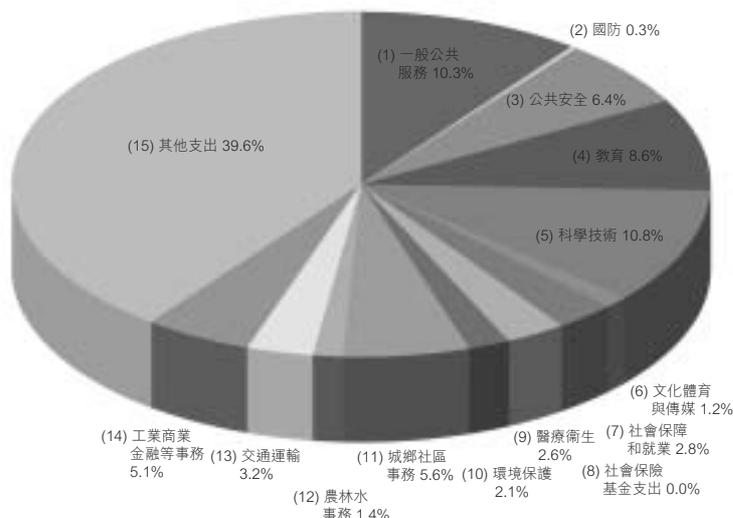
2、基本支出：包括人員支出、公用支出、對個人和家庭的補助支出。其中：（1）人員支出：支付給在職職工的各類勞動報酬，以及為上述人員繳納的各項社會保險等；（2）公用支出：按《深圳市本級2008年行政事業單位公用費用定額標準》，市級部門被分為三大類：行政政法類、行政事務類和事務類，又細分為十二種類型。

3、項目支出<sup>⑧</sup>：包括（1）履行職能類項目支出：2008年度深圳市市級103個部門都編列有項目開支預算，項目總數共有750個；（2）一次性項目支出：2008年深圳市市級部門預算中，共有67個部門編制了一次性支出預算；（3）預算準備金；（4）事業單位經營支出。

深圳市本級2008年財政一般預算支出結構，可參見圖1。

對公共預算的研究，除財政學外，國內的行政學、政治學、社會學也取得豐富的成果。不過，這些研究要麼訴諸於宏觀理論與歷史層面的探討，要麼偏重於基層政權的財政，聚焦市級政府和基於操作層面的分析較為缺乏。

圖1 深圳市本級2008年財政一般預算支出分布圖



資料來源：根據《深圳市本級2008年部門預算》繪製。

所謂「預算自主性」是指地方政府在制訂和執行預算的過程中，在法定支出範圍之外，按照個人、集體或部門的利益訴求非公共性地安排和使用財政資金自由度和空間。

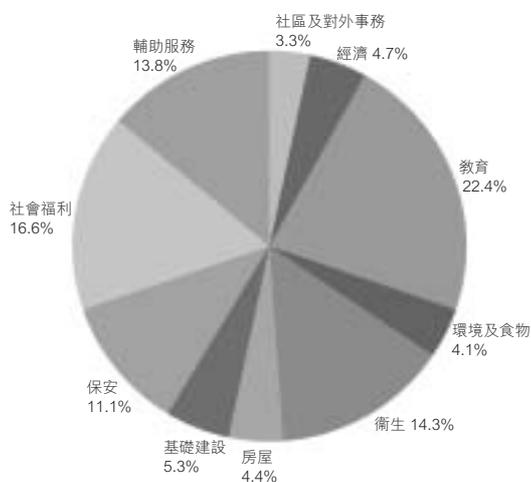
## (二) 香港2008-2009年度財政預算案

香港2008至2009年度政府財政預算案包括兩個部分：卷一和卷二。卷一分為甲部和乙部，甲部載列簡介及各項摘要，並連同乙部，提供所有總目開支的分析，包括管制人員報告、按分目列出的開支詳情及承擔額。乙部亦收錄政府一般收入賬目的分析。甲部及乙部卷末載有政策範圍索引及

開支總目索引。卷二是基金賬目，包括八個為特定目的而成立的基金的預計收支資料，基金的法律背景、目的和詳情。

在香港，政府一般收入賬目是政府的主要賬目及提供資源的主要機制，政府按需要把資源轉撥其他基金或將其他基金的資源撥回政府一般收入賬目中。基金賬目包括基本工程儲備基金、資本投資基金、公務員退休金儲備基金、賑災基金、創新及科技基金、土地基金和貸款基金等。圖2是香港2008至2009年度預算支出分類直觀圖。

圖2 香港2008-2009年度預算經常公共開支分布圖



資料來源：根據《香港2008-09年度政府財政預算案》附錄B，頁8繪製，[www.budget.gov.hk/2008/chi/pdf/c-appen-b.pdf](http://www.budget.gov.hk/2008/chi/pdf/c-appen-b.pdf)。

## 二 預算自主性

所謂「預算自主性」(Budget Autonomy)是指地方政府在制訂和執行預算的過程中，在法定支出範圍之外，按照個人、集體或部門的利益訴求非公共性地安排和使用財政資金自由度和空間。本文將從預算自主性的表現、來源、維持三個方面對深圳和香港兩地的預算文本加以考察。

表1 深圳和香港2008年預算支出項目比重對比表

深圳支出項目	項目比重	香港公共開支	項目比重	比重差
一般公共服務	10.30%	基礎建設	5.30%	5.00%
公共安全	6.40%	保安	11.10%	-4.70%
教育	8.60%	教育	22.40%	-13.80%
社會保障和就業	2.80%	社會福利+房屋	21%	-18.20%
醫療衛生	2.60%	衛生	14.30%	-11.70%
環境保護	2.10%	環境及食物	4.10%	-2.00%
城鄉社區事務	5.60%	社區及對外事務	3.30%	2.30%
工業商業金融等事務	5.10%	經濟	4.70%	0.40%
其他支出	39.60%	輔助服務	13.80%	25.80%

資料來源：根據圖1和圖2中的數據繪製。

### (一) 預算自主性的表現：支出結構

筆者根據兩地預算文本提供的數據，將深圳預算和香港預算中相同或相類似的支出項目進行了對比。根據表1，我們有三點發現：

第一，深圳的「其他支出」一項（香港稱「輔助服務」）所佔比例很高，佔39.6%，而香港僅為13.8%，相差25.8%。深圳預算如能降低「其他支出」的比重，將這部分資金投入到住房、教育、衛生上，將會很大程度上改善目前民生領域投入不足的問題，也會使深圳預算支出更加細化與透明。

第二，深圳在社會保障（包括住房）上投入資金佔預算總額的2.8%，而香港則是21%；深圳在教育上投入總預算中的8.6%經費，而香港的投入為22.4%；深圳在醫療衛生上預算投入2.6%的錢，而香港是14.3%。在社保（包括住房）、教育、衛生三個方面，香港支出比重比深圳分別高出18.2%、13.8%、11.7%。與香港相比，深圳預算在這三項公共產品上的投入比重不足<sup>⑨</sup>。

第三，深圳在一般公共服務<sup>⑩</sup>、城鄉社區事務、經濟金融方面的預

算支出要比香港分別高出5%、2.3%、0.4%。基礎建設、城鄉社區事務和經濟金融方面比重高，說明深圳「建設型」財政的色彩較重，而「公共型」（或曰「民生型」）財政的色彩較薄弱。這種差異或許同兩市所處的社會經濟發展階段不同有關。在市場經濟起步時，政府充當「廠商」，成為經濟增長的發動機有一定積極意義。但是到政府建設性支出的使用效率沒有市場自主配置建設性資金的效率高的時候，就需要適時地壓縮政府的建設性項目支出，以便盡可能發揮市場在資源配置中的積極作用，完成「建設型」財政向「公共型」財政的轉型。顯然，深圳市尚未完成這一轉型。

香港政府財政預算中的建設性支出比例較小，最主要的原因是香港政府貫徹「小政府、大市場」的原則，政府充當「守夜人」角色，主要負責提供各種公共服務，對經濟的直接干預較少。深圳在建設性支出方面投入比重較大，說明以經濟建設為中心，保證GDP的持續增長，維持社會穩定（城鄉社區事務）是頭等大事。建設性支出的性質和「其他支出」的高比重也使得政府部門可以在較大空間內自主安排資金的使用，這是預算自主性的表現。

基礎建設、城鄉社區事務和經濟金融方面的預算支出比重高，說明深圳「建設型」財政的色彩較重，而「公共型」（或曰「民生型」）財政的色彩較薄弱。這種差異或許同深圳與香港所處的社會經濟發展階段不同有關。

## (二) 預算自主性的來源：項目支出

深圳市預算支出分成兩大塊：基本支出和項目支出。基本支出是固定和不變的。2008年，深圳市基本支出總預算為869,648萬元，項目支出總預算為822,239萬元。我們發現，項目支出與基本支出幾乎達到1：1的水平。基本支出比較透明和固定，但項目支出金額巨大且分類模糊，而項目支出正是預算自主性的土壤與來源。這種模糊機制也是預算自主性的重要維持機制。

## (三) 預算自主性的維持：合併同類項

以深圳市衛生局為例，專項業務經費的類別有十三項，但主要支出集中在以下三項：藥品與衛生材料、設備購置與修繕、衛生監督與疾病預防控制（見表2）。藥品與衛生材料一項的開支所佔比重達到72.9%，其他類別繁多但所佔比重較小。維持預算自

主性的方式是合併專項經費支出中的一項或兩項，使其所佔比重較大，致使預算支出分類不細化，以產生可供自由支配的空間。在深圳市103個預算部門中，我們發現，大都存在這樣的情況，這是其預算自主性得以維持的重要手段之一。

## (四) 細化程度的比較

1、頁數比較：從深圳和香港兩市預算文本的頁數比較（見表3）可以看出，在預算細化程度方面，深圳市的部門預算有很大的提升空間。

2、指標體系：以衛生部門為例，我們選取兩市部門眾多職能中的一項：「疾病預防控制」職能進行比較分析。深圳部門預算中有三項內容：2007年預算金額、2008年預算金額、2008年比上年增幅。香港衛生署預算案在「預防疾病」的綱領（相當於「職能」）下，列有六項內容：財政撥款金額、宗旨、簡介、目標、指標、需要特別留意的事項。

維持預算自主性的方式是合併專項經費支出中的一項或兩項，使其所佔比重較大，致使預算支出分類不細化，以產生可供自由支配的空間。深圳市103個預算部門中，大都存在這樣的情況。

表2 深圳市衛生局2008年專項業務經費支出分布表

專項業務經費支出(按支出類別)	支出預算(元)	佔總支出的百分比
1. 衛生行業管理經費	1,116	0.6%
2. 衛生監督與疾病預防控制	7,720	3.9%
3. 婦幼保健專項經費	810	0.4%
4. 健康教育專項經費	660	0.3%
5. 社區健康中心維持經費	1,200	0.6%
6. 衛生科教與學科建設	3,500	1.8%
7. 醫療事故鑒定經費	200	0.1%
8. 衛生信息化	450	0.2%
9. 無償獻血與血液檢測	2,099	1.1%
10. 藥品與衛生材料	143,104	72.9%
11. 設備購置與修繕	33,248	16.9%
12. 預算準備金	1,200	0.6%
13. 其他	1,120	0.6%
總計	196,427	100%

資料來源：參見《市衛生局2008年部門預算》，[www.szhealth.gov.cn/wsj/main?fid=open&fun=show\\_news&nid=6308](http://www.szhealth.gov.cn/wsj/main?fid=open&fun=show_news&nid=6308)。

表3 深圳與香港三部門預算頁數比較

深圳部門	預算頁數	香港部門	預算頁數
深圳市衛生局	2	香港衛生署	16
深圳市教育局	2	香港教育局	18
深圳市審計局	2	香港審計署	6

資料來源：根據深圳市2008年和香港2008-2009年度有關部門的預算文本統計。

從香港衛生署的預算中，我們首先看到部門負責人的報告說明(即管制人員報告)。部門負責人報告的主要內容有：(1)交代主要工作職責(綱領1至綱領8)；(2)每項綱領近三年來的預算分別是多少；(3)綱領的宗旨是甚麼，具體工作包括哪些；(4)針

對這些工作，進一步提出了具體目標和指標；(5)提出需要特別留意的事項，說明需要繼續做好哪些工作。表4給出了香港衛生署第2項綱領「預防疾病」的量化指標體系。

我們發現，深圳部門預算與香港預算案的最大區別在於：深圳的各部

表4 香港衛生署「預防疾病」綱領的量化指標體系

綱領	簡介	目標	指標
(2) ： 預 防 疾 病	<ul style="list-style-type: none"> <li>提供檢驗遺傳因子和輔導服務；</li> <li>減少孕婦、嬰兒和兒童患上或死於可預防疾病的情況；</li> <li>為中小學生提供促進健康和預防疾病的健康護理服務；</li> <li>改善小學生的口腔健康；</li> <li>持續監察和控制傳染性疾病；</li> <li>提供化驗服務以診斷和監察各類傳染病，以及其他檢查服務；</li> <li>治理性病患者，並控制性病蔓延；</li> <li>提供長者綜合健康護理服務；以及</li> <li>提供婦女健康服務。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>致力使新生嬰兒到母嬰健康院就診的人數達到高比率(%)多於90</li> <li>致力使嬰兒死亡人數和產婦死亡人數處於低比率 嬰兒死亡率：每1,000宗活產少於6 產婦死亡率：每100,000宗活產少於6</li> <li>學童牙科保健計劃參加比率(%)多於90</li> <li>接到傳染病爆發的報告後24小時內展開調查(%)100</li> <li>接受免疫注射學生比率(%)多於95</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>到母嬰健康院就診人次 兒童健康服務 600,000 產婦健康服務 168,000 家庭計劃服務 160,000 子宮頸普查服務 100,000</li> <li>到家庭計劃指導會開設的家庭計劃指導所就診人次 138,000</li> <li>參加學生健康服務學生人數 小學生 370,000 中學生 378,000</li> <li>參加學童牙科保健計劃小學生人數 387,000</li> <li>感染控制培訓活動數目 80</li> <li>參加感染控制培訓活動人次 6,660</li> <li>給予學生的防疫注射劑數 315,000</li> <li>到社會衛生科診所就診人次 128,000</li> <li>長者健康中心登記人數 38,000</li> <li>到長者健康中心接受健康評估及就診人次 190,000</li> <li>參加由長者健康中心及長者健康外展隊伍舉辦的健康教育活動人次 450,000</li> <li>婦女健康服務登記人數 20,000</li> <li>接受婦女健康服務人次 37,000</li> <li>與公共健康有關的化驗次數 2,340,000</li> </ul>

資料來源：根據《香港2008-09年度政府財政預算案》，「總目開支分析」，「總目37—衛生署」整理，參見www.budget.gov.hk/2008/chi/pdf/chead037.pdf。

門預算篇幅過短，項目細化程度較低，支出經費分布集中，缺乏相應的工作簡介、目標和指標；香港的預算不僅是一份涵蓋三年的變化情況的財務報表，也是一部政府團隊依循遵守的行動綱領和考核標準。香港預算案的每一項綱領有明確的管制人員，每項工作需要多少人員都很明細，是一個完整的指標體系。

### 三 問責模式

預算自主性與問責制度之間密不可分。一般而言，問責制度愈嚴格，預算自主性愈小。問責模式是指問責者和被問責者之間的互動模式，即問責者使用何種資源、手段、程序向被問責者提出質疑、敦促、警告、建議等。在預算問責制中，一般認為被問責者是政府預算部門，問責者可以是立法部門、行政部門、新聞媒體和普通納稅人。根據問責者主體的不同，可以分成三種主要的問責模式：立法模式、行政模式和外壓模式（見表5）。

立法模式由立法部門主導，伴有專業機構輔助，預算由行政部門提出，最終由立法部門修改、審議並通過。預算一旦通過即為法律，具有相當程度的剛性，不得隨意調整；一旦發現有未經立法部門通過的預算調整，預算執行機構將面臨嚴厲的懲罰

措施。立法部門對預算資金使用的真實性、合法性和效益性進行評估，對政府預算行為進行有效的約束。香港公共預算問責模式屬於此種模式。

行政問責模式由行政部門主導，預算由各部門制訂並匯總到一起，立法部門在預算的制訂、執行、調整、審議中的作用有限。這種模式實質上是一種上級權力系統對下級權力系統的監督和管理，具有內部問責的色彩。這種模式下，預算工作易受政府意志甚或官員個人意志的干擾，且公開程度較低。近些年隨着「審計風暴」的加強，行政問責有一定程度的強化。深圳的公共預算問責模式屬於此種模式。

筆者認為這兩種模式各有優劣。立法模式在處理突發事件和應對非預期事件的能力弱於行政模式，由於程序繁多時間較長，會導致預算制訂與執行的速度不及行政模式；而行政模式效果雖立竿見影，但是未能從根本上形成強有力的約束。

此外，值得注意的是第三種問責模式——外壓模式的出現。2008年5月1日，國務院《政府信息公開條例》<sup>⑩</sup>出台，就政府信息「公開的範圍」、「公開的方式和程序」，以及「監督和保障」等內容做出了規定和說明，總計三十八條。這是中國目前出台的第一部有關保護公眾知情權的法規。它確立了「公開為原則，不公開為例外」的精神，以保障公民依法獲取政府信息，

立法問責模式在處理突發事件和應對非預期事件的能力弱於行政問責模式，由於程序繁多時間較長，會導致預算制訂與執行的速度不及行政模式；而行政模式效果雖立竿見影，但是未能從根本上形成強有力的約束。

表5 三種問責模式的比較

	立法模式	行政模式	外壓模式
問責主體	立法機關	行政部門	公眾／納稅人
負責機制	對立法會負責	對行政上級負責	對公眾／納稅人負責
公開形式	會議公開	內部公開／領導審批	社會公開／網絡公開
自主性	較小	較大	適度
績效形式	衡工量值	產出績效	全面績效
公民參與	代議制公民參與	排斥公民參與	廣泛的公民參與
評價標準	合法性	合規性	合理性

實現公眾對政府工作的知情權、參與權和監督權。該條例規定，行政機關應當主動公開政府的信息，同時，「公民、法人或者其他組織還可以根據自身生產、生活、科研等特殊需要，向國務院部門、地方各級人民政府及縣級以上地方人民政府部門申請獲取相關政府信息」(第十三條)。依據該條例的第十條：「縣級以上各級人民政府及其部門應當依照本條例第九條的規定，在各自職責範圍內確定主動公開的政府信息的具體內容，並重點公開下列政府信息」，其中的第四點明確列出「財政預算、決算報告」屬於重點公開的政府信息。這一條例的頒布使得外壓模式日益成為有別於傳統兩種問責模式之外的第三種模式。中央政府自上而下動員各級地方政府「信息公開」，為外壓模式的成長創造了重要的條件，為預算的公開化、透明化奠定了基礎。

#### 四 績效觀念

在預算過程中，如果地方政府更注重投入的總量而非預算投入和產出之間的比較，更看重產出的絕對數量而非單位投入所產生的績效，更側重於縱向的前後比較而非橫向比較不同項目的花費和產出，更重視過程是否按照規定施行而非評估效果是否最好或者能否更好，那麼我們就可以認為

該政府預算遵行的是「產出績效觀」。與產出績效觀重視縱向比較相比，「衡工量值」(value-for-money)更追求橫向比較。衡工量值是香港政府預算編制的核心理念<sup>②</sup>，可使公眾對政府工作績效有一個更加直觀的評估尺度，使其預算重點集中在是否合理有效地使用公共資源上，因此產生廣泛而直接的監督<sup>③</sup>。表6是產出績效與衡工量值的比較。

#### 五 結論

本文從預算自主性和問責模式兩個方面比較了深圳和香港兩地公共預算的差異。筆者認為，深港兩地預算差異的原因在於預算績效觀念的不同，深圳為「產出績效」，而香港遵循「衡工量值」，不同的績效觀對預算編制的影響是根本性的，體現在預算文本的指標體系的設置上。深圳預算自主性較大，而香港較小；深圳採取行政主導的問責模式，而香港則是立法主導的問責模式。

從「稅收國家」向「預算國家」轉型的過程中，衡量一個政府是否真正代表全體人民的利益，在很大程度上要看政府是否把預算工作做好，是否花好了納稅人的錢，特別要看預算的最終結果是否促進了廣泛的公共利益。公共預算，不僅是一張當家理財且遠近兼顧的財務計劃(自主性)、一份體

「衡工量值」是香港政府預算編制的核心理念，可使公眾對政府工作績效有一個更加直觀的評估尺度，使其預算重點集中在是否合理有效地使用公共資源上，因此產生廣泛而直接的監督。

表6 「產出績效」與「衡工量值」的比較

	產出績效	衡工量值
決定因素	投入的總量	投入／產出的比例
衡量標準	產出的總量	單位投入的貢獻量
比較形式	縱向比較	縱向比較和橫向比較
審核目標	過程是否合規	結果是否效率最好
總結	是否達成	效果如何

預算改革會影響到國家政治、經濟和社會生活的方方面面，是中國體制改革的一個務實的突破口。我們無需空談民主、自由、公民權這些抽象的概念，這些美好的價值理念都會實實在在地體現在預算改革裏面。

現社會公正合理的法律文件(剛性)，更是一部政府團隊依循遵守的運營指南(前瞻性)、一種政府與公民之間溝通交流和相互監督的工具(問責性)。雖然目前還面臨着諸多不成熟的因素，但是長遠來看，中國大陸的公共預算制度將在自主性與問責制方面向財政民主化的方向邁進。預算改革會影響到國家政治、經濟和社會生活的方方面面，是中國體制改革的一個務實的突破口。我們無需空談民主、自由、公民權這些抽象的概念，這些美好的價值理念都會實實在在地體現在預算改革裏面。

### 註釋

- ① 王雍君、張擁軍：〈前言〉，載《政府施政與預算改革》(北京：經濟科學出版社，2006)，頁4。
- ② 馬駿：《中國公共預算改革——理性化與民主化》(北京：中央編譯出版社，2005)，頁55、82。
- ③ 王紹光：〈從稅收國家到預算國家〉，《讀書》，2007年第10期，頁3-13。
- ④ 周飛舟：〈從汲取型政權到「懸浮型」政權——稅費改革對國家與農民關係之影響〉，《社會學研究》，2006年第3期，頁1-38。
- ⑤ 周飛舟：〈生財有道：土地開發和轉讓中的政府和農民〉，《社會學研究》，2007年第1期，頁49-82。
- ⑥ 參見〈深圳公民的「公共預算之旅」〉，《南方周末》，2008年11月5日；〈2009：繼續公共預算之旅〉，《南方周末》，2009年1月14日。以下關於深圳市2008年部門預算的內容和數據，如無特別註明，均出自此註。
- ⑦ 該文本可在香港特別行政區政府網站上全文下載，www.budget.gov.hk/2008/chi/estimates.html。以下關於香港2008至2009年度財政預算案的內容和數據，如無特別註明，均出自此註。
- ⑧ 按《深圳市本級部門預算準則(試行)》第十條的規定，「項目支出

預算是行政事業單位為完成其特定的工作任務或事業發展目標，在基本支出預算之外編制的年度項目支出計劃。」參見公共預算與政府治理網，www.pbgchina.cn/newsinfo.asp?newsid=7722。

◎ 網絡流行語：「房改是把你腰包掏空，教改是把你二老逼瘋，醫改是要提前給你送終。」近年來，住房、教育、醫療問題日益引起全社會的關注，被老百姓稱為「新三座大山」。筆者認為政府公共預算在相應公共產品上的投入不足，是近年出現「新三座大山」的直接根源。

⑩ 人們對「一般公共服務」有不同的理解，有人認為它就是行政管理費用，俗稱「人頭費」，這裏筆者將其等同於香港的「基礎建設」。

⑪ 《中華人民共和國政府信息公開條例》，www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content\_592937.htm。

⑫ 國內也翻譯成「行政效率」或「績效」，筆者認為「衡工量值」翻譯更好。績效或效率是事後才能評估的，「衡工量值」則是一個預算概念，含有購買的涵義，在政府部門花錢之前和之後，都能讓公眾直觀地感受到投入和結果之間的關係。

⑬ 舉例來說，假如勞動人事部門要提高勞動就業率，措施之一是培訓下崗職工，培訓費一百萬。「產出績效觀」關心的是是否有投入這一百萬，這一百萬有沒有用於這個項目(有無及時撥款和是否進入個人腰包)，與去年相比是增長還是減少，至於培訓的效果、能否提高勞動就業率等就不關心了；按「衡工量值」的要求，首先必須有目標，即有多少「工」要做，比如要解決兩千人的就業問題。從這個結果出發，確定需要接受培訓的總人數是一萬人，然後再定需要多少培訓費。所以，報預算的時候先報目標／結果，這樣監督和考核也就容易，年終檢查的時候看預算目標是否達到就可以了。如果最後只解決了一千人的就業問題，這個培訓可能第二年就不能繼續辦了，人大可以要求政府削減或調整這一部分開支。

韓君 北京大學社會學系2007級碩士研究生