

公民友好型绩效预算改革路径研究

贾云洁

(南京审计学院 国际审计学院, 江苏 南京 211815)

[摘要] 价值定位是决定公共预算改革路径的重要取向。脱离公民需求的绩效预算改革,因缺乏公众施压这一外部制度环境,难以形成公共部门自我绩效改进的激励机制,致使预算资金的配置使用缺少公民需求偏好的有效表达,影响了我国预算改革的实施效果。公民友好型绩效预算应成为我国预算管理体制改革的正确价值取向。因此,应从完善预算审批制度、建立声音表达和救济制度、实施预算信息公开和获取制度、推行结果导向的绩效管理制度和施行反技术主义的预算报表信息形式等方面来设计我国预算改革的路径,以期能从预算的法制化层面保障预算改革目标的实现。

[关键词] 政府绩效预算;预算体制改革;绩效审计;公民友好型绩效预算;预算民主

[中图分类号] F239.42 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2011)06-0045-07

一、问题的提出

新中国成立后,我国的预算管理体制借鉴和使用前苏联型的预算管理模式。在这种预算管理体制下,真正的“核心预算机构”是计划委员会,财政资金配置是由中央计划决定的,国家预算只是计划的一种反应,是一种投入性预算。1978年后,随着环境的变迁,计划导向的预算模式已不能适应社会经济发展的需求,亟待改革,但遗憾的是,此时期的财政改革未能建立一个能有效填补计划导向预算模式真空的预算体制,预算执行中仍然沿用传统的分散型财政管理体制。从计划部门分离出来的预算权,散落到各个支出部委手中,财政部难以把控财政资金的总量和流量,我国的财政资源实际上演化成为“公地”或“公共池塘资源”^[1]。在这种情况下,中央分阶段准备和实施预算管理体制的改革。现行的预算管理改革从2000年正式启动,内容包括推行部门预算、国库集中支付和政府采购制度等。部门预算改革取得了一定的成效,但仍然存在诸多突出问题,如各级政府在编制预算和分配资金时仍然忽视公众的真正需求;重视投入和过程控制,很少考虑支出的效果和影响;在提供公共服务方面存在着错配和低效率行为等。这是我国目前预算管理体制的最大缺陷。根据世界银行的观点,中国预算改革采用“零敲碎打”的方法,与中东欧和前苏联等转型国家的改革相比,略显逊色^[2]。由于整体制度环境的约束,预算改革举步维艰,效果有限。在路径依赖的渐进式改革过程中,预算改革理念的梳理和实现路径的疏通,是确保预算“做正确的事”和“正确地做事”的关键。因此,预算改革走到今天,已经到了必须拿出一份相对清晰的“路线图”的时候了^[3],这也是本文写作的主旨所在。在公共预算的理论分析基础上,本文剖析了中国预算改革的现实制度困境。笔者认为当前我国预算改革应

[收稿日期] 2011-06-24

[基金项目] 2010年国家社会科学基金项目(10BGL060);江苏省教育厅2010年度高校哲学社会科学基金项目(2010SJB790022);南京审计学院课题(NSK2008/C03);江苏高校优势学科建设工程资助项目

[作者简介] 贾云洁(1976—),女,河南遂平人,南京审计学院国际审计学院讲师,中南财经政法大学财政学博士研究生,从事内部审计和绩效审计研究。

当遵循“基于人民财政主权的公共财政本源,突显以公民为中心的价值定位和结果导向管理理念”,即我国预算管理改革的方向为公民友好型(公民中心)绩效预算。为此,本文针对制度困境提出了公民友好型绩效预算改革的实施路径。具体预算改革路径的框架设计如图1所示。

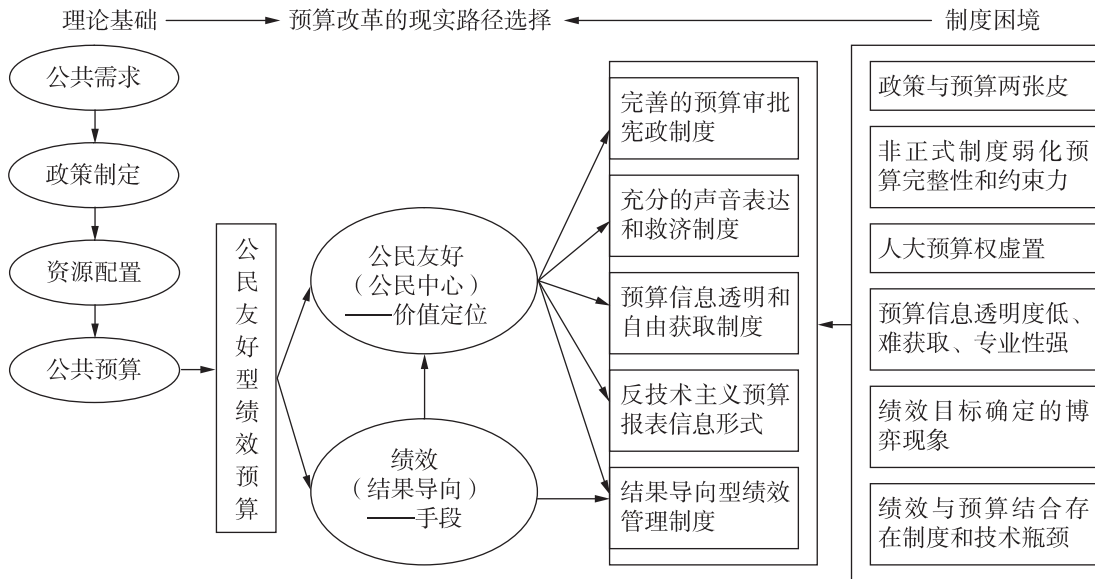


图1 公共预算改革的具体路径

二、公民友好型绩效预算的界定

(一) 公民友好型预算是公民财政主权和预算民主的本质要求

公民友好型预算,也称之为公民基础预算、预算民主等,实质是人民财政主权思想的体现。基于我国现实预算与民众需求脱节的现象以及当前和谐社会建设的需要,以公民友好型来描述预算改革的价值定位,能清晰地呈现改革的取向和理念。

财政预算权以公民纳税人和政府用税者之间的契约为基石,两者间属于纳税与受保护的契约关系^[4]。财政预算权是代议机构决定性的权力手段,代议机构能够通过拒绝对经费和拒绝批准立法建议,或者面对居民的抱怨,通过非正式的动议对行政施加压力^[5]。洛克提出了以人民财产权为支点的政府起源理论,认为人们为有效地保护公民财产权,由公民让渡出来组成的社会权力又必须是分立的,其中立法权是国家的最高权力,政府的行政权尤其是征税权理应根据法律来行使。凡享受保护的人都应该从他的产业支出中拿出部分来维持政府运作,但是政府仍须得到公民的同意,即得到大多数自己或支出者所选出的代表的同意。这一理论深刻揭示了公民和政府的税收关联和公民财政预算主权,同时强调以制度设计确保公民主权的实现,认为代议机构的权力也应受到限制,其权利在最大范围内以公众福利为限。公众对立法机关的限制以及立法机关对政府征税权的制约都以一致同意的法律为准绳,以人民权力尤其是财产权为基本的理念基石^[6]。

预算民主是代议机构促使政府负责的一种核心机制。良好的预算要求有一个胜任的行政机构和一个能有效审查的代议机构。在民主国家,行政机构最终要对选民负责,作为纳税人的公众(选民)赋予代议机构预算权力,因此代议机构要向选民负责,这种纵向和横向责任就构成了促使行政预算负责的外部源动力。这一外部制度环境强化了人民和代议机构通过直接或间接方式确保行政部门履行公共责任。当预算中的行政自由裁量与有效的内部控制和外部责任制度失衡时,行政部门就会发生预算权力的滥用和误用。提高立法机关(代议机构)的预算监督权,是增强民主责任和减少公共财政管理腐败的一种重要的制度安排。

通过代议机构预算监督权利的渊源分析和预算民主的理论阐述,本文认为公共财政视角下预算是公民需求的反应,应迎合公民公共需求偏好。为此,本文提出“公民友好型”预算理念,其实质就是强调公共预算的公民主权地位,以充分反映公民公共需求偏好,在预算中重视公众参与和预算信息的可读性,建立畅通的公民声音传达机制,为公众需求表达、知情权和监督权的充分行使提供保障。

(二) 绩效预算是公民财政预算权和民主政治发展的必然方向

绩效预算是以绩效目标为导向,凸现结果、影响、责任和激励的一种预算管理新模式,是涵盖绩效目标驱动、绩效过程管理、绩效结果激励的系统化多层次预算管理框架。绩效预算是基于结果导向管理的一种新型预算模式,它不仅是预算方法的一种创新,也是政府管理理念的一次革命。绩效预算将政府预算建立在可衡量的绩效基础上,强调的是产出与成果导向,从而增强了预算资源配置与政府部门绩效之间的联系,提高财政支出的有效性。

(三) 改革取向是公民友好型目标与绩效手段的有机融合

现阶段,我国预算改革的进程、效果及改革中的困难皆在人民的视野之外,要深化预算改革,就必须把目前“行政控制”取向的预算改革变成从外部进行政治控制的预算改革,从而实现预算的民主化^[7]。因此,我国需要确保预算的公民中心地位,确立公民友好型预算改革理念,将财政资金合理运用到公民切身需要的公共服务和产品上,充分考虑公民的诉求和参与预算管理的需要,合理利用结果导向的绩效预算手段,量化投入产出与成本效益,以便更好地强化预算执行部门的责任,方便公众的预算监督和评价,真正实现人民财政主权。绩效预算能够反映公民作为公共产品购买者的意愿,并实现公共支出与合理税收负担的均衡,为预算的民主决策和监督提供制度保障。

三、公民友好型绩效预算建立的制度困境

(一) 政策的制定实施与预算管理的脱离

政策的实施与预算管理过程的脱离使得计划与预算之间存在“两张皮”的脱节现象。政策与预算之间存在着密切的关系,政策应是反映公民公共需求偏好的方针和导向,预算是为保证政策得以实施的财务计划,这是因为每一项政策的制定都必然会导致一定的政策成本,从而形成对资金的需求。然而,各地当前正在进行的部门预算改革只是一次纯粹的预算改革,是与政策的制定实施分离的。因此,这一预算改革并不足以使得正在发展和完善中的预算制度能够有效地约束政策制定过程。这种政策制定过程与预算管理过程的脱离,不仅表现在政策制定实施的过程预算管理不能引导资金分配,政策制定者确定的优先项目得不到资金保证、资金被分配到政策规定的项目之外,而且表现在政策制定不受预算约束、政策行为通常不考虑全部的政策成本^[8]。

(二) 非正式制度因素弱化了预算的完整性和约束力

我国由于公民财政预算权的虚置,形成了在预算资源配置中政府部门拥有大量的实际预算支配权,现有预算是一种政府主导的供给型预算,而非公共财政体制下实质性的公共预算。预算改革的直接目的是要规范政府、财政与各部门的行政行为,建立反映公民需求的公共预算管理体制,实现人民财政主权地位。而在预算的制定执行过程中,非正式制度层面的诸多因素仍在影响着公共财政资源的分配。公共预算作为资源配置的方式理应受到制度的约束,它包括正式和非正式的制度,前者由法律和法规明确规定,后者则没有^[9]。非正式制度层面存在的问题主要表现为政府分管领导“批条子”影响预算资金安排、财政部门预留大量的机动财力、预算批复后还存在大量的追加预算等,造成财政部门主导的预算过程中,人民代表大会(以下简称人大)虽然在国家政治生活及预算中享有至尊的权威,却不得不在预算实践中接受行政机关的实际主导地位^[10]。这些非正式制度层面问题的存在,致使具体政策的合理性及其成本难以得到有效地控制和审查,影响了预算的完整性,导致了我国的预算软约束现象。

（三）人大预算权虚置，监督弱化

在预算权力结构中,最基本的是政府与立法机构之间的权力关系。尽管预算改革使得人大开始行使《宪法》和《预算法》赋予的预算权力,各地人大几乎都通过预算改革制定人大预算监督条例,以进一步强化或细化人大的预算权力,但是人大的预算权仍然存在诸多根本性的问题。从各国的经验来看,立法机构最重要的预算权力是预算修正权,即对某个具体项目的预算进行修正的权力,然而《预算法》并未明确规定人大的预算修正权。此外,我国人大代表名义上是直接选举,实质上是委派制,行政官员占比相当大,主要工作人员大都是从政府行政部门退下来或转过来的领导干部,缺乏专职的工作人员,尤其缺乏能对预算进行实质性审查的专业人士,因此预算的审查水平和质量就难以得到保证,造成负责预算编制的政府行政部门,尤其是财政部门,在很大程度上决定了预算规模和结构。在这种情况下,某些政府部门为了实现本部门的利益,通过各种“合情合理”的公共关系活动来影响政府财政部门,从而在预算“蛋糕”中获得更大一块。在目前转移支付规模不断增长的情况下,地方政府为了获得更多关照和支持,也耗费大量资源进行预算公关,至于国有垄断性行业对预算的影响作用则更为明显。目前人大是党委领导下的人大,政府预算都要经过党委同意才能报人大,因此我国政治控制实质上也是党委领导下的一个机构对另一个机构的监督。另外,相当多的预算调整及某些政府收入仍然未纳入人大预算监督,这使得人大预算权基本上呈虚置状态。根据世界银行的调查,我国使用委员会听证、全体代表会议听证、调查委员会以及询问等四种监督手段,数量很少且约束性都不强。以此标准判断,我国人大预算监督能力处于较低的水平,人大预算监督长期处于弱化状态^[11]。

（四）缺乏预算透明度,难以落实结果责任

目前我国政府的预算仍然是“秘密”级文件,有些地方还是“机密”级文件。实行改革开放以来,市场机制已经逐步成为资源配置的主要方式。我国经济融入全球经济的程度越来越深,制约财政预算公开透明的基本土壤已经不复存在,但是在改革开放之前形成的一些习惯做法并没有完全消失。在一些政府部门及其领导看来,只要自己能够按照党和国家的政策、路线、方针,正确判断国际和国内、全国和本地的社会经济形势,处理财政预算事务,没有为个人或本部门谋取不符合法律法规政策和上级指示的特殊利益,信息公开不公开似乎就是无所谓的事情。在这种认识的指导下,预算就成为只需要少数人了解和知道的事情了,“公共财政”就变成了“政府财政”或“精英财政”,广大群众被边缘化了。从我国的财政实践来看,无论是人大还是公众,都没有关于政府预算的充分信息^[12],政府提交的财政预算决算报告及披露的预算信息极其含糊和笼统,人大和公众无法获知详细的成本、产出和结果信息。由于预算信息的专业性强和透明度低,这使得结果责任的落实也无从谈起。

（五）绩效目标确定存在财政部门与预算单位之间的“博弈”

由于政府部门是社会生活的核心,影响着众多利益相关者,因此政府部门目标的确定需要考虑各方面因素。为平衡各利益阶层所要求的财政付出将是巨大的,这与绩效评估的强制约束力产生了巨大的冲突。与此同时,以绩效为基础的预算主张脱离了以往重视工作量、产出与效率的范畴,而转变为更重视结果的衡量和奖惩,但许多项目并不容易找出一个可为各方接受的测量方法来衡量项目的目标是否完成。

（六）绩效衡量与预算结合中存在着制度与技术瓶颈

绩效评价是绩效预算理论的重要组成部分,绩效评价的指标和方法是实行绩效预算的技术基础,但政府部门的绩效评价存在内生性的技术瓶颈。首先,政府工作不像市场上的其他活动那样具有直接的经济效益,政府活动的范围是市场失灵的领域,短期很难见效,投入与产出的不确定性很高,无法像企业那样采用成本效益方法来建立一个简单的因果关系,使得绩效预算无法把成效全部量化在实践中。其次,在有些情况下,政府单方面的努力并不能完全控制成效,很多因素会影响项目实施的实际成果,而绩效预算的量化标准又很难剔除这些因素的影响,从而影响预算效果评价的客观性。最

后,绩效衡量对资料和信息处理的要求高,绩效衡量依赖于财务和统计资料的正确性和连续性,而在社会转型期,政策频繁改变的特点导致绩效衡量缺乏时间的一致性,现行的会计和统计制度尚无法保证所提供信息的真实性,制度的不完善和技术的不成熟成为绩效预算改革的又一难题。即使是备受赞誉的美国新绩效预算,在其核心目标“整合绩效与预算”上的成效也并不明显^[13]。

四、公民友好型绩效预算改革的实施路径

政府预算管理路径应该是由外向内的,即民众的期望决定政府预算设计的蓝图,民众的需求决定政府预算编制的内涵。维护以纳税人为中心的相关者利益是公共预算的应有职责,但在具体的预算实践中,预算民主理念及民主制度、绩效预算的引入却是一个非常缓慢的过程。预算是关系到“谁得到什么、得到多少”的利益分配活动,在预算分配决策过程相对封闭的情况下,作为纳税者的公众常常被置于决策圈之外,相应的,有利于维护特定利益的制度也会在具有信息和资源优势的主体冲突与妥协中逐渐稳定下来。在这种规则和制度安排下,预算的公共性、民主性和绩效性不可避免会受到利益既得者的侵蚀,反过来利益既得者对其利益的保护又会加剧原有制度变迁的难度。因此,公民友好型绩效预算的改革依赖于驱动制度变迁的动力环境的根本改变。

(一) 完善预算审批宪政制度

首先,在预算宪政层面置入“无代表不纳税、权力均衡”等民主思想以强化人大的预算监督权。在此基础上,代议机构的预算审查监督也应遵循“公众福利,公民中心”及“全面性、严格性、绩效性、公开性”等理念,并把这些理念当作相关制度设计的基本原则。

其次,在行使预算的审查监督权这一基本宪政权力的同时,应引入新的制度“否决点”——“修正权”的设计。西方国家的实践证明,预算修正权这一“否决点”的权力制衡安排,对于预算民主具有重要意义。我国《宪法》和《预算法》中都没有明确人大预算修正权,人大委员会及其代表对行政预算提出的修改建议,因缺乏法律依据,具体落实与否不得而知,也无法追究。同时,为了防止人大机会主义行为的发生,预算修正权的行使也要受到技术评估、信息公开等相应的制度化约束。

再次,应制度化党委、人大和政府关于预算的配置关系。与美国尽量避免政党对预算事务的负面影响和权力分立模式不同,我国预算民主化的政治基础之一就是如何实现党的领导、政府、人大预算的关系协调和融合。因此,在现有制度框架下,我国应围绕公共需求实现理念,实施党委、人大、政府战略重心的转变和关系的重构。具体而言,党委负责制定宏观的、对政府预算有指导性的方针、政策;政府根据党委的预算指导方针编制政府预算;人大审查预算时,一方面考虑预算是否充分体现了党委的政策重点,另一方面通过人大代表吸纳民众诉求。

最后,在操作规则层面上对人大预算审查监督进行能力提升和流程再造。美英等发达国家的经验教训表明,在民主政治框架下,强有力的预算委员会和审计等辅助力量以及预算民主精神的程序化落实对代议机关预算民主职责的履行至关重要。因此,人大应充实专门财政预算审查的专业人员,强化人大内部设立的其他八个专门委员会之间预算事宜的专业技术支持,改变过度依赖行政部门提供支援的信息获取模式。从具体的审查监督时间和程序来说,人大应有效对接每年预算审查的时间与预算执行的时间,提高《预算法》的法律效力,同时调整每年人民代表大会决议的程序和时间安排,以实现实质性的预算监督目标和再造预算审查的流程。

(二) 建立声音表达和救济机制

鉴于参与空间和成本的限制,预算管理不可能经常采用地方政府层面的公民直接参与预算过程等直接民主形式,但在预算民主的不断演化变迁过程中,美英也逐步形成了一系列联系民意和保护作为纳税人的民众钱袋权的制度安排^[14]。在民众的参与和民意的表达方面,电子化参与、民意调查、利益集团反馈、政府及代议机关的听证会等技术化方式起到了重要作用。随着民主实践的推进,仅仅有

民意的输入而缺乏有关民意和预算决策过程融合之后的反馈及权利受害时的救济机制也很难适应双向互动的制度要求。对此,美英纷纷采用了“纳税人诉讼”的形式,即从制度建设上允许纳税人对不公平税制和以公共预算形式体现的税款违法支出提起诉讼的权利,这些措施旨在从更大范围和更高程度上保障纳税人的税收民主权利,并以此为基础推进以税收为主要收入来源的政府预算对纳税人的民主回应。反馈与救济机制有效运用相关的信息不仅可以防止作为纳税人的公民基本财产权免遭公权力的侵犯,而且在一定意义上对公权的滥用起到纠偏和外威慑作用。

(三) 完善预算信息公开和获取制度

预算透明度越高,滋生腐败和政治寻租的空间就越小。在许多国家,政府预算信息除由于国家安全原因受到限制外,都被提供给公众知晓,接受公众监督。公众有权通过正常渠道获取政府预算计划和执行情况的信息,政府应该给公众一个这样的正常通道,听取强有力的“外部声音”。公布政府预算信息应是政府的一项法律义务,应建立政府预算公开制度及相关法律,按明确规定的要求提供广泛、准确、及时且便于公众理解的政府预算信息,包括官方政策文件;应明确将公开透明确定为《预算法》的基本原则;应畅通有关传播渠道,保证公众以各种方式获取政府预算相关信息的权利;应逐步增加各部门预算的公开性与透明度,减少政府预算中的信息不对称。只有预算信息以民众易懂的形式彻底地公开、透明后,公众才能以公民财政主权的身份和地位,随时要求或通过公开渠道获取政府预算的细化信息并加以质询,才能真正实施人民财政主权下的公民友好型绩效预算。

(四) 实施反技术主义的预算报表信息形式

我国现有的预算报表形式和公开披露的预算信息使公民很难了解政府关于所获得的资金用来做了什么,目标是什么,政府是否在达成这一目标或向这一目标前进,花费了多少资金,谁应该对支出的行为和结果负责等相关信息。我国现有的预算编报格式在回答公众关注的上述问题上缺乏清晰的表达,这样的预算像一个谜,一个普通公民甚至是一名议员都不能够理解这种“语言”,而新的议员对于这样的预算经常是“一头雾水”^[15],这种传统技术主义的预算是公民参与式预算改革的主要障碍^[16]。传统的预算编报形式强调的是过程控制,政府部门把资金按配额要求花到每一项事务上就被看成是负责了,它对使用资金的效率和效果缺乏关注,缺乏公民导向的支出动机。因此,公民友好型的绩效预算要反技术主义的预算形式,要求预算编报简单化,更多地报告支出数额、支出所达到的目标以及支出应负责的责任官员等相关数据信息,以便于公民参与和保护公民利益^[17]。

(五) 推行结果导向的绩效管理制度

结果导向型绩效预算的建立,有赖于政府部门结果导向型绩效管理制度改革的跟进,尤其是建立一个强有力的绩效测量系统。然而,建立一个合适的绩效测量系统需要经过长期努力和不断修正,因此较好的方法是对那些影响未来最终成功的因素进行思考,而不是立即执行整个政府全部范围内的测量体系,更不可能要求政府各部门立刻开始绩效和成本测量^[18]。可行的做法是先从一些关键部门切入,集中关注这些组织绩效测量系统的发展,并以此为典范来鼓励和指导其他部门绩效测量系统的发展。通过一个循序渐进的过程,逐步建立政府部门结果导向的绩效管理制度。一旦绩效和成本信息被政府各部门所广泛使用,就可以尝试建立激励机制,促使利用绩效信息更广泛地进行资源分配和管理。传统的预算造成政府部门关注的输入和公民期望的输出脱节,因此根据 Shah(莎赫)提出的公共部门结果导向管理和评估链,政府关注的焦点应随着公民对服务递送绩效的关注而变化,不断地保持或形成新的输入^[19]。为此预算信息管理应引入以公民为中心的结果导向型政府治理模式,使得公共主体能关注输出和结果而不是输入和过程。通过强化公民授权,公共部门自下而上地对预算实施结果负责,公众自发对政府的绩效评价,会对政府部门产生结果导向的压力,从而驱动政府部门建立结果导向的绩效管理制度和绩效预算,最终为公民友好型绩效预算的改革创造良好的制度环境。

参考文献:

- [1] 奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道: 集体行动制度的演进[M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [2] 高培勇. 实现全口径预算管理[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2009.
- [3] 黄佩华, 迪帕克. 中国: 国家发展与地方财政[M]. 北京: 中信出版社, 2003.
- [4] 马蔡琛. 中国公共预算管理改革的制度演化与路径选择[J]. 中央财经大学学报, 2007(7): 1-4.
- [5] 柏拉图. 理想国[M]. 郭斌, 张竹明, 译. 北京: 商务印书馆, 1986.
- [6] 韦伯. 经济与社会[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆, 2004.
- [7] 洛克. 政府论: 下篇[M]. 叶启芳, 瞿菊农, 译. 北京: 商务印书馆, 1964.
- [8] 陈国文. 预算改革、社会分配及政治合法性[J]. 兰州大学学报: 社会科学版, 2008(2): 104-108.
- [9] 马骏. 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, 2005.
- [10] 马骏, 候一麟. 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, 2004(10): 14-23.
- [11] 朱大旗, 何遐祥. 议会至上与行政主导: 预算权力配置的理想与现实[J]. 中国人民大学学报, 2009(4): 128-135.
- [12] 董再平. 经济转轨、财政分权与预算软约束[J]. 审计与经济研究, 2007(4): 11-13.
- [13] 路军伟, 陈希晖. 法国政府预算与政府会计改革: 评价与借鉴[J]. 审计与经济研究, 2009(5): 78-81.
- [14] 刘叔申. 政府预算的科学性与软约束——基于中国财政预算执行情况的实证分析[J]. 中国行政管理, 2010(2): 110-115.
- [15] 王逸帅. 美国预算民主的制度变迁研究[D]. 上海交通大学博士学位论文, 2009.
- [16] Esset. Brazil's participatory budgeting process[J]. Economic Justice Update, 2000, 4(3): 3-4.
- [17] Chambers R. Rural development: putting the last first[M]. London: Longman, 1983.
- [18] 宋常. 中国特色绩效审计制度体系探索[J]. 审证与经济研究, 2010(6): 3-9.
- [19] 菲利浦. 政府绩效测量的热点问题——来自美国的经验教训[J]. 西安交通大学学报: 社会科学版, 2007(5): 73-78.
- [20] Shah A. Governing for results in a globalised and localized world[J]. Pakistan Development Reviews, 1999, 38(4): 385-431.

[责任编辑: 杨志辉, 许成安]

Reform Path of Citizens-friendly Performance Budget

JIA Yunjie

(Nanjing Audit University, International Audit Institute, Nanjing 211815, China)

Abstract: Value orientation decides the specific path of public budget reform. With the separation from citizen demand, performance budget reform lacks public pressure as the external institutional environment and does not help the public sector form self-motivation mechanism of performance improvement. So allocation of budget fund is short of valid expression of citizens' demand preference, resulting in the inefficient practical effect of China's budget reform. Citizens-friendly performance budget should become a correct value orientation of China's budget system reform. Therefore, reform path choices of China's budget system can include improvement of budget examination and approval system, establishment of appeal expression and relief system, application of budget information disclosure and acquisition system, implementation of the results-oriented performance management system and anti-technology information form of budget report, with the expectation that target for budget reform can come true from the standpoint of budget constitution.

Key Words: government performance budget; the budget system reform; performance auditing; citizens friendly performance budget; budget democratic