

政府购买公共服务的预算编报风险识别与防范

周义程¹ 张奕雯²

(1.苏州大学,江苏 苏州 215123;2.南通职业大学,江苏 南通 226000)

[摘 要] 政府购买公共服务的预算编报指的是公共服务的购买主体编写并上报关于拟购买的公共服务项目的经费来源和数量、经费支出的用途和数量的动态过程,可能遭遇单个公共服务项目预算金额失当、购买公共服务的预算资金总额不足、预算编报时间和内容不合理、预算编报方法和技术不科学等典型风险。为寻求防范预算编报风险的密码,需要通过成本细分来精确核算公共服务项目的成本,经由推行全面预算绩效管理和形成具体明确的刚性要求来确保预算资金总额的充足,凭借科学调整预算编报时间表、提高对预算编报的重视程度和预算的精细化水平、深化全口径综合预算等方式来增强预算编报时间和内容的合理性,依靠优化预算编报方法、拓展预算编报的技术手段、加强政府预算与中长期战略规划的融合等策略来提升预算编报方法和技术科学性。

[关键词] 政府购买;公共服务;预算编报风险;风险识别;风险防范

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-2426(2023)07-0044-10

一、问题的提出与概念约定

预算编报作为政府购买公共服务中一个至关重要的环节,在本质上属于公共预算决策的过程。而所谓公共预算,通常体现为围绕公共资金中收入和支出两个方面拟订的计划。具言之,就是指包括各级政府在内的公共机构以宪法和相关法律以及其他相关法规规章为基本依据,遵照一定的公共政策之原则和程序,围绕“做什么事”“怎么做事”和“花多少钱做事”这三个基本问题编报公共资金计划,并由立法机关审议通过。^{[1]9} 党的二十大报告从战略全局的高度提出,要“健全现代预算制度,优化税制结构,完善财政转移支付体系”^{[2]29}。这为做好新时代的财政预算工作指明了战略方向,提供了基本遵循。从公共财政学的学科视角来看,现代预算制度是现代财政制度的有机组成部分和不可或缺的基础性内容。就政府购买公共服务而言,必须按照党中央、国务院的决策部署要求,加快建立健全“全面规范

[收稿日期] 2023-06-10

[基金项目] 江苏省社会科学基金项目“空间整合视角下江苏政府购买社区居家养老服务监管体系研究”(22ZZA003),主持人周义程;江苏高校哲学社会科学优秀创新团队项目“地方政府与社会治理”(NH33710921),主持人周义程。

[作者简介] 周义程(1978—),男,江苏泗阳人,苏州大学东吴智库政府治理研究中心主任,政治与公共管理学院副院长、教授、博士生导师,博士,主要从事公共服务研究。

张奕雯(1997—),女,江苏南通人,南通职业大学辅导员,硕士,主要从事地方政府研究。

透明、标准科学、约束有力”^{[3]22}的公共服务购买预算编报等现代预算制度。但是,在政府购买公共服务的相关研究中,预算编报是学术界关注不多的一个环节,而关于政府购买公共服务的预算编报可能存在的风险的研究成果则更为鲜见。鉴于此,本文深入分析政府购买公共服务在“预算编报”环节可能存在的主要风险,并针对性地设计出风险防范的具体策略。

为了增强对该环节的风险识别与防范之准确性和全面性,有必要对预算编报的概念加以诠释,并以此为基础,对政府购买公共服务预算编报的概念和类型进行初步厘定。一般来说,预算属于计划的一种,是关于公共财政收入和支出方面的相对集中的计划。这种公共财政收支计划通常需要经由法定的程序并交由法定的机构来审查和批准。预算对公共财政收入的来源和数量、公共财政支出的用途和数量都应当作出明确规定。结合《中华人民共和国预算法实施条例》第四条关于预算编报主体的相关规定,预算编报的概念可以界定如下:预算编报是指政党组织、国家机关、人民军队、事业单位等与财政部门会产生预算缴拨款关系的公共机构编写并上报公共财政收入的来源和数量、公共财政支出的用途和数量的过程。参照预算编报的概念,政府购买公共服务预算编报可以界定为公共服务的购买主体编写并上报关于拟购买的公共服务项目的经费来源和数量、经费支出的用途和数量的一个动态过程。

预算编报按照不同的标准可以划分为不同的类型。根据公共财政收入和公共财政支出是经由一个计划表格还是两个以上(含两个)计划表格来体现,预算编报可以分为编报单式预算和编报复式预算。单式预算相对简洁、全面和概括,编报和审批都较为容易,但只便于对预算总额进行控制,而不利于对不同性质的公共收入和公共支出作出区别对待和进行分类管理。相对于单式预算而言,复式预算则更加严谨、更加细致、更加科学,更加有利于对公共财政活动进行深入分析,也更加有利于对公共收入和公共支出的规模进行有效控制。在政府购买公共服务的预算编报环节,越来越多地使用复式预算而非单式预算。从预算是否将之前财政年度的财政收支计划作为基础,可以将预算编报分为编报调整预算和编报零基预算。编报调整预算通常可以称为编报增量预算,它是一种将以往财政年度的公共财政收入和支出计划以及实际收支情况作为前提和基础,并根据新的财政年度的经济社会发展实际来确定新的公共财政收入和支出计划的预算编报方法。相应地,我们可以认为,政府购买公共服务中的编报调整预算就是将之前财政年度关于购买公共服务项目的经费收入和支出计划以及实际收支情况作为重要参照,并根据新的财政年度拟购买的公共服务项目的实际情况来确定本年度购买公共服务项目的经费收入和支出计划的一种预算编报方法。与编报调整预算相反,编报零基预算是一种不将之前财政年度的公共财政收入和支出计划以及实际收支情况作为前提和基础,而只根据对新的财政年度的经济社会发展状况的预测情况来确定新的财政年度的公共财政收入和支出计划的预算编报方法。相应地,我们可以想见,政府购买公共服务中的编报零基预算就是不将之前财政年度关于购买公共服务项目的公共财政收入和支出计划以及实际收支情况作为参照,而只根据新的财政年度拟购买的公共服务项目的实际来确定本年度购买公共服务项目的经费收入和支出计划的一种编报预算方法。在政府购买公共服务的预算编报环节,往往还是习惯性地主要采用调整预算的方式,零基预算运用得相对较少。

二、政府购买公共服务的预算编报风险的基本表征

预算编报是政府购买公共服务的流程中项目设计环节的紧后环节,也是整个流程中相对较为薄弱的环节,其中蕴含的多重风险尚未引起学术界和实务界的充分重视。由于政府购买公共服务的预算

编报主要是由政府等公共服务购买主体运用手中的公共权力来开展的,基本不会涉及承接主体和消费主体,抑或承接主体和消费主体在公共服务购买的该环节所能发挥的作用非常微小,故而该环节的风险主要是由购买主体所引发的。

(一)单个公共服务项目预算金额失当的风险

公共服务项目预算金额失当主要表现为针对某个特定的公共服务项目而言,其预算金额偏高或偏低。由于在政府购买公共服务的预算编报环节,预算金额中很大一部分是公共服务购买中支付给承接主体的费用,故而预算金额失当通常与公共服务的定价密切相关。然而,在预算编报环节,公共服务的准确定价问题通常是一个较为艰难的议题。为了实现公共服务的科学定价,相关工作人员既需具备成本计算方面的财务管理知识,又需对公共服务项目本身有全面深入细致的了解,同时还要能够将公共服务具体生产者付出的劳动准确地折算成具体的费用。^{[4]63}由于不少公共服务项目都具有无形的“软”公共服务项目特质,因此相对于有形的货物和工程等“硬”公共服务项目而言,对这些“软”公共服务项目进行精准定价要更加困难。由于不少公共服务项目的实际生产过程本身具有即时性的特点,即这些公共服务通常体现在服务的具体过程中,一旦服务过程结束,这些服务也就不复存在,因而通常只有对服务全过程进行全方位观察和测量,才有可能对这些公共服务进行精准定价,但这显然不太可能。由此可见,公共服务项目的无形性和即时性都显著增加了确定公共服务项目购买价格的难度。正因为公共服务定价问题存在困难,所以在具体实践操作过程中,这方面的探索相对较为薄弱。即使有少数地方政府尝试给出了购买公共服务的定价思路,但这些思路也往往不够具体和不太具有可操作性。例如,在江苏省盐城市财政局 2014 年出台的文件《盐城市市级政府购买公共服务实施细则(试行)》中,正式提出了公共服务定价的三项原则:发挥价格机制的作用,重在引导公共服务健康发展;结合当地的物价水平、生活水平、居民收入状况、财政支付能力等各项因素进行综合定价;适当维护公共服务供给者的利益,以损益平衡或微利为标准。^[5]但这些原则主要停留在理念指导和方向指引层面,对实际定价工作难以发挥出类似“操作指南”的工具性价值。

当单个公共服务项目的预算金额偏高时,就可能会出现购买主体在下半年,尤其是预算单位财政直接支付和财政授权支付截止日期(日常用语中一般用“关账”这样的简化词)前集中突击花钱的情况。这是因为,如果不把当年购买公共服务的预算经费花完,那么既可能被怀疑没有认真开展相关工作,又会导致当年剩余的经费在年底被收回,而且还可能会造成下一个财政年度的预算金额被削减。这种鼓励把预算经费花完的激励机制不但难以激发出购买主体节约成本的内生动力,反而会无意中鼓励购买主体谋求更多的预算或至少避免预算经费的下降。当预算金额偏少时,购买主体为了完成已经设计好的公共服务项目,一个常用的变通策略就是通过适当降低公共服务质量来确保供给数量的顺利达成。

当单个公共服务项目的预算金额偏低时,就可能导致承接主体在完成公共服务生产任务过程中遭遇入不敷出这个难题。这一点在基层尤为明显,因为在我国现有的财政体制下,越到基层,可支配的财力越有限,因而基层政府对公共服务项目所分配的资金时常仅够按最低限度来完成公共服务生产任务。有学者通过访谈发现,对社会组织来说,资金紧张是最头疼的问题。有学者对某个社会组织的负责人进行深度访谈时,该负责人开门见山地指出:“遇到的困难主要是资金问题,所有政府项目化购买的社会组织钱都不多,可以说都是贴着温饱线,政府对资金的审批也有自己的制度。我们的经费其实很少,对于这么小的社会组织来说压力很大。”^[6]因为购买主体支付给承接主体的公共服务项目的购买费用有限,加之对这些费用有十分严格的使用规定,所以对于很多即使能承接到政府购买公共服务项

目的社会组织而言,所获得的经费一方面非常难花掉,另一方面又至多只能解决本社会组织的生存问题,而很难有充足的资金用于组织的成长壮大。

导致单个公共服务项目预算失当尤其是预算金额偏高的因素较为复杂多样,其中一个不容忽视的因素就是财政部门对购买公共服务的预算资金的精准测度重视不够。从我国政府购买公共服务的结构性安排来看,各级财政部门在层级结构中通常处于顶层的位置,其拥有充分的权力对公共服务购买主体关于拟购买的公共服务项目的资金预算进行审查和监管。财政部门作为资金预算的监管者,类似一个地位高于购买主体的权力机构,这种组织结构的一个重要优势就在于,财政部门(资金持有机构)与职能部门(资金使用机构)之间出现“合谋”问题的可能性较小,同时也为财政部门比较超脱地监管资金预算提供了中立的、无利益关联性的身份。不过,也正是因为财政部门是一个不存在利益相关性的第三方,所以其有时也会对购买主体购买公共服务的资金预算重视不够。^{[4]65} 财政部门时常按照不出事和不违规的底线逻辑来进行资金预算的监管,其通常将目光更多地聚焦于预算编报的程序之公正性、规则之完整性、内容之合规性等方面,而对预算本身是否出现了畸高畸低的情况则关注不多。

(二)购买公共服务的预算资金总额不足的风险

就财政部门而言,根据预算管理的相关规定,政府购买公共服务需要花费的资金要纳入财政预算并进行通盘考虑,如果因公共服务购买数量和种类的增加而需要增加购买的费用,那么也需要在财政预算中列出。由此可知,政府购买公共服务所要花费的资金需明确列入各个职能部门(购买主体)的财政预算之中。

在调研中发现,诸如民政部门这样的职能部门,其财政预算是根据机构设置的名录编报的。通常情况下,民政部门会按照社会组织管理、社会救助、基层政权和社区治理、区划地名、社会事务、养老服务、儿童和残疾人福利等类别进行预算编报。不过,在这些类别的预算中,政府购买公共服务的支出一般会反映在项目支出中,属于经常性项目或一次性项目。该种设置方式相当于为职能部门提供了一个预算“总盘子”。在“总盘子”一定的情况下,如果用于政府购买公共服务的项目支出增多了,那么工资福利支出等其他基本支出就会相应减少。这种预算设置模式时常会导致职能部门进行预算编报时偏向于采取相对保守的策略,并由此可能造成购买公共服务的预算资金总额不足。当然,也有的公共服务项目的购买支出没有成为常规性项目,需要职能部门每年申请一次,不申请则会自动取消,因而这类公共服务项目的资金预算具有明显的不稳定性,这也容易导致购买公共服务的资金相对不足。^{[4]67}

(三)预算编报时间和内容不合理的风险

究其本质而言,公共预算体现为对公共资源的权威性配置,即要将公共资金用于某些方面而不是另外一些方面。^{[7]24} 政府购买公共服务的预算编报是政府等购买主体为实现公共政策的目标,秉持高效廉价地实现公共服务有效供给的原则,合理配置公共财政资源的计划。因此,预算编报应该做到条理足够清晰、内容足够规范翔实、数据足够透明清晰。否则,不仅会对购买公共服务的预算之全面细致地公开造成一定的困难,而且可能会给政府购买公共服务后续的组织购买、合同履行、绩效评价等环节带来意想不到的不良后果。综观政府购买公共服务的预算编报实践,可以发现时常存在预算编报时间短、预算编报不完整等时间和内容不合理的风险。

政府购买公共服务的预算编报时间过短会导致预算缺乏充足的规划时间,且因没有时间采集公众的预算参与意见而只是作出粗略概算,因而缺乏科学性。我国政府编报预算有相对固定的时间,在规定的周期里,包括各级政府在内的公共服务的购买主体需要完成本级预算的编报、下一级预算的汇总、上报至上一级政府审查、听取多方意见、最后完成预算草案等多项任务。^{[8]115} 由于编报预算的

时间过短,各财政部门无法计算出政府在购买公共服务时准确的预算收支资金,而多半是根据相关会议或者领导的要求和指示来确定预算的数据。这样一来,财政部门因缺乏准确调研和细致考量、资料掌握较少而形成的数据只能在预算表中以数字呈现,无法细化到各个公共服务项目上。由于编报过程的初审时间较短,报送的材料也比较简单,在审议预算的阶段就会形成“看不懂”“看不清”的尴尬局面。不仅如此,审议预算的时间通常也比较短,加之这项工作时常会在新财政年度开始后才开展,所以当人民代表大会审批预算的时候,购买主体购买公共服务的相关工作已经迫在眉睫或提前进行了,人民代表大会如果不批准预算,会导致购买主体陷入非常被动的局面,这就客观上迫使人民代表大会不太合适对预算的审批过于严格。^{[9]101}不仅如此,政府购买公共服务的预算在执行过程中也会被多次调整,反复追加或减少。购买主体会因预算和后期采购、履行合同间的硬缺口太多而屡次报送追加预算的报告,财政部门则疲于应对调整预算的审查和批复工作。

在政府购买公共服务的预算编报中,预算编报内容的完整性十分重要。一份条理清晰、内容翔实、依据充分的预算编报可以大大提升预算的审查、批准以及对预算执行情况的监督管理的便利度和精确度。^{[7]61}所谓预算编报内容的完整性,是指一切和政府相关的财政收支活动都应该纳入预算编报中,不允许任何预算外的财政收支行为。预算编报内容的完整性不但应当包括预算编报信息的完整性,还应当包括预算编报程序的完整性。^{[10]184}预算编报信息的完整性是指预算文件应该翔实地列举预算细分的各项目的数据和细节并予以公开(涉及国家机密和安全等事项的信息除外)。不过,政府购买公共服务的相关“预算数据时常会淹没于部门宏观预算数据之中”^{[9]101},这无疑为后续的预算审批增加了难度。预算编报程序的完整性是指对任何公共财政收支行为的编报都应该设计好法定的程序,并在规定的时间内按照法定流程向相关部门报告,由相关部门进行审查和批准。

在政府购买公共服务的编报预算环节,影响编报的预算内容完整性的阻滞因素颇为复杂。一方面,我国缺乏专门的预算管理部门。因为没有独立的预算部门,所以除财政部门外,还有不少部门拥有自收自支和分配预算的自主权限。不同层级的政府和不同的政府部门之间缺乏及时有效的沟通,信息不对称性明显,这导致上级政府很难从宏观上对购买公共服务的预算进行统一把握,进而影响了预算的管理水平。另一方面,预算编报的项目设置不太精确,项目论证也不够科学。就预算编报的项目设置而言,存在公共服务项目设置过于粗放、缺乏明确的细分记录的问题。由于编报预算的相关工作人员仅仅编报了一些大类费用,因此没有办法对口具体的项目内容和用途明细。这样粗放式的预算项目设置会导致后期政府购买中的不明确和不规范。就编报预算的项目论证来说,在政府购买公共服务的预算编报中,所存在的项目论证不科学问题主要表现为:部门在预算编报时没有从全局观和全局观维度进行考量,鲜少吸收之前预算的问题教训,仅仅从微观层面将各个预算项目的数额叠加,往往只顾眼前的编报任务,忽略了后期执行和运营期间可能出现的预算过多或预算吃紧的可能性,造成各环节的调整困难。由于预算编报的时间短,因此时常缺少智库学者等专家的考察与论证。由此,公共服务项目在预算编报过程中,既缺少“瞻前”思想,又缺乏“顾后”意识。

(四)预算编报方法和技术不科学的风险

科学的预算编报方法会为预算的执行环节打下良好的基础。我国政府购买公共服务的预算编报方法还较为简单和粗放,一般以沿用传统的预算编报模式为主,故而存在编报方法不切合、缺乏中长期发展战略规划、相关技术手段落后等风险。

我国政府购买公共服务所采用的预算编报方法还是以增量预算为主,即绝大多数购买主体都以上一年度的预算基数作为参考对象,并据此形成本年度的预算数据。这种增量预算方法至少存在以下

两个方面的弊端。一方面,在政府购买公共服务的预算编报过程中,各编报人员习惯性依靠主观判断和历史经验作出预算调整,而未充分考虑部门的近期规划、工作计划、经济发展、政策变动等因素,既较少采集数据进行深入分析,又很少邀请专家进行可行性论证,由此造成编报计划与实际执行之间的相互脱节。另一方面,这种预算编报方法以上一年度公共服务购买支出的基数为主要参考依据,但对于之前的支出基数是否合理却无人进行详细论证。换言之,该种预算编报方法隐含的一个预设性的前提假设就是上一年度的支出基数是完全合理的。长期习惯性地实行增量预算带来的一个不良后果就是,预算的支出指标与实际支出之间的差距越来越大,由此进一步导致财政资金的供需缺口日渐增大,财政资金的分配格局日益固化,公共服务供给布局的调整愈发艰难。^{[11]173}

从理论上说,公共服务项目的预算编报需要充分考虑公共服务供给的中长期发展战略规划。就政府购买公共服务的预算编报而言,制定中长期发展战略,特别是适时开展中长期发展战略的分析论证,将有助于指导预算编报的顺利进行。这是一种全局性的综合考量,也是预算编报的顶层谋划,更是预算编报活动的基石。然而长期以来,政府购买公共服务的预算编报只是任务式地完成财政资金的收支安排,并没有结合预算编报的预测工作,系统地谋划公共服务供给的中长期发展战略规划。个别地方政府即使开展了公共服务中长期发展战略规划的制定工作,但因为前期没有做好重大项目的列举、数据的全面采集和相关规划论证工作,故而所制定的发展战略规划难以起到真正的指导作用。

技术手段作为政府购买公共服务的预算编报的科学性和准确性的支撑力量,能够在预算的编撰、程序的公开、编报的审核等方面提供有力支持。例如,可以通过大数据技术构建共享的财务数据库,让预算管理系统中拥有更多的信息资源。相关技术人员对这些数据进行汇总,并对汇总的信息进行分类,促使政府能以此数据库作为预算基础库,从而提高预算管理的质量。再如,可以通过通信技术的广泛应用,将各级政府的预算信息全面展现在公众面前,促进民众的政治参与。又如,政府可以利用大数据技术对海量的信息数据进行挖掘、分析、利用,对比历史预算数据,按照变化规律对预算实际情况进行分析。不过,在政府购买公共服务的实践中,政府利用相关技术手段进行预算编报的步伐并不一致,故而无法形成预算管理的硬物质技术基础。

三、政府购买公共服务的预算编报风险的防范理路

预算编报环节可能会发生单个公共服务项目预算金额失当、预算资金总额不足、预算编报时间和内容不合理、预算编报方法和技术不科学等诸多风险,这会直接影响到政府购买公共服务的组织购买、合同履行和绩效评价等后续环节的顺利开展。故此,有必要多措并举地推进该环节的风险防范工作。

(一)单个公共服务项目预算金额失当风险的防范措施

购买主体在编报预算时,为了较为科学地确定单个公共服务项目的预算金额,通常会在综合“参考历史数据、同类单位购买情况、成本核算情况、财政支付能力等”^[12]多个因素的基础上,对该公共服务项目的预算价格深入细致地加以确定。虽然说在组织购买环节,受到潜在的承接主体的心理预期、购买主体与承接主体的议价能力、潜在的承接主体的策略性行为(如为了获得公共服务的承接权,不惜采取低价竞标的策略,从而出现价格畸低的情况)等多种因素的影响,可能会出现购买价格与预算价格之间存在较大出入的情况;在履行合同和绩效评价环节,受到承接主体的履约情况、购买主体的监管能力、绩效评价的实际结果等主客观因素的影响,可能会出现验收价格与预算价格或购买价格不一致的情况,但购买主体并不能因此就忽视科学确定预算价格的重要性。这是因为,随着政府购买公

共服务越来越规范化,在实际运作过程中,预算价格的价格刚性色彩日渐明显,即在很多时候,购买公共服务的预算价格就是实际购买价格和最终验收价格。有鉴于此,购买主体要掌握科学地确定公共服务项目预算价格的方法。

对于防范单个公共服务项目预算金额失当风险来说,预算价格的精准确定至关重要。而鉴于公共服务项目的成本是项目定价的重要依据,故而成本核算通常被看成科学确定公共服务项目预算价格的关键所在。为了精确地核算公共服务项目的成本,需要对成本进行细分。在开展成本细分工作时,分类既要做到全面和没有遗漏,又要做到不交叉、不重叠。一般来说,政府购买公共服务的成本包括承接主体总成本和购买主体总成本,每类总成本又需要进一步加以细分。就承接主体总成本而言,主要包括人力成本、设施设备成本、日常运行成本、签约成本、税收成本和间接费用等。^[12]

在前述各种成本中,人力成本中的人力主要包括专职人员和兼职人员两大类。无论是专职人员还是兼职人员,其薪酬水平都可以参考相同或相似行业的社会平均工资^[13]或中位数来进行估算。设施设备成本主要包括一次性设施设备(一次性材料)的成本和非一次性设施设备(固定材料)的成本。非一次性设施设备又分为借用的或购买的,借用的包括租赁的(需要支付一定的费用)和无偿的(不需要支付费用)。日常运行成本包括交通费、伙食费、住宿费、保险费等直接费用和资源损耗费、房产租赁费、物业管理费、财务费用利息、手续费等间接费用。签约成本包括承接主体在签订合同过程中产生的人力、财力、物力、时间等。税收成本是指承接主体在经营运转过程中支付的增值税、所得税等税费。间接费用是承接主体在扣除各种成本后获得的在合理空间范围内的一定的盈利。承接主体如果是企业,无可厚非地,其可以获得合理的利润。承接主体如果是社会组织(非营利组织),同样应该获得一定的利润,因为社会组织虽然不以营利为目的,但也要为组织的生存和发展积累一定的资金。“实践中的做法一般将合理利润、服务相关日常费用和不可预见的费用一并计入间接费用,提取 10%—30%不等。”^[12]

购买主体总成本包括购买主体支付给承接主体的费用(该费用等于承接主体总成本)和购买主体在整个购买流程中为了让购买公共服务最终顺利达成所付出的交易成本。后者主要包括购买主体为了寻找到合适的承接主体并与其签订合约所产生的人力、财力、物力、时间等签约成本,购买主体为了确保承接主体不折不扣地履行合约所产生的人力、财力、物力、时间等监督成本,购买主体为了对承接主体所生产的公共服务进行评价验收所产生的人力、财力、物力、时间等评价成本。如果涉及项目结束后的争议处理,那么这部分成本也要算到交易成本之中。单个公共服务项目预算金额的确定应该基本等同于承接主体总成本和购买主体交易成本这二者之和。计算成本最为重要的方面是按照成本分解原则对各个成本项目进行识别。具体来说,就是要根据工作周期、工作内容和工作目标对公共服务项目进行分解,核算其中每个任务的具体成本。在进行成本核算时,可以运用的工具和技术方法主要包括:专家判断法、类比核算法、参数核算法、自下而上核算法、三点核算法(最可能、最乐观和最悲观)、投标/询价分析法和群体决策技术等。^[12]

(二)购买公共服务预算资金总额不足风险的防范策略

制度作为约束和激励个体行为和组织行为的规则,往往构成行为的外在环境。或者说,在不同的制度环境中,个体和组织会表现出不同的行为方式,从这一意义上说,可以认为个体和组织的“行为方式是制度的函数”^[14]^[12]。鉴于编报预算环节的风险往往是由个体行为或组织行为造成的,因此,为了预防该环节可能出现的风险,就需要重点从制度层面入手,通过制度创新来着力降低风险发生的概率。其中,全面预算绩效管理就是一项具有创新性色彩的预算制度。通过推行全面预算绩效管理制度,有助于形成事前预算编报有目标、事中预算执行有监督、事后预算完成有考评的闭环管理模式,使钱都用在“刀刃上”,

促进资源的合理性分配,构建合理有效的预算绩效工作格局。例如,河北霸州市通过推行全面预算绩效管理制度优化了每一笔资源的配置。霸州市于2019年出台的《霸州市事前绩效评估管理暂行办法》对非政府投资项目和包括政府购买的公共服务项目在内的政府投资项目的必要性、可行性和合理性都进行了事前测评,规范了项目的审批立项和预算编报环节,加强了对政府项目的事前约束。^[15]

对财政部门而言,虽然不直接参与公共服务的组织购买和合同履行等活动,但其却管理着政府购买公共服务的“钱袋子”^{[4]66}。因此,财政部门应对购买主体编报预算作出具体明确的刚性要求。例如,财政部门需要根据“应买尽买”的基本原则来规定用于购买公共服务的经费在预算总金额中所占的最低比例,从而促使购买公共服务的经费预算实现“应编尽编”^[16]。又如,财政部门在对编报的预算进行审查和批准时,既要进一步考察该公共服务项目是否适合采用政府购买的方式来推进,又要对公共服务项目预想的资金数量和资金来源等进行合规性审查。再如,鉴于项目设计环节是编报预算环节的紧前环节,所以财政部门需要明确要求购买主体根据项目设计环节所明确的服务对象、服务范围、服务内容、服务数量、服务期限、服务要求、绩效评价指标体系等内容对编报的预算进行精细化设计,以便于财政部门的审核和购买主体后续的预算执行。

(三)预算编报时间和内容不合理风险的防范路径

预算编报内容的不精细直接导致了预算编报本身的低质量。为有效防范此类风险,至少应当从科学调整预算编报时间表、提高对预算编报的重视程度和预算的精细化水平、深化全口径综合预算等方面寻求防范策略。

我国包括政府购买公共服务预算在内的政府预算编报时间往往较短。具体而言,我国政府部门预算编报的时长通常为4个月左右,这就使得预算编报工作难以细致开展。从西方发达国家预算编报的时长来看,通常在9个月左右。虽然我们不能简单照搬西方发达国家的预算编报时间安排方式,但考虑到预算编报的时间长短在很大程度上会影响预算编报的质量,因此合理延长包括政府购买公共服务预算在内的预算编报时间就显得很有必要。“根据世界各国的做法和预算编报的实际要求,建议将我国预算编报的时间由4个月延长到1年左右,使各部门有充分的时间编报部门预算,财政部门与各部门有充分磋商、协调的时间,人大也有确定的审核时间。”^{[17]69}

若购买主体对预算编报的重视程度不够,认为预算编报只是财务部门负责的专业性工作,那么其在开展预算编报时就不会重视,购买主体的相关工作人员也就不能积极主动地协同配合。由此,为了提高购买主体对政府购买公共服务的预算编报的重视程度,就应该从购买主体的决策层之思想意识的转变着手,主动对预算编报的重要性和应用方面进行宣传和意识强化,使购买主体的相关决策人员对预算编报有更加深入的了解,从而增进公共服务购买主体的决策层对预算编报重要性的准确认知。接着,通过不间断的宣传及自上而下的调动,提高公共服务购买主体中决策层之外的其他工作人员对预算编报的重视程度,也可以将预算编报的普及和执行情况纳入员工绩效考核之中,以期让全体人员认识到预算编报是一项全局性、系统性的工程,是需要各个部门和所有人员共同参与和相互配合的合作性任务。为了提高政府购买公共服务预算编报的精细化水平,一方面,需要配备合理的岗位并吸纳综合素质高、专业素养好、沟通协调能力强的人才。当然也需要对政府购买公共服务的预算编报人员组织专业学习和定期培训,不断增强其学习的深度和广度,使其学会运用科学的方法和技术综合提高预算管理水平和。另一方面,需要细化公共服务基本支出和项目支出的预算编报并进行科学论证。严格按照“二上二下”的编报程序,广泛征询智库和民众的意见进行可行性论证,致力于将政府购买公共服务的预算编报精细化、精准化。

现代公共预算要求政府购买公共服务的预算编报坚守全面性原则,即将拟用于公共服务购买的所有公共资金都纳入预算。对于预算外资金的规范化管理而言,常见的管理方法和手段就是财政专户管理和“收支两条线”管理。这些方法和手段既能够利用专户间歇的资金进行短期有偿融通,支持政府购买公共服务工作的高质量发展,提高购买公共服务的公共资金的使用效益,又能够较好地遏制乱收乱支行为。^{[18]216}除了财政专户管理和“收支两条线”管理外,加强对政府购买公共服务预算外资金的管理,还有如下一些较为重要的可行手段:重新界定预算外资金的范围和性质,将预算外资金纳入预算管理,严格控制行政事业性收费和政府性基金规模,健全预算外资金收支预决算制度,等等。^{[19]42}

(四)预算编报方法和技术不科学风险的防范进路

正确的方法是取得成功的重要前提条件。对政府购买公共服务的预算编报而言,方法的不科学是导致预算编报质量不高的一个重要原因。有鉴于此,有必要通过优化预算编报方法、拓展预算编报的技术手段、加强政府预算与中长期战略规划融合等途径来提升预算编报方法和技术的科学性。

科学合理的预算编报方法是控制公共服务的购买成本、提高财政资金配置效率和使用效益的关键性要素。政府购买公共服务中常见的预算编报方法是编报调整预算和编报零基预算。长期以来,编报调整预算因其方法简单、易于操作而受到广泛应用,但其滞后性也十分明显。编报零基预算方法或零基预算与调整预算方式的结合则更具合理性和有效性,如今已成为不少企业和地方政府较为推崇的方式。当采用零基预算时,购买主体不必考虑之前财政年度公共服务项目的预算费用,而是依据实际财政情况和本年度的公共服务项目需求来精细化地开展预算编报工作,从而避免了偷懒式地套用和微调之前年度的公共服务项目预算而形成本年度公共服务项目预算的简单粗放型预算编报方式,并能够从根本上提高财政预算的管理质量和水平。目前,我国不少地方政府也开始探寻政府购买公共服务的零基预算编报方法,但在一定程度上还存在流于形式的问题。究其原因,主要是包括各级政府在内的公共服务购买主体对零基预算的方法尚未形成充分的认识和广泛的认同,同时也很少围绕预算编报工作开展专业化的教育培训。基于上述情况,一方面,应加大相关方面的教育培训,促使购买主体提高对零基预算编报的重视程度,掌握零基预算编报的方式方法;另一方面,应规范零基预算编报的基本程序。一般来说,零基预算编报的程序大致分为 3 个步骤:一是购买主体根据预算目标来确定公共服务项目的费用开支明细,明细中要对每项开支的性质、用途、必要性和具体数额作出详细说明;二是分析明细中每个开支项的所得成本和所得效益,并据此确定每个费用开支项的重要程度和开支的先后顺序;三是将预算期实际可运用的资金按照每个费用开支项的先后顺序进行择优分配。^{[20]108}

从政府购买公共服务的信息技术手段来看,大数据技术因为处理数据快、处理信息量大等特点而被广泛应用。政府购买公共服务的预算编报人员可以通过搭建大数据预算编报平台、建立预算编报数据库、运用互联网技术在政府相关平台上公开预算编报信息等手段来推进预算编报技术手段的丰富和拓展。从政府购买公共服务的操作技术手段来看,可以运用计划项目预算体系的方法将拟购买的公共服务项目建立在计划之上,结合购买主体的实际目标和需要,建立最优目标和次优目标,并确定公共服务项目成本;也可以运用绩效预算法,在对购买主体的职能进行业绩分类的基础上,从最终的成本和目的维度来衡量和预测购买业绩,以精准确定所需预算。

从 2003 年开始,我国从中央到地方都开始尝试进行中期财政规划管理,编制三年滚动财政规划,这充分表明我国的政府预算改革在逐步向纵深发展。^{[21]70}中长期预算作为可持续性预算,强调的是公共资源的跨年度分配,以此弥补年度预算中可能出现的短视问题。在政府购买公共服务的预算编报环节,各级各类公共服务购买主体应当通过对上一年度预算执行情况和经济社会发展形势的深入分析,对本年度拟

购买的公共服务项目、收支安排等作出规划,并注重对规划期内的重大公共服务项目开展逐年滚动式管理,以充分发挥预算编报的监督管理职能,并切实提升预算战略规划硬性约束功效。

参考文献:

- [1] 马国贤.政府预算[M].上海:上海财经大学出版社,2011.
- [2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [3] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [4] 王浦劬,郝秋笛,等.政府向社会力量购买公共服务发展研究:基于中英经验的分析[M].北京:北京大学出版社,2016.
- [5] 关于印发《盐城市市级政府购买公共服务实施细则(试行)》的通知(盐财规[2014]7号)[EB/OL].<http://jsggzy.jszwfw.gov.cn/zcfg/008005/008005010/20200812/a55209b7-97f0-46f0-a03f-c82ec0e3d942.html>.
- [6] 陈尧,马梦抒.项目制政府购买的逻辑:诱致性社会组织的“内卷化”[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2019(4):108-119.
- [7] 马骏,等.公共预算:比较研究[M].北京:中央编译出版社,2011.
- [8] 吕侠.中国预算公开制度研究[M].长沙:湖南师范大学出版社,2015.
- [9] 郑卫东.政府购买服务的监管问题研究[M].上海:上海人民出版社,2019.
- [10] 卞志村,毛泽盛,许立成.宏观审慎视角下财政货币政策体制选择[M].北京:人民出版社,2015.
- [11] 陈秋华.预算管理创新与财政支出改革[M].北京:中国财政经济出版社,2002.
- [12] 邓金霞.如何确定政府购买公共服务的价格?——以上海为例[J].中国行政管理,2020(11):99-105.
- [13] 张荣馨,周湘林.基于成本核算政府购买基础教育服务定价方法研究——以购买专业知识型服务为例[J].当代教育论坛,2016(2):28-36.
- [14] 贺卫.寻租经济学[M].北京:中国发展出版社,1999.
- [15] 霸州市财政局关于印发《霸州市事前绩效评估管理暂行办法》(霸财绩[2019]1号)[EB/OL].http://xxgk.bazhou.gov.cn/index.do?templet=content_new&id={DCC17F8A-FFFF-FFFF-8D0A-659100000413}.
- [16] 姜文华,朱孔来.政府购买服务中存在的问题及对策研究——基于对山东省政府购买服务状况的调研[J].理论学刊,2017(4):109-115.
- [17] 童道友.地方财政制度创新[M].武汉:湖北人民出版社,2002.
- [18] 广西壮族自治区地方志编纂委员会.广西通志 财政志[M].南宁:广西人民出版社,1995.
- [19] 相悦丽,赵红梅,王姗姗.财政与金融[M].北京:冶金工业出版社,2018.
- [20] 赵涛,李金水.财务管理制度与表格规范大全[M].北京:台海出版社,2018.
- [21] 张曾莲.政府管理会计的构建与应用研究[M].厦门:厦门大学出版社,2011.

责任编辑 臧雪文