

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.05.010

双轮驱动与四维并进:国家治理转型中的公共预算治理改革

谭诗赞

(武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072)

摘要:财政是国家治理的基础和重要支柱,公共预算治理作为财政资源权威性分配的政治过程,则构成了现代国家治理的核心。因此,实现国家治理的现代化转型,首先需要建立现代的公共预算治理。应对国家治理现代化的转型背景,需要选择新的公共预算治理改革策略,即坚持在预算民主和预算法治双轮驱动中发挥人大的主导作用,从预算透明、问责、公众参与和政府回应四个维度坚持协同推进,以此更好地发挥公共预算在国家治理转型中的核心作用。

关键词:国家治理;公共预算治理;预算民主;预算法治

中图分类号:F810.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)05-0073-07

国家治理的现代化转型与公共预算之间密切相关。十八届三中全会提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革总目标,同时也申明了“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一重要命题。“财政制度转型是国家治理制度转型的关键,财政转型可以引导国家治理转型”。^[1]而预算制度正是现代财政制度的基石,一份完整的预算报告揭示谁将从政府公共支出那里获益,谁又将为此承担成本,这也成为公众控制政府活动、衡量政府绩效的主要依据。可以说,公共预算治理在驯化统治者、控制政府方面扮演着至关重要的作用。甚至“可以毫不夸张地说,一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的预算能力”。^[2]那么,何为公共预算治理?中国的公共预算治理面临着哪些现实挑战?中国如何继续推进公共预算治理的现代化?

一、公共预算治理的内涵与维度

中国正处于国家治理现代化的转型进程之中,国家治理的现代化意味着“治理”范式的转变,即从

“统治”、“管理”走向“治理”,这体现了政治文明程度的不断提升。“治理”与“统治”和“管理”一字之差,却蕴含着不同的治国理念。治理有四个显著的特征:治理既不是一套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。^[3]国家治理的现代化意味着政府需要和市场及社会通过协商合作的方式来进行共同治理。

从现代国家治理转型的历史上来看,各国几乎都以预算改革为突破口,通过建立现代公共预算治理,从而实现国家治理的现代化转型。英国是世界上第一个建立现代公共预算的国家。早在1214年,英国通过《大宪章》确立了“无代表,不纳税”的原则,建立起了英国早期的议会制度。1816年,英国建立起世界上第一个现代意义上的完整预算。最终在1832年,英国国会通过立法规定内阁财政大臣每年必须向国会提出全部“财政收支计划书”,并由国会批准。至此,

收稿日期:2016-08-15

基金项目:教育部人文社科研究规划基金项目(12YJA810012)

作者简介:谭诗赞(1989-),男,湖南耒阳人,武汉大学政治与公共管理学院博士研究生,主要从事政治学理论与当代中国政治研究。

英国在世界上首次确立了现代预算制度。可以发现,“现代国家的建构实质上就是一个围绕国家的财政收支活动展开的国家与公民的互动过程”。^[4]

公共预算治理意味着政府、市场、社会等治理主体在公共预算这一政治过程中的规范运行和充分协同。从表面上看,公共预算治理只是政府关于未来一个财政年度的收支测算行为过程;但实际上,公共预算治理“不只是度量财政收支的会计过程,更是公共利益权威性分配的政治过程”。^[5]因为预算的决策活动及执行效果与该国全体公民的切身利益有着密切的联系。预算揭示出了政府的公共支出将使谁受益,谁又将承担这些支出的成本;同时公共预算成为指引政府职能开展、规范政府活动和控制政府权力运行的法律文件,民众通过公共预算过程可以控制政府的“钱袋子”,确保政府的财政资金更好地“取之于民,用之于民”。这正是现代政治关注的核心,也是现代国家治理的精义所在。

现代公共预算治理一般包含两个重要原则,即预算民主和预算法治。预算民主是指在预算编制、审批、执行、决算和监督过程中有效落实人民主权和现代民主制度的规定。具体而言就是使“政府的收支行为都是置于人民及其代议机构的监督之下的”。^[6]预算法治是指预算的编制、审批、执行、决算和监督依照法律程序确定,使政府的一切财政收支行为受到法律的实质约束。预算民主和预算法治这两个原则构成公共预算治理的一体两面:缺乏预算民主,难以确保政府的收支行为自觉遵守相关的法定程序和规则;而缺乏预算法治,政府的收支行为就缺乏可预测的规范和民主问责的依据,预算民主也难以实现。

从具体的内涵而言,公共预算治理一般包含着预算透明化、预算问责、公众预算参与和政府预算回应四个维度。一个好的公共预算治理,不仅要具备基础的预算透明度和相应的问责机制,同时还要有公众实质性地预算参与,以及政府就公众对公共预算的关切进行主动、及时、全面的回应。^[7]

预算透明相较于预算公开的涵义更为丰富,预算透明不仅意味着政府要向公众最大限度地公开关于政府的预算收支行为、财政政策的意向、公共部门账户信息和财政预测信息,同时还意味着这些公开的信息在属性上是可靠的、详细的、及时的、容易理解的以及可以进行比较的。缺乏预算透明这一

维度,公共预算治理犹如“盲人摸象”,无从入手,所以预算透明是公共预算治理的基础。

公共预算问责包括两个基本含义:一是政府官员有义务告知公众并解释他们在预算执行过程中的相关信息,二是预算问责机构能够对违背预算计划、滥用公共财政的执法者进行惩罚。现代的预算问责主要包括三种:一是以立法机构为主的“政治问责”,二是以政府行政系统的财政部门 and 审计部门为主的“行政问责”,三是近年来兴起的以社会组织和大众传媒为主的社会问责。预算问责可以有效地约束政府的预算收支行为,确保预算最大限度地“取之于民,用之于民”,因此公共预算问责是公共预算治理的核心所在。

公众预算参与是指公众通过预算听证制度、咨询顾问委员会、公共服务调查、公民论坛、公民陪审团等形式纷纷直接参与预算的编制、审批、执行监督、结果评估等过程。公众预算参与的兴起使公共预算开始从过去的政府预算管理走向现代的公共预算治理,促使公共预算治理从偏重于科层制的内部合规性控制逐步拓展为向公民赋权的一种公共治理工具,因此公众预算参与是公共预算治理的民主保障。

政府预算回应是政府积极主动地对公众的预算关注问题进行有效回应。有效的预算回应要求政府能够确保回应速度的及时性和回应内容的真实可靠性。一般而言,政府主要通过两种途径来进行回应:一是以热线电话、电视、报纸、新闻发言人、记者招待会为代表的传统途径;另外一种是以互联网、移动互联网为代表的新媒体途径。有效的政府预算回应能够确保政府与公众在公共预算治理中进行良性的互动,从而确保公共利益的有效实现,因此政府的预算回应是公共预算治理中不可或缺的一环。

公共预算治理与现代民主政治的过程密切相关,甚至可以说“预算就是政治,它所研究的基本问题是谁获利谁损失或谁受益谁支付”。^[8]现代意义上的国家治理实际上是一个政府、市场和社会民主参与、协同共治的过程。中国正在实现国家治理现代化的转型过程之中,实现国家治理现代化首先意味着要将“权力关进制度的笼子中”,而这迫切需要依靠加强公共预算治理,实现公共预算治理的现代化。唯有确立预算民主和预算法治两大原则,建立

高度透明、可问责、广泛参与和有效回应的公共预算,才能实现良好的公共预算治理,进而加速推进国家治理现代化的进程。

二、中国公共预算改革的双重挑战

自1978年改革开放以来,中国的社会经济结构不断走向多元分化,中国逐步从“自产国家”转向“税收国家”,相应地,国家财政也从“取自己之财”转向“取众人之财”。与此同时,国家与社会、政府与市场的关系出现了根本性的变化,中国公民的纳税人意识逐步兴起和勃发,随着公民对公共福利、公共产品和服务的关注度的提高,政府迫切需要进行以公共预算为取向的改革。

1994年伴随着“分税制”改革,中国颁布了《预算法》。但直到1999年,中国才正式开启迈向现代公共预算治理的预算改革。这次预算改革的目标是重新构造预算编制和执行过程,其重点是公共支出改革,主要围绕着部门预算改革、国库制度改革、政府采购改革这三项核心内容展开。1999年的预算改革使中国迈出了建立现代公共预算体制的第一步,其“实质上是要建立一种控制取向的现代公共预算体制,其重点是在政府内部建立集中的行政控制”。^[9]此次改革的主要意图是将财政部门转变成真正意义上的“核心预算机构”,由该部门集中支配财政资源,对其他政府部门的预算执行行为进行日常的“行政控制”。

回顾和检视中国过往的公共预算改革可以发现,中国的公共预算改革“更加侧重于技术路线上的规则与程序改革,缺乏对整体治理结构的综合考量”。^[10]这种改革所建立的是一种行政权力主导的技术型预算治理模式。这种“技术主义取向”的改革侧重的是加强以财政部门 and 审计部门为主的“行政控制”而不是权力机关的“政治控制”,“行政控制”则是基于强化政府管理的技术理性的安排,更多地强调预算是一种“政府管理的工具”而不是“管理政府的工具”,因此在这种技术型预算治理改革模式的主导下,中国的公共预算治理依旧面临着预算民主滞后和预算法治不足的双重挑战:

(一)中国的公共预算治理面临着预算民主化滞后的挑战

这主要表现在两个方面:其一是由于预算权分配不均导致人大的“政治控制”虚化现象。在代议制

民主的制度框架下,公民通过选举民主产生的代议机构来实施对政府公共预算的“政治控制”,以此确保政府在财政上对本国全体公民负责。“政治控制”揭示了预算是公民“管理政府”的工具。目前在形式上,中国已经形成了“行政控制”与“政治控制”并存的这样一个预算权力分配格局,但实际上“政治控制”在预算过程中都存在着“虚化”的问题:预算审批中由于人大对预算草案的修正权难以“坐实”,导致预算审批经常流于“形式主义”;在预算监督中,侧重于政府的“内部监督”而忽略人大的“外部监督”,“内部监督”必须对行政首脑负责,受行政首长负责制的制约,因而单纯依靠财政部门 and 审计部门的“行政控制”而缺乏独立性,使政府“内控”制度难以达到预期;在预算执行中,行政部门拥有巨大的自由裁量权,立法机构的预算调整决策权难以实现。在事实上,预算拨款部门甚至集预算编制权、执行权与监督权于一身,而人大作为代议机构本应有的“政治控制”却一直在“沉睡”。其二是由于社会赋权不足导致公众直接预算参与的缺位。20世纪80年代以来的全球预算改革浪潮,更为注重将预算作为赋权公民参与的工具。尽管中国已经告别了全能主义政府时代,但长期以来,政府权力与公众权利往往是不对等的,法律所规定的公民知情权、参与权和表达权往往流于概念和形式。公众的预算参与和社会监督在《预算法》等相关法律上付诸阙如。实践中,中国少数地区也出现了预算民主恳谈会、公共项目民众点菜、预算项目面谈会等公众预算参与预算形式,但这种参与在公共预算治理过程中的影响十分有限:在预算参与主体上,普通公众特别是社会弱势群体的参与比重偏低;在预算参与形式上,以协商性的会议型参与为主,较少赋予公众直接票决预算项目的权利;在预算参与层级上,主要以乡镇为主,较少推广到县区、地市一级。公众的参与大都属于“咨询”而非“决策”,反映出“政府只愿在很小范围和程度上与公民分享决策权”。^[11]

(二)中国的公共预算治理面临着预算法治化不足的挑战

预算法治化强调预算的编制、审批、执行、监督和决算都应该遵照规范的法定程序。预算法治不足现实中主要表现在两个方面。一是在预算收入法定上存在严重漏洞。一方面,由于中国目前还没有真

正实现“全口径预算”,预算外收入、制度外收入等在预算编制时没有完全纳入收入预算,成为事实上的“法外之地”,这不仅破坏了预算收入的完整性和统一性,同时也弱化了预算与预算法的权威性和法律约束力。另一方面还存在着税收立法上层次较低、位阶不高、体系不完善的问题。目前财税(预算)法律体系是我国立法体系中的一个短板。中国现行18个税种中,除了《个人所得税法》、《企业所得税法》和《车船税法》是由全国人大立法通过的,其余15个税种的规范还是以“条例”的形式存在,这影响了“税收法定”的权威性。二是在预算支出法定上存在真空地带:立法机构在预算权的实际配置与预算权的法律配置中存在着诸多差异,在实践中,存在着严重的预算外支出不受人大监督等法定程序限制的问题。以财税“超收”现象为例,由于现行预算法对于“超收”、“超支”的规定比较模糊,税务机关的财税“超收”现象日趋常态化,且每年“超收”收入的动用和决策基本上在行政系统内完成,而未纳入人民代表大会的审批视野。即使在程序上要向立法机构进行通报和报告,通常也流于形式,往往是“先支用,后通报”或“边支用,边通报”。因此,每年形成的“超收”几乎原封不动地转化为当年的“超支”,这导致我国的财政收支规模往往由“超收”决定而不是由“预算”决定。^[12]同时,由于行政集权的强化,导致政策过程和预算过程的分离,造成预算的经常调整而有损预算法治的严肃性。2008年,国务院主导的“四万亿投资计划”,在没有经过全国人大审批和民意征集的前提下,仍于《预算法》外得以实施,严重破坏了《预算法》的权威性。预算法治化不足导致预算治理主体无法将政府的预算收支权力完全关进“法律的笼子里”。

总之,中国的公共预算治理面临着预算民主滞后和预算法治不足的双重挑战。这直接导致了公共预算治理在其四个维度中的各种现实问题:如预算透明不足导致的信息公开范围狭窄和公开内容粗糙、预算问责欠缺导致的“预算软约束”、公众预算参与不足引发的公共资源配置浪费以及政府预算回应不足导致的各种社会突发事件等问题。如果不推进适应市场经济的公共预算治理的现代化,这种预算民主滞后和预算法治不足的技术型预算治理状态将一直存在,公共预算治理的效果将大打折扣。

三、中国公共预算治理现代化的优化选择

当前,中国的公共预算治理仍处于现代化的进程之中,中国的公共预算现状不仅与国际通行的现代公共预算治理标准相比仍存在着一定差距,同时与中共十八届三中全会提出的财税体制改革和预算管理制度改革的要求相比仍有较大的差距。中国的公共预算治理在预算民主和预算法治方面依旧存在许多有待改进的地方,同时其在预算透明、问责、公众参与、回应性等维度上依然还有较大的提升空间。因此推进中国公共预算治理的现代化进程,需要坚持预算民主和预算法治两大原则的“双轮驱动”,在预算民主和预算法治“双轮驱动”中要发挥人大的主导作用;同时还要坚持推进预算透明、问责、公众参与和政府回应的“四维并进”。

(一)坚持预算民主和预算法治的“双轮驱动”

预算民主和预算法治是现代公共预算治理的两大原则,构成了现代公共预算治理的“一体两面”。坚持预算民主和预算法治的“双轮驱动”,在现实中以人民代表大会为载体有效联结预算民主和预算法治的内在要求,因为人大既是我国代议制民主的载体,也是我国的立法机关。

一是要“激活”人大的预算民主功能。这实际上也就是要充分发挥人大的预算审批和预算监督功能。首先要建立人大的分项审批制度,拓宽预算审批权的宽度和范围。可以根据预算开支部门和性质将预算草案的总体审议分解为若干个预算审议议案,实行人大代表对政府预算报告的分部门表决制度,从而激活人大代表的预算否决权。其次,要建立完善的预算修正程序,人大代表提交的预算修正案应满足一定数量的支持人数条件,预算案及修正案进入表决之前,人大代表需要就其进行公开辩论。落实人大的预算民主功能还需要在时间和能力两方面着手:一方面财政部门应在人大正式审议前两个月向人大的预算审查机构提交相关预算材料,人大的预算审查机构应该在正式审议前一个月举行预算初审;另一方面在人大正式审议中要确保人大会议期间有充足的预算辩论和表决时间。在预算监督中,要加强预算工作委员会专职人员的配置,提升预算工作委员会的法律地位和权限,使其从人大常委会所辖机构成为一个隶属于人大的专门委员会,赋予其实质性的预算监督权。

二是要“落实”人大在预算法治中的核心作用。实际上，十八届三中全会也强调了人大在预算法治中的核心作用，十八届三中全会《决定》在“推动人民代表大会制度与时俱进”中特别强调了要“落实税收法定原则”。这一方面要求在预算收入方面积极落实“税收法定”的原则。具体要求将基本税种、纳税人、征税对象、计税依据、税率和税收征收管理等税收基本制度的立法权收归全国人大及其常委会；同时要及时清理和废止各种有违税收法定的规范性文件，并将各种以行政法规形式存在的税收实体法上升为法律，从而形成完备的财税法律规范体系。同时还要在预算支出方面加快实现“全口径预算”，因此不仅要消除政府性基金、国有资本经营预算、社保基金以及其他预算外资金的“黑箱预算”行为，而且还要尽快规范教育、农业、科技等特殊性的“非预算决策”行为，使“非预算决策”尽可能纳入到人大监督的预算法定程序之中。

只有充分发挥人大作为权力机关和立法机关的法定职能，推动人民代表大会制度的与时俱进，强化人大在预算民主和预算法治“双轮驱动”中的主导作用，才能在确保公共预算治理正确前进方向的前提下积极而有序地推进公共预算治理的现代化。

（二）推动公共预算透明、问责、参与和回应的“四维并进”

一是要以技术进步推动公共预算透明度的提升。新《预算法》和《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》都强调要“积极推进预算公开”。加强预算透明应该“以公开为原则，以不公开为例外”的原则，在政府或部门预决算的公开内容上要不断细化，在部门预决算公开范围和‘三公’经费公开力度上不断扩大。此外，还需要通过建立健全权责财务报告制度将公共支出的后果全面、系统和条理化地呈现出来。^[13]而这需要以大数据和云计算技术的发展为支点，建设统一的政府信息系统平台，实现预算数据的标准、格式的统一和共享。在大数据时代，需要加强信息技术研发，利用信息技术，统一预算编制系统、国库信息处理系统、国库运作系统的技术标准，实现立法部门和行政部门间、支出部门和财政监督部门间、政府和社会间的预算信息的充分共享、协调与整合。^[14]在这方面，河南焦作的做法值得进一步借鉴，在世界银行的帮助和资助下，“焦作

的市级预算编了8大本，向社会完全公开”，同时，焦作还“搞了一整套预算服务系统，服务系统一个是可上网查询执行情况，再一个是把所有涉及市一级预算相关单位的会计全部取消，收到一个会计服务中心”，这在“技术上堪称完备”。^[15]

二是要以制度创新逐步构建多元化的公共预算问责体系。预算问责体现了“预算法治”的原则。“徒法不能自行”，只有建立预算支出问责机制，才能真正发挥预算制度对政府官员自利最大化的“经济人理性”的常态约束。这需要在公共预算治理中逐步构建一个包括人大的“政治控制”、政府的“行政控制”和社会组织、大众传媒的社会问责在内的多元问责体系。除了继续完善以财政部门 and 审计部门的行政系统的“内部问责”体制建设，还要加强人大对于政府预算的政治控制和强化第三部门和新闻媒体的社会监督。在制度上可以进行创新，如将各级审计机构从各级政府直管的事后预算监督机构变为对人大全面负责的集预算审计、督查和问责于一体的机构，从而提升人大对政府预算执行行为进行“政治问责”的可行性。另一方面，要培育公民社会组织，在公共预算监督和问责中引入专业的第三部门组织，以此提升预算问责的独立性。

三是要以“参与式预算”改革进一步拓宽公众直接参与预算的渠道。公众参与是公共预算治理的应有之义。参与式预算是一种公民能够“直接或间接地参与公共资源分配使用的决策”^[16]的治理形式。作为一种典型的协商民主形式，参与式预算强调在投票表决之前进行对话和协商能够满足更多公民的直接参与预算的公共治理需求。促进公众的预算参与，需要以“参与式预算”改革为载体，着力构建预算咨询、预算听证、预算绩效公众评价等多种公众预算参与机制。通过建立对政府公共支出的事前、事中和事后全程参与的立体模式，完善公众预算参与的选择机制，比如通过采取抽样选取和利益相关者相结合的方式，不断提高公众预算参与的公平性，促进公众预算参与模式的不断完善。

四是要以“互联网+政务公开”不断提升政府预算回应的有效性。当前社会公众对公共预算的关注热情高涨，对公众关心的预算有关问题和建议进行有效回应尤为必要。公共预算治理改革要以互联网、移动互联网技术的快速推广为契机，以“互联

网+政务公开”为平台,在完善如新闻发言人、记者招待会等传统回应机制的同时,不断推广以互联网、移动互联网为代表的新媒体途径,进一步强化以“两微一端”(微博、微信和新闻客户端)和政务网站等信息平台为代表的新回应机制。同时应当建立现代化的舆情研判中心,加强舆情研判,提升网络、微博、微信的回应能力和处置能力;在内容上要注重预算回应的真实性和易理解性,为此需要建立“针对性、科学性、权威性和有效性的专家政策解读”,此外,结合预算政策改革定期面向公众进行公共预算知识宣讲、编制公共预算知识手册也是提升政府预算回应的应有举措。^[7]同时应当建立预算回应的配套机制,比如将预算回应纳入相关部门绩效考核,从而增强政府在预算回应上的主动性。

实现现代国家治理首先要求建立公共预算治理。中国公共预算治理现代化的进路应该避免过于强调“行政控制”而忽略“政治控制”以及过于强调“条规治理”而忽略“法律主治”的传统路径,而是要在预算民主和预算法治两大原则的“双轮驱动”中积极发挥人大的主导作用,同时在具体路径上坚持预算透明、问责、参与和回应的“四维并进”。

现代预算制度的建立和规范运行是国家治理现代化的应有之义。2014年10月8日国务院紧随新《预算法》实施后发布了《关于深化预算管理制度改革的决定》,明确了预算管理制度改革的方向和措施,也体现了政府主导推动公共预算治理的积极性。但我们依旧需要警醒,实现公共预算治理现代化并非政府一家之事,需要多元治理主体在各自领域中依照法律、法规规范运行的基础上通过协商和契约达成合作,从而实现多主体的合作共治。而这依旧需要伴随着全面深化改革进程的加速而不断向前推进。

参考文献:

- [1] 王绍光,马骏.走向“预算国家”——财政转型与国家建设[J].公共行政评论,2008,(1):1-37.
- [2] Schick,A. Capacity to Budget[M].Washington: The Urban Institute Press ,1990.1.
- [3] 全球治理委员会.我们的全球伙伴关系[M].香港:牛津大学出版社,1995.23.
- [4] 蒋永甫.现代国家建构:社会契约的维度[J].西北师范大学学报(社会科学版),2013,(6):108-113.
- [5] 申建林,谭诗赞.参与式预算的中国实践、协商模式及其转型——基于协商民主的视角[J].湖北社会科学,2016,(3):23-29.
- [6] 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,2005.55 .
- [7] 许光建,魏义方,李天建,等.中国公共预算治理改革:透明、问责、公众参与、回应[J].中国人民大学学报,2014,(6):124-131.
- [8] [美]阿伦·威尔达夫斯基,内奥米·凯顿.预算过程中的新政治学(第四版)[M].上海:上海财经大学出版社,2006.3-7.
- [9] 马骏,於莉.中国的核心预算机构研究——以中部某省会城市为例[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2007,(2):17-25.
- [10] 马蔡琛.从“单兵推进”到“共同治理”中国公共预算改革的路线图[J].中国审计,2005,(23):12-13.
- [11] 任勇,许琼华.基层协商民主中的参与式预算:困境与出路[J].公共管理与政策评论,2015,(3):56-63.
- [12] 高培勇.财税体制改革与国家治理现代化[M].社会科学文献出版社,2014.172-176.
- [13] 王雍君.从权责财务报告到现代财政治理[J].中国财政,2015,(3):15-17.
- [14] 曾凡军,王宝成.我国政府预算的碎片化现状及其整体性治理策略研究[J].理论月刊,2010,(9):60-62.
- [15] 杨子云.公民社会推动参与式预算改革 [J].中国改革,2009,(7):55-57.
- [16] 联合国人居署.参与式预算72问[M].城市社区参与治理资源平台译.北京:中国社会出版社,2010.2.

(责任编辑:卢 君)

Two-wheel Drive and Four-pronged: The Strategy of Public Budget Governance Reform in Modernization of National Governance

TAN Shi-zan

(School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan Hubei 430072,China)

Abstract: Finance is the foundation and important pillar of national governance. The governance of public budget, as a political process of authoritatively distribute finance resource, is the core of modern national governance. Therefore, to realize the modernization of national governance, the first we need to establish a modern governance of public budgeting .Dealing with the background of the transformation of governance in the modernization of national governance, China need to choose a new road of the reform of public budgeting governance, that is,to make the NPC play a key role in governance reform with combining the budgeting democracy and the rule of law , and to promote collaborative governance from four dimensions of transparency, accountability, public participation and response. As a result, it will improve the key role of public budget governance in the process of national governance's modernization.

Key words: national governance; public budgeting governance; budgeting democracy; budgeting under rule of law