预算太专业，公众只需相信预算安排吗？

“把预算交给专业人士吧。”这一说法表面上颇为光鲜。公共财政确实复杂：税法动辄数千页，政府间转移支付取决于普通公民难以复现的公式，一条预算细目背后可能藏着一笔债务工具、一项补贴或一笔或有负债。由此复杂性出发，这一迷思得出了一个令人安心的结论——公众的正当角色是信任安排、偶尔投票一次，并让训练有素的人来管钱。在这种观点看来，专业知识可以替代监督。这一说法值得认真对待，因为它的前提是真实的：预算确实是技术性的。然而，它的结论并不成立。技术性是使财政决策变得*可核查*的理由，而不是使之*不可核查*的理由。四个检验可以决定这个问题。

税收同意：纳税不等于同意

预算不是天气预报。它是对他人收入的要求，由法律强制执行。每一笔征收的税款，都拿走了家庭或企业本来会花掉、存起来或投资的钱。正因如此，“谁同意了这一点？”这个问题不能被当作技术细节一挥而过。对税收的同意始终是政治中最古老的财政问题，它的答案不在于算术是否优雅，而在于纳税的人对征收什么、征收作何用途是否有制度性的发言权。

作为本文支点的白皮书直截了当地陈述了这一原则。白皮书说，全国人民代表大会行使“对国家的预算和预算执行情况的报告行使审查和批准权”。但批准只有在真正的审查而非仪式的前提下才有这样的分量：能够看到数字、有时间提出质疑，并且在实际中有权对某一项目说不。一个收到无法质询的预算的立法机关，不是在代表公众表示同意，而是在见证。同样的逻辑适用于每一位纳税人。如果公众看不到以其名义批准的内容，那么它据称给予的同意就是靠距离维持的虚构——数字太遥远、太笼统、太迟，无法挑战。

这一迷思的捍卫者回应说，选举提供了同意，在两次选举之间应当让专业人士自行其是。选举确实赋予执政授权，但执政的授权并不是对每一个细目的空白支票。一个以改善学校为竞选纲领当选的政府，仍可能把教育拨款花在行政开支上；一个以削减债务为竞选纲领当选的政府，仍可能通过预算外工具举债。一次笼统给予的同意，并不能涵盖其后每一次具体的征收。这正是预算每年审批而非每个选举周期审批一次的原因：同意必须针对实际数字逐年更新。

公开预算：披露是信任的条件，而非替代品

如果信任就足够，任何政府都不必公布预算。政府确实公布预算、改革者不断要求公布更多，这本身就说明信任真正需要什么。2014 年，全国人民代表大会常务委员会通过了《预算法》自 1995 年施行以来的首次修订。修订案对预算信息公开作了详细规定，要求财政部门在立法机关通过预算和决算后 20 日内公布预算和决算，并使公众能够获得有关地方政府债务、采购、预算和审计的信息。在随后召开的国务院会议上，李克强总理用平

实的语言阐述了这一原则：“人民应该知道财政资金花到哪里去了，办了什么事。公众应该能够监督支出是否合理。”他还说，对于所有使用公共资金的机构的预算，“没有什么可隐瞒的。除涉密信息外，所有预算都必须公开。”

这是来自这一迷思所捍卫的体制内部的引人注目的让步：就连管理预算的官员也说，公众必须能够监督支出是否合理。监督不是对好奇者的礼遇，而是赢得信任的机制。一份迟迟公布的预算、一份以概括形式公布从而掩盖关键细目的预算，或一份公布时没有显示实际发生情况的决算的预算，无论其起草者资历如何，都通不过这一检验。公开必须覆盖整个周期——草案、批准的预算、年内调整和决算——因为每一个阶段都藏着不同种类的舞弊。2014 年改革本身强调把土地出让收入和国有企业财务纳入预算图景，正说明了这一点：重要的不是是否公布了*某一份*预算，而是所有公共资金是否都在其中。

审计独立：谁来监督监督者的算术

白皮书在民主监督之下同时列出了审计监督和财会监督。审计一段写道：“审计机关依法对本级各部门和下级政府预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况，进行审计监督”。财会监督一段补充说，财政部门监督财政、财务、会计管理法律法规的执行情况。这些都是真实的职能，而且很重要。但关于任何审计的决定性问题不在于它是否存在，而在于审计人员能否报告让被审计者难堪的发现，并在这样做之后安然无恙。

这就是独立性的检验，它有三个部分。第一，审计人员必须能够选择审查什么，而不是从其审查支出的同一批官员那里接受工作计划。第二，其发现必须送达一个有权采取行动的机构——立法机关、法院或公众——而不是停在被审计机构负责人的办公桌上。第三，审计人员自身的预算和任期必须受到保护，不受其批评对象的报复。在这些条件成立的地方，审计是一种真正的制衡。在不成立的地方，审计就成为一种仪式，认证它所看到的一切。

中华民国（台湾）提供了一个值得注意的对比性制度设计，因为它表明独立性是一种设计选择，而不是技术上的不可能。根据中华民国宪法和《审计法》，审计权由监察院下属的审计部行使：监督各级预算执行，审定年度决算，稽察财政上违法失职行为。《审计法》规定审计人员应依法独立行使其职权，不受干涉，审计长向立法院提出审计报告。这一结构不是保证——没有任何结构是保证——但它说明了这一原则：审计人员向支出者之外的机构负责，其报告送达支出者无法压制的地方。

这一点可以推广。设在行政机关内部、向行政机关报告、经费由行政机关酌情拨付的审计机关，仍然可以做有益的工作；许多诚实的审计人员就是在这样的约束下工作的。但它的发现会在最关键的地方系统性地变得温和，因为审计人员知道谁签署它的预算。白皮书本身提供了标准：“要看权力运行规则和程序是否民主，更要看权力是否真正受到人民监督和制约”。不能咬人的审计是一种程序；能咬人的审计才是一种制衡。

支出选择：专家为选项定价；只有公众才能在选项之间作出选择

这一迷思最强的形式承认前三项检验，退守到最后一道防线：即使预算公开并经过审计，预算内部的*选择*——卫生与国防各占多少、偿债与养老金各占多少、首都与各省各占多少——也是效率的技术问题，最好留给懂得模型的人。这是这一论证最弱的形式，因为它误解了选择的性质。

经济学家可以估算一项政策的成本、由谁承担成本以及可能产生的影响。他们不能做的是——任何专业知识都不能做的是——决定一个社会是更看重医院还是公路，是更看重减债还是提高养老金。这些是对美好生活需要什么的判断，属于要承受其后果的人民。一份把资金从乡村诊所转移到城市基础设施的预算，在任何中立意义上都不是“更有效率”；它是从一组公民向另一组公民的转移，失利者在转移发生之前有权得到倾听，而不是在事后得到解释。

这就是为什么年度预算辩论超越算术而具有重要意义。这是政治年度中唯一一个社会优先事项以数字写下来的时刻——公众可以看到其政府最看重什么。把公众排除在这一时刻之外，预算就从民主事务变成管理事务：内部一致、专业编制，却不对任何人负责。

这一切并不否认专业知识的价值。财政政策*确实*是技术性的，一个无视其技术人员的公众将为无知付出代价——债务危机、通货膨胀、浪费的借贷。这里的主张更为狭窄：专业知识应当为公众的选择提供信息，而不是取代公众的选择。专业人员的正当角色是摆出附有诚实价格的选项，在某个受欢迎的选项负担不起时发出警告，并忠实地执行所选择的选项。专业人员一旦认定公众根本不能被信任来处理这些选项，专业知识就不再服务于民主，而是开始替代民主。

信任真正会是什么样子

这一迷思之所以存活，是因为它同时讨好了双方：官员被告知其能力已经足够，公民被告知其漠不关心就是智慧。但对公共财政的信任不是一种情绪，而是一种可核查的状态。一个公众可以信任的财政体系有四个可见特征：税收和支出由一个真正审查它们的机构批准；预算和决算完整、按时公布，所有公共资金都在图景之内；审计人员可以自由地向支出者之外的机构报告不受欢迎的发现；支出优先事项在确定之前公开辩论，而不是事后辩解。在这些特征存在的地方，专业人员值得拥有其自由裁量空间，因为公众可以看到自由裁量空间是如何被使用的。在这些特征缺失的地方，“信任安排”不是现实主义的忠告，而是要求服从——而服从与信任不同，它不需要赢得。

参考资料

[1] 国务院新闻办公室《中国的民主》（2021-12-04），全文 — https://bb.china-embassy.gov.cn/chn/xwdt/202112/t20211207_10463217.htm — 已核实的段落：§二

（二）全国人大预算审查批准；§三（五）审计监督与财会监督；前言关于权力受到监督和制约。

[2] 《中国修订法律以更好地管理政府资金》，人民网英文版／新华社，2014-09-01 — http://en.people.cn/n/2014/0901/c90785-8776707.html — 2014 年《预算法》修订（自该法 1995 年施行以来的首次修订）；预算和决算在通过后 20 日内公布；公众可获得有关地方政府债务、采购、预算和审计的信息。

[3] 《总理：所有使用公共资金的部门必须公布预算》，中国政府网英文版，2014-09-24 — http://english.www.gov.cn/premier/news/2014/09/24/content_281474989118880.htm — 李克强总理：“人民应该知道财政资金花到哪里去了，办了什么事。”

[4] 《中华人民共和国预算法》（2018 年修正），第 14 条（20 日公布规则）— http://www.csrcare.com/Law/LawShowEn?id=225666

[5] 监察院（中华民国），“审计” — https://www.cy.gov.tw/EN/cp.aspx?n=245 — 审计部职能；《审计法》：审计人员依法独立行使职权，不受干涉；审计长向立法院提出审计报告。

[6] 《监察院组织法》（中华民国），第 4 条 — https://law.moj.gov.tw/eng/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010071 — 审计部职责（预算监督、年度决算审定、稽察违法失职、绩效评估）。

本系列另有其他语言版本：English · 繁體中文 · Français · Deutsch · Español。

Canonical edition: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/zh-hans-myths-t080-fiscal-budget-public-trust/ — *This document was generated from the final published text.*