預算是否太過專業，非公眾所能理解？

「把預算交給專業人士吧。」這個主張表面上頗為體面。公共財政確實複雜：稅法動輒數千頁，政府間轉移支付取決於一般公民難以重現的公式，一行預算數字背後可能藏著債務工具、補貼或或有負債。由此複雜性，迷思得出一個令人安心的結論——公眾的正當角色是信任安排、偶爾投票，然後讓受過訓練的人管理金錢。在這種看法裡，專業知識可以替代監督。這一主張值得認真對待，因為它的前提是正確的：預算確實是技術性的。然而，它的結論並不成立。技術性是使財政決策「可查核」的理由，而不是使其「不可查核」的理由。四項檢驗可以決定此事。

納稅同意：繳稅不等於同意

預算不是天氣預報。它是對他人收入的主張，由法律強制執行。每一筆徵收的稅款，都是從家庭或企業原本會花費、儲蓄或投資的錢中取走的。正因如此，「誰同意了這件事？」這個問題不能被當作技術細節揮手帶過。對稅收的同意始終是政治中最古老的財政問題，而它的答案不在於算術是否優雅，而在於繳稅的人對於取走什麼、取來作何用途，是否有制度性的發言權。

作為本文依據的白皮書直截了當地陳述了這一原則。它說，全國人民代表大會對「國家的預算和預算執行情況的報告行使審查和批准權」。但批准只有在真正審查而非儀式的前提下才具有這種分量：能夠取得數字、有時間提出質疑，並且實際上有能力對某一項目說不。一個收到預算卻無法加以質詢的立法機關，並不是在代表公眾表示同意；它只是在見證。同樣的邏輯適用於每一位納稅人。如果公眾看不到以其名義批准的內容，那麼它所謂給予的同意就是靠距離維持的虛構——數字太遙遠、太籠統、太遲，以致無法挑戰。

迷思的辯護者回答說，選舉提供了同意，而在選舉之間應當讓專業人士自行其事。選舉確實授予了執政授權，但執政授權並不是對每一個預算項目的空白支票。一個以改善學校為政綱當選的政府，仍然可能把教育撥款花在行政開支上；一個以削減債務為政綱當選的政府，仍然可能透過預算外工具舉債。一次以籠統方式給予的同意，並不涵蓋其後每一項具體的徵取。這正是預算每年批准一次、而非每個選舉週期批准一次的原因：同意必須針對實際數字逐年更新。

公開預算：披露是信任的條件，而不是信任的替代品

如果信任就足夠，任何政府都不需要公布預算。各國政府確實公布預算，而且改革者不斷要求公布更多——這一點告訴我們信任實際上需要什麼。2014 年，全國人民代表大會常務委員會通過了自 1995 年預算法施行以來首次修訂預算法。修訂案引入了關於公眾獲取預算資訊的詳細規定，要求財政部門在立法機關通過預算和決算後 20 日內公布預算和決算，並使公眾能夠獲取有關地方政府債務、採購、預算和審計的資訊。在其後的國務院會

議上，李克強總理用明白的語言闡述了這一原則：「人民應該知道財政資金是怎麼花的，錢用來做了什麼。公眾應該能夠監督支出是否合理。」他還說，對於所有使用公共資金的機構的預算，「沒有什麼可隱瞞的。除了保密資訊外，所有預算都必須公開。」

這是來自迷思所辯護的體制內部的一個引人注目的讓步：就連負責執行預算的官員也說，公眾必須能夠監督支出是否合理。監督不是向好奇者提供的禮遇；它是贏得信任的機制。一份遲遲公布的預算、一份以摘要形式公布而隱藏關鍵項目的預算，或一份公布時未附決算、因而無法顯示實際發生了什麼的預算，無論其起草者的資歷如何，都通不過這一檢驗。公開必須覆蓋整個週期——草案、經批准的預算、年內調整和決算——因為每一個階段都藏著不同種類的弊端。2014 年改革本身強調把土地出讓收入和國有企業財務納入預算範圍，正說明了這一點：重要的不是「一份」預算是否公布，而是「所有」公共資金是否都在其中。

審計獨立性：誰來監督監督者的算術

白皮書在民主監督之下列出了審計監督和財政財務監督。審計一段寫道：「審計機關依法對本級各部門和下級政府預算的執行情況和決算以及其他財政收支情況，進行審計監督」——審計機關應當依法對本級各部門和下級政府預算的執行情況和決算以及其他財政收支情況進行審計監督。財政監督一段補充說，財政部門監督財政、財務、會計管理法律法規的遵守情況。這些都是真實的職能，而且很重要。但關於任何審計的決定性問題不在於它是否存在；而在於審計人員能否報告一項令被審計者難堪的發現，並且在這樣做之後安然無恙。

這就是獨立性的檢驗，它有三個部分。第一，審計人員必須能夠選擇審查什麼，而不是從其支出由它審查的同一批官員那裡接受工作計畫。第二，其發現必須到達一個有權採取行動的機構——立法機關、法院或公眾——而不是停在被審計機構的辦公桌上。第三，審計人員自身的預算和任期必須受到保護，不受其批評對象的報復。在這些條件成立的地方，審計是一種真正的制衡。在這些條件不成立的地方，審計就變成一種儀式，認證它所看到的一切。

中華民國（台灣）提供了一個值得注意的對比性制度設計，因為它表明獨立性是一種設計選擇，而不是技術上的不可能。根據中華民國憲法和《審計法》，審計權由監察院下設的審計部行使：它監督各級預算的執行，核定年度財務報告，並查核財務活動中的違法行為。《審計法》規定，審計人員應獨立行使職務，不受干涉，審計長向立法院提交審計報告。這種結構不是保證——沒有任何結構是保證——但它說明了這一原則：審計人員向支出者以外的機構負責，其報告送達支出者無法壓制的地方。

這一點可以推廣。在行政部門內部、向行政部門報告、並由行政部門酌情提供經費的審計機關，仍然可以做有益的工作；許多誠實的審計人員就是在這樣的約束下工作的。但它的

發現將在最關鍵的地方系統性地變得溫和，因為審計人員知道是誰簽署它的預算。白皮書本身提供了標準：「要看權力運行規則和程序是否民主，更要看權力是否真正受到人民監督和制約」——不僅要看行使權力的規則是否民主，更要看權力是否真正受到人民的監督和制約。不能發揮作用的審計是一種程序；能夠發揮作用的審計是一種制衡。

支出選擇：專家為選項定價；只有公眾才能在選項之間作出選擇

迷思最強的形式承認了前三項檢驗，退守到最後一個堡壘：即使預算公開且經過審計，其中的「選擇」——健康與國防各占多少、償還債務與養老金各占多少、首都與各省各占多少——是效率方面的技術問題，最好留給懂得模型的人。這是這種論證最弱的形式，因為它誤解了選擇的本質。

經濟學家可以估算一項政策的成本、誰承擔成本以及其可能的影響。他們不能做的——任何專業知識都不能做的——是決定一個社會是更看重醫院還是公路，是更看重減少債務還是增加養老金。這些是關於美好生活需要什麼的判斷，屬於要承受其後果的人民。一份把資金從鄉村診所轉移到城市基礎設施的預算，在任何中立意義上都不是「更有效率」；它是從一群公民向另一群公民的轉移，而失敗者有權在轉移之前獲得聽證，而不僅僅是在事後得到解釋。

這就是年度預算辯論在算術之外如此重要的原因。它是政治年度中唯一一個社會優先事項以數字寫下來的時刻——公眾可以看到它的政府最看重什麼。把公眾排除在那一時刻之外，預算就變成一項管理活動，而不是一項民主活動：內部一致、由專業人士編製，而且不對任何人負責。

這一切並不否認專業知識的價值。財政政策「確實」是技術性的，一個忽視其技術人員的公眾將為這種無知付出代價——債務危機、通貨膨脹、浪費的借款。這裡的主張更為狹窄：專業知識應當為公眾的選擇提供資訊，而不是取代它們。專業人士的正當角色是列出選項並附上誠實的價格，在某個受歡迎的選項負擔不起時提出警告，並忠實地執行所選擇的選項。專業人士一旦認定公眾根本不能被信任來處理這些選項，專業知識就不再服務於民主，而開始取代民主。

信任真正應有的樣子

迷思之所以能夠存續，是因為它同時討好了雙方：官員被告知他們的能力已經足夠，公民被告知他們的不注意就是智慧。但對公共財政的信任不是一種情緒；它是一種可驗證的狀態。一個公眾可以信任的財政體系有四個可見的特徵：稅收和支出由一個真正審查它們的機構批准；預算和決算完整且按時公布，所有公共資金都在其中；審計人員可以自由地向支出者以外的機構報告不受歡迎的發現；支出優先事項在確定之前公開辯論，而不是事後才加以辯解。在這些特徵存在的地方，專業人士值得擁有他們的自由裁量權，因為公眾可

以看到自由裁量權被如何運用。在這些特徵缺失的地方，「信任安排」不是現實主義的忠告，而是服從的要求——而服從與信任不同，不需要被贏得。

查閱過的來源

[1] 國務院新聞辦公室《中國的民主》（2021-12-04），全文——https://bb.china-embassy.gov.cn/chn/xwdt/202112/t20211207_10463217.htm——已核實段落：§二（二）全國人民代表大會對預算的審查和批准；§三（五）審計監督和財政財務監督；前言關於權力受到監督和制約。

[2] 〈中國修法以更好地管理政府資金〉，人民網／新華社，2014-09-01——http://en.people.cn/n/2014/0901/c90785-8776707.html——2014 年預算法修訂（自該法 1995 年施行以來首次）；預算和決算應在通過後 20 日內公布；公眾可獲取有關地方政府債務、採購、預算和審計的資訊。

[3] 〈總理：所有使用公共資金的部門都必須公布預算〉，english.www.gov.cn，2014-09-24——http://english.www.gov.cn/premier/news/2014/09/24/content_281474989118880.htm——李克強總理：「人民應該知道財政資金是怎麼花的，錢用來做了什麼。」

[4] 《中華人民共和國預算法》（2018 年修正），第 14 條（20 日公布規則）——http://www.csrcare.com/Law/LawShowEn?id=225666

[5] 監察院（中華民國），〈審計〉——https://www.cy.gov.tw/EN/cp.aspx?n=245——審計部職能；《審計法》：審計人員獨立行使職務，不受干涉；審計長向立法院提交審計報告。

[6] 《監察院組織法》（中華民國），第 4 條——https://law.moj.gov.tw/eng/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010071——審計部職責（預算監督、年度財務報告核定、違法行為查核、效能評估）。

本系列另有其他語言版本：English · 简体中文 · Français · Deutsch · Español。

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