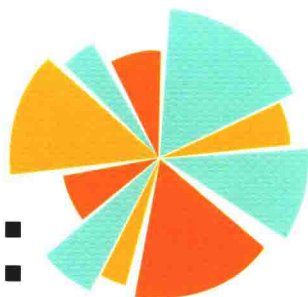


栾晓峰 著

公共预算：



权力、体制与文化

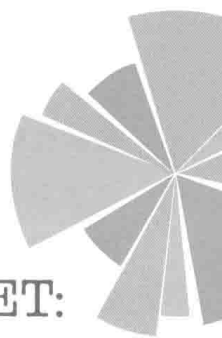
PUBLIC BUDGET:

Power, System and Culture



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

栾晓峰
著



PUBLIC BUDGET:
公共预算：Power, System and Culture
权力、体制与文化



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共预算:权力、体制与文化/栾晓峰著. —北京:社会科学文献出版社, 2015. 9

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7771 - 8

I. ①公… II. ①栾… III. ①国家预算 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 159123 号

公共预算:权力、体制与文化

著 者 / 栾晓峰

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王玉敏

责任编辑 / 王玉敏 赵 冉

出 版 / 社会科学文献出版社·国际出版分社 (010) 59367243

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.5 字 数: 193 千字

版 次 / 2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7771 - 8

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

序

《公共预算：权力、体制与文化》是一本专门研究我国地方政府公共预算政治的著作，是作者在其博士学位论文《我国地方政府公共预算政治研究》的基础上修改而成的。作者是我在北京师范大学政府管理学院指导的博士。现在，作者对其博士论文进行修改，并以一部书稿的形式呈现给读者，我感到非常高兴。

作者的论文选题是我拟定的。公共财政是政府存续的命脉，关系国家兴衰。过去 37 年，中国经济实现跨越式发展，在经济转型升级的过程中，建构起了与中国国情相适应的汲取型公共财政体系。在这一强大的财政体系支撑下，中央与各级政府才能一次又一次地从容面对变革中产生的各种巨大挑战。但对这样一种财政体制，我们也深感忧虑，这种汲取型的公共财政体制使中央与地方的利益博弈愈发激烈。汲取型的公共财政体制使地方政府在应付区域发展的各种问题过程中日益捉襟见肘，而中央政府虽然汲取更多的财政资源，但在社会民生方面支出的压力也逐步增加。以及保持经济快速增长与成功转型，以及在各级政府中分配财政收入，形成一种良性的财政收入分配体制，是当前中国政府在体制改革中必须面对的一个紧迫性问题。

公共预算作为公共财政的预成性分配机制，公共财政分配的合理性或适宜性取决于公共财政体制。在经济转型升级与公共财政收入与支出压力增强的前提下，各级地方政府的公共预算环境已经发生了根本性变化。要适应这些变化，保持公共财政的可持续性和配置的合理性或合乎社会结构转型与变迁，公共预算体制的变革已在所难免。特别是近几年来，在全国的两会上，公共财政与公共预算体制改革一直是代表们和公众关注的焦点，他们无不期

盼中央与地方能够建立起一个更为公平有效的财政分配机制，期盼公共预算的过程能够更加公开透明。所以，从理论上讲，公共预算体制改革的目标是科学化、规范性和民主化，但在中国政治体制环境下，这一目标的实现必然伴随着其自身独特的政治博弈过程。哪些体制性因素决定了公共预算分配？哪些权力安排会对公共预算安排产生影响？哪些价值观念会影响公共预算改革发展的取向？中国公共预算民主化改革的方向走向何方？这些问题都需要从理论和实践的层面进行系统性的研究和分析。

事实已经表明，公共预算体制改革已不单纯是一个技术层面的问题，在浩如烟海的报表和数字背后，必须抽丝剥茧般探寻利益分配的政治奥秘。所以，从政治的视角对中国公共预算独特的分配过程进行剖析引起中国学术界的重视。这需要站在功能—结构主义的分析视角上去剖析公共预算分配的权力配置体系，对其中的决策、协调、执行、监督各个部门及领导者、利益相关者的角色进行详细地刻画与分析，弄清这些部门与领导者在整个公共预算过程中的权能所在。通过构建一幅清晰的权力图景，我们能更为清楚地明白我国公共预算体制的优势与不足，其是否完全与我国的行政管理体制机制相匹配，以及在整个政府改革过程中公共预算的权力体系应该如何调整与改善才能跟上时代发展的步伐，才能确保政府体制中元机制与子机制的协同，形成共振效应。

在中国，对这一问题的研究面临着一个庞大的“行政黑箱”，即数据与资料的获取会比较困难，但这并不能阻碍研究者探寻的步伐。行政公开透明是政府改革的趋势，这为逐步揭开中国公共预算的政治过程提供了前提条件。研究需要学者们付出艰苦的努力，学者们必须脚踏实地深入中国政府的各个层级和职能部门进行深入调研和有效的理论建构，探寻中国政府公共预算政治过程的基本运行规律，为推动中国公共预算改革走向科学化、规范化、民主化提供理论支撑。

从当前的情况看，国内学界在做这方面的努力，并且因此形成了一些研究成果。但毕竟我们对公共预算政治的研究起步很晚，当前的多数研究还只是从技术层面展开，从政治层面对中国公共预算过程进行理念建构与实践分析仍然有很长的路要走。西方学者对公共预算政治过程的研究热兴起于 20 世纪 60 年代，这一问题仍然是当前的研究热点。在半个世纪的研究过程中，西方学者站在西式政治制度的基础上，对公共预算过程进行全面解构，研究

的逻辑框架已建立，并丰富和发展起诸多的理论解释工具。虽然我国的政治制度与西方不同，但西方学者广阔而深邃的研究视野和理论建构的学术价值也可借鉴学习。特别是西方学者借助于文化理论这一范式来解构公共预算政治过程在东西方引起巨大的反响。文化理论有助于我们对研究公共预算过程的视角进行有效的聚焦，跳出那些纷繁复杂的数字报表和犬牙交错的权力利益关系，明智地将历史形成的价值观念、制度和规范、社会心理认知、传统习惯、社会关系网络等这些文化变量作为解释和勾勒公共预算博弈情景的各色笔调，使令人望而生畏或具有某种神秘色彩的公共预算过程鲜活地展现在人们面前。公共预算不仅是数字游戏，更能准确地反映出一种社会制度下的集体偏好、既定的社会秩序，以及一种社会理想与美好期冀。

追寻着权力、体制与文化的线索，作者为此深入某政府相关部门进行了长时间的调研访谈，在广泛阅读国内外相关理论著述的基础上，形成了一篇有价值的研究成果，现在将其出版，以飨读者，相信其中的理论观点能够引起大家的共鸣并因此有所启发。同时，也希望作者能继续以科学的方法和技术路线对这一问题进行深入研究，争取用更为丰硕的成果为中国公共财政体制改革助力。

杨冠琼

2015年5月5日

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 国内外研究现状分析	5
1.3 本书框架结构与内容	13
1.4 本书研究方法	15
1.5 本书可行性分析	16
第 2 章 A 市公共预算编制过程与环境	17
2.1 中国地方政府公共预算制度沿革回顾	17
2.2 部门预算的概念框架	22
2.3 A 市公共预算编制程序的变革	24
2.4 A 市预算环境分析	30
小结：预算环境中的连环反应及影响	37
第 3 章 预算决策者：党政领导层的角色及权力	40
3.1 A 市公共预算权力结构框架	41
3.2 政党与政府组织同构理论	42
3.3 市委的角色及其预算权力关系	44
3.4 部门党组：部门的地盘我做主	49
小结：“党统政行”的预算决策模式	53
第 4 章 预算控制者：财政局的角色及权力	56
4.1 A 市财政局的内设预算机构及其职能	57
4.2 预算收入与支出的控制与平衡能力	59

4.3 资金分配的控制能力	64
4.4 项目库：将“豆腐预算”变成“铁预算”	66
4.5 预算评审：预算控制的第一道闸门	71
4.6 立场冲突：财政局长的两难角色	75
小结：威权、分权与财政部门的控制权	78
 第5章 预算申请者：支出部门的角色及权力	80
5.1 “利益最大化”的预算申请者	80
5.2 现实中的三种角色	83
5.3 支出部门手中的“王牌”	86
小结：软硬兼施的支出部门	92
 第6章 预算协调与监督：预算相关部门之间的关系分析	93
6.1 财政局与“准预算部门”的较真	94
6.2 计划与财政：是分还是合？	98
6.3 部门计划：预算“解码”中的“两张皮”	102
6.4 行政监督：谁是真的“小偷”	104
小结：预算改革的“瓶颈”	110
 第7章 A市公共预算民主分析	111
7.1 人大预算监督权的内容与现实	111
7.2 公民参与预算的理论与现实	121
7.3 政府账本：预算民主的孵化器	125
7.4 账本民主“三部曲”	127
小结：预算民主是一种过程	129
 第8章 A市公共预算改革：文化理论的视角	130
8.1 威尔达夫斯基的文化理论	130
8.2 A市公共预算改革价值取向	135
小结：中国地方政府公共预算文化模型	150

第9章 中国公共预算改革的历史与展望	152
9.1 20 世纪上半叶：公共预算的历史与现实	152
9.2 用之者舒：“暗箱”中的预算政治改革	153
9.3 食之者寡：转向服务型公共预算的改革	155
9.4 理性公民社会中的预算民主博弈	158
小 结	160
参考文献	162
附录一	170
附录二	172
致 谢	173

第1章 导论

1.1 问题的提出

早在16世纪，也就是现代统一民族国家成形之初，简·伯丁（Jean Bodin）就提出“财政手段是政府的神经”的观点^①。国家发展和社会进步少不了有效的公共管理或公共服务，而税收和财政正是政府存在和职能运行的基础。公共财政是一种以政府为主体，以满足公共需要为目的，以提供公共产品为手段，以弥补市场失灵为活动范围的资源配置活动。正是由于财政资源的可用性，政府职能才能有效行使，公共政策才具有落实的前提。古今中外，国家或政府的兴衰成败或多或少都能够证明，公共财政能否有效并良好运行至为关键。国家的财政出问题，最终会导致政府和社会危机。“英国贵族为了财政问题与国王斗了半个世纪，斗出了一个‘钱袋议会’的民主制度。后来英国人收税遭到北美殖民地移民的反对，闹出了一个独立的美国。”^②温家宝总理也曾说过：“其实，一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它，会从中看到不仅是经济的发展，而且是社会的结构和公平正义的程度。”^③

确保公共财政机制有效运行，必须坚持量入为出，实现财政平衡，做好财政收支计划，提前做好公共预算。一个国家的治理能力在很大程度上依赖于国家的预算能力。公共预算在国家的整个公共财政体制中占据先导和决定

① Kugler, Jacek, William Domk, “Comparing the Strength of Nations”, *Comparative Political Studies*, 1986 (19).

② 蔡定剑：《公共预算改革应该如何推进》，人民网·人民论坛，2010年2月11日。

③ 温家宝总理于2008年3月18日在第十一届全国人大一次会议的记者招待会上答记者问。

性地位。公共预算在微观上是个技术性和程序性的问题，体现为若干货币数字和会计数据，其关注的是公共预算的“量”，也就是要解决公共预算“是什么”的问题；中观层次上，公共预算不仅是技术性和程序性的问题，还是政府组织运行的财政基础，是公共预算的“用”，也就是要解决公共预算“如何做”的问题；宏观层次上，公共预算是公共资源或公共财力资源的配置，是保障行政管理运行和行政职能实现的重要前提，影响着政府管理和施政能力的强弱，决定公共服务水平的高低，其关注的是公共预算的“质”，也就是要解决公共预算“为什么”的问题。

公共预算为“什么”，就是要解决政府公共财政的支出偏好、伤害谁的利益和满足谁的要求的问题，是一个通过大量计算，通过公共财政资源的安排，来体现社会利益格局的问题。公共预算是一个政治问题，是如何满足多元的社会偏好以及谁先谁后的问题。随着改革开放的深入和经济的发展，中国各级政府的财政收入飞速增长，那么，这些财政收入如何分配？花在什么地方？谁先谁后？以什么为指导？建豪华气派的政府办公楼或广场？为政府的大小官员配备专车？改善公民的医疗保障？要先提高政府官员自己的待遇还是把城市、道路和环境等门面弄好？是什么决定了财政收入分配的先后顺序？这需要从公共预算的编制过程中去寻找答案。

改革开放以来，中国的行政体制进行了一场艰巨而深刻的变革，转变行政职能，改善管理模式，规范政府行为，提高行政效率，都是改革关注的重点与目标。在这场改革的背后，权力的分配、利益的调整、资源的配置牵动着人们的神经。这些变革与资源分配、制度安排最终都要在公共财政和公共预算的指标中彰显出来，所以，公共预算过程的规范化、科学化、民主化就显得尤为重要。1949年12月，中央人民政府第四次会议通过《关于1950年财政收支概算编制的报告》，这标志着新中国国家预算制度的诞生。从这一时期到20世纪90年代前期，预算形式上采用单一预算，预算编制原则上贯彻国民经济综合平衡原则，长期沿用基数法编制预算，预算管理总体上比较粗放，预算编制透明度不高^①。这期间，1992年实施的《国家预算管理条例》和1995年实施的《中华人民共和国预算法》标志着中国的公共预算的

^① 马蔡琛：《我国地方预算改革主流模式的比较分析》，《广东技术师范学院学报》2006年第2期。

科学化、规范化得到了进一步提高。1999年,新一轮的财政改革开始启动,重点是支出管理和预算改革,内容包括部门预算改革、国库集中收付体制改革和政府采购制度建设。通过这次改革,预算过程日趋规范,基本构建了适应社会主义市场经济体制、与国际惯例接轨的预算管理体制框架。但是,这次改革的重点放在如何加强公共预算的内部控制上,以推动预算资金投入的规范化、制度化,各级政府在编制预算和资金配比决策时仍很少考虑资金的投入产出比,更少考虑资金使用后应实现的结果和效用^①。公共预算的公众参与程度不高,预算过程缺乏公开性和透明性等问题是中国公共预算改革需要突破的重点。因此,中国公共预算体制的改革要进一步推进与完善,需要突破的重点不是预算技术上的,而是预算民主政治方面的。

新中国成立以来,中国地方财政管理体制也进行了多次改革。1949~1979年实行统收统支制度,1980~1993年实行包干体制,1994年以后实行分税制。从新中国成立到改革开放前,中国的地方财政管理体制形式上遵循的是“统一领导,分级管理”原则,实质上依然是中央高度集权,地方政府严格按照中央下达的计划指标要求来编制本级政府预算并加以执行,地方财政收支的支配权和管理权相对较小,并未构成实际意义上的独立预算主体^②。改革开放后,财政体制改革开始启动,分税制得以实施,地方政府逐步获得本级政府的预算自主权,1995年实施的《预算法》对地方的预算自主权正式加以确认。分税制的实施和地方获得预算自主权宣告全国同吃中央财政“大锅饭”体制的终结,各省开始另起“炉灶”,围绕财政预算分配所进行的财政资源竞争舞台由中央延伸至各省、市,特别是省级政府成为财政分配和竞争的中心。

预算自主权的下放,并没有配套的预算管理制度,没有等效的监督,地方政府在获得预算分配权的同时也滋生了财政腐败、违规、低效率、浪费与缺乏透明度等问题^③。1999年开始的财政改革,推行部门预算、国库集中收付体制改革和政府采购制度等各项改革,开始探索公共预算科学化、规范化、民主化的步伐,目的就是要在预算管理制度上取得进一步的突破,抑制

① 龚明明:《基于竞争的公共预算理性模式及其启示》,《税务与经济》2007年第6期。

② 寇铁军:《中央与地方财政关系研究》,东北财经大学出版社,1996。

③ 李萍、刘尚希:《部门预算理论与实践》,中国财政经济出版社,2003。

公共预算过程和预算执行过程中的腐败，提高资金的使用效率。但 20 世纪 90 年代以前的财政预算体制改革，主要是自上而下的变迁，由中央推动的改革，是权力中心的供给主导型制度变革，中央政府在预算管理制度的改革与变迁中处于主导地位。以 1999 年初河北省正式启动“预算管理改革方案”和同年 9 月财政部提出“改变预算编制办法，试编部门预算”为标志，中国的预算管理制度变迁进入了“中间扩散型”与“供给主导型”并存阶段^①。另外，中国实行的是多级预算体制，有一级政府就有一级预算，立法审批机构是全国人民代表大会和各级地方人民代表大会，上级人大原则上不干预下一级人大预算审查和执行情况。因此，地方政府进行预算管理体制改革，无须经过上级政府的追认，其他地方可以直接借鉴其成功经验，从而横向构成“中间扩散型”制度变迁方式，最后推动中央与地方整个预算过程的变革。

本研究根据可能的条件，将考察的样本定位在省级政府这一层次。在这一层次，财政资金相对充足，预算盘子也比较大，涉及国计民生各个部门。特别是省级政府处于中国行政层级的节点，上承中央，下辖市县，是行政信息上通下达的枢纽，预算改革比较容易取得成效，也会迅速得到上层中央、横向省府、纵向层级的响应。以河北省为代表的地方预算管理制度创新，推动着全国范围内掀起“预算改革风暴”。其改革的主要内容是建立预算编制、执行、监督相分离的预算管理运行机制，实行部门预算，采取先进科学的预算编制方法。在收入预算方面采用“标准收入预算法”，在支出预算方面采用“零基预算”，在财力配置上采用“综合财政预算”，实行标准周期管理，对财政内部机构和职责进行重新界定和划分^②。河北省为中国地方政府的预算管理制度改革开了个好头，但从中国地方政府整体预算改革来看，改革内容主要着重于技术层面，注重科学预算方法的运用，目的在于通过实现政府预算过程的科学化和规范化，保证财政资源的使用效率，但从实质效果上看，预算改革没有对预算体制进行深入梳理，也没有尝试解决整个预算管理体制中深层次的政治问题。那么，要推进预算体制改革，我们不得不深

① 马蔡琛：《我国地方预算改革主流模式的比较分析》，《广东技术师范学院学报》2006 年第 2 期。

② 高志立、赵文海、李杰刚：《预算管理改革的根本性突破——河北省预算管理改革的思路和做法之一》，《预算管理与会计》1999 年第 9 期。

人思考一个问题：对地方政府的预算过程进行规范的同时，如何保证财政资金真正为民所用、用之有道、用之有效？这就需要我们深入预算过程的实质，从决定资金分配的权力分配、价值导向等各个角度进行分析，导入政治学的分析范式或框架进行解剖，去寻找问题的本质所在。

从政治学的视角分析政府预算过程，无论是在中国还是在西方，都是一个比较新的研究视角，这个研究视角的开拓者是美国著名的公共预算研究专家威尔达夫斯基，在他的经典著作《预算过程中的政治学》中，他指出，公共预算表面上看是技术性的，但公共预算的核心是政治，公共预算的过程就是一个政治过程^①。把政府预算看成一个政治过程，跳出了预算报表的数字和编制形式，更有利于我们对预算资金的去向和效果进行审视，探讨预算过程中资金分配的决定性因素，对推动中国的预算管理制度改革具有重要的推动作用。中国前任国家主席江泽民对财政也有公开论断，“财政问题不仅是一个经济上的问题，更是一个政治上的问题。”^②中国地方政府开支占全部开支比重高达70%~75%，数据显示地方预算的作用比世界上其他国家大得多，也表明地方预算事实上已经成为整个国家预算的中坚力量^③。因此，中国新一轮的预算改革能否继续从地方推进？能否从政治层面上展开？如何使中国的预算制度改革取得进一步的突破，使地方成为预算管理制度的主要供给者，使整个预算体制自下而上地加以完善，引起了改革者和研究者越来越多的关注。

1.2 国内外研究现状分析

1.2.1 国外研究现状

在国内和国外，公共预算一直是财政学的研究领域。20世纪中期，美国学界逐步形成了一些对预算过程现实有解释力的理论，主要有理性预算理论、渐进预算理论、总体预算理论、预算政治理论、公共选择理论、

① Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little Brown and Company, 1984.

② 中华人民共和国财政部编《党和国家领导人论财政》，经济科学出版社，2002。

③ 王雍君：《中国的预算改革：评述与展望》，《经济社会体制比较》2008年第1期。

文化理论等。

1940年，公共预算学家科伊认为公共预算的基本问题是：“在什么基础上，决定将某一数量的拨款分配给项目A而不是项目B？”这一问题在后来被称为“科伊问题”，并在公共预算理论与实践发展中占据了指导地位。在传统预算模式下，预算配置的基础来源于上一个周期的财政预算基数，预算增量部分并非基于理性决策，而是政治上的讨价还价。对此，许多学者主张政府在预算决策过程中，应该通过慎重和连续的计算，考虑各种政策方案的效能与效率，并做出“理性抉择”，使有限资源达到最优配置。在此思想的指导下，零基预算、计划项目预算、绩效预算、新绩效预算等理性预算模式相继出现。

20世纪60年代，林德布罗姆受业弟子、美国公共预算大师威尔达夫斯基承袭林德布罗姆的渐进主义理论，将预算理论从理想主义状态拉回现实，认为理性预算理论既不可行，亦不可取。他从有限理性出发，认为从个体或微观的角度而言，预算决策也是一种“连续—有限—比较”的过程，也就是说，预算决策过程是决策者运用简化的策略，在现行预算基础上所做的边际修正或变动而已。勒娄普针对渐进主义的缺点提出了“总体预算”的概念，认为政府的支出、岁入和赤字总额及相关预算分配，是由高层决定的，采取由上而下的运作方式，且运用在立法部门；对倾向于渐进主义的个体预算，由中层决定政府预算方案，采取由下而上的运作方式加以改革^①。艾伦·希克主张建立跨越性的沟通系统，即行政与立法部门间的沟通与调解、计划与预算的衔接、控制—管理—规划之间的整合制度。20世纪70年代末期至80年代初期，OECD国家面临预算赤字问题，所以纷纷采取总体预算制度，加强“由上而下”的预算控制，控制预算成长，以弥补“渐进预算理论”的不足。此种“由上而下”的控制不仅适用于预算编制，也适用于预算审议^②。

① L. T. LeLoup, "The Myth of Incrementalism: Analytic Choices in Budgetary Theory", *Polity*, Vol. 10, No. 4, 1978; L. T. LeLoup, "From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice", in Irene Rubin, *New Directions in Budget Theory*, Albany: State University of New York Press, 1988.

② Allen, Schick, *Budget Innovation in the States*, Washington D. C.: The Brookings Institution, 1971.

威尔达夫斯基对公共预算研究最突出的贡献是建构了预算政治理论。在《预算过程中的政治学》一书中,他指出,预算决策的过程是赤裸裸的政治谈判,并非根据成本效益分析所做的理性考量。他认为规范性的预算理论在民主国家是行不通的,民主国家存在不同的声音,不同的利益冲突,预算本质上的政治性难以抹杀,经济学的原则在政治现实中只能妥协。所有的财政问题、预算收支都是政治的^①。艾伦·鲁宾认为预算的形成与发展都是高度的政治活动,涉及权力的重新分配、选票的获取以及既有资源的相对剥夺。实际上,每位财政分配、预算配置的参与者,无论是民选首长、行政官僚、民意代表或是各种利益团体,他们对预算分配所要求的优先顺序并不相同。政府的公共财政、预算配置受很多外部因素影响,诸如:选举支票、经济兴衰、突发的自然灾害、公共舆论的转向或特别的政治动荡等,变化多端、难以预料。公共预算是一种政治资源,政治精英、利益团体都会利用预算的过程巩固或扩大其政治上的支持度与影响力,而不管财政收支平衡的问题^②。

20世纪60年代,美国经济学家布坎南等人利用现代经济学方法深入分析政治(政府)决策、政治家行为特征和选民偏好特点,包括公共财政、公共决策过程以及社会法规制度的形成等问题,形成了公共选择理论,从经济学的角度更好地诠释了预算政治,认为公共预算的决策过程也可以理解为预算的公共选择过程。这个过程中要解决的问题诸如公民对公共资金的使用偏好如何正确地充分地表达出来?何种预算分配机制有利于公共资金的高效使用?阶级、利益集团、政党、政府在反映公民偏好及确定、执行预算决策中到底发挥着何种作用?从公共选择的角度来考察公共预算理念实际上是将公共预算作为政治程序的一部分,以经济的视角去分析其决策机制和最终要达到的绩效目标^③。

布坎南的官僚最大化预算模型可被称为经济学方法研究预算的代表作。他的基本论点是行政官僚试图最大化其部门预算,官僚不但勇于追求部门预

① Aaron Wildavsky, "Political Implications of Budgetary Reform", *Public Administration Review*, 1961, 21 (4).

② Irene Rubin, *New Directions in Budget Theory*, New York: State University of New York Press, 1988.

③ J. M. Buchanan, *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*, Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books Ltd., 1986.

算最大化，而且他们的企图多半能成功，如此又更强化官僚追求扩大部门预算规模的动机，此种行为又易于得逞。如此一来造成的结果是：官僚可能会以过多的预算有效率地制造过多的产出，或者以过多的预算无效率地制造相对较少而刚好满足出资者需求的产出。这两种情况都造成了官僚部门规模庞大，亦即所谓“过度政府”的现象^①。

20 世纪 80 年代末 90 年代初，威尔达夫斯基等人对人类学家玛丽·道格拉斯提出的用于解释预算政治的文化理论进行完善和发展，认为预算可以揭示出人们生活于一个特定政治文化中的那些规则，人们对生活方式的选择也将会通过内化于有限资源中的选择来加以实现，预算就是通过政治过程分配财政资源，以服务于不同生活方式。从这个意义上而言，预算如同其他人类产物一样，是文化建构的结果^②。将文化理论引入预算研究中，有利于将资源的积累和分配与社会生活的其他许多方面联系起来，尤为重要，能够将人们对美好生活的偏好引入预算中，将人们之所想及其缘由引入了预算中^③。文化理论是一种非常有趣的方法，加深了我们对不同预算体系下的公共预算过程的理解，也有助于我们从长期的角度来理解公共预算。但是，该研究方法的问题在于公共预算中的大部分问题不能仅仅用文化来解释^④。

另外，在西方，新制度主义也正在成为公共预算的又一新兴研究方法。有一些学者运用交易费用理论来解释公共预算制定与执行中的一些制度安排，例如赋权型预算、专款专用、议会的制度选择及影响、预算执行中的控制选择^⑤。

1.2.2 国内研究现状

在中国，公共预算研究在较长一个阶段内是从技术的层面也是从经济

① Wiuiam A. Niskanen, JR., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Alherton, 1971.

② Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*, New York: Transaction Publishers, 1986.

③ Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*, New York: Transaction Publishers, 1986.

④ 马骏、叶娟丽：《公共预算理论：现状与未来》，《武汉大学学报》（社会科学版）2003 年第 3 期。

⑤ 马骏、叶娟丽：《公共预算理论：现状与未来》，《武汉大学学报》（社会科学版）2003 年第 3 期。