



广东外语外贸大学学术著作出版基金资助出版

地方财政预算权与 预算行为研究

Study on Local Budgetary Power and
Budgetary Behavior



罗春梅 著

如果预算行为过程与结果发生了变化，如何解释这些变化成为预算理论研究的新方向。
事实上，财政预算权作为核心的公共权力，
在界定预算收支范围和明确相关主体间的预算管理权责的基础上，
形成相互制衡的权力结构体系，并成为解释各种预算行为选择的关键要素。
因为资金的公共性决定了任何预算决策都与政治程序紧密相连。
政治过程赖以运行的动力是权力，权力是实现团体和个人各种重大利益的最有效手段。
从某种意义上说，政治过程就是为权力而进行的斗争。
要确保预算行为的合理和决策的有效，
就必须对公共资源的取得、使用及监督全过程进行制约。
换句话说，财政预算管理的一个核心价值就在于权力分配与权力约束控制。
不同的预算权配置模式将会形成不同的预算制度，进而会形成不同的预算行为模式。
而不同的行为模式将产生不同的预算结果。



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press



广东外语外贸大学学术著作出版基金资助出版

地方财政预算权与 预算行为研究

Study on Local Budgetary Power and
Budgetary Behavior

罗春梅 著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

地方财政预算权与预算行为研究/罗春梅著. —成都:西南财经大学出版社,
2010. 6

ISBN 978-7-81138-781-0

I. ①地… II. ①罗… III. ①地方预算—研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 110294 号

地方财政预算权与预算行为研究

Difang Caizheng Yusuanquan yu Yusuan Xingwei Yanjiu

罗春梅 著

责任编辑:汪涌波

助理编辑:邓克虎 植 苗

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
印 刷	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸	170mm × 240mm
印 张	10
字 数	180 千字
版 次	2010 年 6 月第 1 版
印 次	2010 年 6 月第 1 次印刷
印 数	1—1000 册
书 号	ISBN 978-7-81138-781-0
定 价	36.00 元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

摘要

现代市场经济是市场机制与政府机制、私人部门与公共部门相互交织在一起构成的混合经济。不同于私人部门追求私人利益最大化的行为动机，公共部门的行为目标是追求集体利益最大化，其经济行为主要靠民主政治程序来调节。政府财政预算则是典型由公共部门参与活动的领域，即通过非市场机制来完成资源配置的“集团性”行为，这一行为贯穿于公共资金的筹集、分配、运行和绩效评估等全过程。政府预算行为规范与否决定着公共资金的使用效率，从而最终决定着国家经济和社会发展的前景。

如果预算行为过程与结果发生了变化，如何解释这些变化成为预算理论研究的新方向。事实上，财政预算权作为核心的公共权力，在界定预算收支范围和明确相关主体间的预算管理权责的基础上，形成相互制衡的权力结构体系，并成为解释各种预算行为选择的关键要素。因为资金的公共性决定了任何预算决策都与政治程序紧密相连，政治过程赖以运行的动力是权力，权力是实现团体和个人各种重大利益的最有效手段。从某种意义上说，政治过程就是为权力而进行的斗争。要确保预算行为的合理和决策的有效，就必须对公共资源的取得、使用及监督全过程进行制约。换句话说，财政预算管理的一个核心价值就在于权力分配与权力约束控制。不同的预算权配置模式将会形成不同的预算制度，进而会形成不同的预算行为模式，而不同的行为模式将产生不同的预算结果。

在中国五级财政预算体系中，70%以上的预算支出发生在地方政府，他们是区域公共物品的有效供给者和协调者，也必然构成了预算行为实践中的创新主体。其中省级政府作为最“核心”的预算级次，在五级预算组织体系中起着承上启下的作用。为了使读者更直观地了解中国地方政府的理财行为模式，本书第二章分别按时间顺序和按各方参与顺序对省级预算过程进行了描述。我们发现，在既定的预算法规和预算体制约束下，若站在政府的角度，从外部

看，立法机构是公共资源的配置者和保护者；从内部看，政府职能部门则是公共资源的使用者，而政府首脑在预算过程中通过现实的正式制度及非正式制度进行着纵横向协调。

透过预算过程的分析，更进一步提炼出蕴涵在预算过程之中的预算分权理念。对参与预算各方而言，他们的行为模式取决于预算权的分割模式。具体来说，财政预算权力是沿着两条路径进行配置的：一是在政府间进行划分；二是在预算参与各方之间进行划分。前者可称之为预算权力的纵向配置，后者称之为预算权力的横向配置，地方财政预算就是在这种特定的权力结构下运作的。本书第三章和第四章分别对这一问题展开了探讨。

首先，纵向层面明显呈现出权力“单向运动”的特质，概括为地方财政预算自主权的有限性，至少正式框架内如此。这种有限性在预算收支决策层面都有所体现：在收入方面，税收管理权的有限性、转移支付收入的非预测性和其他收入（收费和举债）预算权的不完全性；在支出方面，中央随意出台干扰性的政策、各种政绩考核指标的高强度激励、模糊的事权划分格局和众多“法定支出”对地方预算权的肢解。从逻辑上分析，预算收入自主权的有限性无疑更加深了支出决策的受控程度，况且通过政策而非法律来调整规则的现实，为中央频繁改变财权划分格局提供了便利，并通过行政、立法和经济手段控制着地方政府预算行为。

其次，横向层面表现为预算权的非均衡性。在借鉴国际经验的基础上，结合学者们的田野调查和访谈录、近期国内外公开发表文献及笔者与财政预算工作者的零星访谈，经研究加以汇集后我们发现，中国地方预算权力设置相对复杂：

（1）行政机构在预算配置中处于相对中心的位置，使立法机构的预算控制权虚置（法律授权和预算能力双不足），从而增加了权力制衡的难度。

（2）“碎片化”的地方行政预算权力结构（多头行政预算体制和多个预算机构）。

（3）低开放度下有限的公民参与权。这种权力结构的“一边倒”现象，导致了“行政主导型”预算格局的形成，在这个过程中，各分管领导的预算决策权得到了无限的放大。

中国目前诸多违规的财政预算行为正是由这些错位的预算权分配所导致的，本书第五章和第六章对此作了非常具体的分析。本书的研究结果表明：

“一级政府，一级预算”的管理原则，在纵向预算权错位的现实面前难以维持。在诸多受限的预算权下，每一级地方政府不得不面对较大的财政收支压

力,为了释放这种压力,在财政预算行为上的表现概括为:

(1) 制度内的预算机会主义行为和制度外的扩权行为,以最大限度地延展本级预算的自主决策空间。要么谋求中央预算补偿(促使形成利于本级预算的收入分成规则、侵蚀中央预算收入和围绕中央政策划转的大量资金预留),提高对中央财政的依赖性;要么就是“甩包袱”(支出责任下移和收入吸取相结合)。

(2) 在预算外寻求其他财源(体制外的“预算拼盘”行为),上述路径在缺乏预算责任的背景下从可能变为了现实。在上下级预算行为模式高度相关的背景下,这种扭曲的行为由于自上而下的压力型体制而逐级放大,最终导致基层财政“重复预算”行为和基层预算事实上的大量负债。

同样,横向预算权的失衡导致了地方预算编制行为、执行行为和监督行为都发生了变异。在编制行为方面,表现为两个层面的“内部人”控制:一是地方领导的个人偏好对公共偏好的替代;二是核心机构与预算单位间的共谋与腐败。同时也发现即使是预算编制技术方法的变革过程,也渗透着预算权之争。在执行行为方面,表现为大幅度的超收和频繁的支出追加。在预算监督行为方面,表现为多头交叉的监督主体,公民的分散监督和人大不完备的平行监督,这些违规行为背后印证出财政预算权的缺位或越位。

建立在以上分析基础上,最后一章提出了相应的政策建议,集中表现为如何通过重塑各方的财政预算职权以约束预算行为。

其中,在正式框架范围内,通过事权重心上移与财权中心下移,配合“财力与事权相匹配”的原则以完善政府间转移支付制度,建立长期稳定、对上下级政府有双向约束的预算管理体制,是均衡原体制中预算权配置的关键。同时需通过地方预算收支自主权的回归,包括预算主体地位的回归、赋予省级地方必要的税收立法权和举债权、弱化中央政策干预和法定支出限制等,扭转地方预算在正式制度框架内的被动地位。

同时,参与各方的职权重构过程即是预算资金配给自由裁量权在不同利益主体之间重新调整的过程。大体包括以下三方面的含义:一是向监督制衡方转移资金的控制权;二是整合行政内部“零碎化”权力结构;三是完善相关的外围制度环境。

总之,财政预算过程背后体现着利益的权威性分配,预算改革直接牵涉诸多政治利益主体的利益诉求,其变动会引起财政资源的重新分配与流动,不可避免地要重新调整既有的利益分配和权力分配格局。只有建立起相互制衡与协调的财政预算权力结构,并在赋予预算权力的同时明确相应的预算责任,才能

从根本上找到规范财政预算行为的约束制度和激励机制，也是当今中国各项预算改革措施取得成效的根本所在。

本书适合于从事公共管理专业、财政税务专业的教学科研工作者以及各财政、税务部门及人大、政协、审计等监督机构的相关人士参阅。

关键词：预算权 非均衡 预算行为

ABSTRACT

Government budget is a group behavior through non - market mechanisms to complete the allocation of resources, such behavior runs throughout the entire process of the collection, distribution, operation and performance evaluation of public funds. Whether the conduct norms or not determines the effect of these funds, and even determines the economic and social development prospects of countries.

If the process and the outcome of budgetary behavior change, how to interpret these changes has become the new direction of theoretical research. As a core public power, budgetary power is a key element to explain the various budget acts, any budget decision - making is associated with the political process because of its public nature. To ensure the rationality and validity of this process, it is necessary to define reasonably the authority of acquirement, the implementation and supervision for public resources. Different allocation patterns of budgetary power will form different budget systems and different behavior patterns. In other words, the allocation of budgetary authority is the most basic nature for the behavior choices.

Local governments spend more than 70% budget which provide effectively regional public goods, and they are the main innovative entities in practice. In this book, provincial budget process is described in chronological order, as well as according to the order of the parties involved. From the outside look, the National People's Congress is the final approver or the resource protector; but from the inside look, the heads of government are the protectors of public funds.

Through the description of budget process, we will have a more intuitive understanding on local governments' fiscal behavior patterns which depend on the split mode of budgetary authority. Specifically, the budgetary power is allocated along two paths, one is between the public sectors within governments and the other is between the par-

ties involved, the former can be called vertical allocation of budgetary authority, the latter is known as the horizontal configuration of budgetary authority.

First of all, viewing from the vertical perspective, we summarize it as the limited autonomy because of “one-way movement” quality; secondly, it shows the non-equilibrium nature from the horizontal dimension.

Thus, the principle that every level of government has a corresponding budget is difficult to maintain in the face of the reality which budgetary authority is misplaced. Under circumstances of many constrained rights, local governments at every level have to face greater pressure on revenue and expenditure. In order to release this kind of pressure, such behavioral performances are taken place: one is opportunistic behaviors from inside system; the other is expansion behaviors from outside the system. By this way, they have expanded the autonomous decision-making space to the greatest extent.

Similarly, the imbalance of budgetary power has inevitably led to distorted behaviors in budgeting-making, budget implementation and supervision areas, including “insider” control, the conspiracy and corruption.

Based on the above analysis, solutions have been found to remodel the budget power of the parties involved.

For example, redefining the functions range of each level of government, moving down the power center, improving the intergovernmental transfer payment system with the principle of “money and expenditure to match”, establishing budget management system with long-term stability and a two-way bound, all of these are the keys to balance the budget right of the original system. At the same time, we should return the autonomy of local budget revenues and expenditures, give local governments the dominant position, endow provincial governments the necessary tax legislative power, weaken interventions and expenditure limitations from the central government, and reverse the passive position of local budgets in a formal system.

As for remodeling process of the parties involved, that is a re-adjustment process of the discretion rights among the different stakeholders. Generally, it includes the following three ways: first of all, shifting the control power of public funds to the supervision side; second, integrating the administrative internal “fragmentation” power structure; third, perfecting the external institutional environment-related.

In fact, the government budget embodies the interests within the authority alloca-

tion, all changes will be directly related to the balance of political interests, and will cause the redistribution of financial resources, readjust inevitably the patterns of distribution both in interest and power. Only the budgetary structure of mutual balance and coordination has been established, complemented by conferring on a clear budgetary power with the corresponding responsibility simultaneously, can we be established a budget system which regulate the government behaviors, these are the critical ways to succeed the budget reform in China.

Key words: Budgetary power; Non - equilibrium; Budgetary behavior

目 录

导 论 / 1

第一章 地方财政预算权及预算行为 / 10

第一节 公共决策与财政预算行为 / 10

第二节 财政预算行为选择背后的权力结构 / 12

第三节 地方政府是改进预算行为模式的创新主体 / 17

第四节 多级委托代理关系下地方预算权配置的重点 / 19

第二章 地方财政预算过程的总体描述：以省级为例 / 27

第一节 省级财政预算的特征 / 27

第二节 按时间顺序进行的预算过程 / 29

第三节 按各方参与顺序进行的预算过程 / 33

第四节 地方财政预算行为特征的初步分析 / 39

第三章 纵向路径下地方预算自主权的有限性 / 43

第一节 集权治理模式下预算权分割的要素 / 43

第二节 纵向预算分权的基本特征：以美国、日本及法国为例 / 44

第三节 我国地方预算收入自主权的有限性 / 47

第四节 我国地方预算支出自主权的有限性 / 55

第四章 横向路径下预算权的非均衡性 / 61

第一节 横向路径下预算权配置的要素 / 61

第二节 横向预算分权的基本属性：各国预算实践总结 / 62

第三节 我国地方预算权的非均衡配置 / 71

第五章 有限自主权下的地方财政预算行为 / 82

第一节 制度内的预算机会主义行为 / 82

第二节 体制外的“预算拼盘”行为 / 87

第三节 地方财政预算行为变异的负效应 / 90

第六章 权力失衡下的地方财政预算行为 / 95

第一节 编制权失衡下的编制行为 / 95

第二节 执行权失衡下的执行行为 / 102

第三节 监督权失衡下的监督行为 / 112

第七章 约束预算行为：重塑各方的预算职权 / 116

第一节 归位地方财政预算自主权 / 116

第二节 向监督制衡方转移资金的控制权 / 126

第三节 整合行政内部“零碎化”的权力结构 / 131

第四节 完善相关的外围制度环境 / 135

参考文献 / 142

后 记 / 148

导 论

一、问题的提出

财政预算特指对公共偏好进行归集和选择的过程。在这一过程中,政府将稀缺公共资源在不同的政事、功能与部门间予以配置,从而实现效率、公平以及宏观经济稳定发展的职能。由此可知,预算行为是联结纳税人和政府的财政纽带,是政府最基本的财政政策工具^①。

财政分权理论研究表明,相比较中央政府,在提供辖区内公共物品、满足公众偏好方面,地方政府具备效率优势和信息优势;同时,黄佩华(2003)的研究也证实,从财政支出比例看,我国是世界上地方分权最严重的国家,大约有70%的公共总支出发生在地方政府。换句话说,地方政府负责提供绝大部分重要的公共服务,包括社会治安、基础教育、公共卫生、环境保护及社会保障等。在全球金融危机大背景下,为了进一步扩大内需促进经济平稳较快增长,各省(区、市)于2009年纷纷推出多项政府经济振兴计划,地方公共收支规模必将日趋庞大,如何规范地方财政预算行为过程,提高财政资金的使用效率,不仅成为地方政府“节约自救”的一种现实选择,而且客观上也推动着地方政府成为改进预算行为模式的创新主体。

然而,近十年来国家审计署(包括驻各地特派办)就政府预算执行和其他财政收支情况进行审计后,却揭露出了不少触目惊心的问题,其中地方政府预算领域的违法违规行为长期存在,表现为预算约束软化、管理混乱等现象,被人们习惯称为“审计风暴”,引起了社会的普遍关注。这在一定程度上表明

^① 一般认为,国家预算、政府预算和公共预算在研究客体方面并没有显著的区别,更被看成是中国特定时期的特定称谓,就国家预算与政府预算关系而言,前者是与计划经济相对应的范畴,而后者则是与市场经济相对应的,其内涵更窄些;而公共预算是与私人预算相对应的范畴,更多出现在西方学者的著作中,它另外还包含“第三部门”或民间非营利组织的预算。在本书中,笔者同时使用三种称谓,不作区分。

我国政府理财行为远没有走上规范化的轨道，公共资金使用效率尚存提升的空间。

事实上，为了早日扭转上述局面，加快政府理财行为的科学性和规范性步伐，近年来我国从中央到地方推出了多项改革措施。总的来看，地方财政预算改革分为两类（这种划分是相对的）：第一类是预算程序性、技术性改革，这既包括零基预算、绩效预算和多年期滚动预算等预算编制技术、编制方法的改革，也包括政府收支分类改革、财政信息化（金财工程）等服务于预算过程的基础性改革，主要是改进预算制定、执行和审计等过程的技术与方法，降低公共决策成本；第二类是预算各参与部门间、不同层级政府间预算收支的实体性、权力性改革，其中，部门间的改革包括部门预算、国库集中收付、政府采购制度三项改革以及收支两条线改革、预算监督改革和国有资产管理体制改革等。政府间的改革包括财政预算体制改革、农村税费改革、转移支付制度改革等，主要是公共预算的制度化建设。当然，正如李洺（2008）所指出的那样，这种“两分法”并非泾渭分明，每项改革措施都包含有程序和实体、技术和权力两方面的内容，只是程度上的差异。

通过对地方财政预算改革内容的考察，并对频发的预算违规现象做出理性分析后，我们发现下列现象：

第一，通过多年改革，地方财政预算的形式、技术、程序等有了很大变化。尤其是政府收支分类体系改革，使得政府预算收入种类、支出功能分类、经济分类等预算资金的外在文本表现形式，已经与国外政府预算逐步接近。自上而下的部门预算改革，也在很大程度上提高了预算信息的透明度。

第二，目前地方的财政预算更多重视第一类改革而忽视第二类改革，而即使是第二类改革中的权力划分，又主要集中于行政预算权力的划分，行政部门之外的立法机构、司法机构和社会公众对预算过程的影响有限。虽然近年来地方人大的预算监督权有了很大改进，但其预算审议过程的程序意义大于实质意义。司法机构的预算监督和制约基本上没有提上议事日程。社会公众通过参加一些听证会、进行信访等方式，从制度内和制度外渠道开始了预算参与过程，但对预算过程缺乏法定影响途径。至于中央和地方政府间的预算制度改革，也大多是修正式的，缺乏宏观的、整体的推进措施。

第三，相对来说，第一类的改革难度较小，且在第二类改革缺位的情况下成效有限。因为在缺乏外部监督的情况下，改革的内部动力往往不足。

从政府的公共预算过程及结果看，制定预算大多为技术性行为，这从预算编制、预算执行、决算乃至绩效评价等各个环节都能体现出来。但是，就其本

质来说,预算是一项政治活动。公共预算专家 Rubin (1988) 曾指出:“预算是一个独特的领域。”它不仅是程序性和技术性过程,更是政治利益和政治权力的常态。因为预算决策的作出,实际上就是一项公共政策的制定过程,它关乎公共权力和公共资源的合理、有效、公正配置的问题。

或者说,地方财政预算决策是受既有正式制度和非正式规则制约的权力互动过程,预算改革背后所隐含的就是权力的再分配。而预算行为只是外在表现形式而已,只有充分认识这种权力划分的有限性及制约的特殊性,才能揭示其背后的政治过程及改革方向。换句话说,要从源头上防止预算违规行为的发生,通过传统的公共预算管理制度似乎无法解决,必须整合目前的财政预算权力结构,从根本上制约政府理财行为,提高预算行为效率。

无论是政治地位还是社会经济职能方面,我国省级政府都堪称是“核心”级次的地方政府,处于国家政权体系中的“中观”地位:中央通常将其作为直接管理的行政对象,法律法规和中央指示需通过省级行政部门得到下达实施,同时也是市县级政府单位在与中央政府发生关系的过程中唯一上传通道。更主要的是,省级政府预算改革既没有如中央政府般因考虑到千差万别的国情而倍加审慎,也不会如基层政府般因受财力制约而无所作为,应该说其改革的动力和基础条件都较成熟,具备一定的创新空间。正是由于这样,本书选取省级预算过程作为分析样本。

本研究正是在上述背景驱动之下展开的。在描述省级财政预算行为过程的基础上,同时兼顾到其他级次地方预算的特点,试图从纵向和横向层面,透过对地方财政预算权相互制衡与协调机制的分析,阐明非均衡的权力结构对预算决策、执行和监督行为过程产生的影响,并提出重构权力配置模式的建议。

二、文献综述

通过对文献的查阅可以发现,对预算理论的研究大多围绕 Key (1940) 提出的预算问题而展开的,即“在什么基础上,决定将某一数量的拨款拨给活动 A 而不是活动 B”。经过了近 70 年的理论建构,国内外学者对财政预算改革的现状、问题及改革趋势作了深入的探讨,同时也对进一步深化改革的建议等方面也作出了很多有益的尝试。

其中,以财政预算权或预算行为过程为研究视角的文献,大致上概括为三类:对个体预算行为的研究、对群体(机构)间预算行为的研究以及对政府总体预算行为的研究。

(一) 对个体预算行为的研究

这里所谓的“个体”并非指狭义个人,也包括具有相同利益的个体组合。

此研究视角对于公民、官僚、政治家甚至利益集团在财政预算过程中起到了什么作用给予了相当多的重视。例如,如何在公共预算决策中体现公民的意愿?如何使公民的意愿得以确定和贯彻?公民又如何对预算行为结果监督和问责?Janann Joslin Medeiros (2006)、牛美丽(2007)、赵丽江(2008)等分析了巴西、中国浙江和欧洲预算民主经验,认为这种试验的成功在一定程度上证明了这样一个事实,即公民参与对预算结果有重要的影响。

Niskanen (1971)从“经济人”理性出发,构建了著名的官僚预算最大化模型,他经过复杂的计算得出的结论为:政府官员会产生把公共部门的产出扩大到社会最佳产出水平两倍规模的倾向。尽管后来的多位学者,包括Wilson (1989)、Dunlevy (1991)、Waterman (1998)都从理论上进行了完善,认为由于官僚机构无论从预算构成还是从他们所面临的预算环境来说都是非常复杂的,只有建立在这种复杂性基础上的官僚经济学才能更好地解释和预测官僚行为。但无论如何,对作为预算主体的官僚行为选择进行考察无疑是有积极意义的。除此之外,公共选择学派代表Buchanan (1976)提出的政治家追求选票最大化行为和利益集团的寻租理论对于分析预算过程也有一定的借鉴意义。笔者认为,这种分析范式下的核心问题实际上就是一个权力机制问题,体现出个体在公共预算决策过程中所处的地位以及对预算结果的影响程度。

(二) 对群体(机构)间预算行为的研究

同第一种分析框架强调个体行为对政府预算决策的影响不同,这种分析框架把参与预算各方的角色定位及政治影响力作为关注的焦点。其中经典论述包括,Wildavsky (1961, 1988)试图从政治的角度解释政府预算的演进过程,把预算过程视为政治舞台上“游戏者”自利的结果。并指出,预算过程的模型应考虑以下因素:组织内的妥协、主要利益相关角色的定位、政治策略以获得预算资金的预期等。基于人的有限理性假设,提出了著名的渐进主义分析框架,强调财政预算是一个增量的概念而不是一个总量的概念。

20世纪70年代以来,西方各国预算过程转向“自上而下”程序,换句话说,公共预算实践已经从微观转到宏观层面,这使得渐进主义决策模式逐渐被淘汰。学者们的研究很快对此做出了反应,各种新的理论范式开始涌现出来,比如Leloup (1980)和Schick (2000)关于议会的研究,都强调“外部控制”与内部制约同等重要。Caiden (1978, 1988)还运用三个变量(收入汲取、公共责任和行政控制)来分析和鉴别专制君主时期以来预算模式的变化,特别说明了19世纪形成“控制取向”的预算原则逐渐受到挑战,行政控制逐渐弱化,强调给予预算机构一定的自由裁量权的前提下的“计划取向”和“管理

取向”的重要性。

另有学者们如 Rubin (1997, 1999, 2001)、Potter & Diamond (1999) 分别以美国联邦预算过程的演变为例, 认为美国正是从议会主导过渡到议会和行政互相制衡的预算过程。

国内的学者们延展了这一思路, 马骏 (2002, 2005) 和马蔡琛 (2006) 在分析我国地方预算改革实践和改革的目标选择中得出结论: 虽然预算过程中逐渐突出了立法监督机构的作用, 规范了预算流程和管理的基本制度, 但“预算民主尚未真正进入中国改革的日程”, 人大仍未真正地掌握“钱袋子”的权力, 各种非正式规则对于资金分配有决定性影响的局面, 目前仍应建立以“外部控制”为主的预算体系, 以落实政府收支活动的公共责任。

马骏 (2004, 2005, 2007) 和王蓉 (2003) 等分别对中国省级、市级和县级预算过程进行了调研: 从整体上看, 中国的预算过程仍然是行政主导的。无论是在正式制度还是在非正式制度层面, 政策的制定过程与预算过程是相分离的。而在县级层面, 揭示出现存的机制导致只有少数人能够真正参与预算过程, 公民需求与政府支出重点之间相脱离, 导致了公共服务供给中社会公平性缺失, 于是依赖于大量的预算外资金。学者们认为, 要彻底改变这种局面, 仅仅是缩减预算外经费并不能从根本上解决问题, 而应改革预算决策机制, 增加预算透明度, 建立一种确认和满足公民需求与意愿的机制。

黄继忠 (2002) 和周燕 (2006) 分别侧重对省级财政支出和省级投资决策制度进行了分析, 进一步得出结论: 现实的事前合约 (正式制度) 和有效监督的制度条件不完善导致内部人控制。并存在着以信任、默契为依托的非正式制度, 即分管领导制度与部门决策权, 而这一制度在政府投资决策中起着决定性的作用, 这些都成为财政机会主义甚至败德行为的根源。唐国清 (2007) 和林慕华 (2007) 分别以财政部门 and 科技部门为研究对象, 分析了特定的预算机构在决策过程中的行为特征。

应该说, 对机构间预算行为的研究是对个体行为研究的拓展, 是将静态演变为动态的过程。

(三) 对政府总体预算行为的研究

关于预算行为总体性研究, 黄明 (2001) 对预算行为 (收入筹集、支出分配和制度实施) 效率展开了较详细的分析, 认为提高政府预算效率要通过制度来约束行为; 而王金秀 (1999, 2002) 对委托代理理论运用于政府预算领域的特殊性及其效应做了研究, 提出实现委托人目标的制度保证是健全简捷、有效的控管和约束机制; 还有学者的分析侧重于某一具体的预算环节, 如徐曙