

公共预算研究系列②
丛书主编◎马 骏

PUBLIC BUDGET

呼吁公共预算

——来自政治学、公共行政学的声音

马 骏 王浦劬 谢庆奎 肖 滨◎主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

F812.3/10

2008

公共预算研究系列②
丛书主编◎马 骏

PUBLIC BUDGET

呼吁公共预算

——来自政治学、公共行政学的声音

马 骏 王浦劬 谢庆奎 肖 滨◎主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

呼吁公共预算:来自政治学、公共行政学的声音/马骏等主编.

—北京:中央编译出版社,2008.6

(公共预算研究系列)

ISBN 978-7-80211-326-8

I. 呼…

II. 马…

III. 国家预算-中国-文集

IV. F812.3-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第088016号

呼吁公共预算:来自政治学、公共行政学的声音

出版人 和 龔

责任编辑 贾宇琰 翟民刚

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街36号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 <http://www.cctpbook.com>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 787×1092毫米 1/16

字 数 270千字

印 张 20

版 次 2008年6月第1版第1次印刷

定 价 40.00元

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

前言：南海会议共识

公共预算表面上看是技术性的，然而，正如著名公共预算专家瓦尔达沃夫斯基（1964）曾经指出的，一方面，公共预算的核心是政治，预算过程就是一个政治过程；另一方面，几乎所有的政治活动最后都需要在预算过程中结束，因为在现代社会，没有钱什么活动也开展不了，没有资金支持的政策不可能实现预期的政策目标。瓦尔达沃夫斯基（1961）还非常犀利地指出，所有的预算改革都是有政治涵义的，没有纯粹技术意义的预算改革。总而言之，公共预算是一个国家重大的政治问题，是国家治理结构的核心。难怪著名公共预算专家希克（1991）这样声称：“毫不夸张地说，国家的治理能力在很大程度上取决于预算能力。”实际上，在近现代国家建设的历史上，许多国家都是通过抓住预算改革这个“牛鼻子”来重构国家治理，进行国家建设，以更好地适应社会经济结构变迁对国家治理结构形成的挑战。1898年“戊戌百日维新”期间，以康有为为首的维新派人士就倡导改革财政，编制国家的预算、决算。百年后，以河北省1998年启动预算改革为起点，预算改革终于成为中国国家治理重构的重要环节，建立现代公共预算体制进而构建公共财政体制已经成为目前中国政治、财政和行政体制改革的重中之重。

长期以来，由于计划经济时期形成的学科结构，预算管理一直是财政学的研究领域，我国政治学和公共行政学长期忽略了公共预算研究。毫无

疑问,在过去的几十年中,财政学领域的公共预算研究积累了许多有价值的研究成果。然而,这些研究倾向于忽略预算过程中的政治,从而仅仅将预算问题看成一个技术性问题或者一个会计问题。政治学和公共行政学在公共预算研究中的“缺位”不仅严重地制约了我国政治和公共行政学学科的发展,而且也严重地制约了我国的公共预算研究,更不利于推进和完善预算改革。为了拓展我国政治学和公共行政学中的公共预算研究,服务国家改革的需要,2006年10月14—15日,中山大学政治与公共事务管理学院、北京大学政府管理学院、教育部人文社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心、教育部人文社科重点研究基地北京大学政治发展与政府管理研究所联合在广东省南海市召开了“第一届中国公共预算研究全国学术研讨会”。

这是中国政治学和公共行政学界召开的第一个公共预算方面的学术会议,对于推动中国政治学和公共行政学的学科发展具有深远的意义。会议呼吁国内政治学和公共行政学同仁重视并开展公共预算研究,同时与财政学的同行展开了建设性对话。在会议期间,与会者就下列问题展开了研讨:中国公共预算的研究现状、未来的研究方向、公共预算的学科归属、预算过程中的政治、公共预算与经济增长和社会公平等。在会议中,政治学、公共行政学和财政学与会同仁就相关问题展开了热烈而充分的讨论和对话,从而达成了四点共识:

- 公共预算的本质是政治,是关乎国家治理的大事,而不仅仅是一个简单的技术问题。因此,政治学和公共行政学应该加紧公共预算研究。政治学和公共行政学的加盟不仅仅是增加一个公共预算研究的视角,而是有助于我们更深入地理解真实世界中的公共预算之本质。
- 公共预算同时是一个多学科的研究领域,政治学、公共行政学和财政学从不同的角度研究公共预算,各自的侧重点是不同的,但是,相互之间应该建立积极的、开放的、建设性的对话。
- 无论从哪个学科出发研究中国公共预算,我们都必须转变研究方法。一方面我们需要开展大量而且艰苦的实证研究,描述和解释真

实世界中的中国公共预算，我们的理论必须扎根于现实世界；另一方面，我们需要开展高质量的规范研究，结合政治哲学的思想，探索公共预算在建立和谐美好社会中的角色。正如瓦尔达沃夫斯基（1986）所说，公共预算是通过配置公共资源来实现人类目的之机制。无论是哪一种研究，我们的研究都必须有助于知识的增长。

- 无论从哪个学科出发研究中国公共预算，我们的研究都应该有助于通过预算改革来实现国家治理重构，有助于推动中国预算改革实现理性化和民主化，有助于进一步建设和完善责任政府。推动中国预算体制逐步走向完善是我们共同的事业。

我们期待着更多的政治学和公共行政学同仁加盟中国公共预算研究，我们也期待与财政学同行开展合作与交流，共同推进中国公共预算研究，构建具有中国特色、中国气派、中国风格的中国公共预算理论，以更好地服务于社会转型中的国家建设和政府改革的需要。

执笔人：王浦劬 马骏（朱春奎、马蔡琛参与讨论）

目 录

前言：南海会议共识	1
-----------------	---

第一部分 公共预算与政治学和公共行政学

公共管理必须加强财政预算研究	夏书章 / 3
公共预算与政治学	王浦劬 / 6
公共预算与政治学学科体系建设	谢庆奎 / 12
公共预算研究：中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域	马 骏 於 莉 / 17

第二部分 反思中国公共预算研究

财政学视野中的中国公共预算研究：从“边缘化”到“主流化”， 从“精英化”到“大众化”	马蔡琛 / 35
中国公共预算研究的现状与发展思路	冯俏彬 / 57
中国公共预算改革途径及研究视角的选择取向	魏 陆 / 65

第三部分 公共预算与预算民主

公共预算与分配正义	王庆华 / 85
现代议会的预算修正权力	马 骏 林慕华 / 96

预算民主恳谈：民主治理的挑战与机遇

——新河预算民主恳谈案例研究 牛美丽 / 105

预算透明衡量标准的研究视角 邓淑莲 / 120

预算中的政治：浅论美国联邦预算中冲突与平衡的制度结构

..... 周军华 / 138

第四部分 中国地方公共预算的经验研究

预算初审机构的双重角色

——以广东省预算监督室为例 薛凤平 / 161

省会城市预算过程中党政首长的作用与影响

——基于三个省会城市的研究 於 莉 / 184

中国省级政府投资中的正式与非正式制度比较

——以 A 省为例 周 燕 / 199

试论省级部门预算的监督 孙玉栋 / 214

第五部分 财政管理与绩效预算

国际比较视野下的我国地方政府财务报告的现状和改进方向

..... 张 光 / 227

财政教育投入与经济增长：基于 VAR 方法对中国的实证研究

..... 朱春奎 / 262

卫生财政支出：绩效评估与政策建议 孙 菊 / 270

网络型权力结构与多中心治理

——论新公共管理视野中的美国新绩效预算改革 章 伟 / 286

结语：呼吁公共预算 肖 滨 / 304

致谢 / 311

第一部分

公共预算与政治学和公共行政学

公共管理必须加强财政预算研究

夏书章

(中山大学 政务学院/行政管理研究中心)

中山大学政治与公共事务管理学院、北京大学政府管理学院、中山大学行政管理研究中心与北京大学政治发展与政府管理研究中心合办以“公共财政和预算”为主题的研讨会是我国公共管理学界的一次学术创新活动，值得欢迎和祝贺。

相信我们已经达到一种共识：国家发展和社会进步少不了有效的公共管理，即公共服务。而要管住、管好，或服务到点子上、要害处，则非抓住关键问题着力去做不为功。

财政和预算是关键问题之一。古今中外公共管理实践都表明：它事关重大，对全局有深远影响。在关于权力的规定、分配和争夺中必有“财权”和对它的监控权。最明显的莫如机构设置的普遍性，其重要性和必要性于此可见。

例如我国古代的“六官”、“六部”中早有理财的分工，后来的“度支部”、“财政部”即从“户部”演化而来。近现代各国无不有财政部门。预算问题日益突出和受到重视，不少已有专门机构。在政府各部中，英国财政部的设置最稳定。1980年11月12日，英国宣布将文官事务部撤销并入财政部和首相办公室，财政部内有编制与机关组织署。

这颇有英国特色。日本的“大藏省”主管财政预算，有“政府中的政府”之称。其地位和作用可想而知。

关于预算问题，应该深入研究。它对发展战略的实施和目标的实现有举足轻重的影响。形式上，似乎只表现为简单的财政收支；而实质上，却关系到国计民生、行政成本和绩效。不可不察，不可不慎。

虽说传统的“量入为出”、“量出为人”、“开源节流”之类的考虑尚未完全过时，通俗的说法如“钢要用在刀刃上”、“看菜吃饭”、“量体裁衣”、是“雪中送炭”还是“锦上添花”？等等，也不妨参考。但是，当务之急，则主要是在于：积极学习研究先进的科学理论和有益的成功经验，根据国情、国策，努力创新，以适应新形势和解决新问题。

这可不是一项单纯技术业务工作，要真正做好，除过硬的专业才能外，还要有广阔的知识面和高度的责任心。前不久，国家给某贫困县近6000万的救灾拨款，经过相当长的时间可能是2—3年，仍未发到农民手里。这是什么问题？在深圳，某单位的预算曾被批准为5600万元，后经领导复核，认定1900万元已足，差额竟达3700万元，几乎近2/3的“水分”！这又是什么问题？至于在大快人心的“审计风暴”中所出现的各种令人吃惊的情况，很多即直接或间接与财政和预算有关。其中由于制度不够健全、监督缺位或不到位所致占有较大比重。这些都有待及时和认真总结，然后尽快采取有针对性的有效措施，加以改进和改革。改什么，怎么改，也只有在加强研究以后，才能作出切合实际的回答。

说财政和预算不是单纯技术业务，还有非常重要的一点，就是它涉及民主程序。一方面，公共参与是提高透明度的必由之路；另一方面，通过财政预算工作体现对公民权的保证更不可忽视或淡忘。“取之于民，用之于民”还要看是怎么取和怎么用，是否合理、合法、合乎建设中国特色社会主义创新型国家、现代化小康社会、“三个代表”重要思想、全面落实科学发展观、构建和谐社会的等要求？

总之，把财政和预算视为发展和改革“指挥棒”、“推进器”中的重要组成部分也不为过。所以，有必要再重复一遍：公共管理必须加强财政预算研究！

与同志们共勉，祝研讨会成功！

公共预算与政治学

王浦劬

(北京大学 政府管理学院；澳门理工学院)

首先，高度评价中山大学政务学院和行政管理研究中心对于公共预算研究的重视，同时十分感谢贵院和中心参与倡导和组织这次会议。

由北大政府管理学院、中大政治与公共事务学院、北京大学政治发展与政府管理研究所、中山大学行政管理研究中心联合召开这次会议，是一年前商定的。当时拟设的主题是，围绕公共预算、公共财政等问题，从政治学、经济学、行政学、管理学以及相关的财政学学科，进行多学科多方位的研究，旨在通过这样的研究，推进中国的公共管理事业、中国的政府行政体制改革和政治体制改革。这次会议由两个学院、两个国家教育部研究基地联合举办，而由中山大学的两个机构承办，北京大学有关单位对中山大学的兄弟单位为这次会议付出的组织和辛劳表示由衷的感谢！当然，如同肖滨教授刚才介绍的那样，因为我现在还有另外一重身份，即澳门理工学院的副院长，就此而言，参加此会的单位也应该包括澳门理工学院。

除了感谢中山大学政务学院和行政管理研究基地以外，也对于莅临本次会议的各位代表表示热烈欢迎。

这次会议的主题很明确，即中国的公共预算研究。这样主题的会

议，由政治学和公共行政学领域的学术机构联合主办，汇合财政学和经济学领域的学者参加，这就与以往同类会议有所不同，而正是这种不同，使得这次会议对于公共预算的研究具有学科再定位和研究内容再扩展的开拓性。

这种开拓意义，可以概括为两方面：其一，它体现着关于公共预算社会属性和功能的理解的拓展。其二，它内含着政府行政管理和治理体制的新的切入点的选择和探索。

就第一方面的意义而言，涉及对于公共预算及其学科的新的定性和定位问题。实际上，与其他社会和管理现象一样，公共预算可以从不同的层次予以理解和把握。从直观上看，公共预算是个技术性问题，或者说是政府公共经济中的技术程序问题，因此，在直观的实际操作层面上，作为技术和程序，它常常体现为若干货币数字和会计数据。但是，稍微上升一点，从政府行政组织和机构的层次看，公共预算就不仅仅是技术和程序问题，而是政府组织运行的财政基础，没有财政的政府组织，是不可能正常运行的。再进一步，可以从政府对于社会的行政管理的层次来看公共预算，在这个层次上可以认为，公共预算实是保障行政管理正常进行的重要前提，是政府实现行政要求和施政目标的必要条件，没有公共财政资源的配置和预算的进行，政府的行政管理是无法想象的。同时，政府的公共预算也影响着政府管理和施政能力的强弱。最后，如果从国家与社会关系的框架下来把握和定位公共预算问题，我们就可以有新的角度和视野。这个新视角就是着眼于国家与社会的关系来确定公共预算的目的和核心价值，由此出发来把握公共预算的社会属性和功能。由此可知，公共预算的基本属性和功能，实际是由社会决定的，从这个意义上讲，公共预算实际是社会、尤其是统治阶级对于国家和政府的要求。

因此，在不同的层次上，可以对公共预算进行不同的定性和定位。如果以这些层次为坐标反观我们对于公共预算的研究，可知在以往的研究中，我们大多是从技术过程、政府组织过程来研究公共预算问题的，但是，如果我们把它放在更高的层次来看，就可以发现公共预算是更加

完整的过程，在我看来，就这个完整的总体过程而言，我们与其把它看成会计过程，不如把它看成政府组织过程；与其把它看成政府组织过程，不如把它看成政府管理过程；与其把它看成政府管理过程，不如把它看成政府行政过程；与其把它看成是单纯的狭义的政府行政过程，不如把它看成完整的一个政治过程。在政治过程的意义上，我们可以更加准确地体会和把握公共预算的精髓和要义，可以更加完整地理解公共预算的运行和发展。

实际上，正是因为人们可以从多层次多方位理解和把握公共预算，才使得公共预算成为需要多学科、多领域和多角度展开研究的课题，使得我们今天的会议可以在原有的研究层次上实现新的拓展，除了对于公共预算进行技术性的、会计性的、财政性的研究之外，还可以而且应该对于公共预算进行行政性的、政治性的研究。

对于今天中国社会的发展来说，公共预算的研究意义还不仅止于此，这就是这次会议开拓性的另一层意义。这一层意义是从社会变革和政治发展的角度讲的。对于社会和政治发展，特别是对于特定政府的治理模式来讲，在其历史过程中可以看到，财政问题常常比政治问题和管理问题会先行一步地引起社会深入变革，这就是说，财政和预算问题会是社会和政治发展的契机和切入点。从研究的角度讲，无论做哪个学科和专业的研究，都存在切入点和视角的问题，比如从价值层面的切入、从行为层面的切入，从制度层面的切入等等。尤其是现在，社会经济和政府管理体制变化，所以，制度主义、新制度主义大行其道，强调制度并且从制度切入进行社会变革的研究，可谓汗牛充栋。但是，我们有没有更多地注意到，在人类的历史长河，特别是近代以来，社会治理方式的改变，社会经济和政府管理的体制性转变，虽然有理念的启蒙，但是实际的历史进程，未必是从理念开始操作，同样也未必是先从总体的体制着眼设计和实施变革操作的。实际上，引发人类历史上的变革和发展的问題，一开始都是非常现实的问题，而这种现实问题常常表现为“钱”的问题，比如税收问题、政府的财政支出问题，或者说是政府的资源配置问题。那么这些问题本身所引起的背后的结构性的体制和社会

的需求和它的变化之间的所谓的相互之间的冲突性、矛盾性是引起体制变化和转型的一个契机。如果从这个角度来理解，公共预算问题就不仅是政府运行和治理的问题，而且还是社会转型和治理方式转变及其研究的切入点问题。这就是说，改革和完善公共预算及其制度，可以成为行政管理体制和政治管理体制改革的着眼点。

基于这两方面的意义，可知公共预算是个多学科、多层次、多领域研究的课题，可以成为社会变迁和政治发展及其研究的切入点。

从对于公共预算的这种特性的分析和认知来看，目前，在我国高校中，公共预算的多学科、多领域、多层次研究还比较少，中山大学的国家教育部行政管理学研究基地在这方面已经展开了开创性的探索，其多学科和跨学科的研究，尤其是从公共行政和政治过程的角度对于公共预算展开的研究，相当引人注目。无疑，这种多学科和跨学科的研究应该得到进一步深化和拓展。

我个人认为，在这种深化和拓展过程中，有几个问题值得关注，借此机会提出来，以为引玉之言：

1. 公共预算形式上是政府的公共资源，或者准确地说是公共财力资源的配置，但是，其核心价值是公共性问题。这就是说，公共财政和财力资源配置是围绕公共性展开的。因此，实现公共性要求，构成了公共预算的根本原则。无论是技术层次、政府组织层次意义上的公共预算，还是政府行政、社会政治层面意义上的公共预算，都必须贯彻这个公共性原则。那么，对于公共预算的研究，就必然会涉及公共性问题，这就需要加强和深入对公共性问题的研究。

2. 既然公共性问题是公共预算的核心问题，那么，公共预算的核心价值是什么呢？在技术层次或者政府组织和管理的层次上，公共预算通常关注的是公共财政资源配置的效率和效益问题，这些也被视为公共预算的核心支配性价值。但是，由于公共性是多重价值的，所以，如果我们确认公共性是公共预算的核心问题，那么，公共预算的核心价值就不仅仅是效率和效益，而且应该还有其他方面的核心价值，这其中至少与效率和效益并列的凸显价值应该是民主价值，这就是说公共财政资源