

苟燕楠 董静 著

Public Budgeting Decision-making

公共预算决策

——
现代观点

Public
Budgeting
Decision-
making



中国财政经济出版社

公共预算决策

——现代观点

苟燕楠 董静 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共预算决策——现代观点/荀燕楠, 董静著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004. 1

ISBN 7-5005-6977-7

I. 公… II. ①荀…②董… III. 国家预算-研究
IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 120776 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中加印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 8.5 印张 215 000 字

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 18.00 元

ISBN 7-5005-6977-7/F·6103

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

导 论	(1)
第一章 公共预算与公共预算决策	(14)
第一节 公共预算与政府职能	(14)
第二节 公共预算决策的多角度透视	(31)
第三节 公共预算决策中的事实要素与价值要素	(43)
第四节 公共预算决策的组织背景	(46)
第二章 公共预算决策要素分析	(53)
第一节 公共预算决策要素之一：决策参与者	(54)
第二节 公共预算决策要素之二：价值与目标	(74)
第三节 公共预算决策要素之三：信息	(84)
第四节 公共预算决策要素之四：权力	(95)
第三章 不同决策范式下的公共预算决策	(107)
第一节 范式与范式之争	(107)
第二节 渐进主义范式下的公共预算决策	(110)
第三节 理性主义范式下的公共预算决策	(127)
第四节 预算决策范式的综合	(139)
第四章 不同预算模式下的公共预算决策	(146)
第一节 分项排列预算模式下的预算决策分析	(147)

第二节	绩效预算模式下的预算决策·····	(153)
第三节	计划项目预算模式下的预算决策·····	(160)
第四节	目标管理预算模式下的预算决策·····	(168)
第五节	零基预算模式下的预算决策·····	(174)
第六节	从上到下预算模式下的预算决策·····	(180)
第七节	结果导向预算模式下的预算决策·····	(185)
第五章 中国公共预算决策的实证分析·····		(191)
第一节	公共预算管理制度改革背景下的预算决策 分析·····	(192)
第二节	新时期公共预算决策重塑·····	(205)
附录一：公共预算过程·····		(221)
附录二：公共预算决策重塑的实现途径·····		(246)
主要参考文献·····		(255)

导 论

公共预算是财政管理的核心内容，而公共预算决策则是公共预算的中枢神经。但遗憾的是，理论界对公共预算决策的作用机理往往避而不谈，实务界则更是讳莫如深。这大概能够从表面上说明为什么在如此重要的一个领域，研究成果却又如此之少。

改革开放以来，我国财政学者经过艰苦卓绝的理论和实践探索，已基本实现了西方宏微观财政理论的本土化，建立了相对完善的公共经济学基础理论框架，在规范研究和应用领域取得了丰硕的成果，积累了大量的宝贵经验，为进一步深入的研究奠定了坚实基础。其中，针对公共预算方面的分析和研究大致可以分为两个层面：第一个层面是基于公共预算宏观职能的分析，即马斯格雷夫所谓的预算收支在经济发展和稳定等方面的作用，此方面研究兴起于凯恩斯主义盛行的年代，主要是运用 IS—LM 曲线和总供求分析等宏观政策分析工具研究财政政策的影响；第二个层面是基于资源配置和收入分配层面对公共预算收支进行的分析和研究，其侧重点在于运用微观经济学和福利经济学方法对公共预算收支的经济和

收入分配效果进行分析。而从制度和管理层面对预算进行的研究相对较少。

本书的目的即在于做这样一种尝试：综合运用行政管理理论、决策论、公共选择理论、组织理论、政治冲突理论、公共产品理论等多学科对公共预算决策问题进行研究，构建公共预算决策分析框架，并将其运用于预算模式分析和中国当前的预算制度改革分析。具体来看，本书提炼和剖析了公共预算决策要素（参与者、目标、权力分配、信息），深入分析了两种主流决策范式对公共预算决策的不同影响，以预算决策要素和决策范式为分析工具，研究了不同预算模式下的决策导向和决策结果，最后结合中国当前的预算实践，探讨了公共财政框架下的预算决策问题。就公共预算研究本身而言，本书突出其管理决策维度的分析；就管理和决策理论而言，本书探索其在公共预算领域中的运用。

一、公共预算决策理论和实践的历史变迁

“经济学家和政治哲学家们的思想，不论它们在对的时候还是在错的时候，都比一般人所设想的要更有力量。的确，世界就是由它们统治着。讲求实际的人自认为他们不受任何学理的影响，可是他们经常是某个已故经济学家的俘虏。”在介绍本书的基本框架之前，拟先对涉及公共预算决策研究的重要文献作一回顾。

预算决策思想是伴随着人类文明的发展而发展的。我国古代的《贞观政要》（唐代吴兢）、《资治通鉴》（宋代司马光）和《读通鉴论》（明末清初王夫之）等，古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》，古罗马谢雪卢的《共和国》，文艺复兴时期意大利政治家马基雅维利的《君主论》、《佛罗伦萨史》，法国政治家让·布丹的《共和六论》，法国启蒙思想家孟德斯鸠的《论法的精神》和卢梭的《社会契约论》等著作中均蕴含着丰富的预算决策思想，当

代公共预算决策理论和实践中的许多思想和方法都可从中追溯到根源。

19 世纪末 20 世纪初是现代公共预算理论和实践的奠基时期。1887 年,美国第 28 届总统威尔逊在《政治季刊》上发表了《行政学研究》一文,成为行政学和预算决策理论专业化研究的开山之作。继威尔逊之后,著名学者古德诺于 1900 年发表了《政治与行政》,将政治与行政过程划分开来,认为政府有两种职能,政治与政策和国家意志的表达有关,而行政则与这些政策的执行有关。随后,美国管理学家泰勒的科学管理理论的提出(《科学管理原理》,1910 年),使预算决策过程与管理的科学化联系在一起。“管理过程学派”创始人法国行政管理学家法约尔一般管理理论的提出,使预算管理 and 决策进入到系统研究的时代。1912 年美国国家经济和效率委员会的报告《国家预算的必要性》一文建议总统行使组织权,建立预算局,委派预算局的职员从事效率研究并建议编制行政预算。1921 年美国《预算和会计法》的出台,基本建立了现代预算决策和管理的组织框架,确立了立法部门和行政部门在预算管理控制权上的基本格局。值得一提的是,1927 年美国学者威尔洛比发表了第一部预算管理专著《国家预算体系》。1929 年,美国城市研究局的柏克撰写了第一本相当有影响力的专门针对公共预算管理的教科书《公共预算》,1934 年他又撰写了另一本专著《当代政府预算》。

20 世纪初期是预算管理理论的成型期。在这一时期,经济和效率成为预算决策的基本准则,理论家们将官僚制度及其组织和管理问题作为研究重点,力图通过对作为行政过程重要组成的预算过程的科学分析,发现预算决策和管理的原则和规律,并尝试着为预算决策和管理建立一个基本的理论模式和学科体系。著名德国社会学家韦伯的《论官僚制》成为官僚制研究的奠基之作,美国学者怀特的《行政学导论》则对分工的局限和协作的重要性进行了系统论

述。

20 世纪中前期是预算管理理论的批判和转型期。大萧条时代使以往的预算决策和管理理论及原则遭受到严峻的挑战,1937 年美国总行政管理委员会的报告建议充实总统的办事机构,对预算管理程序和管理重点依照早期思想家们的组织原则作重大调整,力求做到组织条理化,实现预算决策和管理的实效性和连续性,1939 年的《重组法》将这一思想调整后落到实处,强化了行政部门在预算决策和管理控制上的职能。这一时期涌现的重要的理论家包括最早运用系统观点、综合科学管理理论、管理原则理论、人力资源管理理论对行政组织进行全面、深入的理论分析并建立了系统行政组织理论的美国管理学家巴纳德(《经理人的职能》,1938 年),对官僚组织的弊病进行了精辟的分析并提出著名的帕金森定律的美国行政理论家帕金森。

第二次世界大战以后的时期是预算管理理论蓬勃发展的时期。这一时期科学技术蓬勃发展,尤其是系统论、信息论、控制论的应用和发展,促进了对预算决策和管理理论的多学科交叉研究,一时间成果斐然。西蒙率先将行为主义研究方法和决策理论引入预算决策和管理研究,强调理性分析对决策质量的重要性,对预算决策理论与实践的发展产生了深远的影响,其贡献主要包括:(1)强调有限理性使决策结果只能达到“满意”而不是“最佳”;(2)强调“效率”作为决策评判标准的重要性;(3)提倡数量方法的运用;(4)重视运用计算机和模型;(5)指出信息对决策的重大影响;(6)提出长期预算的重要性等(《管理行为》,1947 年)。20 世纪 60 年代,威尔达夫斯基发表《预算过程中的政治》一书,被看做是有关渐进主义预算的最完整和最有影响力的论著。威尔达夫斯基在该书中考察了行政机构和国会间的相互作用以及相应的分配决策,指出“预算是渐进的,而不是全面的。部门预算的一项基本真理是,它几乎从来没有被作为一个整体而每年进行彻底审查,没有

根据所有可能的选择方案重新分析现有项目的价值。相反,这些预算建立在上年预算的基础之上,只是特别关注有限范围内的增长或削减。”^①此外,同时代的美国政治学家林德布罗姆也以渐进调适的理论观点对行政决策过程和方法进行全面分析,拓展了预算决策的渐进范式。从实践来看,美国《1946年就业法》实施后,预算由重视通过分项列示支出项目来加强控制,转化为重点追求实现特定的目标,人们日益把社会看做一个受预算影响的系统。《1950年预算和会计程序法》要求所有的机构都要建立会计和内部控制体系,力求在政府预算中引入绩效和商业化原则。

随着相关学科的发展,越来越多的理论开始为预算决策研究所用。例如,戴维·杜鲁门的《政府过程:政治利益和公众意愿》(1951年)将集团理论引入预算过程的分析,强调所有的集团都通过某种方式对预算决策和管理产生影响(这一领域较有影响力的著作还有1980年奥尔森的《集体行动的逻辑》)。冯·诺伊曼的《博弈论和经济行为》将博弈论这一对抗条件下的决策模型引入政治活动包括预算决策和管理的研究当中。伯格森的论文(1938年)和萨缪尔森的《经济分析基础》(1947年)、阿罗的《社会选择与个人价值》(1951年)、布坎南和塔洛克的《一致的计算》(1962年)、罗尔斯的《正义论》(1971年,在此之前部分内容以论文形式发表)等理论上的贡献将公共选择理论引入预算决策的分析和研究领域。

20世纪60年代中后期以来,预算理论与实践在总结和综合以往经验的基础上不断推陈出新,特别是美国公共预算理论与实践领域,呈现出空前活跃和丰富的景象。在美国前国防部长麦克纳马拉的大力鼓吹下,计划项目预算被引入预算决策和管理过程,在此之

^① A. Wildavsky, 转引自 Lance T. LeLoup, The myth of incrementalism: analytic choices in budgetary theory, in Public Budgeting and Finance, p506。

后目标管理预算、零基预算、从上到下预算、结果导向预算等预算管理模式的相继粉墨登场。这一时期重要的预算法律文献有美国1974年的《预算和留滞权控制法案》、1976年的《日落法案》、1984年美国财务会计准则、1985年的《预算平衡和紧急赤字削减法案》、1990年的《预算执行法案》、1993年的《综合预算调节法案》、1996年的《项目列举否决法案》、1997年的《平衡预算法案》等。这一时期重要的理论贡献有彼德·费耶的《零基预算》（1973年）、亨利·哈定的《州和地方政府项目分析》（1975年）、克拉克的《社会项目评价》（1976年）、林奇的《美国公共预算》（1979年）、艾伦·希克的《国会和资金》等。

综上所述，在逾一个世纪的时间里，现代公共预算理论和实践经历了成型、变革和蓬勃发展的过程。其间，不断有新理论和新实践充实其内涵，拓展其外延。然而，就预算决策来看，尽管不少论述均有所涉及，但专门研究预算决策的文献却鲜有所见，系统化的预算决策分析框架更是难求。而这正是本书将致力于探索的领域所在。

二、本书概要

（一）研究方法

科学研究离不开方法论的指导，尽管这种方法可能会被研究者明确地表达出来或隐藏在研究者思想的背后。研究的方法论是形成思想的方法和基础前提，用以对研究的主题进行规范和指导。

1. 方法论的个人主义与整体主义

在政治哲学中，有两种对立的研究政府行为的方法论基础：一个是以个人主义为基础的机械论，另一个是以整体主义为基础的有机论。方法论上的个人主义认为：“只有从个人的信仰、态度和决策方面看，对于社会、政治和经济方面现象的解释才能被视为是充

分的。”(熊彼特, 1908)这一立场认为政府不是社会的有机组成部分, 它是个人为更好地实现自身目标而创立的, “政府是一个信托机构, 政府官员则是受托人, 信托机构和受托人是为了人民的利益而设的。”(亨利·克莱, 1829)方法论上的整体主义认为: “社会整体有它自己的目的和功能, 而这些整体的目的和功能是不能简化为组成他们的个人的信仰、态度和活动的。”(熊彼特, 1908)^① 这一立场认为社会类似于自然有机体, 每个个人都是这个有机体的一部分, 个人利益受整体利益的限定, 社会高于个人。方法论的个人主义的核心内容在于把个人看做是分析和规范化的基础, 而方法论的整体主义则将不可再分的集体的行为作为分析基础。从表面上看, 方法论的个人主义和方法论的整体主义势不两立, 但事实上, 它们往往存在相辅相成的关系, 因为个人往往是组织中的个人, 是与其整体无法分割的。

本书的研究综合运用了方法论的个人主义和整体主义。在研究和承认公共预算中的个人决策者所具有的行为特性的同时, 重点分析不同的预算决策参与群体(立法机构、行政机构、利益集体等)在预算决策中的基本立场、出发点、职能和权力, 将预算决策主要看作是不同利益主体(往往是群体性主体)相互博弈的过程。

2. 实在论

实在论产生于 20 世纪 70 年代, 这里主要讨论 Bhaskar 的批判实在论(critical realism)。实在论者认为主要存在三种实在领域: 现实的、经验的和深层的。现实的层面是指事件或事态, 这些事件是实在的是因为它们不依赖于经验层面而发生和存在; 经验的层面是由人们对现实层面的知觉、观察和经验组成; 深层的层面包括生成这些事件的基本机制或力量, 它不是必然可以观察到的, 但是它依然存在着。实在论认为, 这些不同的领域不是必然同时发生的,

^① 马克·布劳格:《经济学方法论》, 北京大学出版社 1990 年版, 第 55 页。

而且,事实上它们相互之间也经常是不同时发生的。如果人们对事件的观察符合表象事件,那么事实的层面和经验的层面就会有同时性。同样,现实层面和深层层面之间的共时化意味着基本的机制在现象层面上以直接的方式显性出来。然而,实在论认为,共时性是罕见的而且肯定不应被假定,这是实在论纲领的核心。首先,现实与经验层面通常是非共时的,因为观察只有或明或暗地依赖理论的预设才可能做出,因而是不可靠的。其次,更为重要的是,现实层面和深层层面经常是不同步的。例如,如果现实层面和深层层面是同时发生的,那么万有引力定律就会使所有的落叶直线下落;但是,由于落叶处于开放系统中,除了万有引力定律,其他的生成机制也在起作用,可能干扰引力定律甚至将其抵消。这表明一旦开放系统起作用,证实就丧失其实用性,证伪也是如此。特别在社会领域中,社会系统都是开放系统,现实层面和深层层面相互间通常是不同时发生的。

从实在论的观点出发,要说明某事物就必须说明它是如何发生的。要在经验的层面上说明现象的原因,只有求助于那些非现实层面上的机制或因果力量。这些机制和因果力量不是必然直接可观察到的,但是通过推论可获得它们存在的某种确定性。也就是说,实在论注重辨明和解释那些左右着或触发经验现象的结构和机制、力量和趋势。本书在构建公共预算决策分析框架时,即多次运用实在论。

除了运用方法论的个人主义与整体主义以及实在论以外,本书在研究过程中还运用了多种常见的方法论,例如系统论。系统论关注的焦点是系统的整体性,强调特定行为和结果的产生取决于不同参与者间和各相关因素间的相互作用,只有通过对系统中要素与要素间关系和作用方式的探究才能提高系统整体的功能。系统论在本书中的应用主要体现在公共预算决策分析框架的构建和不同预算模式下的决策行为分析中。

从所运用的主要理论来看,由于公共预算决策研究是一个多学

科交叉的领域,本书在研究过程中涉及了经济学、政治学、行政管理学等学科,在具体分析中交叉使用了决策理论、组织理论、公共选择理论、党派冲突理论、成本收益分析、社会福利函数、系统理论等。这些方法论可分为两类,一类是从经济观点探讨的方法论,一类是从组织观点探讨的方法论。见图 0-1。

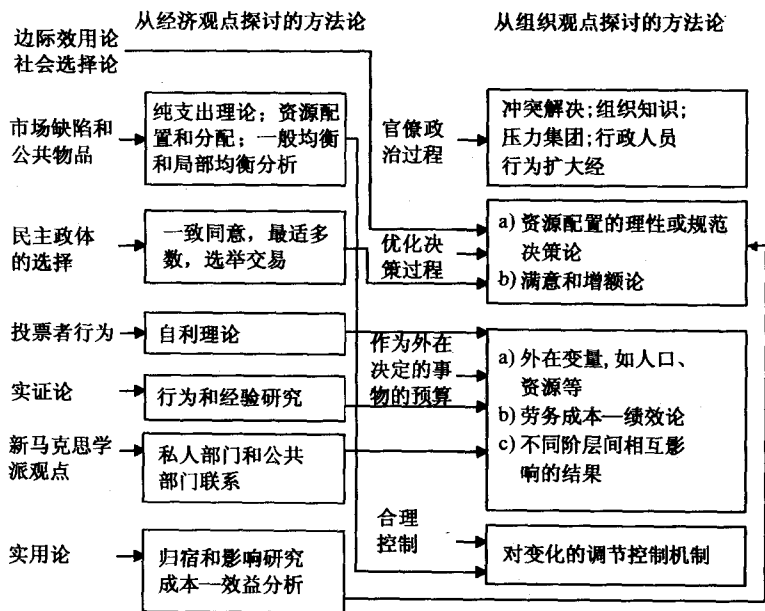


图 0-1 公共预算决策研究方法论

(二) 基本框架

本书主要分为四个部分。第一部分(第一章)对公共预算决策的基本概念和相关因素进行界定和梳理;第二部分(第二章和第三章)构建公共预算决策分析的理论框架,是本书的主体部分;第三部分(第四章)以第二部分搭建的分析框架为工具,分析不同预算模式下的公共预算决策的特征;第四部分(第五章)将研究视野投

向中国预算实践，运用上述预算决策分析框架对中国公共预算决策进行实证分析。见图 0-2。

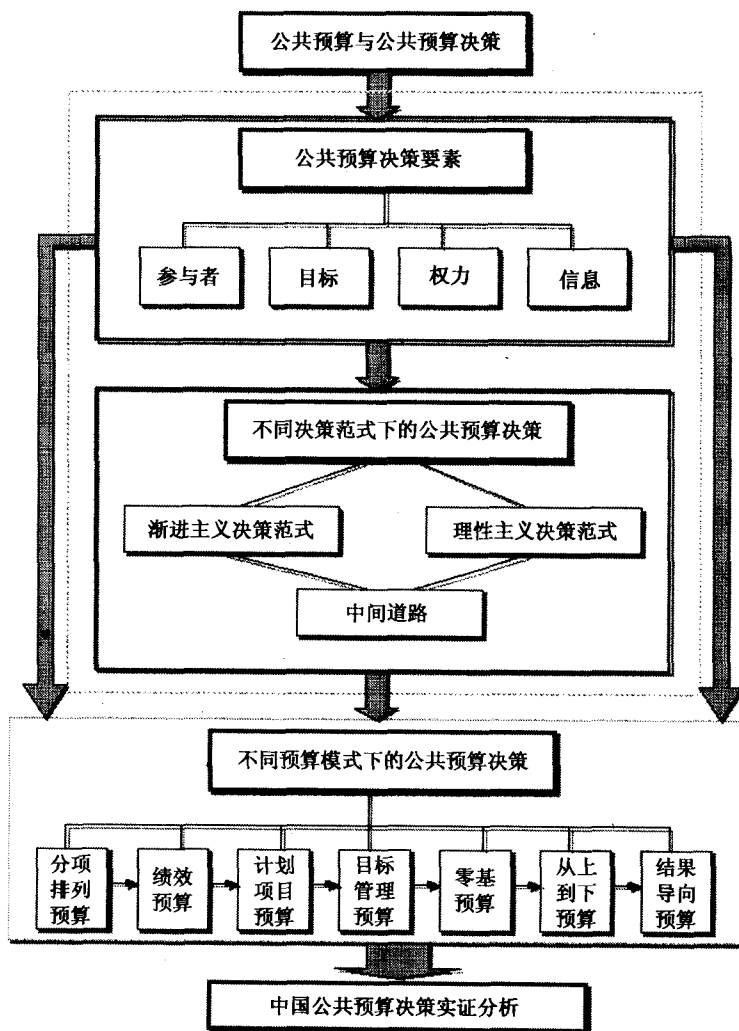


图 0-2 本书的基本框架

第一章对公共预算和公共预算决策的内涵进行分析和界定。涉及公共预算（政府）的职能（配置、分配、稳定），公共预算职能的历史演进，公共预算的特征和本质，以及理解公共预算决策的不同视角（过程角度、层级角度、法律角度），公共预算的决策依据（事实要素和价值要素），公共预算决策的组织背景（理性系统、自然系统、开放系统）。

第二章对决策参与者、目标、信息、权力分配四个公共预算决策要素进行分析。其中：对决策参与者的研究首先从个人角度出发，探讨个人在一般性决策中的行为特征和局限性，随后从组织层面分析了主要的公共预算决策参与者（主管部门、预算部门、立法部门、利益集团、公众）在公共预算决策中的行为特征、作用及相互间的关系；对目标的研究从预算决策目标体系入手，区分了价值目标（如增长、平等、稳定）和效率目标（如控制、管理、计划），并对与预算目标有关的一些重要问题诸如目标选择标准、目标多重性、目标与政治支持等问题做了一般性分析；对信息的研究从信息与决策的关系展开，探讨了信息与决策质量、不同的信息传递方式对决策的影响力等问题，阐述了不同决策范式下的信息观，并从信息来源、信息组织、信息技术、信息公开性等侧面分析了预算决策信息系统；对预算权力分配的研究以对权力实质的分析为起点，探讨了制度主义者和多元论者的预算权力分配理论，分析了立法主导和行政主导背景下的决策权分配，研究了预算决策中的集权和分权问题，考量了开放式和封闭式的预算决策，并进而从可控和不可控、法定和自由裁量等角度出发，对预算决策权的限度进行了研究。

第三章探讨不同决策范式下的公共预算决策。首先，对作为价值取向和分析视角的范式做一般性介绍（库恩的范式理论）。其次，研究渐进主义范式下的公共预算决策，包括渐进主义决策范式的基本理念，有关渐进主义范式的代表性言论，渐进主义范式的发展变

迁, 渐进主义范式下的预算决策过程以及渐进主义决策范式的主要类型(原子型、顺从型、战略型); 在此基础之上, 以第二章提出的决策要素体系为工具, 分析渐进主义决策范式的特征, 并进而从分析方法、适用性出发, 对渐进主义决策范式进行批判。再者, 研究理性主义范式下的公共预算决策, 包括理性主义决策范式的基本理念, 理性主义决策范式的一般过程, 专业化、科层化、标准化、功绩制等理性主义决策的实现途径; 在此基础之上, 以第二章提出的决策要素体系为工具, 分析理性主义决策范式下的决策要素的基本特征, 并进而从决策与执行、原则性与灵活性、方法简化性和现实复杂性等方面对理性主义决策范式进行批判。最后, 对两种决策范式进行比较综合研究。分析渐进主义范式和理性主义范式在理论和实践上的差别, 并进而以战略规划决策范式为例探讨中间道路决策范式的可能性。

第四章研究不同预算模式下的公共预算决策。以第二和第三章构建的公共预算决策分析框架(由目标、权力分配、信息等构成决策要素体系和决策范式选择)为工具, 对预算实践发展变革历程中的分项排列预算模式、绩效预算模式、计划项目预算模式、目标管理预算模式、零基预算模式、从上到下预算模式、结果导向预算模式下的公共预算决策分别进行研究。

第五章综合运用前几章构建的一般性分析框架和结论, 对我国公共预算决策进行实证研究。首先从决策模式选择、目标、权力分配、信息入手, 结合实际对预算管理制度改革进行深入分析。在此基础之上, 探讨新时期公共预算决策重塑的可能性, 提出要将预算决策模式的重塑建立在“以公众为中心, 以结果为导向, 以市场为基础”的政府之上, 并进而在决策模式选择上实现理性主义与渐进主义的综合, 在目标设定上凸现现实基础上的发展与公共性, 在权力分配上强调法制化与公共选择, 在信息基础上拓展并完善信息化和网络化之上的科学决策系统。