

公共预算研究系列③
丛书主编◎马 骏

Zero-based Budgeting in
China's Local Governments

中国地方政府的 零基预算改革

——理性与现实的冲突和选择

牛美丽◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

公共预算研究系列③

丛书主编◎马 骏

中国地方政府的 零基预算改革

——理性与现实的冲突和选择

牛美丽◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府的零基预算改革/牛美丽著.

—北京:中央编译出版社,2009.7

(中国公共预算研究系列)

ISBN 978-7-5117-0041-4

I. 中…

II. 牛…

III. 地方预算-财政管理体制-经济体制改革-研究-中国

IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 167346 号

中国地方政府的零基预算改革

出 版 人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

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)
(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

开 本 787×1092 毫米 1/16

字 数 170 千字

印 张 12.25

版 次 2010 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 35.00 元

本社常年法律顾问:北京大成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

序*

牛美丽博士的新作探讨了零基预算（ZBB）这个在中国具有深远意义的课题。这本书的重要性至少体现在如下四个方面：首先，它的研究对象是正在经历一个非常历史时期的中国的预算编制过程。中国目前正处于快速变革的时期，而这本书见证了中国历史以及中国政府发展变化的一个重要方面。

其次，这本书运用了比较的方法，深入地研究和对比了 ZBB 在中美公共管理中的应用。近来，比较研究的方法正逐渐受到越来越多的重视，尤其是在公共预算领域。这本书有效地利用了这一思想方法，并且在比较的过程中，通过对 ZBB 实践及其影响的剖析拓展了我们对行政改革整体的认识。这必将为酝酿实行预算改革的各国政府提供有益的参考。

第三，这是一部关于预算编制过程改革的专著，而预算编制过程又是公共预算领域中最为历久不衰的主题之一。在美国，自 20 世纪 60 年代以来几乎所有的总统都曾尝试过至少一次联邦预算编制过程改革。他们中有的取得了成功，有些则没有。世界范围内，各国政府也在实践着多种类型的预算编制。研究预算编制过程变化对于政治力量和预算结果

* 序言由 John Bartle 教授起草，内布拉斯加大学王秋石博士翻译。

的影响是预算研究的核心内容。此书是为数不多的关于中国预算编制过程变革的著作之一，它为中国和国际公共预算增加了重要的文献。

最后，多案例分析的方法是一种严格的定性分析的研究方法。这本书兼有案例分析之丰富性及高质量研究之系统性、严密性。通过系统的案例选择，牛博士精确地找到了案例之间蕴含的因果关系并且确定了这些因果关系的真伪。正因为如此，本书堪称研究者之榜样。

牛博士的研究结果给我们提供了许多不仅是关于预算而且是关于整个政府运作的宝贵信息。书中四个实施 ZBB 的案例（广东、河北、深圳和大连）与“纯正”版本的 ZBB 有所不同——事实上这些地区实行的是否是 ZBB 尚值得商榷。但是作为制度创新，这毕竟是中国预算改革走出的一步。这样的创新给预算编制带来了更多的责任感和透明度，尽管它同时也带来了更多的工作量和需要填写的书面材料。另外，它也影响到了部门之间的权力平衡，原因是财政部门（PFB）通过 ZBB 得到了加强——各部门必须与 PFB 分享更为详尽的信息，并进行更细致的预算复核。本书表明了信息就是力量，并且中性的预算编制过程是根本不存在的——任何预算编制都不可避免地置某些利益于另一些利益之上。

本书描述了四个省区预算编制过程的发展变化，这里所介绍的种种经验教训会让中国读者感到极大的兴趣。本书同样会引起其他国家读者的关注，因为这些研究结果与任何政府的预算改革都是密切相关的。

我非常荣幸地成为牛博士在奥马哈求学期间的导师，并为本书作序。作为一个有着光明前途的学者，她将为公共管理学科，尤其是公共预算和财政管理领域作出许多有价值的贡献。

约翰·R. 巴特尔教授，
内布拉斯加大学—奥马哈公共管理学院院长
奥马哈，内布拉斯加，美国
中山大学公共管理中心兼职研究员，访问教授
广州，中国

内容提要

零基预算 (zero-based budgeting), 作为一种决策理性的回归, 在公共预算演进的过程中扮演了重要的角色。但是, 从实践来看, 零基预算并不是很成功, 在上个世纪 70 年代初期开始实行, 到了 80 年代中期逐渐淡出人们的视线。国外学者们的大量研究证明, 零基预算并不适合公共部门采用。有趣的是, 中国政府在上个世纪 90 年代末开始大力提倡并推行零基预算。财政部建议中央部门编制部门预算时采用零基预算的方法。各级地方政府也掀起了零基预算改革的热潮。那么, 为什么零基预算——这种已经被理论和实践检验并不适合公共部门采用的预算方法——会在中国兴起? 这是本研究的一个核心问题。

为了找出答案, 作者首先研究了美国零基预算的实践, 并且对美国零基预算改革的影响和利弊作了详细的分析。接着, 作者根据经济条件、地理位置和实行零基预算进程的不同, 选取了四个地方政府作为四个案例分别进行了个案分析和案例间的比较分析。研究结果显示, 虽然中国地方政府的官方文件宣称零基预算已经在国内普遍实施, 但是在实际的执行过程中, 中国的预算方法更像是目标预算 (target-based budgeting), 而非严格意义上的零基预算。通过零基预算在中国和美国实施情况的比较分析, 可以看出, 零基预算所依赖的理性决策原则和公共部门的预算决策过程差别很大。改革者的初衷并不是要建立一个完整的零

基预算体系，而是要解决财政部门和支出部门之间的行政控制问题，即财政部门通过一系列规则的制定来规范支出部门的预算行为。同时，这项研究发现：财政能力、技术支持、组织学习能力和制度约束是影响地方政府预算改革的重要因素。也正是在这四个关键因素的影响下，中国的零基预算改革只是构建现代预算制度的一个起步阶段。

本研究是一个描述性研究，因而采用了定性研究的设计，应用了综合案例的方法。作者选取了两个省和两个市作为四个典型案例，同时也对美国和中国的零基预算改革进行了比较，探讨了公共部门应用零基预算和公共部门预算决策的一般性问题。为了提高研究的有效性和可信度，作者运用了多种数据分析技术，包括多角策略（triangulation strategy）、同行审阅（peer review）和自我评估（self-evaluation）。

本研究着眼于零基预算改革实践，最终的目的是发现关于中国预算改革的一般性问题。从公共预算演进的过程来看，改革者们一直试图通过预算方法上的技术革新来提高预算决策的科学性。但是，这些建立在理性假设基础上的预算改革无一因遵照改革者的设计而取得彻底的成功，究其原因，就在于公共预算与私人预算有着本质的差别，它并非按照市场原则来分配资源。资金供给者与分配决策者的分离使得政府预算决策必须按照既定的规则和程序来制定，而这些规则和程序制定得是否合理，是否能够真正约束预算参与者的行为，很大程度上取决于客观的预算环境。这个预算环境就是特定时期政府预算管理所面临的现实条件，包括技术条件，也包括经济的、文化的、组织的、制度的等多种条件。这些预算条件往往和改革者理想化的设计相冲突，使得基于理性设计的预算改革不能完全落实。因而，某一国家某一特定时期的政府预算管理实践总是在理性的设计与现实的条件之间寻找一个平衡点。

致 谢

一篇博士论文不仅展示了研究者呕心沥血的研究成果，同时也记录了研究者一段终生难忘的求学经历。每当回忆起这篇论文写作过程中的点点滴滴，总有一些感慨涌上心头。

首先，我要感谢 John Bartle 教授。我很荣幸能请到他作为我的指导老师。和他一起学习、工作的这段岁月，使我学会了如何成为一位被同事和学生尊敬的学者和老师。未来的日子里，我希望我的同事和学生能在我身上发现我从 John Bartle 教授身上发现的同样的品质。

我还要衷心感谢指引我来美国求学的 B. J. Reed 教授。正是因为国内求学时读到他的著作，使我茅塞顿开，由经济学转到公共管理学。我仍然记得在大连理工大学图书馆中的那个黄昏，我第一次看到 Reed 教授的著作时的激动心情。自此，我的生活因为一个决定而完全改变。

我对 Carol Ebdon 教授的感觉介于师生和亲人之间。Carol Ebdon 教授教会了我如何面对人生的挑战。每当我面对挫折失去信心的时候，她总是给予我莫大的支持和鼓励。

Dale Krane 教授知识渊博，他是我在学校中特别钟爱的教授之一，他对我的博士论文给予了高屋建瓴的指导。也许我很难达到像他那样高的学术境界，他的睿智与勤勉将是我一直追求的目标。

另外，我还要向马骏教授、孙开教授、林双林教授、Irene Rubin 教

授、Richard Box 教授、Brent Bowen 教授和 Peter Szto 教授致以我深深的谢意，感谢他们在我的论文写作过程中给予的支持与帮助。

在大连市财政局工作的时光短暂，但却是我一生的财富。我不但交到一生可以依赖的知心朋友，遇到关爱备至的领导，更重要的是，我对政府工作和政府官员有了全新的认识，也使我更加尊重和喜爱他们。他们在我最需要帮助的时候给了我莫大的精神支持。虽然我不能够再跟他们共事，但他们做人做事的态度是我一生学习的榜样。

中央编译出版社贾宇琰女士在本书的整个出版过程中给予了巨大的帮助。她的敬业精神让人感动。在这里特别对她的耐心与支持表示由衷的感谢。

最后，我还要把我的爱献给我的父母和爱我并支持我的朋友们。人生中能够与他们相知、相伴是我的幸运，没有他们，我不可能有任何收获。尤其要感谢朱冰、若辉和 Ann。

陈纲、何佳澄、邝艳华几位同学在翻译、校对过程中给予我很大的帮助，在此一并表示感谢！

目 录

序	1
内容提要	1
致谢	1
第一章 导论	1
一、问题陈述	3
二、研究目的	4
三、研究的问题	5
四、研究的重要性和意义	6
五、小结	7
第二章 相关文献综述	8
一、零基预算的涵义	8
二、零基预算在美国政府预算体系中的运用	20
三、零基预算在中国的实施情况	30
四、小结	44
第三章 研究方法	45
一、研究的问题	45
二、研究的方法论	45

三、本研究的局限性	60
四、小结	61
第四章 案例 A	63
一、案例 A 背景描述	63
二、为什么选择零基预算?	64
三、预算程序:有根本变化吗?	64
四、零基预算在 A 省实施的影响及存在问题	76
五、结论	80
第五章 案例 B	82
一、案例 B 背景描述	82
二、开展零基预算改革的原因	83
三、预算程序	84
四、零基预算在 B 省实施的影响及存在问题	89
五、结论	94
第六章 案例 C	96
一、案例 C 背景描述	96
二、开展零基预算改革的原因	97
三、预算程序:“两上两下”还是“一上一下”?	97
四、预算编制方法:是零基预算吗?	99
五、零基预算改革实施的影响	103
六、推进零基预算改革存在的问题	103
七、结论	107
第七章 案例 D	109
一、案例背景描述	109
二、实施零基预算改革的原因	110
三、预算程序	110

四、预算方法：是零基预算吗？	113
五、零基预算改革的影响	116
六、案例 D 预算改革的经验和存在的问题	118
七、结论	120
第八章 研究发现	122
一、跨案例分析	122
二、中美两国实施零基预算的比较分析	139
三、重新解读零基预算	146
四、中国的预算改革：到底是零基预算还是目标预算？	148
五、结论	151
第九章 结论和进一步的讨论	152
一、四个研究问题	152
二、影响中国预算改革的四个主要因素	155
三、未来的研究	161
参考文献	163
附录一：IRB 审批表	177
附录二：访谈协议书	178
附录三：访谈问题	180

表格列表

表 2-1	省级政府预算过程参与者及其主要职责	32—33
表 2-2	省级政府预算周期（以 2006 财政年度预算为例）	35
表 3-1	案例研究的典型	51
表 3-2	四个案例 2002 年度的经济环境比较	54
表 3-3	四个案例的特征	55
表 4-1	A 省预算编制方法及其优先性排序	75
表 5-1	B 市预算编制方法及其排序	88
表 8-1	四个案例部门预算改革时间表	123
表 8-2	零基预算改革的原因分析	125
表 8-3	四个案例开展预算改革的目标	126
表 8-4	四个案例在预算过程上的革新	130
表 8-5	预算编制方法和优先性排序	133
表 8-6	中美两国零基预算的比较	142
表 8-7	中美两国实施零基预算存在差异的原因	145
表 9-1	预算改革的传统观点和组织观点的不同	160

图片列表

图 2-1	决策包排序	12
图 2-2	绩效预算过程中的预算决策循环	13
图 2-3	关于零基预算的计划编制和绩效评估管理功能的整合示意图	19
图 3-1	案例研究的类型	51
图 4-1	案例 A“两上两下”部门预算编制程序	66
图 8-1	“两上两下”的预算过程	128

第一章 导 论

Key (1940, 第 1137 页) 指出, 预算研究的基本问题是: 究竟以什么为依据来决定把 X 数量的预算分配给项目 A, 而非项目 B? 自从 Key 提出这个问题, 公共预算领域的学者们一直在努力寻找这个问题的答案。虽然目前还没有形成共识, 但是这些学者的不懈努力产生了公共预算领域大量的丰富的理论和改革实践。在这些努力中, 零基预算 (zero-based budgeting) 理论和实践的研究在 20 世纪七八十年代相当流行。

正如其名称所示, 零基预算意味着“一切从零开始”, 即政府作预算分配时, 不考虑以前年度的预算, 而是根据政府项目的重要性对项目进行优先性排序是零基预算的核心概念 (Hammond & Kott, 1980; Minmier & Ludwin, 1979; The Council of State Government, 1976)。作为 70 年代美国最为流行的一项预算改革, 零基预算改革的目的是取代传统的预算方式, 使预算决策更有效率并达到更好的决策效果 (Austin & Cheek, 1979; Hammond & Kott, 1980; Nagle, 1977; Pyhrr, 1973, 1977; Wilhelmil & Kleiner, 1995)。零基预算要求管理者每年重新审查预算的各个细节, 使得各种组织机构能够更灵活地应对变化了的客观环境, 从而提高组织决策和管理 (Mikesell, 1999)。

20 世纪 70 年代以来, 零基预算一直是个热门的话题, 但是学术界

并没有一个统一的定义 (The Council of State Government, 1976; the government Accounting Office, 1979)。虽然如此, 一些关于零基预算的基本观点得到了学者的普遍认同。首先, 从它的名称来看, “零基”意味着从零开始, 不考虑以往年度的预算数字 (Lauth & Rieck, 1979; Lauth, 1980)。其次, 零基预算不只是一个单纯的预算编制方法, 它还是一个管理工具, 可以改进组织管理, 从而使资源的分配更有利于实现组织的目标 (Austin, 1977; Worthley & Ludwin, 1979)。第三, 零基预算要求预算决策必须按照公共项目的重要性对相应的预算支出进行排序 (Austin, 1977; Austin & Cheek, 1979; Pyhrr, 1973)。第四, 确认和评估组织实施的项目或活动的替代方案或替代项目是实行零基预算的一个关键步骤 (Pyhrr, 1970, 1973)。

作为一种控制成本和改进资源分配的管理工具, 零基预算早在 20 世纪 70 年代初的私人部门中就开始应用 (Wilhelmi & Kleiner, 1995, 第 78 页)。美国是第一个在政府预算体系中运用零基预算的国家。1976 年, 在州长吉米·卡特的推动下, 乔治亚州政府首先采用零基预算。接着, 在吉米·卡特当选美国总统后不久, 便提交了一份建议在联邦政府的所有机构中采用零基预算的建议书。到 1982 年为止, 美国 18 个州的政府采用了零基预算 (财政部, 1997, 第 25 页)。然而, 从 80 年代后期开始, 人们逐渐认识到零基预算在公共部门应用的局限性, 虽然零基预算继续在一些政府部门中使用, 但是它已不再是政府预算体系中的主流预算方式。

有趣的是, 当零基预算在西方国家逐渐远离学者视线的时候, 从 20 世纪 90 年代初开始, 零基预算在中国被越来越多地讨论。从 90 年代中期开始, 包括中央政府机关如中国国家统计局和一些地方政府如湖北省、安徽省和深圳市, 都已经开始在各自的预算体系中试行零基预算 (财政部, 1997)。1999 年中央政府开始建议省级政府推行零基预算。截止到 2003 年, 财政部要求所有的中央政府机关必须采用零基预算模式 (财政部, 2002)。

韩国在 20 世纪 70 年代后期将零基预算运用到预算体系中。零基预

算对于当时急需通过技术创新来改进其财政管理的韩国来讲，是一个非“务实”（pragmatic）的选择（Moon，1981，第70页）。Moon（1981）的研究发现，零基预算对韩国预算管理体系的影响非常有限，韩国的预算决策仍然是渐进的（Moon，1981）。Moon（1981）认为，零基预算的实施受到一国现有的预算编制的技术水平、管理能力和社会文化的制约（第93页）。作为韩国的邻国，中国在公共管理方面和韩国拥有一些相同的社会文化价值观。中国在财政预算管理方面，同样面临着技术和管理能力的双重挑战，那么，为什么在零基预算在其他国家并不成功的前提下，中国政府还是决定采用零基预算？零基预算在中国是怎么实施的？对预算体系有什么样的影响？这些问题是本研究的重点。

一、问题陈述

随着部门预算改革的推进，零基预算在中国的政府预算改革进程中成为一个重要的话题。然而，关于这方面的研究非常匮乏。目前主要的文献就是财政部1997年编写的《零基预算》。该书主要介绍了零基预算的相关理论以及中国部分省市实施零基预算的原因、做法和影响。这本书对零基预算在中国的实施给予高度的评价。但是，从书的具体内容上看，作者对零基预算在中国的实践的理解仍然是片面的。首先，该书第一部分介绍了零基预算的基本概念和实施过程。该书作者判定中国的部分地方政府已经采用了零基预算，但是从对这些地方政府的实施情况的描述来看，与书中前部分所给出的定义相差甚远。也就是说，从作者的描述看不出中国真正在使用零基预算。因此，该书的结论有待进一步商榷。其次，1997年财政部的研究对零基预算的成果和存在的问题分析不足，同时缺乏经验的数据来展示和客观地评价所取得的成果，特别是对预算制度、组织环境和文化等影响零基预算实施的因素分析不足。第三，1997年的研究在研究方法上还有待进一步提高。这本书实际上主要介绍的是发展中国家预算改革的经验，中国的实践穿插在其中。既没有研究方法的介绍，也没有特定的数据分析方法解释。特别是在介绍