

变革世界中的政府 预算管理

——一种利益相关方视角的考察

马蔡琛 | 著

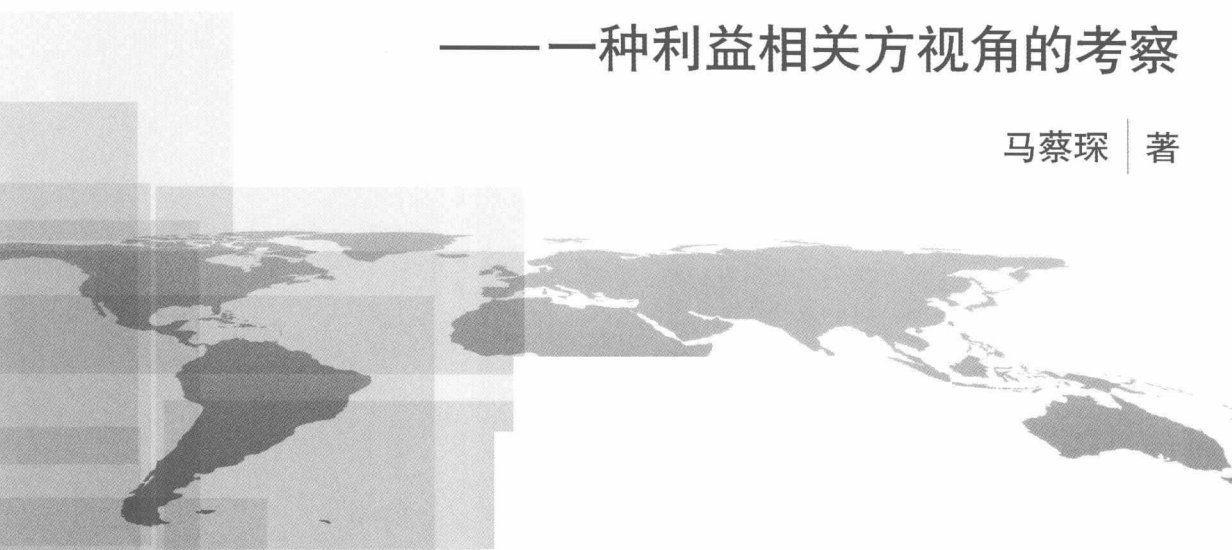
BIAN
GE SHI JIE ZHONG DE ZHENG FU
YU SUAN GUAN LI

中国社会科学出版社

变革世界中的政府 预算管理

——一种利益相关方视角的考察

马蔡琛 | 著



B IAN

GE SHI JIE ZHONG DE ZHENG FU
YU SUANGUAN LI

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

变革世界中的政府预算管理:一种利益相关方视角的考察/马蔡琛著.
—北京:中国社会科学出版社,2010.2
ISBN 978-7-5004-8364-9

I. 变… II. 马… III. 国家预算—财务管理—研究 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 226715 号

责任编辑 吴连生 田 文
责任校对 刘 娟
封面设计 李尘工作室
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 2 月第 1 版

印 次 2010 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 20.5

插 页 2

字 数 332 千字

定 价 38.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

马蔡琛邀我为他即将出版的新著《变革世界中的政府预算管理》作序，还是上个月的事情。拖至今日方下笔，固然有工作甚忙的原因，当然更重要的，是我对于他所完成的这样一个论题，确有一番话要说。这番话，也确需有一个梳理的过程。

在今天的世界上，政府预算管理的重要性，应当是一个常识性问题。作为政府财政收支安排的一个基本计划，政府预算反映和规定了政府活动的范围、方向和重点。一本政府预算，就是一面反映政府工作的镜子，就是一本有关政府活动的详细记录。通过政府预算，我们可以了解政府的工作，透视政府的活动，评价政府收支运作的成本，考核政府工作或活动的绩效。因而，可以说，在经济社会的发展进程中，政府有多重要，政府的活动有多重要，政府预算管理就有多重要。

然而，这样的道理，虽在常识范围，我们对于它的感知，不仅在理念层面上，而且在现实生活中，都经历了一个漫长而曲折的过程。

远的不说，单讲计划经济年代，在政府收入主要来源于国有制单位、政府支出又主要投向于国有制单位的条件下，进入到政府预算视野中的政府收支，主要反映的是国有制单位内部的收支活动，而并非是覆盖整个社会的收支活动。据此编列的政府预算，也只不过是政府所制定的诸多计划之一，而不可能成为一部具有法律效力的文件。在此基础上进行的政府预算管理，所适用的自然是在国有制财政的环境下生成、属于国有制单位自家院落内的规范，而非生成于公共财政制度环境、关乎公共选择的新规范。也正是出于这样的历史背景、这样的历史实情，即便在今天，我国所编列的政府预算，不仅仍然存在着与政府预算本义不符的颇多缺陷，从而始终未能被人们当作一部名符其实的政府预算加以对待。而且，围绕它的管理操作，也存在着与政府预算管理本义不相符的颇多瑕疵。故而，且不

说政府预算管理的重要性很难充分体现出来，单就它的管理操作而言，我们同现代意义上的政府预算管理水平的实际差距，也绝非完全进入到了人们的视野之内。

由计划经济走向市场经济，中国的经济体制环境变了。变化了的经济体制环境与公共利益格局的深刻调整、公共治理结构的全面创新、经济全球化的深入发展交融在一起，在今天这个正处于大发展大变革大调整的世界上，我们所面对政府预算管理，实在有太多的课题要研究。破解这些课题，对于耕耘在财经科学领域的我们，既是一种必须肩负的使命，也实在是一种极大的挑战。

马蔡琛在 2000 年进入中国人民大学攻读博士学位之前，曾在天津市财政局预算部门有过一段工作经历。从事财政预算管理实际工作的经历，加上后来攻读经济学博士学位期间的学术研究训练，奠定了他在政府预算管理领域的研究基础。事实上，可以看到，从他做博士学位论文的选题到在学期间和毕业之后所发表的一系列论文，以及近几年他所主持或参与的诸项研究课题，基本上都是以政府预算管理为主线的，也基本上都是以市场化进程中的体制环境为背景的。《变革世界中的政府预算管理》，显然是建构在这样的研究基础之上的一个综合性成果。由他来完成这样一个具有特别重要意义的论题，显然也是一个适当的选择。

概括起来看，《变革世界中的政府预算管理》一书的主要特色，可能有如下几条：

其一，以政府预算利益相关方分析为主要的研究视角。作者尝试突破以往政府预算管理研究采用的预算流程或“收支平管”的分析思路，从利益相关方分析的视角出发，运用经济学研究的供给—需求分析范式，通过对政府预算各利益相关主体的行为特征和互动影响结构的考察，较为系统地剖析了政府预算的治理结构问题。

其二，重点关注了当前中国政府预算管理改革的重点领域和前沿性问题。作者在研究过程中，分别就新一轮中国政府预算改革的典型特征和演化路径、政府预算共同治理结构的基本框架，实现预算精细化管理的主要方面，推进预算法治化进程的路径选择等重要问题，进行了相对系统的考察。并且，针对当前预算改革中的一些前沿性问题，诸如“预算法”修订中的技术性问题、预算管理中的“寻租”问题、政府预算监督制衡机制的均衡条件、以预算稳定调节基金方式治理预算超收存在的问题、跨部

门预算管理模式的构建、推行社会性别预算的探索、基于全口径预算的复式预算管理模式的完善等时代命题，在系统分析的基础上，提出了具有一定新意的研究结论。

其三，注重公共经济学和公共管理学之间的相互融合。作者试图将政府预算利益相关方的共同治理结构，纳入当代公共管理改革实践与理论研究的宏观视野之下，将其作为各国追求“政府—社会—公民”共同治理模式的一种实践。从而在研究方法上，尝试与探索了财政学与公共管理学相互融合的思路。这正如在几年前我们共同校译的美国学者约翰·米克赛尔的《公共财政管理——分析与应用（第六版）》一书中，其校译者前言所指出的那样：“这种以预算管理为核心的财政管理学研究框架，对于我国传统财政学研究范式的重构，所可能产生的影响将是十分深远的。从这个意义上讲，这也是我们近年来探求财政学与公共管理学相互融合的新的研究范式的一种有益尝试，这种以管理学的视角来分析现实财政问题的研究范式，很可能成为今后中国财政学研究的发展方向。”

我相信，在当前的背景下，这本书的出版，对于开阔政府预算的研究视野、丰富政府预算理论和推进政府预算管理改革进程，肯定具有重要的意义。

正是出于这样的考虑，我很乐于将这本书推荐给广大的读者朋友。

高培勇

2009年10月于北京

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 背景及选题	(1)
一 引言:问题的提出	(1)
二 研究的时代背景	(3)
第二节 前人的研究	(6)
一 自由市场经济时期的预算管理 (19 世纪初—20 世纪 30 年代)	(8)
二 政府预算的经济功能时期 (20 世纪 30—60 年代初期)	(9)
三 政府预算管理的多学科整合时期 (20 世纪 70 年代以来)	(10)
四 百年回眸:中国政府预算研究的源流演进	(18)
五 中国政府预算研究的简要述评: 基于财政学视角的考察	(26)
第三节 视角结构与研究方法	(29)
一 研究视角	(29)
二 结构安排	(30)
三 研究方法	(32)
第四节 主要研究特色和进一步研究的方向	(33)
一 主要研究特色和创新之处	(33)
二 进一步研究的方向	(34)
第二章 政府预算管理的利益相关方:总体考察	(36)
第一节 利益相关方分析的体制约束:社会经济转型期	(36)
一 我国的社会转型具有比较典型的“二元经济”条件下	

2 变革世界中的政府预算管理

“双重转型”的特点	(37)
二 我国的社会转型路径呈现一种渐进式制度变迁的轨迹	(37)
三 受历史传承与现实条件的影响,政府部门在我国的社会 经济转型中发挥着重要作用	(38)
第二节 利益相关方分析的客体辨析:政府预算、国家 预算和公共预算	(39)
一 政府预算与国家预算	(39)
二 政府预算与公共预算	(42)
第三节 利益相关方分析的假设前提	(44)
一 基本假设与前提	(45)
二 其他需要说明的问题	(47)
第四节 利益相关方分析的逻辑起点:预算过程的交易特征	(47)
一 不同学科针对预算过程属性特征的探索与分歧	(48)
二 预算过程的交易特征符合经济学的基本原理	(50)
三 政府预算的变迁演进就是一个彼此交易的过程	(51)
四 现实中的政府预算具有更多交易过程的色彩	(54)
五 预算过程交易特征的几点启示	(55)
第五节 利益相关方分析的基本框架	(56)
一 政府预算管理利益相关方的基本组织结构	(56)
二 利益相关方分析的管理内涵	(59)
第三章 预算资金使用者分析:需求方的考察	(62)
第一节 预算资金需求方的行为特征	(63)
一 预算资金需求方的组成结构	(63)
二 预算资金需求方的行为特征	(69)
第二节 资金需求方的总体考察: 预算规模最大化分析	(73)
一 资金需求方的成本函数与收入函数	(73)
二 需求方无法分享预算节余条件下的行为分析	(76)
三 需求方部分分享预算节余条件下的行为分析	(78)
第三节 资金需求方的结构考察:互动竞争性分析	(82)
一 资金需求方竞争的对象:预算总额还是预算增量	(82)
二 不同预算资金使用者之间的竞争分析	(87)

第四章 政府预算部门分析:供给方的考察	(94)
第一节 预算资金供给方的行为特征	(94)
一 供给方同样具有自身的部门利益	(95)
二 供给方拥有结构性配给的适度自由裁量权	(97)
三 供给方的管理模式与手段日趋复杂化	(99)
四 供给方与其他相关主体间具有双重委托—代理关系	(99)
第二节 政府预算部门的双重委托—代理关系	(101)
一 政府预算管理“委托—代理分析”缺失的原因	(101)
二 政府预算管理委托—代理关系的基本影响结构	(103)
第三节 政府预算部门作为代理人的行为分析:	
第一级委托—代理关系	(105)
一 政府预算部门作为代理人是委托人近乎唯一的选择	(106)
二 政府预算部门的双重目标取向	(106)
三 委托人对代理人收益函数的相对影响力	(107)
四 剩余索取权归属与“激励兼容机制”设计	(108)
第四节 政府预算部门作为委托人的行为分析:	
第二级委托—代理关系	(109)
一 多期动态环境下的互动影响:“棘轮效应”分析	(110)
二 双向信息不对称下的互动影响:“寻租”与“设租”分析	(114)
第五章 公共选择分析:从监督制衡机制角度的考察	(121)
第一节 引入预算管理监督制衡机制的必要性	(121)
一 供求双边影响下政府预算资金的非稳定均衡	(121)
二 引入监督制衡机制必要性的进一步考察	(123)
第二节 政府预算监督制衡方的行为特征分析	(126)
一 代表人民利益是监督制衡方最基本的行为特征	(126)
二 监督制衡方具有委员会决策机制的特点	(126)
三 监督制衡方面临偏好加总的困难以及组织协调的 交易成本	(127)
四 立法监督机构成员视角广泛性与精力有限性的矛盾	(128)
五 监督制衡方也会受到利益集团的影响和议程的控制	(129)
第三节 构建政府预算管理监督制衡机制的现实思路	(130)
一 政府预算管理监督制衡机制的均衡条件	(130)

4 变革世界中的政府预算管理

- 二 完善政府预算监督制衡机制的思路与措施 (135)
- 三 利益相关方分析的整合:共同治理的预算管理框架 (140)

第六章 社会转型期的中国政府预算管理:制度演化与路径

- 选择 (144)
- 第一节 中外政府预算管理的环境差异分析 (144)
 - 一 政体组织架构上的差异 (145)
 - 二 政府预算治理水平与技术手段上的差异 (146)
 - 三 经济发展阶段上的差异 (147)
 - 四 社会结构变迁上的差异 (147)
- 第二节 中国预算管理制度变迁的经济学分析 (148)
 - 一 中国预算管理制度变迁的演进轨迹 (149)
 - 二 中国预算管理制度变迁的演化趋势 (153)
- 第三节 新一轮政府预算改革的典型特征 (156)
 - 一 新一轮政府预算改革的多维视角 (156)
 - 二 中国政府预算走向公共化的典型特征 (160)
- 第四节 当前政府预算管理改革的基本评价与存在问题 (166)
 - 一 当前政府预算管理改革的总体目标与主要内容 (166)
 - 二 中国政府预算管理改革的基本评价 (183)
 - 三 中国政府预算管理存在的主要问题 (185)
- 第五节 构建利益相关方共同治理结构的基本思路 (193)
 - 一 构建中国政府预算利益相关方共同治理结构的
总体框架 (194)
 - 二 政府预算共同治理结构的制度安排 (199)

第七章 社会转型期的中国政府预算管理:

- 基于精细化管理的考察 (203)
- 第一节 完善政府预算超收资金的治理结构问题 (203)
 - 一 当前我国政府预算超收资金的形成机理 (204)
 - 二 中国政府预算超收问题的治理对策——
基于三种路径选择的比较分析 (213)
- 第二节 引入跨部门预算管理模式的模式:
 - 以人才预算为例的考察 (215)
 - 一 我国公共财政人才投入资金预算管理的现状与问题 (216)

二	实行人才预算跨部门单列的必要性分析	(218)
三	完善公共财政人才资金预算管理的相关政策建议	(220)
第三节	基于社会性别视角的政府预算精细化管理:	
	社会性别预算的考察	(223)
一	社会性别预算的政策含义及其演进	(224)
二	中国实施社会性别预算精细化管理的意义	(229)
三	中国社会性别预算实施中的路径选择	(235)
四	推广社会性别预算的保障机制	(239)
第四节	改进政府预算会计的计量基础问题	(240)
一	关于权责发生制政府预算会计的理论纷争	(240)
二	我国实行权责发生制预算会计改革的反思	(242)
三	修正的收付实现制:一种基于现实的路径选择	(245)
第八章	社会转型期的中国政府预算管理:	
	基于法治化进程的考察	(247)
第一节	政府预算法治化的基石——现行预算法的修订	(247)
一	预算法的法律定位问题	(247)
二	预算法修订面临的主要困难	(249)
三	预算法修订中需要重点关注的几个问题	(252)
第二节	全口径预算管理改革:基于复式预算视角的考察	(255)
一	全口径预算管理的总体分析	(255)
二	全口径预算管理视野中的复式预算制度	(260)
第三节	政府预算法治化的治理结构	(266)
一	横向治理结构:政府预算过程中的分离制衡机制	(266)
二	纵向治理结构:“自上而下”部门预算改革和 “自下而上”参与式预算的有机整合	(269)
三	基于结果取向的预算改革:政府预算的绩效管理问题	(276)
第四节	“三部曲”的政府预算规范化进程:	
	中国“阳光财政”的路径选择	(283)
结束语	山坳上的中国政府预算	(288)
附录	政府预算管理中“棘轮效应”的模型分析	(291)
参考文献		(294)
后记		(315)

第一章 绪论

第一节 背景及选题

一 引言：问题的提出

回顾 20 世纪初叶风云激荡的中国近代史，有许多事件当初仅是波澜壮阔岁月中的沧海一粟，却对此后的中国现代化进程产生了深远影响。在政府预算方面，这一时期也同样发生了一系列开时代先河的重要事件^①。如果不过多地从意识形态的角度对当年的社会改良者加以苛求的话，20 世纪初叶现代政府预算萌芽在中国的产生，至少在某种程度上标志着，封建皇室收支与政府财政收支的界限开始明确，政府预算也开始有可能成为以广大民众为代表的民权一方与封建王室贵族进行斗争的工具，这对于中国现代化进程所产生的影响是相当深远的。当时一些学者也就政府预算的重要性有了相当深刻的认识。有人就曾指出：“监督会计及预算之制，其严重如此，是皆国会重要之职权，即立宪国所以建设责任政府唯一之武器也。”^② 即使以现代的眼光来看，这些学者对政府预算重要性的认识，也是发人深省的。

不妨将研究的视野继续回溯到 17 世纪英国资产阶级革命前后的时代。通过对当时史料的分析^③，似乎可以得出这样一个结论：现代政府预算的

① 这一时期关于政府预算的重要历史事件有：戊戌变法中康有为提出编制预算公开财政的主张、1908 年清政府颁布了《清理财政章程》，以及从 1910 年起由清理财政局主持预算编制工作。这是中国五千年历史上第一次正式编制政府预算。从现代预算科目的角度进一步考察其“预算册式及例言”的内容与形式时可以发现，今天的预算科目分类方法的雏形与构架在那时已依稀可见。

② 杨度：《金铁主义说》，载《中国新报》第一至五号，1907 年 1 月 20 日至 5 月 20 日。

③ 有关英国政府预算产生与发展的历史，参见张馨、袁星侯、王玮《部门预算改革研究——中国政府预算制度改革剖析》，经济科学出版社 2001 年版，第 7—56 页。

2 变革世界中的政府预算管理

确立与发展,是英国社会公众与君主之间经济利益争夺的产物,它体现出市场因素在其发展壮大过程中,各相关利益主体维护自身利益的现实要求。其思想渊源可以进一步上溯到1215年英国《大宪章》首次确认的“非赞同毋纳税”以及1295年英国“模范议会”^①所提出的“涉及所有人的问题,应当由所有人来批准”的基本预算与税收原则。

通过历史的考察,不难得出这样的结论,政府预算的产生和发展是与现代法治国家和民主政治同步成长的,政府预算不仅是一个经济范畴,每年的政府预算法案更不是单纯的政府年度经济计划在财政收支上的体现,它还更多地涉及政治层面的因素。同时,在政府治理构架基本确定的前提下,还更进一步涉及政府公共管理等具体操作层面的问题。

在考察政府预算问题时,如果仅仅关注其经济层面似乎是远远不够的(更不能把政府预算视为纯经济技巧的实践),其政治和管理层面的因素同样是不容忽视的。市场经济国家有关政府预算的文献,大都公开或隐晦地承认预算依存于民主政治制度,并且指出要有政府行政与立法权的分离,以及明达的舆论和积极的选民,无论何种政体的国家,政府预算总是与代议制相联系的(曹立瀛,2000,第51—52页)。无论具体政府治理结构如何,政府预算始终是公共部门中公民主权的集中体现,是依法监督政府行为的重要手段。就民众而言,它是广大公众通过民主选举和表决机制表达自身偏好,并依法监督公共经济活动的基本制度载体;就政府而言,它是民选政府依法对社会公众的公共偏好进行有目的选择的结果,是政府分配社会资源、实现自身职能的基本财力保证。

然而,如果将目光进一步投向中国政府预算管理的现状时,却不得不面对一些令人遗憾的现实。政府预算在中国从萌芽到成长,经历了近百年的艰辛历程,但仍旧面临着诸多尚待解决的时代课题。长期以来,受计划经济的惯性影响,中国政府预算的理论研究与实践工作,往往或多或少地偏离了“涉及所有人的问题,应当由所有人来批准”这一看似浅显却又

^① 模范议会(model parliament),系指英国封建贵族的代议机构,在英国“大会议”之后产生。1265年1月,德·孟福尔依靠贵族、教士和市民的支持,战胜国王之后,以摄政的名义,根据《自由大宪章》的规定,在威斯敏斯特宫召集会议,这就是大会议。它创立了英国议会的雏形,是英国议会的开端。1295年,英王爱德华一世为筹集战争经费又召集议会。仿照大会议的代表成分,出席议会的除大贵族、教士外,每郡有2名骑士代表,每个大城市有2名市民代表,约有400余名议员出席。此后,议会仿此例经常召开,这次议会被称为“模范议会”。但是,中世纪时期的大会议、模范议会都只是封建性质的等级代议机构,还不是近现代意义上的议会。

颇难实践的基本原则，政府预算似乎真的成了“政府自己的预算”。中国政府预算管理距离建设民主法治国家和现代政治文明的要求，仍旧存在着相当的差距。也正是这种对政府预算管理（乃至政府公共治理）现实课题的关注与思考，促使我们选择以改革和完善财政预算管理制度作为研究重点，以利益相关方分析为切入点，来透视政府预算管理运行机制的构建问题。

二 研究的时代背景

改革开放以来，伴随着财政体制改革的逐步深化，我国的财政学研究与管理实践取得了丰硕成果。如果不做过细地考证，改革开放三十多年来，在财政管理领域，具有里程碑意义的事件大致有这样几个：一是20世纪80年代中期的两步“利改税”和实行“分灶吃饭”财政体制；二是1994年实施的税制改革与“分税制”财政体制；三是20世纪90年代末期开始的“税费改革”与构建公共财政框架。20世纪90年代中后期以来，中国财政体制改革由以收入为核心的制度安排，向以支出为重点的政府预算管理改革转型，并非仅仅是一个历史事件，而是具有深刻的时代背景的。概括起来大体有以下三个方面：

（一）政府预算是公民主权在公共部门中的集中体现，是为市场经济立宪的重要内容之一

所谓“为市场经济立宪”，就是从制度层面上明确国家与市场之间的分工与合作。也就是说，市场的分工就是要决定生产什么、如何生产和为谁生产；国家的分工则是要通过公共财政提供公共产品，其中包括国防、治安，以及对于市场经济来说不可或缺的产权保护等。之所以要将这种分工上升到立宪的层次，其目的就是为了强调防范国家权力过度干预市场的运行。

回顾现代政府预算制度长达三个多世纪的产生与发展历程，我们可以发现，政府预算是作为以广大民众为代表的民权一方与封建王室贵族进行斗争的工具而产生的。其基本理论构架是：国家与公民之间存在着一种社会契约。在这种契约结构中，国家向公民提供公共产品，尤其是所有权保护，而公民则向国家纳税，政府是由纳税人养活的。作为国家财政资金的提供者——公民，自然有权全面了解政府是如何花费公民自己的钱财的。其监督国家对公共资金使用情况的主要工具就是政府预算。

4 变革世界中的政府预算管理

但就每一个公民而言,想要影响国家的政治决策几乎是不可能的。公民只有通过集体行动、结成利益同盟,才能在政治决策过程中传达出自己的声音。就政府预算管理而言,其实质在于强调公民对政府行为的制约,通过政府预算集中反映广大民众的公共偏好,消除政府的垄断性带来的负面作用,以使政府不沦为个人或集团的工具。正如美国进步时代的预算改革者所说的,一个没有预算的政府,就是看不见的政府,而一个看不见的政府就不可能是负责的政府。通过对政府预算各利益相关主体的法定权限、责任义务等法律关系的规范,使政府预算管理的各项工作逐步走上法治化的轨道,使广大人民群众依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式参与政府预算管理过程,实现政府与广大民众等利益相关方的共同治理。其目标在于,较为有效地消除政府的对外扩张性和内部膨胀性,使政府成为一个有限的而不是全权的政府、公正的而不是专横的政府、廉洁的而不是腐败的政府、效率的而不是无能的政府。这是现代民主法治国家实现“善治”(Good Governance)的客观要求,也必将有助于推动建设法治国家和责任政府的历史进程。

(二) 政府预算管理成为构建中的中国公共财政框架的基础性制度平台

自1998年以来,中国财政学界和政府部门经过长期的探索与争论,终于选择了构建中国公共财政框架的改革方向。1998年12月15日,每年一度的全国财政工作会议在北京召开,有别于以往的经常性工作之外,此次会议还被赋予了一个相当重要的时代使命——就中国财税体制改革的总体目标进行明确定位。时任中央政治局常委、主管财政工作的国务院副总理李岚清到会,并代表中共中央明确宣布,要“积极创造条件,逐步建立公共财政基本框架”,这意味着市场经济条件下中国财政改革方向的争论告一段落,这是改革开放进程中具有里程碑意义的重要事件^①。尽管时至今日,关于公共财政框架构建的模式选择还存在着这样或那样的不同观点。但就政府预算管理于中国公共财政框架构建的重要性,已日益得到理论界和实际部门的认同。政府预算决策作为财政分配最主要的方面,是以财政收支法案的形式存在的,也是政府对公众的公共偏好进行集体选择

^① 参见高培勇《中国财税体制改革30年研究——奔向公共化的中国财税改革》,社会科学文献出版社2008年版,第141页。

的结果。政府预算制度作为公共财政的基本存在形式,是构建中国公共财政框架的基础性载体。发达市场经济国家的公共财政就是在政府预算的形成和发展过程中,受政府预算制度的约束和作用,而逐步确立与完善的。可以这样说,预算制度已成为公共财政运行的“道路规则”^①,只有建立了适应市场经济要求的、较为完善的政府预算管理机制,中国公共财政框架的构建才具有现实的可操作性。

(三) 当代政府公共管理变革的历史潮流,成为政府预算管理研究的重要推动力量

20 世纪中后期,政府治理领域最重要的变革就是管理学、经济学、政治学与社会学在公共部门中的整合应用。以公共选择学派、货币学派和供给学派为代表的新自由主义经济学,崇尚市场至上的新公共管理、管理主义与后官僚主义等理论思潮,将管理学与经济学的分析范式引入政府治理领域。特别是 20 世纪 80 年代中期以来,发达市场经济国家在转变政府职能、改进公共管理方式等方面相继采取了一系列新举措,从而出现了所谓“新公共管理”或“管理主义”的新的政府治理模式。新一轮政府公共管理改革的核心议题之一就是,增强政府公共管理的公开性与透明度,革除政府管理中的“暗箱操作”,发展政府与民间的合作伙伴关系,实现政府、社会、公民的共治理。

政府预算管理是政府公共管理的重要内容之一。正如西方学者所指出的:“预算是政府的血液和生命。……如果我们不说‘政府应该怎样做’,而说‘政府预算应该怎样做’,就可以更清晰地看出预算在政府中所起的核心作用。”^② 近年来,各市场经济国家的公共管理改革,都将政府预算改革作为重点之一,也反映了政府预算在当代公共管理中的战略地位。

随着经济全球化进程的日益深化,尤其是我国加入 WTO 后,各国政

① “道路规则”原本是指用于确保交通秩序的制度体系,后来美国学者詹姆斯·布坎南借用“道路规则”一词,形容影响政府公共决策方式和行为的根本制度。正如布坎南所指出的:“一场游戏有它的规则限定,而一场较佳的游戏只产生于改变规则。”“在其最一般的含义上,政治的一个功能,就是建立‘道路规则’,这个‘道路规则’使具有不同利益的个人和团体能够追求极为不同的目标,而不至于出现公开的冲突”。本书在此使用“道路规则”一词,用来形容政府公共治理结构的根本制度。进一步论述可以参阅 James M. Buchanan, *Constitutional Economics*, Palgrave, Macmillan and Co. 1987。

② Aaron Wildavsky, “Political Implications of Budget Reform: A Retrospective”, *Public Administration Review*, 52 (November/December 1992), p. 595.

府治理模式的演变，也是我国政府预算管理改革中不容忽视的重要参照系。虽然政府预算在更多意义上属于一国国内法的范畴，出于各国政体模式的不同，政府预算管理模式与运行机制受国际惯例的约束相对较小，但各国对程序法层面上的政府预算管理模式的的研究，作为人类探索社会“善治”的共同努力，仍旧具有相当重要的参考价值。就各国政府预算管理实践而言，也体现出了各国之间管理模式上的整合与借鉴。在20世纪30年代以前，虽然各国的预算制度各有其特点，但在预算的组织形式及其编制、批准、执行与监督等程序方面则大体相同；而60年代以来，美国政府预算制度的不断创新，也导致了世界各国的纷纷效仿（姜维壮，2000，第317页）。我国始自90年代末期的部门预算改革，也参考了市场经济国家的通行做法。

然而，西方学者对政府预算问题的研究，其分析框架大多基于三权分立的政体模式，而对于社会经济转型国家政府预算管理的研究则甚少涉及，对中国经济市场下政府预算管理研究的借鉴意义也是相对有限的。因此中国政府预算管理问题的研究，还需要在借鉴国际经验的基础上，完成自我创新的过程。

第二节 前人的研究

政府预算在西方世界的兴起，经历了大约300年的发展历程。总体来说，国外学者对政府预算问题的研究是相当深入的。通过对国外博硕士论文摘要数据库（PQDT数据库）^①的检索，发现在1950—2008年的近60年间以政府预算（Government Budget或Government Budgeting）作为选题的博士论文有29篇，而20世纪90年代以后就有11篇。通过对这些论文

^① 本书检索结果的截止日期为2009年7月18日，检索期间为1950—2008年。Pro Quest Digital Dissertations & Theses（简称PQDT，博硕士论文摘要数据库）是美国Pro Quest Information and Learning公司出版的博硕士学位论文题录及文摘数据库，收录了欧美700余所大学文、理、工、农、医等领域的近200万篇博士、硕士学位论文的摘要及索引，每年约增加6万篇论文提要，是目前世界上最大和使用最广泛的学位论文数据库。与其相对应的书本式的期刊有：*Dissertation Abstracts International*（DAI）；*American Doctoral Dissertations*（ADD）；*Masters Abstracts International*（MAI）。PQDT具有收录年代长、更新快、内容详尽等特点。从1861年开始收录，迄今已有140余年的数据积累。收录的1997年以来的学位论文，不仅能看到文摘索引信息，还可以看到前24页的论文原文。