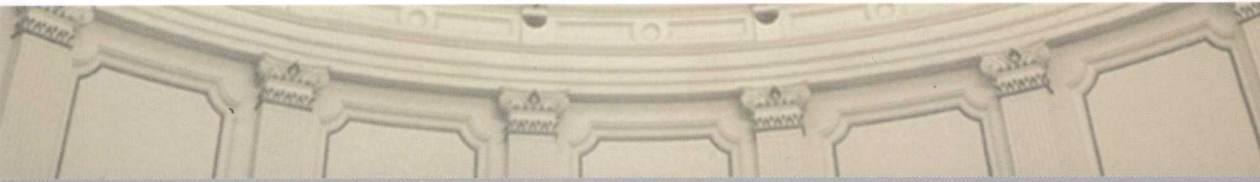


act:onaid

马蔡琛/等著

# 社会性别预算： 理论与实践

**Gender Budget:**  
Theory and Practice



经济科学出版社  
Economic Science Press

本书由行动援助中国办公室资助出版

# 社会性别预算：理论与实践

Gender Budget: Theory and Practice

马蔡琛 等著

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社会性别预算：理论与实践 / 马蔡琛等著. —北京：经济科学出版社，2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8779 - 4

I. 社… II. 马… III. ①国家预算 - 研究 - 中国②性别差异 - 研究 - 中国 IV. F812.3 D669.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 202633 号

责任编辑：卢元孝

责任校对：徐领弟 杨海

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

## 社会性别预算：理论与实践

马蔡琛 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 14. 25 印张 260000 字

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8779 - 4 定价：26. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 序

中国第一部关于社会性别预算的研究专著《社会性别预算：理论与实践》就要出版了。这本书是马蔡琛博士负责的研究团队，在“中国社会性别预算推进/探索/构建项目”的研究过程中所完成的标志性成果。按照约定，行动援助中国办公室<sup>①</sup>作为项目的资助方，要为本书出版说几句话。这是一件令人兴奋的事。

男女平等是衡量社会文明进步的重要尺度，是中国社会发展的重要目标。中国是承诺实施社会性别主流化的49个国家之一。在男女平等基本国策下，政府在推动社会性别主流化方面，做出了不懈努力并取得了显著成效。中国妇女有机会参与经济和社会发展，获得更加平等的经济和政治权利，尤其是妇女的就业机会、受教育机会和对医疗卫生服务的获得等，都得到了相应保障。但是也应看到，由于传统伦理道德观念的影响，以及经济全球化发展带来的社会收入差距加大、贫富分化，相关妇女发展机构缺乏开展活动的人财物资源，中国社会仍然存在某些性别不平等的现象，例如就业排斥和职业歧视、同工不同酬、性别暴力、孕期权益保障、性别比偏高……

纵观现代社会的发展历程，我们不难发现，经济增长会对妇女的经济和社会地位有所促进，但不会自然而然地实现社会性别差异的改善和妇女权益的提升。面对这些现实问题，从20世纪80年代开始，一些国家就开展了社会性别预算，澳大利亚、南非等国较为典型。这些实践，是实现更高层面的预算管理精细化和社会性别主流化的一种突破和尝试。

社会性别预算作为一种分析和计划工具，目的是保证政府的资源能够公平分配，确保政府的预算、政策和项目措施，能够从男性和女性的不同需求、文化社

---

<sup>①</sup> 行动援助是一个以消除贫困为宗旨的国际联盟组织，强调以权利为本的工作方法及政策研究和社会倡导，于1972年成立于英国，2004年总部迁到南非。30多年来，行动援助在全球50多个国家开展工作，帮助了超过1300万最贫穷和最弱势者，改善了他们的生存和发展状况。行动援助于1998年开始在中国开展工作，并于2001年在北京成立中国办公室。10年来，行动援助中国办公室在全国5个省的18个贫困县开展工作，在致力于满足贫困和弱势群体最迫切需求的同时，特别关注妇女的发展和权益获得。

会的不同背景，来有效地满足女性和男性、女童和男童以及社会弱势群体的诉求。通过分析政府的收入政策（如税收）、公共支出等对不同社会群体的影响，来检验公共财政政策的性别敏感程度。从而有效提升对社会性别主流化的认知，深化理解妇女无酬劳动在整个经济活动中的价值，呼吁公共资源在分配时摒弃限制性的性别歧视，实现更加公平合理地分配。它还可以帮助追踪社会性别平等和预算精细化管理的进展情况，从提升社会政策性别敏感程度的视角，推进中国公共财政体系的法治化和阳光化进程。

在国际社会的视野中，自1984年社会性别预算工作起步以来，已有20多年的历史。社会性别预算的理念传播到中国，可以上溯到1995年第四次世界妇女大会。行动援助中国办公室从2005年8月份开始尝试推进社会性别预算的试点。先后在北京、河北省张家口市针对基层人大代表、妇联、财政和统计部门，开展了社会性别预算培训。2007~2008年，在张家口6个县开展妇女在不同领域享有公共政策和公共资源的状况以及对她们一生发展的影响评估调研，分析政策中、操作中、效果评估中存在的社会性别盲点。之后，行动援助中国办公室又组织专家团队与张家口市级和县级财政、妇联等相关部门进行了交流与研讨，进一步了解社会性别预算拓展推广中的难点。

我认为，本书有以下特点：

一是，从公共预算研究和妇女/性别研究的跨学科视角，展开相对系统的研究，凸显了当代公共预算管理研究跨学科整合的发展方向；

二是，系统梳理了社会性别预算在世界范围内的发展和演化脉络，详细考察了市场经济国家社会性别预算的典型模式，为中国社会性别预算的推广与深化，提供了具有较强启示意义的参照体系；

三是，在重点分析河北省张家口市社会性别预算试点经验的基础上，系统研究了中国实施社会性别预算的必要性、可行性、实施路径、保障机制等关键核心因素，勾勒了中国社会性别预算改革与发展的框架性路线图。

本书的出版对于丰富公共预算和社会性别的理论研究，开阔政府财政部门 and 公共决策机构的分析视野，推进中国政府预算精细化管理和社会性别主流化的进程，无疑具有重要的意义。我祝贺本书的出版，也祝愿社会性别预算在我国能够取得更大的成功。

张兰英

2009年10月

# 目 录

## 上篇：理论篇

<b>第1章 导论</b> .....	3
1.1 本书的写作目的 .....	3
1.2 相关概念的界定 .....	6
1.3 相关研究简述.....	12
1.4 框架结构.....	16
<b>第2章 社会性别预算的基本理论</b> .....	18
2.1 社会性别预算的理论基础.....	18
2.2 社会性别预算的概念与演变.....	35
2.3 社会性别预算的目标定位.....	42
2.4 社会性别预算关注的主题与意义.....	46
<b>第3章 社会性别预算的国际经验与启示</b> .....	58
3.1 社会性别预算的全球演进：总体考察.....	60
3.2 社会性别预算典型模式的比较研究.....	64
3.3 社会性别预算的国别经验：英联邦国家.....	76
3.4 社会性别预算的国别经验：OECD 国家 .....	89
3.5 社会性别预算的国别经验：其他国家和地区.....	93
3.6 各国社会性别预算行动的经验与启示.....	97

## 下篇：实践篇

<b>第4章</b>	<b>社会性别预算在中国：机遇与挑战</b> .....	105
4.1	中国性别平等与妇女发展的现状 .....	105
4.2	中国实施社会性别预算的必要性与可行性 .....	123
4.3	中国实施社会性别预算可能面临的困难 .....	134
<b>第5章</b>	<b>中国社会性别预算的本土化实践：河北省张家口市的 社会性别预算项目试点</b> .....	138
5.1	张家口社会性别预算项目的基本背景 .....	138
5.2	张家口社会性别预算项目的主要做法 .....	140
5.3	张家口社会性别预算项目的主要发现 .....	146
5.4	张家口社会性别预算项目的经验与启示 .....	149
<b>第6章</b>	<b>社会性别预算与部门预算改革的整合：基于预算 流程管理的应用框架</b> .....	152
6.1	中国公共预算流程管理的基本框架 .....	152
6.2	社会性别预算嵌入部门预算流程的关键节点 .....	163
6.3	社会性别预算的周期管理 .....	167
<b>第7章</b>	<b>中国社会性别预算的实施战略</b> .....	178
7.1	中国实施社会性别预算的基本原则 .....	178
7.2	中国实施社会性别预算的框架体系 .....	179
7.3	中国实施社会性别预算的技术载体：参与式预算 .....	183
7.4	中国社会性别预算的实施步骤 .....	191
<b>第8章</b>	<b>山坳上的中国社会性别预算：发展与展望</b> .....	198
8.1	中国社会性别预算改革的推进路线图 .....	198

---

8.2 进一步的研究与改革方向 .....	202
附录：英文缩略语表 .....	203
主要参考文献 .....	205
后记 .....	217





# 上篇：理论篇



# 第1章

## 导 论

### 1.1 本书的写作目的

在现时的中国，如果询问一个财政管理实际工作者，是否留意过有关“社会性别预算”或“性别预算”的相关内容，答案往往是否定的。其实，早在20世纪90年代，南非的国会议员普里格斯·戈文德（Pregs Govender）就曾这样干脆地表述：“如果你想知道一个国家的发展前景怎样，只需要看看这个国家的公共预算，及其向妇女和儿童分配资源的情况，也就足够了。”<sup>①</sup>

#### 1. 理论意义

政府获取资金和分配资源的方式，最终将对个人福祉和社会经济的整体发展，产生相当重要的影响。公共预算作为政府的基本收支计划，是具有一定法律形式和制度保证的财政分配关系。公共预算体现了一个国家的政策优先领域，关系到公共资源配置的效率。审查政府在预算过程中对公共资源的汲取和使用，可以对公共预算的优先领域和对包括性别平等在内的各种社会目标的政治承诺，进行系统性的分析与评估。性别平等和赋权妇女<sup>②</sup>是实现社会

<sup>①</sup> European Commission, *Gender Equality in Development Co-operation from Policy to Practice—The Role of the European Commission*, Belgium: Mostra Communication, 2003, p. 24.

<sup>②</sup> 赋权（empower），指人们对自己的生活和社会空间重新获得权力的过程。赋权妇女（women's empowerment）是社会性别与发展领域中的重要概念，它不是指从外部将权力恩赐给妇女，而是要实现法律赋予妇女的平等权利。赋权妇女的目的是要让妇女有能力认识到自身的真实处境，引发她们对形成这种境况的因素进行思考，寻找途径，采取行动，改善处境。赋权的重点指向社会性别机制，是要完全改变那些使妇女处于屈从地位的结构，是帮助妇女认识和获得与男性平等权利的过程。参与式发展认为，发展的核心动力来源于发展的主体而不是外界的干预，这也是赋权。加拿大国际开发署在其《性别平等政策》（1999）中论述了对赋权的理解：“赋权是指人——女性和男性——能支配自己的生活，指定自己的生活议程，获得技能，建立信心，解决问题，能够自立。它不仅是集体的、社会的、政治的进程，而且还是个人的过程。它不仅是一种过程，也是一种结果。其他人不能给妇女赋权，只有妇女才能给自己赋权来代表自己进行选择或发言。但是国际合作机构等可以推动这一过程。”

善治<sup>①</sup>和向所有人提供公共服务的固有内容。

体现社会公平的公共预算是实现包括性别平等在内的社会公正的一个重要保障。社会性别预算将经济发展目标与人类发展目标有机结合，将社会性别视角纳入公共预算过程，系统评估政府的收入和支出对女性和男性、女童和男童所产生的不同影响，是社会性别主流化的一个重要工具。时至今日，社会性别预算已由单纯关注公共预算对妇女的影响，发展成为通过分析公共预算对男女两性的不同影响，增加预算决策过程中的社会性别敏感回应，推动政府以更加公平的方式分配公共资源，满足不同社会群体的不同需求。而作为公共政策特别是预算分析的一项重要内容，社会性别预算已被越来越多的国家所采纳。研究显示，全世界已有 70 多个国家和地区不同程度地开展了社会性别预算，<sup>②</sup>并在社会性别预算的实践中积累了经验，初步建构了相关的理论框架。

目前，中国对于社会性别预算的研究和实践仍处于起步阶段，尽管一些公共预算和社会性别研究的专家学者和社会活动家，乃至某些国际机构，致力于推动将社会性别预算的理念引进中国，但对于公共财政领域和社会性别研究领域而言，社会性别预算仍是一个舶来的、相对陌生的概念，社会公众更是知之甚少。

国内目前仅有的为数不多的社会性别预算研究文献，大多集中于对国外相关研究文献的译介，对于如何构建符合中国国情、具有可操作性的社会性别预算理论和实践研究，仍旧有万水千山要走。因此，本书将研究重点放在社会性别预算的本土化研究上，期望拓展公共预算理论的研究视角，推进中国公共预算的精细化管理，丰富中国社会性别主流化的理论研究和实践工具。

## 2. 现实意义

在 1995 年于北京召开的第四次世界妇女大会后，中国是承诺实施社会性别主流化的 49 个国家之一。中国将男女平等作为基本国策，承诺致力于实现千年发展目标、中国妇女儿童发展纲要以及国民经济和社会发展规划中提出的各项妇女儿童事业发展目标，通过各种努力推动包括性别平等在内的社会经济健康和谐

---

<sup>①</sup> 善治意味着一种能够对于民众的需求敏感并能做出相应回应的行政方式，它通过构建和运用适当的法律和措施，来有效地应对社会中的挑战。善治包括对于公信力的严格规定，它以社会群体和个人为本，并建立在相辅相成的权利和义务基础上。治理者必须严格地遵守普适的规范，并以制度形式来执行这些规范。进一步论述可以参阅：行动援助中国办公室：《善治：以民众为中心的治理》，第 10~12 页，北京：知识产权出版社，2007。

<sup>②</sup> 马蔡琛、季仲赞、王丽：《社会性别反应预算的演进与启示：基于国际比较视角的考察》，《广东社会科学》，2008 年第 5 期。

发展,促进社会成员公平参与社会经济发展,共享发展成果。当前,中国正处于社会转型时期,人民总体生活水平和质量显著提高的同时,性别差异不但没有缩小反而呈现扩大趋势。人们已经开始意识到,经济的发展未必就一定能够促进社会的发展,也不会自然而然地带来妇女的进步,这就需要对经济社会政策对于男女两性所产生的不同影响,进行具有社会性别敏感的评估与分析。

自从1984年社会性别预算最早在澳大利亚产生以来,对社会性别预算问题的研究主要是以英语国家为主。根据已有文献的检索,我国最早提出社会性别预算的概念,是在1995年第四次世界妇女大会形成的《行动纲领》中,明确要求各国政府进行性别预算。2001年3月12日,时任九届政协委员的刘海荣在政协四次大会上发言,建议在国家财政预算中建立专门的性别预算。<sup>①</sup>

进入21世纪以来,围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,我国进一步提出了完善公共财政体系,强调要深化预算制度改革,强化预算管理和监督等中长期改革方略。中国公共财政框架下的预算改革,具有增强预算的透明度和强化公众对预算过程的参与等内生性的客观要求。社会性别预算为中国的公共预算改革提供了一个崭新的视角,通过对预算过程和绩效的监督与评估,可以确保公共预算的公平、合理与高效,有利于预算改革的进一步推动和深化。因此,通过社会性别预算,重新审视包括公共预算在内的经济社会政策,评估政府优先发展领域,对于推动性别平等和公共预算改革都具有十分重要的实践意义。

社会性别预算作为连接社会性别因素和政府公共预算这两个方面的重要桥梁,通过制度构建的方式将二者有机结合起来。在预算的制定和执行过程中,考虑到预算收支及其相关的公共政策和公共项目对男女的不同影响,并对其影响加以分析,以期减少或消除貌似中性的财政预算政策对妇女及其他弱势群体的歧视。因此,就财政部门管理而言,社会性别预算也是实现财政精细化管理的重要内容之一。

基于此,本书试图通过对国内外社会性别预算研究文献的进一步梳理,对国内社会性别预算研究和实践现状加以系统分析,特别是对以参与式预算为切入点的河北省张家口市社会性别预算项目的调研和考察,重新审视社会性别预算在中国实践的可行性和可操作性,试图在借鉴相关国际经验的基础上,结合中国公共预算管理改革,就如何在公共预算中纳入社会性别视角以及社会性别预算本土化的实践方案等方面,提出较具可操作性的现实框架设想和政策建议。

社会性别预算如何能为建设和谐社会提供助力?如何在公共预算中纳入社会

---

<sup>①</sup> 罗文胜:《性别预算要纳入决策主流——访十届全国人大代表刘海荣》,《中国妇女报》,2003年3月8日。

性别视角？社会性别预算在中国实践的可行性和可操作性？在现时的中国到底应该怎么开展社会性别预算？在充分介绍社会性别预算总体概况和世界各国经验探索的基础上，本书尝试结合中国现实国情，对上述重要命题，做出较具现实性和前瞻性的有效回应。

## 1.2 相关概念的界定

### 1. 生理性别与社会性别

英文中的“Sex”和“Gender”都可以翻译为汉语中的性别，在许多情况下也可以互换使用，但二者存在着显著的区别。简单地说，生理性别（sex）与社会性别（gender）是不同的，前者是后天无法从根本上改变的（即使体征可以通过手术改变，但染色体等自然因素则是不可改变的），后者是基于社会文化建构的，在相当程度上是可以改变的<sup>①</sup>。现代性别理论认为，性别的生物学差异并不意味着性别的社会差异，也就是说男女在家庭、社会方面存在的差异是社会性别问题。

社会性别概念，最早出现在20世纪70年代初期的国际妇女运动中，80年代后期逐渐被联合国广泛采用。社会性别不同于生物学区分男人和女人的生理性别<sup>②</sup>概念，是指男性和女性在社会建构和社会期望上存在的差异。<sup>③</sup>

社会性别是人们所认识到的基于男女生理差别之上存在的社会性差异和社会性关系。社会性别概念被社会学家用来描述在一个特定社会中，由社会形成的男性或女性的群体特征、角色、活动及责任。<sup>④</sup>

### 2. 政府预算、国家预算与公共预算

现实中“国家预算”、“政府预算”与“公共预算”三个概念经常混用，界线模糊。我们认为，国家预算是与计划经济相对应的范畴，在计划经济背景下，

① 北京大学法学院妇女法律研究与服务中心：《中国妇女劳动权益保护理论与实践——从法律援助和公益诉讼的视角》，第338页，北京：中国人民公安大学出版社，2006。

② 生理性别也称作自然性别，是普遍存在的、一般不可改变的男性和女性的生理差异，有时也简称性别。

③ [美] 克拉马雷（Kramarae, C.）、[澳] 斯彭德（Spender, D.）主编，“国际妇女百科全书”课题组译：《路特里奇国际妇女百科全书：精选本》，第449页，北京：高等教育出版社，2007。

④ [英] 坎迪尔·马奇等著，社会性别意识资源小组译：《社会性别分析框架指南》，第17页，社会科学文献出版社，2004。

国家与政府概念涵盖范围基本一致；政府预算是与市场经济相对应，突出政府与公民之间的委托—代理关系；公共预算则是随着公民社会理念的复兴，从满足社会公共需要出发，将第三部门公益性预算纳入研究视野，从而形成以政府公共预算为主，第三部门公益性预算为辅的公共预算格局<sup>①</sup>（参见专栏1-1）。

### 专栏 1-1 中国预算改革走向公共化的典型特征

完善同市场经济相适应的公共预算体系，是经济市场化和财政公共化进程中的重要时代命题。就制度变迁的路径演化方向而言，中国公共预算改革需要朝着公开透明、完整统一、民主法治、科学高效的目标逐次推进。从这个意义上讲，将中国预算改革的进程用“公共化”来加以描述，是符合历史逻辑和改革实践的。

在典型市场经济国家中，其公共预算是在市场经济成熟的过程中逐步确立并完善的，大致遵循了一个自然演进的生成与发展轨迹。我国的财政预算制度最初构建在计划经济基础之上，而后在经济转型和政府职能转换过程中，逐步推行了以市场化为指向的预算管理制度变革。中外预算改革的背景差异，决定了中国预算公共化的演进过程具有独特的特征，而这些特征则构成了中国预算管理乃至整个政府治理结构转型中，中长期的现实约束条件和内生动力机制。

#### 1. 中国政府预算公共化是一个渐推渐进的动态过程

从制度变迁的策略选择来看，在计划经济向市场经济的转型路径上，与苏联和东欧国家的激进模式不同，我国采取了一条利用已有组织资源推进市场化进程的“渐进演化”模式。这种改革策略的选择，避免了激进改革容易导致的剧烈社会动荡。经过30多年改革开放的实践检验，其效果要显得相对优越一些。

基于我国政治、经济和社会的特点以及各地方和部门日趋固化的利益格局，考虑制度变迁的收益与成本对比，我国的预算公共化改革也同样选择了一条渐进式道路。其典型表现是，各项改革措施先在较小范围内进行试点，然后再将试点经验向全国推广。以2000年开始的部门预算改革为例，首先在中央本级财政选择4个部门（教育部、农业部、科技部以及劳动和社会保障部）作为改革试点，

<sup>①</sup> 马蔡琛：《政府预算》，第16~20页，大连：东北财经大学出版社，2007。

次年又扩大到10个部门（国家计委、外经贸部、科技部等），此后在试点取得成功经验的基础上，逐渐扩大到全部中央部门。

然而，依据制度变迁的路径依赖理论，初始制度选择所形成的锁定效应，会在相当程度上，约束着新体制沿着原有路径惯性推进。沿着既定的路径，制度变迁可能进入良性循环的轨道，也可能锁定于既有的非效率路径之下。因此，为化解新旧体制转换过程中的“路径依赖”问题，有必要对公共预算诸环节进行系统化的流程再造。这不仅涉及预算编制与执行等技术层面，还触及立法机构和社会公众的预算决策权、知情权、参与权等民主政治层面的机制性问题。尤其是当前的市场化进程中，财政公共化改革尚处于起步阶段，预算公共化改革向纵深推进的难度进一步加大，难以“毕其功于一役”，中国预算管理的公共化呈现为渐推渐进的动态演进过程。

## 2. 中国政府预算公共化是一个传统政治哲学与现实国情的融合过程

任何经济社会体制的转型与重塑过程，都将受到来自本国历史传承、风俗习惯、独特国情等各方面因素的约束。对于中国政府预算公共化这一触及政治、经济、法律、管理等多领域的改革来说，也难以摆脱传统政治哲学和独特国情的烙印。

我国具有漫长的高度中央集权和“官本位”传统，加之在较长的传统计划经济时代，各项权力过多地掌控在政府手中。长期形成的“人治”传统和各种政务活动中印刻着浓烈的“人情”因素，形成了长期内生化的历史积淀。即使在改革开放30多年后的今天，也仍然会以种种新的形式显露出来。

政府预算公共化改革要求公共经济活动按照“法治”原则运行，这些难免会与“官本位”传统发生激烈的碰撞。但是，这种碰撞与否定只是表明在社会平稳转型过程中，预算管理的公共化进程需要就这些中国传统政治哲学加以审慎考量，而不能呈现为对传统政治哲学的根本性颠覆。

从我国预算演进的发展历程来看，与发达市场经济国家预算制度历经数百年的发展演进相比，即使从萌芽产生算起，现代政府预算在中国，也仅有大约一百年的历史，真正意义上的预算改革也才十多年的时间。所以，中外政府预算在治理水平与技术手段上，难免存在较大差距。而市场经济国家许多成熟且先进的预算管理技术，则是在其经济社会发展已进入相对稳定阶段、政府职能界定相对清晰的基础上成型的。这种相对稳定的经济发展构架，为政府预算技术改进和制度优化的精细化管理，提供了较为平稳的运行平台。而我国尚处于经济运行的市场化转型时期，这一现实决定了我国政府职能的调整，是一个相对较长的动态发展演进过程。在相对宽泛且不断调整的政府职能构架之下，预算管理各利益相关主



体间的互动影响结构，也处于不断发展变化之中。因而，中国预算管理公共化的路径选择、具体制度设计与技术手段的选型，都不能盲目照搬市场经济国家的预算管理模式，更不能一味强求管理手段与技术的先进性。在借鉴任何成熟市场经济国家预算管理的成功经验时，都不应脱离对我国基本国情的考量。

### 3. 中国政府预算公共化是一个“自上而下、自下而上”相结合的演进过程

在20世纪90年代末期之前，我国预算公共化改革的初期，有关预算方面的制度改革与管理创新，大都是由中央政府直接主导的。即由中央政府提供制度供给，采取的是“自上而下”的强制性制度变迁方式。

这一方面是由于长期计划经济体制下中央政府的高度集权，使得政府预算管理也是高度集权化的。即使进入市场经济环境，预算改革也沿着既有的路径运行。在各级政府中，中央政府占据着绝对主导地位，往往以命令颁布者身份强制地方各级政府和其他社会主体遵守。另一方面，在由计划经济向市场经济转轨过程中，各种矛盾与问题相继出现。而所有这些难免集中反映到公共财政体系中来，由公共财政承担相应的改革成本。加之改革初期一度施行的“放权让利”政策导向，致使减收增支因素过于强烈，财政赤字和国债规模急剧上升，财政日益陷入困境之中。鉴于巨大的财政压力，政府财政体系被迫调整自身活动范围和内容，逐渐退出竞争性和生产性领域，转向满足社会公共需要的民生领域，进而启动了以公共化为导向的公共支出管理变革。

随着市场经济体制的逐步确立，公共财政体制框架的初步构建，单纯依靠“自上而下”的行政力量来推进政府预算改革，无疑是不够的。一方面，随着财政分权改革的推进，地方政府的利益主体意识逐渐复苏，以中央行政力量为主推进改革的实施效果逐步下降。另一方面，随着经济社会转型的日益深化，中央政府自上而下改革的成本也在不断加大。同时地方政府因事权下移、财权上移而形成的财政资金压力日显突出，地方政府逐渐认识到，不能消极等待上级政府提供预算管理制度创新的总体框架。因此，在比较制度创新的边际收益与边际成本后，部分地方政府开始率先启动了“如何吃好财政蛋糕”的预算管理改革。在改革取得成效之后，自下而上被中央政府加以认可，然后再由中央政府自上而下将改革经验推广至全国。

循着这样的演进线索，“自上而下”的强制性制度变迁与“自下而上”的诱致性制度变迁方式的结合，保障了经济转轨时期政府预算公共化改革的可持续性。特别值得关注的是，由地方政府发起的预算改革，也大体遵循着这样一种在相对较小范围内“自上而下”与“自下而上”相结合的演进方式，进而扩大到