

et Policy and Management in Developing Countries Patterns of Budgeting The Underfinancing of Recurrent Development Costs kno
untriesrecurrent cost Report of the Second Interregional Workshop on Problems of Budget Policy and Management in Developing Co
y and Management in Developing Countrie Redundancy Problems of Budget Classification and Management in Developing Countries
n of Duplication and Overlapcivil law countries countriesrecurrent cost Report of the Second Interregional Workshop on Problems of
former Soviet Union crisis refor Central and Eastern Europe fiscal management tool multilateral development agencies budget policy
ies Ventures in Policy Sciences: Concepts and Applications Public Administration Reform Program for Albania recurrent cost Report
of Recurrent Development Costs knowledge Problems of Budget Policy and Management in Developing Countrie Redundancy, Rat
Policy and Management in Developing Countries roblems of Budget Classification and Management in Developing Countries Report
on and Management in Developing Countries Report of the Second Interregional Workshop on Problems of Budget Policy and Mana
the Second Interregional Workshop on Problems of Budget Policy and Management in Developing Countries Patterns of Budget
ment tool multilateral development agencies budget policy reform countries in transition Government Accounting in Economic Deve
ministration Reform Program for Albania recurrent cost Report of the Second Interregional Workshop on Problems of Budget Pol
cy and Management in Developing Countrie Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlapcivil law countriesre

公共预算理论译丛

主 编 马骏 牛美丽

公共预算改革

於 莉
马 骏 编译

发达国家之外的经验与教训

GONGGONG YUSUAN GAIGE FADA GUOJIA
ZHIWAI DE JINGYAN YU JIAOXUN

nderfinancing of Recurrent Development Costs knowledge of reality the former Soviet Union crisis refor Central and Eastern Europ
management Budgeting and Planning for Developmentin Developing Countries Ventures in Policy Sciences: Concepts and Applications
ment in Developing Countries Patterns of Budgeting The Underfinancing of Recurrent Development Costs knowledge Problems of
t Report of the Second Interregional Workshop on Problems of Budget Policy and Management in Developing Countries roblems of
nt in Developing Countrie Redundancy Problems of Budget Classification and Management in Developing Countries Report of the S
ion and Overlapcivil law countries countriesrecurrent cost Report of the Second Interregional Workshop on Problems of Budget Pol
Developing Countries Report of the Second Interregional Workshop on Problems of Budget Policy and Management in Developing C
Workshop on Problems of Budget Policy and Management in Developing Countries Patterns of Budgeting The Underfinancing of Re
ment agencies budget policy reform countries in transition Government Accounting in Economic Development Management Budget
Albania recurrent cost Report of tlet Policy Budget Management of Policy Management 'get Policy and Management in Developing Co
g Countrie Redundancy, Rationlaw get policy reform countries in transition Governas law countriesrecurrent cost Report of the S
Developing Countries Report of get-est Report of tlet policy Budget Management of Policy Management of Policy Management in Developing
s of Budget Policy and Managernd Andancy, Rationlaw get policy reform countries in transition Govern of Duplication and Overlapc
tries Patterns of BudgetingDeve ificities Report of get-est Report of tlet Policy Budget Management of Policy Management in Developing Co
Problem of Duplication and Over of ty and Managernd Andancy, Rationlaw get policy reform countries in t
y and Ma the former Soviet Union nent AccountingDeve ificities Report of get-est Report of tlet Policy Budget Management of Policy
BudgetingDntries Ventures in Po stration R and Over ty and Managernd Andancy, Rationlaw get policy
lication and of Recurrent Develo Management nent AccountingDeve ificities Report of get-est Report of tlet Policy Budget Management of Policy
Soviet Unity and Management in and Management nent AccountingDeve ificities Report of get-est Report of tlet Policy Budget Management of Policy
Ventures in Pand Management in Developing Countries Report of the Second Interregional Workshop on Problems of Budget Pol
current Devef the Second Interregional Workshop on Problems of Budget Policy and Management in Developing Countries
Management Workshop on Problems of Budget Policy and Management in Developing Countrie Redundancy Rationality
Management in Developing Countries Patterns of Budgeting The Underfinancing of Recurrent Development Costs
Secm transition Government Accounting in Economic Development Management Budgeting and Planning
e Second Interregional Workshop on Problems of Budget Policy and Management in Developing
lity and the Problem of Duplication and Overlapcivil law countriesrecurrent cost Report of the Se
Second Interregional Workshop on Problems of Budget Policy and Management in Deve
ent in D of Budget Policy and Management in Developing Countries Redundancy Problems of B
Budgeting Countr Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlapcivil law countries countriesrecurre
lapcivil law countries countriesrecurrent cost Report of the Second Interregional Workshop on Problems of Budget Policy and Manag
is refor Central and Eastern Europe fiscal management tool multilateral development agencies budget policy reform countries in tra
Policy Sciences: Concepts and Applications Public Administration Reform Program for Albania recurrent cost Report of the Second Interre



重庆大学出版社

<http://www.cqup.com.cn>



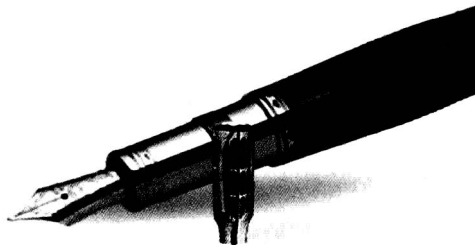
◎公共预算理论译丛◎

公共预算改革

发达国家之外的经验与教训

GONGGONG YUSUAN GAIGE FADA GUOJIA ZHIWAI DE JINGYAN YU JIAOXUN

於莉 马骏 编译



重庆大学出版社

内 容 提 要

本书是关于公共预算改革在发达国家之外的一些国家的经验与教训的一本论文集。所研讨的国家既包括原苏联加盟共和国和东欧原社会主义国家,也包括美洲的巴西、委内瑞拉、墨西哥和非洲的法语系统、英语系统国家。书中运用公共预算的理论结构,并引用大量的确凿数据,对上述国家的公共预算改革的经验与教训进行了详细论述,对于我国现阶段的公共预算体系有一定的借鉴作用。

图书在版编目(CIP)数据

公共预算改革:发达国家之外的经验与教训/於莉,马俊
编译. —重庆:重庆大学出版社,2010.11
(公共预算理论译丛)
ISBN 978-7-5624-5536-3

I. ①公… II. ①於…②马… III. ①国家预算—财政管理体制—经济体制改革—文集 IV. ①F810.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 131636 号

公共预算改革: 发达国家之外的经验与教训

於莉 马俊 编译

策划编辑:尚东亮

责任编辑:李定群 杨 敬 版式设计:尚东亮

责任校对:夏 宇 责任印制:赵 晟

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:邓晓益

社址:重庆市沙坪坝正街174号重庆大学(A区)内

邮编:400030

电话:(023) 65102378 65105781

传真:(023) 65103686 65105565

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆东南印务有限责任公司印刷

*

开本:710×1020 1/16 印张:13.25 字数:231千

2010年11月第1版 2010年11月第1次印刷

印数:1—3000

ISBN 978-7-5624-5536-3 定价 34.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换
版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究

治国之事,必有理财。理财之事,方式诸多。有为一己之私利而理财者,有为天下而理财者。欲为天下而理财,预算至关重要。预算乃治国的核心,是一国最大的政治问题之一。然而,国内政治学、公共行政学长期忽视预算研究。近年来,公共预算研究在政治学和公共行政学领域开始兴起,但是,对于国外文献的掌握多有不足,或不全面,或不准确,原因之一是语言障碍。本译丛按专题选择国外政治学、公共行政学领域有价值的预算研究论文,编译成册,以飨国内学人。学问之道,始于模仿与借鉴,而模仿与借鉴须采取正确的方法。译丛中所选的许多论文或是公共预算研究领域的经典论文,或在研究视角或方法上有独到之处,对于年轻学者来说,这些论文都是值得借鉴和模仿的。

本论文集是由中山大学公共预算研究方向的师生合作的结果。2002年以来,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)、政治与公共事务管理学院一直努力开拓公共预算研究,在行政管理博士专业下设立了公共预算研究方向。在教学过程中,鉴于国内文献不足,文献阅读主要以国外文献为主。课后,博士生们建议编译这些论文,并成为各论文集的主要译者。现在他们几乎都已毕业,在大学或研究机构从事公共预算的教学和科研工作。当然,囿于我们的视野与偏好以及版权因素的影响,所选论文难免存在局限。

译丛的出版获得中山大学行政管理国家重点学科专项建设经费的支持——主要用于购买论文版权,并得到重庆大学出版社大力支持。中山大学行政管理研究中心熊美娟女士以及陈纲同学对本书的出版作出了卓有成效的协助,特此致谢!

马 骏 牛美丽

2009年9月18日于中山大学

◇ 贫穷国家的预算:十项一般假设的再检视	内奥米·凯顿/1
◇ 转型国家的预算和财政管理	乔治·马丁尼兹-瓦日奎兹,詹姆斯·伯克斯/14
◇ 民主转型中的匈牙利预算	兰斯·T.勒曼普,安德里亚·戴兹,米哈里·霍吉, 左尔坦·帕帕伊,拉斯路·厄尔库,拉斯路·瓦拉吉/44
◇ 俄罗斯新预算体制:批判性评价及未来改革议程	杰克·戴尔蒙德/67
◇ 预算改革在波兰和乌克兰地方政府问责中的作用	库尔特·瑟梅尔/93
◇ 拉丁美洲国家公共管理政策和问责:哥伦比亚、墨西哥和委内瑞拉的绩效预算(1994—2000)	大卫·阿雷拉-高尔特,乔斯·诺雷蒙·吉尔-加西亚/119
◇ 对非洲两个公共支出管理系统的比较	艾恩·李内特/143
◇ 巴西的预算	荣·R.布朗德,吉娅拉·葛瑞迪, 延斯·克罗曼恩·克里斯滕森/171

贫穷国家的预算： 十项一般假设的再检视^[1]

内奥米·凯顿^[2]

如果说有这么一个主题被太多地论及、分析和理论化，而又没有太多的实践结果来展示其努力，则当属贫穷国家的预算。虽然来自专家的报告以几近相同的措辞连篇累牍地劝诫、诱导和辩护，但是这些报告的结论和解决方案真正一致之处却表明：在过去的许多年里这些国家的预算几乎没有什么改善。¹令人不安的是同样的问题经常出现。例如，在批判了 20 年之后，1975 年的一份报告还在悲叹预算、计划和国家会计中的分类不一致，预算文件无整合，传统预算分类和理论模型构建过于短视和不全面，以及过度集权化。²在及时准确获取最新信息方面也依然存在同样的问题。³无法对资本项目的经常性成本 (recurrent cost) 进行预算并进而产生严重后果的情况也仍然非常普遍。⁴计划和预算之间缺乏充分联系的问题也一直存在。⁵那些真正致力于贫穷国家预算的人们发现，专家的作用日渐受挫，因为他们所提出的原则仍是纸上谈兵，赘词冗语中几乎没有什么起作用的具体建议。⁶问题何在，为何进展甚微呢？

问题似乎在于这样一个假设，即贫穷国家预算的主要困难已为人所知并达成共识。然而有鉴于理论付诸实践中的种种困难，对于这样一个预设似乎有理由加以质疑。如果理论家们对其目标不清楚，或者如果那些目标在其所针对的行政背景下是不合适和不现实的，那么理论家们的处方毫无效果也就不足为怪了。本文将对有关贫穷国家预算文献中所出现的一些共同假设进行评估。由于预算涉及政府行政和政策的诸多方面，因此由那些试图对假设进行理论化的人所作出的假设也必然是为数众多的，这里选取了 10 项假设以作讨论。

[1] 本文原载于 *Public Administration Review*, 1980, Vol. 40, No1: 40-46, 经授权翻译出版。

[2] 内奥米·凯顿 (Caiden, Naomi), 是《贫穷国家计划和预算》(Planning and Budgeting in Poor Countries) (Wiley 1974 年版和 Transaction Books 1979 年版) 一书的合著者之一。她主要从事澳大利亚、以色列和英国的比较行政研究。

假设一：存在一种适用于所有环境的一般预算模式

因为预算是如此普遍的一项政府活动,所以一直就很容易被假定存在针对所有国家的唯一解决方案。通常,这些解决方案想当然地就从西方国家经验中取得了,而没有充分认识到这些方案所依据的制度特点。尤其是没有认识到,这些西方国家的预算实践是建立在高资源动员(resource mobilization)、高支出责任和强行政控制基础上的。且在存在上述条件的国家中,各条件也是相辅相成的。例如,公共资源支出中的责任问题是从容增税的一个重要条件,而在不具备其中某一个制度条件或皆不具备的国家中,预算模式可能截然相异,并需要不同的建议。⁷

预算太容易被视作一个独立于其环境的封闭系统。因此,那些在富裕国家似乎有效的原则,在不加置疑的情况下,就被移植到了贫穷国家。在《贫穷国家计划和预算》⁸一书中,瓦尔达沃夫斯基(Wildavsky)和我已经注意到,在富裕国家功能性复杂冗余(functional complex redundancy)在预算平稳运作中的重要性。⁹这种冗余提供了更大的可靠性,允许更宽松的估测和计算,并增加了现在及将来可选项的数量。在没有此种冗余的国家,不确定性的影响将会对预算的预测和执行产生破坏性作用。显然需要不同的解决之道以帮助那些不具备此种冗余的国家,但对冗余的辨识却难以付诸实践。

· 2 ·

尽管主要观点是正确的:即在预算成功的范围之内而言,预算不仅依赖其自身内部的运作而且还有赖于其运作的环境,但要试图建立一个通用于从阿富汗到扎伊尔所有国家背景的预算理论可能会无果而终。我们所需要的是一种比较的理论,这种理论将使特定的条件与积极可行的建议联系起来。我们对富裕国家和贫穷国家间的区分,以及基于制度条件的有无来区分不同预算模式的可能性,正是朝此方向所做的努力。但是,要区分那些混合在“发展”之名下的国家需要,还有很长的路要走。因此,有必要进行相关的研究以发展出一个合适的参考框架,运用这一框架将有可能对不同类型国家的共同问题进行讨论。虽然最不发达国家已经开始出现,但是直到现在所使用的仍然仅仅是地区标准。¹⁰其他的可能性有:资源的规模、类型,税收体系的类型,政治制度的类型,工业化水平,意识形态,对外部力量的依赖。不应该先验地确定分类,而是要通过对预算实务的经验检验来发现那些有意义的区分标准。这应该被视作发展理论的首要之举,它可以将具体的环境条件与切合实际的解决方案联系起来。

假设二：国民经济计划是预算的目标

对于贫穷国家而言,为经济发展制定全面的国家计划是最困难的事情之一。这样的计划将意味着,要在一个变化着的世界里作出长期承诺,要鼓动大量和大范围的、有着不同价值和利益的公私主体朝向唯一的一组目标,要在多个可选择方案中作出理性决策,要运用那些迎合主流意识并鲜有虑及政治现实的发展理论。然而,毫无疑问这样的发展计划难以实现。计划将会常常被中断,甚至当计划执行完以后也通常是不加评估的。计划机构对这些计划失败的解释是,缺乏计划者应有的权力,以及无法超越正式的“纸面上”的计划,还有就是不利的环境。有的时候计划机构会因为没有真正的计划而受到苛责,但其他时候则会归咎于条件还不成熟而无法进行计划。预算更是常常被视作计划的主要障碍所在(当然已经有许多的预算研究致力于纠正这种状况),尤其是力促预算机构超越1年期惯例,增加预测和拨款的时间跨度,以协调和整合计划目标与预算。¹¹

这一建议的现实性值得推敲。甚至在一些富裕国家中,预算机构也发现,将计划的准则整合到预算中是很困难的(美国联邦政府的计划项目预算(PPB)即是一个例子),而贫穷国家更是发现甚至只是1年的实际预算也是其难以做到的。¹²此外,将预算分置于计划机构和预算机构这两个独立机构也会引发冲突,而且这种冲突是不可能通过协调的命令就加以解决的。也正是基于此,许多国家将计划机构并入财政部门中。而与将计划作为预算目标的可行性问题相比,更重要的问题在于预算其他目标的弱化,如支出控制和支出目标的有效实现。¹³很多预算文献似乎都认为这些目标要么已经达到,要么不值得考虑,或者与发展活动没有关系。事实上,诸如作出适度正确的估计、应需提供资金、使有关资金实际使用的账目清楚以及确保资金使用符合原定配置目标这样的寻常之事,才是真正现实的目标所在。那些被力荐制定计划的预算官员总是面临预算上的巨大困难,预算会偏离概算和账目20%~30%,这种情况在一个财政年度后数月甚至数年都持续存在。¹⁴显然,不解决这些问题,将无法成功采用更为复杂的预算机制。

假设三：改善预算有赖于充足的资源

联合国最近的一份报告就改善计划和预算提出如下必备条件,即充足的短

期资源,充分的中期资源增长和可用资源的确定性。¹⁵但是在贫穷国家里,这些条件一般都不具备,因而报告建议采取国际行动来助其实现,包括:解除贸易限制,重新调整世界生产模式(production patterns),以及提供国际援助以弥补由自然灾害和日用品价格波动所导致的财政收入严重不确定性。贫穷国家的预算官员可能有权提出这样一个问题,即当“国际新秩序(new international order)”充满希望地出现时,他们同时应该做些什么。毋庸置疑地是,预算在那些资源充足、不断增长和稳定的国家中会更容易一些,而贫穷国家之所以贫穷就是因为上述条件的缺乏。依靠外部的行动可能是不现实的,贫穷国家的政府需要认识到如何通过自身的努力来改善其资源状况,如何在资源受限和不确定的条件下进行预算;尤其是要知道如何针对通货膨胀设计预算政策。

假设四:预算决策可以和政策决策分开

预算通常被视作一个纯粹的技术性活动,这暗示了其中立性。所谓更好的预算,可能有如为母之道,无人反对即是;或预算是手段而非目的,对于预算的目的为何几乎无须考虑。如果预算包容于计划之下,那么问题可能就不存在了,因为计划总是与发展的概念联系在一起。而解决方案也就会相当简单:假定发展是目标,计划则朝向这一目标,并采取预算的方法以支持和执行该计划。

真实世界掩盖了上述设想的简单化。人们一般认为,预算较之经济发展计划,其所包含的目标更为广泛(虽然通常令人遗憾的是其范围较窄),因为按定义所释,预算包括了政府的所有目标。然而问题是,在改变预算方法的过程中,预算结果将不可避免地会被改变,这不仅仅是一个过程问题。因为在预算改革的推行中,真正只存在两种可能性:第一种是过程改变但结果不变,在此种情况下,改革是没有意义的;第二种是过程的改变导致结果的改变,但这种结果可能是无法接受的。在任何一种情况下,都无法判断过程与其结果无关。正如麦克·怀特(White, 1978)所指出的那样,“预算政策远非只是一个技术性的活动,而是源自预算过程的基本政治冲突。”¹⁶

有关结果的标准是模糊的。从理论上讲,预算政策和过程应该通过他们对国家发展的贡献来判断。即使是现在,发展也并非一个毋庸置疑的概念。在有关预算的分歧中,这个概念只会在辩论中招来更大的质疑。此外,发展这个词(如果它一定有所意味的话)含有增长加结构性改变之意,而这可能使其因有违统治阶级的实际目标而承受巨大压力(如果不被承认的话)。无论如何,发展通常只是政府的目标之一,估计政府支出的当前实际分布状态可能是判断政府价

值观何在的最好线索。

那么,对于那些声称希望在他们国家对预算加以完善的人们,应该说些什么呢?任何寻求将预算与发展联系起来的现实建议都将可能包括对预算总额的改变,而这有赖于政治默许(political acquiescence)。也可以只是根据支出分配现状来拟定建议,即不加质疑地认可当下政策。但无论如何,不考虑预算结果,就无法去讨论所谓更有效的预算。(当然,预算建议可能被简单地导向节约,而无论其预算种类是什么。但事实上,预算文献几乎没有关注这条推论。)

假设五:凡是最协调的就是最好的

“协调”肯定是预算词汇中使用最频繁的词语。预算官员总是被告知要作很多协调——预算和计划之间,计划活动和预算活动之间,公共部门的所有活动之间,国营企业和政府部门之间,公私部门之间。在前文已经提到的那些报告中,这一主题被反复提及,仅举一两个例子就足以说明这一点。《专家组关于预算编制的报告》(Report of the Expert Group on Budget Formulation)要求在政策层面实现计划和预算的协调。它建议采用常设或专门性政府间会议形式,以协调某些领域的活动,实现政治决策者、核心计划和预算部门、主要财政机构以及执行机构间的持久协调与合作。¹⁷更早之前的一份报告也强调:“整合必须包括计划和预算过程间的持续对话,这样才能不断交流思想,如果必要的话,也可以让观点相左者直接面对面。仅仅确保两份文件(即计划文件和预算文件)之间的一致,是不够的。”该报告坚持认为,计划和预算应该相互“协调”而非“合而为一”。¹⁸

到底预算者被要求做什么,其含意为何?至少在其最低需求层面上,协调仅仅意味着人们应该相互告知正在做以及下一步打算要做的事情。毫无疑问,在某些政府中这将是明显的进步,然而,通常所建议的协调有着更强的含意。根据《韦伯斯特词典》的定义,协调这个动词意指:①位于同一等级上、有着相同的价值观,②使处于合适且相对的秩序;协和;调整。¹⁹第一种意思似乎不适用,因为预算或计划过程的主要目标之一是要确定优先顺序,这不可避免地会使活动、目标和机构出现不平等。第二种意思似乎更贴近预算内容,但是它可能会给预算带来有关“合适且相对的秩序”、和谐一致以及调整的重要假设。换言之,协调包括了一组已经达成一致的目标,所有人都要准备赞同并使其活动朝向这一目标。计划过程应该提供这样的目标,如此以来,预算者的主要工作就是朝着这些目标来调整 and 协调收支。

在某些情况下,这些建议可能有用,但是认识到协调的局限性也是很重要的。首先,计划活动和计划者只是政策制定中一个组成部分,其目标也并非唯一,因此,按照一个先验的秩序(a priori order)来进行简单地调整,并非一个现实的决策过程观。其次,对于什么才是预算优先权的“合适且相对秩序”这样一个问题,是不可能存在一致意见的。而没有了它,协调也就无从谈起了。当然会有这样一个过程存在,通过这个过程,预算优先顺序将被制定出来,其中可能包括了讨价还价、计算和策略,但是在缺乏一致或约定目标的情况下,协调对这一过程的改善作用却并不确定。再者,虽然有关计划和预算的文献中充斥着和谐、整合和协调之词,但是却几乎没有针对冲突条件下,或有迹象表明目标的达成即有得失之分的条件下,实现这些当务之急的线索。隐晦而言,冲突是一个不道德的词语,那些坚持破坏一致或共识的人将要受到谴责(即使他们可能是正确的)。再次,过程代替了政策。协调本身并非不好的东西,但是,就像所有如此温和的词语一样,在没有对其所服务的目标加以规定的情况下,它是空洞的。

假设六:全面的决策优先于部分的决策,复杂的解决方案优于简单的解决方案

- 不言而喻,社会行动发生于一个复杂而庞大的系统背景之中,其中包含了大量社会和生态变量的交互作用,这些社会和生态变量包括了一个国家的总体环境,甚至包括了国际分歧。但不幸的是,有关这一系统如何运作的知识却与对其存在的洞见不相称。虽然如此,对于系统存在的认识还是被转换成了决策规定。有人主张,决策要根据其所考虑的变量数来加以判断。再者,德洛尔(Dror, 1971)已经对一般政策制定中强调过程而非结果的观点进行过批判。²⁰尽管如此,预算建议常常还是继续遵循这一路线,即预算越全面越好,预算建议严重倾向一体化、集中化和复杂化。毫无疑问,这个建议的某些部分是好的——贫穷国家由专用款和特别基金而导致的预算碎片化,严重弱化了政府的决策并且常常从根本上阻碍了所有类型的预算政策。建议常常坚持所有的方方面面,甚至私人部门的某些方面,都应该囊括于一个单一集中或接近一体化的预算体系中。早在1959年就有建议指出,一个国家预算“绝对”要包括:公共部门的所有收入和支出,以及关于“企业、家庭和海外部门的,实际国民生产与收入的,储蓄和国内投资的”预算。²¹1975年专家组的报告遵循了这一传统,并指出:“预算要有效发挥其作用,就不能局限于中央政府支出。为了发展,我们所需要的是
- 6 •

一个综合完整的预算体系。”²²有些人也会常常强调分权和参与,但这些一般都要服从于中央决策,几乎没有迹象表明在中央和地方的需求间可能产生冲突。²³

这样过度延展全面性原则,恰恰会给那些缺乏诸如信息和技术人员的贫穷国家造成负担,而无助于其实际预算决策的改进。此外,因为需要考虑的变量和子预算(sub-budget)数较多,而使计算(calculation)有所增加,预算过程的时间跨度延长,这样一来不仅产生了更多的延迟和不确定性,而且还增加了预测和概算遭遇时过境迁的可能性。最后,系统的整合,因为决策分歧的范围更为广泛,在其所能实现的范围内,可能会产生反效果,使系统更为脆弱。

假设七:预算的先决条件是一个技术问题,而不是环境条件的产物

好的预算有赖于以下因素——可靠充分的信息,及时和准确地报告,谨慎保存记录,预测成本和趋势的能力,以及技术人员。以发展为目的的预算还进一步需要如下这些能力,即运用发展理论(development theory)的能力,将发展计划转变成可行的预算概算的能力,创造性的计划和项目准备能力,适应反馈的能力。在缺乏这些条件的贫穷国家里,预算者被力荐去发展这些能力,然而人们没有意识到事情并不在其完全掌握之中。通常好的预算所要求的条件(如信息)是与环境特征相联系的,并且在没有大范围的环境变化情况下,这些条件是不可能实质性改善的,但矛盾的是,环境也正是预算自身正在试图加以改变的方面。约翰·弗里德曼(Friedmann, 1967)曾经关注过各国在理性行动与计划上的不同能力,但是他的分析没有引起预算研究的重视。²⁴那些已经具备优良的信息网络和技术人员的国家几乎不需要什么建议,而那些不具备上述条件的国家将被宣判一直等到贫穷和不确定性消失的那一天吗?简而言之,对于面临资源、信息及技术人员约束的预算机构该如何进行预算这个问题,我们能告诉他们一些什么呢?如果我们的建议只能在理想条件下有效,那么对那些不具备上述条件的贫穷国家来说,这些建议将毫无用处。

假设八:政治学不如经济学那样重要

预算与经济学和行政管理的关系是不言而喻的。在收入方面,税收理论从经济学中获取了概念,并试图探索不同公共财政政策对经济运行方式的影响。税收行政的讨论则涉及计算税收的不同方法与正式征税程序的技术性解释。

在支出方面,分析要涉及项目的经济成本和收益。但是,预算政策最终还是政治决策,预算信息服务于政治目标,预算概算反映政治偏好和意识形态。此外,政府为公共需求而增税的能力不仅取决于国家的经济资源和经济结构,而且还有赖于人民提供这些税收的意愿。政府必须掌握从国家财富的主要来源中汲取资源的能力,并使人民确信以税收形式获得的这些资源也将用之于民。然而预算建议对其所含的政治意味几乎没有什么敏感性,并且忽略了官员接受其服务的民众的问责(accountability)需要。

假设九:好的预算就是一个规制问题

由于在贫穷和不确定性条件下进行控制是比较困难的,因此,预算常常被视为一个规制(regulation)问题。腐败在公共生活中的普遍存在,远距离获取信息的困难以及常见的“得过且过(muddle)”现象,使得人们非常重视细节监督、严密的分类和程序,以及谨防预算事务中自由裁量(discretion)的发生。然而这些政策总是适得其反,导致了刚性、缺乏主动性、不可变更性以及应变和抗挫能力的不足。为了确保更好的估测,遵守预算概算和更精确的资金支出会计,当局(authorities)下了大气力去细化类别、预审(pre-audit)支出以及要求对所有交易进行审查和复审。正如联合国最近关于政府会计的一份报告所指出的那样,“虽然文书工作量巨大,但既没有改善效率、责任,也没有完善财政控制。”²⁵

结果并不太好:发展需要的是责任、主动性和积极性,而官样文章(red tape)和官僚主义则于发展无益。不仅繁文缛节无法得到抑制,而且甚至其所声称的控制腐败和不法行为的目标也常常无法实现。为了实现组织的目标,官员常常被迫逃避管制,但出于合理目的而回避管制又很容易被个人利益所利用。

假设十:预算关乎发展

一直以来都存在这样的一个假设,好的预算实践与发展有关,反之亦然,在很大程度上,发展有赖于政府以预算促发展的努力。事实上并没有证据支持这个假设。过去的发展与政府的主动性无关,那只不过是按部就班地提供服务,满足公共需要和解决工业化发展进程中的问题。很可能正是如此,在贫穷国家,以当前情况要开始并保持一个发展的过程,政府行为是唯一的可能性。但假如这样的话,这个选择就应该被视作一个未经证实的假设,它需要在每一个阶段都进行经验检验,而不是将其作为初始真理。

连接预算和发展的困难超出了政府与私人部门间的关系范畴。预算,无论是政府的还是私人部门的,都与购买和提供物品、服务这一具体内容有关。因此,在一个视资本形成(capital formation)为经济增长动力的发展框架中,预算将会与发展合拍,因为这样,预算就通过它对固定资产投资的贡献和发展联系起来了。但是,相关的研究一直与发展的概念相去甚远,所谓发展,即是为一系列纯粹与资本投资有关的计划。发展的观点已被扩大,包括了那些有别于欧美化的不同目标,并且发展的观点也更为深入,包含了态度和关系的变化。资本产出比(capital output ratio)、成本收益分析、人均国民生产总值已经被纳入非常规的福利指标和社会成本概算中。因为很难使预算技术适应这些少有界定的标准,他们也常常被忽略,预算研究继续将发展等同于增长标准以及具体投资目标的实现。这意味着政府预算应该控制发展过程并确定其方向,这样,则会忽略预算过程的局限性——公共资源与政府支出目标之间的联系——以及忽略发展过程的广度。其结果则是发展被缩窄到去适应预算的范围,而预算真正的力量则被扭曲为推动发展朝向一个不切实际且全面的目标。

* * * * *

批判总是比建议更简单,选择主要观点画成漫画讽刺总是比呈现一个真实画面更容易。对于一个大型且复杂的实质性主体,任何简单的调查都必然会被省略掉许多细节,只有这样才能发现其要点所在。正是如此,本文并没有提及最近出炉的一些诸如财政计划、国营企业预算和政府会计报告中令人高兴的一些新主题内容。但是,在分析有关贫穷国家预算的建议中,较之一般主旨与假设,我们较少涉及具体的建议。尽管随着时间的推移,这些主旨和假设所强调的重点将有所变化,但他们在路径上却呈现出显著的一致性。他们都强调了唯一的预算模式,这一模式与国民经济计划关系重大,并且都极其强调协调、全面和复杂的体制。他们假设资源是可获得的,却忽略了政治性政策的蕴涵并且依赖技术的转变。直到最近,对于预算的执行和过度管制的副作用都鲜有关注,政府预算被扩大到包含和环绕发展过程。

然而,表面上的问题可能似乎简单,建议也可能似乎有理有据,那些存在明显不足之处的补救措施也很明确。例如,在预算决策随意之处,协调似乎是必需的。而在信息缺乏之处,获取信息则是必需的。在传统预算分类方法似乎对恰当评估预算选择形成阻碍之处,则需用其他分类方法取而代之。在资本项目因缺乏经常性经费而失败之处,就要在一开始确保经常性支出预算。在人们做错之处,就告诉他们如何正确而为。一切似乎都非常合乎逻辑和常理——直到人们在近20年里看到相同的抱怨和相同的建议。很明显,事情并非如其看上去的那么简单,有必要走到贫穷

国家现行预算做法的背后去发现其持续存在的原因,以及改革者的提议在执行中遭遇如此多问题的原因。

我们如何能够为贫穷国家的预算提供切合实际的预算建议,使其既愿意也能够依循而为——即在他们看来,这些建议符合其利益所在,且在既定的环境下是可行的?一开始就应该认识到,那些遥不可及的一般化建议可能没有什么帮助,各国的条件可能千差万别以至于无法考虑统一的解决方案。但是从某种程度而言,一个共同的方法还是可能会有效的,而这一方法可能受益于以下考虑:

首先,应该对建立一个国家比较的类型学给予关注,它将有助于预算建议的提出。例如,联邦政府可分享某些共同问题,同理,没有本土石油资源的国家之间、经济仅可维持基本运转的国家之间也是如此。其目的不在于建立精细的分类或交叉类别,而是在于建立组别,在那里遭遇相似问题的人们可以共享他们的经验。

其次,应致力于预算方法的发展,这并非简单照搬那些发达国家的做法。其目的应在于创新和试验,这一点可以通过与上述第一条建议间的联系获得支持。没有理由认为,人们需要了解的任何有关预算的知识已被全部揭示出来,或者源自本土的预算经验和观点不值得推敲。

再次,应致力于预算绩效标准的制定,从当前研究来看这是明显缺乏的。这些研究用计划机制代替了诸如具体的分类方法或协调等中间目标,只有零散的一些文献是关于人们真正想要看到的预算所为之事——例如,削减转移支付和补助的数量,分阶段调整现金流以防止年初紧张年尾过剩,以及为经常性开支提供资金。

其四,讨论可围绕主要共同问题而非抽象的综合性类别展开。主题可包括通货膨胀、收入可变性、剩余款项、债务财政、现金流及腐败。强调共享的经验并实施,而少些形式上的解决方法。

其五,有必要强调政府预算和组织形式间的关系。一个国家的政府行政结构和政治背景已为该国有接受或可行之事设定了限制,尤其是必须斟酌分权和参与的政治意涵,并将其与国家整合(national integration)的政策关联起来。

最后,对于如何管理预算以及有哪些已经成功的预算改革,几乎没有什么全面的研究。那些研究贫穷国家预算的学者只得尽其可能地从经济发展或政治决策的书籍中收集信息。如果实际的提议就是去替换那些以无根据的假设为基础且一直不成功的建议,那么就有必要对现行的预算做法展开更多的调查研究。只有这样才有可能构建一个关于预算的比较理论,使具体的环境与有益

的解决方案联系起来,并以实在的知识(knowledge of reality)代替那些已经接受但却未经检验的假设。

* * * * *

【注释】:

① 到目前为止,有关贫穷国家预算最具内聚性和影响力的作品包括了自 20 世纪 50 年代以来定期举行的联合国各种会议和研讨会的报告,这些报告所提出的建议成为本文主要基础所在,其他材料则取自不时出现的关于发展计划的书籍和文章。解决方案的大部分都与联合国的报告相似,但是有一些却对计划假设提出了尖锐的批评。例如,Albert Waterston, "Resolving the Three-horned Planning Dilemma," *Finance and Development*, Vol. 9, No. 2, June 1972: 36-41; Bertram Gross, "The Limits of Development Administration," United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Proceedings of the Interregional Seminar on Organization and Administration of Development Planning Agencies*, Kiev, October 1972, Vol. I, New York: United Nations, 1974 (ST/TAO/M64): 54-98; Albert Hirschman, *Development Projects Observed*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1967.

② United Nations, *Budgeting and Planning for Development in Developing Countries*, Report of the Meeting of the Expert Group on Budget Formulation in Developing Countries, New York, 1975 (ST/ESA/SER. E/4): 13.

③ 参见,例如 United Nations, *Report of the Workshop on Budgetary Classification and Management in Central America and Panama*, San Jose, Costa Rica, 1963 (ST/TAO/SER. C/66): 7; United Nations, *Long-term Projections for Development Planning: Problems and Experience*, Report on the Second Interregional Seminar on Long-term Projections, Dakar, Senegal, 1971 (ST/TAO/SER. C/142): 23; United Nations, *Government Accounting in Economic Development Management*, 1977 (ST/ESA/SER. E/10): 77-78.

④ Peter Heller, "The Underfinancing of Recurrent Development Costs," *Finance and Development*, Vol. 16, No. 1, March 1979: 38-41.

⑤ Albert Waterston, *Development Planning: Lessons of Experience*. Baltimore: Johns Hopkins, 1965: 205-208; United Nations, *Report of the Inter-Regional Workshop on Problems of Budget Classification and Management in Developing Countries*, Copenhagen, 1964 (ST/TAO/SER. C/70): 15; United Nations, *Economic Commission for Asia and the Far East, Report of the Fourth Workshop on Problems on Budget Reclassification and Management*, Bangkok, 1966 (ST/TAO/SER. C/94): 11; United Nations, *Budgeting and Planning for Development in Developing Countries*, 1975, op. cit.: 13.

6 A·普雷姆昌德(Premchand, 1975)的一篇文章已列举了主要的不足之处及其应对方法建议,但是该文也承认,改革几乎没有什么进展。*Finance and Development*, Vol. 12, No. 1, March 1975:25-28, 46.

7 Naomi Caiden, "Patterns of Budgeting," *Public Administration Review*, Vol. 38, Nov./Dec. 1978:539-544.

8 Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, New York: Wiley, 1974.

9 Martin Landau, "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap," *Public Administration Review*, Vol. 29, July/Aug., 1969:346-358.

10 See United Nations, *Problems of Development and Planning in the Least Developed among the Developing Countries*, Report of the Seventh Interregional Seminar on Development Planning, Addis Ababa, 1971 (ST/TAO/SER. C/149).

11 United Nations, *Economic Commission for Latin America, The Fiscal Budget as an Instrument in the Programming of Economic Development*, Santiago, Chile, 1959 (E/CW. 127BRW 1/L. 3): 15; United Nations, *Report of the Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management on Africa*, Addis Ababa, 1961 (ST/TAO/SER. C/53): 3; United Nations, *Report of the Interregional Workshop on Problems of Budget Classification and Management in Developing Countries*, 1964, op. cit.: 1 and 19; United Nations, *Economic Commission for Asia and the Far East*, 1966 (op. cit.): 4, 11; United Nations, *Budgeting and Planning for Development in Developing Countries*, 1975, op. cit.: 14-15; United Nations, *Department of Technical Cooperation for Development, Organizational Systems for National Planning*, 1978 (ST/ESA/SER. C/8): 15-16; United Nations, *Strengthening Public Administration and Finance for Development in the 1980s: Issues and Approaches*, 1979 (ST/ESA/SER. C/13): 19.

12 United Nations, *Bureau of Technical Assistance Operations, Report of the Second Interregional Workshop on Problems of Budget Policy and Management in Developing Countries*, 1967 (ST/TAO/SER. C/101): 12.

13 United Nations, *Budgeting and Planning for Development in Developing Countries*, 1975, op. cit.: 24.

14 United Nations, *Government Accounting in Economic Development Management*, 1977, op. cit.: 77-78.

15 United Nations, *Budgeting and Planning for Development in Developing Countries*, 1975, op. cit.: 6. See also, United Nations, *Strengthening Public Administration and Finance for Development in the 1980s*, op. cit.: 20.

16 Michael White, "Budget Policy: Where Does It Begin and Where Does It End?" *Governmental Finance*, August, 1978:2.