



公共预算研究系列①

Public Budgeting Reform in

CHINA

中国公共预算改革

Rationalization and Democratization

理性化与民主化

马骏◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



中国发展出版社 CHINA DEVELOPMENT PRESS

Public Budgeting Reforms in

CHINA

中国公共预算改革

Rationalization and Democratization

理性化与民主化

何 增 著



中国发展出版社



公共预算研究系列①

丛书主编：马 骏

Public Budgeting Reform in China

中国公共预算改革

Rationalization and Democratization

理性化与民主化

马 骏◎著



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

中国公共预算改革:理性化与民主化/马骏著.

—北京:中央编译出版社,2005.8

ISBN 7-80211-130-7

I. 中...

II. 马...

III. 国家预算-经济体制改革-研究-中国

IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 054727 号

中国公共预算改革:理性化与民主化

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京西城区西直门内冠英园西区 22 号(100035)

电 话:(010)66560272(编辑部)

(010)66560273 66560299(发行部)

h t t p:www. cctpbook. com

E m a i l:edit@ cctpbook. com

经 销:全国新华书店

印 刷:北京金瀑印刷有限责任公司

开 本:880×1230 毫米 1/32

字 数:200 千字

印 张:10.5

版 次:2005 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:25.00 元

作者简介

马骏，1969年生，贵州毕节人。武汉大学政治学系法学学士学位（1990），中国人民大学行政管理研究所法学硕士学位（1992），美国内布拉斯加大学（奥马哈）公共行政学院公共行政学博士学位（公共预算与财政管理专业，2002）。现任中山大学政治与公共事务管理学院及行政管理研究中心教授、博士生导师、副院长与行政管理系系主任。主要研究公共预算与财政管理、公共行政、新制度经济学、财政史。近年来，在国内学术刊物发表论文十余篇，其中《经济研究》三篇，在国外发表学术论文四篇。

中山大学二期“985工程”

公共管理与社会发展研究创新基地专项基金资助



公共预算研究系列

■丛书主编：马骏

责任编辑 / 贾宇琰
版式设计 / 尹 璐

封面设计 · 田晗工作室 (010) 87733280

献给我的母亲万朝珍

序 言

国家制度的理性化与民主化是中国制度转型的一个非常重要的内容。本书在公共预算领域研究了这两大问题。1978年的经济改革使得中国从一个“自产国家”逐渐转变成为一个“税收国家”。这一转变对中国财政与预算构成了巨大的挑战。在1999年以前，中国的财政改革主要集中在收入方面应对这一挑战，没有相应地在支出管理方面进行实质性的改革。1999年，中国终于将财政改革的重点转到支出管理，重构中国的预算体制。如何理解中国目前的预算改革？中国预算改革的近期目标和远期目标是什么？预算改革后中国预算出现了哪些变化，取得了哪些成绩，还存在什么问题？为了推动中国的预算改革，我们应该如何研究预算？这些都是本书关心的问题。围绕着这些问题，在过去的两年中，我做了一些理论上的思考和实地调研。本书中所收录的8篇论文就是这

些思考和调研的结果。

本书的第一篇论文从财政史的角度分析宪政制度尤其是代议制的产生与维持。表面上看，这篇论文与中国预算改革没有直接关系。但是，比较间接地，它能帮助我们理解中国预算改革所面临的一些深层次的困难。而且，只有将宪政问题纳入我们的思考范围，中国的预算改革才能真正有效地应对中国从“自产国家”转向“税收国家”后所面临的挑战。本书的第二篇直接进入中国的预算民主问题。该篇指出，市场取向的经济改革已经使得中国从一个“自产国家”转向一个“税收国家”，因此，中国的公共预算体系必须适应这一转变所导致的国家与社会关系的重构，将预算民主纳入预算改革的框架。实际上，随着中国走向“税收国家”，预算民主是中国预算早晚必须面对的一个挑战，在这方面及早进行制度创新是非常明智的选择。

本书的第三篇和第四篇主要关注中国预算改革的近期和远期目标。第三篇从历史的角度透视了预算模式的演变，然后，以预算原则为核心集中分析了现代公共预算体制产生的背景及其主要特征。在此基础上，我认为，1999年预算改革前的中国政府预算具有许多凯顿（1978，1988，1989）所说的“前预算时代”的特征，即缺乏公共责任与行政控制。因此，中国预算改革目前最重要的目标就是将公共责任和行政控制引入中国预算过程，建立一种“控制取向”的预算体制。从根本上看，中国目前正在进行的预算改革实际上也正是在建立一种控制取向的预算体制。但是，中国目前正在进行的

预算改革的控制重点是行政控制，公共责任问题仍然没有真正被纳入改革议程。实际上，要确保中国的预算体制实现公共责任，需要加强人大的预算监督，由人大从外部对政府预算进行政治控制。正如第二篇指出的，预算民主是中国预算早晚都必须面对的一个挑战。另外，虽然目前预算改革的基调是建立19世纪时形成的现代公共预算体制，但是，在改革的过程中，20世纪出现的各种预算改革模式也对中国各级政府的预算改革产生了影响。20世纪70年代出现的零基预算已经在许多地方被引入预算编制过程，同时，20世纪80年代以来出现的新绩效预算也引起了极大关注，而且有些地方已经在了筹划绩效预算。因此，一个非常重要的问题是，新绩效预算是否是中国预算改革的最佳选择。第四篇分析了新绩效预算理论，并指出，目前中国并不具备推行新绩效预算的条件，新绩效预算是中国预算改革的远期目标而不是近期目标。

本书的第五篇、第六篇和第七篇进入中国预算的“真实世界”，这三篇论文是关于中国地方预算改革的经验研究。第五篇运用交易费用预算理论分析了中国省级预算中存在的非正式制度。由于政策制定体制碎片化、预算权力碎片化以及正式预算制度落后，中国地方预算中存在各种非正式制度。而且，在很大程度上，这些非正式制度才是决定性的。因此，要理解中国预算过程，必须研究这些非正式制度。实际上，目前预算改革的一个主要任务就是重新设计正式预算制度并确立其权威地位，最终以正式预算制度取代非正式预算制度。

第六篇研究了中国中部某省的零基预算改革。零基预算在美国失败的原因主要有政治约束和法律约束。前者主要是指在许多支出项目背后都有很强的政治支持，后者主要是指预算领域存在许多法律规定的“权利型”支出。然而，在中国预算过程中，人大在预算中的影响是非常小的，各种法定支出的比重也比较小。所以，零基预算在中国成功的机会似乎比较大。然而，根据我在中部某省的调研，在中国地方政府的预算环境中同样也存在着许多中国特色的政治性约束和经济约束，这些约束都是零基预算必须适应而很难改变的。正如该省的经验表明的，正是在适应预算环境的这些制约的过程中，零基预算最后并未取得成功。第七篇研究了中国省级预算中的政策过程与预算过程。根据在中部和东部两省的调研，我发现在中国地方预算中存在非常严重的政策过程与预算过程的分离。由于这种分离，中国地方预算过程中充满了各种由政策制定所导致的不确定性，这种不确定性给地方预算资金的配置和预算执行带来很大的干扰。

本书的最后一篇探讨如何在中国进行预算研究。对于中国预算改革来说，加强预算研究是非常重要的。如果预算研究比较薄弱，那么，中国预算改革就会受到很大的制约。中国的预算研究存在这样一些问题。首先，缺乏对中国预算过程真实情况的了解；其次，对于国外预算理论和预算模式的研究经常是不全面的；其三，研究视角单一。研究视角单一的主要原因是中国的政治学和公共行政学放弃了公共预算与财政管理研究，这就使得中国的公共预算与财政管理研究主

要被经济学家垄断。经济学家的研究固然有其独特的研究方法和角度，并作出了自己的贡献。但是，由一个学科垄断预算研究的结果就是研究视角单一，从而极大地制约了预算研究的深入。例如，经济学家的研究一般倾向于回避政治过程与政策过程的研究。然而，预算过程（尤其是资金分配过程）实际上就是一个政治过程，回避政治过程最后就使得我们不能真正理解预算过程和预算活动。因此，本篇呼吁中国的政治学家和公共行政学家关注预算和财政管理问题。实际上，在国外，公共预算与财政管理一直是政治学和公共行政学最重要的研究领域之一。在国外，公共预算专家和财政管理专家几乎都是政治学家和公共行政学家。

最后，在本书中，有两篇论文（第一篇、第五篇）反映了我这几年一直非常感兴趣的研究方法和研究角度。这几年来，我一直试图运用交易费用理论来理解政治学、公共行政与公共预算问题。在本书的第一篇，我试图运用交易费用政治学来解释财政史上收入生产模式的转变所具有的政治影响。在第五篇，我和侯一麟博士试图运用交易费用理论来解释中国省级预算中的非正式制度。正是由于对运用交易费用理论来解释公共部门制度选择的兴趣，我也对分析型叙事这种新的研究方法非常感兴趣。实际上，本书所选的这两篇论文都运用了分析型叙事的研究方法。其实，这并不难理解。因为，交易费用理论经常碰到的一个难题是很难收集数据来进行统计检验，经常能够收集到的数据都是一些事件、故事和零散的定量数据。对于理论检验来说，分析型叙事正好提供了这

样一种非常有用的组织这些很难进行统计检验的数据与信息
的工具。对于研究中国预算和财政史来说，这是非常有用的
工具。因为，这两个领域都是很难甚至不可能收集到系统的
数据。前者是因为预算过程和信息是不对外开放的，后者是
因为历史是已经消逝的现实。

目 录

序言	1
收入生产、交易费用与宪政体制	1
预算民主：中国预算改革的政治基础	31
重新思考公共预算原则：理解中国预算改革的控制取向	87
新绩效预算：中国预算改革的远期目标	126
中国省级预算中的非正式制度：一个交易费用理论框架	162
中国的零基预算改革：来自某财力紧张省份的调查	200
中国省级预算中的政策过程与预算过程：来自两省的调研	225
中国公共预算研究：现状与未来	263
后记	323

收入生产、交易费用与宪政体制^①

正如怀特所说的，任何研究从根本上来讲都是一种“讲故事”或者“叙述”（White, 1999, p. 6）。本文将从交易费用政治学的角度来讲述一个宪政的故事。^② 在政治史上，在很大程度上，宪政体制的萌芽与发展并不是普遍性的，宪政体制最初只在英国这样的国家发育出来。在历史上和现代社会中，一些国家即使建立了以议会民主为基础的宪政体制，但是都很难维持下来。因此，一个非常重要的问题是：在历史上，为什么有些国家率先发展出了宪政体制而另外一些国家在宪政体制上一直是举步维艰？为什么宪政体制在某些国家

① 本文根据马骏的论文“收入生产、交易费用与宪政体制”（《开放时代》2003年第4期）修改而成。在本文的写作过程中，肖滨教授提供了许多非常有建设性的意见，在此表示感谢。感谢《开放时代》编辑李扬女士与吴铭先生的支持。

② 关于交易费用政治学，参见马骏（2003）。

能够维持下来而在另一些国家则无法维持？借助于交易费用政治学、政治史和财政史的研究成果，本文希望从一个新的角度对这两个问题作一个初步的探索。目前，国内对于宪政问题的研究很少从财政史的角度出发。然而，从财政史的角度出发进行研究，将有助于我们认识到那些容易被目前的研究忽视但是对于宪政体制的发育和维持来说也是非常重要的条件，进而可以深化我们对于宪政问题的理解。从财政史的角度出发，本文的研究问题就被进一步界定为：国家的收入生产行为对国家的政治选择具有什么影响？在什么情况下，国家的收入生产行为会导致宪政体制的产生？在什么条件下，宪政体制可以维持下来？运用交易费用政治学，本文将发展出一个理论分析框架来对这些问题进行回答。应该指出的是，本文主要集中在代议制领域来分析宪政体制的发展。虽然代议制并不能包含宪政体制的全部内容，但是，代议制应该是宪政体制发展的第一步，也可以说是宪政体制发展最关键的一步。^①

本文首先评估了两类与此相关的文献。一类文献指出国家汲取收入的活动与国家政体之间或许存在着某种关系，另一类文献指出交易费用会影响到国家对于财政体系的选择。将这两类文献结合起来，本文构建了一个交易费用政治模型来解释国家的收入生产如何影响国家的政治选择，进而影响

① 感谢刘国力博士的评论，感谢 Dr. Xiaobo Hu 指出原文没有在宪政体制和代议制上进行区分。

宪政体制的发育与维持。随后，本文分析了历史中存在的一些经验事实，这些经验事实都倾向于支持本文从交易费用政治学中推导出来的理论假设。最后对全文进行了总结。

一、文献评估

在政治思想史上，很早就有思想家意识到国家的收入汲取行为的政治后果。赫尔奇曼（Hirschman, 1977）指出，斯宾诺沙、孟德斯鸠、亚当·斯密等人都意识到移动的财产所具有的积极的政治影响。不过，只有在孟德斯鸠这里，这种观点才被最明确地表述出来。孟德斯鸠比较详细地论述了商业的发展如何影响国家的收入汲取行为，进而影响到政治选择。在谈论了犹太商人如何设计可以移动的财产来对付国家和贵族的掠夺之后，孟德斯鸠写道：

通过这种方式，商业可以逃避暴力，而在各处都可以自我维持。因为，最富裕的贸易者只是拥有看不见的财富，这些财富可以被送往各个地方而不留痕迹……从那时起，统治者就被迫比他们自己所希望的那样更加明智地进行治理。因为，由于这些事件，国家的大幅度和武断的行动已经被证明是无效的…只有好的政府才能〔给国王〕带来富裕（转引自 Hirschman, 1977, p. 72）。

根据收入来源不同，塔奇斯（Tarschys, 1988）识别了四种类型的国家：贡赋国家、关税国家、税收国家和贸易国家。