

◎ 经济转型与创新发展论丛 ◎

区别性公共预算模式 及其适用性研究

吴美华 著



南京大学出版社

区别性公共预算模式 及其适用性研究

吴美华 著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

区别性公共预算模式及其适用性研究 / 吴美华
著. —南京: 南京大学出版社, 2013. 12
ISBN 978-7-305-12808-0

I. ①区… II. ①吴… III. ①国家预算—研究—中国
IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 312584 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出版人 左 健

书 名 区别性公共预算模式及其适用性研究
著 者 吴美华
责任编辑 容弟朔 王抗战 编辑热线 025-83592193
照 排 南京紫藤制版印务中心
印 刷 南京大众新科技印刷有限公司
开 本 880×1230 1/32 印张 6.375 字数 208 千
版 次 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-12808-0
定 价 32.00 元

发行热线 025-83594756
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

本书出版得到南京财经大学学术著作出版基金资助

本书出版得到江苏高校优势学科建设工程资助

序

如果一个国家财政收支的预决算偏离度出现持续扩大的态势,大体上说明预算的科学性和预算约束的刚性均存在着较为严重的问题。我国基于加强程序规则法治性的预算改革已逾 10 年,可是预决算偏离度不降反升,这一现象显然否定了法治基础上的预算程序和规则是确保预算绩效充分条件的通常定律,值得我们反思。其实,任何预算管理模式下与技术总是与特定的组织环境相匹配,不存在所谓“通用”的预算管理模式下和技术,“一切以时间、地点、条件为转移”。因此,威廉姆森交易成本理论的“区别性匹配”观点在公共预算管理领域的延伸或扩展,或许是解释这一现象的路径之一。

吴美华教授通过长期观察我国政府预算的实践,以其别树一帜的视角,大胆假设、引经据典、科学推论,提出了一些有关我国预算管理模式下全新的观察思路。综合而言可以概括为以下两个方面:第一,各种官僚组织间存在异质性,并且不同的官僚组织管理着不同的预算交易,如果能够鉴别出公共官僚组织的预算交易成本影响因素和预算交易类型,那么即使不能十分精确,也至少能够对不同预算交易类型的交易成本的大小进行排序;第二,不同的预算管理模式下在绩效水平上是有差异的,如果能够识别出各种预算管理模式下绩效特征变量并量化,那么虽然不能十分准确,也至少能够对不同预算管理模式的绩效差异进行排序,也就可以在官僚组织及其预算交易与预算管理模式下之间进行基于“交易成本最小化”的区别性匹配,而这一“匹配”的方法就是所谓“区别性公共预算模式”。

遵循这一思路,吴美华教授首先构建了一个基于“交易成本最小化”的分立式结构模型,并依据这个模型的分析框架,分别对不同官

僚组织的预算交易和各种预算管理模式的绩效差异进行了研究。在对官僚组织及其预算交易的研究中,作者选择了资源依赖程度、产出测量难度、资产专用性、不确定性,作为识别不同官僚组织及其预算交易特征的维度;在假定不确定性已知的情况下,通过其他三个变量的组合鉴别出公共官僚组织的6种预算交易类型;在此基础上分析了资源依赖程度、资产专用性、不确定性对6种预算交易的交易成本影响;并对官僚组织预算结构进行了分析。在对已经发展出来的5种预算管理模式的绩效差异的研究中,重点识别出描述预算管理模式绩效特征的三个维度,即决策效率、灵活性(行政控制)、可靠性(政治控制),进而分析比较了5种公共预算管理模式的绩效差异;并且在假定预算环境稳定的情况下,对5种预算管理模式的绩效进行了评价。最后在官僚组织及其预算交易与预算管理模式之间进行了基于“交易成本最小化”的区别性匹配,并在对美国历次预算改革和中国预算改革实践的历史比较分析中,检验了“区别性匹配”的论点。

预算管理模式选择一直是财政改革的难题,也是一个研究难度较大的问题。我钦佩吴美华教授在学术问题上知难而进的态度,将这个问题作为博士论文的研究课题。我认为,该著作的主要特点体现在三个方面:第一,开拓性强。公共预算问题的背后涉及复杂的政治经济关系,这种状况使得公共预算领域问题的研究一直难以深度推进。作者潜心研究公共预算模式选择方式,将公共预算治理结构与不同官僚机构及其预算交易类型的匹配问题的研究纳入交易成本的分析框架中,抓住关键问题“预算交易成本”,并作为选择的标准,填补了这方面的空白。第二,作者采用以分立结构方法为主,辅之以历史比较分析、结构功能分析等研究方法,非常贴切本研究的要旨。作者将威廉姆森分立式结构方法引入到公共官僚组织及其治理的研究中,进行了探索性研究,使分析更加深入。第三,通过分析研究,作者提出了一些独到的见解。如不同的预算交易有不同的交易成本,具有某些特征的预算交易容易形成严重的交易成本问题,易发生预算交易风险,因而也就形成不同的“风险阶段”;不同的预算模式具有

不同的“控制重心”；应该允许并鼓励地方政府和公共部门结合自身的特征，自主选择预算管理模式；等等。这些见解和建议都颇有见地。当然，本书也存在某些不足和值得继续研究和探讨的问题。

总之，这是一本既有理论价值又有实践意义的著作，反映出作者较为扎实的理论功底和较高层次的研究分析能力，希望今后持续深入就此主题继续研究下去，为我国政府预算改革做出更大的贡献。

刘小川

上海财经大学中国公共财政研究院

2013年12月26日

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 问题的提出及研究意义	1
1.1.1 问题的提出	1
1.1.2 研究意义	10
1.2 公共预算理论回顾及相关研究述评	12
1.2.1 西方公共预算理论回顾	12
1.2.2 国内相关研究述评	16
1.3 研究思路、目标、内容与研究方法	26
1.3.1 研究思路、目标、内容	26
1.3.2 研究方法	29
1.4 创新与不足	30
1.4.1 可能的创新	30
1.4.2 不足	31
第 2 章 区别性公共预算模式之分析模型建构	32
2.1 基本概念诠释及核心概念界定	32
2.1.1 官僚制与公共官僚组织	32
2.1.2 公共预算及其契约性质	33
2.1.3 公共预算模式	34
2.1.4 区别性公共预算模式	36
2.2 作为分析工具的交易成本理论	36
2.2.1 基本分析单位:交易及其维度	37
2.2.2 交易成本的内涵、缘起及其性质	41
2.2.3 维度化的治理结构	47

2.2.4	交易和治理结构的区别性匹配	50
2.3	交易成本分析范式在公共预算领域的适用性分析	51
2.3.1	交易成本分析范式在公共领域的运用回顾	51
2.3.2	交易成本理论在公共预算领域的适用性分析	56
2.4	基于交易成本最小化的分析模型建构	59
2.4.1	分立结构方法	59
2.4.2	分析模型建构	60
第3章	官僚组织异质性及预算交易类型分析	64
3.1	官僚组织异质性研究述评	64
3.2	刻画官僚组织交易类型的维度选择	70
3.2.1	资源依赖程度	71
3.2.2	产出测量的难度	73
3.2.3	资产专用性	74
3.2.4	不确定性	76
3.3	官僚组织、预算交易类型及结构分析	79
3.3.1	官僚组织的预算交易类型	79
3.3.2	官僚组织预算交易的交易成本分析	82
3.3.3	官僚组织预算结构分析	88
3.4	本章小结	90
第4章	公共预算管理模式的绩效特征分析	91
4.1	公共预算的基本功能概述	91
4.2	公共预算原则及管理模式理论述评	92
4.2.1	凯顿关于预算原则分析的历史框架	93
4.2.2	基于历史框架的预算原则分析	96
4.2.3	从预算原则到预算管理模式	103
4.2.4	各种预算管理模式的比较	110

4.3	公共预算管理模式绩效特征变量识别	111
4.3.1	预算绩效概念的界定	111
4.3.2	预算管理模式绩效特征变量识别	112
4.4	不同公共预算管理模式的绩效差异分析	118
4.4.1	预算管理模式的决策效率分析	119
4.4.2	预算管理模式的灵活性和可靠性分析	125
4.4.3	预算环境稳定下的预算管理模式绩效评价	126
4.5	本章小结	128
第5章	事前治理:区别性公共预算模式	129
5.1	公共预算管理的目标概述	129
5.2	“区别性匹配”研究述评	131
5.3	公共预算交易的事前治理:区别性匹配	136
5.3.1	区别性匹配的适应性(adaptation)	136
5.3.2	基于“交易成本最小化”的区别性匹配	138
5.4	区别性匹配模式的经验验证	141
5.4.1	美国预算改革历史回顾	141
5.4.2	中国公共预算改革检视	149
5.4.3	美中两国预算改革历史的经验证据	155
5.5	本章小结	156
第6章	区别性公共预算模式的适用性分析	158
6.1	区别性公共预算模式适用性的经济约束	158
6.2	区别性公共预算模式适用性的政治约束	160
6.2.1	立法机构的预算权配置	161
6.2.2	行政机构预算权配置	165
6.2.3	预算权力平衡	166
6.3	本章小结	167
第7章	主要结论及研究展望	168
7.1	主要结论	168

7.2 研究展望	169
参考文献	171
附录	183
附录 1:各种预算模式绩效特征及其影响因素的专家咨询 问卷	183
附录 2:关于零基预算实施状况的部分访谈提纲	187

第 1 章

导 论

1.1 问题的提出及研究意义

1.1.1 问题的提出

1994 年税制改革和财政管理体制改革以来,我国财政收支的预决算差异(或偏离度)出现持续扩大的态势。所谓预决算差异是指,在经立法机关审查批准的政府预算收支同作为其实际执行结果的政府决算收支之间出现了差异。财政收支预决算差异表现为超收(或短收)和超支(或节支)。表 1-1 和图 1-1 是我国 1994 年税制和预算管理体制改革的财政收支预决算差异情况的统计描述。

首先看财政收入的情况。从表 1-1 和图 1-1 可以看出,自 1994 年税制改革至 2012 年,我国的财政收入从 5218.10 亿元增加到 117353.52 亿元,累计收入约 59 万亿元,年均增长 17.02%。在财政收入高速增长的同时,全国累计实现财政超预算收入 4.20 万亿元,占累计财政收入决算的比重为 7.12%。其中超收额在 2010 年达到了巅峰,为 9171.51 亿元,这还没有包含出口退税的部分。以 2004 年为例,“如果按照规范化的口径,将基于特殊考虑而用于出口退税陈欠的那一笔还原,当年的财政收入就要改写为 27684 亿元,‘超收’额也要改写为 4114 亿元了。这个‘超收’数字占到了

表 1-1: 1994—2008 年财政收支预决算差异情况统计 单位: 亿元

年份	预算超收数 ^①	收入偏离度 ^②	预算超支数 ^③	支出偏离度 ^④
1994	458.15	9.63%	363.48	6.69%
1995	549.80	9.66%	464.52	7.30%
1996	535.81	7.80%	450.95	6.02%
1997	253.20	3.02%	262.52	2.96%
1998	192.27	1.98%	654.50	6.45%
1999	635.08	5.88%	875.67	7.11%
2000	1057.23	8.57%	1249.50	8.54%
2001	1625.84	11.01%	1544.28	8.90%
2002	888.64	4.93%	940.15	4.45%
2003	1214.25	5.92%	950.95	4.01%
2004	2826.47	11.99%	1718.89	6.42%
2005	2372.98	8.11%	1675.25	5.19%
2006	3336.82	9.41%	2049.35	5.34%
2007	7256.93	16.46%	3266.50	7.02%
2008	2844.00	4.86%	1206.66	1.97%
2009	2288.30	3.46%	64.93	0.00%
2010	9171.51	12.41%	5344.16	6.32%
2011	1415.40	15.78%	9054.79	9.03%
2012	3653.52	3.22%	1652.97	1.33%

① 根据《中国财政年鉴》(1994—2008)的中央和地方预算报告和《中国统计年鉴》(2008)计算而得。

② 收入(支出)偏离度=超预算收入数(支出数)÷财政收入(支出)预算数×100%

③ 根据《中国财政年鉴》(1994—2008)的中央和地方预算报告和《中国统计年鉴》(2008)计算而得。

④ 收入(支出)偏离度=超预算收入数(支出数)÷财政收入(支出)预算数×100%

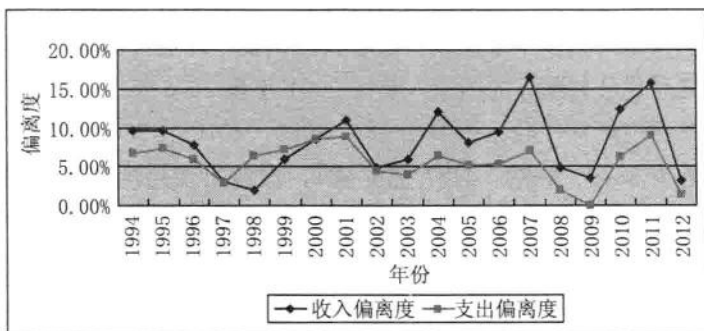


图 1-1 财政收支预决算偏离度

当年财政收入和财政增收^①额的 15% 和 69%。”^② 在这 19 年中，每年的财政收入决算数均超过预算数，有 13 个年份的收入预决算偏离度超过了 5%。也就是说，财政收入大幅超预算增长不是偶发事件，而是一种常态。特别是 2001 年、2004 年、2007 年、2010 年和 2011 年，财政收入超预算增长更加引人注目，预决算偏离度均超过了 11%。即使遭遇全球性金融危机，我国 2008 年度的财政收入预决算偏离度仍然高达 4.86%。

再看财政支出的情况。自 1994 年预算管理体制改革至 2012 年，我国的财政支出从 5792.62 亿元增加到 125952.97 亿元，累计支出 73.54 万亿元，全国累计实现财政超预算支出 3.44 万亿元，占累计财政支出的比重为 4.68%。在这 19 年中，每年的财政支出决算数均超过预算数，有 13 个年份支出预决算偏离度超过了 5%。也就是说，财政支出大幅度超预算增长也是一种常态。

预算是建立在合理的假定和预期的基础上的，财政预决算之间出现差异本是正常的事情，但是，如果差异过大且呈现持续扩大的

① “增收”和“超收”是两个不同的计算口径。“增收”是以上年实际数字为参照系而计算得到的财政收入增长额；“超收”是以当年的预算数字为参照系而计算出来的财政收入增长额，也就是说，它是突破了既有预算规模的控制而处于预算框架之外或称超计划的财政收入增长额。

② 高培勇. 扭转政府预算约束的弱化势头 [J]. 经济, 2006, (3). 40—41.

态势就不正常了。从发达国家的情况看,尽管超收可能是不可避免的,但很难找到多年来连续大量超收的例证。以英国为例,作为最早确立现代公共预算的国家,英国2001年至2003年三个财政年度的公共部门经常性收入预算分别为3980、4070、4280亿英镑,实际收入为3879、3932、4187亿英镑^①,没有出现超预算收入现象,而是出现了财政短收的情况。姑且抛开其他因素,仅从预算的准确度看,三年间英国公共部门经常性收入预决算偏离度依次为2.6%、3.5%、2.2%,平均为2.8%。相比之下,我国的财政收支预决算偏离度却呈现持续扩大的态势。目前学术界对于预决算偏离问题的研究主要有以下的观点。

第一,关于收支预决算偏离原因。在预决算偏离概念提出之前,学界主要关注的是我国财政收入“超收”现象。在对“超收”原因的解釋中,比较有代表性的观点有“多因素论”(金人庆,2002;谢旭人,2006)、“征管空间论”(高培勇,2006)。而马蔡琛(2009)^②认为目前能列举的各种原因均系各国普遍存在的因素,但在其他国家并未引致大规模“超收”问题。他认为,当前中国的预算超收问题与市场经济国家由于预算测度误差和经济形势变化而形成的短期性超收,在形成机制上存在诸多不同之处,主要表现在:一是收入压力型政绩评价机制和税收征管效率提升所致;二是宏观经济政策调整中形成的一次性、政策性等超常规增收;三是地方政府为扩大超收资金自由裁量权而有意低估预算;四是财政体制非规范性调整,加剧了超收行为的内在冲动。

高培勇(2008)率先提出了预决算偏离概念,呼吁关注中国财政收支预决算偏离现象,并对财政收支预决算偏离的原因加以深入的分析。他认为,“预决算偏离度的扩大,固然分别体现在‘超收’和‘超支’两个线索上,但相对而言,作为矛盾主要方面的是‘超

① 数据来源:WWW.HM-TREASURY.GOV.UK.

② 马蔡琛.中国政府预算超收资金的形成机理与治理对策[J].财贸经济,2009,(4),18—22.

收’，‘超收’导致或支撑了‘超支’，从而推动了决算收支规模以及预决算偏离度的扩大，这是迄今为止可以追溯到的有关预决算偏离度问题的一个基本轨迹。”^①而“超收”的根源则在于我国现行的预算管理体制：预算编制环节的“留有余地”，预算执行环节的“一体两制”，预算审查环节对于“超收超支”的“模糊规定”，使“超收”收入的动用脱离人大的监督，“在‘超收’与‘超支’之间，是一列高度相关的‘直通车’”。郭玉清和杨栋（2007）^②在中国1978—2005年经验数据基础上，使用Dickey-Fuller序列平稳性检验、Johansen协整分析以及经GTS理论修正后的三变量误差修正模型，考察了中国政府预算内收入和支出关系。模型回归结果表明，长期内我国的预算收支关系是支出决定收入。谢子远（2008）^③对我国1980至2005年间财政超收与超支进行了格兰杰因果关系检验，研究同样发现，“超支”是“超收”的格兰杰原因，原因在于预算支出约束机制不强，超出预算范围的额外支出对财政收入形成“倒逼”，迫使财政出现“超收”。王秀芝（2009）^④综合了高培勇和谢子远的观点，并借鉴马骏分析公共预算管理过程的观点，认为是制度原因、管理方面的原因、政策制定和预算过程的分离等综合使然。

第二，关于预决算偏离的后果及其控制。高培勇（2008）^⑤认为，预决算偏离度的持续扩大不仅使得政府预算的监督制约作用在某种程度上走了过场，形同虚设，而且也使得预算法治一再受到挑战，甚至处于极度尴尬之中。对此，他强调“深化预算制度改革，

① 高培勇. 关注预决算偏离度 [J]. 涉外税务, 2008, (1), 5—6.

② 郭玉清等. 中国政府预算收支关系：一个三变量误差修正模型的检验 [J]. 世界经济, 2007, (7), 28—37.

③ 谢子远. 从超预算收支看我国财政预算制度的优化 [J]. 浙江万里学院学报, 2008 (9), 78—99.

④ 王秀芝. 1994—2007：关于我国财政收支预决算偏差的考察 [J]. 经济问题探索, 2009, (9), 164—167.

⑤ 同①。