

图书在版编目(CIP)数据

中国公共预算改革 理性化与民主化 韩骏著

—北京 :中央编译出版社, 2005

ISBN 7-309-05111-1

I. 中...

II. 韩...

III. 国家预算 原经济体制改革 原研究 原中国

IV. 援...

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 000000 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 000 号 (010000)

电话 : (010) 62569600 (编辑部)

(010) 62569600 (发行部)

澡 贼 贼 责 增 增 精 精 建 建 采 采 精 精 皂

耘 皂 葬 蚤 蚤 藻 藻 岳 精 精 建 建 采 采 精 精 皂

经销 :全国新华书店

印刷 :

开本 : 16 开 70 毫米 210 毫米

字数 : 100 千字

印张 : 5 张

版次 : 2005 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

定价 : 15.00 元

献给我的母亲万朝珍

目 录

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

序 摇言

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。1992年的经济改革使得中国从一个“自产国家”逐渐转变成一个“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1992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。1993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。本书中所收录的愿篇论文就是这

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，~~1992~~年预算改革前的中国政府预算具有许多凯顿（~~1992~~，~~1992~~，~~1992~~）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 20 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。

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。

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”（宰濠濠，员怨，濠）。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》~~员怨~~年第源期）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（~~员怨~~）。

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 阅读 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（[刁国梁译，见苑](#)）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：

摇摇通过这种方式，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[刁国梁译，见苑，见苑](#)）。

根据收入来源不同，塔奇斯（[魏则德译，见苑](#)）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。

贡赋国家的收入主要来自于其他国家或者政治实体的贡赋。关税国家的收入主要来自于国家在关键性的通道上设置关口所征收到的各种通行费。税收国家的收入主要来自于私人部门的税收。贸易国家的收入主要来自于国家经营的贸易收入。虽然这种从收入来源对于国家类型的分类没有进一步分析国家的收入生产行为对于国家的政治选择的影响，但是，这种分类提供了一个非常有用的进一步分析的出发点。它使得我们可以进一步分析在不同的财政国家中政治过程是否会不同，这种不同是否是因为国家的财政性质，即是否是因为国家主要依赖某种特定的收入来源。当然，要在财政国家的类型与政治体系的选择之间建立联系需要识别在这个过程中起作用的关键性变量。此时，诺尔伯格（在诺尔伯格，1989）及柏茨和赖恩（在拜尔和拜尔社，1989）等人的研究就非常有帮助，他们的研究有助于识别这些关键性变量。

诺尔伯格（在诺尔伯格，1989）指出，在战争的驱使下，欧洲的君主或者中央权力一直在寻找一种有效率的手段来动员所需要的资源。但是，战争没有决定税收体系的性质及其政治后果，似乎一些社会和经济条件使得英国选择了主要以贸易税为基础的资源动员策略，而使得法国选择了以直接税（对个人所征收的税收）为主的资源动员策略。诺尔伯格（在诺尔伯格，1989）进一步指出，收入汲取模式上的差异最后导致了两国代议制体系的不同。英国的君主主要通过对贸易进行征税来获得收入，这促进了英国议会民主制度的发展。而法国主要是对固定的资产（例如盐矿和土地）进行征税，这

导致了君主专制的发展。然而，诺尔伯格的研究并没有深入分析不同的税收选择为什么会对政治体系产生影响。在一些历史学家的研究的基础上，柏茨和赖恩（Paul Berman and Robert R. Rhee）进一步探索了为什么直接税和间接税会产生不同的政治后果。他们指出，直接税（对于土地和个人所征收的税收）的税基是不能移动的，而间接税（对贸易所征收的税收）的税基是可以移动的。由于间接税的税基是可以移动的，因此，征收这种税收就需要纳税人的合作。为了获得这种合作，国家必须让纳税人在税收政策的形成中发生影响，从而导致了议会民主制度的发展。柏茨和赖恩的这一研究使得我们可以将长期以来一直被许多政治思想家和历史学家感性地带到国家收入与政体选择之间的关系放到一个正式的理论框架内来分析，从而使得一些比较隐蔽和含混的关系明晰化。

另一类文献从交易费用理论的角度研究了国家在收入生产过程中面临的各种制约。怀特曼（William H. White）认为，由于国家是追求财富最大化的，所以，当一个联合的国家的经济价值大于一些分离的国家的经济价值时，国家之间就会出现整合。国家之间的整合降低了国家之间交易时存在的交易费用，从而有助于国家实现财富最大化。但是，当国家的规模扩大后，国家内的交易费用就会增加，从而降低这个新的国家的经济价值。正是由于这种国家内的交易费用，所以，在某些情况下，国家规模的扩大并不必然给国家带来收入的增加。这就是为什么有时候国家宁愿放弃已经征服的领土而接受赔款的原因。这意味着国家的收入生产受到一些“国家

内交易费用”的制约。然而，怀特曼没有具体分析国家内交易费用的内容。这时，诺斯（~~亨德里克~~）和莱微（~~詹姆斯~~）的研究就非常有价值，他们的研究有助于我们理解在收入生产过程中影响国家内交易费用的各种因素。

1985年，诺斯（~~亨德里克~~）探讨了国家在供给产权制度时所面临的两个约束：竞争约束和交易费用约束。竞争约束主要是来自于各个潜在的统治权的竞争者，这些竞争者可以是其他国家的统治者也可以是国家内部的其他政治精英。这些潜在的竞争者的存在意味着，“由于总是存在供给同样服务的潜在的竞争对手，国家就受到它的选民的机会成本制约”（~~诺斯~~）。在这种情况下，国家将供给一种不会侵犯国家内部的强有力的团体或者阶层的利益的产权制度，而不管这种产权制度的经济效率如何。交易费用约束主要是和测量经济投入和产出的成本有关，这种成本主要是测量和征收税收的成本。因此，虽然一种有效率的产权制度可能会在国家内部形成高的收入，但是，如果征收税收的交易费用很高的话，这种有效率的产权制度就会降低统治者的税收收入。所以，国家经常运用赋予“垄断”而不是供给一种导致竞争的产权制度来实现财政收入最大化（~~诺斯~~）。

虽然诺斯关心的是产权制度，但是，他的分析表明，国家的收入生产受到了竞争约束和交易费用约束。隐含在诺斯的国家理论中的这种观点在莱微（~~詹姆斯~~，~~1985~~）的国家收入政策的交易费用理论中被进一步拓展。莱微（~~詹姆斯~~，~~1985~~）指出，追求收入最大化的统治者也是不能为所欲为的，统治者

的收入最大化行为受到以下因素的制约：统治者的相对讨价还价权力、统治者对于未来的贴现率、统治者所面临的交易费用，它们都会影响国家对财政体系和收入政策的选择。统治者的相对讨价还价权力是指统治者相对于臣民或选民来说具有的权力。统治者垄断的强制性的、经济的和政治的资源越多，他们的相对讨价还价权力越大。反之，国家的臣民（或选民）或者统治者的代理人拥有的资源越多，他们拥有的相对讨价还价权力就越大，统治者的相对讨价还价权力就越小（~~责~~实际原因）。交易费用是协商一个收入政策和实施该政策的成本。对于理解统治和收入来说，“最重要的交易费用就是协商一个收入生产政策的成本，获得关于收入来源的信息、臣民的行为、代理人的行为的成本，强制服从该政策的成本”（~~责~~范围）。统治者对于未来的贴现率是影响收入政策的另一个非常重要的因素，它是指在统治者眼里将来相对于现在而言所具有的价值。贴现率越高，统治者对于将来的关心越小。在很多情况下，高的贴现率源于统治者所感受到的不安全感和激烈的政治竞争（~~责~~原因）。在贴现率很高的情况下，统治者就不会选择在长期中将收入最大化，而会追求短期收入最大化，即使前者有助于经济增长，而后者会损害经济增长（~~责~~原因）。在很多方面，莱微的模型与诺斯的模型很相似。他们的交易费用约束基本上是一样的。诺斯模型中的竞争约束与莱微的讨价还价的权力基本上是相同的。不过，莱微提出了一个非常新颖也是非常有用的概念，即统治者对于未来的贴现率。

可见，关于国家的收入行为存在两类文献。一类意识到国家的收入行为具有某种政治影响，另一类强调交易费用对于国家的收入汲取行为的影响。这意味着，可以将这两类文献结合起来，构建一个交易费用政治理论来研究国家的收入生产如何影响国家的政治选择。该理论将集中研究国家在收入生产过程中存在的各种交易费用问题是如何影响国家的收入汲取策略，进而影响到国家的政治选择。

二、一个交易费用分析框架

本节构建一个交易费用政治分析框架来分析国家在收入生产中所面临的各种交易费用问题如何影响国家的政治选择。本节的分析主要集中于怀特曼所说的国家内交易费用，而且主要关注于国家的收入供给者（例如纳税人）和国家之间的政治交易及其所导致的交易费用。对于本文的研究问题来说，这种选择是合理的。因为，对于一国宪政体制的发育和维持来说，最重要的因素是国家内的政治交易，尤其是统治者和被统治者之间的政治交易。本节的分析从三个假定开始：（员）国家是追求收入最大化的；（圆）国家追求收入最大化的行为受到一些因素的约束；（猿）国家最初只控制全社会财富中的一部分，也就是说，国家只对一部分资源或者财富拥有所有权，其他的资源或者财富的所有权是掌握在私人手中的。最后一个假设意味着国家只是一个领地国家。

为了追求收入最大化，国家在收入生产中将会尽可能地