

政治学维度的中国公共预算研究现状与进一步发展之见解

<http://www.criifs.org.cn> 2008年11月3日 冯俏彬

摘要:与传统预算研究不同,公共预算主要从预算政治与预算技术两个角度展开,并主要由政治学者与公共管理学者主导。本文主要描述了新兴的我国公共预算研究的现状,并提出了下一步的发展思路。

关键词:公共预算;政治学维度;研究现状

在我国“预算”一直属于经济学、财政学的研究领域。近年来,随着人们越来越关注政治体制改革,预算问题引起了更多研究者的兴趣。其中,公共管理学者们从政治学的维度出发,依据国外学科分类的思路,将预算问题纳入自己的研究视野,展开了“公共预算”研究。本文主要归纳这方面的学术进展情况,并就中国公共预算研究的下一步发展提出自己的看法。

一、国内外相关研究进展

与传统预算研究相比,公共预算的研究重点有两个方面,一是预算政治,即一国政治体制之权力配置和政治家们基于实现某一政策目标所采取的行动对预算的影响;二是预算技术,即如何加强预算管理,提高政府绩效。不过总的来讲,公共预算在中国还是一个新领域。搜索中国国家图书馆的图书目录“公共预算”栏目下只有19本书,其中多为译著。在CN KI上,从1997年到2005年,一共只有35篇以“公共预算”为主题的文章,其中仅2004、2005年就占了21篇。从内容上看,大致可以分为两个方面:国外(主要是美国)公共预算理论的介绍和如何建立中国公共预算理论与制度的探讨。

1. 国外公共预算理论的引介

一批从事公共管理研究的学者已经翻译和引进的国外有关公共预算的经典名著主要有:美国公共预算大师Aaron. Wildavsky的《预算过程中的新政治学》,爱伦·鲁宾的《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》、Meyer s, Roy的《公共预算经典. 第一卷,面向绩效的新发展》, Hyde, Albert的《公共预算经典. 第二卷,现代预算之路》和Allen. Shick的《当代公共支出管理方法》。国内部分学者亦已开始从事引介和普及国外公共预算研究的工作,主要有:马骏、叶娟丽(2003)介绍了在公共预算领域内主要存在渐进预算理论、公共选择理论基础、政策过程理论、预算改革理论等模型,他们著文分析和讨论了各种模型的基本内容和存在的问题。赵早早(2005)以罗森布姆(Rosenbloom)关于美国公共预算的三条途径为基础,介绍了美国公共预算领域的理论研究与实践的管理、政治和法律三个发展途径。牛美丽(2003)则集中介绍了美国历史上五次重大的预算改革,即线性预算、绩效预算、项目预算、零基预算和新绩效预算。

2. 对我国公共预算的研究进展

从政治学的角度看,我国公共预算已经取得了开局性的突破。以中山大学马骏教授为首的研究团队引入了国外常用的“田野工作”的研究方法,通过对预算过程中涉及到的主要相关人员进行深度访谈,试图深入到“中国预算过程到底是怎样决定的”这一传统财政学研究的盲区。他们不仅注意到预算决定中的预算官员、支出部门的官员等在预算中的作用和角色,而且注意到预算决定中党政首长的作用,并进一步地观察和分析了预算过程中人大的作用。检索到的已公开发表的论著有:马骏所著《中国公共预算改革:理性化与民主化》(专著),另有《中国省级预算中的政策过程与预算过程:来自两省的调查》、《中国的零基预算改革:来自某财力紧张省份的调查》等论文。在2006年10月举办的“中国公共预算研讨会”上,中山大学的师生们提交了一系列关于中国预算问题的经验研究:《中国地方人大预算监督:正在兴起的“钱袋子”权力》、《省会城市预算过程中的党政首长:三个省会城市的调研》、《中国省级政府投资中的正式与非正式制度比较》等。这些文章的共同点是采取了“白描”性的研究方法,通过对相关人员进行深度访谈继而整理归类,试图揭开中国预算过程的“黑箱”,描述中国预算的真实状况。除此之外,苟燕楠、董静著有《公共预算决策:现代观点》主要讨论公共预算决策模式的论文,代表着另一维度的掘进。

马骏(2005)进一步地规划出中国公共预算研究的“三步走”行动路线图。“首先,……进行更多的关于中国公共预算的描述性研究”、“其次,……开始理论化的努力”,其中又分两个步骤,先“建构‘尝试性的分类’并逐渐形成中国公共预算的类型学”,然后“构建一些解释性的预算理论”,最后,“运用社会科学的研究方法对预算理论进行检验”,力争将国外成熟的理论应用于中国实际,并建立中国自己的公共预算理论。

就传统财政学领域而言,近年来一些学者正在将研究视野由政府预算转向公共预算。相关代表性的论著有:张弘力所著的《公共预算》;王雍君编著的《公共预算管理》等,这些论著的共同特点是不严格区分“政府预算”和“公共预算”,基本上直接以“公共预算”替代“政府预算”,因此,1998年以后中央以强化财政支出管理为主要目的的各项改革,在他们笔下就自动形成了中国公共预算改革的具体行动。不过,从马国贤所著《中国公共支出与预算政策》和安秀梅著的《公共治理与中国政府预算管理改革》两本书中,我们可以窥见财政学者将预算研究“公共化”的努力。

二、对现有公共预算研究的评价

现有对国外公共预算理论的介绍主要来自对发达国家,其中又主要是美国预算实践的总结。这对于中国公共预算的研究与发展来讲,具有理清方向的巨大指示作用。但是,目前关于国外预算研究的介绍缺乏一个重要的组成部分,就是公共预算的技术方法,事实上,这方面国外的研究材料相当丰富。揭示我国“真实的预算世界”的努力刚开始起步,公共预算的一些基本问题远未讨论清楚。如前所述,以马骏教授为首的研究团队已开始了揭示我国“真实的预算世界”的努力,但距离全面、准确还非常遥远,且需要更多研究者的努力。也许正是由于这一原因,现有公共预算的一些基本、重大概念也相当不清晰。如关于“什么是公共预算”,赵早早(2005)认为,公共预算是通过资源分配的方式,实现人类各种不同目的的公共行政活动。这个定义未能挖掘出“公共预算”之“公共”内涵,很难说是准确的。而丛树海(2004)的“公共预算”则认为是“国家以政治权力和社会经济管理者的身份取得的收入和用于维持政府公共活动、保障国家经济安全和社会秩序,发展各项社会公益事业支出的预算”。这一表述基本上是现有《财政学》教科书对预算概念的翻版。再如公共预算职能、原则等问题。马骏(2003)认为公共预算主要应有全面性、一致性、年度性和严格性四个原则,而这些原则财政学中早有论述。苟燕楠(2005)认为“公共预算的⋯⋯基本职能取决于政府的基本职

能”，因此具有配置资源、稳定经济和收入分配三项职能，这也是经济学教科书的标准说法^①。我个人认为，从政治学维度展开的公共预算研究，应当与主要由财政学者主导的政府预算研究既相互区别，也相互支持，不仅研究侧重点不一样，而且对基本概念上的解释要有所创新、有自己的学科特色且符合中国预算改革与发展的需要。这其中深层的问题可能是公共管理学者对公共预算的研究使命和定位还不清晰，而这一点，可能极大地限制该学科的重大现实意义并制约自身的发展。

现有公共预算研究尚未涉及中国公共预算的具体操作问题。即使从引进的国外公共预算的经典著作来看，也主要是公共预算的政治问题，技术维度即如何加强公共支出管理的论著只有一本。在如何建立健全中国的公共预算，政治学者与公共行政管理学者更是少有涉及。现有的关于这一主题（在“政府预算”主题下）的论著，主要来自财政学者。但这个维度的研究主要是对近年来财政支出管理工作改革的一个自然延续，在这一过程中，虽然财政学者已初步意识到国家预算、政府预算与公共预算之间存在一定的差别，但鲜有人能对它们之间的区别做出强大的理论阐释，特别是在后两者之间。即使是预算管理这一财政学者传统的研究领域，也还停留在如何建立现代预算的基本框架的讨论上，技术性方法未能深入发掘，没有人探索现代企业管理方法能否以及如何应用在政府管理上的问题。

三、政治学维度公共预算研究进一步发展之我见

关于中国公共预算下一步研究的方向与主要内容，我认为可以从两个方面考虑，一是公共预算理论构架，二是公共预算的实践。对这两个方面分别进行研究可能是政治学者与财政学者的分工所在。关于第一个问题。马骏教授在《公共预算研究：中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域》中详细表述了描述性研究——尝试性的分类——解释性的预算理论的理论构建路径。这当然是非常正确的，而且他在揭示我国“真实的预算世界”方面也做出了令人耳目一新的成果。但从财政研究者的角度，我个人认为还有几个问题需要引起重视：首要是公共预算概念问题。如前所述，现有公共预算的概念除了是“政府预算”甚至“国家预算”概念的简单借用之外，其内容主要是从“预算”二字进行说明的。

正如Rubin 在谈及“预算”时给的定义是“配置稀缺资源”，而在谈到“公共预算”时则主要强调其政治性的一面，因此挖掘“公共预算”的概念，主要应着眼于“公共”，即“公意”与“公共选择”，这在当代中国，具有非同寻常的重大意义，而且恰恰也是财政学者们少有涉及但同时均感到是一个重大问题的方面。政治学者和行政管理学者对此应有比财政学者更清楚的认识与回答。其次是研究范围的问题。显然，公共预算研究的是公共资金（public money）的收支、使用和管理的问题，除了惯常的财政收支口径，在中国的制度语境下，还包括国有资本、各类公共基金、相当部分的事业单位、各类预算外资金、制度外资金等。但如此界定“公共预算”之研究范围是否具备理论探讨与实践操作上的可行性？如果不这样，则应收缩到哪个程度？这都是急待回答的问题。第三是公共预算的原则问题。相对于前两个问题来说，这个问题比较清楚。现行财政学的已有的“预算原则”（公开性、可靠性、完整性、统一性、年度性）与行政管理学者对于预算原则的理解尽管表述有异，但意思接近，同时与国际社会公认的预算原则也基本相同。

这方面下一步需要做的可能是寻求更精当的文字来准确表述。但同样存在需进一步探讨的问题，即当预算实践不符合这些基本原则时，需要何种制度安排进行矫正？这可与苟燕楠对于预算决策模式的讨论结合起来进行研究。另外还有公共预算的职能问题，是否与政府职能有所区别，对此还需要进一步的讨论。

关于第二个问题。在公共预算的基本重大理论问题讨论清楚以后,我们就能比较清楚地看到我国现行预算存在的问题与下一步改革的方向。概括地说,这些问题有两个方面:一是缺乏基础性的制度安排保证公共偏好的准确显示和公意的实现,以及在预算未能体现公意时,如何对之进行矫正;再是公共支出的管理手段问题。后者是一个技术性问题。1998年以后,财政部在全国范围内推行了以部门预算改革、政府采购制度和国库集中支付为主要内容的支出管理方面的改革,相对于以往,财政管理中的随意与粗放有所缓解。但距一个透明性、负责任的现代政府的理念还相差甚远。因此如何通过技术改进推进制度改进,这方面的研究也大有可为。我认为,其一需要对西方发达国家的预算管理进程进行全面的梳理,对已有的预算方法如零基预算、项目预算、绩效预算等进行深入的研究,探索这些方法起先在局部然后在全局实践的可能性,并积极推动地方政府选用类似的预算方法。其二,将现代财务管理、企业管理方法引入我国的政府管理之中。一个例子是,作业成本法在会计学界早已不是什么新鲜的东西,美国相当部分的地方政府在预算管理中也有使用这种方法的。但在我国,类似的事件未有所闻。这说明,一旦我们有了关于政府与政府预算的准确理解,政府与企业就不是完全不同的领域,相互之间可学、可借用的东西很多。

科伊说过,预算的主要问题是“在什么基础上,决定拨款给项目A而不是B?”,从某种意义上讲,这是一种技术问题,因为需要从成本——效益角度分析,但从另一方面讲,它是一个集体谈判的问题,因此是政治问题。西方学者早已敏锐地认识到这一点,并已有了相当丰富的研究成果,并且在他们的政治环境的配合下,历次公共预算的改进都一步步地促进了一个透明政府与责任政府的完善。因此,对于中国公共预算研究来讲,可能也同时需要从这两个角度展开研究。政治与行政管理学者们应当回答预算(其实是政府)的一些重大、原则性的基本问题,并在这一过程中发展到全社会对于“什么是现代政府”、“如何建立一个现代政府”的共同的理 解,在此基础上,辅 以财政学者们对预算管理的技术研究,双管齐下,事半功倍。

总之,中国公共预算研究需要从政治与技术两个角度共同进行。现在,公共管理学者们已经启动了政治维度的预算研究,这是一个非常重大的突破与转变,财政学者和公共管理学者应加强合作与交流,相互借鉴,共同构建中国公共预算的完整大厦。

参考文献:

[1] Robert D. Lee ,J r and Ronald W. Johhson , Public budgeting system , An Aspen Publication .

[2] 爱伦·鲁宾. 公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡[M] . 中国人民大学出版社,第四版.

[3] Edited by Richard Allen and Daniel Tommasi , Managing Public expenditure ,2001.

[4] 马骏. 公共预算原则:挑战与重构[J] . 经济学家,2003 , (3) .

[5] 张青. 论公共预算的特征与原则[J] . 中国农业银行武汉培训学院学报,2005 , (3) .

[6] 陈旭东. 公共选择视角下的公共预算理念[J] . 当代财经,2005 , (7) .

[7] 苟燕楠. 公共预算职能的发展变迁[J] . 宁夏党校学报,2005 , (5) .

- [8]张弘力. 建立我国公共预算的基本思路[J]. 经济纵横, 2001, (4)
- [9]马蔡琛. 从“单兵推进”到“共同治理”:中国公共预算改革的路线图[J]. 中国审计, 2005, (23).
- [10]丛树海. 关于公共预算编制若干问题的探讨[J]. 财政研究, 2004, (1).
- [11]朱芳芳. 完善我国地方公共预算管理的几点建议[J]. 涉外税务, 2004, (5).
- [12]马骏. 中国公共预算改革的目标选择:近期目标与远期目标[J]. 中央财经大学学报, 2005, (10).
- [13]苟燕楠. 政府治理理念重塑基础上的“新公共预算决策”[J]. 上海行政学院学报, 2005, (3).
- [14]苟燕楠. 徘徊于理想与现实之间——公共预算决策模式研究[J]. 宁夏社会科学, 2005, (9).
- [15]马骏,叶丽娟. 公共预算理论:现状与未来[J]. 武汉大学学报(社会科学版), 2003, (5).
- [16]牛美丽. 美国公共预算改革:在实践中追求理性[J]. 武汉大学学报, 2003, (11).
- [17]樊继达. 美法德三国公共预算管理与启示[J]. 哈尔滨市委党校学报, 2005, (9).
- [18]赵早早. 美国公共预算改革的途径:管理、政治与法律[J]. 当代经济管理, 2005, (12).
- [19]马骏,於莉. 公共预算研究:中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域[J]. 政治学研究, 2005年, (2).
- [20]马骏,侯一麟. 中国少级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架[J]. 经济研究, 2004, (10).
- [21]马骏,侯一麟. 中国省级预算中的政策过程与预算过程:来自两省的调查[J]. 经济社会体制比较, 2005, (5).
- [22]马骏. 中国的零基预算改革:来自某财力紧张省份的调查[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2005, (1).
- [23]马骏,叶娟丽. 零基预算:理论与实践[J]. 中国人民大学学报, 2004, (2).
- [24]马骏. 新绩效预算[J]. 中央财经大学学报, 2004, (8).
- [25]Rubin. 公共预算中的政治:收入与支出、借贷与平衡[M]. 中国人民大学出版社, 2001:

文章来源：天津财经大学学报

（责任编辑： XL）