



公共预算研究述评：基于政治学的视角

邓研华

摘要：公共预算理论是在历史演变中逐渐形成和发展起来的，在什么是公共预算这一点上，研究者们基本达成了共识。具体而言，西方公共预算研究起步较早，且已形成了丰富的预算政治理论；而在中国，政治学视角的公共预算研究近年来才起步，尽管也出现了马骏这样的研究先驱，但从整个学科而言，政治学视角的公共预算研究还有待系统化、科学化和深化。

关键词：公共预算；预算政治；民主

中国社会正在经历着从传统到现代的转型，这种转型呼唤科学的公共预算研究。因为一个国家的治理水平在很大程度上取决于国家的预算能力，取决于一个国家现代公共预算的成熟程度。虽然近10年来，中国公共预算的相关研究取得了一定的成就，整体上呈现出研究数量不断增多、研究主题范围不断扩展、研究质量也有所改进的趋势。但是，目前中国公共预算研究远不及国外深入，且中国学者多数是从经济学、会计学或财政学的角度进行研究的。诚然，这些研究视角是非常必要的，但却无法揭示出公共预算的政治性本质。而西方国家的预算理论与预算制度是在历史演变中逐渐形成和发展起来的，其中的演变逻辑可以为我们进一步研究预算制度改革提供有益的借鉴。因此，对国内外公共预算研究进行适时的评估与反思，是增进知识积累、完善和改进预算研究的有效方法。

一、什么是公共预算：一个基本知识

长期以来，人们对公共预算的了解并不是很多，而对公共预算的政治本质的了解更是少之又少。然而，无论是从哪一个角度来看，公共预算都是非常复杂的，如威尔达夫斯基所言，预算到底是如何制定的，任何语种的有关文字材料都有如凤毛麟角。由于“公共预算服务于不同的目的”^①，而且“我们希望它肩负许多不同的、有时甚至是矛盾的任务”^②，这使得人们对公共预算的界定非常艰难且存在争议。例如，威尔达夫斯基认为，“由于预算服务于多种不同的目的，因而它可能是指很多的事物：一项政治行动，一项工作计划，一次未来预测，一个启蒙源泉，一次愚昧举动，一个控制机制，一种对限制的逃避，一种行动的手段，一个进步的障碍，甚至可以是一种祈祷：愿当权者能够温和地对待具有良好愿望而又能力有限的人们”^③。这充分显示了公共预算的复杂性，而且从现实来看，这种复杂性的程度还在加强，所以任何试图对公共预算进行“全面”描述和诠释的尝试都可能要归于失败。

① 威尔达夫斯基：《预算：比较理论》，上海财经大学出版社2009年，第3页。

② David Nice. *Public Budgeting*. 经济科学出版社2004年，第2页。

③ 转引自杰克·瑞宾·托马斯·D.林奇：《国家预算与财政管理》，中国财政经济出版社1990年，第1页。

“虽然预算具有多张面孔”^①,但在最基本的层面上,公共预算主要涉及到金钱或资源的配置问题,没有人会说“公共预算与钱、资金或资源毫不相关”。人们在这一点上通常都能够达成基本的共识。通观人们对“公共预算”的种种界定,无论从何种角度看,都不会与上述共识发生冲突,而且从某种程度上来说,都要以此共识为基础。如 David Nice 认为,“公共预算就是制定和执行政府在收入、分配和资源使用方面的各种决策,但在当代其所关注的主要焦点还是金钱”^②。Donald Axelrod 也认为,“公共预算就是为了高效、经济地实现政府优先权和目标而进行分配资金和利用资源的一种决策制度”^③。再如,威尔达夫斯基从政治学角度将公共预算定义为“通过政治程序分配财源的尝试”^④,威尔达夫斯基在长期观察和访谈的基础上进一步指出:“大多数预算实践都有可能发生在政治与效率的交叉地带”^⑤,但从更深层次上而言,他认为政治性是预算的本质属性:“预算的规模和形式是我们政治生活中争论的重要问题。总统、政党、行政者、国会议员、利益集团和感兴趣的公民通过预算连接在一起并把他们的偏好记录在预算之中。胜利与失败、妥协与讨价还价,有关我们国家政府的角色所达成的一致与冲突的空间都能在预算中得以体现。从整合的意义上来说,预算处于政治过程的核心地带。”^⑥

由此,我们在这里也许可以将公共预算界定为通过一定的政治程序来实现对公共资源的合理配置。由于公共资源是稀缺性的,所以,在资源配置过程中,权力通常被广泛地运用,而且资源越稀缺、对于预算单位就越重要,权力被运用的程度也就越大。基于此,许多学者将预算直接与权力挂起钩来,如爱伦·鲁宾认为,“预算过程分配着决策权力”^⑦。瑞宾和林奇也认为,预算权是权力的体现,预算过程如果不与权力概念相联系起来是完全难以理解的。因此,预算行动者想要更多地获得资源,必须拥有尽可能多的权力。

二、公共预算中的政治:国外预算研究现状及评述

西方国家对预算及预算改革的研究起步比较早,因此形成了丰富的预算理论,对公共预算改革的探讨也比较深入。威廉·F.威洛比在1918年就对预算改革的实践做了直接的研究,他看到了预算改革的三条主线:“实现并拓展公共控制;发展并提高立法和执行合作;确保并提升行政和管理效率。”^⑧1940年,V.O.凯伊对美国州预算实践进行了研究,认为在当时美国预算理论方面还存在着不足,提出了预算的核心问题:“将X美元分配给A活动而不是B活动的决策基础是什么?”^⑨凯伊在《预算理论的缺乏》一文中还提醒我们“应该对预算实施过程中的政治因素、预算动机、代议机构在预算中的作用进行思考”^⑩。美国著名的政治学家阿伦·威尔达夫斯基是被西方社会所公认的在政府财政和预算问题研究方面的专家,是预算政治学的创始人。他所撰写的《预算过程中的政治》、《预算过程中的新政治学》、《预算与治理》以及《预算:比较理论》等著作,强调预算是权力的体现,提出了“如果你不能制定预算,你怎能治理”^⑪的重要论断。威尔达夫斯基还综合运用政治学、经济学和管理学基本理论以及博弈论等方法建立了分析预算过程中代表公众的代议机构与行政部门地位的理论,他认为根据制度性身份或地位的决定性作用,他们分别扮演了公共资金的监控者和使用者两类不同的角色。美国学者艾伦·鲁宾也从政治学的角度对公共预算进行了研究,她的著作《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》从财政收入与支出的平衡机制,以及政府借贷的合法性缘由的角度对政治权力在公共预算中的运行机制,政治监督在公共预算中的必要作用等方面进行了描述。鲁宾认为,“预算是一个独特的领域”,在她看来,公共预算是一种高度政治性的活动,预算行动者们都期望利用预算过程来获取更多的资源,并进而巩固、扩

① Donald Axelrod. *Budgeting for Modern Government*. New York: St. Martin's Press, Inc., 1988, p. 7.

② David Nice. *Public Budgeting*, 第1页。

③ Donald Axelrod. *Budgeting for Modern Government*. p. 1.

④ 转引自里查德·J.斯蒂尔曼:《公共行政学》下册,中国社会科学出版社1988年,第230页。

⑤ Aaron Wildavsky. "Political Implications of Budgetary Reform", *Public Administration Review* 1961, 21(4), pp. 183~190.

⑥ Aaron Wildavsky. *Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown, 1964, pp. 4~5.

⑦ 爱伦·鲁宾:《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》,中国人民大学出版社2001年,第97页。

⑧ 阿尔伯特·C.海迪:《公共预算经典第2卷——现代预算之路》,上海财经大学出版社2006年,第2页。

⑨ V. O. Key. "The Lack of a Budgetary Theory", *The American Political Science Review* 1940, 34(6), pp. 1138.

⑩ V. O. Key. "The Lack of a Budgetary Theory", pp. 1137~1144.

⑪ 阿伦·威尔达夫斯基、布莱登·斯瓦德洛:《预算与治理》,上海财经大学出版社2010年,第302页。

大他们在政治上的支持度与影响力，而不顾及财政收支平衡的问题，由此预算过程一定会涉及到权力的重新分配、选票的攫取以及对既有资源的相对剥夺等问题。由此，鲁宾认为，“公共预算不仅仅是技术性的，它在本质上是政治性的”^①。也就是说，预算过程中的政治体现了权力的分配^②。而罗伯特·D.李等人的《公共预算系统》则运用了系统论的观点，对预算过程中的信息输入、处理与反馈机制等方面做了较为明确的阐述。实际上，我们都知道，要构建现代公共预算体制，就必须有政治制度的支持，而对于公共预算的监督制度来说更应如此，否则，预算制度的“公共性”便是值得怀疑的。

美国学者杰克·瑞宾与托马斯·D.林奇在他们合著的《国家预算与财政管理》里阐述了国家所采用的各种不同的预算体制对于政府财政管理方式、财政透明度的影响，而从历史发展的角度而言，美国的公共预算体制实际上是一直处于改革与发展之中的，而预算制度的核心就在于预算绩效和政治民主之间的关系。他们认为，“有关国会预算权力争论的主要焦点大致是围绕着立法部门是否确实把握着真正的权力而展开的，文献资料包括三个独立的主题：拨款过程、改革运动和监督问题”^③。面对现代政府绩效预算的发展，罗伊·梅耶斯等人在《公共预算经典第1卷——面向绩效的新发展》一书中总结出了一些预算事务部门的成功经验，事实上，绩效预算是与零基预算方法，以及现代民主政治架构等方面紧密地联系在一起的。实际上，我们可以这样说，“绩效如果不与民主联系在一起就几乎没有价值，因为非民主的绩效背后可能会隐藏着政府的既得利益”^④。艾伦·希克的《现代公共支出管理方法》则从公共支出的角度探讨了政府到底是怎样花钱的，同时他还强调对于这种政府支出，必须进行严格的管理，因为政府花钱基本上是无法估量的，如果在没有法定标准的同时又缺少可靠监督的公共支出，要想使其符合现代民治政府的基本理念，这绝对是难以想象的^⑤。希克同时还进一步指出：公共预算在三个层次上影响着公共部门的运作，就宏观层次而言公共预算的规则或者程序对于决策者来说形成了一种总财力约束；从中观层次上来看公共预算的规则或程序将影响以战略重点为基础的资源配置和利用；而在微观层次上公共预算的规则或者程序将影响生产和供给公共服务的效率^⑥。而乔纳森·卡恩则提出，理想化的公共预算制度应该能够落实政府的多重责任，而不应把公共预算局限在作为政府资源配置的技术性工具这一重涵义上。就其实质而论，推行公共预算改革实际上就是要创造能影响公众生活、建立并完善国家制度，并对公众与政府间关系产生重大影响的一种文化或制度环境^⑦。从以上的论述中我们可以看出，总体而言，西方国家在公共预算方面的研究，一方面由于起步较早，众多的预算理论学家与技术专家进行了大量深刻、细致的探讨；另一方面，预算研究也适应了西方国家经济、政治、社会文化等各方面发展的需要，已形成了较为丰富、先进而且是比较系统的预算政治理论，这些预算理论对于当前我国的公共预算研究以及预算改革实践具有一定的借鉴意义。

三、成就与困惑：国内预算研究现状及评述

1978年以来，中国的社会经济结构出现了根本性的变化。这表现在，中国开始出现社会分层，不同的利益团体价值取向开始出现差异，社会利益和价值改革都呈现出多元化的趋势，同时，中国逐步从“自产国家”转向“税收国家”，国家与社会的关系出现了根本性的变化，国家财政也从“取自己之财”转向“取众人之财”，这些社会、经济与财政等方面的变迁都对国家治理构成了新的挑战。原来一直行之有效的治理模式现在可能就不那么有效了。而随着改革开放事业的进一步深入展开，作为执政党的共产党越来越深刻地认识到：公共预算也是加强党执政能力建设的一个核心领域。1999年，中国启动了一场意义深远的预算改革，其目标就是要建立现代公共预算体制。这一改革的成功，将在很大程度上重构中国

① 爱伦·鲁宾：《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》，第1页。

② 爱伦·鲁宾：《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》，第97页。

③ 杰克·瑞宾、托马斯·D.林奇：《国家预算与财政管理》，第77~88页。

④ 罗伊·梅耶斯等：《公共预算经典第1卷——面向绩效的新发展》，上海财经大学出版社2005年，第3页。

⑤ 艾伦·希克：《现代公共支出管理方法》，经济管理出版社2000年。

⑥ 艾伦·希克：《现代公共支出管理方法》。

⑦ 乔纳森·卡恩：《预算民主——美国的国家预算与公民权(1890—1928)》，格致出版社2008年。

的国家治理模式,从而大大改进国家的治理能力。正是在这一现实的政治场景下,公共预算逐渐成为一个重要的研究领域。众多的中国学者们从包括财政学、经济学、公共行政学以及政治学等学科角度对公共预算进行了一系列的研究。

厦门大学教授张馨认为,法治性可以说是公共预算的基本内容和活的灵魂,也是其与财政学其它范畴区别开来的根本性质。由此,他指出了我国预算制度改革的方向,认为必须强化公共预算的法律性、归一性、计划性、公开性以及政治程序的法制性。在预算制度改革方面,他认为,“预算制度就是市场从根本上制约、决定政府的手段,也是实施政治制度改革的可行步骤,应当先行一步”^①。王金秀则从预算机制的角度对公共预算进行了研究。她分析了政府预算决策的基础理论以及预算效率的评估方法,并对与政府预算相关的宏观经济政策、政府预算的编制与收支决策的原则、预算决策的组织控制机制以及预算的执行、监督机制等方面进行了阐述、分析^②。丛树海主要从理论分析与制度设计的角度,阐释了中国预算体制的重构原则。他认为,在社会主义市场经济条件下,我国的国家预算将分为政府公共预算、国有资产经营预算以及社会保障预算,目前还应该要开展对于预算外资金和制度外财政方面的研究^③。马骏则运用了交易费用分析框架,分析中国从“自产国家”转变为“税收国家”后所面临的挑战,他指出中国的公共预算体系必须要努力适应这一转变的需要,将预算民主纳入到预算改革的框架中来;同时,通过对省级预算的个案研究,他指出在地方预算过程中实际上存在着严重的政策过程与预算过程的分离的现象^④。

可以说,长期以来,国内对公共预算问题的研究,大多是从经济学和财政学视角开展分析,较少从政治学和公共行政学视角来研究公共预算管理问题,而经济学和财政学往往忽略公共预算具有的管理工具和政治特征,只是从资源配置、收入分配、经济稳定角度来分析公共预算管理问题,而很少有预算政治学方面的分析。如前所述,预算在本质上是政治性的,就此而言,政治学学科长期以来在预算领域的缺席以及当前在这一领域存在着的明显的不足这一现实情况,对我国公共预算的研究不能不说是一种缺憾。如马骏所言:“20世纪80年代,政治学和公共行政学研究在中国开始复兴。但是,……无论是政治学还是公共行政学都没有开展公共预算方面的研究,……中国政治学和公共行政学在预算领域的这种自我放弃不仅给自身的学科发展带来了一些问题,而且也制约了预算研究的发展。”^⑤

令人感到欣慰的是,近些年来,我国在这方面的不利局面得到了相当大程度上的改观,不少的政治学者、政治理论学家开始关注公共预算研究,在这方面也取得了一些成绩。具体而言,国内学术界对公共预算的研究从政治学研究角度来看主要包括两个方面:一方面就是研究如何提升人大功能、加强全国人大的监督权尤其是加强全国人大的预算监督权,另一方面就是研究如何实现预算过程的民主化。而无论从何种角度来看,这两个方面都反映了中国在实现社会主义民主,走向民主化道路上所做的努力与尝试,预算中的民主也是民主成长的中国经验的一个重要组成部分,更是国家治理的重要内容。

首先,就人大的预算监督权方面而言,实际上就是权力的分配、配置问题。这方面的研究目前取得了一定程度的进步,出版了一些有一定影响力的著作。这些著作主要包括了以下几个方面:在基本理论层面,主要著作有蔡定剑的《国家监督制度》、《中国人民代表大会制度》,陈哲夫的《监察与监督》,杜力夫的《权力监督与制约研究》,以及周刚志的《论公共财政与宪政国家——作为财政宪法学的一种理论前言》等;在关于《预算法》的问题及其完善建议的研究层面,主要著作有李萍、刘尚希的《部门预算改革理论与实践》,谢晓尧等的《预算法理解与运作》,王永礼的《预算法律制度论》,张馨的《部门预算改革研究——中国政府预算制度改革剖析》等;在预算编制原则的研究层面,主要著作有王清秀的《民主理财之路》,楼继伟的《中国政府预算:制度、管理与案例》等;在公共财政视角下的人大预算监督研究层面,主要

①张馨:《论政府预算的法治性》,载《财经问题研究》1998年第11期,第17~22页。

②王金秀:《政府预算机制研究》,中国财政经济出版社2000年。

③丛树海:《建立分类管理的国家预算体系》,载《财政研究》2000年第6期,第23~29页。

④马骏:《中国公共预算改革:理性化与民主化》,中央编译出版社2005年,第43~56页。

⑤马骏:《中国公共预算改革:理性化与民主化》,第263~322页。

著作有郑建新的《中国政府预算制度改革研究》，杨之刚的《公共财政学：理论与实践》，麦履康的《中国政府预算》，王金秀等人的《国家预算管理》，胡乐亭的《国家预算》，以及李保仁的《国家预算理论与实务》等。

其次，在如何引进西方先进的现代公共预算理念，实现公共预算的理性化与民主化方面的研究，以中山大学马骏教授及其团队的表现最为出色，尤其是马骏教授可以说是这个领域的专家和旗手。近些年来，他们在介绍西方国家的预算经验的同时也做了一些实证的研究，对中国公共预算的发展轨迹进行了一定深度的剖析，对中国公共预算的未来发展提出了一些看法，发表了一些有独特见解同时也颇有影响力的论文。如在《中国预算改革的政治学：成就与困惑》一文中，马骏从政治学的角度分析中国预算改革，指出：“中国预算改革政治学包含着‘预算改革的政治困惑’：一方面，预算改革的确在改变着政治过程；另一方面，政治过程的核心部分似乎不是纯粹的预算改革所能改变的，恰恰相反，预算改革的推进需要对中国政治过程的某些部分进行改革”^①。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》一文中，马骏、於莉指出：“公共预算是政治学和公共行政学中非常重要的一个研究领域。然而，在中国，公共预算一直是经济学家（主要是财政学家）研究的领域。中国政治学和公共行政学在公共预算领域的‘自我放弃’不仅给自身的学科发展带来了一些问题，而且也制约了公共预算研究的发展。”由此，他们呼吁中国政治学和公共行政学重视公共预算研究，尤其是关于中国公共预算的研究^②。在《公共预算理论：现状与未来》一文中，马骏、叶娟丽主张“建立一种能够识别预算过程的关键性变量及其相互关系的‘中层理论’，以便在一定的约束条件下对预算结果进行预测”^③。而在《公共预算原则：挑战与重构》一文中，马骏指出：“重新思考传统的预算原则，并针对目前预算制定与实施过程中存在的问题形成新的预算原则，重新设计预算过程，无论是对预算理论的发展还是对我国现阶段的预算改革来说，都显得非常紧迫”^④。此外还有《中国公共预算改革的目标选择：近期目标与远期目标》、《零基预算：理论和实践》、《重构中国公共预算体制：权力与关系——基于地方预算的调研》、《中国的核心预算机构研究——以中部某省会城市为例》、《中国省级政府投资决策体制研究：一个案例研究》、《走向“预算国家”——财政转型与国家建设》等论文，也都具有一定的影响力；同时，马骏等人也组织出版了一些相关的著作（论文集）：如《中国公共预算改革：理性化与民主化》、《国家治理与公共预算》、《呼吁公共预算——来自政治学公共行政学的声音》等，对中国公共预算改革方向和路径提出了一些看法和建议。

此外，国内其他的一些政治学者也各自从不同的角度对中国公共预算研究提出了看法，如谢庆奎、单继友指出：“公共预算既有技术属性的一面，亦有政治属性的一面，在本质上，公共预算是利益之权威分配的政治过程”^⑤。而郭小聪、程鹏指出：“中国现代政府预算是在近现代社会转型的背景下，以‘后发外生’的方式出现于清朝末年，由于民主性先天不足，发展艰难，伴随当代中国社会的民主化进程，政府预算的民主化程度有必要也有条件加以提高”^⑥。李凡非常明确地指出：“预算本质是政治性的。公共预算改革的两个关键环节：公开和参与，实际上是一个利益博弈的政治过程，并建立了政府与公众的对话系统，改变了政府的行为，这会有力地推动政治体制改革的进程”^⑦。

同时，国内一些学者在介绍西方国家公共预算经验方面也做了不少的工作，出版了一些译著，这些译著主要有：阿伦·威尔达夫斯基、内奥米·凯顿的《预算过程中的新政治学》，阿伦·威尔达夫斯基、布莱登斯瓦德洛的《预算与治理》，威尔达夫斯基的《预算：比较理论》，梅耶斯的《公共预算经典第1卷——面向绩效的新发展》，阿尔伯特·C.海迪的《公共预算经典第2卷——现代预算之路》（第三版），爱伦·鲁宾的《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》，乔纳森·卡恩的《预算民主——美国的国家预算与公民权（1890—1928）》，阿曼·卡恩、巴特利·希尔德雷思的《公共部门预算理论》，约翰逊·乔伊斯的

① 马骏：《中国预算改革的政治学：成就与困惑》，载《中山大学学报（社会科学版）》2007年第3期，第67～74页。

② 马骏：《中国公共预算改革：理性化与民主化》，第263～322页。

③ 马骏、叶娟丽：《公共预算理论：现状与未来》，载《武汉大学学报（社会科学版）》2003年第3期，第336～344页。

④ 马骏：《公共预算原则：挑战与重构》，载《经济学家》2003年第3期，第73～81页。

⑤ 谢庆奎、单继友：《公共预算的本质：政治过程》，载《天津社会科学》2009年第1期，第56～58页。

⑥ 郭小聪、程鹏：《政府预算的民主性：历史与现实》，载《东南学术》2005年第1期，第56～62页。

⑦ 李凡：《公共预算推动政治体制改革》，载《人民论坛》2010年第5期，第27～29页。

《公共预算制度》，汤姆金的《透视美国预算与管理局》，托马斯·林奇的《美国公共预算》，罗伯特·D.李、罗纳德·约翰逊的《公共预算系统》，爱伦·希克的《当代公共支出管理方法》等，这些著作在介绍西方国家尤其是美国先进的公共预算理念和实践经验方面也起到了很大的作用。

需要明确的是，尽管近年来公共预算研究逐渐获得了较多的关注，我国公共预算的相关研究在数量和质量上都有所改进，但总体来说，从政治学角度对公共预算进行研究在我国还处于起步阶段，纵观近年来公共预算方面的科研成果，从政治学角度对公共预算进行研究的科研成果所占比例较小，且多数是在近十年来才出现的。而在仅有的、为数不多的科研成果里，几乎全是期刊论文，此外就是一些西方国家预算领域研究方面的译著，就我所知，目前国内还没有出版一部真正地从政治学角度来系统地阐述公共预算理论的著作，这无论是对于政治学学科还是整个公共预算领域来说，不能不说是一种缺憾。

武玉坤对这一现状也做出了一个总体性的评价：“总的来说，从政治学的角度研究公共预算还处于起步阶段，相关研究的学科来源较为单一，研究更多是概念化的、非经验性的和非理论取向的。研究质量不高、研究规范性不强、科学研究方法缺位、既缺乏对公共预算真实世界的了解又缺乏公共预算的本土化理论努力，同时也缺乏相应的研究规范，缺乏衡量研究质量的统一标准，对基础理论关注程度不高，没能在相应的知识体系内进行积累性研究。”^①而通过对比中外公共预算研究状况，我们也许可以发现：从研究方法方面来看，与国外公共预算研究方面的文献呈现出的多元动态的研究方法(公共选择、产权理论、交易费用博弈论、新制度主义等)和在此基础上发展出的相应分析框架相对比，中国公共预算研究方面的文献呈现出重描述、轻分析、少整合性框架的特点。当然，就历史性拓展研究方面而言，国外公共预算研究文献同样也存在着一些可以深化的空间。

四、结 语

不容否认的是，作为预算政治学研究发源地的以美国为代表的西方国家的公共预算研究是许多国家审视自己相关的制度建设时不可忽视的学习蓝本，但能否从动态的、多元的视野进行分析并从中概括出公共预算实践背后的政治逻辑，对于制度借鉴的绩效会产生很大影响。从目前的情况来看，我国与公共预算相关的研究已经对诸如机构设置、法律权力划分等“是什么”的问题进行了比较深入的研究，但呈现出很强的技术性特色的公共预算从本质上来说是政治性的，不可避免地要受到中国特定的政治制度与民主环境影响，如何从“为什么”、“怎么样”等深层次对西方国家公共预算研究的经验进行动态分析和有针对性的借鉴是一个需要进一步拓展的问题。中国公共预算研究以及预算改革实践也许有它自身的发展轨迹，其发展状况最终要受到中国改革开放以及现代化进程，甚至还有中国传统政治文化等各方面因素的影响，反过来亦是如此。由此，我们必须深刻认识到：中国的预算研究还有很长的一段路要走，而中国的预算改革也要通过长时间的实践，总结经验教训，参考国外的改革实践，经受实践的检验，在摸索中前行。从这个角度而言，中国的公共预算理论研究与改革实践都还有很长的一段路要走。

■作者简介：邓研华，武汉大学政治与公共管理学院博士生；湖北 武汉 430072。

■基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(2009JJD810017)；国家哲学社会科学基金重点项目(10AZZ002)

■责任编辑：叶娟丽

①武玉坤：《中国公共预算研究述评：对期刊论文的评估(1998—2007)》，载《公共行政评论》2009年第1期，第58～79页。