



论中国公共预算研究的方法论自觉

叶娟丽

摘要：公共预算本质上即为政治过程。因此，从政治学的角度研究公共预算，应为政治学者的使命。而任何社会科学研究皆始由方法论的确立，西方公共预算研究的经验即证明了这一点。因此，中国公共预算研究也应提倡方法论的自觉。长期以来，在中国学术界，预算研究仅限于经济学或者财政学的范畴，21世纪以后始有从政治学视角的公共预算研究。目前，政治学视角的中国公共预算研究既重理论引介又重实证调研的旨趣，已经得到了学界的共识，并初步形成了蔚为可观的研究成果。但要使公共预算研究成为中国政治学研究中新的增长点，甚或使之引导中国的公共预算改革实践，方法论的训练与基础理论的构建，仍然有很长的路要走。

关键词：中国政治学；公共预算研究；方法论

政治社会与非政治社会的一个重要区别，是凌驾于整个社会之上的公共机构的出现；而一旦出现了脱离社会的公共机构，就产生了以公共的名义进行的收入与支出，这种以公共机构的名义所进行的收入与支出发展到复杂的程度，就形成了现代意义上的公共预算。可见，公共预算是与公共政治生活同时产生的，它从一开始就构成了政治生活的重要内容。因此，在近代，当资产阶级试图从封建贵族手里夺取国家政权的时候，他们首先要求取得的是财政(预算)权，正是预算权的取得构成了近代资产阶级对于封建贵族革命性的胜利。正如迈克尔·沃尔泽所言，“分配是所有社会冲突产生的根源。……为控制生产方式而斗争就是为分配而斗争。”^①在现代社会，一个政府行使预算权力的方式与该国的民主政治发展息息相关，预算民主的程度与状况体现着一个国家或者一种制度的民主程度，围绕预算而展开的政治斗争，在西方一些国家，构成国家政治生活的重要内容。

正是由于公共预算在政治生活中的特殊地位，在西方，公共预算是政治学和公共行政学重要的分支学科，公共预算领域集中了大量有创见的知名的政治学者和公共行政学者，并产生了大量有影响的研究成果，如早期著名的政治学家和公共行政学家克里夫兰和威洛比，其本身就是著名的公共预算专家。

相应地，在我国，预算很长时间都只是一个经济学的问题，没有进入政治学者和公共行政学者的研究视线。而在现实中，我国财政和预算管理体制改革的如火如荼，西方国家普遍通行的零基预算、部门预算等公共预算方式在我国开始引进，在实践中既取得了一些成绩，也出现了一些新的问题。而这些问题并不如有些学者所认为的那样，仅仅只是经济学范围或者技术问题，而更多地涉及到政治问题。近代资产阶级革命的经验告诉我们，取得选举权和财政(预算)权，是取得和维持主权的基本手段。在我们国家，要充分体现国家政权的社会

^① 迈克尔·沃尔泽：《正义诸领域——为多元主义与平等一辩》，译林出版社2002年，第12页。

主义性质,不仅要充分发挥人民在选举方面的实质性权力,以实现真正的人民当家作主;同样重要的是,要充分认识并实际发挥人民的财政(预算)权力,让最广大的人民能够真正为自己当家理财。正是基于这样的理论与实践背景,从政治学和公共行政学的角度对公共预算进行研究,已成为中国学术界的当务之急。

一、社会科学研究的的基本前提:方法论的确立

方法论的确立是一个学科建设的前提。因为,方法论的问题涉及研究对象的选择、研究手段的运用和研究结果的评价,依据不同的方法论,科学研究可以有不同的对象选择,可以有不同的研究方法,对研究结果有不同的评价标准和价值取向。而这些不同,必然对一个学科的形成和发展产生影响。

从科学史和哲学史来看,科学发展不断挑战自然极限的同时,也在挑战传统的科学研究方法和思维方式;科学技术的每一次重要进步,最后都会对人类的世界观和方法论产生重大影响。正如有学者所概括的,“科学的发展史实质上就是科学方法论的演化史。科学技术的每一次重大发展,几乎都伴随着研究方法的重要发展;反之,研究方法的每次发展又总是使人类对客观规律的认识更深化一步。”^①

比如,欧洲近代出现的实证主义相对于欧洲自古以来的思辨的自然哲学而言,是一种全新的方法论,它是对以思辨的自然哲学为基础的整个欧洲哲学的反动。当时的欧洲,自然哲学是一个窒息科学的封闭体系,思辨哲学以及中世纪的三段论式推演都无法回应当时自然科学的发展,对自然现象的单个的、具体的、细化的研究,迫切需要摆脱思辨哲学的束缚,来寻求新的方法论原则,而近代实验科学正是在这样一种背景下产生的。近代实验科学的发展,无疑大大提升了科学研究的准确性,使得自然科学的研究发生了质的飞跃,导致了近代自然科学研究的伟大成就。但是,随着近代自然科学伟大成就而来的,是在近代实验科学和其他自然科学发展的基础上而形成的实证主义方法,以及因为人类对自然的迅速胜利而导致的人们对自然科学的崇拜。而这种对自然科学的崇拜与敬畏,很快发展为对自然科学研究方法的崇拜,人们开始将实验科学与实证主义方法论绝对化,将自然科学研究的原则和方法论无限地推广到社会科学研究领域来,其典型就是19世纪以孔德为代表的社会科学研究领域的实证主义。实证主义盲目仿效自然科学方法论的做法,使得它迅速走向封闭,成为新的形而上学体系,再次束缚科学尤其是社会科学的发展。这种独断的做法又引起方法论领域的新革命。

可见,科学研究成果与方法论的革新之间,存在着某种密不可分的关系。但方法论不是一成不变的。随着自然科学和社会科学研究的进一步深入,随着人类对自然界、对人类社会和人类自身研究的拓展,科学研究的方法论也必须随之发生改变。任何一门学科,只要方法论的发展陷入僵化,该学科的发展就会停滞不前;反之,如果方法论的发展是开放的、动态的,也就必然会带来整个学科发展的开放性和动态性,继而促进整个学科的迅速发展。我们知道,人类认识的对象,包括自然界、人类社会和人类自身,都是不断发展的,如何确定我们的认识对象,尤其是如何把握认识对象那些发展了的新方面,关系到认识结果的价值和有效性问题,而这就取决于不同的方法论。同时,我们认识世界的手段也在不断更新,通过何种手段能够达到对对象的最有效、最充分的认识,我们认识世界的结果是否有效,在多大程度上有效,在多大程度上可以应用于实践,也因方法论的不同而不同。因此,从历史上来看,方法论的确立是一门具体学科建设的基础和前提;从现实来看,尤其是在今天科学技术日益发达的今天,方法论的科学与否,更是决定一门具体学科发展前途甚至生死存亡的关键所在。

政治学是科学研究体系中最古老的学科之一,但是直到19世纪末20世纪初,政治学仍然依附于哲学、经济学、法学和社会学等学科在发展,其重要原因就是政治学并没有形成自己独立的方法论,政治学并没有自己的专用术语、理论框架、理论体系。因此,直到20世纪60年代,伊斯顿面对全球最发达的美国政治学,还在呼吁:方法论对政治学特别重要。因为,政治学是所有的社会科学中最后受到严格的科学方法影响的学科。

美国政治学尚且如此,中国政治学更是如此。自20世纪80年代以来,在邻近的社会科学中,法学、

①王京生、王争艳、陈会昌:《对定性研究的重新评价》,载《教育理论与实践》2000年第2期,第48页。

经济学、社会学比政治学的发展都要迅速和繁荣,都在各自的领域对面临的现实问题进行了有效的解释和研究。但对于我们今天面临的许多政治学的新课题,中国政治学仍然缺乏足够的解释力,这与中国政治学自身的不成熟有关。从方法论的角度来看,政治学要么被简单地等同于马克思主义或者阶级斗争学说,要么机械地照搬照抄经济学、社会学的一些框架与概念,鲜有方法与理论上的独创与贡献。因此,找准属于中国自己的政治学研究课题,寻找适合我们自己的研究方法,形成可以推广的政治学研究理论,进而建立自己独特的政治学方法论和学科体系,是今天中国政治学学科建设的基础性课题。

二、中国公共预算研究的起步:方法论的觉醒

长期以来,中国学术界对公共预算的研究是由财政学家主导的,其代表人物有高培勇、荀燕楠、刘尚希、楼继伟、王雍君、王国贤等。他们的研究基本上是从技术视角入手,尽管形成了许多有价值的成果,但其缺陷是明显的。一是这些研究都致力于实践性问题,忙于追踪或者解决各种政策或者预算事件,且局限于预算制度本身,而没有深入追究导致现实的预算问题或者形成具体的预算制度背后的因素或者根源。二是这些研究都致力于解释或者描述预算文本,而不是深入现实的预算过程,从而缺乏对公共预算世界的真实了解。三是这些研究还没有形成方法论上的自觉,没有吸收和运用现代西方社会科学研究一些新的方式与方法,这就导致其研究即使在一定层面上涉及了预算管理的具体过程,也无法达到对经验事实进行分析与总结应有的深度^①。

应该说,中国学术界真正意义上的公共预算研究是由中山大学马骏教授所开创的。自2003年以来,马骏带领他的团队,开始倡导中国学术界从政治学和公共行政学的视角来研究公共预算。具体地说,这些研究包括这样几个方面:一是积极组织翻译与引进西方发达国家的政治学、公共行政学包括公共预算研究的最新成果,这包括“公共预算经典与前沿译丛”(上海人民出版社2008年)、“公共行政学规范理论译丛”(中央编译出版社2008年)、“公共行政学经典论文译丛”(中国人民大学出版社2006年)、“当代政治学理论前沿译丛”(任剑涛、马骏等,中国人民大学出版社2006年)、《西方公共行政学理论前沿》(马骏等,中国社会科学出版社2004年),通过这种翻译、介绍与引进,使中国学术界对公共预算的研究置于政治学、公共行政学发展的大视野之下。二是从反思中国公共行政学身份危机与重建该学科的角度,倡导对公共预算的研究,如《反思中国公共行政学危机与重建》(马骏等,中央编译出版社2009年)、《呼吁公共预算——来自政治学、公共行政学的声音》(马骏等,中央编译出版社2008年),都是站在反思本学科建设的角度,呼吁中国学术界加强对公共预算的研究,以彻底改变此前对公共预算研究的“自我放弃”。三是利用西方发达的公共预算理论来解释与理解中国现实的公共预算实践,并致力于普及相关的公共预算知识,如《公共预算读本》(马骏等,中国发展出版社2008年)、《国家治理与公共预算》(马骏等,中国财政经济出版社2007年),即属于此类著作。四是根据西方公共预算理论的基本原则与理念,倡导中国的公共预算改革,如《中国公共预算改革:理性化与民主化》(马骏,中央编译出版社2005年),就是这方面的代表作。

从方法论的角度而言,政治学视角的中国公共预算研究尽管起步较晚,但具有明显的方法论觉醒特征。这种觉醒首先表现在研究团队公开的倡议中。如2006年10月中山大学和北京大学联合在广东南海召开的“第一届中国公共预算研究全国学术研讨会”公开了他们达成的四点共识:“公共预算的本质是政治,是关乎国家治理的大事,而不仅仅是一个简单的技术问题。因此,政治学和公共行政学应该加紧公共预算研究。政治学和公共行政学的加盟不仅仅是增加一个公共预算研究的视角,而是有助于我们更深入地理解真实世界中的公共预算之本质。……公共预算同时是一个多学科的研究领域,政治学、公共行政学和财政学从不同的角度研究公共预算,各自的侧重点是不同的,但是,相互之间应该建立积极的、开放的、建设性的对话。……无论从哪个学科出发研究中国公共预算,我们都必须转变研究方法。一方面我们需要开展大量而且艰苦的实证研究,描述和解释真实世界中的中国公共预算,我们的理论必须扎根于现实世界;另一方面,我们需要开展高质量的规范研究,结合政治哲学的思想,探索公共预算在

^①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》,载《政治学研究》2005年第2期,第112页。

建立和谐美好社会中的角色。……无论从哪个学科出发研究中国公共预算，我们的研究都应该有助于通过预算改革来实现国家治理重构，有助于推动中国预算改革实现理性化和民主化，有助于进一步建设和完善责任政府。”^①这可以看做是对公共预算研究方法论的一个公开的宣言。

当然，他们的这种方法论觉醒更多地是表现在其研究实践中。具体而言，可以概括为这样几个方面：

（一）以现实中的中国公共预算改革进程为研究对象，积极感受预算改革实践

中国公共预算研究的起步直接得益于现实生活中如火如荼地开展的中国公共预算改革实践。因此，现实中的中国公共预算改革进程就直接成为了其研究对象，如近年来对浙江温岭参与式预算的研究与反思，构成研究者们讨论中国公共预算如何走向民主化的一个突破口^②。所谓温岭参与式预算，是指从2005年开始，浙江省温岭市在新河、泽国两镇基于国家既有的法律框架以及民主恳谈制度平台，率先在泽国、新河两镇试水参与式预算改革，通过“预算民主恳谈”来激活现有的人大制度，为基层人代会审查预算服务，不断强化对预算的审查和监督，公开政府“钱袋子”，逐渐形成了对预算进行实质性审查监督的“参与式预算”模式，在国内首开先河。2008年后，温岭又将这种参与式预算从两个镇向外推广，成为中国地方政府创新的典范，以及当代中国公共预算改革的重要实验场。

除温岭改革外，另外一些预算改革进程，如广东佛山南海区的“专家参与”模式，重庆和四川的预算公开，四川省巴中市巴州区白庙乡政府“政府财政开支全裸第一例”^③等，都是公共预算研究的重要对象^④。

（二）以田野调查与实证分析为公共预算研究的主要方法，兼有理论构建的努力

马骏等学者倡导，中国的公共预算研究需要“更多的关于中国公共预算的描述性研究”。……这种描述性的公共预算研究主要致力于描述“真实的”中国公共预算过程的发展趋势、事件顺序，识别出不同预算过程之间的一致性或者多样性，并推导出原因^⑤。这既是宣言，也是行动。近年来，马骏教授的研究团队经常运用“田野调查”的方法，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，剖析预算官员、支出部门的官员等在预算中的作用和角色，观察和分析预算过程中人大的作用，用“白描”的研究方法，试图揭开中国预算过程的“黑箱”，描述中国预算的真实状况，形成了大量研究成果^⑥。比如，马骏的《中国预算改革的政治学：成就与困惑》一

① 马骏等：《呼吁公共预算——来自政治学、公共行政学的声音》，中央编译出版社2008年，前言第2~3页。

② 包括：蒋招华、何包钢：《协商民主恳谈：参与式重大公共事项的决策机制——温岭市泽国镇公共参与2005年城镇建设资金使用安排决策过程的个案报告》，载《学习时报》2005年第308期；陈家刚、陈奕敏：《地方治理中的参与式预算——关于浙江温岭市新河镇改革的案例研究》，载《公共管理学报》2007年第3期；洪其华：《“参与式”预算改革：“温岭模式”溯源》，载《第一财经日报》2007年4月17日；朱圣明：《温岭参与式预算的衍进与深化——基于预算民主恳谈“实验场景”的解读》，载《湖南农业大学学报（社会科学版）》2008年第3期；林龙、胡国强：《公共预算改革：泽国的“N”个第一》，载《浙江人大》2008年第4期；周红云：《公共预算中的公民制度化参与——以浙江温岭市新河模式为例》，载《北京行政学院学报》2008年第5期；朱圣明：《温岭新河公共预算改革的“阳光试验”》，载《地方财政研究》2008年第8期；张学明：《深化公共预算改革 增强预算监督效果——关于浙江省温岭市参与式预算的实践与思考》，载《人大研究》2008年第11期；马蔡琛、李红梅：《参与式预算在中国：现实问题与未来选择》，载《经济与管理研究》2009年第12期；李凡主编：《温岭试验与中国地方政府公共预算改革》，知识产权出版社2009年；潘长勇：《参与式预算与地方政治制度的发展——以温岭市泽国镇参与式预算为案例的比较研究》，浙江大学2010年硕士学位论文；张学明：《从政府预算到公共预算——关于浙江省温岭市参与式预算的实践与思考》，载《人大研究》2010年第2期；林应荣：《浙江省温岭市2010年参与式公共预算改革的新动向》，载《人大研究》2010年第9期；陈文正：《乡镇参与式预算改革：浙江温岭的经验》，载《人大研究》2010年第9期；汪玮：《地方治理视域中的参与式预算——关于温岭镇公共预算改革的案例研究》，载《中共浙江省委党校学报》2011年第2期；刘再杰、李艳：《论中国参与式预算实践的经验与启示》，载《当代经济》2011年第3期；《公共预算是可能的吗？——温岭市参与式预算案例研究》，载《阴山学刊》2011年第3期；等。

③ 《公共预算改革向纵深推进》，载《中国新闻周刊》2011年1月25日。

④ 包括彭宗超、李洛：《我国公共预算改革的新视角：“合和式民主”案例与路径探微》，载《改革》2008年第9期；周海燕、何俊志：《乡镇公共预算改革的起步与思考——上海市南汇区惠南镇“公共预算制度改革”案例研究》，载《人大研究》2008年第11期；陶庆：《宪法财产权视野下的公民参与公共预算——以福街商业街的兴起与改造为例》，载《浙江省委党校学报》2009年第2期；黄舒婷、李永久：《我国公共预算信息公开的瓶颈与突破——基于深圳公民预算之旅的反思》，载《地方财政研究》2010年第5期；杨文涛、任中平：《参与式预算的地方实践——公共预算改革中的焦作模式》，载《湖南工业大学学报（社会科学版）》2010年第5期；吴少龙：《从控制到结果：中国预算改革能跨越吗？——A市财政支出绩效评价案例研究》，载《公共管理研究》2010年；陈统奎：《从议事到议财的转变——上海闵行区公共预算改革观察》，载《廉政瞭望》2011年第6期；等。

⑤ 马骏等：《呼吁公共预算——来自政治学、公共行政学的声音》，第28页。

⑥ 包括：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；马骏等：《中国省级预算中的政策过程与预算过程：来自两省的调查》，载《社会经济体制比较》2005年第5期；马骏：《中国的零基预算改革：来自某财力紧张省份的调查》，载《中山大学学报（社会科学版）》2005年第1期；於莉：《省会城市预算过程中的党政首长：三个省会城市的调研》，载《公共管理学报》2007年第1期；周燕：《中国省级政府投资中的正式与非正式制度比较》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2006年第6期；等。

文,就是直接建基于他自2003年以来在5个省和4个市的调研,并因此分析了预算改革对权力结构和决策方式的影响,并提出一个“中国预算改革的政治困惑”。其中他提到的河北省的部门预算改革、浙江温岭的预算改革以及广东省、福建省、江苏省、深圳市、厦门市人大在预算监督方面的进步,都来自于第一手的调研,根据这些实际的调研,他最后得到结论,中国预算改革政治学包含着一个“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。

在这种田野调查与实证研究过程中,个案研究是中国公共预算研究的重要实践工具。尽管个案研究一般不适宜作直接的总体性推论,但仍然可以得出某些结论性认识或者假说。这类认识或假说的学术价值,首先在于它是一种探索性的研究成果,通过调查所做的分析以及由此得出的分析结论能够为将来进一步的研究、为将来从样本推论总体提供学术知识基础;其次,通过选择合适的角度,能够比较有效地检验我们相应的研究假设,为我们了解和掌握总体的一些情况和变化提供一个可靠的样本依据;再者,它能够为我们今后进一步的研究以及在更大范围内的随机抽样提供依据^②。因此,大量的公共预算的实证研究运用了个案这一分析工具。

(三)以理性化与民主化为公共预算研究的最终归依,从理论介入现实

起步阶段的中国公共预算研究从一开始就正视中国公共预算研究缺乏理论化努力的现状,因此,在描述现实与理论建构的同时,还提出了理论介入现实的抱负,力图构建一些解释性的预算理论,并通过实践来检验国外的预算理论是否可以解释中国的预算行为,以及关于中国公共预算的各种理论哪一种最有解释力,即在关于真实世界的描述性研究的基础上……开始理论化的努力^③。而理性化与民主化,正是起步阶段的研究者们对公共预算理论的基本要求。

出于理性化的考量,研究者们不仅关注中国的预算进程,预算的现实境遇,也同样关注跟预算密切相关的法律制度的研究。正如林尚立所主张的,规范人类生活的各种制度,越是发展,越是理性化。在民主政治条件下,任何制度建构都必然通过文字将其规范下来,形成相应的制度文本,即法律文件。所以,现实中的任何制度,都首先在文本之中,其次在实践之中,从而形成文本制度与实践制度差异。这种差异的根由在于制度背后的行动者。行动者的观念、价值取向、利益结构以及权力关系,都将直接影响制度的实际运行效度^④。正因如此,他以本文分析的方法,通过对全国人大预算审查制度所形成的预算审查报告的分析和考察,研究了中国预算实践中行动者与制度效度之间的关系,得出了一系列重要的结论。

当然,更多的研究着眼于民主化的考量,关注预算具体过程中的参与和表达,关注这种参与和表达如何保证预算过程的民主,进而如何促进整个制度的民主化转型。这是由研究的环境与研究者的使命意识所决定的。回应现实,回馈社会,是社会科学研究的基本动力所在。政治体制改革,包括预算制度改革,是当前最大的社会现实。而民主化是政治体制改革包括预算制度改革的一个重要价值目标,因此,关注民主化的指标,热衷于研究类似于温岭的预算民主现象,致力于形成中国特色的预算民主理论,是起步阶段公共预算研究的一个显著特点。

三、西方公共预算研究的经验:方法论的自觉

公共预算研究是以美国为主的西方国家政治学和公共行政学的重要内容。尤其是自20世纪六七十年代以来,美国公共预算理论开始走向全面繁荣。这种理论繁荣背后的一个重要原因,就是公共预算研究的方法论自觉。既积极回应现实,参与实践,同时注重理论本身的构建,在批判继承的基础上发展出公共预算研究的新问题、新方法,继而形成新的理论,是西方公共预算研究方法论自觉的重要特点。

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11期,第74页。

② 彭拥军、姜婷婷:《个案研究中的学术抱负——兼论个案的拓展与推广》,载《西南交通大学学报(社会科学版)》2010年第6期,第88页。

③ 马骏等:《呼吁公共预算——来自政治学、公共行政学的声音》,第29页。

④ 林尚立:《行动者与制度效度:以文本结构为中介的分析——以全国人大预算审查为研究对象》,载《经济社会体制比较》2006年第5期,第75页。

(一)从研究对象的角度而言,西方公共预算研究不是局限于研究静态的数据表格,而是强调研究动态的预算过程,兼顾公共预算的技术性与政治性

预算是一个极其复杂的研究对象。正如阿曼·卡恩所言,“作为政治问题,预算是在多元冲突和竞争利益中分配社会稀缺资源;作为经济和财政问题,预算是在评估管辖区的收入再分配、刺激经济增长和发展、促进充分就业、抑制通货膨胀和保持经济稳定的首要工具;作为会计问题,预算提供了政府开支的上限,使其在法律约束的可分配资金范围内活动;最后,作为管理和行政问题,预算详细说明了提供公共服务的途径和方法,确立其监督、测量和评价标准”^①。但不管是什么问题,局限于数据与成本计算的“经济学不能说明和解决所有的预算问题,因为预算在很大程度上是一个政治问题,预算权力是一种非常重要的政治权力,预算制度是政治制度的重要组成部分”。预算与其说是研究资源配置的问题,倒不如说是研究权力配置的问题。所以,威尔达夫斯基概括道:预算所研究的基本问题是,社会如何进行组织协调以决定政府和私人活动的相对主导地位,以及谁获利,谁损失,谁受益,谁支付^②。以美国为例,公共预算系统就是一种作为选择社会目的和手段的工具,是由众多的参与者以及使参与者产生互动的过程构成的^③。

对预算的这种政治本质的确定,使得西方公共预算研究不是局限于预算的技术性研究,而是把公共预算当做政治过程,公共预算研究因而转变为对预算的行为、运转、程序及其与利益团体之间的关系的实证性研究。这种研究的一个典型的特征就是动态性,重在描述和解释现实的预算政治现象,不仅从技术的角度告诉人们预算是什么,而且从政治的角度向人们展示现实的预算过程事实上是什么,在现实的预算过程中不同利益集团的相互作用和讨价还价,往往成为西方公共预算研究的鲜活的素材。

(二)从研究方法的角度而言,西方公共预算研究遵从技术与意识形态的双重规范,既重视预算技术的客观描述,更重视预算过程意识形态意义的提升

预算首先表现为一系列的技术表格。具体地说,一份预算以文字和数字的形式描述了为实现一定的目标和意图所需要的支出。文字描述了支出的不同形式或者支出的目的,数字则附在每一项文字后^④。因此,大部分的西方公共预算研究首先是技术性的描述,致力于展示政府预算的普遍特点:一是公开透明,包括预算的编制到执行全过程公开,预算过程的日程、行为主体和行为内容全部明确公布;二是法制预算,强调预算编制、执行、监督的每一过程,每一个支出项目都有严格的法律授权;三是完整详细,涵盖所有政府收支,细化的支出标准,详细的支出项目和金额甚至使用者等等^⑤,静态地展示西方公共预算的整体状况。

但技术的描述不足以表达预算的完整过程,太多的意识形态意义反映在预算过程当中。事实上,就美国预算而言,威尔达夫斯基认为使用任何单个词语或概念都不能充分概括美国政府的预算过程。他认为,美国预算过程是复杂的,反映了各种收入和支出,以及各种互相影响的参与者,然而在可预测的模式下,又存在着潜规则,这些规则使得决策支离破碎^⑥。因此,在公共预算研究中,技术与意识形态是相辅相成的。公共预算研究既要详细地描述公共预算的实时过程,更需要关注预算显规则底下的潜规则,关注名义数字和“实际”数据之间的区别^⑦,向我们展示不一样的权利观念、权力结构以及蕴含其中的政治文化。如美国的公共预算过程,首先是一个权利保护的过程,但权利的实现是需要成本的,权利的成本产生了资源分配过程中民主责任与透明的问题^⑧,这就使得预算这样的技术过程与权利观念联系起来了。其次,美国的预算过程更是一个权力斗争的过程。在预算过程中,许多团体和个人都有权力增加、删减预算,有权要求更多的资金,有权否决预算,有权对预算进行讨价还价,有权阻碍预算的通过,或

①阿曼·卡恩等:《公共部门预算理论》,世纪出版集团2010年,第2~3页。

②阿伦·威尔达夫斯基等:《预算过程中的新政治学》,上海财经大学出版社2006年,译者的话第1~2页。

③罗伯特·D.李等:《公共预算系统》,清华大学出版社2002年,第46页。

④阿伦·威尔达夫斯基等:《预算过程中的新政治学》,第1~2页。

⑤何金发:《美国地方政府预算范本——弗吉尼亚州〈预算法案〉(2003会期修正案)》,东南大学出版社2005年,前言。

⑥阿伦·威尔达夫斯基等:《预算过程中的新政治学》,第408页。

⑦阿伦·威尔达夫斯基等:《预算过程中的新政治学》,第409页。

⑧史蒂芬·霍尔姆斯等:《权利的成本——为什么自由依赖于税》,北京大学出版社2004年,第169页。

者影响预算的结果。换句话说,预算是有孔的,并且是向利益相关者敞开的^①。宪法赋予国会拨款、借款和提高税收的权力,但总统可以否决国会的决定。立法和行政机构具有自主权,但又必须分享权力^②,整个预算程序其实就是一个利益相关者权力斗争的秀场。而党派交易、基本人权、分权、党派通过集体行动的影响力等概念,共同构成了民主的含义。被称作公共预算的行为正反映了这种观念文化。这些以技术为依托的预算现象与过程,其意义远超于技术之外。正如有学者所说,预算系统看上去是一门技术,但实际上它却是政治,是政治和技术的结合,而且技术位于最低层面,政治却处于最高位置^③。因此,公共预算研究的技术手段,必须服务或服从于意识形态的更高需要。技术只是表象,效率也只是工具,民主才是目的,正义才是社会制度的首要价值……某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除^④。因此,西方公共预算研究不仅遵从技术性的规范,更服务或服从于公共预算制度本身所蕴含的制度伦理或者正义的原则。

(三)从研究结论的角度而言,西方公共预算研究既坚持解释并指导现实,又能够超然乃至批判现实,保持了公共预算研究对既有理论与预算实践不断的双重超越

公共预算研究是以美国为主的西方国家政治学和公共行政学的重要内容。应该说,1940年以前在公共预算理论领域引领风骚的是欧洲的英、法、德等国。当时美国的公共预算理论还严重落后于现实,并没有形成有影响的系统的理论体系。1940年,身为政治学家的V. O. Key发表《预算理论的缺乏》一文,指出了当时美国公共预算理论落后于现实状况,从而引发了美国学术界对公共预算理论的研究。但受当时研究的局限,60年代以前的美国公共预算理论研究主要还是经济学家在研究政府资源的分配问题,公共预算过程没有被看成是一个政治过程,公共预算过程中的政治问题并没有得到应有的关注,政治学和公共行政学视角的公共预算理论研究还严重缺乏。1961年公共行政学家瓦尔达夫斯基出版了《预算过程中的政治》一书,指出公共预算不只是单纯的资源分配问题,更是在各种相互冲突的政治需求中互相妥协所形成的渐进性决策。此后,研究公共预算中的政治问题,成为一些政治学家和公共学家们的共同选择,导致了公共预算理论的极大繁荣,并形成了预算理论中的渐进主义学派。

渐进预算理论的规范方法在获得广泛支持的同时,也于1970年代开始面临挑战,这种挑战既来自理论,也来自实践。同时,这种挑战也引发了学术界与实务界对渐进预算理论的各种完善方案与超越,开始出现各种超越渐进预算理论的实证研究,形成了许多新的公共预算理论派别。一是以布莱克、唐斯和尼斯坎南等为代表的公共选择理论。它运用的是与渐进预算理论不同的演绎法,但因其结论是建立在相关假设基础上的,因此引发大量学者为之进行经验论证,并因无法完全证实而招致了致命的批评。但这种论证和批评的过程,却促进这一时期美国公共预算理论的繁荣与发展。二是以鲁宾为代表的政策过程模型。它抛开渐进预算理论与公共选择模型而另辟蹊径,综合研究宏观预算与微观预算过程,既研究预算过程中的角色,也研究预算的具体过程以及环境对于预算决策的影响,其实质就是将预算过程当成一个特定的政策过程。三是以寻租理论、委托—代理理论和交易费用理论等为代表的制度理论。这种理论尝试根据寻租理论、委托—代理理论和交易费用理论,来研究预算过程,把政府预算的编制、审批、执行和监督等各个环节中的交易行为以及由此产生的交易费用、预算过程中预算管理结构的设置、立法部门与行政部门之间的关系等作为研究对象,使公共预算理论得到较大的发展。四是公共预算研究中的文化理论或诠释理论。即在公共预算研究中引进文化和意识形态的视角,为解读公共预算的政治涵义提供一些更具拓展性的分析方式,更加关注文化与政治的关系以及预算过程的政治意义。五是公共预算研究中的新科学。即把集中研究不确定性、不稳定性、不可预测性和复杂性的理论领域的“新科学”,其中包括混沌理论、复杂性理论、新进化论和量子理论等,用以解释和分析预算过程。这些技术和理论上的双重革命,使得西方公共预算研究视野迅速扩大,技术手段得以更新,研究理论得以扩展。

①阿伦·威尔达夫斯基等:《预算过程中的新政治学》,第410页。

②阿伦·威尔达夫斯基等:《预算过程中的新政治学》,第411~412页。

③罗伯特·D.李等:《公共预算系统》,第V页译者序。

④约翰·罗尔斯:《正义论》,中国社会科学出版社1988年,第1页。

从现实的角度而言,自1930年起,为了建立公共预算的最优体系,美国公共预算开始了一系列的预算改革,始终围绕着预算的三个功能,即控制、管理和计划而转换,其基本特点就是螺旋式演进,而这种螺旋式演进过程正好反映了现实主义和理性主义两大预算理论的竞争过程。在现实主义看来,将完全理性引进公共预算是不可能的,而且无视或者回避预算的政治过程也是不可行的。现实主义与理性主义之争始终贯穿于美国历次预算改革的过程中。

可以说,目前西方主流的公共预算理论是在应对各种理论批判与现实挑战的基础上形成与发展的。在其发展过程中,西方公共预算理论始终坚持既回应现实,解决预算实践中提出的问题;同时着眼于公共预算理论本身的建设,超然于现实之上,超越现实,批判既有理论,成就了目前繁荣的局面。

四、中国公共预算研究的未来:方法论的革命

有人曾对中国公共预算研究的现状做了一个总体性的评价,认为“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另有学者提到,关于公共预算的公共性——也就是政治性,学界很少关注,也是问题之一^②。这些评价不一定精到,但至少指出了目前的中国公共预算研究还存在不足,与国外相关研究比较,还存在一定的差距。这种差距,具体而言,主要表现在:

一是理论建构仍嫌幼稚。目前,中国公共预算理论构建中还存在幼稚化的问题,缺乏统一的权威的教科书、工具书,甚至缺乏统一的权威的专用术语,都是其重要表现。如马蔡琛认为,预算术语翻译中的不统一,已然严重地影响了中国公共预算研究的推进。这使得本来就为数不多的公共预算研究者的大量精力,花费于确认各种预算术语(主要是预算研究中的外来语)的母语含义这样一种不必要的重复性劳动上^③。公共预算研究术语的不统一,是目前研究中存在的一个重要问题。在有些书中,有一些关键的术语存在误译。如将 The Progressive Era(进步时代)翻译成“革新派时代”,将进步时代的 muckrakers(扒粪者)翻译成“流行报纸和书籍作者”,将 Budget and Accounting Act of 1921(《1921年预算与会计法》)翻译成“1921年的预算和会计行动”,都极大地影响了读者和后来的研究者对公共预算历史在美国兴起、发展的客观历程的了解。而且,很多早期的公共预算类译著中,并不重视从政治学和公共行政学角度来解读公共预算这一独特的研究对象,所以在很多译著的“词语集释”中,多数是预算程序中涉及技术方面的会计术语,而很少有涉及制度层面的政治学或者行政学术语。

二是研究队伍并不整齐。由于“中国政治学和公共行政学在公共预算领域的‘自我放弃’”^④,目前中国公共预算研究的队伍不够充实,受过系统的公共预算理论训练的研究者凤毛麟角。

郁建兴、张建民曾提出,我国行政学研究的发展目标,是在国际比较视野下运用科学方法研究中国本土公共行政现象、构建和创新公共行政理论,旨在有效地解释和理解本土行政现象、指导公共行政实践,并为国际公共行政学的知识增长做出贡献^⑤。这其实也应该是公共预算研究的目标。从方法论的角度而言,中国公共预算研究今后应从以下方面努力:

一是确立具有政治学意义的公共预算研究论题。改革的时代蕴育了科学研究的重大课题,正如“美国公共行政学的理论源泉就在进步时代”^⑥,中国政治学包括公共预算研究的理论源泉就在中国目前的政治体制改革实践当中。扎根现实,拥抱实践,抛弃预算研究中的数字官僚,使预算不再成为专业特权,

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78页。

② 唐海生:《中国公共预算研究现状分析》,载《安阳学院学报》2008年第3期,第54页。

③ 马骏等:《呼吁公共预算——来自政治学、公共行政学的声音》,第53页。

④ 马骏:《中国公共预算改革:理性化与民主化》,第263~322页。

⑤ 郁建兴、张建民:《中国公共行政学的发展目标和途径:评〈反思中国公共行政学:危机与重建〉》,载《公共行政评论》2010年第3期,第193~194页。

⑥ 马骏等:《美国进步时代的政府改革及其对中国的启示》,世纪出版集团2010年,第94页。

就能定位公共预算研究的独特选题,形成与时俱进的理论成就。

二是凝聚有政治学理想情怀的公共预算研究队伍。目前,一部分有见识的政治学和公共行政学者已经意识到对于公共预算研究领域的“自我放弃”既不利于目前我国预算改革实践的发展,更不利于政治学和公共行政学自身的建设,已经纷纷加入到公共预算研究队伍中来。正如托马斯·D.林奇所言,在一个民主社会中,预算是构建许多公共政策的工具,因而政治家的视角是重要的^①。多种研究方法的并用,多学科的融合,政治学、经济学、会计学、行为科学、财务学和其他学科的综合运用,能为公共预算研究提供多种不同的视角,也必将是今后中国公共预算研究的最佳选择。

三是掌握科学的公共预算研究方法。中国公共预算研究迫切需要解决的是研究方法的选择与运用问题。这些方法,既包括规范的方法,也包括实证的方法。正如有学者所言,无论我们的研究取向如何,我们的研究都必须遵守这些研究最基本的学术规范、学术准则和质量标准。在此前提下,具体研究方法与研究技术的运用只是一种基于不同学术训练、不同问题体验而做的选择。对于中国公共预算研究来说,没有“最好的方法”,只有“最合适的方法”^②。因为任何一种研究方法都不可能完美无缺。如果一种研究方法没有改进的空间,它完全可能失去生命力^③。至于如何找到“最合适的方法”,郁建兴等学者主张,在学界广泛讨论和争鸣的基础上,就科学研究的基本质量标准达成共识;根据所研究问题的类型选择合适研究方法,才能达到有效地进行描述性推断或因果推断的科学研究目的^④。可见,无论何种方法,有效的解释甚至预测,才是最终的目的。

四是形成具有中国特色的公共预算研究结论。引进西方先进的公共预算观念与理论,只是理论化的第一步。今后的研究,应当着眼于提炼我们自己的概念和分析框架,构建我们自己的理论模型,从实践中尝试推导出一些属于我们自己的理论结论,在实践中检验这些结论,并最终用这些结论去解释、说明、指导并且预测未来的中国公共预算改革趋势。

总之,今后中国的公共预算研究需要遵循三个方向:解释现实问题,尝试理论构建,实现方法论的自觉。要突破此前将公共预算局限于经济学领域、局限于财政学领域,过分看重公共预算的技术层面而忽视其政治性的习惯性思维,将公共预算研究重新定位到政治学和公共行政学研究的视野当中来。

五、结语:从政治学视角的公共预算研究到中国预算政治学

有学者提出,理解美国预算首要的背景因素是民主思想、资本主义、联邦主义、决策理论和经济学^⑤。对于中国,同样如此,理解中国公共预算,破解“中国预算改革的政治困惑”^⑥,离不开政治学的努力。因此,我们的使命在于树立自觉的方法论意识,从政治学的视角研究公共预算,集结可靠的研究团队,为公共预算研究找到确当的对象,选择可操作的方法,提炼可推广的研究结论,繁荣和推广中国的公共预算研究,继而发展一门中国自己的预算政治学。

■作者简介:叶娟丽,武汉大学政治与公共管理学院教授,政治学博士,博士生导师,中山大学中国公共管理研究中心研究员;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:涂文迁

①托马斯·D.林奇:《美国公共预算》,中国财政经济出版社2002年,第4页。

②马 骏等:《反思中国公共行政学:危机与重建》,中央编译出版社2009年,第6页。

③彭拥军、姜婷婷:《个案研究中的学术抱负——兼论个案的拓展与推广》,第85页。

④郁建兴、张建民:《中国公共行政学的发展目标和途径:评〈反思中国公共行政学:危机与重建〉》,第196页。

⑤托马斯·D.林奇:《美国公共预算》,第2页。

⑥马 骏:《中国预算改革的政治学:成就与困惑》,第69页。