

[文章编号] 1672-7320(2010)06-0830-06

预算过程:从渐进主义到间断式平衡

於 莉

[摘要] 由于没有明确非渐进性变化在预算过程中的存在及其发生机制,渐进预算理论被认为可能无法对预算过程做出完整描述和解释。间断平衡理论从渐进预算理论面临的这一挑战中找到了自己的理论使命,即建构一个可以同时为预算过程稳定的渐进性与偶尔的重大变迁加以描述和解释的理论框架。以注意力为驱动、议程设置为基础、结合了政治制度与有限理性决策的间断平衡理论给公共预算研究注入了新鲜血液。

[关键词] 预算过程;渐进预算理论;间断平衡理论

[中图分类号] D01 **[文献标识码]** A

尽管渐进主义已是一个被广泛接受和运用的概念,但还是有许多学者不断提出批评,在公共预算研究领域尤为如是。甚至在获得普遍认可的描述性研究层面上,渐进预算理论都面临着挑战。这一挑战主要来自于对这样一个经验事实的观察:预算过程中既有让人们习以为常的渐进变化,也包括了一些偶有发生的重大变迁。其实,渐进预算理论的支持者并不是没有意识到预算过程中非渐进性的存在,但当其纠结于“自圆其说”时,“非渐进性”的事实显然难以激发理论自觉。这暗示了新的理论使命,建构一个可以同时为预算过程稳定的渐进性与偶尔的重大变迁加以描述和解释的理论框架,间断平衡理论体现了这样一种努力尝试。

一、“非渐进性”在渐进主义中的缺失

作为对理性决策模式的批判,林德布罗姆在 20 世纪 50 年代将渐进调试模式引入有关决策过程的描述性研究和解释性研究中。“含混应付”(muddling through)的渐进主义,不仅有助于呈现一个更为丰富生动的决策过程,而且很重要,它给予了有限资源、有限理性和有限认知下的人类抉择行为一种理性的解释和尊重。到了 60 年代,渐进主义已经成为与理性主义分庭抗礼之重要决策理论。除了林德布罗姆、达尔等人以外,瓦尔达沃夫斯基等人在公共预算领域的研究工作也大大推动了渐进主义作为一种描述性和解释性工具的影响力。与此同时,渐进预算理论也使公共预算的理论建构有了突破性的进展,并成为公共预算研究中占据主导地位长达 30 多年之久的理论流派^[1](第 152 页)。

渐进预算理论认为,预算的做出也是渐进而非全面的。瓦尔达沃夫斯基敏锐地捕捉到,预算过程缺少对目标和政策的深思熟虑,以及对备选方案的搜索^[2](第 139 页)。预算过程总是围绕着加强参与者的角色和期望而建立,预算参与者的特定角色导向降低了公共预算对信息、时间和分析能力的要求。这使得支出机构决不会在每个预算年度里根据现有项目的价值和替代项目的价值来积极地评估所有的方案。相反的,支出机构的预算要求都是建立在上一年度的预算基础之上,并特别关注边际上的增加和减少^[3](第 15 页)。这种简单的、非分析性策略根植于预算既有规则和讨价还价的过程中,它巧妙地保证了

作者简介:於 莉,华南师范大学公共管理学院讲师,管理学博士,广东 广州 510006。

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(2009JJD810017)

财政资源分配的决策在横向层面上的相对独立性,从而使预算中由竞争所导致的冲突可以被最小化,进而保证了预算过程的稳定性^[4](第859页)。

在将渐进主义逻辑运用到公共预算研究的过程中,瓦尔达沃夫斯基采用了和林德布罗姆相同的做法,渐进主义不仅被用于描述和解释讨价还价的预算决策过程,同时也被用于描述和解释由这样一种预算决策过程而导致的渐进预算结果。换言之,渐进主义不仅是一种用来界定决策制定特征的方法,而且也是用来描述和解释预算产出特点的方法^[5](第61页)。虽然辨别渐进主义这两种内涵或方法并非难事,但作为一种描述和解释性工具,渐进主义的张力在很大程度上恰恰是来源于上述两种方法使用时的结合。它们自我强化式的互证,使得渐进预算理论在决定发现什么以及得出什么结论方面显得更加游刃有余,进而促成渐进主义表现出在决策过程中的普适性和结果中的常态性。然而,对于渐进预算理论来说,这可能是一个危险的信号——当一个理论无论在什么时候都适合任何情况并且其证据也不存在被驳斥的可能性的时候,它就不再是一种理论,对于解释甚至描述都不会有多大的作用了^[6](第502页)。

渐进主义确实好像解释了预算过程中的大部分问题,但是对于那些并不常见的、打破渐进性的重大改变却显得躲躲闪闪。事实上,对公共预算一般经验事实的回顾不难发现,无论是边际的或者渐进的预算变化,还是大规模的预算变化,甚至偶尔雪崩式的剧变,在现实中都是存在的。即便在短期内,预算产生的一系列结果也不能被简单地描述为“渐进性的”。重大的变化依然可以在整体稳定的框架内发生^[6](第503页)。从这些方面而言,渐进预算理论可能确实无法对现实发生的情况做出完整描述^[7](第4页)。

其实,渐进主义的支持者并不是没有意识到预算过程中非渐进性的存在,然而,当焦点集中在明显的规律性问题时,一些重要的变化就有可能变得模糊不清^[8](第503页),甚至借助操作化定义或通过从一种分析跳到另一种分析的方式,将非渐进性故意回避掉和处理掉^[5](第61页)。

在林德布罗姆早期与罗伯特·达尔合著的《政治、经济和社会福利》一书中,就已经提出,渐进主义方法可能产生小渐进,也可能产生大渐进^[8](第82页)。但是,对于何谓大渐进,却并没有给予明确的回答。或许,循着大渐进的思路,渐进决策理论有可能将公共政策领域中那些已经发生以及未来可能将要发生的重大变迁纳入自己的理论视野。

与林德布罗姆不同,瓦尔达沃夫斯基一开始就将渐进主义设定在了“边际上的增加或减少”,这显然只能归于“小渐进”。但是,对瓦尔达沃夫斯基和芬诺早期研究数据的再解读,贝勒和寇纳(Bailey and O'Connor, 1975)发现他们对渐进增长范围的界定过于宽泛——瓦尔达沃夫斯基和芬诺对渐进性增长和非渐进性增长的分界点分别定在30%和20%的标准上^[5](第62页),这使得一些非渐进性预算结果很容易地就被贴上渐进性的标签。

当渐进预算理论从“描述性渐进主义”提升至被莫兰德(Moreland, 1975)称为“分析性渐进主义”层面时,即利用回归方程对预算过程进行数学分析时,非渐进性问题也没有得到更为谨慎的对待。戴维斯等人(Davis, Dempster and Wildavsky, 1966)通过对美国56个支出部门在1946年至1963年间预算情况的实证研究发现,渐进预算模型只能解释拨款决议中的86%。而对于无法解释的那部分则被定义为“其他确定性系统的随机冲击”,或由“干扰”及“特殊环境”导致的结果^[9](第531页)。几年以后,针对上述问题有了一些简单的结论:由特定政治、经济和社会事件所导致的随机和非经常性因素会对渐进预算过程产生影响,它表明预算过程会对经济和社会需求做出反应,在压力积淀到一定程度之后,就会发生突然的变化^[10](第421页)。尽管如此,渐进主义者还是错过了完善渐进预算理论的机会,因为他们的兴趣点和焦点依然固执地停留在对渐进主义的维护上。

显然,预算结果存在更为宽泛的变化范围,比渐进主义者所描述的范围要宽泛得多。因此,有必要将“非渐进性”加入到对预算过程的描述和解释中,这并非意味着要完全推翻渐进主义,而是希望发展出一套平衡的理论,既能说明预算的稳定性又能说明预算的变化机制^[6](第509页)。间断平衡理论体现了这样一种努力尝试

二、强调突变与渐变的“间断平衡论”

源自古生物学领域的间断平衡理论(Eldridge and Coult, 1972),最早是为了批判性发展达尔文的“渐变论”进化学说而提出的。建立在突变与渐变辩证统一基础上的“间断平衡论”认为,生物的进化过程并非像达尔文所言是一个缓慢的连续渐变积累的过程,而是一种在长期处于停滞或平衡状态中夹杂着短期、爆发性的规模灭绝和替代的过程。90年代初期,鲍勃加特纳和琼斯(Baumgartner and Jones, 1993)借用了“间断式平衡”概念,将其引入公共政策与预算研究中,用以描述与解释兼具渐进性和非渐进性特征的政策过程。他们相信“间断式平衡”才是对政策过程的全景式真实而简单的写照:稳定状态与重大的变迁都是政策过程的要素,通常该过程是由一种稳定和渐进主义的逻辑所驱动,但是偶尔也会出现不同于过去的重大变迁。大多数政策领域的特点是停滞、稳定而非危机和重大改变,但是政策危机和重大改变也时而会发生^[11](第155页)。

90年代中期,琼斯等人(Jones, Baumgartner and True 1995, 1996, 1998)通过对美国二战以后至90年代中期联邦政府预算的考察,为间断平衡理论寻找到经验证据支持。研究发现,预算变化是呈尖峰分布而非正态分布。后者与渐进主义的持续动态调整假设是相一致的,其中的变化是平稳而持续的。而尖峰分布表明,在预算时间序列里确实存在大量极微小的变化以及较少的中等程度变化,但显著的大规模变化则比原来描述得要多。同时,研究也发现无论分析单位是机构或整个政府,预算项目或支出功能类别,都可以从中观察到微变与剧变同时存在的现象。

间断平衡理论在描述性研究层面上所取得的进展为拓展有关预算政策变迁的讨论提供了基础。接下来要解决的重要问题就是,如何同时解释预算过程中存在的稳定的停滞状态与间断变化的发生。间断平衡理论将预算决策过程放在政治制度和有限理性决策的双重基础之上,以注意力和议程设置为突破口来加以解读。

只集中在渐进主义变化的做法,使得早期行为决策理论不重视大规模变迁的经验证据,也使得有限理性决策制定走进了理论的死胡同^[11](第164页)。在琼斯(Jones, 1994)将“注意力瓶颈”——人类决策时必须连续分次处理认知信息——引入之后,有限理性决策成为重大和微小变迁的共同基础。对注意力给予关注直接导致对跨期选择(intertemporal choice)的聚焦(Lowenstein and Elster 1990),即关于人们如何随着时间的推移而进行选择^[12](第145页)。

通常对预算决策的描述和分析都是建立在资源的稀缺性这一基本共识上的,然而,由于过度关注财政资源稀缺性的问题,人们很少会将注意力与稀缺性联系起来。事实上,注意力也是一种稀缺的资源。通常而言,注意力一次只能被投入到一项活动之中。无论是个人还是组织,其决策在很大程度上都是受注意力的配置方式决定的^[13](第18页)。决策者对问题优先顺序的排列就是通过分配注意力的方式来实现的,当然,解决方案的选择也同样受到注意力配置结果的影响^[14](第205页)。不仅如此,决策变化也同注意力有关。间断平衡理论没有接受传统的关于偏好与决策的基本假设,而是相信,面对多维的偏好与不断变化的决策情景,注意力才是回答决策变化(尤其是指那些同一决策主体作出逆转性或替代性选择的现象)的正确答案。决策过程中,偏好被个人对决策情景的解读所激活,偏好和决策情景的结合产生了选择。政治中的决策情景总是在变化,因此选择也总是在转变,但是人们的偏好并不总是处于变化之中。换言之,是由于决策情景的变化导致对根本偏好的注意力发生了变化,并进而导致选择的变化。琼斯称之为时序政治选择(temporal political choice)的悖论:即使选择已经发生了变化,偏好仍然保持不变。同时,也是非常重要的一点,相对于稳定的偏好来说,对根本偏好的注意力可在短时间内发生急速的转变,这也就解释了为何会出现决策者在一段时间内做出明显不一致的决策了^[15](第5-10页)。间断平衡理论对政策间断发生的解释就是基于上述基本假设。

政治注意力对政策的影响将体现在政策议程设置上,并进而反映在预算支出上。决定哪些议题被提上议程以及处于何种位置的过程是竞争性的。特别是在常常拥挤的政治环境下,议题吸引注意力的

关键是对问题的界定^[16] (第241页)。对问题的界定将影响到决策者以及其他行动者对问题的看法, 并进而影响到这一问题是否被关注以及如何被解决。从这个角度而言, 对于预算参与者来说, 预算过程可能不是问题, “问题”才是问题。

对问题的界定只是议程设置“故事”的一部分, 另一部分需要讲述的是政治系统如何辨识问题从而决定分配给某些问题更多的注意力。间断平衡理论运用并拓展了西蒙(Simon, 1957, 1977, 1983, 1985)关于个人和组织决策中并行和串行过程的概念, 以及雷福德(Redford, 1969)关于子系统政治和宏观政治区分的理论主张, 对跨期政策议程的变化进行了剖析。

就像个人决策过程一样, 任何一个政治系统都不可能同时处理其面临的所有问题, 政策子系统的并行处理过程与宏观政治制度的串行处理过程为此问题的解决提供了一种有效机制。通常, 对政治议题的讨论是被分散到一系列以议题为导向的政策子系统当中, 这些子系统可能是由单一利益主导的, 也可能处于若干利益竞争之中; 可能随着时间的推移而分崩离析, 也可能从其他政策子系统中独立出来。诸如铁三角、议题网络即是此类。子系统为政治系统并行处理同时发生的许多问题提供了一种可能的机制^[11] (第158页)。子系统政治是平衡的政治、调适的政治, 也是带来政策过程渐进变化特征的政治。尤其是当子系统被单一利益主导从而致使政策垄断出现时。政策垄断有明确的议题领域并有相对明确的政策图景——特征刻画与理解政策的方式——支撑, 从而可以帮助子系统有效地减轻变迁的压力。因此, 间断平衡理论将其视为一个负向消极反馈过程。

但是子系统政策垄断可以建构, 也可能崩溃。当外在冲突升级而子系统又未能容纳并化解此冲突, 广泛的政治动员会促使问题被重新界定, 既有政策图景与议题管辖地将受到争议, 新的参与者同时也是现状改变者会加入进来, 这时子系统政策垄断就将面临崩溃, 政策过程就会出现不稳定状态, 这为大的间断改变创造了机会。因为子系统并行处理过程将中断, 宏观政治的串行处理过程——以一次一个或最多一次几个问题加以连续处理——将会使那些被“点燃”的议题提升至较高层次的政策议程。“当一个政策到了宏观政治制度的串行处理过程之际, 它便处于改变问题界定, 并受到媒体和更多公众高度关注的环境之中。”^[15] (第185页) 宏观政治是间断的政治, 是包含竞争性政策图景、政治操纵的政治, 也是将带来大规模变迁的政治。间断平衡理论将宏观政治过程视为一个正向反馈过程, 正向反馈加剧了变革的冲动, 它克服了惯性打破了原有状态^[11] (第162页)。

预算决策过程是在政治制度之下完成的, 对决策过程间断式平衡特征的解读离不开制度这一分析基础。子系统政治表明, 通过结构化决策情景, 制度有助于将注意力聚焦于一个有限范围的备选方案中, 使决策制定呈现“路径依赖”, 进而保证政策过程的稳定性。与此同时, 间断平衡理论认为, 等级制度会导致间断在不同层级的传递过程中出现不对等。行政首长和议会都可以立刻将自上而下的预算变化传递到许多部门和机构。相比较之下, 自下而上的间断变化则没有那么容易向上传递, 这主要是由于子系统内并行处理过程的孤立性阻碍了子系统间的溢出效应。因此, 等级组织底层比顶部更容易产生间断^[11] (第167页)。

三、间断平衡论面临的挑战

由于确认了非渐进性变化在预算过程中的存在及其意义, 间断平衡理论比渐进预算理论走得更远, 而以注意力为驱动、议程设置为基础的理论建构又使得对公共预算的考察与认知决策、政策过程研究更紧密地联系在一起。间断平衡理论显然给公共预算研究注入了新鲜血液, 但其在理论建构上所面临的挑战也是显而易见的。

直到21世纪初, 间断平衡理论在解释性研究层面与理论模型建构方面都没有太大的突破。间断平衡模型的直觉是建立在对巨变与微变的观察基础上, 预算变化分布的假设检验中所获得的经验性证据支持了这一直觉, 但是对于为什么可以观察到此种模式却没有给出明确的解释, 而这种模式本身却悄然成为了理论依据^[17] (第146页) 早期研究过于偏重对间断平衡理论描述性预测的可信度的确认 而无暇

顾及对间断式平衡的决策变迁背后因果机制的深度探究。鲍勃加特纳和琼斯的早期研究(1993)曾提出诸如正负反馈过程的相互作用等几种可能有效机制,琼斯等人的研究(1998)也曾表明诸如政党、经济和民意这样的对抗性假设并不能全然解释预算决策的间断,但间断平衡理论模型并没在此基础上取得更实质性进展。许多变量并未明确,既有变量与间断式平衡决策过程间的关系也并非完全清晰,且难以量化操作。在已展开的实证研究中,经验数据的非线性、非正态性、相互依存性和高度聚集性意味着清晰的因果关系链和准确的预测只有在某些时期的某些案例中才能够行得通。更为重要的是,已取得的理论成果既不能预测间断出现的时间和产生的结果,也无法在特定政策议题上做出明确指向的预测^[1](第 179 页)。2003 年,乔丹以及琼斯等人(Jones, Sulkin and Larsen, 2003)的研究开创了一个转折点。

在将间断平衡理论拓展到地方政府预算的研究中,乔丹开始尝试着回答哪些决策过程更有可能经历间断并推测间断的频率。在对不同预算功能和政策类型加以比较之后,乔丹发现:具有分配功能的预算支出类别通常相对稳定、间断频率较低,而服务于地方经济发展以及需要从更高层级政府获得大量资金支持的预算支出类别更容易产生重大变化,而且会在优先权排序中经历更为频繁的变化。这一结果与上述各类预算决策过程所包含的政治环境不无关系^[18](第 345, 357 页)。乔丹对不同特征的预算决策过程所进行的比较研究表明,在间断平衡框架内通过子样本比较来进行假设检验是可行的。

琼斯等人的研究则提供了另外一条假设检验路径,通过引入“体制性摩擦(institutional friction)”这一核心概念来解析导致组织决策制定过程具有间断式平衡特征的因素。该研究指出,政治制度将诸如变更的偏好、新的参与者、新信息或者对己有用的信息的突然关注这样一些形式的投入转化为政策产出的过程是有成本的。琼斯等人提炼出了四个方面的成本,分别是信息成本、认知成本、决策成本和交易成本。当政治制度增加了投入转化成产出这一过程的成本时,体制性摩擦就会增加。所有的组织都不同程度地包含有体制性摩擦。政治制度的“摩擦”不会产生一致的“僵局(gridlock)”,而是会导致长期的停滞与巨大的政策间断^[19](第 151, 152, 154 页)。体制性摩擦理论将间断式平衡的讨论与相对成熟的交易费用、组织决策制定和有限理性研究联系起来,这为间断平衡理论框架的建构提供了坚实的基础。但是也必须看到,沿着政策过程路线对组织过程的排序并没有很好地与体制性摩擦联系起来,同时,在没有整合各摩擦要素并对其如何影响决策加以模型化之前,很多分析依然只能泛泛而论。是什么导致交易成本的增加、是什么导致信息成本的降低、各种成本之间是如何互相作用又如何被取舍的、特定成本间是否存在非线性相互作用,等等,都是理论发展所必须进一步予以认真回答的问题^[17](第 142, 146 页)。

在间断式平衡决策变迁因果机制研究上所取得的进展,推动了间断平衡理论框架在比较研究中的运用——“间断平衡理论假设对不同国家政府产出的研究将会呈现出某些共性,这些共性与复杂社会环境下人类认知的局限性有关,并且将会比任何可能的制度性差异显得更为突出”^[20](第 604 页)。它彰显了该理论更为雄心勃勃的目标。

[参 考 文 献]

- [1] Gordon, T. P. 1990. “Incrementalism in Public Budgeting,” in Chan, James & James Patton (eds.), *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*. Greenwich, CT: Jai Press.
- [2] Schick, A. 1969. “Systems Politics and Systems Budgeting,” *Public Administration Review* 29(2).
- [3] Wildavsky, A. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- [4] Gist, J. R. 1982. “Stability and Competition in Budgetary Theory,” *American Political Science Review* 76(4).
- [5] Bailey, J. J. & R. J. O’ Connor. 1975. “Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles,” *Public Administration Review* 35(1).
- [6] LeLoup, L. T. 1978. “The Myth of Incrementalism Analytical Choices in Budgetary Theory,” *Polity* 10(4).
- [7] True, J. L. 2000. “Avalanches and Incrementalism: Making Policy and Budgets in the United States,” *American Review of Public Administration* 30(1).
- [8] Dahl, R. & C. Lindblom. 1953. *Politics Economics and Welfare*. New York: Harper and Row.

- [9] Davis, O. A. & M. A. H. Dempster, A. Wildavsky. 1966. "A Theory of the Budgetary Process" *American Political Science Review* 60 (3).
- [10] Davis O. A. & M. A. H. Dempster, A. Wildavsky. 1974. "Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations" *British Journal of Political Science* 4(4).
- [11] True, J. L. & B. D. Jones, F. R. Baumgartner. 2007. "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking," In Sabatier, P. A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- [12] Jones B. D. 1994. "A Change of Mind or a Change of Focus? A Theory of Choice Reversals in Politics," *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(2).
- [13] [美] 詹姆斯·G·马奇:《决策是如何产生的》,王元歌等译,北京:机械工业出版社 2007 年版。
- [14] Jones, B. D. & F. R. Baumgartner. 2005. *The Politics Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- [15] Jones B. D. 1994. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- [16] [美] 米根·M·乔丹:《间断平衡:基于议程的预算理论》,载阿曼·卡恩、W·巴特利·希尔德雷思:《公共部门预算理论》,韦曙林译,上海:世纪出版集团 2010 年版。
- [17] Robinson, S. E. 2007. "Punctuated Equilibrium Models in Organizational Decision Making" in Morco, G. (eds.). *Handbook of Decision Making*. New York: CRC Taylor and Francis.
- [18] Jordan, M. M. 2003. "Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures," *Journal of Policy Analysis and Management* 23(3).
- [19] Jones, B. D. & T. Sulkin, H. A. Larsen. 2003. "Policy Punctuations in American Political Institutions," *American Political Science Review* 97(1).
- [20] Baumgartner, F. R. & C. Breunig, C. Green-Pedersen, B. D. Jones, P. B. Mortensen, M. Nuytemans S. Walgrave. 2009. "Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective," *American Journal of Political Science* 53(3).
- [21] Moreland, W. 1975. "A Non-incremental Perspective on Budgetary Policy Actions," in Ripley, R. & G. . Franklin (eds.). *Policy Making in the Federal Executive Branch*. New York: Free Press.

(责任编辑 叶娟丽)

The Budget Process: From Incrementalism to Punctuated Equilibrium

Yu Li

(School of Public Management, South China Normal University, Guangzhou 510006, Guangdong, China)

Abstract: The incremental theory of budgeting is considered to be unable to completely describe and analyze the budget process because that the existence and the mechanism of nonincremental change is not be clarified. Punctuated equilibrium theory finds its mission of theory from the challenge of the theory of incremental budgeting that is to construct a theoretical framework to describe and explain the characteristics of incremental and radical change of the budget process simultaneously. With its foundations in both political institutions and bounded rational decision-making, punctuated equilibrium's attention-driven, agenda-based budget model encourages new blood into the research of public budgeting.

Key words: budget process; the theory of incremental budgeting; punctuated equilibrium theory