



渐进预算理论 50 年：成就、论争与发展

於 莉

摘 要：20 世纪 60 年代，渐进预算理论开启了公共预算研究的一个新时代，并为公共预算的理论建构带来了突破性进展。渐进预算理论不仅让人们看到了枯燥乏味的预算过程妙趣横生的一面，也使复杂难懂的预算过程第一次得以从政治学研究视角来描述和解释。50 年来，渐进预算理论一直活跃在公共预算研究舞台上，并随着公共预算实践的变迁而展开和深化。虽然渐进预算理论也存在一些问题，且围绕其所产生的论争自 70 年代起亦从未停止过，但其在推动公共预算研究发展中的作用是不容置疑的。

关键词：渐进预算理论；成就；论争；发展

作为对理性决策模式的批判，林德布罗姆在 20 世纪 50 年代将渐进调适模式引入有关决策过程的描述性研究和解释性研究中。这种“含混应付”(muddling through)的渐进主义，不仅有助于呈现更为丰富生动的决策过程，而且很重要，它给予了在有限资源、有限认知以及不完全信息约束下的人类抉择行为以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的重要决策理论。除了林德布罗姆、达尔等人以外，瓦尔达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，并使公共预算的理论建构，尤其是在实证预算理论方面有了突破性的进展，渐进预算理论成为此后近 30 年间公共预算研究中占据主导地位的理论流派。尽管如此，自 70 年代开始，渐进预算理论受到一批学者的批判。到了 80 年代中后期，渐进预算理论的发展似乎进入了瓶颈期，连瓦尔达夫斯基本人也承认渐进预算理论的解释力大不如从前，鲁宾甚至断言渐进预算理论已走向消亡。然而，从 90 年代中后期开始，渐进预算理论再度“引燃”公共预算研究领域新一轮的关注。本文将对近 50 年来渐进预算理论^①的发展及围绕其所产生的论争进行全面梳理与初步讨论。

一、渐进预算理论的提出及其解释力

通常认为，瓦尔达夫斯基 1964 年的经典著作《预算过程的政治》即为渐进预算理论创立之标志，然而早在 1961 年他的另一篇代表作——《预算改革的政治含义》里，渐进预算理论的两重使命即得以清晰陈表。在这篇文章中，瓦尔达夫斯基批评了当时的公共预算研究大多关注规范理论和预算改革问题，而几乎没有关注“预算决策是如何做出以及为何如此”的实证性研究。因此，瓦尔达夫斯基认为公共预算研究应着力于提出实证有效的命

^①除了作为实然面上的描述性和解释性理论，渐进预算理论还带有不太明显的规范层面的色彩，或者说，在渐进预算理论看来，预算过程不仅实际上具有渐进性特征，而且也应该是渐进的。怀特称之为《预算过程的政治》的一个“乐观暗示”(Maurice Wright, *Public Spending Decisions: Growth and Restraint in the 1970s*, London: George Allen & Unwin, 1980)。本文主要是对实证层面上的渐进预算理论进行文献综述。

题,以建构能对预算过程的运作和结果加以说明的理论(一般性解释),发展至少是初步的描述性理论。这便是渐进预算理论建构的第一重使命。第二重使命,也是更重要的使命在于开启公共预算之政治学研究视角。在对那些标榜不涉价值冲突、高举理性大旗的预算改革理念批判的同时,瓦尔达夫斯基指出公共预算及其改革不可避免地包含了对于政治系统而言的重要含义,那就是政府决策中“谁得到了什么”。预算与政治系统间有着千丝万缕的联系,也许“预算研究”就是“政治研究”的另一种表达方式^①。在说明上述使命的过程中,瓦尔达夫斯基简单地陈述了其对公共预算的认识,所用之概念包括预算参与者角色、相互的期望、预算策略、公平份额等,渐进预算理论呼之欲出。

作为描述性理论,渐进预算理论不仅让人们看到了枯燥乏味的预算过程妙趣横生的一面,而且也使复杂难懂的预算过程第一次得以被清晰地叙述。瓦尔达夫斯基对美国联邦政府“传统预算”“故事”的讲述,一个重要线索就是预算参与者的角色差异和角色间交互式的预期模式。按照瓦尔达夫斯基的描述,预算过程总是围绕着强化参与者的角色和预期而建立,某种“简单、非分析性策略”得以在预算过程中被普遍运用。而这种“简单、非分析性策略”的关键即所谓的“基数”(base)。它实际上也可看作是预算官员普遍持有的一种期望,期望某一项目能够继续支出,并且作为将要被执行的支出部分而免于严格审查^②。预算基数为预算过程提供了一个方便实用的起点,然而更重要的是,预算基数为保证预算过程的稳定性提供了一种有效机制。

20 世纪 60 年代后期开始,渐进预算理论研究的注意力开始转移到检验公共预算渐进增长的假设上,或者用莫兰德的话说渐进预算理论从“描述性渐进主义”提升至“分析性渐进主义”层面。研究焦点转移的理由很简单——“预算过程明显有规律可循”^③。

在定性的、描述性渐进预算理论中,预算过程包括了不同的预算参与者角色以及他们为实现各自目标而采取的多种策略行为。不过,戴维斯、丹普斯特和瓦尔达夫斯基认为大部分预算过程是可以用几种较为简单的策略模型加以解释的,这些模型基于机构的申请数(通过预算办公室)与国会拨款数之间的关系建构而来。同时,从对预算过程的定性描述中不难发现预算过程中的参与者的决策之间存在着线性的数量关系。另外,也非常重要的是,“基数”的存在意味着预算参与者观念和计算模式具有长期稳定性,因此用时间序列数据来估计各种预算关系具有合理性^④。

亦如其他定量模型分析一样,渐进预算理论的模型建构过程也有所取舍,建模过程并没有涉及预算全程中的整个决策系统,而是对决策系统中的各要素进行了聚合(aggregate)。具体来说,只考虑预算办公室代各支出部门向国会提交的申请数,不区分各支出部门向预算办公室提交的申请数和预算办公室向国会提交的申请数之间的差异,也不考虑各支出部门的下属机构向部门提出的预算申请。类似地,国会中不同预算参与者的决策模式也被聚合到一起,从而将国会视为一个具有单一决策模式的实体^⑤。

初始模型有 6 个,其中 3 个模型解释支出部门通过预算机构提出的预算申请,另外 3 个模型解释国会决定给予的拨款。模型假定支出部门的决策规则是,其通过预算机构提出的预算请求是相对去年请求或拨款的一定比例的变化数加上适当的随机变量;而国会的决策规则是,其决定的拨款等于支出部门预算请求的一个相对固定比例加上一些随机变量。戴维斯等人运用美国联邦政府中 56 个非国防机构 1947 至 1963 年的时间序列数据检验了上述模型,数据检验的结果支持了模型假定。但是,戴维斯等人也不讳言这些模型的解释力是“朝向过去”的,即模型不具有预测性。这主要是由于预算过程仅仅只是在短期内保持暂时的稳定,而基于事后观察所得对渐进预算出现变化点原因的简单分类,显然还不足以提供用以估测预算决策模式是否以及将如何发生变化的基础^⑥。

① Aaron Wildavsky. "Political Implications of Budget Reform", *Public Administration Review* 1961, 21(4), p. 189, 183, 190.

② Aaron Wildavsky. *The Politics of the Budgetary Process*, p. 16~18.

③ O. A. Davis, M. A. H. Dempster & A. Wildavsky. "A Theory of the Budgetary Process", *American Political Science Review* 1966, 60 (3), p. 529.

④ O. A. Davis, M. A. H. Dempster & A. Wildavsky. "A Theory of the Budgetary Process", pp. 529~531.

⑤ O. A. Davis, M. A. H. Dempster & A. Wildavsky. "A Theory of the Budgetary Process", p. 531.

⑥ O. A. Davis, M. A. H. Dempster & A. Wildavsky. "A Theory of the Budgetary Process", p. 542.

几年以后,戴维斯等人对初始模型进行了改进,以期实现渐进预算理论作为一种预测性理论的目标。借鉴皮考克和魏斯曼的研究,戴维斯等人也意识到,虽然预算过程基本上是渐进性的,但它也会对经济和社会的需求做出反应,在压力积淀到一定程度之后,就会发生突然的变化^①。而模型具有预测性的关键之一就在于判定何种因素将导致随机转折点的发生。戴维斯等人从一系列社会、经济、行政以及政治方面的因素中提炼了“成年人口比例”、“失业率”、“以前财年预算赤字”、“选举年”等18个解释性变量,以作为渐进预算扩展模型可能的内生变量。通过对53个联邦支出部门在1964年至1968年间的拨款数额进行预测来检验扩展模型的解释力。研究表明,扩展模型已经具有了较好的预测效果,这不仅是相较于初始模型而言,也包括了被比较的其他有关预测方法^②。

二、对渐进预算理论的批判与争议

20世纪60年代中后期至70年代,渐进预算理论已开始显现出其在公共预算研究领域的重要影响力。一方面,有越来越多的研究运用渐进预算理论描述和解释政府预算过程及其结果;另一方面,也有越来越多的批判性研究开始指向渐进预算理论。

继瓦尔达夫斯基等人对美国联邦政府(非国防机构)的相关研究,渐进预算理论很快应用于对美国州与地方政府及美国国防部、其他国家或地区、国际组织的预算过程的描述和解释中,并获得了大量支持性的经验证据。尽管如此,自70年代开始,越来越多的研究向渐进预算理论发起挑战。在实证研究层面上,批评和质疑主要来自以下几个方面:

其一,渐进主义过程和渐进主义结果的混淆以及宽泛的渐进变化衡量标准。贝利和欧康纳指出,渐进主义不仅是一种用来界定决策制定特征的方法,而且也是一种用来描述和解释预算产出特点的方法。当渐进主义被用于描述和解释预算决策过程时,“渐进”一词被定义为了“讨价还价”(bargaining),随之而来的潜在假设便是,讨价还价的过程必然导致渐进增长的预算结果。借助高度宽泛的30%的变化标准,渐进预算理论可以更容易地将更多预算结果贴上渐进性的标签,并反过来支撑渐进预算过程产生渐进预算结果的假设。人们或许难以提供经验证据证明预算过程中没有讨价还价、相互调适,但这并不代表可以回避对这样两个问题的讨论,首先是讨价还价过程的产出范围,其次是非渐进性产出与产生这一结果的预算过程间的关系^③。

其二,渐进预算理论聚合分析层级的选择问题。勒娄普指出,渐进主义主要建立在一系列分析性选择基础上,而这些分析性选择会影响渐进主义本身的有效性和适用性^④。其中尤以所谓的聚合分析层级选择问题最为人所诟病。渐进预算理论选择在支出部门这个层次上进行聚合分析,这使得不同类型预算资金及其决策模式间的差异被忽略或掩盖。瓦纳特通过对1968至1972财年美国劳工部预算的分析就发现,支出部门拨款请求分为基数、强制性需求(mandatory needs)^⑤、项目性请求(programmatic desires)三个部分,其中只有强制性需求以及国会对其增长的默许可以对应描述性的渐进预算过程。吉斯特也捕捉到预算中一些具有相对不可控制性的预算类别的存在,例如强制性应享权益支出、永久性拨款以及后门支出(backdoor spending)。通过对1965至1977财年美国联邦政府预算的分析,吉斯特尖锐地指出年度预算的渐进性已经在很大程度上(甚至也可以说“完全”)被不可控支出的不成比例增长吸

① O. A. Davis, M. A. H. Dempster & A. Wildavsky. "Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations", *British Journal of Political Science* 1974, 4(4), p. 421.

② O. A. Davis, M. A. H. Dempster & A. Wildavsky. "Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations", pp. 439~447.

③ Jonh J. Bailey & Robert J. O'Connor. "Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles", *Public Administration Review* 1975, 35(1), p. 61, 65.

④ Lance T. LeLoup. "The Myth of Incrementalism Analytical Choices in Budgetary Theory", *Polity* 1978, 10 (4), p. 496.

⑤ 瓦纳特所谓的“强制性需求”是指为了使机构维持如上年一样运转水平而必需的所有新增成本。与其产生有关的因素,比如通货膨胀、服务对象人数的增加、工资上调等。这些外部因素中的绝大部分都与经济发展状况密切相关,而经济状况通常又不会在短期内出现剧变。因此,强制性需求支出的变化也就不会显示出激进特征了。参见 John Wanat. "The Bases of Budgetary Incrementalism", *American Political Science Review* 1974, 68 (3), pp. 1225~1228.

收了。因此,预算基数不仅要面临重新审查,而且常常成为削减的对象,尤其是在经济紧缩期间^①。这一观点显然直指渐进主义有关“预算基数免于审查”的基本判断。

在支出部门这个层次上进行聚合分析的另一个风险来自对项目间竞争的忽略。坎特在其关于国会与国防预算拨款的研究中发现,国防预算项目间的调整并不一定会在总预算中体现出来^②。这也就意味着,相互竞争的项目间所出现的增增减减可能会在总额不变的情况下互相抵消。纳齐兹和巴普的预算“竞争”理论也认为,建立在“机构”这一分析单位上的渐进预算模型所认定的渐进“稳定性”只是对政府行政结构稳定性的反映,它掩盖了不稳定的、基于项目的预算资源分配过程,后者充满了交易与激烈竞争,反映了在目标与优先顺序上的真正冲突^③。

其三,渐进预算理论在统计分析方法上也存在一些问题。瓦纳特通过对戴维斯—丹普斯特—瓦尔达夫斯基模型及数据的再分析指出,尽管最大化相关准则足以区分戴维斯等人提出的模型,但这并不表明可以接受他们整组模型,因为其相关幅值与预算约束条件下随机数据产生的相关幅值一样。换言之,或许渐进预算模型能描述预算决策现象,但仅凭较高的相关系数其说服力仍不够充分。另外,借助敏感度分析(sensitivity analysis)方法可以发现,在相关分析的基础上并不能保证可以推断出预算渐进主义的“博弈”解释^④。吉斯特也指出,戴维斯等人得出高度相关性结论,主要是因为忽略了对数据中长期趋势的控制。通过控制共线性,吉斯特发现在预算请求和预算拨款中,至少有 50% 的变化可以单独用长期性趋势来解释^⑤。

进入 80 年代,美国严峻的赤字形势与白宫“新主”里根的政策偏好使得有关渐进预算理论的讨论也开始关注预算紧缩或削减问题。在此之前,“渐进主义”亦是预算的“渐增”,而这与渐进主义产生的时代背景——一个经济增长和政府规模不断扩大的时代——不无关系,它鼓励了一种视增长为理所当然的预算行为模式以及资源可获得的假设^⑥。经济形势的恶化显然再无力支撑起这样的行为模式与假设,那么对渐进预算理论而言,这意味着什么,遭撇弃或者作出调整以适应新的状况? 于后种选择而言,渐进主义可在方向上作出调整成为“渐减主义(decrementalism)”。但希克和贝恩都认为渐减预算不可能在渐进主义逻辑下对预算削减过程作出解释,因为渐减预算资源的再分配(redistributive)而非分配(distributive),其稳定性较弱,也将会产生更多的冲突^⑦。贝恩相信,预算削减不可能在分权化的、自下而上的渐进预算过程中实现。这一点在希克的研究中得到了印证,他发现包括美国在内很多 OECD 国家在面临财政压力而紧缩预算时都会偏重或转向自上而下的决策过程,这一决策过程被希克称为宏观预算,它将逐步取代自下而上、专注部分而非整体的渐进预算或者微观预算^⑧。

争议或许反映了渐进预算理论在此研究领域中的重要性与被关注程度,但它们于推动公共预算研

① John R. Gist, “‘Increment’ and ‘Base’ in the Congressional Appropriations Process”, *American Journal of Political Science* 1977, 21(2), p. 342.

② Arnold Kanter, “Congress and the Defense Budget, 1960—1970”, *American Political Science Review* 1972, 66(1), p. 129.

③ 不过,纳齐兹和巴普的研究目标并不在于对渐进预算模型的补充和完善,他们的结论是,研究作为政策过程的政府预算应该以项目而非机构作为分析单位。参见 Peter B. Natchez & Irvin C. Bupp, “Policy and Priority in the Budgetary Process”, *American Political Science Review* 1973, 67(3), p. 953, 963.

④ John Wanat, “The Bases of Budgetary Incrementalism”, p. 1224, 1227.

⑤ John R. Gist, “Mandatory Expenditures and the Defense Sector: Theory of Budgetary Incrementalism”, Sage Professional Papers in American Politics, Beverly Hills and London: Sage Publications 1974, Vol. 2, series 04-020, p. 31.

⑥ 参见 Allen Schick, “Incremental Budgeting in a Decremental Age”, in Albert C. Hyde (eds.), *Government Budgeting: Theory, Process, Politics*, California: Brooks/Cole Publishing 1992, p. 411. 该文首次发表于 *Policy Sciences* 1983 年第 16 卷第 1 期 (pp. 1~25)。这种问题并非美国仅有,希克在这里引用了怀特(Wright, 1980)为一本英国政府支出论文集做序时的观点,怀特指出“在超过一代人的时期里”,增长的假设已经被编入地方政府及中央政府的结构和过程中……供给的一致性已经变成了组织原则,盛行的一致性而非竞争性。这种一致性的建立受益于讨价还价的增长部分,而这种增长范围又是由年度增长预期所提供的。随着时间的推移,它被假想为资源是可获得的。参见 Maurice Wright, *Public Spending Decisions: Growth and Restraint in the 1970s*, p. 3.

⑦ 贝恩甚至还引鉴认知心理学的研究结论对渐减预算决策的这些特点作出解释。他指出人们在收益情境中倾向于“风险规避”决策,因而更易达成妥协;而在损失情境中则更倾向于“风险寻求”决策,因而更易产生冲突——这在预算决策过程中同样适用。参见 Robert D. Behn, “Cutback Budgeting”, *Journal of Policy Analysis and Management* 1985, 4(2), p. 167.

⑧ 参见 A. Schick, “Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies”, *Public Administration Review* 1986, 46(2), pp. 12~34; “Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies”, *Public Administration Review* 1988, 48(1), pp. 523~533.

究本身而言意义何在,则需另议。塔克认为,对渐进主义本真定义的非建设性探讨只会有碍于公共预算领域知识的增长。渐进主义亦如标签被贴在了众多观点与实证模型上,许多有关渐进主义的讨论其实并不是建立在同一概念或相同方法论基础上的。有鉴于此,塔克认为对任何预算模型作出基本确认或否认还为时过早,渐进预算理论及其支持性研究与批判性研究都各有其长,不必为了承认批判性研究的价值而断然否定了渐进预算支持者的研究^①。

亦如塔克所言,批判性研究并未能实现否定渐进预算理论的成就。直到80年代后期,也仍然没有理论可以取代渐进预算理论来主导公共预算研究领域,但渐进预算理论的发展已尽显疲态。对此,鲁宾给出了一个尖锐而决绝的结论。她于1989年发表了《阿伦·瓦尔达夫斯基与渐进主义的消亡》一文^②,虽是一篇书评,但亦如该文题目,鲁宾给渐进预算理论下了一个最为沉重的结论。或许,这一结论可以视作鲁宾对公共预算研究领域能有新发展的一种期待,因为就在该文发表前一年,鲁宾在为其主编的《预算历史的新方向》一书所作的序言中也提到过此结论。鲁宾指出,作为一种理论,渐进主义既过于宽泛又过于狭隘,且难以证明或证伪。渐进预算理论的宽泛由其关于人类诸如认知局限、注意力短暂(short attention spans)等特点所致,此外渐进预算理论还将预算过程中的行动者刻画成不喜冲突、竭力避免冲突的人;这些特点不变,则人为之预算过程亦不会变,进而预算结果易测且通常变化较小。渐进预算理论在其描述性层面上存在的这些问题决定了其需要不断延展理论以囊括那些新的经验性证据,从而完成其在分析性层面上的理论抱负。另一方面,渐进预算理论也是狭隘的。它对于“授权”、“财政收入”、“应享权益支出”、“官僚各层级预算间的差异”、“外部预算环境”、“部门首长的角色”、“持续性决议案”、“补充拨款”等这些于描述和解释预算过程来说不可忽略者,渐进预算理论都没有给予足够的重视甚或未被涉及^③。

鲁宾的结论并非全部源自其对渐进预算理论的理解与批判,也包括对瓦尔达夫斯基有关渐进预算理论态度转变的观察。事实上,1984年瓦尔达夫斯基在《预算过程的政治》最后一版中即曾些许黯然地将渐进预算喻作忠实反映一段历史的记录^④。这一年距离《预算过程中的政治》第一版出版正好20年。4年以后在《预算过程的新政治》一书中,瓦尔达夫斯基也指出,基于过去一致意见的预算收敛性曾是计算得以正常进行的基础所在,但现在它已遭破坏。而在该书第二版序言中瓦氏更是感言,共识意味着在预算基数问题上存在一致意见,而当共识消逝殆尽时,渐进主义便也不复存在了^⑤。

三、对渐进预算理论的修正与发展

值得庆幸的是,鲁宾的断言并未应验。20世纪90年代至今,渐进预算理论仍未退出公共预算研究的舞台。甚至在90年代中后期至21世纪第一个10年里,关于渐进预算理论的研究再度引燃公共预算研究领域,无论相关研究之目标是实证检验,或是批判性发展,甚或纯粹的批判。

在20世纪90年代初期,为数不多的几项关于渐进预算理论的研究依然没有脱离批判与辩护的旧旋律,较具代表性的是贝里和怀特的研究。贝里对渐进增长决策早期涵义与渐进主义特定预算涵义^⑥进行了梳理,通过对这些定义进行了比较,贝里指出各涵义之间几乎并没有什么直接的逻辑关联。据此,贝里认为“渐进主义”一词包含了太多不同的内容以至于降低了其对学术研究的效用。另一方面,有些内涵诸如“关系的常态化”、“外部变量的影响不足”、“简单决策规则”等太笼统,也无法作为有关预算本质的实证分析之基础。但是,各种渐进主义概念内涵可能暗含了预算过程的一系列特征。因而,他建

① Harvey J. Tucker. "Incremental Budgeting: Myth or Mode", *The Western Political Quarterly* 1983, 35(3), pp. 331~335.

② Irene S. Rubin. "Aaron Wildavsky And The Demise Of Incrementalism", *Public Administration Review* 1989, 49(1), pp. 78~81.

③ Irene S. Rubin. *New Directions in Budget History*. New York: State University of New York, 1988, p. 3~5.

④ Aaron Wildavsky. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown, 1984, p. xxx.

⑤ Aaron Wildavsky & Naomi Caiden. *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Addison Wesley Longman, Inc., 2001, p. xxix, xxvi.

⑥ 前者包括“对非创新性替代方案的限制”、“限制替代方案数量”、“对替代方案的依序考察”、“对政策结果的有限评估”、“目标对手段的依赖”、“简单决策规则”;后者包括“缺少对基数的关注”、“小幅的终极变化”、“扮演狭隘角色的参与者间的讨价还价”、“缺少竞争”、“关系的常态化”、“外部变量的影响不足”。

议不要再胶着于预算是否具有渐进性这一问题,甚或可将渐进主义这个术语排除在新的学术文献之外,更关注于研究预算过程的具体特征^①。而作为对渐进预算理论的辩护以及对未来发展的构想,怀特于 1994 年发表了《阳光之下无新闻——为什么预算仍然是渐进的?》,堪称反批判性研究的“檄文”。在这篇文章中,怀特总结了渐进预算理论的适用条件:权力越分散,渐进主义越有可能发生;平均可用增量相对于基数越小,渐进主义结果越容易出现;预算周期越短,渐进主义结果和渐进主义过程越有可能发生;渐进主义的程度与项目为同一笔资金竞争的程度之间的关系类似倒挂钟形曲线。怀特还针对以往批判性研究中的某些主要论点,如应享权益支出,予以了反击。在怀特看来,应享权益支出的增加恰使预算更具渐进性。其基数是一项权利并受到保护,其份额被强制执行,并且因此极大地简化了政治和实际的计算。只不过这类支出主要受经济影响而使其可能看上去不似渐进。怀特为渐进预算理论辩护所提出的另一个重要观点是,渐进主义是预算内部逻辑的产物,而预算拐点则由外部政策过程导致。换言之,只有当外部世界对预算施以干预时预算才不会呈现出渐进特点。即使预算过程成为“变革”的舞台,引起变化的因素仍外在于预算过程^②。但是,此论点建立在预算过程与政策过程的二分,以及牺牲渐进主义在解释决策过程中的作用、降低预算过程本身影响力的基础之上,这恐怕是瓦尔达夫斯基及其恩师同时也是渐进主义创始者的林德布罗姆所不愿见到的结果。

怀特在非渐进性问题上所表现出的防卫心态以及采取的辩护策略,与 70 年代末瓦尔达夫斯基等人面对预算渐增之“边际”困扰时的心态和策略并无二致^③,都是长久以来渐进预算理论略显狭隘的研究路径的一个缩影。显然,预算结果存在更为宽泛的变化范围,比渐进主义所描述的范围要宽广得多。早在 1980 年,佩吉特通过对艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊政府时期联邦政府项目预算变化数据的分布检验就已经发现,对于大多数项目分配决策而言,在大多数时候其变化确为边际性的,但偶尔也会发生重大变化甚至突变^④。这一结论在 90 年代中期间断均衡理论研究中再次得到了验证。这暗示着新的理论使命,即建构一个可能同时对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。间断均衡理论在这一方面作出了重要贡献。

间断均衡理论源自古生物学领域,最早是为了批判性发展达尔文“渐变论”进化学说而被提出的。在 90 年代初期,鲍勃加特纳和琼斯借用了“间断式均衡”概念,并将其引入到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。鲍勃加特纳和琼斯相信,“间断式均衡”才是对政策过程全景真实而简单的写照: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的,但偶尔也会出现不同于过去的重大变迁^⑤。到 90 年代中期,琼斯等人通过考察二战以后至 90 年代中期美国的联邦政府预算,为间断均衡理论寻找到了经验证据支持。他们的研究发现,预算变化是呈尖峰厚尾分布而非正态分布的。这表明,在预算时间序列里确实存在着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却不像渐进预算理论描述的那样“少”。这在此后对美国联邦政府、州政府与地方政府、其他国家或地区的相关实证研究中也得到了印证。从整个政府到支出部门、从预算项目到支出功能类别,都可以观察到稳定的渐变与剧变同时存在的现象。

不过,瓦尔达夫斯基早在 80 年代末就因观察到美国联邦政府预算过程一致意见的瓦解而作出渐进预算时代难以为继的暗示,间断均衡理论关于预算变迁存在非渐进性的证据需要与这一暗示划清界限。

① William D. Berry, “The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept”, *The Journal of Politics* 1990, 52(1).

② Joseph White, “(Almost) Nothing New Under the Sun Why the Work of Budgeting Remains Incremental”, *Public Budgeting & Finance* 1994, 14(1), p. 121, 119, 131.

③ 如何界定渐进变化规模问题一直困扰着渐进预算理论此前所坚称的“边际”标准,因为有研究发现许多支出的变化很“大”而非“小”(Bailey and O’Conor, 1975)。为了摆脱这种的困扰,1979 年瓦尔达夫斯基等人对“渐进”做了重新界定,即拨款的规律性年度变化。如果要知道是否真的使用了渐进方法,很重要的一点就是,对过去实践的渐增或减的规律性。但这显然并不是一个太令人信服的标准,而且其所带来的困扰可能并不亚于“边际”这一判定标准。为此,瓦尔达夫斯基不得不加上对预算过程渐进性的界定,即在一年时间里预算参与者间关系的常态化。参见 M. A. H. Dempster & Aaron Wildavsky, “On Change: Or, There is No Magic Size for an Increment”, *Political Studies* 1979, 27(3), p. 371, 375.

④ John F. Padgett, “Bounded Rationality in Budgetary Research”, *The American Political Science Review* 1980, 74(2), p. 370.

⑤ James L. True, Bryan D. Jones & Frank R. Baumgartner, “Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking”, In P. A. Sabatier (eds.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, C. O.: Westview Press, 2007, p. 155.

1997年琼斯等人在《渐进主义是源自政治一致还是制度僵局》一文中,通过对1947至1995财政年度美国联邦预算的分析发现,与流行的神话相反,二战后直至60年代初期,联邦预算在支出优先顺序方面存在显著的剧变,而并非一派渐进主义政治的沉闷压抑。与此同时,自20世纪80年代末以来,预算波动已基本趋于稳定或者说趋于渐进性。这意味着需要重新审视瓦尔达夫斯基关于渐进预算与一致意见、预算变化与意见分歧间联系的论点。至少“后渐进预算时代”的渐进性需要这样两种可能解释:其一,政治意见分歧有可能导致典型的制度僵局,以致无法达成一致的政策,并进而导致预算少有变化;其二,政治上的意见分歧可能独立于预算过程而发生,或仅与预算决策中并不重要的问题有所关联^①。

间断均衡理论由于确认了非渐进性变化在预算过程中的存在及其意义,从而比渐进预算理论站得更高,而以注意力为驱动、议程设置为基础的理论建构又使之将对公共预算的考察与认知模式、政策过程研究更紧密地联系在一起。间断均衡理论无疑为公共预算研究注入了新鲜血液。然而,现在就断言该理论能比渐进预算理论走得更远还为时过早。不过,必须承认的是,20世纪末至21世纪第一个10年里渐进预算理论再次被关注在一定程度上确是由于间断均衡理论在公共预算研究中的兴起。

进入21世纪,渐进预算理论依然不乏坚定的“摇旗呐喊者”。2001年,斯维因和哈特利的《渐进主义:历久而仍有效吗?》一文为渐进预算理论支持者提供了一个新千年“开场白”。他们认为渐进预算理论的批判性研究只能说明渐进预算理论存在不足之处,而不能表明其已经被推翻或被取代。并且他们相信渐进预算理论仍能为未来公共预算研究的发展提供统一的视角、通用词汇和一系列的研究问题,最起码渐进预算理论已经为未来的研究(尤其是那些以解释和预测预算为研究目标者)识别确认了诸如增量、政治策略、个人或集团的偏好等一些重要变量^②。当然,更鼓舞渐进预算理论支持者的是21世纪以来渐进预算理论仍能获得支持性的实证研究结论。例如,古德通过对加拿大联邦预算过程的研究发现,无论是预算参与者间的关系还是他们在预算过程中的计算都体现了渐进主义的特点,描述预算过程的核心词汇仍是基数、增量、公平份额与均等牺牲。仅在1995年财政危机以及2009年经济危机发生时,预算才未在基数上渐进。但是导致这两个拐点出现的因素显然是外源性的。古德认为渐进预算理论仍然适用于解释预算过程及其中参与者的预算行为。且从预算实践层面,渐进预算依然发挥着简化计算以及减少冲突的重要作用^③。

不过,获得更多关于渐进预算理论的绝对支持性经验证据可能是一种不太现实的想法。建立在对数据库以及统计方法完善基础上、在一定条件或范围内确认渐进预算的存在,则可能更容易实现,也更有可能是为渐进预算理论的新发展找到突破口。例如,安德森和哈波雷德运用1955年至2002年美国联邦政府预算的一个新数据库,从拨款法案层面,或者说总额层面,以及诸如子账户、机构等分解层面(disaggregated level)上分别检验了渐进主义假设。研究发现,机构预算是相对稳定的,这一结果可能受益于时有出现的分立政府,因为分立政府会导致僵局。但是,与国会决策有关的子账户与拨款法案层面上还是存在明显波动,并不怎么符合渐进主义特征。这种波动,至少一部分源自党派控制上的变化。上述两方面的结果反映了在政府政策的稳定性与回应性(尤其是选任官员对选民阵营利益的回应)间的妥协与权衡^④。再如,阿莱格里和佩尼亚斯在戴维斯等人1974年研究的基础上,结合多种统计工具,提出一个整合了渐进主义与外部因素分析法的新分析矩阵。矩阵划分依据“外生变量的作用”以及“是否在预算内测量渐进主义”。通过对1985年至2009年西班牙预算的实证分析结果表明,渐进主义解释了年度预算数据在相对狭窄区间内的演变,但诸如执政党意识形态、通货膨胀、人口增长等外部变量能更好地解释预算总额变化的动态性,而对预算内偏离上述区间的现象则可借预算外投资、选举、之前预算

①Bryan D. Jones, James L. True & Frank R. Baumgartner. "Does Incrementalism Stem from Political Consensus or from Institutional Gridlock?" *American Journal of Political Science* 1997, 41(4), p. 1321, 1336.

②John W. Swain & C. Jeff Hartley, Jr. "Incrementalism: Old But Good?", in John R. Bartle (eds.). *Evolving Theories of Public Budgeting*. Greenwich, JAI Press Inc., 2001, pp. 23~25.

③David A. Good. "Still Budgeting by Muddling Through: Why Disjointed Incrementalism Lasts", *Policy and Society* 2011, 30(1), pp. 45~50.

④Sarah Anderson & Laurel Harbridge. "Incrementalism in Appropriations: Small Aggregation, Big Changes", *Public Administration Review* 2010, 70(3), pp. 468, 472.

的偏离、各支出相对规模等变量部分地加以解释^①。

近 10 年来还有一些研究虽然其结论为预算的渐进主义提供了支持性经验证据,但却显然无法划入渐进预算理论的阵营。它们将预算的渐进主义视作对未来资金供给的承诺(或者说一个长期的多阶段预算),是预算参与者面对复杂、广泛以及充满冲突的决策而进行理性选择的结果。托哈米等人将其称作预算过程的新理论。该理论将美国联邦预算的渐进主义解释为立法机构应对利益集团政治以及经济状况的政治性策略结果^②。再如,莫克斯对法国政府部门的实证研究也支持了预算“渐进主义”的存在,而其所依据的理论模型包括:其一,程序理性简化模型,用以捕捉决策过程的复杂性;其二,在鲁宾斯坦—斯塔尔轮流出价讨价还价博弈(Rubinstein-Stahl alternating-offers bargaining game)模型基础上提出的政治讨价还价模型,用以测量政治文化和多元政体影响;其三是中位数选民模型^③。显然,无法将这类研究与渐进预算理论称作“殊途同归”,从某种意义上而言,这类研究比传统批判性研究隐藏更大的“杀机”,因为其直指渐进预算理论的基本假设。

四、结 语

虽然渐进预算理论存在一些问题,但其在揭示预算过程的政治性本质以及将有限理性范式引入对预算决策过程的分析这两个方面,其重要意义丝毫不减当年。预算是政府的生命源泉,是为支撑公共政策得以正常运行输送基本生命要素的媒介,是政治过程的中心^④。政治性将是公共预算研究中不能或缺的永恒基调。同时,作为该理论的基石——有限理性范式依然在描述和理解预算决策过程中发挥着不可取代的作用,它时刻提醒着研究者关注预算环境的复杂性、信息的不完全性和不对称性以及认知的局限性,最大限度地还原预算决策过程中政治智慧的真谛。因此,未来在公共预算过程中继续寻找规律性或挖掘特殊性时,不必放弃瓦尔达夫斯基最初对预算过程高度情境化、政治性的判断以及关于有限理性的基本假设。虽然渐进预算理论存在一些问题,但是直到今天都未能有理论真正代替渐进预算理论。当然,对渐进预算理论的支持也绝不意味着要固守其狭隘的研究路径。亦如怀特所言,如果任何一个理论都有其所能涵盖和不能涵盖的情况,那么渐进预算理论自不例外^⑤。因此,渐进预算理论能否真正从“僵而不死”的状态中走出并获得新的续航能力,在很大程度上取决于它能否回答好这样几个问题,即“渐进主义在什么时间、为什么以及对于什么才是适用的”。

渐进预算理论及其相关研究成果是以瓦尔达夫斯基为代表的一批学者——毫无疑问也应该包括渐进预算理论的批判者们——为公共预算研究创造的一笔宝贵财富。渐进预算理论产生于特定时代背景,因此我们没有理由苛求它能解决公共预算领域现在和未来的所有问题。事实上,当一个理论无论在什么时候都适合任何情况时,它就不再是一种理论,而只能成为一种虚妄的迷思。

■作者简介:於 莉,华南师范大学公共管理学院副教授,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);教育部人文社会科学青年基金项目(12YJC630275)

■责任编辑:叶娟丽

① José Caamaño-Alegre & Santiago Lago-Penas. “Combining Incrementalism and Exogenous Factors in Analyzing National Budgeting: An Application to Spain”, *Public Finance Review* 2011, 39(5), pp. 734~736.

② Soumaya M. Tohamy, Hashem Dezhbakhsh & Peter H. Aranson. “A New Theory of The Budgetary Process”, *Economics and Politics* 2006, 18(1), pp. 47~68.

③ Benoît Le Maux. “Complexity, Political Conflict and Budgetary Incrementalism: The Case of The French Departements”, paper presented at the annual meeting of the European Public Choice Society in 2005.

④ Aaron Wildavsky & Naomi Caiden. *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Addison Wesley Longman, Inc., 2001, p. xxvii.

⑤ Joseph White. “(Almost) Nothing New Under the Sun Why the Work of Budgeting Remains Incremental”, pp. 114~115.