

美国公共预算改革:在实践中追求预算理性

牛 美 丽

(内布拉斯加大学 公共行政学院,美国内布拉斯加州 奥马哈)

[作者简介] 牛美丽(1974-),女,辽宁辽阳人,美国内布拉斯加大学公共行政学院博士生,主要从事公共预算研究。

[摘 要] 对美国预算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的研究显示,美国公共预算系统经历了从投入控制到产出控制,再到预算结果评定的变化过程,但是无论预算测量的重心如何变化,美国预算改革的演进始终围绕着预算的三个功能——控制、管理和计划而转换。螺旋式演进反映了美国预算改革实践的基本特点。这个螺旋式演进过程反映了现实主义和理性主义两大预算理论的竞争过程。

[关键词] 公共预算;理性;预算改革

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)06-0795-07

基(Key, 1940)认为,预算的基本问题是“怎样决定分配预算资金X给A项目而不是B项目?”^[1](P. 1137)。虽然基的这个问题被公共预算领域的学者广泛地讨论,诸如戴姆博斯特和瓦尔达夫斯基(Dempster & Wildavsky),刘易斯(Lewis),鲁宾(Rubin, 2000),但是,至今没有一个满意的答案(Mevers, 1996)。为了揭示预算领域的实践者怎样通过预算改革来回答基的问题,这篇文章探讨了19世纪后期至今美国公共预算历史上五次重大的改革,试图通过探讨美国预算改革的演进过程,来发现预算改革的一般性特点。

美国五次公共预算改革

(一)从零星预算到线性预算(line-item budgeting)

预算政府职能扩张的产物(Rubin, 1998)。美国联邦预算系统直到1921年《预算和会计法案》(The Budget and Accounting Act)通过才正式建立。早期的预算管理主要来自于纽约和其它地方政府试验性的努力^[2](P.2)。直到进步时代(Progressive Era),政府的公共职能一直是零星的,因而公共收支管理也是零星的。

美国的公共预算真正开始于内战之后(Rubin, 1998)。内战后,随着人口的迅速增长,相应的公共需求随之增长,这要求政府有稳定的收入来源并合理地安排公共支出以满足日益增长的公共需求。当时典型的预算进程开始于各个公共部门预测相应的公共需求,然后提交预测结果给预算部门长官、地方最高行政长官或地方议会审议。

在线性预算诞生前,总和预算(lump sum budget)是一种典型的预算形式:各个部门只提供预算收入和支出的总和给预算部门、地方行政长官和市议会。因为没有细节的收入和支出项目,总和预算缺乏透明度,因而无法考察预算资金使用的有效性和合理性,进而评定和监督各个部门的工作质量。为了克服总和预算的缺陷,首要的任务是将预算收入和支出进行分类。线性预算的产生正是为了满足这种要求。

在进步时代,线性预算主要被用于增加预算的效率和责任性(accountability)(Rubin, 1998)。它要求所有部门在提交预算提案时,要按收入和支出的类别分类。在线性预算中,每一项收入和支出都有明确的来源和去向。更重要的是,线性预算将预算支出与相应的公共项目联系起来,提高了公共部门的公共责任感(accountability)(Rubin, 1998)。

直到第二次世界大战,线性预算一直是美国公共预算的主要预算形式。二战前的经济大萧条直接导致了税收收入的下降。二战的爆发使得美国政府不得不大幅削减一般公共服务项目,将公共支出转向战争的需求。然而,一旦战争结束,军事支出的优先性被发展国民经济所替代,预算系统的效率有待迅速提高,绩效预算正是适应了这个需要应运而生。

(二)绩效预算(performance budgeting)

二战后,线性预算简单的分类方法已经不能满足复杂的公共预算管理的需要,管理的实践要求新的预算形式来提高公共部门的绩效(Lu, 1998; Rubin, 1998)。胡佛委员会(Hoover Commission)建议:“政府的预算进程需要改善,新的预算进程应该着重于怎样帮助实现政府的公共目标,而不是简单的支出分类”^[3](P.153-154)。

绩效预算重点在“有效地使用资源去实施被批准的公共项目”^[3](P.153)。皮兹瓦达和罗丝杰科(Pitsvada & LosStracco, 2002)认为绩效预算的关键在于确定项目成本与项目的实施效果之间的关系^[4](P.54)。绩效预算将预算的重点从单纯的支出控制转向支出所取得的成果(outcome)。绩效预算集中在预算投入和产出关系的测量。换句话说,绩效预算着眼于提高资源分配的经济效率。

然而,效率不是衡量公共管理好坏的惟一标准。卢(Lu, 1998)认为,组织目标的实现既包括效率测量也包括效果测量,而且效果的测量需要综合的标准。投入产出关系的测量不足以衡量一个公共组织目标的实施效果。而且,绩效预算要求每一级组织都需要考虑自己的组织目标定位,这要求下级组织被给予更多的自主权决定组织目标以及相应的组织机构设置。下级组织缺少制定组织目标和绩效测量指标的自主权,严重影响了绩效预算的实施效果(Lu, 1998; Wang, 1999)。

除此之外,绩效预算来自于行政部门提高管理的动机,因而忽略了立法部门的介入(Wang, 1999)。在美国的公共预算体制下,立法机构在预算决策中扮演重要的角色。任何一级的预算草案都要同级议会通过。任何的预算理论或实践都应该考虑到不仅行政部门的决策进程,也包括立法部门的决策进程。缺乏来自于立法部门的支持是绩效预算失败的原因之一(Wang, 1999)。再有,王(Wang, 1999)认为,绩效预算要求会计系统提供以公共项目评估为基础的会计信息。然而,当时以成本核算为重心的会计系统结构并不能满足绩效评定的需要^[5](P.538)。除此之外,二战后公共供求的扩张需要大量的长期资本项目投资。在这种条件下,项目预算作为一种新的预算形式逐渐被公共预算系统所采用(Rubin, 1998)。

(三)项目预算(program budgeting)

项目预算强调预算的计划功能。希克认为,项目预算的主要目标是将传统的一年一度的预算准备转变为着眼于政府长期的公共政策目标。绩效预算重点在评定公共部门过去的工作表现,而项目预算则集中在公共项目对将来的影响。

克努弗斯(Kluvers, 2001)总结出项目预算的四个成分:(1)确定目标及实现目标所需的项目;(2)项目拨款;(3)运用绩效指标测量项目产出;(4)运用成本效益或其它方法分析项目实施的结果。

20世纪50年代,项目预算在美国国防部取得了初步的成功。约翰逊总统认识到项目预算在做长期预算决策的优势后,鼓励在整个联邦行政预算系统内实施项目预算(Schick, 1973)。然而,根据希克(Schick, 1973)的研究,项目预算并没有在其它部门取得同样的成功。李(Lee, 1997)研究州政府20年项目预算的实施情况后认为,项目预算在州政府并没有被彻底地实施。克努弗斯(Kluvers, 2001)的研究也表明,虽然项目预算的信息被用于预算决策,但只是在有限的范围内影响预算决策结果。

项目预算的主要缺点在于:1. 项目预算着眼于组织未来绩效的评价,这要求有很强的能力预测将来环境的变化。然而,项目预算并没发展任何特别的技术去提高预测能力(Kluvers, 2001)。2. 项目预

算集中于单个项目的考察,缺乏对预算系统的综合理解(Rubin, 1998)。考虑到资源的稀缺性,优先性选择是预算决策的一个重要策略,它要求综合考虑所有的公共项目。3. 项目预算的一个基本要求是公共部门根据组织目标自行设计实施的系统和进程。然而,通常情况下,下级组织很少被赋予这么大的自主权。4. 项目预算将各职能部门的预算分析作为预算进程的核心,从而忽视了预算的决策过程。怎样使各部门的预算草案变成最终的预算决策,不但要求行政预算发挥其计划功能,更需要预算决策进程的政治分析。项目预算失败的主要原因就是因为它忽略了预算决策进程的政治价值^[6](P.149)。

(四)零基预算(zero-base budgeting)

70年代中期的经济萧条将预算的重点转移到控制和管理的功能。零基预算正是在这种条件下诞生的。正如它的名字所暗示的,零基预算意味着从零开始。零基预算的核心概念就是根据公共项目的重要性确定预算安排的优先性。零基预算在众多资源分配方案中寻求最佳方式以提高资源分配的效率^[7](P.2)。考虑到环境变化的因素,零基预算力求提高预算决策的灵活性,它要求全盘考虑所有的预算支出项目并按其重要性排序,从而提高预算决策的效果。零基预算在公共部门有四个基本的实施步骤:确认决策单位;发展一揽子决策决议;评估并排定一揽子决策中各项目的优先性;准备详细的行政管理预算(operating budget)。

零基预算在美国州和地方政府的实施展示了多样化的特点。佐治亚(Georgia)是第一个采用零基预算的州,并且被认为是实施零基预算最成功的州(Lauth, 1980)。然而,根据劳斯(Lauth, 1980)的研究,尽管预算官员并没有使用渐进预算(Incremental budgeting)的词语,佐治亚仍然使用渐进预算而不是真正的零基预算^[8](P.118)。在州政府,零基预算被用来满足多样化的目标。例如,新泽西州(New Jersey)是用零基预算来减轻财政支出的压力;加利福尼亚州(California)使用零基方法提供额外的信息以供预算分析。在地方政府,零基预算有两个不同于州政府的特点:其一,以前处于低优先性的支出项目被重视起来;其二,政策决策者与下级组织管理者之间的交流被加强了,如菲尼克斯(Phoenix)、亚利桑那(Arizona)、威明顿(Wilmington)和特拉华(Delaware)。在卡特任期间,零基预算在联邦一级政府广泛地实施。然而,里根入主白宫后,出于政治上的考虑,他放弃了与卡特直接联系的零基预算的名称(财政部预算司,1997)。表面上看,零基预算失去了它的流行性,然而零基预算并没有完全失去它在公共部门预算的作用,而是融入其它形式的预算当中。之后的目标预算(target-based budgeting)和以行动为基础的预算(activity-based budgeting)都是零基预算的翻版(Goertz, 1993; Wilhelmi & Kleiner, 1995)。

零基预算被设计用以提高管理的效率和效果(Austin & Cheek, 1979; Taylor, 1977)。优先性排序是零基预算用于提高管理效率的核心策略。对预算信息的重新检验过程不但加强了预算官员对组织进程和组织目标的理解,同时有助于提高预算信息的质量,提高预算行为的透明度。然而,零基预算在概念上的优势并不能确保它在实践中的顺利实施。零基预算在70年代中后期和80年代早期的流行很大一部分得益于总统卡特的主观努力(财政部预算司,1997; Wilhelmi & Kleiner, 1995)。尽管这样,与零基预算的创始人——皮尔的零基预算的概念相比,零基预算的实践仍然有很大的出入。零基预算在80年代下降的趋势进一步暴露出它的弱点。这些弱点反映在以下四个方面:(1)零基预算大量地增加了预算信息收集和处理的工作量(Mikesell, 1999; Rubin, 1998)。(2)零基预算并不是放之四海皆准的预算形式。它只适用于历史数据,不适合作为编制新的预算依据的公共项目预算(Wilhelmi & Kleiner, 1995)。例如,强制性支出(mandatory expenditures)并不适用于零基预算。(3)零基预算将狭隘的经济效率的概念作为分配资源的惟一标准,从而忽略了预算决策行为的多元性。预算决策需要多元化的考虑,包括社会的、技术的、文化的、政治的等综合的理性标准(Lauth, 1980; Rubin, 2000)。

(五)新绩效预算(new performance budgeting)

很多研究将公众对政府公共管理的不满作为绩效预算重新出现的原因之一,如卢(Lu, 1998)、威娄比和梅克(Willoughby & Melkers, 2000)。从广义上讲,绩效预算包括所有联系预算投入和预算产出关系的预算改革(GAO, 1997)。全国绩效评估委员会(National Performance Review, NPR)定义新绩效预算为“使命驱动(mission-driven)、结果定位(results-oriented)的预算”^[4](P.61)。乔依斯(Joyce, 1999)

认为,绩效预算重点在公共项目取得的结果而不是公共预算的投入^[9](P.7)。1993 年,美国国会颁布了《政府绩效与结果法案》(Government Performance and Results Act—GPRA)。GPRA 要求行政预算“提供所有的预算信息以备国会制定政策和支出决策所用”^[5](P.535)。绩效预算有三个基本的成分:(1)取得对组织目标和相应测量指标的一致认同;(2)系统地收集可靠、连续、可对比的信息去衡量项目的成本和成果;(3)提供常规的信息以供日常计划管理、项目制定、预算和评估所需。

马丁(Martin, 1997)认为绩效预算有两个基本特征:(1)将联邦一级的预算权下放到州政府,将州政府的部分预算权下放到地方;(2)着重于政府行为的责任性(accountability)和绩效测量^[10](P.111)。这两个特征同时表明了新的绩效预算与原来的绩效预算的不同。首先,新的绩效预算强调组织改变,包括组织结构和决策进程的改变。组织预算权的下放是新绩效预算的一个显著特点。而且,提高效率不再是绩效预算的惟一目标。新绩效预算强调公共部门的政绩的评定,进而寻求公共满意度的提高。

新绩效预算的实施主要体现在自主性预算支出(discretionary budget)上。因为强制性支出是由相关预算法规规定的,而并不是依据部门工作的好坏作为预算拨款的依据(Joyce, 1993; Pitsvada & LosStracco, 2002)。然而,根据皮兹瓦达和罗丝杰科(Pitsvada & LosStracco, 2002)的研究,截至 2002 年,只有 1/3 的预算支出是自主性支出。这意味着大部分的预算决策并不以新绩效预算为基础(Pitsvada & LosStracco, 2002)。新绩效预算的另一缺点是工作量大而且耗费时间(Pitsvada & LosStracco, 2002)。对公共部门绩效的评定需要大量的信息处理工作,这降低了公共部门实施新绩效预算的积极性。新绩效预算的缺点还在于它要求一系列的主观判断,包括对组织使命与目标的判定、对绩效评估指标的判定、对项目优先性的判定,等等。然而,从实践上看,这些判定并没有统一的客观标准,因而这种一致性很难取得,尤其在联邦一级的预算决策上(Joyce, 1993)。

除此之外,无论采用何种预算形式,公众满意程度的提高始终是一个核心的目标。然而,公众满意度很难被量化。威娄比和梅克(Willoughby & Melkers, 2000)认为,提高公众满意度的途径之一是提供公众更多参与公共事务决策的机会。然而,实证研究显示,公众的满意度与他们积极参与公共事务的兴趣并不总是正相关的(Vigoda, 2002)。同时,新绩效预算要求行政部门和立法部门密切配合。然而,立法部门在组织改变上表现出很小的兴趣(Joyce, 1993; Schick, 1973, Wang; 1999)。如果测量结果不被立法部门认同,它们就不会成为立法部门预算决策的基础。然而,遗憾的是,新绩效预算作为行政部门的预算革新,并没有对立法部门产生很大的影响。

理论分析

美国公共预算改革的历史提供了实证的证据去验证比尔和希克的论断,即每一种预算形式总是集中在特殊的预算功能而不是平等发挥预算的计划、管理和控制三个功能,见表 1。预算改革在这三个功能之间的转换反映了其螺旋式的进化过程。那就是说,尽管预算改革总是在这三个功能之间相互转换,但并不是简单的重复。例如,线性预算和零基预算都有控制的功能,然而,线性预算使用简单的项目分类方法进行预算投入的控制。而零基预算则成功地将绩效预算的绩效评定和项目预算的项目评估方法作为预算拨款的依据,从简单的投入控制发展到预算结果的控制(Lu, 1998)。

图 1 展示了美国预算改革进程中五个主要的预算改革的重心。从这个图示可以看出,美国的预算改革经历了由简单的投入和成本控制(线性预算)到着重于预算投入和产出之间的关系(绩效预算),到预算进程的控制(零基预算),再到预算结果的评估(新项目预算和绩效预算)的过程,所有这些改变反映了一个进化的过程。

表1 美国行政部门的预算改革

预算改革	时 间	理论确认		实践确认		
		理性主义	现实主义	Control	Management	Planning
线性预算	进步时代—二战	×		×		
绩效预算	二战后—60年代	×			×	
项目预算	60年代后期—70年代早期	×				×
零基预算	70年代早期—80代中期	×		×	×	
新绩效预算	90年代至今	×			×	×
渐进预算			×			

*注：渐进预算不属于任何的预算改革。作者放它在这里是出于理性主义与现实主义于对比的需要。

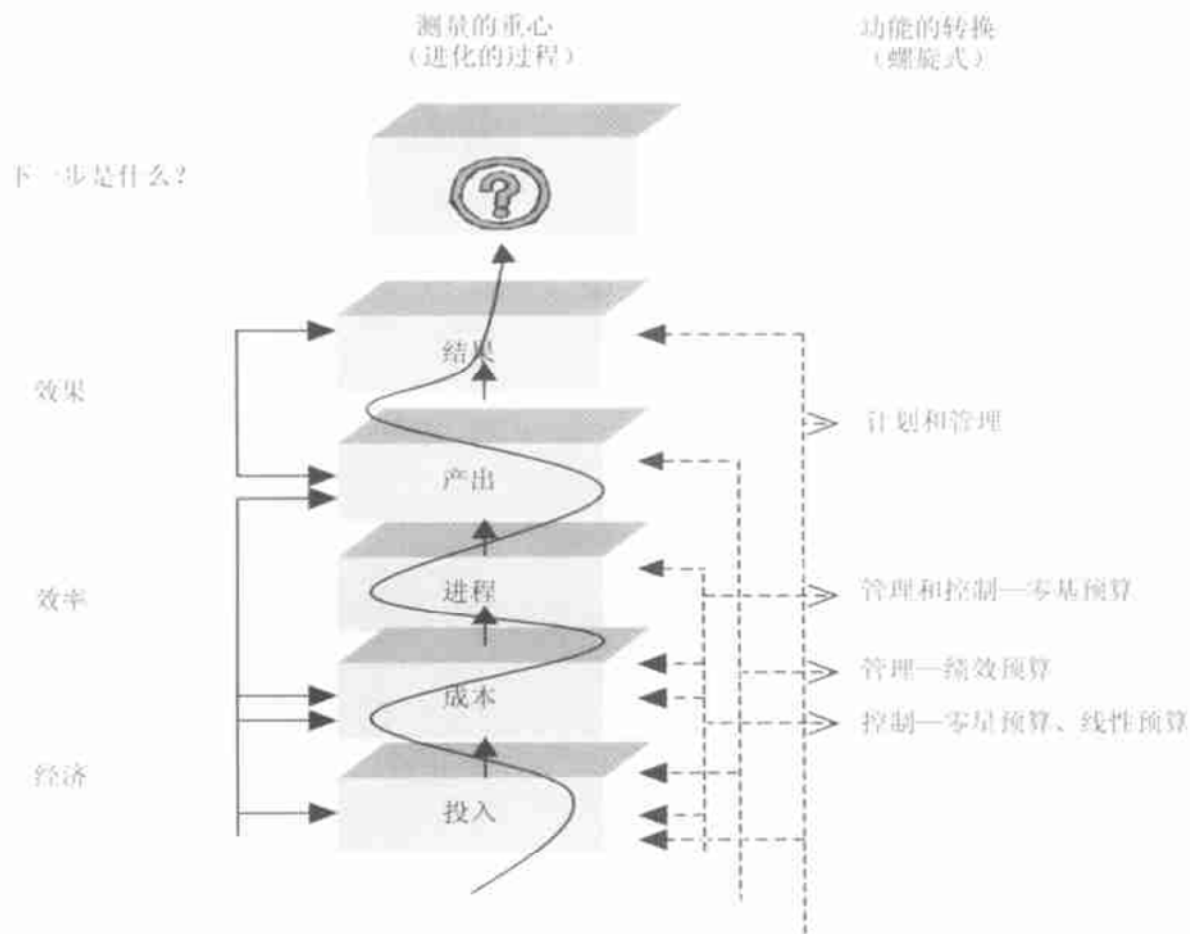


图1 预算改革的进化

梅尔斯(Meyers, 1996)曾提出预算理论的两个方向：理性主义和现实主义。理性主义的预算理论植根于经济学的效率概念，特别是微观经济学的效用最大化的概念(Meyers, 1996)，如基(Key, 1940)和列维斯。现实主义的讨论强调预算决策进程中的政治理性。基于现实主义的假设，瓦尔达夫斯基(Wildavsky, 1992)认为公共预算是渐进的(incremental)而非综合理性的。公共预算的研究就是对政治的研究。政治上的讨价还价(negotiation or bargain)过程反映了公共预算决策进程的基本特征。鲁宾(Rubin, 2000)认为公共预算中的政治不只是政治本身的讨价还价，还包括预算决策中所有对预算环境变化所应做出的反应。她认为公共预算应该灵活反映预算环境的变化，解释和预测能力的好坏是评价预算理论的标准。西蒙(Simon, 1997)认为，决策是所有组织的核心问题。预算系统的核心问题是预算的决策问题(Axelrod, 1992; Wildavsky, 1992)。从各职能部门，到预算办公室，到最高行政长官，再到议会预算委员会，不同的预算参与者如何决定他们的预算要求和审批决策，需要结合政治理性和人类行为理性的现实主义来进行分析。

然而，从预算改革的实践来看，尽管一些学者，像瓦尔达夫斯基和劳斯(Lauth, 1980)认为现实主义

的渐进预算是公共预算的基本方式,本文所探讨的所有五次预算改革则反映了理性主义的观点——降低成本或最大化投入与产出之间的对比关系,提高预算管理在经济效率。

与梅尔斯(Meyers, 1996)的分类方法不同,鲁宾(Rubin, 1990)将预算改革的理论分为规范理论(normative theory)和描述性理论(descriptive theory)。前者建立在实践观察基础之上,而后者主要建立在价值判断基础之上。根据鲁宾(Rubin, 1990)的研究,从规范角度讲,理论探讨比预算改革实践更成功,因为每一次改革均提出新的判断标准,并试图通过预算测量重点的变化改变预算决策的基础。然而,鲁宾(Rubin, 1990)认为,从描述性理论角度看,所有这些改革并不成功,因为实践观察显示所有这些改革并没有真正改变预算决策的基础,进而对公共政策的选择起到很小的作用。

虽然梅尔斯(Meyers, 1996)和鲁宾(Rubin, 1990)对预算理论有着不同的分类方法,但是我们可以看到两种分类方法的联系。理性主义理论反映了规范理论的要求。每一次预算改革都提出了革新的理念(从线性预算的分类控制,到绩效预算的绩效评定,等等),这体现了规范理论的发展进程。然而,从现实主义理论角度来讲,公共预算进程中的讨价还价,或者说预算进程的政治性并没有改变。这表明预算决策进程并没有重大的改变。这与描述性理论的结论不谋而合。

鲁宾(Rubin, 1990)主张,对预算实践的正确理解取决于在规范理论与描述性理论之间应用哪一种理论去解释。换句话说,从理论角度讲,应用不同的理论会有不同的结论。因而,要全面理解预算改革,应该将不同的理论结合起来。鲁宾(Rubin, 1990)的主张,同样适用于理性主义理论和现实主义理论对预算理论的解释。

[参 考 文 献]

- [1] KEY, V.O., Jr. The Lack of A Budgetary Theory[J]. American Political Science Review, 1940, 34: 1137-1339.
- [2] HYDE, A. C. Government Budgeting: Theory, Process and Politics[M]. CA: Wadsworth, Inc., 1992.
- [3] LU, H. Performance Budgeting Resuscitated: Why Is It Still Inviabile? [J]. Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 1998, 10: 151-172.
- [4] PITSVADA, B & LoStracco, F. Performance Budgeting The Next Budgetary Answer, But What Is the Question? [J]. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 2002, 14: 53-74.
- [5] WANG, X. Conditions to Implement Outcome-Oriented Performance Budgeting: Some Empirical Evidence[J]. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 1999, 10: 533-552.
- [6] SCHICK, A. A Death in the Burcaucracy[J]: The demisc of federal PBB. Public Administration Review, 1973, 33: 146-156.
- [7] AUSTIN, L. A & Cheek, L. M. Zero-base Budgeting: A Decision Package Manual[M]. New York: Amacom, 1979.
- [8] LAUTH, T. P. Zero-base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality[A]. Schick, A. Perspectives on Budgeting[C]. Washington: American Society for PA, 1980.
- [9] JOYCE, P.G. Using Performance Measures for Federal Budgeting: Proposals and Prospects[J]. Public Budgeting and Finance, 1993, 13: 3-17.
- [10] MARTIN, L. Outcome Budgeting: A New Entrepreneurial Approach to Budgeting[J]. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 1997, 10: 108-126.
- [11] WILDAVSKY, A. Political Implications of Budgetary Reform[A]. Hyde, A. C. Government Budgeting: Theory, Process, Politics[C]. Belmont, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1992: 39-42.
- [12] 财政部预算司. 零基预算[M]. 北京: 中国经济科学出版社, 1997.
- [13] AXELROD, D. Do Budget Reform Make a Difference: Some Conclusions[A]. Hyde, A. Government Budgeting: Theory, Process, & Politics[C]. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1992: 405-408.
- [14] GOERTZ, R. K. Target-Based Budgeting and Adaptations to Fiscal Uncertainty [J]. Public Productivity and Management Review, 1993, 16: 425-429.
- [15] KLUVERS, R. An Analysis of Introducing Program Budgeting in Local Government[J]. Public Budgeting and Finance, 2001, 21: 29-45.

- [16] LEE, R.D. A Quarter Century of State Budgeting Practices[J] . Public Administration Review, 1997, 57: 133-140.
- [17] MEYERS, R. T. Is There a Key to the Normative Budgeting Lock ? [J] . Policy Sciences, 1996, 29: 171-188.
- [18] RUBIN, I. S. Budget Theory and Budget Practices: How Good the Fit ? [J] . Public Administration Review, 1990, 52: 179-189
- [19] RUBIN, I. S. Class, Tax, and Power[M] . Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc, 1998.
- [20] RUBIN, I. S. The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing[M] . New York: Chatham House Publishers, 2000.
- [21] SIMON, H. A. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations[M] . New York: Free Press, 1997.
- [22] THURMAIER, K. M & Willoughby, K. G. Policy and Politics in State Budgeting[M] . Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc, 2001.
- [23] VIGODA, E. Administrative Agents of Democracy ? A Structural Equation Modeling of the Relationship between Public-Sector Performance and Citizenship Involvement[J] . Journal of Public Administration Research and Theory, 2002, 12: 241-272.
- [24] WILHELMI, M & Kleiner, B. H. New Developments in Budgeting[J] . Management Research News, 1995, 18: 78-87.
- [25] WILLOUGHBY, K.G & Melkers, J.E. Implementing PBB: Conflicting Views of Success[J] . Public Budgeting and Finance, 2000, 20: 105-120.

(责任编辑 叶娟丽)

Budget Reform: Exploring Budget Rationalities

NIU Mei-li

(School of Public Administration, University of Nebraska, Omaha, the USA)

Biography: NIU Mei-li (1974-), female, Doctoral candidate, School of Public Administration, University of Nebraska, the USA, majoring in public budgeting and finance management.

Abstract: This paper explores five major budget reforms in the U. S. public budgeting systems, including line-item budgeting, performance budgeting, program budgeting, zero-base budgeting, and new performance budgeting. This study shows that the focus of measurement of budget format shifts from input, output, to outcome. Meantime, the functions of budgeting have been concentrated on planning, management or control. Spiral evolution is the basic feature of the U. S. budget reform. It also reflects the competition between realist theory and rationalist theory in public budgeting.

Key words: public budgeting; rationality; budget reform