

● 公共行政学前沿理论

公共预算理论:现状与未来*

马 骏¹, 叶娟丽²

(1. 中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 510275;

2. 武汉大学 文科学报编辑部, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 马 骏(1969-), 男, 贵州毕节人, 中山大学行政管理研究中心副教授, 公共行政学博士, 主要从事公共预算研究; 叶娟丽(1968-), 女, 湖北崇阳人, 武汉大学文科学报编辑部副编审, 法学博士, 主要从事政治学理论与方法研究。

[摘 要] 当前, 在公共预算研究领域主要存在渐进预算理论、公共选择理论、政策过程理论、预算改革理论等理论模型, 但各自都有其理论缺陷。进入后渐进主义时代后, 公共预算研究领域又出现了新的理论思考, 包括鲁宾的描述性理论、凯顿的模式分析、勒娄普的微观和宏观预算理论、希克关于预算基本要素的分析, 但它们都不足以形成公共预算的一般性理论。由于建立一种无所不包的“大理论”不可能, 我们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。

[关键词] 公共预算; 中层理论; 关键性变量

[中图分类号] D 035 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)03-0336-09

公共预算研究缺乏明确的理论这一点很早就被注意到了, 例如, 早在 1926 年, 塞里格曼(Seligman)就指出, 财政理论和实践没有得到一种清晰的解释^[1](P.131)。1940 年, 科伊(Key)再一次抱怨与批评公共预算缺乏理论。自从 20 世纪 60 年代以来, 在芬劳(Fenno)和瓦尔达沃斯基(Wildavsky)的努力下, 公共预算的理论建构有了突破性的进展, 渐进主义学派风靡, 一度成为公共预算中占据支配地位的主流理论。当然, 与渐进主义学派并存于 60 年代的, 还有公共选择理论中的预算理论。到 20 世纪 80 年代, 不少公共预算专家, 像鲁宾(Rubin)和勒娄普(Leloup), 不满意渐进主义和公共选择理论对预算的解释, 提出了研究公共预算的其他路径——政策过程模型或宏观预算模型。另外, 自 20 世纪 50 年代起, 在规范理论的指导下, 各种预算改革在各国展开, 对公共管理学和政治科学提出了挑战。这些实践和规范导向的文献都对公共预算理论的建构有所帮助。近来, 一些学者试图从诸如新制度经济学、文化理论、新马克思主义、后现代理论等其他视角来解释公共预算, 但目前影响不大。尽管不断有学者尝试建构新的预算理论, 但是公共预算领域仍然继续被抱怨缺乏理论基础。1997 年, 纽柏(Neuby)回顾了公共预算领域的文献, 认为“即便是经过了 70 年的研究, 预算理论还是缺乏的”。很明显, 纽柏的断言是不正确的。在经过了 70 年的理论建构之后, 在公共预算领域至少存在这样一些预算理论: 渐进主义学派, 公共选择学派, 规范公共财政学派, 政策过程模型, 新的探索和努力。换言之, 正如巴特尔(Bartle, 2001)指出的, 现在的情况是, 我们现在有许多预算理论, 只是没有一种最合适的公共预算理论。本文主要致力于分析与评估公共预算理论发展的现状与前景。本文的第一部分将先介绍与评估当前的预算理论, 第二部分将讨论公共预算在理论建构时遇到的重要问题, 包括“后渐进主义时代”的理论思考、对公共预

* 收稿日期: 2002-09-25

基金项目: 教育部人文和社会科学研究重点项目(02JAZ810006)

算理论持续缺乏的原因探讨。接着,本文将分析公共预算中的基本问题以及主要变量。最后,探讨公共预算中的解释变量和基本分析单位。

—

在这一部分中,我们主要分析与评估公共预算领域的主要理论,包括渐进预算理论、公共选择理论、政策过程理论、预算改革理论以及其他一些理论建构的努力。

渐进预算理论

最初由芬劳和瓦尔达沃斯基在20世纪60年代提出的渐进预算理论,是这些年来最具影响力的主流理论。正如瓦尔达沃斯基所说,渐进预算的基本命题是:“预算的做出是渐进的,而不是全面的。一个简单的智慧是,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。相反地,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”^[2](P.15)。同时,渐进预算理论还带有不太明显的规范层面的色彩。规范性的渐进预算主要包含三点理论假设:(1)渐进预算理论认为多元主义的决策模式是在竞争的预算要求者中分配资源的最优办法。在渐进主义学派的学者看来,各自独立而又前后相继的政策制定过程允许不同集团的利益输入公共预算。(2)渐进预算理论坚信全面而又理性的预算,对于人类行为和政治而言纯属乌托邦,是不可能实现的。因此,像计划-规划预算和零基预算那样试图将完全理性引入预算的改革,是注定要失败的。(3)渐进预算理论对于社会实验中的适度的微调有着一种规范性的偏见,它主张渐进的学习而不是大幅度的信念上的跳跃。在渐进预算理论看来,最重要的是我们的民主社会的政治代表都遵循适度原则^[3](P.115)。因此,从渐进主义预算理论角度来说,预算过程不仅实际上是渐进的,而且从规范意义上讲,也应该是渐进的。

渐进预算理论具有支持和不支持的证据。1966年,戴维斯、德姆普斯特和瓦尔达沃斯基(Davis, Dempster & Wildavsky)就试图验证该理论的正确性。在最初的模型中,他们假定了8个等式来解释决策参与者所持的决策原则,如用来计算预算请求的规则和国会投票决定拨款的决策原则。他们发现这些原则的运用过程和结果都是渐进的。后来,瓦尔达沃斯基和德姆普斯特(Wildavsky & Dempster, 1986/1997)进一步评估了这项验证,在加入了计量经济学模型后,他们发现渐进预算模型具备非常有效的预测能力。渐进预算模型还被应用到美国各级政府以及其他国家、国际组织的预算实践中。夏坎斯基(Sharkansky, 1965, 1968)和安东(Anton, 1966)也发现渐进预算模型能够很好地解释美国州政府预算的情况。克雷森(Crecine, 1967)将该理论的检验推广到城市政府的预算,也发现渐进预算模型有一定的解释力。不过,他注意到了一个重要前提,就是渐进预算要受到财源的限制。杰文(Gerwin, 1969)在学区政府预算中也发现存在渐进预算这一规律。寇沃特等人(Cowart et al., 1975)将该理论的检验扩展到挪威的预算实践中,发现了很多支持渐进预算理论的经验证据。胡勒等人(Hoole et al., 1976)发现,联合国、世界卫生组织、国际劳工组织等这些国际组织的预算过程都遵循着渐进决策的规则^[4](P.488—509)。1994年,怀特发现,按照1942—1962年芬劳和瓦尔达沃斯基提出的衡量标准,整个80年代的美国联邦拨款都是符合渐进预算模式的。

尽管渐进预算理论有上述支持性的实证数据,这些年来,它一直受到不少理论家的批评。这些批评主要是在规范的渐进主义和实证检验上存在的分歧。首先,白利和寇勒(Bailey & O'Conor, 1975)以及勒娄普(Leloup, 1978)指出,渐进主义预算模型没有正确解释描述性的数据。白利和寇勒声称,渐进主义预算模型的曲解归根于对过程的渐进主义和结果的渐进主义之间的混淆^[4](P.488—509)。还有的研究者批评说,从经验上来讲,渐进主义预算理论不能准确地描述预算决策的实际过程,因为,在预算过程中,一旦政府实行年度性、预算平衡和全面性的预算原则,就会出现不少背离渐进模式的情况,例如赋权型预算。对于渐进预算理论的最后一种经验批评就是,渐进主义预算理论对回归方程的解释不当。莫兰德(Moreland, 1975)和格斯特(Gist, 1974)认为,戴维斯、德姆普斯特和瓦尔达沃斯基之所以能够发现

高度相关的直接原因,是因为他们没有控制数据的长期趋势。一旦控制共线性,格斯特(Gist)发现,至少 50% 的预算请求和拨款的变化要靠长期趋势来解释。瓦纳特(Wanat, 1974)利用敏感性分析得出结论,预算渐进主义从战略上所做的解释无法从戴维斯、德姆普斯特和瓦尔达沃斯基的相关分析中获得支持^[4](P. 488—509)。

其次,渐进主义预算理论的规范部分也受到了批评。渐进预算理论坚持的“多元主义决策模式是在竞争的预算要求者中分配资源的最优办法”这个观点受到了两派理论家的批评(Clynch, 1998)。一派质疑渐进决策能否包容社会多元的预算要求(Rubin, 1988)。他们认为,虽然一种渐进的预算过程允许多元的利益主体参与预算决策,但是却不能保证所有的利益都在预算结果的协商过程中发挥同样的影响。另一派质疑在前一年预算支出的基础上,通过讨价还价而产生微小变化这样的预算过程是否是我们所期望的。他们认为,预算决策应该优先反映大多数公民的支出要求。正如希克(Schick, 1986)所说,预算决策不应该是一个由支出机构启动的、自下而上的过程,而应该是一个允许行政首脑从整体上考虑预算并做出决策的过程。

公共选择模型

公共选择的理论家创建的两个最重要的预算模型是,中位投票人模型和尼斯坎南(Niskanen)的官僚预算最大化模型。前者是一个关于公共产品需求的模型,后者是一个供给的模型。中位投票人定理指出,在简单多数的规则之下,中位投票人的偏好决定了公共产品的均衡产出水平。可见,在中位投票人理论中,预算决策就被转化为中位投票人的效用最大化问题。也许就是由于这些方便之处,自 60 年代后期起,该模型就已经被广泛用于预测和解释公共产品的需求、公共支出和预算行为了。

但是,中位投票人模型存在以下问题。首先,中位投票人的界定是模糊的。中位投票人定理假定中等收入水平的人就是中位投票者。一些研究者(Inman, 1978)通过比较中位收入和平均收入来验证这个理论模型。他们发现,中位收入是界定中位投票者的较好的指标,而且经验事实也支持具有中位收入的个人就是中位投票人这一理论假设。但是,正如阿特金森和斯蒂格里兹(Atkinson & Stiglitz)指出的,可能会出现这样一种两难局面:如果投票人拥有一致的品味,收入与期望的公共支出之间存在一种单调的函数关系,中位投票者就是拥有中位收入的个人。但是,假如公共支出的需求量数量与收入之间不是单调的函数关系,或者投票人的偏好差异大,我们就不能用这种方法来界定中位投票者^[5](P. 322)。其次,该模型不能解释非民主社会的预算。这就意味着作为一个预算模型,它的解释范围比渐进主义模型狭窄得多。第三,即使在民主社会,它的解释能力也会受到如下因素的限制:(1)尽管该模型的“单峰偏好”假设在直觉上是很有吸引力的,但是它的另一个假设,即“单一面向问题”的假设在大多数情况下都不适用。在多面向问题里,简单多数原则容易导致自相矛盾,此时,即使投票者的偏好是单峰的,但是最终预算结果会依赖议程设定。(2)中位投票人定理认为投票者决定预算结果。因此,一个推论就是,比起代议制民主国家来说,中位投票人定理对于直接民主制国家可能更适用。一项研究(Pommerehne & Schneider, 1978)分别在直接民主制国家、有全民公选的代议制国家以及没有全民公决的代议制国家这三种类型的国家里验证这个理论假设。他们发现,从直接民主制国家转向没有全民公决的代议制国家时,直接民主制国家模型的 R^2 值为 0.68,而没有全民公决的代议制国家模型的 R^2 值为 0.149^[5](P. 324—326)。

尼斯坎南模型描述了政治家和官僚在预算交易中的关系。尼斯坎南有两个基本假设:一是,官僚一直在争取预算最大化。尼斯坎南认为,薪水、奖金、荣誉、权力、资助、产出、改革和管理官僚机构的容易度等变量都可以影响官僚效用。他认为,上述的变量除了改革和管理官僚机构的容易度外,都是预算的一个正的单调函数。这也就是说,预算越大,官僚效用越大。而且,官僚们为了生存也会尽量将预算最大化。第二,官僚通常能实现预算最大化。尼斯坎南认为,官僚和赞助者的关系是双边垄断的,其中,官僚机构通过提供产出来换取预算。但是,二者之间会产生信息不对称。他认为在大多数情况下,相对的刺激和可获取的信息可以赋予官僚机构强势的垄断权力^[6](P. 30)。产生信息不对称的原因有两点,一是政治赞助者缺少动机去运用潜在的权力。像尼斯坎南所说,政治家主要关注他们的换届选举,这跟组织产生的纯收益关系不大;二是他们也缺乏有关政府的产出过程的必要知识和信息。基于上述假设,尼

斯坎南建立了官僚预算最大化模型。1974年,米格和柏兰格(Migue & Belanger)对该模型进行了修正。他们认为,官僚最关心的是自由裁量权,从而是追求自由裁量的预算(即收入超过最低成本的部分)最大化。当然,他们也指出,自由裁量的预算是以丰裕的总预算资金为基础。尼斯坎南后来也认为,官僚的效用是自由裁量的预算和产出的函数。在过去30年里,大量经验研究对尼斯坎南模型的主要假设与结论进行了全面的验证。比如,检验了尼斯坎南模型的如下假设:官僚在增加的预算中获利;官僚采取的策略是与追求预算最大化相一致的;官僚是强势一方,通常能成功地争取到最大的预算;官僚将最大化自由裁量的预算。而且也验证了超额供给假设、低效率假设、公共部门增长假设、国会失灵假设。但是,大多数的这些经验研究都没有为尼斯坎南模型提供支持(Blais & Dion, 1991)。

政策过程模型

由于对渐进主义预算模型和公共选择的预算模型不满,一些理论家开始从政策过程的角度来解释预算过程与结果。这一理论的代表人物当数鲁宾。鲁宾认为,公共预算的政策过程模型是抛开渐进主义和公共选择预算理论另辟蹊径的结果。在鲁宾看来,尼斯坎南的预算模型过于简单,同时她还指出,在预算最大化之外,官僚还有其他一些他们非常重视的价值,例如职业主义与公共利益。在鲁宾看来,由于各种新的预算形式的出现,例如各种赋权型预算的出现,渐进主义预算模型也变得不能很好解释当代的预算过程与预算结果,并宣布了渐进主义的终结。鲁宾的公共预算模型是一个将宏观预算与微观预算结合在一起的预算模型,它不仅研究预算行动者,而且研究预算过程和环境对于预算决策的影响。在这个预算模型中,预算被分成收入、过程、支出、平衡和执行这5个相互独立而又前后相继的决策束。在每个决策束中,单个预算行动者的策略、预算过程和预算环境这些因素对预算结果的影响都需要考虑^[7](P.24)。而且,在整个过程中,还需要考虑到公共预算过程的五个主要特点及其影响,它们是环境的开放程度、目标相异的多元行为主体、纳税人与预算决策者的分离程度、预算文件定义公共责任的有效程度以及公共预算受到的各种限制与约束。该模型的特点是聚焦政策,因而实质上是一个预算领域中的政策过程模型。但是,该模型主要是关于美国各级政府预算的研究,其有效性在其他国家还未得到验证。此外,鲁宾也没形成关于公共预算的一些连贯的可被经验验证的理论假说。这主要是因为鲁宾并没打算建构一种一般性的预算理论。

预算改革理论

1940年,科依抱怨说,在政治学中,至今还没有一个预算理论能解释“在什么基础上,决定将某一数量的拨款拨给活动A而不是活动B”这个问题。显然,这个问题是一个规范性的预算问题,而不是一个经验问题。之后,通过学者不懈的努力,形成了一套“预算改革理论”,也可称为“规范理论”(Rubin, 1990)。自从1930年起,为了建立公共预算和财政管理的最优体系,美国公共预算开始实行了一系列的预算改革,比如绩效预算、计划—规划预算系统、零基预算和现在正在进行中的企业型预算。这些预算改革都形成了各种新的预算编制模式,推动了公共预算领域知识的不断更新。而且,这些预算改革模式都希望将预算理性引入公共预算决策中来解决科依提出的这个预算问题。除了规范性和实用导向之外,正如一些理论家指出的那样(White, 1994),这些公共预算的改革理论都具有两个共同的特点:一是它们都试图将完全理性引入公共预算中,二是它们都将政治过程视为缺乏效率的,因而都试图回避政治过程。上述两点,导致了他们在理论探索和改革实践上的不断失败。因为,预算过程不可能按照完全理性来运转,政治过程也是不可能回避的。当然,这些预算改革的失败也有助于我们充分了解预算的本质和复杂性。

新的努力和探索

当前,一些学者运用交易费用理论来解释公共预算制定与执行中的一些制度安排,例如赋权型预算、专款专用、议会的制度选择及影响、预算执行中的控制选择(Bartle & Ma, 2001)。史密斯和贝特茨(Smith & Bertozzi, 1998)运用委托—代理理论解释了预算机构与支出机构之间的关系,并用纽约州的预算数据检验了他们对委托—代理理论推出的结论。新制度主义正在成为公共预算的又一新兴研究方法。此外,一些研究者从政治文化的角度来研究公共预算(Webber & Wildavsky, 1986; Koven,

1992)。这是一种非常有趣的方法,加深了我们对不同预算体系下的公共预算过程的理解,也有助于我们从长期的角度来理解公共预算。但是,该研究方法的问题在于公共预算中的大部分问题不能仅仅用文化来解释。

讨论

上文已经简要地评估了当前各种主要的公共预算理论。公共预算理论的三个主要流派——渐进主义、公共选择、预算改革理论都存在致命的缺陷,而制度主义研究路径和其他新的理论探索尚处于发展的初期阶段。不过,从上文的分析可以看出,在公共预算的三派主要理论中,渐进主义是最有发展空间的。公共选择学者倾向于坚信公共选择模型是最好的,但实际上,中位人投票人定理和尼斯坎南模型这两个代表性的公共选择理论模型已被证实对预算理论的进一步发展来说意义并不是很大。而预算改革理论与公共选择模型一样是基于对预算者的理性假设,这是不切实际的。而且,它将政治过程看成是低效率的,试图回避政治过程,从而不能抓住公共预算的政治性的一面。而在很大程度上,预算过程中的政治是公共预算的本质所在。此外,预算改革理论的规范导向也限制了它对预算实证理论的贡献。与公共选择和预算改革理论相比,渐进主义预算理论是公共预算理论建构的最佳突破口。首先,它建构在对人类行为的一个现实主义前提假设之下,即预算者只具备有限理性。其次,经过 30 多年的理论探索,渐进预算理论已经建立了很多有价值的假说,并且有些假设已经经过不少经验事实的验证。最后,它的很多研究结论都是开放性的,并已经被制度研究方法借用(Bartle & Ma, 2001)。

至于鲁宾的政策过程预算模型,尽管建立了它自己的一套理论框架,并且恰当解释了公共预算中的很多问题,但遗憾的是,它并不是以理论建构为目标的。不过,鲁宾模型对于未来预算理论的发展来说,具有很重要的意义。为了使得这种意义变得更加明显和成为现实,需要在以下两方面进行努力:首先要将该模型中隐含的理论假设明确出来,其次要将该理论在更多的经验事实中进行验证。制度主义的预算研究虽然处在早期,但似乎隐含了很大的潜力。因为,它提供了一个非常有用的分析和解释预算制度安排的理论框架,而制度安排对于解释预算过程进而预算结果来说是非常重要的。总之,公共预算领域 30 多年的理论建构产生了很多有价值的理论。其中,渐进主义、政策过程预算模型以及新兴的新制度主义模型都是非常具有发展前景的。未来的公共预算理论应该能在综合这些方法的基础上发展起来。但是,要建构一个更加有解释力的预算理论,一些基本的问题亟待解决。

二

尽管我们对预算行为的了解比以前更加清晰和具体,渐进预算理论和公共选择预算模型都在竞相吸引学者的注意和经验检验的支持,但是希克(Schick, 1988)多年前指出的公共预算“仍然没有适用于不同的政治背景和经济状况的预算理论”这一问题仍然存在。现在,我们分析在“后”渐进主义时代各种公共预算的理论思考,并对造成公共预算领域一般性基础理论建构失败的原因进行分析。

理论努力

对公共预算的理论思考从未停止过。这里,我们将比较评估四个主要的理论思考,分别是鲁宾的描述性理论、凯顿(Caiden)的模式分析、勒娄普的微观和宏观预算理论以及希克(Schick)关于预算基本要素的分析。在她的广泛被引用的《预算理论和预算实践》一文中,鲁宾论证了理论和实践的区别,并指出在公共预算中规范理论比描述理论更成功。但是,她认为描述性预算理论在将来更具有发展的空间。描述理论是通过对公共部门活动进行详细的观察甚至参与的基础上得出的。描述取向的预算理论家将致力于描述发展趋势、事件顺序,从而推导出原因、识别一致性并关注地区多样性(Rubin, 1990)。凯顿(Caiden, 1978)认为,公共预算是一门交叉学科,具有多种开放性的视角。不同的分析角度会形成不同的预算理论,因此,要建构全面的、广泛的、综合的预算理论是不可能的。因此,她强调建构尝试性的分类或者预算模式,以确保经过一段时间后还能对预算的形成具有相对固定的理解。在她看来,预算模式是对在不同情况下出现的主要变量的组合配置。但是,她也告诫,模式分析并不是一个综合的预算理

论,它只能是一个研究角度。明显地,鲁宾的描述性理论和凯顿的模式分析仅仅是一种适度的理论上的探索和努力,它们都没有致力于建立一般性的适用范围广泛的公共预算理论。此外,它们也不关心识别公共预算的基本要素。最后,它们在本质上都是归纳性的预算理论而非演绎导向的。

勒娄普(Leloup, 1988)分析了在美国议会和政府中预算过程转向自上而下的趋势,并指出,自从20世纪70年代,公共预算已经从微观预算转到宏观预算层面了,这也使得渐进主义逐渐被淘汰。预算研究很快对此做出了反应,各种新的理论模式开始涌现出来,重新将预算过程和结果理论化,比如勒娄普(Leloup, 1980)和希克(Schick, 1980)的议会研究。尽管这样,在勒娄普(1988)看来,仍然缺乏一种用来解释新的宏观预算过程的预算理论。因此,他主张建立一种结合了微观预算分析的宏观预算分析,这个看法是非常具有前瞻性的。但是,他提出的宏观预算或微观预算范式不能提供稳定的理论基础,因为无论是宏观预算理论还是微观预算理论,用勒娄普自己的话来说,都是与事件同步的。

与鲁宾、凯顿和勒娄普相比,希克(Schick, 1988)在预算理论的思考上更具有“野心”。他将预算过程和政治过程区分开来。他还指出预算的三个基本功能——控制、管理和计划,尽管非常有用但还只是公共预算的辅助功能。因为,预算完全可以不具备上述三种功能而存在。这意味着这三种预算功能尽管非常重要,但是仍然不是预算的根本要素。因此,预算功能不是建构一般性理论的基础,过分关注这些基本功能反而会阻碍预算理论的建构。他主张,“为了构建一般性的理论,首先必须剔除非本质的特点,直到剩下的是每种预算体系都具备的基本要素”^[8](P.63)。按照这一原则,他识别出预算的两个基本要素:预算要求和分配,并且在两者之间建立了理论联系纽带。希克的方法为构建一般性理论提出了一个思路,但是,非常遗憾的是,至今还没有任何学者依照这个思路来尝试提出新的理论。这意味着在公共预算研究中一定存在某些独特的因素,一直在阻碍一般性理论的建构。

导致理论失败的原因分析

许多理论家都讨论过公共预算领域中理论建构所遭遇的失败,并分析了所面临的各种困难。希克(1988)指出,预算理论的缺乏主要是因为在这个领域存在多元的理论角度。鲁宾(1988)就这一现象补充了两点原因:一是由于预算本身的规模庞大,同时,公众的关注也需要做许多与政策相关的研究工作,从而使得公共预算的研究不停地追踪政策问题,而没有一个长期连贯的研究议程,也没有办法将不同研究的发现汇总。原因之二是预算本身是零碎的,预算的不同部分具有不同的特点,因此,用于描述预算此一部分的理论就不能用于描述预算另一部分的情况^[9](P.2)。但是,我们认为,这些原因并不是公共预算理论失败的真正原因。首先,假如我们不是希冀用一个预算理论来解释所有问题,那么从多个相互竞争的学科角度来研究公共预算,不仅不会妨碍预算理论的建构,反而是一个优势。其次,与政策相关的深入研究的展开,实际上有助于公共预算理论的发展。因为,这些与政策相关的研究有助于对预算过程、体制、模式和结果的深入理解。最后,预算过程虽然是分离的、独立的,但正如希克指出,公共预算中存在一些基本的预算要素。

我们认为,实际上,长期缺乏一般性理论的真正原因在于:(1)缺少公分母。尽管几十年以来,学者们不断努力建构预算理论,但似乎仍然缺少一个公分母。借用社会科学的术语,也就是公共预算研究至今尚未形成一套清晰的大家共同关心的因变量。(2)理论建构的分歧。纵观整个后渐进主义时代,公共预算中的大部分“议程设定者”对公共预算的理论建构并不热衷。换句话说,他们中的大部分并没有建构一般性预算理论的学术抱负。比如,鲁宾关心的是一种描述性的预算理论。在她看来,理论的主要作用是定义主要问题、详细说明前提假设、提供一个积累知识的框架。理论是验证假说的源泉。这些假说使研究有组织、有序地展开,最终可以积累这方面的知识。然而,鲁宾定义的这种理论似乎已经存在了好久。因为,公共预算中的渐进主义模型和公共选择模型已经有它们各自的主要问题的界定、前提假设的详尽说明、框架的建立。此外,尽管描述性理论对公共预算研究很有必要,但还是不够的。公共预算理论不仅需要描述,更需要解释和预测。所幸的是,希克(1998)以及渐进主义学者一直都没有停止过建构公共预算的更加一般性理论的努力。但不幸的是,这种努力在公共预算研究中并没有赢得太多的支持。(3)归纳性研究。这些年以来,主流的公共预算研究(渐进预算理论)一直采取归纳性研究方式。而

归纳性研究面临的重大问题就是,虽然它可以累计很多的关于公共预算的第一手资料,但是,它在本质上是特殊主义的,即它可能仅仅是关于美国的经验或者是某一国的经验。所以,现在是开始演绎性研究,并总结 40 多年来归纳性研究成果的时候了。演绎性研究将在一个更概括、更抽象的水平上进行理论化,这将能够大大地促进公共预算理论的发展。

三

在分析了公共预算中的理论失败之后,我们现在面临的一个问题是,在公共预算领域可以构建什么样的理论?虽然这么多年理论构建的努力都没有发展出一个具有比较广泛的解释范围的预算理论,我们不能因此就断言构建这样一种理论是不可能的。当然,在公共预算领域,由于影响公共预算过程和结果的因素非常多而且复杂,因此,我们必须认识到构建一种无所不包的“大理论”是不可能,也是不可取的。或许,我们应该将理论构建的努力集中到建立一种“中层理论”上。这种中层理论使得我们能够寻找预算过程中的关键性的变量,并识别它们之间的关系,从而形成一些可以检验的理论假设,帮助我们累积关于预算的知识。同时,这样的预算理论还可以帮助我们在一定的约束条件下对预算结果进行预测。

公共预算的因变量与基本问题

那么,如何构建那样的预算理论?我们认为,首先必须明确公共预算研究中的关键性的因变量。因变量的确定对于公共预算的理论建构极为关键。首先,它有助于在公共预算研究的重点上达成一致,并且有助于知识的积累。其次,它有助于形成在理论上具有意义的公共预算领域的分类框架,而这种分类框架又是理论建构的起点和基础。最后,因变量的确定有利于将社会科学研究比较先进的技术和手段应用于公共预算中。

为了确定公共预算研究的主要因变量,我们必须回答另一个重要的问题:什么是公共预算研究的基本问题?正如前面文献分析发现的,在这个问题上,公共预算学者们并未取得一致的看法。虽然详细讨论造成这个现状的原因超出了本文的范围,但是,一个很重要的原因恐怕就是,大多数的公共预算研究一直都在追问一个错误的问题,即科伊在 1940 年提出的预算问题:“在什么基础上,决定拨款给项目 A 而非项目 B”。这些年来,绝大多数公共预算学者都认为这是一个亟待回答的问题。但是,正如希克(Schick, 1988)指出的,对于公共预算研究来说,“科伊问题”是一个错误的问题,这个问题对公共预算研究产生了很大的误导性。而且,过去 50 年间旨在回答与解决这个问题的预算改革的接连失败也证明了“科伊问题”并不是一个非常恰当的问题。

“科伊问题”本质上是一个规范性的问题。希克(1988)一针见血地指出,这个问题不是预算本身能回答的问题,因为答案依赖于政治的核心价值。当然,这也并不意味着否定规范问题的必要性和重要性。现在的问题是,无论谁回答了科伊的这个预算问题,都会受到质疑。处于不同制度环境和制度安排下的不同的人,将会从不同的文化和意识形态角度对科伊的预算问题给出不同的答案。但是,在现实世界和某种特定背景下,只会有一种答案能成为政策选择。这就说明,最重要的问题是探究决定预算的制度基础和文化背景。希克提出了替代“科伊问题”的公共预算的基本问题,即三个基本的预算要素:预算要求、资源分配以及在二者之间的资源保存活动。然而,虽然“希克问题”比“科伊问题”更加合理,但是它也存在着局限性。和科伊的预算问题一样,“希克问题”关注的焦点也是在竞争性的支出项目之间分配资金的活动。毫无疑问,这是公共预算的一个重要问题,但这只是公共预算的一个方面。首先,在预算要求、资源保存和分配之前,必须有可供分配的资源。换句话说,科伊和希克在提出预算的基本问题时,已经隐含地假定存在足够的资金来源。其次,他们都将预算执行过程视为一个能够自我执行、不存在任何问题的过程。因此,在重新构建公共预算理论时,必须重新思考公共预算的基本问题是什么。这个基本问题必须包括预算收入的决策、支出决策与预算执行三个方面。这对于公共预算研究来说是一个非常具有挑战性的任务。

比较公共预算:理论建构的一个重要渠道

对于一个中层的预算理论来说,除了需要识别一些广泛接受的因变量之外,还必须有关键性的解释性变量。显然,不同制度环境和制度安排下的公共预算体系会导致不同预算行为和结果的产生。换句话说,不同的预算体系是针对性地解决公共预算的基本问题的。于是就产生了另外一个有趣的问题:用什么因素或变量来解释不同预算体系下因变量的变化?因此,探讨解释性变量就是很重要的。对于解释性变量的研究来说,公共预算的比较分析是非常有用的。因为,只有在比较的框架中,各个解释性变量才会随着不同的预算制度而变化。此外,比较分析还可以提供一个非常重要的形成理论假设的机会,而这通常是理论建构的第一步。它还可以提供对理论假设进行检验的机会。最后,也是非常重要的,比较分析可以有助于克服许多公共行政学和公共预算研究的“特殊主义”倾向,从而构建出更有概括力的预算理论。

瓦尔达沃斯基(Wildavsky, 1997)的研究也充分证明了比较公共预算的作用。瓦尔达沃斯基最早从美国联邦预算的经验事实中总结出了渐进主义理论,之后他一直在探究该模型是否能推广适用到其他预算体系下的预算活动,包括英法等其他西方国家和发展中国家。通过几十年的比较预算研究,他得出结论,渐进预算模型仅适用于某种类型的预算环境:即收入充裕和稳定的预算环境。比较预算的研究还使得他充分意识到政治文化在解释公共预算的结果和行为变化上的重要意义。由于瓦尔达沃斯基和其他众多学者的努力,目前,比较公共预算已经成为比较公共行政学中最前沿的领域(Caiden, 1998)。

本文的文献评估表明,为了构建一种一般性的、内在一致的公共预算理论,还有许多基础性的工作需要解决,包括公共预算的基本研究问题和因变量、基本的预算因素、各种预算体系中的解释性变量。正如鲁宾指出的,虽然预算理论是零碎和不完整的,但是,“在一些地方,这个领域似乎正在朝一种共识推进,而在其他领域,分歧的程度似乎很激烈”^[10](P.185)。正在形成共识的领域包括:(1)通过技术性约束和政策,预算与社会和环境联系起来;(2)预算理论可以理解成“预算是一个决策过程”。仍然存在着很大分歧的领域是:(1)哪一种预算理论是我们最需要的?(2)什么是基本的分析单位?(3)我们正在研究的是什么?(4)什么是恰当的研究方法?为了构建公共预算理论,对这些问题都必须形成某种共同的认识。

[参 考 文 献]

- [1] Neuby, L. On the Lack of a Budget Theory[J]. *Public Administration Quarterly*, 1997, (2): 131-142.
- [2] Wildavsky, Arron. *The Politics of the Budgetary Process*[M]. Boston: Little Brown, 1964.
- [3] White, Joseph. (Almost) Nothing New under the Sun: Why the Work of Budgeting Remains Incremental[J]. *Public Budgeting and Finance*, 1994, 14: 113-134.
- [4] Leloup, L. The Myth of Incrementalism[J]. *Polity*, 1978, 10.
- [5] Atkinson, Anthony & Stiglitz, Joseph. *Lectures on Public Economics*[M]. New York: McGraw-Hill Book Company, 1980.
- [6] Niskanen, W. *Bureaucracy and Representative Government*[M]. Chicago: Aldine, 1971.
- [7] Rubin, Irene. *Politics of Public Budgeting (Third Edition)*[M]. Chatham: Chatham House, Inc., 1997.
- [8] Schick, Allen. An Inquiry into the Possibility of a Budgetary Theory[A]. Irene Rubin. *New Directions in Budget History*[C]. New York: State University of New York Press, 1988.
- [9] Rubin, Irene. *New Directions in Budget History*[C]. New York: State University of New York Press, 1988.
- [10] Rubin, Irene. Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit? [J \] *Public Administration Review*, 1997, (2): 179-189.
- [11] Caiden, Naomi. Comparative ublic Budgetin[A]. Jay M. Shafritz. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*[C]. Colorado: Westview Press, 1998.
- [12] Clynch, Edward. Budget Theory[A]. Jay M. Shafritz. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* [C]. Colorado: Westview Press, 1998.
- [13] Rubin, Irene. Budgeting: Theory and concept[A]. Robert T. Golembiewski & Jack Rabin. *Public Budgeting and Finance*[C]. New York: Marcel Dekker, Inc., 1997.

- [14] Smith, Robert W. & Bertozzi, Mark. Principals and Agents: An Explanatory Model for Public Budgeting[J]. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 1998, 10(3):325-353.
- [15] Wildavsky, Arron. Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process[M]. New Brunswick: Transaction Publishers, 1986/1997.
- [16] Bartle, John R. & Jun Ma. Applying Transaction Cost Theory to Public Budgeting and Finance [A]. John Bartle. Evolving Theory of Public Budgetin[C]. Greenwich: JAI Press Inc., 2001
- [17] Leloup, L. From Microbudgeting to Macrobudgeting[A]. Irene Rubin. New Directions in Budget History[C]. New York: State University of New York Press, 1988.

(责任编辑 吴友法)

Public Budgeting Theory: Today & Tomorrow

MA Jun¹, YE Juan-li²

(1. Center of Public Administration Research, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China;

2. Wuhan University Journal, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: MA Jun (1969-), male, Doctor, Associate professor, Center of Public Administration Research, Zhongshan University, majoring in public budgeting; YE Juan-li (1968-), female, Doctor, Associate professor, Wuhan University Journal, majoring in theories and methods of political science.

Abstract: Currently, in the field of public budgeting, there exist incrementalism, public choice models, policy process model, and budget reform theories. However, all have their weaknesses, and the field of public budgeting still lacks satisfied theories even after several decades of theory building efforts. In the post-incrementalism era, there are new efforts to approach public budgeting, including Rubin's *descriptive theory*, Caiden's *pattern analysis*, Leloup's *macro-micro budgeting theory*, and Schick's basic element orientation. However, they have not provided a solid foundation for a general theory of budgeting. We argue for creating a middle-range budgeting theory through identifying key dependent variables in public budgeting and comparative analysis, which will make it possible to predict budgetary outcomes under certain constraints.

Key words: public budgeting; middle range theory; key variables