

# “做减法”的预算：关于削减管理的文献综述

於 莉

(华南师范大学, 广州 510006)

**内容提要:**伴随着20世纪战后经济增长“黄金时代”的结束, 削减管理开始进入公共管理研究视野。尽管削减管理研究呈现跟随经济周期消长的特征, 但既有研究已经在削减工具、削减策略及发生机制等方面取得了诸多理论成果。削减可针对公共部门的人事与运营、公共服务、公共投资等所有管理过程与职能领域。从削减涉及的范围出发, 最为常见的两种削减策略是全面削减和针对性削减。而在政府如何做出削减决策的问题上, 渐减主义分析框架、行政反应以及非结构化的管理模型提供了一些初步的理论解释。在“低增长”甚或“非增长”时代, 削减管理应当被视作一种负责任地调整可用公共资源的管理方法, 并作为公共管理与改革的主题范畴加以深入研究。

**关键词:** 削减管理 削减工具 削减策略 削减决策模型

**中图分类号:** F810.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9544(2024)06-0038-10

## 一、引言

增长是将当代管理理论与其历史渊源、管理实践和公共政策选择联系起来的共同点(Levine, 1978)。尤其是在经济增长和政府规模不断扩大的时期, 增长的假设比资源稀缺性假设更有吸引力。

在政治多元主义的“加持”下<sup>①</sup>, 它成为政府结构和过程的一部分(Wright, 1980), 为富裕时代的共识政治提供了重要脚本。<sup>②</sup>相应地, 学术界对基于增长假设的主题或增长本身都表现出浓厚且持久的兴趣, 而对非增长条件下公共部门的应对之道则少有关关注(Dunsire and Hood, 1989)。这种状况随着战后

[收稿日期] 2023-10-25

[作者简介] 於莉, 博士, 政治与公共管理学院副教授, 研究方向为公共预算。

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目“防范与化解我国政府债务风险研究”(72174215); 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“共同富裕时代的新型预算与财政体制建构研究”(22JJD630022)。

① 亦如Levine, Rubin, and Wolohojian (1981)所言, “多元主义模式隐含着资源的扩张。在多元化体系中, 资源扩张建立了对未来的安全感和乐观情绪, 因此利益集团可以就增量讨价还价, 而不必担心他们已建立的支出基础会受到威胁”。

② 亦如Lane (1965)对富裕时代共识政治的讨论中所言, “尽管改善的速度不同, 但每个人都在一年比一年‘做得更好’。因此, 利害关系不在于收益或损失, 而在于收益的大小。这让政府更清晰地呈现出奖励而非惩罚的形象”。而共识政治再次强化了有关增长的假设。如怀特(Wright, 1980)在为了一本有关英国政府支出论文集做序时所指出的, “在超过一代人的时期里……供给的一致性已经变成了组织原则, 盛行的是一致性而非竞争性。这种一致性的建立受益于讨价还价的增量部分, 而这种增量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”。

经济增长“黄金时代”的结束而开始有所改变,即“公共部门从‘不惜代价做任何事’时代向‘有限时代’的转变”(McTighe, 1979)。20世纪70年代末,查尔斯·莱文先后发表了 *Organizational Decline and Cutback Management* 和 *More on Cutback Management* 两篇论文,由此开启了公共管理中的削减管理研究。莱文指出,彼时是一个迫切需要发展“削减管理”方法的时期,并将“削减管理”界定为一种降低资源消耗和组织活动水平的组织变革(Levine, 1978, 1979)。在经济危机的背景下,对“削减管理”研究的呼吁具有很强的现实意义。然而,遗憾的是,这种对现实的回应却塑就了此后削减管理研究跟随经济周期而消长的特征,尤其是在公共管理研究领域(Pandey, 2010)。

在经历了21世纪第一次全球金融危机后,大多数国家及其政府进入了一个公共支出削减和紧缩的时代(Pollitt, 2010)。削减管理再次成为许多国家、地区在财政管理领域的关切点之一。

在中国,随着经济发展进入新常态,财政也迎来转折点,财政收入持续高增长的“美好岁月”已然结束(马骏, 2013)。“过紧日子”已经从应对短期财政收支压力的举措变成了预算资金配置中“应该长期坚持的方针政策”(刘昆, 2019)。<sup>①</sup>因此,无论是理论研究还是实践探索,都有必要开始认真考虑将非增长作为初始条件,并将削减管理认真地视为一种管理方式(McTighe, 1978),一种负责任地调整公共部门可用资源的方法(Lewis and LoGalbo, 1980),纳入公共管理与改革的主题范畴。

为了推动削减管理这一话题进入我国相关研

究视野,进而不断拓展相关本土化研究,本文对现有关于削减管理的文献进行了系统回顾与总结,从削减管理内容、类型与策略及发生机制等方面呈现相关研究概貌,并在此基础上尝试就该主题的发展方向提出建议。

## 二、削减什么:削减的内容及其分类

理论上,削减可针对公共部门的人事与运营、公共服务、公共投资等所有管理过程与职能领域。公共部门人事方面的削减,主要涉及人员数量、工作时间以及薪酬的减控,具体措施包括:招聘冻结、晋升放缓或冻结、提前退休、人员改组和裁员;休假;薪资及人员福利冻结与减控(Levine et al., 1981)。组织运营方面的削减措施包括:差旅限制、办公用品和设备支出减控等(Levine et al., 1981; Downs and Rocke, 1984)。与公共服务有关的削减,如停止提供特定的公共服务,减少特定公共服务的种类、服务时间、服务网点的数量、服务的频率,或将法定供给的服务转变为可自由选择的项目以及使用兼职、志愿者来补充特定公共服务的供给等(Lewis and Logalbo, 1980; Levine et al., 1981; Scorsone and Plerhoples, 2010)。在福利国家危机背景下,削减决策还会延伸到赋权型支出或补贴覆盖范围与规模,以及将部分成本转移到私营部门等问题(Dunsire and Hood, 1989)。公共投资的削减包括了直接激烈的形式,如取消某项资本支出预算,也有一些相对温和的措施,如冻结或推迟非必要或新的资本项目;削减或推迟资本维护项目(Lewis and Lo-

<sup>①</sup>事实上,1978年以来,共有19个年度的国家预算草案报告中出现过“紧日子”的提法。国家预算草案报告中有关“紧日子”的提法最早可追溯至1984年,然而,从彼时表述内容来看,提出要“过紧日子”更多是为应对财政收支矛盾压力的一时举措。1998年至2008年预算中再未出现过这一表述,而自2009年以来,除2012、2014和2015年外,其他年份都有提及,表述也从“树立过紧日子的思想”到“落实政府过紧日子要求”。

galbo, 1980; Levine et al., 1981; Lewis, 1984; Bartle, 1996)。

自20世纪80年代以来,这些削减内容在相关管理实践中都有被涉及。从行政效率原则出发,针对组织运营方面的削减往往会被优先考虑(West and Davis, 1988),且相关决策的复杂性以及风险也相对于人事、公共服务和公共投资等方面的削减更小。

作为劳动密集型组织的公共部门,要控制组织成本,人事削减策略不仅重要且效果也可谓“立竿见影”(Greenhalgh and McKersie, 1980)。在常见的人员支出削减措施中,冻结招聘相对于减薪和裁员是一种方便的短期策略,可以争取时间和保留选择(Levine, 1978)。而后两种措施的使用与否可能与最初人员支出削减的效果有关(Berne and Stiefel, 1993),也可能与执政党偏好有关(Hood et al., 1988)。但一般来说,裁员措施的使用需要谨慎甚至应尽量避免,因为它会降低成员的安全感和对组织的信任,打击工作士气和破坏团队合作,这可能会产生更大的组织管理成本(Greenhalgh and McKersie, 1980; Dunsire and Hood, 1989),更重要的是还会对公共服务绩效、公共服务伦理和公共利益带来负面影响(Pandey, 2010; Park, 2019)。

在地方政府层面,资本支出也可能作为首发或主要的削减对象(Bartle, 1996; Maher and Deller, 2007),尤其是当财政压力处于轻度或中度且被认为暂时性的情况下(Bartle, 1996)。削减的理由通常包括两点,延迟或削减资本支出的短期后果相对不明显(Hulten and Peterson, 1984),冲突程度较低而具有政治上的可行性(Lewis, 1984)。但也有研究指出,短期内资本支出削减措施对解决财政平衡问题或许是富有效率的,而从长期来看则是不经济或不

可持续的(Lewis and Logalbo, 1980; Berne and Stiefel, 1993)。此外,资本项目作为反周期财政工具在刺激经济上的潜能也需要被认真考虑(Brien et al., 2021)。

公共服务的削减相对复杂,从削减顺序到削减重点与幅度,对相关实践的观察结果是多样化的。例如国别视角下,全球金融危机后,德国公共服务支出的削减幅度很小,而法国、意大利和西班牙等国的支出削减都是通过公共服务支出的削减实现的;在具体支出类别上,法国、爱尔兰和英国选择尽量避免削减医疗和教育支出,而意大利和西班牙则大幅削减了这些服务的支出(Bozio et al., 2015)。在地方政府层面(Scorsone and Plerhoples, 2010),根据20世纪80年代以来的经验数据研究似乎也难以提炼关于公共服务削减的一般模式。但总体而言,公共服务支出是削减管理中涉及损失利益较复杂同时冲突程度也较高的选项。尤其是在选举政治背景下,那些与明确受益群体相关联的公共服务削减通常都会作为慎重考虑的选项,因为其“政治成本”难以控制(Banner, 1985)。

### 三、如何削减:削减策略的选择

与削减什么相关且更为关键的问题是如何削减。从削减涉及的范围出发,最为常见的两个选择即为全面削减和针对性削减(across-the-board and targeted cuts)。这一选择也可被视作是关于公平和效率的选择(Levine, 1978),或者增量与定量的选择(Glassberg, 1978),又或者是在同等痛苦与优先事项之间的选择(Hartley, 1981)。

全面削减,即在不同部门或预算项目之间按照

同等数量或比例来实施削减(Levine 1978; Dunsire and Hood 1989; Raudla et al., 2015),这一削减策略也被称为“割草机”(Banner, 1985)或“奶酪切片”(Pollitt, 2010)。全面削减的决策成本相对较低,因为它几乎不需要广泛的事前分析来确定将被削减的支出类别及其优先顺序,也无需经历复杂的谈判过程(Levine, 1978; Banner, 1985; Schick, 1988)。全面削减将削减的痛苦分散到整个组织(Levine, 1978),也因此被称为“同等痛苦”法(Hartley, 1981)。全面削减符合政治上的权宜之计,平等分担不会导致分裂和冲突增加(Biller, 1980),因为它诉诸于常识性的正义(Levine, 1978),避免了对被削减部门或项目的具体说明甚至“污名化”(Tarschys, 2009)。基于上述原因,在应对严重或突发的财政压力状况时,尤其是当政治和行政领导层缺乏团结或勇气时,全面削减策略更有可能被使用(Tarschys, 2009)。但这一削减方法也存在明显的消极方面。全面削减没有考虑到不同行政领域任务的重要性和紧迫性的差异(Banner, 1985),对不同组织的需求、生产功能和贡献不敏感,对于高度专业化、紧密整合的小型机构也存在适用性的问题(Levine, 1978)。同时,全面削减策略与公平运用奖惩机制来回应部门绩效差异的原则相悖,可能会产生惩罚拥有良好绩效的组织和成员的效果(Levine, 1979; Lewis and Logalbo, 1980)。因而,从某种意义上而言,全面削减策略只是平等而非真正的公平。此外,如果反复使用

此削减策略还可能带来公共部门资源组合的恶化(Tarschys, 2009)。

与全面削减相对应的是针对性削减或选择性削减,即削减将只会在特定机构或特定项目上发生。针对性削减可能是基于战略优先顺序(Levine, 1985)或优先政策层级(West and Davis, 1988)、管理理论(Downs and Rocke, 1984)或管理标准(Hendrick, 1989),也可能是行政首长的“审时度势”(Pammer, 1990; Bartle, 1996)。总体而言,针对性削减更关注效率与有效性。<sup>①</sup>效率导向的针对性削减,优先考虑的是更低水平的资源消耗以及同等资源消耗水平上的更高服务产出。这样的削减目标听起来显然不会对既得利益构成直接威胁,也不会为党派意识形态差别所累。因此,于政治上而言是“理想”的(Pollitt, 2010)。同时,非常重要的一点是,要实现“少花钱多办事”的目标,组织将会更倚重于管理与服务的创新(Pollitt, 2010)。这一观点与将削减管理归于组织变革的初心(Levine, 1979)显然是一致的。当然,无论是对财政压力和创新的关系,还是关于削减管理的理性导向,都存在不少争议。<sup>②</sup>而从短期来看,效率导向的针对性削减通常很难解决财政收支平衡问题(Pollitt, 2010)。有效性导向的针对性削减,主要是通过优先考虑更具成本效益的方案以及取消或缩减不太有效的方案而实现削减管理的目标,这种削减策略需要更严格地确定支出方案的优先顺序(Pollitt, 2010)。但这样的削减决策成本是比较高

① Pollitt 将削减策略分为三类,即“奶酪切片”(全面削减)、效率增益型削减和战略优先型削减,后两种策略关注的分别为效率和有效性。基于其削减对象的范围,可归于针对性削减。

② 虽然有研究对财政压力能否成为创新和变革的“催化剂”持乐观态度或发现积极证据(如 Nelson, 2012; Torfing and Triantafyllou, 2016),但也有不少研究对此持悲观态度(如 Overmans and Noordegraaf, 2014; Medir et al., 2017; Lipp and Tsekos, 2019)。即使这一答案是肯定的,效率导向削减的实现也存在相当大的不确定性,因为创新本身的复杂性以及公共部门创新与其结果间存在不确定性关系(Hartley, 2005; Osborne and Brown, 2011)。同样,对于财政压力是否会使预算决策(包括削减管理)趋于理性,也有研究提出质疑(Glennerster, 1980; Ferlie and Judge, 1981)。



的。公共部门通常面临着大量的不确定性以及关于手段与目的、优先事项的诸多分歧,在缺少用以确定有效性的可靠且充分信息的情况下,财政紧缩会加剧政治竞争(Jimenez, 2013),削减管理很容易在决策过程中被“俘获”,成为向选举政治、既得利益集团或群体等妥协的牺牲品(Levine et al., 1981)。

实践中关于两种削减策略的使用偏好尚无一致的结论。在一项针对欧洲9国公共部门官员的调查显示,通常不太可能在这二者间划出一条明确的界限,因为大多数情况下政府倾向于将两者结合使用(Kickert et al., 2015)。

但从理论上,两者的区别是显而易见的。<sup>①</sup>在规范层面,两种削减策略反映了公平和效率之间的权衡(Levine, 1978);从公共预算理论出发,两种削减策略则呼应了渐进预算理论与理性预算理论的根本性分歧,即削减管理究竟是被有限理性驱动还是完全理性所驱动。

#### 四、何以如此削减:对削减决策的理论解释

至1990年代中期,削减管理相关研究至少已发展出三个相对成熟的理论分析框架或模型(Bartle, 1996),以解释政府面临财政压力时的削减决策。它们分别是渐减主义(decrementalism)、行政反应模型(the administration response model)以及非结构化管理反应模型(the unstructured managerial response model)。

自20世纪60年代中期开始,瓦尔达夫斯基

(Wildavsky, 1964)等学者的研究极大地推动了渐进主义作为公共预算领域一种描述性和解释性工具的影响力,渐进预算理论逐渐成为公共预算研究中占有主导地位的理论流派。20世纪80年代,西方发达国家普遍面临严峻赤字形势并随之进行了财政政策调整。在此背景下,“渐减主义”作为渐进主义的镜像概念出现在预算研究中(Lewis, 1984)。依托渐进主义的新定义<sup>②</sup>,渐减主义围绕“基数”进行的公平、小幅削减,与渐进主义围绕边际增长进行的预算拥有了相同的决策逻辑。也正是基于此,全面削减被归于渐进主义逻辑下的削减管理策略。亦如渐进主义预算秉持简化计算以及减少冲突的原则,渐减主义削减也采用不引人注目的“低姿态”机制(Bezes, 2007),例如,只审查与其现有活动略有不同的削减备选方案;考虑削减管理的短期计划,而忽略或至少淡化任何长期规划;分析采用政治标准而非理性标准(Greenwood, 1983)。

但是,渐减预算是再分配性而非分配性的,它不会如渐进决策那样稳定,也会产生更多冲突(Behn, 1985),因而渐减预算必须实行自上而下的纪律以实现其目标,这与渐进主义作为自下而上的预算过程显然有别(Bozeman and Straussman, 1982; Schick, 1988)。不少研究都对渐进主义预算理论在财政紧缩时期政府预算的解释力提出质疑和消极判断(Bozeman and Straussman, 1982; Behn, 1985; Berne and Stiefel, 1993)。事实上,支持甚或部分支持渐减主义削减分析框架的实证研究比较有限且多为描述性研究。尽管如此,其对削减管理研究仍

<sup>①</sup>该结论是作者基于一项调查结果(Hammerschmid et al., 2013)得出,参见 Hammerschmid, G., Oprisor, A., & Štimac, V. COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe, 2013。

<sup>②</sup>即预算规模变化的规则性或不规则性而非变化本身的绝对数量(Dempster, and Wildavsky, 1979)。

有着重要理论价值,尤其是在强调预算过程的政治本质以及预算决策的情景性、信息的不完全性和不对称性以及认知的局限性方面。

与基于“过去”和短期的时间尺度(Greenwood, 1983)的渐减主义分析框架不同,行政反应模型描述了随着财政压力持续时间和严重程度发展而引发的不同削减策略。<sup>①</sup>该模型假设财政资源水平的变化与行政反应之间存在直接关系。应对财政压力的预算削减由三阶段反应组成,即:当财政资源面临轻度或中度下降时,财政压力可能会被忽视,政府会尽可能避免冲突,并倾向于采取否认和拖延策略(denial and delay strategies);如果资源持续下降,政府会采取包括提高生产力、改善管理、服务定额管理以及自然减员等延展和抵御策略(stretching and resisting strategies)。此阶段政府仍会倾向避免冲突,因此有可能采取“同等痛苦”的全面削减;只有在资源急剧减少的情况下,政府才会推进到更有针对性的选择性削减阶段,并采取削减和平滑策略(cutting and smoothing strategies)。该模型还假设,尽管财政压力的各个阶段可能随时停止或逆转,但行政反应的顺序将是固定的(Levine et al., 1981),因此这一模型也被有些研究(Pammer, 1990)称为顺序模型(sequential model)。行政反应模型获得了部分实证研究的支持(如 Levine et al., 1981; Brien et al., 2021)。也有研究对该模型持质疑和批评态度,尤其是针对行政反应的固定性假设。削减策略是由社会经济力量和政治行政变量决定的,不同的制

度体系中的政府所采用的对策不尽相同,不存在“放之四海而皆准”的削减计划。也有研究发现即使在财政压力被描述和识别为几乎相同的情况下也并非引发单一反应模式(Barbera et al., 2016)。此外,值得注意的是,有研究(Maher and Deller, 2007)指出,管理者对财政压力严重程度的看法可能影响削减策略的选择,其结果可能与一般城市财政状况的常用数量指标大相径庭。这一观点呼应了有关“决定预算条件的是感知而非真正的稀缺性”的观点(Schick, 1980)。

与前两种理论解释试图总结策略的选择规律不同,非结构化管理反应模型(Pammer, 1990)从财政压力情景不确定性下决策过程的碎片化特点出发,认为应对策略的选择是非结构化的。该分析框架主张以组织决策的“垃圾桶模型”作为分析财政压力应对过程的理论基础。因为后者适合那些目标模糊、偏好不明确、参与不稳定、又面临迫在眉睫的变化的组织(Pammer, 1990)。基于该模型,对削减管理策略选择的预期是有限的,因为削减策略的选择很可能缺乏稳定性、连贯性或一致性。如果说存在所谓的一致性,那就是削减进程很可能是行政主导的,或者说行政首长 in 削减策略选择中占主导地位。因为无论采取什么行动,都反映了其对形势需求的看法(Pammer, 1990)。非结构化管理反应模型的实证研究结论,呼应了之前研究的发现(Downs and Rocke, 1984)<sup>②</sup>,也在其后获得过实证结果支持(Bartle, 1996)或部分支持(Maher and Deller, 2007)。

①该模型假设了五个层次的资源变化——两个涉及增长(包括增量增长和意外增长),三个涉及紧缩(分别是缓慢或无增长,中度衰退和严重衰退)。削减管理研究主要涉及后三种资源变化情况。

②Downs and Rocke 关于美国匹兹堡和圣地亚哥的实证研究发现,几乎没有证据表明两地城市应用了任何基于稳定帐户优先级的预算削减算法,也没有证据表明会出现全面削减。如果说城市有应对预计收入下降的对策,也将很少是稳定的。他们称之为“随机效应”过程。需要说明的是,该文针对官僚过程理论和利益集团政治理论这两个预算决策理论提出的新理论解释为“管理理论(the managerial theory)”。

作为上世纪削减管理研究的早期成果,这三个理论模型为解释财政压力下的支出应对策略提供了重要的理论线索,并成为此后削减管理研究中的经典。此外,同时期以及最近还有诸如削减管理的管理理论(Downs and Rocke, 1984)、一般资源依赖模型(Justice and Yang, 2018)以及路径依赖模型(Kim and Chen, 2020)等理论解释。尽管经验证据的积累并不会指向任何关于削减管理的明确答案或知识,但这些相互竞争的理论模型还是为我们辨别某些因素或趋势提供了可能(Scorsone and Plerhoples, 2010)。

### 五、结论与展望

总体而言,早期削减管理研究关注削减决策的规范性讨论、实际做法以及决策过程中的政治标准,以此来描述削减过程并尝试总结成功实施削减的条件。此后,基于美欧国家的描述性分析和案例研究也取得了不少实证研究成果,但关于削减决策的理论解释和影响分析仍然存在诸多分歧。考虑到不同国家或地方公共部门削减发生的经济、政治和社会等背景有所不同,这一结果并不令人意外。当然,这也鼓励了削减管理研究吸纳或结合多元化的研究主题,如组织变革管理与创新(Schmidt et al., 2017),战略管理(Jimenez, 2013),组织能力(Schmidt and Groeneveld, 2021),公民参与,社会评价与政府信任(Flink and Xu, 2023)等。

从20世纪70年代末至今,无论是财政管理的环境还是公共部门管理技术都发生了巨大变化,削减管理研究不应也不太可能再简单地退守于预算支出削减本身,而是需要从整体和长期角度出发来

加以发展。首先,无论是出于政治或管理的原因,危机会引发决策过程的集权倾向(Levine, 1979)。于公共预算而言,这将带来宏观预算、预算配置和微观预算的结构关系发生变化。宏观预算在预算过程中的重要性将会被强调,然而总额控制和财政纪律并不必然带来预算预期的有效降低。寻求克制的政府必须有能力将财政规范分解为特定部门的具体目标和指导方针,并根据这些目标审查方案和支出计划(Schick, 1988)。这也将考验之前预算改革在预算配置和微观预算方面持续多年深耕的成效。因此,有待进一步探究的是,削减管理与预算权力结构、预算程序的关系,削减管理与预算预期、预算行为的关系,以及削减管理在调和宏观目标与微观需求上的能力与限度。其次,削减管理需要摆脱时间压力下的“一次性”或“修补式”的标签,进而成为公共预算管理中的一个常态化工具。这需要丰富削减管理的内涵与外延:削减可以是基于预算层面也可以针对组织层面,可以是以平衡或稳定为目标也可以面向战略性变革,削减可以通过预算资金配置过程形成也可以在预算执行和财政问责中实现。那么,上述削减管理发生与发展的条件为何,是否乃至如何成为可选择性的组合策略?再者,作为一个更长远的研究目标,有必要发展出一个多层次、面向过程的理论框架来理解削减管理。透过既有研究成果不难看到,从削减发生的原因到削减内容与策略再到削减管理的效果,既可能与人口、文化等一般社会环境、国家经济和政治制度有关,也可能与特定政策领域有关,当然也常与特定事件、组织等有关,因此对削减管理的研究需要综合考虑宏观、中观和微观层面,而不是仅仅满足于某个单一层面的解释。

削减对于任何类型的组织都是困难的,而尤以公共部门的削减管理问题更加复杂(Levine,1978)。21世纪以来,削减管理再次成为西方公共部门研究中的一个重要主题,这有赖于以下共识的明确:即从管理角度来看,财政压力可能是一个会反复出现的问题;同时,面对财政压力甚至危机并没有捷径可以轻松有效地实现调整和适应,需要提前运筹甚至改革创新来从容应对以尽可能减少其对公共部门短期和长期的负面影响(Scorsone and Plerhoples,2010;Jimenez,2013)。削减管理绝非消极的主题,它是公共部门强化财政资源统筹和管理不确定性的主动部署。2023年中央全面深化改革委员会第三次会议明确指出,要始终坚持“过紧日子”的思想。如何健全完善“过紧日子”长效机制将是财政预算理论与实践界的一个重要命题,而削减管理则是一个具有建设性的方向。

#### 参考文献:

- [1] 刘昆.牢固树立艰苦奋斗勤俭节约思想 扎实做好财政改革发展各项工作[J].中国财政,2019(15):4-12.
- [2] 马骏.中国公共预算面临的最大挑战:财政可持续[J].国家行政学院学报,2013(5):19-30.
- [3] Banner,G..Budgetary imbalance and the politics of cut-back management in german local government[J]. Local Government Studies, 1985,11(4):43-61.
- [4] Bartle,J.. Coping with cutback:city response to aid cuts in new york state[J]. State and Local Government Review, 1996,28(1):38-48
- [5] Behn, R.D.. Cutback budgeting[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1985,4(2):155-177.
- [6] Berne, R.,& Stiefel, L.. Cutback budgeting: the long-term

- consequences[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1993 12(4):664-684.
- [7] Bezes, P.. The Hidden politics of administrative reform: cutting french civil service wages with a low-profile instrument[J]. Governance, 2007,20(1):23-56.
- [8] Biller,R.P.. Leadership tactics for retrenchment[J]. Public Administration Review, 1980, 40(6):604-609.
- [9] Bozeman,B., Straussman, J. D.. Shrinking budgets and the shrinkage of budget theory[J]. Public Administration Review, 1982,42(6):509-515.
- [10] Bozio A.,Emmerson C.,Peichl A.,& Tetlow,etc. European public finances and the great recession: France,Germany, Ireland,Italy,Spain and the United Kingdom compared[J]. Fiscal Studies,2015,36(4):405-430.
- [11] Brien S.T., Eger III R.J., Matkin, D.S.. The timing of managerial responses to fiscal stress[J]. Public Administration Review, 2021,81(3):414-427.
- [12] Dunsire A., Hood C.. Cutback management in public bureaucracies: popular theories and observed outcomes in whitehall[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- [13] Downs G.W., Rocke D. M.. Theories of budgetary decisionmaking and revenue decline[J]. Policy Sciences, 1984,16:329-347.
- [14] Flink C., Xu X.. Cutback management strategies and citizen evaluation of government[J]. Public Administration, 202(1):18.
- [15] Glassberg A.. Organizational responses to municipal budget decreases[J]. Public Administration Review, 1978,38 (4):325-332.
- [16] Greenhalgh L., McKersie R.B.. Cost-effectiveness of alternative strategies for cut-back management[J]. Public Administration Review, 1980,40(6):575-584.



- [17] Greenwood, R.. Changing patterns of budgeting in english local government[J]. Public Administration, 1983, 61(2): 149-168.
- [18] Hartley K.. UK defence: a case study of spending cuts. in hood C. & Wright, M. (Eds.), big government in hard times [M]. Oxford: Martin Robertson, 1981, 125-151.
- [19] Hendrick, R.. Top-down budgeting, fiscal stress and budgeting theory[J]. The American Review of Public Administration, 1989, 19(1): 29-48.
- [20] Hood C., Dunsire A., Huby, M. Bureaucracies in retrenchment: vulnerability theory and the case of UK central government departments 1975-1985[J]. Administration & Society, 1988, 20(3): 275-312.
- [21] Hulten C. R., Peterson, G. E. The public capital stock: Needs, trends, and performance[J]. The American Economic Review, 1984, 74(2): 166-173.
- [22] Jimenez B. S.. Strategic planning and the fiscal performance of city governments during the great recession[J]. The American Review of Public Administration, 2013, 43(5): 581-601.
- [23] Justice J. B., Yang K.. Local-government responses to the 2008 U.S. fiscal crisis: strategic, merely predictable, or lifted from the Garbage Can? [J]. Public Finance and Management, 2018, 18(1), 111 - 136.
- [24] Kickert W. J., Randma-Liiv T., Savi, R.. Politics of fiscal consolidation in europe: a comparative analysis[J]. International Review of Administrative Sciences, 2015, 81(3): 562-584.
- [25] Kim Y., Chen G. Cutback management and path dependency: evidence from the two recent recessions[J]. Local Government Studies, 2020, 46(2): 278-305.
- [26] Levine C. H.. Organizational decline and cutback management[J]. Public Administration Review, 1978, 38(4), 316-325.
- [27] Levine C. H.. More on cutback management: hard questions for hard times[J]. Public Administration Review, 1979, 39(2): 179-183.
- [28] Levine C. H.. Police management in the 1980s: from decrementalism to strategic thinking[J]. Public Administration Review, 1985, 45: 691-700.
- [29] Levine C. H., Rubin, I. Wolohojian G. G.. Resource scarcity and the reform model: the management of retrenchment in cincinnati and oakland[J]. Public Administration Review, 1981, 41(6): 619-628.
- [30] Lewis C. W., Logalbo A. T.. Cutback principles and practices: a checklist for managers[J]. Public Administration Review, 1980, 40(2): 184-188.
- [31] Lewis G. B.. Municipal expenditures through thick and thin[J]. The Journal of Federalism, 1984, 14(2): 31-39.
- [32] Maher C. S., Deller S. C.. Municipal responses to fiscal stress[J]. International Journal of Public Administration, 2007, 30(12-14): 1549-1572.
- [33] McTighe, John J.. Management strategies to deal with shrinking resources[J]. Public Administration Review, 1979, 39(1): 86-90.
- [34] Pammer W. J.. Managing fiscal strain in major american cities: understanding retrenchment in the public sector[J]. Westport, CN.: Greenwood Press. 1990.
- [35] Pandey S. K.. Cutback management and the paradox of publicness[J]. Public Administration Review, 2010, 70(4): 564-571.
- [36] Park S.. Cutbacks revisited: the relationship between resources and performance[J]. Public Management Review, 2019, 21(4): 515-536.
- [37] Pollitt C.. Cuts and reforms public services as we move into a new era[J]. Society and Economy, 2010, 32(1): 17-31.
- [38] Raudla R., R. Savi, T. Randma-Liiv. "Cutback management literature in the 1970s and 1980s: taking stock". [J]

- International Review of Administrative Sciences, 2015,81 (3):433-456.
- [39] Schmidt E., Groeneveld S., Van de Walle, etc. A change management perspective on public sector cutback management: towards a framework for analysis[J]. Public Management Review, 2017,19(10):1538-1555.
- [40] Schmidt J.E.T., Groeneveld, S. M.. Setting sail in a storm: leadership in times of cutbacks[J]. Public Management Review, 2021,23(1):112-134.
- [41] Schick A. Budgetary adoptions to resource scarcity. in c. levine & I. S. Rubin (Eds.), fiscal stress and public policy[J]. Beverly Hills: Sage.1980:113-134.
- [42] Schick A.. Micro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies[J]. Public Administration Review, 1988,8(1), 523-533.
- [43] Scorsone E. A. Plerhoples C.. Fiscal stress and cutback management amongst state and local governments: what have we learned and what remains to be learned?[J]. State and Local Government Review, 2010,42(2):176-187.
- [44] Tarschys D.. The challenge of decremental budgeting[J]. OECD Journal on Budgeting, 2009, 9(2):1-9.
- [45] West J.P., Davis C.. Administrative values and cutback politics in american local government[J]. Public Personnel Management, 1988,17(2):207-222.
- [46] Wright M. Public Spending decisions: growth and restraint in the 1970s[J]. London: George Allen &Unwin, 1980.

【责任编辑 孟宪民】

(上接第17页)

其他贡献包括:(1)支出标准体系从条目模式升级为经济分类模式,以使其财务控制功能向投入(预算)配置功能扩展;(2)支出标准体系建设置于预算标准体系的整体框架下,与整体框架和路径(基线与产出成本)建设实现整合。此外,本文还强调了基础能力的特殊重要性,指明了基础能力的关键方面:会计、报告、审计、信息系统、申请和使用公共资金的程序,以及分配预算决策权和实施管理控制的组织架构。

预算决策向来没有清晰明确的标准和技术方法,而以主观判断为基础,以至狭隘利益压倒公共利益的风险很高。本文界定的预算标准体系可提供可靠的应对之道,因为所建议的标准基于普遍公理:无论何时何处都正确无误,很难被合理反驳。在标准为王的如今,掌握标准才能掌握制胜之道,才能立于不败之地。

#### 参考文献:

- [1] 世界银行.1998/99年世界发展报告:知识与发展[M].蔡秋生,等译.北京:中国财政经济出版社,1999.
- [2] Schick A .A contemporary approach to public expenditure management[J].World Bank Institute, 1998.
- [3] 唐纳德 .P.莫伊尼汗 .政府绩效管理:创建政府改革的持续动力机制[M].尚虎平,等译.北京:中国人民大学出版社,2020.
- [4] Schiavo-Campo S .Potemkin Villages: The medium-term expenditure framework in developing countries[J].Public budgeting & finance,2009,29(2):15-16.
- [5] Schick A. Does budgeting have a future? [J]. OECD Journal on Budgeting,2002(2):13-16.
- [6] Ibrahim M.Designing zero-based budgeting for public organizations[J].Problems and Perspectives in Management, 2019,17(2):323-333.
- [7] 比尔·盖茨.未来时速——数字神经系统与商务新思维[M].蒋显璟,姜明,译.北京:北京大学出版社,1999.

【责任编辑 成 丹】