

# 县级政府预算支出分配机制： 一个分析框架

周隆武

(北京大学,北京 100871)

**内容提要:**预算配置问题是预算的核心之一,中国县级政府预算支出分配的效率直接决定了县级公共产品和公共服务供给的质量。因此,构建中国县级政府预算支出分配机制的分析框架具有一定的理论与实践意义。在政治学和公共管理的学科视角下,文章基于财政分权理论、公共选择理论、政策过程理论构建了关于中国县级政府预算支出分配机制的分析框架,包括权力结构、预算环境、行动策略和分配规则等变量,各变量之间存在着不同程度的相关关系,框架的构建有助于更好地理解中国县级政府预算支出分配过程中的因果机制问题。

**关键词:**县级政府 预算分配 预算政治 分析框架

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)04-0047-10

## 一、引言

“财政是国家治理的基础和重要支柱”<sup>[1]</sup>,预算则是财政制度的核心。预算本质上是政府取钱、分钱和用钱的过程,其中分钱的阶段代表着对预算资源的配置,“预算配置是公共资源战略性筹划的过程,也是公共选择的形成过程;是经济行为,也是政治过程;是理性主义的建构,也是渐进主义的展开。”<sup>[2]</sup>县是宪法规定的我国行政区划设置中的重要一环,在我国的行政管理体制和政策过程中扮演了重要的角色,它是连接国家、社会和公民关系的关键节点。由于县域社会农业在经济结构中占据较大的比重,县承担了向农村地区提供公共产品和公共服务的组织落实责任。当前“县级财政向全国 70%以上

的人口提供 70%的县域公共服务,可见县级财政在农村公共财政体系中的地位之重要。”<sup>[3]</sup>

然而,县级政府预算支出究竟如何分配在《预算法》及相关文件中并没有得到明确的规定。当然,由于刚性支出的挤占及预算规则的引导与约束,县级政府也无法就地方预算资源随意进行分配,因而也无法将县级政府预算支出分配结果归于纯粹的“长官意志”或者“按需分配”。同时,在分配决策“黑箱”的内部,县级主要领导是否具有排他性的预算支出分配权力?从县域治理的角度而言,关于这一问题的肯定性论断似乎也无法解释所有的政府预算行为。自研究者们涉足预算研究领域伊始,关于预算支出分配问题的探讨一直是一个鲜活的、流动的研究议题,围绕该问题的讨论大大推动了预算领

[收稿日期]2021-04-06

[作者简介]周隆武,政府管理学院博士研究生,研究方向为公共预算与基层治理。

域实践与理论的发展,比如。奥兰多·科伊(Orlando Key)抛出“在什么基础上,决定将某一数量的资金拨给活动 A 而不是活动 B?”这一著名的问题<sup>[4]</sup>。在对“科伊问题”不断的讨论与回应中,预算理论体系也逐步丰富起来。迄今为止,渐进主义理论、公共选择学派、政策过程模型、利益集团决定论等等,都在某一时期或者某一政治体制之内发挥了理论解释的作用。然而,由于政治传统、体制机制以及政府层级的不同,既有的理论都难以解释我国县级政府预算支出分配中的有关问题,这就产生了既有理论和现实世界之间的“张力”。构建关于我国县级政府预算支出分配机制研究的一般性分析框架,这是本文的主要目的。

## 二、理论基础

长期以来,研究者们习惯于从经济学的视角对预算问题进行审视和分析,预算的技术过程常常被视为预算结果的重要自变量。不可否认,预算过程涉及到大量的政府会计知识,但任何一位预算官员都不会将预算的技术过程视为影响预算结果的根本因素。政治性是预算的本质属性,或者说,“公共预算过程就是一个政治过程”<sup>[5]</sup>,也只有政治性才能够解释那些在“黑箱”中作出的预算决策。政治是“围绕公共权力而展开的活动以及政府运用公共权力而进行的资源的权威性分配的过程。”<sup>[6]</sup>在公共预算过程中,分配问题的重要性是不言自明的,“预算的实质在于配置稀缺资源,因而它意味着在潜在的支出目标之间进行选择。”<sup>[7]</sup>因此,从政治学的角度对县级政府预算分配过程进行讨论,能够为预算治理理论的丰富提供始源性视角。分析框架构建所依赖的理论基础主要来自于财政分权理论、公共选择理论和政策过程理论。

### (一) 财政分权理论

“如果按照新古典经济学的原理,中央政府能够完全根据居民的偏好、经济中的产品和服务总量以及资源禀赋供给公共品,从而实现社会福利最大化。”<sup>[8]</sup>然而,依据这种假设,似乎多级地方政府并没有显著的存在必要性,事实上,为了改进和提升政

府治理的效能,不同体制的国家均设置了多级地方政府。在这种现实问题导向的背景下,关于财政分权的讨论逐渐兴起。财政分权,体现了纵向的政府间财政关系,它意味着中央政府赋予了地方政府一定的财权并为其划分了支出的责任范围,同时也允许地方政府自主确定其支出的规模和结构,这种“自由裁量”能够让地方政府为辖区提供更好的公共产品和公共服务。学界普遍认为,查尔斯·蒂布特(Charles M. Tiebout)在 1956 年发表的《一个关于地方支出的纯理论》<sup>[9]</sup>标志着传统财政分权理论的缘起。传统财政分权理论主要聚焦于财政分权的必要性以及如何进行财政分权等。蒂布特提出“用脚投票”理论,其假定居民可以自由流动,而居民会根据个人的偏好聚集到某一地区,这种流动性会带来政府间的竞争,地方政府为了吸引居民也会不断提高和改进公共产品和公共服务的质量。瓦勒斯·奥茨(Wallace E. Oates)基于一系列假定提出了“分权定理”,他分析了地方政府分散化提供公共产品的比较优势<sup>[10]</sup>。乔治·斯蒂格勒(George Joseph Stigler)从两个方面出发论述了地方政府存在的必要性:一是地方政府更加接近自己的公众;二是人们有权对不同种类和数量的公共服务进行投票表决<sup>[11]</sup>。理查德·阿贝尔·马斯格雷夫(Richard Abel Musgrave)首次提出了公共财政的概念,他认为公共职能包括资源分配、收入再分配和经济稳定三方面,资源分配由于涉及居民的偏好而应由地方政府负责,而收入再分配和经济稳定职能则应由财力更加充沛以及能从整体把握居民流动性情况的中央政府来推动<sup>[12]</sup>。理查德·W. 特里希(Richard W. Tresch)认为以往的分权理论往往视中央政府为理性的全能政府,但事实上中央政府也可能会错误地认识社会偏好并将自己的偏好强加于社会,在这种视角下,地方政府有其存在的合理性<sup>[13]</sup>。

随着财政分权理论的发展,研究者开始关注财政分权中的微观基础,尤其是财政分权中的激励机制问题,钱颖一与热拉尔·罗兰(Gérard Roland)<sup>[14]</sup>、巴里·R. 温格斯特(Barry R. Weingast)等学者开始关注如果设计出政府官员与社会公众福利激励相容

的机制,他们认为政府官员也会考虑自己的物质利益,一旦缺乏约束就会导致权力寻租<sup>[15]</sup>。引入微观视角的财政分权理论,使得研究者们开始研究财政分权对政府行为的影响,比如预算约束、支出结构等,这也从另一个角度让财政分权与经济增长的逻辑关系更加匹配于现实世界。

1978年以来的我国政治经济体制改革事实上是财政分权理论在国家治理领域的实践,财权与事权的调整是这次改革的重点。1994年分税制改革奠定了当前中国纵向府际关系的财政分权基础,但在社会主义制度的“国家父爱主义温情”<sup>①</sup>以及“行政发包制”<sup>②</sup>的惯性下,中国式财政分权也有其独特之处。在财政分权理论的视角下,政府间竞争关系、预算约束问题、支出结构的偏向都是政府行为研究拓展的方向,结合中国式财政分权的现状,预算软约束<sup>③</sup>、逆向软预算约束<sup>④</sup>、政治锦标赛<sup>⑤</sup>等都为研究县级预算分配问题提供了良好的理论启示。

## (二)公共选择理论

公共选择有别于个人选择,个人选择是自主和市场化的,并且能够与选择的结果直接相关联,而公共选择是一种集体选择,“通过集体行动和政治过程来决定资源在公共产品之间如何分配”<sup>[16]</sup>。公共选择理论是运用经济学研究方法和基本假设对政府行为和集体选择进行研究的一种理论流派,在这种理论背景下,政治过程中的参与主体被赋予了理

性经济人的角色,即追求自身利益的最大化,政治过程也被视为一种特殊的经济活动,生产者、消费者、货币与市场制度都能在政治过程中一一找到对应,这也为分析政府经济决策提供了一个开创性的视角。“我们可以把公共选择定义为是对非市场决策的经济学研究,或者简单地定义为是经济学运用于政治科学的分析。就研究对象而言,公共选择无异于政治科学:国家理论,投票规则,选民行为,党派,官僚体制等等。”<sup>[20]</sup>公共选择理论的研究者们在对政治过程中的政府行为进行抽丝剥茧般的审视之后发现,政府也并不是永远完整地代表公共利益,政府失灵现象也会出现。第二次世界大战以来,在凯恩斯主义(Keynesian economics)的指导下,公共部门的经济活动领域逐步扩大,而过度的政府干预也引致了各种政府失灵现象。与此同时,经济研究中涉及国家与政府行为相关理论的匮乏刺激了学者对政府经济活动的探讨。公共选择理论肇始于20世纪中期,以邓肯·布莱克(Duncan Black)、詹姆斯·布坎南(James M. Buchanan)、肯尼思·阿罗(Kenneth J. Arrow)为代表的一大批学者为公共选择理论的发展作出了杰出的贡献。

公共选择理论对我国县级预算分配研究的启示至少有以下几个方面:

第一,个人主义分析视角。尽管政治学领域也强调政治精英的作用,但大部分政治理论都是聚焦于集体,公共选择理论将个人主义的方法论嵌入到对政治领域的研究,其“所分析的仍然是个人的偏好、决策、选择行为在一个既定的组织群体或制度结构中,是怎样产生某种复杂的政治结果的。”<sup>[19]</sup>诚然,国家治理中也不能够忽视官员的积极作用,各种政策文本及领导讲话中无不在强调领导干部“想干事、能干事、干成事”的行动指南,因而仅仅以马克思·韦伯(Max Weber)理性官僚制中的“非人格化”<sup>[21]</sup>倾向无法解释我国各级政府尤其是基层政府的行动逻辑。公共预算本质上也是一种公共选择,在县级预算过程中,那些不易被察觉的影响预算结果的因素往往归于地方领导,个人主义的分析视角有助于从一开始就将研究的注意力聚焦在这一方面。

①匈牙利经济学家亚诺什·科尔奈用国家取代父母,用微观组织(企业、非营利机构、家庭)取代子女,以此考察父母与子女之间的经济关系。在国家与微观组织的关系中的父爱主义的程度,是一种体制重要的本质特征。参见:亚诺什·科尔奈.短缺经济学(下卷).张晓光等译,北京:经济科学出版社,1986。

②“行政发包制”指在行政组织边界之内的“内部发包制”:在一个统一的权威之下,在上级与下级之间嵌入了发包的关系。参见:周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版).上海:格致出版社、上海人民出版社,2017。

③软预算约束指社会主义国家的国有企业即使亏损也不会破产,政府会对其进行救助,也就是说,软预算约束不能在实际领域即生产和交换的活动中约束企业。参见:亚诺什·科尔奈.短缺经济学(下卷).张晓光等译,北京:经济科学出版社,1986。

④逆向软预算约束指基层政府自上而下地向所管辖区域中的下属组织和个人索取资源的行为。参见:周雪光.“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析.中国社会科学,2005(2)。

⑤政治锦标赛是指处于统一级别的政府官员为了获得政治晋升而相互竞争的博弈,它可以是GDP增长率,也可以是其他可度量的指标,如财政收入增长率、招商引资的数量或排污的减少量。参见:周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版).上海:格致出版社、上海人民出版社,2017。

第二,理性经济人假设。公共选择理论对政治领域分析的一个重要的创新点就是它将政治团体视为由理性的自利主义者组成,因而政治团体也就具有了自利的倾向。这种经济人的假设并不是绝对消极的,“个人的行为天生要使效用最大化,一直到受他们遇到的抑制为止”<sup>[22]</sup>,而“只要有适当的法律与制度的构架,个人追逐他们自己利益的行动可以无意识地产生有利于整个‘社会’利益的结果。”<sup>[22]</sup>在这种假设的前提下,政治活动可以视为“行为主体之间及主体内部各个成员之间的出于自利动机而进行的一系列交易过程”<sup>[19]</sup>,而“政治实质上是人们相互之间的一种复杂交易结构,人们之所以在这个结构中行动,原因在于他们想通过这个结构达到一种个人的目标,这一目标必须借助于集体的形式才能实现。”<sup>[19]</sup>公共选择理论学者尼斯坎南将理性经济人假设引入公共预算研究,他认为官僚机构总是追求预算最大化的<sup>[23]</sup>,后来他又将这种最大化的预算定义为可自由裁量的预算<sup>[24]</sup>。尼斯坎南的预算最大化理论盛行于诸多关于官僚经济行为研究的论述中,诚然,在预算过程中,理性经济人假设具有较强的解释力,尽管无法排除极个别参与者利益最大化背后的权力寻租倾向,但基本上所有的参与主体作为理性经济人的合理解释都是为了更好地完成工作、行使权力以及规避责任,这种利益最大化最终的落脚点仍然是公共事务,这确实在预算分配环节的资源申请中表现得较为明显。

### (三)政策过程理论

鉴于预算理论中盛行的渐进主义理论与公共选择模型在真实预算世界中缺乏足够的解释力,鲁宾基于预算的政治属性,综合考虑宏观预算与微观预算来关注政策,提出了预算的政策过程理论。政策过程理论的重点在于预算决策行为,这种决策具有“弹性、适应性和灵活性”<sup>[7]</sup>的特征,同时决策中的政治在不同的情况下也具有特殊的含义。在鲁宾看来,公共预算的特征包括:预算对于环境的开放性并且预算要对环境的变化做出反应,拥有不同目标的行动者,纳税人与决策者的分离,预算文件的公共责任工具属性,公共预算特有的限制和约束<sup>[7]</sup>。政

策过程理论至少包括两个重要的方面。

一是实时预算模型。在鲁宾的理论模型中,预算被分为五个独立却又相互关联的决策束:收入束、过程束、支出束、平衡束和执行束。“‘实时’是指决策的每一个组成部分都根据其他部分的决策和信息以及环境的变化而处于不断的调整中。”<sup>[7]</sup>收入束主要是对预算收入额度的一个技术性估计;过程束则涉及预算决策是如何作出的;支出束与政策相关,涉及到对支出的技术性估计,同时也强调在不同支出项目中作出选择;平衡束指的是每年的收支是否需要平衡以及如何平衡,这是预算的一个基本问题;执行束关注支出在何种程度上符合预期以及如何为偏离计划的支出做出解释等。“在每个决策束中,决策的制定在一定程度上是独立的,但是会参考在其他决策流中做出或预期决策;每一个决策束吸引着不同特征的一组行动者进而产生其自身独特的政治模式。”<sup>[7]</sup>在不同的决策束中,均需要考虑预算环境、策略、过程对预算结果的影响。

二是决策制定模型(如图1所示)。实时预算模型勾勒出了预算决策的性质,却没有解释决策制定的因果关系。“预算结果并不仅仅是预算行动者之间自由协商的结果,它依赖于环境、预算过程,也依赖于个人的策略。”<sup>[7]</sup>决策制定模型是微观预算与宏观预算的结合,微观预算关注于预算行动者和他们的策略,自上而下的和系统地观察预算的角度称为宏观预算,宏观预算涉及预算环境<sup>[7]</sup>。在这个模型中,预算环境涉及到经济、政治、自然、社会等诸多方面,比如经济水平、政府间关系、自然灾害、公共舆论等,预算环境通过预算过程和策略影响预算结果,同时环境也对预算过程和行动者的策略施加影响。同时,预算过程影响行动者策略,并在某种程度上影响预算结果,但预算过程与行动者策略之间的影响是双向的。从某种程度上来看,鲁宾所定义的预算过程涉及到各种制度安排,诸如决策的参与者、信息的流动、被期望与允许的行动等等,因此预算过程其实就是事实上的预算制度,包括结构、程序与规则。此外,行动者的策略对预算结果的影响也是不可忽略的,但是这种策略所施加的影响是否

能成功必须是在妥善考虑预算过程与环境的前提下,也就是说,行动者的策略受到来自预算环境和预算过程的约束。

尽管由于不同国家政治体制方面的差异,政策

过程理论难以解释所有国家的预算决策模式,但也能合理回应预算过程中的诸多问题,预算的政策过程理论尤其是决策制定模型对本研究的框架构建具有重要的启发意义。

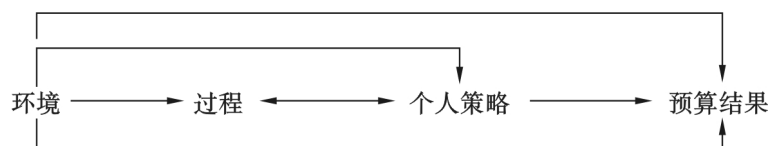


图1 政策过程理论中的预算决策制定模型

### 三、县级政府公共预算支出分配机制的分析框架构建

尽管县级政府公共预算支出分配不会脱离其政治性的本质属性,但是我国的国家治理体系具有其特殊性,县级政府公共预算支出分配受到的影响也是多维度的。在财政分权体制下,任何县级政府在进行预算决策时都无法忽视来自县级预算体系所处环境的影响,而且宏观的制度设计也是由上级政府所安排。预算的公共性属性意味着预算的决策并非一个私人的决策,也不是一个市场的决策,尽管目前预算过程的封闭性使得预算决策看似是由一群政治精英们所主导,但毋庸置疑的是,政治精

英介入预算过程并不是纯粹的个人主义介入,他们是某一领域公共利益的代言人,从这个角度来看,在公共选择理论的视野下,个人主义和“理性官僚”的预设让研究必须去审视预算支出分配中的各参与主体。预算中的策略是从微观视角对预算进行审视时不得不重视的因素,也是预算政治的生动体现,与此同时,正式与非正式制度萦绕于整个预算支出分配的过程。本研究在前述理论基础上结合我国情境的实际状况构建了分析县级政府公共预算支出分配的一般性框架。(如图2所示)

必须指出的是,仅仅从预算配置的影响因素而言,在地方政府尤其是市县政府的预算支出分配过程中,分析框架中的各要素都不同程度地发挥着影

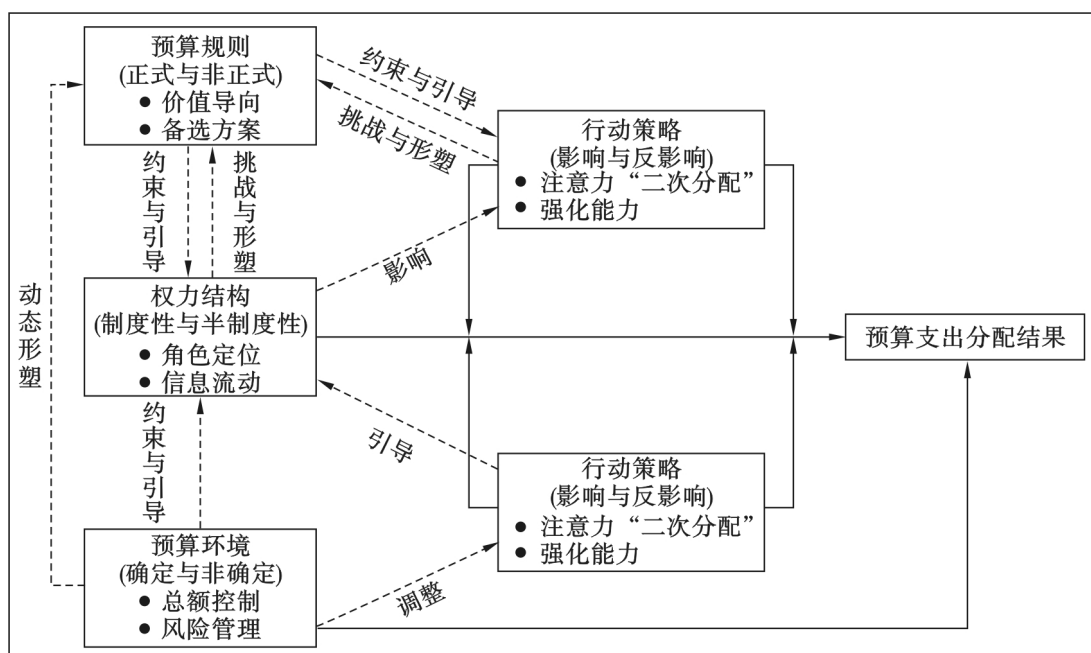


图2 县级政府预算支出分配机制的分析框架

响作用。这是因为当前我国纵向的政府职责配置仍然存在着“职责同构”的情况,此外,尽管地方政府也具有辖区内特定的公共利益诉求,但其同时也是上级公共权力在下一级地区的延伸,在单一制的中央集权国家内,地方政府预算支出分配的影响因素具有一定的相似性。然而,由于不同层级政府在公共治理过程中所处的治理环境不同,越是下一层级的政府在治理过程中所面临的不确定性就越大,当前的“乡财县管”体制事实上意味着县级预算的范围进一步扩大,而乡镇财政的各种收支压力和债务风险也被转嫁至县级政府。在这种背景下,分析框架中的行动策略、预算环境和预算规则中的非正式部分等要素对支出分配结果的影响在县级政府要远大于省级和市级政府,在县级政府预算分配过程中将这几类要素进行单独讨论是必要的。也可以说,由图2中所示的要素所构成的分析框架在讨论县级政府预算支出分配机制问题时具有更强的解释力和更高的契合度。

### (一)制度性与半制度性的权力结构

权力结构是预算配置最基本的要素,权力结构决定了预算支出分配机制中权力和责任的归属,它主要明确以下问题:在预算资源分配过程中,主要有哪些参与者?参与者具有怎样的角色?预算信息的流动方式如何?“预算改革面临的一个基本任务通常是如何在各个参与者之间分配或者重新分配权力与责任”<sup>[25]</sup>,参与者的确定是预算支出分配的前提,而权力与责任的廓清则赋予了参与者的角色定位,这也就能够明晰其在分配过程中的动机。信息是预算分配的基础和重要依据,信息在各参与者之间的流动方式体现了其角色的定位,同时也影响了其权力和责任的归属。

权力结构是制度性与半制度性安排的共同建构,制度性安排由法律法规明确,而半制度性的嵌入源于中国特色的公共治理体系的惯性与传统,例如在人大监督之下的行政预算分配必须坚持和贯彻党的领导、地方领导实际拥有的预算支出分配权力等。权力结构是影响预算支出分配结果最重要的自变量之一,同时也与其他的要素相互作用,比如

权力结构会受到预算环境和正式预算规则的约束和引导,同时在预算分配实践中也不断地挑战并形塑着非正式的预算规则,某些时候,在县域治理的结果与效率驱动下,各参与主体在行使权力的过程中也会突破正式预算规则的限制,比如违背《预算法》中关于预算程序的有关规定。此外,权力结构的确定也会影响参与者关于行动策略的选择与使用,如行动策略的施展对象以及性质与预算分配的权力和责任归属高度相关。

希克认为预算包括资源申请和资源配置两个基本要素,在资源申请(claiming resources)和资源配置(allocating resources)之间还存在资源保护<sup>[26]</sup>。后来,希克对其预算要素理论进行了完善,将预算收入纳入到要素理论中来,使得预算要素理论更加全面,因此,希克认为预算要素包括资源生产(generating)、申请(claiming)和配给(rationing)<sup>[27]</sup>。耿曙和刘红芹认为,不同的参与主体实际上拥有多重角色的特点,因此提出了“资源申请/使用方”和“资源仲裁/配置方”的简化框架<sup>[28]</sup>。马骏和赵早早则认为预算过程包括五大基本要素:资源生产、资源申请、资源保护、资源配置、资源使用<sup>[5]</sup>。然而,我国的预算过程具有其自身的特点,“党领导一切”是中国特色社会主义最本质的特征,地方党委和地方领导是中国政府预算过程中不容忽视的参与主体,因此本研究对希克最初的“三要素说”进行调适,将中国预算支出分配的基本要素分方向指引、资源申请和资源配置(见图3)。

根据这种基本要素分类,我们确定县级政府预算支出分配过程中的参与主体包括:方向指引者——县委和县级领导;资源申请者——支出部门;资源配置者——财政局和人大。不可否认,即使是调适之后的要素分类,不同的参与主体也会同时具有多重的角色,比如财政局和人大也需要申请和使用公共预算资金,同时,如果强调支出部门中准预算机构的“二次分配权”,那准预算机构的角色似乎也极为模糊,此外,地方副职领导为其分管或联系的部门及领域争取预算资金时也具备了资源申请者的角色,可以说,在预算分配过程中,没有任何

参与主体的角色是单一且纯粹的。然而,综合来看,上述要素分类法能够有助于理解公共预算资源

的分配轨迹以及分配中各参与主体的权责利配置情况。

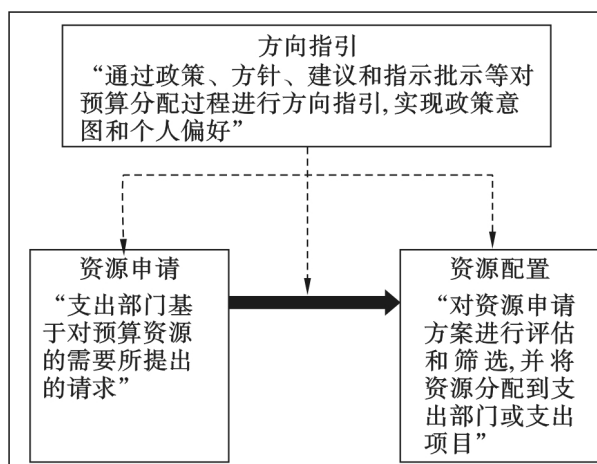


图3 县级政府预算支出分配过程中的权力结构

注:根据希克的“预算要素理论”制作。

### (二)确定与非确定的预算环境

县级政府的预算过程始终无法摆脱预算环境带来的影响,它受到整体经济社会发展水平的影响。同时,县级政府作为中央、省、市党委和政府重大战略部署的推动和执行者,县级政府预算体系的“地方性色彩”和“自主性能力”从来不是一个自然而然的结果。预算环境是县级预算体系所面临的外部环境,是预算过程中难以控制的自变量,包括整体经济形势、上级部门的重大战略决策、政府间财政关系、上级领导或部门的指令、公共舆论和突发事件等。预算环境具有确定和非确定两个维度,确定的预算环境包括政治环境中纵向的政府间财政关系等,而预算环境的非确定性来自于经济环境、政治环境中的不可预计事件,如领导指示和没有预算保障的政策安排、舆论环境以及突发事件等。预算环境影响了预算体系中的两个重要问题:总额控制与风险管理。一方面,总额控制涉及到政府的财政汲取能力,这是预算支出分配的前提,也最终影响到财政的可持续问题。预算支出分配首先要考虑的因素是可支配的财力,而可支配的财力来自于总额控制,这与预算环境高度相关,比如经济环境能够改变预算收入的水平。另一方面,风险治理是公共治理的重要组成部分,风险有个体风险和公共风

险之分,个体风险可以由市场和社会主体进行自主化解,但是仅仅依靠单一市场和社会主体的力量却难以防范化解公共风险,“公共风险则是需要通过集体行动才能防化化解,以避免演变为公共危机,<sup>[29]</sup>”而财政正是这种集体行动的主要表现,可以说,“财政的本质在于治理公共风险,公共风险的变化又推动了财政的改革。<sup>[29]</sup>”从政府预算的角度来看,预算环境的非不确定性包含了公共风险,而预算支出分配过程也必须随时对公共风险以及更加广义的非不确定性做出反应。

预算环境在整个县级政府预算支出分配机制中的影响是单向度的,它与其他各要素共同影响着最终的预算支出分配结果,同时也对权力结构、预算规则和行动策略产生一定的影响,比如预算环境约束并引导着权力结构中各参与主体的权力行使与责任归属,而预算规则也不得不动态调适以应对预算环境对预算支出分配过程施加的影响,同时,预算分配过程中的任何行动策略也必须随时关注预算环境来进行调整。当然,“预算环境通过预算过程和个人策略直接或间接地影响着预算结果。当环境的紧急情况使得某一决策成为优先选择时,环境就直接地影响着预算结果。<sup>[7]</sup>”这也就意味着,在某些极为特殊的情形之下,比如重大突发公共事件造

成了国家治理重心的临时性和整体性转向,那预算环境便可以直接影响预算支出分配的结果,甚至可以说,预算支出分配的结果需要服务于如何妥善应对预算环境,2020年新冠肺炎疫情对国家财政预算体系的冲击便是一个鲜明的案例。

### (三)影响与反影响的行动策略

策略是权力结构中的参与主体为了达成目标所施展的各种技术与方法,策略并非遵循单纯的科层制官僚体系中非人格化的运作流程与程序,它既可以是“正式权力的非正式运作”<sup>[30]</sup>,也可以通过利用信息、关系、说服等诸多手段对权力行使的结果加以影响。在县域治理的过程中,策略已经是预算官员们毫不避讳并且驾轻就熟的能力,在“压力型体制”<sup>[31]</sup>的背景下,各项任务与指标被逐级分解至下级政府的同时,考核和问责也如影随形,但县域治理无法超越权责利不对等的掣肘,县级政府在资源与事权的矛盾中还要时刻应对治理环境的各种不确定性,因而各种策略成为县级政府撬动治理资源的杠杆和应对压力的盾牌,其最终指向于任务的完成和责任的规避。行动策略是县级政府预算支出分配机制中的调节变量,它能够调节权力结构、预算规则和预算环境对预算支出分配结果的影响关系,当然,在没有其他要素参与的前提下,行动策略无法单独影响预算支出分配的结果。在县级政府预算过程中,参与主体的行动策略在预算规则的约束和引导下却也常常挑战并形塑着预算规则,行动策略的选取与行使也必须顾虑当时的预算环境,权力结构是行动策略得以存在的前提,但现实世界的动态预算过程常常引导着权力结构的静态安排,比如说行动策略会强化参与主体的权力与责任以凸显其角色定位。

在预算支出分配过程中,行动策略包括两个维度:促成参与者特定目标的正向影响策略和抵抗各种压力的反影响策略,比如支出部门为了实现资源申请意图的各种“讨价还价”行为,又比如核心预算机构为了平衡收支矛盾而运用的各种抵抗支出压力的行为。行动策略主要涉及到以下问题:策略如何影响注意力的“二次分配”?策略如何强化参与者

能力?组织研究中的注意力概念发源于有限理性决策理论,赫伯特·西蒙(Herbert Simon)认为注意力是决策者自觉意识到的某些要素<sup>[32]</sup>,詹姆斯·马奇(James G. March)则进一步关注了行为主体对各种决策信息的搜寻行为<sup>[33]</sup>。在有限理性决策的理论视野下,注意力是一种稀缺资源,注意力的存在会使决策者产生一种预期,而注意力的分配也受到来自有限理性与信息超载的影响。“政府官员通过注意力分配解决常规科层运作中无法有效应对的‘个性化’问题”<sup>[34]</sup>,在预算分配过程中,预算规则提供了预算分配的价值导向以及备选方案的原则性轻重缓急安排,而权力结构所确定的参与者在角色定位的驱使下会存在预期的支出偏好,即“注意力分配”,但这种“注意力分配”具有一定的有限理性特征甚至在繁多的备选方案中也存在“选择性忽略”,因而参与主体仍然会通过各种策略来影响预期的支出偏好,寻求“注意力的二次分配”,并且“二次分配”不仅影响到“注意什么”,也同时涉及到“谁的注意力”。此外,参与主体在预算支出分配过程中的能力并不是纯粹的制度性赋权,而是一个不断建构与强化的过程,比如尽管法律赋予了人大预算监督者的地位,但人大监督仅仅依靠法律文本在县级预算过程中发挥实质性作用在目前看来仍然具有一定的理想主义色彩,人大也会通过各种策略来强化其监督能力。

### (四)正式与非正式的分配规则

在预算支出分配过程中,预算规则主要指各参与主体在部署或者影响支出分配时所遵循的一系列行为准则,行为准则包括法律法规等制度性文件在内的正式规则,也包括一系列非正式的文化传统、价值理念、行政伦理、意识形态等等。预算分配中的规则至少包括以下几个方面:支出分配的基本原则、项目支出的囊括范围、支出方案的优先排序、预算编制的程序安排等等,正式规则中并未就前述内容进行完整细化的规定,而许多不成文的规则都是在年复一年的预算过程中在各种非正式场景所建构。概言之,预算规则至少确定了预算支出分配的价值导向,即预算支出政策的整体倾向,同时,也为预算支出的分配提供了基本的备选方案。“现代公



公共预算的一个基本特征是规则导向的,公共预算是在各种规则的约束下展开的。<sup>[6]</sup>尽管如此,但县级政府预算支出分配过程中,规则的约束意义似乎弱于其引导意义,这与当前预算改革进程中预算的法律严肃性仍然不足有关,县级政府及有关部门是公共产品和公共服务的直接供给者,是政策执行的最后一公里,政策执行的效果往往优先于程序合法性而成为政府的行为偏好和价值选择。总体而言,预算规则明确了预算支出分配中权力与责任的边界,这也就意味着它对权力结构和行动策略具有约束和引导的作用,但同时预算规则也接受着二者的挑战与形塑,同样,预算环境对预算规则施加的影响力也是不容忽视的。

正式的预算分配规则一般由法律、行政法规、决定、命令、部门规章、政府规章、行政规范性文件等进行规定,当前关于我国县级政府预算支出分配的有关正式规则,在《预算法》《预算法实施条例》以及其他相关规定中的预算分配规则事项中得到体现。具体而言,正式规则包括两个方面,一是关于预算分配基本原则的规定,二是关于刚性法定支出的有关规定。尽管正式的规则对预算分配的总体框架进行了规定甚至对某一领域的项目支出进行了直接的明确,但县级预算支出分配的最终逻辑依然无法通过纯粹的文本规定来获取有效的解释。

严格来说,当前的县级预算过程是相对封闭的,省级政府和部分市级政府在预算支出分配过程中能够吸纳各方专家学者的意见,但县级政府预算资源的分配常常由预算官员们决定,这一群体包括地方领导、财政局官员、人大官员、支出部门领导和财务负责人等等,他们在预算框架内的行动逻辑影响了最终的分配结果,但他们的行动逻辑也同时受到诸如文化传统、价值理念、行政伦理、意识形态等因素的影响。如果严格按照《预算法》及其实施条例对当前县级政府的预算过程进行审视,可以发现许多的现象都背离了法律法规的有关规定,但是预算

体系中的参与主体对这类现象选择了缄默甚至视而不见。尽管从整体上来看,预算改革在稳中向好的基调中朝着现代预算体系的道路迈进,但是如果忽略县级预算体系背后的无序状态,也许预算改革的针对性很难有所改进。有意思的是,这种“背离现象”却也在某种程度上呈现出一定的规律性,这种规律性背后的价值取向在约束和引导着预算框架内的权力结构及各参与主体的行动策略,这也正是预算分配过程中各种非正式规则的表现及作用。

#### 四、结语

县级政府预算支出过程是一个自上而下与自下而上相互影响、自外而内和自内而外相互建构的过程,这个过程始终伴随着选择、平衡与妥协。选择是预算分配中永恒的主题,而选择也必须受制于支出总额和各方利益的平衡,因而妥协是达成预算分配结果的必要条件。在分析框架的指引下,县级政府预算支出分配机制呈现出以下这样一条一般意义上的“故事线”:预算环境决定了预算支出分配的总额,在预算环境的影响下权力结构和预算规则提供了预算支出分配的价值导向、分配范围和偏好,这决定了一个基本的预算支出分配结果的构成。然而,支出分配过程中总是伴随着参与主体的各种行动策略,行动策略通过各种方式对价值导向、分配范围与偏好产生了局部的影响,因此,最终所呈现出的分配结果总是被行动策略所进行局部调适的。同时,在某些极为特殊的情况下,预算环境甚至能够直接影响最终的分配结果。在这个分配过程中,预算环境总是对权力结构、预算规则和行动策略施加影响,权力结构与预算规则和行动策略之间也呈现出“影响与被影响”的相互关系。“对基层政府实践的研究不能仅仅擅长于讲故事,细致而鲜活地呈现研究者所关心的社会事实,而是旨在发挥‘社会学的想象力’,对社会事实进行抽象化和概念化。<sup>[35]</sup>”在自然主义的视角下,我国县级政府预算支出分配机制的一般性分析框架,有助于研究者带着对现实问题的关怀在回到现场的努力中寻求“事中解释”<sup>①</sup>,并“扩充对经验事实的认知与提出新的理论见解。<sup>[37]</sup>”

<sup>①</sup>这是相对于“事后解释”而言,路风认为所谓“事后”,指的是对事件的成功或失败已经形成基本社会共识之后。相应地,“事后解释”指的是研究者并不深入观察和分析事件的发展过程,而是从事后的结果出发,为其原因“找出”一般性的解释。参见:路风.冲破迷雾——揭开中国高铁技术进步之源.管理世界,2019(9)。

## 参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16(1).
- [2] 苟燕楠.传统命题的现代思考:地方政府预算基本问题研究[J].财政研究,2007(7):24-26.
- [3] 陶勇.中国县级财政压力研究[M].上海:复旦大学出版社,2014:1.
- [4] Key,Valdimar Orlando.The lack of budgetary theory[J].American Political Science Review,1940,34(12):1137-1144.
- [5] 马骏,赵早早.公共预算:比较研究[M].北京:中央编译出版社,2011.
- [6] 杨光斌.政治学导论[M].北京:中国人民大学出版社,2000:1.
- [7] [美]爱伦·鲁宾.公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡[M].叶娟丽,马骏等译,北京:中国人民大学出版社,2001.
- [8] 方晓利,周业安.财政分权理论述评[J].教学与研究,2001(3):53-57.
- [9] Charles M. Tiebout. A pure Theory of Local Expenditures[J].The Journal of Political Economy,1956,64(5):416-424.
- [10] Oates, W.E.Fiscal Federalism[M].New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [11] Stiglitz, G. Tenable range of functions of local government [A],in federal expenditure police for economic growth and stability[C].Washington D C:Joint Economic Committee Subcommittee on Fiscal Policy, 1957:213-219.
- [12] Musgrave,R.A.The Theory of Public Finance—A Study in Public Economy [M].New York: McGraw-Hill Press, 1959:181-182.
- [13] Ricard W.Tresch.Public finance:a Normative Theory[M].Business publication, Inc,1981:574-576.
- [14] Qian Yingyi and Roland.Federalism and the Soft Budget Constraint [J].American Economic Review,1998,88(5): 1143-1162.
- [15] Qian Yingyi and Barry R.Weingast.Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives[J].Journal of Economic Perspectives,1997,11(4):83-92.
- [16] [匈]亚诺什·科尔内.短缺经济学(下卷)[M].张晓光等译,北京:经济科学出版社,1986.
- [17] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M].上海:格致出版社:上海人民出版社,2017.
- [18] 周雪光.“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学,2005(2):132-143.
- [19] 黄恒学.公共经济学(第二版)[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [20] [美]丹尼斯 C.缪勒.公共选择理论[M].杨春学等译,北京:中国社会科学出版社,1999:4.
- [21] [德]马克思·韦伯.经济与社会(上卷)[M].林荣远译,北京:商务印书馆,1997:250.
- [22] [美]詹姆斯·M.布坎南.自由、市场和国家[M].吴良健等译,北京:北京经济学院出版社,1988.
- [23] Niskanen, William A.Bureaucracy and representative government[M].Chicago: Aldine-Atherton, 1971: 15.
- [24] Niskanen,William A.A reflection on bureaucracy and representative government[A].Blais,Andre &Stephane Dion. (Eds.).The budget —maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence[C].Pittsburgh:University of Pittsburgh Press, 1991:28.
- [25] 马骏.中国预算改革的政治学:成就与困惑[J].中山大学学报(社会科学版),2007(3):67-74.
- [26] Schick,Allen.An Inquiry into the Possibility of a Budgetary Theory [A].In Irene Rubin.Eds.New directions in budget history [C].New York:State University of New York Press,1988:63-65.
- [27] Schick,Allen.Capacity to budget [M].Washington, D.C.: The Urban Institute Press,1990.
- [28] 耿曙,刘红芹.细究一斑,足窥全豹——评《省会城市预算过程的政治:基于中国三个省会城市的研究》[J].复旦公共行政评论,2011(00):151-154.
- [29] 刘尚希等.中国改革开放的财政逻辑(1978-2018)[M].北京:人民出版社,2018.
- [30] 孙立平.过程—事件分析与中国农村中国家—农民关系的实践形态[A].郭于华主编:清华社会学评论特辑[C].2000.
- [31] 荣敬本等.从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998.
- [32] [美]赫伯特·A·西蒙.管理行为[M].詹正茂译,北京:机械工业出版社,2013.
- [33] [美]詹姆斯·G·马奇.决策是如何产生的[M].王元歌,章爱民译,北京:机械工业出版社,2013.
- [34] 庞明礼.领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式[J].中国行政管理,2019(4):93-99.
- [35] 欧阳静.基层治理中的策略主义[J].地方治理研究,2016(3):58-64.
- [36] 路风.冲破迷雾——揭开中国高铁技术进步之源[J].管理世界,2019(9):164-194.
- [37] 王富伟.个案研究的意义和限度——基于知识的增长[J].社会学研究,2012(5):161-182.

【责任编辑 寇明凤】