

理解真实的预算过程

——评《省会城市预算过程的政治》

林慕华*

於莉 (2010). 省会城市预算过程的政治——基于中国三个省会城市的研究. 北京: 中央编译出版社. 共 213 页。

中国关于公共预算的研究, 在相当长一段时期中主要是被经济学家垄断, 并且经济学家的研究一般倾向于回避政治过程和政策过程的研究 (马骏, 2005)。因此, 学界对于中国预算过程真实情况的研究成果非常缺乏。正如夏书章教授所强调的: “在关于权力的规定、分配和争夺中必有‘财权’和对它的监控权。” (夏书章, 2008: 3) 近年来, 中国的政治学和公共行政学界越来越重视公共预算研究。针对中国公共预算研究现状存在的不足, 有识之士呼吁“中国的政治学和公共行政学应该尽快开展公共预算的研究”, “开展大量而且艰苦的实证研究, 描述和解释真实世界中的中国公共预算”^①。其中, 以马骏教授为代表的一批致力于研究中国公共预算的“真实世界”的学者, 坚持以实证研究为基础, 力图打开预算过程的“黑箱”。他们的努力已经取得了扎实的成果, 更有学界中人称其为“预算研究的‘中山学派’”, 认为他们

* 林慕华, 广东商学院公共管理学院, 副教授。

① 例如马骏: 《中国公共预算改革: 理性化与民主化》, 北京: 中央编译出版社, 2005 年; 马骏、王浦劬、谢庆奎、肖滨主编: 《呼吁公共预算——来自政治学、公共行政学的声音》, 北京: 中央编译出版社, 2008 年。

在这方面的研究“走得最早、最远”（耿曙、刘红芹，2011）。

於莉博士乃马骏教授门下的第一届博士研究生，其秉承师门之学术传统，扎根于省会城市预算过程的实证研究。其新作《省会城市预算过程的政治》一书，便是作者力图解答“中国省会城市的预算过程究竟是怎样的”这一核心研究问题的代表作品。在此之前，国内尚未有任何专著着眼于这一主题展开如此细致、深入的探讨。耿曙、刘红芹（2011）对该书不吝赞美之辞，直言该书是“最有助吾人理解中国预算过程的论著”，是观察中国预算过程的“一个绝佳的起点”。透过这本书，我们可以了解到更为“真实”的预算过程。作者形象、生动、深入浅出、娓娓道来的文风，亦使阅读变得更为轻松而有趣。

作者从2005年开始，随同两位公共预算资深学者在A市进行了深入的调研，由此拉开了“了解”并进而“理解”中国地方政府预算过程“真实世界”的序幕。中国公共预算研究最难的就是“进入”研究“场域”。幸运的是，作者借助熟人关系得以顺利“进入”，并且通过娴熟的访谈技巧和敏锐的观察能力，一步步打开原本封闭的、陌生的、“真实的”预算过程。全书共八章，开篇第一章介绍了研究的背景、研究问题、文献评述及研究策略与方法；第二章对预算改革后的预算过程作了静态的描述；随后四章按预算过程的主要参与者逐一讲述；第七章着力讨论预算过程的政治性本质；最后一章基于“权力”的解释路径为解释整个预算过程提供了一个基本的框架。作者用紧凑的谋篇布局将田野调研的所闻所见真实地呈现出来，同时坚持着“理论构建”的努力。该书不仅有利于我们更好地理解预算改革后中国省会城市的预算过程，而且也提供了运用定性研究方法进行公共预算研究的良好范本。

一、预算过程的主要参与者

作者为了将田野调查所获得的资料最大程度地还原出来，尽可能完整、清晰、准确地描述她所了解的中国省会城市的预算过程，选择了以预算过程的主要参与者为线索展开叙述。作为预算改革中成长起来的核心预算机构，财政局无疑是讲述预算过程中资金分配故事的第一主角。作者抓住了预算改革的实质——“控制取向”——讲述财政局如何通过预算改革的各项具体内容实现预算控制。在这一过程中，财政局为了应对源自环境或其他参与者的不确定性所带来的冲击，采取了一些灵活而多样的策略。透过作者所描述的这些策略，一个鲜活而生动的预算改革背景下逐渐成长起来的核心预算机构的形象开始清晰起来。而从财政局的角度分析预算改革所面临的挑战以及部门内部的权能关系，则使这种形象更为立体而饱满。作为预算“申请者”和支出“拥挤者”的支出部门随后登场，讲述了它们在预算过程中的行动及对预算改革的理解。针对财政部门对支出部门的控制，支出部门“很快从新的程序和规则中创造出新的策略，连同那些尚未失效的旧策略，来保卫其在预算过程中的‘主动权’”（第90页）。这些策略的展现，就像是影片中引人入胜的一个个小场景，通过作者的描述，我们可以看到“演员们”根据剧情的需要展开对各自角色的演绎。预算过程从来就不是只有财政部门 and 支出部门两个角色的舞台。在作者看来，真正起“决定性”作用的预算决策者是党政首长，“没有任何一个参与者能够像党政首长那样完全有能力去影响预算过程、决策、参与者间的关系甚至改革”，“市委领导下的‘行政预算’特征依然主导着预算资金过程”（第105页）。当然，党政首长不是固定的一个个体，而是由多个具有不同政治抱负、领导能力和行事风格的书记、市长所形成的群体。因此，在不同的城市，书记与市长对预算过程也有着不同的影响程度，政府

领导高层对预算分配权也有着不同的分工。而在这个过程中，党政首长的“决定性”作用和影响也会受到“预算的关系维度”和“预算环境”的影响。对于这一点，作者努力要展现的是地方政府预算过程的复杂性，也为后文对“预算过程的政治”的理论化埋下伏笔。对于市人大及其常设机构这一预算过程中的“最高权力”机关，即使其仍未能改变“作为预算过程非主导者的命运”（第106页），但其所拥有的法定权力与最高权力下的行动域以及预算改革所打开的“机会之窗”，也让它们成为作者笔下“机会之窗”外的一道风景（第155页）。

透过财政局、支出部门、党政首长、人大及其常设机构这四类不同的预算参与者如何在约束条件下行使权力，我们对“省会城市预算过程是怎样的”这一作者试图要回答的核心研究问题已经有了相对清晰的答案。或许正因为如此，作者在书中坦言：“那些仅仅对真实世界中的预算过程感兴趣的读者可以不用再继续看后面的章节。”（序言3）但是，作者却并不止于这样的抱负，而是在关于真实世界的描述性研究基础上寻求理论化的努力。这样的努力，集中体现在作者对预算参与者行动策略与行动逻辑的分析并最终以“权力”为核心对预算过程的建构所提出的解释性框架上。

二、行动策略与行动逻辑

在以预算过程的主要参与者分别讲述的“故事”中，作者用了相当的笔墨描述了财政局、支出部门和人大及其常设机构各自所采取的行动策略。透过这些行动策略，我们可以更深入地了解到参与者在预算过程中所遇到的约束条件及其如何应对以使权力得到现实的运转。但是，囿于田野调查的限制，作者对于党政首长在预算过程中的行动策略却不如其他参与者那般详细地分类描述，而是散见于行文当中。如果考虑到作者对于党政首长在中国政治生

活中的定位，或许也可以理解为，党政首长的“近乎‘决定性的’作用和影响”（第122页），使其在预算过程中无需过多地考虑行动策略即可达到其权力运作的目标。

在这个过程中，作者概括了预算参与者行动过程中所蕴含的两种行为逻辑——合法性逻辑和交易性逻辑。其中，合法性逻辑表现为“预算参与者接受预算程序和规则的指引，按照其在预算过程中所扮演的角色、规定的行为模式、行动范围等，来理解具体情景下的预算过程，并用于指导其行为”（第193页）。交易性逻辑则“强烈地表达了权力作为行为实践的结果”，即“预算参与者会针对预算过程中的具体情景来计算何种行为可以实现预期的最令人满意的个人效用，并在能力范围内采取个人化的权宜性行动去达成该目标”（第194—195页）。这两种逻辑在预算过程中的同时存在，一方面反映了权力的结构化、角色与规则的制度化，另一方面也突显了预算参与者的自主性与能动性以及行动空间的可塑性。这也正是作者在结论中强调的“预算过程中的权力不仅是制度安排的结果，而且也是行为实践的结果，是取决于预算决策过程的实际参与并通过预算参与者间的互动来加以体现的动态现象”（第199—200页）。

行动策略的描述与行动逻辑的分析，使预算参与者在预算过程中的行动更加立体而深刻，也使形象化的“讲故事”具有了“理论化”的抽象与解释力。于是，在此基础上，作者为解释整个预算过程提供了一个解释性框架。

三、预算过程的建构

正如作者的写作风格与行文脉络所展现出来的“动态性”“互动性”与“复杂性”一样，作者对“预算过程的政治”的诠释集中到“权力于约束条件下行使”，即：一方面强调“预算过程背后是一个具有结构性的权力”，这

种权力结构“会对各预算参与主体所拥有的资源、行为模式、行动范围以及参与者间的关系进行基本的规定”，“成为他们必须面临的约束”，从而“维持了预算过程的相对稳定性和可持续性”；另一方面又强调“受权力结构约束的预算参与者又在不断塑造着权力结构”（第197页）。至此，作者对省会城市预算过程所作的“叙事背后的学理解释”落脚到“建构”一词，强调“预算过程就是依赖于这种动态关系而不断地被加以建构的”（第197页）。

但是，预算过程是复杂的，没有简单的理论可以永远充分地描述它（Rubin，1990）。作者通过对分处于中国北部、中部和南部的三个省会城市的实地调研，试图通过观察三市预算过程的共性与差异，形成一个可以适用于省会城市预算过程政治的解释性框架。或许正因为作者一直努力要将这一预算过程安置进一个统一的解释性框架，使得作者忽略对三个城市之间预算参与者在预算过程中行动差异性的深入挖掘与解释。对此，作者也有着清楚的认识，故而直言：“要想实现在叙事的基础上构建一个能对省会城市预算过程的运作和结果加以解释说明的理论，本研究未来之路可谓‘漫漫’矣。”（第200页）具体来说，这本书仍可以在如下几方面加以改进。首先，对于省会城市预算环境及其对预算资金分配过程的影响及各主要参与者的应对，书中并未展开深入的探讨和分析。例如，书中提到三市在财政资源、财政级次、政策扶持等方面均有明显差异，但却并未进一步分析这些预算环境的不同对预算过程带来了怎样的影响以及相关参与者所采取的行动有何不同。其次，书中本着还原事实、再现过程的宗旨展开论述，因而在概念化和类型化上稍显不足。虽然书中对各个参与者的不同行动策略都贴上了形象的标签，但是没有作进一步的提炼、分类与概念化。最后，书中研究了三个省会城市，但对不同案例间的差异性挖掘不够，因而也未能进一步地对不同城市间主要预算参与者在预算过程中的差异性提供解释。例如，书中将A市人大常委会描述为“谨慎的观望者”，而C市人大常委会则是“积极的行动者”，却未解释

何以存在这样的区别。但是瑕不掩瑜，这本书在推进中国公共预算的研究中所具有的作用毋庸置疑。对于我们更好地理解中国地方政府真实的预算过程，这确实是一本极具诚意的书。

参考文献

- 耿曙、刘红芹（2011）. 细究一斑，足窥全豹：评《省会城市预算过程的政治》. 复旦公共行政评论，7.
- 马骏（2005）. 中国公共预算改革：理性化与民主化. 北京：中央编译出版社.
- 夏书章（2008）. 公共管理必须加强财政预算研究. 载马骏等主编《呼吁公共预算——来自政治学、公共行政学的声音》. 北京：中央编译出版社.
- Rubin, I. (1990). Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?. *Public Administration Review*, 50 (2): 179 - 189.