

支出竞争理论： 来自公共预算和政治经济学的共同关注

石 慧*

【摘要】在有限资源的条件下，竞争是公共预算过程的基本特征之一，处理竞争更是预算政治中的关键主题，但预算过程与财政支出过程中的“竞争”本身却长期被研究者们所忽视。公共预算领域和政治经济学领域分别对支出竞争进行了一些理论分析和实证研究，但他们的研究过于集中在西方国家的国防与社会福利支出关系之上，对其他支出间竞争关系以及对中国预算竞争的研究非常少。而且，各领域的支出竞争研究成果之间缺少必要的交流和沟通，以至于至今没有形成一套完整的“支出竞争理论”体系。所以，从支出竞争研究本身的重要性以及该理论当前所遭遇的尴尬处境出发，对支出竞争的描述性和解释性理论构建，以及对中国支出竞争事实的定量分析都有待进一步加强。

【关键词】支出竞争 预算优先权 预算政治

【中图分类号】D033

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2013)02-0135-22

寻求对事物本质的认识与解释是社会科学研究的核心任务之一。从经典的科伊问题到流传甚广的渐进预算理论，传统的公共预算研究一直在尝试着为现实世界中的财政预算资源分配勾勒出一幅清晰完整但又简洁有力的理论图景。

* 石慧，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国外公共预算研究：政治学和公共行政学的视角”（项目编号2009JJD810017）、中山大学“985”三期。

然而，社会科学理论的简洁性和解释力之间往往存在着一种张力，当主流的渐进预算理论以“预算基数上的规律性、稳定性边际变化”之类的理论描述使得人们对预算的渐进特征深信不疑的时候，预算过程中的另外一项重要特征却被长期地忽视了，那就是——竞争。

竞争是人们日常生活与经济生活中的重要主题。在有限资源的条件下，“人们面临权衡取舍”，并且“某种东西的成本是为了得到它而放弃的东西”（曼昆，2006：10）。有关选择及其成本的经济学原理^①同样适用于分析公共预算和财政支出过程，因为“关于财政支出的政治归根结底是如何选择和取舍的问题”（鲁宾，2001：127）。政府的财政资金总是有限的，支出需求却是无限的，所以，有关预算资金分配的选择必然导致预算行动者之间的相互竞争、支出项目之间以及支出受益人之间的相互竞争。

传统的“支出竞争”研究多数是公共预算学者们在预算分配框架之下所展开的简单探索，侧重从预算分配角度来观察预算项目或者支出项目之间就有限预算资源所展开的竞争。但是，公共预算领域对支出竞争的研究零散且并不深入，研究成果也远不如政治经济学领域对支出竞争的研究那么丰富。后者为支出竞争研究带来了实质性的进步，不仅在世界各地、多个政府层级证实了支出竞争，还丰富了支出竞争的理论内容和研究方法。遗憾的是，各领域的研究长期以来都自行其道，迄今未能形成一套如“渐进预算理论”般可称之为“竞争预算理论”或“支出竞争理论”的完整理论体系。此外，已有支出竞争研究中罕见有关中国的专门分析，而中国现在的政府职能转型和预算优先权调整所带来的大量社会政治和经济变化与当年西方国家所发生的情境却有着异曲同工之妙。中国的预算和支出情境本是一个复杂的生态系统，它为渐进、竞争等多种预算特征都提供了萌芽生长的空间，因此，我们不能坐等他人心血来潮般时才研究中国，更不能再孤立于支出竞争理论构建的队伍之外。与其被动等待，不如主动探索。下文将首先介绍公共预算视角下的“支出竞争”研究；然后介绍来自于政治学和经济学等其他领域有关支出竞争的研究成果；之后是对国内

^① 曼昆（Mankiw），十大经济学原理之一：人们面临权衡取舍；之二：某事物的成本是选择它而放弃的其他选择。

外各领域有关支出竞争的理论 and 实证研究特点的总结与评价；最后是对中国支出竞争研究的简单展望。整体上，本文既是对支出竞争理论尴尬现状的揭示，也是对其研究缺陷的补足。本研究希望能将公共预算领域零散的“预算竞争”理论分析与政治经济学领域丰富的“支出竞争”实证研究整合起来，加强各领域之间的对话，以各取其长、互补不足，使得“支出竞争分析”最终能以一种预算决策理论的形式也在公共预算领域找到适当的理论位置和应用空间。

一、公共预算中的“支出竞争”研究

（一）对预算过程中的“竞争”特征的零星探索

在多种公共预算理论中，渐进预算理论毫无疑问是其中的主流。渐进预算理论虽然强调预算过程中的“渐进”特征，但它对待预算过程中的“竞争”特征的态度却很模糊：一方面，从资源的有限性与支出需求的无限性之间的现实冲突出发，渐进预算认可预算竞争的客观存在，认为预算过程也是一个充满了政治涵义的过程（威尔达夫斯基 & 凯顿，2006）；但另一方面，渐进预算理论又认为预算中由竞争所导致的冲突在经历了长期的预算博弈后会被最小化，从而保证预算过程的稳定性（於莉，2008）。那么，公共预算过程中的“竞争”是否真的如渐进预算理论所认为的那样无足轻重，以至于可以从理论上将其最小化然后理所当然地拒之于预算研究的门槛之外呢？

答案是否定的！纳齐兹和巴普（Natchez & Bupp，1973）开门见山地抛出疑问：如果大家都是在按照渐进的预算规则编制预算的话，政府预算何以能反映公共政策选择、政府职能和支出优先权的变化？公共预算过程既是一个年度的渐进变化过程，也是冲突的优先权 and 政策的竞争场所。预算结果至少是两个不同过程的产物：一是预算过程（budgetary），理解该过程中的官僚行为的关键在于该过程的渐进特征；二是政策过程（policy），是寻求扩张、持续或者创立的项目之间对于稀缺性资源的竞争。结合对美国原子能委员会的预算分配数据的实证研究结果，纳齐兹和巴普认为：①不同层次的分析单位会带来不同的预算分析结果，以部门为分析单位易于得出渐进的结论，以项目为分析单位更有助

于反映预算过程中的竞争；②在预算过程的稳定性之中潜伏着大量的预算增减变化，这些变化反映了各种政治目的和政策优先性之间的冲突；③公共政策和预算优先权的竞争集中反映在政府的执行层或低层政府的项目预算过程中。吉斯特（Gist，1982）在纳齐兹和巴普的研究基础上进一步指出：“渐进”和“竞争”在项目和机构两个层面都会出现，渐进理论和竞争理论互为补充而非彼此对立，只不过它们在理论假设、测量方法等方面仍然存在着显著差异（表1）。

表 1 吉斯特对渐进式预算与竞争式预算的比较

	渐进式预算	竞争式预算
代表人物	Davis et al. , Wildavasky	Natchez & Bupp
分析单位	以数据汇总层次较高的组织或机构（organizations）预算为主	以数据汇总层次相对较低的支出类别或项目（programs）为主
预算特征	稳定性与规律性	竞争性与变化性
预算测量方式与不足	预算总额（Total dollar allocation）；当大部分机构的预算总额都增长时，难以显示增长比例的不同，预算冲突性因而会被削弱。	预算占比（Shares）；无法得出预算结果是否满意的标准，测量指标的科学性和有效性仍然有待改进
预算过程中的行为重点	纵向比较（vertical）：视预算过程为两个纵向预算层级之间的较量，看是否从预算上级手中申请到了期望的预算增长额。	横向较量（between）：视预算过程为与其他预算参与者或预算申请对象之间的竞争，看是否打败其他项目或预算资源竞争者争取到了更多的预算资金。

资料来源：作者自制。

纳齐兹、巴普、吉斯特等人从质疑与挑战渐进预算理论的出发，都对预算过程中的“竞争”特征进行了一些初步探索，但是，对公共预算视角下的支出竞争的更为全面、综合的理论分析却来自于该领域的两位著名学者：鲁宾与希克。

鲁宾（2001）对支出竞争的分析是在“预算过程中的政治”的大框架下进行的。她认为支出竞争是预算政治的典型表现形式，“关于财政支出的政治归根

结底是如何选择和取舍的问题，在全面预算控制的前提下，处理竞争是财政支出政治中的关键主题，增加某项目的投资只能选择削减其他项目，追加拨款和新增财力分配尤其如此”（鲁宾，2001：199）。鲁宾认为渐进预算模式只在特定的时间和地点适用，“它（行动者之间受制约的协定模式）在当前已经不再适用”（鲁宾，2001：153）。因为公共预算过程中有许多目的各异的预算行动者，预算分配方式的选择必然导致预算行动者、预算项目和项目受益人之间的相互竞争以及不同预算领域之间的政治交易。同时，由于内部预算行动者得到的增量预算本身就难以比较公平性，外部利益集团的预算请求又在不断涌入，竞争会愈演愈烈，之前的共识与决策习惯（渐进）将崩溃而无法起到协调作用，最终的结果就是预算议案更加具有不确定性、释放出更多的选择空间以及财政支出之间的激烈竞争。

鲁宾随后总结了预算政治背景之下的支出竞争的几个关键特征。在她看来，财政支出或预算项目之间的竞争并非是放任自由、无拘无束的竞争，相反，支出之间的竞争是一种不公平的、结构性的、动态的竞争：①它是目的不同的多重预算行动者为支出优先权而展开的竞争；②它是一个充满了制约条件的竞争过程；③它会受到环境因素的深刻影响；④它是一种动态的竞争过程。

希克（2000）将公共支出管理的基本要素划分为为了财政总额控制、分配效率和运作效率三类，由于“在总额控制的前提下试图提高分配效率会增加信息负担、交易成本和政治冲突，迫使旧的或新的预算申请者在部门内部或跨部门之间进行预算竞争”（希克，2000：89），所以，这三类公共支出管理基本要素与支出竞争不无关系。一般情况下，财政支出总额可以通过动机各异的支出申请者之间的相互竞争来决定，只要竞争是全面（无预算外支出）、公平（无专项拨款）和权威的（无不正当支出），就可以认为由此决定的预算结果是合理的。但也存在另外一种情况，支出竞争变成了支出“共谋”（要求支出的各方通过互相赞同和支持来得到各自想要的东西）或支出“割裂”（对各种各样的要求先后做出决定，在预算的不同部分之间几乎没有相互作用和摩擦）。在支出“共谋”中，支出机构只需相互串通而不必压制其他竞争对手就可以从共同财富中获得更多的资源。支出“割裂”则反映了预算分配权的碎片化，决策主体们占地为营，各自为政，积极寻求自身预算的最大化。无论是“共谋”还是“割

裂”，它们都通过推动支出总额的扩张来赢得支出竞争的胜利（希克，2000：8-9），当财政收入无法满足这种支出总额的扩张时，就不得不通过赤字、债务、增税等其他途径来实现。

然而，现实情况下，尤其是实行增量（渐进）预算分配制度的政府内部，预算行动者或支出项目之间的冲突与竞争很少发生。因为“需要各部门此增彼减少的直接性资源转移（tradeoff）一般都会被回避，受益者是通过要求增加新的资源而受益，而不是从哪些已经分配了预算的人手中夺取资源”。这种分配方法虽然能暂时地缓解预算冲突，但是，它同时也助长了预算资源分配的低效率和公共部门支出规模膨胀（希克，2000：91）。在不够全面、公平和权威的支出竞争情况下，财政总额控制下的预算分配不仅无助于提高分配效率，还会出现另外一种风险：因为从政治角度讲，维持原来的预算分配格局比压缩旧支出以腾出空间安排新支出要安全，支出竞争可能会使得旧有的项目僵化（或固化）在预算之内并将新项目排斥在预算之外（希克，2000：93）。即便是在必须削减总支出的情况下，政府也可能会先设法减少新增项目而不是通过严格评价现存支出的有效性来完成总额控制目标。所以，在非良性的支出竞争格局下，财政支出标准越严格，时间持续越长，预算优先结构走向僵化的风险就越大，经济增长乏力时更甚（希克，2000：93）。

（二）对竞争式预算决策模型解释力的比较分析

从理论的简洁性出发，渐进预算理论可以将竞争简单化、抽象化，但并不能因此否定预算竞争本身的存在性。纳齐兹、巴普、吉斯特等人都在某些层面挖掘出了预算过程中的竞争因素的显著存在，鲁宾和希克则较为系统地分析了预算政治背景下的支出竞争的主要特征和不同的预算影响结果。与此同时，霍尔、洛维利等人有关预算决策模型的比较性研究则以实证分析说明了现实预算决策中的竞争性特征的显著性。

霍尔（Hoole et al.，1979）对渐进模型、分成模型、行动-反应模型（即支出竞争模型）、环境限制模型以及简单混合模型等5个预算决策模型的适用性进行了检验，他们发现这5个预算决策模型对所选取的多个国际组织的支出都有很好的解释力。洛维利（Lowery et al.，1984）继续用美国1945—1978年

55 个州的公路、社保、教育、卫生 4 项支出对渐进、竞争等 6 个预算决策模型分别进行了统计检验。结果显示，预算竞争模型对美国州政府层级的教育、卫生和社保支出的预算决策的解释力也很强，而且社保支出和卫生支出的预算竞争特征强于教育支出和公路支出。雷迪克（Reddick，2003）也发现美国的预算实践中的预算决策模式多样化，不存在单一的预算决策模型。於莉（2008）用渐进模型、行动－反应模型、财政资源模型和支持者模型等四类预算决策模型对我国 30 个省级政府 1994—2004 年的教育、农业、行政管理费和城市维护费等 4 项财政支出进行了相应分析。分析结果显示，渐进模型和表征支出竞争关系的行动－反应模型的适用性都很强，它体现了源于资源稀缺性的支出项目在预算过程之中的竞争。其中，教育事业费支出最具渐进特点，而同为法定支出的农业支出则更加贴合竞争式预算决策模式。

这些研究回应了吉斯特等人的理论探索，再次说明了渐进预算并非各级政府唯一的预算决策模式，复杂的预算现实也为竞争式预算决策模式提供了很大的生存空间，渐进理论和竞争理论互为补充而非彼此对立。而且，竞争式预算决策模型不仅适合于美国等西方发达国家，同样适用于中国，竞争也是中国省级政府财政支出过程的主要特点，在预算分配决策过程中，“以史为鉴”和“知己知彼”同样重要，都表达了有限理性的预算决策者的简单智慧。

二、政治经济学中的支出竞争研究

公共预算学者们对支出竞争的研究不仅零散，而且浅尝辄止，他们并未继续回答预算竞争或支出竞争的核心概念、表现形式、影响因素或发生机制等问题。庆幸的是，来自国内外政治学和经济学等其他领域的研究者就这些后续问题展开了一系列的实证检验，将公共预算领域发展而来的支出竞争理论进一步具体化、系统化了，实质性地推进了支出竞争研究的发展（表 2）。

表 2 政治经济学界的支出竞争研究发展阶段

发展阶段	研究结论	代表人物
20 世纪 70 年代： 国防－福利支出竞争关系的早期探索	对支出竞争关系的简单回归分析。研究发现来自其他领域的强势或优先性支出会挤出、侵占相对弱势或优先级相对较低的政策领域的支出，两类支出的支出水平及比例（或人均）变化之间存在因果联系。	Russett（1969；1970）；Peroff & Warren（1979）
20 世纪 80 年代： 传统支出竞争研究范式的确立与应用	拉西特创建了“ROCOA”式的研究方法用于辨识支出竞争关系。研究发现除了里根政府时期外，国防支出与社会福利支出间无显著的直接竞争关系。发展中国家的支出竞争特征与发达国家不同。	Russett（1982）；Deger（1985）
20 世纪 90 年代： 研究方法的创新	贝利和洛维利开创了新的研究方法用于解释支出竞争的发生机制。研究发现国防支出与福利支出之间的竞争关系具有时滞效应和间接效应。	Berry & Lowery（1990）； Mintz & Huang（1991）； Huang & Mintz（1992）
21 世纪至今：社会 福利支出间的竞争 关系研究	公共支出间的竞争在低层级政府更加显著，不同支出与其他支出的竞争特征不一。支出竞争的不显著源于政府可用税收、债务、赤字等财政工具来缓解预算冲突。公民需求和决策者偏好可用于解释支出竞争的发生机制。	Nicholson-Crotty et al.（2006）； Heo & Bohte（2012）

资料来源：作者自制。

政治经济学界的支出竞争研究的兴起源自于二战后的“guns vs. butter”争论^①，也即国防支出与福利支出竞争关系的关注。但进入 21 世纪后，不仅支出竞争的研究角度和研究方法开始多元化发展，学者们也转而开始担忧持续、快速增长的社会福利支出是否会给其他公共支出带来的新的竞争威胁。

① “黄油与大炮”的冲突常被认为是西方经济学的根本出发点，因为它是资源的稀缺性与人的欲望无穷性所带来的资源配置矛盾的现实描绘。

1. 20 世纪 70 年代：对国防 - 福利支出竞争关系的早期探索

拉西特 1969 年的学术论文“Who Pays For Defense?”和 1970 年出版的“*What Price Vigilance?*”被普遍视为支出竞争实证研究的开山之作。面对美国在二战、朝鲜战争和越南战争期间的三次国防支出高峰，拉西特提出：当国防支出增加时，经济和社会生活中的哪些部门会因此而遭受损失（sacrifice）？当国防支出占比扩大的时候，哪类公共和个人支出被削减或未按既定比例增加？为了回答这些问题，拉西特以国防支出为自变量，以组成 GNP 的消费支出、投资支出、政府购买、进出口等支出为因变量构建了一个简单回归方程。其研究结果显示：教育、卫生和社保支出都会受到国防支出增加的消极影响，军费开支增加时，教育支出总是首当其冲被削减，而且地方教育支出比联邦教育支出、基础教育比高等教育对军事支出的增加更加敏感；卫生支出也受到国防支出的影响，但敏感性稍低于教育支出。

同期的其他学者，如：普赖尔（Pryor, 1968）、哈特曼（Hartman, 1973）、维林斯基（Wilensky, 1975）等人也纷纷指出了国防支出与社会福利支出竞争关系的存在。20 世纪 70 年代中后期，学者们开始尝试分解经济发展水平、战争时期和政体类型等虚拟变量对支出竞争关系的影响。达波科和麦考密克（Dabelko & McCormick, 1977）从政治学（而非经济学）的机会成本角度详述了支出竞争的涵义，并以经济发展水平和政体类型为中介变量检验了军事支出与教育、卫生支出之间的竞争关系。佩罗夫和沃伦（Peroff & Warren, 1979）则引入战争时期、国防预算占比、预算阶段、预算来源等不同情境来检验国防支出与卫生支出之间的竞争关系。

2. 20 世纪 80 年代：传统支出竞争研究范式的确立与应用

拉西特（1982）再次引领了这一时期的研究潮流。他构建了一组多元回归方程来检验美国联邦国防支出对教育支出和卫生支出的影响，该多方程模型以教育或卫生支出的年度变化率为 Y，以国防支出年度变化率为关键 X，并纳入了战争死亡人数、GNP 增长率、65 岁及以上人口、总统的政党特征等重要控制变量。其研究发现：国防支出与教育、卫生支出之间并未呈现规律性的竞争模式，共和党执政也不会显著地抑制教育和卫生支出而青睐国防支出。明茨

(Mintz, 1989) 将国防支出分解为 4 个子项目后再分析它们与教育、卫生等福利支出的竞争关系, 但研究结论也与拉西特大同小异。

但是, 学者们认为美国在里根政府时期的国防支出和社会福利支出竞争关系会更显著 (Kamlet & Mowery, 1987), 而且不排除国防支出会通过间接地影响投资、税率、储蓄率等变量来压制福利支出增长的可能性 (Davis & Chan, 1990; Mintz & Huang, 1991)。杜马克等 (Domke et al., 1983: 153 - 188) 等人详细阐述了支出竞争的核心概念 “tradeoff”, 比较了不同支出测量方法的优缺点, 并将支出竞争 (tradeoff) 分为了长期、短期、决策时点三类 (Domke et al., 1983: 19 - 35)。他们认为政府部门和预算权力的碎片化以及预算过程中的项目比较和竞争机制的缺失使得支出们得以各自遵循一套相对独立的预算决策系统, 无需和其他支出直接竞争或并非只有削减对方才能获得预算增加, 但是, 当增税或扩大赤字与债务等消弭支出竞争压力的手段难以为继时, 支出间的竞争也许会变得更显著、激烈。

对发展中国家的支出间竞争的研究也齐头并进, 弗纳 (Verner, 1983)、鲁尼 (Looney, 1986)、哈里斯等 (Harris et al., 1988) 发现发展中国家的社会福利支出在预算分配的零和游戏中并未受到国防支出的普遍、严重挤占。迪哥 (Deger, 1985) 认为经济发展往往是发展中国家的第一要务, 因此, 在有限预算的约束下, 发展中国家往往选择削减制度性阻碍相对较低的社会支出来保障经济建设支出, 而不是如发达国家那样将国防支出成本转移到资本投资领域。

3. 20 世纪 90 年代之后: 支出竞争研究方式方法的创新

经过了 70 年代艰难的研究探索和 80 年热烈的思想交锋, 支出竞争研究开始进入范式总结与改进的时代。阿波斯托拉克斯 (Apostolakes, 1992)、鲁尼和弗雷德里克森 (Looney & Frederiksen, 1996)、耶尔德勒姆和塞兹金 (Yildirim & Sezgin, 2002)、吉福德 (Gifford, 2006)、科里亚斯和帕略罗各 (Kollias & Paleologou, 2011)、吴许和波特 (Heo & Bohte, 2012) 等人都对国防与福利支出竞争关系展开了更加综合、规范的研究。其中, 贝利和洛维利、明茨和黄纪的研究尤为重要。

贝利和洛维利 (Berry & Lowery, 1987; 1990) 首先对传统的预算竞争研究

提出了三点批评：只关注了有限的支出竞争形式；无法提供对支出竞争结果的解释；对核心概念解释不足。在方法上，他们也认为拉西特等人一直使用的 ROCOA 方法（Regress One Category On Another）存在缺陷，只能得出对支出竞争结果的描述，无法从中得知支出竞争的发生过程，更无从知晓决定竞争结果的决定因素。他们随之创建了一套预算竞争研究体系，以求同时实现对支出竞争关系的描述和解释。其研究方法的关键在于对支出竞争关系的重新分类以及对支出竞争测量指标的构建。后者最为关键，因为它能将两项支出（A 和 B）间的竞争关系和竞争结果予以量化，借由该指标就能实现对支出竞争的解释而非简单描述。

明茨和黄纪（Mintz & Huang; 1992）是少数对间接性支出竞争关系进行研究的学者。他们梳理了支出竞争研究所面临的一系列概念、测量和统计方法问题，认为 20 世纪 70 和 80 年代的研究未能发现显著的支出竞争关系的一个重要原因是忽略了支出竞争的时滞效应，因为支出对支出的挤占有时要较长的时间才会确切地浮现出来。其实证研究结果显示，国防支出和教育支出短期内确实不存在显著的支出竞争关系，但长期来看却有显著的间接竞争效应（ -0.262 ），国防支出对教育支出的挤占一般要到第 6 年才会显现，这种支出挤占是国防影响经济发展的副产品。

4. 21 世纪：社会福利支出之间的竞争关系研究

进入 21 世纪，支出竞争研究的焦点逐渐从国防支出转向了教育、卫生、社保、法制等社会福利支出的内部竞争上来，分析单位也从全国或联邦支出转向了州或省一级政府支出。

加兰德和亨德里（Garand & Hendrick, 1991）发现，由于州一级的政策制定者们增收或者扩大赤字的能力受到了各种约束，因此支出替代效应更容易在州层面发生，而且不同支出的替代程度不一。尼古尔森 - 克罗蒂等（Nicholson-Crotty et al., 2006）证实了支出间的竞争确实是州预算决策中的重要特征，其研究还强烈支持了公民需求和决策者偏好对州预算决策中的支出竞争的影响。马洛和西尔斯（Marlow & Shiers, 1999; 2001）、福斯特和威科夫（Fossett & Wyckoff, 1996）、斯图尔特等（Stuart et al., 2006）分别研究了快速增长的法制

支出和卫生支出对教育等其他社会福利支出的挤占问题，但研究结果都显示挤占关系不显著。弗斯滕伯格等（Furstenberg et al.，1986）、麦卡蒂和施密特（McCarty & Schmidt，1997）则用 VAR 模型检验了多项支出间的相互竞争关系，都发现来自某项支出的刺激并不会导致挤出其他支出。他们认为，尽管预算约束确实存在，但是政府可以通过增加税收或债务而非削减其他支出的方式来解决支出增长所带来的预算竞争问题。

三、国内学术界有关支出竞争的研究

虽然国内关于支出竞争或预算竞争的专门研究尤其定量研究寥寥无几，但是，竞争作为公共预算与财政支出过程的核心特征之一，它可能被忽视、简化，不可能消失，相关研究的缺失并非意味着中国的预算过程中就不存在竞争。由于国内学术界对支出竞争的分析多以支出结构或支出偏好研究的形式现诸于笔下，这些研究一定程度地回应了有关支出竞争的理论判断，所以下文将继续介绍从中梳理而来的两类文献。

1. 对多项支出间因果关系的 VAR 分析

一般情况下，VAR 模型不需要以严格的经济理论为基础，是从数据出发建立的模型，许多学者认为它较为适合用于观察多项支出之间的相互影响。刘思琦和胡冰（2011）对我国 1953—2009 年的国防支出（占 GDP 比重）与教育支出（占 GDP 比重）关系的 VEC 模型分析结果显示国防支出长期均衡模型中的教育支出回归系数为 -1.86，说明从长期来看，国防支出和公共教育支出之间存在着显著的负相关关系。向量误差修正模型中教育支出的一期和二期滞后值的系数也均为负，说明在短期国防开支与教育支出之间也存在着此消彼长的替代关系。结合格兰杰因果检验结果可知，国防支出和教育支出互为负相关的因果关系，二类支出之间存在着显著的竞争。唐小鹏等人（2011）的 VAR 和 VEC 模型分析结果也显示：尽管国防支出受 GDP 和自身滞后值的影响最大（收入效应和基数效应），但科教文卫支出和行政管理支出对国防支出也有消极影响（竞争效应），三类支出间存在显著的竞争关系。

2. “重建设轻民生”的支出偏好分析

由于有限公共资源在不同支出项目之间的配置存在竞争关系，政府不可能将资金投入每个方面，因而必然会导致形成支出偏好（卢洪友，2006）。支出偏好其实也就是不同支出在政府预算决策中的优先排序如何的问题：政府更加偏好的支出往往享有更高的预算优先权，也就能在面临资源竞争时通过挤占其他不受偏好的支出而获得预算增长。因此，有关政府支出偏好的文献也是研究尤其是解释我国预算或支出竞争关系的重要参考资料。

从支出偏好来看，中国地方政府在基本建设上热情高涨甚至过度供给，而在人力资本和公共服务上则缺乏动力、供给不足（傅勇、张晏，2007；林挺进，2009；张军等，2007）；除了经济建设支出之外，教育支出和行政管理支出也受到重视，因为增加教育投入会更容易获得上级的好感（平新乔、白洁，2006）；相反，农业和农村的发展是长期被忽视的支出领域（刘国亮，2004）。尽管教育也常被视为偏好支出之一，但“从逻辑上有理由假设教育投资在地方政府支出中并没有优先的地位，相反，从职业发展的角度考量，官员更有可能将财政支出侧重于投向其他有利于地方经济发展的领域，或者用于追求一些比较显见的政绩方面”（林挺进，2009：180）；“由于在一个特定的时间范围内（如一个财政年度），每个政府掌握的财力是一个有限的常量，因此，用于教育支出的经费之增加，即意味着用于其他支出的经费之减少，反之亦然……当政府掌握更多的自有财力和转移支付时，面对互相竞争获得财政投入的各个部门时，它们将向教育部门投入更少的自有收入资金（张光、江依妮，2010：75）；政府更倾向于将增量财政资源投资于见效快、政绩显著的基本建设支出，教科文卫支出虽然在总量上有较大幅度提高，但在相对意义上仍然落后于总支出和基本建设支出增长的速度（乔宝云等，2005；傅勇、张晏，2007；江依妮、杨淑飞，2008）。

从支出结构影响因素来看，收入中央集权、支出向地方分权的财政体制会扭曲政府的支出结构，使地方政府产生支出偏好（平新乔、白洁，2006；傅勇，张晏，2007；周业安、章泉，2008）；官员的委任制和政绩考核机制将导致地方政府的无序竞争和地方财政支出结构的扭曲（周黎安，2004）；组织的扩张会使

其领导者的权力、收入、声望有所提高（马骏、候一麟，2004；周雪光，2005）；一个城市的预算结果更多地是反映市长的价值与偏好（於莉，2008；林挺进，2009；王蓉，2004），而公民的支出偏好和公共服务需求对我国预算分配的影响则明显小于来自于政府和官员自身偏好的影响（常世旺、韩仁月，2008；李婉，2007；龚锋、卢洪友，2009）。

简言之，我国地方政府在预算资源的分配过程中存在着明确而且相对固定的支出偏好，地方政府支出普遍“重建设轻民生”，同时，公民需求、政府的绩效考核机制、利益集团的政治影响力、财政收支结构以及官员的个人偏好等因素对支出间竞争的影响程度不一，公民需求影响较弱而来自政府自身的绩效考核机制和财政收支结构的影响较大。

四、支出竞争理论与实证研究的特点

（一）各领域的支出竞争研究特点

1. 公共预算领域：零散且不深入

从对渐进预算理论的质疑和挑战出发，波普尔和吉斯特等人尝试着挖掘“在预算过程的稳定性之下潜伏着的大量的预算竞争”，并在美国的项目和机构层面都证明了预算竞争的存在。鲁宾和希克阐述了预算政治背景之下的支出竞争的主要特征和不同表现形式以及不同的预算影响结果。霍尔和洛维利等人对多个预算决策模型的比较也说明了预算过程并非线性的渐进过程，预算过程中可能会呈现出渐进、竞争、随机、理性等多种特征，而且多样化特征之间并非彼此独立、互相排斥，而是互为补充、并行不悖。以预算竞争对手的预算分配情况为主要决定变量的预算竞争决策模型无论是在中国（於莉）、美国（洛维利）还是各类国际组织（霍尔）的支出情境中都得到了很好的验证。

但是，该领域的支出竞争研究的不足也很明显：一方面，他们对支出竞争的研究源于也一直围绕着对渐进预算的批判与质疑，其研究重点并不在于构建一项能与渐进预算分庭抗礼的新理论，因此，这些研究总是在“竞争”刚得到

证实时就戛然而止了；另一方面，这些研究并未就竞争的核心概念、表现形式、影响因素等问题给出进一步回答，因而也难以给后来的研究提供方法上的有力借鉴。

2. 政治经济学领域：丰富但不全面

整体上，西方政治经济学界对支出竞争的实证研究非常具体、细化，各研究阶段之间的继承与发展脉络清晰，争论与交锋也频繁发生。除了实证研究的方式方法在不断创新、完善之外，其研究重点也顺时代变迁发生了转移，早期的“黄油大炮”冲突和现今的“福利负担”先后成为重点研究对象。在众多研究中，拉西特、洛维利与贝利所构建的研究范式发挥了重要作用。拉西特（Russett, 1969、1970、1982）^① 开创的“ROCOA”式支出竞争研究方法被奉为经典，追随者甚多，而洛维利和贝利（Berry&Lowery, 1990）精心设计的支出竞争研究体系在近年也受到了学者们的推崇与借鉴。这两类研究范式一个侧重于识别，一个侧重于解释，也是互为补充而非彼此对立的关系。虽然学者们的支出竞争研究对象和侧重点不一，但他们都为描述和解释支出竞争做出了很大贡献。

同样，该领域的研究也有缺陷：首先，研究分布不均衡，直接导致对西方发达国家国防—福利竞争关系的过分关注和重复检验、对预算竞争理论构建尤其是解释性预算竞争理论构建的严重不足以及对中国公共支出间竞争关系研究的空白。其次，实证研究结论莫衷一是。有人认为西方国家的社会福利支出与其说是国防支出、经济建设等强势支出的牺牲品，倒不如说是与这些强势支出一起寻求共同预算增长的“同谋者”，近年来甚至还成为了其他弱势支出眼中的资源“侵占者”。但也有学者指出，支出的增长并非没有代价，只是这种代价被人为地以政府总支出规模的膨胀、财政赤字与政府债务的扩大、以及公共支出效率低下等形式暂时掩盖了。再次，研究操作和研究方法的争议大。支出竞争实证研究结论的产生会受到所选择的研究方法的极大影响，而人们在这个问题

^① 布鲁斯·拉西特（Bruce M. Russett）是美国耶鲁大学国际关系与政治学教授，耶鲁大学联合国研究中心主任，他与哈佛·斯塔尔（Harvey Starr）合著的《世界政治》目前已出数版，影响甚广。

上却也一直争议不断。比如，支出竞争研究领域的核心概念并不清晰，“竞争”、“挤占”、“替代”、“机会成本”等词混同使用。数据方面的争论包括：用预算申请数、拨款数还是实际支出数；数据形式是比例、绝对数还是人均支出形式；数据汇总层级是项目支出、部门支出、单个功能支出科目、还是一级政府支出等等。此外还有一些计量方法上的问题，如用简单线性回归方程、二次方程还是S形模型；用单一方程模型还是多方程模型；参数估计方法是OLS、GLS还是SUR；滞后期是随机拟定还是通过信息准则来确定等等。

3. 国内：直接研究的缺失

国内的支出竞争研究最大的特点应该就是“未起步”。但是，如果结合上文的支出间VAR分析和“重建设轻民生”支出偏好的有关分析来看，这些研究虽然都不是直接以支出竞争为研究主题，其研究结论却又都切实地增强了支出竞争理论的基本判断。尤其有关支出偏好的研究不仅有助于了解各项公共支出在中央和地方政府中的预算优先排序情况，更为解释支出竞争的发生机制与竞争程度的历史变迁提供了许多信息（如官员偏好、财政分权、晋升机制、人口结构等），而支出竞争的解释则正是国外的公共预算和政治经济学领域的支出竞争研究的难题之一。

无论是公共预算方向，还是政治经济学角度，西方的支出竞争研究中都缺少对中国公共支出的预算优先排序和竞争关系的针对性描述与解释。中国的政治生态本就不同于西方国家，国内又缺少对具体支出间或者政府职能间竞争关系的直接识别或解释研究。如果想要更直接地了解中国政府主要职能的历史变化以及不同时期公共政策的调整对预算分配优先权以及财政支出结构的影响，“支出竞争”研究不失为一条有效路径。

（二）支出竞争理论发展的尴尬处境

通过比较可知，公共预算领域对支出竞争的研究侧重于理论探索方面，常将其与渐进等其他预算决策理论进行对比，以强调公共预算特征的多样性。但其研究十分零散，未能形成统一的研究范式，也没有形成系统化的理论阐释和理论检验。政治经济学界的支出竞争研究则弥补了这一不足，他们构建了多种

实证研究范式，将支出竞争理论应用于识别并解释国防、教育、卫生等具体支出之间的挤占关系和预算优先权，并最终用于检验社会政策的变迁和政府职能的转变。但是，与公共预算领域的研究相比，政治经济学中的支出竞争研究对于能够规范和组织支出竞争的预算过程的关注则远远不够。同时，国内外各领域都缺少对中国支出间竞争关系的直接研究尤其是解释性研究，只有支出偏好分析能提供一些间接性的参考。

总之，由于几个领域的支出竞争研究长期隔离，公共预算领域的学者们空有满腹关于支出竞争的真知灼见却无用武之地，政治经济学领域的支出竞争实证研究虽然丰富却频频被诘问其研究的理论价值。这一研究现状导致了支出竞争理论的构建乏力，至今也未能发展成像“渐进预算理论”般可称之为“竞争预算理论”或“支出竞争理论”的完整理论体系。这也正是“支出竞争”的尴尬之处：一直被研究，却从未被系统化、理论化。同时，由于对中国的支出竞争研究也长期空白，所以，不仅预算、政治经济学等各领域之间的支出竞争研究亟待整合与交流，对中国的支出竞争关系的探索和解析也迫切需要加强。

五、结语

竞争是公共预算过程不容忽视的基本特征之一，在全面预算控制前提下，处理竞争更是预算政治中的关键主题。从支出竞争理论或者预算竞争理论的角度看，预算决策是对利益、需求和目的各异的预算行动者之间的激烈竞争进行回应与协调的结果，参与预算资源分配的其他预算或支出项目的预算或支出状态是影响当年预算分配结果的重要因素。而且，现实场景中的支出竞争通常是被预算过程和预算环境限定了竞争程度和利益优先结构的不公平竞争与动态竞争。全面、公平和权威的预算竞争有助于提高总额控制下的分配效率，但当支出竞争演变为支出“共谋”或“割裂”时，它会导致政府支出规模不断膨胀或使得预算分配结构走向僵化。

虽然支出竞争理论本身还很不成熟，但竞争式预算决策模型已经在西方发达国家被证实具有普遍适用性，也已经被证实能用于分析中国省级政府的财政支出过程。学者们以往对支出竞争关系的研究过于集中在西方国家的国防支出

与社会福利支出之上，从预算竞争角度对中国的经济建设支出、行政管理支出等传统强势支出与社保、卫生等社会福利支出间竞争关系的专门研究相对稀少。由于我国的经济建设支出等传统强势支出已在预算分配格局中形成了利益盘踞之态，而社保、农业等积弱支出在近年来却受到了中央政策的大力扶持，当这些新生利益也想要挤进预算割分的主力军之时，激烈的支出竞争将不可避免地发生。令人好奇的是，如果说西方的支出竞争实证研究并未支持国防等传统强势支出会给教育、社保等社会福利支出带来损失，那么，中国的社会福利支出在预算资源竞争之战中是否也并没有人们想象的那么脆弱？经济建设支出在过去的几十年中长期占到总财政支出近一半的份额，也被学者们公认为教育、社保等社会福利支出主要的预算竞争对手，但是，中国自 2003 年以来一直在呼吁公共政策转型，它们谁会成为新一轮预算竞争中的胜者，谁又会不幸成为牺牲品？这些问题都与支出竞争的理论关怀直接相关，作者期待预算竞争理论能为回答这些问题提供启发，更期待由多个领域的学者们共同发展而来的支出竞争理论能在中国的本土研究中得到进一步的演绎和提炼，帮助人们更完整、全面地认识真实的预算世界。

参考文献

- 艾伦·鲁宾 (2001). 公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡（第四版），叶丽娟、马骏等译，北京：中国人民大学出版社。
- 艾伦·威尔达夫斯基、内奥米·凯顿，(2006). 预算过程的新政治学（第五版），北京：北京大学出版社。
- 艾伦·希克 (2000). 当代公共支出管理方法，北京：经济管理出版社。
- 常世旺、韩仁月 (2008). 公众主导还是国家主导：1952—2006 年中国财政支出增长影响因素研究，经济评论，6。
- 傅勇、张晏 (2007). 中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而付出的代价，管理世界，3。
- 格里高利·曼昆 (2006). 经济学原理，梁小民译，北京：清华大学出版社。
- 龚锋、卢洪友 (2009). 公共支出结构偏好匹配与财政分权，管理世界，1。
- 江依妮、杨淑飞 (2008). 新时期我国地方政府支出偏好探析，以江西县级政府为例，企业经济，7。

- 李婉 (2007). 财政分权与地方政府支出结构偏向——基于中国省级面板数据的研究. 上海财大报, 5.
- 林挺进 (2009). 地级市市长对预算内教育经费支出的影响. 公共行政评论, 1.
- 刘国亮 (2004). 经济增长过程中的政府公共性财政支出偏好. 山东社会科学, 7.
- 刘思琦、胡冰 (2011). 中国国防支出与教育支出关系——基于 VAR 模型的检验. 军事经济研究, 6.
- 卢洪友 (2006). 政府预算学. 武汉: 武汉大学出版社
- 马骏、侯一麟 (2004). 中国省级预算中的非正式制度: 一个交易费用理论框架. 经济研究, 10: 14-23.
- 平新乔、白洁 (2006). 中国财政分权与地方公共品的供给. 财贸经济, 2.
- 乔宝云、范剑勇、冯兴元 (2005). 中国的财政分权与小学义务教育. 中国社会科学, 6.
- 唐小鹏、孙静、赵彬、戴东阳 (2011). 国防支出与经济增长的向量自回归模型分析. 军事经济研究, 9.
- 王蓉 (2004). 中国县级政府教育财政预算行为: 一个案例研究. 北京大学教育评论, 4.
- 於莉 (2008). 我国省级政府财政支出的四个相关模型研究. 地方财政研究, 8.
- 张光、江依妮 (2010). 为什么财政教育投入达不到占 GDP 百分之四的目标: 一个基于跨省多年度数据的实证分析. 公共行政评论, 4.
- 张军、高远、傅勇、张弘 (2007). 中国为什么拥有了良好的基础设施?. 经济研究, 3.
- 周黎安 (2004). 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因. 经济研究, 6.
- 周雪光 (2005). “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析. 中国社会科学, 2.
- 周业安、章泉 (2008). 财政分权、经济增长和波动. 管理世界, 3.
- Apostolakis, B. E. (1992). Warfare-Welfare Expenditure Substitutions in Latin America. *Journal of Peace Research*, 29 (1): 85-98.
- Berry, W. D. & Lowery, D. (1990). An Alternative Approach to Understanding Budgetary Trade-offs. *American Journal of Political Science*, 34 (3): 671-705.
- Berry, W. D. & Lowery, D. (1987). *Understanding United States Government Growth*. New York: Praeger.
- Berry, W. D. (1986). Testing Budgetary Theories with Budgetary Data: Assessing the Risks. *American Journal of Political Science*, 30: 597-627.
- Caputo, D. A. (1975). 'New Perspectives on the Public Policy Implications of Defence and Welfare

- Expenditures in Four Modern Democracies: 1950—1970', *Policy Sciences*, 6 (4): 423—446.
- Dabelko, D. & McCormick, J. (1977). Opportunity Cost of Defence: Some Cross-National Evidence. *Journal of Peace Research*, 14 (2): 145—154.
- Davis, D. R. & Chan, S. (1990). The Security-Welfare Relationship: Longitudinal Evidence from Taiwan. *Journal of Peace Research*, 27 (1): 87—100.
- Deger, S. (1985). Human Resources, Government Education Expenditure and the Military Burden in Less Developed Countries. *Journal of Developing Areas*, 20 (1): 37—48.
- Domke, W. K., Eichenberg, R. C. & Kelleher, C. M. (1983). The Illusion of Choice: Defense and Welfare in Advanced Industrial Democracies, 1948—1978. *The American Political Science Review*, 77 (1): 19—35.
- Fossett, J. W. & Wyckoff, J. H. (1996). Has Medicaid Growth Crowded Out State Education Spending? *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 21 (3): 409—32.
- Furstenberg, G. M. V., Jeffrey, G. R. & Jeong, J. (1986). Tax and Spend or Spend and Tax? *Review of Economics and Statistics*, 68 (2): 179—188.
- Garand, J. C. & Henderick, R. M. (1991). Expenditure Tradeoffs in the American States: A Longitudinal Test; 1948—1984. *The Western Political Quarterly*, 44 (4): 915—940.
- Gifford, B. (2006). Why No Tradeoff between “Guns and Butter”? Armed Forces and Social Spending in the Advanced Industrial Democracies, 1960—1993. *American Journal of Sociology*, 112 (2): 473—509.
- Gist, J. R. (1982). “Stability” and “Competition” in Budgetary Theory. *The American Political Science Review*, 76 (4): 859—872.
- Harris, G., Kelly, M. & Pranowo. (1988). Trade-Offs between Defence and Education/Health Expenditures in Developing Countries. *Journal of Peace Research*, 25 (2): 165—177.
- Heo, U. & Bohte, J. (2012). Who pays for National Defense? Financing Defense Programs in the United States, 1947—2007. *Journal of Conflict Resolution*, 56 (3): 413—438.
- Hoole, F. W., Handley, D. H. & Ostrom, C. W. Jr. (1979). Policy-Making Models, Budgets and International Organizations. *The Journal of Politics*, 41 (3): 923—932.
- Huang, C. & Mintz, A. (1992). “Guns” vs. “Butter”: Conceptual and Methodological Issues. *Review of Policy Research*, 11 (3—4): 347—358.
- Hollenhorst J. & Gary Ault, G. (1971). An Alternative Answer to: Who Pays for Defense? *The American Political Science Review*. 65 (3): 760—763.

- Kamlet, M. S. & Mowery, D. C. (1987). Influences on Executive and Congressional Budgetary Priorities, 1955—1981. *The American Political Science Review*, 81 (1): 155 – 178.
- Key, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. *The American Political Science Review*, 34 (6): 1137 – 1144.
- Kollias, C. & Paleologou, S. (2011). Budgetary Tradeoffs between Defence, Education and Social Spending in Greece, *Applied Economics Letters*, 18 (11): 1071 – 1075.
- Looney, R. E. (1986). Military Expenditures in Latin America: Patterns of Budgetary Tradeoffs. *Journal of Economic Development*, 11 (1): 69 – 103.
- Looney, R. E. & Frederickson, P. C. (1996). Defense Expenditures and Budgetary Patterns in Selected Middle Eastern and Mediterranean Countries: *An Assessment*. *Public Budgeting and Financial Management*, 8 (1): 93 – 105.
- Lowery, D., Konda, T. & Garand, J. (1984). Spending in the States: A Test of Six Models. *The Western Political Quarterly*, 37 (1): 48 – 66.
- Marlow, M. L. & Shiers, A. F. (1999). Do Law Enforcement Expenditures Crowd-Out Public Education Expenditures? *Applied Economics*, 31: 255 – 266.
- Marlow, M. L. & Shiers, A. F. (2001). Do Crime-Related Expenditures Crowd Out Higher Education Expenditures? *Public Finance Review*, 29 (5): 369 – 393.
- McCarty, T. A. & Schmidt, S. J. (1997). A Vector-Autoregression Analysis of State-Government Expenditures. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 87 (2): 278 – 282.
- Mintz, A. (1989). Guns Versus Butter: A Disaggregated Analysis. *The American Political Science Review*, 83 (4): 1285 – 1293.
- Mintz, A. & Huang, C. (1991). Guns versus Butter: The Indirect Link. *American Journal of Political Science*, 35 (3): 738 – 757.
- Natchez, P. B. & Bupp, I. C. (1973). policy and priority in the budgetary process. *The American Political Science Review*, 67 (3): 951 – 963.
- Nicholson-Crotty, S., Theobald, N. & Wood, B. D. (2006). Fiscal Federalism and Budgetary Tradeoffs in the American States. *Political Research Quarterly*, 59 (2): 313 – 321
- Peroff, K. & Warren, P. M. (1979). Does spending on defense cut spending on health? *British Journal of Political Science*, 9: 21 – 39.
- Pryor, F. (1968). *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. London: Allen and Unwin.

- Reddick, C. G. (2003). Testing Rival Theories of Budgetary Decision-making in the US States. *Financial accountability and management*, 19 (4): 0267 – 4424.
- Russett, B. M. (1969). Who Pays For Defense? *The American Political Science Review*, 63 (2): 412 – 426 .
- Russett, B. M. (1970). What price Vigilance? *The Burden of National Defense*. New Haven: Yale University Press.
- Russett, B. M. (1982). Defense Expenditures and National Wellbeing. *The American Political Science Review*. 76 (4): 767 – 777.
- Stuart, L. , McMillan, M. L. , Muralidharan, V. & Parsons, M. (2006). Does Health-Care Spending Crowd out Other Provincial Government Expenditures? *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 32 (2): 121 – 141.
- Verner, J. G. (1983). Budgetary Trade-Offs Between Education and Defence in Latin America: A Research Note. *Journal of Developing Areas*, 18 (1): 25 – 32.
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Yildirim, J. & Sezgin, S. (2002). Defence, Education and Health Expenditures in Turkey, 1924—1996. *Journal of Peace Research*, 39: 569 – 580.