

软预算约束视角下的项目失灵

——基于L区微项目的政策分析

王 瀚 朱健刚*

【摘要】在公共品供给过程中，可以通过完善技术治理体系增强回应性，但项目失灵的存在提醒我们需要追问技术体系背后的制度根源，尤其是资金管理体制如何影响着项目供给效率。论文采用个案研究法，基于参与式观察方法所收集到的田野笔记、政策文件及会议记录等一手素材，对一个市辖区的民生创新项目展开政策过程分析。研究发现：区级地方政府在相关因素刺激下会将激励目标转嫁给作为预算单位的基层政府，使得预算单位的预算申报体量超出自身的支付需求与能力，并在支付压力的困境下出现目标替代，最终导致项目供给在回应公共需求上的失灵。基层政府所面临的是一种嵌入性预算约束，是以自身的支付需求与能力为基础进行预算申报。这使得约束的视角从“量入为出”转向了“量出为入”，从而拓展了既有的预算约束理论。

【关键词】嵌入性软预算约束 激励转嫁 政府行为 项目失灵

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2021) 03 - 0141 - 17

一、问题的提出

随着经营型政府向服务型政府转变的提出，中央试图通过公共财政来弥补经济高速发展带来的收入差距与区域不平衡问题。财税体制改革以及由此带来的财政转移支付被视为公共服务新体系建设的关键环节（周飞舟，2012），其目标是通过法治化、规范化、技术化和标准化的技术治理形态来完成公共物品的有效供给（渠敬东等，2009）。但治理机制却会经常面临“失灵”的难题，尤其是体现在不能真正实现对公共需求的有效回应上。围绕着供给失灵的问题，产生了诸多讨论。

公共物品供给的“最后一公里”难题往往被归因于治理体制本身的技术限

* 王瀚，烟台大学人文学院讲师；通讯作者：朱健刚（zhujiangang@nankai.edu.cn），南开大学社会学系教授。感谢匿名评审人与编委会对论文提出的宝贵修改意见。文责自负。

基金项目：本文是国家社会科学基金重大招标项目“我国城市社区建设的方向与重点研究：基于治理的视角”（15ZDA046）的阶段性成果。

度问题，尤其是项目制所代表的技术治理体系本身存在着限度。治理体系不能真正兼顾管理效率与有效需求之间的对接难题，像项目制本质上便是一种试图加强自上而下监管的制度安排，通过严格的项目申报体系和审计监察体系，意在控制专项资金的使用和落实（折晓叶、陈婴婴，2011）。因此，统一化的标准体系与延长化的科层链条很难有效对接到基层中的真正需求人群，而真正的需求者也很难在此复杂而繁琐的体系中实现需求表达。最终就会出现如下的困局：“项目体系越完备、审计体系越严格，专项资金的管理和控制越规范，这些资金就越难以深入到乡村基层”（周飞舟，2012）。因此，以项目制为技术手段的公共品供给被认为是明显的“自上而下决策机制”，无法真正调动起作为公共品受益者的基层组织与居民的积极性（桂华，2014）。

但讨论并没有局限于技术层面，问题的焦点逐步转移到了技术体系背后的制度根源：供给体制背后的组织基础是如何影响了供给效率。例如，周飞舟（2012）就从项目资金在基层政府间的拨付形式差异进行切入，讨论政府间关系的变化对于项目的实践运作所产生的重要影响；狄金华（2015）则以项目制中的配套原则为切入点，探讨了配套激励下的地方政府行为对于项目失败的诸多影响；而焦长权（2019）更是以公共预算体制为轴心，将项目制的供给困境与其背后的制度基础连接起来。以上研究给予了笔者极大启发，尤其需要注意在转移支付的大背景下，资金管理体制对于终端供给的影响机制。综上，项目失败的原因需要追溯到技术治理体系背后的体制性因素，尤其是预算管理体制如何影响着项目供给效率。本文将重点分析预算软约束的存在如何形塑着基层政府的行为选择，并最终导致了基层项目供给的失灵。

在既有研究的基础上，本文将以嵌入性软预算约束作为核心概念，链接起有关资金管理体制与项目供给的交互机制。一方面，嵌入性软预算约束是对软预算约束等相关理论的一种补充与拓展，将视角从“量入为出”的约束转向了“量出为入”的约束，其着重探讨了预算体系中存在的预算单位（支出机构）进行扩张性预算申报的内部组织机制以及其背后的预算权力结构；另一方面，结合嵌入性软预算约束对于预算单位（支出机构）造成的支出困境以及由此带来的目标替代问题，延伸讨论了在既有预算体制下项目运作中的技术理性与回应公共需求之间的内在张力。

二、软预算约束、逆向软预算约束与嵌入性软预算约束

（一）企业经营中的“软预算约束”问题

“软预算约束”是科尔内用来分析社会主义经济中的企业行为与经营状态的重要概念。预算约束是理想经济行为中的基本认定，当一个企业或者非营利机

构处于硬约束状态时，这意味着其一段时间内的总支出要小于或等于其一段时间内的总收入（亚诺什·科尔内，1986：4）。而“软预算约束是针对硬预算约束提出的一个合乎逻辑的反义概念”（许罗丹、梁志成，2000），在科尔内的分析中，社会主义经济中的国有企业缺乏必要的财务约束（艾里克·马斯金等，2000），原因就在于“当企业经营上的失败危及到自身财务状况时，企业可从国家获得直接的资金救济”（托马斯·G·罗斯基、江旭东，1997），因此企业对其自身的预期收入是不受限制的，即使其实际支出已经远大于收入而有着破产的危险。此后，围绕着软预算约束的形成原因进行了诸多讨论，其中既有内生经济性的原因（艾里克·马斯金等，2000；Dewatripont & Maskin，1995），也有外生政治性的因素（林毅夫、谭国富，2000）。

（二）政府行为下的“逆向软预算约束”问题

不仅是企业，一些非营利机构的财务表现也会表现出软预算约束的现象，而其中地方政府的财政行为研究最为突出。中国在20世纪末施行财税改革后，地方政府成为收支平衡的主体，但比起经济学持续关注地方经济竞争对于预算软约束所产生的激励作用，社会学则将视角转移到了地方政府如何获取超出预算限制的收入，“逆向软预算约束”则正是这样一种努力，其意指地方政府通过向下摊派收费的形式来索取预算外资源（周雪光，2005）。而至于地方政府的行为动机，则既有内生性的政绩工程激励（周雪光，2005），也有外生性的资金配套激励（狄金华，2015；温铁军等，2009），而其带来的非预期后果则都是政府突破了自身财力的预算限制而导致“入不敷出”的债务危机（马骏、刘亚平，2005）。

“逆向软预算约束”无论是在解释因素还是在分析侧重点上都深化了软预算约束的讨论，但仔细分析后又会发现二者在一些潜在假设上存在着共同点。“逆向软预算约束”将分析对象置换成政府后也沿用了企业的基本设定，即一个自负盈亏的组织，其预算收支的关键在于“量入为出”，即预算所起到的约束作用在于以收入为基准来限制支出。但考虑到预算作为一种收支计划，在理论上也有着相反的约束方向：以支出为基准来平衡收入。而这一点正是此前“软预算约束”与“逆向软预算约束”所没有兼顾到的面相，而本文将“量出为入”的约束形式为切入点，拓展原有的“软预算约束”相关理论。

（三）嵌入性软预算约束

不同于以往研究对于软预算约束的类型划分是以约束方向为分类基础（狄金华，2015；狄金华、黄伟民，2017；周雪光，2005），本文以收支的相互关系作为预算约束的分类基础，进而就会出现两种预算约束形式：量入为出与量出为入。其中以收入为基准来限制支出的形式即传统上的软预算约束所关注的领域；而以支出为基准来限制收入的形式则是本文将重点关注的领域——嵌入性

预算约束。该概念的来源是预算单位由于高度嵌入于地方政府（预算核心部门）中，造成了自身需要以支出来限制收入的特殊情境。作为一种新的预算约束类型，嵌入性预算约束在发生情境、基本机制及影响后果上都表现出相异之处，下文将以传统的软预算约束理论为参照系来重点分析嵌入性软预算约束的相关特征与内在机理。

1. 行为主体

在软预算约束分析中，企业是其基本的行为主体，作为经济主体的企业需要自负盈亏、自保平衡，因此其预算的软化在于预期收入的无限扩大使得其支出性投入缺乏必要的节制。而逆向软预算约束的分析虽然将行为主体转换成政府，但对于行为主体的基本认定则没有发生明显的变化。对于一个财税分权下的地方政府而言，也需要担负起自身的收支平衡。因此，过往软预算约束中的行为主体都拥有着共同的潜在认定：一个独立且理性的组织需要将收益最大化（收入大于支出）。

那么，一个力求以支出来限制收入的组织行为则显得有些非理性，因此诱发此种行为的情境只能发生在非独立的组织体系中，即预算的主体不是一个独立的收支计划体，而是预算体系中的一个预算单位。所谓预算单位，指的是收入全部上交而支出全部由预算安排的一般政府部门。其基本特征就是收支的非自主性，其收入来自于自身的预算申报，而支出则要受到财政部门的管理监督，因此其面临的约束不是入不敷出所带来的破产危机，而是入大于出所导致的资金冗余低效。对于嵌入性预算约束而言，其行为主体主要是预算单位，即地方政府内部的部门或下属单位，下文重点分析的城市基层（政府）即属于此种类型。虽然通常来看预算单位只是一级政府中的组成部门，但像城市基层政府这种特殊的预算单位面临着更高强度的绩效考核压力，因此对于收支平衡有着较强的敏感性，于是才会出现“量出为人”这样一种“非理性”组织行为。

2. 行为主体间的互动关系：嵌入性^①

传统软预算约束分析中出现的两个主体分别是约束体与支持体。其中，约束体是作为基本的行为主体或者说分析主体，而软约束的发生情境正是当约束体出现支出性投入过大时，就会出现支持体予以资金救济（狄金华，2015）。此

^① “嵌入（embeddedness）”一词本意指的是一个事物卡进另外一个事物的过程或状态。经过波兰尼（Polanyi）和格兰诺维特（Granovetter）的分析使用后，具有了更多解释维度。但无论是强调市场与社会两种制度体系的关系性，还是突出经济行为与社会网络之间的关系，“嵌入”的分析层次（不同的关系主体）虽然在变化，但侧重的依然是两种事物之间所存在的包含与被包含关系。按照Hagedoorn（2006：670-680）的划分，根据不同层次，可将嵌入的分析单位分为三类：环境嵌入性、组织嵌入性、双边嵌入性。本文正是在微观层面上分析预算单位与一级政府之间的双边嵌入性，即强调组织之间的双边（包含）关系对于组织行为的影响。

种发生在政府与（国有）企业或者政府与社会民众之间的互动关系被称作依附性关系（狄金华、黄伟民，2017）。虽然互动的双方也具有“权力与从属关系”，但其中的约束体还是一个具有收支自主性的独立实体，其对于从支持体那里获得救助是可预期的，但有关财务困境甚至破产的风险还是需要约束体自行承担。而这与高度嵌入于政府内部的预算单位有着质的差异，因为在嵌入性关系中的预算单位，其收入来自于向政府财政核心部门的预算申报，因此只要地方政府财政健康就不会出现预算单位的入不敷出。因此，依附性描述的是两个实体之间的关系，而嵌入性解释的是一个实体与其内部附属组织之间的关系，虽然两个概念都是用来描述双边组织之间的非独立关系，但嵌入性更加强调组织之间的包含与被包含关系。

3. 诱发机制

对于软预算约束的诱发机制的讨论是该领域的热门话题。从国有企业的软约束看，不论是中央部门之于企业的垂直关系下的父爱主义（Kornai，1998），还是国家或政府对国有企业的责任归属划分（林毅夫、谭国富，2000），都指出了预算软约束诱发的根源在于企业所面临的预期收入约束机制失效，尤其是收入的预算计划本身对于一个企业的自我约束效力。而探讨地方政府的债务问题则更多是从地方政府的激励因素入手，尤其是官员晋升制度、地方经济竞争、资金配套等刺激性因素导致地方政府有着强烈的投资冲动与扩张性支出（陈志勇、陈思霞，2014；龚旻等，2017；马骏、刘亚平，2005；温铁军等，2009）。因此，任何形式的预算软约束都面临着收支上的激励与约束问题，只不过各自发生的具体机制与路径不尽相同。

从激励与约束两端对嵌入性软预算约束进行分析，就会发现一个支出机构（预算单位）无疑面临着双重的收支约束，即预算编制与支出管理上的约束。按照预算编制与支出管理不同的硬/软约束维度，可以形成一个有关支出机构（预算单位）所面临的四种行动情境类型（见表1）。

表1 支出机构（预算单位）的四种情境

预算编制 \ 支出管理	支出管理	软约束	硬约束
	软约束	放任型	压力型
硬约束	包干型	规范型	

资料来源：作者自制。

（1）第一种情境是当预算编制软约束且支出管理也是软约束的时候，支出机构就会处于一种放任型工作情境，即申报不受限且支出随意支配，这必然会造成机构的自由放任与缺乏节制。过往软预算约束理论下的国有企业便可以划

入此种情境，即可预期收入的不受限使得企业在支出上缺乏必要的节制。

(2) 第二种情境则是预算编制硬约束与支出管理软约束的并存，其塑造形成的工作情境属于包干型状态，即机构的可支配收入是被限额控制的，但对于实际的支出则不受约束，这是一种典型的支出包干策略。由于可预期收入是相对有限的，那么一个基于自我负责的机构通常会紧缩自身的支出，但最后容易出现弱激励情境下的消极状态。

(3) 第三种情境则是预算编制软约束与支出管理硬约束的并存，其导致的工作情境属于压力型，即机构会时常处于支出压力状态的边缘，而一旦其预算申报受到某种激励诱导，就会出现预算申报远高于自身实际支付能力，而支出进度缓慢所造成的资金积压，会使其背上沉重的考核负担。

(4) 最后一种则属于预算编制硬约束与支出管理硬约束共同形塑下的规范型情境，即预算申报的额度会被严格控制，因此其预算申报没有激励因素的干扰也就不会超出自身的支付能力，在收支相对平衡的情况下容易实现“量出为入”。

嵌入性软预算约束的诱发情境就属于上述的压力型状态，考虑到当下中国支出管理的改革已经较为完备，支出管理的硬约束已是大势所趋。但预算单位在申报过程中所存在的弹性却难以从根本上规避，这就需要分析嵌入性软预算约束所存在的深层次性制度根源。

4. 制度基础

嵌入性软预算约束得以发生的原因在于作为下属的预算单位与地方政府整体之间权力关系的严重不对等，地方政府的激励是可以转嫁给下属部门单位，并通过下属部门单位的弹性预算申报来实现其自身的整体诉求。当预算单位“被迫”以政府整体的激励目标为导向而不是以自身的需求为参照时，就会出现申报超出自身的实际支付限度。这种现象得以发生是其背后还存在着制度性条件，此种制度基础可以归结为预算管理的基本模式。

围绕预算编制与支出管理的预算改革本质上属于行政技术领域，是作为一种预算工具来实现既定的预算目标（王雍君，2008）。因此，在20世纪末开启的预算体制改革也将重心放在了支出管理上，并通过建立起合规性的控制体系重塑财政核心部门与支出部门之间的权力结构。所谓合规性控制是以完善的内部管理系统、奖惩机制及审计制度为保障，用来最大程度（自上而下）地约束管理支出机构的形式。但作为财政管理权力核心部分的预算（准备）体制则仍滞后于支出管理改革，即支出管理改革解决了上级财政对于支出部门的内部控制，而对于政府整体的外部制约监督则没有得到落实（马骏，2007）。尤其是财政编制过程中，财政核心部门既能向下做出限额指标，也能如在下文案例中出现的那样“迫使”下级扩大预算，这显然折射出政府整体（核心部门）与下属部门（单位）之间权力的严重不对等。虽然在常规的编制过程中有所谓的“两上两下”的博弈制衡过程，但由于缺乏横向（主要指人大或社会力量）的监督

与制衡，政府对于其下属部门（单位）的预算大小与目标定位有着不可动摇的掌控力。预算的问题表面上看是有关资源的合理配置问题（Key, 1940），但其归结点则是权力的归属问题（Wildavsky, 1961）。

预算目标确定上的集权与支出管理中的控制无疑会起到互相强化的作用，并造成了当下的“合规性控制型”预算模式，也进而造成了本文所介绍的基层政府的嵌入性软预算约束：地方政府在迫使预算单位软化自身预算的同时还要对其支出进行高强度的控制监管。三种软预算约束理论的比较分析见表2。

表2 三种软预算约束理论的比较分析

	传统软预算约束	逆向软预算约束	嵌入性软预算约束
约束情境	量入为出	量入为出	量出为入
软约束表现	入不敷出	入不敷出	入大于出
分析主体	企业	地方政府	政府下属的部门单位
约束体—支持体	企业—政府	地方政府—下级政府	预算部门—地方政府
基本关系形态	依附性	依附性	嵌入性
诱发机制	政策性因素的庇护	向下攫取资源的能力	预算核心部门的激励转嫁
基本后果	产出低效率	基层社会的负担加重	应付考核监督导致目标替代

资料来源：作者自制。

5. 基本后果

对于一个身处市场环境中的企业主体来说，没有必要的预算约束意味着其无法进行良性的自我维系，其结果必然是高产出、低回报的低效率运营模式。一旦此种情况蔓延至整体，便会造成一个国家或社会的短缺与创新低效（艾里克·马斯金等，2000）。一个政府的软预算约束则会造成自身的债务危机，而为了化解此种危机的种种补救措施则可能将负面后果外溢至社会公众，逆向软预算约束就重点讨论了政府向下攫取资源或摊派任务的掠夺性行为（狄金华，2015；周雪光，2005；）。

而对于嵌入性软预算约束来说，其带来的直接后果就是预算单位的预算资金超出自身的支付能力，造成自身的预算执行偏离原有的政策目标。进一步的后果就是，一方面，一旦“大量预算资金当年不能形成实际支出，有些更是长期沉淀，会直接影响财政资金使用效率”（孙玉栋、吴哲方，2012）；另一方面则会造成支付机构（预算单位）为了不影响自身的预算额度与绩效考核而形成“突击花钱”的局面，造成公共资金的严重浪费，最终造成项目供给的失败，此点将会在下文的案例中加以展现。

下文将以一个市辖区的公共物品供给创新政策为案例，分析区政府如何将自身所面对的激励环境转嫁给基层街道办（及社区），并导致基层陷入嵌入性软预算约束的窘境。而处于压力情境下的基层政府为了加快资金支付进程，最终偏离了项目对接居民需求的初衷。

三、案例：激励转嫁下的嵌入性软预算约束

L区位于中国南部发达地区的沿海城市S市，在党的十八大后，L区对一系列公共服务供给进行了探索创新。民生微项目始于2016年，是由S市市政府推动的一项旨在提升民生质量、增进民生福祉的举措，根据《S市人民政府办公厅关于印发全面推广实施民生微项目指导意见的通知》（市府办函〔2015〕140号，下称《指导意见》）中的规定，民生微项目的资金由“各区政府在年度预算中专项安排，市财政通过体制结算方式原则上按1:1比例给予资金补助”。而市财政的补助上限是每个社区100万元，因此在区民生微项目的资金池中，每个社区项目经费不多于200万元；按照L区83个社区计算，每年度的资金总额上限可达1.66亿元。

所谓微项目，指的是那些“社区群众关注度高，受益面广，贴近居民、贴近生活，群众热切希望解决的惠民项目”。因此，微项目在资金限额上规定：服务类项目不超过20万元，工程类项目不超过50万元^①。而为了真正体现项目中的民意需求，微项目的申报与审议流程都力求自下而上，由基层根据自身辖区居民的迫切需求提出项目申报，由街道办事处及相关部门跟进组织实施。总体而言，微项目在一些制度设计上秉承了项目制的一些典型特征：如政府层级间的资金配套原则与资金的专项化使用。与此同时又融入了L区当地特有的基层探索实践，如“居民点菜，政府埋单”的创新形式——基于居民的实际需求，由政府出资进行公共品供给。

从2016年至2018年，笔者对该微项目的政策走向与基层实践进行了三年的跟踪调研，通过对调研过程中所积累的田野笔记、政策文件、会议记录等一手素材的分析，揭示出了微项目中的区政府、区职能部门与基层政府（街道与社区）的互动机制，并基于资金安排、项目设计、绩效考核等内容分析了政策背后以预算体制为核心的权力结构。

（一）微项目特征：弱预算编制与强支出管理

微项目的最大特征就在于一个“微”字，意指项目的资金规模：服务类项目不超过20万元，工程类不超过50万元。这种限定看似只是一个资金数额上的规定，但其背后却暗含了有关项目的生成逻辑。按照《指导意见》中的规定：“微项目所需资金由各区政府在年度预算中专项安排，不纳入固定资产投资项目

^① 有学者用“硬公共产品”和“软公共产品”来区别政府采购中的工程类与服务类项目，本文将其放入统一的框架中讨论，不做特殊区分。

管理^①，因此不需要履行发改立项程序。”微项目虽然在立项审批环节力求“分权下沉”，但在实际运作中能否真正克服项目制的“失灵”问题，还取决于作为项目审批主体的基层政府所面临的实际激励与约束环境。下文我们将从资金管理的视角分析基层政府的实际处境。

1. 弱预算控制：微项目预算编制的倒置

L区从20世纪末开始逐步将基层（街道与社区）的收支纳入政府财政收支计划，并于2015年年末正式将街道办的财政收支全部列入区财政预算，街道办“自找饭吃”的局面宣告终结，而其财政上的支出责任也受到上级公共财政预算的全面约束，即街道办（及其下属社区）成为区财政下属的预算单位，其收入与支出完全由区级财政进行统筹安排^②。

因此，作为预算单位的街道办想要获取相应的财政收入，只能通过基本的预算编制流程。预算编制的过程在预算部门的自下而上申报与预算编制部门的自上而下督导之间展开，此间的协调博弈意味着预算编制的过程是在控制与平衡间展开，尤其是财政部门通过给出预算编制的指南或下达控制指标来对申报部门的预算进行限制与约束。通常部门预算的构成大致可以分为基本运转经费与项目经费，其中项目经费的申请需要遵循“先有项目才有预算，先有预算才有支出”（马骏，2007）的原则，即预算申报中需要列出详细的项目设计与资金使用去向才能获取到必要的资金批复。从以上种种预算编制的制度约束来看，对于将申报单位的预算需要控制在合理范畴内会起到良好的效果。

但微项目的特点恰恰是先有预算后有项目。为什么会出现如此反常的制度设计呢？原因是微项目的项目审批设在了更贴近民众的基层，而项目设计与申报则更是力求自下而上进行，因此微项目中的项目申报需要突出需求的实时性与回应的及时性。这显然与以年度为单位进行预算申报的体制不相符，即作为预算单位的街道不能将本年度的项目计划在年初就“越权”列出，而是要在一

^① 参考L区的政府投资项目的概念：“部分或全额利用本级财政预算安排用于基本建设的资金进行的固定资产投资项目。”从资金来源与资金去向上看，微项目都属于严格意义上的政府投资项目。但由于在方案中明确规定微项目的工程类维修与整治工程不纳入固定资产投资项目管理，所以在性质上微项目的工程建设不会列入一般的政府投资项目范畴。

^② 关于当地基层财政的规范化进程有两个阶段，第一个阶段是20世纪末的财政收入管理，以街道财政所的成立为标志，财政所统管了办事处预算内外各项收支，办事处与居委会都被列为财政所的预算单位，并将原城管办、劳动站、法律服务所的财会业务取消，合并到机关统一核算，这样使得街道经济财务实现了规范化管理（街道办：“财政所运行实施方案”，1999年10月27日，街道档案，H4—长期—1999—177）；第二个阶段则是从2014年开始的财务支出改革，将所有物业的所有权和收益权收归区一级，社区一级的各项正常经费纳入街道年度部门预算，社区账务由办事处统一核算与审核，通过先支出再报账的制度避免了乱开支的现象（参见：《深圳市L区财政预算准则》（府办〔2014〕20号）、《L区社区工作站（居委会）财务管理制度（2014修订版）》）。

年内根据实时需求进行项目匹配。因此，微项目的预算申请只能列出大致的资金需求而没有具体的项目计划，于是往往会出现先下拨经费再去匹配项目的现象。从预算管理部门的立场看，由于对资金的实际使用去向缺乏相应控制，预算管理的控制效果也就相对弱化了。

2. 强支出管理：考核监督下的支出强化

20世纪末开启的预算体制改革主要是以强化支出管理为标志，其中以部门预算改革、国库集中支付、政府采购改革为标志的公共支出管理体系改革导致了围绕财政资金的支出管理呈现出一种“控制取向的预算体系”（马骏，2007）。严格的支出管理意味着支出机构（预算单位）面临着严苛的支出限制，甚至会出现“有钱花不出去”的尴尬境地，尤其是其所带来的支付缓慢、延迟的现象。

除了设置各种制度性的支出管理外，对于预算执行的约束还体现在对支出进度的管理上。预算支出进度的均衡性是反映预算执行良好、防止突击花钱的重要指标，对支出进度的管理与考核是预算执行管理中的重要组成部分，即围绕着支出管理种种举措之间存在着双重强化特征：一方面，严格的支出控制会造成支付进度缓慢的局面；另一方面，支出机构由于面临着支出进度的督查与考核又不得不全力加快支付进程。正是此种双重强化管理属性造成了预算单位在申报项目性支出时往往秉持谨慎的态度，即按照实际的支付需要与能力进行预算申报。

总结以上的分析，不难发现基层政府处于如下的境地中：一方面，预算编制的弱化为其预算申报提供了较强的伸缩性与自由度；另一方面，资金下拨后会面临极为严格的支出管理制度，并将导致资金支付进度缓慢，而上级又会对资金的支出效率进行考核监督。因此，对于处于“支出有保障、收入全上缴”的基层政府来说，其理性选择会是尽量压低自身的预算申报，降低自身的审计风险，维持体面的绩效考核。所以，从制度设计角度看，微项目的弱预算控制与强支出管理，对于作为预算单位（支出机构）的基层政府来说属于弱激励、强约束的行动环境，会导致基层政府在预算总额和项目申报上都秉持“量力而为”的消极态度。

（二）激励的负担性转嫁：作为预算核心部门的区政府

1. 区政府的强激励

由于受到资金支付的约束压力，基层在微项目的申报与实施过程中谨小慎微。而在区政府眼里，此种“实事求是”的作风就是一种消极执行，区级领导认为基层有些不作为，尤其是没有利用实实在在的资金支出带来“民生短板”的补足。因此，区里的定调是微项目规模要扩大，要向基础设施短板倾斜。总结起来就是，区一级对于微项目的调整方向是扩大资金预算体量。

那么，如何理解区级政府在微项目投入中的积极性，或者说其增加投入的激励因素归因于何处？首先就是资金的配比问题。由于微项目的资金池是由市政府与区政府共同出资，市政府按照1：1的比例对区政府的投入进行资金配比。因此，从区政府的角度看，只有尽量做大财政预算，进行总体项目规划，才能从市政府那里“套”得更多资金补助，那么这笔（配套）资金对于区政府来说真的有如此强的激励吗？这要从L区的整体收支来衡量。

从表3可以看出以下几点信息。首先，当地的财政状况良好，财政收入不仅每年都保持着良好的增速，而且收入的构成比重也较为合理，即通过自身“造血”的一般公共预算收入都要远远高于上级补助收入，所以对于上级配比8300万元的资金上限并没有严重的依赖程度；其次，从支出结构来看，社会民生支出的比重一直保持在60%以上，这与勉强保运转的吃紧型财政迥然不同，从数目庞大的公共预算支出可以看出，需要配比的8300万元资金对于区财政来说不构成严重负担。因此，很难说资金配套会对财力宽松的L区政府构成很强的正面激励作用。

表3 L区2015—2018年财政收支基本情况表（单位：万元）

年份	财政总收入	一般公共预算收入	上级补助收入合计	一般公共预算支出	九大类民生重点支出所占比重（%）
2015	949 150	705 700	152 608	858 888	63.4
2016	1 594 225	901 210	165 822	1 376 315	77.0
2017	1 770 647	920 500	161 837	1 480 515	80.3
2018	2 075 389	988 000	186 414	1 938 378	61.7

注：1. 财政总收入由一般公共预算收入、上级补助收入、调入基金、上年结转结余收入四部分构成。

2. 一般公共预算是对以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。

3. 九大类民生重点支出是在一般公共预算支出中的教育支出、社会保障和就业支出、医疗卫生与计划、城乡社区支出、住房保障支出等项目类别。

资料来源：<http://www.szlh.gov.cn/qgbmxxgkml/czjzjxczyjs/>。

而从2016年10月的一次汇报会上的对话可以看出区领导对于微项目的基本期待。会议中的财政部门表示2017年可能要缩减微项目的开支，“因为第一年就是想把盘子做大，尽量多拿市级资金配比，而没考虑到基层的实际承受能力”。但区领导听后直言：“我们要通过这个机会补短板，消隐患。这个我觉得还是要比去年高吧，如果在这方面我们比其他区低，还提什么复兴。”^①

从区领导的话中可以体察出争取配套资金并不是扩大微项目资金预算的目

① 会议记录：20161024。

的，与其他各个区形成一种竞争态势才是其根本考量。有关地方政府的软约束问题，都会将地方的财力竞赛与领导晋升制度作为重要的诱发性激励因素（周雪光，2015）。而这种逻辑在微项目的运作中也有所体现，虽然其并不是更为常见的量化经济逻辑，但以民生支出为亮点的政绩逻辑同样左右了此项政策的顶层设计。对于区级领导来说，在此项市级重点民生项目中“表现突出”（资金体量巨大），也是一种“政绩”的体现。总而言之，越是工程量巨大的项目，其所能传达的政绩信号就越突出，在同级之间就越有竞争优势，而这就是区政府所面临的强激励因素。

2. 激励的负担性转嫁

既然微项目的开展对于区级层面有着强激励的作用，那么有关微项目的开展就会有着如下的运作前景：资金预算要逐年大幅提高，项目要追求规模效应，每个街道要打造自身的亮点项目。但现实情况是区政府虽然是微项目的总体统筹单位，但决定预算体量与项目设计的还是作为预算单位的基层政府，因此如何推动基层政府承接自身的激励目标进而背上沉重的支出负担，是摆在区政府面前的一道难题。

在典型的委托—代理机制中，委托方若想实现组织的目标，往往需要制定激励制度促使代理方进行相应的工作，“这些激励机制的设计意在通过提高违规的成本、测量准确性和责任落实来提高国家政策执行的有效性”（周雪光，2008）。而在中国政府内部的科层制关系中，上级推动下级完成既定任务的常规方式就是绩效考核，通过建立数字化的考核指标和客观的测量工具来准确评估下级的工作绩效（艾云，2011）。

因此，为了推动微项目的预算资金体量，区级政府试图通过提高激励强度来推动基层的申报积极性。虽然在第一年（2016年）的区绩效考核中就加入了“资金使用率”这一考核指标^①，但这一指标只能起到加快支付进程的激励作用，对于全年的预算资金体量这一目标作用不够明显。于是在第二年的考核中又加入了一个加分项，即全年审议通过确定实施的项目金额在街道中排名第一的加2分^②。这一设计可以间接对基层产生扩大预算申报的激励效果，因为最终的项目金额肯定要与年初的预算金额体量相挂钩。但事实上，由于此项指标还是对于实际支付进度而非预算总额度有着更强的激励作用，此外，加分的强度不够也影响了实际的激励效果。最终在2018年的考核中加入了“街道应使用资金上限额的使用情况”这一加分项，所谓“街道应使用资金上限额的使用情况”，指的是已支付金额除以每个街道可申报金额的上限（每个社区200万是金

① 《L区2016年绩效管理工作的实施方案》（区绩委〔2016〕4号）。

② 《L区2017年绩效管理工作的实施方案》（区绩委〔2017〕3号）。

额上限)，最高可加满5分^①。这一设计意味着街道若想得到这一加分项，必须在申报体量足够大的基础上加快支付进度，一旦一个街道的申报总额不足自身使用上限的65%，即使其支付进度再快也得不到任何的加分。

这种设计上的推进无疑会对基层产生激励效果，微项目的预算体量也最终出现了逐年上升的趋势，达到了区级的既定目标。从街道上报的预算金额年度变化可以清晰地看出，2018年后的预算出现了明显大幅上涨，涨幅接近5000万元（见图1）。

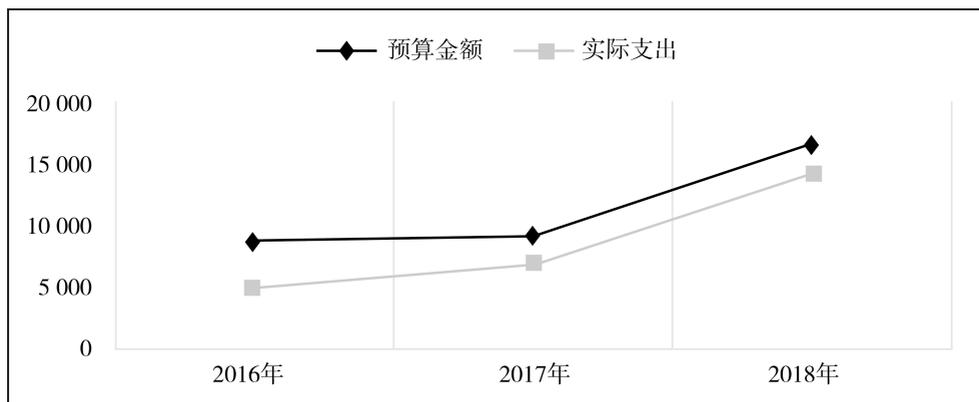


图1 微项目2016—2018年经费预算与支出情况（单位：万元）

资料来源：笔者调研期间从主管部门获取。

（三）压力传导：嵌入性软预算约束下的基层政府

虽然从图1可以看出实际支出与资金体量（收入）保持了同步增长，但这并不是以支出的实际限度而进行的预算申报的硬约束的结果，而是通过在支付进度管理上的压力传导带来的“绩效竞赛”。上文讨论过区政府的激励转嫁带来了预算资金体量增大，与此同时，绩效管理中的支付进度管理也逐步强化。其重点提高了资金加分比重，并且每月都会对街道进行排名通报，落后的街道甚至会被点名约谈，这才最终带来了实际支出与资金体量（收入）的同步增长。因此，从结果上看，基层的预算申报与实际支出保持了某种平衡，但这并非是“量出为入”的硬约束的结果，而是支付进度的压力传导带来的连锁反应。从总体上看，随着绩效管理改革的进行，基层政府的嵌入性软预算约束特征便越发明显。仅从微项目的既有设计看，街道办已经处于一种压力型的边缘状态下，所以才会出现早期谨小慎微的预算申报。而由于作为预算申报单位的基层政府的预算申报存在着伸缩性，面对区政府的激励转嫁，其难以以自身实际支付需求与能力为基础进行预算申报。支付进度管理的强化虽然保证了收支的相对平

^① 《L区2018年绩效管理工作的实施方案》（区绩委〔2018〕2号）。

衡，却也使得基层背上了沉重的考核负担而处于压力型状态下。

支出管理强化的同时，有关支出上的审计与廉政风险防控也随之而来^①，一轮轮点名问责更是让一线的工作人员感到“风声鹤唳”。当基层政府处于重重压力之下时，必然会造成其工作上的重心偏离与目标替代（艾云，2011；周雪光、练宏，2012），基层在政策执行过程中会首先将重心与注意力转移到如何应付上层的督查与化解考核的压力上，而无心专注于政策本身的既定目标，即行政导向替代了政策导向。在一次协调座谈会上，一位街道的科长就发了类似的牢骚：“民生应该是自下而上的，老百姓有什么需求。而不是直接下任务，下钞票。”^②

压力传导下的基层政府虽然保证了支出进度，却无法顾及到支付资金的实际使用效率。回到微项目本身，就是出现了最终的项目失灵，即项目的公共品供给与受益人群的实际需求之间的鸿沟越拉越大。微项目本身的设计初衷是为了增强对民众的需求回应性，而采取的方案是以增强基层的灵活自主性来缩短行政链条，实现项目供给的原则按照自下而上的需求逻辑：社区有需求，进而形成项目，最后才会申请资金。但最终的情况是，在基层“被迫”提高预算的背景下，进行扩张性预算申报的基层为了完成资金预算执行要求，不得不加快支付进程，用工作人员的话说是“为了花钱而花钱”，最终演变成了用资金来“强挖”需求的局面。总之，微项目的整体制度逻辑已经变成了一种自上而下的政府投资逻辑，与原有缩短财政供给与基层需求的初衷渐行渐远。

四、结论与讨论

本文关注的焦点是作为预算单位（支出机构）的基层政府（或部门单位），其所面临的预算与支出管理对于其面向公众的项目供给会产生怎样的影响。通过一个市辖区的有关公共服务供给创新的案例分析，可以发现当作为预算单位（支出机构）的基层政府处于嵌入性软预算约束情境中时，其会处于预算软化与支出硬化的困境中：一方面，预算申报的总量超出其实际支付的需求与能力；另一方面，积存的资金会使其面临沉重的支出压力。而高强度的压力环境会导致预算单位（支出机构）的执行偏差与目标替代，从而忽视项目本身的回应需求功能，从而造成项目供给的失灵问题。从嵌入性软预算约束的诱发机制分析入手，可以发现地方政府（预算核心部门）之所以能够诱使基层政府（预算单位）在弱激励、强约束的环境下采取积极扩张性的预算申报，就是因为预算管理背后所反映出的权力高度集中的治理模式。而当代表了资源分配权的集权式

^① 2017年，微项目工作领导小组联合区纪委监委巡视组，先后印发了《关于民生微项目工作突出问题的整治工作方案》《民生微项目风险点及防控措施》。

^② 会议记录：20180728。

预算编制与代表了技术控制的合规性（项目）支出管理相结合时，就会出现项目的自上而下管理逻辑与居民的自下而上需求逻辑之间的对立紧张关系。

本文试图在以下几个方面推进有关政府组织行为与供给能力关系的讨论。第一，以预算管理体制作作为中间桥梁连接起政府组织机制与项目终端供给之间的具体关联。过往研究中所采纳的（逆向）软预算约束理论强调组织所面临的困境是入不敷出的债务危机，而嵌入性软预算约束则关注组织面临的是预算收入大于（可能性）支出的考核负担难题，这种观察主题的变化得益于以部门预算与项目支出（焦长权，2019）为标志的预算管理体制的兴起，这与既往研究中从财税体制变化与转移支付等宏观层面切入到项目制的主题研究有所区别。第二，对于政府运作体制研究的补充体现在分析单位的选取上。由于嵌入性软预算约束的发生情境根植于部门预算，因此以预算单位（支出机构）为分析单位是本文区别于既有政府组织研究的重要一点，过往研究还是以政府整体为分析单位，探讨不同层级政府间的权责关系变化。而本文以政府整体与其下属的部门单位（城市基层政府）之间的互动为主要分析线索，其间所体现出的组织关系的新特征就在于政府整体通过预算体制将自身的激励性目标转嫁给预算单位，使其背上较为沉重的考核负担。第三，对于项目供给与回应需求之间的困境解释，既有研究中注意到了项目制的技术治理特征与基层实际需求之间的内在张力（折晓叶、陈婴婴，2011；周飞舟，2012），并且指出了项目制的约束性与需求的灵活性之间的对立紧张性（焦长权，2019），但对于二者之间的具体关联机制则着墨不多。本文通过个案展示出支出机构（预算单位）所面对的实际压力困境（过度激励）如何导致了项目供给与原有的组织目标相违背。

但本文的研究也留下了诸多需要进一步完善与深化之处。一方面，本文着重分析了地方政府与下属部门单位之间在预算编制与支出管理上的关系，但国内既有的政府内部组织机制分析框架——组织目标、激励制度、信息督察等——是以委托—代理理论为基础用以考察不同层级间的政府关系运作的，而本文的区政府与街道办虽然也构成了上下级关系，但从预算编制角度看则是政府与部门单位的关系，因此在非预算领域外的工作环节中类似“激励的负担性转嫁”，此种组织机制能否适用则需细致考量比对，这需要另做专门研究；另一方面，则是提高项目供给效率所引发的如何平衡资金的管理要求与资金的支付灵活性之间的关系，而这一话题牵涉到的则是当下预算管理基本模式的选择问题。正如上文介绍过的，以部门预算改革和项目支出管理为标志的财政管理是一种“合规性的控制型”模式，而案例中反映出的则是当地政府希望提高资金的绩效目标（需求回应），因而采取了“先有预算后有项目”的绩效型模式。但事实上有关预算模式的选择问题（安秀梅、殷毅，2006）历来存在着争论，且有研究认为“在没有外部监督和民主宪政约束的体制中，赋予基层政府自由的财政分配权限不一定能达到提供公共服务最优化的效果”（Bardhan，2000）。因此，

对于当下的中国来说, 应当如何平衡合规性与绩效性之间的利弊取舍, 则需要进一步的讨论。最后, 本文所选取的个案是沿海发达地区的市辖区, 而嵌入性软预算约束发生的机理——扩张性预算申报以及带来的资金留存与支付压力——也与财政资源相对充足这一背景密切相关, 其基本的落脚点也是如何充分利用财政资源来提高需求的匹配度。因此, 无论是个案的代表性还是机理的推广性, 都局限在财政资源相对充足的沿海地区, 而对于财政资源相对紧张的地区则并不适用。不过, 接下来进一步研究可以通过比较“保运转”财政类型下的预算约束行为, 继续拓展本文的研究边界。

参考文献

- 艾里克·马斯金、许成钢、王信 (2000). 软预算约束理论: 从中央计划到市场. *经济社会体制比较*, 4: 59-70.
Maskin, E., Xu, C. G. & Wang, X. (2000). Soft Budget Constraint Theory: From Central Planning to Market. *Comparative Economic & Social Systems*, 4: 59-70. (in Chinese)
- 艾云 (2011). 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以 A 县“计划生育”年终考核为例. *社会*, 31(3): 68-87.
Ai, Y. (2011). Organizational Analysis of the Process of “Examination” and “Response” Between the Superior and Subordinate Governments; Taking the Year-end Assessment of “Family Planning” in County A as an Example. *Chinese Journal of Sociology*, 31 (3): 68-87. (in Chinese)
- 安秀梅、殷毅 (2006). 论中国政府预算管理改革的优先序——兼议绩效预算在中国的适用性. *中央财经大学学报*, 6: 1-5.
An, X. M. & Y, Y. (2006). On the Priority of Chinese Government Budget Management Reform and the Applicability of Performance Budgeting in China. *Journal of Central University of Finance & Economics*, 6: 1-5. (in Chinese)
- 陈志勇、陈思霞 (2014). 制度环境、地方政府投资冲动与财政预算软约束. *经济研究*, 3: 78-89.
Chen, Z. Y. & Chen, S. X. (2014). Institutional Environment, Local Government Investment Impulse and Soft Budget Constraints. *Economic Research Journal*, 3: 78-89. (in Chinese)
- 狄金华 (2015). 政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释. *社会学研究*, 6: 49-72.
Di, J. H. (2015). Policy Burden, Information Supervision and Reverse Soft Budget Constraint: An Explanation of Local Government Organization Behavior in Project Operation. *Sociological Studies*, 6: 49-72. (in Chinese)
- 狄金华、黄伟民 (2017). 组织依附、双边预算软约束与清末轮船招商局的发展——基于轮船招商局与清政府关系的分析. *开放时代*, 6: 167-188.
Di, J. H. & Huang, W. M. (2017). Organizational Dependence, Bilateral Budget Soft Constraints and the Development of China Merchants Steamship Group in the Late Qing Dynasty: Based on the Analysis of the Relationship Between China Merchants Steamship Group and the Qing Government. *Open Times*, 6: 167-188. (in Chinese)
- 桂华 (2014). 项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例. *政治学研究*, 4: 50-62.
Gui, H. (2014). Analysis of Project System and Rural Public Goods Supply System; Taking Rural Land Renovation as an Example. *CASS Journal of Political Science*, 4: 50-62. (in Chinese)
- 龚昊、甘家武、张帆 (2017). 中国公共预算约束软化的体制成因: 理论分析与实证检验. *财经理论与实践*, 1: 122-127.
Gong, M., Gan, J. W. & Zhang, F. (2017). Institutional Causes of the Softening of Public Budget Constraints in China: Theoretical Analysis and Empirical Test. *The Theory and Practice of Finance and Economics*, 1: 122-127. (in Chinese)
- 焦长权 (2019). 从分税制到项目制: 制度演变和组织机制. *社会*, 39(6): 121-148.
Jiao, C. Q. (2019). From Tax Sharing System to Project System: Institutional Evolution and Organizational Mechanism. *Chinese Journal of Sociology*, 39 (6): 121-148. (in Chinese)
- 林毅夫、谭国富 (2000). 自生能力、政策性负担、责任归属和预算软约束. *经济社会体制比较*, 4: 54-58.
Lin, Y. F. & Tan, G. F. (2000). Viability, Policy Burden, Responsibility and Soft Budget Constraint. *Comparative Economic & Social Systems*, 4: 54-58. (in Chinese)
- 马骏 (2007). 中国预算改革的政治学: 成就与困惑. *中山大学学报(社会科学版)*, 47(3): 67-74.
Ma, J. (2007). Politics of China's Budget Reform: Achievements and Puzzles. *Journal of Sun Yat-sen University (Social Science Edition)*, 47 (3): 67-74. (in Chinese)
- 马骏、刘亚平 (2005). 中国地方政府财政风险研究: “逆向软预算约束”理论的视角. *学术研究*, 11: 77-84.
Ma, J. & Liu, Y. P. (2005). Research on Fiscal Risk of Local Government in China: From the Perspective of Reverse Soft Budget Constraint Theory. *Academic Research*, 11: 77-84. (in Chinese)

- 渠敬东、周飞舟、应星(2009). 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析. *中国社会科学*, 6: 104-127.
- Qu, J. D., Zhou, F. Z. & Ying, X. (2009). From Total Domination to Technological Governance: A Sociological Analysis Based on 30 years' Reform Experience in China. *Social Sciences in China*, 6: 104-127. (in Chinese)
- 折晓叶、陈婴婴(2011). 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析. *中国社会科学*, 4: 126-148.
- She, X. Y. & Chen, Y. Y. (2011). Hierarchical Operation Mechanism and Governance Logic of Project System: A Sociological Analysis of the Case of “Project Into Village”. *Social Sciences in China*, 4: 126-148. (in Chinese)
- 孙玉栋、吴哲方(2012). 我国预算执行中超收超支的形成机制及治理. *南京审计大学学报*, 9(4): 1-12.
- Sun, Y. D. & Wu, Z. F. (2012). The Formation Mechanism and Governance of Over Revenue and Over Expenditure in China's Budget Implementation. *Journal of Nanjing Audit University*, 9(4): 1-12. (in Chinese)
- 托马斯·G·罗斯基、江旭东(1997). 谁的预算约束软化? *财政研究*, 7: 14-23.
- Rawski, T. G. & Jiang, X. D. (1997). Whose Budget Constraint Is Softened? *Public Finance Research*, 7: 14-23. (in Chinese)
- 王雍君(2008). 中国的预算改革: 评述与展望. *经济社会体制比较*, 1: 38-46.
- Wang, Y. J. (2008). China's Budget Reform: Review and Prospect. *Comparative Economic & Social Systems*, 1: 38-46. (in Chinese)
- 温铁军、彭辉、范增曙、郑风田(2009). 中央支农资金配套制度对中国乡村负债的影响: 一个初步估算——以中西部地区贫困县为例. *中国农村经济*, 2: 13-21.
- Wen, T. J., Peng, H., Fan, Y. W. & Zheng, F. T. (2009). The Impact of the Central Supporting System of Agricultural Funds on Rural Debt in China: A Preliminary Estimation—Taking Poor Counties in Central and Western China as An Example. *Chinese Rural Economy*, 2: 13-21. (in Chinese)
- 许罗丹、梁志成(2000). 软预算约束与社会主义国家的经济转轨: 软预算约束理论二十年发展述评. *经济科学*, 22(4): 81-88.
- Xu, L. D. & Liang, Z. C. (2000). Soft Budget Constraint and Economic Transition in Socialist Countries: A Review of the Development of Soft Budget Constraint Theory in the Past 20 Years. *Economic Science*, 22(4): 81-88. (in Chinese)
- 亚诺什·科尔内(1986). 短缺经济学下卷. 张晓光、李振宁、黄卫平, 译. 北京: 经济科学出版社.
- Kornai, J. (1986). *Economics of Shortage*, Vol. 2. (Zhang, X. G., Li, Z. N. & Huang, W. P. Trans.). Beijing: Economic Science Press. (in Chinese)
- 周飞舟(2012). 财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”. *社会*, 32(1): 1-37.
- Zhou, F. Z. (2012). Specialization of Financial Funds and Its Problems: On “Project Governance”. *Chinese Journal of Sociology*, 32(1): 1-37. (in Chinese)
- 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: 132-143.
- Zhou, X. G. (2005). “Reverse Soft Budget Constraint”: An Organizational Analysis of Government Behavior. *Social Sciences in China*, 2: 132-143. (in Chinese)
- 周雪光(2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. *社会学研究*, 6: 1-21.
- Zhou, X. G. (2008). Collusion among Grassroots Governments: The Institutional Logic of a Government Action. *Sociological Studies*, 6: 1-21. (in Chinese)
- 周雪光(2015). 项目制: 一个“控制权”理论视角. *开放时代*, 2: 82-102.
- Zhou, X. G. (2015). Project System: A Theoretical Perspective of “Control Right”. *Open Times*, 2: 82-102. (in Chinese)
- 周雪光、练宏(2012). 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论. *社会学研究*, 5: 75-99.
- Zhou, X. G. & Lian, H. (2012). Governance Model of Chinese Government: A Theory of “Control Right”. *Sociological Studies*, 5: 75-99. (in Chinese)
- Bardhan, P. (2000). Irrigation and Cooperation: An Empirical Analysis of 48 Irrigation Communities in South India. *Economic Development and Cultural Change*, 48(4): 847-865.
- Dewatripont, M. & Maskin, E. (1995). Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies. *Review of Economic Studies*, 62(4): 541-555.
- Hagedoorn, J. (2006). Understanding the Cross-level Embeddedness of Inter-firm Partnership Formation. *Academy of Management Review*, 31(3): 670-680.
- Key, O. V. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *American Political Science Review*, 34(6): 1137-1144.
- Kornai, J. (1998). The Place of the Soft Budget Constraint Syndrome in Economic Theory. *Journal of Comparative Economics*, 26(1): 1-17.
- Wildavsky, A. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21(4): 183-190.

责任编辑: 牛美丽