

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.01.003

政府部门预算支出管理制度改革的路径选择*

——基于新制度经济学的解析

孙克竞

(东北财经大学 财税学院, 辽宁 大连 116025)

摘要:转轨时期的我国政府部门预算支出管理制度,兼有与计划经济相适应的投入控制型预算管理制度和与市场经济相适应的政府绩效预算管理制度的双重特征;政府部门预算支出管理制度改革的路径选择,反映了当前公共财政制度体系改革的核心价值取向。借鉴新制度经济学理论,部门预算支出绩效管理是政府预算管理拟合市场制度的改革,将极大地降低预算管理的交易成本;有控制的部门预算支出绩效管理改革是我国政府预算管理制度变迁的客观需要,具有诱使性和强制性两种制度变迁的综合特征,也体现了渐进式制度变迁的特点。

关键词:政府预算管理;部门预算支出管理;绩效管理;投入控制;新制度经济学;交易成本;制度变迁
中图分类号:F812.45 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2011)01-0013-07

Path Selection for the Reform of Budget Expenditure Management System of Governmental Departments

—Analysis Based on New Institutional Economics

SUN Ke-jing

(School of Public Finance and Taxation, Northeast University of Finance and Economics, Liaoning Dalian 116025, China)

Abstract: In transitional period, China's budget expenditure management system of governmental departments has dual characteristics of investment-controlled budget management system suiting to plan economy and governmental performance budget management system suiting to market economy. The path selection for the reform of budget expenditure management system of governmental departments reflects the core value orientation of current public financial system reform. Based on new institutional economics theory, budget expenditure performance management of departments is the reform of governmental budget management to fit for market system and will largely decrease the transaction cost of budget management. The reform of department budget expenditure performance management is the objective requirement for the evolution of China's governmental budget management system, has comprehensive characteristics of the evolution of the two systems with temptation and enforcement and also embodies the characteristics of evolutionary system change.

Key words: government budget management; department budget expenditure management; performance management; input control; new institutional economics; transaction cost; system evolution

* 收稿日期:2010-11-12;修回日期:2010-12-22

作者简介:孙克竞(1981—),男,辽宁沈阳人;讲师,经济学博士,在东北财经大学财税学院任教,主要从事财政学研究。

一、引言

回顾相关文献,人们对于最优政府预算支出管理制度的探讨由来已久。早在20世纪初,瑞典经济学家林达尔所提出的“林达尔均衡”就可以被看作是一种理想化的政府预算支出管理制度模型,尽管其与现实中的政府预算支出管理制度差距甚远,存在这样或那样的缺陷,但正是这种“缺陷”为对政府预算支出管理制度效率问题的深入探讨提供了理论前提,至少让人们清晰地意识到政府预算支出行为中所存在的“低效率”问题。之后,萨缪尔森、查尔斯·沃尔夫、P·M·杰克逊等著名经济学家以及公共选择学派都从不同角度指出了由于政府制度失灵,政府预算支出管理制度的低效率和不良绩效,使得公众对公共品的需求在现代民主政治中得不到很好的满足,政府在提供公共品时趋向于浪费和滥用资源,致使公共支出规模过大、使用效率过低,政府预算出现偏差。其中,美国经济学家威廉·尼斯坎南在其1971年出版的《官僚制与代议制政府》和1994年出版的《官僚制与公共经济学》两部著作中,对官僚机构的公共产品供给行为进行了深入探讨并提出了著名的“尼斯坎南模型”,即“官僚预算最大化模型”。他认为官僚的预算行为总是以追求预算规模最大化为最终目的,低效率的公共产品供给不可避免。而其之后的模型修正者,如考夫曼(Kaufman, 1976)、威尔逊(Wilson, 1989)、邓利维(Dunleavy, 1991)等,虽然其研究结果与尼斯坎南存在差异,但都承认科学的政府预算支出管理制度的设计有助于改善官僚机构的预算行为,使其向着更优绩效的方向发展。此外,哈维·莱本斯坦(1966)在《配置效率与X—效率》一书中对“X—无效率”问题进行了深入研究。所谓“X—无效率”,实际上是指一些与组织或动机有关的因素所导致的效率损失。在公共经济中,政府部门可能是承受竞争压力最小的一种组织,由于缺乏竞争,我们可以预期,政府部门所提供公共服务的单位成本或价格会远高于成本最小化所允许的程度。这也就给追求效用最大化的官僚机构更大的自由,从而在寻求预算规模最大化的过程中受到更少的限制。同时,对于公共部门中“X—无效率”原因的解释,美国著名经济学家约瑟夫·E·斯蒂格利茨(2000)从个人特征和组织特征两方面给予了较好的总结。

对以上国外文献进行总结,我们可以将其对政府部门预算支出管理制度选择问题的理论探讨分为两大方面:(1)“林达尔均衡”假设条件和“X—无效率”理论,都表明政府部门公共品的供给量极易出现小于帕累托最优产量的现象,而公共品的供给成本也高于均衡价格。公共产品供给不足在现实政府制度中的最显著反映就是公共预算支出的低效率问题,这其中包含两层含义:一是公共预算支出本身规模不够;二是在规模既定的情况下,由于公共预算支出绩效不佳而导致的公共品供给不足。显然,在现实的公共预算支出管理中,后者所引起的公共品供给不足问题是可以透过制度创新等手段加以弥补的。(2)尼斯坎南模型提出了一个相反的结论,即由于官僚机构对预算最大化的追求,其公共品供给数量是最优值的两倍。虽然,尼斯坎南的结论存在这样或是那样的缺陷,至今也没有得到有效的实证证明,但它对官僚机构产出规模的看法还是颇有价值。特别是当政府部门提高公共品定价的动机受到外界因素的限制甚至打压时(如法律的限定、民众的反对、政治角力等),难以通过提高公共品成本以获得准租金的政府部门就可能选择扩大产出的方式实现其部门利益。实际上,这种情况在现实的公共预算支出中也经常出现。比如,在不提高公共品单位成本的情况下,政府部门不切实际的上项目、扩规模,造成低水平重复建设,甚至预算资源的严重浪费。另外,政府制度失灵则可能在以上两个方面都反映出公共预算支出的低效率问题。

虽然,理论分析中对政府部门公共品有效供给问题存在不同看法,但在现实政府制度中都反映在公共预算支出的低效率问题上,进而引申出支出的绩效问题。那么,我们是否可以通过对现实中政府预算支出管理制度模式选择问题的研究对以上理论问题加以修正呢?政府预算绩效管理制度是要将管理的重点从投入产出转向对结果的关注。也就是说,通过对公共预算支出结果的监控、评价、运用,形成一种公共预算支出绩效管理制度,使其反作用于政府部门的预算产出。一方面,避免公共产品与服务成本的非理性增长,实现预算支出的应有效果,努力维护公共预算支出的有效产出。另一方面,以预算支出绩效为准绳,限

制公共产品与服务的过度供给,避免预算资源浪费。总之,建立政府预算支出绩效管理制度,是从实践上纠正政府部门公共产品供给低效率理论问题的积极尝试。

政府绩效预算管理制度的核心含义是以既定目标为导向,以项目成本、预算产出和结果为衡量,以绩效评估为主要手段,将预算资源分配与预算执行绩效结果紧密结合的一种预算管理系统。政府绩效预算管理制度首先在编制预算时就要以部门绩效为依据,把预算拨款和所要提供服务的结果联系起来,即形成所谓“绩效拨款”。可见,真正的政府绩效预算管理制度是以机构预算执行绩效为依据分配财政资金的预算模式,且以整个政府预算为依托。因此,政府绩效预算管理制度较好地适应了市场经济对于稀缺资源要素配置的基本规律,强调了政府预算支出的结果和回报以及预算执行的效率和灵活性。

然而,处于转轨时期的我国政府部门预算支出管理制度,兼有与计划经济相适应的投入控制型预算管理制度和与市场经济相适应的政府绩效预算管理制度的双重特征。我国投入控制型的预算支出管理制度来源于传统的基数法预算,而基数法预算则脱胎于计划经济,是与计划经济相适应的预算管理制度。作为一种预算资金分配方式和资源配置方式,投入控制型预算支出管理制度具有两方面的特征:一是强调预算支出控制。无论是从《预算法》的角度,还是政府预算的日常管理业务来看,我国的预算支出都建立了严格的财经纪律和规章制度。如“专款专用”原则,即具有专门用途的款项不得转作他用,凡是部门和单位违反这一原则的,就称为违反财经纪律,将受到行政处分。此外,投入控制型预算支出管理模式中的一系列规章制度,要求政府部门在使用预算资金时必须“照章办事”。二是高度关注预算投入。通常,在投入控制型预算支出管理制度当中,预算拨款是以投入的规模数量为依据的,比如各学校的注册入学的学生人数、符合民政部门规定的享受最低保障的人员数、对付犯罪所需警察和装备的估计数、医院的病床及就诊人数等。因此,各政府部门都清楚地认识到,只有不断扩大投入才能获得更多的预算资金。

我国政府部门预算支出管理制度改革处于经

济体制转轨与社会转型的大背景下,传统财政体制的惯性与制度框架的约束,使得各项预算管理改革具有显著的阶段性特征。虽然其以绩效预算为理念和改革方向,但根据目前我国政府预算支出管理的基础和现状,其重心并非彻底的预算分配模式变革,而是在现有预算分配模式下,在预算支出管理过程中引入绩效管理,以部门预算所代表的局部政府预算为基础,构建部门预算支出绩效管理制度体系,进而为今后的绩效预算改革打下基础。我国政府预算支出管理制度改革的这一特征契合了交易成本理论和制度变迁理论等新制度经济学的理论范畴。因此,以下主要从新制度经济学的交易成本理论与制度变迁理论两个角度,分析基于绩效管理的我国部门预算支出管理制度最优选择问题。

二、交易成本理论与我国政府部门预算支出管理制度选择

交易成本理论是新制度经济学的重要组成部分,它源于科斯,主要由威廉姆森发展,着重分析交易过程中成本约束对交易结果的影响以及为获得有效结果需要采取的治理机制。就政府预算管理制度而言,其建立和运作过程当中交易成本同样客观存在。正如张五常教授所认为的,从广义角度讲,制度是因为交易成本而产生的,所以交易成本也可称为制度成本。如果将政府预算同样视为一种普遍的契约关系,那么,在许多利益主体之间都存在着交易契约,其中包括纳税人、公众及其代理人立法机关与行政部门之间,审计监察机构与政府部门之间,财政部门与公共职能部门之间,政府部门内部组织之间,等等。显然,由于交易契约关系的存在,建立、协商、分配、执行及监督这些契约也就相应形成了各种预算制度交易成本。然而,从新制度经济学角度分析,传统投入控制型预算支出管理模式是难以有效降低预算制度中的交易成本的。第一,根据有限理性假设,预算决策者无法了解预算中的所有支出细节,因此,必须通过细致、全面的预算管理规则制定,对预算投入进行严格控制,每个预算环节都要做到对规则和程序的遵守,以保证预算按原计划执行。可见,传统预算支出管理模式的执行与监督交易成本是很高的。第二,虽然传统投入控制型预算支出管理模式强调严格的预算投

入控制,但由于无法避免预算参与者的机会主义倾向以及控制不到位情况的时常出现,往往使得预算管理交易成本不降反升。因此,当前我国政府预算支出管理制度改革的目标就是要克服传统预算支出管理模式的缺陷,努力降低预算制度交易成本,提高支出效益。

首先,以构建模型的方法从交易成本的角度分析部门预算支出管理制度的选择问题。参考众多有关探讨交易成本的文献,结合本文所要研究的问题,我们借用 Mc Cubbins 和 Page(1987)的研究方法建立模型。

假定 1:在政府预算支出管理制度的选择中,立法机构或制度决策者只面临投入控制制度成本(LC)和绩效管理制度成本(AC)两种制度交易成本,即两种制度同时存在,并且可以通过各种投入控制手段(P)和绩效管理手段(D)的改变来降低以上制度成本。

假定 2:更广泛的绩效管理手段的应用增大了 D ,并且以增加绩效管理制度成本的代价有效降低投入控制制度成本。同理,更深程度的投入控制增大了 P ,并以增加投入控制制度成本的代价降低绩效管理制度成本。

假定 3:降低投入控制制度成本 LC 的最好手段是 D ,降低绩效管理制度成本 AC 的最好手段是 P ,且 D, P 在 $\{0, 1\}$ 区间内变化。

于是,部门预算支出管理的制度选择问题就转化为:在满足 $LC = mP - nD$ 且 $AC = vD - qP$ 的条件下,选择 $D \in \{0, 1\}$ 和 $P \in \{0, 1\}$ 使 $Y = LC + AC$ 最小化。这里的 m, v 是加大 P 对 LC 和 AC 产生的效用, n, q 则是加大 D 对 LC 和 AC 产生的效用。

代换 LC 和 AC 可得: $Y = (m - q)P + (v - n)D$ 。可见, P 与 D 的变化对总交易成本 Y 的效用,是各自变化对两种制度交易成本($m - q$)和($v - n$)的效用之和。

P 与 D 的变化(dD)与(dP)产生的总交易成本的变化(dY)为:

$$\begin{aligned} dY &= dLC + dAC \\ &= (\partial LC / \partial P dP + \partial LC / \partial D dD) + \\ &\quad (\partial AC / \partial P dP + \partial AC / \partial D dD) \\ &= (m dP - n dD) + (v dD - q dP) \\ &= (m - q) dP + (v - n) dD \end{aligned}$$

因此,当 $(m - q) > 0, (v - n) > 0$ 时,为使交易成本最小,进行最低限度的投入控制和绩效管理,即 $P = 0, D = 0$; 当 $(m - q) < 0, (v - n) < 0$ 时,则进行最大限度的投入控制和绩效管理, $P = 1, D = 1$ 。然而,根据假设 3 可知,实现交易成本最小化的制度选择是 $P = 1$ 且 $D = 1$ 。

于是,我们得出这样一个结论,即部门预算支出管理制度选择的最佳方式是投入控制与绩效管理两种制度同时发挥各自最大功效。

这一结论的有趣之处在于,它并不像人们事先预想的那样,以某一制度的明显胜出指明改革的制度选择取向,没有表现出一种“革命”式的制度变革,而是得出了一个类似制度组合的解决方案。这样的结果可能看似矛盾,但进一步分析,其实际上是指出了部门预算支出管理制度选择的一个重要指导思想,即预算支出的投入控制与绩效管理两种制度是相互兼容,而非排斥的。回顾国外预算支出管理改革的历史,从欧美国家廉价政府的有限预算,到后来的分项排列预算,再到项目预算、零基预算,直至今天的新绩效预算,偏废投入控制与绩效管理两种预算制度中任何一方的改革都很难取得预期效果,只有两种制度的科学组合才能实现理想的预算支出管理目标。

应当说投入控制与绩效管理之间是相互制约、相互促进的辩证统一关系,两种制度的有效组合充分体现了激励机制与约束机制间的理性调和。在部门预算支出管理中,越是深入的绩效管理和激励因素的注入,就越需要科学的控制、完善的流程和健全的规则。需要强调的是,这里的“控制”并不是传统意义上的资源控制,而是适应绩效管理的科学控制,它代表了一种预算控制理念的转型,即传统预算支出控制概念的消退与绩效控制概念的建立。

基于交易成本的这一理论模型的结论,对于指导我国部门预算支出管理制度改革具有典型意义。就投入控制与绩效管理两种预算支出管理制度而言,在我国政府预算支出管理制度的历史上,传统的投入控制型预算支出管理模式占据绝对优势地位,而预算支出绩效管理制度则严重缺失,这就明显违背了模型所得出的结论。因此,我国当前预算支出管理改革的核心任务就是弥补绩效管理制度

的空白。同时,改革者还应清醒地意识到,以一种长远的、全面的改革心态面对绩效管理制度的构建以及投入控制的转型,避免某一方的偏废,教条或是过度激励都关系到改革的最终成败。总之,有控制的部门预算支出绩效管理制度创新,既适合我国国情,也是构建具有中国特色预算支出管理制度框架的合理选择。

接下来,让我们进一步阐述从交易成本理论出发的部门预算支出绩效管理改革论据。

第一,部门预算支出绩效管理是政府预算管理拟合市场制度的改革。按照交易成本理论,市场经济制度之所以存在,就在于它能够节约交易成本,是人们解决利益矛盾最好的一种制度安排。市场交换产生的各种规则和方式,可以有效地降低交易成本,特别是契约制度的存在。市场经济实质上也是一种契约经济,缔约双方在既定的契约内容基础上,确立各自的权力与义务约束机制,并在自我约束和必要的外部监督下履行契约。同时,缔约双方还可以根据契约执行的情况,对契约内容进行调整,甚至重新缔约。虽然,传统投入控制型预算管理模式也存在着预算参与者之间的契约关系,但主要是原则概念和分配投入层面上的,预算利益主体之间并没有形成以公共产品与服务供给为基础的具体、明细的契约内容,真正有约束力的契约制度并没有建立起来,或者说传统预算管理关注的不是契约内容,而是契约的签订。部门预算绩效管理改革将改变这种状况,它以部门预算产出与结果为现实的预算管理契约内容,以预算绩效目标约束公共部门的预算支出行为,实现社会公众的预算契约需求。同时,以产出与结果为预算绩效衡量依据,也有助于预算契约的科学调整与重缔合约,而且绩效管理本身就源于私营部门。因此,关注契约核心内容与执行结果的部门预算支出绩效管理改革,是与市场经济制度拟合程度更高的政府预算管理模式,这种更为务实、具体、明确的预算契约,将十分有利于预算制度交易成本的降低。

第二,部门预算支出绩效管理改革将极大地降低预算管理过程中的交易成本。预算制度交易成本的客观存在,要求预算管理改革起到降低交易成

本、提高预算资金使用效率与效益的作用,部门预算绩效管理改革也正是以此为目标。虽然作为一种预算管理制度,部门预算绩效管理同样避免不了交易成本的存在,但它通过转变预算管理模式和控制目标,追求预算支出的最终绩效成果,在交易成本既定的情况下,力求提高预算产出的数量和质量,摊薄预算制度交易费用,反向节约成本。同时,部门预算绩效管理改革将赋予公共部门适当的预算支出自由裁量权,以激发公共部门实现预算绩效目标的积极性。通过这种方式对预算参与者的行为特征^①进行有效疏导,可以较好地降低机会主义、信息不对称等因素所造成的交易成本(王国顺等,2005)。将管理重点集中在预算成果上,相对忽略预算管理过程中的部门预算活动,也必将降低以往投入控制模式下预算分配、使用过程中存在的监督控制和其他不确定因素引发的交易成本。

三、制度变迁理论与我国政府部门预算支出管理制度选择

观察并分析制度变迁的规律和原因,回答制度为什么会发生变化,是如何变化的,制度变迁与经济绩效有何关系,是新制度经济学的重要研究内容之一,其目的是为了改善经济绩效。制度变迁有两重含义:一是制度创新,二是新旧制度转轨(朱琴芬,2006)。制度变迁也可以被看成是制度的替代、转化与交易过程,即可以被理解为一种效益更高的制度对另一种效率较低制度的替代过程。诺斯认为,制度变迁是一个制度不均衡时追求潜在获利机会的自发交替过程。林毅夫则认为,制度变迁是人们在制度不均衡时追求潜在获利机会的自发变迁(诱发性变迁)与国家在追求租金最大化和产出最大化目标下通过政策法规实施强制性变迁的过程^②。

制度变迁要受到来自制度变迁主体方面和客体方面的各种变量和因素的影响。从主体方面来看,参与制度创新的行为主体包括个人、社会团体和政府部门这三个追求自身效用最大化的基本单位,他们参与制度创新的根本动机是获取外部潜在

① 根据威廉姆森的交易成本理论,预算参与者的行为特征包括有限理性、机会主义、信息不对称、预算的不确定性等。

② 显然,林毅夫的观点更好地解释了类似中国这样的转型国家的制度变迁特征。

利润。如果不存在改革制度安排会带来更多收益的可能性,或者制度创新的预期收益低于预期成本,制度创新便不可能发生。从客体方面讲,制度环境的变化,以及制度非均衡,客观上促使了新旧制度转轨。新制度经济学所说的制度环境,是指一系列用来建立生产、交换与分配基础的政治、社会和法律制度。这类制度不仅决定着基本经济行为规则,而且决定着其他具体制度的基本特征,同时还决定着制度变迁的形式和范围。制度环境决定了具体制度安排的性质、范围和进程,制度安排也反作用于制度环境并推动制度环境的局部调整。因此,制度环境并不是一成不变的,它的变化必将导致具体制度安排的适应性变革,产生新的制度需求,进而打破以往的制度均衡,形成制度供给不足。为了实现新的制度均衡,制度变迁与创新也就在所难免了。

此外,从制度变迁的类型上考察,按制度变迁的主体,通常可以划分为需求诱致性制度变迁和强制性制度变迁;按制度变迁的速度,可以分为激进式的制度变迁和渐进式的制度变迁。首先,诱致性制度变迁来自于微观主体或地方政府对潜在利润的追求,改革来自于基层,程序为自下而上,具有边际革命和增量调整性质。而强制性制度变迁是由政府行政命令和法律强制推进和实施的制度变迁,它以政府为制度变迁的主体,程序是自上而下的激进性质的存量革命。两种制度变迁是相互联系、相互制约和相互补充的。当诱致性制度变迁由于外部效应和“搭便车”等问题无法适时地满足社会对制度的需求时,由国家实施强制性制度变迁就可以弥补制度不足。有些制度供给及其变迁也只能由国家来实施,如法律规则的改变、政府预算制度的调整等。而且,制度安排本身就是一种公共产品,而公共产品一般是由国家提供的(戴维·奥斯本,特德·盖布勒,2006)。其次,激进式的制度变迁是以终极预期目标为参照系数,采取迅速而果断的行动,一步到位安排制度创新的方式。渐进式的制度变迁是假定每个人、每个组织的信息和知识存量都是有限的,不可能预先设计好终极制度的模型,只能采取需求累增与阶段性突破的方式,逐步推动制度升级并向终极制度靠拢。

部门预算支出绩效管理改革是我国政府预算

管理制度变迁的客观需要。

首先,我国政府预算存在进行绩效管理改革的制度需求。一方面,随着我国经济的迅猛发展,人们生活水平不断提高,其维护并追求公共利益的意识也不断增强,特别是对足够且高质量的公共产品与服务的需求日益加大。社会经济生活中,公共产品与服务的高效、优质供给,最大限度地发挥其正外部效应,可以有效地降低私人部门的交易成本,提高经济效率,使人们获得更多外部潜在利润。然而,虽然我国经济发展取得了巨大成就,但其与政府部门公共产品与服务供给滞后之间的矛盾却无法回避。社会公众对于政府部门更好地为社会提供公共服务、满足公共需求的呼声和要求越来越高。因此,在社会公众的主观层面上,构成了以预算产出与结果绩效为导向的政府预算管理制度改革需求。另一方面,作为处于经济转轨时期的发展中国家的政府部门,更多肩负着促进经济发展的职责,这同样要求其向社会提供数量越来越多、质量越来越好的公共产品与服务,这其中既包括实物与劳务供给,也包括政府预算管理这样的制度供给。同时,面对公共产品与服务需求不断增长且越来越多样化的发展趋势,政府预算的收支矛盾也在不断深化。因此,如何通过构建一个科学、高效的政府预算管理制度,以达到满足社会公共需求、促进经济高效发展、有效缓解政府预算收支矛盾等目的,就自然成为我国政府预算管理制度改革所必须面对的问题,而部门预算绩效管理改革正是针对以上问题的积极探索。

其次,制度环境的变化促使政府预算管理制度改革。中国的改革开放已有30多年,计划经济向市场经济的转轨到今天仍在继续,且其深度与广度也已进入改革的攻坚阶段。这种深刻的社会经济制度环境的变迁,必然引起社会各种具体制度安排的变革,反映在政府预算管理改革上,就是建设与市场经济相适应的公共财政管理体制。显然,公共财政强调政府部门的第一职责是满足社会公众不断增长的公共需求,关注公共产品与服务的有效供给,这与过去以预算分配与投入控制为管理核心的建设型财政形成了鲜明对比。因此,在具体的政府预算支出管理制度安排上,适应公共财政要求的部门预算支出绩效管理改革模式必将逐步取代传统投入

控制型的预算管理模式,成为在新制度环境下实现政府预算管理制度均衡,弥补政府预算管理制度供给不足的有益尝试(如图1)。

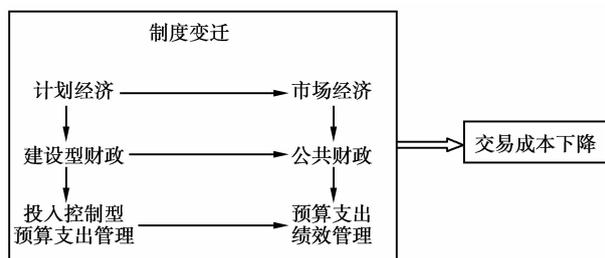


图1 基于制度变迁的我国政府预算管理改革演进

最后,我国部门预算支出绩效管理改革具有诱使性和强制性两种制度变迁的综合特征,也体现了渐进式制度变迁的特点。一方面,我国部门预算绩效管理改革具有社会公共需求与政府自身治理机制完善的诱使性制度变迁基础。另一方面,部门预算绩效管理改革作为政府预算管理制度,具有典型的公共产品性质,其外部效应显著,任何诱使性制度变迁主体(个人或组织)都无法弥补这种制度供给不足。因此,有必要实行强制性政府预算管理制度变迁。同时,根据我国渐进式制度变迁的特点,以强制性制度变迁推动自上而下的部门预算绩效管理改革,可以尽快地消除诱使性政府预算管理制度变迁所存在的制度供给“时滞”问题(彭健,2006)。此外,政府预算绩效管理改革立足于部门预算,其区别于绩效预算但以绩效预算为改革终极目标的预算管理改革尝试,也充分体现了其渐进式制度变迁的特点。

四、结语

基于绩效管理的部门预算支出管理制度改革,可视为我国政府预算管理制度向真正公共预算管理制度迈进的重要突破口,其背后所隐含的时代特

征和新制度经济学的理论范式,预示了未来我国政府预算支出管理制度、公共财政制度,乃至政治参与和决策制度的改革路径选择。然而,从制度选择分析到制度变革实践,其过程必将受到各种主客观因素的影响和制约,如何正视各种现存的改革障碍,深刻体会局部改革与整体变革的辩证关系,将是决定今后我国政府预算支出管理制度改革进程的关键。

参考文献:

- 布朗 C V, 杰克逊 P M. 公共部门经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- 查尔斯·沃尔夫. 市场与政府[M]. 北京: 中国发展出版社, 1994.
- 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府——企业家精神如何改革着公共部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 2006.
- 刘宇飞. 当代西方财政学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.
- 萨缪尔森, 诺德豪斯. 经济学[M]. 北京: 人民邮电出版社, 2007.
- 王国顺, 周勇, 汤捷. 交易、治理与经济效率: O E 威廉姆森交易成本经济学[M]. 北京: 中国经济出版社, 2005.
- 威廉姆 A 尼斯坎南. 官僚制与公共经济学[M]. 北京: 中国青年出版社, 2004.
- 约瑟夫 E·斯蒂格利茨. 公共经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- 朱琴芬. 新制度经济学[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2006.
- FRANTZ R S. 1997. X-efficiency, Theory, Evidence and Applications[M]. Dordrecht: Kluwer.
- MC CUBBINS M D, PAGE T. 1987. A Theory of Congressional Delegation [M] // MC MVBINS M D, SVLLIVAN T. Congress: Structure and Policy. Cambridge: Cambridge University Press: 25-409.

(编辑:夏冬;校对:杨睿)