

中国公共预算研究述评： 对期刊论文的评估（1998 - 2007）

武玉坤*

【摘要】论文旨在对近十年来发表于期刊的中国公共预算研究进行初步的计量性评估,考察现有公共预算研究的学科视角、研究焦点、研究方法和研究质量,尝试回答当前中国公共预算研究处于一种什么状况这一问题。评估发现,虽然近十年来我国公共预算的相关研究在数量和质量上都有所改进,但现有期刊上刊载的公共预算相关研究的学科来源较为单一,大部分研究缺乏制度性资金支持,研究更多是概念化的、非经验性的和非理论取向的,研究质量不高、研究规范性不强、科学研究方法缺位、既缺乏对公共预算真实世界的了解又缺乏公共预算的本土化理论努力。

【关键词】公共预算研究 研究主题 研究质量 研究方法

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674 - 2486(2009)01 - 058 - 22

当下的转型中国,公共预算逐渐成为一个重要的研究领域。近十年来,公共预算的相关研究取得了可喜的成就,研究数量不断增多,研究主题范围不断扩展,研究质量也有所改进。但目前还没有对中国公共预算研究的综合性评述。适时的评估与反思是增进知识积累、完善和改进研究的有效方法。当前的公共预算研究都是从哪些学科视角展开的,现有研究关注公共预算的哪些主要方面,研究的质量如何等问题都有待评估。针对这些问题,本文旨在对近十年来公共预算的相关研究进行初步的计量性研究,以期对后续研究提供有

* 武玉坤,华南农业大学公共管理学院,讲师。本文曾在第二届“中国公共预算研究”全国学术研讨会上宣读,感谢与会专家对本文提出的宝贵意见。感谢马骏教授对本文提出的宝贵意见,感谢匿名审稿人的评审意见。

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国外公共行政学前沿理论及其借鉴”(编号 06JJD630022)。

益平台,促进我国公共预算相关研究的展开与深入。

一、文献来源、选取方法和指标设计

(一)文献来源、选取方法

本文评估的文献来自近十年来(1998 - 2007)公开发表于期刊杂志的论文、文章,而相关专著、会议论文、硕博士论文等则不在本次评估之列。由于国内目前还没有专门(或主要)讨论公共预算问题的期刊,因此本文选定“中国知识资源总库”(CNKI)的“中国期刊全文数据库”作为文献来源,选择时间段为1998年到2007年。按“篇名”带有“预算”的“关键词”进行搜索,共得2309篇文章,剔除“企业预算”、“通知”、“公告”等明显的非“公共预算研究”的文章后,共得文献996篇。

从研究内容来看,共有100篇文献是关于境外(大陆外)预算改革做法和经验的介绍性文章,有896篇讨论中国公共预算相关问题的文章(为表述方便,本文将这部分文献称为综合性预算研究文献),本文将对这两部分文献分别进行评估。

(二)指标设计

1. 介绍境外公共预算改革和经验的文献

对于介绍境外公共预算改革和相关经验的文章,本文主要考察这些文献所涉及的国别及其研究主题,以便考察哪些国家或地区的哪些预算改革经验最能吸引研究者的兴趣。

2. 探讨中国公共预算相关问题的文献

由于CNKI“中国期刊全文数据库”不能提供某些杂志所有年份的电子数据(如《审计理论与实践》仅提供到2003年),而且有些杂志不提供电子数据(如《财政研究》)。因此,本文的文献检索受到一定限制,并使用了部分纸质文献。

对于探讨中国公共预算相关问题的文献,主要选用以下评价指标:

(1) 论文发表年份。设计这一指标的目的在于了解不同时间段的公共预算研究是否呈现出不同特征和趋势。

(2) 作者的单位与学术地位。设计这一指标的目的在于了解“哪些人在作公共预算研究”以及研究者所处的系统与学术地位对其研究倾向有无影响。作者单位分为:高等院校、社科院系统、党校系统(行政学院)、民间研究机构(学会、协会等)、政府部门、政府研究机构、其他或无标明等。研究者的学术地位分为:教授、副教授、讲师、助教、博士研究生、硕士研究生及以下、政府官员、无标明或无学术身份等。

(3) 研究的学科门类。设计这一指标目的在于了解已有研究是从什么学科视角来研究公共预算的,具体门类分为:公共行政学、政治学、财政学、法学、管理学、审计学和无明确门类等。

(4) 研究资助。帕里和克里默(2005:85)指出,“对研究的支持的最主要指示器是财政资助”,设计这一指标的目的在于了解制度性资金支持对公共预算研究的影响,具体包括:国家级、省市级政府基金、校级基金、特定基金会等非营利组织和无资金支持。

(5) 研究的中心议题。设计这一指标的目的在于了解既有的公共预算研究主要从哪些层面上展开,以便在宏观上了解当前的公共预算研究。具体议题分为:理论类(构建、扩展或修正理论、模型或假设的文章)、议题类(讨论公共预算中广阔议题、趋势或观点的文章)和实践类(讨论、说明或调查专业实践中存在的问题或难点的文章)。

(6) 研究主题。马骏教授(2005a:315)曾经指出,公共预算研究的基本问题包括总额控制、配置效率、管理效率和公共责任等四个方面。结合我国的实际情况和公共预算研究的主要问题,本文将公

所有未标明资金来源的文献都被看做是没有制度性资金支持的。

公共预算的研究主题划分为:总额控制(包括税收、非税收入、预算外收入、制度外收入等)、配置效率(部门预算、绩效预算、零基预算、预算决策等)、管理效率(预算会计、预算编制、国有资本经营预算、预算执行管理、国库集中支付制度和政府采购制度等)、公共责任(预算执行审计、预算约束与监督、预算法治、人大监督与公民问责、公民参与和民主以及预算透明度等)、综合性预算改革探讨和预算理论研究等六个方面。

(7) 研究阶段。帕里和克里默(2005)将研究阶段分为问题描述、变量识别、确定变量之间的关系、建立变量间的因果关系、为政策的形成而控制变量、评估替代性政策或者项目等阶段。借鉴这一分类方法,本次评估将研究阶段简单地分为:问题描述、变量分析和对策建议三个阶段。

(8) 研究类型。借鉴何艳玲(2007)对研究类型的分类,本次评估采用规范研究与实证研究作为我国公共预算研究的基本分类,“规范研究一般先提出符合预设立场的标准,然后提出如何达到这些标准的对策,并以此作为解决问题和制定政策的依据。相反,实证研究往往会撇开预设立场,致力于在经验事实中证明某一种解释或者建构某一种理论。”

(9) 研究规范。设计这一指标主要考察既有公共预算研究的规范性,这一指标包括是否具有文献引用、是否有文献评估、是否有明确的研究问题以及是否有理论假设。

(10) 资料搜集方法。科学的资料搜集方法是保证资料搜集全面、准确的重要保证,进而也成为高质量研究论文的基础。设计这一指标的目的在于考察当前公共预算研究的资料搜集方法情况,侧面考察文献的研究质量。按照人文社会科学资料搜集方法的一般分类,本文将资料搜集方法分为参与观察、问卷调查、深度访谈、文献搜集、没有或无标明具体资料搜集方法等类。

二、样本分析

(一)介绍境外公共预算改革和经验的文献

从 1998 年到 2007 年,探讨境外公共预算相关经验和做法的文献共 100 篇,表 1 给出了文献内容所讨论的国家(地区)超过 5 次的比较数据。其余被讨论小于 5 次的国家涉及日本、德国、英国、新加坡、瑞典等 11 个国家,共 30 篇。从表中可以看出,对美国相关经验的介绍和研究远远多于其他国家,这在一定程度上说明,美国的公共预算改革经验得到了人们较多的关注。对香港、澳门公共预算状况的讨论也比较多,而且大部分集中在 1998 年和 1999 年,这一定程度上是由于香港和澳门回归期间其社会经济状况得到国内学者的较多关注。对俄罗斯公共预算进行讨论的文献也相对较多,共有 6 篇,这一定程度上与俄国曾是社会主义大国(与我国类似并形成了许多关注俄国的学者)并正经历着巨大的社会转型有关。

表 1 被讨论 5 次以上的国家(地区)的文献数

国别(地区)	美国	俄罗斯	香港	澳门	综合
文献篇数	34	6	8	6	16

从时间上来看,1998 年和 1999 年开始进入关注境外经验的高峰期(见表 2),这一定程度上与香港和澳门回归引起的对港澳社会经济问题的探讨有关,这两年中涉及香港和澳门的文献各有 5 篇。进入 21 世纪以来,除 2002 年较少外,其余年份较为平均,2006 年更是出现了讨论境外公共预算经验的高峰,达到 14 篇。

表 2 介绍境外公共外预算改革和经验文献的时间分布

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
篇数	12	15	4	10	6	9	10	9	14	11
总数	100									

从文献讨论的内容看,大多数文献是对域外公共预算经验的综合性介绍,共有 47 篇,占总数的 47%。其余文献涉及绩效预算、公民参与预算、部门预算、预算会计改革、国会预算审查、预算透明度、国库改革、预算权力配置等主题。相对而言,讨论大陆境外公共预算改革失败、总结经验教训的文献不多,考察并研究发展中国家公共预算改革经验的文献不多。

(二)探讨中国公共预算相关问题的文献

1. 总体情况

图 1 对文献发表的时间情况、表 3 对研究的制度性资金支持情况分别给出了一些描述性信息,这些信息有利于在整体上把握当前的公共预算研究的基本情况。

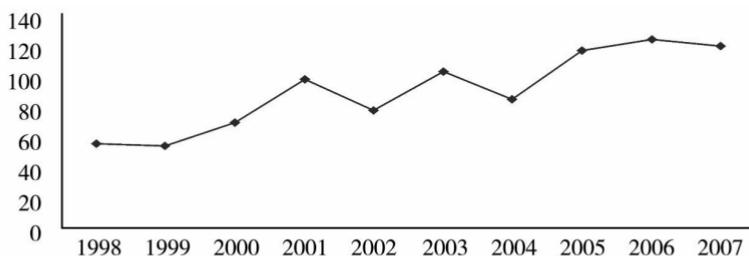


图 1 综合性预算研究文献的时间分布

(1) 论文发表时间。从文献发表的时间来看(见图 1), 1998 - 2007 年间除小幅度波动外,公共预算研究的文献数量基本呈上升趋势,2006 年达到顶点,占全部文献的 13.7%。1999 年我国开始了新一轮的、将重点置于公共支出上的公共预算改革,从 1998 年的改革酝酿期到 1999 年后陆续开始的部门预算改革、国库集中支付制度改革和政府采购改革等措施,使得公共预算成为一个研究热点。随着改革的持续深入和改革中新问题的不断涌现以及绩效预算、参与式预算和预算监督等问题引起研究者的注意,公共预算研究获得了较为持续的关注,并在 2006 年达到顶点。一个值得注意的现象是,除

个别年份外(2002年和2004年),2001年后文献发表的数量相对稳定,年平均102篇,远远多于2001年以前(平均每年59篇)的发表数量。这在一定程度上说明,进入21世纪以来,公共预算研究已经逐步进入研究者的研究视野,成为一个相对固定的研究领域。

(2)研究资助。就现有研究的制度性资金支持而言(见表3),明确标明资金支持的文献非常少,仅占总数的5.8%,而无资金支持的文献占总数的94.2%。这可能因为有些文献没有标明支持资金来源,而更确定的原因是对公共预算的制度性资金支持还相当匮乏。在明确标明资金支持来源的文献中,国家级的支持多于省市级的,省市级的多于校级的,分别占总数的3.9%、1.1%和0.7%。而与表4比较可发现,尽管已有的公共预算研究大部分来自高校(占总文献的47%),但高校对公共预算研究的制度性资金支持还相当有限。

表3 综合性预算研究文献的制度性资金支持

资助情况	国家级	省市级	校级	特定基金会或非营利组织	无资金支持
文献篇数	35	10	6	1	844
占总文献比例(%)	3.9	1.1	0.7	0.1	94.2
文献总数	896				

2 哪些人在做公共预算研究

(1)作者单位。从作者的单位来看(见表4),来自高校的研究共419篇,占总数的46.8%,这说明高校是研究的主要阵地;来自政府部门的文献共347篇,占总数的38.7%,这说明政府部门的公务从业人员也高度关注公共预算问题。来自社科院、党校、行政学院和民间研究机构的研究非常少,仅占总数的3.1%。而来自政府研究机构的研究相对较多,占总数的2.8%,这部分研究绝大部分来自财政部和各级政府的财政研究所,这种状况一定程度上与公共预算长期以来一直是经济学家(财政学家)的研究和关注领域相关。

表 4 综合性预算研究的作者单位

作者单位	高校	社科院	党校 / 行政学院	民间研究机构	政府部门	政府研究机构	其他或无标明
文献篇数	419	20	8	2	347	25	75
占总文献比例 (%)	46.8	2	0.9	0.2	38.7	2.8	8.4
文献总数	896						

(2)研究者的学术地位。就研究者的学术地位而言(见表5),明确标明研究者学术地位的文献仅占总数的20.8%,政府官员占38.7%,而无标明或无学术身份的占40.5%。就标明学术地位的文献而言,教授和副教授所占比例较大,分别占到6.5%和4.2%。这说明教授、副教授等具有较高学术地位者是公共预算研究的主要贡献群体。值得注意的是,博士(研究生)的文献占到总数的5.8%,仅次于教授、高于副教授和讲师,这说明接受更多、更严格学术训练的青年学者开始关注公共预算研究。

表 5 综合性预算研究者的学术地位

学术地位	教授 / 副教授 / 研究员	讲师	博士 (研究生)	硕士研究 生及以下	政府 官员	无标明或 无学术身份
文献篇数	58	38	23	15	347	363
占总文献比例 (%)	6.5	4.2	2.6	1.7	38.7	40.5
文献总数	896					

(3)研究的学科门类。从研究的学科门类看(见图2),财政学视角的公共预算研究最多,共626篇,占总文献的近70%,这支持了马骏、於莉(2005)的结论,即当前公共预算研究主要是财政学家的研究领域。相对而言,公共行政学、政治学、管理学和法学视角的公共预算研究还较少,分别为36篇、3篇、27篇和20篇,分别占总数的4%、0.3%、3%和2.2%。这说明公共预算的公共行政学、政治学、管理学和法学意义还有待进一步挖掘,一定程度上说明公共预算的多学科视角研究还没有形成。

值得注意的是,从审计角度考察预算的研究较多,共有 82 篇,占总数的 9.2%。这一方面是由于近几年掀起的“审计风暴”使得预算执行审计获得了人们的较多关注;另一方面与相对稳定的从业人员和研究阵地有关。全国各级政府审计部门的从业人员从自身角度关注公共预算问题,成为从审计视角考察公共预算的主要群体。所有 82 篇审计视角的预算研究中,没有一篇是来自高校的,有 57 篇文章明确标明来自“审计部门”,25 篇没有标明。同时《中国审计》、《审计理论与实践》和《审计与经济研究》等杂志成了预算审计研究的固定阵地,使得审计视角的公共预算研究得以相对稳定地展开。

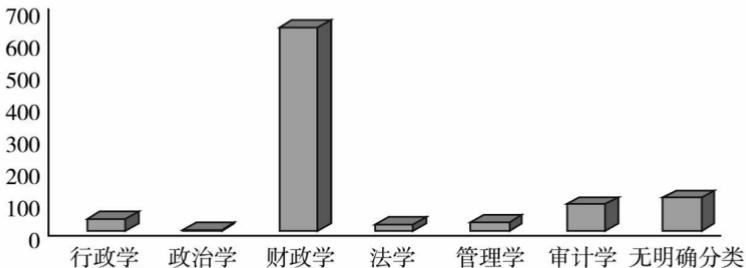


图 2 综合性预算研究的学科门类

3. 在研究什么

(1)研究议题。就研究议题而言(见表 6),理论探讨类的论文仅占总数的 4.4%;讨论公共预算广阔议题的文献占总数的 5.6%;探讨实践类问题的文献最多,占到 90%。这说明,当前的中国公共预算研究在理论研究和理论化努力方面还较为欠缺,对公共预算发展的广阔议题和趋势的探讨不足。

(2)研究主题。就研究主题而言(见表 7),探讨总额控制和预算理论的文献相对较少,分别占总数的 2.8%和 6.4%;探讨管理效率的文献最多,达到总数的 31%;探讨配置效率、公共责任和综合改革的相对较为平均,分别为 169 篇、166 篇和 199 篇,分别占总数的 18.9%、18.5%和 22.2%。下文将对总额控制、配置效率、管理效率

和公共责任等公共预算研究的四大问题分别进行讨论。

表 6 综合性预算研究的研究议题

研究议题	理论类 [*]	议题类	实践类
文献数	40	50	806
占总文献比例 (%)	4.5	5.6	90
文献总数	896		

注: *此处的“理论类”指对公共预算既有理论的探讨,而研究主题中的“预算理论”则除了既有理论外,还有一些涉及中国具体情况的、带有“理论努力”倾向的文献,因此后者多于前者。

表 7 研究主题总体情况

研究主题	总额控制	配置效率	管理效率	公共责任	综合性改革	理论探讨
文献篇数	25	169	280	166	199	57
占总文献比例 (%)	2.8	18.9	31.3	18.5	22.2	6.4
文献总数	896					

探讨收入决策的总额控制的文献相对较少,仅有 25 篇,占总数的 2.8% (见表 7)。这一方面是由于 1994 年的分税制改革后,中央和地方所得的税种和比例以及相应的转移支付制度已经确定下来,收入方面的改革告一段落;另一方面是由于 1999 年的预算改革将重点转到支出方面,公共支出获得了较多关注,相应地收入方面受到的关注减少了。还有一个原因是,本文的文献选择方式是以“预算”为关键词进行文献检索,忽略了大部分从财政、税收角度讨论税收、非税收入、预算外收入、制度外收入等问题的文献,这对本文的研究结论造成了一定影响。但相对而言,将收入作为“公共预算”一部分的研究还比较有限。同时,1994 年分税制在确定中央和地方的收入基础和比例时,一方面没有在省级以下继续进行分税制改革,同时也没有进行相应的支出改革,这使得地方政府尤其是低级地方政府财政运转很困难,因而对这些财政困难政府的收入状况探讨不多。另外,对近年来逐渐受到关注的预算外收入、制度外收入等收入处理问题

的研究也较少。

探讨配置效率的文献 169 篇,占总数的 18.9% (见表 7)。从时间序列看,除 1999 年、2005 年和 2007 年这三年有所回落外,十年来探讨配置效率的文献基本呈上升趋势 (见图 3)。

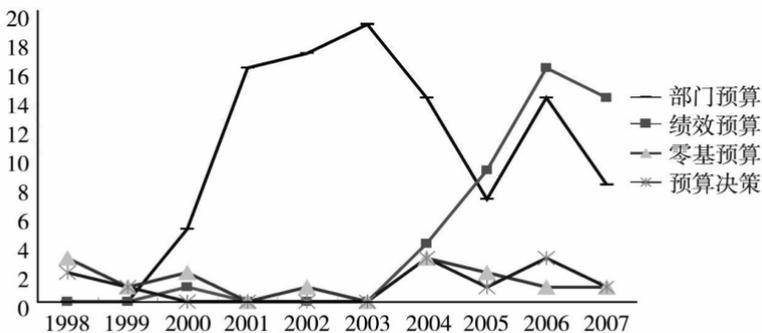


图 3 配置效率四个主题文献的年度分布

图 3 给出了四个具体研究主题十年来研究数量的分布。可以看出,部门预算一直是配置效率研究的主要关注点,而且明显的是从 1999 年预算改革后开始受到持续关注。值得注意的是自 2004 年开始,绩效预算研究的文献数量开始直线上升 (见图 3),到 2006 年达到顶峰,有 16 篇。这说明研究者在关注当前预算改革的同时,开始关注预算绩效。这一定程度上反映出一种相对“激进”的预算改革愿望,纵观西方的成功预算改革,大致经过由控制到绩效的过程,而且在没有建立起严格的“控制预算”时采取绩效预算容易造成诸多问题,一定意义上,“控制阶段”是成功的预算改革所不能逾越的 (马骏、赵早早, 2005)。相对而言,“控制预算”是当前中国预算改革的目标 (马骏, 2005a: 89),而 (新)绩效预算只能是中国预算改革的远期目标 (马骏, 2005a: 126)。相对而言,探讨零基预算和预算决策的文献较少。这或许是因为零基预算在中国实施的失败 (马骏, 2005b),加之对数据信息的巨大需求而使其逐渐淡出了研究者的视野;预算改革的成功意味着预算决策过程和预算结果的改变 (马骏,

2007),而对预算决策研究的不足或许由于中国的预算改革还在进行中,可以改变预算过程和结果的预算改革还没有成功实现。

探讨管理效率的文献最多,共 280 篇,占总数的 31% (见表 7)。图 4和图 5给出了公共预算管理效率的一些描述性信息。就数量来看,十年来对公共预算管理效率的研究基本呈上升趋势,2006年和 2007年数量有所减少,但仍维持在 36 篇以上。这说明公共预算的管理效率是研究者持续关注的话题。

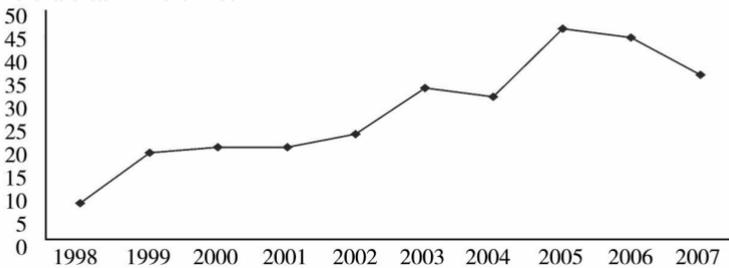


图 4 管理效率文献的年度分布

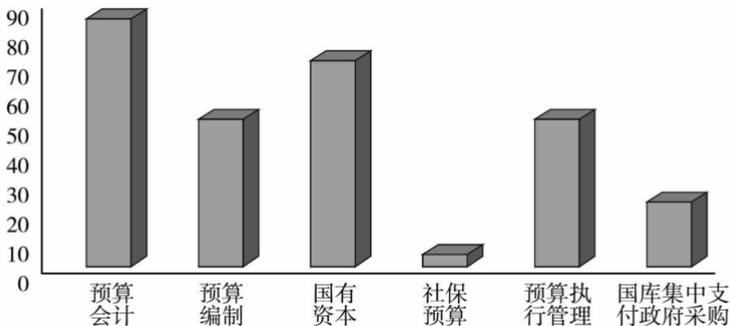


图 5 管理效率具体主题的数量分布

就具体内容而言,探讨预算会计改革的文献最多,共 84 篇。这部分研究主要集中在讨论“权责发生制”会计的优越性并呼吁改变现行的会计制度,实行“权责发生制”会计体系。值得注意的是讨论“国有资产预算”的文献很多,有 70 篇。其原因与上文提到的“预算执行审计”研究较多的原因类似,中国所有的公共部门都或多或少

地涉及“国有资产”问题,因而关注这一问题的群体人数较多且较为固定,同时《国有资产管理》也成了“国有资产预算”研究的稳固阵地,这两者共同导致了“国有资产预算”研究的相对丰富。相对而言,讨论“预算编制”和“预算执行管理”的文献也比较多,均为50篇。预算编制问题的研究焦点比较集中,主要集中在“预算编制细化”和“呼吁实行“复式预算”两个方面;而预算执行管理的讨论则比较分散,涉及软预算约束、执行不力、预算信息系统建立和预算执行主体间博弈等问题。与部门预算改革获得的较多关注形成鲜明对比的是,对“国库集中支付制度”和“政府采购”改革的讨论较少,只有22篇。这或许是由于相对部门预算改革而言,国库集中支付和政府采购改革在技术上较为简单,而且改革较为成功。此外,另有4篇文献讨论“社保预算”问题。

探讨“公共责任”的文献共166篇,占总文献的18.5%(见表7)。就具体内容而言(见图6),讨论预算执行审计的文献最多,共90篇。其原因与前文提到的从审计视角研究预算的文献较多的原因类似,相对固定的从业人员和稳定的研究阵地为研究得以持续展开提供了基础。讨论预算的法律监督的文献也相对较多,达到32篇,研究多集中于对《预算法》存在问题的探讨和对修订《预算法》的相关建议。讨论综合性“预算约束监督”的文献有29篇,涉及执行控制、执行监督体系建设等多个方面。讨论人大预算监督及预算问责、公民参与预算及预算民主和预算透明度的文献较少,但发表时间相对集中,均集中在2006年和2007年,这两年发表的三个主题的文章分别为3篇(十年共5篇)、6篇(十年共6篇)和4篇(十年共4篇)。这说明研究者在关注预算的“公共责任”方面的同时,也开始逐渐扩展“预算责任”的考察方式,更多地关注人大的预算监督及预算问责,更关注公民参与预算的研究和对预算透明度的讨论。这说明对预算控制和预算责任的考察已经超出行政体系而转向对外部的政治控制和政治责任的关注。无疑,这种转向对中国公共预算研究

和进行中的公共预算改革而言将具有重要意义。

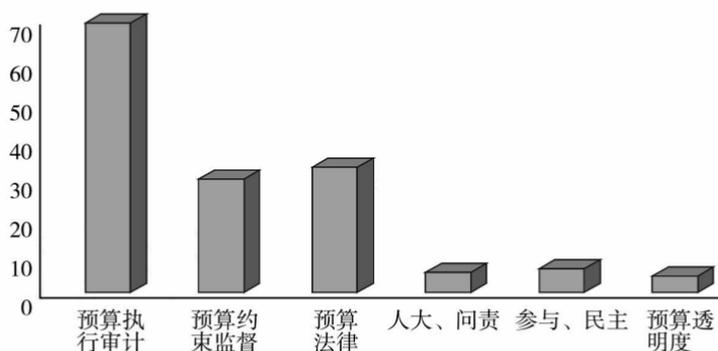


图 6 公共责任文献具体主题的数量分布

4. 在做怎样的研究

(1) 研究阶段

就研究阶段而言(见表 8),已有的公共预算研究还大多停留在问题描述阶段,占文献总数的 91.2%,变量分析阶段的文献占总数的 6.1%,而对策建议阶段的文献占总数的 1%。总体而言,处于问题描述阶段的文献都会涉及一定程度的变量识别和对策的探讨,但大多是笼而统之的一般性讨论,既缺乏对变量的详细梳理也没有对相关关系的严格论证,既没有描述替代性政策的具体内容也没有给出替代性政策的相关条件和配套性措施。因此,就既有文献来看,当前的公共预算研究还经不起“研究阶段”这个标准的学术考量。

表 8 综合性预算研究的研究阶段

研究阶段	问题描述	变量识别	替代性政策	其他
文献数	817	55	9	15
占总文献比例(%)	91.2	6.1	1	1.7
文献总数	896			

(2) 研究类型

就研究类型看(见表 9),规范性研究有 872 篇,占文献总数的

97%,而实证性研究相对很少,仅占3%,暴露出明显的“结构性失衡”(何艳玲,2007)现象。而本文的研究类型划分也仅仅是一种粗略的划分,很多研究既不是严格的规范研究也不是严格的实证研究,更多的是通行的“发现问题、分析原因和对策分析”式三段论格式。由于这些研究称不上实证研究,尽管也不是规范意义上的规范性研究,但本文权且将其看作是规范性研究。

表 9 综合性预算研究的研究类型

研究类型	规范研究	实证研究
文献数	869	27
占总文献比例(%)	97	3
文献总数	896	

(3)资料搜集方法

现有文献中,明确给出资料搜集方法的文献仅占总数的4.8%,而95.2%的文章都没有明确的资料搜集方法(见表10)。在给出资料搜集方法的文献中,采用文献搜集法的占了四分之三,占总文献的3%,而采用参与式观察、问卷调查和深度访谈等社会科学研究常用资料搜集方法的文献相当少,仅有16篇,仅占总数的1.7%。这是“由于关于中国的公共预算的数据是不公开的”(马骏,2005a:309),因此,定量相对减少,但参与式观察、问卷调查和深度访谈等必不可少的定性研究方法的不足,充分暴露出现有公共预算研究存在严重的质量问题。

表 10 综合性预算研究的资料搜集方法

资料搜集	参与观察	问卷调查	深度访谈	文献搜集	无标明
文献篇数	3	2	11	27	853
占总文献比例(%)	0.3	0.2	1.2	3	95.2
文献总数	896				

5. 研究的规范性如何

表 11 给出了综合性预算研究规范性的一些描述性信息,总体而言,既有的公共预算研究在文献引用、文献评估、研究问题和研究假设等方面显示出规范性不足,研究质量不高的总体特征。下文将对这四个方而分别进行时间序列分析。

表 11 综合性预算研究的规范性

研究规范	文献引用		文献评估		研究问题		研究假设	
	有	无	有	无	有	无	有	无
文献数	262	634	145	751	300	596	108	788
占总文献比例 (%)	29.2	70.8	16.2	83.8	33.5	66.5	12	88
文献总数	896		896		896		896	

在所有文献中,有文献引用的仅占 29.2%,而有 70.8% 的文献没有明确的文献引用(见表 11)。当然这与某些期刊(如《财政研究》)出于多种理由省略参考文献有关,但也从侧面反映出有研究对“知识积累 和前人研究成果的忽视。但从时间序列上看(见图 7),十年来有文献引用的文献占当年文献的比例呈逐步上升趋势,这说明研究者开始逐步重视前人积累的研究成果,也从侧面说明相关研究的规范性逐步增强。

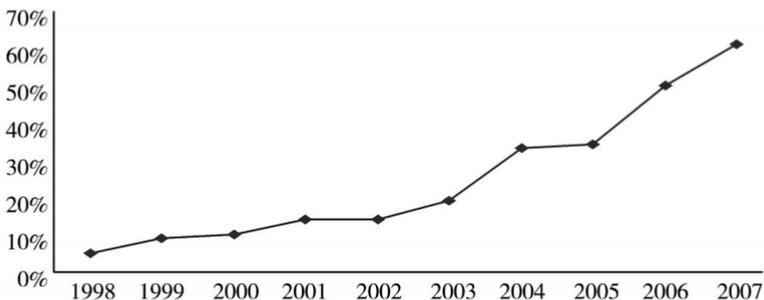


图 7 近十年公共预算研究中有文献引用的文献占当年文献的比例

文献评估也是学术研究的基本规范(马骏、刘亚平,2007),但本研究中只有 16.2% 的文献进行了一定程度的文献评估(见表 11),

而且相当一部分研究的文献评估属于“文献评估与研究问题缺乏紧密的联系,只是简单地罗列文献而不是进行批判性的评估”的“虚假的文献评估”(马骏、刘亚平,2007)。这说明既有的公共预算研究既缺乏基本的学术规范也存在严重的研究质量问题。从时间上看(见图8),十年来有文献评估的文献占当年研究的比例基本呈上升趋势,但2007年有所回落。值得注意的是1999-2003年有文献评估的文献占当年文献比例维持在较低的年均水平,不足10%;自2004年开始,有文献评估的文献占当年研究的比例开始有较大幅度的提升,到2006年达到60%,尽管2007年有所回落但仍高于除2006年之外的其他年份。这说明从2004年开始,公共预算研究开始逐步加强了对前人研究成果的关注,当然文献评估的具体质量还有待于进一步评估。

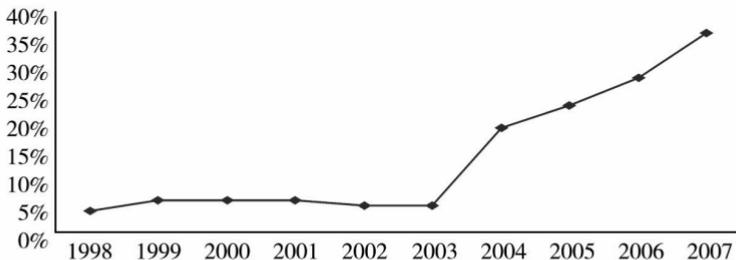


图8 近十年公共预算研究中有文献评估文献占当年文献的比例

马骏、刘亚平(2007)指出,“形成有价值的研究问题是学术研究的第一步”,但就本文考察的文献看,仅有33.5%的文献可视为有一个相对明确的研究问题,而有66.5%的文献没有明确的研究问题(见表11)。从时间分布来看(见图9),十年来有研究问题的文献比例基本呈逐年上升趋势,这说明研究者的问题意识逐渐增强,也从侧面说明研究的质量正逐步改进。

明确一定的研究假设,通过研究检验假设的正确性是判断研究科学性的通用标准之一,本研究考察的文献中,具有明确研究假设的

仅有 108 篇,占总数的 12% (见表 11)。因此,从总体上看,当前的公共预算研究还很不规范。从时间上看(见图 10),有研究假设的文献数量有两个相对高峰,而且第二次高峰的振幅明显大于前者,相对而言,2001 - 2007 年间有研究假设的文章数量波动相对缓慢。但从总体来看,历年有研究假设文献的比例的总体水平很低,十年来均低于 20%。

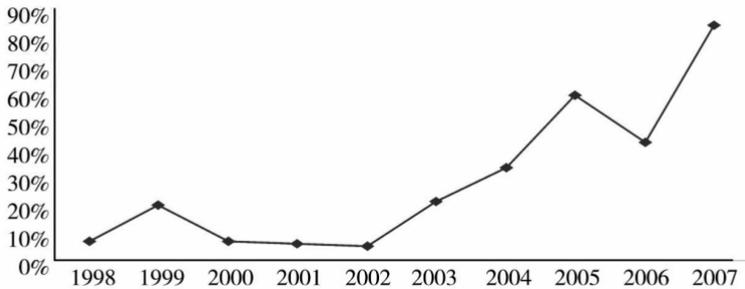


图 9 近十年公共预算研究中有研究问题文献占当年文献的比例

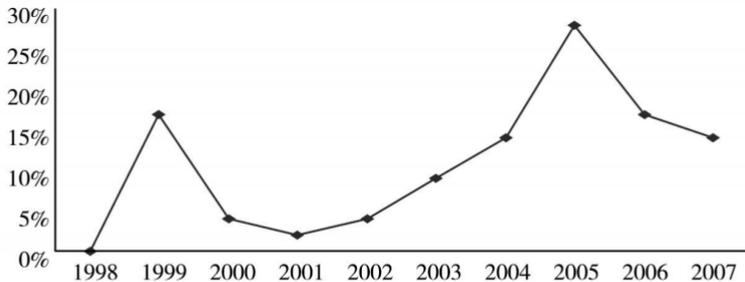


图 10 近十年公共预算研究中有研究假设的文献占当年文献的比例

三、总结及讨论

以上对近十年来公共预算研究的整体状况的描述性统计,可以帮助我们大致了解当前中国公共预算研究的基本情况。在此基础上,本文对中国公共预算研究做如下总结并进行初步讨论。

(一)关注域外公共预算问题,但关注层次较低

近十年来对域外公共预算改革经验和做法的相关文献占考察文献总数的 10%,可谓关注较多。但关注的层次相对较低,大部分文献是对公共预算改革过程的描述和发展过程的介绍,而对相关国家和地区的公共预算改革的背后动因和借鉴意义探讨不多,对发达国家公共预算改革过程中面临的主要困难着墨甚少,对改革的不足和仍需解决的问题更少有提及。这一定程度上与对域外公共预算理论和实践的研究多以会议论文、专著或译著的形式出现有关。但就公开发表于期刊的文献来看,显然缺乏对域外公共预算改革的深入探讨和分析。

(二)研究视角较为单一,研究的制度性支持不足

来自财政学视角的公共预算研究占综合性研究文献总数的近 70% (尚未包括未从“公共预算”视角讨论收入问题的财政学文献),是其他研究视角总数的 2.3 倍多。这一定程度上说明,政治的、法律的和管理学学科中的公共预算研究仍然比较少。就研究资助情况看,没有获得任何资金支持的文献占综合性文献总数的 94.2%,这说明当前对公共预算研究的制度性资金支持还非常有限,而这种制度性资金支持的缺失显然将极大地阻碍公共预算研究的进展。

(三)大部分研究是概念化的、非经验性的和非理论取向的

大部分研究不是从公共预算的实践出发进行实证取向的研究,而更多的是讨论概念性的应然问题。相当多文献属于讨论预算的概念、功能、原则以及良好的预算改革应该从何处着手以及如何进行等对策性研究。相当一部分研究停留在概念之间的循环论证的概念分析层面。少有文章对理论问题进行检验,更少有文章试图进行理论建构。没有经过检验的理论就被看成真理,发达国家的某些做法在没有深入本土化之前就作为解决我国当前问题的万能药。讨论的问

题过于具体而对策过于抽象,既缺乏对具体问题相关背景的深入考察又缺乏对指导理论的深入探究。相对而言,对中国公共预算运行的制度背景和运作过程、公共预算的基本理念、良好运算程序所需要的各种制度性支撑的考察和研究还相对较弱。在转型的当下中国,何种持续性的努力有助于推动中国公共预算的现代化进程、阻碍预算改革推进的背后因素是什么、不同层级政府间的预算过程为什么差异这么大、预算过程如何与政策过程结合起来以发挥预算的约束作用等问题还亟待研究。这种研究的概念化、非经验性和非理论化取向将严重制约中国公共预算理论的建构。

(四) 总体研究质量不高,研究的规范性不强

总体上看,中国公共预算研究的研究质量仍然有待提高。目前,大部分研究是应用性的、非积累性的。大量文献没有明确的研究问题,没有真正的文献综述,甚至没有参考文献。这样,在对前人研究的批判的基础上进行知识的积累性研究便难以形成,也就难以形成高质量的能够为后续研究提供有益的可证实或证伪的研究基础。而“无视过去的经验和研究,这导致今天积累的成果都是乱七八糟的大杂烩”(帕里、克里默,2005: X),难以推进知识的积累性增长。对资料搜集方式的忽视和对科学的研究方法的忽视进一步弱化了既有研究的研究质量。

现有研究的规范性相当弱。大部分文章没有明确的研究问题和研究假设,没能进行有力的文献综述,甚至很多文献没有参考文献,而这些都是规范的社会科学研究所必备的规范性要求。仅有有限的几篇文献经得起“研究阶段”和“研究类型”等学术研究的规范性考量。就研究阶段而言,大部分文献处于具体操作问题的简单描述阶段,很少有文献考察变量之间的相关关系和替代性政策的选择。绝大部分文献根本没有这种“阶段意识”,而这种对研究阶段的“无意识”造成了很多文献太过笼统而又野心极大,看似涉及了问题的方方面面,而任何一个方面的论述又显得似是而非且不够深入。

(五) 缺乏科学的研究方法, 缺少衡量研究质量的统一标准

科学的研究方法是形成科学的研究结论的有力保障, 也是形成知识讨论必要的基础性平台。现有的大部分研究没有给出明确的资料搜集方法和分析方法, 文章内容上找不到科学研究所必需的组成部分, 既没有明确的研究问题也没有研究假设, 既没有有力的文献综述又没有明确的概念化、操作化步骤。同时, 现有的相当大一部分公共预算研究, 既称不上严格的规范研究, 也称不上严格的实证研究。规范性研究没能预先提出符合预设立场的标准, 然后提出如何达到这些标准的对策, 并以此作为解决问题和制定政策的依据。科学研究方法的缺位和研究质量标准的缺失, 难以形成高质量的学术研究并推进知识的积累。

四、小 结

尽管近年来公共预算研究逐渐获得了较多的关注, 但相关研究的学科来源较为单一, 大部分研究缺乏制度性资金支持, 研究更多是概念化的、非经验性的和非理论取向的。缺乏对科学研究方法的运用, 缺乏相应的研究规范, 缺乏衡量研究质量的统一标准, 对基础理论关注程度不高, 没能在相应的知识体系内进行积累性研究。这一方面与公共预算研究在中国起步较晚, 基础较为薄弱有关。另外一方面也与我们目前研究机构现状有关。帕里、克里默 (2005: V III) 明确指出“某一学术领域中研究的质量和特点通常被认为在很大程度上取决于该领域是一门学科还是一种职业”。而目前我国公共预算研究相对薄弱与“研究”更多的作为一种“职业”而不是一门“学科”密切相关。中国公共预算研究的进展也有赖于淡化研究的“职业”、“职称”色彩, 而强化其“学科”色彩。同时, 中国公共预算研究的深入展开还有赖于财政学、政治学、公共行政学、法学等多学科视角的齐头并进, 需要在科学研究方法的指导下按照科学的研究规范深入

中国的公共预算运作的实际过程,以增进我们对中国公共预算的了解和认识。

参考文献

- 何艳玲 (2007). 问题与方法:近十年来中国行政学研究评估 (1995 - 2005). 政治学研究, 1.
- 马骏 (2005a). 中国公共预算改革:理性化与民主化. 北京:中央编译出版社.
- 马骏 (2005b). 中国的零基预算改革:来自某财力紧张省份的调查. 中山大学学报 (社会科学版), 1.
- 马骏 (2006). 中国公共行政学研究的反思:面对问题的勇气. 中山大学学报 (社会科学版), 3.
- 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), 3.
- 马骏、刘亚平 (2007). 中国公共行政学的“身份危机”. 中国人民大学学报, 4.
- 马骏、於莉 (2005). 公共预算研究:中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域. 政治学研究, 2.
- 马骏、赵早早 (2005). 中国预算改革的目标选择. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 5.
- 帕里·克里默 (2005). 《公共行政评论》(1975 - 1984)中的研究方法. 载杰伊·怀特、盖·亚当斯编《公共行政研究——对理论与实践的反思》. 北京:清华大学出版社.

(责任编辑:颜昌武)

an overview on the study on its basic theories; an review on the practice of government performance management and assessment in China Based on that, the final section provides some suggestions on further research of performance management in China

Key Words Performance Management, Performance Measurement, Research Methods

The State of the Chinese Public Budgeting Research: An Evaluation of Journal Publications (1998 - 2007)

..... *Yukun Wu* 58

Abstract Using a quantitative analysis of journal publications during the past ten years, this article attempts to provide an evaluation of the state of Chinese public budgeting It is argued that although the body of literature on Chinese public budgeting has been growing and its quality has been improved, yet there is a number of limitations The study has been conducted from a single disciplinary perspective although political science and public administration have begun to make their own contributions Moreover, most of the studies are unsupported by institutional funding bodies However, the most problematic issue is the literature has been in general of low quality Current studies are dominated by conceptual discussions, non-empirical arguments, and explorations without theoretic orientations Also, it is evident that many studies have failed to adopt rigorous and scientific research methods and conform to the norms of academic studies In general, most of current studies are irrelevant to the real world of budgeting and without an endeavour of theory building about China's public budgeting

Key Words Public Budgeting Research, Research Topic, Research Quality, Research Method

The Analysis and Reflection on the Studies of Chinese Administrative Ethics

..... *Wei Luo* 80

Abstract Given a rising demand to establish administrative ethics as a new discipline, this paper attempts to offer a general description on the studies that have been conducted in the past one decade in this area By reviewing the research topics drawing wide attention, the approaches that have been employed and the social scientists involved, this paper summarises the general consensus that have been