

预算理论的未来

艾伦·鲁宾^{1*}

[摘要] 公共预算的研究必须有成熟的理论。但是，现有的预算理论还不仅人意。作者认为，目前预算理论的构建应该注意两个问题：一是要正确地选择研究方法；二是要运用规范的研究设计描述、解释预算问题或者检验假设，以获得对现实世界的更深入的理解。为了达到这两个目的，本文建议学者们应该从研究设计入手。这篇文章介绍了三种类型的研究设计：某一时点上单一政府的研究、历史研究、和多个级次政府或多个国家的比较研究。作者详细描述了每一种研究设计中研究问题的界定和研究方法的选择。

[关键词] 预算理论 研究方法 研究设计 历史研究 比较研究

The Future of Budgeting Theory

(North Illinois University/Center for Public Administration
Research)

Irene Rubin

Abstract: Research on public budgeting requires theoretical support. However, development of budgeting theory is not satisfying. The author argues that theory building of a budgeting theory should focus on two key issues: choose appropriate research methods and develop solid research design to achieve a comprehensive understanding of the real world. This paper introduces three types of research design: one time, one-government studies, long-term historical studies, and comparative studies of multiple levels of government or diverse

*本研究得到中山大学“985”工程二期公共管理与社会发展创新基地专项资金的资助

*鲁宾：美国北伊利诺伊斯大学教授，主要研究领域为公共预算。本文由中山大学行政管理系博士生周美多翻译，中英文摘要由行政管理系牛美丽讲师根据英文原文归纳。

countries. Meantime, the author also offers detailed suggestions on defining research questions and selecting research methods under each type of research designs.

Key words: Budgeting theory, Research methods, Research design, Historical study, Comparative study

公共预算的学者长久以来因为公共预算理论的缺失而深怀遗憾。一方面，因为把问题定义得过于狭窄，学者们认为创建这样一个理论的任务是不可能完成的，并没有一种推理方法可以决定一美元既定的税收最应该花在项目 A 上还是项目 B 上。另一方面，预算坚持的主要理论，即渐进理论，基本上是一个“没有变化”的理论：很少有变化，很少能够变化，而且也很少应该有所变化。这些年来，这种理论方法转移了研究者对年复一年的细小变化的注意力。当渐进主义最终被颠覆时，这个领域就没剩下什么可以称道的理论了。结果，也就没有理论去指明什么是需要研究的重要问题，什么样的命题需要被检验，或者怎样去把各种研究彼此连接起来以获得更具深度的认知。同样，也没有理论去指明什么样的方法论或研究设计可能是最有用的。

在绝望中，一些预算编制者转而求助于经济学以寻求一些理论灵感，但是基本上，研究者们寻求的是描述、分析和评估每一种变化，以及每一种在他们身边发生的预料之外的事件。当几年或者几十年之后，他们描述的现象再次发生的时候，他们就再对其描述一次，经常给人一种感觉就是这些预算变化以前从来没有发生过似的。研究的结果没有被累积起来，许多国家或共同体的个案研究都没有被溶入一个连续的背景之中，没有经过比较，或者概括，而且很多研究也很肤浅。我们还没有找到一条道路，能够使我们通向更深刻的认知，能够将我们的研究组织起来，或者是能够让我们使用世界范围内的崭新的学术研究，总之，我们还没有形成这样的一个系统领域。

本文并没有提供一套公共预算的理论，但是它确实提出了这个领域中一些重要而且正是当下研究中的问题，也就那些有待解决的研究方法和设计议题向大家

提供了更多的认知。

本文按照设计的复杂性程度来介绍研究主题，揭示了在每个层次需要满足什么样的要求。首先，最简单的设计是针对某一时点的单一政府。因为它们涉及的只是一个有限的时间段，并不包含因变量上的变化，因此它们在构建或测试因果模型时似乎并没有什么用处。它们所能做的就是描述预算包括哪些东西，以及在某一既定的时间上它是如何运作的。不过，即使是对于这些相对简单的设计，也有许多值得去做的空间。我们究竟应该观察些什么？如果我们对于现实过程究竟是如何运作的没有一个好的描述，我们就不能期待作出一个有意义的分析。举例来说，如果我们不知道在行政主导型预算的法制背景中立法机关是如何发挥影响的，我们不仅不能够很好地解释结果，同样也无法理解权力在行政机关和立法机关之间来来回回的摇摆。第二种设计类型则包括一个较长的时间段。运用自然的历史研究方法，这种类型的研究包括对预算或者结构变迁的长期评估，并且有利于构建因果关系的模型。第三种类型的研究是比较性的，在一国或者几国范围内，对同一层级间的政府进行比较研究。这种研究既可以是横向的，也可以是纵向的，既可以是定性的，也可以是定量的，或者是一些组合。

一个时点上，单一政府的研究

研究某一时点上某一政府的预算是非常有用的。研究者们有时候回避这类研究是因为他们不知道研究的结果是否能够被推广或者他们研究的这个政府在某种程度上是否是独一无二的。他们不知道他们将面对什么样的个案，也不知道怎样将他们自己的个案同其他个别的国家、州或省、或者市的案例结合起来。做好某一时点上某一政府的研究的关键在于把我们从预算角度定义的一部分重要概念隔离起来，对它们做更为细致的描述，并从单一和复合的角度，揭示它们是如何运作的，或者它们是怎么失灵的。应该涉及的问题不仅包括传统的收入和支出规划以及对正式过程、参与者、以及策略的描述，也包括那些受到较少关注的研究问题，比如非正式预算、指定用途和自由裁量权的使用、道德规范和规章制度、以及预算透明度。

非正式预算

预算研究者以前都比较倾向于研究正式的程序，即那些写成文字的程序，而通常忽视了预算中那些非正式的部分，因为除非它们以比较极端的方式呈现出来，否则非正式的过程常常是不易被观察到的。但是，正式预算过程的执行程度是一个主要的变量，如果没有对那些改革执行程度的一个细致入微的测量，那么对改革的评估就会流于表面，同样，在改革的执行过程中采用什么样的方式也是一个重要的考察方面。不同参与者的正式权力可能会被非正式的程序部分地抵消。这一类的研究，因为它主要集中于个案，并且如同对正式程序要求进行定性的观察研究那样，对非正式程序的研究也要求进行深入观察，甚至是经常性的亲身参与。它使自己有助于实践者和学者之间的协作性研究，或者是那些“学者型官员”的研究。所谓“学者型官员”，就是那些有着双重职业角色，既是公共官员又是教师的人，无论这两种角色是有先后之分还是同时扮演的。

决策权

预算事关决策权的使用，但是研究却没有关注到预算中的这个部分。学者们几乎是不约而同地将预算分割成较多自由裁量权和较少自由裁量权两部分，并且就他们在每个部分的观察做出结论，就好像这两部分之间的界限是一清二楚、毫无交叉似的。事实上，更有意义的工作是考察决策的出发点在哪里，它的决策空间有多大，谁拥有该决策权，其决策的目的何在。决策权丧失或被削减后，是怎么谈判磋商或者重新创造出来的？对于什么能够被改变或者替换的理解是如何形成的，以及这种理解是如何从这一代传递到下一代的？不同的参与群体是否在决策权上形成竞争？除了强制性的和自由裁量的两种预算之外，是否存在着这样一个连续的区间，在区间的一端，对资金分配的附加条件和限制较少，也没有什么硬性的必须优先执行的任务，而在区间的另一端，资金被严格地分配到某些指定的特殊的支出上？而置身于这个连续区间之中的决策者又应当如何处理这些资金？多大的自由裁量权是充分的？这些权力应该给谁？对资金自由分配的需求是否总是而且必然地比自由裁量权的供给要大？如果是这样，会带来什么样的结果？如果对于资金自由裁量权的需求真是如此之高，那么资金是如何流向那些有较少自由裁量权的项目的？这些资金又为什么会流向这些项目？

预算中的道德、价值和标准

对于预算，预算编制者们认为什么是道德的，而什么又是不道德的呢？他们是如何定义贪污和欺诈的？他们是如何看待计划的正确性，报告和建议的及时性，服务提供的有效性或者不经济性？对专职人员的预算规范是如何区别于那些民选官员或者由他们任命的人员的？这些价值取向是从何而来的？是源于专业学校和培训机构，还是源于文献？是来自实践和同辈的压力，还是上面所有这些因素共同作用的结果？是否一些主要的预算准则在实践中会与其他准则相矛盾？如果是这样，那么哪些原则更应该优先遵守？在正式的预算规则，即政府颁布的法律，和预算的标准与价值之间的关系是怎么样，它们是一致的吗？是否其中的一个比另一个更为极端？或者说他们之间只有很少的关系，甚至根本没有任何关系？特定的标准之间是否相互关联，彼此影响？比如，预算平衡和预算透明度都被认为是预算的价值取向或者说是标准。当平衡受到破坏的时候，是否透明度也随之降低呢？再比如将三个价值变量联系在一起，如果财政上非常保守，那么预算就会平衡，也因此可以表现得很透明吗？在公认的价值取向和实际的价值取向之间，存在着何种张力？也就是那些正式的、每个人都知道应该拥护的公共价值和那些由预算者所坚守、如若不然就会吃苦头的非正式的价值取向之间，存在着何种张力？当这些张力发生时，它们是怎样得以解决的？当预算编制人员知道他们被要求编制的预算最终将无法实现平衡的时候，他们是否会选择辞职呢？如果不辞职，那么他们将如何为自己进行争辩或辩护呢？在他们的意识中，是如何证明他们违反准则行为的正当性的？对于违反标准的辩护，在专职人员和民选或任命官员之间有什么样的区别？除了辞职之外，什么样的选择是可行的和被使用的？它们的效果如何？

透明度

预算透明是指不仅预算过程的实施对于公众要是可见的，而且预算数背后的原始数据和潜藏信息对于公众也要是可见的，同时，预算计划背后的程序和假设也要有清楚的陈述，并且预算要以一种市民可以从中获取他们所需信息的方式来组织。预算文本的表述要尽可能简单明了，使得媒体和公众，以及民选官员，可

以了解政府所做出的决策和他们对于未来债务、税收和支出的安排。因此，预算透明度是由一组指标构成的，其中每一项都可以单独测量。

有时候，预算的研究是在行政机关内部进行的，并不对公众或者媒体开放。当立法机关对行政机关提交的预算草案进行讨论的时候，可能会就该预算召开公众听证会，但是主要的决策实际上在这之前就已经制定出来了，听证会只不过成了一场作秀，而不是真正的民意表达和决策过程的公开化。就算在立法机关和行政机关之间发生了讨价还价，这通常也是不对外公开的。预算评估下面所隐藏的原始数据可能会对公众开放，也可能不会；收入评估下的假设则有时候包含在预算文件里，有时候也没有。支出计划下的假设通常都不包含在预算中，但是它们在其他的一些会议上可能是可以见到的。有一些信息则会出现在预算中但不作解释，而且非常复杂费解，以致于没有人，包括那些批准它的民选官员，都没办法完全理解它们的真正含义。

更为严重的是，预算有时候是故意编得含混晦涩，以使得它比真实的预算看起来更为平衡，或者是为了使那些本来偏离了指导方针的预算看起来好像和方针是一致的。忽略未来成本或收入的减少，或者忽略已知的成本，在一年里多次重编预算，在不同的政府层级上通过一系列的决议以及不断的追加拨款，通常是在预算刚刚被批准之后，所有的这些情况就相继发生，从而使得预算透明度降低。

对预算的这四种描述——也许读者可以做出其它的描述——既需要独立地研究，也需要彼此联系起来研究，甚至要和描述预算的更为传统的方法相结合。举例来说，预算原则和预算透明度之间的关系是如何的？当专业人员更倾向于透明预算，而民选官员或任命的官员则恰恰相反时，会发生什么状况？结果是否会形成两套数据：一套是公开但扭曲的，用来实现政治目的；另一套则是私下的真实数据和现实计划，用来实现内部目的？这里存在着前台和后台的区别吗？在预算过程中非正式的行动和自由裁量权之间有什么关系？是否非正式行动程度较高时必然伴随着较高层次的自由裁量权，抑或对于组织中拥有自由裁量权的人，其非正式行动的程度因人而异？非正式行为的存在是否会使得公众无法了解预算过程，使得预算一般发生在公众的监督之外，从而降低了预算的透明度？如果由于非正式行为使得决策的制定脱离了公众的视线而降低了预算的透明度，那么强化预算原则是否能够促使专业人员为预算计划做出预测，并使原始数据更为可

用，以及通过拓展时间框架来更为清楚地呈现当前决策的未来影响，进而弥补预算透明度的不足？又或者这些原则本身遭到了侵蚀，以致于整个组织的透明度下降了？

以一个较长的时间视角来研究

很多年以来，渐进主义理论在美国将研究者的时间视野限制在预算中逐年的变化上，这是一个非常严重的弊病，因为大多数预算都不是一年期的，而常常是跨越几年的。通过增加时间的长度，我们可以使用一种自然演进的历史观来考察之前发生了什么，而之后又发生了什么，从而开始建立因果模型。大家可以提出这样的问题，预算这个东西是怎么发展起来的？它的起源是什么？它过去起着什么样的功能？而现在又扮演着什么样的角色？当一个国家和它所面对的问题发生变化时，预算是怎么随之调整的？哪些在静态研究中被认为是预算中固定不变的要素，随着时间的流逝而被视为是动态的了，其中的原因何在？比如，预算中的开放度、它的透明度、随着时间的增加量和减少量。研究者不但会记录那些增减量，还会开始寻找这些变化的原因。是什么使得预算或多或少得成为一种花招，又是什么影响了预算决策制定中公众参与的程度的？

当一项研究开始着眼于一段时期内的预算时，则评价不同改革措施的后果的可行性就增加了，评价的内容不仅包括有意识要达到的结果，也包括无意识所产生的结果。有时候这些结果的影响要经历数十年才能显现出来。作为研究者，我们趋向于关注那些意料中的结果，而不管它们是否发生，或者它们实现的程度。相反，我们经常忽视掉那些意料之外的结果和那些非正式的调整，它们通常更有意思，有时候甚至会产生足够的动力，从而颠覆原有的变化或者引发新一轮的改革。我们不仅需要研究那些行动，而且要研究这些行动引起的反作用，不仅要打中这个球，还要能够接住反弹回来的球。对美国马里兰州的一个研究就展现出这种研究方向的启迪意义。

20世纪90年代初期，在马里兰州，施行了一项名为行政预算的预算改革，该改革给予州长以及他任命的官员绝大多数的预算权力，而基本没有留给立法机关什么权力。这种结构深含于该州的宪法之中，因此，多年来都得以保持不变。但是，按通常（并且可测试的）的原则，如果正式程序过于集中于一方，或者如

果它剥夺了某些特殊参与群体的权力，则会产生压力使得正式程序瓦解，或者绕开正式的程序，从而产生一些意料之外，有时甚至是不愿意看到的结果。当正式程序没有多大动弹余地，不能随结构、制度的变化而变化，或者由于其他原因使得一些合法的参与者受到冷淡，变得没有发言权，没有权力的时候，这些非正式的调整策略就很可能发生。那就是发生在马里兰的状况；极端不平衡的权力分配导致了一系列非正式的调整策略。

在马里兰州，由于担心立法机构花钱会不负责任，立法机构只被允许减少，而不是增加州长的预算建议。这一限制从 1916 年起开始生效。因为立法机关不能够增加州长的建议，预算程序逐渐地调整以减小州长和立法机关之间的权力差距。其中一些非正式的调整降低了效率和弹性，同时也降低了决策制定的责任性和质量。

一种调整方式是立法机关动用权力从州长的预算提案中删去一些条款。理论上，立法机关可以否决州长想要的一些项目的这种威胁权力可以促使州长与之进行讨价还价，从而给予立法机关一些他们想要的东西以换取立法机关对于州长自己想要东西的支持。然而，除了在预算编制过程中直接的讨价还价，州长可以在正式的预算过程结束之后，通过追加立法把他想要的条款重新补充进去。但是，这种追加立法必须经过立法机关的同意，于是，州长为了获得立法机关的同意，会包含进一些有利于立法者的项目，从而促使立法者同意为他的追加预算投票。结果就形成了一种双重预算，一方面是公共的、正式的拨款排序程序，而另一方面则是更为非正式的、不见光的政治化过程。在追加要求中提出的项目并不同正式预算中的项目进行重要性比较。因此，这种非正式程序的意外结果便是对预算质量的损害和透明度的降低。

第二，因为立法机关不能够增加州长的预算建议，立法者通常批准一些涉及预算的独立法律文件。只要州长签署了经两院通过的法案，他就被要求在预算中为这些支出安排款项，而不管这些项目的成本究竟如何。通过这种强制支出的方法，项目的决策就和预算相分立，因此立法者可以通过那些州政府无力承担的项目。由于宪法要求实行平衡预算，所以用强制方法做出的项目支出势必排挤掉其他合法和常规的支出需要。（来源：2004 年 3 月 9 日，马里兰州会员大会上，Roy Meyers 向众议院的拨款委员会做出的陈述；Roy T. Meyers 和 Thomas

S. Pilkerton, 马里兰州的预算过程怎样才能改善? 2003年9月, 马里兰州的政策分析和研究所 (MIPAR), 马里兰大学, 巴尔的摩市 (UMBC)。该论文可以从以下地址获得: <http://userpages.umbc.edu/meyers/improveMD.pdf> 和 <http://www.umbc.edu/mipar>。参见 Irene Rubin, 公共预算中的政治, 国会季刊, 华盛顿特区, 2005年第五版, 有对马里兰州案例的描述。)

为期较长的研究允许研究者尝试着将随着历史进程而出现的变革类型隔离开来, 然后描述这些类型的动态演变, 解释是什么原因导致它们以其各自所有的形态出现。不仅仅是对这些事件小心翼翼地就事论事, 而是把它们放到过去的决策和结构背景下去考察。这样的分析能够使研究者找到一种解决预算中棘手问题的途径, 把结构、过程和预算结果联系起来。在一个既定的结构中, 当过程发生变化时, 预算的结果将发生什么样的变化?

将过程和结果联系起来, 这是预算中的一个难题, 因为不同的因素都可能影响到结果, 而过程也许只是导致这些结果的一个边际原因。此外, 在对一个政府的研究中, 一旦发生了某种变革, 就不可能找到一个没有任何变革发生的过程作为控制组以供对比参考。这些设计难题被通常认为是不能克服的, 但是有时候, 自然实验的发生会缓解这一难题, 在自然实验中, 过程中的变革最初得以执行, 接着要么得不到执行, 要么只是部分执行, 再后来变革就被遗弃, 或是被其他的方法所取代。在这种情况下, 就比如从1990年到2005年在美国发生的情况那样, 随着预算过程的变革, 赤字水平的变化幅度很大, 这就有力地说明了过程和赤字之间的相关关系, 尽管这二者可能是由于其他的因素联合作用的结果。但是, 如果没有跨度长达十五年的观察, 是不可能看到这些结果的。(“与过程有关吗? 1998—2004的美国预算过程”即出, Guy Peters 和 Jon pierre, Eds., 公共政策手册, 塞奇, 伦敦)。在欧盟中, 预算规则的改变也可能证明过程规则对于结果的影响。

评估规则变迁结果的努力将人们的注意力转移到研究规则的执行程度上, 这个主题非常适合于在一段较长的时间范围内对某一政府进行研究。如果不知道这些规则的变革事实上的执行程度, 要想探询它们变革的结果则是毫无意义的。哪些规则执行了, 这些规则的刚性如何 (弹性的规则得以执行的几率更大), 执行

机制如何，围绕这些规则有哪些可以操作的非正式技术，以及它们通常是怎么被运用的？运用这些非正式的规避策略后，对预算的信息内容产生了什么样的后果？它是次要的还是主要的？比如说，在执行绩效预算时，机构是否会扭曲他们使用的信息去证明他们的结果？如果是这样，程度如何？同样重要的是，其他机构或部门是否认为他们的竞争对手扭曲或伪造了他们的绩效报告，并且避免因此而处于被动？

单一政府的研究可以引出并回答关于预算改革的另一个重要问题。除了执行度，研究者可以检测改革本身和设计改革所要解决的实际问题或可能出现的问题之间的匹配程度。如果存在着严重的不匹配，我们可以认为这项改革无法良好运转。如果不考察这个背景变量，就很可能对一个不正确的改革的效力做出较高的评价，因为虽然这个改革并不是设计来解决特定问题的，但是并不能说改革本身是无力的。有时候改革的象征意义大于实际意义，改革只是为了看起来更具有现代气息，更加高效，或者是为了赢得国际银行组织的支持，再或者是为了塑造受公众欢迎的改革者形象。因此，研究预算改革的原因，以及发起者所想达到的目的，是评估中适当而有用的一步。

当预算编制者查看一个政府一段时间以来的预算时，他们会看到哪些模式呢？那些可以认知的事情的进展，那些决策和反应的序列，随着时间的流逝，有多大程度的重复呢？而这些模式又意味着什么？在预算的过程中是否有这样的情况，发现一个问题并针对问题进行处理，当这个问题解决之后，规则的执行力度放松了或者规则被准予抛弃，于是原来的问题又重新浮现出来，跟以前一模一样？又或者，因为没有汲取前面的教训或者从前面的经验中得到的是错误的教训，使得一些特别的问题不断的重新出现，一次比一次严重？

美国的州一级政府，在一次工商业的衰退期间，如果经济的衰退没有严重地影响到州的预算，该州的民选官员就不会为本次经济衰退操心，也不会为应对下一次的低迷时期而做准备。结果便是下一次的经济衰退会造成相当严重的后果。想想这些选举和任命的官员以及专职人员的任期吧，他们在任期中能够学到些什么，而他们又能记住多久？在 20 世纪 80 年代早期，美国的总统累积了巨额的赤

字，为了削减税收而降低收入，而对于此后的支出削减又没有明确的计划。赤字最终得到了控制，但是一些政治家们从中明显认识到的则是这个国家需要靠赤字来维持。在 21 世纪之初，当同样的政治派系又重新掌权之时，行政部门累积了更高的财政赤字，其速度之快，主要是为了降低赋税水平，尤其是对富人的征税。有人可能认为，在 20 世纪 80 年代，从公共预算角度得出的教训是错误的。其结果形成了一个预算循环，在这个循环中，一开始形成巨额的赤字，接着是一段长期而痛苦的财经纪律的建立和恢复过程，之后又再次迅速陷入赤字之中。在预算平衡时期，并没有采取什么措施来解决本国长期以来存在着的财政问题。一旦观察到一个循环，研究者就可以研究它的动态情况，它是如何开始，如何停止，而又为什么重新开始的。

除了循环，就像赤字的产生、削减，和允许赤字的再次产生，预算研究者也可以寻找钟摆现象，即在两种相互对立的方案或者方向之间的交替使用。是什么推动钟摆向这个方向或那个方向，摆幅多大，是什么决定了回转点，这种摆动可以被控制或管制么？在这种模式下摆动的关键性要素是什么，而哪些要素在这个连续谱的两极之间不能够自由摆动？那些看起来具有粘性，即走到一个极端并停留在那里，不管做出什么努力都无法使之回到中间状态的要素是什么？是什么制度特征导致了这样的粘性，锁定机制何在？而又是什么解锁机制使得这个钟摆又运动起来？在何时何地这种解锁机制才得以运作，它们需要多长时间才运作得起来？什么时候粘性是需要的，而什么时候过程又应该根据需要能够自由“摆动”或者是灵活地响应政治上的压力？

你不仅可以设想摇动着的钟摆要么是达到弧的这一端，要么是那一端，也可以设想这个钟摆再也不动了，保持一种静止状态或者由于两个方向的推力相等而保持平衡。经济学家也许会称之为均衡，但是均衡这个术语表示的是稳定性和一种需求的满足状态。预算中存在着均衡吗？它们是好的吗？它们是预算应该运转的方向吗？改革者是否应该缩短钟摆的弧长呢？如果需要，他们怎么才能做到这一点以及在预算的哪个领域去这样做？

包含比较成分的研究

包含比较成分的研究设计可以为支持和反对某些特定的假设或因果命题提

供更为有力的证据，而且它们能够解决一系列对单一政府研究所无法回答的问题。如果运用得当，这类研究可以为从有限的个案进行归纳概括提供可能性。比较研究对于理论构建和理论检验都是有帮助的。给定一个特定国家、社会或者文化的性质，你是如何看待它的预算的呢？在一个政府中发现的主题可以在其他政府中进行检验，这也许会使得那些主题变得更加现实，更加精细，同样也更加具有可概括性。可以设计出一些因果关系并且在某种程度上进行检验，比如结构和过程之间的关系，或者结构、过程和结果之间的关系。但是要做出高质量的比较研究也是很有难度的，有许多阻碍优良设计的因素，包括质量较差的数据或者在一个政府和另一个政府间没有可比性的数据，以及没有能力去收集可以比较的有意义的个案。

社会学家们担心，如果他们对每一个政府各用一种独特的方法去观察，那么他们将丧失掉归纳概括、提炼原则的能力。但是这种担心又将研究者推向了另一个极端，就是把所有的国家或所有的州、省或市都看成是差不多的。但是即使预算的研究者下定决心要从预算的角度考察政府之间的差异，他们也并不知道究竟是什么差异在起作用。究竟是什么差异在起作用呢？是因为一个政府是议会制或者总统制，是民主制或者一党专政的体制，还是这个国家介于二者之间？对于预算而言，法院的角色重要吗，或者说社会的法制化程度重要吗？而生产资料的公有化程度与此有关吗？还有市场化改革的方向，前进或偏离又产生任何作用呢？因为他们不知道采用哪个国家的案例，或者不知道哪些是关于这些国家的重要因素，研究者们有时候会把几个没有什么共同点的国家放到一起进行研究。这些研究的结果是无法解释问题。自变量依然不明确。

由于对自变量的认识比较少，我们趋向于选择因变量这种相对较差的设计方法。这样在评估预算改革时，我们往往是考察那些采用了特殊改革的国家，比方说新公共管理改革，并且探询它们获得了多大程度的成功。这种设计方法没法考察哪些国家没有采用这种改革以及它们同那些采用了改革的国家有什么区别，而这些信息都非常有助于理解所要研究的问题。但更为重要的是，如果施行了改革的国与国间存在的差异和选择的因变量之间并没有直接的联系的话，就会导致研究者去寻找决定执行度的要素或原因而把研究范围拉得太大。因为如此之多的原

因可能导致同样的结果，研究者要么倒回去就单一国家的情况研究得更加深入一些，要么以不大令人信服的总结性假设结尾，比如“也许是这样，也许是那样”等等。

由于不知道政府在影响预算的方式上有何不同，研究者通常使用一些他们认为应该影响预算或者可能影响预算的现有资料。有时候联系自变量和预算的因果链是详细说明的，但另一些时候它们只是假定的。比如，在预算比较中，作者采用了穷国与富国之间的区别，他希望得出的结论是穷国的收入没有那么确定，它会影响到预算。研究者不是去测量收入上的不确定程度，而是使用财力作为替代指标，尽管它只有很弱的相关度。另一个替代变量使用有问题的例子发生在美国，是关于州预算比较的。一些作者在人口较多的和较少的州之间做出区分，其暗含着和预算之间的这样一种联系，即较大的州更有可能拥有一个积极活跃的政府和更为广泛的职能。不管是财力还是人口都不足以成为和预算过程直接相关的可借以选择个案的有用标准。两个富裕的国家或者州很可能有截然不同的预算，两个人口大国或大州也可能如此。

预算研究者怎么设法解决这个问题，即将政府之间的相关差异隔离和包含进他们的分析中，这将决定结论性比较的可理解性和有用性，以及一个政府从其他政府汲取经验的能力。一些相关制度差异的可能候选指标——当然这个罗列还很不完善——包括行政首脑、官僚机构或者立法机关的相对优势度，总统制和议会制的形式，一党政府和多党政府，以及经济的中央计划程度。这其中的每一样都和预算有某种直接联系。另一种选择案例的方法是找那些每个国家都面临的核心问题，尤其是当这些问题能以预算形式表现的时候，比如长期债务，或者没有资金或资金不足的养老金问题。

相对而言，人们没有过多地注意选择那些基于政府制度和机构的个案。当比较被限于联邦国家或者是欧盟国家时，通常隐含着一种假设，那就是这些政府的制度都差不多，当然人们也逐渐意识到这些政府的结构是有所不同的。但是在这种研究中，变化幅度是受到控制的，使得制度变化的影响不那么明显。这样做的

结果便是，公共预算的核心问题之一，即制度或结构同预算过程以及结果之间的关系一直都没有真正得以解决。对于有着特定结构差异的政府间的预算比较我们还需要更多地研究，比如两种议会体制，一种是两党的而一种是多党而且治理联盟不断变化的，或者是在联邦制和单一制之间的差别。

另一种选择个案的方法是根据这些国家所面临的主要问题对国家或政府进行分类，要么是过度的借款，要么是向市场经济的过度，或者政治稳定性、收入支持政策、再分配。这些研究可以揭示预算是如何与这一系列问题相适应的。这样就可以考察有着特定问题的政府是如何通过预算来解决这些问题的，看预算过程是促进了问题的解决还是妨碍了问题的解决，还可以考察预算改革对这些潜在问题的反应程度。结果可能会得到一些出人意料的对比情况，比如说穷国和富国可能都高度依赖于借债，或者亚洲和西方的国家都同样绕不过社会保障金和人口老龄化问题。

当研究者选取案例的时候，他们不仅需要将要研究的政府进行明细分类，还应该按照某种序列，从低到高地进行排列。然后他们可以从该序列的不同点上选择出案例来，并且有把握当他们的分析完成后，分析的结果可以应用于一系列政府。如果在序列两端的案例中政府的行为截然不同，而那些在中间的其结果也居中，那么这种设计还会加强结论的可信性。

如果研究者可以选择有限的案例来代表一系列的政府，他们便可以同时掌握数据的深度和质量以及可归纳性。在研究者们可以了解的变化范围内，他们可以选择那些代表不同变种的案例。有了这样的样本，研究者们可以解决那些预算过程在方式上相似的政府所存在的问题，而不管政府的结构有何不同，也许还能够指出预算要有效所必须具备的条件，以及当预算丧失了这样或那样主要特征时其结果会如何，更或者在这个或那个领域所存在缺陷的影响。这样的分析也可以揭示是否预算的一些特征可以取代其他一些相对落后的特征。也许在那些预算过程规则较弱或执行不力的地方，规范和价值观起着非同寻常的重要作用，也可能在那些公民的预算参与很强的地方，对报告的需求更弱，因为通过公民参与已经实

现了预算的透明，同时在这些地方公民对于政府的信心也更强。

结论

结论之一就是还有很多工作需要我们去完成，所有的一切都是新鲜而令人激动的，而且其中很大一部分有着实践和理论的作用。如果我们能够提高纵向的和比较的研究技术，比如，我们可以更加准确地预测某一特定的预算改革是否适合于一个既定的政府，预测它是否有可能针对和解决与特定预算相关的政策问题，以及在该改革被采用之后可能发生什么变化。如果我们能够提高对预算过程和结果之间关系的理解，我们就可以为如何改变预算过程以帮助实现特定的政策目的提供可行的建议。

第二个结论就是，我们在对单一政府的研究中必须要有一个变量，形式上可长可短，一旦我们知道我们掌握的案例究竟是个什么样，以及每个政府所对应的结构性和政治性差异上的分类，我们就无需担心我们没有能力去概括它。事实上，只有当我们更好地定义和量化了自变量以及它的组成要素，并在一段较长的时间内对它进行观察之后，我们才能使更为复杂的设计变得有意义。

结论三是如果只是一味研究那些突然跳进我们视线的实践，而没有任何理论判断，以及只对那些我们碰巧熟悉的两个或者更多的国家做对比，这样的研究是没有多大效果的。那种研究方法看起来无法产生我们想要的理解深度，因此我们需要一些有用的建议。更进一步的时候到了。