

中国预算变迁遵循间断－均衡逻辑吗？

——基于2007—2019年中国财政预算数据的实证研究

李文钊 庞伟 吴珊*

【摘要】 间断－均衡预算理论对渐进预算理论进行了挑战，它认为预算过程中同时存在长期稳定与剧烈变迁，并将之归结为认知摩擦和制度摩擦。为了检验中国预算变迁是否遵循间断－均衡逻辑，论文发展了基于间断－均衡理论视角下的中国政策过程和预算过程理论，应用2007—2019年全国、中央、地方的预算数据，以类级支出为分析对象，通过计算类级支出变迁的分布值，对一般间断假设、纵向制度摩擦假设和比较制度摩擦假设三个命题进行了检验。研究发现，中国预算变迁符合间断－均衡逻辑，这扩展了一般间断假设的外部有效性。为了理解这些结论及其背后的现象，论文对间断－均衡理论中的公共预算的一般经验法则、制度摩擦与间断－均衡理论的比较研究、中国地区分权的权威体制、规则制定的权力和行动的权力、发展基于中国情景的政府信息处理理论等几个问题进行了讨论。

【关键词】 中国预算变迁 间断－均衡 认知摩擦 制度摩擦

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2019) 05-0012-16

一、问题的提出

1940年，科伊（V. O. Key）对美国公共预算的学术研究进行了批评，认为他们只关注预算的组织 and 程序等技术性问题，对于公共支出在不同目标之间的配置这一根本性问题没有给予足够关注（Key, 1940）。这意味着，科伊将公共预算问题转化为资源配置和决策问题，这也激发了学者们去开发新的预算理论

* 李文钊，中国人民大学公共管理学院，教授；庞伟，中国人民大学公共管理学院，博士研究生；吴珊，中国人民大学公共管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家自然科学基金“政治周期、制度摩擦与中国政策的间断性：基于1992—2016年中国预算变迁数据的实证研究”（71874198）。

(Wildavsky, 1961)。目前，在公共预算决策理论中，形成了垃圾桶预算 (Garbage Can Budgeting)、预算渐进主义 (Budgetary Incrementalism)、理性预算理论 (Rational Budget Theories)、间断－均衡预算理论 (Punctuated Equilibrium Budget Theory) 和路径依赖理论 (Path Dependence) 等预算理论模型，试图更好地理解预算过程 (Padgett, 1980; Jones et al., 2014; 朱春奎等, 2012; 邝艳华, 2011)。

在这些预算理论中，影响最大的理论是渐进预算理论和间断－均衡预算理论。渐进预算理论认为预算是一个政治过程，政治共识会导致预算过程中渐进主义逻辑 (Jones et al., 1997)。间断－均衡预算理论是将间断－均衡理论应用于预算领域的产物，认为预算过程中同时存在较长时间的稳定和突然的变迁。这使得两个理论之间存在竞争关系，接受其中一个理论，意味着需要拒绝另一个理论。从目前的经验证据看，美国预算过程更符合间断－均衡逻辑，这也使得间断－均衡预算理论有可能成为预算理论中一种有竞争力的理论模型 (Jones et al., 1998)。

为了提升间断－均衡预算理论的外部有效性，其倡导者开始进行比较研究，利用英国、法国、德国等欧洲国家的数据来检验间断－均衡预算理论，并提出了公共预算的一般经验法则 (Shadish et al., 2002; Jones et al., 2009)。尽管如此，间断－均衡预算理论的检验范围更多是欧美等西方发达民主国家，这些国家大多属于高收入国家行列，政治和经济秩序相对稳定，本身具有文化、制度和观念的相似性。当然，这些检验仍然具有重要的作用，它可以对制度差异性及其影响进行深入分析。

那么，作为一个快速转型的发展中国家，中国的预算过程是否遵循间断－均衡逻辑？中国独特的制度环境对政策和预算过程会产生什么影响？间断－均衡逻辑对于中央与地方预算过程是否同等适用？中央与地方预算过程在间断－均衡方面是否有差异？中国与西方国家在预算的间断性方面是否有差异？对于这些问题的回答，既可以加深对中国预算过程的认知，发展具有中国特色的间断－均衡预算理论，为建立规范的预算过程理论奠定实证基础，又可以在一种制度差异性比较大的环境中检验间断－均衡预算理论的有效性，从而提升其外部效度。对此，国内和国际学者关注不足，有一些研究者尝试将间断－均衡理论与中国政策过程相结合，但还没有用中国预算变化数据来进行证实或证伪的研究 (Chan & Zhao, 2016; 文宏, 2014; 邝艳华, 2015)。

本研究试图弥补这一缺陷，发展基于间断－均衡理论视角下的中国政策过程和预算过程理论。其侧重点有两个：一是通过中国数据来讨论间断－均衡

预算理论的中国情景适用性，二是通过考虑中国情景对间断－均衡预算理论进行发展，以使得理论更加精细化。这两个方面的研究，可以大大提升间断－均衡预算理论的内部效度和外部效度。为此，本文以2007—2019年中国财政预算为基础，检验间断－均衡预算理论对于全国预算、中央预算和地方预算的适用性，提升间断－均衡预算理论的内部有效性和外部有效性。

接下来安排如下：首先基于间断－均衡理论，结合中国政策过程和预算过程的特征，提出了中国预算变迁的一般间断性假设、纵向制度摩擦假设和比较制度摩擦假设；其次，对研究设计、数据来源和方法进行介绍，它们是实证检验的基础；随后，根据2007—2019年中国预算的分析对三组假设进行检验，研究表明中国预算变化符合间断－均衡的逻辑，中央预算变迁的间断性与西方国家差异性不大，并且中央与地方之间存在差异性；最后，对研究结论进行讨论，从间断－均衡理论的认知摩擦和制度摩擦的角度给出了解释，并指出间断－均衡预算理论具有发展成为一般经验法则的潜力。

二、中国政策过程、预算过程与研究假设

布莱恩·琼斯（Bryan D. Jones）和弗兰克·鲍姆加特纳（Frank R. Baumgartner）提出，没有一个完整的政策过程理论，就不可能有一个成型的预算过程理论（Jones & Baumgartner, 2005）。一旦假设间断－均衡预算理论能够解释中国预算过程，这意味着我们同时假设了间断－均衡理论对于中国政策过程和预算过程的适用性，这是从模型的视角看待中国政策过程和预算过程的核心主张。间断－均衡预算理论对于中国的适用性，目前讨论并不多。对于英文文献而言，有两篇论文讨论了权威体制（Authoritarianism）之下的间断均衡问题，并试图图发展基于权威体制的间断－均衡理论，并和西方民主体制之下间断均衡理论进行比较（Lam & Chan, 2015; Chan & Zhao, 2016）。但是，这些讨论一方面缺乏对中国政策过程深入的认识，另一方面也没有使用中央层面预算数据进行检验。

对于中国政策过程的特征，目前一个重点的思路是在权威体制的概念框架下，讨论中国的政策过程及其运行模式。对于中国政策过程的情景，权威体制的讨论主要有中央与地方关系和国家与社会关系两个视角。前者涉及政策过程的内部运行结构，后者涉及政策过程与社会之间互动。正是中央与地方之间互动、国家与社会之间互动，使得中国政策过程有其独特性。很多中国政策过程的研究者讨论权威体制的政策意蕴，如政策过程中实验主义治理、权威体制之下的政策扩散模式、权威体制之下的政策网络、权威体制之下的政策执行、权

威体制之下的政策倡导等 (Heilmann, 2008; Liu & Li, 2016; Teets, 2018; Yee et al., 2014; Li et al., 2017)。

结合上面的分析，我们可以发展基于中国政策过程特征的间断－均衡预算理论，重点讨论中央与地方互动过程对于预算过程中间断－均衡的影响 (Baumgartner & Jones, 1993)。中国政策过程是一个在中央政府与地方政府互动之下运行的双层结构，中央政府的政策需要地方政府来执行，地方政府的政策制定会受到中央政府的影响。来自环境的信息会分别被中央政府与地方政府接受，每一层级政府会进行注意力分配和议程设定，当然中央政府与地方政府也会在注意力分配、议程设定和政策选择等各个阶段相互影响。由于不成比例信息处理模型、政治制度和政策图景的相互影响，使得中国政府在处理来自环境的信息时，大部分会忽略，只有少部分信息会受到重视，这导致了政策的长时期稳定和偶尔变迁。

那么，中国的预算过程是否符合间断－均衡预算理论？对于这一问题的回答，需要分别对间断－均衡预算理论的间断性假设和制度摩擦假设进行分别检验。间断性假设和制度摩擦假设构成了模型的一体两翼，间断性假设是模型的结果，制度摩擦假设是模型的过程，两者相互联系，彼此促进，缺一不可。比较研究也成为间断－均衡理论的一个研究重点，中国的数据可以用来与西方国家进行比较。为此，我们可以得出三个有待检验的假设：

1. 一般间断性假设

目前对于间断性假设的检验，主要是分布检验，考察年度预算变迁的分布是否呈现尖峰分布。一旦呈现尖峰分布，就可以得出预算变迁符合间断性逻辑。这样，我们可以首先提出中国预算变迁的间断性假设：

H1 (一般间断性假设)：中国的预算变迁呈现尖峰分布。

H1.1：中国的全国、中央与地方预算变迁呈现尖峰分布。

2. 纵向制度摩擦假设

对于制度摩擦假设的检验，目前主要是通过政策过程的途径来实现，强调政策过程比政策投入的制度摩擦大，政策产出比政策过程的制度摩擦大，通过比较不同阶段的间断性来验证制度摩擦对于间断性的影响。考虑到中国政策过程中存在中央与地方互动，我们可以将制度摩擦区分为“横向制度摩擦”和“纵向制度摩擦”。前者强调随着政策过程的深入，制度摩擦越大，后者强调随着政策层级的下降，制度摩擦越大。对于“横向制度摩擦”的假设，这是我们对间断－均衡预算理论倡导者对制度摩擦讨论的概括，他们早期对于制度摩擦

◆专栏：政策过程：中国实践与理论阐释

的讨论，主要是从政策过程来思考，侧重横向流程，因此我们将之命名为“纵向制度摩擦”。由于没有投入的数据，这一假设还有待未来检验。对于“纵向制度摩擦”的假设，这是我们结合中国情景对间断－均衡预算理论的发展，强调在更低的层级所受到的制度摩擦会更多。按照“纵向制度摩擦”的逻辑，地方预算变迁的间断性高于中央预算变迁的间断性。这样，可以形成“纵向制度摩擦假设”：

H2：（纵向制度摩擦假设）：地方预算变迁的间断性高于中央预算变迁的间断性。

3. 比较制度摩擦假设

由于间断－均衡理论强调“制度摩擦力”对于间断的解释力，而不同国家存在不同“制度摩擦力”，通过比较研究的结果可以进一步判断“制度摩擦力”与间断性之间的内在逻辑关系。目前，对比主要集中于西方国家之间的“制度摩擦力”，对于中国与西方国家之间的“制度摩擦力”讨论不多，仅有陈君诺和赵爽根据中国省级数据提出了权威体制会放大间断的假设（Chan & Zhao, 2016）。

在比较不同国家政治制度差异性对预算间断性的影响方面，琼斯等学者提出了四个衡量指标，即国会制/总统制、单一执政党/多党联合执政、两院制/一院制、联邦制/单一制，认为：“在国会制政府、单一执政党政府、一院制和单一制度的情景下，摩擦力会降低”（Jones et al., 2009: 868）。如果根据这些指标，中国的制度摩擦会少于西方国家的制度摩擦。这构成了第三个假设：

H3：（比较制度摩擦假设）：中国预算变迁的间断性小于西方国家预算变迁的间断性。

三、研究设计、数据与方法

中国的预算编制和执行过程与美国、欧洲国家等存在诸多差异。2006年，财政部印发《财政部关于印发政府收支分类改革方案的通知》（财预〔2006〕13号）。2007年，我国实行了政府收支分类改革，预算收支科目在改革前后差异较大，改革后的支出功能分类科目与原支出科目之间并不存在严格的一一对应关系（见表1）。在支出方面，按其功能分类分为类、款、项三级科目，按其经济性质分类分为类、款两级科目。目前主要的功能支出科目（类级）有一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文化教育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、节能环保、城乡社区事务、农林水事务、

交通运输、工业商业金融等事务、其他支出、转移性支出等。支出经济分类（类级）有工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、对企事业单位的补贴、转移性支出、赠与、债务利息支出、债务还本支出、基本建设支出、其他资本性支出、贷款转贷及产权参股、其他支出等。

表1 按功能分类的类级政府支出

| 2007 年以前 | | | 2007 年以后 | | |
|----------|---------------|----|-----------|----|----------|
| 1 | 基本建设 | 1 | 一般公共服务 | 13 | 农林水事务 |
| 2 | 增拨企业流动资金 | 2 | 外交 | 14 | 交通运输 |
| 3 | 挖潜改造资金和科技三项费用 | 3 | 国防 | 15 | 资源勘探信息等 |
| 4 | 地质勘探费 | 4 | 公共安全 | 16 | 商业服务业等事务 |
| 5 | 工、交、流通部门事业费 | 5 | 教育 | 17 | 金融 |
| 6 | 支农支出 | 6 | 科学技术 | 18 | 援助其他地区 |
| 7 | 文教、科学、卫生 | 7 | 文化体育与传媒 | 19 | 国土海洋气象等 |
| 8 | 抚恤和社会福利救济费 | 8 | 社会保障和就业 | 20 | 住房保障 |
| 9 | 国防 | 9 | 社会保险基金 | 21 | 粮油物资储备 |
| 10 | 行政管理费 | 10 | 医疗卫生与计划生育 | 22 | 预备费 |
| 11 | 政策性补贴 | 11 | 节能环保 | 23 | 国债还本付息 |
| 12 | | 12 | 城乡社区事务 | 24 | 其他支出 |

注：根据财政部《关于修订2010年政府收支分类科目的通知》（财预〔2009〕402号），政府支出新增了“国土资源气象等事务”“住房保障支出”“商业服务业等事务”和“粮食安全物资储备事务”等类级科目。

资料来源：作者整理。

本文分别选取2007—2019年全国、中央、地方的预算数据，以类级支出为分析对象，全面考察和检验不同政府层面的预算变迁是否遵循间断－均衡的逻辑。在对预算变迁的测量方面，我们使用基本上达成共识的年度预算比率变化这一指标。尽管只有12年的纵向数据，由于类级支出达到20多个，这使得全国、中央、地方的预算变迁数据观测值均达到了210个以上，这也使得预算变迁数据分布的峰值计算具有一定的科学性。2007—2017年全国、中央和地方数据来源于2007—2017年财政预算数据来源于EPS数据库，2018年财政预算数据来源于《2018年全国财政决算》，2019年中央财政预算数据来源于《2019年中央财政预算》。各省和计划单列市预算数据来源于历年《中国财政统计年鉴》。目前，一共形成了4个数据库（见表2）。

表2 中国预算变迁数据库系列

| 数据类型 | 数据库系列 | 观测值 |
|-------------------------------|-------------------------------------|---------|
| 2007—2019 年中国预决算数据库系列 | 1. 2007—2018 年全国预算数据库 | 224 |
| | 2. 2007—2019 年中央预算数据库 | 261 |
| | 3. 2007—2018 年地方预算数据库 | 217 |
| 2007—2017 年中国省和计划单列市政府预算数据库系列 | 4. 2007—2017 年 36 个省级行政区和计划单列市预算数据库 | 178—197 |

资料来源：作者整理。

对于全国、中央、地方的预算数据本文会采取相对变化测量方法，即前面提到的年度预算比率变化测量方法（Percentage - Percentage Change）。这意味着，在测量预算变化时，并不是根据不同科目的绝对数量来衡量变化率，而是根据每一个项目占当年所有预算的比率，然后分别比较不同比率之间差异相对于前一年比率的变化，具体见公式（1）：

$$d_{it} = \frac{(P_{it} - P_{it-1})}{P_{it-1}} \cdot 100 \quad (1)$$

其中 d_{it} 表示年度预算比率变化， P_{it} 和 P_{it-1} 则分别表示当年项目占整体预算比率和上一年项目占整体预算比率。以教育支出为例，2007 年预算占比 1.895%，2008 年预算占比 1.515%，那么教育支出的年度预算比率变化为 -20.05%。

除了计算年度预算比率变化外，本文还使用随机过程方法（Stochastic Process Methods）对年度预算比率变化的分布状态进行分析（Distribution Analysis），讨论这种分布是否符合正态分布，还是尖峰分布（Breunig & Jones, 2010）。对于分布状态的定量分析，本文主要是计算峰度 K 值（Kurtosis）和偏度 S 值（Skewness），见公式（2）和公式（3）：

$$K = \frac{\sum (X - \mu)^4 / n}{(\sum (X - \mu)^2 / n)^2}, \text{ 其中 } \mu \text{ 是均值} \quad (2)$$

$$S = \frac{E[(X - \mu)^3]}{(E[(X - \mu)^2])^{3/2}}, \text{ 其中 } \mu \text{ 是均值} \quad (3)$$

对于 K 值而言，当其为 3 时，表明分布状态为正态分布，而大于 3 则为尖

峰分布，偏离越大，峰度越陡峭。S 值则表示偏度的分布状态，其中接近 0 意味着符合正态分布，大于 0 为正偏和向右偏，小于 0 为负偏和向左偏。本文还计算了 K 值的标准化，即 L - Kurtosis (Hosking, 1990)。L - Kurtosis 会更稳健一些，0.123 是正态比率分布，一旦超过 0.123 就意味着存在间断过程。

此外，检验一组样本是否符合正态分布，还可以通过严格的统计检验，利用正态分布的偏度与峰度性质，判断统计量是否服从正态分布。当检验的 P 值小于 1% 时，可以认为相对应的统计量在 1% 的显著水平下拒绝正态分布的原假设。本文除了采用较为常用的 JB 统计量、D 检验对我国预算变化进行正态性检验以外，还使用 Stata 中提供的非参数 Shapiro - Wilk 检验和非参数 Shapiro - Francia 检验两种方法进行补充检验 (Jarque & Bera, 1987; D'Agostino & Balanger, 1990)。

四、结果

通过分布状态和 K 值、S 值、L - K 值、L - S 值的计算，可以从定量的角度来判断年度预算比率变化是遵循渐进逻辑，还是间断－均衡逻辑。表 3 对全国、中央、地方预算三个数据库的年度预算比率变化的观测值、均值、标准差、K 值、S 值、L - K 值、L - S 值和稳健性检验等进行了呈现，图 1 是年度预算比率变化分布的直方图。

表 3 2007—2019 年全国、中央、地方预算变化正态性检验结果

| | 全国财政预算支出 | 中央财政预算支出 | 地方财政预算支出 |
|--------------------------|------------|------------|------------|
| obs | 224 | 261 | 217 |
| mean | 0.0139 | 0.0320 | 0.1453 |
| Std. Dev. | 0.2265 | 0.3637 | 0.7918 |
| Skewness | 1.2755 | 2.7603 | 5.7962 |
| Kurtosis | 15.8876 | 16.7935 | 44.0816 |
| L - Skewness | 0.1145 | 0.1815 | 0.5176 |
| L - Kurtosis | 0.4460 | 0.4310 | 0.6049 |
| JB 统计量 | 0.0000 *** | 0.0000 *** | 0.0000 *** |
| D'Agostino 检验 | 0.0000 *** | 0.0000 *** | 0.0000 *** |
| 非参数 Shapiro - Wilk 检验 | 0.0000 *** | 0.0000 *** | 0.0000 *** |
| 非参数 Shapiro - Francia 检验 | 0.0000 *** | 0.0000 *** | 0.0000 *** |

(续上表)

| | 全国财政预算支出 | 中央财政预算支出 | 地方财政预算支出 |
|----|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 结论 | 在1%的显著水平 上强烈拒绝正态 分布的原假设 | 在1%的显著水平 上强烈拒绝正态 分布的原假设 | 在1%的显著水平 上强烈拒绝正态分 布的原假设 |

注：1. 数据来源：2007—2017 年财政预算数据来源于 EPS 数据库，2018 年财政预算数据来源于《2018 年全国财政决算》，2019 年中央财政预算数据来源于《2019 年中央财政预算》。2. 选取 2007 年作为初始研究年份的原因在于，2007 年进行了政府收支分类改革，相比之前的收支科目，收支分类范围、分类体系和具体科目设置办法等都有较大变化。

资料来源：作者计算和整理。

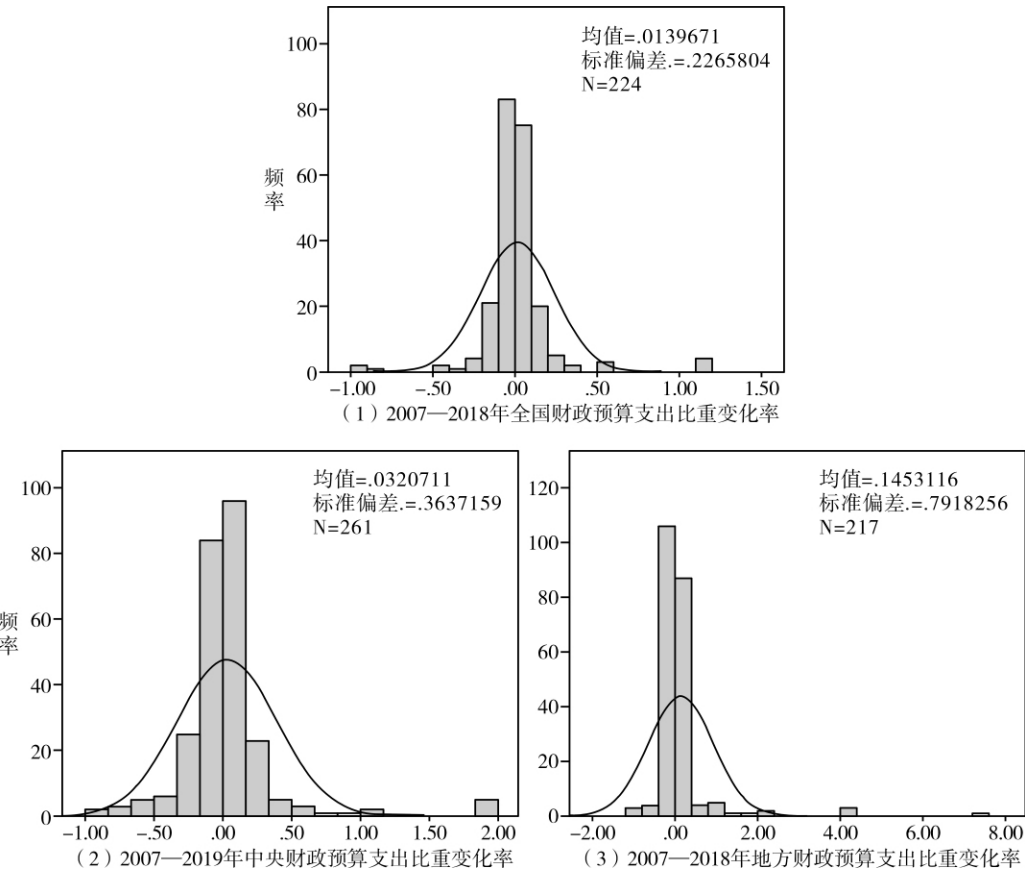


图1 2007—2019年全国、中央、地方预算变化直方图

资料来源：作者计算和整理。

表3中所使用的地方预算数据是集合数据，它是各个省级行政区所有预算的集合，即根据每一类的预算情况，对所有地方预算进行集合，集合数据有利于对地方的平均情况进行估计，但是也可能不会过多关注不同地方之间的差异性。为了更好地衡量地方预算变迁是否遵循间断－均衡预算逻辑，表4分别列出了36个省和计划单列市的预算L－K值及预算变化频率描述性统计。

表4 2007—2017 各省级行政区和计划单列市预算L－K值及预算变化频率描述性统计

| 序号 | 省份 | L－K 值 | 样本数 | 平均值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 |
|----|---------|--------|-----|---------|---------|-----|----------|
| 1 | 北京 | 0.4469 | 190 | 0.0014 | 0.3572 | -1 | 1.7558 |
| 2 | 天津 | 0.4586 | 185 | 0.0345 | 0.4121 | -1 | 2.3115 |
| 3 | 河北省 | 0.8652 | 184 | 0.5020 | 6.5430 | -1 | 88.6209 |
| 4 | 山西省 | 0.8926 | 186 | 2.0538 | 14.2665 | -1 | 114.7497 |
| 5 | 内蒙古自治区 | 0.8957 | 193 | 0.9562 | 9.5469 | -1 | 95.1272 |
| 6 | 辽宁省 | 0.8895 | 187 | 0.9994 | 9.5169 | -1 | 102.0131 |
| 7 | 大连市 | 0.8653 | 180 | 1.0134 | 9.3014 | -1 | 110.5979 |
| 8 | 吉林省 | 0.8968 | 187 | 1.0329 | 10.0538 | -1 | 108.8444 |
| 9 | 黑龙江省 | 0.8746 | 192 | 0.9078 | 7.9946 | -1 | 78.3735 |
| 10 | 上海 | 0.8943 | 185 | 1.4794 | 11.3502 | -1 | 106.1015 |
| 11 | 江苏省 | 0.8896 | 188 | 0.4645 | 6.7489 | -1 | 92.4497 |
| 12 | 浙江省 | 0.8901 | 189 | 2.1286 | 14.7621 | -1 | 112.5683 |
| 13 | 宁波市 | 0.9191 | 185 | 1.3751 | 13.3662 | -1 | 140.1391 |
| 14 | 安徽省 | 0.8872 | 184 | 0.8673 | 8.3850 | -1 | 81.4881 |
| 15 | 福建省 | 0.8906 | 187 | 0.9793 | 9.0320 | -1 | 91.1242 |
| 16 | 厦门市 | 0.8328 | 182 | 0.5287 | 5.9648 | -1 | 79.7704 |
| 17 | 江西省 | 0.9201 | 184 | 1.2210 | 12.1631 | -1 | 144.5525 |
| 18 | 山东省 | 0.5495 | 191 | 0.0258 | 0.4925 | -1 | 3.8122 |
| 19 | 青岛市 | 0.8796 | 187 | 1.4899 | 11.7277 | -1 | 101.2631 |
| 20 | 河南省 | 0.3466 | 185 | -0.0158 | 0.2706 | -1 | 2.2512 |
| 21 | 湖北省 | 0.9124 | 186 | 1.1639 | 11.5065 | -1 | 125.8152 |
| 22 | 湖南省 | 0.8878 | 188 | 0.6366 | 6.9128 | -1 | 90.3591 |
| 23 | 广东省 | 0.8816 | 194 | 1.0512 | 10.4408 | -1 | 105.5111 |
| 24 | 深圳市 | 0.8076 | 185 | 1.1345 | 10.4418 | -1 | 131.0820 |
| 25 | 广西壮族自治区 | 0.8868 | 183 | 1.4342 | 11.1683 | -1 | 96.8543 |

◆专栏：政策过程：中国实践与理论阐释

(续上表)

| 序号 | 省份 | L-K 值 | 样本数 | 平均值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 |
|----|----------|--------|-----|---------|----------|-----|------------|
| 26 | 海南省 | 0.8940 | 188 | 2.3744 | 16.4555 | -1 | 166.8903 |
| 27 | 重庆市 | 0.9077 | 191 | 1.2319 | 12.3291 | -1 | 123.0401 |
| 28 | 四川省 | 0.9065 | 189 | 1.6579 | 13.5098 | -1 | 127.7094 |
| 29 | 贵州省 | 0.8940 | 179 | 1.3734 | 10.9589 | -1 | 99.5557 |
| 30 | 云南省 | 0.6402 | 197 | 0.1039 | 1.8332 | -1 | 25.0064 |
| 31 | 西藏自治区 | 0.8559 | 191 | 0.9887 | 9.8401 | -1 | 117.7216 |
| 32 | 陕西省 | 0.8756 | 187 | 0.6842 | 7.6298 | -1 | 102.1519 |
| 33 | 甘肃省 | 0.8783 | 186 | 2.0198 | 13.8132 | -1 | 103.6158 |
| 34 | 青海省 | 0.9804 | 188 | 11.3650 | 144.5052 | -1 | 1 979.9310 |
| 35 | 宁夏回族自治区 | 0.8980 | 178 | 1.2874 | 11.3232 | -1 | 115.1423 |
| 36 | 新疆维吾尔自治区 | 0.8712 | 194 | 1.3843 | 10.6846 | -1 | 97.3770 |
| | 样本数 | 36 | | | | | |
| | 平均值 | 0.8323 | | | | | |
| | 标准差 | 0.1475 | | | | | |
| | 最小值 | 0.3466 | | | | | |
| | 最大值 | 0.9804 | | | | | |

资料来源：作者根据历年《中国财政统计年鉴》各省级行政区和计划单列市预算支出比重变化率计算和整理。

1. 一般间断性假设检验

从表3可以看出，全国、中央、地方预算的K值、S值、L-K值、L-S值都不符合正态分布的标准值，呈现很多剧烈变化（厚尾 Fat-Tailed）代表了年度预算比率较大变化和很少变化（较强的中央峰 Central Peak 代表了超渐进主义特征（Hyper-Incrementalism）的尖峰分布特征（Leptokurtic Distribution）。表4中36个省级行政区和计划单列市的预算的L-K值都不符合正态分布的标准值，这进一步为地方预算的集合数据显示的间断-均衡预算逻辑提供了经验证据。这说明假设H1得到检验，全国、中央、地方预算的年度比率变化都符合间断-均衡逻辑，并且具有统计显著性。

2. 纵向制度摩擦假设检验

对于假设H2而言，这一假设在表3中也得到检验。对于预算支出而言，地方预算的“制度摩擦力”更大，使得它更容易呈现较大间断性，相反，中央预

算的“制度摩擦力”相对较少，间断性没有地方财政大。通过分别对中央、地方预算的 K 值和 $L-K$ 值进行比较，发现在预算支出方面，中央财政年度比率变化小于地方财政年度比率变化，这验证了“纵向制度摩擦假设”对于中央与地方预算过程的解释力，“纵向制度摩擦假设”在预算数据中得到检验。

但是，一旦使用表 4 的省级行政区和计划单列市数据与表 3 中的中央预算数据相比，除了少数省级行政区和计划单列市外，大部分地方数据支持了假设 H2。这说明，大部分地方政府都会受到来自中央政府的摩擦力，使得地方预算的间断性大于中央预算的间断性。

3. 比较制度摩擦假设检验

表 5 将中国预算变迁的 $L-K$ 值与西方国家预算变迁 $L-K$ 值进行了比较。从表 5 可以看出，尽管中国政府似乎有权力更容易处理面临的问题和挑战，然而数据结果却显示 $L-K$ 值与西方国家差别不是特别大。根据“苹果对苹果的比较”的思路，我们发现中国中央层面的预算支出变迁的 $L-K$ 值与法国、德国、丹麦非常接近，都是 0.4 左右，小于美国、比利时的 $L-K$ 值，大于英国的 $L-K$ 值，假设 H4 并没有得到完全检验。这说明中国预算变迁的间断性基本上和西方国家相同，制度摩擦的差异性并没有想象中的大。我们的研究并没有证实陈君诺和赵爽（Chan & Zhao, 2016）有关权威体制有利于放大间断－均衡模式的假设。相反，中国和西方国家都面临着制度摩擦力问题，只是制度摩擦力所表现的形式不同，或者都受到相同的认知摩擦限制，这也是差异性不大的原因。

表 5 间断－均衡的比较研究

| 类别 | $L-K$ 值 | 数据来源 |
|-------------------------|---------|--------------------|
| 美国年度预算数据（1800—2005） | 0.509 | Jones et al., 2009 |
| 美国年度预算项目数据（1947—2005） | 0.512 | |
| 法国年度预算数据（1820—2002） | 0.424 | Breunig, 2006 |
| 法国年度预算项目数据（1868—2004） | 0.505 | |
| 德国年度预算项目数据（1962—2000） | 0.456 | |
| 英国年度预算项目数据（1981—1999） | 0.319 | |
| 比利时年度预算项目数据（1991—2000） | 0.611 | |
| 丹麦年度预算项目数据（1971—2003） | 0.421 | |
| 加拿大年度预算项目数据（1990—2004） | 0.379 | |
| 美国州年度预算项目数据（1984—2002） | 0.403 | |
| 丹麦地方年度预算项目数据（1991—2005） | 0.363 | |
| 丹麦年度预算项目数据（1963—1989） | 0.47 | |

◆专栏：政策过程：中国实践与理论阐释

(续上表)

| 类别 | L - K 值 | 数据来源 |
|--------------------------------|---------|-------------------|
| 德国年度预算项目数据 (1963—1989) | 0.42 | |
| 英国年度预算项目数据 (1963—1989) | 0.37 | |
| 美国年度预算项目数据 (1963—1989) | 0.49 | |
| 中国省级政府年度预算项目数据 (1996—2013) 最高值 | 0.99 | Chan & Zhao, 2016 |
| 中国省级政府年度预算项目数据 (1996—2013) 平均值 | 0.87 | |
| 中国省级政府年度预算项目数据 (1996—2013) 最低值 | 0.66 | |
| 中国全国预算数据库 (2007—2018) | 0.4460 | 本文计算 |
| 中国中央预算数据库 (2007—2019) | 0.4310 | |
| 中国地方预算数据库 (2007—2018) | 0.6049 | |

资料来源：作者根据学界已有成果整理和作者自行计算。

五、发现与讨论

通过以上分析，我们可以得出中国预算变迁遵循间断－均衡逻辑的基本结论，并且这一结论对全国、中央、地方预算同等适用。此外，三个数据库的分析结果还发现了年度预算比率变化分布在中央与地方之间存在差异性，体现出“制度摩擦”在不同情景中对预算变迁施加了不同的决策和交易成本，导致了间断剧烈程度的变异 (Jones et al., 2003)。这些基于经验和证据的研究结论对于进一步理解间断－均衡理论及其逻辑，以及中国情景下的间断－均衡理论运行机制，都具有重要的价值，值得进行更深入的讨论。具体而言，中国的预算变迁经验证据有利于加深对公共预算的一般经验法则、制度摩擦与间断－均衡理论的比较研究，有利于加深对中国地区分权的权威体制 (Regionally Decentralized Authoritarian System, RDA)、规则制定的权力和行动的权力、发展基于中国情景的政府信息处理理论等的理解和认知，通过这些问题的思考也有利于更好地解释中国预算变迁数据在全国、中央、地方之间的差异性，理解认知摩擦和制度摩擦对于间断性的解释，更好地回应假设 H2 和假设 H3。

中国预算变迁的经验证据进一步验证了“公共预算的一般经验法则”。琼斯等学者开始强调经验性归纳 (Empirical Generalizations) 在科学研究中的重要性，他们认为预算变化分布可以用幂函数 (Power Function) 来描述，它拥有细长的峰和肥尾，强调大量案例集中在中峰 (较少变化) 和肥尾 (较大变化) (Jones et al., 2009)。为此，他们将比较研究视野引入间断－均衡理论，将所有案例分析集中起来，讨论幂函数分布的一般性。目前他们所使用的数据都是西方国

家的公共预算数据，这些数据既包含着国家层面数据，也包含着地方层面数据，数据结果显示都符合幂函数的特征，遵循间断－均衡模式。本文使用的中国中央、地方预算和决算变迁的经验数据会进一步增加“公共预算的一般经验法则”的一般性，这意味着在完全不同于西方国家的制度环境下，该法则仍然具有适用性，这有利于提升其外部效度。

中国预算变迁的经验证据会加深对认知摩擦和制度摩擦的理解，促进间断－均衡理论的比较研究。除了发现公共预算作为一种集体决策，需要对信息、决策者偏好和制度进行反映，以及预算变迁呈现间断－均衡模式外，研究者还需要对这种规律和模式给出解释，探讨为什么会呈现这种模式。目前，间断－均衡理论提出从认知和制度摩擦的角度理解预算变迁中的稳定与剧烈变化，预算变迁是阻碍变迁的摩擦力和促进变迁的力量相互作用的结果，只有促进变迁的力量达到一定程度才能够推动变迁发生，并且认为制度摩擦比认知摩擦影响更大。而对于制度摩擦到底是什么，则还没有明确定义，间断－均衡理论的倡导者将组织中的标准操作程序、文化规范、规则等纳入制度摩擦范畴。中国的预算变迁符合间断－均衡模式，也可以提供对制度摩擦的更丰富的认知。在中国的情景下，制度摩擦也发挥着较大作用。

中国预算变迁数据显示中央政府与地方政府在财政预算支出方面的间断性存在差异，这是本文提出的一个新的研究假设，强调纵向制度摩擦使得地方政府预算会呈现更多间断性。从地方政府的加总数据看，中央政府的间断性少于地方政府的间断性，这说明中央政府拥有较多灵活性，在调整预算方面拥有自主权。从36个省级行政区和计划单列市的单独数据看，除了少数地方的数据不符合条件外，大部分数据支持了纵向制度摩擦的假设，这说明地方政府的自主性并不是适应所有省级行政区和计划单列市，只有部分省级行政区和计划单列市拥有较大自主性。这一发现可以更好地帮助我们理解许成钢对中国改革与发展的解释，他将中国改革与发展的制度基础总结为地区分权的权威体制（Xu，2011）。在这种地区分权的权威体制下，中央政府拥有人事控制权和领导权，地方政府拥有经济发展权，这使得地方分权促进了竞争和实验，一方面促进了经济发展，另一方面也导致了地区发展不平衡、环境保护等问题。地方政府在财政预算支出方面存在较大间断性，说明他们受到了较多来自中央政府的制度约束，但是，不同地方政府之间间断性存在差异，这说明不同地方政府的自主权不一样，这是地方政府自主权差异的新解释。

如何对中国预算变迁的间断－均衡模式进行解释，讨论“制度摩擦”的具体内涵，发展基于中国情景的政府信息处理理论，尤其是党和国家互动之间的信息处理和决策过程，这仍然是未来有待研究的重点内容。间断－均衡理论对于“制度摩擦”的讨论，主要是从比较视角进行阐述。这一比较表现为两个方

◆专栏：政策过程：中国实践与理论阐释

面：一是通过比较政策过程中输入、过程与产出来探讨“制度摩擦”对于频率分布的影响，通过L-K值来验证“‘制度摩擦’越大间断性越大的假设”；二是通过比较不同国家“制度摩擦”的大小，来讨论“制度摩擦”与间断性之间的内在关系。现有研究表明间断-均衡理论对于“制度摩擦”与预算变迁之间的具体联系，尤其是对于“制度摩擦”的具体内容也缺乏清晰认知，对因果机制的讨论也不够。此外，对于“制度摩擦”的讨论，也更多的是一般性政治制度，对于预算过程中的具体规则缺乏足够关注。这也使得在中国情景下，讨论“制度摩擦”与间断性之间的关系变得困难。当然，这也为理论的进一步发展，尤其是基于中国情景的政府信息处理理论的发展提供了空间和可能性。

参考文献

- 邝艳华(2011). 公共预算决策理论述评：理性主义、渐进主义和间断均衡. 公共行政评论, 4(4): 145-162.
- 邝艳华(2015). 环保支出决策：渐进还是间断均衡——基于中国省级面板数据的分析. 甘肃行政学院学报, 2: 52-61.
- 文宏(2014). 间断均衡理论与中国公共政策的演进逻辑——兰州出租车政策(1982—2012)的变迁考察. 公共管理学报, 11(2): 70-80.
- 朱春奎、严敏、陆娇丽(2012). 公共预算决策中的间断均衡模型. 公共管理与政策评论, 1: 78-89.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Breunig, C. & Jones, B. D. (2010). Stochastic Process Methods With an Application To Budgetary Data. *Political Analysis*, 19(1): 103-117.
- Breunig, C. (2006). The More Things Change, the More Things Stay the Same: A Comparative Analysis of Budget Punctuations. *Journal of European Public Policy*, 13(7): 1069-1085.
- Chan, K. N. & Zhao, S. (2016). Punctuated Equilibrium and the Information Disadvantage of Authoritarianism: Evidence From The People's Republic of China. *Policy Studies Journal*, 44(2): 134-155.
- D'Agostino, R. B. & Balanger, A. (1990). A Suggestion For Using Powerful and Informative Tests of Normality. *American Statistician*, 44: 316-321.
- Heilmann, S. (2008). From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process. *The China Journal*, 59: 1-30.
- Hosking, J. R. M. (1990). L-Moments: Analysis and Estimation of Distributions Using Linear Combinations of Order Statistics. *Journal of the Royal Statistical Society*, 52(1): 105-124.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., Breunig, C., Wlezien, C., Soroka, S., Foucault, M., François, A., Green-Pedersen, C., Koski, C., John, P., Mortensen, P. B., Varone, F. & Walgrave, S. (2009). A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis.

- American Journal of Political Science*, 53(4): 855 – 873.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R. & True, J. L. (1998). Policy Punctuations: Us Budget Authority, 1947—1995. *The Journal of Politics*, 60(1): 1 – 33.
- Jones, B. D., Zalányi, L. & Érdi, P. (2014). An Integrated Theory of Budgetary Politics and Some Empirical Tests: The Us National Budget, 1791—2010. *American Journal of Political Science*, 58(3): 561 – 578.
- Jones, B. D., True, J. L. & Baumgartner, F. R. (1997). Does Incrementalism Stem from Political Consensus or From Institutional Gridlock?. *American Journal of Political Science*, 41(4): 1319 – 1339.
- Jones, B. D., Sulkin, T. & Larsen, H. A. (2003). Policy Punctuations in American Political Institutions. *American Political Science Review*, 97(1): 151 – 169.
- Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. (2005). *The Politics of Attention*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jarque, C. & Bera, A. (1987). A Test for Normality of Observation and Regression Residuals. *International Statistical Review*, 55: 163 – 172.
- Key, V. O. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *American Political Science Review*, 34(6): 1137 – 1144.
- Lam, W. F. & Chan, K. N. (2015). How Authoritarianism Intensifies Punctuated Equilibrium: The Dynamics of Policy Attention in Hong Kong. *Governance*, 28(4): 549 – 570.
- Li, H., Lo, C. W. H. & Tang, S. Y. (2017). Nonprofit Policy Advocacy Under Authoritarianism. *Public Administration Review*, 77(1): 103 – 117.
- Liu, W. & Li, W. (2016). Divergence and Convergence in the Diffusion of Performance Management in China. *Public Performance & Management Review*, 39(3): 630 – 654.
- Padgett, J. F. (1980). Bounded Rationality in Budgetary Research. *American Political Science Review*, 74(2): 354 – 372.
- Teets, J. (2018). The Power of Policy Networks in Authoritarian Regimes: Changing Environmental Policy in China. *Governance*, 31(1): 125 – 141.
- Wildavsky, A. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21(4): 183 – 190.
- Shadish, W. R., Cook, T. D. & Campbell, D. T. (2002). *Experimental and Quasi – Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston, MA, US: Houghton, Mifflin and Company.
- Xu, C. (2011). The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076 – 1151.
- Yee, W. H., Tang, S. Y. & Lo, C. W. H. (2014). Regulatory Compliance When the Rule of Law Is Weak: Evidence From China’s Environmental Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1): 95 – 112.

●SYMPOSIUM: Policy Process: China's Practice and Theoretical Explanation

Introduction: Research on Public Policy in China: Retrospection, Progress, and Prospects

..... Wenzhao Li

Does China's Budget Change Follow Punctuated – Equilibrium logics? —Evidence from China's Budget Data of 2007 – 2019

..... Wenzhao Li, Wei Pang & Shan Wu

Abstract Punctuated – equilibrium budget theory (PEBT) challenged incremental budget theory's view that long stability was intersected by violent change. For that reason, PEBT focuses on cognition friction and institutional friction. To explore whether China's budgeting changes follow the punctuated equilibrium logic, we developed an integrated framework for understanding authoritarian policy and budget processes in China based on PEBT. We then tested three hypotheses, using data for the period 2007 – 2019, regarding the punctuations in the China's Budget, including the General Punctuation Hypothesis, the Vertical Institutional Friction Hypothesis, and the Comparative Institutional Friction Hypothesis. Our research found China's budgeting changes abided by the logic of punctuated equilibrium, which extended the external validity of the General Punctuation Hypothesis. In order to understand the conclusions and its deep implications, we discussed the following five topics, namely a general empirical law of public budgeting, institutional friction and comparative research of budgeting, China's regionally decentralized authoritarian system, the power of rule – making and action, and the development of a government information processing theory based on the Chinese context.

Key Words China's Budget Change; Punctuated – Equilibrium; Recognition Friction; Institutional Friction

Theoretical Verification and Applicable Fields: Theoretical Analysis of Multi – Source Flow Framework—Based on Test Analysis of 14Cases

..... Gang Wang & Man Tang

Abstract The multiple streams framework is used as a tool for the analysis of Western policy agenda setting and is applied to policy analysis in multiple areas. However, the academic applicability of the multiple streams framework has not been thoroughly analyzed and validated. This study used a combination of quantitative tests and case descriptions to select 14 typical cases and then applied the multiple streams framework to