

预算筹划视角的农业政策制定方式改革： 核心命题与议程建构*

王雍君¹ 颜 霄² 刘幸幸²

摘要：农业政策理论与改革一直是相当活跃的研究主题，但从预算筹划视角探讨政策制定方式改革至今未被纳入研究视野。与改革政策制定相比，改革政策制定方式——尤其是从构建预算筹划框架入手，更可能带来系统且持续的政策改善，相关研究也更可能产生丰富的思想洞见。本文澄清了农业政策预算筹划框架的四个核心模块，依次为政策筛选的规则与标准、现行政策的预算基线、新政策的预算基线和支出节约基线。在此基础上，本文鉴别了农业政策制定方式改革的两个核心命题，即现行政策与新政策筛选的合理化，以及采用基线筹划制定农业预算与农业政策。相应的改革议程涵盖三项核心内容：在预算准备早期阶段完成农业政策制定，农业部门和水利等涉及农业政策事务的部门合编综合农业预算，以及将综合农业预算纳入联结共同成果的核心工作流程。开发《综合农业预算指南》《农业政策成本核算指南》和强化综合农业预算审查，应作为主要的配套安排。以上预算筹划框架、核心命题和改革议程原则上也适合其他政策领域，但对农业政策尤其合适，因为其改革红利通常最大。

关键词：农业政策 预算筹划 预算指南 成本核算

中图分类号：F320 **文献标识码：**A

一、引言

制度改革和政策改革是当代改革相关文献的活跃主题。公共政策改革的主要独特之处，在于与公共预算^①改革的相互依存性。一方面，公共政策涉及花费公共资源，甚至预算高昂，因而依赖适当的预算安排；另一方面，预算安排必须瞄准政策目标，通过对政策目标做出贡献来证明公共资金的价值，避免沦为“为花钱而花钱”的形式性作业。鉴于政策与预算之间的内在联系，以及鉴于通过预算程序

*本文研究受到国家社会科学基金重大项目“新时代财政政策效能提升的测度理论、方法与中国实践研究”（编号：22&ZD089）的资助。

^①本文使用的“公共预算”泛指政府预算，与公司预算相对应。政府预算分为两个基本层次：政府整体预算和部门预算。现行《中华人民共和国预算法》规定，部门预算由基本预算（“保运转”）和项目预算（“促发展”）组成。

实施资源配置为最基本、最频繁和最正式的治理程序（Moynihan, 2007），对农业政策改革的探讨与对农业预算改革的探讨相结合不仅是合理的，也是必需的。

农业政策改革可以概括为两类路径：一类是主流文献关注的“手段—目标”选择，着眼于改善特定政策手段与目标及其联结（蒋和平，2018；李镒等，2021；彭凌志和赵敏娟，2024）；另一类是本文主张和阐明的“政策—预算”模式，着眼于改善政策筛选和诉诸预算筹划（budget projection）程序以建构预算基线（budget baseline），从而作为强化政策与预算间联结的基本方法，这一模式本质上属于政策制定方式的系统性改革。预算基线定义为预算制定的基准（benchmarks of budgeting）。预算制定系指在特定预算年度和规划期内，为政策目标分配稀缺资源并转换为有效的支出决定的过程。两类路径可以看作旨在改善政策绩效（policy performance）的不同方法，但从改革政策制定方式入手而非基于“手段—目标”选择的绩效管理入手，更可能取得成果与成功。一般地讲，政策改革远比绩效管理来得优越。从绩效信息不会主导决策的意义上讲，绩效管理完完全全是一种象征性的改革形式（莫伊尼汗，2020）。

可以找到若干很好的理由，表明以预算筹划改革农业政策制定方式既重要又紧迫。首先，在历来崇尚“民以食为天”的中国，农业政策在公共政策体系中的地位与作用举足轻重，有必要在政策分析与改革中给予优先地位。考虑到农业固有的脆弱性，尤其如此。其脆弱性主要表现为受自然地理条件影响大、外部竞争压力大、科技进步相对缓慢，以及农产品的“吉芬商品”（Giffen goods）属性。其次，农业政策的综合性很强。农业问题与农民问题、农村问题紧密相连。农业政策不只是产业政策，还兼有社会政策和区域发展政策维度。农、林、水、牧、渔合而为一的完整农业政策，其范围还包括农业教育、科研、培训、卫生和农村国土资源，因而兼具部门政策、跨部门政策和政府政策的功能与属性。确保政府政策能够约束与引导部门政策和跨部门政策并使之与政府政策保持一致，是预算程序的原则性任务^①。再次，农业政策的外溢性相当显著。农业政策的成败得失对其他公共政策的影响是全方位的，如同饥饿不只是使胃难受，还使其他器官乃至整个人都难受；吃好吃饱不只是解决胃的饥饿，而是全面改善人体的所有功能。可以说，农业与农业政策“牵一发而动全身”。最后，农业政策的目标非常多元化，冲突点众多，统筹协调复杂棘手。农业政策的目标清单很长，涉及经济目标、社会目标、环保目标 and 政治目标等多元化目标。目标间的潜在冲突比其他产业更严重，也更易转化为现实冲突。增产与环保、增产与赢利、增产与财政补贴之间的冲突，更是广为人知，影响深远且非常难以应对。

以上特征共同决定了农业政策的财政昂贵性。对中国这样视农业为国计民生和国家重大战略产业的国家而言，农业注定是“财政昂贵”的产业。即便在财政困难时期，农业在整个预算蛋糕分配中的优先地位也很少发生动摇。

^①预算过程涵盖四个法定程序：预算准备、预算审批、预算执行和预算评估（评估与审计）。预算准备通常始于财政部门发布《预算编制指南》，终于行政部门向本级人大呈递待其审批的预算草案，人大正式批准使之成为预算法案，对行政部门的财政行为实施法定约束。预算文件既是有效期为一个完整预算年度的法律文件，强调对纳税人的钱即公共资金的法定控制，又是政策文件，强调预算作为制定与贯彻公共政策的核心工具。

财政昂贵性与复杂性的结合，客观上要求农业政策制定方式改革与农业预算改革“联动”，将两者整合为一体化的改革议程，致力于强化政策与预算的联结，促进政策筛选合理化和预算制定合理化。一直以来，农业政策与农业预算由不同角色采用不同程序分别制定，政策制定者不制定预算，因而不面对“有多少钱可花”“需要花多少钱”的预算约束；预算制定者不制定政策，因而不面对新旧政策筛选、政策目标及其优先性排序方面的政策约束。协调不充分加剧了政策制定与预算制定的脱节。在这种情况下，建构和实施基于基线筹划（baseline projection）的“联动”改革议程实属必需。本文将这一旨趣的改革界定为预算筹划视角的农业政策制定方式改革，超越传统上单一的“手段—目标”选择，其理论意义在于把预算治理取向的改革融入农业政策领域。发达国家的经历表明，预算改革推动着公共治理朝着响应敏捷、负责和可问责的方向稳健前行（Shah, 2007）。

农业政策与农业预算复杂治理体系的两个核心组件，该治理体系可描述为博弈三要素——角色、诉求和策略互动——的组合（Kuzman et al., 2017）。角色主要有决策制定者、执行者和机构管理者及其他利益相关者群体。每类角色都有相互竞争的目标与利益诉求，并围绕自己关注的目标与利益展开策略互动。预算制度对约束和引导利益博弈至关重要，这是通过将预算过程区分为不同步骤从而形成特定预算程序实现的，预算程序决定“谁在什么时候做什么”，以及如何处理各阶段的信息流量（von Hagen, 2007）。

将农业政策制定与改革置于真实博弈场景下考虑，尤其如此。资源博弈是其中的关键方面。国家每年投入农业的财政资金是纳税人的钱，民主治理要求政府首先以产出、最终以成果证明其价值。理想财政成果涵盖三个层级。首先是第一层级的总额财政纪律，其次是第二层级的配置有效性，最后是第三层级的运营有效性（希克，2000）。无论是对于农业政策还是对于其他政策而言，均须全面协调一致地追求三级成果。协调一致意味着同时满足：农业政策的财政投入总额受到约束，其配置重点与优先性准确反映国家战略和政府政策要求，并且具体运营层面的经济性、效率和有效性得到合理保证。

若与预算筹划脱节，期待农业政策制定与改革瞄准上述成果非常困难并充满不确定性。系统论的基本原理表明：一方面，如果组件间缺失联结，系统的整体功效将取决于最薄弱的一环（木桶原理）；另一方面，只要关键节点间有机地紧密联结，系统的整体功效将大于局部之和。这与正确的治理概念完全一致：治理就是作为整体的社会全面管理其政治、经济与社会事务的方法（麦金尼斯，2000）。当代公共支出管理文献和预算功能理论，为“预算治理”确立了概念基础，其主要标志是从20世纪90年代开始，发达国家开始从强调预算的控制功能转向强调预算的政策功能和民主功能（布伦南和布坎南，2004）。

本文的中心观点是：把农业政策与农业预算的联结同公共治理联系起来的理想且可行的方法是预算筹划，而不是零基预算（zero-base budgeting）和其他绩效导向的预算方法，更不是目前依然盛行的基数法。根本原因在于，它们都忽视了预算程序与预算文件的基本治理含义——约束与引导政策制定和执行。相关文献既确认预算为最正式、最基本和最频繁的治理程序，包括最重要的政府决策机制与程序，还确认预算文件为“唯一最重要的政府政策文件”（Mikesell, 2007）。在此意义上，良好的农业政策制定注定是良好预算筹划的产物。如果预算筹划不良，很难想象农业政策会被制定良好，至少非常困难。所以，对农业政策制定与改革的思考方向，必须从政策正确性和技术健全性转到预算筹划

的轨道上（European Commission, 2019）。鉴于正确的逻辑关系是“资金跟着预算走”，只要预算整合没有先行，资金整合即便成为可能也会困难重重。实践中涉农资金整合效果不彰，为预算筹划导入农业政策改革的重要性和紧迫性提供了有力佐证。

考虑到对农业的巨额财政投入一直是中国公共财政的一个显著特征，为此，思考与努力的方向应从强调保障投入转向强调预算筹划，以确保政策制定和预算制定之间形成有机的紧密联结。这个事实本身就表明，农业政策问题和公共预算问题密不可分，理应结合起来统筹考虑。

本文接下来将致力于阐明：预算筹划方法应作为统筹农业政策制定的首选方法，用以建立和强化农业政策与农业预算之间的联系。农业政策制定和改革随不同发展阶段而变化，包括政策重点和优先性的变化，正因如此，对现行政策和新政策进行常态化的预算筹划，确保稀缺资源配置明确联结被精心筛选的现行政策和新政策，显得尤其重要。预算筹划本身就是动态筹划，能够很好地适应农业政策的动态变化与优化调整。

本文接下来的讨论分为三部分。首先，建构农业政策预算筹划的一般框架，涵盖政策筛选、现行政策的预算基线、新政策的预算基线和支出节约基线；其次，基于该框架鉴别农业政策制定方式改革的核心命题，即促进政策筛选合理化和采用预算筹划制定预算与政策；最后，鉴别基于农业政策预算筹划一般框架和农业政策制定方式改革核心命题的改革议程，包括核心内容和配套安排。

预算筹划作为全文的灵魂主线贯彻始终，其基本含义相当容易理解和把握：在不得不面对可得资源总额的约束条件下，基于对现行政策和新政策的理性评估为其建构预算基线。理性评估只不过是计算在多大程度上准备好牺牲一个目标来最大限度地实现另一个目标（达尔和林德布洛姆，2021）。本文的讨论支持如下核心理念：农业政策理应采纳预算筹划的方式制定，通过预算筹划，在未来1~5年的规划期内和各预算年度内，确保预算资源分配给被精心筛选出来的现行政策与新政策目标，以及确保分离政策变化和非政策变化的未来预算影响，无论是在中央政府还是在地方政府层面。此举将系统革新农业政策制定的方式，进而系统提升农业政策制定与执行的质量与绩效。

二、农业政策预算筹划的一般框架

农业政策预算筹划的一般框架由四个模块组成，即政策筛选规则与标准、现行政策的预算基线、新政策的预算基线，以及支出节约基线。每个模块都包含诸多关键细节。

（一）农业政策筛选的规则与标准

农业政策制定不是从零开始的，而是从清晰且充分区分“现行政策”“新政策”开始的。政策筛选在预算准备的早期阶段即应完成，以确保不会逾越预算授权。从预算的角度看，良好的政策筛选是确定良好的预算授权的先决条件。在民主治理背景下，对公共政策和行政部门的拨款必须遵从预算授权。如果没有获得代表人民的立法机关正式批准，政府既不能从公民与企业拿钱，也不能有任何支出。“集中财力办大事”也要求在预算准备阶段完成预算授权。预算执行阶段的预算调整（追加或追减）应减少至最低程度以消除碎片化。碎片化正是预算筹划致力于消除的主要障碍。

界定政策筛选的规则与标准，旨在帮助决定停止还是继续执行现行政策，以及是否需要推出新政

策。现行政策中哪些应在来年预算中继续执行，哪些应予以调整变更连同新出台的政策归入新政策清单，都高度依赖规则与标准的明确性与合理化。作为一般结论，合理有效的规则与标准保证政策筛选成为一个优胜劣汰的过程，为强化预算与政策间的联结奠定坚实基础。

为此，政策筛选规则与标准应在政府整体和部门层次上被清晰界定：政府界定政府整体的农业政策筛选的规则；部门在不抵触政府（普适）规则的前提下，界定部门的农业政策筛选规则。部门规则则应与政府整体规则一致，并受其约束与引导。基本的筛选规则应确立为两个：一是战略重点规则，即将与国家战略重点一致的现行农业政策纳入来年继续执行的现行政策清单，不一致的则停止执行或者调整后纳入来年的新政策清单；二是政策优先性规则，即将与政府整体的农业政策优先性一致的现行农业政策纳入来年继续执行的现行政策清单，否则停止执行或者调整后纳入来年的新政策清单。

两类规则应结合相应标准综合使用，最终筛选出现行政策和新政策清单。第一类是“金额标准”：比如规定只要现行项目预算总额超过 500 万元，即应自动纳入来年预算。但金额规则不应绝对化，必须充分考虑应变能力、修复（脆弱性）能力和资金来源确定性。第二类可设定为“比率标准”：政策产出（比如退耕还林面积）增减变动幅度超过某个临界值（比如 5%）的部分纳入新政策清单，未超过的部分纳入来年继续执行的现行政策清单。说到底，预算的基本作用在于增强公共部门应对环境变化带来的机遇与挑战的能力，包括修复脆弱性。

（二）农业现行政策的预算基线

一旦合理有效的筛选规则被确定，随后就会面临这样一组关键问题：如果现行政策不变，则来年继续执行农业现行政策需要花多少钱？用于何处？钱从何来？其中，花多少钱和用于何处由支出基线界定，钱从何来由收入基线和债务基线界定。支出基线、收入基线和债务基线统称预算基线。

预算基线是预算筹划的直接结果，用以计量新旧政策或不同政策带来的不同预算影响，对预算影响的合意性和可接受程度进行充分评估，在充分评估的基础上制定农业政策和农业预算，并把两者结合起来。这就要求清晰区分什么是真正的政策变化、什么是非政策变化。非政策变化的一种常见类型是参数变化。以某土壤改良项目为例：假如来年的价格、工资等预算预测参数不变，来年继续执行该项目的支出为 1000 万元，此即现行政策的预算基线；如果预测来年价格与工资等参数提高 5%，相应的总金额为 200 万元，此即非政策变化中的参数变化的效应，并非政策的预算基线。此例中，来年预算合计总额为 1200 万元，预算筹划要求分解为两部分：政策的预算基线 1000 万元和参数变化 200 万元。两笔支出都要“被预算”，但含义大不相同：前者反映政策对预算结果的影响；后者与政策无关，属于参数变化的预算影响。

目前的预算文件并未区分、计量和确认政策变化和非政策变化的预算影响，可能导致公众、投资者、分析人士、媒体和其他预算报告使用者对政策信号的判断出现偏差。但这并非主要问题。主要问题在于缺失预算筹划程序与机制导致农业政策与农业预算脱节，进而导致更多的后续问题，包括政策与预算质量很难被合理保证，以及不可避免的碎片化。

（三）农业新政策的预算基线

现行政策即“政策存量”，新政策即“政策流量”。这是整个预算筹划的精髓和基石。没有区分或

者区分不明，就谈不上真正的预算筹划；没有真正的预算筹划，农业预算与政策就很难有机地紧密联结。

新政策包括对现行农业政策的调整变更。举例来说，把今年预算中的 10 个“农作物品种改良项目”削减 2 个，来年预算因此减少 3000 万元的支出，这不属于现行政策的预算基线，而是新政策的预算基线。预算筹划的精髓和优势都在于明确区分政策变化和非政策变化及其预算影响，以合理保证预算过程由政策驱动，而非由资金可得性单方面驱动。单纯的“以收定支”“以支定收”均有缺陷^①。

参数变化只是非政策变化的一个方面。技术进步、管理效率提高、项目执行进度累积导致来年的执行工作量自动减少以及公职人员因退休年龄到期离职等，都属于非政策变化。所以，根本的区分并非参数效应与政策效应的分离，而是政策效应与非政策效应的分离。“效应”指预算效应，即政策因素和非政策因素及其变化对预算结果的影响。预算筹划把不同效应分离开来，之后予以统筹考虑，这个“先分后合”的过程正是建构预算与政策间联结的过程，这个过程始终把政策与资源（预算）结合起来考虑，以使农业政策制定的“不现实”风险和农业预算制定的目标迷失风险最小化。

新政策提议通常应由支出部门在预算申报过程中提出。相应地，新政策的预算基线表明需要增加多少预算，两者都将接受严格审查。基线越高，表明新政策提议的成本代价越大，越需要仔细审查，包括新增支出的资金来源及其确定性，以及降低成本的可能性与方法。现行预算程序下的预算调整过于频繁和松散，既是农业政策与农业预算在预算准备和审查阶段脱节的体现，也是脱节的必然结果。

（四）农业政策的支出节约基线

支出节约属于非政策变化的范畴，但应与其他形式的非政策变化分离开来，单独进行预算筹划。节约的潜力总是存在的，理应作为一项基本要求确立为决策者和管理者的责任，纳入问责框架并实施问责。浪费不被问责，就没人不在乎浪费；节约不被奖赏，就没人不在乎节约。

从系统论角度讲，全国范围的、总额庞大的农业财政资金分配是极为复杂的系统，其中涉及两个根本的预算问题：如何确保资金被合理分配给农业政策的众多目标，以及如何确保形成富有成效的、有约束力的和可操作性的支出决定。以上阐明的预算筹划框架正是为此量身定制，如图 1 所示。

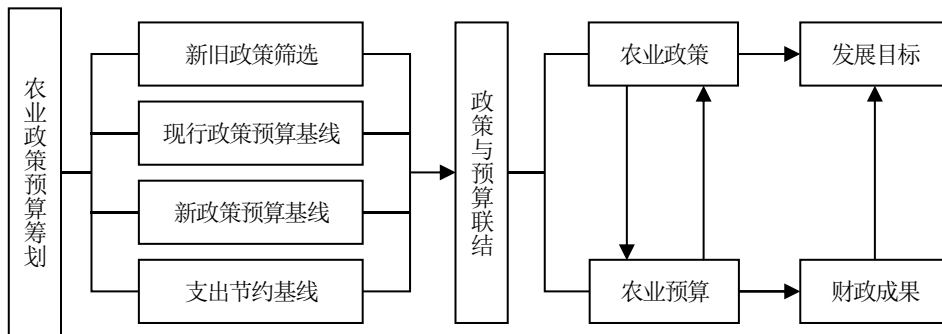


图 1 农业政策预算筹划的框架与综合目标

一直以来，农业政策领域的核心瓶颈并非资金不足，而是缺失可行有效的框架帮助实施严谨的、

^① “以收定支”“以支定收”都没有明确考虑预算与政策间的基本联结。健全的预算准备要求在“有多少钱可花”“需要花多少钱”之间反复磨合（借助模型），即税收政策与支出政策间的反复磨合。

精心设计的预算筹划，这是预算准备阶段“宏观指导”过于薄弱的集中反映。政府职能合理化、机构改革、“大部制”和简政放权，无法取代预算筹划对预算准备的宏观指导作用。理想情况下，农业政策专家亦应是预算筹划专家，预算筹划专家亦应是农业政策专家，但实际上很少如此。遵从图1所示的框架进行预算筹划，可作为理想的突破口，旨在系统改革与改善农业政策制定方式。为此，把握住图1所示框架的三个应用要点非常重要。

第一，清晰且充分区分现行政策和新政策。就农业政策制定而言，“什么是好的农业政策”并非首要问题，首要问题是来年“继续和停止执行哪些现行政策以及为什么”。农业政策和预算必须适应环境变化，抓住发展的机遇并及时修复脆弱性（薄弱环节）。为此，清理和消除当前的“问题项目”应作为农业政策制定的优先事项，将资源从中释放出来，连同可能的新增资源转移到政策优先级更高的项目和用途上。这种优胜劣汰、与时俱进的农业政策演进过程与生物演进有异曲同工之妙。生物演进的达尔文法则是：得以幸存的既不是最强壮的物种，也不是最聪明的物种，而是最能适应变化的物种（Darwin, 1859）。

就农业预算制定而言，“保障农业投入”亦非首要问题，首要问题是“保证预算筹划全面追求理想财政成果的三个层级”：一是总额财政纪律，关注财政可持续性和可承受性；二是配置有效性，要求支出结构准确反映国家战略重点与政府政策优先性；三是运营有效性，即资金与资源使用的经济性、效率和使用结果的有效性。预算筹划从一开始就要追求这三级目标财政成果，而不只是预测“需要花多少钱”“有多少钱可花”。相应的农业预算具有三级结构：总额预算，目标是总额财政纪律；配置预算，目标是配置有效性；运营预算，目标是运营的经济性、效率和有效性。每级目标都与发展的三个综合目标——增长、平等和稳定——相连。

第二，筹划来年继续执行的现行政策的预算基线。筹划的次序很重要。现行政策的基线筹划应先于新政策的基线筹划。现行政策是新政策应否推出、推出多少和何时推出的逻辑起点。现行政策的调整变更总是边际性的，不可能也不需要全部推倒重来。大型或重要的在建项目即便显现失败迹象，中止或终止的决定也很难做出。新政策的推出不仅要考虑来年新增资源，还要一并考虑中止或终止某些现行政策能够释放与转移出来的资源。只有现行政策和新政策的支出基线通过预算筹划被建构起来，才能有针对性地制定支出节约的合理水平。

第三，确保政治与政策方向的正确性。高质量的预算筹划不仅依赖技术健全性，也依赖政治与政策方向的正确性。预算筹划框架的每个模块都与农业政策紧密相连。农业政策是公共政策中特别重要的类型。农业政策的制定主体是行政机构，属于政治上的下属机构。与其他行政政策一样，农业政策制定过程中的每个步骤，从政策形成到政策制定再到政策实施与执行，都是政治过程的一部分（库珀，2020）。如果没有坚定且持续的政治承诺，旨在强化与改善预算筹划的改革议程很难被建构，更不用说实施。此外，鉴别与澄清农业政策制定方式改革的核心命题同样至关重要。

三、农业政策制定方式改革的核心命题

中国作为农业大国，其农业政策制定方式改革实属纷繁复杂的系统工程。只有从全面改革农业政

策制定方式着手，才可望产生纲举目张、事半功倍之效。政策制定方式改革不同于政策制定改革与政策执行改革。政策制定改革着眼于改善政策目标与政策工具及其组合，政策执行改革着眼于提高执行力。这两类改革都没有关注到起决定性作用的“方式选择”问题，即碎片化方式还是系统化方式？碎片化方式即零打碎敲的离散方式，顺从“一事一议”的惯性思维和“各自为政”的工作模式；系统化方式即“组合拳”，根植于整体大于局部之和的系统论原理。前者重视治标，后者重视治本。农业政策制定方式改革既需要治标，更需要治本。农业政策预算筹划的上述分析框架就是为“治本”而量身定制的。基于这一框架，系统化的农业政策制定方式改革可鉴别为两个互补的核心命题：政策筛选合理化，以及采用预算筹划强化农业政策与预算的联结。

（一）促进现行政策和新政策筛选的合理化

民主治理要求举凡花费公共资金的公共政策都要纳入预算。纳入预算意味着公民或其代表对公共政策和相关资金进行民主授权，这是实施民主控制与公民监督的逻辑起点与先决条件。在中国这样的农业大而不强的国家里，民众对农业政策与预算安排的关注度较高，农业群体尤其如此。政府服务供应商和潜在投资者也很关注相关信息。最重要的政策信息有三类：一是来年继续执行的现行政策；二是来年将要出台与实施的农业新政策；三是继续执行现行政策和引入新政策的年度与中期成本。

预算文件清楚地反映执行现行政策与引入新政策的年度与中期成本，可为农业部门的受托责任和结果导向预算奠定坚实基础。政策筛选合理化因而至关重要。当前存在的主要问题在于筛选规则与标准未被清晰界定，尤其是关于“是否纳入预算”的规则与标准。预算文件很少陈述和解释这些规则与标准。民众和社会虽然关注纳入来年预算的现行政策和新政策清单，但对政策筛选规则和标准的关注度较低，而这恰恰是政策与预算制定的关键问题。

规则与标准不明还涉及农业政策（与项目）的优先性排序。在纳入预算和排序这两个层面上，成本效益分析和绩效评价都无法取代政策筛选规则与标准的主导作用。

关于什么规则与标准才合理的问题，虽然仁者见仁、智者见智，但基本原则是：规则与标准应明确无误，并可有效约束与引导农业政策决策者的政策制定。前文建议采用的规则与标准，即战略重点规则和政策优先性规则以及比率标准和金额标准，可作为坚实的起点。为此，相关文件应清晰阐明这些规则和标准，工作检查和绩效评价亦应将其遵从情况作为重要内容。从预算筹划的角度看，除了规则 and 标准外，“政策重要性”“技术健全性”“资金可得性”应被确立为农业政策筛选的三项核心原则，并依据每项原则制定相应的筛选标准。最终，纳入预算的现行政策与新政策清单，应是综合考虑这些原则和相应标准的结果。只要适当和可行，每个标准都应量化。应注意的是：把绩效评价结果作为农业政策取舍的依据并不适当，甚至适得其反。一般地讲，绩效评价结果只宜作为“参考”而非“依据”^①。依据必须是三项核心原则及其相应的量化标准。

^①明确什么是依据、什么是参考，对预算筹划尤其重要。无论筹划收入基线还是支出基线，依据都是政策：税收政策能保证“有多少钱可花”，支出政策决定“需要花多少钱”。价格、利率、汇率和工资率等参数变化对预算的影响，不是制定预算的依据，而是必需的合理参考。

相关政策文件应澄清什么构成对“现行政策的变更”，从而将其归入新政策。本文建议以“5%~10%的产出变化”作为判定标准。举例来说，某土壤改良项目从目前执行的“总共改良1000亩”的目标产出，变更为来年执行“总共改良1100亩”的目标产出。那么，应将这一变更当作对现行政策的变更，而不再视为对现行政策的自动延续，因为这一变更显示政府采取了新的、更加积极的政策姿态。其中，增加的100亩目标产出应纳入来年的新政策清单，1000亩则纳入来年继续执行的现行政策清单。如果基数足够小，可采用5%的下限标准。单纯采用产出标准通常并不充分，因而可与其他标准结合使用。

现行政策的停止执行自然构成变更，与来年实施的新政策共同归入新政策。现行政策和新政策的明确区分不只是政策制定本身题中之义，对于揭示两者对来年预算结果的影响同样必不可少。预算影响必须被揭示，因为政策筛选意味着整个政策清单的结构调整，不可避免地引起预算总量与预算结构的变化，变化幅度甚至相当可观。如果预算影响不被揭示，则政策变化在预算上是否可行就不得而知，资金缺口和融资来源的不确定性问题要么被忽视，要么很难被及时发现和解决。这类问题至今仍深度困扰农业政策和农业预算的制定。

当务之急是清晰界定政策筛选的规则与标准，在此基础上揭示现行政策和新政策的预算影响。无论是纳入预算还是不纳入预算，分清现行政策与新政策总是必需的。这是由政策制定过程的自然属性决定的，无关主观意愿。所以，重要的不是应否筛选，而是遵从怎样的规则与标准进行筛选。以此言之，筛选规则与标准的明晰化和合理化应被视为农业政策制定方式改革的首要核心命题。

（二）采用预算筹划强化农业政策与预算的联结

农业预算范围广、层次多、结构复杂、功能各异，尤其适合采用预算筹划进行系统整合，以确保从源头上解决由来已久的碎片化和由此导致的政策脱节问题。预算筹划的直接目的是筹划现行政策与新政策的预算基线，在此基础上制定预算，以使预算能够有效地约束政策选择并将其转换为具有成本有效性的支出决定。与基数法、零基预算和绩效导向的其他方法不同，预算筹划是在预算与政策间有机地紧密联结的先决条件，并且是目前已知的所有方法中最切实可行的有效方法。正因如此，以基线筹划计量提议的政策变化对基线的影响，早已成为许多国家预算部门最重要的任务（Schick, 2003）。实践经验表明，如果预算与政策脱节，预算将沦为花钱游戏，而非制定与贯彻政策的核心工具；政策的资源可得性与确定性将很难保证，更多地只是表征理想与决心，而非可靠与可信。对于破解治理难题而言，强调可靠与可信要比强调理想与决心重要得多。形式主义颠倒了两者的次序。本末倒置导致无法瞄准真正的问题和真正解决问题。

当前的农业预算体制有两个关键短板——碎片化和基数法。预算筹划替代基数法，可以一举消除基数法的致命缺陷：忽视和阻断预算与政策间的联结。来年的预算增量通常只占总额的很小比例，基数部分的占比要大得多；基数法允许预算基数自动延续到来年，这意味着“未被真正预算”。把钱安排到来年花和记录在预算文件上，并不等于“预算”。只有来年实现政策目标究竟需要花多少钱，连同相应的融资来源被慎重考虑和作出决策，才会真正体现“预算”概念的决策本质。慎重考虑意味着“反复磨合的预算筹划过程”必须真实存在，并正常有效运转。由于这样的过程并不存在，也由于基数法的支配性作用，当前的农业政策制定与农业预算体制依然无力解决政策与预算的联结问题。实践

中有许多典型表现，包括财力过于分散，涉农资金缺失整合与统筹，农业专项资金具体品目过多且“政出多门”和“钱出多门”。

预算筹划是着眼于从根本上解决此类问题的财政治理（fiscal governance）方案，旨在全面改革农业政策的制定方式，而非具体的政策制定与执行。无论是对于现行政策还是对于新政策而言，预算筹划并不拒斥政策制定与执行改革，但明确要求此类改革致力于强化政策与预算的联结。为现行政策筹划预算基线的过程，既是筹划现行政策“需要花多少钱”的过程，也是筹划需要花的钱如何联结现行政策的目标与手段的过程。新政策的预算筹划同样如此。由此可知，基线筹划不只是为预算制定筹划预算基线，还依据预算基线对政策本身进行筹划，并且把预算筹划与政策筹划结合为“反复磨合”的同一过程。

没有“反复磨合”的上述过程，农业政策制定与执行质量的全面改善即便可能也极为困难，能够实现的也只是局部改善。没有全面的改革，农业政策制定方式的革命性变化将不会发生。这意味着要全面转变农业政策的制定方式：既要从碎片化方式转变为系统方式，要求农业政策资源需求与资源可得性之间“反复磨合”，这属于预算准备过程自上而下方法（宏观指导）的原则性任务；还要从政策与预算“各自为政”转变为寻求联结，要求农业政策与预算基线之间“反复磨合”，这属于预算准备过程自下而上方法（预算申报）的原则性任务。因此，农业政策制定方式的全面改革，应寻求在良好的预算准备过程中推动与实现。鉴于农业政策预算高昂，预算准备不良势必导致政策制定不良^①，以及良好的政策制定是良好的预算制定的先决条件，“反复磨合”尤其重要，并确保瞄准核心财政成果。

确切地讲，良好的农业预算制定必须明确瞄准理想财政成果的三个核心层级，即当代公共支出管理文献界定的总额财政纪律、配置有效性和运营有效性（Schick, 1998）。每个层级都要求预算与政策间的紧密联结。农业财政政策应区分“总额—配置—运营”这三个层级，农业财政预算亦应区分为总额预算、配置预算和运营预算，分别瞄准总额财政纪律、配置有效性和运营有效性，它们联结着发展政策的三个综合目标（增长、平等和稳定）^②。通过识别和建构一系列的因果联结，农业政策制定方式的全面改革具有促进发展目标的深远潜力。改革红利是双重的：农业政策制定与执行质量的系统改善，以及农业预算制定与执行质量的系统改善。两类红利最终体现为发展红利。

预算筹划的上述框架根植于如下理念：农业政策制定方式的改革不能脱离农业预算体制改革孤立考虑，反之亦然。孤立改革既不可行也不会有效。“做事”（政策）与“花钱”（预算）不应脱离这个基本事实，决定了两者必须联动，彼此配合。进而言之，有意义的“政策制定”概念必须包含“预算制定”，因为制定政策本身就包含预算条件的确定；同样，有意义的“预算制定”概念必须包含“政策制定”，因为制定预算本身就是制定政策的一个特定方面。政策制定与预算制定的关系与其说是硬

^①例如，在建项目因为原先的预算与概算问题存在资金缺口和不确定性，进而导致成本超支出、工期延误甚至最终失败的现象。这在实践中相当常见。

^②健全的预算筹划保证财政成果联结发展目标，不良的预算筹划忽视联结和缺失联结。在财政成果内部之间和发展目标内部之间建立联结，也是必需的。

币正反面的关系，不如说是你中有我、我中有你的交汇关系。只不过有缺陷的体制产生了一股强大的力量，人为地将两者隔离开来。碎片化以及政策与预算的脱节正是其两个必然的主要后果。这在农业政策与预算领域尤其突出。这有诸多具体原因，涉农部门和机构众多以及强势的“分管”体制只是部分原因。这并非暗示机构合并就能解决问题。

无论如何，确保预算与政策的联结才能从根本上解决问题。农业政策筛选合理化是关键的第一步，旨在保证政策与预算制定成为优胜劣汰的过程，防止“劣币”潜入预算池与“良币”竞争资源。基本要求是“大排队”：整个农业政策清单中的项目，无论属于现行政策还是新政策，都不应被许可获得纳入预算的特权，是否进入来年预算应取决于政策筛选的规则与标准，这些规则与标准的界定则遵从政策重要性、技术健全性和资源可得性原则。然而，政策筛选的合理化并不充分，除非基线筹划被作为优胜劣汰的保障机制发挥作用。无论是政策制定还是预算制定，政策筛选只是预算筹划的起点，并非预算筹划本身；两者的结合才能确保优胜劣汰过程真实存在。

四、基于预算筹划框架与核心命题的农业政策制定方式改革议程

核心命题只有被转换为切实可行的改革议程才能发挥作用。与常规议程相比，新议程优先强调“系统转变农业政策与预算的制定方式”，然后才是改善目标、手段及其匹配性和政策执行，而且后者应被当作前者的必然结果。以下鉴别的六项改革议程中的前两项主要着眼于落实政策筛选合理化命题，表明政策筛选需要在早期阶段进行，并且需要满足全面性；改革议程中的后四项主要着眼于落实基线筹划命题，具体地讲，分别通过核心工作环环相扣、编制综合农业预算、核算农业政策成本以及强化综合预算审查，解决基线筹划“落地”问题。

（一）在预算准备早期阶段完成农业政策制定

预算准备早期阶段是指财政部门发布《预算编制指南》到预算单位申报预算前。按照《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国预算法实施条例》规定的日程表，此阶段始于6月止于预算草案提交两会审批，历时大约8个月。此阶段的核心运作是自上而下的宏观指导，关键的指导文件主要是《预算编制指南》和作为宏观经济框架的《中期财政规划》，旨在为紧随其后的预算申报创建目标感与方向感，确定基于国家战略重点和政府政策优先性制定农业政策，并确保预算申报从一开始就面对严格的预算限额。在随后的自下而上的预算申报阶段，预算单位再清晰区分来年执行的新旧政策，鉴别政策重点与优先性，在此基础上分别核算两类政策的年度和中期成本以及节约潜力，形成初步的预算基线，在预算草案提交并得到批准后成为正式基线。新的政策提议还要详细陈述理由。在此过程中，财政部门与预算单位应保持密切协调，为其提供基线筹划的方法论指导。在预算审查环节审查和调整基线筹划同样至关重要。

农业政策制定方式的现状并不满足这些基本要求。许多艰难抉择和关键细节被拖延到预算执行阶段，政策不连贯问题也相当明显。“一年预算、预算一年”的背后，隐含着农业政策制定与预算制定的脱节，而建立两者的联结正是预算准备程序的原则性任务。

预算之所以须被精心准备，是因为：若非如此，预算与政策的联结从一开始就不被关注和保证，随后的预算审查也很难弥补，进入预算执行阶段更是无法弥补。建立两者的联结必须满足一个先决条件：所有拟纳入预算的政策都进入整体预算池进行“大排队”，依据政策筛选的合理标准决定是否被纳入预算，基于国家战略和政府政策确定重点和优先性，以此实现预算资源基于效率与平等原则的有效配置。整体预算池即“来年总共有多少钱可花在农业事务上”。无论是在预算审查、执行还是在审批阶段，建构整体预算池和“大排队”既不可行也不适当。不可行是因为政策与预算制定弱化甚至规避法定授权并导致碎片化，不适当是因为时间节点太晚。此外，资源流量的预见性是良好预算准备的一项基本要求，无论是就财政纪律而言，还是就有意义的和有效的规划制定（programming）而言^①。作为一般要求，机构预算申请应从技术、管理和规划三个维度审视，注重优先性（Mullins, 2007）。技术视角确保数据和预测的准确性，以及成本、支出与预算限额相一致；管理视角确保管理者遵从相关规则与规制、程序和预算指南；规划视角确保支出提议与政策指南及政策优先性相一致。所有这些都对有效的预算运营都是关键性的。

预算准备需要处理大量紧迫的财务事项，但不应因此削弱对政策事务的关注。毕竟，政策比财务更重要。在预算准备的早期阶段，最重要的是确保主要的或基本的政策制定尘埃落定，当然这是就纳入预算的政策而言。2015年开始实施至今的《中华人民共和国预算法》对此有明确规定^②。预算执行阶段的少量变更不可避免，但应控制到最低程度。

（二）涉农部门“分头预算”整合为“综合农业预算”

水利部门、国土部门、电力部门、科技部门的部门预算，与农业事务的关联度甚高。其中，本质上属于农业事务的部分，应整合为单一的综合农业预算，由相应部门合作申报，提交财政一审、政府二审、党委三审和人大终审。“综合”并非简单加总，而是在更大范围内进行“反复磨合”以确保全面的预算重点与优先性。“千条线、万条线，到了下面都应是一条线”，这在农业领域特别明显。但在现行体制下，上面有多少条“线”，下面就有多少条“线”。每条“线”下达的涉农资金或许不多，但加总起来却是天文数字，于全国而言更是如此。每条“线”的资金多为专项，每笔专项都相当于竖起一堵墙，“墙内”的资金只被允许墙内使用，不得流出他用。

实践证明，碎片化的分管体制无法实现预算资金的有效配置。有效配置指充分反映国家农业战略重点和政府政策优先性的配置，并结合当地的实际情况，因地制宜、因时制宜。只要分管体制的碎片

^①规划制定是部门与机构层面预算筹划的一项中心工作，旨在形成预算制定的合理基础，是作为纳入预算申报的新政策（项目）提议的主要依据。此处的规划并非通常所说的与计划概念大同小异的规划，而是特指“旨在促进共同成果的相关活动的集合”。相应地，规划制定指建构以下序列结构：政策目标—规划目标—相关活动—目标产出—目标成果—绩效指标。不言而喻，只有在部门与机构被赋权自主制定规划且可得资金的预见性被合理保证时，良好的规划制定才会成真。当然，现状相距很远。

^②《中华人民共和国预算法》第三十二条第二款规定：“各级政府依据法定权限作出决定或者制定行政措施，凡涉及增加或者减少财政收入或者支出的，应当在预算批准前提出并在预算草案中作出相应安排。”

化未被消除，无论在农业上花多少钱，效果都要大打折扣，乡村振兴也将困难重重。至于涉农资金的预算整合和集中化管理，只有从上层做起、在上层首先实现才会成功。

为确保综合农业预算一举解决碎片化以及政策与预算脱节难题，上级政府各个部门涉农资金应尽快归口本级财政部门集中统管，且集中统一划拨给下级财政部门。专款专用的资金应控制到最低程度。关于涉农资金具体用途和如何使用的权限，原则上全面下放当地政府。上级政府的职责应从侧重过程与用途监管转向侧重结果导向（result-orientation）的绩效评价与监管。

为防控涉农资金归口下达地方和基层财政诱发的风险，包括资金挪用和权力滥用风险，应确保人大进行全面系统的事前审查、强化审计监督和公众监督，透明度和绩效评价亦需有力跟进。基线筹划对防控此类风险也很重要，但并不充分。

（三）综合农业预算融入联结共同成果的核心工作流程

政府工作看似千头万绪、纷繁复杂，但起决定性作用的核心工作只有六项，依次为规划制定、预算决策、预算实施、绩效评价、绩效监督和绩效问责。每项工作都不应成为短板或瓶颈，以免妨碍整体运作及其功效。更加重要的是：确保每项工作都联结共同成果并围绕共同成果环环相扣地运转。

农业政策领域的共同成果非常多样化，比如改善农产品品质、提高种子自给率、改善土壤质量、培养农业巨匠、增加农民收入，如此等等，不一而足。多样化并非问题，问题在于多样化大大增加了协调一致地全面追求目标成果的难度，从而突出了综合农业预算融入核心工作流程的重要性（Runowski, 2021）。原则上，各个政策领域的核心工作都应如此运转，但在农业政策领域首先取得突破的意义更大，也更紧迫。

图2所示的框架要求以结果导向为灵魂主线约束与引导核心工作协同运转，如此，形式主义即无容身之地，各自为政的碎片化以及预算与政策脱节这两个顽疾亦可根除。

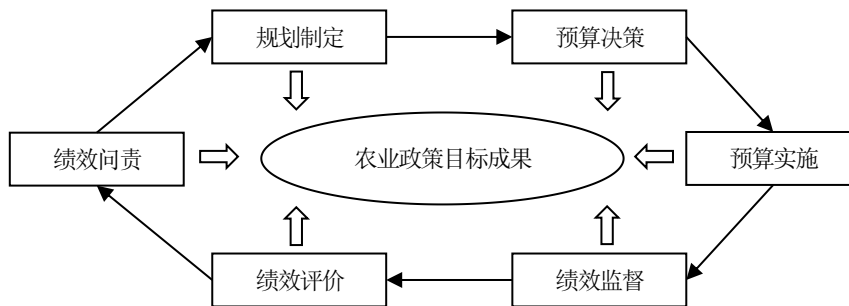


图2 为共同成果而管理的整合性工作框架

（四）编制《综合农业预算指南》并将其作为正式预算文件

经人大审查、批准或者备案的预算文件才能称为正式预算文件。相关文献确认预算文件为“唯一最重要的政府政策文件”（Mikesell, 2007），为预算单位自下而上的预算申报提供必需的宏观指导，以协调规模庞大而被零散申报的众多部门预算紧密联结国家战略重点与政府政策优先性，以及量化的核心目标成果与产出。鉴于农业政策领域的特殊地位与重要性，全面的《预算编制指南》有必要单独

包含一份《综合农业预算指南》，专用于为涉农部门统一申报农业预算提供切实的宏观指导。

原则上，《预算编制指南》应成为指导预算申报的百科全书。预算申报看似简单，实则极为复杂，工作负荷远超想象，而且必须在紧迫的日程表内完成。侧重其他纸面作业是一回事，如何紧扣“树干”申报是另一回事。真正意义上的预算申报不只是陈述“需要多少钱”“理由是什么”，还有重要得多的事项，例如：提前弄清和确认如何围绕“树干”做正确的事、正确地做事和负责任地做事，包括明确“谁就什么对谁负责”“如何负责”的受托责任设计。这些攸关国家战略与政府政策的事项，不应拖延到预算执行阶段，以避免导致碎片化以及预算与政策的脱节。这两个核心瓶颈至今仍困扰现实的政策制定与预算过程。

《预算编制指南》应澄清预算申报需要遵循的方方面面，但应聚焦三项核心内容。其一，发布年度和中期关于“有多少钱可花”的初步预算限额，在增强预见性的同时，使预算单位从一开始就面对预算约束，以利消除“总想临时变更和追加预算”的心态；其二，阐明国家的农业战略重点与政府整体（不是部门）农业政策优先性，尤其应确认年度和中期主要的政策变化和新政策；其三，阐明涉农部门如何进行正确的预算筹划，筹划现行政策和新政策的预算基线，以此取代基数法作为制定与申报部门预算的基本方法，诸多关键细节如怎样衡量“政策变化”“参数变化”“支出节约”，亦应明确以利遵从。

《综合农业预算指南》是农业政策预算筹划的关键一环，但并不充分。全面改善其他预算文件的努力亦应跟进与配合。中期财政规划的功能亟须从侧重预测与纸面作业升级为真正的“筹划”：为制定来年预算和中期概算筹划宏观经济与政策框架，包括筹划至关紧要的预算基线，即前述的现行政策预算基线、新政策预算基线和支出节约基线。基线非人大正式批准的预算拨款，但却是确定拨款法案的合理基础。因为它综合考虑了“有多少钱可花”和满足政策目标“需要花多少钱”，以及支出节约的潜力与目标，并将其联结到现行政策和新政策。总的来说，政府整体层面的农业政策预算筹划是中期财政规划的功能，通过《综合农业预算指南》在预算准备的早期阶段发布，用以指导涉农部门与机构的预算筹划与申报，确保与政府整体层面相一致。

（五）制定标准化的《农业政策成本核算指南》

农业政策预算筹划的逻辑起点应为政府整体层面和部门层面的成本核算，以此为预算基线筹划和预算制定奠定最合理的客观基础。得自基数法和调查统计的数据，比如涉农部门与机构的“机关运行经费”，其可靠性、有效性和可信度令人存疑。运用项目或机构层面的支出标准信息要好得多，但局限性也很明显：支出信息不等于成本信息。支出信息表达的是“花多少钱”，不关注价值与有用性大得多的完全成本，导致完整的成本信息无法进入预算视野。毕竟，判断某个公共投资项目的可行性和吸引力最合理的经济标准并非财政上花多少钱，而是基于完全成本的成本效益分析。对于综合农业预算申报而言，采用完全成本信息对农业政策进行预算筹划最为合理。

制定与实施《农业政策成本核算指南》实为当务之急，重点在于界定标准流程，统一应用于涉农部门并强制其遵从。最重要的是界定产出成本核算的标准流程，因为政策成本理应由相关的产出成本

汇总得出^①。产出成本核算标准流程应涵盖以下9个步骤：界定和鉴别全部产出与其他成本对象，归集特定财务期间成本对象的全部成本，鉴别其中所有的直接成本，确定直接成本的分配方法，计算产出的直接成本，鉴别所有的间接成本，确定采用的成本动因，将间接成本分配到产出上，加总产出的直接成本与间接成本。标准流程的建构与应用将为农业财务体制转型升级铺平道路。侧重于费用与支出控制功能的现行农业财务体制亟须升级转型，以满足良好预算管理与预算筹划所要求的产出成本管理：把成本控制在标准成本以内，做出详细的产出计量、严谨的产出成本核算和计量结果（核心是计量成果）。

（六）系统强化《综合农业预算》审查

确保把综合农业预算作为一个整体进行详细审查最为重要。与其他领域相比，农业领域涉及更广泛、更复杂的政策问题和专业问题，因而对预算审查有更高的标准和要求。按功能模块进行专业审查应作为非常基本的要求。与预算筹划相对应，无论是财政一审、政府二审、党委三审还是人大终审，无论是部门预算、项目预算还是基金预算，现行政策预算审查、新政策预算审查和支出节约审查应清晰区分开来。社会保险预算和政府基金预算都是基金预算，强调专款专用，涉及广泛、复杂且重要的农业政策问题。目前的四本预算，即一般公共预算、社会保险预算、政府基金预算和国有资本经营预算，每个预算都“分管”或多或少的农业政策事务，涉农资金预算和预算拨款也因此被割裂开来，无法归入整个“预算资金池”，进而导致预算申报无法在其中进行“大排队”“反复磨合”。这个层面的碎片化放大和加剧了后续过程的种种碎片化。

统一的《综合农业预算》申报体制取代“各编各的”分立体制，是消除碎片化以及建立预算与政策联结的先决条件，但其作用并不充分，除非预算审查体制、程序与机制相应跟进。由于种种原因，目前的四审体制依然薄弱，不能满足农业政策预算筹划的基础条件，特别是纳入整个预算池确定重点与优先性，以及作为四审体制内在要求的“反复磨合”仍然存在较大困难；不仅要磨合现行政策和新政策清单，还要一并磨合各自的预算基线，包括正确分离现行政策基线中的政策变化和非政策变化。更广泛的磨合还包括预算准备过程的程序协调与工作协调，比如财政部门与国家发展和改革委员会等部门间的协调。

建立跨部门的“综合农业预算审查委员会”是相当不错的方案，旨在把农业政策与预算事务的财政一审、政府二审和党委三审的职能整合起来，并为随后的人大审查提供强有力支持，弥补其专业能力和审查力量的明显不足。

本部分中，改革议程的前三项属于核心内容，后三项属于配套安排。整个改革议程根植于如下核心理念：现行的碎片化预算决策程序应尽快转换为集中性的预算决策程序，包括政府内部在制订计划（尤其是资本性支出计划）、预算和财务管理（尤其是政府银行账户和现金管理）方面的权威性和协

^①政策过程的绩效因子可描述为政策“投入—产出—成果—影响”的结果链模型。投入的价值应以产出来证明，产出的价值应以成果来证明，政策行动对经济、社会、政治和环境的影响应被仔细评估和考虑。在此链条中，产出起着承上启下的桥梁作用。若无产出或有效产出，整个政策链条都将崩塌。

调一致，以及通过中期支出框架（medium-term expenditure framework）和严格的预算限额启动的预算准备程序（von Hagen, 2003）。改革议程的诸多关键细节未在本部分呈现和展开，包括大幅压缩农业专项资金规模与数目，确保全部涉农财政资金由本级财政部门集中统管、统一下拨，以及加强预算过程的公民参与，特别是在基层与社区层面。财政民主化进程在农业政策与预算领域率先实验与起步，至少从民生角度看是合适且紧迫的。

五、结语

本文前面的讨论表明，改革农业政策制定方式比改善农业政策本身可带来更大的改革红利，而最有前途的改革方向是采纳预算筹划取代基数法，而不是采纳零基预算取代基数法。

农业政策制定方式改革的主要现实意义在于，系统强化农业预算制定与农业政策制定间的一体化整合，从而为解决由来已久的一系列实践痛点铺平道路。它致力于从根源上消除两类核心瓶颈：碎片化和政策与预算间的脱节。两类瓶颈长期深度困扰农业政策与农业振兴大业，至今如斯。因为政策与预算原本就是相互联系、相互影响和相互依存的，脱离农业预算制定孤立谈论农业政策制定不合逻辑，对实践也有害无益。预算筹划把两者从孤立状态解救出来，结合为高度互补的改革议程，契合公共治理改革的正确方向和根本诉求。与其他政策领域相比，“提高国家治理能力”的诉求在农业政策领域更普遍、更强烈，要跨越的障碍更多，要战胜的挑战更严峻。这正是预算筹划“尤其适合”农业政策制定的重要原因。

农业政策制定方式改革基于预算筹划视角采纳基线筹划程序与方法，应根植于如下认知：农业问题的公共解决，终究依赖农业政策问题的解决；农业政策问题的解决，终究依赖农业预算问题的解决；农业政策问题与预算问题的双重解决，终究依赖预算筹划的解决。“磨刀不误砍柴工”，预算筹划是真正的“磨刀”。有了初步的预算筹划意识，改革者才会关注和集中精力去解决真正紧要的问题——政策制定与预算筹划程序的整合。这就需要意识到公共资金是有社会机会成本的，政策产出和成果应能够充分补偿这些成本。有实证研究表明，发达国家1欧元支出的社会福利成本为1.2~1.3欧元（Massiani and Picco, 2013）。中国的这一成本可能更高。

需要特别指出的是，虽然预测是预算筹划的技术基础，但不应把预算筹划视为预测工具，而应视为帮助制定与改善农业政策、农业预算以及促进两者相互联结的核心工具，以引导农业政策改革超越特定“手段—目标”的技术性选择，升级为整个农业治理体系改革的关键一环，从而能够对良治（good governance）做出独特贡献。同等重要的是，“核心工具”应理解为政府高层、财政部门 and 支出部门之间“反复磨合”的预算筹划程序，即先自上而下的宏观指导再结合自下而上预算申报的程序。总的来说，成功的关键在于保证预算筹划成为农业政策的强势话语，以及保证预算筹划程序扎根于真实的预算准备过程。本文对于农业政策制定方式改革的讨论远未穷尽，只是对这一复杂的社会系统工程做了概念性诠释和较为细致的论证，以及鉴别必要的改革议程和配套安排。本文得出的一般结论是：继续沿用基数法制定农业政策无法解决预算与政策脱节这个难题，主流观点建议的零基预算亦不足采信，相较之下，预算筹划的采纳以及与之配合的政策筛选合理化才是最可能取得成果和成功的正确选择。

参考文献

1. 布伦南、布坎南, 2004: 《宪政经济学》, 冯克利、秋风、王代、魏志梅等译, 北京: 中国社会科学出版社, 第 272 页。
2. 达尔、林德布洛姆, 2021: 《政治、经济与福利》, 蓝志勇等译, 北京: 中国人民大学出版社, 第 19 页。
3. 蒋和平, 2018: 《粮食政策实施及其效应波及: 2013~2017 年》, 《改革》第 2 期, 第 64-74 页。
4. 库珀, 2020: 《行政伦理学手册》(第二版), 熊节春译, 北京: 中国人民大学出版社, 第 172 页。
5. 李璠、蔡键、林晓珊, 2021: 《农业补贴政策“三补合一”改革: 演进轨迹、作用机理与发展策略》, 《经济体制改革》第 3 期, 第 80-85 页。
6. 麦金尼斯, 2000: 《多中心治道与发展》, 毛寿龙译, 上海: 上海三联书店, 第 2 页。
7. 莫伊尼汗, 2020: 《政府绩效管理: 创建政府改革的持续动力机制》, 尚虎平、杨娟、孟陶译, 北京: 中国人民大学出版社, 第 15 页。
8. 彭凌志、赵敏娟, 2024: 《农村集体产权制度改革对县域经济发展的影响——来自中国 1873 个县域的证据》, 《中国农村经济》第 2 期, 第 112-130 页。
9. 希克, 2000: 《当代公共支出管理方法》, 王卫星译, 北京: 经济管理出版社, 第 2 页。
10. Darwin, C., 1859, *On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life*, London: Murray, 1-7.
11. European Commission, 2019, “EU Agricultural Outlook for Markets and Income, 2019-2030”, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9ab90590-a676-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>.
12. Massiani, J., and G. Picco, 2013, “The Opportunity Cost of Public Funds: Concepts and Issues”, *Public Budgeting & Finance*, 33(3): 96-114.
13. Kuzman, B., K. Djurić, L. Mitrović, and R. Prodanović, 2017, “Agricultural Budget and Agriculture Development in Republic of Serbia”, *Economics of Agriculture*, 64(2): 515-531.
14. Mikesell, J. L., 2007, “Fiscal Administration in Local Government”, in A. Shah (ed.) *Local Budgeting*, Washington, D.C: World Bank Publications, 182.
15. Moynihan, D. P., 2007, “Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries”, in A. Shah (ed.) *Participatory Budgeting*, Washington, D.C: World Bank Publications, 55-87.
16. Mullins, D., 2007, “Local Budget Process”, in A. Shah (ed.) *Local Budgeting*, Washington, D.C: World Bank Publications, 229.
17. Runowski, H., 2021, “Types and Structure of Budget Support Instruments for Agricultural Producers in the Scope of CAP”, *Annals of the Polish Association of Agricultural and Agrobusiness Economists*, 23(1): 60-70.
18. Schick, A., 1998, “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management”, <http://documents.worldbank.org/curated/en/739061468323718599/A-contemporary-approach-to-public-expenditure-management>.
19. Schick, A., 2003, “Does Budgeting Have a Future?”, *OECD Journal on Budgeting*, 2(2): 7-48.
20. Shah, A., 2007, *Budgeting and Budgetary Institutions*, Washington, D.C: World Bank Publications, 1.

21.von Hagen, J., 2003, “Budgeting Institutions and Public Spending”, in A. Shah (ed.) *Fiscal Management*, Washington, D.C: World Bank Publications, 12-13.

22.von Hagen, J., 2007, “Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance”, in A. Shah (ed.) *Budgeting and Budgetary Institutions*, Washington, D.C: World Bank Publications, 27-51.

(作者单位：¹ 中央财经大学财经研究院；

² 中央财经大学财政税务学院)

(责任编辑：黄 易)

Reform of Agricultural Policy Making Approaches from the Perspective of Budget Projection: Core Propositions and Agenda Building

Wang Yongjun Yan Xiao Liu Xingxing

Abstract: Agricultural policy theory and reform have been fairly popular research topics, but the reform of policy making approaches from a budget projection perspective has not been included in the research landscape to date. Compared with reforming policy making, reforming policy making approaches, particularly starting from constructing budgetary projection frameworks, is more likely to yield systematic and sustained policy enhancements, and related research is also more likely to generate rich ideological insights. This paper clarifies the four core modules of agricultural policy budget projection framework, which are the rules and standards for policy screening, current policy baseline, new policy baseline, and expenditure saving baseline. Building upon this foundation, the paper identifies two core reform propositions, which are the rationalization of screening current and new policies, and the use of baseline projection to determine agricultural budget and policies. The corresponding reform agenda covers three core elements: the completion of agricultural policy making in the early stage of budget preparation, the compilation of comprehensive agricultural budget by the agricultural sector and water conservancy departments and the inclusion of comprehensive agricultural budget into the core work process linking common outcomes. The development of the Integrated Agricultural Budget Guide and the Agricultural Policy Costing Guide, and the strengthening of the Integrated Agricultural Budget Review should be major supporting arrangements. The budget projection framework, core propositions, and reform agenda described above are also in principle applicable to other policy areas, but are particularly appropriate for agricultural policy whose reform dividends are usually the largest.

Keywords: Agricultural Policy; Budget Projection; Budget Guideline; Accounting