

民主中的预算

——评 Budgeting: Politics and Power

许志国*

Carol W. Lewis & W. Bartley Hildreth (2011). *Budgeting: Politics and Power*. Oxford: Oxford University Press. 384 PP.

自从瓦尔达夫斯基 1964 年经典著作《预算过程的政治学》出版以来，对预算的政治学关注就没有停止过，预算不再仅仅被视为一种枯燥的技术活，公共预算必然是政治性的，是政府运作当中的核心决策过程。但是艾伦·鲁宾（1989）在评价瓦尔达夫斯基的《预算过程的新政治学》（1988）一书的时候，曾经发过这样的感慨：“尽管《新政治学》存在很多优点，但是《新政治》也许无法取代《旧政治》作为一本本科生的读物，特别是对于大一大二的学生而言，预算显得更复杂并且看起来不像它过去那样存在一个模式。增加的复杂性使得《新政治》相对于《旧政治》在教学方面对于低年级的学生缺少吸引力。”李维斯和海德里斯的《预算》（Lewis & Hildreth, 2011）一书的出版将会大大改变这种情况。李维斯是美国康涅狄格州立大学政治学教授，而且是新英格兰市的当选委员，熟知公共预算的理论和实践；海德里斯是美国乔治亚大学安德鲁·杨政策研究院的系主任，2008 年获得了瓦尔达夫斯基奖，曾在很多州政府和地方政府财政部门任职。在他们合著的这本书里，预算政治不仅有了新的内容，而且它变得更有趣了，更易于理解了，每个人都觉得公共预算是自己身边

* 许志国，仲恺农业工程学院人文社科系，讲师；中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生。

的事情，人人可以参与预算，并且人人都应该参与预算。尤其是对于本科生而言，将发现这本书是一本极好的关于公共预算的教材，虽然，它并不仅仅是一本教材。

一、本书的五大特征

一是本书综合了不同背景、不同领域人的各种政治观点。他们都对预算痴迷，并对民主有坚定的承诺，对于各种观点和价值观的交流都采取了一种民主的对话形式，以欣赏不同观点的内在价值。

二是本书不具有党派性和意识形态性，它对各种观点采取了综合平衡的办法。总揽全书的主题是民主中的预算，但是在这个统一的主题下面还有几个衍生的主题，即责任（accountability）、透明（transparency）、回应（responsiveness）和参与（participation）。并且每一个章节里面都包含了对伦理问题的关怀。

三是预算对于民主体制非常重要，预算不仅仅是预算专家和政府官员的事情，更是公民的事情。所以作者希望用风趣的语言和案例研究鼓励读者接触预算，甚至参与到预算政治当中去。为了让读者更愿意和更容易了解预算，作者进行了很大的努力，书中加入了很多网络视频资料，幽默卡通、插图等等。

四是帮助读者进行自主学习。作者希望能够把每一个读者都能从预算的菜鸟变成预算的高手，所以所有章节的安排都是围绕着关键的问题而设置。为了让读者能自己形成答案，每章都会提供需要进一步阅读的材料和研究工具，并尽可能的防止读者被某些人用技术行话给吓到。供读者阅读的案例材料几乎涉及的都是州和地方政府的预算，这也是为了让读者感觉到预算就在每个人的身边，让预算这个研究主题比较接地气。

五是本书采取了一种非常宽广的视角。融合了理论和实践，利用了不同学科的背景知识，包括政治学、公共管理、公共政策、经济学、心理学、人类学和历史学等，采取了历史和比较的观点，还不遗余力的思考了预算当中的伦理问题。多学科背景知识的运用有助于参与预算的每一个人更全面考量预算资源的分配问题。

二、本书的组织模式及学习风格

本书采取了一种以问题为中心的写作方式，每一章都围绕着理念和问题进行组织，没有按照政府部门（行政、立法、司法）以及政府层级（联邦政府、州政府、地方政府）这样传统的制度研究视角来组织编写，把理论和实践都打包成同民主体制中的公民、选民、纳税人及领导者有关的议题和问题（issues and questions），围绕着政治理念、问题以及预算政治所带来的挑战而组织各章节的主题，比如，在开始支出和收入的细节学习前，作者先考查了预算的平衡和可持续性理念，他们认为预算细节背后的理念和政治因素才使细节变得有意义起来。作者采取了苏格拉底式的教与学的方式，即通过开篇引入问题，然后围绕着问题进行对话、讨论，让各种不同的观点和材料在对话和讨论中呈现，在此过程中引导学生产生正确的想法，自己找到问题的答案。

这本书共有 10 个章节，后面还有术语表，附录和支持性网站。每章都包括一个案例，一个短文或者小结，一个网站资源列表以及要讨论和评论的问题。

作者以问题为中心来安排章节，而各章节安排的问题则充分体现了作者所关注的民主背景下的预算这个主题，充分考虑到了预算各参与方参与预算过程当中会碰到并需要思考的问题。第一章主要是让读者明白预算的本质就是对稀缺资源的竞争，预算过程就是关于稀缺资源的决策过程，在民主政治背景下，责任、参与、透明和回应性是预算政治过程需要关切的重大问题。作者关注在稀缺资源的约束下如何实现达成一个好的预算。第二章考查了对预算这种稀缺性资源参与性的主张和要求。民众的参与并非都是理性的，观念也可能互相冲突，民主体制也许也是不完善的，但是作者认为领导者依然需要理解和回应他们的需求。第三章还是同考查对预算资源的竞争性要求有关，但是这一章充分体现了作者对预算中伦理责任的关注，考查了民主中的关键的政治议题——公正、绩效和信任——等价值观对预算政治的影响。这一章提到代际公平问题，作者认为今天的预算要考虑到对未来的影响。作者在第四章强调了预算政治过程，作者认为如何做决策会影响到做出什么决策，所以本章详细考查了预算政

治过程所受到的各种正式的和非正式的影响。由于本章通过预算的执行模型阶段追踪了预算过程，所以这章提供了比其他章节提供了更多的制度视角。第五章主要关注预算的核心目标也可以说是预算政治最大的约束条件——预算平衡——它怎样实现这个目标，目标实现的时候发生了什么？并提出预算的可持续性这个重要议题。

接下来三章考查了预算不同部分的政治含义。第六章和第七章是关于公共支出和公共收入的。作者认为这两章放在一起就引出了一个重大问题：我们到底是因为要支出而征税呢还是因为要征税而支出呢？第六章分析了公共支出当中的政治和公共支出过程。第七章把收入看成为公共政策筹资的手段，考虑了政策偏好以及不同收入选择的政治含义。第八章考查了另外一种预算——资本预算，关注的是预算资金在运营预算和资本预算之间进行分配的政治，分析了资本预算的过程以及资本预算的支出和收入政策。

本书的最后两章从实践和理论两个方面对全书进行了总结。第九章是前述章节里面涉及到各种理念的实际运用。主要是让读者掌握如何阅读地方政府预算这个实践技能，它将带领读者走进核心政治和财政问题。第十章是本书的结论章节，评估了预算政治处理民主关怀以及政策需要方面做得如何。责任性增加了吗？过程以更有意义的方式开放了吗？什么样的大问题吸引了公民、选民、纳税人和决策者的注意力？本章不太像一个结论性的东西，更像一个总结，因为在动态的民主过程当中，预算政治对所关心的问题只给出了临时的解决办法和临时的答案。这一章以总括性的问题结束，旨在帮助读者梳理贯穿全书的主要线索。

三、预算理论的分析框架

作者倾向于以描述性的方式来理解预算，提供丰富的细节以鼓励读者欣赏预算并参与到预算政治当中来。同时也希望用可辨析的模式和可预测的结果给读者提供充分的解释，这样预算的种种细节才能形成一个有意义的整体。但是作者认为即使这样做也没有必要去建构一个宏大的预算理论或政治生活理论，

利用来自于不同社会科学领域很多有用的理论方法和洞见同样可以做到。本书的分析框架强调了同预算决策以及和预算政策有关的六个要素：

1. 在政治环境中（选举、党派、宪法等方面）。
2. 在复杂背景中（很多不同的、或多或少公共性和私人性的组织）。
3. 通过重复的、交互式的过程（组织和官僚、多方参与者、长期关系、议程设定、倡议者联盟等）。
4. 被正式和非正式行动者及人格特征所影响（经历、风格、角色、声誉、信任等）。
5. 被内部和外部的各种约束所限制（法律、规制、规则、程序、最后期限、时间表、规范、职业标准等）。
6. 强烈的被外部环境所影响（经济状况、战争、系统性的灾难等）。

那么用什么样的社会科学理论来理解所有这些要素或者变量是如何相互作用的呢？作者认为不仅仅某些理论基础才能帮助读者明白最重要的任务：理解为什么预算政治如此运转以及为什么如此运转是重要的。作者随后对统治预算政治研究的两种理论进行了评价，即渐进预算理论和理性选择理论。他们认为这两种理论有不同的假设、不同的方法论基础、以及对预算政治关键的不同要素，这两种理论都不能完全实现社会科学家通常所期望达到的两个目标：①适当的预测结果以及/或者行为，②能够在现实的世界中进行严格的检验（理论验证）。虽然如此，他们认为这两种理论相对于其它理论更宽广也更普通，因此比其它理论更适合本书的目的。作者选取了一条理论上的中间路线：①渐进主义，对决策进行了描述，但是在预测预算政治将产生什么结果方面提供的东西很少；②理性选择理论，简化了假设，没有对日常预算进行描述，也没有描述在权力分立和交易必须达成的时候，集体行动问题所产生的问题。作者认为没有必要非得进行理论上的非此即彼的选择，他们觉得不同的理论有不同的变量，对不同的分析层次和分析单元以及不同的政治活动提供不同的解释，是一件挺好的事情。本书充分利用了多元化的理论来源，从而提供了一个预算政治的全景图。在所有的这些理论的顶端，作者增加了一个总括的（overarching）民主理论。

除了提出这个总括的预算民主理论，作者在理论的其他方面也有所突破。

在第一章介绍本书的理论框架预算与民主的关系时（图1），他们认为民主社会中领导人的职责除了责任、透明、回应性之外，还应该承担管家的职责（stewardship）。管家理论是和委托——代理理想对应的一种理论，虽然在企业管理领域已经得到广泛关注，但是在公共管理领域还没有受到应有的关注。作者认为公共领导人不能仅仅思考效率的问题，虽然效率问题也很重要，而应该更像管家那样，除了考虑效率之外，还要考虑其它的价值，比如正直、自由、正义和民主等。管家应该能够把效率和价值结合起来。总之，管家角色要求“公共仆人对待人民的钱财应该特别小心谨慎，就像它本来应该被对待那样”（P. 20）。管家不仅应该保持当前财产的价值，还要考虑今天的决策对未来的影响。在公共预算中引入管家理论角色，是作者在理论方面的一个重要贡献。

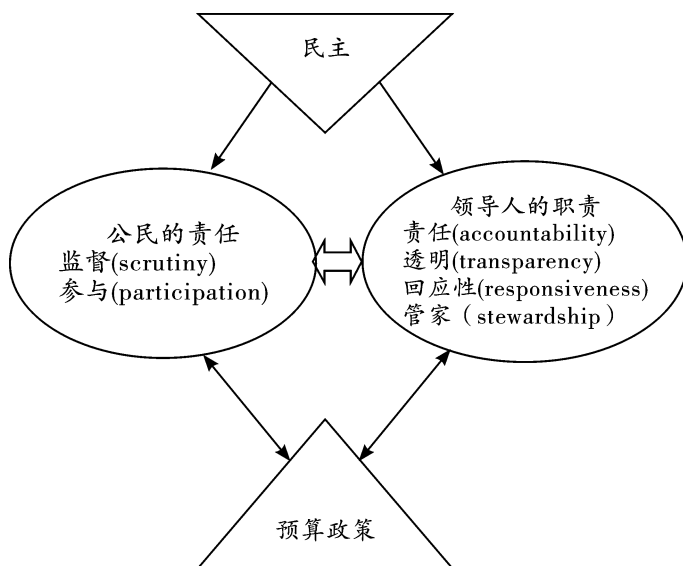


图1 预算与民主

资料来源：（Lewis & Hildreth, 2011:18）。

四、评价

应该说，作者基本实现了本书要达到的目标，比如书的趣味性、易读性、知识的丰富性、理论与实践的结合等等。该书不仅对学生来说非常有用，而且

对预算官员分配资金，一般民众去了解参与预算，学者了解实际预算情况及如何进行写作都将会产生有益的影响。特别要推荐一下作者以问题为中心的写作方式，这不仅是批判性学习的需要，而且这样的写作方式可以避免语义所导致的意识形态问题。比如权利、参与、民主就一定是好的，而权力、专制就一定不好等。具体到真实的预算实践，不是论证哪一种理念更优更好，而是要在一切不完美的情况下如何达成一个更好的结果，各种理念让预算细节更有意义，但是更有意义的是各种理念能够在实际中得以更好的综合权衡，解决实际问题。预算政治就是要在各种不同的理念、不同的挑战和争议面前谨慎的处理应该得到什么、谁应该得到、谁应该支付等问题，该著作充分诠释了“民主是个技术活”这种论断。

作者所使用的预算和民主的知识框架里面也蕴含了对中国很有启发意义的问题。比如预算对民众的回应性问题、公民参与和审查预算的责任和领导人的职责所涉及到的责任、透明性、回应性、管家角色等问题，对中国的预算政治实践很有借鉴意义。另外，在很多章节里面具体提到的问题对中国也有很大的启发，因为中国也面临着很多类似的问题，比如在谈到民众参与的时候，作者问道：“（在一个深度分裂的社会里）公民那么极化，预算的争吵那么痛苦，共识还能达成并因此让民主得以存续吗？政府又该如何回应这些不同的甚至相反的利益诉求呢？政治领导人又应该如何解释这些不断变化又相互矛盾的大众说辞呢？”（P. 26）还有代际公平问题，不信任问题，预算赤字及政府债务问题等。作者自己也认为世界各国都面临着类似的预算政治问题，所以需要通过历史和比较的视角互相学习各自的成果和错误。为此作者甚至在这本书里面还运用了有中文字幕的插图！

如果非要说本书有什么缺点的话，那就是本书的副标题有点问题。本书的副标题是政治和权力，但是文章对预算的研究主要是研究预算与民主的关系问题，而且在本书的序言部分对民主、政治以及权力的论述并不是很清楚。作者认为政治就是“通过权力和权威（authority）对公共政策和优先性的竞争过程”（序言：P. 1）。“而在美国，预算的政治背景就是民主（序言：P2）”，虽然民主有多种含义，但是可以衍生出责任、透明、参与和回应性四个主题。而同样在

序言部分，作者又这样说道：“美国的预算政治被它的背景塑造：民主和一个相对自由的市场经济”（序言：P.3）。预算应该回应民主的关切，这也是作者为什么特别强调预算伦理的原因。从上述言论来看，权力应该只是进行预算政治活动的其中一个手段，与政治并不是一个并列的概念，放在一起作为副标题并不合适。而且作者特别强调预算政治应该回应民主的诉求，所以作者更关注的应该是民主背景下的预算政治学，也许这个标题更能符合本书的中心思想。当然，作者更关注不是代议制民主，而是认为每个人都应该直接参与预算，每个人都要考虑在资源稀缺的情况下如何能达成符合伦理、符合公共利益的预算方案来，作者希望预算政治要充分考虑对民主的承诺。作者认为虽然可以以有趣的方式来了解预算，但是要时刻牢记预算是一个严肃的问题，因为预算资源的分配会影响到美国社会的运转方式，影响到所有美国人现在和未来的生活，同样也会影响到世界其他地方人民现在和未来的生活。

参考文献

- Lewis, C. W. & W. Hildreth, B. (2011). *Budgeting: Politics and Power*. Oxford: Oxford University.
- Rubin, I. (1989). Aaron Wildavsky and the Demise of Incrementalism (review). *Public Administration Review*, 49, 1: 78 - 81.