

## 公民权与公共预算

### ——民主治理之道

牛美丽\*

Rubin, I. S. (1998). *Class, Tax, & Power: Municipal Budgeting in the United States*. Chatham: Chatham House Publishers, Inc. 248pp.

Irene Rubin 教授一向对历史研究情有独钟。这本书是她对美国预算史研究的经典著作,为我们呈现了从内战结束后的 19 世纪 60 年代至 20 世纪 90 年代共 125 年间美国城市预算演进的历史。因为此前没有人研究美国“城市”预算历史,Chan(1999)认为,Rubin 的这本书填补了一项空白,使得美国公共预算史的研究更加完整。这本书之所以叫做“阶级、税收和权利”,是因为它描述的是不同的阶段在经济增长或衰退期间,由于缴纳税收和享受公共服务水平的变化,导致对政府的不满,因而迫使政府不得不通过改善预算管理才提高行政管理效率,增加公民对政府的信任。

为了让读者更好理解本书的主题,Rubin 教授精心设计了篇章结构。这本书共有 9 章。她在第一章首先交待了为什么研究“预算史”以及为什么研究“城市”预算史。Rubin 教授认为,当前的预算制度是在过去的财政预算管理实践基础上一步步积累而来的,因此,为了深入了解当前的预算管理,必须研究预算的历史。至于为什么选择市级政府预算?Rubin 解释,一方面,市级预算影响了州和联邦政

---

\* 牛美丽,中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院,副教授。

此书中译本即将出版。

府预算改革的实践,因此,对市级预算史的研究有助于理解州和联邦政府预算。另一方面,市级预算和联邦预算的侧重点是不同的。联邦政府预算主要关注和解决的是宏观层面的问题,如政府规制、赤字规模等等。而市级政府是公共服务的直接提供者,因此联邦和州政府所面临的政党政治、行政机构和立法机构的纷争、利益集团的影响等等在市级政府的预算决策中体现得并不明显。对于市级政府而言,主要的压力来自于如何对公民负责。例如,公民如何表达多样的利益诉求?政府如何听取和采纳这些诉求?Rubin 教授指出,为了解决这些问题,必须关注税收政治。税收是联系公民和政府的纽带,纳税人是否愿意缴税直接影响政府的财政收支决策,而且不同阶级的纳税人诉求及其对政府预算决策的影响力也是不同的。从整个市级政府预算发展的历史来看,不同时期,纳税人结构的变化,不但影响政府收支规模的变化,更重要的是影响收支决策的制度安排。因而,阶级、税收和权力是理解美国市级政府预算史的3个关键因素。

为了更好地解释阶级、税收、权力和政府预算的关系,Rubin 教授在第二章介绍了几个典型的案例,如休斯敦、三藩市、芝加哥等,分析了由公民发起的税收暴动对政府预算管理的影响。税收种类和税率的设定相当于政府和公民之间的合同,公民纳税换取政府的公共服务。但是当经济发生变动时,公民的税收负担能力随之变化,税收在不同纳税人之间的负担结构也发生变化,从而引起税收负担与公共服务需求之间的差异,税收暴动正是这些矛盾的凸显。为了解决这些问题,政府除了改变税制结构,还必须改进预算过程,以调整政府收入和支出的控制权。

紧接着,在第三章,Rubin 教授分4个阶段描述了过去125年的美国城市政府预算的演进。内战后至进步时代前是第一阶段,随着战后城市人口的激增,产生了如道路、用水、卫生等公共需求,而1873年的经济衰退导致政府收入严重不足,所以这个阶段预算管理的重点是支出控制。进步时代(1895-1915)是第二阶段,构建诚实、负责任的政府是改革者的目标。为了实现这个目标,加强行政分

支的预算能力,减少议会对政府预算的影响是这个时期的主要特点。后进步时代(1915 - 二战结束)是第三阶段,由于大多数城市在这个时期出现了经济滑坡,所以当时政府预算管理的主要目标是确保预算平衡。二战后至今是第四阶段。这一阶段预算改革频繁,计划项目预算、零基预算、目标预算、绩效预算先后出现。当然,这些预算改革并不是完全割裂开的,Rubin 认为,后来的预算改革总是继承了先前预算改革的成果,同时摈弃了其不足。

在接下来的第四章里,Rubin 教授使用了 7 个案例,展示了从内战后至后进步时代各地为了应对政府管理所面临的挑战而做出的财政预算创新。根据 Rubin 的分析,战后美国城市政府面临两个难题:一是城市议会的技术力量不足,无法理解政府预算,因而无法有效行使预算权;二是城市议会已不再是精英团体,更多吸纳了社区邻里、移民和穷人,因此精英们很难左右政府开支方向。这一时期的改革者代表纳税精英(taxpaying elites)的利益,开展了不同形式的改革。第一种是削弱市议会的权力,把预算权转移到市长或者成立新的行政机构,例如纽约市在 1873 年成立了估算分配委员会(Boards of Estimate and Apportionment)。虽然市长和市议员委员会(Board of Aldermen)会长都是估算分配委员会成员,但是市长逐渐取得了预算控制权。第二种是重组市议会,主要是通过建立委员会制政府(commission form of government)实现的。这个委员会广泛吸纳具有各种背景的成员,通常由公民直接投票产生,这些成员也是各部门领导,受市长和议会的双重领导。第三种是直接赋权给公民,给他们更多信息,使得他们能够对政府预算进行监督,甚至直接影响预算分配。例如,纽约市政研究所(New York Bureau of Municipal Research)开展公民调查,了解他们对公共服务的需求。议会-经理(council-manager)形式的政府综合了上述几种做法,城市经理虽然有权提出预算建议,但是不能像强市长制(strong-mayor)那样可以否决议会的决定,最终的决策权仍然在议会。伯克利和罗切斯特采用的是这种形式。在第五章和第六章,Rubin 教授分别介绍了 20 世纪 60 年代至

90年代议会-经理制城市和强市长制城市公共预算管理的实践。这两类城市都遭遇了公民信任危机,因此,在这30年里,这些城市的主要努力就是重新赢得公众的支持和信任。

本书的第七章和第八章主要介绍了州政府对城市政府预算的影响。前者讲述20世纪70年代之前的影响,后者讲述70年代后的趋势。Rubin认为,州政府在地方政府的预算管理中扮演了重要的角色,例如,地方政府需要州政府的授权才能开征新税,州政府也可对地方政府设定征税限额等等。美国各州在20世纪初普遍制定了相关法律来约束地方政府的财政预算管理,虽然这些法律在后来有所调整,但是仍然对市级政府预算产生很大的影响。同时Rubin教授也指出,虽然州政府的财政控制和监督发挥了积极的作用,同时也产生了消极的影响,例如有些州立法在过去的八、九十年间就没有改变过,这严重束缚了目前的财政预算管理。

第九章是全书的总结。作者再次描述了4个时期美国城市预算的特点,并且总结了过去的—个世纪城市预算发展的路径:1. 从内战结束后,拥有大量财产的精英(property-owning elites)对自己征税来资助其偏好的项目;2. 到这些精英不得不考虑那些虽然不缴赋税,但是同样需要公共服务的穷人的诉求;3. 到商业精英(business elites)掌握城市管理权,对每个人都要征税,但是投向这些精英所偏好的项目;4. 最后到每个公民都需要纳税,但前提是他们必须得到相应的公共服务,所以城市管理者必须综合考虑公共需求和政治命令,有效提供公共服务(232)。Rubin教授强调,要达到民主治理,预算不应该过多强调投入和产出的控制,特别是过多利用税收政策的调整来进行投入控制或弥补支出不足。预算应该是建立在定期与公众协商,并取得公众认同的基础上的。

Wildavsky(1964:126)早就提出,“公共预算的研究就是政治的研究”(126)。虽然他的这个观点被公共预算学者广泛接受,但是他并没有给“公共预算中的政治”—个明确的界定。后来的学者,如Rubin(2000),Thurmaier & Willoughby(2001)对公共预算的政治的

解释各不相同。Rubin 教授的这本著作从历史研究的角度,再次印证了公共预算并非单纯的技术或管理问题,她强调,预算改革从来都不是中立的、单纯的技术革新,摆脱不了政治影响,有时甚至是意识形态的争斗(7)。这本书为我们描述了在美国特定的政治文化下,不同历史时期政府如何通过财政预算改革来缓解公民反税、反政府的情绪(Lewis, 2000)。

Rubin 教授声称这本书是写给 3 类读者的:1. 研究政治和公共预算,但是从没关注过市级政府的;2. 研究城市政治和历史,但是从没有关注过预算的;3. 正在或者即将参与城市管理的。所以,适宜读者群不仅包括学者,也包括政府官员。对于国内的读者来说,还可以增加一个读者群,那就是研究政治和公共预算,但是从来没有关注过美国市级政府预算发展史的。总体来讲,这本书可以帮助国内读者理解以下几个问题:

首先,重新审视公共预算在国家治理中的地位与作用。众所周知,中国近年来的公共预算改革基本上是在学习西方国家预算改革的经验,如零基预算、绩效预算。但改革者往往忽略了一点,公共预算并不是一个单纯的技术或管理问题。Rubin 教授的这本书告诉我们:公共预算是落实公民权,实现民主治理的重要手段。王绍光、王有强(2001)指出,“公共财政制度是国家政治体制最重要的组成部分,其重要性不下于选举制度,政党政治,议会制度和舆论监督制度”。

其次,预算管理的发展是累进式的。美国花了近百年的时间才建立起现代预算制度,早期的预算改革强调的是构建一个有效的行政预算系统,后来的预算改革,尤其是绩效预算改革则更侧重于预算的责任(accountability)。我们国家建立现代预算制度的努力从 1994 年《预算法》的制定开始,在短短的十几年的时间里开展了很多预算改革,包括目前西方发达国家最广为流行的绩效预算、公民参与式预算。但是,我们在大力推进预算改革的同时,不能忽略预算管理的一些基础性工作,如会计账簿的建立、成本核算技术的提高,等等。加

强行政控制是建立现代预算制度不可逾越的阶段。

再次,公共预算的演进是环境导向的(adaptive)(234)。预算改革离不开技术创新,但是这些创新都是服务于特定历史时期的政治、经济、社会、意识形态等环境变化的结果。因此,我国在借鉴国外的预算改革经验时,必须首先审视所面临的问题和管理的客观环境。虽然过去几年的预算改革一直是在学习其他国家的经验,但不管是零基预算,还是绩效预算都和国外的实践有很大的不同,而且各地的实践存在很大差异。究其原因,就在于预算管理所面临的问题和环境不同,因此推进改革的方式也有所不同。我们也不能采用国外的标准来评价中国预算改革的成败,是否有助于我们解决所面临的现实问题应该是评价的唯一标准。

最后,本书最大的借鉴意义在于通过建立现代预算制度建构一个高度负责任的政府,从而改善国家与公民之间的关系。公共预算反映了公众对政府的信任程度(230)。美国的经验显示在公民对政府的信任度偏低的时候,恰好也是公共预算系统变革最频繁的时期。当然我们也必须意识到,中美两国税收制度差别很大。美国的主体税种是所得税(如财产税、个人所得税、销售税),这种税制结构比较容易建立起公民与国家之间的信任关系纽带。我国则不同,一方面,我国以流转税为主体税,另一方面,地方政府没有独立的税收自主权,因而公民与地方政府的信任关系不易直接通过税收关系体现出来。我国早期的预算改革主要是政府自身寻求变革的结果。但是,这并不等于中国的预算管理可以忽视公民的诉求。不管税收制度怎样,公共预算改革的方向必须是有助于真实反映公民作为纳税人的诉求,这是公共预算管理永恒的主题。

很多学者都有历史研究的情结,Rubin教授的这本书提供了一个历史研究的范例,尤其是和案例研究结合起来,二者相得益彰,使得文章内容鲜活有趣。当然,对于那些不熟悉美国地方政府治理结构或者对公共预算很陌生的读者来说,他们可能会觉得读起来有点吃力,很容易陷入过多的细节,难以把握文章的主题。对于这类读

者,我的建议是先读第一章和最后一章,这两章逻辑非常清晰,详略得当。读每一章时,可以先读结论部分,在返回来读细节。另外,本书还有一个特点,每章的内容都很独立,所以,读者可以不必按顺序阅读,这并不会影响对本书内容的理解。

当然,这本书也不是没有缺陷的。该书把税收作为联接公民与国家关系的纽带,因而预算成为政府民主治理的重要手段。但是作者对关键概念没有明确的界定,从本书的题目上看,“阶级”、“税收”与“权力”是理解城市预算的3个关键概念。在整本书的描述中,对“阶级”与“权力”都没有明确的界定。根据什么来划分阶级?收入多少可以作为一个划分阶级的标准,但是如果按照常识把家庭年收入3万至10万美元都作为中产阶级的话,事实上对于这个范围内的纳税人来说税收负担差异可能很大,因而对政府的态度差别也很大。尤其考虑在过去的100多年里,阶级的划分标准应该是动态的。作者仅用富人、穷人、商业精英等字眼来代替阶级并不妥当。另外,权力又是指什么权力?是公民作为纳税人而产生的公民权力,还是政府预算过程中的预算权力?前者是一种政治权利,而后者是指在预算制度安排下,各参与者之间的权力分配。这可能看上去吹毛求疵,但是,如果Rubin教授能够给出明确的界定,将会更有助于读者理解本书的精髓。

## 参考文献

王绍光、王有强(2001). 公民权,所得税与预算监督:兼谈农村费改税的思路. 战略与管理,3.

Chan, J. L. (1999). Review of the Book Class, Tax & Power: Municipal Budgeting in the United States (book review). *International Public Management Journal*, 2: 152 - 158.

Key, V. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *American Political Science Review*, 34: 1137 - 1339.

Rubin, I. S. (2000). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing (4th)*. New York: Chatham House Publishers of Seen

Bridges Press.

Lewis, C. (2000). Efficiently Taking Soundings in a Sea of Change: Two Histories of Public Budgeting and Finance (book review). *Public Administration Review*, 60:183 - 185.

Thurmaier, K. M. & Willoughby, K. G. (2001). *Policy and Politics in State Budgeting*. Armonk: Sharpe, Inc.

Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown and Company.

---

## 欢迎订阅《公共行政评论》

《公共行政评论》(Journal of Public Administration, JPA)是经国家新闻出版总署批准(刊号为CN 44-1648/D),由广东省出版集团有限公司、广东省行政体制改革研究中心主办,教育部人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心协办的公共行政类专业学术期刊。其办刊宗旨为:倡导规范严谨的研究方法,提升公共行政研究质量;回应公共行政实践,建构公共行政学本土化理论;跟踪国际公共行政理论前沿,展开建设性的学术对话;弘扬公共精神,服务我国公共行政实践。

《公共行政评论》于2008年正式创刊,双月刊,逢双月15日正式出版。每期定价为18元,全年6期共108元。单位或个人需订阅者,请将书款邮寄到本刊编辑部进行征订。汇款时请务必在备注栏中注明订阅期数。

订阅地址:广州新港西路135号中山大学行政管理研究中心  
《公共行政评论》编辑部

邮政编码:510275

联系电话:020-84038746