

一个关于预算的故事： 评《预算民主——美国的 国家建设和公民权(1890 - 1928)》

叶娟丽*

Kahn, J. D. (1997). *Budgeting Democracy: State Building and Citizenship in America, 1890 - 1928*. Ithaca: Cornell University Press. 222pp.

乔纳森·卡恩(2008). 预算民主——美国的国家建设和公民权(1890 - 1928). 上海:格致出版社,上海人民出版社. 共 210 页.

【DOI】10.3969/j.issn.1674-2486.2009.03.008

即使是在今天所谓的“预算共和国”下,预算也是只属于某些专门人士的专业术语。有时预算是数字或技术,有时预算是制度或法律,有时预算又是权力或政治。由于更多地是与枯燥的数据和图表相联系,预算很难成为政治学家和历史学家的话题。正因如此,政治学领域和历史学领域任何关于预算的研究,才显得尤其珍贵。拥有康奈尔大学历史学博士学位的乔纳森·卡恩(Jonathan Kahn)教授,正是从政治学和历史学的视角,以叙事的手法,在《预算民主》一书中,将1890年至1928年美国国家建设与公民权形成时期预算制度的萌芽

* 叶娟丽,《武汉大学学报(人文科学版)》,常务副主编;武汉大学政治与公共管理学院,教授。

与确立历史娓娓道来,为我们讲述了一个关于美国国家预算制度的故事。这个故事波澜壮阔、引人入胜,为政治学家研究预算提供了历史的铺垫,为历史学家研究预算提供了政治学的注解,在看似不经意的叙事中完成了预算从技术到制度、从制度到政治的本质蜕变。

这个故事的背景是 1890—1928 年间美国国家建设和公民权形成时期特定的政治文化。进步时代的美国,除了需要分配政府资源的现代制度以外,它更需要塑造公共生活、国家制度、公众与国家关系的文化建设。一方面,城市日益扩张,政府机器日益膨胀,政府越来越多地介入公众的日常生活;另一方面,公众对政府的了解日益模糊,公众被迫日益远离政府。与此同时,随着政府的扩张,政府从概念上更加难以界定,政府的责任变得更加复杂,政府权力的性质与范围变得更加模糊。因此,不仅政府行为的合法界限需要重新认识和划分,同时还需要某种制度化的观念,将政府的各个部分凝聚成为一个相互联系的真正统一的政府。正如该书作者所言,为了将政府带回到负责任的代议制政府的理想状态,预算改革的先驱们试图通过一个单一的预算文件并在其中详细地界定政府的责任和功能,从而将政府整合为一个整体,并从根本上界定国家行为的所有合法性基础,以缓解代议民主制度的危机。因此,重塑进步时代政府的合法性基础和新的国家观念,正是现代预算制度启动的初衷。

这个故事的主角是一群先知先觉的知识精英。正像该书作者所概括的,在美国政治思想史上影响深远的威廉·艾伦(William Allen)、亨利·布鲁艾尔(Henry Bruere)、弗雷德里克·克里夫兰(Frederick Cleveland),乃至威廉·威洛比(William Willoughby),是探索预算改革的知识精英们的先驱。正是艾伦(A)、布鲁艾尔(B)和克里夫兰(C)三人组成的著名的“ABC 三人组”,引领了美国最早的市政预算改革运动,在他们的呼吁下,市政预算改革运动从纽约市走向纽约州,最终走向全国。此后,威洛比等继承并超越克里夫兰等人的改革,在界定政府与人民之间权力与责任关系的同时,将

预算改革转化为全国性运动。此外,在建立国家预算制度的过程中,总统西奥多·罗斯福(Theodore Roosevelt)、塔夫脱(Taft)、哈定(Harding)、伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)、柯立芝(Coolidge)等政治精英,也成为知识精英们完成其历史使命的积极的推动者。而前总统富兰克林·罗斯福(Franklin Roosevelt),则通过他的“新政”率先践履了以国家预算为基础的现代行政首长负责制。应该说,正是这些知识精英和政治先驱们的先知先觉,成就了美国的现代预算制度。

这个故事的主题是确定政府与社会的边界。预算说到底是一种制度,它是通过一些复杂的技术或者精确的数据来形象地告诉人们,他们的政府打算做什么,正在做什么,以及做了些什么。因此,从形式上看,预算改革主要体现为按一定的规则编制一些数据与图表,通过这些数字与图表来说明政府可以干什么。但其实质却超乎这些数据之外。预算改革的实质就是要界定政府活动的合法范围,确定政府可以做什么不可以做什么,应该做什么不应该做什么,以此确定政府与社会之间的界限,进而划定公共领域与私人领域的边界。在此基础上,再重新界定政府内部的权力关系,其中尤其是总统与国会之间的权力关系,建立完整统一的现代意义上的国家制度。因此,丰富多彩的图表与数字的改革,传递出来的画外音就是:公民必须重新获得与政府对话的声音,从而重建代议民主的合法性基础。

这个故事有序幕,有高潮,有发展。这个故事的序幕是市政会计改革的兴起。正如该书作者所说,内战之前,美国人对于公共会计并不关注。但是战争的血雨腥风见证了公共权力在调配私人资源方面史无前例的膨胀,同时战后美国主要大城市的发展日益迅速、复杂,纽约这类大城市开始面临如何管理城市财政的问题,到了1910年代,从不受关注的会计开始被称为“民主的仆人”(第7页)。但是,与当时的大多数城市政府一样,纽约只是一个公共企业,像私人商业企业一样由州政府给予权力。一方面,它通过行使传统的警察权力来维护公

共安全、和平与健康;另一方面,它还涉足许多私人经济活动。因此,在公私两个方面,纽约市不断与州立法机关争夺权力的范围。城市政府权限边界模糊开始成为一个关键的问题,而且围绕城市权力性质以及范围的争论开始集中到城市的财政管理制度上。于是,已经在城市行政管理中采取企业模式的改革者开始将企业会计技术吸收到对城市财政的分析中。当然,从一开始,会计制度改革不仅仅是记录资金,看起来透明的市政会计改革中被渗入了意义和权力的影子,如关于政治生活界线的重新划分。正因如此,该书作者认为,市政会计改革中已经蕴含了复杂的预算改革的萌芽。

这个故事的第一个小高潮是纽约市政研究局的成立。19 世纪末,会计制度改革者通过将市政会计制度同地方自治以及选举权相联系,开始认识到现代城市行政管理中的数据具有更大的应用价值,于是他们决定创设独立的市民机构,并运用科学的原则和方法,来收集、分类、汇编并公布政府行政管理的信息,以此为基础来研究与改革地方政府。这就有了纽约市政研究局。纽约市政研究局的主要功臣就是上述的“ABC 三人组”,他们是纽约市政研究局的元老,更是美国现代预算制度改革运动的先驱。根据创立者的意图,市政研究局是“既不依赖于政治也不依赖于公众平均智商、事实不足以理解其必要性的这样一个机构”(第 38 页)。这一新的“智力中心”将“以不幸和丑闻替代事实来教育公民,同时通过增加理性思考政策的人的数量,来逐渐消除反动的、革命的或者笨拙的领导,同时逐渐清除领导者在打击或歪曲政府的保护性的、慈善的和建设性目标时的极端行为”(第 38 页)。因此,研究局被置于一种非常奇妙的地位。即它是一种介于政府与人民之间的政治空间,既为政府和人民服务,同时也独立于它们之外。一方面,市政研究局为政府和人民提供关于政府活动的精确且易懂的数据,另一方面,他们以政治中立为标榜,主张独立于政治之外。但事实上,市政研究局一开始就不可能是什么中立的政治空间。由于巧妙地运用了其专长,市政研究局不断地介入纽约市政府的运

行,并逐渐取得很多的行政管理信息编制与分类的控制权,并因此成为不同的政府部门之间、政府与人民之间的主要中介。如该书作者所言,“研究局的研究人员同时设计了一个模型,将公民当作通过正式投票向政府购买服务的消费者。对于政府来说,好的公民主要将预算作为自我教育和监督的媒介,而不采取更加直接的政治参与方式。这样,通过设定‘通晓预算是好公民’的基本前提,预算改革者通过预算介入了国家所有权威的公共话题”(第4页),从而暴露了研究局的实质,即当研究局大声疾呼预算改革是高效与民主政府的本质时,它暗含的意义是,研究局自身就是预算改革的本质;公民这一改革的目的,最终也沦落为手段。

这个故事的第二个小高潮是预算改革走向全国。预算改革的先驱艾伦、布鲁艾尔与克里夫兰并不满足于在纽约市取得的成功,他们干劲十足地将预算改革推进到全国每一个政府实体中,并在全国建立起了类似于纽约市政研究局的机构,发起了预算改革运动。研究局通过各种宣传口径来扩大自己的影响,其对纽约州政府的影响随着1915年纽约州宪法大会而达到极致。接着,研究局对州政府运行及改革建议的研究在全国引起了关于政府重组的争论。研究局提出的行政预算影响尤其大,因为根据研究局提出的行政预算,是州长而不是立法机关负责州的财政计划。在研究局的影响下,在1911年至1919年间,44个州通过了预算法,到了1929年,除阿肯色州外,每个州都采纳了基于行政模型的预算制度。为使研究局的影响制度化,艾伦创建了公共服务培训学校。当时的纽约就像是一个学生的实验室,其实验的对象包括城市选举机器、文官制度管理,乃至街道铺设。在每一个学生的教育中,预算工作居于核心的地位。到1910年代中期,预算改革成为全国性运动,研究局的发展达到了顶峰。正如该书作者所说,1916年,研究局自信地断言,“‘预算’一词就像‘社会正义’或者‘美国主义’等词一样,成为了政治的常用语”(第126页)。遗憾的是,随着预算改革运动走向全

国,由艾伦·布鲁艾尔与克里夫兰组成的“ABC 三人组”也终因性格及意识形态的分歧而宣告破裂。此后,塔夫脱总统经济与效率委员会^①(Taft President Commission on Economy and Efficiency)接过全国预算改革的旗帜,取代研究局成为预算改革运动的先锋。

这个故事真正的高潮是《预算与会计法》的通过。纽约市政研究局衰落以后,塔夫脱委员会接着致力于全国预算改革,但真正推动《预算与会计法》最终得以通过的是政府研究学会(布鲁金斯学会的前身)。在威洛比的带领下,国家行政预算制度的倡议者们明确提出一种委托权力理论,将总统推到了作为国会代理机构的位置,其职责就是执行国会的一般指令,并且作为国家利益的最佳代表,站在代表地方利益的议员的对立面。倡议者们运用了由地方预算改革者推动的公民-政府关系这一范畴,有效地将公民角色让位给国会,同时区分地方政府与总统。就像市政研究局的研究人员认为科学的预算制度能够使地方政府变得负责任,从而要求公民把增加的权力委托于地方政府一样,政府研究学会的研究人员也说服国会将公共行政的职责委托给总统,然后再利用预算对其权力的执行进行监督。正是基于这种理念,在威廉·威洛比的指导下,学会制定了《预算与会计法》,巧妙地改变了总统、国会和联邦行政机关之间的权力关系,形成了一种新的权力体制。这种新的权力体制确立了一种以总统为终端的控制行政机关的权力金字塔。在这种新的权力金字塔中,总统是整个行政机关的首长,它通过其代理机构——预算局来领导与控制行政机关各部门。所有行政机关和机构都通过预算局对总统负责,向总统报告,从而真正形成了统一的、协调一致的现代意义上的政府行政机关。

对于市政研究局来说,科学的预算制度只有在使政府对人民更

^①该委员会于1911年由塔夫脱总统任命、国会拨款正式成立。其成立的初衷是对研究局在调查中央政府行政管理过程中可能遇到的问题做前期研究。克里夫兰任主席。正是通过该委员会,克里夫兰发动了从地方至中央政府的预算改革运动。

加负责时才有意义和价值。而对于威洛比等人而言,预算无论是对于普鲁士的专制政治还是对于美国的民主政治,都只是活力充沛的行政部门的中立工具。正是在政府研究学会的积极推动下,到1916年,所有主要的政党都在其纲领中采纳了预算改革。因此,随着战争结束,1921年,《预算与会计法》得以顺利地通过。

就这样,以界定政府权力合法范围为初衷的预算改革运动,最终以界定总统与国会权力关系的《预算与会计法》的通过而结束。总统与国会之间基于预算的权力争夺是从精力充沛的西奥多·罗斯福总统向国会夺取创制权开始的。罗斯福总统通过禁止政府各部门与国会议员之间的直接交易,开始实施对行政机关的全面控制。但实质性的发展是由克里夫兰与威洛比任职的塔夫脱委员会完成的,塔夫脱总统在前任的基础上赢得了制定并向国会提交预算的权力,但终究没有赢得这场预算立法的斗争。1921年《预算与会计法》最终由国会通过并经由哈定总统签发,这场以行政预算为目标的全国性预算改革运动算是取得了最后的胜利,关于美国预算的故事也算是达到了高潮。

但是,这个故事仍然没有落幕。那些先知先觉的知识精英们“发明”预算制度的初衷,是想通过预算这样一个详细说明政府行为的文件来界定政府与社会的边界,重塑代议民主的理想形态。可事实上,政府权力蚕食社会权利,政府行为挤占社会空间,是政治权力发展的一种惯性,也成为现代社会的一种常态。政府与社会之间的相互作用,国家与人民之间的双向博弈,这个曾经困扰进步时代美国知识精英的政治难题,今天仍然困扰着“预算共和国”下的政治精英。因为,预算终究只是一种手段而不是目的。正如该书作者所言,一旦将预算本身当作目的或者将预算凌驾于目的之上,那么,我们也就必然面临新的代议民主制度的危机。也许,权力的“潘多拉”之盒根本就不应该打开,一旦打开,权力派生出来的恶魔便会肆虐无道。挽救之道当然不是一个预算足以概括。镇住权力恶魔的法宝也许就在“潘多拉”盒底,或者就在人类的智慧当中。