书评

公共预算的一小步，国家建设的一大步

耿　曙　庞保庆*

马　骏（2011）．治国与理财：公共预算与国家建设．北京：三联书店．共306页．

本文作者最近的研究多涉“财政联邦体制”（fiscal federalism，皆与上海财经大学博士研究生杨良松兄合作），经常面对浩若烟海，数量上百的各种论文，有时却不免掩卷长叹。的确，它们多有规范方法，也采用计量模型，但当中有多少能历经考验，长久流传，成为代表这个时代的研究？

这些论文中有很多质量不高，关注大多极其狭隘，而且颇多重复劳动。它们都能流传下去吗？我们深深怀疑，但是什么样的著作才能称得上影响深远呢？根据我们的阅读经验，这些著作起码应符合三个条件。第一是具有理论和实践意义。不只是模型精致、方法前沿，还要符合实际情况，解决实际问题。其次必须要有创见。不是有了理论诠释或经验实证，就只讲大家早已知道的事。第三最好能眼界开阔、关照广泛，而不是只关注细枝末节。根据这些标准，马骏教授的新作显然是现时极少可以流传下去的财经著作之一。

本书创造性地结合公共预算与国家建设两个主题，将预算改革视为驱动“无声革命”的力量：它的步伐看似不大，影响却极其深远，足以牵动整个政治体制的转型。从研究关照来看，迄今为止的相关著作——当中最重要的可能是马骏教

* 耿曙，上海财经大学公共经济与管理学院，副教授；庞保庆，上海财经大学公共经济与管理学院，博士研究生。

授自己的《中国公共预算改革：理性化与民主化》（2005）——均不如本书开阔。就所涉内容而言，此书由 7 篇相互呼应的论文构成。第一篇区分“自产国家”“租金国家”与“税收国家”等概念，分析财税体制如何反映经社结构，进而塑造政治体制，并以此分析中国走向“税收国家”的政治影响。第二篇论文涉及“预算能力”如何成为“国家能力”的核心成分，并勾勒出中国从“前预算国家”逐步强化“预算能力”，走向“现代公共预算制度”的历史进程。

接续的第三章，将中国预算改革的步伐放在比较历史的脉络中考察，并以此区分出欧洲、美国与中国三种不同的历史道路：欧洲预算与选举并进，美国选举先于预算，中国则以预算改革为“问责政治”铺垫。换言之，在几种通向“政治问责”的演化模式中，中国采取了一条独特的道路。其后的第四篇论文，则利用三种制度化的问责形式：“内部/官僚问责”“横向/议会问责”与“选举/社会问责”细致地刻画中国预算改革的轨迹以及中国问责政治的特色（所谓“没有选举的财政问责”）。第五章则进一步参照中美两国虽然相距百年但同样致力于预算改革的历史进程，并藉大国通往“财政问责”过程中的异同，凸显中国预算改革的两大特征：“控制取向先行”与“独立于选举外”。第六章说明预算问责如何有助于控制腐败、建立廉洁政府，点出中国预算改革的动力所在。

最后，第七篇论文提出“预算政治”的“权力结构—决策方式”分析框架，并以此框架分析现阶段预算改革的成就与不足，并再次申明本书要旨：预算改革可以牵动政治体制改革，但也深受政治体制结构所制约。根据上述架构，本书的编排顺序固有其理论逻辑，但根据本文作者的看法，一个更好的阅读顺序或许是：先掌握第七章的分析框架，再循序阅读侧重预算改革动力的第一章（经社转型驱动）、第二章（规划管理需要）、第六章（清明政治所本）。然后再迈向放宽考察脉络的几章，即勾勒中国模式的第四章、参照中美异同的第五章，以及印证中国道路的第三章，并以其作为全书总结。

本书的主旨是：预算改革足以牵动政治改革（或“本身就是一种政治体制改革”）（第 298 页）。但另一方面，作者也不时提醒，政治体制的进程同样会反过来制约预算改革的步伐，两者必须相辅相成，齐辔并进（第 298—304 页）。即便下笔明智谨慎，本书对中国体制改革的未来，仍极其正面乐观。作者论证的基础有两点：①“预算是政治活动的核心”（马骏，2005），预算/财政体制将左右政

治过程；②预算改革/财政问责正在不断推进，而且我们相信它将持续被推动。如作者所言："像预算改革这种不需要触及选举制度但能够提高资源使用效率、减少浪费和控制腐败的治理创新，自然更容易获得执政党的支持"（第178页）。因此，透过这种潜移默化、逐步渐进的方式，不需要正面挑战现行制度或产生冲突动荡便能逐步转化体制，静悄悄地完成体制改革的重大使命。

因此，本书的观点（强调体制内、渐进式的改革，同时不轻忽技术面的改变），比较接近波普（Karl Popper，1971）强调的"点滴社会工程"（piecemeal social engineering）。当然，由于各种制度间既彼此促进也相互节制，故奥尔森（Mancur Olson，1984）所言因既得利益导致的"社会僵滞"（social rigidities）问题也的确不容忽视。这样的理论争论同样反映在"中国研究"领域中，有学者支持马骏式的渐进改革①，也有质疑上述路线，忧心所谓"改革未尽的陷阱"（trap of partial reforms）者②，彼此各有所见，也各持立场。

针对上述争论，本书主张由"预算改革"带动渐进的体制改革。但据文中所论，目前预算改革的重点仍在"技术层面"或"控制取向"，虽成功确立了"内部/官僚问责"，但"横向/议会问责"与"社会/选举问责"却仍在积极推动之中，仍有相当的改进空间（第102—105页；第298—302页）。"控制取向"的预算改革虽是建立现代预算体制、有效问责政治的基础，但在完成这个"准备、奠基的"的阶段后，还得跨过重重门槛，问责政治方能长驱直入。

若就预算政治的角度来看，体制改革的"坎儿"在超越"内部/官僚问责"之后，能否走向"横向/议会问责"？因为"内部/官僚问责"虽是权力分立和政治问责的起步，但仅依赖政府内部的集中控制（财政部门）与考核监督（审计部门），问责的力度往往有所不足，必须有赖于独立分设且专职监督的立法机构，方能有效落实预算问责，也因此，现代国家的预算问责无不以议会为中心（马骏，2005）。

但从"内部/官僚问责"迈向"横向/议会问责"，并不像轻舟下江那般轻松自若。一则，"控制取向"的改革很难超越其被赋予的"提高效率、减低浪费和控制腐败"等"技术目的"。再则，预算影响政治，政治也制约预算，一旦超越技术

① 例如Yang，2004。

② 例如Pei，2006。

目的后，“在选举制度不完善的情况下，横向问责的进展（会）面临着许多制约”（第184页）。那么，我们应如何把握突破“控制取向”“技术目的”的可能与途径呢？对此，我们建议可以取法本书智慧，从预算改革的“动力”着手进行分析（第177－183页）。

预算改革的动力，可以大致区别为“由上而下”与“由下而上”两类。先谈“由下而上”的力量：它恐怕未必可作超越“控制取向”“技术目的”的凭借。虽然本书首章论文中提及由经社变迁牵动的“财政体制转型”（从自足自是的“自产/租金国家”走向取自社会的“税收国家”），可以视为预算改革的动力来源；而中国也的确历经国有萎缩、“由费转税”的转型历程。但从另一个角度看，不只“国进民退”有其可能，更重要的，各种关键的资源与机会迄今仍掌握于国家机关之手。结果看似依赖征税对象，实则后者高度依附国家；“资源—税收”过程转了一圈，“国家—社会”关系却不动如山。对此，前辈学者早有申论（Meisner，1996）：处于“官僚资本主义”（bureaucratic capitalism）中，基于社会契约观点的“代表—征税”（no taxation without representation）连结恐怕没多少发挥余地。

再谈“由上而下”的动力。首先，的确有足够动力——有效的汲取能力、明智的规划运用、确实的腐败控制等——通过“控制取向”“技术目的”的改革完成“内部/官僚问责”的建设，因为对权力机关而言，这是权力的“自我强化”，一则所获不菲，且又“惠而不费”，那何乐不为呢？但是进一步的“横向/议会问责”或“选举/社会问责”则有赖权力的“自我限制”。考虑到中国当前的国家—社会关系格局中，既然社会没有抗衡或制约国家的力量，要国家权力自我设限，绑手绑脚，却又谈何容易？所以说，真正的“坎儿”是能否超越“内部/官僚问责”，以及超越“内部/官僚问责”后将走向何方？

进一步观察表明，也唯有在跨过“内部/官僚问责”后，还能迈向“横向/议会问责”或“选举/社会问责”，才算真正走出独特的“中国道路”。毕竟，无论是欧洲、美国或中国，都必须经历从“前预算国家”出发，建立现代预算体系的过程。中国能步步踏实地走过这段过程，固然值得欣慰骄傲，却还不一定算得上“走出独特的路子”。唯有如本书所期许的那样，中国能在跨过“内部/官僚问责”后，继续走向“横向/议会问责”，将预算改革的路子走长走远了，才能确定走出了一条“中国道路”来。

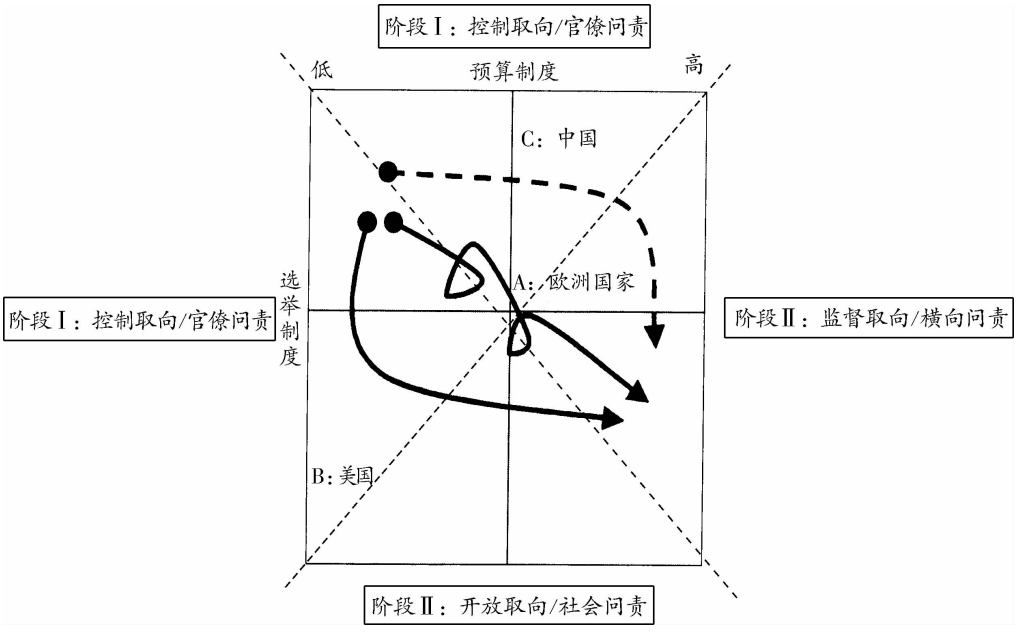

图 1　通往政治问责的三条历史道路

资料来源：修订自本书第 122 页图 1。

如上图 1，我们可以将由“改革起点”到“改革完成”的路子拆分为两个阶段：逐步培育“预算能力”的阶段 I 与充分实现“政治问责”的阶段 II。首先，无论何种道路，即便有早有晚，建立现代国家/预算体系都是不可或缺的，怎么走也没太大差别。只有在跨过这个阶段之后，各国才能分道扬镳：美国“普及选举”，中国“预算监督”，欧洲则两者并进。就此分析来看，中国唯有在人大“审议预算、监督政府”上不断突破，落实本书期待的“横向/议会问责”后，所谓的“中国道路”才算走得出来。当然，“中国道路”之下，“议会监督”与“公民问责”仍须相互支持，但中国改革的动力与特色主要来自人大的预算监督。而如果朝这个方向持续推进，再参照达尔（Robert Dahl）著名的政治转型架构（图 2），不难发现“中国道路”其实接近所谓“制度化的精英竞争”，即向广大民众开放之前，先建立体制分立（政府—议会）、相互节制的制度途径。从这个角度看，“中国道路”其实比较接近英国式的“自由民主”（liberal democracy），而非拉美式的“民粹政治”（populist politics），自然也非法国式的“激进转型”。综观各国发展经验，必须诚恳地说，“中国道路”恐怕是最明智的选择（Linz & Valenzuela, 1994）。

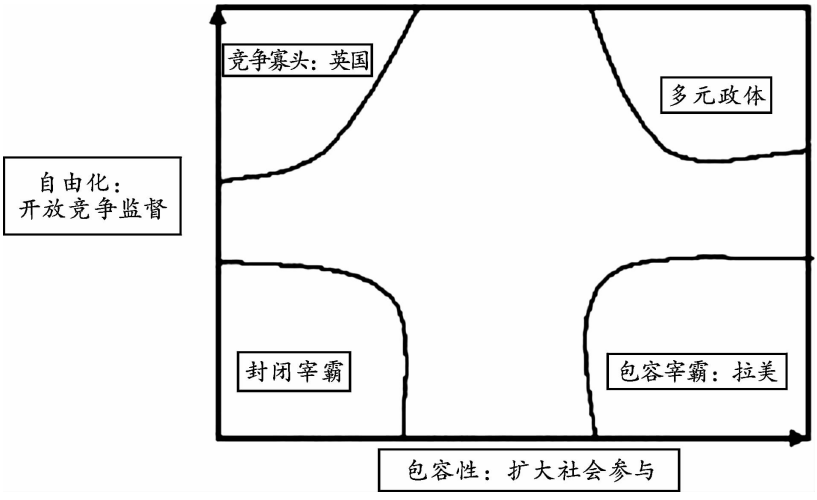

图 2　达尔讨论政治转型的分析架构

资料来源：修订自 Dahl, 1971：8。

当然，接下来读者还是要问，马骏教授与此文作者的乐观期待有何依据？对此，我们不妨观察诸如东亚“强势国家”（strong－state case）的政经转型——例如中国的经济转型、南韩的政治转型等。这类国家或地区通常不同于“弱国家案例”那般可以一步到位实现转型，它们的转型经常会历经如下图 3 的“三步转型”①。

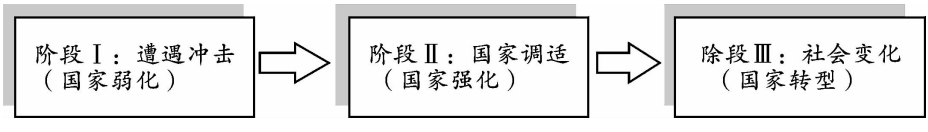

图 3　强国家案例的“三步式转型”

资料来源：作者自制。

根据本书框架，即便目前有所谓“国进民退”，最有成效的改革还是属于“控制取向”，但这些都属于阶段 II 的体制格局。都是在逐步酝酿，为下一阶段的改革突破作准备。当然，若能及早发展出制度化的“政治问责”与“制度竞争”模式，将为日后的社会开放打下稳固的制度基础，为中国的长治久安奠定不易之基。

但进一步说，从“控制取向”“内部/官僚问责”迈向“议会/横向问责”的动力何在，时机又为何？本文作者愿再师法本书首篇论文的推论，预期此类转型

① 有关政治转型的讨论，可参考吴玉山（1998），耿曙、陈奕伶（2008）。

的契机可能在走完“飞速增长”期之后。因为，经济增长越是高速，财政收入越是源源不绝，预算体制越会接近“租金国家”（rentier state），而走向“税收国家”的步伐就会越缓慢。换言之，“政治转型”与“经济发展”间似乎存在一个两难困境：政治转型有赖经济发展促成，但若经济绩效过于亮眼，政治改革动力/压力或将有所不足（Przeworski et al.，1997），这其中最典型的例证，当属不断自我突破的新加坡。因此，从托克维尔讨论旧制度（1996）至戴维斯（James Davis，1962）提出“戴维斯J曲线”（Davies’J－Curve），再到转型理论学者的论著（O’Donnell & Schmitter，1986），都倾向于认为：经济危机往往是政治突破的契机。

因为经济衰退会导致政府合法弱化，社会骚动，财政紧张，手段不足，然后再传导为政治压力，最终导致精英分歧。面对严峻的形势，执政当局往往会同精英（议会）或民众（选举）妥协，争取他们的积极支持，强化执政的合法地位，携手共度艰难光景。策略调适的结果往往通向节制权力的“横向/议会问责”或者“选举/社会问责”。而在这个当口的抉择，会决定一个国家究竟走向议会主导的“自由民主”，还是易为激情虏获的“民粹政治”，其间相去何能以道里计？我们又岂能不谨慎以对？

无疑，中国正朝现代国家大步迈进，国家建设是不可推卸的历史使命。面对如此神圣的历史任务，当然必须先在理论上有所分辨，方向上才能准确把握。这样说来，针对“国家建设”的探索，可谓任重道远。作为同类著作中极深刻的一部，本书或许只是“公共预算”研究的一小步，却无疑是“国家建设”里程上的一大步。

参考文献

耿曙、陈奕伶（2008）. 发展策略与政权体质：中国大陆的案例分析. 社会科学论丛，2

马骏（2005）. 中国公共预算改革：理性化与民主化. 北京：中央编译出版社.

托克维尔（1996）. 旧制度与大革命. 冯棠译. 北京：商务印书馆.

吴玉山（1908）. 现代化理论 VS. 政权稳定论：中国大陆民主发展的前景. 政治科学论丛. 9.

Dahl，R.（1971）. *Polyarchy：Participation and Opposition*. New Haven：Yale University Press.

Davies，J. C.（1962）. Toward a Theory of Revolution. *American Sociological Review*. 27：1，5－19.

Linz, J. & A. Valenzuela Eds. (1994). *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Meisner, M. (1996). *The Deng Xiaoping Era: An Inquiry into the Fate of Chinese Socialism*, 1978 – 1994. New York: Hill and Wang.

O' Donnell, G. & P. Schmitter. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Olson, Mancur. (1984). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.

Pei, M. (2006). *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Popper, K. (1971). *The Open Society and Its Enemies*. Princeton: Princeton University Press.

Przeworski, A., Neto, L. & Papaterra, F. (1997). Modernization: Theories and Facts. *World Politics*, 49:. 155 – 183.

Yang, D. (2004). *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Stanford University Press.