

作为“润滑剂”的“猪肉桶”

——评 *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*

刁大明*

Evans, Diana (2004). *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. New York: Cambridge University Press. 267 PP.

长期以来，联邦财政中的“猪肉桶”项目始终受到美国政界、学术界以及公共舆论的高度关注。从支出规模看，“猪肉桶”虽仅在不断膨胀的联邦总支出中占据极小份额——依照“公民反对政府浪费”（Citizens Against Government Waste, CAGW）组织统计，2010 财年“猪肉桶”项目共计 165 亿美元，不足全财年总支出的 0.5%。从立法技术看，“猪肉桶”基本不会直接平添新的支出项目与数额，只是将相关支出项目账目中的部分款项专门划拨为特定去向。但即便如此，“猪肉桶”现象仍旧引发了众多的批评与忧虑。由于此类拨款的提案者并不明确，而且无法实现适当的监督与慎重的审议，可能导致公共支出的极大浪费。特别是对于后金融危机时代里债台高筑的美国财政而言，“猪肉桶”更是不可小觑的顽疾。

美国康涅狄格州三一学院（Trinity College）政治学系教授戴安娜·埃文斯

* 刁大明，中国社会科学院美国研究所，助理研究员。

(Diana Evans) 2004 年出版的专著《润滑车轮：通过“猪肉桶”项目构建国会多数联盟》(*Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress* , 下简称《润滑车轮》) 堪称专门剖析“猪肉桶”项目的承前启后之作。该书将“猪肉桶”项目视作在决策中维系立法机构内部、立法与行政之间妥协之技术手段的定位可谓独具匠心, 并于出版的次年就荣获了美国政治学会“理查德·芬诺奖”暨立法政治研究最佳图书奖 (Richard F. Fenno Prize for Best Book in Legislative Politics)。值得一提的是, 埃文斯本人于 1980 年在美国罗切斯特大学获得博士学位, 而国会拨款研究的学界巨擘芬诺 (Richard F. Fenno, Jr.) 正是该校的教授。埃文斯显然得到了大家的“真传”, 而这本《润滑车轮》也是目前唯一获得该奖项的拨款政治研究。

一、争论中的“猪肉桶”研究

对国内学界而言, “猪肉桶”恐怕有些陌生。检索“中国学术期刊网络出版总库”可知, 近 10 年来在全文中出现“猪肉桶”一词的核心期刊文章仅 8 篇, 且只有一篇在比较教育学意义上专论了“学术专项拨款” (张东海, 2006)。其实, “猪肉桶”一词原为美洲印第安人腌制猪肉的做法, 后被美国普通家庭所接受。1863 年, 美国作家黑尔 (Edward E. Hale) 撰文把为公民投入的政府支出喻为“猪肉桶”, 进而将这个“居家术语”引入公共财政的话语当中。1919 年, 惠特曼学院政治系教授马克西 (Chester C. Maxey) 在 *National Municipal Review* 发表论文, 将某些国会法案称为“猪肉桶法案” (pork barrel bills), 从而确立了“猪肉桶”在国会政治中的适用范围。

如今的“猪肉桶”更为专业化的称呼是“专项拨款” (earmarks); 虽然前者更具主观诉求, 而后者为客观需要, 但区别并不显著。“猪肉桶”项目是通过自主性支出、直接支出、有限税收 (关税) 收益等方式, 为满足特定的具体项目或利益诉求而进行的财政资源分配, 例如某些研究和教育项目、公路、机场、河流、港口、公园等基础设施以及其他使某一州 (参议院选区)、

众议院选区、公私机构等获益的专案项目。“猪肉桶”项目可由总统提出，也可由国会动议，以后者占绝大多数；又由于大多通过拨款法案实现，拨款委员会领袖及其成员可以“近水楼台先得月”，这也是该委员会得以在1974年联邦预算改革后仍能维持较大权势的原因所在。

关于“猪肉桶”项目现象的观察与探究始终吸引着美国学术界特别是国会学者的眼球，相关探讨层出不穷。早期研究中具有代表性的当属菲尔约翰（John Ferejohn）的著作《猪肉桶政治：河流和港口立法，1947 - 1965》（*Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947 - 1968*）（Ferejohn, 1974）。该书以对河流和港口项目从启动到拨付全过程的质性描述与定量分析为基础，提出了关于“猪肉桶”项目动机的三个解释：即拨款项目为议员创造了为选区服务的记录，增加竞选砝码；对选区的专注服务可以获得选民的很多认同，降低不满和对手参选的可能性；议员可以通过在事不关己的项目上的政治交易实现个人或政党的政策目标（p. 49 - 51）。而在另外一部代表作《猪肉桶永恒化：政治次体系和美国民主》（*Perpetuating the Pork Barrel: Policy subsystems and American Democracy*）（Stein & Bickers, 1995）中，作者斯坦因（Robert M. Stein）和比克斯（Kenneth N. Bickers）则详细揭示了“猪肉桶”在美国联邦支出膨胀中的消极作用，进而通过数据统计验证了获得通过的支出项目使支持议员的选区普遍获益的事实。同时，作者还通过个案研究等方法解释了行政机构、选区以及“政治行动组织”（political action committee, PAC）对“猪肉桶”项目的“推波助澜”。全书以关于改革美国政治体制的建议作结，包括要求平衡预算的联邦宪法修正案、赋予总统单项否决权、限制议员任期、改革竞选经费以及重组国会委员会等内容。

上述两部“猪肉桶”研究的经典文献共享着两个基本前提假设：其一，国会议员以满足选区利益进而实现连选连任为基本动机；其二，拨款中的“猪肉桶”可以满足议员的这一基本动机。基于这两个判断，两个研究分别验证了拨款立法“必须通过”的属性：除了因为其关乎行政机构正常运行而“不得不通过”之外，由于拨款立法中涵盖了大多数议员的支出项目需求、关

乎多数议员利益而容易被放行。不过，这一看似完善的解释也遭遇着根本性的挑战：有学者指出，议员在国会中的一系列代议行为与其选区获得的拨款并不存在明显的关联（Levitt & Poterba, 1999），而“猪肉桶”专项拨款也只是明显地更多流向了小州（Hauk & Wacziarg, 2007）。

总体来讲，相关研究大都从代议制民主和公共财政的意义上对“猪肉桶”项目持有某些共识性的负面观感。坚持“连选连任乃是议员唯一动机”的国会学者梅休（David Mayhew）甚至推论指出，“猪肉桶”项目制造并恶化了国会内的“集体行动的困境”（Mayhew, 1974: 114 - 115）。颇具戏剧性的是，也有部分学者“反弹琵琶”地将“猪肉桶”视为有效表达地方财政资源诉求、制衡总统财政主导权、纠正非选任行政机构决策、并在一定程度上推动实现联邦财政资源均等化分配的“灵丹妙药”。其中代表作如新近出版的《让月球上的工厂运转起来：为什么专项补助有益于美国民主》（*Cheese Factories on the Moon: Why Earmarks are Good for American Democracy*）（Frisch & Kelly, 2011）一书。可以想见，随着“猪肉桶”作为政治现象在制度改革中的不断流变，围绕其展开的研究与争论也不会停息。

当一些人将“猪肉桶”项目视为美国政治中“最为人不耻的衍生品”，另一些人却将其看作闪烁国父分权与制衡精神光芒的宪政实践之时，埃文斯转而开辟了一个搁置争议的新视野，即将“猪肉桶”当作国会政治中构建多数票联盟、“润滑”立法“车轮”进而推进某些政策审议通过的技术手段。具体而言，国会领袖和总统时常为了确保“涉及更为广泛国家与公众利益”（p. 3）的立法项目得以通过，以“猪肉桶”项目为交易，促使那些获利议员投票支持该立法。虽然这种交易本身也存在一定成本，但为了实现更为广泛的公共政策，立法决策者情愿承担这一成本。于是，就可能上演极为讽刺的一幕：要推进以平衡预算为目的的削减开支立法，也需要借助“猪肉桶”支出项目所形成的多数票来确保其在院会通过。（p. 1 - 2）

二、“猪肉桶”如何做“润滑剂”？

基于对 20 世纪 80 年代—90 年代国会政治的观察、访谈以及数据处理与分析，埃文斯在“润滑剂”思想的驱动下将完成的研究撰写成书，即 2004 年由剑桥大学出版社出版的《润滑车轮》。该书共分为七章。第一章提出问题、梳理文献、构建分析框架、交代全书结构；第二章详细梳理了与国会（众议院）“猪肉桶”项目相关的国会理论；第三章剖析了国会（众议院）如何使用“猪肉桶”拨款在平衡各党、各委员会、各选区等不同利益的同时实现所谓的“买票”（vote-buying）；第四章以 1986 到 1987 年、1991 年两次联邦政府高速公路授权法案为个案，讨论了国会众议院中“猪肉桶”项目的“买票”效果；第五章以“北美自由贸易协定”（North American Free Trade Agreement, NAFTA）立法为个案剖析了总统主导的以“猪肉桶”项目“买票”所实现的众议院多数联盟；第六章则对比研究了参议院拨款委员会拨款立法中的“猪肉桶”项目；第七章为全书的收束与总结。

系统讲，该研究一定程度上是以上述的《“猪肉桶”政治》（*Pork Barrel Politics*）和《“猪肉桶”永久化》（*Derpetuating the Pork Barrel*）两本专著的思路为基础推进而成的。除了承认上述两个假设之外，《润滑车轮》还将菲尔约翰提出的第三个动机延伸为四个基本前提：立法项目足以分配充分利益；国会领袖有意愿推进联盟；议员有意愿加入联盟；立法项目实现“普遍利益”（general interest）（p. 31）。

埃文斯首先从十分具体的问题入手。其一是形成怎样的“猪肉桶”联盟，即国会领袖要通过“猪肉桶”项目维持多大规模的多数联盟。根据议事规则，“猪肉桶”联盟不仅是简单过半，而是在两院语境下都需要考虑足以推翻总统否决的三分之二，而参议院还需要考虑足以终止冗长法案的“超级多数”（60 席）。这是依政党本身所占的席位决定的。其二是如何去“润滑”，即向哪些人提供“猪肉桶”，是骑墙派、反对者还是所有提出请求者。这是由某议题在

院会内得到支持与反对的比重决定的。(p. 43 - 50) 比如在“北美自由贸易协定”这种势均力敌的争议个案中，“猪肉桶”联盟就仅针对了那些骑墙的边缘议员。

需要指出的是，“润滑”的“猪肉桶”联盟模式受到一个关键因素的制约，即党派。埃文斯所面对的国会已与芬诺研究中的“委员会国会”(Fenno, 1966) 迥然不同，其最大的区别在于 20 世纪 70 年代以来的国会秩序从由资历为本的委员会领袖主导转为由党派划界为先的党团领袖主导，且以众议院尤甚。三个众议院个案研究也证明，在与党派利益或基本政策立场极为关系密切的公共政策立法中，议员更可能依照政党忠诚而完全跟随本党投票，“猪肉桶”能发挥的“润滑”和“买票”作用极为微弱，可能只用来巩固那些由于温和意识形态而存在脱离几率的极少数本党议员。反之，当某项涉及普遍利益的政策立法并不触及政党利益或基本立场时，“猪肉桶”所形成的联盟往往较为奏效，甚至会出现“猪肉桶”驱使下的政党倒戈。

在确定党派“驱动”与“猪肉桶”联盟“润滑”之间的强弱关系后，埃文斯又将两党差异和两院区隔引入研究。其三个关于众议院的个案研究跨越了第 99 至 103 届的前后 5 届国会，其间民主党在众议院维持着从 57.7% 到 62.1% 不等的多数席位。这样的持续优势意味着，作为多数党的民主党人在关键或冲突议题上可能无需使用“猪肉桶”，而少数党共和党人则无法使用。类似的情况发生在埃文斯比照参议院时，在民主党以 57% 占据多数的第 103 届国会参议院中，共和党人表现出更为党争化的一致，且相比于众议院更难被“猪肉桶”项目吸引，极少因此而改变投票向度 (p. 207 - 209)。针对该现象，首当其冲的解释是两院在组织结构上的差异。由于众议院 435 人的较大规模，得以染指领导层或参加具有选区利益导向的委员会者毕竟不是多数，因而“猪肉桶”项目更具竞争性，也更为奏效；而参议院仅保持 100 人的规模，“个人主义”色彩映衬下的参议员各自占据重要的机制化职位或因冗长发言等规则而握有权势，“猪肉桶”项目并非是稀缺资源，自然也无法对其构成关键影响。在明确两院区区别的前提下，埃文斯研究中的两党差异可以被推断

为仅因多数党与少数党的地位所致，而非驴象两党的本质区别（p. 228 - 230）。在《润滑车轮》出版的三年后，埃文斯又撰文剖析了共和党占多数的第104到109届国会（特别是众议院）拨款政治的新发展。依其后续观察，共和党时隔40年重返众议院多数党地位后，其党派控制力空前强化，拨款委员会的权势相应下降，充当起党团推进议程的工具。在该趋势下，连“不得不通过”的拨款法案都陷入艰困境地，通过“猪肉桶”项目形成的联盟当然也无法自如施展“润滑”的效力了（Evans, 2007）。

虽然“党治国会”压缩了“猪肉桶”联盟实现的可能空间，但埃文斯认为国会政治实践中可能存在着更多的“猪肉桶”。一方面，授权与拨款法案涉及项目众多，有些或未必是直接针对选区，有些还属于跨法案的交易，无形中增加了确认“猪肉桶”项目的难度；另一方面，“买票”或“换票”本身是一种国会政治传统，在威尔逊笔下的“委员会国会”中就已然大行其道了，现今的“猪肉桶”则更像是国会领袖或“政策企业家”推进立法的常见技巧而已。基于这样的观点，埃文斯进而提出，“猪肉桶”项目实现的“买票”交易远非是“腐败”——即便他们为了更大规模的项目而讨价还价，最终打破了“猪肉桶”形成多数联盟的最优规模，平添更多财政支出成本——因为国会议员永远需要在选区利益与公共利益之间谋求某种程度的平衡（p. 237）。当然，在埃文斯看来，“猪肉桶”项目形成的联盟也存在着三个负面隐患：其一，“猪肉桶”项目旨在推进的政策未必符合国会多数的偏好；其二，借助“猪肉桶”项目联盟通过的法案由国会领袖及其助手草拟，经过多轮“润滑”而成，参与其中的议员可能无法确定立法内容的每个细节，无法确定“投票交易”的实际标的；其三，实现普遍利益的“猪肉桶”项目本身客观上损害甚至压倒了普遍利益。造成三种扭曲情形的原因复杂，包括极化党争、信息不对称甚至迷宫般的院会议事规则等（p. 238 - 239）。

对于《润滑车轮》这本专著，埃文斯本人也坦言其仅是观察国会政治的众多视角之一。但即便如此，她也指出了《润滑车轮》对现有经典国会研究理论与框架可能提供的一些挑战或推进（p. 230 - 232）。其一，“猪肉桶”项

目的多数联盟回应了考克斯和麦克库宾斯（Cox & McCubbins, 1993）等人的“党治理论”中利用专项拨款巩固本党联盟的说法，但也指出在某些政策立法上可以渗透、吸引非本党议员的支持。其二，“猪肉桶”项目的多数联盟检验了克雷比尔（Keith Krehbiel）的“信息理论”，即执掌收支大权或某些专门政策领域授权的委员会成员在“猪肉桶”联盟中更具优势，但也认为“猪肉桶”可以在全会范围内有效形成多数联盟（Krehbiel, 1994）。其三，“猪肉桶”项目的多数联盟修正了阿诺德（Douglas Arnold）的“立法联盟”理论，即国会领袖在构建立法多数联盟时未必要扩展政策覆盖面与受益面，在保持看似代表广泛利益的公允的同时满足某些议员的利益诉求，而是可以直接在立法中加入针对特定议员的“猪肉桶”专门项目（Arnold, 1990）。其四，埃文斯并不认同梅休关于“猪肉桶”是集体行动困境的表现之一的判断。在她看来，“猪肉桶”项目之所以能形成多数联盟，正是因为它有助于达成某种平衡，可以有效地化解集体行动的困境。

诚然，《润滑车轮》为我们了解美国国会政治逻辑、探究民主财政的立法规律提供了重要而富有启发的视角与空间，但该书至少存在着一个或被质疑的瑕疵，值得思索。埃文斯的研究前提之一，即通过“猪肉桶”“润滑”的项目是在满足“普遍利益”，即“涉及整个或大部分国家的基础广泛的立法项目”（broad based measures that affect the whole nation or a large segment of it）实现的“集体获益”（collective benefit）（p. 3）。但客观而言，其个案研究所采取的高速公路授权和“北美自由贸易协定”皆被视为是利益纠葛极为繁杂的立法项目，可能涉及州和地方、各产业以及利益集团等多个元素（Panagopoulos & Schank, 2008；Kahane, 1996），因而未必全然符合本书的前提界定。又按照埃文斯的说法，由于管辖立法项目差异，相比于国会众议院内的交通与基础设施委员会或拨款委员会而言，外交关系委员会或司法委员会更少具备分配“猪肉桶”的机会（p. 31），那么外交或司法领域内那些更为关乎“普遍利益”又不是完全没有“猪肉桶”的立法项目岂不是更为符合该研究的基本前提，更适合用来验证“猪肉桶”的“润滑剂”作用？这一看

似逻辑上的疏失其实也反映了当今国会政治的现状，即国会立法中几乎极少有纯粹服务于“普遍利益”者，立法放行需借助“猪肉桶”“润滑”，而“猪肉桶”显然非“普遍利益”所为。理解埃文斯个案选择的关键，应当在于对“普遍利益”所占权重多寡的判断。

三、你有“猪肉桶”，我有“唐僧肉”

概括而言，美国国会财政立法中的“猪肉桶”现象存在着两面性：一方面，从民主财政的视角观察，“猪肉桶”是与作为财政立法机构的美国国会本身多元化、碎片化的政治风格密切相关的，在一定程度上的确有助于更为宏观的公共政策立法，也有助于兼顾某些地方利益诉求，部分实现了联邦财政均等化分配；另一方面，“猪肉桶”显然是政治博弈甚至交易的结果，其中会夹杂着大量满足议员个人或与其相关者利益的政治分赃，这对财政决策的民主性与公共性构成了扭曲。从更为根源性的视角挖掘，埃文斯认为国会“猪肉桶”政治的两面性深深植根于选民诉求本身的自相矛盾性。对于普通选民而言，他们既希望议员为本选区带来越来越多的财政资源与利益，又期待议员们可以支持负责任的国家财政政策（p. 243）。而在所谓“芬诺困境”（Fenno's Paradox）的左右下，普通议员往往只会满足选民的第一个诉求。

埃文斯的研究正是将“猪肉桶”视为连接地方层次利益与国家层次利益的纽带或桥梁。不过，需要申明的是，虽然“猪肉桶”项目在国会立法过程中有时充当着“润滑剂”，但在立法政治中的积极作用并不足以抵消其在财政意义上的负面效果。从现实发展看，2007年民主党主导国会通过的《诚实领导与公开化政府法案》（*Honest Leadership and Open Government Act of 2007*）等一系列公开化的改革显然并非旨在（也无法彻底）遏制“猪肉桶”项目，而只是尽力发挥其在政治和财政意义上的积极方面。

必须承认，“猪肉桶”是美国联邦财政法制化与民主化过程中的特殊现象。相比于这种高度制度化的衍生品，中国财政实践中的所谓“唐僧肉”则

更像是制度之外的空白与漏洞。两者虽都有浪费之害，但全然不在一个层面上。

在立法机构的审议监督缺乏实质化、制度化、专业化以及细节化的情形下，我国各级公共财政实践中存在着大量可以任由决策者和执行者“割来割去”的“唐僧肉”。时下，被公众和社会舆论普遍批评的所谓“三公消费”即是最好的例证。当美国学者甚至普通民众可以通过国会官方网络查阅每个财年的拨款法案，逐条阅读法案附件中列出的专项拨款及其具体信息，在“公民反对政府浪费”组织的网站上查询每个财年“猪肉桶”项目的详尽数据之时，我国呼吁各级政府更为细节地“晒账本”的声音依然不绝于耳。这种跨越空间的对比虽有些牵强（毕竟中美的制度模式与发展阶段都存在着根本差异），但“取之于民、用之于民”的公共财政理念肯定是相通的。现今的中国拥有了位居全球第二位的GDP总量，但却依然维持着类似美国立国之初那种“粗枝大叶”的形式上的财政立法与监督——同样是“肉”，我们的“唐僧肉”不但做不成“润滑剂”，反而还需多些保驾护航的“孙悟空”。

参考文献

- 张东海（2006）. 美国“学术专项拨款”的发展与大学内部说客的兴起. 比较教育研究, 3: 55-58.
- Ferejohn, J. A. (1974). *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. Stanford: Stanford University Press.
- Stein, R. M. & Bickers, K. N. (1995). *Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Levitt, S. D. & Poterba, J. M. (1999). Congressional Distributive Politics and State Economic Performance. *Public Choice*, 99 (1/2): 185-216.
- Hauk, W. R., Jr. & Wacziarg, R. (2007). Small States, Big Pork. *Quarterly Journal of Political Science*, 2 (1): 95-106.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

- Frisch, S. A. & Kelly, S. Q. (2011). *Cheese Factories on the Moon: Why Earmarks are Good for American Democracy*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Fenno, R. F. , Jr. (1966). *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*. Boston: Little, Brown and Co.
- Evans, D. (2007). Appropriations in the Republican Era. *Extensions (Journal of Carl Albert Congressional Research and Studies Center, University of Oklahoma)*, Spring.
- Cox, G. & McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Krehbiel, K. (1994). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Arnold, D. (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.
- Panagopoulos, C. & Schank, J. (2008). *All Roads Lead to Congress: The \$300 Billion Fight over Highway Funding*. Washington D. C. : CQ Press.
- Kahane, L. H. (1996). Congressional Voting Patterns on NAFTA. *American Journal of Economics and Sociology*, 55 (4): 395 – 409.