

马 骏 牛美丽 主编



美国预算中的 信托基金

联邦信托基金和委托代理政治

Putting Trust in the US Budget
Federal Trust Funds and
the Politics of Commitment

[美] 埃里克·M. 佩塔斯尼克 著

郭小东 等译

马 骏 牛美丽 主编

公 共 预 算 经 典 与 前 沿 译 丛

美国预算中的信托基金

联邦信托基金和委托代理政治

[美] 埃里克·M. 佩塔斯尼克 著

郭小东 等译

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国预算中的信托基金:联邦信托基金和委托代理政治/

(美)佩塔斯尼克著;郭小东等译. —上海:格致

出版社:上海人民出版社,2008

(公共预算经典与前沿译丛/马骏,牛美丽主编)

书名原文:Putting Trust in the US Budget: Federal Trust
Funds and the Politics of Commitment

ISBN 978-7-5432-1527-6

I. 美… II. ①佩…②郭… III. 信托投资-基金-研究-
美国 IV. F837.124.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 146802 号

责任编辑 李 娜

特约编辑 汉 询

美术编辑 路 静

公共预算经典与前沿译丛

美国预算中的信托基金

——联邦信托基金和委托代理政治

[美] 埃里克·M. 佩塔斯尼克 著

郭小东 等译

出 版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号24层)



格致出版

编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 635×965 毫米 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 209,000
版 次 2009 年 1 月第 1 版
印 次 2009 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-1527-6/F·109
定 价 32.00 元

译丛总序

从表面上看，公共预算是政府关于未来某个时期（例如一年）的收支测算，是一个技术问题，或者是一个让人乏味的会计问题。然而，仅仅这样理解预算问题就难免失之肤浅。从根本上看，公共预算的本质是政治，是一个国家极其重大的政治问题。收支测算背后反映的是政府在未来某个时期内的活动选择以及相应的成本估算，是政府的政策选择以及相应的政策成本。一个完整的政府预算报告能够向每个公民提供这样的信息：政府在未来一年或者更长的时期内准备做什么事情，这些事情分别要花多少钱。更进一步地，一个完整的政府预算报告可以告诉我们，谁从政府这里得到了政府能够提供的好处，谁又承担了成本。而这正是最大的政治问题。总而言之，公共预算是关乎国家治理的大事，是国家治理的核心。毫不夸张地说，一个国家的治理能力是高还是低，在很大程度上取决于国家的预算能力。

一个没有预算的政府是“看不见的政府”，而一个“看不见的政府”不可能是负责的政府。如果政府没有预算，或者预算不向社会公开，我们就无从知道政府在做什么，它做的事情是不是政府该做

的，是不是大多数公民希望它做的，也无从知道政府花了多少公共资金去做这些事情，是不是该花这么多钱去做这些事情，我们更无从知晓政府活动的绩效。在这种情况下，我们根本无从知道政府是不是对我们负责，更无法保证它是对我们负责的。反之，如果政府预算能够反映政府的全面活动以及相应的活动成本，能够反映政府支出或活动的绩效，而且这样的预算是社会公开的，那么，我们就有望建立起一个真正负责的政府。

这样理解的公共预算显然不是一个技术问题，也不仅仅是一个管理问题，而是一个国家的治理问题，是一个政治问题，尽管公共预算同样关心各种技术问题和管理问题。然而，国内的现状是，公共预算主要是财政学家在研究，政治学家和公共行政学家基本上不涉及预算问题。这不仅严重制约了中国政治学和公共行政学的发展与深入，也严重制约了中国的公共预算研究，更影响了我们对预算改革的理解与设计。有鉴于此，我们策划了这套译丛。本译丛有三个特点：

- 本译丛纳入的全部都是国外政治学家和公共行政学家撰写或

编辑的著作。实际上，在国外，公共预算一直是政治学和公共行政学的重要研究领域，公共预算专家也主要是政治学家和公共行政学家。

- 本译丛是学术取向的，纳入的全部都是学术研究作品。
- 本译丛既包括公共预算研究中的一些经典著作，也包括一些前沿探索。

我们真诚希望这套译丛有助于推动中国政治学和公共行政学尽快开展公共预算研究，也希望它有助于中国公共财政学深化公共预算研究。在翻译的过程中，我们既得到了国内政治学和公共行政学同行的热忱支持，也得到了公共财政学同行的鼎力相助。实际上，我们的译者都是来自这三个互相联系的学科。他们都是我们的志同道合者，是我们必须表示衷心感谢的朋友。

译丛的编辑出版需要感谢多方面的支持与帮助。香港中文大学王绍光教授悉心指点了本译丛的设计，并热忱地帮我们挑选了其中的一些作品。上海世纪出版股份有限公司格致出版社的何元龙社长对学术出版的支持，也给我们留下了深刻的印象。2006年5月，何

元龙社长专程来到中山大学，在行政管理研究中心的会晤中，我们当即达成了出版这套译丛的计划。上海世纪出版股份有限公司格致出版社的麻俊生先生在落实译丛出版中付出了大量的心血。中山大学行政管理研究中心的熊美娟女士也在沟通协调中做了很多细致而辛勤的工作。本译丛的出版获得了教育部人文社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心重大项目“国外公共行政学理论前沿”的支持。在此，一并表示感谢。

马 骏 牛美丽

2008年8月于中山大学行政管理研究中心

序 言

本书主题是讨论信托基金在美国联邦预算中所扮演的角色。这是一个与公共政策和政治科学具有交叉关系的论题。选择这一主题并非偶然，我在加利福尼亚大学伯克利分校所接受的研究生培养就兼及这两个领域。在加利福尼亚大学伯克利分校公共政策研究生学院——现已更名为 Goldman 学院，我的研究方向是公共政策的效率与均衡设计。随后，当我在华盛顿立法机构担任了两年助手工作又回到伯克利从事政治科学的博士研究时，我的兴趣集中在政策制定过程的历史与制度变迁上，也集中在过去的选择对现在和将来的选择所产生的影响上。我对信托基金的兴趣最初就是起因于为了填补我对当时社会保障问题政治争论的认知上的贫乏。我注意到，每当立法者们讨论社会保障和联邦预算之间的关系时，他们都会把焦点集中于社会保障信托基金的支出流与收益流之上。然而这一令人费解的财政手段的意义究竟何在？如果就像我很快就能发现的那样，社会保障信托基金并非是压在床垫下的钱财的话，那么这种手段在政府治理中到底扮演着怎样的角色？为寻找问题的答案，通过一个并不轻松的研究历程，我回头研究了社会保障制度的建立及早期发

展过程，并研究了交通运输等公共政策的其他构成部分——只要这些部分也使用了信托基金这一机制。研究中所依循的共同线索，就是当下的政策操作者试图使将来的预算实施者承担责任。对联邦预算中信托基金的研究，提供了一个从践行承诺的角度对美国政府的绩效进行分析评价的机会。

当然，承诺是需要得到支付的。当我 1993 年下半年开始这一研究项目时，美国的社会保障制度正逐步开始受到审视。与当时稍有不同的是，现在有关该制度的政治争论已变得进一步激化。由于婴儿潮时期的出生者已进入退休阶段，大量的政府账单已到期支付。信托基金“破产”的预期已把人们的注意力集中到基金制度改革的必要性上，但主管官员们又不愿意失信于那些为现行制度作出了支付的人。本书并不对某一特定的改革主张作出评价，但是，书中对主要信托基金的产生和发展所进行的详尽的个案分析，对解读今天的争论，提供了基本的背景。

本书完成后所带来的众多喜悦中的一个方面，就是我终于能够在书中对许多在我的研究过程中提供了帮助的个人和机构表示感谢。

首先应该向 Eugene Bardach 教授表达我深深的谢意，是他深夜打给我的电话，使我参与了在公共政策方面的伯克利研究生项目。Gene 虽然不是我论文指导委员会的正式成员，但他长期以来就是我最佳的良师益友，一个值得珍重的朋友，在本书杀青阶段，Gene 在几个章节上给我提供了极为有益的帮助。

在伯克利的校园中从 Goldman 学院转到政治学系时，我在布鲁斯·凯恩（Bruce Cain）得到了一个很好的顾问。他的鼓励、洞察力和睿智使论著的写作变得比其他方式下的写作境况更令人愉快舒坦。我在布鲁斯学到了很多关于如何实现从一个学生到学者的艰难转换的知识。John W. Ellwood 和我分享了他那丰富的美国国家预算的知识，他那令人棘手的诘难驱使我不断梳理我的论点；Henry Brady 则是一个很有帮助的第三方读者。最后，如果我未能充分了解故去不久的 Aaron Wildavsky 对我心智发展所带来的巨大影响，那我就太粗心了。当我决定写一本以预算为主题的论著时 Aaron 虽已故去，但这正是一个他在一篇短文中已经确认具有学术价值的选题。而且更早时期在我的研究生学习阶段，我还有幸参加过他的有关政治文

化的令人难忘的讲座。我为认识他而深感荣幸。

布鲁金斯学会 (Brookings Institution) 邀我作为政府研究项目方面的研究人员, 这为我完成本书大部分的研究提供了一个理想的平台。Kent Weaver 在该项研究中贡献良多, 他花费时间阅读了我的论文和一些早期的研讨会论文, 并为加强我的分析研究提供了非常有益而详尽的建议。我也从 Sarah Binder、Allen Schick、Tom Mann 和 Joe White 那里获得了教益。我的研究生同学 Gary Mckissck、Carolyn Wong 和 Julian Zelizer 也为本研究提供了有益的指点, 同时我们也增进了友谊。

我和政治史学者 Julian 在现代美国政府资金安排中的政治问题上有着共同的兴趣。多年以来, 从我最初对论题在结构上的安排到最后的修订, 他反复阅读了本书大量的稿本, 他深刻的洞察力推进了我的思考, 没有他的巨大帮助, 这本书将会是另一个样子。

自 1996 年来到耶鲁后, 在社会与政治研究所, 我进入了一个良好的大家庭。研究所主任 Donald P. Green 创造了一个极富激励性的环境, 从许多方面为我的写作提供了帮助。我要对来自研究所能干

的职员们的支持（特别是对 Pan LaMonaca）表示感谢。我也希望对耶鲁法学院院长 Anthony Kronmen 表示我的谢意，该学院为我的研究提供了数个夏季的资助。我很高兴向我的耶鲁同事及好友 Martin Gilens 和 Alan Gerber 表示特别的谢意，他们的友情和午餐讨论使我踏实而精神抖擞。

Paul Pierson 在本课题构思过程中的一个重要关联点上给了我很好的建议。我也要感谢为剑桥大学出版社审阅本书的学者们，他们的批评建议带来了许多实质性的和体裁上的改进。当出现不同看法时，本书那些严谨而富于见解的审阅者并没有隐匿他们的身份。这给了我向 Martha Derthick 表达深深谢意的机会，她有关美国联邦政府的深厚知识使我受益匪浅。Martha 的明智建议帮助我开发了本书的潜力。任何一个审阅者都不需因本书的缺点错误受到责备，我单独对此负责。

感谢政治学研究会，该会允许我使用一份大幅度修改了的材料，该材料来自我发表于《政治学季刊》1997 年第 3 期（第 112 卷）的一篇论文。其他许多人都应得到感谢：Jack Citrin、John Cogan、

Cathy Cohen、Tom Cuny、Coco Gordon、Michael Graetz、Colleen Grogan、Robert Katzmann、Al Klevorick、Jessica Korn、Martin Levin、Ted Marmor、Jerry Mashaw、David Mayhew、Mathew McCubbins、Roy Meyers、Pietro Nivola、Nelson Polsby、Robert Reischauer、Susan Rose-Ackermen、Irene Rubin、Mark Schlesinger、Stacey Schoenfeld、Ian Shapiro、Stephen Skowronck、Rogers Smith、Fred Thompson、Dan Tuden、Ben Wildavsky 和 Ray Wolfinger。在研究过程中，我进行了许多访谈，我对那些花费时间和我会谈的国会中的工作人员、国会记者、行政官员们表示感谢。

Robert Goodin 是一位理想的丛书编辑，他自始至终热心于本项目，为改进稿子提供了许多有用的建议，在漫长的改稿过程中对我也非常耐心。John Haslam 有效地指导我使我的著作完成了编辑过程。同时，我从 Anne Rix、Shirley Kessel 和 Robert Whitelock 那里得到了杰出的技术编辑、索引编辑和出版方面的支持。

本书将挚爱地奉献给我的双亲 Anne 和 Bernard Patashnik。他们即使在我怀疑自己的时候也对我充满信心，我对他们的爱心和支

持充满感谢。当作者们意识到他们的孩子像现在这样出现在书页上时，通常提到的是在艰难纷杂的写作中从孩子那里得到的欢娱。我的孩子 Michael 和 John 固然也给了我许多欢愉，但他们也让我知道，他们通过自己的方式为一个会教书和写书的父亲而自豪。为此，也为许多他们给我的珍贵礼物，我深怀感谢。

我个人所得的最大恩惠来自我的妻子 Debbie Gordon。从我们作为伯克利研究生院的同学开始（感谢 Gene 的那个电话），Debbie 就用任何一种可能的方式支持着我。我相信她知道我们之间的相互承诺以及我们生活在一起对我而言有多么重要。

目 录

译丛总序

序 言

第 1 章 导言：信托基金与承诺政治	1
第 2 章 政治交易成本，反馈效应与政策可信性	20
第 3 章 信托基金税收与一般基金税收	44
第 4 章 社会保障信托基金	70
第 5 章 医疗保险信托基金	102
第 6 章 高速公路信托基金	122
第 7 章 航空信托基金	146
第 8 章 超级基金	166
第 9 章 信托基金的障碍：能源安全与铅毒减轻基金的失败案例	186
第 10 章 结论：遵守承诺的结构和规范挑战	201
参考文献	217
后 记	238

第 1 章

导言：信托基金与承诺政治

承诺关系的建立在民主政治中居于核心地位。候选人作出竞选承诺以赢取选举。在执政过程中，获选官员之间以及他们和利益集团之间也形成承诺关系。把政府施政引向一个特定的政策方向，对于政党和政治体制建设，也都是关键所在。然而，如果承诺是建立在民主生活中的强制因素之上的，官员们就难免处于一种民主条件下左右为难的窘境。如果没有办法使政策具有持久性，官员们就不能按承诺塑造出政权将来的模样。如果每一项政府承诺都是刻在石头上的，政府首脑将最终丧失对现状进行控驭的能力。政治家们应如何处理和应对这种在承诺和弹性之间出现的带根本性的棘手关系，正是本书的主题所在。

作为该项研究的经验性材料，本书对一种重要但又甚少得到研究的制度安排——美国联邦预算中的信托基金，就其产生和发展进行了探索研究。主要案例包括社会保障信托基金、医疗保险信托基金和高速公路信托基金。与对应于政府一般施政目的的一般财政收入不同，信托基金“受法律限制使用于指定的项目和指定的用途”。^[1]信托基金的最主要收入来源是一些特定的专项税收（earmarked

taxes, 诸如工薪税和燃油税等)^[2]。然而, 某些信托基金也通过预算内资金获得转移支付, 诸如将利息收入转入社会保障信托基金。到1995年, 150种以上的信托基金在美国预算中占据了近40%的联邦收入总量(不包括内部的转移支付), 而在1950年, 信托基金所占比重还不到10%。^[3]

有人可能认为联邦信托基金是一种令人费解的科目, 只给政府会计的反常带来好处。没有比这更严重的误解了。信托基金在总体上是长期政治承诺的具体体现。信托基金的设计意味着对政治承诺提供保障, 承诺一旦作出, 就须践行。国会研究处(Congressional Research Service, CRS)指出:“设置联邦信托基金的典型意义就是为了那些具有非常长远目标的项目。”^[4]许多信托基金都是建立在一个明确的共识之上:“作为对公众支付特定税收或费用的交换, 政府应将其用于某种行动之上。”^[5]有时, 信托基金被视为形成大规模储备的手段, 以为将来政府的支出“预留资金”。但是, 一般而言, 联邦信托基金是在“现收现付”制基础上运行的, 当下的税收用于换取当下的获益。信托基金财务安排中的切实意义, 仍然是为长期承诺服务的。

如果信托基金按既定意愿发挥作用(有些事显然不能作此假定), 它们就会收窄未来主管官员在配置预算资源时的机动性, 从而对他们行使他们认为应该履行的公共职权形成了限制。这种现任执政者对他们将来继任者的手脚加以束缚的结果, 无论能否在制度规范力下被接受, 或者这种结果是否能获得成功, 在民主政治条件下, 它长期以来都是备受争议的话题。许多民主思想家认为, 对未来加以限定是不道德的。Thomas Paine 写道:“每个时期和每一代人在任何情况下都必须拥有为了自己而采取行动的自由, 如同前面时期和前代人的情况那样。”^[6]在 Paine 看来, 如果现在的领导在选择自己的路径时受到制约, 民主将变得毫无意义。托马斯·杰弗逊总体上同意这一观点。当杰弗逊认可对基本人权作有限的宪法保护时, 他认为执政者没有权利对遥远的未来立法。他同样坚信, 所有法律和