

公共预算经典译丛

Budgeting

预算与治理

[美] 阿伦·威尔达夫斯基 著
(Aaron Wildavsky)
[美] 布莱登·斯瓦德洛 编
(Brendon Swedlow)
苟燕楠 译

公共预算经典译丛

预算与治理

[美] 阿伦·威尔达夫斯基 著
(Aaron Wildavsky)
[美] 布莱登·斯瓦德洛 编
(Brendon Swedlow)
苟燕楠 译

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

预算与治理/(美)威尔达夫斯基(Wildavsky, A.)著;(美)斯瓦德洛(Swedlow, B.)编;苟燕楠译. —上海:上海财经大学出版社, 2010. 1

(公共预算经典译丛)

书名原文: Budgeting and Governing

ISBN 978-7-5642-0433-4/F·0433

I. ①预… II. ①威… ②斯… ③苟… III. ①国家预算-预算管理-研究 IV. ①810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 237404 号

责任编辑 李成军
封面设计 张克瑶

YUSUAN YU ZHILI

预算与治理

[美] 阿伦·威尔达夫斯基 著
(Aaron Wildavsky)
[美] 布莱登·斯瓦德洛 编
(Brendon Swedlow)
苟燕楠 译

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海叶大印务发展有限公司装订

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 22.5 印张 415 千字

印数: 0 001—3 000 定价: 52.00 元

译者序

《预算与治理》是一本引人入胜的书。我几乎是从看到书名的那一刻起,便萌生了将其译成中文的想法。因为书名道出了预算的本质,也道出了预算发展的方向。的确,如果你无法制定预算,你又如何治理?

文集的框架很清晰:第一部分制定预算,第二部分预算文化,第三部分预算编制与治理。从预算实施开始,提升到文化,再返回到治理实践。这是一个漫长且艰辛的过程,有的人止步于第一部分,有的人沉溺于第二部分,只有很少的人进入第三部分,能够超然于三部分之外者凤毛麟角。预算就是这么奇妙,要实践,也要理论,要现实,也要超然。

凯伊将预算的基本问题定义为:将 X 元分配给活动 A 而非活动 B 的决策基础是什么?这个问题的回答牵扯到预算的本质和目的。表面上讲,预算是个复杂微妙的平衡过程,涉及收入之间的平衡,支出之间的平衡,收支之间的平衡,但平衡既非本质,也非目的,提升治理能力和满足公众偏好才是更为根本性的诉求,预算的目的是要建立最具生产力的政府、最透明的政府和最负责的政府。当我们对此问题有充分认识,并致力于通过预算来思考并推动各项政府工作与改革时,一个预算治理的新时代将如期而至。

感谢贾康教授、杨君昌教授、蒋洪教授在翻译期间提供的帮助,感谢袁敏编辑、李成军编辑的耐心与认真,感谢原璐、杜玉琴、田原、王薇、张伟民、龚颖杰、梁耀盛等同学对部分初稿的整理,特别是梁耀盛同学对部分书稿的初校,正是因为他们的协助,本书的翻译才得以顺利完成。

苟燕楠

2009年12月

编者前言

这是由交易出版社(Transaction Publishers)于阿伦·威尔达夫斯基去世后出版其系列作品的第三部。¹1993年9月,即阿伦去世前2个月,他向我回顾了他的一生,并按照他本人的意愿,他的研究助手收集了阿伦希望加入以其名字命名的作品集的若干文章。他还询问我是否需要更多的材料,包括书目章节。关于这部作品集我们后来只讨论过一次,然后大致商定从他第一篇有关预算的文章开始收录,即他的开拓性作品——“预算过程的政治”(Politics of the Budgetary Process)。除三篇文章之外,这部作品集汇集了阿伦选择的所有文章²,以及七篇后来增加的论文,两篇由乔·怀特(Joe White)推荐³,他是阿伦的关门弟子,和阿伦一起写文和著书。乔和我一起努力对这些文章进行编排和分组,最终完成了目前这一架构。除一篇例外,所有这些文章都已经发表过。

这部作品集的组织从一个介绍部分开始,它向读者介绍了阿伦早期和后期关于预算政治和文化研究的全景式内容,包括一些理论性的讨论,有关由他开创的预算渐进主义理论、对这一理论的经验支持、对非渐进主义改革尝试的分析和批评,以及对渐进主义改革的宣传——这些内容都在美国联邦政府的框架之内。以它为起点,这部作品集对城市之间和其他国家之间的预算情况进行了比较,这或许是他最全面的理论论断,不仅包括文化,还包括财富和确定性的结构性变量,以及对全球各地预算做法和成果的预测。这一章节为他的预算文化分析给出了完整的说明,这一理论可以用于解释预算增长、不平衡和具体内容的原因,以及从殖民时期到当代美国预算编制的历史进程。这部作品集以阿伦最重要的政治而非学术性的关注作为结尾:即撰写论文是理论分析,同样也是作为对(这里指预算)民主自治政府必需品的宣传。事实上,就如其在最后一章中提出的疑问,“如果你不能制定预算,你怎能管理?”

这部作品集在四个重要的方面区别于阿伦其他的预算著作。第一,它收集了阿伦与奥托·戴维斯(Otto Davis)和 M. A. H. 登普斯特(M. A. H.

Dempster)的重要合作成果,其中包含对“预算程序的政治”中阿伦认为其发现的有关行为规律的严格测试。第二,它收集了阿伦与那些试图将政治排除出预算过程学者的辩论。在一定程度上,辩论主要关注具体的改革建议,虽然读起来可能会觉得有些过时,但类似的建议和漏洞几乎每年都会发生。如果目前和未来的预算改革者能够顺利地渡过这些文章中特别关注的危机,他们可能会觉得文中所提到的建议是有价值的。第三,由于这部作品集的组织架构主要是按时间顺序排列的,读者能够追溯阿伦预算思想的发展脉络。第四,可能是最重要的,这部作品集代表了阿伦最重要的概念性转变和对问题的分析,即他的预算“文化论”。在后记中,我探究了他在运用这一理论方面的努力,思考如何将其之前分析的主题扩展到预算,尝试回应他人的批评,并给出一些例证,解释人类学研究方法如何防止未来的预算只限于纸上谈兵。

阿伦论文的扫描和数字化工作由奥丁公司(Odin Corporation)几位勤奋的伯克利本科生完成。他们以萨莎·多布罗夫斯基(Sasha Dolbrowsky)为首,由埃莉斯·诺尔斯(Elise Knowles)、珍妮·伊斯雷尔(Janna Israel)和杰米·莫尔登(Jamie Molden)协助。长期担任阿伦行政助理的多丽丝·巴顿(Doris Patton,已去世)和另一位研究助理大卫·施莱西尔(David Schleicher)还试图统一注释格式,精心去除那些引入过程中造成的相当数量的错误。阿伦在调查研究中心(Survey Research Center)的同事亨利·布雷迪(Henry Brady)和佩西·坦南鲍姆(Percy Tannenbaum)轮流监督我们的进展,并提供帮助和咨询意见以确保进度。阿伦的遗孀玛丽·威尔达夫斯基(Mary Wildavsky)和出版商兼老朋友欧文·路易斯·霍洛维茨(Irving Louis Horowitz)也给予了很多帮助。约翰·艾尔伍德(John Elwood)阅读了乔·怀特的序言,乔·佩西·娜奥米·凯登(Naomi Caiden)、理查德·库格林(Richard Coughlin)、玛格丽塔·德西尔多(Margarita Decierdo)、玛丽·道格拉斯(Mary Douglas)、理查德·冈瑟(Richard Gunther)、钱德拉·亨特(Chandra Hunter)、查尔斯·洛克哈特(Charles Lockhart)、罗布·皮罗(Rob Pirro)、詹姆斯·萨维奇(James Savage)、艾伦·希克(Allen Schick)、迈克尔·汤普森(Michael Thompson)和玛西亚·维克(Marcia Whicker)评论了我的后记。布拉德利(Bradley)和史密斯—理查德森(Smith-Richardson)基金会慷慨支持了这项浩大且长期的事业,调查研究中心主任迈克尔·胡特(Michael Hout)还同意让我们继续使用阿伦的办公室。

如果没有以上人员和组织的贡献,这部作品集将不会以目前的形式出现在人们面前。但是如果没有阿伦,又有谁能在这个多媒体时代使我们成

为坚定的“内容供应商”。并不是说他自己如此认真，因为他认为我们的学术只是乐观地被认为是知识。但他的确写了这些文章，而我们所要做的唯有去阅读它，他也希望我们能那么做。他希望他的作品集“告诉当代读者一些他们感兴趣的東西”，“坚定自己的立场”，并只包括那些有“持久深意”的内容。他打算更新旧的材料、回顾之前的预测，他补充道，“无论世界对它们多么残酷”，“他都保持着与他文章中所阐述的信念的一致，那些是具有生命和成长动力的有机体，是充满绿色的生命，而不是没有生气的灰尘”。⁴很不幸的是，他没有能够完成这一目标，使他的作品集如他所希望的那样成型。但我们希望任何缺点都无法掩盖那些灰暗中绿色的萌芽。事实上，随着阿伦的离世，这部作品最后的构成情况证明了他最初的分析是多么强大。有了这部作品，他仍然和我们在一起。

布莱登·斯瓦德洛
加利福尼亚州奥克兰市

注 释

1. 作者去世后出版的第一部作品是《文化和社会理论》(*Culture and Social Theory*)，由森一凯·杰伊(Sun-Ki Chai)和我主编，载有关于公共产品、外部性和国家生产力的社会建设等概念的多篇论文，读者也应该会感兴趣。第二部作品《联邦主义和政治文化》(*Federalism and Political Culture*)，由大卫·施莱西尔和我主编，载有关于在真正的联邦制度内公共行政适当性的多篇论文，相信也同样会引起读者的兴趣。这两部作品都于1998年由交易出版社出版。

2. 阿伦曾希望列入他最早有关预算的文章——“预算改革的政治影响”(Political Implications of Budget Reform)，但我觉得他的回顾部分已经足以代表这篇文章的观点。另一篇他选择而我没有收录的文章是他和迈克尔·J. 博斯(Michael J. Boskin)合编的一篇序言——“迈向新的预算秩序”(Toward a New Budgetary Order)。这一作品大部分的文本刊登在《预算作为新的社会契约》(*The Budget as New Social Contract*)一书中，阿伦希望能够收录在这部作品集中，这会使其更全面地展现在读者面前，我表示认同，于是放弃了上一篇。最后，我用1985年的“预算的文化理论”(A Culture Theory of Budgeting)取代了1988年的“作为社会秩序的预算”(Budgets as Social Orders)，因为最近的作品总是试图拓展较早作品中的观点。

3. 除了“预算的文化理论”，我还将“效率的政治经济学”(The Political Economy of Efficiency)列入其中，因为阿伦曾在这部作品中回顾道，“效率的政治经济学没有改变，但世界已经改变了，我也同样”，如果缺少了这部作品，就无法以充足的原文加以解释。我还补充了“PPBS挽救政策分析”(Rescuing Policy Analysis from PPBS)一文，因为与其他文章一同读来，它会让读者对阿伦为什么不喜欢预算改革建议提供一个完整的视角。更重要的是，它解释了阿伦思考问题的方式。第1章“预算过程的比较理论”

以及“贫穷国家的计划与预算”的序言和导言由乔·怀特在序言中建议添加到此作品集中。我还加入了“支出增长与预算(不)平衡的文化理论”,因为它是阿伦在预算领域最好的理论论述。最后,我添加了阿伦为马斯特里赫特官员演讲的副本——“保护欧共体内部的预算集中趋势”,因为它体现着阿伦工作的重要作用,即运用其活跃且幽默的预算知识服务于欧洲政府架构的变革。

4. *Craftways: On the Organization of Scholarly Work* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1989, 1993), p. xi.

致 谢

第 1 章首次发表在 *Public Administration Review* 38, (November/December 1978): 501—9; also in B. Geist, ed., *State Audit: Developments in Public Accountability* (London: Macmillan, 1981): 253—68。

第 2 章首次发表在 *Public Administration Review* 26, 4 (December 1966): 292—310。

第 3 章首次发表在 *Public Administration Review* 29, 2 (March/April 1969): 189—202。

第 4 章首次发表在 *Congress: The First Branch of Government: Twelve Studies of the Organization of Congress* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1966): 115—65。

第 5 章首次发表在 *The Public Interest* 33 (Fall 1973): 84—108; also cited as Working Papers on House Committee Organization and Operation, Select Committee on Committees, U. S. House of Representatives (Washington, DC: GPO, 1973)。

第 6 章首次发表在 Thomas Vocino and Jack Rabin, eds., *Contemporary Public Administration* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1981): 261—91。

第 7 章首次发表在 C. Lowell Harris, ed., *Control of Federal Spending, Proceedings of the Academy of Political Science* 35, 4 (1985): 59—71。

第 8 章首次发表在 *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, 2nd edition (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1986): 7—27。

第 9 章首次发表在 *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New York: John Wiley and Sons, 1974)。

第 10 章首次发表在 *Canadian Public Administration* 26, 2 (Summer

1983): 163—81。

第 11 章首次发表在 *Australian Journal of Public Administration* 42,4 (December 1983): 421—32。

第 12 章首次发表在 *Journal of Public Economics* 28(1985): 349—57。

第 13 章首次发表在 *Journal of Contemporary Studies* 5, 2 (Spring 1982): 3—20

第 14 章首次发表在 Ralph Clark Chandler, ed., *A Centennial History of the American Administrative State* (New York: Free Press, 1987): 379—413。

第 16 章发表在 Annelise Anderson and Dennis L. Bark, eds., *Thinking About America: The United States in the 1990s* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1988): 265—75。

导 言



关于预算,阿伦·威尔达夫斯基是这样阐述的——“它是一个涉及权力、权威、文化、协商一致和冲突的过程,并在国家政治生活中占据重要地位”。¹在其漫长但又过于短暂的学术生涯中,威尔达夫斯基的学术不断精炼,详尽地解释了政治生活,不仅包括他对预算的研究。但是其对预算的分析,用理查德·罗斯(Richard Rose)的话来说,使他成为“世界范围内公共行政的领航人”。²

这部作品集收录了阿伦散布在世界各大期刊和合订本的文章,使得今后的学者能更方便地了解这位预算研究领域最杰出的学者。不同政体的学者肯定会对阿伦的研究有所质疑,但不可否认,由他引入和阐述的概念已经在不同地方得到大量应用。许多学生和预算工作者会首次在阿伦的著作中听到“渐进主义”这个概念;他将政治理性普遍观念的非合理因素这一法则广泛地运用到政策制定和行政管理中;他在后来的著作中将文化理论运用到预算编制中,揭示了政治倾向研究的本质。

本书中的文章仅是阿伦丰富学术生涯中的一小部分。在阿伦去世前,他考虑了诸多文章,但为了出版一部更实际和财政管理性的作品集,该系列的主编欧文·路易斯·霍洛维茨教授和我将书目名录缩减了一些。我们放弃了那些有更确切主题的文章(例如社会保障改革),以及那些列入的书目中已经有所概括的文章。但是,我们也在阿伦选定的书目名录中增加了两章。虽然阿伦认为首次出版和出版三次同样富有价值,因为重复和堆积并不是浪费而是确定性的来源,但他并没有以不同形式出版每一部作品。因此,我们从他两部主要的作品中选取了重要章节,否则这些重要的学术贡献

将被遗漏:其一是“预算程序比较理论”,其二是“贫穷国家的计划与预算”(与娜奥米·凯登合著)。

这部作品集并没有包括威尔达夫斯基所有的学术贡献。它们不能提供活力和生机,读者如果想有发现的体验,应该去阅读他的原著——《预算程序的政治》(*Politics of the Budgetary Process*)。这部于1964年出版的著作最为重要,为阿伦赢得了无数声誉。³本书中的文章为读者提供了理解作者认识改变的脉络,就如同于1988年出版的《预算程序的新政治》(*The New Politics of the Budgetary Process*),它们不能为读者展示这部作品的广度。这部作品集也没有收录威尔达夫斯基和休·赫克罗(Hugh Heclo)介绍英国预算编制和政府体制的诸多著作,例如《公共资金的私人政府》(*The Private Government of Public Money*)。

我们无法收录这么多文章。在导言的结尾,我会为读者提供书目名录,清楚地记录哪些文章被列入,哪些没有。对威尔达夫斯基学术贡献更广泛的评价感兴趣的读者可以查阅《预算编制、政策、政治:评阿伦·威尔达夫斯基》(*Budgeting, Policy, Politics: An Appreciation of Aaron Wildavsky*),特别是L. R. 琼斯(L. R. Jones)和杰里·麦卡弗雷(Jerry McCaffery)的书目评论。⁴然而,没有任何学者可以概括阿伦所有的言论,迄今为止最权威的评论者唯有阿伦自己。

阿伦·威尔达夫斯基的数据和问题一直在变化,他对于预算编制的看法也同样如此。阿伦的研究包含美国联邦政府的决策制定、各种情况下的预算编制调查,并将预算编制放到一个更广泛的政治文化视野下进行研究。他的理论发展不仅着眼于不同情景的变化,也提出了许多不同的问题。

在他学术生涯的最后,阿伦将其重点放在针对操控宏观预算趋势的政治倾向起源的研究,即政府规模和其广泛的服务目的。然而,他的预算研究之路开始于极为不同的问题。在伯克利,他的研究生讨论会一开始的主题是V. O. 凯伊(V. O. Key)关于“预算理论不足”的经典哀叹。凯伊问道:“依据什么标准,X美元被配置给项目A而不是项目B?”在没有做任何研究之前,威尔达夫斯基认为这是一个错误的问题,“这项任务提出的重要原因在于,它是不可能实现的”。谁都无法回答这个问题,因为答案将构成所有政治的规范性理论。

阿伦的第一篇预算文章“预算改革的政治影响”就是为了说明这个问题。本书的导言部分——“预算、政治和‘理性’的海市蜃楼”(Budgeting, Politics, and the Mirage of “Rationality”)——没有用这篇文章开头,而是用威尔达夫斯基认为可以经历30年磨砺的结论的回顾开头。⁵阿伦认为,预算改革的要求往往显得含糊不清,让人不能接受,不清楚改革应该做到什

么。他表示改革的重点在于必须改变支出,因此理想的支出改变必须从一开始就加以明确。威尔达夫斯基自己的倾向随着时间的推移不断变化,他曾解释说:“你想要什么取决于你可以获得什么。”但他自己的目标总是很明确。

阿伦并没有将其对预算的研究建立在人们应该怎么做上,而是建立在研究制定联邦预算的人是怎么做的以及为什么这么做。《预算过程的政治》精辟地描述了我们日常生活中称之为联邦预算的过程(当时被视为制定国内拨款计划):人们如何管理预算任务和冲突。阿伦最有成就的朋友纳尔逊·波尔斯比(Nelson Polsby)提醒他,预算的战略审查没有对具体的策略是否会通过或成功进行任何预测。但是,解释预算制定者的行为至少必须是解释支出行为的一部分,所以,阿伦从他可以最先得到答案的问题开始进行研究。⁶

预算是怎样制定的?渐进式地。对于这一答案可能会有很多批评,但多数仍认为其是最重要的观点。⁷阿伦对现在仍然在预算改革方案中占重要地位的观点,即预算可以建立在概括性的理念之上,持批评态度。

阿伦的学术成就都致力于理性的研究,他将手段与目的相联系,一切都是为了更好地探索人类达到理性的能力。不幸的是,预算改革往往涉及较为有限的理性:演绎逻辑、量化比较、最终消除预算中所有有关价值的政治冲突。但这种做法只可能忽视权力和人性,从而远离真理。

这本作品集的第2、第3和第4章致力于解决预算过程中何处需要纳入理性这一问题。1966年首次发表的“效率的政治经济学”描述了一系列引人注目的效率限度概念。效率问题的研究是历史地、理性地、严谨地分析政治过程的焦点之一。鉴于批判分析的形式有限,威尔达夫斯基必须提供替换的形式。他试图通过定义一个更广泛的政策分析领域做到这一点,在他的著作和创立伯克利公共政策研究生院并担任院长时,他都为此做出了贡献。⁸

政策分析本来与预算编制之间存在着一种不和谐的关系。许多两者的实践者都认为,新的分析模式主导预算决策。在“PPBS挽救政策分析”一文中,威尔达夫斯基解释了为什么预算中的例行公事不应主导分析(后文会进行阐述)。本书的第4章,1989年阿伦再次提到了“效率的政治经济学”中的论断。⁹

这些文章以各种方式解释了为什么理性的普遍概念没有在预算过程中构成理性的规范标准。在《预算过程的政治》中,阿伦向读者展示了20世纪60年代初联邦预算过程中政策制定没有符合概括性的理性。显然,参与者中无人对预算拥有必要的综合视角;决策制定通过为计算分配人工和辅助

手段来进行,这更符合渐进主义理论。但决策是“渐进的”就会与其他模式相悖吗?

例如,就基数和公平份额而言,可能已经被视为有说服力的言辞,但并没有付诸实践。在原书中,威尔达夫斯基提供了一些统计数据和汇总表来支持他的论点。但单凭这种方法显然是不够的,他很快找到了他的同事——奥托·戴维斯和登普斯特,并与他们开展更具挑战性的分析工作。他们建立了联邦拨款模式,这成为一个长期的学术争议焦点。¹⁰

我本人没有从一开始就参与这场辩论,所以我一直搞不清楚学者们在争论些什么。究竟如何用渐进理论解释一个变动的精确性?除阿伦·威尔达夫斯基以外,没有人会坚定地主张所有的预算都可以通过上一年的开支和一些经济政治方面概括性的变量的组合预测得出。他永远不会相信,由于这一论断会消除人的意志和政治上的选择,并且如果人们不去考虑和选择,那就根本不需要去谈论它。为了阐述阿伦的主张,我们选择了一篇尝试推算预算结果的文章,由阿伦和登普斯特合著,于1979年首次发表的“变化:或仅是不再神奇的增量”(On Change: Or, There Is No Magic Size for an Increment)。¹¹这篇文章特别讨论了试图量化渐进主义所涉及的问题。

这些问题不仅包括测量上遇到的困难,还有政策制定和预算编制之间的关系。政策分析必须得到预算编制保护的原因之一在于预算有独立于政策争议的主旨之外的目标(例如推行对政府的立法控制、为控制各部门提供框架、管理上追求微观效率)。正是这些目标在既定的时间间隔内证明了既定预算的合理性。政策选择不能定期执行,它依赖于不定期的发展情景(例如20世纪70年代反周期公共工程支出的合法性丧失事件),或世界局势的变化(苏联入侵阿富汗、苏联解体),或决策小组组成的变化(新的小组委员会主席、1944年大选)。建模工作演示了预算规律与政策决策之间的区别。机构预算年与年之间往往具有一个相当稳定的趋势,但偶尔一些“突发事件”会使得这种趋势发生变化。这些突发事件是外生性的,不是预算程序造成的;事实上,作者的一部分努力就是解释这些转变,而不是否定它们或仅仅认为它们是“增量”。

作为一个决策过程的描述性理论,渐进主义的案例仍然发挥着重要作用。¹²合乎逻辑的下一个问题是,“预算制定者是怎样制定出预算的?”在20世纪60年代初,阿伦认为结果看起来相当不错。于是,他的下一个问题是:“为什么结果会不错?”如果没有用“理性”且“正确”的方式制定预算,怎样使结果看上去可以被人接受?

阿伦认为,由于参与者已经处于一种稳定的角色模式之中,联邦预算制度在很大程度上是自我平衡的。他非常清楚实际产出依赖于预算领域之外

的许多因素。即使在“预算改革的政治影响”中,他强调改变结果最好的方法是“引入基本的政治变化(或等候长期的变化,例如南方的日益工业化)”。但是,由于预算过程之外的某种稳定性,预算本身可以在没有协调者的情况下被协调。

这种分析至少蕴含两层含义。首先,通过扰乱角色模式,“合理化”改革将更有可能破坏而不是改善政策制定。其次,美国国会合法的。在其整个学术生涯中,阿伦·威尔达夫斯基几乎总是站在合法性这边,反对行政机关对预算程序的争论。

到20世纪70年代后期,阿伦的观点发生了巨大变化。他成为限制政府开支的倡导者。但是,《支出的力量和限制支出的改革》(*Forces for Spending and Reforms to Limit*)一书在分析上不曾有过改变(体现在本书的第二部分)。威尔达夫斯基追求的不是执行立法机关颁布法令的行政裁量权,而是能够使得立法机关控制自身的立法裁量权。

阿伦的立场与那些认为国会行事糟糕而行政部门行事理想的“大政府”保守主义学者大相径庭,这些学者在学界占了绝大多数。阿伦的这种观点在其比较研究的著作中得到了进一步加强。《预算比较的视角》(*Budgeting in Comparative Perspective*)中的一章提供了很多比较的例子,为阿伦提供了一条思考和检验有关预算背景变量的途径:这些变量不仅包括战略,还有起决定作用的规则、资源限制、形成过程和产出的价值理念。从比较的角度来看,这些变量似乎要比行政部门与立法部门之间的力量对比重要得多。

当威尔达夫斯基从联邦政府外部——从奥克兰到尼泊尔——研究预算时,他发现了许多相同的角色、计算方式和一致性的问题。¹³他还发现其他政治系统似乎并不那么容易达到平衡,即总的结果差别如此之大,以至于人们甚至很难假装预算过程能解释它们,有的预算编制和分配的模式则随着时间的流逝在不断改变。比较研究没有推翻他早期的工作成果,他的早期成果并不要求所有的系统看上去都要像1962年前后美国的系统。相反,比较视角揭示了当时学者们很难从内部看清的事实真相。

本部作品集第三部分中的比较研究仍旧体现了在对美国的最初讨论时运用的同样的分析类型。从那时开始,预算编制成为面临一系列制约因素的行动者的决策问题(例如彼此之间)。在阿伦做他的第一项研究时,贫困国家和类似奥克兰那样的城市相对于联邦政府面临更严峻的限制。《预算:比较理论》(*Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*)定义了使“战略”和“计算”达到平衡的结构系统行为变量:现有资源数量和确定性。在其最初的著作中,年度、综合和平衡是另一层面的“职责”。职责

界定了分歧：所有参与者都认可的标准将分歧控制在一定范畴之内。

“预算规范的转型”(The Transformation of Budget Norms)意味着威尔达夫斯基认为,使所有参与者维持和平的唯一方法是花更多的钱:从本质而言,支出的角色获得了胜利。他对各种形式支出限额的讨论被认为是重塑已不复存在的规则影响的方式。比较研究向阿伦证实,这些规范并不是美国所独有的;它还表明它们在其他地方也失效了——至少,如果它们的成功用赤字控制来衡量。

但是,针对规范的争论引发了一个突出的问题:为什么它们会改变?肯定是有人要求他们改变。为什么会这样?偏好又是从何处而来的?

一直以来,这些偏好的重要性已经很明确了,正如在讨论模拟效果中的“移动点”时所体现的。威尔达夫斯基不断发展着其对偏好为什么重要、什么偏好重要的研究,成果显示在其对支出管理的著作中。但是,他最终在这个问题上遇到了困难,阿伦已在这条路上走过了一段漫长的旅途,只为发现一条比他开始时更艰难的道路。渐进主义,毕竟只是一个解释如何做出决策的理论,而不是决策会如何的理论。这是一个约束选择的理论:由于替代建议,全面计算是不可能的,最终渐进地做出决定。但是许多偏好是可能的,不是吗?

阿伦的回答大胆而复杂,即偏好也会受限。它们受限于合理化生活方式的需要。一个联系信仰和生活方式的理论必须远远高于预算本身,阿伦所谓的“文化理论”(culture theory)就是这样一种理论。¹⁴通过应用发展路径,在与如理查德·埃利斯(Richard Ellis)、迈克尔·汤普森以及这一理论的创始人玛丽·道格拉斯等同事的合作中,威尔达夫斯基论及的现象广泛分布在诸如政治环境、总统领导力、摩西等方面。除了几个少数的例外,“文化理论”成为阿伦最后10年工作的主旋律。¹⁵

为什么选择了文化理论?威尔达夫斯基拒绝了经济决定论,因为它很容易遵照旧的预算规范使得经济只能提供额外增长的常规增量,而他并不认为这些论点可以解释他所看到的经济增长的顺境和逆境;它们也不能解释增长的支出形式(他称之为再分配);它们更加不能解释国家之间的分歧。瑞典政府的经济需求是否会比美国大呢?虽然阿伦认为美国预算规则的崩溃可以通过对宪法的修正来修复,但人们是否会选择这样的修正必须有相关的评判标准。

不幸的是,阿伦一直没能在他的著作中充分解释这一基本理论,所以读者可能会觉得自己在看一部特别晦涩的影片而深陷其中。阿伦的“文化理论”值得进行单独的文章汇编,这一工作已经在做了。¹⁶我无法对这个领域进行公正的理论评论,所以我只想提供一些引导。

这一理论最基本的概念是,各个人群都会选择不同的生活方式、与谁交往(即一个群体的界限)以及一个人交易的限制程度[他称之为网格(grid)]。群体包括群体之间的界限,以及在某个群体中的自我认同。网格不仅包括规定禁止做什么和允许做什么,还包括谁能够与谁交易。在某些社会中,群体的边界十分脆弱,其余一些则相当明确;在某些社会中限制很多,其余一些则很少。群体意识感十分强烈(可能意味着可以分成许多个小群体)以及有很多规制的社会被称为等级社会(hierarchy)。内部、外部区分极为明显,大家都想进入内部、又没有太多外部限制的社会被称为宗派社会(sect,如平均主义集体)。群体意识很弱、交易又很少限制的社会被称为个人社会(例如市场化的组织)。如果人们受到严格管制、群体意识没有太多意义(除了受到共同的压迫),那他们就属于奴隶社会的一部分。

阿伦和他赞同文化理论的同事们认为,不同生活方式甚至习惯偏好(这里假设几乎没有人愿意做奴隶)可以自动生成或得到广泛文化态度的支持。伯克利的花园与英国乡间或凡尔赛的花园截然不同,是因为它们是不同的组织形态的产物。宗派主义从内部看到潜在的威胁;等级主义从外部看到威胁;在 20 世纪 80 年代的美国,前者担心污染,而后者更关注苏联人。一般而言,长时期的文化态度必须支持组织生活,因为人们不得不向自己及他人证明他们存在的理由。因此,态度会逐渐适应组织(网格或矩阵中的位置),反之亦然。

文化是凝聚一种生活方式的一整套态度。如果文化的平衡改变了,预算平衡的偏好也必须改变,而且必将引发冲突。具体而言,在一段时间内一组稳定而且看起来能够自我平衡的安排可能会被破坏。20 世纪 50 年代和 60 年代渐进主义基本不需要额外的帮助,因为文化的平衡——个人主义、等级主义和平均主义的组合——是稳定的。但到了 20 世纪 60 年代,平均主义得到加强(世界各地或多或少地),平衡受到破坏,预算失去控制。政治冲突随之而来:首先,虽然存在一些针对外界防御的偏好,等级主义者还是将平衡预算视为重点;个人主义者试图限制税收(这样他们可以得到更多),并愿意花钱以防御自己受到的威胁;而平均主义者则要求更多的开支,最好能向成功人士和掌权者课以更高的税(称为不公正的不平等)。

如此雄心勃勃的理论可能有漏洞,这个理论也不例外。¹⁷这是一项需要不断完善的工作,而且预算分析的应用步履维艰,但阿伦认为可以达到成功的终点。无论是预算编制的形式还是内容,就如他在第 13~第 15 章中所阐述的,代表了不同生活方式支持者的一致看法(虽然可能相当短暂)。这样说,它似乎是不言而喻的;威尔达夫斯基所做的,只是将一大堆观点和理论碎片放置在一个概念中。预算不仅关乎物品的分配,而且关乎人们如