

马骏 牛美丽 主编



公共资金的 私人政府 (第二版)

英国政治中的共同体和政策

The Private Government of Public Money, 2e
Community and Policy
inside British Politics

[美] 休·赫克罗 艾伦·威尔达夫斯基 著

李颖 褚彩霞 译

马 骏 牛美丽 主编

公 共 预 算 经 典 与 前 沿 译 丛

(第二版)

公共资金的私人政府

英国政治中的共同体和政策

[美] 休·赫克罗 艾伦·威尔达夫斯基 著

李颖 褚彩霞 译

图书在版编目 (CIP) 数据

公共资金的私人政府：英国政治中的共同体和政策
/ (美) 赫克罗, (美) 威尔达夫斯基著; 李颖, 褚彩霞
译. —上海: 格致出版社: 上海人民出版社, 2011

(公共预算经典与前沿译丛)

ISBN 978-7-5432-2013-3

I. ①公… II. ①赫… ②威… ③李… ④褚… III.
①公共预算-研究-英国 IV. ①F815.612

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 196718 号

责任编辑 罗 康

美术编辑 路 静

公共预算经典与前沿译丛

公共资金的私人政府(第二版)

——英国政治中的共同体和政策

【美】休·赫克罗 艾伦·威尔达夫斯基 著

李颖 褚彩霞 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)



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 上海图字印刷有限公司

开 本 635×965 毫米 1/16

印 张 25.75

插 页 2

字 数 341,000

版 次 2011 年 12 月第 1 版

印 次 2011 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2013-3/C·53

定 价 49.00 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，而且这样的预算是向社会公开的，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

第二版序言

自从我们将此书初稿交给出版商并离开伦敦后，已过去 7 年整。当时食品和汽油的价格只有现在的一半，且通货膨胀只有两年后的 1/3 而已。希斯政府当时尚未面临矿工罢工、冬日断电和失去办公室的窘境。工党的政客们也尚未明白“社会契约”的含义。白厅走廊上，公务员们安静地准备着下一轮关于政府开支的私下交易。

1972 年后的数年对白厅的开支计划是一个嘲讽。政府开支不仅没有为不断增长中的私人投资和出口创造条件，反而朝着相反的方向发展。1974—1975 年的公共部门借款计划原定为 27 亿英镑，但实际上达到了 76 亿英镑。很快，关于政府开支的决定更少地依赖于白厅内部的秘密决策，而更多地服从于国际货币基金的公开要求。

很显然，关于公共财政的私人政府发生了太多事情，值得我们重新审视。但这并不是说所有事情都改变了，特别是就英国政府而言。人们很难再找到第二个国家在过去 7 年中面临如此困境而未导致政府机构大换血的例子，且英国的治理方式依然未有大的变化。^[1]白厅中的乡村生活、财政部文化和大臣们的难题、各开支部长的策略和内阁决策中的勾心斗角——这仍是英国政府的本质所在。

基于预算政治的延续性在撒切尔政府中尤为显著。1979 年那段

时间，大气候要求紧缩开支。白厅则以另外一种熟悉的“削减演练”来应对。财政部的官员们利用惯常的乡村网络（Village Networks）推敲各部门的开支叫价及兜售可能性的削减。在这种氛围下，财政部部长们通过有效斗争尽早与内阁就开支限度达成一致。如往常一样，首相的支持对于财政大臣的胜利起着关键作用（这是不成文的规矩。有几次当首相未对财政大臣表示支持时，曾引起颇多质疑）。各开支部门则通过各种常见的策略和交易来回应。例如，外交部会使用经典的“惹人注目”的技巧，即以省钱之名大幅缩减 BBC 的对外服务（当经验不足的首席秘书接受了这些政治烫手山芋，尔后又 被内阁推翻后，麻烦就会旋即而来）。各开支部长声望和力量的得失取决于别人如何看待他们的利益之战。例如内政大臣就因抵制开支削减而得到好评；而国防大臣则因预算削减的程度大于预期而导致声望受损。

时至今日，最快捷便利的方式仍然是通过拖延或者削减资本支出取得的，而非削减行政部门的“家伙们”或者触碰最大的开支规划——社会保障。如以往经验所示，开支“削减”基本上意味着未来支出增长的减速。因此，1979 年夏保守党内阁达成的 40 亿英镑的削减，实际上意味着下一年的预算仍会增加，不过扣除通胀后将会与 1978—1979 年的预算持平。就现金而言，政府 1979—1980 年的年度资本支出在削减之前计划达到 22.2%，而在保守党削减之后达到 6.5%；当前开支比削减前增长 19.7%，比削减后增长 19.1%。我们如此赘言，并不是想事先评判撒切尔政府是否能最终实现其承诺，在来年缩减行政部门（尽管它将是困难的，因为当 GNP 下降时，缩减会随之发生）。我们的观点较之本书第一版并无太大改变，英国中央政府的基本因素和文化几乎没有什么变化。

相应的，我们觉得没有必要重写本书。然而，它还是需要及时更新。与第一版 5—7 章相比，开支决定和政策分析的组织已经发生了显著的变化。对比希斯内阁宣称的“新式政府”，如今的变化更加明晰。在某些问题上我们需要更正。同时，其他一些发展也证实了

我们对改革的分析和建议。无论如何，重议此话题，都赋予我们一个加深对预算程序和英国中央政府的认识的绝佳机会。

政府支出审查制度的堕落：错误何在？

政府开支在国家生产总值的比例不断增加，难以预测。如下表所示，第一波激增发生在 1965—1968 年。第二波在 1973 年后推向新高。对政府开支决策感兴趣的人而言尤其要注意 1965—1968 年及 1973—1976 年这两个阶段。

当然，如果不断增长的公共领域是大家所希冀的，就这些百分比变化本身而言，很难说哪里“出错”了。但是这种增长却绝对不是本届政府所希望的。恰恰相反，政府计划本身是希望支出与经济增长一致的。在第一版中，我们指出了 1964 年选举后，为何新的工党政府在推动私人经济增长方面流于失败，却不断推出新的开支承诺。1967 年英镑贬值后，政府开支受到限制，我们认为部分原因是坚定地实施了 PESC 制度（政府支出审查制度，简称 PESC）。

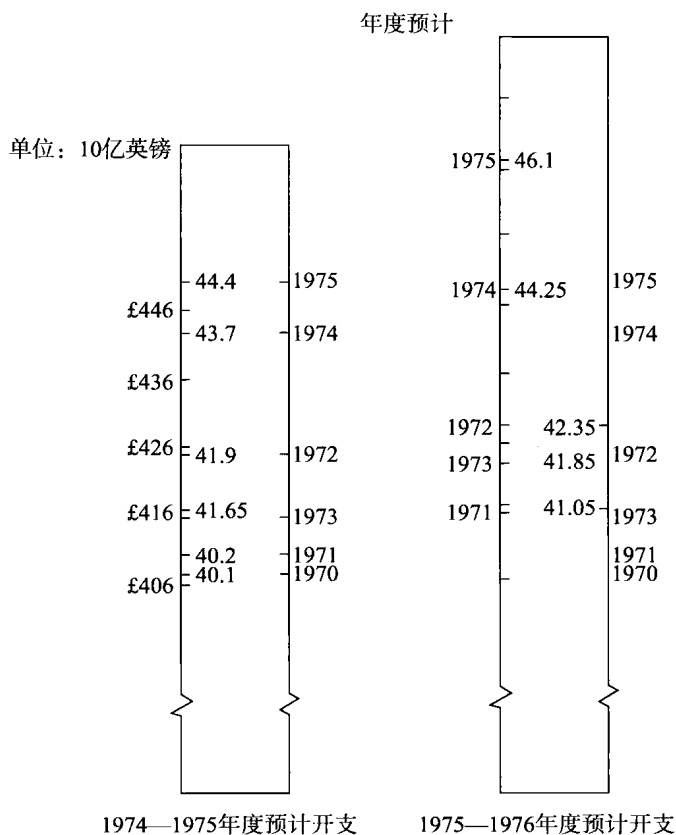
公共开支占 GDP 比例

年份	比例 (%)	年份	比例 (%)	年份	比例 (%)
1959	38.0	1965	40.3	1971	44.2
1960	37.6	1966	41.2	1972	45.0
1961	38.2	1967	45.1	1973	45.1
1962	38.8	1968	46.1	1974	49.7
1963	38.6	1969	45.0	1975	51.0
1964	38.8	1970	44.6	1976	48.9
				1977	46.2
				1978	47.0 (估计)

注：GDP 以生产成本要素衡量，政府花销则是基于财政部新引进的公共开支白皮书中的概念（公共开支白皮书，Cmnd 6721-I，1977）。设计这个概念是为了保证开支的公平或展现出低一些的水平，或者兼而有之。

资料来源：House of Commons Official Report for 11 November 1976, vol. 919, no. 184, col. 243; *Economic Trends*, July 1978; 以及 *Monthly Digest of Statistics*, July 1978.

1970 年之后的故事也很类似：经济增长低于预期；政府开支却高于预期。1972 年底，希斯政府因为对过去和以后的情况估计过于乐观而高估了增长速度（保守党提出了 3.5% 和 5.0% 的增长率。而 1973—1976 年 GDP 的实际增长率仅为 -0.3%^[2]）。政府的开支计划再一次大大低于预期。下图就像匹诺曹的鼻子一般，它显示出 1974—1975 年及 1975—1976 年的开支就其本身而言，是如何与之后的正式声明相呼应并一起增长的。



故事是怎样发生的：1974—1975 年度和 1975—1976 年度
公共开支计划（按 1975 年调查价格）

截至 1975 年底，英国政府开支已被广泛认定是失控的。我们曾

称之为世界上最彻底最完善的 PESC 制度很快就被视为主犯之一。它致力于追求开支承诺的可预测性。然而，总开支接二连三地让人震惊。人们批评 PESC 的误导性、技术缺陷和无效。1967 年后为控制政府开支的举措之一却变成了 1972 年之后的问题之一。当初被设计为控制开支的 PESC 结局却成为不可控的标志。那么，问题出在哪儿呢？

简单的回答是：错在所有问题。而更详尽的解释则涉及 PESC 所暗含的经济和政治前提在 1972 年后是如何失败的。每项政府改革都会为成功设定某些假设条件，PESC 也不例外。从经济和外部世界来看，英国开支控制系统并未假设很好的绩效，但至少假设了一定的秩序性。从政治家的角度而言，它假设他们愿意为过往计划和当前绩效的差距承担责任的意愿，特别是当外部秩序的要求失败之时。从执行 PESC 的官僚的角度而言，此系统假设了足够的互相理解，开支计划的技巧不会偏离财政控制的实质。人们不应责问到底是上述哪一个期望未达到预期而导致 1967 年后“改革”预算程序的无所作为，因为有太多需要检讨的地方。

外部震惊

就像我们在本书第一版中所说的，PESC 意图寻求稳定性，在政府开支的计划性和避免对各个政府部门开支规划的短期破坏上皆是如此。但是 PESC 也假设了外部世界的相对稳定。为什么？因为英国开支过程在 1967 年后逐渐习惯于同时进行预测和控制。要使这两相困难的结合，在两个世界当中——当下控制机制的世界和将来开支目标的预知世界——必须存在相容性。否则其中一个机制产生的数字对另一个来说没有太大的意义。

20 世纪 70 年代无序的经济事件令这种预见性变得几乎不可能。首先，油价上升，破坏了每个石油输入国的经济，造成了实际收入的变化。不管各自的预算程序如何，所有的西方国家都经受了严重

的通货膨胀和经济错位。^[3]是石油输出国组织（OPEC），而不是 PESC，将英国带入混乱。

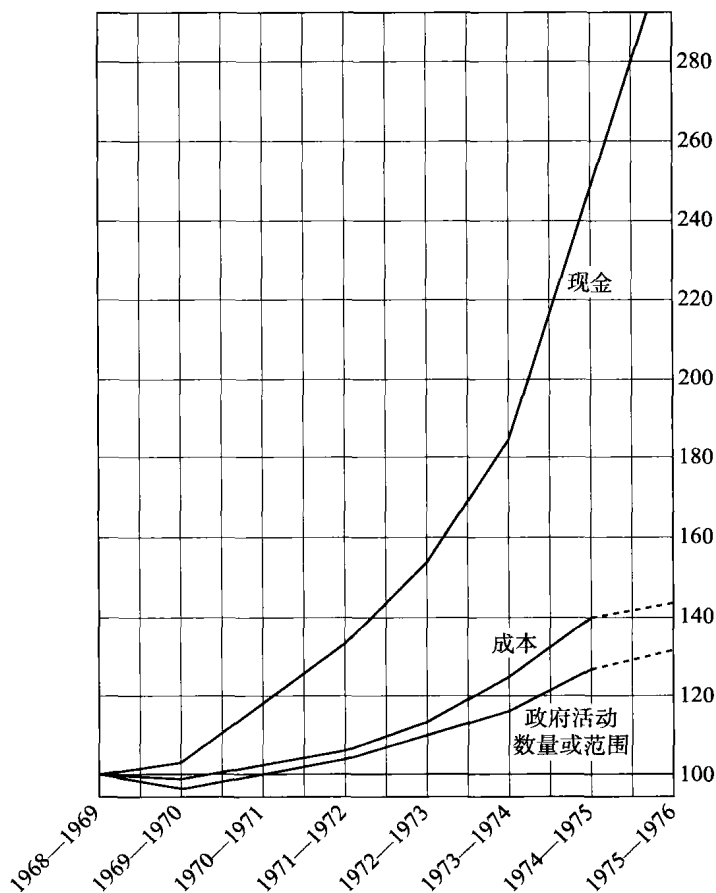
由于油价飙升，加之军事开支的需求和脆弱的国际贸易地位及雪上加霜的高利率，出现了英国预算程序未及考虑的无法控制的通货膨胀和衰退。PESC 从未提供在部门规划中将计划中的数目转换为具体数字的做法。现在经济的不稳定使得这种关联在最基本的决策层面也困难重重。大规模的通货膨胀表明，若各开支部门想要维持计划好的并通过 PESC 审核的服务水准，必须制订大规模的现金开支。而且，不仅政府使用的商品价格和服务价格超过了普通商品的价格（这是出现在 PESC 中的“相关价格效果”的调整），而且也与过去的趋势脱节。而同时，政府开支却被要求用来帮助陷入衰退的国家走出泥泞。

上图显示出政府预算从 1968—1969 年度到 1974—1975 年度间是如何在数量或规模上（总共上升 26%，年均 4% 的增长率）增长的，在成本规划上快速增长（更高的政府部门工资，政府相对价格增长较快），现汇付款呈现爆炸式增长（由于通货膨胀的缘故）。当然，预算预测能够并且确实调整了，但是财务控制和税收涉及计算硬通货。因此上图也可以被看做是反映失序的外部世界和作为计划控制机制的 PESC 之间的张力。价格和成本出乎意料地增长，没人敢断言 PESC 一系列的数字在 6 个月后意味着什么，更遑论一两年后的意义。孤立的预算机制和决策过程无法对付不稳定性。预测和控制会一起出问题。

那么，该怎么办呢？如果预算跟不上变化的世界，除了改变预算，别无他法。

英国最近的危机状态与贫穷国家曾经的经历有些相似。有一个颇具深意的典故很能说明这个问题：

1965 年，牛津本科生考试题目问道：“经济是否可能同时出现零增长、快速通胀、高失业和收支逆差平衡？”当时可被接受的答案是，这样的组合只会出现在不发达国家。现在它开始在英国出



注：此处翻印得到 Rudolf Klein, et al. 和 The Centre for Studies 同意。

1968—1969 年度到 1975—1976 年度政府预算增长情况

1968—1969 年度的指数为 100

1975—1976 年度的数值为预测

现了。^[4]

资源稀缺、缺乏政治和经济的可靠性会导致贫穷国家发生这种情况。当它发生时，预算就要反复进行：“预算并不是一旦提交和通过后就能一劳永逸的；实际上，由于预算程序不断重复，它在一年当中会不断被制订……整个预算好似其中每个规划都只是一个补充……而非

偶尔的补充拨款……”^[5]

虽然英国并非一个“穷国”（因为人均收入太高），但其显现出来的预算特征却与穷国相似。如下表所示，所有关于未来几年财政预算的愉快讨论很快就被取代，现实表明甚至连一年的规划都是奢谈。当预算本应为未来三四年打算，却沦落到一年要制订三四次的时候，到底是什么样的预测和控制过程在起作用呢？

英国的反复预算

日期	过程描述
1974 年 3 月	社会契约诞生—增加食品津贴—增加对高收入的征税率—更高的退休金—租金冻结—公司，个人，财富，收入税提高—资本转让税
1974 年 6 月	财务结算—小预算案—削减增值税—增加食品津贴—地区就业保险金翻倍—目的：纠正三月份的预算计划
1974 年 11 月	预算—拨付 15 亿英镑救济企业—政府开支增长受到限制—退休金，家庭津贴提高—更高的汽油增值税—目的：保证企业的还款能力，同时保护社会契约
1975 年 4 月	预算—提高直接税和间接税—计划削减 9 亿—收入所得税上升，“奢侈品”增值税提高
1975 年 7 月	财政部宣布实行现金限制
1976 年 2 月	削减开支 10 亿英镑
1976 年 4 月	预算—如果工会同意工资增长限度，就减低收入税—增值税减半—提高退休金—增加对烟酒和汽油的课税
1976 年 7 月	小预算案削减 10.12 亿英镑—提高国民社会保险税
1976 年 12 月	小预算案—削减开支

政治上的不负责任

除了经济上的相对稳定，PESC 还对政治决策者持有乐观的假设。这些都深藏于 PESC 的方法当中，即主要的开支决策“总是应该根据今后几年政府开支的总体调查和将来的资源”制定。以英国政府为例，这首先意味着假设内阁愿意就政府开支的规模和分配作出

战略决策。换言之，内阁大臣们愿意为轻重缓急的排序承担责任。其次，同样重要的是 PESC 有一个政治假设，就是大臣们对自己作出的开支计划会有一些认同感；起码他们不愿面对这种尴尬，即被发现没有就未来几年的全盘开支的制定未与资源挂钩。如果开支计划出现错误，大臣们应该知道原因并采取相应的行动。

在一个健康的经济中（英国当然不属此列），PESC 会带来好消息。公开政治家关于未来一段时间内资源增长的承诺意味着到处都要多花钱。然而，在不景气的时候，对负面消息承担责任是多数政治家最不愿意的事情。他们最想得到的赞誉是在对付坏消息时因为所采取的最新措施为他们带来的正面评价。当开支计划存在的基础即经济增长未实现的时候，PESC 会假设存在相应的削减开支计划的政治意愿。然而，政治倾向却只是承诺采取新的措施刺激增长，其中包括公共开支。

因此，20 世纪 70 年代前半期发生的事情可以用当时在糟糕的经济情况中采取的——同样重要的——和未采取的政治决策来解释。如果按照 PESC 的逻辑，部长大臣们应该有如下记录在案的行动：（1）他们以开支计划押注的国家经济资源；（2）他们开支分配的政策偏好组合；（3）由于预期外的因素而对以上两点作出的调整。然而，继任政府却并不希望外界知道那几年困难时期的相关信息。

保守党和工党内阁的行动都证明 1973 年的那次外部打击是毁灭性的。正如我们在第一版所说的那样，1970 年新上台的希斯政府坚守了其竞选承诺，减少政府开支，将工党政府 1971—1972 年度的开支削减 3.3 亿英镑，1974—1975 年度的削减 9 亿英镑。其后失业率很快开始上升。截至 1971 年 7 月，失业人数已经攀升至 80 万，而 1970 年只有 60 万。1971 年底它已逼近政治敏感的 100 万水平。保守党的大臣们开始担心这个势头，于是实行大规模的经济刺激政策。尽管一些担心通货膨胀的部长和公务员对此表示了不同观点。利率开始降低，政府开支增加。随着需求的旺盛，新楼的价格在 1972 年和 1973 年竟然上升 80%。1972 年底，与保守党政府在 1971 年度为

1974—1975 年度所作的预算相比，新的预算方案要增加 17 亿英镑。这些开支对于帮助那些失业人员为时过晚，但却及时地为通货膨胀推波助澜。几乎同时发生的则是税收降低，增加了公开借款的需求，更多资金涌入经济中。结果是：英国在 1973—1974 年间进入了人们穷其所智都未必能设计出来的全面通货膨胀的糟糕年代。

1973 年，警钟敲响了，与以往一样，白厅欲将此秘密掩盖起来，以防尴尬，并担心在议会里的党派论战中被扩大化。这两者都无助于提高公众认知。1973 年 5 月，财政大臣宣布 1974—1975 年度的预算削减 5 亿英镑，但并未暗示事情的严重性。到 1973 年底，财政部发出了一些警告。然而考虑到保守秘密的传统，外界并未真正知晓这些行为背后的原因。1973 年 12 月，Barber 大臣对 1974—1975 年度的预算再次作出 10 亿英镑的削减。恶兆出现，早前财政部推动的多个新建项目也暂时停工。同时，现金限额也被引入。这些措施开始在 1974—1975 年止住了通胀时期的现金量。但这些限制只涉及全部支出的一小部分而已。

1974 年上台的工党政府在应付这个局面上也甚少作为。相反，工党在谴责开支削减和高失业率的同时，却发誓要取消保守党工资管制的企图。一旦上台后，威尔逊内阁（Wilson Cabinet）很快增加了政府开支以挽救出现的危机。新的补助被用于帮助消费者抵消不断上升的商品价格带来的影响。增加养老金、公屋和交通补助金的本意是为了以此取得工会对工资限制作出的妥协。在面临国营企业大幅提高工资的情况下，威尔逊政府以对这些企业提高各类补助为筹码，试图降低由工资上升带来的近 30% 的价格涨幅，而这实属徒劳。

PESC 的本意并非是要成为防止政府偏离自己或前任制定的开支计划的约束。但毫无疑问，PESC 确实有一个理念，就是相信如果确实要作出某种偏离，政治决策者们应该公开说明其资源使用的分配与之前的决定有何不同。PESC 在 1963 年之后开始零星地发表白皮书并自 1969 年起改为年度发表。其本意就是为了表明政客们是严肃