

文化
中国世界
CULTURE CHINA AND THE WORLD
新论

甘阳 主编

马骏 著

治国与理财

公共预算与国家建设

生活·读书·新知 三联书店

甘 阳 主 编

文化：中国与世界新论

*

治国与理财

公共预算与国家建设

马 骏 著

生活·讀書·新知 三联书店

Simplified Chinese Copyright ©2011 by SDX Joint Publishing
Company All Rights Reserved.

本作品中文简体版权由生活·读书·新知三联书店所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目 (CIP) 数据

治国与理财：公共预算与国家建设 / 马骏著. —北京：
生活·读书·新知三联书店，2011.9
(“文化：中国与世界”新论)
ISBN 978-7-108-03728-2

I. ①治… II. ①马… III. ①国家预算—预算管理—
研究 IV. ①F810.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第085570号

责任编辑 冯金红
封扉设计 蔡立国
责任印制 张雅丽
出版发行 生活·读书·新知 三联书店
(北京市东城区美术馆东街22号)

邮 编 100010
经 销 新华书店
印 刷 北京市松源印刷有限公司
版 次 2011年9月北京第1版
2011年9月北京第1次印刷
开 本 850毫米×1092毫米 1/32 印张 10.125
字 数 161千字
印 数 0,001—6,000册
定 价 30.00元

“文化：中国与世界”新论

缘起

百年前，梁启超曾提出“中国之中国”，“亚洲之中国”，以及“世界之中国”的说法。进入 21 世纪以来，关于“世界之中国”或“亚洲之中国”的各种说法益发频频可闻。

但所谓“中国”，并不仅仅只是联合国上百个国家中之一“国”，而首先是一大文明母体。韦伯当年从文明母体着眼把全球分为五大历史文明（儒家文明，佛教文明，基督教文明，伊斯兰文明，印度教文明）的理论，引发日后种种“轴心文明”讨论，至今意义重大。事实上，晚清以来放眼看世界的中国人从未把中国与世界的关系简单看成是中国与其他各“国”之间的关系，而总是首

先把中国与世界的关系看成是中国文明与其他文明特别是强势西方文明之间的关系。二十年前，我们这一代人创办“文化：中国与世界”系列丛书时，秉承的也是这种从大文明格局看中国与世界关系的视野。

这套新编“文化：中国与世界”论丛，仍然承继这种从文明格局看中国与世界的视野。我们以为，这种文明论的立场今天不但没有过时，反而更加迫切了，因为全球化绝不意味着将消解所有历史文明之间的差异，绝不意味着走向无分殊的全球一体化文明，恰恰相反，全球化的过程实际更加突出了不同人民的“文明属性”。正是在全球化加速的时候，有关文明、文化、民族、族群等的讨论日益成为全球各地最突出的共同话题，既有所谓“文明冲突论”的出场，更有种种“文明对话论”的主张。而晚近以来“软实力”概念的普遍流行，更使世界各国都已日益明确地把文明潜力和文化创造力置于发展战略的核心。说到底，真正的大国崛起，必然是一个文化大国的崛起；只有具备深厚文明潜力的国家才有作为大国崛起的资格和条件。

哈佛大学的张光直教授曾经预言：人文社会科学的21世纪应该是中国的世纪。今日中国学术文化之现状无疑仍离这个期盼甚远，但我们不必妄自菲薄，而应

看到这个预言的理据所在。这个理据就是张光直所说中国文明积累了一笔最庞大的文化本钱，如他引用 Arthur Wright 的话所言：“全球上没有任何民族有像中华民族那样庞大的对他们过去历史的记录。二千五百年的正史里所记录下来的个别事件的总额是无法计算的。要将二十五史翻成英文，需要四千五百万个单词，而这还只代表那整个记录中的一小部分。”按张光直的看法，这笔庞大的文化资本，尚未被现代中国人好好利用过，因为近百年来的中国人基本是用西方一时一地的理论和观点去看世界，甚至想当然地以为西方的理论观点都具有普遍性。但是，一旦“我们跳出一切成见的圈子”，倒转过来以中国文明的历史视野去看世界，那么中国文明积累的这笔庞大文化资本就会发挥出其巨大潜力。

诚如张光直先生所言，要把中国文明的这种潜力发挥出来，我们需要同时做三件事，一是深入研究中国文明，二是尽量了解学习世界史，三是深入了解各种西方人文社会科学理论，有了这三个条件我们才能知所辨别。做这些工作都需要长时间，深功夫，需要每人从具体问题着手，同时又要求打破专业的壁垒而形成张光直提倡的“不是专业而是通业”的研究格局。这套丛书即希望能朝这种“通业研究”的方向做些努力。我们希望这里

的每种书能以较小的篇幅来展开一些有意义的新观念、新思想、新问题，同时丛书作为整体则能打破学科专业的篱笆，沟通中学与西学、传统与现代、人文学与社会科学，着重在问题意识上共同体现“重新认识中国，重新认识西方，重新认识古典，重新认识现代”的努力。

之所以要强调“重新认识”，是因为我们以往形成的对西方的看法，以及根据这种对西方的看法而又反过来形成的对中国的看法，有许多都有必要加以重新检讨，其中有些观念早已根深蒂固而且流传极广，但事实上却未必正确甚至根本错误。这方面的例子可以举出很多。例如，就美术而言，上世纪初康有为、陈独秀提倡的“美术革命”曾对20世纪的中国美术发生很大的影响，但他们把西方美术归结为“写实主义”，并据此认为中国传统美术因为不能“写实”已经死亡，而中国现代美术的方向就是要学西方美术的“写实主义”，所有这些都是一方面是对西方美术的误解，另一方面则是对中国现代美术的误导。在文学方面，胡适力图引进西方科学实证方法强调对文本的考证诚然有其贡献，但却也常常把中国古典文学的研究引入死胡同中，尤其胡适顽固反对以中国传统儒道佛的观点来解读中国古典文学的立场更是大错。例如他说“《西游记》被三四百年来的无数道士

和尚秀才弄坏了”，认为儒道佛的“这些解说都是《西游记》的大敌”，但正如《西游记》英译者余国藩教授所指出，胡适排斥儒道佛现在恰恰成了反讽，因为欧美日本中国现在对《西游记》的所有研究成果可以概观地视为对胡适观点的驳斥，事实上，“和尚，道士和秀才对《西游记》的了解，也许比胡适之博士更透彻，更深刻！”

同样，我们对西方的了解认识仍然远远不够。这里一个重要问题是西方人对自己的看法本身就在不断变化和调整中。例如，美国人曾一度认为美国只有自由主义而没有保守主义，但这种看法早已被证明乃根本错误，因为近几十年来美国的最大变化恰恰是保守主义压倒自由主义成了美国的主流意识形态，这种具有广泛民众基础而且有强烈民粹主义和反智主义倾向的美国保守主义，几乎超出所有主流西方知识界的预料，从而实际使许多西方理论在西方本身就已黯然失色。例如西方社会科学的基本预设之一是所谓“现代化必然世俗化”，但这个看法现在已经难以成立，因为正如西方学者普遍承认，无论“世俗化”的定义如何修正，都难以解释美国今天百分之九十以上的人自称相信宗教奇迹、相信上帝的最后审判这种典型宗教社会的现象。晚近三十年来是西方思想变动最大的时期，其变动的激烈程度只有西方 17 世纪

现代思想转型期可以相比，这种变动导致几乎所有的问题都在被重新讨论，所有的基本概念都在重新修正，例如什么是哲学，什么是文学，什么是艺术，今天都已不再有自明的答案。但另一方面，与保守主义的崛起有关，西方特别美国现在日益呈现知识精英与社会大众背道而驰的突出现象：知识精英的理论越来越前卫，但普通民众的心态却越来越保守，这种基本矛盾已经成为西方主流知识界的巨大焦虑。如何看待西方社会和思想的这种深刻变化，乃是中国学界面临的重大课题。但有一点可以肯定：今天我们已经必须从根本上拒斥简单的“拿来主义”，因为这样的“拿来主义”只能是文化不成熟、文明不独立的表现。中国思想学术文化成熟的标志在于中国文明主体性之独立立场的日渐成熟，这种立场将促使中国学人以自己的头脑去研究、分析、判断西方的各种理论，拒绝人云亦云，拒绝跟风赶时髦。

黑格尔曾说，中国是一切例外的例外。近百年来我们过于迫切地想把自己纳入这样那样的普遍性模式，实际忽视了中国文明的独特性。同时，我们以过于急功近利的实用心态去了解学习西方文明，也往往妨碍了我们更深刻地理解西方文明内部的复杂性和多样性。21 世纪的中国人应该已经有条件以更为从容不迫的心态、更为

雍容大气的胸襟去重新认识中国与世界。

承三联书店雅意，这套新编论丛仍沿用“文化：中国与世界”之名，以示二十年来学术文化努力的延续性。我们相信，“文化”这个概念正在重新成为中国人的基本关切。

甘阳

2007 年中秋于杭州

序言

本书源于这样一个基本的认识，治国即理财。在这方面，最令人激赏也最令人惋惜的人物是北宋的王安石。怀“为天下理财”之雄心，溯《周礼》治国之道，取千年大国治理之精华，在 11 世纪的中国，王安石就构想了一套通过改进国家理财方式来改善国家治理的制度架构。其治国理念恰如梁启超先生所言，是“暗合于政治之原理”的，而且是“东西方诸国”19 世纪“实施后行之有效的”。可惜，王安石太超前了，以至于与他同时代的精英们都无法理解他的抱负。王安石在 11 世纪中国的未竟之梦，在 19 世纪的欧洲国家变成了现实。欧洲国家在 19 世纪建立起现代预算制度，将理财置于治国的核心，

通过财政转型推动了国家治理转型。难怪梁启超先生每读宋史《王安石传》都会生出“恨不得废书而大恸一场”之深叹。

经过三十多年的改革，中国的国家治理转型已经到了一个最关键的时期。如果说前三十年国家转型的重点是经济改革，那么未来二三十年中国转型的关键任务应是国家建设。从根本上说，国家建设的目标是建立一个强有力同时又对公民负责的国家。如此，人民才能享受持久的社会、经济繁荣，并真正成为国家的主人。国家建设涉及方方面面。本书从公共预算的角度研究中国的国家建设。国家无论开展什么活动都要花钱，这就需要从社会中汲取足够的资源，进而要能够有效地使用这些资源，实现国家预期的经济和社会发展目标，更好地满足人民的需要，提高人民的福祉。总而言之，理财之事，大矣！治国即理财。只要改变国家取钱、分钱和用钱的方式，国家的活动方式就会相应地转变过来。财政转型是国家转型的关键，有效的财政改革可以实质性地推动国家治理转型。

当然，这些想法的形成经历了一个漫长的过程。十二年前，我只是朦朦胧胧地感觉到财政问题很重要，于是在读博士时就选择了公共预算这个专业。2002年回

国时，对中国预算一无所知。于是，开始在全国各地调研。在许许多多经验丰富而且坦诚的实践者的帮助之下，我开始慢慢地了解、理解和认识真实世界中的中国公共预算。从2002到2006年这段时间，基于中国“预算田野”的调查，我发表了一些中英文论文，这些论文主要是一些比较具体的经验研究。从2006年开始，尽管我仍然继续从事经验研究，但我的研究出现了一些变化。随着我不断地在定性资料 and 理论之间进行互动，预算改革的政治含义变得越来越清晰，它与国家治理进而国家建设的关系也变得越来越明确。在这一时期我也有幸参与了一些与预算改革有关的活动，例如2006年1月为浙江省温岭市设计预算民主恳谈制度，2008年为全国人大代表编写《公共预算读本》，2009年为黑龙江省人大代表编写《为人民看好“钱袋子”》。这些经历终于使得我对中国预算的思考越来越聚焦于国家建设。

围绕着国家建设和公共预算这个主题，从2007年开始，我陆陆续续地撰写了收入本书的这七篇论文。本书第一篇论文的压缩版发表于《吉林大学学报》2011年第1期。第二篇论文“If You Cannot Budget, How Can You Govern?”发表在*Public Administration & Development* (Vol. 29, 2009)。第三篇论文《政治问责的三条道路》

发表在《中国社会科学》2010年第5期。第四篇论文“Dilemma of Developing Financial Accountability without Election”发表在 *Australia Journal of Public Administration* (Vol.28, 2009)。第五篇论文“Budgeting for Accountability”(马骏、侯一麟)发表在 *Public Administration Review*(Dec., 2009)。第六篇论文“Toward a Clean Government in China”(马骏、倪星)发表在 *Crime, Law and Social Change* (Vol. 49, 2008)。第七篇论文《中国预算改革的政治学》发表在《中山大学学报》2007年第3期。这些论文围绕着国家的收支活动,分析财政或预算改革已经引起的或者即将导致的变化及其发展趋势,分析这些变化所具有的政治影响以及它们对国家建设的意义。

在编入本书时,我对这些论文进行了一些修改。一则发表时囿于篇幅,删除了许多内容,现在重新加入,以更好地阐述思想。二则发表后中国预算的实践发生了一些新变化,需要予以更新。这些论文编入本书时,都获得了相关杂志的同意,在此表示感谢。同时,也感谢其中两篇论文的合作者允许我将我们共同发表的论文收入本书。在编辑此书的过程中,我的学生石慧、马晓鹏、王锦花、邝艳华、陈泽涛、温明月、宋琳提供了许多帮助,他(她)们或者翻译了四篇英文论文,或者帮助校

对了书稿。在此，深深表示感谢！当然，在编辑过程中，我对各篇论文逐字编辑、校对，并重译部分内容。若有错误，或因个人疏忽，或因才力不逮，一切文责自负。本书的编辑从2009年11月开始。小书一本竟然费时一年，实在有愧于关心我的前辈、朋友与学生。特别感谢丛书主编甘阳先生的支持与厚爱。最后，我将此书献给我的母亲，我最爱的亲人，以寄托我永远的思念与伤痛。

马骏，2010年11月15日

目 录

序言 _____1

一、中国财政国家转型：走向税收国家？ _____1

二、“如果你不能预算，你如何治理？”

——中国国家能力研究 _____57

三、政治问责的三条道路：欧洲、美国和中国 _____109

四、没有选举的财政问责的困惑：

中国预算改革研究 _____160

五、预算与问责：美国进步时代与

中国当前预算改革的比较研究 _____190

六、建立一个廉洁的政府：

预算改革是不是为中国叩开了希望之门？ _____226

七、中国预算改革的政治学：成就与困惑 _____270

一、中国财政国家转型： 走向税收国家？

根据财政社会学，不同类型的财政国家运用不同的方式汲取财政收入，形成不同的国家与社会关系，进而使得国家建设呈现出不同的特征。对于 1949 年建国至今中国的财政收入体制，财政学领域已积累了大量的研究。不过，它们都未关注财政变迁可能的社会与政治影响。在过去十年左右的时间里，从财政社会学和财政政治学的角度出发，一些政治学家对此进行了研究。这些研究认为，随着市场化改革的推进，自 20 世纪 80 年代以来，中国开始从“自产国家”向“税收国家”转型。在这个转型中，国家与社会关系开始被重构，纳税人意识开始形成和发展，财政民主的要求开始出现，并且