

PEARSON

公共行政与公共管理经典译丛

ACADEMIC FRONTIERS SERIES

学术前沿系列

Public Administration and Public Management Classics
“十二五”国家重点图书出版规划项目

预算过程中的 新政治

(第五版)

[美] 阿伦·威尔达夫斯基 (Aaron Wildavsky) 著
娜奥米·凯顿 (Naomi Caiden)

苟燕楠 译

The New Politics of
the Budgetary Process

(Fifth Edition)

中国人民大学出版社

PEARSON

ACADEMIC FRONTIERS SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

学术前沿系列

Public Administration and Public Management Classics

“十二五”国家重点图书出版规划项目

预算过程中的 新政治

(第五版)

[美] 阿伦·威尔达夫斯基 (Aaron Wildavsky) 著
娜奥米·凯顿 (Naomi Caiden) 译
苟燕楠 译

The New Politics of
the Budgetary Process

(Fifth Edition)

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

预算过程中的新政治: 第5版/(美) 威尔达夫斯基, (美) 凯顿著; 苟燕楠译. —北京: 中国人民大学出版社, 2014.3

(公共行政与公共管理经典译丛·学术前沿系列)

“十二五”国家重点图书出版规划项目

ISBN 978-7-300-18595-8

I. ①预… II. ①威…②凯…③苟… III. ①国家预算—研究 IV. ①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 043346 号

公共行政与公共管理经典译丛

学术前沿系列

“十二五”国家重点图书出版规划项目

预算过程中的新政治 (第五版)

[美] 阿伦·威尔达夫斯基 (Aaron Wildavsky) 著
娜奥米·凯顿 (Naomi Caiden)

苟燕楠 译

Yusuan Guochengzhong de Xinzhengzhi

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 16.5 插页 2

字 数 342 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2014 年 8 月第 1 版

印 次 2014 年 8 月第 1 次印刷

定 价 58.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》 编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩
尼古拉斯·亨利
戴维·罗森布鲁姆
全钟燮

乔治·弗雷德里克森
马克·霍哲
爱伦·鲁宾
金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

策划

刘 晶

编 委

(以姓氏笔画为序)

丁 煌	马 骏
王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘 晶
刘国材	刘俊生
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	彭和平
董礼胜	董克用
程远忠	谢 明
蓝志勇	潘小娟
薛 澜	薄贵利

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于 20 世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为六个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。（4）学术前沿系列。这一系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如

新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作,以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

(5) 案例系列。这一系列精心选择了公共管理各领域,如公共部门人力资源管理、组织发展、非营利组织管理等领域的案例教材,旨在为国内公共管理学科的案例教学提供参考。

(6) 学术经典系列。这一系列所选图书包括伍德罗·威尔逊、弗兰克·约翰逊·古德诺、伦纳德·怀特、赫伯特·A·西蒙、查尔斯·E·林德布洛姆等人的代表作,这些著作在公共行政学的发展历程中有着极其重要的影响,可以称得上是公共行政学发展的风向标。

总的来看,这套译丛体现了以下特点:(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师,或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前,公共行政大师罗伯特·达尔(Robert Dahl)在《行政学的三个问题》中曾这样讲道:“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论,不能够立刻予以普遍化,或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确,在公共行政与公共管理领域,事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求,立足于对中国特殊行政生态的了解,以开放的思想对待国际的经验,通过比较、鉴别、有选择的吸收,发展中国自己的公共行政与公共管理理论,并积极致力于实践,探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式,是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作,并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本套译丛的翻译工作。在此,谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会



美国最著名的政治科学家之一 V. O. 基 (V. O. Key) 准确地表述了常常困扰那些预算研究者 (以及那些试图制定预算者) 的问题。1940 年, 他问: “决定应将 x 元分配给活动 A 而非活动 B 的理由是什么?”^① 预算始终关系到稀缺资源的最优使用。对政府而言, 这意味着从税收中挤出多少。自古以来, 最令纳税人愤怒的感受就是政府正在挥霍他们的钱, 或者是对政府用钱时自说自话的担心。基的问题使公共预算持续不断的斗争具体化。阿伦·威尔达夫斯基在《预算过程的政治》(*The Politics of the Budgetary Process*) 中对这个问题的回答永远改变了政治科学家们看待这个难题的方式。

基的问题与经济学有关——如何从公共资金中得到最大回报, 也与政治学有关——如何制定这些决策。直到 20 世纪 60 年代, 学者和实践者倾向于提供两类答案。有的答案基于经济学家们的传统观点, 认为公共资金应当用于能产出最多公共产品的项目。这是一个基于效率的“收益最大化”观点。他们专注于分析工具, 权衡竞争性的备选方案并从中选择一个“最好的”, 即最有效的。其他的答案建立在政治科学家的观点之上, 他们更关注那些决策者所负责的决策。他们关注政治机构和过程, 尤其致力于确保当选官员 (例如总统) 能够利用预算控制政府的运作方式。

① V. O. Key. “The Lack of a Budgetary Theory,” *American Political Science Review* 34 (December 1940): 1137.

随着《预算过程中的政治》于1964年出版,阿伦·威尔达夫斯基采取了一种与众不同的方法。他把两种传统方法都扔在一边,取而代之,他创造了一个简单但有力的观点:所有预算都涉及政治,大多数政治涉及预算,因此,预算应当被理解为一场政治博弈的一部分。他对基提出的基本、永恒问题的明确观点非常具有革命性。正如威尔达夫斯基在第2章中所言,预算是“追求权力的斗争”。因此,预算决策实际上是关于权力的决策,掌握它的人决定了谁受益,以及谁不受益。正如他给第3章起的名字,当选官员通过一场微妙的“美元之舞”制定他们的决策。在针对基的问题的回答中,威尔达夫斯基认为,政府通过回顾项目现在已得到多少资金,并且通过给予它们一个“公平份额”的增量来决定应当给每个政府项目多少钱。“公平份额”的多少要视项目支持者在政治博弈中的表现而定。

这是威尔达夫斯基预算渐进理论的核心部分。他得出结论认为,通过对基数实施小的调整,政策体系的复杂性将更易于管理。这种调整还将阻止系统在不同方向之间的大幅度摇摆,并给政策制定者一个机会,即在预算上的小问题变大之前改正它们。它还提供了一个为预算决策建立政治支持的途径。威尔达夫斯基声称这不仅描述了预算实际发生的方式,还描述了它应当发生的方式。他认为预算者对综合性、分析性结论没完没了的追求是愚蠢的。系统太复杂、分析性问题太多,并且隐含的政治判断太重要,以至于无法将预算留给分析者。威尔达夫斯基认为,预算在根本上是,也应当是一个政治过程。

威尔达夫斯基的贡献

威尔达夫斯基的书是美国政治科学与公共行政领域更大革命的一部分。在20世纪的前2/3时间里,大多数有关预算的著述都专注于对改进效率的努力。胡佛委员会受杜鲁门总统和艾森豪威尔总统委派,探索如何重塑美国政府、关注重构联邦预算局以改进效率等问题。如同大多数政治科学方法对美国政府机构的研究一样,对公共预算的研究倾向于针对机构与过程:事情如何运作、如何才能使事情运作得更好,以及公众如何才能使他们的官员负责。

1960年,理查德·诺伊施塔特(Richard Neustadt)的《总统权力:领导的政治》^①(*Presidential Power: The Politics of Leadership*)从根本上改变了那种方法。诺伊施塔特提出了标新立异的观点:总统的权力就是劝说的权力。总统做事更多依靠的是他们引导政治支持的能力,而非他们在办公室拥有的权力。在20世纪50年代,一些政治科学家就已经通过对单个投票人以及他们如何形成他们的主张的研究动摇了这个领域。诺伊施塔特的观点通过将其运用于人们在政治机构内如何行为,对该方法作出了贡献。尽管现在看上去有些不言自明,但在一个由对政府结构和过程的研究主导的领域,诺伊施塔特的论断无疑是革命性的。

^① Richard Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership* (New York: Wiley, 1960).

威尔达夫斯基在预算领域做了同样的事。在诺伊施塔特出版他的书时，威尔达夫斯基是耶鲁大学政治科学系的一名研究生，学者们在那里运用诺伊施塔特风格的方法改造对美国政府的研究方式。查尔斯·E·林德布洛姆已经发表了一篇名为《“应付过去”的科学》(The Science of “Muddling Through”)的论文，建立了威尔达夫斯基后来有关渐进主义观点的基础。^① 威尔达夫斯基与罗伯特·达尔有来往，后者正在从事其开创性的研究：《谁统治?》(Who Governs?)一书引入了多元主义的概念——利益集团之间的讨价还价如何形成最好的政策。^② 《预算过程的政治》通过将这两个主题结合在一起(政治利益之间的斗争形成渐进决策)，形成了他著作的核心观点。

威尔达夫斯基著作的革命性体现在三个方面。首先，它是对经济学家及其在政策分析上建构一个新方法的努力的直接挑战。在威尔达夫斯基撰写《预算过程的政治》时，约翰·F·肯尼迪总统的国防部长罗伯特·麦克纳马拉(Robert McNamara)正试图将对效率的系统分析带入五角大楼。作为福特汽车公司的总裁，麦克纳马拉曾经用界定明确的分析工具管理公司，并坚信使用同样严格、以效率为基础的管理能够改善联邦政府预算。威尔达夫斯基对此表示反对，因为政治现实决定了运用这样一个策略太复杂。他在第3章中认为，所有的事情都相互关联，因而无法将各部分分离开来进行分析。即使在局部运用上获得成功，他们也将发现问题对于分析而言太复杂。麦克纳马拉和他的分析“优等生们”正在试图做进一步的研究。威尔达夫斯基认为，渐进主义是个更好的想法：仅对现行政策做小步调整的决策，评价结果，接着再重复这一过程。这是一个对经济学和政策研究而言更大的挑战。

其次，威尔达夫斯基的著作对于政治科学与公共行政领域的传统主义者而言是一个直接的挑战。学者们专注于基本的积木式机构，特别是总统、国会以及官僚体系，并且看上去似乎理解其如何运作。他们专注于博弈的基本过程和规则，似乎知道哪些规则将最有效地强化预算决策。威尔达夫斯基不耐烦地将机构与过程推在一边，不是因为它们不重要，而是因为它们不如发生在政府内部非正式的博弈重要，先前的工作很少关注这些博弈。威尔达夫斯基认为这类非正式交易比博弈的正式规则更重要，因为它们在最终形成政策时扮演着一个更为重要的角色。对政治科学而言，这是个强有力的挑战。

最后，威尔达夫斯基有助于为面向“公共政策”的启蒙运动指明方向。直到20世纪60年代，大多数研究美国政治的政治科学家都专注于独立机构(总统制、国会、法院以及行政组织)。但是，随着20世纪50年代对投票人行为研究的兴起，人们在政治机构如何共同运作上产生了新兴趣。这一启蒙的“公共政策”运动专注于机构间关系及其产生的结果。在威尔达夫斯基撰写《预算过程的政治》时，它刚开始形成，因而，他的书有助于该领域的工作。

^① Charles E. Lindblom, “The Science of ‘Muddling Through,’” *Public Administration Review* 19 (Spring 1959): 79–88.

^② Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 1964).

本书通过两种不同的途径完成。首先,它建立了一个有关决策制定者实际行为的理论。它丰富的描述和有力的论点深深植根于渐进主义并提供了一条理解不规则的政治过程的途径。其次,它建构了一个政策制定者应当如何行为的理论。威尔达夫斯基认为,政策制定者不应当试图做无法做到的事。他总结说,如果通过允许竞争各方在激烈的竞技场上斗争、公平分配预算基数的增量,我们将得到最好的结果。它可能看上去不完美,但却避免了大的、剧烈的转变所导致的严重失误。它还提供了一个将不同政治观点带入有助于预算决策形成过程的途径。长期来看,这一未设定规则的过程实际上有一套明确的、被广泛接受的规则(见第3章),并且这些规则将产生比诉诸效率更好的结果。

这本书很快就成为经典,部分是因为它生动的风格。《预算过程的政治》是一本有趣且引人入胜的读物,并且相当坦率,这令许多读者感到吃惊,他们本以为预算枯燥乏味。它能成为经典部分还因为作者如此熟练地将三项改革组合在一起:一个复杂的理论,反驳了经济学家们传统的分析方法;一个非正式的交易理论,挑战了政治科学家们对正式规则的传统检验;一个公共政策的理论,它对过程结果的关注与先前对其投入的关注相反。这真是一本具有重要意义的书,还没有人以同样的方式看待过预算政治。

评 论

即使是对威尔达夫斯基最严厉的批评也无法阻止本书令人喜爱并具有持久魅力,它依旧生动且引人入胜。即使是那些反对它的方法和结论的人,也无法避免地被吸引到这本书的根本讨论中来。

但是,人们对于威尔达夫斯基的某些观点依旧存在重要的争论。部分评论指出,渐进主义的观点假定渐进交易的过程将所有关键参与者及其观点都拖入争论。如果有的组织有计划地使自己不参与,并且有的组织倾向于有计划地比其他组织在决策上施加更大的影响,威尔达夫斯基的主张便开始失效了。特别是在1964年威尔达夫斯基出版他的书时,很明显的组织实际上的确发现它们自己比其他组织的权力小得多,并且有批评认为该书的规范性主张——事情应该是按照渐进的方式运行的——有待进一步检验。

评论还指出,威尔达夫斯基概括出的部分策略的确比其他策略更有力量。国会成员和部门预算官员很了解要设计用于利用美国政治碎片化的策略(见第3章)。每一方都知道另一方的行动,两边均采取对抗行动。威尔达夫斯基的重大贡献在于他关注了这些非正式的博弈,但批评者认为他没有充分探索最重要或最具影响力的部分。

对于威尔达夫斯基的基本观点而言,同样正确的是,如果通过使预算基数以“公平份额”渐进增长,预算便能够被最好地理解。但多大的增长才算“渐进的”?如果所有的增长都是渐进的,那么结论就会在同义反复的边缘摇摆。“公平份额”的增长又是什么?如果是部门能够争取到的增长,那么又会再次冒因定义而正确的

风险，因为他们能争取到的预算将成为“公平份额”的定义。

在 20 世纪 70 年代，威尔达夫斯基的观点驶入了更加艰苦的航程。他的预算理论建构于预算制定者每年审查预算并决定谁得到增长（以及这些增长有多大）的假设之上。随着医疗保险制度和医疗补助制度的通过，社会保险支出大幅度增长，其他权利性支出也快速增长，更多预算在自动驾驶仪下运行，与威尔达夫斯基描述的年度惯例有很大不同。1965 年，选择性支出（预算决策的形成由预算制定者决定）能够占据所有联邦支出的 2/3。截至 2000 年，随着授权的自动支出的相应增加，这一数额缩减到仅占预算的 1/3。威尔达夫斯基的渐进主义作为解释因素的重要性下降，因为它与联邦预算越来越不相关。该过程的基本准则（年度决策、所有联邦财政活动的综合决策以及对预算平衡的追求）均受到严重侵蚀。

威尔达夫斯基自己意识到了这个趋势。在 1984 年《预算过程的政治（第四版）》出版时，他担心这本书“不再有解释性”，并且实际上，“不得不按照完全不同的假设写一本全新的书”^①。然而越来越清楚的是，那本书不再描述正在发生的事，所以他使自己接受自己的挑战。在 1987 年，他写了《预算过程中的新政治》，并在之后继续再版。^② 因此，你手中的这本书有一个非常独特的历史——《预算过程的政治》出版四版之后，《预算过程中的新政治》又出版了四版，这一版次标志着威尔达夫斯基经典著作的第九个化身。

预算政治的未来

在出版后续的版本时，威尔达夫斯基与一个基本问题进行斗争。他仍然坚信渐进主义作为政策制定者应对预算过程复杂性最佳方法的优点。任何其他选择不仅在分析上不可行，而且在政治上也存在危险。但他必须面对基本事实，即预算结构不再允许政策制定者渐进地行动。实际上，拮据的预算有时推动了对部门管理者权力的削减，他们不再能指望其基数有一个“公平份额”的增长。实际上，他们甚至不能指望得到他们的基数。有的学者半开玩笑地写下“渐减主义”，要从根本上颠覆威尔达夫斯基的理论。

威尔达夫斯基通过回到基本准则来应对这一严峻挑战，他认为这些准则应当指导预算过程，且渐进主义对预算而言是个捷径。预算中的变化已经让渐进主义变得不可行。他在本书 1984 年版本的前言中极具讽刺和担忧地写道：“从我们今天所处的位置出发，重申渐进主义需要根本性的变化。”渐进主义者已经发生了革命性的转变，他们为回到“渐进主义的黄金时代”^③ 提供了一个具有感情色彩的实例。威尔达夫斯基认为，为了对其预算重获控制，国家需要重获对三个准则的承诺。预算

① Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed. (Boston: Little, Brown, 1984), pp. ix-xi.

② Aaron B. Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1987).

③ *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed., pp. xii, xiv.

应当建立在年度决策的基础之上,而非很久以前就已决定的自动公式;预算应当包括所有政府的关键决策,而非通过大额税收优惠和信贷项目回避,允许有权力的利益集团绕过渐进主义的审查和平衡;最后,预算应当平衡,不应导致赤字泛滥,或允许决策制定者逃避他们决策的后果。

威尔达夫斯基的书对于我自己努力了解预算影响深远。这并不是因为我同意他书中的一切——记得我还曾在一个研究生的研讨会里激烈地争论过一些他的观点。但我仍然高兴地回忆起这本书(甚至当我不赞同它的某些部分时),它吸引我仔细地关注正确的问题。实际上,《预算过程中的新政治》最大的成功即在于它将预算决策作为政治决策来建构——并且大多数政治问题,或迟或早,最终都会成为预算决策。他使预算研究妙趣横生,对于一个通常由有关审计和电子表格的争论以及其他使生活远离生动的政治问题的主题主导的领域而言,这可不是个小收获。他还关注该过程的内部政治,使用了任何阅读这本书的人都难以忘记的丰富的故事。

当人们在第一版出版40多年后阅读此书,会发现在细节上吹毛求疵很容易。本书最大的贡献即在于将读者推离细节,面向处于公共预算核心的重大的政治、价值驱动问题。在今天阅读此书,你可能会发现自己同意或不同意它的个别章节,但我认为你会被它吸引,正如我一样,探寻预算政治中什么是真正重要的问题(以及预算政治如何影响我们的治理方式)。这解释了本书为什么有如此非凡的生命力。

唐纳德·F·凯特尔 (Donald F. Kettl)

于威斯康星大学麦迪逊分校

推荐阅读材料

Caiden, Naomi, and Aaron Wildavsky. 1974. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley. 凯顿与威尔达夫斯基合作拓展他在发展中国家的的工作。

Dahl, Robert A. 1964. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press. 达尔调查了纽黑文地方官员制定决策的方式,通过他的研究,建立了美国政治多元主义的经典观点。

Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of 'Muddling Through,'" *Public Administration Review* 19 (Spring), pp. 79–88. 在这篇简短的文章中,林德布洛姆整理了渐进主义的实例,他认为这不仅是政府在大多数情况下运作的方式,而且也是它应当运作的方式。这篇文章对于威尔达夫斯基在预算领域中的工作有重大影响。

Rubin, Irene. 2000. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 4th ed. New York: Chatham House. 这本书代表了对威尔达夫斯基渐进主义理论最重要的理论挑战之一。预算不是交易博弈的结果,而是来自更广泛的政治环境的有持续影响的复杂因素的产物。

Wildavsky, Aaron. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. 1979. Boston: Little, Brown. 威尔达夫斯基认为,好的决策是好的观点的产物,好的观点必须表达得有效且有说服力。本书表达了他在“如何”决策、预算和其他方面的观点。

研究与思考

1. 你如何看待威尔达夫斯基的论断——渐进主义(预算基数的“公平份额”增长)对预算而言是较好的方法?记住他提出了一个说明性的论证(这是事情的运作方式)和一个规范性的论证(这是事情应当的运作方式)。他的论断是否一个比另一个更强?你还能设想对基提出的基本问题的其他可能的回答吗?

2. 思考威尔达夫斯基最初撰写这部书以来已经发生了什么变化?哪些因素和主张被保留了下来?

3. 批评通常认为,以政治为基础并关注小变化的渐进主义是一个糟糕的决策方法。某些经济学家一直主张公共官员应当仔细评价哪些政策选择提供了最令人满意的公共产品,以及哪一个选择应当得到最多的钱。这是一个更好的预算方法吗?为什么是或为什么不是?威尔达夫斯基对他们的主张会说些什么?

4. 威尔达夫斯基研究了“分歧”——逐渐破坏政治过程达成一致能力的力量——的出现。这是个问题吗?它不可避免吗?这一趋势的结果是什么?人们能设想通过改变政治过程(游戏的规则)推动更多的一致吗?或者“不一致”是否源于政策制定者试图解决的问题?

5. 预算过程究竟应当如何改革?如果你能够设计一个新的预算过程,你会寻求实现什么目标?

第五版前言

学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛



预算激发问题。阿伦·威尔达夫斯基的天才之处在于他观察联邦预算过程并提出了（以及回答了）人们从未问过的问题。预算过程在很大程度上一直被视为例行公事、技术问题或实现更大效率或效果的管理改革。1964年出版的《预算过程的政治》实现了一个重大转变：它将联邦预算带入政治科学领域，把注意力引向它的政治方面。它视预算过程为行为科学的一个方面。阿伦问的不是预算应如何制定，而是它们实际是如何制定的。约20年后，他又提出了同样的问题，但由于制度和过程，以及预算自身均发生了变化，他发现了不同的答案，即《预算过程中的新政治》。

阿伦·威尔达夫斯基嘱咐我们〔用辛西娅·奥兹克（Cynthia Ozick）非常贴切的句子〕“另眼看世界”^①。那么，在他去世10年后我们该如何解读它呢？对学生而言，这并不是一本非常浅显的教科书。最初的概念相对简单，但随着联邦预算变得更大和更复杂，每个版本都忠实地关系到过程、制度以及政治的正式和非正式发展。对于阿伦（以及后来的我）而言，从所有细节中抓住根本并保持一个清晰的观点变得越来越困难。但《预算过程中的新政治》并非一部百科全书，它是一部经典评论，其系统推理的洞见与当今世界有关，正如阿伦初次撰写它时一样。

当阿伦着手其研究预算过程的长期探索时，用他自己的话来

^① Cynthia Ozick, “The Impossibility of Being Kafka,” *New Yorker*, January 11, 1999, p. 80.

说,他最大的发现之一就是“预算妙趣横生”^①。另一个发现是表面上杂乱无章的细节其实可以被理解。在美国独特的政治过程和制度环境下,以及在社会科学行为理论背景下,预算和预算过程能够被理解。^②阿伦通过强调他认为是其基本特征的渐进主义传递了这一观察联邦预算的革命性方式。渐进主义同时描述了过程(预算如何制定)和结果(数字如何生成)。

正如阿伦后来意识到的,预算中的渐进主义反映了一种特定类型的政治。在20世纪50年代稳定的环境下,预算政策被范围相对有限的参与群体在一个非正式规则被明确理解的世界中实施,不包括大部分美国公众的代表。他描述了一个平衡的世界,即古典预算的世界,特征为年度、全面以及平衡预算。20世纪60年代和70年代的政治转型使预算面对新的主张和压力,在政党凝聚力下降的同时使政党两极化,并且收紧了预算过程。《预算过程中的新政治》冒险去描述并解释那个新世界,并将其与由已被接受的预算规则构成的老世界进行对比。

任何一部旨在分析20世纪上半个世纪复杂政治制度发展的书都会面对这一并不轻松的任务。认识到这本书试图在许多层面提问题的方式来揭示不同的(尽管相互联系的)问题,接触本书的读者可能会发现这项任务并非那么可怕。

第一个故事是直接的(报纸、电视以及国会记录的预算过程)。这是“谁为谁做了什么?”的故事,约瑟夫·怀特(Joseph White)和阿伦·威尔达夫斯基关于20世纪80年代里根时期的历史著作给出了例证。^③这是非常基本的政治——一个有关反复运用的策略、重复和变化的投票、预算讨论中先被纳入后被减去的分配额、委员会报告、授权、拨款和解决方案的无休止的传奇。谁赢、谁输?政党和机构之间的权力平衡如何在年度之间转换以及为什么?何种类型的限制条件阻碍了参与者以及什么机会被参与者抓住了?观察者被令人着迷且持续变化的舞台所吸引,人类的弱点和雄心、策略和技巧、看法和理念在预算舞台的背景下上演。

第二个故事聚焦于不同时期受关注的政策问题的变化。是否应削减税收、为谁削减以及削减多少?我们如何处理陷入困境的社会保障?老年人医疗保障制度是否应包括为老年人提供处方药?应当为国土安全安排多少预算?联邦和州政府各自的责任是什么?美国在维护和平(或制造战争)上应承担什么责任?农场主、能源生产者、制药公司(或几乎所有人)应享有什么补贴?

这每一个问题都引发许多提议,其价值也被公开讨论。它们都有预算含义。谁受益以及谁支付?变化的成本是多少?对支出模式的影响是什么?在一个日渐两极化的政治环境中,这类问题体现了美国政治正处于变动中:政党、利益集团以及院外团体如何分化与联合,不同理念如何产生僵局或被导向妥协。连续的预算记述了通往解决方案的进展或缺陷。由于“目之所及”的盈余出现在1998年(代替了先

^① Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview, Ill.: Scott Foresman, 1988, p. viii.

^② 见 Aaron Wildavsky, "Budgeting as a Political Process," in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: Free Press, 1968.

^③ Joseph White and Aaron Wildavsky, *The Deficit and the Public Interest*, Berkeley: University of California Press, 1990.

前“目之所及”的赤字), 预算申请者们迫不及待地提出了他们的申请。随着不到五年之后突然重返赤字, 压倒性的问题再次变为如何在预算约束内满足现有承诺, 以及如何为新申请腾出空间。

在这些问题之外还有第三个故事, 即联邦预算作为一方, 经济和社会作为另一方之间的长期关系。过去 50 年美国经历了重大的变化, 人口增长了, 婴儿潮一代的老龄化使社会保险领域可能的危机迫近。在过去 40 年里, 政治生活向先前被排除的群体开放, 他们现在能够提出自己的要求。2000 年的人口普查显示了一个更为多样化的人口组成, 而 2000 年的总统选举强调城市—乡村差异和区域政治的不同。从国内工业经济向国际市场未知领域的转变、高科技和通信革命已经向政府提出了新的要求。冷战结束、武器的进步以及认识到国际恐怖主义是一个重大挑战正在改变着政府的关注点和优先级。

这些和其他趋势如何改变联邦预算的构成? 最主要的预算影响是权利性支出的增长, 特别是那些使老年人受益的方面: 社会保险、老年医疗保健制度、公共医疗补助制度、公共补贴。权利性支出如何影响预算中的优先级? 它们是否“挤掉”了其他项目? 如何为它们提供资金? 正如阿伦所言: “谁将承担变化的成本?”

长期预算活动被置于多变的经济之上, 这使短期预测存在风险(“专家”在预测联邦预算盈余出现和终止上的糟糕表现即是明证)。在这个层面, 预算是一个模糊的故事: 有关未来经济行为的模糊和变化的假设, 以及经济和社会趋势如何影响预算的不可靠的预测。

预算情况还与两个政党之间的分界有关。它们的观点通常仅体现了在一个短暂的两年选举周期内对选民的态度。有时, 由于双方接受同一利益集团的捐赠, 党派纷争似乎被超越了。党派立场会随哪个政党掌权(赢得总统职位或国会两院中任一院的多数)而调整。尽管在特定问题上模糊, 政党区别还是在预算选择上体现出来, 并且政党已经日趋两极化。阿伦写道: “预算上的深度分歧仍然存在。那些有关美国人应当拥有的政府和社会类型的理念分歧在预算中依旧被体现出来。”^①

共和党偏好个人主义、私营企业、更低的税收、更高的国防支出以及更低的社会服务。民主党偏好政府干预解决社会问题、更低的国防支出以及对企业更强的管制。两党均在平衡预算问题上敷衍(除非与它们自己的偏好一致), 支持社会保险和教育, 并参与地方建设经费支出以确保它们自己的立场。很自然, 在这个不完美的世界, 没有人能得到他或她需要的所有东西, 特别是在这些选择相互之间不一致的情况下, 所以, 呈现在公众面前的预算争论常常充满妥协、遗漏、捏造以及可疑的假设, 而非关于国家优先级的条理清晰的说明。

预算政治在变化的游戏规则约束下实现。虽然复杂并且啰唆, 但联邦预算的正式过程不难把握。自 1921 年建立总统预算以来, 在努力实现并维持对预算的控制方面已经发生了重大变化。这些变化包括试图使国会预算过程更有内聚力和权力

^① Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, 2nd edition, New York: HarperCollins, 1992, p. xi.

的1974年的《国会预算法案》、试图控制支出的1990年的《预算执行法案》，以及执行过程中几项财务管理上的变化。这些正式的规定可能容易追踪，然而，由于包括大量材料、可能采用标准的多样化、人们对结果赋予的价值不同以及有关结果的相关理由方面的问题，评价它们的结果更加困难。阿伦视加速的预算改革为“我们中间存在一个意见分歧的政治的明证”，并且将它归结为“用立法规定提供的新程序代替平衡、年度以及全面的传统准则的冒险但失败的努力，这在过去通过非正式的理解来完成”^①。

换句话说，正式结构只是故事的一部分。非正式过程和惯例虽然未被写入法律，但如果人们认为必须遵守，它们可能并非不现实。例如，关于如何计算收入、支出以及赤字的一整套假设和惯例已经建立起来，这对局外人来讲是费解的，但对参与者而言却是基本的词汇和计算。相反，在忽视它们似乎符合每个人利益的地方，书面规定会被忽视或规避。阿伦的整个意图是超出正式结构去发现预算究竟如何制定，卷入持续变动的流沙中的读者亦复如此（例如，我们是否认为社会保障盈余不利于赤字？），应当发生的事情可能并没有发生（例如预算时间表、可选择支出上限），不该发生的事情却发生了（例如一再发生的持续解决方案、常规的“紧急”支出、综合解决方案）。在正式和非正式程序通常会发生分歧的地方，以及在预算过程的每一解释应当如何的地方伴随着一个它为什么并非如此的解释，我们可能得出结论认为在预算的过程、政策和政治方面存在严重的机能障碍。

但为什么不是呢？阿伦不会误以为预算政治会产生完美的结果。在“普遍适用的预算”中^②，他提出了预算服务于多重目的的观点，它们并非完全一致：长期计划与灵活性冲突，控制与代表性矛盾。参与者可以选择某种价值，并以所有其他价值为代价实现它，或者特别是在政治环境下，预算过程在它们当中将体现为一个或多或少满意或不满意的妥协。

在一个更深的层次，阿伦不认为抽象的形式可以没有政治内涵。“控制”预算引发了“谁控制”的问题，“改革”应当根据如果付诸实施将谁得谁失，以及它们将如何影响政治激励来评价。预算过程和制度可能会塑造政治，但却无法替代政治。这个观点并不意味着在现状上的决定论或保持中立：阿伦非常明确地偏好有限政府，即按照传统方式构建和管理预算。

这将我们引向另一个故事（在理论层面理解本书）。“预算理论”这个短语易于产生难以理解的观点，即使是最勇敢的预算探索者也会感到困惑。阿伦并未在任何一版《预算过程中的新政治》中讨论预算理论。然而，在某种意义上，阿伦所有的工作都是通向一个一般政治理论的旅程，在他生命的终点，他认为自己找到了。在他对预算理论的贡献中，首先被人们记住的是他对渐进主义的运用（见第3章）。

^① Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, 2nd edition, New York: HarperCollins, 1992, p. xiii.

^② Aaron Wildavsky, A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts,” *Public Administration Review*, November-December, 1978, pp. 501-09.