

马骏 牛美丽 主编



预算改革政治

众议院拨款程序的形成 (1865—1921年)

Budget Reform Politics

The Design of the Appropriations Process
in the House of Representatives, 1865-1921

[美] 查尔斯·斯图尔特三世 (Charles Stewart III) 著

张发 章伟 译

马 骏 牛美丽 主编

公 共 预 算 经 典 与 前 沿 译 丛

预算改革政治

众议院拨款程序的形成（1865—1921年）

[美] 查尔斯·斯图尔特三世（Charles Stewart III） 著

张 岌 章 伟 译

图书在版编目 (CIP) 数据

预算改革政治：众议院拨款程序的形成：1865～1921 年/（美）斯图尔特三世（Stewart, C.）著；张岌，章伟译. —上海：格致出版社：上海人民出版社，2013

（公共预算经典与前沿译丛）

ISBN 978-7-5432-2320-2

I. ①预… II. ①斯… ②张… ③章… III. ①国家预算—财政改革—研究—美国—1865～1921 IV.

①F817.122

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 266244 号

责任编辑

美术编辑

公共预算经典与前沿译丛

预算改革政治

——众议院拨款程序的形成(1865—1921 年)

[美]查尔斯·斯图尔特三世 著

张岌 章伟 译

出版 世纪出版集团
www.ewen.cc

格致出版社
www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 23 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 上海图宇印刷有限公司

开本 635×965 毫米 1/16

印张 18.25

插页 2

字数 241,000

版次 2014 年 1 月第 1 版

印次 2014 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2320-2/D·70

定价 48.00 元

Budget Reform Politics

The Design of the Appropriations Process
in the House of Representatives, 1865-1921

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

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

译 序

在预算中任何有效的变化都必然会改变预算过程的结果，而这些又和政治过程息息相关。20 世纪 60 年代，预算理论的先驱威尔达夫斯基（Wildavsky）曾指出，大部分对预算改革问题的关注都聚焦于经济、效率以发展更好的预算模式，而并非对预算关系的有效变化，即大多数的预算研究并没有说明预算改革的主要政治含义。本书作者查尔斯·斯图尔特三世的研究正是对这一问题的弥补。他利用宏大的历史视野描述并分析了预算改革的发展，为我们展开了一幅美国众议院政治百态的画卷。美国波澜壮阔的预算史从这本书中可窥一斑。

在本书中，斯图尔特三世描绘了在美国内战和第一次世界大战期间，美国众议院民共两党、总统、国会和委员会、主管机构及其利益相关者之间的互动如何推动众议院的预算过程的变迁。希望能以全新的视角看待国会的预算发展史，借史明志，期冀理解今天的国会。全书立基于两个时间点：1865 年众议院拨款委员会的建立，以及 1921 年的《预算与会计法案》。围绕这两个大事件，探讨了第二次世界大战前众议院议员如何卷入到做出联邦支出决策的斗争当

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

还可以学习到国会预算过程发展的相关理论。

本书几经周折，终于翻译成册，可谓不易。全书由张岌定稿。章伟翻译了第1章、第4章、第6章；张岌翻译了作者致谢、序言、导论、第2章、第3章、第5章、附录。刁大明博士为翻译初稿（所有章节）提出了宝贵的意见，并进行了详细、专业的修改和推敲。如此劳心劳力之义举，译者心中所感良多，非常感谢！

本书的翻译力图做到信、达、雅。许多涉及19世纪预算史、美国史等内容，译者反复查阅相关的文献并进行严格的推敲、求证；一些拗口的、历史性、文学性、文化性的词汇，译者也尽量直译，不敢怠慢，希望能够完整地还原美国第二次世界大战前的国会预算史，而不至于将预算前辈的学术贡献扭曲。译者本身对预算研究的时间并不算很长，在学术界也实属资历较浅，限于本身文化和知识，有些地方难免仍有不当，希望各位同仁能够批评指正，以期在今后的学习和研究中逐渐完善。唯愿本书的翻译没有遮掩公共预算翘楚——斯图尔特杰出的学术贡献！

张 岌

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

查尔斯·斯图尔特三世的研究体现了两个重要的特征。一是他使用理性模型分析了美国内战至第一次世界大战期间国会预算程序的变化。他将国会议员的个人职业生涯目标和当地宪政联系起来，应用了现代国会模型进行分析，发现分权化的选举过程导致了国会议员偏好特殊化，地方性政策产出凌驾于国家利益之上。他表明，地方性政策诉求导致了制度和结构的碎片化、领导权和委员会结构冲突以及战争还有其他危机的集权需求。这种冲突的政治经济逻辑为广泛的改革创造了大量的机会，也解释了预算过程的长期演变。

本书另外一个亮点是斯图尔特三世细致地探讨了预算支出决策的定量模型及其结果，这些讨论都涉及了制度限制的影响。通过对1885年预算权力下放转移伴随大量支出的分析，他认为，支出扩张的深层次原因并非预算权力下放，而是由于更为广泛的社会经济变迁所导致的支出需求的增多。

斯图尔特三世在他的研究中开创性地融合了定量分析和历史分析，揭示了制度程序如何变化以回应立法者偏好和更为广泛的社会经济发展，同时说明了这些程序如何形成国会政策。

中。在讨论拨款委员会建立的历史发展中，他不仅为我们深入描绘了国会中理性行动者（立法者）的各种行为事件，还利用计量模型分析了国会议员职业生涯目标如何转化成结构性的偏好、立法战略及其最后的改革成果。此外，他还阐明了 1885 年预算权力下放所导致的支出变化，并利用数据对支出决策进行了定量分析。政治家的个人职业目标与宪政的关系模型以及预算支出决策与制度限制模型，都使得美国众议院预算改革的政治含义昭然若揭：地域性导向的国家选举，政府机构间权力分立以及相互不信任，政党权力的碎片化，委员会在权限内的相互猜疑以及对权力的渴望。这些因素共同构成了美国国会政治的本质，而无论是在历史上还是在现今，这种本质都对预算过程产生了深刻的影响。

在译者看来，斯图尔特三世讲述了一个有关第二次世界大战前美国国会预算史的故事，引人入胜，回味无穷，一幅恢宏庞大的国会预算过程的画面就此展开。在整个阅读和翻译的过程中，一个个耳熟能详的人物、历史事件（塔夫脱、霍尔曼法则、拨款委员会建立等）仿佛鲜活了起来。从中不仅可以感受到历史自述的趣味性，

致 谢

在我对这个领域的整个研究过程中，如果没有他人和研究机构的热情帮助，我将难以完成此书。对于这些恩惠，我可能还需要再小书一本才能逐一尽数对他们的感谢。于是，在此，我先暂且对一些人表示特别的感谢。

感谢乔·洽布、乔·菲尔乔和特瑞·摩尔阅读并指导了此书的第一稿。接下来，感谢那些阅读鄙人完整版手稿和部分手稿并对它做出贡献的人，名单如下：沃特·博瀚院长、乔·科恩、彼特·莱米克斯、马修·麦克宾、理查德·萨缪尔、肯思·谢普斯和艾瑞克·尤思兰。感谢马克·瑞罗德关键性的研究，帮助我完成了第4章的创作。感谢詹姆斯·艾特在最后几个月一直在精神上鼓励我的写作。感谢伊丽莎白·科斯对最终稿进行了语言和用语上的修正和润色，使得我不再对自己的不善文笔感到羞愧。此外，感谢以下三个研究机构，在我酝酿此稿期间，丰富了我的学识，促进了我的研究：斯坦福大学政治学院、麻省理工学院、布鲁克林研究所政府研究项目组。感谢麻省理工学院人类与社会学院院长和教务长为我的研究项目提供资金资助。总之，对所有曾

经帮助我的机构及其人员，我表示深深的感谢。当然，本书出版后随之而来的所有问题由我承担。

最后不得不提凯特对我的帮助和贡献，我对她的感激之情溢于言表。

Budget Reform Politics; The Design of the Appropriations Process in the House of Representatives, 1865—1921 (0521354722) by Charles H. Stewart, first published by Cambridge University Press 1989.

All rights reserved.

This simplified Chinese edition for the People's Republic of China is published by arrangement with the Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge, United Kingdom.

© TRUTH & WISDOM PRESS 2013.

This book is in copyright. No reproduction of any part may take place without the written permission of Cambridge University Press and TRUTH & WISDOM PRESS.

This edition is for sale in the People's Republic of China (excluding Hong Kong SAR, Macau SAR and Taiwan Province) only.

此版本权限在中华人民共和国境内（不包括中国香港、澳门特别行政区及中国台湾地区）销售。

上海市版权局著作权合同登记号：图字 09 - 2007 - 022

目 录

第一部分 预算研究中的问题

导论	3
第1章 理解国会的预算过程与预算改革	15
第2章 历史舞台的设定	59

第二部分 支出革命及其结果 (1865—1921 年)

导论	85
第3章 预算结构中的政治 (1865—1885 年)	87
第4章 分权化的调适与调整: 1885 年以后的支出决策	146
第5章 正式改革重现 (1885—1921 年)	190

第三部分 结 论

第6章 预算改革的今与昔	241
附 录 国会众议院预算改革意图摘要 (1865—1921 年)	260
参考文献	264

第一部分 预算研究中的问题