

预算过程的政治:使权力运转起来

於 莉

[摘 要] 如果不理解预算政治,任何对正式预算过程的说明都是不完整与误导性的。但是,何谓预算政治或预算过程的政治?对于这个问题,开启了公共预算之政治学研究视角先河的美国公共预算专家瓦尔达沃夫斯基并没有给出明确的解答。对预算过程的解释有必要回归到“权力”这一历久弥新的路径上来。只有这样,我们才能理解预算过程是如何建构起来的。

[关键词] 预算政治;预算过程;预算权力结构;建构

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)06-0852-08

如果不理解预算政治,任何对正式预算过程的说明都是不完整与误导性的^[1](第 324 页)。但是,何谓预算政治或预算过程的政治?对于这个问题,开启了公共预算之政治学研究视角先河的美国著名公共预算专家瓦尔达沃夫斯基(Wildavsky)并没有给出明确的解答。不过有一点可以确定的是,瓦尔达沃夫斯基并没有以权力为核心概念来架构他的预算理论,这使得瓦尔达沃夫斯基失去了将预算权力的结构性特征、预算参与者的行动和预算过程的建构性特征联系起来考察预算政治的机会。本研究更倾向于回归到“权力”这一历久弥新的路径上来解释预算过程的政治,并将阐释预算过程的政治性本质的努力集中在预算过程中“权力于约束条件下行使”这一核心问题上。年复一年发生的预算过程背后是一个具有结构性的权力。预算权力结构既约束着预算过程中参与者的行为,又被预算过程中的参与者不断塑造着。正是在这个意义上,看似周而复始的预算过程,在大多数时候便是如此潜移默化地被“建构”着。

一、预算过程的政治:瓦尔达沃夫斯基的“遗产”

尽管很难准确考证预算实践者们对于公共预算与政治间关系的认识从何时而起,但对于公共预算研究领域而言,至少在瓦尔达沃夫斯基(Wildavsky)1964 年出版那本经典著作——《预算过程的政治》之后,几乎就很少有人会去质疑预算过程的政治性本质了。虽然瓦尔达沃夫斯基描述的是美国联邦政府的预算过程,但他对政府预算作出的解释让我们对预算过程政治性本质的认识超越了国界:“预算是以货币形式表现的政府活动。如果政治被部分地视作是那些将决定国家政策的偏好之间的冲突,那么预算就记录了这一斗争的结果。如果有人问,‘谁得到了政府必须给予的东西’,那么一个特定时刻的答案将及时地记录于预算中。如果有人将政治看作是政府动员资源以解决紧迫问题的过程,那么预算就集中反映了这一努力。”^[1](第 5 页)

然而,对于预算“政治”的含义,瓦尔达沃夫斯基并未作出明确的解释,诚如其在《新预算过程的政治》第二版序言《扩展预算的政治意义》一文中所指出的,此前他其实在界定“政治”的问题上采取了回避的策略^[1](第 xxiii 页)。除了明确告知人们该书“将预算作为政治问题”来研究,对于预算政治的诠释在很大程度上仅仅是通过上述那段有关何谓“预算”的经典解释来实现的。而其经典的渐进预算理论则进一步将预算政治带入一个有关预算增量的冲突以及最终能够达成一致意见的解释路径上。由于在预算过

程中,关于财政资源分配的决策在横向层面上是相对独立的,即支出机构的预算仅依自身“基数”“渐进”,因此,预算中由竞争所导致的冲突就会被最小化,进而保证预算过程的稳定性^[2](第859页)。与此同时,相互调适的渐进主义过程总是围绕着加强参与者的角色和期望而建立,支出机构期望建立一个基数然后慢慢扩大它,因此他们的策略就是呼吁适度的增加^[3](第490页)。无论是作为一种预算决策模式,还是预算过程的特征,渐进主义都意味着稳定^①,意味着预算过程在很大程度上就是一种在既定权力分配格局中被不断重复的过程。然而,简化“计算”并不能代替实际上并不简单的预算参与者的行动以及各参与者在预算过程中所呈现出的复杂的权力关系。而且,预算过程并不是一场完全在控制之中的游戏,对预算过程哪怕一丝一毫的自以为是的结果都可能使我们对预算结果的解构能力降低。正如卡莱尔(Carlyle)的格言所示,“健康的人对健康熟视无睹,只知道什么是生病”^[4](第923页)。预算过程中的权力就有如健康,为了保证其存在,人们应该先将其视作一种果实而非理所当然存在之事物。换言之,即使若干年的预算过程始终呈现出一种权力分配格局,那么也必须将其视为权力维持的结果。这不是一个静态的过程,即使在那些表面上“祥和一片”的预算过程中也可能存在针对非“边际性”预算资金的竞争、不稳定的讨价还价以及无法获得一致意见的僵局等^②。也只有从这样一种视角出发,才能够真正理解在此若干年后预算改革的发生以及预算过程的重构。

但是,瓦尔达沃夫斯基显然从来没有将权力作为解构预算政治的核心概念,即使在他意识到需要为“骨瘦如柴的政治”添赋更多的“血肉”^[1](第xxiii页)之时,权力也没有成为一个核心概念,而政治文化则被引入到对预算政治的新诠释中来。瓦尔达沃夫斯基通过将政治文化引入预算过程^[5](第227页),使资源的积累和分配得以与社会生活的其他许多方面,尤其是人们对美好生活的偏好联系起来^③。从某种意义上而言,政治文化的引入可以被理解为瓦尔达沃夫斯基对古典预算过程的崩塌和一致意见的瓦解所作出的回应。然而,上述之洞见并没有在公共预算研究中得到更为广泛的关注,再版的《新预算过程的政治》在此思路上也并没有走多远,即使瓦尔达沃夫斯基坚信对政治文化中所包含的“偏好”的解释理应成为人们进行政治学研究的最重要原因^[6](第3页)。

或许文化理论是剖析预算政治性本质的一个有益视角^④,但是要想辨识预算参与者对“美好生活”的理解以及由此而致的财政资源配置动机似乎并非易事。更为重要的是,即使有关美好生活的偏好差异是导致预算过程改变的最深层次原因,任何一种力求占据主导地位的偏好还是不可避免地需要借助权力的维持或改变来实现对预算过程的维持或改变。

尽管瓦尔达沃夫斯基没有将权力作为解构预算政治的核心概念,但是他似乎也从未远离过这一概念。早在《预算过程的政治》首次出版前,瓦尔达沃夫斯基就在《预算改革的政治含义》一文中指出,在不改变权力分配格局的情况下要想对预算进行重大改变,纯属无稽之谈。要影响预算最重要的方法就是引入根本的政治变化^[7](第185页),尤其是预算权力分配格局的改变。

瓦尔达沃夫斯基对预算过程政治的解读从未远离权力的另一个重要证据,在于其对预算参与者的角色及其策略行为的分析。在其渐进预算理论中,预算参与者的角色在一定程度上即代表了预算参与者用以简化预算决策过程的计算机制(calculating mechanisms)^[8](第160-161页)。通常,预算参与者所采取的策略行为总是建立在对其所被赋予的权力进行估测与计算的基础上的,因此瓦尔达沃夫斯基相信讨论预算过程中的策略即是谈论权力的另一种方式^[9](第260页)。与此同时,或许也更为重要的是,预算参与者的角色有助于限制或缓解预算冲突从而保持预算过程的稳定性。其潜在的假设是,如果每个参与者都具有一个角色且其角色明确他或她所能拥有的权力为何,那么就能够缩小对抗和争夺的范围^[10](第78页)。

或许,瓦尔达沃夫斯基也会同意“不与权力概念相联系,预算过程是难以完全理解的”^[10](第61页),不过,瓦尔达沃夫斯基确实没有以权力为核心概念来架构他的预算理论。这在很大程度上与其对权力本身的理解有关。正如下文有关预算过程中权力的两项基本判断中所指出的那样,将权力扔进了结构或规则决定论的囚笼可能使得人们无法看到权力运转起来的魔力。预算过程中的权力不仅是制度安排的结果,而且也是行为实践的结果^⑤;不仅是预算过程得以存在的条件和基础,也是取决于预算过程中

预算参与者间的互动来加以体现的动态现象。

二、预算过程的政治：回归于权力的解释

对预算过程的解释有必要回归到“权力”这一历久弥新的路径上来^⑤，事实上，对于预算改革后正处于不断变化着的中国预算过程而言，权力更应该成为我们打开预算过程“灰箱”甚或“黑箱”的一把钥匙。

权力一直是人人使用而无需适当定义的字眼^[11]（第三版引言页），然而，已经有太多的学者对这种“无需”熟视无睹：罗素（Russell B）、韦伯（Weber M）、达尔（Dahl R）、帕森斯（Parsons T）、吉登斯（Giddens A）、克罗齐耶（Crozier M），等等^⑦。针对权力定义所产生的分歧有时候看上去似乎是不可调和的。这也就难怪有学者感言，给国家下定义已非轻而易举之事，要给权力下定义就更难上加难了^[12]（第 14 页）。期望作出一个更为准确、全面的权力定义并结束有关的理论分歧似乎超越了本研究的范围，但针对预算过程中的权力作出以下两项基本判断显然是必要的：

其一，权力并不必然具有强制性。按照吉登斯（Giddens）的考证，为表明权力的强制性而被人们频于引证的韦伯定义，其实存在一定的误读。根据韦伯的论述，权力是“个体实现其意愿甚至不顾其他人反对的能力”，在对这一定义的许多转用中，很重要的一点是省略了“甚至”，从而使得权力仿佛只有在必须克服其他人的反对、征服他们意志的情况下才存在^[13]（第 212 页）。在对预算过程的解读中，对权力必然具有强制性的偏执通常会将预算权力关系演化成为一种单向的控制关系。没有任何一个参与者能够像党政首长那样完全有能力去影响预算过程、决策、参与者间的关系甚至改革；可能没有人会断然否认上述判断，对于这个“中国式众人皆知的秘密”的缄默，或许在大多数时候可以解释为对中国政治生活“潜规则”的默认。但是事实上，这并不意味着党政首长在预算资金分配过程中是“无所不能者”，预算过程中参与者间的互动，以及预算环境中的不确定性，有时也会使其“决定性的”影响被相对化。预算过程中没有任何一个参与者能够获得纯粹意义上的单边控制力量，党政首长也不例外。无论其管理风格多么强硬，他们都必须认识到，在大多数时候权力实施的目的并非权力本身，而在于使其他参与者能够与之合作并顺利地实施计划，进而达致其所期望的目标。否则，他们将可能会面对一种“根深蒂固”的阻碍。尤其是对那些在政府中“摸爬滚打”多年的“资深”官员，如果党政首长试图在一届任期内或短短几年中就从根本上改变他们所熟悉的“游戏规则”或他们的“信条”，那么党政首长可能会在“老生常谈”的“上有政策，下有对策”中对自己的“工作”有“新”的认识。对权力必然具有强制性的偏执也容易使那些在参与者的互动过程中所表现出来的“液化”的权力边界被忽视，使“服从”结果中有可能存在的“同意”成份被蒸发掉，进而失去考察预算参与者如何“计算”“同意”的机会。为了更好地理解丰富多彩的预算政治和权力竞技场，将交换、讨价还价、互相调适输入到权力语境中可能是必要的^⑧，因为只有这样才能使权力与“人类交互作用的策略性本质”联系起来^[14]（第 147, 215 页）。

其二，权力既是制度安排的结果，又是行为实践的结果^⑨。权力是制度安排的结果，对于预算过程的参与者和解读来说，这似乎是一个不证自明的前提。这也就是为什么我们能够在不同的地方政府发现大致相同的预算建议优先顺序，以及预算参与者都对同样的问题表示关注，即谁在何时拥有对哪些预算内容的决定权以及自己处于优先顺序中的何种位置。不过与其说关注，不如说这是他们进入到一个预算过程中首先对一些“既定”现实的“被动”接受过程。其显而易见的好处是使得预算参与者更容易定位自己在预算过程中的行为准则或行动边界，同时也使得对其他预算参与者行动的预测变得不是那么完全毫无头绪。当然，也包括为预算参与者在保卫预算权力时的力不从心提供一点慰藉之辞——制度使然。事实上，如果预算过程缺乏作为制度安排结果的权力的支撑，任何解决预算问题的方法都只能归于偶然，而这进一步意味着无论预算领域里的变革处于什么水平，都无法寄希望于将这一成果变成可以被积累和完善的东西。

然而，如果权力完全是既有制度安排的结果，并通过由上而下的控制链来表达——这几乎可以称之为一种权力“宿命论式”的推导模式，那么预算过程肯定会比现在我们所看到的更为简单。激活和运用而不

仅仅只是占有权力才是权力得以运转的真谛所在,也正是基于此,权力还应当作为行为实践的结果。

尽管很少有人刻意提及预算参与者为了真正“参与”到预算过程中来而必须具备的最低限度的权力以及自主性,但事实就是如此。在这一基本事实之上,对权力的认识有必要被细化成为这样的两部分,即,预算过程中各参与者为达成各自的目标所能调动资源的不对称性,以及各参与者为了参与预算过程所必须拥有的最基本的自主性。后者暗示了预算过程中各参与者为达成共同的目标所必须经历的讨价还价过程,如果加入时间维度,那么预算参与者之间调动资源的不对称性则必然包含着之前讨价还价过程的结果。权力作为行为实践的结果,意味着我们必须关注权力与具体情景中的人们相互作用的关联性。这意味着权力有时可能需要在等级制度外“谋生”,从而对那些等级制度的“短路现象”作出合理解释。预算过程中随处可见的所谓策略行为即是最好的说明,这也就是为什么说讨论策略即是谈论权力的另一种方式^[9](第260页)。

但必须指出的是,即使预算参与者拥有必要的自主性而使得预算过程必然经历讨价还价的过程,也并非等于说预算参与者的这种自主性是毫无约束性可言,或者讨价还价过程可以在任何时候任何参与者之间随意发生。当具体的预算参与者加入到预算过程中时,其所拥有的权力资源、行为模式、行动范围以及与其他预算参与者间的关系已经被基本加以规定,这些规定就是他们必须面临的约束。除非预算参与者改变上述约束条件,否则他们将只能在这些既存的约束下行动。

上述有关权力的两项基本判断对于理解预算过程及其政治本质来说是非常重要的。他们有助于对预算过程政治本质的剖析在保持与权力“宿命论式”推导模式适当距离的同时,又不至于落入只能依靠“具体分析”才可辨识权力的陷阱;同时,使我们能够将预算政治的诠释集中到预算过程中“权力于约束条件下行使”这一核心问题上。

三、使权力运转起来:预算过程的建构

当我们将预算政治的诠释集中到预算过程中“权力于约束条件下行使”这一核心问题上时,我们事实上也为解释整个预算过程提供了一个基本的框架。这一解释性框架将力图呈现出一副使预算权力运转起来的动态图景。该框架源自对以下内容的观察和分析,这些内容显然同时存在于对预算过程的描述中:其一,预算过程是一个具有相对稳定性的过程,在这一过程中年复一年地进行着的是财政资源配置活动。其二,预算过程是一个不断变化着的过程,大多数时候是微小但仍然可以察觉的变化,偶尔也会发生巨大的变化。而无论何种变化,毫无疑问都是由其中的参与者们“经手制造”的。其三,在预算过程中,参与者的行动或选择总是在一些先于他们就存在的有效性和范围的约束下进行的,而且,有些参与者一开始就比其他参与者拥有更大的有效行动范围以及更大或更多的权力。其四,对于预算参与者而言,既有的行动约束并非完全不可改变,更为重要的是,既有的约束并不总是决定着预算结果会按照种种约束所力图指向的方向发展。

上述有关预算过程的解释,其切入点在于权力结构与预算参与者行动间的辩证关系,即,受权力结构制约的预算参与者在行动中创造了一个制约他们的权力结构(如图1示)。

预算权力以一种制度安排的方式分布于预算参与者间,并基于预算参与者的不同角色赋予其相关的资源,以及通过一套特定的动机结构、行为模式和行动边界呈现出结构性的特征。由于权力结构的存在,预算过程可以在绝大多数时间段中呈现出相对的稳定性。

预算权力结构性特征的一个重要表征即预算参与者角色的相对划分。在社会学理论中,“角色”是一个连接着个体与社会结构的重要概念^[15](第48

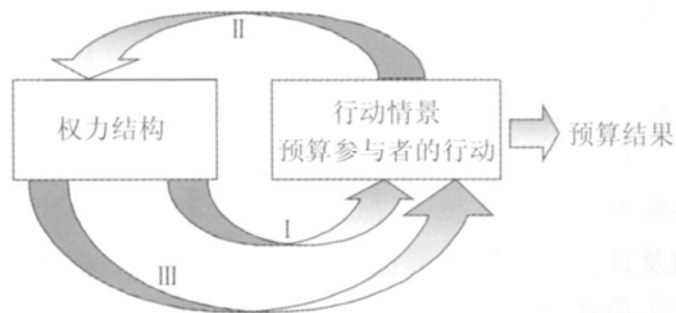


图1 预算过程的建构

页)。在公共预算研究中角色概念的引入^⑩力图表达,预算参与主体具有一套与预算过程中的分工以及组织结构中的地位相关的动机结构、行为模式和行动边界,并在此基础上强调对特定参与主体特定行为的预期,从而使得角色在一定程度上代表了预算参与主体用以简化预算决策过程的计算机制^[8](第160-161页),以及限制或缓解预算冲突的稳定机制^⑪。

预算过程中存在这样一些相对角色的划分:资源申请者、资源配置者、资源保护者或资源使用者^⑫,当具体的预算参与者加入到预算过程中时,他所拥有的预算权力即依据其所扮演的角色而被基本加以规定。由于公务员晋升和转任交流制度以及一些惯例做法,参与到预算过程中的具体行动者并不会永远只扮演一种角色,有时他们会从普通的资源申请者、使用者变成拥有部分预算分配权的参与者,或者从资源申请者变成资源配置者和保护者。在稍长时间段来考察预算过程,我们就会很容易发现,基于预算参与者角色的预算权力不会随着具体的某一个预算行动者进入或离开预算过程而徒然产生或消失,具体行动者的角色转换也罕能带来预算权力结构的实质性转变。每一个行动者都能相对准确地根据其在预算过程中所扮演的角色来确定其预算权力。从这个意义上来说,充满变数的预算“游戏”其实一开始更像是一出“保留剧目”。不过,这显然有助于维持预算过程的相对稳定性和可持续性。

我们同样很容易发现,在“保留剧目”里预算权力在预算参与者间呈现出不对称性。事实上,在绝大多数社会组织结构中,尤其是政府机构中,权力的不平等分配是组织合法性运作的反映,是制度安排的结果^[11](1988年版序,第15页),预算过程亦然。预算权力的这种不对称性,主要来自于两个方面:其一是基于预算参与者在政治权力架构中的位置和组织等级结构中的层级。那些在政治权力架构中居于核心位置和组织等级结构中处于较高层级的预算参与者将具有更大的预算权力,如党政首长。其二是基于预算过程中“职能分化”和程序。这一点在集权倾向的预算程序中体现得尤为明显,资源配置者被赋予了更多的预算权力来影响预算过程。虽然预算程序是从支出部门提出预算申请开始,但是,作为资源申请者,他们通过正式的预算程序和规则影响资源配置结果的能力是有限的。更为重要的是,这种预算权力的不对称性还暗示了那些与其他参与者相同层级的预算参与者,甚至那些在等级结构中位于较低层级的参与者,有可能通过其在预算过程中所承担的特定职能而获得更大的预算权力。例如,与同等级别的绝大多数支出部门领导相比,财政部门领导就显然具有更大的预算权力。

预算权力的结构性还必须通过一定的规则来加以“表达”和“保证”。规则将使预算权力与更为具体的“必须”、“允许”和“禁止”的活动与行为联系起来。从这个意义上来说预算过程中的规则就好似预算权力的使用指南,当预算参与者进入预算过程并扮演了某一角色时,他将很容易通过这份指南为自己的行动定位并对预算过程建立相对稳定的预期。

预算过程的规则远超过了作为预算发展历程的一个“横截面”的意义,它记录了过去的事件并储存了参与者有关预算过程的实践经验与知识,这些经验和知识将有助于参与者理解和运用其所拥有的预算权力。如果说预算记录了政治斗争的结果^⑬,那么从更为严格的意义上来说,这一记录只有在成为预算规则的一部分之后才具有对作为政治过程的核心之预算过程而言的实质性意义。

必须指出的是,预算过程中有很多规则并不都是基于预算活动本身而制定,还有相当一部分规则直接来源于政治生活的其他领域,这些规则反映了预算过程作为政治过程一部分的特点,并保证了政府预算活动在整个政治生活中的相对稳定性。然而,在预算改革时期,这些用于保证预算过程相对“稳定”的政治规则恰恰成为预算改革困惑的根源之一。

尽管预算过程的权力结构会对各预算参与主体所拥有的资源、行为模式、行动范围以及参与者间的关系进行基本的规定,但是权力结构无法穷尽参与者所有的行动选择,也无法对具体情景中的参与者行动及其背后的动机进行规定。更为重要的是,权力结构的生命力源自参与者的行动。

预算过程中参与者的行动主要是两种行为逻辑交织——合法性逻辑和交易性逻辑——的结果。合法性逻辑表现为预算参与者接受预算程序和规则的指引,按照其在预算过程中当下所扮演的角色、规定的行为模式、行动范围等,来理解具体情景下的预算过程,并用于指导其行为。理论上而言,预算过程的

制度化、规范化程度越高,预算规则与预算管理目标的关联程度越高、参与者对规则的认知程度和内化程度越高,预算管理责任机制越完善,预算参与者行动越容易受合法性逻辑的驱动。而从实践来看,在预算改革尚未将预算过程带入上述之状态前,预算参与者行动的合法性逻辑通常是受角色行为影响的,在行动前预算参与者将会依据他们对这样两个问题的回答来指导其行为,即“我是谁”和“我应该做什么”。预算参与者的角色行为即是说明。例如,即使财政部门 and 支出部门的预算官员彼此保有最大限度的理解,也无法在实际的预算过程中完全站在对方的立场上来采取行动。此外,预算参与者对预算过程中成文规则的履行也是合法性逻辑的结果。

在预算参与者行动领域中,与合法性逻辑同时存在且更易观察到的是交易性逻辑,它强烈地表达了权力作为行为实践的结果。对预算过程中交易性行动的考察有助于理解预算参与者的行动与复杂的预算过程间的关联。预算过程中大量存在的角色行为偏差现象^③以及各种各样的预算策略都可用交易性行动逻辑来解释。在交易性逻辑下,预算参与者会针对预算过程中的具体情景来计算何种行为可以实现预期的最令人满意的个人效用,并在能力范围内采取个人化的权宜性行动去达成该目标。参与者通常将会首先考虑“如果我做了……我可以得到……,那样将比我不做……产生更好或更坏的结果”,而不是“我应该做什么”的问题。

亦如前文所提到的那样,预算过程中有很多规则并不都是基于预算活动本身而制定,例如关于人大常委会角色讨论中所涉及的党中央以及地方党委的正式文件,这使得预算规则变成了一个可能包含有内部冲突的集合体。因而,预算参与者最后究竟如何行动,将有赖于预算“规则集”中的何种规则被激活、赋予其何种意义以及规则间的冲突如何得到注意、解释以及遵照行事^④。而这又与参与者对预算历史的理解以及参与者所处的即时情景、甚至参与者的个性特征等有关。基于非正式规则与正式规则间的模糊性,预算过程中的交易性行为是很容易诱发角色行为的偏差。

一般而言,交易性行动逻辑更容易与预算参与者的短期行为相联系,但是事实上它们却在潜移默化地影响着预算过程,非正式预算制度日益呈现出正式化的趋势就是一个极端的例子。事实上,交易性行动逻辑并不单单与参与者互动中的策略性本质有关,它在很大程度上反映了预算参与者对既有约束的本能“抵制”和“改变”,这些约束与作为制度安排的预算权力有关,因此,参与者需要做的就是实践中实现和发展预算权力。

虽然从理论上比较容易分辨预算参与者的两种行动逻辑,但在实践中则不然。作为制度安排的结果,对角色行为的模式、行动范围等的制度化设计是无法穷尽参与者所有的行动选择的,更无法对具体的情景加以规定,因此即使参与者遵循合法性逻辑行为也很难说不是计算和选择的结果。事实上,预算过程中的参与者们,有着权力结构所无法全部涵盖的目标、动机或偏好,对规则、角色有着属于不同具体情景(包括似乎远不在其控制范围内的宏观环境以及正在参与建设的微观环境)的理解和判断,他们在这些复杂且充满不确定性的情景中以及不可能撇开的权力结构中行动着。尽管预算规则、程序中已经记录了大部分过去所遇到的问题和解决之道,但是预算参与者还是无法克制对问题重新加以设定的欲望。因为当问题重新被设定后,有关问题的讨价还价就会发生改变并围绕着可能的新维度展开。预算参与者就可以借此在他们以前并不涉足的地方发挥作用。财政部门经由预算改革而不断强化其对预算过程的控制能力以及支出部门在某些方面预算权力的进一步削弱即是一个很好的说明。

预算参与者对问题的关注是有选择性的,这不仅因为预算参与者的注意力同样也是具有稀缺性的资源,更因为不是所有的问题都可以成为问题以及需要成为问题。通常那些足以使预算权力结构发生改变——哪怕现在看来只有“一丝”改变——的问题更容易受到预算参与者的“青睐”。预算参与者会在这些问题上投入更多的兴趣和精力,以期借助这样一些问题的改变来提高那些能够对预算过程产生实质性影响——至少预期产生实质性影响——的议题和答案的可用性和突出性,同时改变其他预算参与者的行动和必要时自身的行动。

最终,一个无法被还原为参与者行动前即存在的权力结构的权力结构得以产生。预算参与者在这

样的权力结构中继续着预算过程,他们的行为显然受到了此权力结构的约束,但是谁又能说权力结构在预算参与者的行动中毫无改变呢,或者更直接地说,权力结构被预算过程中的参与者不断塑造着。

注 释:

- ① 在理论界对渐进预算理论中的边际增长进行质疑后,瓦尔达沃夫斯基作出了这样的辩护,“如果要知道是否真的使用了渐进方法,很重要的一点就是,对过去实践的渐增或减的规律性。渐进主义意味着稳定,而非渐进主义则意味着不稳定”。参见 Dempster, M. A. H. & Aaron Wildavsky. 1979. “On Change: Or, There is No Magic Size for an Increment,” *Political Studies* 27: 371-389.
- ② 相关的研究可参见 Natchez, Peter B. & Irvin C. Bupp. 1973. “Policy and Priority in the Budget Process,” *American Political Science Review* 67: 951-963; Gist, John R. 1982. “Stability and Competition in Budgetary Theory,” *American Political Science Review* 76(4): 859-872.
- ③ 这一思想在其对预算概念的重新诠释中也得到了明确体现:“预算——即企图通过政治过程配置稀缺财政资源,以实现理解各异的美好生活——是政治过程的核心。正是对美好生活的不同理解使得人们可以通过预算实现彼此间的承诺;而这些不同理解之间的冲突则意味着不是所有的承诺都能实现。”(Wildavsky & Caiden, 2001, p. 6)
- ④ 事实上,文化理论并没有在公共预算研究中得到更为广泛的关注,《新预算过程的政治》本身在此思路上也并没有走多远,即使瓦尔达沃夫斯基坚信对政治文化中所包含的“偏好”的解释理应成为人们进行政治学研究的最重要原因。参见 Wildavsky, A. 1987. “Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation,” *American Political Science Review* 81 (1): 3-21.
- ⑤ 在达尔之后,从行为主义的角度来诠释权力开始被人们所接受。如 Polsby (1963) 所指出,对于多元主义者而言,权力并不是将参与者区别分等的等级制,而是一种现象,是一种需要在每一种具体情况下对实际领导活动进行充分描述和说明才能显现出来的现象。
- ⑥ 此处基于权力的政治本质解释,一方面受实际调研启发,另一方面也受那些从权力角度诠释政治的既有研究启发,如 Goodin & Klingemann (1996); Lasswell and Kaplan (1950); Dahl (1963); Pfeffer (1981)。
- ⑦ 有关著作分别是,Power, Russell B. 1938. *A New Social Analysis*. London: Allen and Unwin; Weber, M. 1968. *Economy and Society* (3 volumes). New York: Bedminster Press; Dahl, R. A. 1957. “The Concept of Power,” *Behavioral Science* (2): 202-210; Parsons, T. 1967. *Sociological Theory and Modern Society*. New York: Free Press; Giddens, A. 1971. *New Rules of Sociological Method*. New York: Basic Books; Crozier, M. 1971. *La Société bloquée*. Paris: Editions du Seuil.
- ⑧ 视权力关系为一种交换、协商关系的相关研究,详见 Crozier (1971); Baldwin (1978); Friedberg (1993)。
- ⑨ 这一判断所包含的两个方面在一些研究中也都被冠之权力的实体观和权力的关系观,参见 Leca & Jobert (1980); Chazel (1983)。
- ⑩ 在美国公共预算研究领域,较早将“角色”引入到对预算过程的解释中的有,Anton (1966, 1967); Wildavsky (1974); Howard (1973)。
- ⑪ 正是在此意义上,预算中的角色理论是支持渐进预算理论,甚或可以视作渐进预算理论流派的一分子。
- ⑫ 这里参考了 Schick (1988, 1990) 关于预算要素的划分方法和马骏 (2006) 基于中国公共预算实践对预算要素的重构。
- ⑬ 瓦尔达沃夫斯基对预算作出如下解释:如果政治被部分地视作那些将决定国家政策的偏好之间的冲突,那么预算就记录了这一斗争的结果。Wildavsky, A. & N. Caiden. 2001. *The New Politics of the Budgetary Process*. Addison-Wesley Educational Publishers Inc.: p. 5.
- ⑭ 尽管公共预算理论和社会学中早期角色理论都强调规范、地位以及规范预期的设定,但有趣的是,社会学早期的角色理论是以“失范”的社会过程——角色冲突和角色紧张作为切入点,而忽视了对人们互动常态过程的分析(参见[美]特纳:《社会学理论的结构(第6版)》,邱泽奇等译,北京:华夏出版社2001年版,第48页)。而公共预算理论对角色的诠释和运用恰恰相反,角色及其行为通常是与预算过程的常态相关联的。更准确地说,角色的界定和划分即是维持预算常态的一个条件。其潜在的假设是,如果每个参与者都具有一个角色且其角色明确他或她所能拥有的权力为何,那么就能够缩小对抗和争夺的范围。但是,显然,这一假设在面对一个充满竞争和争夺的预算过程时几乎是不堪一击的。这在20世纪80年代的美国被应验,当该国公共预算进入一个所谓一致意见瓦解的时代时,预算中的角色理论开始成为人们质疑和批判渐进预算理论的内容之一,最为典型的就是对立法机构作为财政资源保护

者、监督者角色的质疑。相关著作或论文有: Schick, A. 1980. *Congress and Money*. Washington, D. C.: Urban Institute; Caiden, N. 1984. "The New Rule of Budget Game," *Public Administration Review* 44: 109-118; Ellwood, J. W. 1985. "The Great Exception: The Congressional Budget Process in an Age of Decentralization," in Dodd, L. C. & B. I. Oppenheimer (eds.). *Congress Reconsidered* (3d eds.). Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 转引自 Meyers (1994, 7)。

- ⑮ 关于规则执行中的模糊性, 详见[美] 马奇、舒尔茨、周雪光:《规则的动态演变》, 童根兴译, 世纪出版集团 2005 年版, 第 22 页。但是需要指出的是, 在预算过程中, 规则集合应该包括那些看似与预算无直接关联的正式规则, 例如关于地方人大常委会角色作用讨论中所涉及的党中央以及地方党委的正式文件。

[参 考 文 献]

- [1] Wildavsky, A. & N. Caiden. 2001. *The New Politics of the Budgetary Process*. Reading, MA: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- [2] Gist, J. R. 1982. "Stability and Competition in Budgetary Theory," *American Political Science Review* 76(4).
- [3] LeLoup, L. T. 1978. "The Myth of Incrementalism: Analytical Choices in Budgeting Theory," *Polity* 10(4).
- [4] Abrams, M. H. 1993. *The Norton Anthology of English Literature* (Sixth Edition), Volume II. New York and London: Norton.
- [5] Wildavsky, A. 1997. "Budgeting and Culture," in Golembiewski, R. T. & J. Rabin (eds.). *Public Budgeting and Finance* (Fourth Edition). New York: Marcel Dekker, Inc.
- [6] Wildavsky, A. 1987. "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation," *American Political Science Review* 81 (1).
- [7] Wildavsky, A. 1961. "Political Implications of Budgetary Reform," *Public Administration Review* 21(4).
- [8] Wildavsky, A. 1974. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- [9] Wildavsky, A. 1986. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*. New York: Transaction Publishers.
- [10] Parker, S. 1983. "Budgeting as an Expression of Power," In Rabin, J. & T. D. Lynch (eds.). *Handbook on Public Budgeting and Financial Management*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- [11] [美] 朗:《权力论》(第 3 版), 陆震纶等译, 北京: 中国社会科学出版社 2001 年版。
- [12] [法] 迪韦尔热:《政治社会学》, 杨祖功等译, 北京: 华夏出版社 1987 年版。
- [13] [英] 吉登斯:《社会学方法的新规则》, 田佑中等译, 北京: 社会科学文献出版社 2003 年版。
- [14] [法] 费埃德伯格:《权力与规则》, 张月等译, 上海: 上海人民出版社 2005 年版。
- [15] [美] 特 纳:《社会学理论的结构》第 6 版, 邱泽奇等译, 北京: 华夏出版社 2001 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

The Politics of Budgetary Processes

Yu Li

(School of Public Management, South China Normal University, Guangzhou 510006, Guangdong, China)

Abstract: Any account of the formal budget process would be incomplete and misleading without an understanding of budgetary politics. But what is budgetary politics? We can not find a clear answer from the research of Wildavsky who opened a new perspective of public budget from politics. To understand the politics of budgetary process, we should return to the interpretation path on power.

Key words: budgetary politics; budget process; budgetary power structure; construct