一个关于预算的故事：评《预算民主——美国的国家建设和公民权(1890－1928)》

叶娟丽*

Kahn, J. D. (1997). *Budgeting Democracy: State Building and Citizenship in America*, 1890 - 1928. Ithaca: Cornell University Press. 222pp.

乔纳森·卡恩(2008). 预算民主——美国的国家建设和公民权(1890－1928). 上海:格致出版社,上海人民出版社. 共210页.

【DOI】10.3969/j.issn.1674－2486.2009.03.008

即使是在今天所谓的"预算共和国"下,预算也是只属于某些专门人士的专业术语。有时预算是数字或技术,有时预算是制度或法律,有时预算又是权力或政治。由于更多地是与枯燥的数据和图表相联系,预算很难成为政治学家和历史学家的话题。正因如此,政治学领域和历史学领域任何关于预算的研究,才显得尤其珍贵。拥有康奈尔大学历史学博士学位的乔纳森·卡恩(Jonathan Kahn)教授,正是从政治学和历史学的视角,以叙事的手法,在《预算民主》一书中,将1890年至1928年美国国家建设与公民权形成时期预算制度的萌芽

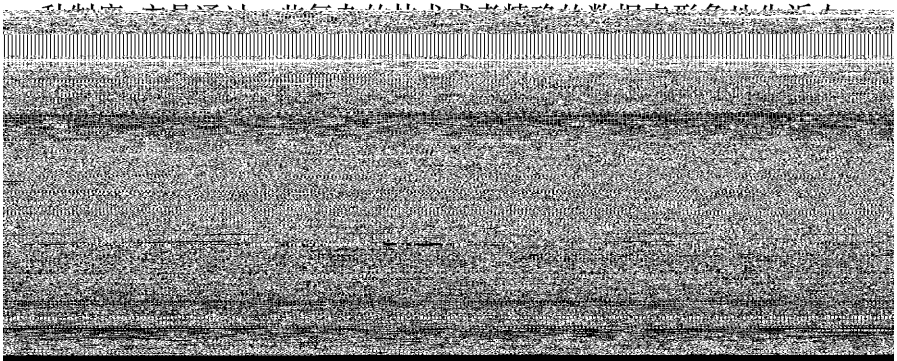
* 叶娟丽,《武汉大学学报(人文科学版)》,常务副主编;武汉大学政治与公共管理学院,教授。

与确立历史娓娓道来，为我们讲述了一个关于美国国家预算制度的故事。这个故事波澜壮阔、引人入胜，为政治学家研究预算提供了历史的铺垫，为历史学家研究预算提供了政治学的注解，在看似不经意的叙事中完成了预算从技术到制度、从制度到政治的本质蜕变。

这个故事的背景是1890—1928年间美国国家建设和公民权形

预算改革转化为全国性运动。此外,在建立国家预算制度的过程中,总统西奥多·罗斯福(Theodore Roosevelt)、塔夫脱(Taft)、哈定(Harding)、伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)、柯立芝(Coolidge)等政治精英,也成为知识精英们完成其历史使命的积极的推动者。而前总统富兰克林·罗斯福(Franklin Roosevelt),则通过他的"新政"率先践履了以国家预算为基础的现代行政首长负责制。应该说,正是这些知识精英和政治先驱们的先知先觉,成就了美国的现代预算制度。

这个故事的主题是确定政府与社会的边界。预算说到底是一



加负责时才有意义和价值。而对于威洛比等人而言，预算无论是对于普鲁士的专制政治还是对于美国的民主政治，都只是活力充沛的行政部门的中立工具。正是在政府研究学会的积极推动下，到1916年，所有主要的政党都在其纲领中采纳了预算改革。因此，随着战争结束，1921 年，《预算与会计法》得以顺利地通过。

就这样，以界定政府权力合法范围为初衷的预算改革运动，最终以界定总统与国会权力关系的《预算与会计法》的通过而结束。总统与国会之间基于预算的权力争夺是从精力充沛的西奥多·罗斯福总统向国会夺取创制权开始的。罗斯福总统通过禁止政府各部门与国会议员之间的直接交易，开始实施对行政机关的全面控制。但实质性的发展是由克里夫兰与威洛比任职的塔夫脱委员会完成的，塔夫脱总统在前任的基础上赢得了制定并向国会提交预算的权力，但终究没有赢得这场预算立法的斗争。1921 年《预算与会计法》最终由国会通过并经由哈定总统签发，这场以行政预算为目标的全国性预算改革运动算是取得了最后的胜利，关于美国预算的故事也算是达到了高潮。

但是，这个故事仍然没有落幕。那些先知先觉的知识精英们“发明”预算制度的初衷，是想通过预算这样一个详细说明政府行为的文件来界定政府与社会的边界，重塑代议民主的理想形态。可事实上，政府权力蚕食社会权利，政府行为挤占社会空间，是政治权力发展的一种惯性，也成为现代社会的一种常态。政府与社会之间的相互作用，国家与人民之间的双向博弈，这个曾经困扰进步时代美国知识精英的政治难题，今天仍然困扰着“预算共和国”下的政治精英。因为，预算终究只是一种手段而不是目的。正如该书作者所言，一旦将预算本身当作目的或者将预算凌驾于目的之上，那么，我们也就必然面临新的代议民主制度的危机。也许，权力的“潘多拉”之盒根本就不应该打开，一旦打开，权力派生出来的恶魔便会肆虐无道。挽救之道当然不是一个预算足以概括。镇住权力恶魔的法宝也许就在“潘多拉”盒底，或者就在人类的智慧当中。