

# 实现政治问责的三条道路<sup>\*</sup>

马 骏

---

**摘要：**建立一个对人民负责的政府是现代国家治理的核心问题。实现这一目标，需要解决两个最基本的问题：谁来使用权力？如何使用权力？选举制度是解决前一问题相对较好的制度，而预算制度是解决第二问题最好的制度。通过历史比较分析，可以总结出三条实现政治问责的道路：19世纪的欧洲道路、从建国到进步时代改革的美国道路以及雏形初现的中国道路。这意味着，西方经验并不是唯一的实现政治问责的道路。相对于西方经验来说，中国20世纪80年代以来的国家转型具有极大的特殊性。尽管面临各种挑战，但一条政治问责的中国道路正在形成。

**关键词：**政治问责 权力 选举 预算

作者马骏，中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授（广州 510275）。

---

## 前 言

建立一个对人民负责的政府，是现代国家治理的核心问题。然而，最大的挑战是：运用什么样的问责机制才能实现这个目标。长期以来，政治问责理论几乎都是基于西方经验而形成的，并都隐含着这样一个假定：要实现政治问责首先必须建立选举民主，离开选举民主，任何关于政治问责的讨论都是毫无意义的。在此背景下，政治问责的研究者们也倾向于采取演绎的分析方法来研究非西方世界的问责实践。他们通常只是简单地将现存的、主要是基于西方经验——在很多情况下是美国经验——而构建起来的问责理论运用到那些“外邦世界”。虽然他们还没有认真研究非西方世界的实践，但他们常常预先假设这些地方不可能存在问责制度。而他们之所以这样自信地得出结论，仅仅是因为那些实践与他们所理解的西方国家的政治问责方式不一致。显然，这种研究方法是很成问题的。它蒙蔽了研究者的眼睛，使他们的理论触觉变得迟钝，对那些理论意义深远但不同于现有理论假设的问责实践视而不见，从而失去了进一步发展理论的机会。因此，在研究非西方世界的政治问责实践时，需要放弃演绎的方法，转而采用归纳的方法。<sup>①</sup>最近，一些学者开始超越西方的经验，探索其他实现政治问责的途径。其中，尤以中国

---

\* 本文获教育部“高等学校基本科研业务费”资助。

① M. W. Dowdle, "Public Accountability in Alien Terrain," in M. W. Dowdle, ed., *Public Accountability*, New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 329-357.

30 年来大国转型经验最引人注目。

本文的研究重点是，实现政治问责究竟是不是只有一条道路？在主流的国际学术界看来，答案是肯定的——只有实行西方的选举民主才能实现政治问责。然而，在西方世界之外，的确可能存在某种不同于西方的实现政治问责的道路。中国正在探索一条属于自己的道路。然而，什么是中国式的问责道路？如何理解它？它是什么性质？而且，在西方经验内部，问责道路是否也存在着差异？本文试图对这些问题进行回答。借助政治问责理论最近的发展以及美国政治学家克里夫兰至今仍然是充满启发性的观点，<sup>①</sup> 本文首先建构了一个政治问责的理论框架，根据这一理论，同时运用历史比较方法，识别出三条实现政治问责的道路；并分别对这三条道路进行比较和分析。

### 三条问责道路：一个理论

在政治领域，首先必须有权力才有政治，随之就需要对权力进行控制，确保权力不被滥用。实质上，这也是两千多年政治思想讨论的核心问题。只不过，到了现代社会，这一关注以更加精致的形式被重新表述为政治问责问题。<sup>②</sup> 实质上，政治问责的核心问题也是对权力进行控制以防止出现权力滥用。如果说政治的基本特征是赋予权力并对权力的使用进行控制，那么，在设计问责制度时有两个问题是最基本的：谁来（或不能）使用权力？如何使用权力？相应地，就会产生两类最基本的问责制度分别来解决这两大问题。毫无疑问，建立一个负责的政府也需要在国家治理的其他各个方面建立制度。然而，对于实现政治问责来说，首先必须解决的是这两大问题，否则，无论其他环节的制度建设如何完美也很难真正实现问责的目标。其实，90 多年前，政治学家和公共预算专家克里夫兰就已经系统而清晰地阐述了这一思想。<sup>③</sup>

对于问责制度的第一个问题——由谁来使用权力——来说，在两千多年的政治史上，人类尝试了许多的解决方式，其中主要有暴力、血缘继承、任命、抽签、考试和选举。<sup>④</sup> 在现代社会之前，血缘继承被认为是最主要也最具合法性的权力转移方式。而在现代社会，选举则成为最主要、最具合法性的权力转移方式。其实，除了考试之外，其他方式都在人类政治活动的早期就已出现并沿存于人类社会的某些政治实践中。暴力是最古老的解决人类冲突的办法。在国家和政治出现之后，暴力也成为一种解决权力转移的方法。在人类历史上，权力转移经常充满了暴力和血腥。显然，暴力是最不好的方式。因此，在现代社会之前，随着权力被统治者个人及其家族私有化，血缘继承逐渐成为最主要的权力转移方式，一种基于血缘的合法性也被逐步地建立起来。而且，这种血缘继承在很多地方又被进一步神化，以所谓的“君权神授”来提高这种权力转移方式的合法性。然而，即使血缘继承被视为合法的权力转移方式，暴力的阴影也总是挥之不去。由于在位的统治者可能有多个子嗣，权力继承的冲突就会不可避免地发生。在历

① Frederick A. Cleveland, "Popular Control of Government," *Political Science Quarterly*, vol. 34, no. 2, 1919, pp. 237-261.

② A. Schedler, "Conceptualizing Accountability," in A. Schedler, L. Diamond & M. Plattner, eds., *The Self-Restraining State*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999, pp. 13-28.

③ Frederick A. Cleveland, "Popular Control of Government," pp. 237-261.

④ 参见 Daniele Caramani, *The Societies of Europe* (vol. one), New York: Grove's Dictionaries, Inc., 2000, p. 49.

史上,为了解决可能出现的暴力冲突,大多数国家都确立了所谓的嫡长子继承制。然而,这也不能彻底根除暴力。因为其他掌握了足够实力(经济和军事)的个人或集团——无论是否与统治者有血缘关系——都可能冒险一搏,凭借武力攫取权力。这就是说,血缘继承并不能确保和平地实现权力转移。此外,这种基于权力私有的权力转移方式缺乏公平,也最缺乏民主。无论最高统治者是以何种方式获得了权力,他都需要一大批官员为其管理从中央到地方的国家事务。在历史上,最流行的方式是任命制,即由最高统治者根据某些标准(如关系的远近亲疏、品德、才能等)任命官员。当然,在一些国家,例如19世纪以前的法国,卖官制非常发达而且高度制度化。很明显,这样的任命制具有较强的主观性和随意性,而且也不够公平、民主。在中国历史上,统治者则比较理性化的考试制度来取代随意性较强的任命制。在科举制度形成后,中国的权力赋予方式是一种血缘继承与考试制度的结合,居于最顶层的是血缘继承,其下则主要以考试来选拔官员。考试制度是一种精英导向的选官方式,它有利于吸纳知识精英进入政府工作,提高政府行政能力,但是不符合民主原则。19世纪,西方国家在推行选举制度的同时,也借鉴中国的考试制度建立起了公务员制度。

在现代社会,选举逐渐取代血缘继承成为最主要也是最具合法性的权力转移方式。然而,选举也是一种古老的权力转移方式。在历史上,除选举外,抽签方式也被用来实现权力转移。尽管在现代政治中,抽签已经很少用,也很少被讨论,但是在古希腊、罗马的政治实践中,抽签和选举是并用的。在古雅典,抽签被看成是最民主的挑选公职人员的方式。实际上,直到现代代议制政府出现之前,大多数允许公民参与政治的政治体制仍在使用抽签。不过,从古希腊开始,思想家们就一直在争论这两种方式孰优孰劣。几乎所有的思想家都认为抽签比选举更加民主,甚至是最民主的权力转移方式。<sup>①</sup> 20世纪90年代后期在政治问责领域掀起了新一轮讨论的政治学家奥多拉教授也指出,抽签其实比选举更加民主。<sup>②</sup> 尽管直到1797年意大利的一些城邦国家仍在使用抽签,但自18世纪中叶以后,抽签就开始慢慢地淡出政治思想家和政治家的视野,选举民主转而成为关注的焦点并从19世纪开始大行其道。王绍光认为,其中的原因是选举比抽签更有利于维护社会精英阶层的利益。<sup>③</sup> 这是一个合理的解释,因为任何制度选择都受制度设计者的动机和利益左右,即使是那些设计民主制度的政治家也不例外。

19世纪是选举民主确立其至高无上的地位的时代。在这一时期,选举发展成为最重要也被认为是最具有合法性的实现权力和平转移的制度。相对于暴力以及血缘继承来说,选举能够和平地转移权力。相对于暴力、血缘继承、任命和考试来说,选举制度是民主地、公平地实现权力转移的方式。当然,选举制度不一定是最好的民主制度。相较而言,选举就不如抽签民主。但是,它可以在保留民主成分的同时回避抽签可能带来的问题,即选择一个缺乏能力的人担任公职。这也许就是为什么从19世纪开始选举成为最主要的实现权力转移方式的原因。不过,19世纪的选举制度具备了一些以前的选举制度没有的现代特征:自由、竞争、平等。选举变成一种真正意义上的抉择,投票人可以在不同的候选人中进行选择,选举因而变成是自由的和竞争的。在选举中,不仅存在着政治上的替代人选,而且投票人可以自由地在这些替代人选中进行选择。尽管之前的选举制度中就有一些自由与竞争的影子,但这两个原则直到19世纪才被充分

① 王绍光:《民主四讲》,北京:三联书店,2008年,第48—50页。

② Guillermo Ó Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies," in A. Schedler, L. Diamond & M. Plattner, eds., *The Self-Restraining State*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999, pp. 29-51.

③ 王绍光:《民主四讲》,第52、53页。

确立。在19世纪,平等的原则也在选举中确立下来。该原则包括两个方面的内容:一方面所有的替代人选都有平等的机会胜出;另一方面投票是平等的和直接的,这最充分地体现在“一人一票”原则中。而且,随着普选制的建立,平等原则从有限的投票人扩大到了所有的公民。<sup>①</sup>

在20世纪,随着选举制度继续完善(例如实行普选制)和一些学者(例如熊彼特)的努力,选举逐渐变成民主的代名词,并成为最主要甚至是唯一的政治问责制度。毫无疑问,在历史上,选举制度的确为政治问责做出了贡献。它从根本上颠倒了问责链条,从原来的对君主个人负责转变成对人民选举出来的代表负责,然后最终对人民负责。<sup>②</sup>然而,这些年来,越来越多的研究开始质疑选举问责的有效性。在现实中,许多实行了选举民主的国家,例如在所谓的“新民主国家”,尽管已经建立了选举制度,但是许多官员仍然是不负责的,常常滥用权力。<sup>③</sup>为什么选举制度不能有效地实现问责呢?如前所述,政治问责涉及谁来使用权力和如何使用权力这两个基本问题,而选举制度只能解决前者,无法解决如何使用权力的问题。鲁宾指出,选举主要有三个功能,第一位的功能是权力的转移,第二位的功能是利益代表,第三位的功能才是问责。尽管选举制度有助于实现政治问责,但是实现问责只是它第三位的功能,从属于权力转移和利益代表。<sup>④</sup>对于实现政治问责来说,解决权力使用的归属问题固然重要,但是权力使用问题同样重要,有时甚至更加重要。因为选举完成后,当选人在整个任期内的权力使用都不是选举制度本身能有效约束的,即使官员不负责任,人民也只能等到任期结束时才能再次通过选举对官员进行惩罚。所以,对于政治问责来说,需要另一个制度来积极主动地监督和约束当选官员在任期内的权力使用。总而言之,正如克里夫兰指出的,仅仅有选举制度并不能确保官员负责任,更重要的是要建立一个控制制度来约束每一次权力的使用。<sup>⑤</sup>此时,预算制度就非常重要了。

根据谢尔德对政治问责概念的重构,政治问责包括两个基本含义:(1)官员对自己的行为或者活动负责,即公共官员有义务告知和解释他们正在从事的活动。这又包括两个基本的要素:信息和解释。官员有义务和责任提供关于他们的行动或者决策的信息,包括正在做什么、准备做什么、已经做了什么,并就这些活动或者决策提供合理的解释,同时问责机构也要求官员提供这些活动或者决策的信息并给出合理的解释。(2)强制,即问责机构能够对不负责的权力使用者施加惩罚。<sup>⑥</sup>可见,对于实现政治问责来说,首要的条件是能够获得关于政府活动的信息。如果没有这些信息,政府就是看不见的政府,就不可能让它变得对人民负责。由于政府无论开展什么活动都要花费资金,没有钱什么活动都无法开展,因此,最能够准确地反映政府活动的信息就是财政信息。通过财政收支的信息,人们就可以准确地知道政府正在(或者准备或已经)开展的活动。进一步而言,控制权力行使的最佳方式就是控制政府的活动,而控制活动

① Daniele Caramani, *The Societies of Europe* (vol. one), p. 50.

② A. Premchand, "Public Financial Accountability," in S. Schiavò Campo, ed., *Governance, Corruption and Public Financial Management*, Manila: Asian Development Bank, 1999, p. 152.

③ W. Funnell & K. Cooper, *Public Sector Accounting and Accountability in Australia*, Sydney: University of New South Wales Press, 1998, p. 9; Guillermo Ó'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies," pp. 29-51.

④ Edward Rubin, "The Myth of Non-Bureaucratic Accountability and the Anti-Administrative Impulse," in Michael W. Dowdle, ed., *Public Accountability*, pp. 68-69.

⑤ Frederick A. Cleveland, "Popular Control of Government," pp. 237-261.

⑥ A. Schedler, "Conceptualizing Accountability," pp. 13-28.

最好的办法就是控制资金。<sup>①</sup> 克里夫兰用了一个非常形象的比喻：如果把总统看成国家这条船的船长，如何才能使这个船长对船上的人负责呢？最好的办法是控制开船所需的燃料。<sup>②</sup> 正是在这个意义上，财政问责对于政治问责来说是至关重要的，而政治问责也只有与财政问责联系起来才能具有实质性的内容。<sup>③</sup>

然而，只有当国家财政是按某种特殊的方式进行管理时，财政体系才能有效地控制政府的活动、约束权力的使用，进而实现财政问责和政治问责。尽管对财政问责的探索早已有之，但是，直到现代公共预算建立之后，财政体系才变成一个能够有效地约束权力使用、促进财政问责的制度。<sup>④</sup> 现代预算制度在政府内部建立起集中、统一的预算控制，将所有的财政资金都纳入统一的预算控制程序之中，编制一个能够详细、准确地反映政府及其各个部门全部活动的政府预算，并将其提交给立法机构进行审查、批准，由立法机构从外部监督政府的财政收支活动。随着现代预算的建立，政府就变成了一个看得见的政府、一个有可能被监督的政府。政治学家威劳比说，如果政府预算编制得很好并且是向社会公开的，那么，它就能发挥“告知过去的运作、目前的条件和将来的提议，明确地确定责任并方便于控制”的作用。<sup>⑤</sup> 预算将迫使行政官员在公众及其代表们面前陈述他们开展的活动以及开展这些活动的理由。通过审查政府的预算，公众及其代表们就可以审查政府的活动是否必要、成本是否合理，有权力的机构和部门就能够做出同意或者不同意的决定。这样，预算制度就成为一个非常有效的、对权力的使用进行监督和约束的控制制度，进而就能够成为一个基本而且重要的问责工具。<sup>⑥</sup>

总之，如果说实现政治问责需要解决两个最基本的与权力相关的问题，那么，相应地就需要有两个相对较好的制度。对于“由谁来使用权力”这个问题来说，选举制度相对而言是一个最好的制度；对于“如何使用权力”或者“如何控制权力的使用”来说，预算制度是一个最好的制度。假设各国最初都是从既无现代选举制度也无现代预算制度的条件下开始国家建设的话，那么，从理论上来看，至少存在三条实现政治问责的道路（见图1）。在路径A中，国家在一个大致相同的时间内建立现代选举制度与预算制度，并不断完善它们；在路径B中，国家先建立现代选举制度并不断完善之，若干年后才启动预算改革，建立现代预算制度；在路径C中，国家在现代选举制度建立之前，先建立现代预算制度。图1中的两个制度维度分别代表着选举制度和预算制度发展程度的高低。

由于选举制度和预算制度都是实现政治问责所必需的，因此，路径A应是最佳的实现政治问责的道路。在路径B和路径C中，国家并未同时建立这两种制度，而是先建立其中的一个制

① Jun Ma, "The Dilemma of Developing Financial Accountability without Election," *Australian Journal of Public Administration*, vol. 68, 2009, pp. 62-72; Jun Ma & Yilin Hou, "Budgeting for Accountability," *Public Administration Review* (Special Issue, Dec.), 2009, pp. 53-59.

② Frederick A. Cleveland, "Popular Control of Government," pp. 237-261.

③ J. Glynn, *Public Sector Financial Control and Accountability*, Oxford: Basil Blackwell, 1987, p. 21; W. Funnell & K. Cooper, *Public Sector Accounting and Accountability in Australia*, p. 10.

④ A. Prenchand, "Public Financial Accountability"; J. Glynn, *Public Sector Financial Control and Accountability*, p. 16.

⑤ W. F. Willoughby, *The Movement for Budgetary Reform in the States*, New York: D. Appleton and Company for the Institute for Government Research, 1918, p. 1.

⑥ Frederick A. Cleveland, "Evolution of Budget Idea in the United States," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 62 (Nov. 1915), pp. 15-35; Frederick A. Cleveland, "Popular Control of Government," pp. 237-261.

度，若干年后才启动另外一个制度的建设，因此，从理论上说，它们都存在一定的局限性。这三条道路不仅在理论上成立，也存在于现实中。当然，直到最近中国的国家转型呈现其独特性之前，在历史上出现过的主要是路径 A 和路径 B。路径 A 是许多欧洲国家在 19 世纪走过的国家建设道路，路径 B 是美国从建国到 20 世纪 20 年代经历的国家建设道路。尽管存在着差异，这两条道路都属于西方经验范围内的尝试。在欧洲和美国，政治问责的道路都是从选举制度开始的。这就有助于我们理解，为什么目前以西方经验为主的政治问责理论如此强调选举制度。从 20 世纪 90 年代末期以来，中国的政治实践开始表现出越来越明显的路径 C 的特征，中国正在走一条与西方不同的建立政治问责的道路。当然，由于中国的改革仍在进行中，在图 1 中，路径 C 的曲线目前仍是虚拟的。

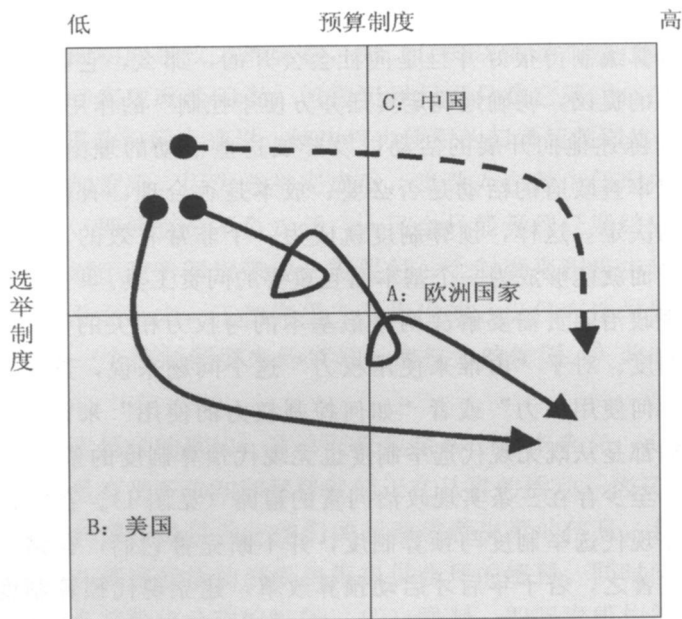


图 1 三条道路

## 欧洲国家的道路：19 世纪

在 19 世纪之前，选举制度就已经存在于欧洲。但是，直到 19 世纪，现代选举制度尤其是在国家层面的选举制度才在欧洲发展起来。<sup>①</sup> 从 19 世纪初开始，第一波民主化浪潮席卷欧洲国家（大致从 1828 年到 1926 年），以选举为核心的民主制度终于在国家层面构建起来。桑沙因提出了一个判断 19 世纪政治体制是否民主的最低标准：（1）50% 的成年男性拥有投票权；（2）负有责任的政府首脑要么在选举产生的议会中获得多数支持，要么是定期普选产生的。若按此标准，19 世纪以前的欧洲并没有国家层面的民主制度。<sup>②</sup> 当然，这个标准只是一个最低标准。判断一个政治体制是否是选举民主，不仅要看它的国家权力机构是否通过选举产生、公民在多大范围

① Daniele Caramani, *The Societies of Europe* (vol. one), p. 50.

② 参见塞缪尔·亨廷顿：《第三波——20 世纪后期民主化浪潮》，刘军宁译，上海：上海三联书店，1998 年，第 15 页。

内参与了选举，还需要看选举条件是否公正、平等，选举程序本身是否公正、合理。<sup>①</sup> 在 19 世纪，欧洲国家相继在这些方面进行了改革，最终于 19 世纪后期或 20 世纪初建立起现代选举制度。表 1 列出了欧洲国家议会选举改革的主要内容及其时间。

表 1 欧洲各国选举制度的建立

	举行第一次选举的年份	引入匿名投票的年份	引入直接选举的年份	引入男性普选的年份
芬兰	1869 <sup>*</sup>	1907 <sup>*</sup>	1907 <sup>*</sup>	1907
丹麦	1849 <sup>*</sup>	1901 <sup>*</sup>	1849 <sup>*</sup>	1918
荷兰	1849 <sup>*</sup>	1849 <sup>*</sup>	1849 <sup>*</sup> 或 1848	1918
奥地利	1873 <sup>*</sup> 或 1848	1907 <sup>*</sup>	1909 <sup>*</sup> 或 1907	1897
挪威	1815 <sup>*</sup>	1885 <sup>*</sup>	1906 <sup>*</sup>	1900
瑞典	1866 <sup>*</sup>	1866 <sup>*</sup>	1909 <sup>*</sup> 或 1911	1911
英国	1831 <sup>*</sup> 或 1832	1873 <sup>*</sup> 或 1872	1813 <sup>*</sup>	1918
法国	1815 <sup>*</sup>	1831 <sup>*</sup> 或 1820	1824 <sup>*</sup> 或 1831	1848
德国	1848 <sup>*</sup>	1919 <sup>*</sup> 或 1871	1871 <sup>*</sup>	1848
意大利	1861 <sup>*</sup> 或 1848	1861 <sup>*</sup> 或 1848	1861 <sup>*</sup> 或 1848	1913
比利时	1831 <sup>*</sup> 或 1830	1877 <sup>*</sup> 或 1878	1831 <sup>*</sup> 或 1847	1894
瑞士	1848 <sup>*</sup>	1872 <sup>*</sup>	1848 <sup>*</sup>	1848
西班牙	1812 (1869)	1931	1834 (1837)	1869
希腊	1822	1844	1844	1844
葡萄牙	1820 (1911)	1822	1822 (1838)	1911
冰岛	1922	1906	1906	1916

资料来源：标有<sup>\*</sup>号的数据来自 Toke Aidt, Jayasri Dutta & Elena Loukoianova, "Democracy Comes to Europe," *European Economic Review*, vol. 50, no. 2, 2006, pp. 249-283, Table 3. 未标<sup>\*</sup>号数据来自 Daniele Caramani, *The Societies of Europe* (vol. one), Table 2 2, 2 3, 2 6, 2 9. 某些国家采用某个制度的某些年份在两份资料有所不同。括号外的年份是该制度最初引入的年份，括号中的年份是该制度在经过反复后重新被引入的年份。

1810 年代，一些欧洲国家首次举行了国家层面的议会选举。不过，当时拥有选举权的成年男性公民在成年男性中所占的比例很小。例如，1831 年，比利时举行了首次选举，但只有 4.5% 的成年男性有选举权，其中又只有 62% 的男性参加了选举。<sup>②</sup> 1831 年，英国第一次举行全国范围的议会选举时，也仅有 4.4% 的成年人享有选举权。1815 年，法国首次举行了国家层面的选举，但在 1814 年，选民人数也只有 72000 人，只占成年人口的 1%。造成参选人数偏低的原因除了排斥女性以及较严格的年龄限制之外，主要还是因为在经济能力和教育水平方面设置的高标准。即使是男性公民，也只有当他们拥有的财产或者缴纳的税收达到一定标准之后，才会被法律承认是拥有选举权的公民。这些选举权方面的经济限制在 19 世纪之前就已存在。在英国，尽管 1688 年《权利法案》规定国民议会实行自由选举，但之后不久就对选举权设置了很高

① Daniele Caramani, *The Societies of Europe* (vol. one), pp. 21-46.

② Toke Aidt, Jayasri Dutta & Elena Loukoianova, "Democracy Comes to Europe," *European Economic Review*, vol. 50, no. 2, 2006, pp. 249-283.

的财产和收入限制。18世纪中期,英国700万成年人中只有15万人享有选举权。直到1831年,成年人口中也仅有4.4%的人享有选举权。因此,19世纪选举改革的重点之一就是取消这些限制,实行相对普遍的公民选举。1832年,英国议会降低了选民的财产限制,这使得选民的人数从30万人左右上升到67万,但也只占全部成年人口的7.1%。1838年,英国爆发了以争取男性普选权为目标的宪章运动。虽然这一运动当时被镇压,但在其压力之下,1867年英国第二次改革其议会选举,在城市中降低了选民资格的财产限制和居住年限,这使得城市里的工人获得了选举权,男性公民中的选民达到三分之一。1884年,英国进行第三次选举改革,将城市的男性普选权扩大到农村,200万农村男性成年人因此获得了选举权,选民占成年男性公民的比重上升到大约三分之二。在法国,扩大选举权的改革则更加曲折、艰难。法国大革命之后的政府时而取消、时而又强调财产和纳税方面的限制。在波旁王朝复辟时期,选举权附加了更加严苛的财产限制。1830年的《七月法令》更是将选民人数从10万人猛降为2万5千人。1848年,在工人运动的压力下,法国被迫通过法律,确立了直接的普遍选举。但是,直到1871年的第三共和国初期,成年男性的普选权才最终确立起来。<sup>①</sup>不过,19世纪欧洲普选改革的重点是男性普选权,成年女性的普选权改革一直到20世纪初才开始启动。在欧洲,女性普选权运动一直持续到70年代才大功告成,最早确立女性普选权的国家是挪威(1915),最晚的是西班牙(1976)。<sup>②</sup>

在这一时期,欧洲国家还改革了选举条件和选举程序,落实平等原则,增加选举过程的公平与合理。由于改革面临的政治方面的阻力相对于普选来说要小,因此这些环节的改革比普通方面的改革都启动得要早。例如,为了落实“一人一票”的平等原则,在这一时期,欧洲国家开始限制多次投票制而代之以平等投票制。多次投票制在19世纪之前就以多种形式存在,例如英国的大学教师和有产者可以在大学或者财产所在地投一次票,再在居住地投一次票。欧洲各国取消多次投票制度的时间不一,但主要集中在19世纪:法国、葡萄牙、挪威和西班牙(1815)、希腊(19世纪40年代)、丹麦、瑞士、德国、荷兰(1848)、芬兰、奥地利、意大利和瑞典(19世纪60年代至20世纪初)。英国和比利时改革的时间比较晚,它们在一战后才开始启动这方面的改革。<sup>③</sup>此外,如表1所示,绝大部分欧洲国家都在19世纪引入了直接选举来取代原来的间接选举。同样,大部分欧洲国家也都在19世纪引入了匿名投票。

与此同时,19世纪也是欧洲国家建立现代预算制度的时期。现代预算制度最早成型于19世纪的欧洲。著名预算专家凯顿认为,在欧洲从中世纪后期一直到专制君主制时期盛行的是一种“前预算模式”,19世纪之前的欧洲处于“前预算时代”,即没有预算的时代。在这一时期,尽管国家从社会中汲取了大量的财政收入,但是整个财政体系效率极其低下,浪费与腐败盛行。财政体系一方面在政府内部缺乏集中统一的行政控制;另一方面,立法机构不能有效地监督政府财政,无法落实财政问责。于是,在政府内部,君主缺少有效的手段来约束官员的行为,无法确保表面上忠诚的官员在财政上也是对其负责的。同样地,由于缺乏有效的外部监督,君主本人也不需要别人负责,社会也没有办法使得君主对人民负责。<sup>④</sup>

① 王绍光:《民主四讲》,第55—64页。同时参见 Toke Aidt, Jayasri Dutta & Elena Loukoianova, "Democracy Comes to Europe," pp. 249-283.

② Daniele Caramani, *The Societies of Europe* (vol. one), p. 53.

③ Daniele Caramani, *The Societies of Europe* (vol. one), pp. 23, 55.

④ Naomi Caiden, "Shaping Things to Come," in Irene Rubin, ed., *New Directions in Budget Theory*, New York: State University of New York Press, 1988, pp. 43-58; Naomi Caiden, "A New Perspective on Budgetary Reform," *Australian Journal of Public Administration*, vol. 1, 1989, pp. 51-58.



在 17 世纪后期的英国, 现代预算制度已开始萌芽。1688 年“光荣革命”后, 为了适应国会议员们越来越强烈的加强监督政府资金的要求, 英国国会进一步巩固了原有的收入同意权, 并获得了政府对政府开支的否决权以及对已开支的支出款项进行审计的权力, 国会开始任命各种委员会来审查由其授权的资金在使用过程中是否做到了“明智、诚实和经济”。这些措施极大地加强了国会的预算监督权, 也提高了它的预算监督能力。18 世纪末期, 为了规范资金收支管理, 实现经济与效率, 英国进一步在政府内部集中财政管理权力。例如, 要求建立一个将所有支出合并在一起的支出预算, 要求各个政府部门提前计划下年的支出, 要求所有部门都按照统一的格式记录支出, 等等。18 世纪后期, 法国也开始在政府内部将收支权力集中到新设的财政部, 建立集中型的国库管理模式。<sup>①</sup> 在这些改革的基础上, 以英国和法国为代表的欧洲国家纷纷在 19 世纪开始预算改革, 建立现代预算制度。欧洲国家建立现代预算制度的时间各异。尽管英国在 18 世纪后期就已开始编制预算, 但是它直到 1866 年才在支出方面建立起全面的国库控制, 它也是在这一时期才建立由内阁承担整体预算责任的行政预算体制, 从而真正建立起现代预算制度。1814 年, 法国开始编制年度预算, 这被有些学者视为现代预算的第一次实践。在 1817—1827 年间, 法国颁布了一系列旨在对税收和支出进行集中管理的法令, 但之后的预算改革经常被政治动荡打断。直到 19 世纪后期, 现代预算制度才最终在法国建立起来。1830 年, 比利时模仿法国模式建立了现代预算制度, 但不是很成功, 它的预算体系很长时间都没有整合在一起, 比如议会经常要在一年中不停地审批预算。1848 年后, 荷兰建立了有利于议会控制支出的集中型财政体制。但它们都到 19 世纪后期才建立现代预算制度。其他的欧洲国家也在 19 世纪后期和 20 世纪初建立起现代预算制度: 意大利 (1860)、瑞典 (1876)、挪威 (1905)、丹麦 (1915)。<sup>②</sup> 随着现代预算制度的建立, 公权的使用被纳入一种全新的控制体系, 这些国家开始以一种“前所未有的方式”从公民那里汲取财政收入, 并将之用于公共目的。这些现代民主国家终于发展出一种“被广泛视为有效率的、有生产率的, 而且比以前更加公正的”财政制度。<sup>③</sup>

总之, 欧洲国家基本上都是在 19 世纪大致相同的时期同时建立起现代选举制度和预算制度的。恰如韦伯尔和瓦尔达沃夫斯基在《西方世界的税收与支出史》中所说的: “正如代议制政府的理念在 19 世纪前半期从一个国家传播到另一个国家一样, 财政管理的革新思想也在这一时期快速地传播开来。”<sup>④</sup> 不过, 这两个制度的建设都经历了很长的时间。例如, 法国开始建立选举制度和预算制度的时间都是 19 世纪初, 但直到 19 世纪后期才最终建立起这两个基本制度。

① Douglass North & Barry Weingast, “Constitutions and Credible Commitments,” *Journal of Economic History*, vol. 49 (December 1989), pp. 803-832; A. Premchand, “Public Financial Accountability”; Webber Carolyn & Wildavsky Aaron, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York: Simon & Schuster, 1986, p. 326.

② Webber Carolyn & Wildavsky Aaron, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, p. 327; Naomi Caiden, “A New Perspective on Budgetary Reform,” pp. 51-58; Frederick A. Cleveland, “Evolution of Budget Idea in the United States,” pp. 15-35. 参见王绍光、马骏: 《走向“预算国家”》, 《公共行政评论》2008 年第 1 期。

③ Webber Carolyn & Wildavsky Aaron, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, pp. 300, 301.

④ Webber Carolyn & Wildavsky Aaron, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, p. 318.

## 美国道路：从建国至1928年

由于建国的特殊历史经历，从建国之日起，美国人对选举民主情有独钟，并对选举制度形成了一种非常坚定的信赖。一直到19世纪后期，美国主流的政治文化都坚信，只要实行选举民主——定期举行公开的选举，而且选举出来的官员或者议员是有任期限制的——就可以建立一个负责的政府，而且还认为选举是一种与美国的民主理念相吻合的制度，一切政治上的弊端都可以通过选举来加以矫正。在这种信念的驱动下，美国人建国后很快就投入巨大的热情来建立选举制度，并在建国到20世纪初将近130年的时间里持之不懈地改革和完善选举制度。<sup>①</sup>与其宗主国一样，在殖民地时期，美国各州的选举权也附有财产限制。最初是土地方面的限制，其后随着经济结构的变化，财产的定义也变得更加宽泛，以便于容纳城市其他财产所有者或者能够缴纳一定数额税收的公民。当然，选举权只能属于成年白人男性。1787年制定的宪法未对选举权进行规定，而是将这一权力留给了各州。最初13个州制定的州宪法普遍都对选举权规定了财产方面的条件，例如财产或纳税。由于这一限制，在美国建国初期，有资格的选民只占成年白人男性很小的比例。1789年举行第一次选举时，只有4%的成年白人男性参与了投票。不过，后来加入美国的新州为了吸引移民，也因为西部地多人少，它们在财产方面的要求相应比较低。有些州只要缴税就可以获得选举权，有些州甚至取消了这一条件。这就极大地提高了美国选民的数量。<sup>②</sup>在1828年的总统选举中，拥有选举资格的男性数量迅速超过了白人男性总数的50%，这在当时是一个相当高的比重。在欧洲国家建立现代选举制度的19世纪，美国人也没有落后。亨廷顿指出，与欧洲国家同步，美国大约在1828年也开始进入了其所谓的第一波民主化。<sup>③</sup>从19世纪到20世纪初，美国人从各个方面完善了选举制度：扩大了选举权的范围，逐步实现了白人男性普选；缩短了选举产生的职位的任职期限；扩大了选举制度适用的范围，增加了必须通过选举才能任命的职位的数量；禁止刚刚担任完一个固定任期的行政官员又重新被选举；制定各种措施来解决选举中存在的腐败。<sup>④</sup>

如果说在传统的农业社会，以社区自治为基础的选举民主能够在一定程度上确保政府是负责的或者至少不是很坏的。那么，从19世纪中期开始，随着美国日益变成一个城市化和工业化的社会，加之大量欧洲移民的涌入改变了原有的选民结构，选举制度就变得越来越不能适应经济社会的变化，也不能再为代议制民主的国家治理提供合法性。政府变得越来越庞大，它对经济和社会的介入也越来越深，担负的职能也越来越复杂。在这种情况下，即使实行了选举，普通民众也很难弄清楚政府究竟对什么负责。而且，随着城市化的加速推进，政府规模越来越大，民众已不可能再像以前那样可以经常地接触政治家，政府与民众之间的距离越来越远。在这种情况下，以选举为基础的代议制民主的基础就逐渐被侵蚀了。此时，19世纪30年代初已雏形初现的“政党机器”就粉墨登场，并逐步控制了选举以及选举之后的官职分配——即臭名昭著的“政党分肥制”——和政策制定。在“镀金时代”，政党机器已经高度制度化。选举变成了选票

① Frederick A. Cleveland, "Budget Making and the Increased Cost of Government," *The American Economic Review*, vol. 6, no. 1, 1916, pp. 50-70.

② 王绍光：《民主四讲》，第61—62页。

③ 塞缪尔·亨廷顿：《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，第15页。

④ Frederick A. Cleveland, "Budget Making and the Increased Cost of Government," pp. 50-70.

买卖和利益交换，一些精英选民开始对选举政治失去兴趣。同时，政府运作高度政党化，政府职位变成当选政党的战利品，政府行政缺少专业化和职业精神，从而效率极其低下，政策制定也被政党操纵来为特殊利益（主要是那些为政党提供了支持的商业利益）服务。<sup>①</sup>这使得像克里夫兰这样的进步时代改革者发出了抱怨：尽管经历了将近 130 年的选举民主，并一直在不断地完善选举制度，但 20 世纪初的美国人却非常失望地发现通过民主选举产生的政府仍然是不负责任的。在这种情况下，进步时代（1890—1928）的改革者开始从各个方面改良美国的国家治理。在这一时期，美国人继续完善他们的选举制度，以解决 19 世纪后半期选举中存在的各种问题。例如，为了打破政党机器对选举的控制，进步时代的改革引入匿名投票和直接普选。<sup>②</sup>然而，在进步时代预算改革者克里夫兰看来，民主制度不能仅仅发展到选举民主就止步不前。在选举制度之上，还必须建立一个对权力的使用进行控制的机制，其中最重要的就是预算制度。<sup>③</sup>

19 世纪的美国人目睹了欧洲的预算改革，但是美国政治文化对集权以及其中可能潜藏的专制一直非常敏感。他们不仅对选举制度情有独钟，而且也比较倾向于强议会的预算模式，并有意识地弱化了政府首脑在预算中的作用。在大多数美国人看来，欧洲那种强化行政控制的行政预算体制，在没有君主制、而且选举制度运转正常的情况下是不需要的。<sup>④</sup>因此，直到 20 世纪初之前，美国各级政府都没有一个内在一致的预算体系。各级财政都在一个严重碎片化的、缺乏集中统一控制的预算体系中开展。在殖民地时期，立法机构就将财权集中在手中，它在建国后又进一步加强了对预算权的控制。然而，在现实中运作的预算只不过是一个分散的立法预算，所谓预算不过是各个立法机构批准的拨款法案的无序混合。立法机构收到的只不过是各个部门提交的一个个的资金申请，而不是一个整体的部门预算，更不可能是一个整体的政府预算，而且收支常常无法联系起来。在立法机构内部，预算决策也是分散的，各委员会独自在不同的时间通过单个的拨款法案。政府首脑在预算过程中无足轻重，他既不能整体性地对政府进行管理，也不能在政府内部实施统一的预算控制，因而不能有效地履行对人民的责任。各个政府部门直接向立法机构的各个委员会申请资金，政府的财政部只不过是一个收发室，负责把部门资金申请汇集起来转交给立法机构。结果，在将近 130 年的时间里，美国从上到下的各级政府都没有一个预算可以全面、准确、详细地反映政府的活动及其成本。无论是对议员还是人民，甚至对政府首脑来说，政府都是“看不见的”。于是，政府不仅效率低下，而且腐败盛行。19 世纪末和 20 世纪初的美国人这才终于认识到，如果没有恰当的预算控制，选举产生的官员同样会滥用权力。<sup>⑤</sup>

① Jonathan Khan, *Budgeting Democracy*, Ithaca: Cornell University Press, 1997, p. 3.

② Maureen A. Flanagan, *America Reformed*, New York: Oxford University Press, 2007, p. 103.

③ Frederick A. Cleveland, "How We Have Been Getting along Without a Budget?" *Proceedings of the American Political Science Association*, vol. 9, the 9<sup>th</sup> Annual Meeting, 1912, pp. 47-67; Frederick A. Cleveland, "Popular Control of Government," pp. 237-261.

④ Frederick A. Cleveland, "Budget Making and the Increased Cost of Government," pp. 50-70; Frederick A. Cleveland, "Popular Control of Government," pp. 237-261; Richard Fleischman & R. Penny Marquette, "The Origins of Public Budgeting," *Public Budgeting & Finance*, vol. 6, no. 1, 1986, pp. 71-77.

⑤ Frederick A. Cleveland, "How We Have Been Getting along Without a Budget?" pp. 47-67; Frederick A. Cleveland, "Budget Making and the Increased Cost of Government," pp. 50-70; Frederick A. Cleveland, "Popular Control of Government," pp. 237-261; Jonathan Khan, *Budgeting Democracy*; Webber Carolyn & Wildavsky Aaron, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, p. 327; W. F.

早在19世纪80年代和90年代,美国的城市政府就开始改革政府会计体制以提高行政效率,并让人民和投资者了解政府真实的财政状况。19世纪80年代早期,波士顿市启动了也许是美国最早的预算改革。在该市,随着公共服务的扩张,提高政府效率的要求也越来越高。为此,波士顿市开始将城市政府的运作与政治(市议会)适当地分开,并于1885年赋予市长预算权,建立了行政预算体制。1899年,全国城市联盟设计了一个最佳的城市治理框架,其中也包括了行政预算体制。不过,直到20世纪初,预算改革才变成一个全国性的运动。美国的预算改革发源于地方,再扩展到州,最后到联邦层面。掀起全美国预算改革热潮的是纽约市。在纽约市政研究所——克里夫兰就是其中的领袖之一——的帮助下,从1907年到1910年代早期,纽约市建立了一个全新的现代预算制度。纽约市的改革很快吸引了美国其他的城市政府,到20年代中期,大部分美国城市都建立了现代预算制度。到1919年,全美国已有44个州通过了预算法;到1929年,除阿拉斯加外,所有的州都制定了预算法。联邦层面的预算改革比较迟。这是因为在联邦层面,国会的势力非常大,而且国会对于建立行政预算体制、加强总统的预算权比较犹豫。1911年,塔夫特总统(1909—1913)任命了一个经济效率委员会,负责在联邦层面推动预算改革,克利夫兰担任主席。1912年,该委员会向总统提交了名为《国家预算的必要性》的报告,建议由总统编制统一、全面的政府预算,然后提交国会审批。1912年6月27日,塔夫特总统将报告提交国会,并制定了《1914会计年度的预算》,然而,该报告并未获得国会的支持。一战结束后,改革国家预算体制的呼声已经势不可挡,国会再也阻挡不了预算改革。有趣的是,1920年6月,国会通过了一项预算改革方面的法案,试图建立预算制度,但由于其中一个条款限制了总统的权力,威尔逊总统(1913—1921)否决了此法案。1921年,国会几乎原封不动地再次通过这项法案,并获得了哈丁总统(1921—1923)的批准。这就是在1921年6月10日通过的《会计与预算法》,它标志着美国终于在国家层面建立起了现代预算制度。该法案建立了行政预算体制,将一部分预算权从国会转移到总统,由其编制一个全面的政府预算并提交国会审批。同时,成立预算局,作为政府的核心预算机构,直接对总统负责。出于平衡,国会成立了自己的审计署。其后不久,国会两院也改革了国会内部的预算程序,将拨款权集中到一个委员会。<sup>①</sup>

## 中国道路: 雏形初现

20世纪80年代以来,中国重构经济体制的同时,政治体制也发生了变化。目前,那种认为中国30多年的转型只有经济改革而没有政治体制改革的说法,已经很少有人同意。在这30多年中,为了发展市场经济并解决市场经济发展所带来的问题,政府的职能、组织结构和运行程序都被重构了。党和国家之间的关系、国家机构如立法机构与政府之间的关系也得到改善。中央与地方的关系也出现了变化,相对于80年代以前,地方的自主权大大加强了。在这个过程中,中国的选举制度也发生了重要的变化。中国的选举包括直接选举和间接选举,前者主要适用于农村的村民委员会,以及县、乡两级的人民代表大会代表,后者主要适用于各级国家机关领导人员以及设区的市(自治州)、省(自治区、直辖市)和全国人民代表大会代表。中国的选举制度创设于20世纪50年代初。“文革”期间,选举几乎完全停止。1979年通过并于1980年生效

Willoughby, *The National Budget System*, Maryland: The Johns Hopkins Press, 1927, pp. 4-18; Richard Fleischman & R. Penny Marquette, "The Origins of Public Budgeting," pp. 71-77.

① Jonathan Khan, *Budgeting Democracy*; Irene Rubin, *Class, Tax, and Power*, Chatham: Chatham House Publishers, Inc., 1998. 王绍光、马骏:《走向“预算国家”》,《公共行政评论》2008年第1期。

的《选举法》重新启动了选举，其后，1982年、1986年和1995年又三次修订了这一法律。在20世纪70年代末和80年代初，地方人大代表的选举制度发生了一个重要的改变，50年代初局限在乡镇一级的直接选举现在被扩展到县一级。根据《选举法》第2条，全国、省、自治区、直辖市的人大代表由下一级人民代表大会选举产生，而县（市）、乡、镇人大代表由人民直接选举产生。1982年新制定的《宪法》第92条也明确规定，县（市）、乡（镇）一级人大代表以直接选举的方式产生。此外，《选举法》第30条规定，全国和地方各级人民代表大会代表候选人的名额应多于应选代表名额，即实行差额选举。第31条规定，选民也可以提出候选人。这些举措使得县、乡层面的人大代表选举，呈现出比以前更高的透明度和竞争性，从而更能让人民当家作主。<sup>①</sup>同时，公民的参与热情也有所提高。一项全国范围的调研发现，在1990—1991年的选举中有61.6%的公民参与了投票。一项在北京的调查发现，在1995年的选举中有58.5%的公民参与了投票。不过，县乡人大代表的选举仍然只是“半竞争性的”。<sup>②</sup>

1987年，中国通过了《村民委员会组织法》。20世纪80年代，中国在村委会这一层面启动了竞争性的直接选举。到1989年底，全国14个省、自治区、直辖市依法选举了村委会干部。根据相关法规，村委会领导必须由村民以直接选举、秘密投票和差额选举的方式选举产生。在候选人的产生方式上，既有村民直接提名和村民间接提名，也有组织提名。但在实践中，一些地方发展出来了“海选”等方式，将候选人的提名权完全交给村民。<sup>③</sup>20世纪90年代以来，在农民创新和国家支持的共同推动下，村委会选举开始走向规范化和制度化，并逐步扩展到全国各个乡村。1994年，民政部首次明确了村民自治的四项基本制度：民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。截至1998年6月，全国已有26个省、自治区、直辖市的人大常委会制定和实施了《村民委员会组织法》。福建、江苏、辽宁、湖南、河北、贵州等9个省还制定了专门的村民委员会选举法。1997年，中国共产党十五大报告突出强调基层民主，要求进一步完善农村的民主选举和村务公开。1998年，九届全国人大常委会修订并通过了《村民委员会组织法》。截至2008年，31个省、自治区、直辖市都已制定了村委会选举办法，其中有6个省（如江西、山西、四川）还在村民组织法的实施办法中规定了具体的选举办法。1997年，超过80%的村都至少举行了一轮选举。1998年制定新的《村委会组织法》后，31个省、自治区、直辖市又依法组织了新一轮的村委会换届选举，涉及70万个村委会和将近6亿农民。<sup>④</sup>到2001年，基本上全国所有的村都举行了选举。目前，全国农村普遍都举行了6到7次村委会选举。根据民政部2005年底和2006年初开展的一项全国范围调查，有学者指出，村民自治已全面进入民主巩固期：77%的农民参与了选举；90%以上的村委会干部都是民主选举产生的，上级领导和村支部指定的村委会领导在10%以下；由村民提名的候选人占70%，选举委员会、村支部或者上级提名的比例分别是17%、8%和5%；超过85%的村委会主任和成员都是以差额选举的方式选举产生

① Jie Chen & Yang Zhong, "Why Do People Vote in Semicompetitive Elections in China?" *The Journal of Politics*, vol. 64, no. 1, 2002, pp. 178-197. 牛铭实：《为何中国的地方自治总不成功》，陈明明、何俊志主编：《中国民主的制度结构》，上海：上海人民出版社，2008年，第181—198页。托马斯·海贝勒、君特·舒耕德：《从群众到公民：中国的政治参与》，张文红译，北京：中央编译出版社，2009年，第126—127页。

② Jie Chen & Yang Zhong, "Why Do People Vote in Semicompetitive Elections in China?" pp. 178-197.

③ 徐勇：《中国农村村民自治》，武汉：华中师范大学出版社，1997年，第107—110页。

④ 林尚立：《政治建设与国家成长》，北京：中国大百科全书出版社，2008年，第225—227页。

的。<sup>①</sup> 尽管中国的村民选举仍然存在一些不足，例如贿选、家族势力操控选举等，但是，毫无疑问，这是一条独具中国特色的基层选举民主道路。在农村直选的成功经验的鼓舞下，1998年，国家开始在城市基层——居委会——推行竞争性的直接选举。1999年，民政部选定了26个城市试验区直选居委会干部。其实，早在1998年青岛市就开始推行社区直选。1999年6月，沈阳市沈河区文化路街道也直选了社区居委会。从2000年到2002年，城市社区直选从试点走向大规模推进，其典型模式是广西的城市社区直接选举。在2002年选举之前，广西南宁、柳州、桂林和武鸣已经进行了20余次的社区居委会直选。其后，城市社区居委会直选开始大规模地在其他城市展开。例如，2003年，北京市在一部分老城区举行了社区换届选举，居民参选率高达96%。2004年，整个上海市的社区都举行了居委会直选。此外，南京、宁波等地也相继进行了试点。到2008年，全国10多个省、市实行了社区居委会直选。这些试点极大地推进了城市的基层民主，使居委会由过去上级指派或内定转变到居民代表选举，再到全体居民参与选举。<sup>②</sup>

不过，从整体上来看，公开的、竞争性较强的直接选举目前主要只存在于村委会和城市居委会层面。尽管其意义重大，但是，它们都只是基层政权的派生机构，而不是一级政权。20世纪90年代后期以来，尽管个别地方试点了乡镇干部直选，但整体上并未推开。这就是说，选举制度的完善任重而道远。例如，扩大直接选举的范围，增加选举的竞争性，密切民选代表与选民之间的联系等。然而，在20世纪90年代后期，中国启动了一场意义深远的预算改革，这一改革有助于推动国家治理的转型，提高国家的治理能力和政府的负责程度。<sup>③</sup>

从1978年到1999年，中国财政改革的重点主要集中在收入方面，在传统的以计划为核心的资金分配体制瓦解之后，新的预算体制并未建立起来。所以，在这一时期，财政体系具有许多“前预算时代”的特征：一方面在政府内部缺乏对收入和支出集中统一的预算控制，另一方面各级人民代表大会（简称人大）也不能有效地进行预算监督。前者主要体现在两个方面。首先，预算资金分配权极其分散。除了财政部门之外，其他部门（例如计划部门）也拥有资金分配权。随着预算外财政的膨胀，各个支出部门也拥有了可以自主支配的预算外资金甚至各种非法的“小金库”。由于缺乏部门预算编制，预算编制不能将资金细化到部门和具体的项目，部门因此获得了二次分配权，这进一步加剧了资金分配权的分散。在这种情况下，财政部门就不可能是真正意义上的核心预算机构，不能将所有的政府性资金集中起来实施统一的预算控制，也无法编制出一个能够准确、详细地反映政府及其部门全部活动的政府预算。其次，财政管理体制极度分散。这主要体现在账户分散、现金余额分散，缺乏财政单一账户体系，以及与之相伴随的采购分散和付款分散。更为严重的是，对财政交易的监管和会计控制也非常分散。由于三套会计体系互相分割，没有任何一个会计体系能够对发生在整个支出周期的财政交易进行完整的记录和监管。预算内资金一旦以拨款的形式离开财政部门，财政部门就无法对之进行监控。至于预算外和制度外资金，完全是由各个部门“坐收坐支”。由于缺乏集中统一的预算执行控制，不仅财政资金的运作效率较低，而且极易滋生各种违规行为。政府内部缺乏集中统一的预算控制也

① 刘义强：《民主巩固视角下的村民自治》，《东南学术》2007年第4期。

② 胥子婷：《城市社区选举，会逐步走向成熟与完善》，《社会》2007年12月；陈文新：《中国城市社区居委会直接选举：发展历程与现实困境》，《学习与实践》2008年第3期；托马斯·海贝勒、君特·舒耕德：《从群众到公民：中国的政治参与》，第132页。

③ 王绍光、马骏：《走向“预算国家”》，《公共行政评论》2008年第1期。Jun Ma, "If You Cannot Budget, How Can You Govern?" *Public Administration and Development*, vol. 28, 2009, pp. 1-12; Jun Ma, "The Dilemma of Developing Financial Accountability Without Election," vol. 68, 2009, pp. 62-72.

使得人大不能有效对预算进行监督。在资金分配权分散的情况下，政府的财政部门根本无法编制并向人大提交一个能够准确、全面、细致地反映政府及其各个部门活动的预算，这就使得人大难以有效地履行法律所赋予的预算监督职能。政府预算只涵盖财政预算内资金，纳入人大预算监督的也只是这一部分资金。即使是这一部分资金，它们的编制也非常粗略，报送人大审批的预算草案按功能汇总，其预算口径不直接对应于预算部门，且一个科目涉及多个部门，不仅外行看不明白，内行也看不透，人大根本无法从预算草案中看出经费预算与部门工作间的对应关系。而且，由于没有部门预算，预算也只能编制到“类”一级，因此，在预算年度之初，资金并没有落实到具体的部门和项目，而是由财政部门根据人代会批准的总预算，参照上一个预算年度的预决算数以及本年度的变化情况等因素逐步下达到各个部门，这就使得人代会批准的预算意义不大，导致预算执行过程中的追加、变更频繁，进而使得人大难以跟踪和监督预算执行的情况。<sup>①</sup>

1999年，中国启动了预算改革，包括部门预算改革、国库集中收付体制改革、政府采购改革等。这一改革的目的是建立现代预算制度。预算改革首先在政府内部建立起集中统一的预算控制。部门预算逐步将原来分散的资金分配权集中到财政部门，由财政部门制定统一的预算程序和规则，规范资金分配。部门预算改革的基本思路是政府预算以部门为基础进行编制，“一个部门一本预算”。部门预算改革强调先有活动才有预算，有预算才能有支出，而不能再像以前那样先有钱再去想做什么事，没有预算也可支出。这就是要将预算约束植入公共管理过程，用预算来约束活动。同时，部门预算的编制必须遵守综合预算原则，即部门必须将包括预算外在内的所有收支都编进本部门的预算。这就改变了以前政府预算只反映预算内收支，大量预算外资金只报账甚至不报账的粗放管理方式。从2002年开始，各级财政部门更是加大“收支两条线”改革的力度，将预算外资金纳入预算管理。到2007年上半年，国务院批准的收费项目90%以上已纳入预算管理，政府性基金则全部纳入预算管理。这些资金都全额上交国库或财政专户，支出则纳入部门预算编制范围。此外，各级政府都不断改进预算编制方法，细化部门预算，建立规范、科学的预算分配模式。对基本支出，建立和完善了定额管理体系，不断细化定额项目、完善定额测定方法。为提高基本支出预算编制的准确性，推进实物费用定额试点，探索定员定额与实物资产占用相结合的定额标准体系。对项目支出预算，采取项目库方式进行管理，将项目按重要程度和轻重缓急排序，使项目经费的安排与部门的事业发展和年度工作重点紧密结合。同时，推动项目支出滚动管理，提高支出的计划性。最后，为了提高资金的使用效果，2004年，广东省开始探索支出绩效评价，2006年，中央也开始这一试点。目前，越来越多的地方政府已经启动支出绩效评价，例如江苏省、浙江省、广东省的广州市、南海区、三水区等。从投入控制转向绩效问责表明，中国的预算改革开始迈向一个新的、更高层面的财政问责。<sup>②</sup>在部门预算改革的基础上，最近几年，中国进一步深化预算改革，提高政府预算编制的完整性和透明度。2007年，为了更加全面、准确和清晰地反映政府收支活动，政府预算编制开始使用新的政府收支分类体系。2008年，单独编制国有资本经营预算，汇总进政府预算。2006年和2008年，提

① 马骏：《中国公共预算改革的目标选择》，《中央财经大学学报》2005年第10期；财政部预算司：《中央部门预算编制指南（2007年）》，北京：中国财政经济出版社，2006年，第1—2页；王雍君：《国库体系重构与公共财政管理改革》，《财政研究》2003年第4期。

② 财政部预算司：《中央部门预算编制指南（2008年）》，北京：中国财政经济出版社，2007年，第2、12页。

出改革土地出让金管理制度, 强调将土地出让金纳入预算管理。<sup>①</sup> 最近, 国家开始筹划编制社保预算。

同时, 国库集中收付体制改革和政府采购改革在预算执行过程中建立起集中统一的预算控制, 由财政部门对各个部门的收支活动进行事前监督。国库集中收付体制改革的目标是建立一个集中型的现代国库管理制度。在清查、撤并部门已开账户的基础上, 各级政府都建立起国库单一账户体系。所有的财政资金必须缴纳进该账户, 所有的财政支出都只能从该账户流出, 而且, 不到实际支付发生之时, 所有资金都不得离开该账户。在国库单一账户的基础上, 又实行了财政直接支付体系。这就使得部门“只能看见数目(用款数), 但是看不见钱, 更碰不到钱”。从2001年中央财政启动这一改革以来, 截至2006年4月, 中央国库集中支付改革已扩大到全部中央部门, 纳入改革的基层预算单位也从2001年的136个扩大到3643个, 并首次将中央补助地方的专项资金纳入国库集中支付。<sup>②</sup> 国库集中收付体制改革在地方层面也进展顺利。至2005年底, 36个省、自治区、直辖市和计划单列市全面实施了这一改革, 并推进到200多个地市和500多个县。在这个新的国库管理制度下, 财政部门能在预算执行过程中对资金的流动进行动态监控, 建立起实时监控、综合核查、整改反馈、跟踪问效的运作机制。这既能确保资金的安全性, 又能提高预算执行的运作效率。同时, 政府采购改革也不断推进, 集中型的政府采购体系逐步被建立起来取代原来分散的部门采购体系, 公开招标和财政直接支付等方式也开始在政府采购领域使用, 并逐步扩大使用范围。1998年, 全国的政府采购规模为31亿元; 2002年突破1000亿元, 2005年超过2500亿元。<sup>③</sup>

预算改革, 特别是部门预算改革, 为人大加强预算监督创造了条件。一方面, 部门预算改革使得政府提交人大审查的政府预算不仅包括反映财政收支总貌的总额数据, 而且包括反映各个部门的全部收支活动的部门预算, 而且也编制得越来越全面、细化和准确。另一方面, 部门预算改革后, 编制政府预算包括部门预算的时间大大地提前, 报送人大常委会初步审查的时间也大大地提前。部门预算改革以来, 各级政府报送人大审查的部门预算的数量一直在稳步上升。2000年, 国务院向全国人大报送了教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部4个部门预算试点单位的部门预算; 2001年, 增加到26个部门的部门预算, 2003年增加到29个, 2004年增加到34个, 2005年增加到35个, 2006年增加到40个, 基本覆盖国务院所有职能部门。此外, 报送全国人大审议的部门预算也不断细化, 中央财政用于教育、科技、医疗、社保等涉及人民群众根本利益的重大支出总量和结构情况均报送全国人大审议, 对不能列入部门预算项目的安排情况, 财政部在向国务院报告的同时也转送全国人大备案。在地方层面, 人大预算监督也稳步得到加强。目前, 全国已有2408个省级部门预算报送同级人大审查, 超过了编制部门预算的半数。其中, 河北、广东、辽宁、黑龙江、江苏、安徽、福建、宁夏、新疆、深圳、厦门、宁波等11个地区已将本级所有部门预算报送同级人大审查。而且, 报送同级人大审查的预算正在不断细化。除少数几个省外, 大部分省(自治区、直辖市和计划单列市)已经开始向同级人大报送包括基本支出与项目支出明细项目情况在内的综合预算。最后, 在报送人大审查的预算中, 30多个省级已经把超收安排情况、中央财政性转移支付情况、中央专款情况和预算调整情况列

① 马骏、李黎明:《为人民看好“钱袋子”》, 哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2010年, 第84、88、126—127、129—130页。

② “楼继伟在2007年中央部门预算编制工作会议上的讲话”, 财政部预算司:《中央部门预算编制指南(2007年)》, 第178页。

③ 财政部预算司:《中央部门预算编制指南(2007年)》, 第171页。



入报送内容。<sup>①</sup> 预算改革以来, 各级各地人大都抓住机遇, 制定加强人大预算监督的条例或决定, 成立专门的预算机构(例如财经委和预算工委)协助人大审查监督预算, 加强人大预算监督, 提高预算监督能力。目前, 各级各地基本都建立了以部门预算为基础的、包括初审和大会审两大阶段的预算审查程序。所谓初审就是在政府预算正式提交每年一次的人代会审批前一个月, 先提交人大常委会进行初步审查, 人大常委会在审查中就相关的收支问题向政府反映人大的意见和要求。预算改革以来, 各级各地人大在初审环节创新了各种模式。例如, 福建省、厦门市、深圳市人大常委会采取重点监督来加强人大预算监督的深度和力度; 河北省人大在预算初审环节引入公民听证。大会审就是政府预算草案提交每年一次的人代会审查, 经全体人大代表表决后通过政府预算。在这一阶段, 一些地方人大的人大代表也开始积极开展预算审查。例如, 在广东省, 2003年以来, 随着政府提交的部门预算越来越详细, 人大代表的预算审查开始出现了前所未有的变化, 例如开始质问一些不合理的支出, 开始要求政府修改预算、调整支出结构, 等等。在大会审期间, 武汉市和深圳市等运用“单项表决”模式审查和批准重点支出。例如, 在2003年人代会期间, 武汉市人大代表运用这一模式否决了政府某部门的基建支出。当然, 由于人代会的会期短、缺乏预算修正权等原因, 目前人大预算审查监督主要依赖于初审。

同时, 2006年以来, 在一些地方, 开始出现了公民参与预算的试点。例如, 浙江温岭市泽国镇与新河镇的预算民主恳谈, 哈尔滨市阿城、道里等的参与式预算, 江苏的无锡市参与式预算等。当然, 尽管温岭新河镇的预算民主恳谈也包含了公民参与的内容, 但更多是一种人大预算监督。此外, 除了新河模式是将所有的预算都提交预算民主恳谈外, 其他地方的公民参与预算都主要适用于资本预算领域, 即那些与公民生活息息相关的公共设施领域。尽管各地的公民参与预算采取的方式不同, 但它们都在基层层面让公民参与预算决策, 影响资金的分配。这就探索了一条新型的社会主义基层民主道路。

在十年的预算改革中, 预算改革一直在重塑预算过程中各个机构之间的权力关系, 也重建了一套新的预算程序与规则。随着新的预算制度逐步确立其权威地位, 政府及其各个部门都必须遵守既定的程序和规则提出资金申请并经特定的审查和批准程序之后才能获得资金, 然后还必须遵守既定的预算程序与规则才能使用这些资金, 开展活动。其结果, 预算改革以来, 部门的行为相较以前已经越来越规范。而且, 在一定程度上, 预算过程已开始对政策制定者的行为构成约束。<sup>②</sup> 正是在这个意义上, 我们可以说, 在选举制度仍待完善之前, 通过预算改革可以在一定程度上重塑权力结构和权力使用的程序与规则, 进而在一定程度上对权力的使用施加约束和控制。这就是有别于西方经验的实现政治问责的中国道路。毫无疑问, 这也是一条可行的政治问责的道路。然而, 这条道路的成功需要中国的执政者进一步深化预算改革, 并在不久的将来适时地抓住时机推动选举制度改革。此外, 正如一些研究已经发现, 选举制度方面存在的不足也在某些方面制约着预算改革的深入, 例如, 在半竞争性选举中产生的某些人大代表缺乏充足的加强预算监督的动机。<sup>③</sup>

① 财政部预算司:《中央部门预算编制指南(2008年)》,第18、180页。财政部预算司:《中央部门预算编制指南(2007年)》,第171页。

② 王绍光、马骏:《走向“预算国家”》,《公共行政评论》2008年第1期。

③ Jun Ma, "The Dilemma of Developing Financial Accountability Without Election," pp. 62-72.

## 结论与讨论

本文的研究发现,的确存在非西方的实现政治问责的道路。中国目前就在探索这样一条道路。这也充分说明了中国大国转型经验对于理论发展的重要性。此外,即使在西方世界,也不是只有一条实现政治问责的道路。尽管欧洲和美国的政治体制具有基本相同的文化渊源,但是,美国道路相对于欧洲来说就呈现出一种特殊性。也正是在这个意义上,美国模式相对于欧洲经验来说就体现了一种“美国特殊主义”。而今,相对于欧洲和美国的经验来说,中国经验似乎正在逐渐呈现出另一种“特殊主义”。在三条道路中,相比较而言,欧洲模式可能是最好的。对于实现政治问责来说,选举制度和预算制度是两个最基本的制度,因此,最好能同时建立这两个最基本的制度。这意味着,其他两条道路,尽管都是实现政治问责的道路,但都存在一定的局限性。当然,一个国家最后选择何种道路,受诸多因素的影响。任何制度建设都有一个时机与条件的问题。

尽管中国正在探索一条不同于西方的政治问责道路,但是,在现阶段,这一模式只是雏形初现。首先,中国何时推开竞争性的直接选举仍是一个未知数。精英阶层,甚至包括知识精英阶层,对中国推行选举民主的时机和条件仍然存在着争议。尽管村委会的选举已经推行了20多年,但是,向乡镇一级推进仍然阻力重重。其次,尽管十年的预算改革取得了很大的成就,但中国的预算改革仍然面临很多挑战,包括进一步加强人大预算监督,在政府内部建立一个独立性很高的核心预算机构,整合计划和预算,建立绩效预算,建立总额控制机制等等。而且,其中某些问题的解决,可能需要改革政治过程的某些部分。这意味着,在未来20年甚至30年国家重建的过程中,中国还需要继续深化和完善预算改革,建立一个财政上负责的政府,并在时机成熟时及时地改革选举制度。回顾历史,欧洲建立起相对完善的选举制度和预算制度花了100年左右的时间,美国则花了150多年的时间。对于美国来说,即使是进步时代的预算改革,如果从19世纪80年代的政府会计改革算起,也花了将近50年的时间。很显然,对中国而言,这也必将是一个漫长且充满期待的过程,不可能一蹴而就。

〔责任编辑:李潇潇〕

Modern Chinese economics did not originate in China but was transplanted from the West. In the early period of transplanting Western economic theory, Chinese students overseas of the early modern era played a very important role in the formation and development of modern Chinese economics. On the one hand, by applying modern economic theory to Chinese economic problems, they sought solutions to those problems and facilitated the sinicization and localization of economics; on the other, they keenly followed the latest contemporary developments in economics and were courageous innovators, with some eventually becoming world famous economists.

### (7) Three Roads to Political Accountability

Ma Jun • 103 •

Establishing an accountable government is a core issue for modern state governance. To achieve this goal, two fundamental questions need to be resolved: who can wield power? and how should the power be employed? To the first question, the electoral system offers a relatively good answer; to the second, the budgetary system offers the best answer. Through a historical and comparative analysis, this essay identifies three roads to political accountability: the European road of the nineteenth century, the American road from the founding of the United States to the Progressive Era and the newly emerging Chinese road. This implies that the Western experience does not represent the only route toward political accountability. Compared with Western experience, China's state transformation since the 1980s is quite unique. A Chinese road is taking shape despite all the challenges ahead.

### (8) Defining the International Role of Contemporary China: Some Reflections

Cai Tuo • 121 •

With the accelerating and deepening transformation of the international system, China is faced with ever increasing structural pressures and challenges. At the same time, China's real power is undergoing rapid changes, giving rise to ambiguity and uncertainty in the definition of the country's international role. Four dimensions need to be kept in mind to clarify the international role China should take: the present state of China's real power and its evaluation; the relations between China and the existing international system and order; China's unique characteristics and value pursuits; and China's potential advantages and points for attention in foreign relations. Taking these four dimensions into full consideration, we may define the international role of China as follows. Firstly, China is a rising great power. Secondly, China is a rational and responsible member of the international community and should participate in and cooperate with the international system and order, abide by the international legal system and promote a more equitable and rational international order. Thirdly, China is a socialist state adhering to reform and opening up. Last but not least, as an ancient civilization that respects and possesses soft power, China should direct its efforts to promoting its soft power and bringing it into full play in its foreign relations in the twenty first century.