

## 预算平衡规范的兴衰

——探究美国联邦赤字背后的预算逻辑

侯一麟\*

张光 刁大明 译

**【摘要】**赤字与债务是公开争论中一个相当复杂的议题。预算平衡的规范——无论作为价值判断或理想的典范,还是作为政治符号或预算原则——经常出现在有关美国联邦预算和财政政策的文献和公开争论之中。本文对这一规范做出了初步解释,旨在就美国联邦预算如何形成、发展,以及赤字与债务议题如何通过合理的假设和合意的实践得到解决等问题提出观点。本文追溯了预算平衡规范的起源,剖析了规范内部逻辑的不同要素,并将这些要素归纳为年度要素与周期要素。基于历史数据,本文发现预算平衡规范的全盛期出现在19世纪至1960年前后;税收平滑理论(Tax - Smoothing Theory)可以对此加以很好的解释。而此后,预算平衡始终被忽视,对此没有理论可以提供充分的解释。本文发现,在选举政治要求降低税收压力的同时,联邦政府的新职能开启了公民法定福利(entitlements)的机会之窗,这就是隐藏在经常性赤字和不断增长的债务背后的逻辑。本文还发现,规范的衰落留下了预算研究的真空:目前的文献点明了联邦预算的种种困难,但却回避明确的答案。本文提出“平衡预算”(balanced budgeting)这一概念,作为深入讨论的新范式以及未来研究的丰富潜在领域。

**【关键词】**预算 平衡 赤字 债务

---

\* 侯一麟,美国乔治亚大学公共与国际事务学院,副教授,中山大学行政管理研究中心兼职研究员;张光,南开大学周恩来政府管理学院,教授;刁大明,南开大学周恩来政府管理学院,博士研究生。

本文曾于美国预算与财政管理协会(Association for Budgeting and Financial Management, ABFM)在华盛顿特区举行的2007年会上宣读,原文为英文。

## 一、导 言

预算平衡的规范,无论对于作为政府运行实践的公共预算来说,还是对于作为解释并支持预算实践的学术研究领域的公共预算而言,都是固有的重要组成部分。规范的兴起和应用是18世纪末至19世纪初西欧国家公共预算形成的重要标志,而其在美国被认可并应用绝非出于偶然。事实上,预算平衡规范从美国建国之初到20世纪一直在“发挥作用”。这一规范在1960年代的衰落根源于多重因素:社会经济情况,政府职能扩张,以及选举政治。自1980年代以来关于平衡规范的新一轮争论,预算平衡在1990年代末短暂重现,反映了在公共预算研究中对预算平衡规范进行更为广泛而深入探究的需要。在这种意义上,认真解释平衡规范的演进过程,对于总结过去的经验教训以及展望公共预算的未来,都具有深刻的重要性。本文是为达到这个目标所做的一个尝试。

年度赤字及其导致的国家债务是历史悠久的问题。自近代政府诞生以来,它就是一个几乎永不消褪的热点问题。在英国、德国和法国公共预算的形成过程中,如何避免赤字和削减债务,是预算结构和机制设计的一个基本着眼点。预算平衡的规范被视为财政管理的普世原则。在美国建国之初,预算平衡具有同等重要性。在20世纪之初,持续赤字和债务增长的忧虑,在美国引发了一场直接导致采用行政预算的政治运动。所谓行政预算,是一种在预算准备和执行过程中明确控制、协调以及责任中心的机制。预算平衡规范是以结构平衡为其目标之一的、行政预算所包含的、一个固有且不言而喻的因素。

然而,在21世纪之初,年度赤字已经经常出现,国债也像滚雪球似地达到了惊人的规模。这一问题引发的争论之多,导致大众的关注之深,为前所未有的。在采用行政预算一个世纪之后,公共预算的社会经济背景已经大不相同。由于美国巨大的经济总量,即便是只占国民生产总值些许的年度赤字,也能积累成规模令人惊愕的债务,发展成为威胁国家财政和金融的安全,终将爆炸的重磅炸弹。另一方面,美国经济始终处于强劲的运行状态,具有比以往更高的稳定性,从而使国债的炸弹不易引爆。急剧扩张的经济和迥异的预算环境将争论

置于全新的背景之中。对于这些问题的任何答案或解决方法,无论是出于公共知识分子、公民组织还是公务员或民选官员之手,都将不同于过去的做法。于是,问题的关键就在于预算平衡规范是否依然有效,或者我们是否需要构建财政管理可遵循的新范式。提出这些问题的原因很简单。现在,赤字是结构性的,独立于宏观经济的周期涨落而持续存在。和平不会消除债务,而经济衰退却能成为赤字扩张并与之维持在更高水平的借口。

尽管经常性赤字这一“不正常”现象有理由值得关注,但财政的天空仍然是蔚蓝的,“狼”并没有来。事实上,美国经济比欧洲经济表现得更为出色,国民收入稳定上升,美国人的生活水平也高于世界其他多数国家和地区。公众有理由不去担心这个“不是问题”的问题。他们是乐天派吗?如果“千百万选民不可能错”的命题为真,那么答案是“不是”。如果公共知识分子长久持有的悲观仍不失真知灼见的话,那么答案为“是”。既有的经济和政治理论为经常性赤字和沉重的债务提供了数个解释,但似乎没有一个理论具有适当的解释力。一些公共预算学者提出了在程序上或制度上进行改革的建议,但却没有一个行得通。另外一些学者正确地强调了政治渠道的重要性,但却回避提出实施计划。本研究依据预算平衡规范的内在预算与经济逻辑,对其进行分析解构,进而剖析在政府职能扩张的情况下联邦预算的平衡规范是如何演进的。因此,尽管本文建立在既有的经济学和政治学研究的基础之上,但它的研究视角完全属于公共预算领域。本文潜在的贡献在于,采取了一种可能比以往理论更具解释力的社会经济上或者功能上的尝试性阐释。如果成功,本研究将以不同的视角来丰富公共预算方面的文献。

本文的结构如此安排:首先,下一部分将回溯预算平衡规范的起源以及在政府财政管理运行中的应用,然后将对赤字进行分类并指出各类赤字的特点,为后续分析做好铺垫。第三部分将描述预算平衡的规范自美国建国到1930年代期间的具体实施情况,并指出这一规范如何符合经济上的税收平滑理论。第四部分考察1930年代以来特别是1960年代预算平衡规范的衰落。同时,这一部分还将评价当前的两种政治经济理论,指明它们虽然获得了很大的进展,但仍欠缺适当的解释力,然后提出一种社会经济解释。这个解释认为,政府

职能的扩张已经改变了联邦预算的本质与使命。这些使命与代议制民主政治相结合,构成了1960年代以来的经常性预算赤字的原因。第五部分进一步延伸这一论点,把预算改革视为制度建设过程,并揭示预算研究远远落后于预算实践的现实。基于这一观点,本文讨论转向一种新的、能够引导未来的公共预算理论范式的可能。这个范式围绕一种更广泛意义上的“平衡”概念而展开。最后一节对论文的发现加以总结,并对公共预算的发展方向做出简要的讨论。

## 二、预算平衡规范的兴起和应用

### (一) 规范的兴起

预算学家和经济学家们把“预算平衡的规范”追溯到维多利亚中期的英国(Buchanan & Wagner, 1977; Webber, 1980; Webber & Wildavsky, 1986; Savage, 1988)。那个时代,“量力而为”是个人和家庭的普世美德,而在信誉的建立并非易事且破产又多发的情况下,“收支相抵”则是工业革命早期的农场和小企业维系生存的底线。当19世纪初的英国、法国和德国设计公共预算的结构和机制时,人们很可能想当然地认为,由于持续保持财政平衡的实践对于维持生计和建立信誉如此重要,平衡的规范也应该适用于政府。这或许就是公共部门预算平衡规范的最初起源。早前,经济学家曾指出,这种“家庭-政府”的类比是“有缺陷的”(Hansen, 1941),某种程度上是个“神话”(Burkhead, 1954)。其后,一位政治学家则视其本质上为一个“政治符号”而已(Savage, 1988)。当时正在进行工业化的西欧国家和美国的立法部门采取这一规范的政治原因,应当是出于一种防止——若有可能就根除——大量的战争债务的隐性愿望。这些战争债务因过往的国王习惯性不加节制的借贷行为而生成累积做大。

预算编制的方法在公共预算形成的阶段就已存在并可供应用。“会计记录”(account recording)的技术在当时已经存在(Webber, 1980)。在14或15世纪,北意大利城邦的商业已形成会计的基本等式:“资产 = 负债 + 所有者权益”。把这一等式运用于政府即导出等式:“净资产 = 资产 - 负债”(Finkler, 2005: 31 - 36)。这一等式使精

准簿计成为可能,并可运用于非商业部门。因此也构成政府会计发展的基石,成为“公共预算的语言”。另一个重要的技术进步是“基金合并”(fund consolidation),它的存在为公共预算的发明进一步铺平了道路。基金合并把所有的收支项目综合为总计,借助于它,人们可以对来年的收支做预算。根据卡罗琳·韦伯(Webber,1980)的记录,合并账项会计(consolidated accounts)于1770年代在英国被提出,并于1780年代被接受,到19世纪初,已在少数几个欧洲发达国家中广泛应用。

把平衡的概念与预算相结合即获得“预算平衡”概念,这是一个与启蒙哲学相关的规范原则。法国经济学家萨伊(Jean - Baptiste Say)把预算定义为“国家需求和资源之间的平衡”(Tribunat,1800,转引自Stourm,1917[1891]:5)。此后,法国的一项正式法律将预算定义为“预估和控制国家年度收支的文件”,也隐含地使用了平衡的概念<sup>①</sup>。到19世纪中期,平衡预算的意识形态核心已经形成(Webber,1980),平衡的规范已经成为一组根深蒂固、众所周知的观念,而无需重提。当法国学者里昂·萨伊(Leon Say)于1885年提出“预算的四个基本性质”时<sup>②</sup>,他无需把平衡作为一个独立的原则纳入。查尔斯·巴斯塔布尔(Charles Bastable)在《公共财政》(Public Finance)一书中甚至认为,除非在紧急时期,预算应该在每一个财政年度保持平衡(Bastable,1922:669)。此后的学者(如Jeze,1910,1922)径直把预算原则和隐性存在的平衡规范当作价值判断的根据而加以保留,并重申它们是健全预算实践的必要前提。威尔纳·桑德尔森(Wilner Sundelson)在关于预算原则的著述中也做了同样的处理。在桑德尔森(Sundelson,1935:239)看来,这些规则是“所有群体社会的行动和政策共有的特征”。莫舍(Mosher,1954)关于项目预算的研究也没有提及平衡这一概念。

<sup>①</sup>参见 Article 5 of the Decree on Regulations of May 31, 1862, 转引自 Stourm,1917[1891]:2。

<sup>②</sup>这四个基本特质为统一性(unity)、年度性(annuality)、预先准备(advance preparation)以及会计人格化(accounting personality)。参见 Stourm,1917[1891]。

伯克黑德(Burkhead, 1954)是最早全面研究平衡预算概念的著者之一。他在著作中检讨了截至该书写作时出现过的古典(和新古典)经济学家关于赤字和债务的理念,以及凯恩斯主义。伯克黑德一针见血地指出,有关这个问题的论述,无论是出自于经济学家之手,还是出于公共政策学家之手,都缺乏概念的清晰化。他认为这个问题与政府的经济角色定位有关。威尔达夫斯基(Wildavsky, 1988)在他的经典著作中,探讨了“预算行为规范”。在该书中,他把平衡的规范与年度性、全面性原则放在一块讨论。威尔达夫斯基明确指出,平衡的规范在设定“税收和支出都须控制在可接受的限度之内”的前提下,“确立支出与税收间的均衡”,并表现为“税收和支出上可以接受的限制”。年度性设定“一年收支行为的可预见性”,全面性则设定“支出的部门控制”(Wildavsky, 1988:397-402)。到目前为止,从政治视角对“具有美国特色的”预算平衡规范的最佳分析是萨维奇(Savage, 1988)<sup>①</sup>做出的,他认为这个规范的象征意义大于实质意义。

### (二) 规范的预算与经济的逻辑

按照以上定义(这个概念确实带有个人主义的农业社会的明显痕迹)预算平衡规范,包含了如下要素:支出节制、轻税、尽可能争取保持节余、借款最小化以及迅速偿还危机期间产生的债务等(Webber, 1980:172)。这个规范集预算和经济逻辑于一体。它的预算部分是预算必须采用年度预算结构:当政府是小政府而支出有限时,就不需要大量税收。节制支出是轻税的必要前提。即便如此,总税收还是应该大于总支出,使节余有可能出现。这种规范并没有规定年度节余的总量。根据古典经济学理论——在上述要素成为公共预算的规范时,这是最为盛行的经济思想——政府应该保持小规模,且其职能受到限制。因此,年度节余理想上以小为佳,因为较多

---

<sup>①</sup>此外还有两本著述值得一提。布坎南(Buchanan, 1986)等人同样广泛地审视着赤字和债务,但他们的分析更多是公共选择学派的。对于此问题更为客观的考察来自谢维洛(Shaviro, 1997),其著作同时涵盖了截止到当时的经济学和政治学的文献。

的节余可能意味着从“具有生产力”的私营部门攫取过多资源。

这一规范的经济逻辑超越了预算的年度性：当危机（战争或者经济衰退）出现时，借款成为必要，这是因为，为了避免由于边际税率过高对生产者和消费者行为的极端扭曲，税率应该保持相对稳定（至少不可上升过多）。因此，稳定的税率也有助于维持和保护生产力。但是，借款应当越少越好。由于日常运行支出受到限制，而且预算平衡的规范被普遍接受，债务的极小化是可能的。在古典经济学中，政府债务挤占了本可能以更具生产力的方式在私人部门使用的资源，因此应该越少越好。于是，预算平衡规范这一概念不言而喻而又毫无疑问地意味着如下的推论：预算平衡不必在每一年都达到，而是在经济周期或“战争 - 和平”周期中得以实现。

预算平衡规范的最后一个要素，即对危机期间产生债务迅速加以偿还，也有与经济现实不相符合的可能。事实上，它有悖于两个基本经济原则——效率与公平。从效率的观点而言，税率最好是稳定的，至少是相对稳定的。为迅速偿还债务而进行的增税将导致更多的扭曲。从代际公平的观点出发，偿还战争或者经济衰退引起的债务应当延续相当长的一段时间，可能跨越数个经济周期，因为从赢得战争或者战胜经济衰退而获益的人群，至少包括整整一代人。把所有的成本都强加在几年里，对于现时的纳税群体是不公平的，势必导致很大的效率损失。预算平衡规范的诸要素就这样互相支持，构成一个统一的整体，只能作为一个统一的整体存在，一损俱损；任何一部分受损，都将导致规范的失灵。如果损害持续一定时间，将导致整个规范机制瓦解。

随着人类社会从农业社会到工业社会再到信息社会的演进，预算平衡规范的应用必须以如德国学者纽玛尔（Fritz Neumar）在讨论预算原则时所采用的视角加以审视：该视角“不但着眼于当今各种财政理论而且强调国家政治体系的逻辑发展”（转引自 Sundelson, 1935: 238）。桑德尔森（Sundelson, 1935）也注意到：平衡规范和预算原则的最大价值，事实上是“为预算的描述性研究提供了框架”，因为“一个对其主要兴趣持明确立场的作者，能够通过仅仅处理那些与他的研究方法相关的原则，以一种合乎一贯性、合乎逻辑的方式坚持自己的观点”（Sundelson, 1935: 239 - 240）。这一选择使许多

观察者感到困惑。本研究将把预算平衡规范置于变革中的现行政治体系以及经济(财政)理论之下,以分析平衡规范是否可以解释联邦预算;如果不能,原因是什么?

### (三) 预算赤字的分类与特征

按照不同成因对预算赤字加以分类,并列举各类赤字的特点,将有助于我们更好理解预算平衡规范能够或者不能解释联邦预算记录的原因。预算赤字一般可分为三类。第一类、第二类赤字都源于经济衰退、战争或自然灾害等在政府可控范围之外或者违背政府意愿而发生的事件。第三类赤字则是政策选择的结果,是决策者在处理危机时出现的预期后果。这类政策包括收入方面的减税,支出方面的社会福利项目、就业促进项目以及稳定国民收入项目等。基于这一看法,第一、二类是被动赤字,是中央政府在没有别的补救办法的情况下对付危机的后果。第三类则是主动赤字,它们是政府使用财政政策和预算来处理自然事件及其恶果时出现的结果,甚至是为了实现一定水平的就业和国民收入而出现的经济现象<sup>①</sup>。在这些赤字中,只有那些与经济衰退相关的赤字才具有周期性,它们因在预算中列入的收入在实际上没有实现而产生。而这种情况的出现,又是因为经济以一种不可避免的方式出现了无法预见的衰退。随着经济的复苏,收入流回升所带来的节余将填补周期性赤字。其他种类的赤字都不具周期性,与商业周期几乎没有什么关系。

就发生的频率而言,第一、二类是不常发生的偶然性赤字。一般而言,经济不会总处于低谷,扩张期一般要比紧缩期来得长。战争仅在非常时期爆发,纵观人类历史,和平时代远远长于战乱年月。自然灾害经常发生,但影响整个国家的重大灾难则属少见。然而,第三类赤字绝不是偶然发生的。它们是由预算结构失衡造成的,而后者又是因为采用了一种经常收入不足以覆盖经常支出的预算制定方式造成的(Hou,2006:732)。用凯恩斯主义的术语来说,结构性失衡指的是甚至在充分就业、经济潜力完全实现的情况下仍旧存在的政府收

---

<sup>①</sup>“主动赤字”与“被动赤字”两个术语源于布坎南和瓦格纳的著作(Buchanan & Wagner,1977:38 - 40)。



入缺口 (Benson & Marks, 2007:3)。如果这种结构性异常成为年度预算的通例,赤字则成为经常性的。过去,政府一直被动地接受经济衰退、战争或者自然灾害带来的不利后果。从 20 世纪初、特别是大萧条时代 (Great Depression) 起,运用凯恩斯主义提供的理论武器,政府一直倾向于把赤字预算用作与自然力量斗争的财政工具。因而,平衡规范的衰落与赤字在类型和特征上的变化密切相关。当赤字由第一、二类演进为第三类时,它们不再是偶然现象,而是年年出现的现实;它们不再是周期性的,而是结构性或非周期性的——甚至在经济扩张中出现;它们不再是被动而无意的结果,而是联邦政府主动政策行为有意为之的结果。问题不在于是否会出现赤字,而在于会出现多少赤字。表 1 列举了赤字的不同类型及其特征。

表 1 预算赤字的分类与特点

第一类赤字	发生频率	周期性	性质	意图
经济衰退	偶然性	周期性	被动性	无意图
第二类赤字				
战争	偶然性	非周期性	被动性	无意图
灾难	偶然性	非周期性	被动性	无意图
第三类赤字				
减税	结构性	非周期性	主动性	政策
社会福利/公民权利性项目	结构性	非周期性	主动性	政策
增进就业	结构性	非周期性	主动性	政策
推进经济增长	结构性	非周期性	主动性	政策

### 三、预算平衡规范的全盛期

#### (一) 预算平衡规范的年度要素——赤字

只要节余在经济的周期起伏或“战争 - 和平”的轮替中抵消了赤字,年度预算执行出现波动才是最自然的。实际上,自美国建国到 20 世纪中期,这一直是通例,<sup>①</sup>尽管在这期间出现的重要法律文件都

<sup>①</sup>安德森 (Anderson, 1986) 的著述提供了从 1789 年到 1980 年代初的美国债务历史的杰出描述。要进一步得到细节数据,可参见 US Census, 1997:1104.

没有涉及预算平衡规范,而且,在美国采用行政预算之前,也无所谓收支间的协调。预算平衡规范的全盛期自 1789 年延续到 1930 年,在部分意义上维系至 1960 年。在这 170 年里,所有重大的战争都带来了超过全年支出 50% 的赤字。它们是 1812 年战争、1848 年墨西哥战争、南北战争以及两次世界大战。在战争发生前,然后在战争结束后,经常出现连续数年的节余。换言之,虽然战争常常引发最大的赤字,但战争一旦结束,年度预算节余马上再现。赤字的另一个主要原因是经济衰退和财政恐慌,这些情况在 19 世纪发生的频率远超过 20 世纪。衰退和恐慌可能对经济进而政府的收入造成巨大的打击。但是,不管衰退有多么严重,经济一旦爬出低谷,节余将再次出现。在这一点上,大萧条是个例外。当时在经济完全恢复之前,美国就陷入了第二次世界大战。

一般而言,年度预算节余是这一阶段的通例。在南北战争之后节余持续的时间跨度(1866 年至 1893 年)尤其长。同样长的还有 1812 年战争后的阶段(1816 年至 1836 年,其中包括为期三年并不严重的经济衰退),接着是第一次世界大战之后的一段时间(1920 年至 1930 年)。然而,如同平衡规范暗示的那样,年年节余是不可能的。间歇性节余和赤字的例子丝毫不令人惊讶,比如在 1789 年至 1799 年间就出现了 5 次节余和 4 次赤字<sup>①</sup>。再如,1901 年至 1916 年和 1947 年至 1960 年时期,节余和赤字年都恰好各占一半。

在这一阶段中,预算平衡规范具体实施的变化趋势清晰可见。第一个变化是从这个阶段的前期到后期,节余年数呈下降趋势,说明预算平衡规范在早期特别强,而后逐渐减弱。例如,在 19 世纪,有三分之二的年份(68 年)存在节余,但在 1901 年至 1960 年之间,节余年份不足一半(26 年)。这就是说,规范的衰落出现得更早,极有可能与社会经济因素的变化密切相关。我们将在后面的章节中重新讨论这一问题。

第二个变化是波动、节余以及赤字的幅度(以占年度总支出比例测量)随着时间的推移而下降。节余的减小可以归因于财政管理的技术进步;而在经济衰退期赤字的减小或许是总体经济改善的迹

<sup>①</sup>1789 年至 1799 年,前三个自然年被计为同一个财政阶段。

象。在美国建国的头 50 年里,巨额的节余(50%至 100%)时常发生。<sup>①</sup>考虑到当时的联邦收入几乎完全依赖于关税以及其他收入(包括出售公有土地)而非税收,这一点是可以理解的,因为关税非常难以预测。一方面,收入大大超出支出,可能被不公平地认定为当时规模很小的联邦政府收入预测能力不足的表现;另一方面,它是平衡规范强有力的应用的结果——人们有意产生巨额节余以便迅速偿还债务。在美国的第二个 50 年里(1841 年至 1890 年),“节余/支出”比例大大地缩小了<sup>②</sup>。那是一个美国工业化起步并开始加速的时代。关税占年度总收入的比例逐步降至约 50%,其他收入降为不足 10%,而税收收入则超过了总收入的三分之一。而在这个阶段,财政管理各个方面尤其在收入预测技术取得了显而易见的长足进步,这也有助于缩小“节余/支出”比例。在第三个 50 年里(1891 年至 1940 年),关税所占比例持续下降,而税收比例不断上升。到美国介入第一次世界大战时,在联邦政府的总收入中,关税仅占 20%,税收占三分之二。与这个变化相关联,节余规模变得更小,大多在总支出的 10%至 20%之间,在一战后的繁荣阶段中仅有三年达到了 30%至 40%的水平。财政管理中的进步也见于经济衰退期间(除去大萧条的例外),赤字比例得以保持远远低于此前数十年的水平。

## (二) 预算平衡规范的周期性要素——债务

国家债务与年度赤字直接相关。如果年度节余成为惯例,那么,预算履行的结果之一是产生可用于偿还债务的结余(savings)。如果赤字只是间断性地发生,而节余在战争或经济衰退之后马上出现的话,那么,预算仍然会在一个相对不太长的时期内实现平衡,不会产生新的债务。但是,如果年度赤字成为一个持久的结构性问题,所导致的经常性赤字将增加债务。要检查“迅速债务偿还”实施得如

---

<sup>①</sup>在 1789 年至 1840 年这半个世纪里,15 年的年度节余超出总花费 50% 以上,且在之后 11 年保持在 30%至 49%,平均为 24.6%。

<sup>②</sup>自 1841 年至 1890 年中,只有一年以超过 50% 比例的节余结束。其他 12 年的数字为 30%至 49% 不等。由于在墨西哥战争和南北战争期间巨大赤字率,这半个世纪的年度平均节余为 3.8%。

何,最为直接而直观的方法是核查在当期价格下的债务总余额随时间变化的增减情况。债务余额的减少意味着节余已被用于偿还现存的债务;反之,债务就保持不变或者增长。把当期的债务水平转换为不变美元价格,会使较早出现的债务的规模“膨胀”;使用“债务/GDP”比例则可能因经济增长而“歪曲”债务偿还状况。不断走低的“债务/GDP”比例可能掩盖已经大大扩张的债务水平。本节将使用直观的方法进行探讨;在末尾将引入“债务/GDP”比例进行对比研究。

在美国的历史上,出现过一种基本符合平衡预算规范中的迅速偿债要求,但又有所不同的预算模式。新兴的美国通过借款的方式为独立战争筹措资金。债务总余额在1789年达7700万美元,1800年达8300万美元。到1810年,以年度节余实现的偿还几乎已将债务总量减半至4800万美元。1812年战争制造了新的债务,截至1815年高达1.27亿美元。到1830年,迅速偿还政策再次将其缩减至3900万美元(US Census, 1997)。这一轮的债务偿还之所以成为可能,除了由于这一阶段出现巨额年度预算节余外,公有土地的出售也发挥了作用(Anderson, 1986)。债务遏制政策一度走向极端,国债总余额到1835年被减至区区4万美元。此后,1850年墨西哥战争将债务扩大为6300万美元,随后5年中又从被偿还43%而降至3600万美元。1857年的经济衰退并没有改变低水平国债余额状况。而南北战争则导致了“与战争相关的最为极端的国家赤字”(Anderson, 1986:12)。在1860年代后期各年的债务余额平均为26亿美元,是战前水平的60倍。而在此后的30年里,和平年代偿还债务的原则得到了实施。债务水平每10年下降20%,到1893年,几乎三分之二的债务已被偿还,国债余额为9.61亿美元。然而,余留的债务仍比南北战争前的水平高出20倍,而且此后债务余额再也没有低过这个水平。接下来的几十年见证了一系列的动荡——1893年经济衰退、1898年美西战争、1904年经济衰退、1907年银行挤兑、1908年以及1912年的经济衰退。然而,债务水平并没有明显激增,1915年的水平(11.9亿美元)仅比1893年增长了24%。参与一战把债务水平提升至255亿美元,但迅速偿还再一次马上跟进。到1930年,债务水平减少了三分之一,下降到160亿美元。1946年,大

萧条和二战带来的一长串年度赤字使国家债务猛增至 2500 亿美元。从那时起,债务的名义数额从未低于这一水平范围,仅有 4 个年份(1947 年、1948 年、1951 年以及 1969 年)的债务水平呈现微弱的下降趋势。以上数据表明,迅速债务偿还作为一种财政实践在 19 世纪中期达到顶峰;从南北战争结束到第一次世界大战再到大萧条,迅速还债原则仍为人们奉行。但自 1969 年以来,通过债务偿还降低国债余额的事情再也没有出现(US Census, 1997)。

以债务占国内生产总值(GDP)比例的指标来研究债务水平,得出的画面与前文相似,虽然它因美国经济的增长速度在 19 世纪和 20 世纪初加快而显得更加乐观。1800 年时,独立战争留下的债务大约占 GDP 的 16%,而到 1810 年就降至 5.8%。在 1850 年,总债务仅占 GDP 的 2.5%,而经过偿还到 1855 年只有 0.8%。南北战争留下的债务在 1860 年代末达 GDP 的 30%,但随着长期年度预算节余和工业化带来的经济增长,到 1893 年债务余额仅约为 GDP 的 6%。尽管在 1890 年代和 1900 年代初出现了许多动荡,进一步的经济增长还是使债务比例在 1915 年降至 3%。第一次世界大战造成了 1919 年 30% 的债务率,但在 1930 年又降至 GDP 的 18%。到此为止的这些变动是债务偿还和经济增长共同作用的结果。大萧条和二战使债务增至 1946 年的 GDP 的 122% 的水平,而后因战后强劲的经济增长而迅速回落,1956 年降至 64%,1966 年为 44%,而 1981 年则更降低到 GDP 的 32.6%。债务比例在这个阶段下降来自于经济增长(外加 1960 年代后期以来超级通货膨胀),而非债务偿还(US Census, 1997)。

### (三) 税收平滑理论解释力

南北战争和一战之后的债务偿还是渐进而非“迅速”的,这符合第二部分讨论的效率与公平原则。预算平衡规范中的周期性要素即“迅速”债务偿还需要具备一定条件。最优税收的平滑税收模型(Barro, 1979; Lucas & Stoley, 1983)很好地解释了平衡规范的全盛期,即 1789 年至 1930 年期间的联邦赤字和债务的模式。依据这一理论,税率最好保持相对稳定,以确保个人与企业能够预先计划他们的财政,并将税收带来的扭曲效应最小化。稳定的税率与经济波动

一道,在经济扩张的时期产生了节余。而节余可作为缓冲器,以填平经济衰退(比正常收入低)或者危机(比正常支出高)时发生的赤字。但是,每一场重大战争都将“债务/GDP”比例推到更高的水平,从1916年的2.5%到1930年的18%再到1981年时的32%。每个战争之后的时期都只是保持向上增长趋势。这一现象需要加以解释。

### 四、预算平衡规范的衰落

#### (一) 预算平衡规范衰落的回顾

中断旧有惯例的变化始于1930年代。大萧条引起了1931年至1939年连年赤字,而第二次世界大战则使1940年至1946年的连年赤字更加严重。但是,尽管在紧接着二战后的年份中,只有3年出现节余,平衡的规范可能到那时仍然没有被全部摒弃,这是因为在1950年代,朝鲜战争以及美国与前苏联的空间竞争时断时续,而且发生节余的年份与赤字年份一样多。财政和预算政策的范式转变发生在1960年代。赤字的类型从周期性转为非周期性,从偶然性转为结构性。自1961年以来,仅有3个年份(1969年、1999年和2000年)不是以赤字结束的。赤字成为常态,唯有的差异是增长趋势中赤字的平均规模。1960年代年度赤字平均规模5.35%,到1970年代变为两位数,而到1980年代则进一步上升为20%左右。仅在1990年代后期,赤字规模才降至10%左右,然后回落到一位数。但在2001年之后,再次涨至两位数,并处于20%以上的水平<sup>①</sup>。

图1描绘了从1789年到2005年联邦节余和赤字占各年支出比例的变化趋势与转折点。

该图显示出一个“世纪分野”(century divide)。在图的左半部分(即19世纪),节余处于支配地位,赤字则在战争和经济危机年份出现。在图的右半部分(即20世纪),出现赤字的年份在数量上超过了节余的年份。甚至在排除两次世界大战、大萧条以及此前经济衰退的年份,20世纪仍然呈现为一个迥然不同的预算世界。自1960

<sup>①</sup>本文作者根据美国国家预算公布数据所做的计算,下同。

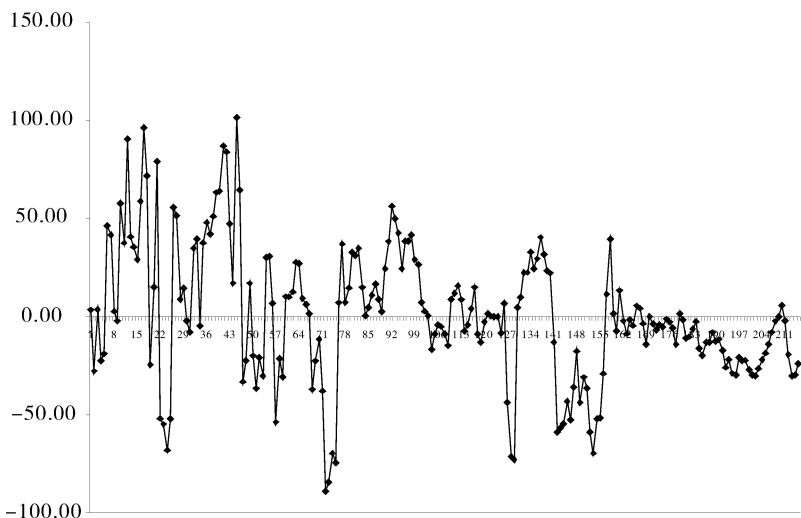


图1 年度赤字或节余在总支出中所占比例的变化趋势(1789 - 2005)

年代以来,赤字一直持续存在。预算平衡的规范能够解释大约到1960年为止的赤字与债务模式。此后,赤字就成为20世纪后期的一个重要议题。年度联邦预算筹集不到足够当期收入以覆盖当期支出。赤字具有了结构性,经常存在;这即使不是新的规律,也可能被视为新的常态。除1969年外,1960年以来只见债务稳定地增长,不见因偿还降低债务的规模。1960、1970年代“债务/GDP”比例下降是经济扩张的结果。而且,即便是这一债务比例在1980年代和1990年代初也上涨到60%左右,而到1995年达到了66.5%。2001年时,债务比例降至57%,随后又再次回到60%的水平。

图2显示了“债务/GDP”比例的历史趋势。由此可见,预算平衡的规范似乎已经完全衰落了<sup>①</sup>。

## (二) 规范衰落的社会经济背景

为了更好地理解持久的联邦赤字问题,我们必须像道格拉斯·

<sup>①</sup>自1980年代以来,家庭债务与个人总收入的比例同样戏剧性地增长了(Dynan & Kohn,2007)。即便如此,一些学者认为制度仍然健全(Whitehouse,2007)。

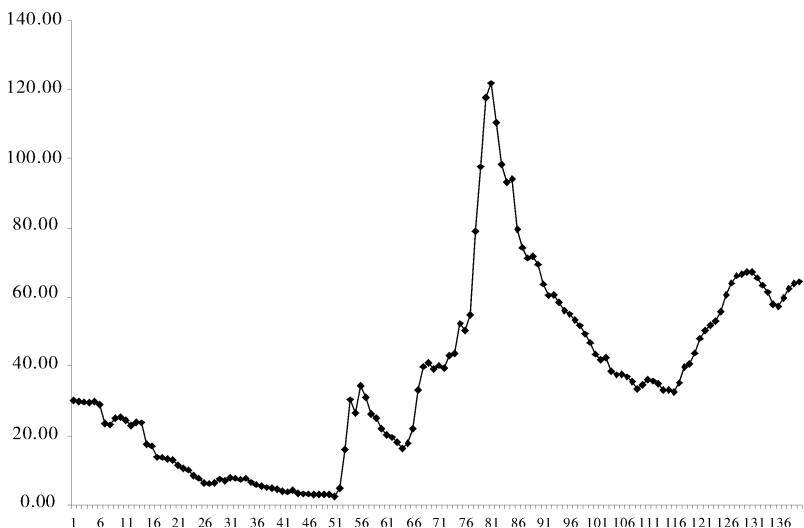


图 2 债务在 GDP 中所占比例的变化趋势 (1866 - 2005)

诺思 (North, 2005: 1) 解释经济增长那样“大片撒网”, 而不是仅限于关注预算领域, 因为经常性赤字和滚雪球似的债务增长在学术文献中被认为是 4 个要素相互影响、相互强化的结果之一。第一个要素是经济变革, 即美国的工业化, 以及 20 世纪初美国的迅速崛起, 并在二战后一跃成为世界第一强国。第二个要素是人口结构的变化: 从农村人口主导转为城市人口主导, 然后是 1960 年代后期以来的人口郊区化 (suburbanization), 以及自 1980 年代以来选举影响上升, 由此老年群体的政治影响力得以增强的事实。第三个要素是高层的权力政治, 即总统和国会之间争夺预算权力的拉锯战。最后一个要素是在大萧条、新政以及伟大社会计划 (Great Society Programs) 的影响下, 政府职能渐进而稳定地变化和扩张。在这些要素中, 政府职能的扩张是导致联邦预算赤字的根本的驱动力, 既构成了上述 4 个要素相互影响的社会动力基础, 又是对这些影响的回应。

联邦政府责任的扩张始于大萧条时期。这场波及全国的严重危机给万千民众带来的困苦超出了州和地方政府的应对能力, 把联邦政府推到了解救民众的最前沿。富兰克林·罗斯福 (Franklin Roosevelt) 在 1932 年竞选总统时, 曾指责埃德加·胡佛 (Edgar Hoover)



ver)在与大萧条斗争时没能保持预算的平衡。事实上,胡佛的政策仅仅是过渡性的,它为罗斯福接受并进一步贯彻。美国的福利国家始于新政,“在工作的年轻人和退休的老年人之间,在富人和穷人之间重新分配收入”(Razin & Sadka, 2005: VII)。不过,新政只是一个勉为其难的福利国家建设的尝试,罗斯福甚至在1936年谋求连任时发誓要平衡1937年的预算。然而,财政政策不得不扮演着重要角色,而预算赤字变成了战胜大萧条的有效工具。罗斯福创设了其“个人政绩的”社会保障项目,很大程度上是出于对不幸者的同情,以此来帮助老年人、幸存者和残障者。为了击退这个项目的政治反对派,罗斯福策略性地将某些“累退(税率)”成分加入项目中,以赢得国会的认同,以保证未来没有人“能够彻底根除‘他的’”社会保障政绩(罗斯福演讲语)。

1936年约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes)出版的《就业、利息和货币通论》(The General Theory of Employment, Interest & Money)一书所阐述的经济理论,为提升中央政府和财政政策作用提供了理论支持(Keynes, 1936)。凯恩斯主义的补偿性财政政策(compensatory fiscal policy)理论在1940年代得到了全面应用,其标志性成就就是《1946年就业法案》。在这里,联邦预算被赋予一个新的使命,用来实现96%的劳动力就业的充分就业目标。在1960年代前期,肯尼迪(John Kennedy)政府把预算用于又一个功能,即刺激经济以使国民经济的潜力完全得到动员,达到与此相称的国民收入水平。凯恩斯的补偿性财政政策包含着两个方面:其一,在经济衰退期,以赤字和低税收来推动经济;其二,在经济增长期,以节余和高税率来抑制通货膨胀。自肯尼迪以来,大多数总统和国会都更乐于使用补偿性财政政策的第一个方面,即制造赤字、增加债务,并以拯救经济为借口降低税收等政策,而没有人对凯恩斯主义的另一面给予充分的关注。这样,每个经济周期都将联邦政府推向更为严重的赤字和债务之中。

在1960年代中期,林登·约翰逊(Lyndon Johnson)在福利国

家的道路上又迈出了重要的一步,他推行的伟大社会计划通过为老年人设立“医疗保险计划”(Medicare)和为穷人设立“医疗补助计划”(Medicaid)而达到高潮。这两个公民权利性项目,与社会保障项目一样,并不受到年度预算过程的约束。符合法定条件的任何人都自动有资格从此类项目中获益。正是这些公民权利性项目,此后不断耗费掉联邦预算和 GDP 越来越大的比例,变成预算过程中不可控制的怪物。目前,这些项目已经成为政治上活跃的老年群体“无可争议的、享有特权的、受保护的”权利(Kettl,2003:60)。无论是谁,只要试图减少此类项目的获利水准,或者提高其享受资格的门槛,都将在民意测验和选举中遭到惩罚。正是由于这个原因,罗纳德里根(Ronald Reagan)曾在他总统生涯的头两年遭遇打击,而乔治·布什(George Bush)则部分地因此断送了1992年的连任竞选。从那时起,共和党人同他们的民主党对手一样,再也不做任何修正这些公民权利性项目的尝试。在2004年总统大选中,乔治·布什(George Bush)提出将处方药纳入医疗保险计划覆盖的范围,此牌一出就赢得了众多老年人支持<sup>①</sup>。而民主党候选人也同共和党对手一样,主张对一部分处方药实施减税政策。一战后,1920年代的3个共和党政府(沃伦·哈定(Warren Hardig)、卡尔文·柯立芝(Calvin Coolidge)以及赫伯特·胡佛(Herbert Hcover))连续缩减个人所得税的最高边际税率,结果获得了空前的经济激增。1964年肯尼迪-约翰逊政府的减税也是在国民收入上的类似操作。当里根的减税政策变得不可避免时,国会的民主党人搭上了扩大减税幅度的顺风车(bandwagon)。这一政治逻辑的变化解释了为什么两党的分歧,至少有一部分因双方在赤字和债务问题的“共识”被消除了。

尽管预算平衡规范衰落,二战结束后美国经济增长的记录仍呈

---

<sup>①</sup>对此一个有意思的颠覆,就是最近布什对于“扩大资助儿童健康保险项目”(Subsidized Children's Health Insurance Program)议案的否决。

现出十分令人鼓舞的景象。相比于其他多数西方国家而言,美国的生产力水平更高,税收却更低。所有主要经济指标都处于正常范围。从 1948 年到 2006 年,实际 GDP 的年均增长率为 3.44%(表 2)。

表 2 美国实际 GDP 的增长率

	1948 - 2006	1950 - 59	1960 - 69	1970 - 79	1980 - 89	1990 - 99	2000 - 06
GDP 增长率 (%)	3.44	4.12	4.44	3.27	3.07	3.11	2.71

资料来源: Historical Statistics of the United States Millennium Edition and author's calculations

国际比较研究揭示了更多细节。美国税收低于经济合作与发展组织(OECD)成员平均水平 10 个百分点,与此同时,支出仅比后者低 6 个百分点。这就是说,按相对价值计算,美国收了较少的税,却花了较多的钱。另一方面,美国经济明显好于欧盟(15 个创始国家)以及其他 OECD 国家。美国的失业率尤其是长期失业率(定义为 12 个月以上的失业)比它们低得多,年平均经济增长率列于所有对比国家之首(表 3)。

表 3 主要经济指标的国际比较

	美国	经合组织成员	欧盟 15 国
税收占 GDP 的比例(2003)(%)	25.6	36.3	40.5
支出占 GDP 的比例(2005)(%)	36.4	42.2	
失业率(2005)(%)	5.1	6.7	8.3
长期失业率(12 个月以上)(2005)(%)	11.8	32.8	43.8
GDP 的年度增长率(1999 - 2005)(%)	3.3	2.6	2.2

资料来源: OECD in Figures (2006 - 2007)

换言之,美国政府为增加就业、维持增长而支出。在这一职能上,美国明显比其他国家做得更好。

个人所得税税收水平和经济增长之间的关联性是一个好例子。美国人憎恨税收,喜欢小政府。每次重大战争之后都跟随着巨幅的减税。在第一次世界大战期间,刚刚被采纳的个人所得税被运用到

极致,最高边际税率达到 78%。在 1920 年代,在财长安德鲁·梅隆 (Andrew Mellon) 的领导下,连续的减税带来 1920 年代的经济繁荣 (Brownlee,2004)<sup>①</sup>。第二次世界大战期间个人所得税再次成为战争财政的支柱。肯尼迪-约翰逊政府的 1964 年减税将最高边际税率从 91% 降至 70%。1981 年,里根再次减税,并通过 1986 年一次重要的税收改革,将最高税率分别下调到 50% 和 30% 左右。克林顿时代出现了某些税收上调,而后乔治·布什展开了另一轮减税。尽管出现了很多轮的减税,但来自个人所得税的联邦收入仍然保持在 GDP 的 10% 左右。图 3 描绘出了这两者之间的关系。欧洲工业化国家的年度赤字比例比美国高,但似乎并不为此担心。因此,美国包括联邦官员在内的一些人士向预算平衡规范发出挑战:我们是不是杞人忧天 (Rubin, 2003:Chapter 1)?

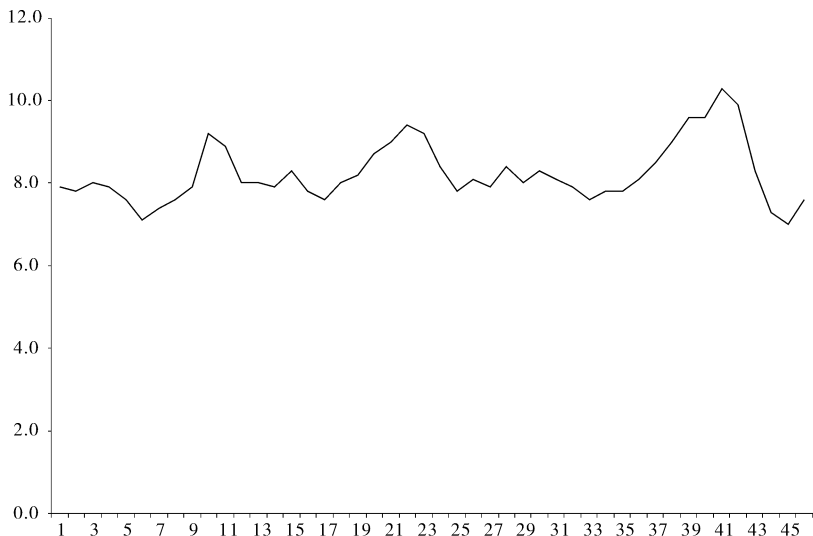


图 3 个人所得税在 GDP 中所占比例的变化趋势 (1960 - 2005)

<sup>①</sup>1921 年,最高税率从 73% 减少至 58%。在 1926 年和 1928 年,再次减税。到了 1920 年代后期时,最高边际税率仅为 25% (Brownlee,2004:73)。

### (三) 政治经济的解释

自1970年代以来,持久的赤字和增长的债务一直遭到学术界、实践者以及公众的批评。公共知识分子对“财政纪律的沦丧”,对允许收支持续缺口、巨额国债存在的财政和预算政策深恶痛绝(Buchanan & Wagner, 1977; Wildavsky, 1980; Buchanan et al, 1986; Stein, 1996; Rivlin, 2004; Greenspan, 2007)。他们批评的重点集中在债务对潜在生产力和收入增长的伤害,以及对经济安全和未来后代的不负责任等事项上。平滑税收理论无法解释1960年代以来的联邦预算。政治商业周期理论(Nordhaus, 1975; Lindbeck, 1976)<sup>①</sup>提供了一个解释:民选的在任官员为了在选前刺激经济,降低失业率,往往会采取减税,增加转移支付,增加支出等政策。因而,在总统选举年里,经济可能会特别好。然而,在选举之后,情况就将回归常态。这一理论是建筑在这样一个假设之上的:概言之,民主党更倾向于大政府项目,以此赢得穷人的支持;而共和党则趋向减税,以得到富人的选票。

关于这一理论的研究,特别是在国家层次上的研究,非常多且深(Nordhaus, 1975; Lindbeck, 1976; Hibbs, 1977; Cukierman - Meltzer, 1986; Alesina, 1987; Rogoff, 1987; Rogoff & Sibert, 1988; Persson & Tabellini, 1990; Rogoff, 1990; Alesina & Roubini, 1997)。虽然有的研究提出了证明这一理论正确的证据,但却没有对本文讨论的问题提出具有解释力的答案。例如,艾勒西纳(Alesina)和鲁宾尼(Roubini)没有找到因政党不同而导致的不同的赤字状况的证据,他们也没有发现任何证据证明民主党对赤字有一贯的偏好。他们获得了一些不完全证据,表明二战结束以来的宏观经济指标确实呈现有选举周期变化的情况。然而,一般而言,赤字在选举年并没有显著增加(Alesina & Roubini, 1997: Chapter 4, Chapter 7)。通过对原始数据观察,我们能够看到,赤字和债务的涨落的发展趋势,越来越与

---

<sup>①</sup>洛格夫(Rogoff, 1987)以及洛格夫和斯伯特(Rogoff & Sibert, 1988)把菲利普曲线(Philip - Curve)的交替关系运用于政府预算上,并把这一理论重新命名为“政治预算循环”(The Political Budget Cycle)。

某一特定的总统任期、甚至同一政党产生的总统任期无关。美国传统基金会(The Heritage Foundation)使用2007年美国联邦政府预算提供的数据,发现从约翰·肯尼迪到乔治·布什的每个总统都是在预算赤字下施政的。无论国会的领导权如何变化,这一点都不变。两个有关的图示如下。

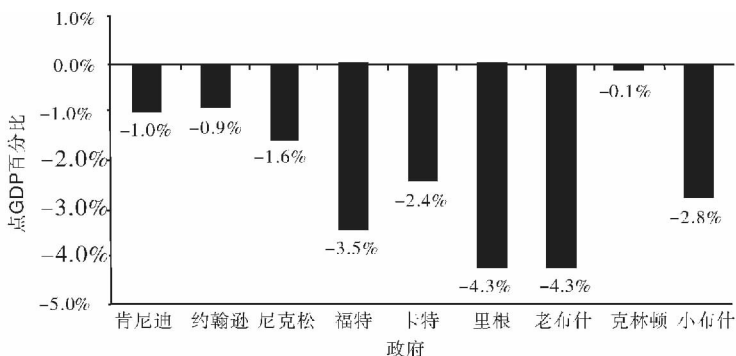


图4 美国政府平均联邦预算节余或赤字在GDP中所占比例的变化

1960年以来,几乎每个政府都是在预算赤字下运行的

资料来源:Deficits from GY 2007 Historical Tables, Budget of the United States Government, Table15.6

公共选择经济学家把批评的矛头指向“有效预算规则的缺乏”上(Buchanan & Wagner, 1977:175)。他们认为由于选举的压力,也出于自己的利益,国会议员和总统都愿意“在预算政治中做那些人人讨好的事情”(Buchanan et al, 1986:5)。詹姆斯·布坎南(James Buchanan)等人建议,通过制宪会议的途径修改宪法,加入平衡预算的条款(Buchanan & Wagner, 1977:176)<sup>①</sup>。如预料的那样,“宪法改革的途径”是“不确定的”、“漫长的”,并遭到“特殊利益的障碍和扩大政策议题的诱惑团团围困”(Buchanan et al, 1986:

<sup>①</sup>为保证这个条款的有效性,布坎南和瓦格纳列出条款应当具有的3个基本特性,它必须是“相对简单明了的”、对规则的违背有清晰的规定、“反映并表达公民所持有的价值”(Buchanan & Wagner, 1977:176)。

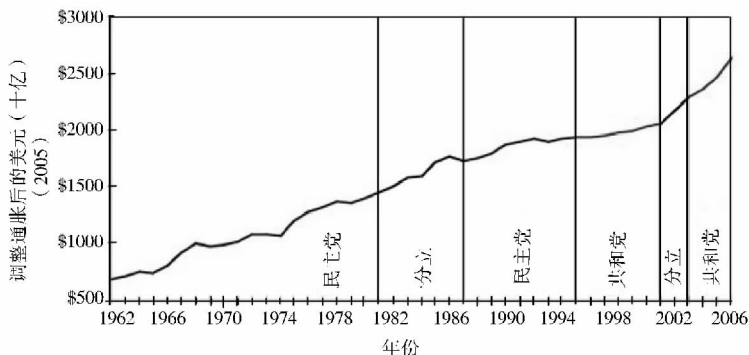


图 5 不同国会领导下的联邦总支出 (1962 - 2006)

1962 年以来,联邦支出几乎持续增长,与国会领导无关

资源来源: Outlays from FY 2007 Historical Tables, Budget of the United States Government, Table 8.1

8)。美国国家税收限制委员会 (The National Tax Limitation Committee) 建议用宪法修正案的方式,把联邦支出的增长速度限制在 GNP 增长的速度之内 (Wildavsky, 1980)。这一努力同样没有得到成功。

#### (四) 民主与赤字

如果赤字和债务情况如此严重,为什么选民没有站出来抗议呢? 国会预算办公室 (Congressional Budget Office, CBO) 最近的一份报告显示,虽然从 1962 年到 2006 年,三大公民法定福利项目——社会保障、医疗保险以及医疗补助在联邦总支出中所占的比例迅速增加,非国防随意性支出比例却相当固定,其原因是国防支出的比例下降近半,从近 50% 降到 20%。这就是说,联邦预算分配结构中的这一改变使得“在总税收负担不变的情况下,强制性支出仍能迅速增长” (Penner & Koch, 2007)。图 6 说明了这一点。

民主政治是否“对赤字财政有偏好” (Buchanan et al, 1986: 7)? 这种偏见是否在“实际预算政策和多数选民支持的预算政策之间制造了一道鸿沟” (Buchanan et al, 1986: 7)? 赫伯特·斯泰因 (Herbert Stein) 把 20 世纪的最后三分之二的阶段划分为两个不同的财

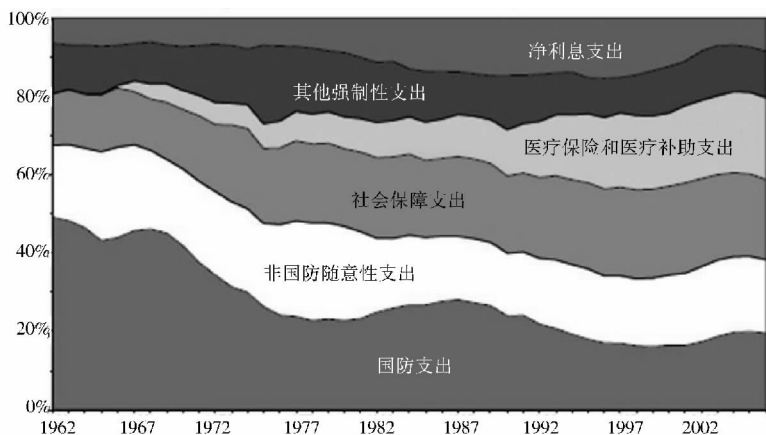


图6 联邦支出分布的变化趋势(1962-2006)

资料来源: Congressional Budget Office. The Budget and Economic Outlook: Fiscal Year 2008 to 2017. Table E-5, E-7, and E-9

政政策体制(Stein, 1996)。第一个体制从1930年代至60年代后期,这是一个自由主义的时代,民主党凭借公民权利性项目,在美国创立了福利国家。第二个体制自1960年代后期至今,这是保守主义复辟颠覆此前趋势的时代。斯泰因的理论与美国政治的发展阶段很契合,但显然也不能解释为什么赤字始终存在,债务持续增加。詹姆斯·斯蒂姆森(James Stimson)创造了“政策情绪”(Policy Mood)(Stimson, 1999)这一概念,对现行政治议题的公众偏好进行操作化测量,以捕捉“普通民众中自由和保守情绪的趋势”<sup>①</sup>。这一创造同样不能提供足够的解释力。

经济史学家艾米莉·布朗利(Emily Brownlee)的“紧急危机理论”(Brownlee, 2000),可以视作对政治经济理论中不妥当部分的补充。她认为,联邦政府部门的主要扩张行为的速度明显快于经济膨胀的速度。这种快速扩张,是美国财政和税收政策为了应对战争或

<sup>①</sup>这种方式是“对过去半个世纪美国公众自由与保守对抗的边际加以平滑地赋值平均。较高的分数代表更为自由的公共政策取向,而较低的分数则代表更为保守的取向”(Stimson, 1999)。



者经济衰退等危机,发生转变的结果。在每次危机之后,政府支出都稳定在一个高于危机前的水平。南北战争、大萧条以及两次世界大战都是这样的危机。布朗利的阐释符合在“债务/GDP 比例”中描述过的趋势。本文作者认为布朗利的理论只揭示了一部分事实,被忽视的部分是联邦政府在处理每个危机时都会扩张其职能。随着新的职能不断扩充,联邦支出相应地持续上升,但崇尚小政府和反对税收的心理则抑制了联邦收入的增长。在这个过程中,选举政治又给支出和收入间的不协调火上浇油。

## 五、从旧规范到新范式

### (一) 作为制度建设的预算改革

无论其他国家是如何处理其政府财政制度的,美国作为一个国家的财政管理制度,具有长期而不间断的制度建设传统。自美国建国以来,公共预算从不规范发展到规范,从国会管理发展到行政部门管理,而后经过追求更好的治理而进行的制度建设过程,达到行政部门和国会共管的混合体制。这一传统,曾使来自欧洲大陆的几代著名访问者惊讶不已。在某种意义上,美国公共预算的发展,可以被视为是一个寻求能够在对平衡概念没有清晰的定义的情况下,保持某种“平衡”而且在偏离之后又能回到平衡的制度的历史。

美国宪法设计的首要目的是为了防止行政部门权力的滥用。分权与制衡导致独一无二的复杂的决策过程以及声名狼藉的国会权力碎片化(fragmentation)。在这一政治基本架构下,预算制定的权力被分权到国会众多的委员会那里,由它们分享,钱袋权(power of purse)因此被碎片化。这就是宪法安排的“麦迪逊式的预算”(Madisonian Budgeting)(White & Wildavsky, 1989)——一种自美国诞生以来,为众多立法者、选民以及学者看作优秀的民主支柱而不遗余力捍卫的特色。碎片化导致了整合(aggregation)的缺位,而后者在财政管理中是不可或缺的。伍德罗·威尔逊(Wilson)注意到,1865年应由众议院筹款委员会(House Ways and Means Committee)主管的预算权,被分散在5个参议院委员会和15个众议院委

员会那里,由它们共同瓜分支出(Wilson, 1885),这一现象被克里夫兰称为“官僚封建制”(Bureaucratic Feudalism)(Cleveland, 1920)。碎片化还导致了在财政管理中对不利后果问责的缺失。在立法权主导下,总统和财政部长扮演着极小的角色,内阁各部直接向国会提交它们的预算请求。这样一来,赤字和债务的出现不是任何人的过错。这些问题曾被国父们争论不休。亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)在担任美国第一任财政部长期间,曾竭力实现更明确的责任中心和更有效的财政管理(Schick, 1990)。乔治·华盛顿(George Washington)在其总统生涯的后期,也渴望通过更强有力的行政运行,以提升政府能力(Ellis, 2004)。在建立“行政国家”问题上,伍德罗·威尔逊提出“行政领导权”原则,作为对如何政治“纯粹化”的最佳的简要回答;毕竟,“政府事务必须托付给某个人去做,前提是他能被问责”(Wilson, 1885:282)。为建立正式预算制度而奋斗的一系列重要运动由此启动。这些运动意在通过在保持国会对总统的问责权,把“一条掌控之绳置于前者手中”的同时,增加行政部门的自由裁量权,以改进财政管理效果并理清各方的职责。

### 1. 行政预算改革

第一个重要的预算规范制度是随着《1921年预算与会计法案》而诞生的行政预算。这次改革的直接原因有财政上的,也有政治上的。在财政方面,1894年至1910年间已经出现了11年的赤字。尽管从今天的观点来看,那些赤字规模相当有限,但由于它们紧跟在1866年至1893年长期的节余之后出现,在当时被认为是不能忍受的。当伍德罗·威尔逊就职时,他曾下决心改革预算过程,但终因迫近的世界大战的牵绊而无法实现。随后,在第一次世界大战中,巨额的债务显现,加剧了业已存在的财政困难。在政治方面,国会想要推脱责任,把因财政管理失误而招致的指责嫁祸于人(Schick, 1971; Mosher, 1984; Kettl, 2003)。

行政预算是作为一个协调行政各部门、协调行政权和立法权关系的工具而设计并运用的。《1921年预算与会计法案》授予新创设的预算局以一定必要程度的集权权力,这个新机构“将具有收集、协调、修改或者增减各部门概算的权限”(《1921年预算与会计法案》,第207款)。该法案相当于一个自19世纪上半叶以来欧洲各国政府

实行的集权预算方法的混合版本：即内阁各部需将预算概算通过预算局交给总统。与此同时，该法案保护了宪法上的民主程序，它要求行政预算“由总统准备，并提交给国会，因为在预算执行之前国会的批准和授权是必要的”（Cleveland, 1915: 15）。当总统拥有预算局作为助手时，国会创设了归自己领导的总审计局（General Accounting Office），借此从财政部那里拿来了审计权，并将总审计长的任期设置为 15 年，以确保其不受任何总统免职权力的控制。现在回过头来看，很难客观判断 1921 年改革在预防赤字方面的成功：它或许对 1920 年代的大规模节余具有贡献，但又显然没有成为控制 1960 年代以来经常性赤字的有效工具。

## 2. 国会预算改革

第二轮重要的预算制度建设随着《1974 年国会预算法案》而来。这次改革的直接政治原因是总统和国会在控制“钱袋”的预算权力关系的失衡，而非“钱袋”本身。这次改革的目的是恢复政治平衡<sup>①</sup>。引发改革的财政诱因是人们“认识到此前（1921 年）预算程序具有一种偏向支出和预算赤字的倾向”（Buchanan & Wagner, 1977: 156）<sup>②</sup>。当时，盛行于国会的实践是“权力的广泛分享”、“众多的政策介入点和影响渠道”以及“渐进主义而又自相矛盾的决策过程”（Schick, 1980: 6）。这一切都不利于预算成为一个有计划而协调的资源配置过程，而这个过程需要一定的“权力的集中”。为此，众议院和参议院都各自建立了一个新的预算委员会，以集中权力设置税收、支出以及赤字或节余的总计上限。

国会预算改革在削减赤字和债务方面并没有成功，因为联邦预算更大程度上成为“一场有战术没战略，只探求强烈政治立场而无明确目标指导的游戏”（Kettl, 2003: 145）。从那时开始，因拨款法案和预算逾期通过造成的僵局一直主宰了国会的议程。然而，如果说它失败的话也不公平，因为这场改革为设计解决僵局的新制度铺平

---

<sup>①</sup> 改革的另一部分，即“截留控制”（impoundment control）事实上是另一个问题。本文并不涉及《1974 年国会预算法案》的这一部分。

<sup>②</sup> 这里特别指富兰克林·罗斯福和林登·约翰逊等人建立的大型社会项目。

了道路,为预算决议案、调节过程、随意性支出的最高限度,在收入和直接支出上的现收现支限度,以及基线的使用等制度建设,提供了更大的机会之窗。此外,除了众多其他复杂的社会政治问题外,《1974年国会预算法案》通过以来的美国经济遭遇了为凯恩斯主义政策工具难以控制的滞胀,这也增加了削减赤字和债务的难度。

### 3. 挫折的 1980 年代和充满希望的 1990 年代

1980 年代经历了两个平衡预算的努力。第一个是“格拉姆 - 拉德曼 - 霍林斯”(Gramm - Rudman - Hollings, GRH) 两次提出的《平衡预算和紧急赤字控制法案》(1985 年和 1987 年)。《格拉霍法案》的赤字削减部分是没有先例的立法创新(Rubin, 2003: 37), 但并没有起到效果。当束缚性约束(binding constraints)和约束性的最高支出限额强制执行时,立法者玩起会计上的花招儿,总有方法绕开规则。后来,立法者开始厌倦这种游戏。第二个改革是倡导通过修正宪法、加入赞同平衡预算的宪法条款的运动。这个运动的发展有得有失。1982 年,倡导修宪平衡预算的法案首先在参议院获得通过,但在众议院失败。1986 年,新的修宪法案在参议院没有通过。在 1990 年代,这个运动遭遇更多的挫折:1992 年在众议院再次失败,然后,在 1995 和 1997 年之间,三度在众议院或参议院以一两票之差遭到否决。在通过一个束缚其自身的宪法修正案上,众议员和参议员看不到他们的利益。在这期间,年度赤字超过全部支出的 20%,占 GDP 的 3% 到 6% 左右。

面对如此紧迫的财政状况和支持平衡预算修正案的政治压力,《1990 年预算执行法案》获得通过,根据该法案,奢侈品消费税、个人所得税和公司税得以提高。而后,《1993 年赤字削减法案》也成为法律,进一步提高了个人所得税和公司所得税的最高边际税率。这两部法律是复兴预算平衡规范的严肃而又认真的努力<sup>①</sup>。这些法律与 1990 年代空前的长期经济增长共同作用,出人意料地使赤字在 1999 年和 2000 年变为节余。因而,1990 年代孕育了几分微弱的希望之光:赤字可以避免,而只要有来自公众的社会压力和来自总统、立法者的政治意愿,平衡的预算仍有可能。一位学者把包括行政部门和

<sup>①</sup>这里的“复兴”,鲁宾(Rubin, 2003: 40)认为也可以理解成“强化”。

立法部门在内的联邦政府在非常困难的环境下对联邦赤字的削减,列为 50 个“伟大的成就”之一<sup>①</sup>。

## (二) 为什么预算平衡的规范过时了

1970 年代以来关于预算平衡规范衰落的呼吁和批判一直聚焦于“财政纪律”的缺失。这个说法并没有明确的定义。它通常是指增长的支出(特别是在公民权利性项目上的支出)和减税导致了高赤字和国家债务急剧增长。因而,“财政纪律”是“新瓶装旧酒”。预算平衡规范看来仍然存在,并没有消失。自二战结束以来,每个总统在发表国情咨文时至少在嘴上都说要平衡预算,尽管他们明白这是一个无法兑现的诺言。工商界近来也对这个问题感到没有耐心了(Wall Street Journal, 2007)。前文中的历史描述和分析显示,作为财政管理实践的公共预算在 1960 年代进入了一个新时期;预算平衡规范已经落后于社会经济背景,再也无法解释现实。一方面,平衡的焦点已经未必放在当期收入与支出的年度预算上;而另一方面,年度预算却被赋予平衡经济周期波动的功能(Schick, 2000; Kettl, 2003),像公民权利性项目那样的经常授权无限延续,成为长期的义务。预算不再是在一个财政年度完结告终的封闭过程,而是开放的,受多年度支出承诺的震荡的影响。预算不仅仅是一个只与技术过程和政治程序相关的问题。为此,在预算平衡的研究中,必须重视宏观经济和社会趋势的发展,一如重视政治的影响那样。

支出作为预算平衡规范的年度构成要素,不再被限制。联邦政府因承担了比它在 19 世纪多得多的社会职责而不可逆转地继续扩张,从社会保障到医疗保险和医疗补助,从失业保险到低收入津贴(earned income credit)再到新兴的资助国家儿童健康保险项目

---

<sup>①</sup>保罗·莱特(Paul Light)在其 2004 年的书中曾根据对高级官员的调查,把赤字的削减列为伟大的成就。他举出这一成就的例子是 1985 年和 1993 年的相关法案(Light, 2004)。

(State Children's Health Insurance Program, SCHIP), 甚至还有一个悬在天边而又近在眼前的全民医疗保险项目。相对于联邦政府多重角色的安排而言, 收入方面的税收怎么也不能算重。因而赤字不可避免地变成结构性的, 而节余则变得罕见, 甚至在短暂出现后也难以维持。赤字取代节余成为惯例。作为预算平衡规范的周期或长期构成要素, 债务不仅连续不断产生, 而且沉重得很。如此大规模的借款对美国而言仍有可能, 得归功于发达而可靠的金融市场和财政创新, 尤其是 1980 年代以来联邦储备委员会和财政部在解决任何潜在财政危机中发挥的超常作用。最后, 但或许最为重要的是, 债务一点也没有被偿还, 甚至连经济增长也没能抑制住“债务/GDP 比例”的上升。总而言之, 旧规范的每个要素都被颠覆了。

尽管有 1970 年代以来诸多改革的努力, 公共预算作为一个本应解释和指导实践的研究领域, 显然已经落后于具体实践。现存的理论不能够很好地解释现实。公共经济学、预算学、政治学以及法学领域的著名学者都参与了如何恢复预算平衡的讨论, 尽管有的学者只是强调政治过程的重要性, 而对如何走向预算平衡的路径却语焉不详<sup>①</sup>。那么, 平衡的界线究竟应该划在哪里? 经济学没有给出答案 (Burkhead, 1954), 甚至对赤字是否一定是一种消极现象都含糊不清 (Shaviro, 1997)。然而, 现行的赤字和债务政策已经成为“难以为继的政策” (Ippolito, 1990)。

### (三) 走向“平衡预算”——新范式

虽然预算平衡规范包含着某些预算和经济的逻辑, 但它基本上是一组源自农业社会的规范性观念, 是理想而非原则, 更适合家庭和小企业而非庞大的现代中央政府。怎样才能填补旧有规范衰落后的真空? 对于这个问题, 现有的文献尽管尚是举棋未定, 但似乎都同意

---

<sup>①</sup>可举的例子很多。比如 Buchanan, 1977; Wildavsky, 1980; Savage, 1988; Schick, 1990; Stein, 1996; Shaviro, 1997; Rubin, 2003; Kettl, 2003; Rivlin, 2004。

我们需要建立一个分析框架作为公共预算研究的基础,借此为系统而科学地研究公共预算实践,发展出一套预算原则,以适应变化了的预算环境。对这些文献的梳理和总结,引导我们把这套预算原则的框架称作“平衡预算的新范式”。焦点仍然在平衡的概念上(Kettl, 2003),但这个平衡概念更为广泛,涵盖了公共预算的政治、经济、社会、管理以及行政各个方面,涉及实践和研究两个领域。

政治要素是指在行政部门和立法部门之间的权力平衡。总统和国会的分权制衡居于美国政治的核心。这一规则一旦违背,势必导致政治僵局,预算程序马上归于无用。经济要素是就当前和长期繁荣之间的平衡、消费和投资之间的平衡、经济周期中当前强劲增长和长期稳定之间的平衡进行预算。社会要素是试图在社会项目和随意性支出之间以及在社会福利和个人责任之间谋求平衡。在社会福利内部,平衡将在针对老年人这个政治上活跃群体的项目和针对儿童这个没有投票权群体的项目之间得以实现。对于年轻人的保护和教育事关国家的未来。管理要素是在适当的控制和充分的弹性之间维持平衡。控制使问责的警钟长鸣,弹性则为联邦预算帮助国家度过经济与社会动荡,提供了发挥作用的空间。最后,行政要素试图在国会预算制定过程中存在的集权(协调)和分权(碎片化)机制之间,以及在议员所具有的选民授权和现行预算决策结果的透明(信息完全公开)之间谋求平衡。信息越充分,民选官员就能更好地决策,公众就能向他们的民选代表做出更为合理的授权(Kettl, 2003; Joyce, 2005)。新范式依旧围绕着预算展开,但它承认,现在公共预算不仅是决定部门和项目间预算分配的微观预算,而且同等重要的,还是关于如何决定总收入和总支出目标的宏观预算(Myers, 1994:10)。

实现新范式的渠道仍然是依靠制度的建设,这是唯一可靠而稳定的解决方式(Schick, 2000; Kettl, 2003)。这将以不是以宪法或者数字限制为形式的约束性平衡预算规则,因为自1970年代以来这样的努力已经被证明是失败的(Kettl, 2003)。新的制度应该面向更为透明民主的方式,支持而非反对基于低宏观经济成本的有效“财政纪

律”(Stein, 1989; Alesina & Roubini, 1997: 247)。目前,所谓的新范式除了一个空洞的概念外一无所有。它可能过于复杂以致于不能在现实政治中运行,过于无所不包而难以形成任何理论,甚至过于雄心勃勃而没有任何价值。然而,它指出了未来公共预算研究应该寻找可能答案的正确方向。

## 六、结 论

本文对预算平衡规范的内部逻辑做了解析,并考察了该规范如何在美国发挥作用,以及在今天联邦预算背景下该规范是否仍然适用等问题。作者发现,从美国建国至大萧条是预算平衡规范的最佳适用期。但即便在这段时期年度平衡也是不可能的。中央政府的职能和联邦预算的本质,决定在战争或者经济衰退期必然出现赤字和债务。平衡是在经济周期或者“战争-和平”周期中实现的,所以可短可长。在这个意义上,预算平衡规范能很好地解释从建国至1920年代以及二战结束至1960年代的美国联邦预算史。经济学中的“平滑税收理论”为该规范的运行机制提供了理论支持。

在从美国的第一个50年到第二个50年到第三个50年的三个阶段里,财政管理进步清晰可见。1789年至1850年的巨额节余,是缺乏预测能力和管理能力薄弱的表象。在其后的100年里(1851-1950),节余的规模不断减小,表明能力获得了改善。财政和预算政策上的根本改变发生在1960年代,从那时起,赤字成为常态。赤字的类型从周期性变为非周期性,从偶然性转为结构性。

本文还发现,“债务的迅速偿还”作为规范的长期要素,可以很好地运用于解释1940年代末之前的历次严重危机之后的预算行为。南北战争产生的债务在战后的30年中被偿还,而且偿还的速度越来越快。第一次世界大战的债务在10年内几近减半。然而,大萧条和第二次世界大战累计下来的债务几乎一点也没有减少,仅仅是因为经济的增长而得到抑制。这一现象,从迄今为止存在的任何理论那



里,都无法获得简明的解释;这一现象并不是完全由政党或选举效应决定。政治商业(预算)周期理论也不能提供适当的解释。

每一次重大的国家危机都把“债务/GDP”比例提升到一个新的水平:从南北战争到一战,这个比例尚为一位数,一战后上升至15%左右,而大萧条和二战更使之高达30%到40%左右。自1980年代以来,这一水平一直保持在60%左右。尽管布朗利的“紧急危机—更高支出的周期理论”本身是正确的,但没有对上述现象做出解释。基于规范衰落的社会经济背景,本研究发源自新政,特别是伟大社会项目以来,联邦政府的新职能已经导致了支出限制放松,而与此同时,代议民主和选举政治使税收停留在一个与公民权利性项目不断增长的支出不相匹配的水平上。这两个方面的共同作用导致了年度预算中的结构性失衡,并使经济激增与和平的时期维持节余成为不可能,而赤字现在却成为常态。凯恩斯主义为所有政治家扩张支出提供了方便的理论借口,但凯恩斯补偿性财政政策的另一面却被忽视。其结果是,借款不再是最小化的,债务偿还成为不可能。因而,预算平衡的通常规范已经被完全忽视,被选择性地摒弃,仅仅在竞选中才会在嘴上说说而已。

本文的深入分析发现,平衡的规范至少自1960年代开始就已经过时了,而作为研究领域的公共预算也没有跟上预算实践的新时代。70多年前,在美国建立行政预算的兴奋之中,森德尔森(Sundelson, 1935:240)就告诫说:

任何预算研究的实质,都是把预算与它的财政体系背景,以及当时的政府所面临的广泛问题联系起来进行观察的问题。……读者知道预算研究的实质是关于财政政策、政治机器、正式的预算安排和程序以及其他相关特点的问题。

现在已经到了建立新框架的时机。这个新框架将与新古典经济理论支持的财政政策相适应,与我们面临的与以往全然不同预算环

境相适应。通过概括现有的文献,本文提出一种平衡预算的新范式。到目前为止,这一范式仅是一个概念,所有技术细节还有待解决。

(责任编辑:陈那波)

### 参考文献

- Alesina, A. (1987). Macroeconomic Policy in a Two - Party System as a Repeated Game. *Quarterly Journal of Economics*, 102: 651 - 678.
- Alesina, A. & Roubini, N. (1997). *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: The MIT Press.
- Anderson, G. M. (1986). The US Federal Deficit and National Debt: A Political and Economic History. In Buchanan, J. M. & Tollison, R. D. Eds. *Deficits*. New York: Basil Blackwell.
- Barro, R. (1979). On the Determination of Public Debt. *Journal of Political Economy*, 87: 940 - 971.
- Bastable, C. F. (1922). *Public Finance*. London: MacMillan.
- Benson, E. D. & Marks, B. R. (2007). Structural Deficits and State Borrowing Costs. *Public Budgeting and Finance*, 27(3): 1 - 18.
- Brownlee, E. (2000). The Public Sector. In Engerman, S. L. & Gallman, R. E. Eds. *The Cambridge Economic History of the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brownlee, E. (2004). *Federal Taxation in America: A Short History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M., Rowley, C. K. & Tollison, R. D. Eds. (1986). *Deficits*. New York: Basil Blackwell.
- Buchanan, J. M. & Wagner, R. E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Burkhead, J. (1954). The Balanced Budget. *The Quarterly Journal of Economics*, 68(2): 191 - 216.
- Cleveland, F. A. (1920). *Budget and Responsible Government*. New York: The Macmillan Company.
- Cukierman, A. & Meltzer, A. (1986). A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefits of a Constitution. *Economic Inquiry*, 24: 367 - 388 .
- Dynan, K. E. & Kohn, D. L. (2007). The Rise in US Household Indebtedness: *Causes and Consequences*. In Federal Reserve Board. *Fi-*

nance and Economics Discussion Series, 37 . From <http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2007/200737/200737abs.html>.

Ellis, J. J. (2004). *Founding Brothers: the Revolutionary Generation* (Second Edition). New York: Alfred A. Knopf.

Finkler, S. A. (2005). *Financial Management for Public, Health, and Not-for-Profit Organizations*(Second Edition). New York: Prentice Hall.

Greenspan, A. (2007). *The Age of Turbulence: Adventures in a New World*. New York: Penguin Books.

Hansen, A. (1941). *Fiscal Policy and Business Cycles*. New York: W. W. Norton and Company.

Hou, Y. L. (2006). Budgeting for Fiscal Stability over the Business Cycle. *Public Administration Review*, 66(5): 730 – 741.

Hibbs, D. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Economic Review*, 77: 1467 – 1487.

Ippolito, D. S. (1990). *Uncertain Legacies: Federal Budget Policy from Roosevelt through Reagan*. Charlottesville: University Press of Virginia.

Jeze, G. (1910). *Traite de science des finances – Le Budget*. Paris: V. Giard & E. Briere.

Jeze, G. (1922). *Théorie Générale du budget (Sixth Edition)*. *The Cours de science des finances et de législation financière française*. Paris: M. Giard.

Joyce, P. (2005). Information – Based Budgeting. Unpublished Manuscript. Washington: George Washington University.

Kettl, D. (2003). *Deficit Politics: The Search for Balance in American Politics*(Second Edition). New York: Longman.

Light, P. (2004). *Government's Greatest Achievements*. Washington: the Brookings Institution Press.

Lindbeck, A. (1976). Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review Papers and Proceeding*: 1 – 19.

Lucas, R. & Stoley, N. (1983). Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital. *Journal of Monetary Economics*, 12: 55 – 93.

Meyers, R. (1994). *Strategic Budgeting*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Mosher, F. C. (1984). *A Tale of Two Agencies*. Baton Rouge: Louisi-

ana State University Press.

Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 42 (2): 169 – 190.

North, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.

Persson, T. & Tabellini, G. (1990). *Macroeconomic Policy, Credibility, and Politics*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers.

Razin, A. & Sadka, E. (2005). *The Decline of the Welfare State: Demography and Globalization*. Cambridge: the Cambridge University Press.

Rivlin, A. and Sawhill, I. (2004). *Restoring Fiscal Sanity: How to Balance the Budget*. Washington: Brookings Institution Press.

Rogoff, K. (1987). *Equilibrium Political Budget Cycles*. NBER Working Paper, No. W2428.

Rogoff, K. & Sibert, A. (1988). *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*. NBER Working Paper, No. W1838.

Rubin, I. S. (2003). *Balancing the Federal Budget – Trimming the Herds or Eating the Seed Corn?* New York: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press.

Savage, J. D. (1988). *Balanced Budgets and American Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Schick, A. (1971). *Budget Innovation in the States*. Washington: The Brookings Institution.

Schick, A. (1980). *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*. Washington: Urban Institute.

Schick, A. (1990). *The Capacity to Budget*. Washington: The Brookings Institution Press.

Schick, A. (2000). *The Federal Budget – Politics, Policy, and Process*. Washington: The Brookings Institution Press.

Shaviro, D. (1997). *Do Deficits Matter?* Chicago: The University of Chicago Press.

Stein, H. (1989). *Governing the \$5 Trillion Economy*. New York: Oxford University Press.

Stein, H. (1996). *The fiscal Revolution: Policy in Pursuit of Reality*. Washington: The AEI Press.

Stimson, J. A. (1999). *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and*

*Swings*( second edition) . Boulder; Westview Press. From <http://www.unc.edu/~jstimson/time.html>.

Stourm, R. (1917 [1891]). *The Budget*. New York; D. Appleton and Company; Institute for Government Research.

Sundelson, J. W. (1935). Budgetary principles. *Political Science Quarterly*, 50(2) ; 236 – 263

United States Bureau of the Census(1997). *Historical statistics of the United States*. New York; Cambridge University Press.

White, J. & Wildavsky, A. (1989). *The Deficit and the Public Interest – the Search for Responsible Budgeting in the 1980s*. New York; University of California Press.

Webber, C. (1980). *Development of Ideas about Balanced Budgets*. In Wildavsky, A. Ed. *How to Limit Government Spending*. Berkeley; University of California Press and Russell Sage Foundation.

Webber, C. & Wildavsky, A. (1986). *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. New York; Simon and Schuster.

Whitehouse, M. (2007). Foreign Investors View Dollar as “Refuge Currency” despite Recent Tumult. *The Wall Street Journal*, 20; A2, The Outlook.

Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston; Little Brown.

Wildavsky, A. (1980). *How to Limit Government Spending*. Berkeley; University of California Press.

Wildavsky, A. (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview; Scott Foresman and Company.

Wilson, W. (1885). *Congressional Government*. New York; Houghton, Mifflin and Company.