

马 骏 牛美丽 主编



公共部门 预算理论

Budget Theory
in the Public Sector

[美] 阿曼·卡恩 W. 巴特利·希尔德雷思 编
韦曙林 译

马 骏 牛美丽 主编

公 共 预 算 经 典 与 前 沿 译 丛

公共部门预算理论

[美] 阿曼·卡恩 W.巴特利·希尔德雷思 编
韦曙林 译

格致出版社



上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门预算理论/(美)卡恩,(美)希尔德雷思
编;韦曙林译. —上海:格致出版社:上海人民出版社,
2010.2

(公共预算经典与前沿译丛/马骏,牛美丽主编)

书名原文: Budget Theory in the Public Sector

ISBN 978-7-5432-1710-2

I. 公... II. ①卡...②希...③韦... III. 国家预算
IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 227197 号

责任编辑 田 青

美术编辑 路 静

公共预算经典与前沿译丛

公共部门预算理论

[美]阿曼·卡恩 W.巴特利·希尔德雷思 编
韦曙林 译

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



格致出版

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 上海书刊印刷有限公司
开 本 635×965 毫米 1/16
印 张 22
插 页 2
字 数 292,000
版 次 2010 年 1 月第 1 版
印 次 2010 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-1710-2/F·240
定 价 42.00 元

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

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

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

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

前言

作为一个研究领域的公共预算，近年来在形式和内容上都取得了巨大的进展。随着这一进展，为了便于人们了解这一研究领域，产生了建立相应理论及理论体系，定义其基本核心以引领其发展，以及界定处理现实问题范围的需求。早在 1940 年，V. O. 科伊在撰写著名的《预算理论的缺陷》一文时，就认识到了这一点。科伊提出，关于公共预算尚未形成自身理论以供微观经济解决问题，是一个提高政府配置效率的问题。为增进社会福利功能，引导经济学家在帕累托原理更广泛的计划中不断探索，科伊基于同样理由建立了自己的理论。

在同一领域里，凡尔纳·刘易斯（Verne Lewis，1952）尝试解释传统微观经济理论，特别是边际效用概念是怎样决定商品或服务的相关价值，来证明资源配置的总和能增进社会福利。以阿瑟·史密斯（Arthur Smithies，1955）为代表的其他经济学家所作出的尝试与主流福利经济学家并无太大差别。然而，正如维尔达夫斯基（Wildavsky，1961）所提醒的，预算不只是在项目 X 和 Y 之间分配稀缺资源，而且是在政治市场通过预算分配的渐进调节所导致的和

解来满足社会的冲突需求。不仅如此，正如莫歇尔（Mosher, 1954）所指出的，预算是官僚行为和行政能力的测量器。而其他人则认为，与其建立单独的预算理论，不如通过系列理论来解决预算正在提出的单个独特问题更有效（Schick, 1988）。

具有讽刺性的是，在科伊的著作发表 60 多年后，理论家们仍然在市政厅、县法院、学区总部、州议会大厦以及独立政府首都的权力大厅上，继续模仿探求预算解释的行为。或许这些缺乏一致性的解释源于预算领域自身的特性。公共预算是折中主义者，它是多维的。正如阿尔伯特·海德（Albert Hyde）指出的：“在庞大而复杂的形式中，预算同时记录政策成果、指明政策重点以及规划目标和目的，描绘政府的总体服务成就，并测量其绩效、影响和整体效果”（Hyde, 1992: 1）。按照海德的看法，预算是政治、经济、会计和行政管理的组合。作为政治问题，预算在多元冲突和竞争利益中分配社会稀缺资源；作为经济和财政问题，预算评估管辖区的收入再分配、刺激经济增长和发展、促进充分就业、抑制通货膨胀和保持经济稳定的首要工具；作为会计问题，预算提供了政府开支的上

限，使其在法律约束的可分配资金范围内活动；最后，作为管理和行政问题，预算详细说明了提供公共服务的途径和方法，确立其监督、测量和评价标准。公共预算扮演的这些看似分歧的角色，使我们对用单一理论将所有要素捆绑进一个相关主题所面临的困难，有了更全面的认识。

然而，从实践观点看，缺乏内在凝聚力既是不足也是优势所在。预算领域缺乏专门框架会面临被击败的危险，因为人们对这个领域观点的数量和差异感到困惑。纯粹的数字可能会被击败一部分，却也可以作为其优势。因为这一方面是数量、另一方面是探究的差异之间的竞争，这将形成并最终有助于发展综合预算理论，充分体现预算领域的折中主义者本质，并有足够能力提供一个研究它的共同基础。但在这一天到来之前，公共预算仍将是一个折中主义者的领域，被多元并且有时是相互竞争的理论所主导。这本书就是这种差异的一个反映。

本书第1章是兰斯·T. 勒娄普（Lance T. LeLoup）的《新世纪的预算理论》，介绍了预算特别是国家预算领域。他追溯预算理论的

历史，从渐进主义（20 世纪 50 年代和 60 年代，以部门和总统权力为特征），通过过渡阶段（20 世纪 70 年代到 90 年代早期，以经济困难时期立法和行政部门的冲突为特征），进入当前的时期。20 世纪 90 年代中期以来的时期，被称为“新兴的新典范”，显示出在财政盈余的环境下，同等权利部门制定战术性动态决策的特征。勒娄普考察每一时代依据的预算维度，包括：预算的政治经济环境；政策中心；预算的性质和范围；预算过程的特征；关键因素；预算改革；立法与行政的关系。正如其余章节所证实的，预算的这些维度是公共预算理论的中心。

在第 2 章，朱丽亚·白柯特（Julia Beckett）回到 V. O. 科伊 1940 年关于预算理论缺陷的经典论文中，发现了一个被长期忽略的参考文献。在《早期预算理论：公共支出的进步改革理论》中，她查验了科伊对梅布尔·沃克（Mabel Walker 1930）年《地方性支出》一书的引用。这是很重要的，因为沃克的论著要早于科伊的论著和赫伯特·西蒙在芝加哥的绩效评估研究。沃克的论著包含了对分配的标准或比例的研究。对基于边际效用的积极预算理论来说，

这种导向比较支出测量的方法仍是困扰我们的问题。沃克同样预言了我们现在面临的问题。此外，沃克的论著是通过支出研究实现组织认知的早期缔造者。

公共预算必须详细研究行政—立法关系的复杂性。托马斯·P. 劳斯 (Thomas P. Lauth) 的《分权原则和预算决策》采用了6个法院案例——2个来自美国最高法院，4个来自州法院——来检测行政与立法关于预算争议的司法解释。他明确引用这些内容作为分权预算基本原则的实例。

在《非常规预算：诠释预算和预算的诠释》中，杰拉尔德·J. 米勒 (Gerald J. Miller) 回到了全面的核心原则。他关注“超级预算”这种建议，作为适应政策执行者开拓及界定成套新预算项目，以维护、控制这个特殊领域的日益增长倾向的方式。他呼吁建立调节预算来适应这一模式。他检验预算控制的标准，不仅包括经济或政治因素，而且包括人类的解释。

参与预算过程的个人角色和定位会影响决策。凯瑟琳·G. 威洛比 (Katherine G. Willoughby) 的《预算的多理性模型：预算办公

室的导向和分析家的角色》，关注于美国南部 5 个州中行政预算分析员角色的政策、管理和控制视角。她的研究还突出了行政预算办公室与地方长官和支出部门之间关系的差异。

约翰·弗雷斯特 (John Forrester) 在《委托—代理模型和预算理论》中，研究了预算参与者的行为。这一章探讨了“评估关系的成熟理论框架”，即委托—代理经济理论。它关注信息（交换）。在一个委托—代理的有效合同中，信息是至关重要的。所以这一章考察了预算涉及的谁控制信息——立法机关、部门或是“铁三角”——的问题。它与信息交换的控制管理要求的组织观点有着密切关系。

公共组织丰富的信息环境，给 L. R. 琼斯 (L. R. Jones) 和弗雷德·汤普森 (Fred Thompson) 在《责任预算和会计改革》中做出了一个地方分权（或远程控制）管理的案例。这一章将组织经济学（委托—代理的契约理论）与管理会计原理结合在一起。

尽管杰拉西莫斯·A. 加纳基斯 (Gerasimos A. Gianakis) 和克利福德·P. 麦克丘 (Clifford P. McCue) 在《适合公共管理和公共

管理者的预算理论》中，并没有设置一个理论，但他们为预算提供了一个以组织、特别是地方政府为基础的分析方法。他们明确“紧密联系”“资源配置过程”这个中心，“区分”出“公共组织”的特性——这就是他们所认为的从私人管理理论中分离出的公共管理。他们注意到，一个（地方）公共组织的底线是改进经济基础。

默尔·哈克巴特（Merl Hackbart）和詹姆斯·R. 拉姆齐（James R. Ramsey）在《公共部门预算理论：经济学的视角》中，回到马斯格雷夫（Musgrave）的公共支出理论的三种功能分类。他们这样做，是要重申下面这一中心问题：即项目为什么会被纳入预算，以及哪一级政府应承担 responsibility。

在《作为一种投资组合的预算》中，阿曼·卡恩（Aman Khan）将预算看作是一种投资组合，对预算理论提出了一个管理视角。卡恩的观点基于一个简单的假定，即政府的预算要求与私人部门财务经理按常规原则处理投资组合是非常相似的。从他们的观点看，投资组合必须是有效率的才是可接受的。并非所有投资组合都是有效率的，只有一部分是有效率的。这取决于它们给决策者带来的风险

和回报。同样，政府预算经理面临的问题，是如何在一系列有效投资组合中选出最有可能或最佳投资组合。该理论认为，在选择最佳投资组合时，政府预算经理的行为方式与私人企业和商业中的经理是一样的，也就是说，他们会在风险回报投资组合中选择效用最大化的组合。

预算出现在政策议程环境里。研究指出，政策议程环境已经转入不稳定期或非常态时期。米根·M. 乔丹 (Meagan M. Jordan) 在《间断平衡：基于议程的预算理论》中探讨了这一概念。预算通常反映频繁而小的渐进变化，但是会出现罕见而大的政策变动。乔丹检验议程性质在面对预算时所发生的变化，以及从这个观点看研究所面临的挑战。

预算由下级部门执行。玛西娅·林恩·威克尔 (Marcia Lynn Whicker) 和莫昌焕 (Changhwan Mo) 在《部门任务对部门预算策略的影响：一个演绎推论》中，使用一系列精心设计的分类筛选，来描述为完成部门任务而采取的部门预算策略。

长期以来，预算一直关注产出、经济和效率，但很少关注结果

和效能。在《结果预算》中，劳伦斯·L. 马丁 (Lawrence L. Martin) 为思考结果预算，提供了一个参考性概念框架——不是作为新概念，而是作为预算理性方法的一个革新步骤。

在最后一章《哲学、公共预算和信息时代》中，托马斯·D. 林奇 (Thomas D. Lynch) 和辛西娅·E. 林奇 (Cynthia E. Lynch) 建议，研究预算者应该透过政治哲学来理解其经验性工作是什么。跨过政治哲学的晦涩地带，从伯克到边沁，从斯图亚特·密尔到林德布洛姆，从奈斯比特 (Naisbett) 到瑞奇 (Reich)，学者们一如既往地从事理性批判和渐进预算到企业家预算进行争论。他们争论的关键在改变：预算是如何变化的，这些变化的哲学根基是什么，作为专业人士，我们必须怎样接受这些变化以对它做出反应，并利用它带来的机遇？

这本书的每一个章节以其自身方式告诉我们，经过多年的跋涉，我们到达了哪里。它们还告诉我们，我们还需要跋涉多远。沿着这条愈加宽阔的漫漫长路，我们将上下而求索。

致 谢

我们非常感激许多人在百忙之中，拨冗阅读本书的各个章节。特别要感谢芝加哥伊利诺伊州立大学的 John Wanat 教授；印第安纳大学的 John Mikesell 教授；马里兰大学 Park 学院的 Irwin Morris 教授；伊利诺伊州立大学师范学院的 Jyl Josephson 教授；克莱姆森大学的 Robert T. Smith 教授；南卡罗来纳大学的 James W. Douglas 教授；得克萨斯理工大学的 Carolina Clarke Cochran, Charles Fox, Brian Gerber, Brain Collins 教授；以及政府会计标准委员会 (GASB) 的 Terry K. Patton 博士。此外，还有许多人为阅读、评论本书付出了大量的心血，并对许多章节提出了宝贵建议。在此，我们对他们中的每一个人表示衷心的感谢。