



财政部“十五”规划编译教材
公共管理教材译丛

THOMSON
★

*Government Financial
Management Theory*

政府财政管理学

[美] 杰尔拉德·J·米勒 / 著
谭新娇 / 译



经济科学出版社
Economic Science Press

财政部“十五”规划编译教材
公共管理教材译丛

政府财政管理学

[美] 杰尔拉德·J·米勒 著

谭新娇 译

经济科学出版社

责任编辑：张惠敏
责任校对：董蔚挺
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

政府财政管理学

[美] 杰尔拉德·J·米勒 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

787×1092 16 开 19 印张 300000 字

2004 年 9 月第一版 2004 年 9 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7-5058-3896-2/F·3199 定价：30.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

译丛总序

“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源”，这一著名的诺思悖论说明了国家（政府）在经济乃至整个社会发展中的重要地位。因此，如何依法行政，有效管理，使政府（公共部门）行政管理体系更加有序、有力，是公共管理学科研究的主要内容。

然而，公共管理作为一门学科，在国外虽有百年历史，但在我国，直到1986年才真正恢复公共管理学科的研究与教育，并于1997年首次在研究生教育中增设公共管理一级学科，特别是1999年国务院学位委员会正式批准试点兴办公共管理硕士（MPA），在各高校争办公共管理硕士的推动下，使得社会对公共管理学科有所认识和重视。可以说，我国目前公共管理的研究与教育滞后于我国改革与发展的实践。

为了解决我国公共管理学科现存的学科视野狭窄、知识内容陈旧、应用性不强等问题，迅速追踪国外公共管理领域的新思潮、新流派、新理论和新方法，我们组织翻译出版了这套《公共管理教材译丛》，为我国公共管理学科建设和教育进入一个新的发展阶段创造条件。

本译丛选择的教材是国外一些大学相关专业指定的教材，而且都经过较长时间的检验和多次修订，成为比较成熟的教科书。因此，这套教材可作为我国高等院校公共管理类专业以及相关专业的教学和政府部门公务员培训教材。

需要指出的是，我们翻译的这套教材，是在西方的法律、社会文化、经济发展背景下探讨当代西方国家的公共管理实践

的，希望读者在学习、借鉴西方公共管理理论和方法时，要理性地加以选择。

这套教材的遴选和编辑得到了中国人民大学财政金融学院副院长郭庆旺教授的大力支持，并付出了辛勤的劳动，在此深表谢意。

经济科学出版社

译者序

本书作者杰尔拉德·J·米勒 (Gerald J. Miller) 是美国新泽西拉特格斯州立大学公共管理系教授, 该大学在公共管理和财政管理界享有盛名。米勒教授是财政管理方面的著名学者, 多年来一直从事财政管理的教学和研究工作, 给该大学的硕士和博士生讲授一系列关于财政管理方面的课程, 包括公共预算、财政政策和管理、政府收入体系、财政控制系统等。米勒教授出版了 20 多本专著、70 多篇文章。著有《政府财政管理学》、《债务管理手册》、《公共管理手册》、《公共预算实验室》、《战略管理手册》等专著。《政府财政管理学》一书被美国许多院校用做财政管理学教材。

近几年在国内已出版了不少关于财政管理方面的专著和译著, 但还没有一本系统地介绍财政管理学方面的书, 可以说《政府财政管理学》是第一本系统地探讨财政管理学方面的专著。本书主要介绍和探讨财政管理领域三大主要理论, 即正统理论、现行理论和替代理论。作者在第 1 章论述了财政管理理论和组织理论之间的关系, 并对全书的结构作了介绍。作者认为财政管理实际上就是组织理论在政府中的应用, 因此, 组织行为学就是财政管理理论的源头。在第 2 章作者介绍了财政管理理论的历史发展及演变, 追溯在美国各个不同历史时期的财政改革运动对形成财政管理理论的影响。第 3~5 章分别从技术、财政管理者或财政部门的作用、组织理论以及决策模式等四个方面对财政管理的正统理论、现行理论和替代理论三大理论进行了系统的阐述和比较。

在技术上，正统理论强调商业财务理论中使效用最大化的技术。正统理论认为财政管理者的作用就是以财政管理理论作为制定组织目标和决定组织成就的主要手段，引导政府财政管理部门达到利益和负担分布的最佳化。正统理论所包含的组织理论是封闭的系统模式，在决策模式上，正统理论强调决策的合理性与综合性。现行理论是一种渐进理性理论。在政府财政管理技术方面，强调战略管理技术，在财政管理者的作用方面，强调商业模式，认为财政管理实际上就是相互冲突的多元利益的理性调和。现行理论认为组织过程就是应付不确定性，因此决策模式是分散而渐进的。替代理论既不同于正统理论，也不同于现行理论，替代理论主要以模糊概念和现实的社会构筑概念为基础。在财政管理技术上，替代理论强调控制过程和规则设计，强调在财政管理中语言的运用及例行仪式的作用。它的组织理论观点就是松散的耦合系统，其决策模式是垃圾罐模式，认为在有组织的无政府状态中，决策是组织内部若干相对独立的“支流”流动的结果，即人们的意向、问题、解决办法和选择等因素正好在某一人们无法控制的时间内被连在一起，而不是这些因素相互之间关联的结果，因此，决策具有偶然性和随意性。替代理论认为财政管理者的作用在于构筑和解释与财政管理相关的意义和价值，在适当的时候帮助人们把注意力集中在真正相关的问题上，并解释对该组织具有重要意义的事件。

在6~10章，作者按照替代方法的理论框架对政府财政管理的五个部分进行了描述，分别为选择（预算）、投资（资本融资）、国库（现金管理）、控制（信息系统）和资源（财政收入管理）。在第6章作者主要讨论预算理论，把预算理论归为三类：即规范性的、描述性的、解释性的理论。作者支持解释性的预算理论，认为预算为行政首长提供了一种向公民间接地构建和解释现实的一种方式。在第7章作者对公共项目的战略融资作了全面介绍，米勒教授把战略融资描述成组织间政治经济网络的产物。作者在第8章讨论政府的现金管理办法，将现行

的现金管理“科学”理论与实际的现金管理做法相比较,提出另一套理解政府财政管理中的投资管理方法。第9章研究政府间财政管理信息系统,分析财政管理信息系统的总体状况以及信息传递过程,通过利用决策中有组织的无政府状态比喻考察了政府间财政融资过程。第10章解释联邦政府的经济和财政收入预测机制。

《政府财政管理学》一书的翻译经历了一个艰苦而漫长的过程。2002年春天我在中国人民大学讲授公共管理专业英语课期间开始接触这本书,由于本书主要从组织理论的角度探讨政府财政管理,而组织理论和财政管理正是我在美国攻读公共管理硕士学位时最感兴趣的领域,因此,当我看完这本书后就决定要将其译成中文。但接下来的翻译工作所遇到的困难却是我始料不及的。在中国人民大学任教期间由于教学科研工作繁忙,很难找到整块时间集中翻译,原计划是2002年年底完成译稿的,但未能如愿。2002年春天我再次赴美求学攻读政治学博士学位,课程非常紧张,翻译工作时做时辍,但也因此在翻译过程中获得了向本书作者杰尔拉德·J·米勒教授请教的机会,从而帮助本人加深了对原著的理解。我很高兴本书终于可以付梓了,由于译者水平有限,书中难免出现疏漏之处,敬请读者批评指正。

本书在翻译过程中得到中国人民大学金融学院郭庆旺教授的支持和帮助,得到责任编辑张惠敏同志的密切合作与支持。在此表示衷心感谢。本书在翻译过程中得到作者本人杰尔拉德·J·米勒教授的大力帮助,并得到米勒教授欣然为本书中译本做序,在此特别向米勒教授表示万分的感谢。最后谨向经济科学出版社以及所有为本书的面世作出贡献的朋友们表示深深的谢意。

2004年5月于北京

中文版前言

拉特格斯大学公共管理系
杰尔拉德·J·米勒教授

在公共政策制定中，目标和手段之间的联系可通过分析、讨价还价、学习交流或解释来建立。财政只是建立联系的因素之一，因为任何一项政策没有经费支持均难以施行。经费总是稀缺的。经费的不可或缺使得人们不得不考虑项目活动是否物有所值。经费的不可或缺也导致财政成为最终的不确定性因素，因此，决策过程离不开财政官员的专业和实用的建议。

财政官员总是通过透镜来看问题，随着时间的洗练，这面透镜变得愈加明亮光滑。财政规范指导着专业知识的应用，也定义着财政管理。本书，尤其是我引以自豪的中译本，旨在探索如何根据财政官员实际的管理经验和方法，应用财政管理专业技术，探讨财政官员如何解释模糊现象并在以他们关于目的、手段和优先性的观点为主导的世界如何实施管理行动。

在制度性和专业性的解释过程中，财政官员通过转化，从模糊的众多事件中探索出管理的途径。财政官员的成功取决于对模糊事件加以理性而可理解的转化。为了控制关键的偶然因素，不管是如何获得和使用财政资源与专业知识，财政官员都需要提出精明的建议并采取可行的行动以符合领导及重要的利益相关者的期望。鉴于模糊情况下可能出现多种解释，财政官员需要运用专业知识和技能并获得一致意见，变主观为客观。财政价值在于既要勇于反对过度浪费，又要激励创造性并强化

机构和制度管理。如果我们能从本书的资料及由此引发的争论中总结出规律，那么，只要将理论解释和实践紧密联系起来，公共财政管理理论就会日益强大。

最后，我要特别感谢南伊利诺伊大学政治学系博士研究生谭新娇对本书的翻译，感谢她的努力和帮助，使得《政府财政管理学》能够与中国的读者见面。

2004年5月20日
于美国新泽西州纽瓦克市

在 我认为政府财政管理缺乏持续的研究计划时，我惊奇地发现，许多不同的研究领域和思想学派都在激烈地争论应开展什么研究。我的这一发现源于最近公共预算领域的一些高级研究专家的一次学术活动，他们试图决定在公共预算领域是否存在一些人们所一致认同的概念（Rubin, 1988）。在回答推动公共预算的关键假设来自何方时，他们得出这一结论：来自各个不同学科领域的人们都试图达成关于政府财政管理理论上的一致意见，以便在此基础上对政府财政管理进行进一步的研究，但所有这些努力都失败了。

人们开始出现这样一种看法，或许财政管理正在卷入一种争斗，努力确定是经济学、公共管理学还是政治科学主导财政管理的研究和实践。但研究专家们认为，至今为止，这场争斗并没有明显的赢家，可以说政府财政管理是多学科的，但还不是跨学科的。

同样，认为根据研究传统可以把政府财政管理确定为一种专业的想法可能也不现实。不过，在理论和实践之间的确存在共同点，从而奠定了本书的起点。下面，请允许我就财政管理研究方向提议三点想法。

第一，大量的研究遵循西蒙（Simon）在其《管理行为》（1976）中创立的概念。简明地说，西蒙认为人们以某种方式确定处境，并选择一种最佳的方式采取行动。这里根本的问题在于确定处境，换句话说，也就是确定价值前提。因此，如果能控制价值前提，也就是说能确定处境，则能控制决策（March and Simon, 1958）。从政府财政管理实际工作者所支持的规范方法中也可以清楚地看出，对价值前提的争论和确定正是他们花大量时间所孜孜以求的（Miller, Rabin 和 Hildreth, 1987）。

第二，大部分的财政管理源于人们对过程的关心。例如，韦克 vi（Weick, 1969）就曾指出过程先于具实质性的结果。哈蒙和迈耶（Harmon 和 Mayer, 1986, 第 351 页）也赞成韦克（1969, 第 79 页）的观

点，并引述他的话说：“（组织中）各个要素间相互依赖的本质特点在于各种变量的形式及其相互关系，这才是你必须研究的现实，而其他内容都是次要的。”

第三，传统和不那么传统的财政管理研究依赖的不是技术，而是间接的方法。也就是说，大部分组织成员都是通过符号、比喻和语言而获得关于财政管理信息知识的，其中大部分都是通过事后对事件的解释或从有关事件的故事中获得的。

所有这些概念都是通过解释联系在一起，再形成财政管理的行动。所谓解释是指“以明确的贴近的含义理解某一客观事物”（Berger and Luckman, 1966, 第129页）。有了对事物的解释，人们就可以在社会结构中以一种灵活变通的方式行事，甚至使其对事物的理解内部化。内部化发生在这样一种社会环境中，其中“貌似理性的结构”上升，维持着内部化。

发生在财政管理和组织中的斗争都和财政事务密切相关，这是一种对复杂事件如何解释的斗争。财政管理者发现他们总会参与对事物的解释，并能最后在决定关键的假设中占上风。各种价值观的重要性在评价预算或者简单地说在部分预算评价中起到决定作用。例如，通过符号和比喻衍化出来的过程——正是决定各种价值观的重要性并获得关于价值观一致意见的一种间接的方式。

财政管理要考虑其在公共预算中的应用（Schick, 1988, 第64~65页）。公共预算是一个过程，在这过程中资源要求者和资源分配者聚集一起，共同讨论和解释具体资源的丰富与不足，其中传达了涉及预算事物的间接交流方式、对预算的参与、合适的表述和选择预算的方式等。最后，该过程影响了价值前提，同时也被这一价值前提所改变，这一价值前提便是效率，有时是平等和节约的原则。

本书重点提出了一个问题：驱动财政管理的关键假设来自何方？本书按照财政管理的术语来组织对财政管理的论述：预算、现金管理、债务管理、信息系统和收入管理的专业发展都已发展成不同的职业领域，其中，引导着它们的关键假设，我认为，是各不相同的。

本书的基础是组织理论，因此很容易看出，到底是谁在起着影响作用。首先也是最重要的，鲍勃·戈勒姆比威斯基（Bob Golembiewski）富有说服力地论证了组织在个人生活的中心作用，而认识到这个中心作用对人们在组织中控制自己的命运至关重要。其次，巴特·希尔德雷思在研究

的稳步进展、关心研究、以及使研究富有成果方面是主要的力量。最后，vii
杰克·拉宾从好几个方面证明这个研究项目要坚持完成，对所有这些我本
人不仅都有同感，而且感谢他们的帮助。

杰尔拉德·J·米勒

作者简介

作者杰尔拉德·J·米勒 (Gerald J. Miller) 是美国新泽西拉特格斯州立大学公共管理学系教授, 在许多权威性学术杂志上发表过许多文章, 著书甚丰, 其中包括《战略管理手册》(与杰克·拉宾 (Jack Rabin) 和 W·巴特利·希尔德雷思 (W. Bartley Hildreth) 合著), 《公共管理手册》(与杰克·拉宾和 W·巴特利·希尔德雷思合著), 《公共人事管理及劳动关系手册》(与杰克·拉宾、托马斯·沃西罗 (Thomas Vocino) 及 W·巴特利·希尔德雷思合著) 等, 以上三本书均由玛瑟尔·德克公司 (Marcel Dekker, Inc.) 出版。他是《国际公共管理杂志》和《公共预算和财政管理杂志》编辑委员会成员, 同时还担任《公共管理季刊》的书评编辑。杰尔拉德·J·米勒博士获阿拉巴马州 (Alabama) 奥本大学 (Auburn University) 经济学学士和公共管理学硕士, 乔治亚大学 (University of Georgia) 政治学博士学位。

目 录

第1章 财政管理：组织理论的运用	/	(1)
1.1 财政管理：一个社会协商的过程	/	(2)
1.2 财政管理的研究	/	(3)
1.3 政府财政管理理论	/	(5)
1.4 本书的结构	/	(10)
第2章 历史的发展	/	(11)
2.1 公共财政管理科学的历史	/	(13)
2.2 联盟的合与分	/	(19)
2.3 持续的、划时代性的争斗	/	(22)
2.4 改革的性质	/	(25)
2.5 总结	/	(31)
第3章 正统理论	/	(33)
3.1 理论概述	/	(34)
3.2 公共财政管理正统理论	/	(37)
3.3 正统理论的问题：歧见与不确定性	/	(45)
第4章 现行理论	/	(50)
4.1 组织理论	/	(50)
4.2 财政部门的作用	/	(54)
4.3 技术	/	(55)

4.4	现行理论以及正统理论存在的问题	/	(58)
4.5	现行理论存在的问题	/	(62)
第5章	替代理论	/	(68)
5.1	概念	/	(70)
5.2	对模糊理论的研究：本书的研究设计	/	(81)
第6章	通过符号、象征和例行仪式维护行政预算	/	(86)
6.1	经济问题	/	(86)
6.2	责任问题	/	(87)
6.3	决策制定问题	/	(88)
6.4	规范预算理论	/	(89)
6.5	描述性的预算理论	/	(93)
6.6	解释性的及新出现的预算理论	/	(99)
第7章	网络政治经济：债务的替代市场	/	(116)
7.1	价值观和公共财政管理者	/	(117)
7.2	战略方法	/	(117)
7.3	政治经济网络：现实的主宰	/	(120)
7.4	债券销售团队	/	(122)
7.5	理论	/	(124)
7.6	总结	/	(130)
7.7	现实的其他决定者	/	(130)
7.8	对不确定性的反应	/	(133)
7.9	总结	/	(137)
7.10	在资本融资中“对付”不确定性	/	(138)
7.11	通过提前偿还而吸收不确定性	/	(148)
7.12	通过新的债券购买者平衡需求	/	(149)
7.13	总结	/	(151)
第8章	投资管理者及其创新	/	(152)
8.1	现行理论	/	(152)
8.2	现金管理实践	/	(155)

8.3	研究	/	(165)
8.4	总结	/	(174)
	附录 (第 8 章) 现金管理调查	/	(175)
第 9 章	管理信息系统的管理与控制	/	(180)
9.1	控制论	/	(180)
9.2	运用现行理论的案例研究: A-95/A-98 系统	/	(184)
9.3	总结	/	(188)
9.4	把 A-95/A-98 系统看做控制模型	/	(189)
9.5	总结	/	(192)
9.6	建议	/	(192)
9.7	调查方法和证据	/	(193)
9.8	证据总结	/	(195)
9.9	其他研究和结论	/	(196)
9.10	对证据的解释	/	(196)
9.11	替代理论: 模糊性	/	(197)
9.12	将项目通知和审查系统解释为组织选择的垃圾罐模式	/	(198)
第 10 章	政府财政收入的预测	/	(200)
10.1	合理运用预测	/	(201)
10.2	对预测的解释性方法	/	(205)
10.3	理论	/	(210)
	附录: 三驾马车	/	(221)
	参考文献	/	(236)
	索引	/	(261)