

国家预算 与 财政管理



杰克 · 瑞宾
[美] 托马斯 · D · 林奇

主编

丁学东 居吴 王子林
吴俊培 王洪 罗华平

译

中国财政经济出版社

国家预算与财政管理

〔美〕杰 克 斯 · 瑞 宾 主 编
托 马 斯 · D · 林 奇

丁 学 东 居 昊 王 子 林
吴 俊 培 王 洪 罗 华 平 译

中国财政经济出版社

Jack Rabin Thomas D. Lynch.
Handbook on public budgeting and financial management
Marcel Dekker Inc. N.Y. 1983.
本书根据美国纽约 Marcel Dekker 出版公司1983年版译出。

国家预算与财政管理

〔美〕 杰 克 · 瑞 宾 主 编
托 马 斯 · D · 林 奇

丁学东 居 昊 王子林 译
吴俊培 王 洪 罗华平

（北京东城大佛寺东街8号）

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印装

850×1168毫米 32开 22.5印张 538 000字
1990年11月第1版 1990年11月北京第1次印刷
印数：1—3 000 定价：9.95元
ISBN 7-5005-1074-8/F·1010

中 译 本 序

《国家预算和财政管理》是一部全面介绍美国各级政府如何进行财政管理和决策过程的著作。我国财政部门的几位中青年同志为探索当前我国经济财政改革的需要，翻译了全书的大部分内容，供经济、财政、法律等部门的同志研究参考。他们的辛勤劳动，是很有价值的。

美国政府每年通过预算集中的财政资金（用他们的话说，是纳税人的钱），数额达万亿美元之多，对于这么巨大的一笔资金，如何进行科学的分配和管理，又如何使这种管理成为国民经济宏观管理中的一个“自动稳定器”，同整个国家和民族的发展，关系重大。他们在财政管理方面的一些经验，是可供参考的。

财政管理是宏观经济管理中的一个主要组成部分，是一个十分复杂的系统工程。财政，顾名思义，既有财，又有政，既是一门经济学，一门政治学，又是一门政府管理学，涉及各个方面，有其内在的规律性。我国自建国以来，特别是党的十一届三中全会之后，财政管理制度经过多次改革，有了很大进步，促进了经济体制的深入改革和社会主义建设事业的蓬勃发展。但是也要看到，这方面的问题仍然不少。诸如，在财政体制的稳定性、预算管理的法律性、决策程序的严密性、财权与事权划分的科学性、财政监督的制度化、管理手段的现代化等等方面，我国同一些经济发达的国家相比，都还存在很大的差距，需要学习和借鉴他国

之长，补己之短。

这部著作的鲜明特色在于：第一，理论与实践结合，论述的内容广泛，几乎涉及到同财政相关的所有经济活动，颇有引人入胜之感；第二，汇集了美国当代一批财政专家、学者的观点和意见，博采众长，分析透彻，令人耳目一新；第三，融财政、经济、法律于一体，其联系之紧密，有助于人们增强对预算的民主与法律意识。

需要指出，美国在财政管理上的一些成功经验，是随着美国的历史发展，在其政体的演变中不断加以总结和改革所取得的，是适合他们本国国情的。我国是社会主义国家，我们只借鉴和吸收对我国有益的经验，而对于那些不适合我国国情的东西，自然不能盲目照搬。

胡志新

1989年12月

61072205/06

译 者 的 话

1987年，一位长期从事对外经济工作的专家向我们推荐了《国家预算与财政管理》的英文版本。初步阅读后，大家都萌生了把它译成中文的想法。一是，书的内容确实不错，有翻译的价值；二是，翻译这本书，对于更新自身的专业知识结构有很大帮助；三是，介绍和研究国外的财政经济管理理论和经验，是我们应尽的义务。

原著是由美国里德学院教授杰克·瑞宾和佛罗里达国际大学教授托马斯·D·林奇（现为美国大西洋大学教授）主编，美国和加拿大25名从事经济学、政治学、法学、财政学、公共管理学、会计学、审计学等理论和实践的大学教授、学者、法官、政府官员、企业经理等参加撰写的。全书共分3篇19章。翻译过程中，删去了原著中第6章（预算教育问题）和第15章（电子计算机与国家预算）。译著3篇17章，其主要内容是：

第一篇从理论和实践结合的角度研究阐述了国家预算和财政管理制度。基本内容有：预算的起源及其发展；国家预算和财政管理模式；国家预算和财政管理中的政治、法律关系；国家预算和财政管理程序；美国预算和财政管理制度的沿革和改革的展望；国家预算在经济和社会发展中的作用；不同国家预算和财政管理制度比较研究。

第二篇分析介绍了国家预算和财政管理的技术和方法。基本内容有：财政收入预测方法；财政支出预测方法；财政平衡及其矛

盾；经济计量学理论和方法在财政预测中的应用；公认会计准则；政府会计；财政收入的征收管理体系；政府财政报告；预算审计。

第三篇研究探讨了国家预算和财政管理中的几个重大理论和实践问题。主要有：国家预算与宏观控制；联邦、州和地方的预算体制问题；社会保障体系；预算违法行为的防止和惩处；生产率水平的测量和研究；国家预算的经济和非经济作用；财政投资及其优化。

这本书体系完整，内容全面，材料翔实，阐述颇为透彻，是一本学习和研究外国财政理论不可多得的好书。原著作者以洗炼的笔墨研究介绍了近一千名专家、学者的财政思想和观点。其中我国学者熟悉的世界历史名人有：毛泽东、马克思、柏拉图、黑格尔、马基雅弗里、孟德斯鸠、亚当·斯密、李嘉图、凯恩斯、马尔萨斯、牛顿、达尔文、爱因斯坦等。甚至连宗教界对财政问题的看法，书中也进行了分析和介绍。可以看出，原著作者具有宽广的知识覆盖面。这种“博观而约取，厚积而薄发”的治学方法，是值得称道的。译者相信，广大读者可以从这本书中开阔思路，得到不少有益的启示。

参加本书译校的人员是：丁学东、居昊（第一篇）；王子林、吴俊培（第二篇）；王洪、罗华平（第三篇）。

经过一年多的努力，译著和广大读者见面了。译者为此倾注了大量心血。但由于水平所限，其中讹误在所难免，恳请广大读者批评指正。

本书的翻译出版，得到了联合国公共行政及财政专家会议成员、中国财政学会理事、中国法学会理事、中国经济法研究会常务理事、中国政法大学兼职教授、财政部高级经济师、条法司司长胡志新的关心，并为本书撰写了序。财政部高级经济师、条法

司副司长、中国光大实业公司计划财务部总经理武盛源对本书的翻译出版给予了大力支持。北京社会学会理事、财政部科学研究所研究员沈康南同志参加了本书部分章节的审校。项思英、骆秀英、邹旺新等同志为本书的翻译做了不少工作，在此一并表示感谢。

1989年12月

前 言

20世纪八、九十年代将是政府面临资源短缺的时代。这种观点今天看来已为人们所接受。而且，人们大多承认，解决国家预算和财政问题需要各种高超的管理和决策技巧。

本书对预算和财政管理的主要领域进行了深入细致的阐述和分析。从这个意义上说，本书是专为从事公共管理的实际工作者和理论工作者所写的重要参考著作。因而，当读者阅读介绍一般管理方法及过程的章节时，也将从中找到掌握其根本原理的入门途径和了解根本原理的梗概。

无疑，《国家预算与财政管理》一书将是读者掌握这门发展很快的经济学科所必不可少的“百科全书”式的教材。编者欢迎读者提出批评和建议，以便使我们未来的著作更为读者所欢迎。

杰克·瑞宾

托马斯·D·林奇

1983年·美国

撰 稿 人

迈克尔·J·伯恩 高级审计师 图夫兹大学国内审计系

赫伯特·西德尼·邓恩 政治学教授 爱达荷大学政治科学系

欧内斯特·L·恩科 会计学教授 阿尔弗雷德大学工商管理学院

K·L·尤斯科 会计学助理教授 那伐尔研究生院管理科学系

罗杰·S·菲古拉 合伙人 A·T·卡尼有限公司

卡尔·格雷夫顿 教授 奥本大学政治系

乔治·M·盖斯 助理教授 迈阿密大学政治与公共事务系

弗洛伦斯·赫夫隆 副教授 爱达荷大学政治科学系

W·巴特莱·希尔德斯 助理教授 州立肯特大学管理研究生院

威廉·厄尔·克莱 副教授 佛罗里达州州立大学公共管理系

唐纳德·C·库尔 董事长 马里兰州系统科学有限公司

唐纳德·利维塔 教授 苏福尔克大学管理学院

菲洛梅内·N·麦科洛 助理教授 加拿大渥太华大学管理学院

杰里·麦卡弗里 副教授 印第安纳大学公共与环境事务学院

杰拉尔德·J·米勒 助理教授 堪萨斯大学政治科学系

马丽安·莫萨 司法助理 科罗拉多州司法部

史蒂文·帕克 副教授 内华达大学政治科学系

安妮·珀玛洛 副教授 奥本大学政治系

小约瑟夫·F·普厄特 管理学副教授 阿尔弗雷德大学工商管理学院

约翰·E·斯泰莱福特 所长 特拉华大学经济与工商研究所

华莱士·K·斯旺 科长 明尼苏达州海涅平县政府公共事务部

凯希·V·泰 助理教授 缅因大学政治科学系

卢埃林·M·图明 高级合伙人、高级研究人员 格林威尔公司

经济制度组副主任

玛希娅·林恩·怀克 副教授 南卡罗莱纳大学政府与国际事务系

格伦戴尔·E·赖特 合伙人兼计划部负责人 美洲石油公司

目 录

第一篇 国家预算及财政管理的发展过程

第一章 关于预算的理论争论·····	(1)
第一节 概述·····	(2)
第二节 历史·····	(5)
第三节 起源与定义·····	(6)
第四节 预算对环境需要的反应·····	(49)
第五节 实践、研究和理论方面的最新趋势·····	(53)
第六节 主要的发现与成就：理论文献中现存趋势的 演变·····	(63)
第七节 未来的发展方向·····	(69)
第八节 结论·····	(72)
第二章 预算是权力的体现·····	(73)
第一节 概述·····	(73)
第二节 国会·····	(77)
第三节 行政部门·····	(88)
第四节 利益集团·····	(98)
第五节 预算及其职能倾向·····	(100)
第六节 州政府·····	(103)
第七节 结论·····	(105)

第三章 预算改革的回顾与展望·····	(107)
第一节 引言·····	(107)
第二节 联邦预算程序：1960年·····	(109)
第三节 1960年以前的预算改革·····	(112)
第四节 1960年后的预算改革·····	(115)
第五节 预算改革的成功和失败·····	(143)
第四章 国家发展与预算·····	(152)
第一节 国家发展中的诸关系·····	(154)
第二节 财政资源的分配·····	(165)
第三节 发展目标的实现·····	(168)
第四节 推论、问题、结局、趋势和局限·····	(184)
第五章 比较政府预算·····	(190)
第一节 导言·····	(190)
第二节 比较政府预算研究成果的评论·····	(191)
第三节 预算程序比较：职能计划重点分析法·····	(208)
第四节 实例研究：哥斯达黎加和厄瓜多尔的健康 照顾预算·····	(226)
第五节 小结·····	(230)

第二篇 国家预算及财政管理技术

第六章 支出预测·····	(232)
第一节 支出预测的重要性·····	(232)
第二节 联邦、州、地方各级支出预测方向的不 同·····	(237)
第三节 支出预测方法·····	(246)
第四节 各种预测方法举例·····	(273)

第五节	收入和支出的结合·····	(310)
第六节	支出预测的发展趋势·····	(319)
第七节	结束语·····	(327)
第七章	收入预测·····	(329)
第一节	收入预测的产生及演变·····	(331)
第二节	经济计量学革命·····	(346)
第三节	收入预测中的一些特殊问题·····	(354)
第四节	政治和行政影响范围·····	(360)
第八章	政府会计·····	(368)
第一节	政府会计总论·····	(369)
第二节	政府会计的基本程序·····	(377)
第三节	公认政府会计准则·····	(386)
第九章	管理财政收入系统·····	(403)
第一节	概述·····	(403)
第二节	各种收入来源·····	(405)
第三节	自动收入管理系统·····	(425)
第四节	小结·····	(430)
第十章	政府财政报告和审计·····	(432)
第一节	政府财政报告·····	(433)
第二节	政府审计·····	(456)
第三节	结论·····	(463)

第三篇 国家预算及财政管理的几个专题研究

第十一章	预算和政府管理·····	(472)
第一节	政府管理之间的关系·····	(472)
第二节	计划和控制·····	(474)

第三节	公共部门和私人部门的管理控制·····	(478)
第四节	产出的确定和测量·····	(481)
第五节	小结·····	(483)
第十二章	预算的立法·····	(490)
第一节	国会和国家预算·····	(491)
第二节	州的预算立法程序·····	(513)
第三节	地方政府的预算立法·····	(530)
第四节	小结·····	(537)
第十三章	风险管理和社会保障制度·····	(539)
第一节	防止损失计划的基本内容·····	(540)
第二节	减轻风险计划的管理·····	(549)
第三节	特殊情况下的风险转移·····	(552)
第四节	养老金和退休金计划·····	(563)
第五节	结论·····	(572)
第十四章	预算舞弊·····	(574)
第一节	舞弊的性质和程度·····	(574)
第二节	舞弊及其环境的识别·····	(587)
第三节	舞弊的控制与防范·····	(597)
第四节	结论·····	(610)
第十五章	政府部门生产率的测量与研究·····	(613)
第一节	背景·····	(614)
第二节	生产率计划的组成内容·····	(619)
第三节	测量方法·····	(624)
第四节	生产率数据在管理上的运用·····	(634)
第五节	工作系统·····	(640)
第十六章	预算对经济的调节·····	(648)
第一节	导言·····	(648)

第二节	理论发展.....	(649)
第三节	预算模型.....	(664)
第四节	具体效应.....	(665)
第五节	非经济影响.....	(671)
第十七章	资本改良计划.....	(672)
第一节	概论.....	(672)
第二节	资本改良计划参照系.....	(674)
第三节	资本改良计划的内容.....	(679)
第四节	资本改良计划的制定过程.....	(686)
第五节	小结.....	(689)
附录:	本书部分人名英汉对照表.....	(692)

第一篇 国家预算及财政 管理的发展过程

第一章 关于预算的理论争论

由于预算服务于多种不同的目的，因而它可能是指很多的事物：

- 一项政治行动
- 一项工作计划
- 一次未来预测
- 一个启蒙源泉
- 一次愚昧举动
- 一个控制机制
- 一种对限制的逃避
- 一种行动的手段
- 一个进步的障碍

——甚至可以是一种祈祷：愿当权者能够温和对待具有良好愿望而能力有限的人们。

——A·威尔达夫斯基^①

^① 摘自《预算程序的政治学》（1964年版）前言。

第一节 概 述

预算理论家常常试图将他们的方法应用于资源配置，似乎预算机制确有此作用。实际上，我们很难搞清楚预算手段是否真的如此重要，而如果果真如此，它又如何反映我们的文化及其传统呢？有一种方法可以用来分析预算的重要性以及在我们的社会中预算手段的运行方式，即把与预算理论和实践有关的政治理论、组织理论的历史结果与预算的某些最初历史预测联系起来进行考察，对照已有的预算模式，考察促使我们接受特定预算制度的各种社会因素，然后考虑这些模式在事实上对于确保达到社会资源合理配置的人文主义方案是否最为有效。

这种方案起初似乎对政府的实际工作者影响甚微（即使作者本人以“超级学究”自诩），但可望今后不致如此。因为作者坚信，正如凯恩斯勋爵在《就业、利息与货币通论》中所说的：“那些自信从不受任何书本理论影响的实践家们，却往往做了某个已故经济学家的奴隶。狂人执政，自以为得天启示，实则其狂想却是源自若干年前的某些拙劣学者。”事实上，实际工作者的预算思想通常来自各个不同的方面（诸如当时的文化思潮、理论家和象我们这样的实际工作者等）。如果能够了解在预算会议的第一线天天遇到的问题的由来，我们或许可以改变某些预算方案的倾向，使其更加通情达理。这便是本章的目的。

我们必须首先考虑的问题，即是政治理论与组织理论学家们用以反映一个民主社会通常所面临的各种主要问题。正如乔治·格雷厄姆博士所阐述的，这些主要问题包括：

- （1）个人与团体的作用。
- （2）政权和权威问题。