

马 骏 牛美丽 主编



公共部门 财政管理理论

Financial Management
Theory in the Public Sector

[美] 阿曼·卡恩 W. 巴特利·希尔德雷思 编
孙 开 等译



公共部门 行政管理理论

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
CHICAGO, IL 60607-7099
AND THE U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE
10-709-000

马 骏 牛美丽 主编

公 共 预 算 经 典 与 前 沿 译 丛

公共部门财政管理理论

[美] 阿曼·卡恩 W. 巴特利·希尔德雷思 编

孙 开 等译

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门财政管理理论/(美)卡恩(Khan, A.),
(美)希尔德雷思(Hildreth, W. B.)编;孙开等译.

上海:格致出版社:上海人民出版社,2008

(公共预算经典与前沿译丛/马骏,牛美丽主编)

书名原文:Financial Management Theory in the
Public Sector

ISBN 978-7-5432-1477-4

I. 公… II. ①卡…②希…③孙… III. 公共财政学
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 100520 号

责任编辑 李 娜

特约编辑 汉 询

美术编辑 路 静

公共预算经典与前沿译丛

公共部门财政管理理论

[美]阿曼·卡恩 W. 巴特利·希尔德雷思 编
孙 开 等译

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)



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 上海商务联西印刷有限公司
开 本 635×965 毫米 1/16
印 张 18.25
插 页 2
字 数 238,000
版 次 2008 年 8 月第 1 版
印 次 2008 年 8 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-1477-4/F·85
定 价 35.00 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。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

译 序

与私人部门相对应的公共部门，是市场经济运行中的一个不可或缺的重要组成部分，公共部门与私人部门一同构成了市场经济条件下的经济体系。公共部门的收支活动和经济影响、公共部门经济活动的合理性和绩效水平，以及对各种类型的公共政策进行评价等问题，均是公共部门经济学的主要研究对象，同时也是公共部门财政管理的重要内容。本书正是围绕公共部门财政管理的框架体系，从经济学、管理学和政治学等多种视角，对公共财政管理的理论和相关制度与政策问题进行了深入、系统的研究。

在本书的作者看来，公共部门同样需要讲求效率，即追求费用最低化、回报最高化以及正的净现值等目标，在这一点上是与私人部门相类似的。然而，由于公共部门本身的特点，所以，这一效率目标可能会与公共部门的其他政策目标（包括达成预算的一致性、规避不必要的风险以及与控制体系和债务契约相一致）产生矛盾甚至冲突。本书还认为，目前公共部门中的财政管理缺少一个协调的框架体系，这主要是由政府提供服务所产生利益的不同所导致的，因此，政府迫切需要以人类活动为基础，通过强化公共财政管理决策来提高资源的利用效率，减少人为因素和制度因素所造成的不利影响。

这是一部专门论述公共财政管理问题的著作，全书共分 11 章，每一章分别集中研究和论述了公共部门财政管理中的某一个重要的理论或实践问题，内容涵盖公共部门财政管理的交易费用模型、公共投资管理中的信息不对称、劳务合同与公共财政管理之间的关系、预期理论与地方债券市场、公共财政管理的一般理论、政府财务报告、公共财政管理方法、财政分权、结构失衡管理及其对财政决策和财政政策的影响、信息技术条件下的公共财务管理、美国联邦政府财务管理改革等一系列问题。这 11 章结合在一起，便构成了现代公共部门财政管理的一个较为完整的理论体系。本书各章的作者多为在美国专门从事公共财政管理教学和研究工作的学者，还包括多位有实践经验的来自公共部门的实际工作者。目前，我国的财政改革正在逐步深入，市场经济中公共部门的作用也越来越受到关注。作为译者，我们希望本书的翻译和研究，能够对我国公共财政管理理论体系的深入探讨、对有效的财政管理制度的建立有所裨益。

本书的翻译分工为：前言、第 8 章、第 9 章由孙开（东北财经大学）翻译，第 1 章、第 11 章由彭健（东北财经大学）翻译，第 2 章、第 3 章、第 4 章由王淑杰（中央财经大学）翻译，第 5 章由许

慧（东北财经大学）翻译，第6章由景宏军（哈尔滨商业大学）翻译，第7章由张晓华（山西大同大学）翻译，第10章由马冰（东北财经大学）翻译。全书由孙开负责校译。

限于译者的专业能力、英语水平和实践经验，译著中难免存在不足之处，请读者指正。

孙 开

2007年秋于大连

前言

公共财政管理缺少一个协调的框架体系。从一定程度上讲，这并不足为奇，因为政府提供服务所产生的利益是不同的。如同私人部门一样，政府需要通过财政管理决策来提高效率，如实现费用最低化、回报最高化、正的净现值等。然而，要达到效率目标，可能会与其他政策目标产生矛盾甚至冲突，这些政策目标包括达成预算的一致性、规避不必要的风险以及与控制体系和债务契约相一致。

财政决策也是以人类活动为基础的，但抉择中时常囿于个人和机构的偏见与局限。而且，尽管人们声称资源是无穷尽的，但资源毕竟有限。然而，人们必须要为达到既定的目标而进行决策。

由于以盈利为目标的机构的核心前提是增加所有者的财富，所以，公司财务管理是较为单一的。规范性的和预言性的理论处于主导地位，公司财务教科书的主题也是始终如一的。这并不是说在公司财务管理领域中就没有相互竞争的理论 and 争议。对于公共组织而言，正是这种争议（至少现在如此）一直成为问题的主要焦点。

本书由 11 章构成，各章均集中研究公共财政管理的某一个不同的理论观点，而且都紧密贴近目前经济学、管理学和政治学的研究

前沿,以便为本领域及其理论支撑提供一个更为现代的研究视角。

第一组文章从人类理性愿景和对与预期效用最大化预测模型相背离进行解释的视角,分析了公共财政管理问题。

信息和确定性导致了较低的交易成本和高效的财政活动。John R. Bartle 和 Jun Ma 以财政交易的现实为基础并将其视为财政管理的支撑,集中研究了与交易有关的合约关系问题和由此产生的交易费用经济学,将其作为公共财政管理的一个模型,并取得了有价值的成果。然而,正如作者所指出的那样,治理结构和管理能力允许机会主义行为的存在。

理性选择的分析,是假设交易双方同样可以获取完整和全面的信息。在信息不对称的情况下,这种基本条件是不存在的,就如同买方掌握信息而卖方却不掌握,或者借方掌握信息而贷方却不掌握那样。由此产生的结果之一,便是战略上的不确定性。Brian K. Collins 和 Aman Khan 以公共投资管理作为理论焦点,考察了信息不对称问题。他们通过加利福尼亚州 Orange 县现金投资的灾难性例子,很恰当地印证了这一理论。而且,他们还提供了一种应对信

息不对称问题的制度性框架。

委托—代理理论是依托于交易费用和信息不对称问题而产生的。该理论的焦点是在委托者和代理者之间，如何通过避免机会主义行为而达成有效的合同关系。Lawrence L. Martin 在服务的提供合同方面将这种理论观点进行了总体上的应用，并且在基于绩效的合同方面进行了具体的应用。

与理性效用最大化行为不同，预期理论通过不确定性和参与者概率的分析，提供了一种经济行为的竞争系统模型。Kenneth A. Kriz 对预期理论进行了界定，并将这一概念应用于债券发行与定价方面。通过这样做，他发现，风险回避和现状偏好可以有助于解释产生与理性经济行为相反的行为的原因。

第二组文章围绕强调过程而不是结果的组织视角展开研究。个人需要对其处境作出判断，这是指对一种模糊的财政论点进行解释并将其应用于实践的过程。Gerald J. Miller、Jonathan B. Justice 和 Iryna Illiash 阐释了他们的理论。通过运用现金投资、债务发行和预算权衡方面的实例，他们描述和评论了财政管理者们的行为过程。

建立政府会计标准似乎是一项很具有技术性的工作，以至于它可以在理论贡献上构成一个财政时代的完整部分。然而，William Earle Klay、Sam M. McCall 和 Curtis E. Baynes 通过围绕非财务绩效计量报告，考察了各主要参与者使用会计标准的论述，对政府会计问题进行了揭示。模糊性问题的存在允许相互竞争的各个集团运用具有影响力的依据来阐释其观点。

财务技术方法和行为可以被赋予内在的价值。William G. Albrecht 和 Rev. Thomas D. Lynch 认为，对这一系列特征的关注，可以通过“理性的”姿态将感知从偏好中分离出来。他们运用现金、债务和资本预算的技术方法，提出了这些观点。

第三组文章主要关注战略财政行为问题。政府财政管理问题产生于指导行为的法律准则框架之中。在为公共财政管理的发展而创造机会的过程中，很容易忽视联邦制的首要作用。在资本市场评估、税收负担、为不同目标筹资和其他大量的财政选择方面，分权的收效是各不相同的。通过对各种财政分权的观点进行比较，James Edwin Kee 阐明，不仅市场，而且官僚级次同样能够影响财政的选择。

预算平衡是公共财政战略的起点。当重新筹措的收入不能与重新安排的支出相匹配时，便出现了结构性的预算失衡。Merl Hackbart 和 James R. Ramsey 认为，是政策选择造成了这样的失衡，要解决这种失衡，不应仅仅依靠采取更多决策。

面对基础设施筹资中的不同方式，财政管理者们可以从其他管理者那里学到一些东西。在 Craig L. Johnson 的关于信息技术筹资和投资的论述中，对这种形式的最优实践问题进行了阐释。

在最后一章中，L. R. Jones 和 Jerry L. McCaffery 研究了财政政策实施的问题。他们专门分析了美国政府即将设立局级首席财政官员的改革现状以及推进绩效计量的努力。他们的分析表明，尽管在这些关键的公共财政管理领域的改革中还存在着障碍，但仍然取得了一些成就。

鸣 谢

本书是许多个人之间合作努力的成果，尤其是撰稿的作者们，不仅花费时间为本书进行专门的撰写，而且还作为读者对书中的篇章进行了评阅。我们对他们各位致以诚挚的谢意。我们还要感谢几位阅读和评论各章的个人，尤其是：Texas Tech University 的 Bradley T. Ewing, Robert J. Freeman, Brian Gerber 和 Scott E. Hein 教授；North Carolina State University 的 Charles Coe 教授；Willamette University 的 Fred Thompson 教授；Clemson State University 的 Robert P. Smith 教授；the General Accounting Office 的 John P. Forrester 博士。我们向他们各位致以衷心的感谢。