

执行主编：薛 澜 王孙禺

清 华 公 共 管 理 译 丛

Public Budgeting
Systems
(Sixth Edition)

公共预算系统
(第6版)

[美] 罗伯特·D.李 著
 罗纳德·约翰逊

曹 峰 慕 玲 张玉坤 等译
慕 玲 任建明 赵永庆 等校

清华大学出版社

执行主编：薛 澜 王孙禺

清 华 公 共 管 理 译 丛

Public Budgeting
Systems
(Sixth Edition)

公共预算系统
(第6版)

[美] 罗伯特·D.李 著
罗纳德·约翰逊

曹 峰 慕 玲 张玉坤 等译
慕 玲 任建明 赵永庆 等校

清华大学出版社

(京)新登字 158 号

中文书名: 公共预算系统

原著书名: Public Budgeting Systems

Copyright © 1998 by Asen Publishers, Inc.

Chinese language Edition Published by Tsinghua University Press.

英文版于 1998 年出版, 版权为 Asen Publishers, Inc. 所有。

本书中文简体字版由 Asen Publishers, Inc. 授权清华大学出版社出版、发行。

未经出版者书面许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

北京市版权局著作权合同登记号: 图字: 01-2000-0550 号

图书在版编目(CIP)数据

公共预算系统/(美)罗伯特等著;曹峰等译. 北京:清华大学出版社,2002

(清华公共管理译丛)

ISBN 7-302-05723-0

I. 公… II. ①罗… ②曹… III. 国家预算—管理信息系统 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002)第 068482 号

出 版 者: 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦, 邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

责任编辑: 岳秀坤

印 刷 者: 北京市人民文学印刷厂

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 880×1230 1/32 印张: 18.25 字数: 519 千字

版 次: 2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-05723-0/F·439

印 数: 0001~3000

定 价: 36.00 元

清华公共管理译丛

顾 问 陈清泰

执行主编 薛 澜 王孙禺

编委会委员 赵纯均 田 芊 薛 澜

王孙禺 宁向东

Jeffrey Straussman

Astrid Marget

侯一麟 童海燕

编 者 序

公共管理是综合运用管理学、政治学、经济学等多种学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织管理活动及其规律的学科体系。它涉及的主题广泛,如政府与市场、政府与企业、政府与社会、公共选择、政府失灵、公共政治管理、公共资源(人力、财力、信息)管理等,其目标是促使包括政府在内的各种公共组织更有效地为社会提供公共产品与公共服务。自从1924年美国希拉丘斯大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首开先河之后,公共管理研究生(MPA, Master of Public Administration)教育在欧洲、北美一些发达国家中,已有了超过半个世纪的办学历史。目前,该学科已成为很多国家培养高层次、应用型公共管理人才的主要途径之一。

在中国经济体制与政治体制改革进入到关键时刻,特别是加入世贸组织的今天,发展公共管理专业教育尤其有着重大的意义和深远的影响。首先,随着我国社会主义市场经济体系的初步建立,各级政府在推动经济和社会协调发展中的管理手段也从直接的行政命令向立法、税收等各种适合市场经济特点的方式转化。其次,在改革的进程中,改革的深入和利益群体的多元化使得在经济和社会各个领域改革与发展的各种矛盾更加错综复杂,要求各级政府公务员能够把握全局,妥善处理各种矛盾,引导和推动中国民主与法制建设的发展。此外,加入世贸组织对中国公共管理体系也提出了新的标准,要求我们在政府作用、行政公开、公共政策的制定、执行和监督等方面与国际规则接轨,进一步推动政府职能的转变,建立办事高效、运转协调、行为规范的公共

管理体系。

为此,尽快加强公共管理方面的建设,造就和形成一支高素质的、适应各级政府及公共部门工作需要的公共管理人才已经刻不容缓。发展 MPA,提供系统的公共管理教育和培训,培养一支高素质的公务员及公共管理干部队伍,既是政府机构改革的重要内容之一,也是强化社会事务管理、促进社会与经济协调发展的关键措施。

为了适应这种要求,我们引进了一批最新的国外公共管理教育的参考书,以期介绍国外公共管理发展的现状,并推动我国公共管理学科和公共管理事业的发展。我们认为,作为应用性很强的公共管理教育,其内容应从实际出发,博采管理学、经济学、政治学等相关学科之长,着眼于基本政策分析技能、组织管理能力及公共服务道德和政治责任的培养。它的学习内容也相应地由三部分构成:一是政策分析方法,其内容为经济学、政治学、统计学和相关量化领域中的各种分析技巧;二是政策实施和在政府及公共组织内的管理技能,其内容为公共财政、人事管理、计划评估、组织行为、管理信息系统、政策环境分析等;三是道德伦理规范和价值观,其内容来自道德和政策哲学、历史以及法律和宪法的基本精神。今后,我们还将继续引进这方面的有益教材和参考书籍。

编辑翻译这套书的想法是在清华大学公共管理学院筹建时产生的。在这个过程中,清华大学有机会与美国希拉丘斯大学著名的马克斯韦尔学院建立了密切的联系并开展了积极的合作,为清华大学公共管理学院的发展起到了积极的促进作用。本丛书就是这种合作的结晶之一。我们相信,在国家有关部门的积极推动下,在国内外各个方面的支持下,公共管理的教育和研究将得到迅速发展,我国未来从事公共管理及政策分析的高级专门人才的素质将大大提高。这将是一个历史性的跨越。

薛 澜 王孙禺

2002 年 3 月于清华园

译者序

你了解美国的政治经济制度吗？这本《公共预算系统》将会给你一些回答。虽然预算系统看上去是一门技术，但实际上它却是政治，是政治和技术的结合，而且技术位于最低层面，政治却处于最高位置。这本书详细而又全面地介绍了美国各级政府的预算系统，包括预算编制、审批、执行和审计评估，以及各个预算要素如收入、支出和赤字的产生、分配使用和管理过程等。本书将是迄今为止有关美国预算体制介绍最为详细的中文译本。翻开它，你就走进了美国的国会和白宫，它会告诉你总统和议会每天都在干什么。如果你是一名政府职员，你还会发现中美两国政府部门之间的差距是什么，它会使你深入地了解美国的各级政府。

美国是世界上最大的经济发达国家，它有多大？1999年它的GDP是87089亿美元，是中国的8.9倍，而美国的人口却不到中国的1/4；1998年美国联邦政府规模占其GDP的21.8%，而中国的中央政府规模只占GDP的5.9%。这些信息可能会提醒你思考一些问题：美国联邦政府在经济中发挥什么样的作用？与我国的中央政府有什么区别？什么是公共预算系统？中国的预算系统是不是公共预算系统？……

更深一步，我国的预算系统是不是最完善的预算系统？如果不是，是需要改进还是需要改革？我国政府给出的答案是改革，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建设社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出，在中国的经济体制由计划体制转向市场经济的过程中，中国政府的预算体制也在随之向公共预算系统改革。那么要如何

进行改革呢？美国的公共预算系统是不是个学习的榜样？……

如果你带着上面的问题来读这本书，将会有非同寻常的收获。这本书是国内最为详细地介绍美国预算管理体制的书籍，它对于我国改革和发展自己的公共预算体制有着十分重要的学习和借鉴意义。

这本书按照历史顺序、政府的层级及预算周期的阶段来讲述美国的公共预算系统。首先，它介绍了什么是公共部门及它的范围、方式和目标。其次，它描述了预算的基本步骤——编制、批准、执行和审计，包括收入预算的编制、支出预算的编制和预算编制的决策过程。中间它讨论了在预算编制和批准过程中分析技巧及其在行政和立法部门中的使用。接着它论述了预算批准过程，尤其是美国国会的特殊作用。到了预算的执行阶段，它讨论了行政首脑、预算办公室及职能部门的作用，还论述了税务管理、现金管理、采购和风险管理的课题。最后进入财政管理阶段，它提出了会计系统和过程的基本特征，解释了实施审计的类型，并且讨论了在预算和财政中使用的信息系统的性质。同时它考察了作为一个决策过程的资本预算和通过债务工具进行长期资本投资的融资过程。除此之外，它还论述了在政府预算过程中的特殊题目，如公共养老金系统、政府间的关系及联邦政府和管理经济上的作用。

这本书由清华大学首届公共管理研究生班七名学员共同翻译完成，赵永庆译第一、二、三章；曹峰译第四、五、六章；孙春柳译第七章；任建明译第八、九章；慕玲译第十、十一章；张宏音译第十二、十三章；张玉坤译第十四、十五章；曹峰、慕玲译索引。此外，赵永庆、曹峰、任建明和慕玲参与了译稿的校对工作，清华大学公共管理学院的张涵老师也参与了部分校对工作。尽管我们为这本书付出了辛苦的努力，但是还可能会出现意想不到的错误和问题，欢迎读者批评指正。

译 者

2002年6月23日于清华园

英文版序言

这是一本在公共预算方面通俗的著作。我们的目的是调查在美国各级政府之间的技术现状。在有例证的地方,我们也使用别的国家的例子。我们强调在一个系统内部形成财政决策的方法和在预算决策过程中不同类型的信息被使用的方式。我们还强调使用项目信息,因为几十年的预算改革已经把更多的项目考虑引进到预算决策中。

预算是在一个包含大量成分和关系的系统的背景下被考虑的。这种方法的一个问题是,由于在一个系统内部任何事情都是相关的,很难找到一个适当的位置开始。我们把这本书划分为许多章节,但是读者应该知道没有一章能独立起来。实际上每一章的题目和问题都会在书的其他部门谈到。

对预算的讨论可以用不同的方式来组织。历史或年代的顺序是一种组织方式,但是这种方法要求在每一个时间段讨论每一个相关题目。另一种方法是按政府的层次安排题目,按地方、州和联邦预算划分章节。这种方法会有大量的重复争论和信息。还有一种方法是集中在预算循环阶段,从预算编制到审计过去的活动和支出。这种方法的僵硬是不适当的,因为预算循环没有被精确定义,而且许多问题要涉及预算循环的几个阶段。另外一个方法将会围绕预算决策的技术和政治问题之间的差别来组织讨论。

这本书的组织是这些方法的组合。第一章“介绍”提供了对预算决策性质的一般讨论,包括公共预算和私人预算的特征、预算中的职责和责任的概念、预算决策中的理性可能性和预算及预算系统的性质。第

二章“观念中的公共部门”回顾了公共部门的范围、政府的大小、收入的来源和政府支出的目标。预算循环是第三章的题目,它总结了预算中的基本步骤——编制和提交、批准、执行和审计。这些章一起提供了这本书其余部分的基本框架。

接下来三章的重点集中在预算编制过程。这些章的目的是让读者理解在开发一份预算提案中都要考虑的事项。第四章“预算编制:收入方”考虑了政府能获得基金的不同来源、有关征税和支出限制的特殊考虑和下一预算年度的预计收入。第五章“预算编制:支出方”讨论了早期预算改革的努力和为资助政府项目提出建议的现代方法。第六章“预算编制:决策过程”考察了把一份包含建议的收入和支出水平的预算提案放在一起的过程,并检查在政府中使用的预算文件类型。

第七章“政策和项目分析”是一个过渡章,它讨论了在预算编制和批准过程中分析的作用。它包括了分析的技巧及它们在行政和立法部门中的使用。

第八章和第九章论述预算批准过程。第八章“预算批准:立法机关的作用”提供了一个对立法机关运用过程的大体叙述。第九章“预算批准:美国国会”单独论述了在国会预算中涉及的特殊要素和问题。

接下来三章集中在预算的执行阶段。第十章“预算执行”考虑了行政首脑、预算办公室、职能部门的作用。还单独论述了税务管理、现金管理、采购和风险管理的题目。第十一章“财政管理:会计、审计和信息系统”提出了会计系统和过程的基本特征,解释了实施审计的类型,并且讨论了在预算和财政中使用的信息系统的性质。第十二章“财政管理:资本预算和债务”考察了作为一个决策过程的资本预算和通过债务工具进行长期资本投资的融资过程。

最后三章论述了在政府预算过程中的特殊题目。第十三章“政府人员和养老金”回顾了预算中的人员支出效果,尤其注意到公共养老金系统。第十四章“政府间的关系”考察了政府间财务上的互相作用、财务援助的类型和重构政府间关系的可能方式。第十五章“政府、经济和经济发展”调查了联邦政府在管理经济上的作用和经济状况影响州和地方政府的方式。

这本书以一些简短的总结性的评论结束,评论的是预期在接下来的几年里将会受到来自预算从事者和学者的大量关注的话题。书目注解为继续知道预算领域中的变化提供了指南。

总体上,这一版保留了第五版的结构,但对一些题目增加了关注,比如项目信息和经济中的政府作用。这一版最新之处在于因特网和关于可用的预算、财政信息的讨论。贯穿全书的章下面的注释提到相关的网站,帮助指导读者找到丰富的信息。文本、表格和图示已经得到全部更新。

作者在第一版时还都是宾夕法尼亚州立大学公共管理学院的教师。第五版之后,李博士成为宾夕法尼亚州立大学公共管理和旅馆、饭店及娱乐管理的教授,而约翰博士是研究三角学会社会科学和国际发展的副主席。

我们希望这一新的版本对有着不同背景的读者会有不同的用处。

致 谢

这本书已经是第六次出版了,应该说它是广大读者的产品,而不仅仅是两位作者的产品。我们非常感谢宾西法尼亚州立大学和研究三角协会(Research Triangle Institute)的同事们。我们还要感谢其他研究机构包括许多大学和学院的同行们,还有许多院校的学生,是他们为我们提供了非常有价值的建议。在准备这本书的过程中,我们得到了来自联邦、州、地方政府的行政和立法机构的专家,以及来自其他国家和非盈利组织的专家提出的大量建议。当然,对于最后的产品,我们自己负全部责任。

目 录

编者序	III
译者序	V
英文版序言	VII
致谢	XI
第一章 绪论	1
一、公共预算的特点	2
二、负责的政府及预算编制	7
三、预算和预算编制系统	13
四、信息和决策制定	17
五、总结	20
第二章 公共部门透视	25
一、私营部门和公共部门的相对规模	25
二、政府的规模和扩张	31
三、收入的来源以及政府支出的目的	38
四、总结	43
第三章 预算周期	46
一、预算周期	46
二、混乱的预算周期	52

三、总结	56
第四章 预算编制：收入部分	59
一、收入来源	59
二、特殊关注	84
三、总结	89
第五章 预算编制：支出部分	97
一、早期发展	97
二、构造申请过程	100
三、预算编制体系	108
四、总结	123
第六章 预算编制：决策过程	133
一、预算申请的决策	133
二、预算文件	155
三、总结	168
第七章 政策和项目分析	175
一、分析的焦点	175
二、分析中的判断标准	179
三、分析的方法和技术	181
四、组织地位和分析的应用	193
五、总结	198
第八章 预算审批：立法机构的作用	205
一、因素	205
二、立法机构的作用	216
三、总结	227

第九章 预算审批：美国国会	233
一、1974 年改革前的经验	233
二、预算改革,1974—1985 年	236
三、里根时代后期和布什时代	243
四、克林顿时代	249
五、改革建议及其前景	255
六、总结	266
第十章 预算执行	274
一、预算办公室和部门关系	274
二、税收管理和债务收缴	284
三、现金管理	290
四、采购	300
五、风险管理	308
六、总结	310
第十一章 财政管理：会计、审计和信息系统	321
一、政府会计	321
二、政府审计	348
三、信息系统	353
四、总结	366
第十二章 财政管理：资本预算和债务	377
一、资本计划、预算和财产管理	377
二、州和地方的债券筹资	392
三、债务能力和管理	406
四、总结	413

第十三章 政府职员和养老金	421
一、人事影响和养老金计划	421
二、人事工作	433
三、总结	437
第十四章 政府间的关系	444
一、政府间的系统结构和财政特征	444
二、不同级政府间的相互作用模式	452
三、财政援助的类型	468
四、重建政府间关系模式	474
五、总结	481
第十五章 政府、经济和经济发展	489
一、美国和世界经济	490
二、经济政策的目标	492
三、预期经济情况	503
四、可用于影响经济的工具	510
五、经济政策的再分配效应	519
六、总结	522
结束语	528
书目注解	531
中英文主题词对照	537

绪 论

1997年7月29日,《今日美国》的大字标题写道:“梦想的预算政策终于实现了。”总统克林顿刚刚签署了一项由国会通过的法案,同意削减税收、减少开支,并在2002年前平衡联邦预算。在写这条标题的编辑眼中,什么是预算政策的“梦想”?所同意的预算“政策”的背后究竟又意味着什么?经过几年,乃至几十年的争论,国会和总统经过仔细研究,终于达成了一项许多人认为不可能实现的协议——平衡预算。本书将重点讨论预算的编制、预算系统,以及代表决策本质的预算编制方法。正是通过这些方法,在实现所谓的“梦想政策”时制定决策。

公共预算包括目的以及实现这些目的的手段的选择。它包括如何在公共部门和私营部门之间分配社会经济和财富资源,以及如何在竞争的公共部门需求之间分配这些资源。公共预算系统是对目的和手段做出选择的系统。这些选择受理论、直觉、党团政治、狭隘的个人主义、利他主义以及许多其他价值判断标准的影响。

公共预算系统的作用在于,对有关社会状况和支配资源分配决策的价值判断的各种信息进行引导。信息的交流是通过复杂的渠道实现的。通过这些渠道,人们可以处理他们所需要的信息,判断什么是已实现的、什么是未实现的,并分析什么是可能实现的、什么是不能实现的。预算系统的整合是非常复杂的过程,关系到各种政治的、经济价值判断问题。在制定最终决策,决定如何分配资源时,使用政治的方法有时会使各种有关价值判断、实际情况以及可能变化的情况的信息产生混乱,并且常常产生冲突。本书将对在过去、现在和将来的资源分配过程中所使用的程序和方法进行分析。