
目 录

第一章 实践中的公共预算	(1)
公共预算是什么	2
各种预算观	2
公共管理者的视角	5
一个操作性定义	5
预算现实	6
政治现实	8
预算周期	9
预算周期的属性	9
预算阶段	9
地方政府预算周期	12
实践中的美国预算	12
思想意识	12
联邦主义	14
决策模型	15
经济对预算的影响	18
两大危害	18
经济学的影响	20
货币政策	20
中央银行	20
效果	21
货币政策和公共预算	22
财政政策	22
政策目标	22
政府的职能	23
运用财政政策	24
财政政策和公共预算	26
其他经济主题	26
思考题	27

参考文献 27

第二章 走向当代预算 (29)

前奏 30

- 议会对抗国王 30
- 殖民时期的美国 31
- 19 世纪的预算 31
- 革新派的改革运动 32

演进 33

- 1921 年以前 33
- 1921 年的预算和会计行动 33
- 1940 年以后的改革 35
- 预算编制方法 36

管理重点 39

- 计划和分析 39
- 目标管理 41
- 零基预算 42
- 目标预算和封闭预算 44
- 里根和布什 45

一次集中立法 45

- 1974 年的预算改革运动 45
- 一致化的国会预算改革 46
- 后门支出 49
- 留置权 49
- 调解 51
- 日落法案 52
- 疯狂的联邦预算 53
- 州和地方的挑战 56

思考题 57

参考文献 57

第三章 预算行为 (60)

政治和观点 61

- 四类职能部门 61
- 客观和敌对的职能 63

培养积极的客户	65
部门预算机构	66
预算官员的观点	67
部门预算行为	71
四种观点	74
建立信任	75
结果	77
准备听证会	78
策略	80
审查者和被审查者	80
支出者的策略	81
削减者的策略	83
新项目	86
告诫	86
思考题	87
参考文献	87
第四章 预算模式和准备	(89)
预算模式	90
重要意义	90
表现突出的预算	92
结果决定方法	94
编制预算	95
项目的财务时间表	95
预算要求	98
预算审查	101
行政预算听证会	101
行政预算文件	102
国会预算时间表	103
立法考虑	105
立法通过	108
思考题	108
参考文献	108
第五章 预算中运用的分析	(110)

理论基础	111
预算系统方法和责任感	111
项目影响理论	114
运用上的困难	117
混淆	117
各类产出标准	117
参谋部门和服务部门	117
非执行选择	118
数据标准的限制条件	119
基本分析	120
界定关系	120
边际成本和贴现	121
比较分析	122
概念桥梁	122
判断一致性	123
收入预测	124
三种方法	124
计量经济学预测法	125
预测实践	127
支出预测	129
协议和单位成本方法	129
时间序列法	130
支出的计量经济学模型	131
生产力分析	132
生产力	132
简单的回归分析	133
生产力和预算	137
收益—成本概念	139
概念：什么和为什么	139
程序	139
几种选择模型	140
收益成本法的构成	140
收益和预计	141
贴现率	141
外部影响、风险以及其他应考虑的因素	142

思考题	142
参考文献	143

第六章 分析程序 (146)

项目分析	147
选择议题	147
议题评估	149
对分析的评论	150
结果展示：一些规定	151
主管的角色	152
预算审查	153
信息来源	153
道德准则	153
履行服务	156
项目投入和产出	157
重点和变化	160
反应能力	161
有效性和效率	162
探索私人解决方案	163
预测	164
对政治比较敏感的主题	165
详细的预算审查	165
自动化	166
过程分析	169
焦点	169
步骤	169
优点	174
背景很重要	175
所需的人际技巧	176
诚实	176
拉拢	177
项目评估	177
审计	179
审计的目的	179
内部审计与外部审计	180

审计准则	181
分析程序的使用	183
思考题	184
参考文献	185

第七章 运营预算和会计 (187)

对控制的设计	188
确定责任	188
预算执行	189
应避免的陷阱	191
当年调整	191
预算概念和汇报	192
分配和预算概念	192
支出控制	196
现金的内部控制	197
管理信息系统	199
现金管理和投资	200
现金管理	200
商业银行服务	205
控制应付款	206
可转让证券投资	208
可流通证券的种类	209
投资组合	210
会计的基本原理	211
会计准则和预算	212
财务管理	214
基本的政府会计	215
会计系统设计	215
汇报和分析	216
收益报表	216
拨款和支出分类账	217
基金余额变动	220
资产负债表	221
输入和输出	223
思考题	224
参考文献	224

第八章 资本预算和负债管理	(228)
州和地方债务 229	
定义 229	
债务分类 230	
短期债务 234	
债务概念的早期发展 235	
20 世纪 80 年代的资本融资 236	
非传统方法 239	
检测与限制 244	
纽约城财务危机 246	
政府财务紧急状况 247	
资本预算 248	
运营预算与资本预算 248	
资本设施计划 250	
资本预算周期 251	
债券发行 251	
发行设计 251	
债券募集说明书, 销售通告和销售 255	
债务记录和报告 257	
债券评级 257	
思考题 262	
参考文献 263	
第九章 收入体系	(266)
政府间收入体系 267	
历史背景 267	
重要的新趋势 272	
财产税及其争议 272	
一个简单的办法 272	
批评 273	
财产税改革 274	
塞若诺神父决议 277	
评估与征税 278	
应税财产与评估 278	
检验评估 280	
评估周期, 征税和取消抵押赎回权 282	

其他收入来源	285
所得税	285
营业税	286
使用费	287
其他税	289
思考题	289
参考文献	289
第十章 内部服务功能	(292)
财产管理	293
初步检查	293
购买	294
采购	295
几种采购难题	296
中心仓库与存货	298
财产控制	299
条形码技术	299
财产维护	301
风险管理	302
实践性需要	302
风险识别和风险评估	302
风险控制	307
保险资金筹措和自我保险	309
商业保险	311
管理	311
养老金	313
预算的重要内容	313
投资程序	314
政策问题	314
思考题	319
参考文献	319
词语集释	(322)
后 记	(344)

第 一 章

实践中的公共预算

对大多数人而言，公共预算是个谜——甚至许多政府部门里工作的专家也不例外。人们意识到行政首脑们将预算提交给立法部门，由他们对税收以及什么项目将获得财政上的支持作出决策。如他们在政府部门工作，他们知道材料将被准备好以证明预算的合理性，他们还知道存在详细的控制措施以防止草率的管理决策。在大多数人的个人生活中，由于必须得在收入范围内安排生活，家庭预算是紧张的源泉之一。大多数人猜想公共预算必须面对同样的问题，但实际上它包括复杂得多的会计技术。

这一章探究公共预算是什么，以及在美国了解公共预算所必需的背景知识。公共预算是一项活动，许多人从他们自己的视角来观察这项活动。因此，公共预算的含义在很大程度上要依视角而定。理解美国预算首要的背景因素是民主思想、资本主义、联邦主义、决策理论和经济学。以上诸方面有助于确定我们究竟如何理解公共预算的目的。本章将帮助读者了解：

1. 关于预算的各种重要观点，包括公共管理者的观点。
2. 重要的预算和政策事实。
3. 预算周期的属性（阶段、周期变化、周期重叠等）以及与每一预算阶段有关的活动。
4. 思想观念在影响我们理解公共预算上的重要作用。
5. 预算编制中联邦主义的作用。
6. 规范的决策理论对公共预算的重要意义。
7. 货币政策的主要工具，它们主要影响经济的哪些方面，它们对公共预算的重要性。
8. 联邦政府刺激和抑制经济的多种途径和这些行动背后的理论依据。
9. 对自 60 年代以来经济政策有效性的分析。

公共预算是什么？

各种预算观

给一个词下定义，既可以通过找出这个词的一般用法，也可以根据自己智力和概念上的需要。如果了解人们对于一给定行为的多种看法时，前一种方法非常有用，而当一位作者想建立一个合理规范的思想体系时，后一种方法将是有益的。在这里，两种方法都将被使用。

可以通过许多视角来理解公共预算。正如西德尼·杜康柏教授在图表 1-1 中所描述的，阅读不同的陈述有助于一个人了解公共预算实践中产生的学术和实践观点。有许多这样的观点，它们当中没有哪一个是绝对“正确”的。三个瞎子和大象的故事有助于我们理解视角的重要性。其中一个瞎子摸到尾巴并就这个动物

作出自己的描述。而另一个瞎子摸到一条巨大的腿和脚并争辩说前一个瞎子的描述不准确，第三个瞎子在摸过大象的鼻子后说另外两个瞎子的描述完全错误。据说讲故事的人因为能看到整个大象，嘲笑了瞎子们之间愚蠢的争论。这个寓言的要点不是“更好”视角的重要性，而是讲故事的人的愚蠢，由于未意识到自己能看见，反而被自己所蒙蔽。每个人既是正确的又是错误的，因为我们的个人视角常常阻止我们对他人的“真实”的较快理解。

图表 1-1

预算的主要目的是什么？

我认为预算体系是平衡收支的一种方法。我们的宪法要求一个平衡的预算，在准备预算时，我们总对来年的收入细致地测算。接下来将部门的预算申请削减到与收入相当。

我认为预算过程是个半司法程序。在这一过程中，政府部门向立法机构提交议案，正如我在法庭上为委托人提出申诉。立法委员会的工作就是在政府部门间公平地分配给定的资金。

预算体系的主要目的是可说明性。人们通过选举程序使立法机关负责。立法机关通过审查预算使政府部门负责，为人们的需求确定合理的标准，并通过有法律目的的说明使政府部门了解人们希望怎样使用他们的钱。

建立预算体系最重要的单方面原因是控制。如果没有足够的控制，政府部门的支出在两年内就会使政府破产。拨款环节是防止超支出的第一道防线，重要的第二道防线存在于各种分配体系、定额控制和购买控制等。

预算执行文件应成为推行政府政策的一项工具，在地方长官到位时，他总希望某些项目和政策能在任内实现。这些项目和政策改革中的相当一部分需要资金。为此，地方长官不得不要么提高税收，要么削减支出。人们期望地方长官拿出政绩，预算即是体现这些政绩的主要方式之一。

预算是各种公共关系。我以最有可能得到所需拨款的方式撰写预算申请，如果预算审查人员喜欢大量统计数字，我们便给他统计数字；如果某位关键的立法人员对预算如何影响选民感兴趣，我们便在申请中包括这些内容。

预算是有效管理的一项工具。对大量统计数据的仔细运用，工作记录，以及对工作的标准性，将有助于对员工的有效使用。

预算实际上是一个贴着美元标签的工作计划。作为一名机构官员，如果能够完全得到申请的预算，我将致力于实现所承诺的某些计划。如果地方长官和立法机构打算削减我的预算，我将尽可能清楚地描述其对计划所造成的负面影响。

预算是制订计划的一项工具。一个好的预算体系要求机构人员至少提前几年对成本和项目开支水平作出计划，这样的体系要求机构人员对替代性方案的成本和效益作出分析，以便在必要的时候调整计划。简言之，预算应成为机构领导每年重新审视他们所承担项目的目标并有效地实现这些目标的方式。

预算是尽可能削减部门预算中不合理成分而又使他们抱怨最少的艺术。

资料来源：Prepared by Sydney Duncombe, 1977.

当一个人从事公共预算方面的工作，他不难发现在预算过程中，每种视角都被不同的关键人物所使用。法官认为预算是一系列的法律程序。经济学家和政治学家由于视角的不同，对现象的描述也不同。公共管理者眼中的预算和其他人也不同。没有人不对，因为他们都根据自己所受教育或职业的视角来定义现象。和

讲故事的人一样，当他们的自大使他们看不到在定义和理解公共预算现象时视角的重要性时，他们便错了。

由于本教科书的目的，政治家、经济学家、会计学家特别是公共管理者的视角显得更为重要。在一个民主社会中，预算构建许多公共政策的工具，因而政治家的视角是重要的。经济学家和会计学家的专业视角对于我们理解预算以及如何从事预算实践很有影响。经济学家给予我们理论和技术，帮助我们明确如何编制预算，应当考虑哪些因素，以及在作出预算政策决定的过程中应如何运用这些因素。会计学家给予我们报价和评估预算的概念框架。公共管理者通过预算管理政府事务时必须理解上述每一视角。

政府首脑们常常痛苦地意识到许多最重要的政治决定是在预算过程中作出的，据报道，当纽约市于 70 年代陷入财政危机时，前市长亚伯拉罕·切姆曾说：“预算就是一切。”切姆市长对于他的城市的财政危机以及由此所必须面对的政策困境相当敏感。弥尔沃基市前任市长亨利·麦耶曾说：“预算是一系列政府行为。”这位市长在 80 年代初期不得不使财产税增长 20%。两位市长都意识到，当行政首脑提出政府预算并经立法部门（比如市议会）批准时，许多主要的政治决策便作出了。

预算过程可被视为政治领域中寻求政治利益的政治事件。政治——作为人性的一种反映——有它最好的一面，也有它最坏的一面。在某些情况下，政治家或有人在为自己谋利。在别的情况下，却又是在申张某种道德立场或无私地帮助别人。动机不同，但对政治利益的追逐却是相同的。政治是理解预算的一个重要视角。

当经济学家分析预算决策时，他们假设预算决策是在严格的财务条件下作出的，经济分析因而有助于确定最优决策。每一个预算决策中都包括可能或可能不会得到的潜在利益，它也包括机会成本。如果可得的资金被用于一个项目，那么另一个项目就得不到或仅能得到较少的资金。换句话说，每一预算决策中都有机会的损失，永远不会有足够的钱用于每个项目。在必须作出决策时，经济分析能帮助人们评价相对的成本和收益。关于预算的这种观点强调决策，经济分析对于决策者制订“更好的”决策相当有价值。

会计学家强调取得准确财务信息的重要性。对会计学家而言，预算是对所期望政策的陈述，通过实际支出信息与预算的比较，判断政策是否被执行，当然这当中也包括对原政策合宜性的评价。会计学家的视角在很大程度上表明了公共管理者认为他们应如何执行预算以及他们的评价者将如何对他们作出考评。

没有哪一种视角——政治家的、经济学家的以及会计学家的——是不正确的。每种视角对于更好地理解公共预算都是有用的。有趣的是，公共管理者的视角更接近寓言中讲故事的人，公共管理者肯定想尽力得到一个更具洞察力的观

点，但他们不应落入陷阱——傲慢地认为这一观点比其他人合理的看法都好。

公共管理者的视角

从公共管理者的视角来看，预算是制订政府计划和政策的重要工具。的确存在别的计划过程，但这些过程往往由于没有强调有关优先事项而显得不够明确。预算阐明了与政府活动计划有关的资金量，因而在反映政府政策和计划方面比大多数计划性文件都要明确。

预算还体现了行政首脑的施政纲领。它指出，在政府给定的有限资源内，应实行、强调或忽略哪些项目。其他文件也可被用来说明市长或地方长官的施政纲领，但可理解的和详细的说明只可能在预算中得到。

对于为政府行为提供资金的申请，可以有好几种归类方法，但它们均只描述了计划的功能、程序和行为。而程序和行为预算则更清楚地解释了政府行为和资金要求之间的关系。然而，即使是仅关注于特定购买项目的预算也为内行的读者提供了关于计划中政府行为的详细说明。

大多数预算是在以往经验和未来需求的基础上确定当年计划项目的。甚至零基预算也经常引用过去的经验来证明计划年度中被资助的行为类型的合理性。在某些情况下，为揭示预算年度决策在未来年份的意义，预算也对计划年度以后年度的需求作出预计。

简言之，预算和政府运作所需资金的申请。这一申请通常由行政首脑提交给市议会、立法机构或国会。申请中还包括对平衡支出需求所需的收入和其他来源的财力（比如借债）所作的说明。当预算修改并通过后，行政机构便着手编制执行预算。通常，由行政首脑提交给立法机构的文件被称作预算。在联邦政府，国会收到预算后，通过几个拨款法案修改并通过联邦预算。

一个操作性定义

通过上述讨论我们不难发现，预算这个词有许多种用法。从该词不同的使用者的视角来看，每种用法可能都相当正确。下面这个定义就一般情况而言是个相当好的定义：

预算是一定时期内为实现特定目标所必须完成的各种项目的计划，包括对所需资源和可用资源的预计，通常还需要与过去一个或多个时期进行对比，并说明未来的需求。

预算通常表示某人想做什么或让某人做什么，它是控制我们事务的一项工具。钱支出后，它可以被用来与计划作比较，但却不能再被称作预算了；而是代表着实际的义务或支出。在这一时点之前，预算可以改动许多项。由政府首脑递交给立法机构的文件通常被认为是预算。然而预算年度中官僚机构使用的计划通

常被称作“执行预算”。

编制预算的人要考虑项目和项目成果，不可否认的是，那些人对于每个项目的确切性质和他们想达到目标的概念比较模糊。对付和避免模糊是公共预算必须面对的主要挑战之一。但尽管模糊，准备预算的人的确认为被申请的资金将被用于一系列活动，这些活动将有所成就。

种种有关的预算概念围绕一个被称为预算年度的时段展开。有些时候，预算年度和日历年度一致，但通常任意界定的一年被称为财政年度（比如，10月1日到9月30日），在预算年度中，钱将有计划地被给予或用掉。预算年度之前的年份被称作以前或过去年度（PY），政府运作的当前年份被称为当前年度（CY）。预算年度以后的财政年度被称作预算年度加一（BY+1），预算年度加二（BY+2），等等。比如，我们在为2000财政年度准备预算，但实际上我们在1999财政年度。预算年度是2000年，当前年度是1999年，BY+1是2001年。

预算是针对一段特殊时期的计划，通常对这段时期内所需的资源作出预测，预测包括收入和支出。对预算编制而言，预测又是一个挑战，因为谁也不能保证预计收入能够实现或维持政府运转。后者更易于控制，但难以预测的紧急情况和问题的确会发生。

为便于在预算中更好地理解对资源的申请，通常将预算年度的需求和过去年度及当前年度的责任和支出加以对比。这就提供了一个比较的基础，使决策者集中注意力于当前年度和预算年度之间的不同或增长。这种方法被称作基数预算。在零基预算中，人们不再重视这一区别，转而要求整个预算年度预算金额的合理性。基数预算和零基预算之间的区别被夸大了。这一点在后面将进一步深入讨论。渐渐地，预算不仅限于预算年度，而拓展到了BY+1，BY+2，BY+3，BY+4和BY+5。对未来需求的展示有助于决策者意识到预算年度中作出的决策在一个预算年度以后仍有影响。因此，在可能的未来需求下，政策制订者可能会认为一系列给定的决策可能对预算年度是可行的，但却不是一个明智的决定。不幸的是，决策制订者常常忽视未来的意义，这种情况体现了公共预算必须面对的另一挑战。

预算现实

如果审视一份预算，你会发现许多表格和图。如果你在政府部门工作，为准备、执行和评估预算必须填许多表格。表格中的详细内容是预算的基础部分，但仅靠阅读报表本身你永远也不会理解公共预算。数字和体现数字的表格仅是一些方法而非公共预算的全部。

预算是实际公共政策的一种好的体现方式，通常效果比正式的演说或文字报告要好。为掌握政权，政治家必须当选，明确的陈述可能是无效的，因为会带来不

必要的敌人。再者，也很难将政策语言化。对于必须执行政策的人，预算对于阐明计划中的优先权和项目提供了一种有效的方式。这并不是说所有的政策都反映在预算中，因为某些重要的政策没有财政内涵。也并不是说所有的预算都很好地诠释了政策，但专家可以通过阅读这些信息来了解即将被政府机关执行的政策。

预算关注于给定的年度（预算年度），但它的准备、执行以及评估需要几年时间（预算周期）。回到 2000 财政年度的例子，编制和通过 2000 年的预算应当在财政年度开始之前完成（1999 年 10 月 1 日）。为了能按时通过预算，准备和通过预算的程序必须很早就开始。有时编制预算要在财政年度前整整一年或更早便开始。在整个 2000 财政年度，执行预算被用于指导有关任务和支出。2000 财政年度结束后，尽管可以用一部分资金来实现 2000 财政年度的任务，却不能再有更多的开支用于新任务。完成任务的时间可以是无限期的，但为了能够结账，实践中合理的期限是一到二年。预算周期的最后一个步骤是对以前预算年度的项目进行审计和评价。这一步骤可以在财政年度结束后几年内进行。换句话说，2000 财政年度的预算周期可以早至 1999 年开始，晚至 2003 年结束。

预算充满感情色彩，它非常详细并需要大量的工作。政策制订者决定给或不给某些项目资金支持，将深切地影响有关的人，他们的生活将为之改变。毫不奇怪，预算决策唤起人们强烈的感情，因为利害相关、结果重要。预算工作是相当细致的，出现数字错误对预算官员来说是一项大错，因为这是每个人都能够抓住并加以抨击的错误。预算常常包括许多表格，有几百页或几千页表。每个数字对某些人都是重要的，错误不可等闲视之。准备如此大量的信息需要许多工作。预算程序有明确的时间节点，特别是诸如向立法机构提交材料这样的主要时间节点之前，需要几周五十到六十小时以上的高强度工作。这项工作是很艰苦的，需要几乎全身心的奉献。由于预算和政治之间的关系，这项工作也是非常有趣的。

学习公共预算的学生必须使用政治科学、经济学、会计学、行为科学、财务学和其他学科中建立的概念。政治科学有助于预算编制者对政府的政治属性和公共政策决策过程的理解。经济学提供了有用的分析工具和很有影响力的理论。会计学使我们能够对资金的复杂使用方式进行跟踪。行为科学则使预算编制者将参与预算的人作为预算过程的一部分来理解。财务学给了实践者一些可以使用的概念工具，特别是在预算的收入方面。公共管理学将所有这些信息归集在一起，并增添了一些本学科中运用的概念。公共预算的学习者应当建立一个广阔的多学科背景，以便能够更有效地应对他们所面临的挑战。

公共预算需要高度专业性的知识，严格的行为方式以及重要的技巧。这些可以通过经验来学习，而正规的教育则可以加快这一学习过程。本书为那些公共预算的参与者和想通过公共预算更好地理解政府的人，提供了有用的基础知识。公共预算需要的不仅是知识，想更有成效，就必须掌握一些重要的行为模式，这需

要大量的学习和经验。不仅如此，必须掌握一些技巧，比如在政治上讨价还价的场合，能够马上将可能的政治形势转换成资金的配置。公共预算是公共机构中最具专业性同时也是最具感情性的行为。

预算是一个持续变化的领域。在第二章，美国预算的历史将被进一步深入阐释。在联邦水平最主要的预算改革分别于 1921 年和 1974 年作出。在联邦的行政部门，约翰逊总统、尼克松总统、卡特总统和里根总统当中的每一个都对主要的预算改革作出了重要贡献，在不同层面上产生了深远的影响。尽管主题相当复杂，最高层围绕公共预算的争论都始终是公共关注的焦点。

最后，还有一个公共预算的现实必须加以强调。公共预算涉及大量资金。1992 年的联邦预算支出约 15000 亿美元。1990 年美国各级政府支出约占 GNP 的 35%。今天，州和地方政府预算也相当大。比如，1929 年联邦、州、地方政府支出共计 104 亿美元，而威斯康辛、明尼苏达、佐治亚、弗吉尼亚等州的预算规模即已达此数，而加利福尼亚一州的支出即已达 645 亿美元。许多城市镇和小区的预算都已超过 10 亿美元。

政治现实

预算通过政治过程决定。分析仅仅为决策提供依据。政治决策有时是粗糙和非伦理性的，有时又是合乎情理并充分考虑伦理因素的。某些决策必须作出，但通常其中包含由简单分析支持的复杂的、决定性的价值判断。只有政治参与者在考虑问题时用到公共预算分析，这些分析对他们而言才是重要的。甚至当分析被运用而未被忽视时，它们也只是说服其他政治参与者的方法之一。有时，诸如与国家自豪感有关的呼吁，在决策中可能要比深思熟虑后得来的分析重要得多。但在别的场合下，分析可能又是劝说政治参与者应如何对一项主要政治决策投票的关键。

预算计划建议。对一个项目而言，不同的表述有时会带来不同的结果。但有些时候，由于项目在政治上相当薄弱，再好的表述也没有用。而在另一些时候，项目在政治上相当有利，以至糟糕的表述也不影响它的通过。通常，计划建议或行政预算在公共决策中是一个重要因素，表述的质量往往被视为项目管理竞争力的表现。

政治上的“牺牲品”的确存在。一名国会要员或政府高官能成功地要求一个特殊的项目或方案。项目或方案的合宜性并不重要，关键是政治参与者的权力大小。在公共预算中，除非牵扯到道德或法律问题，专业人员必须忍受这一切。在美国政体下，牺牲品必然存在。它们当中的一些来自竞选承诺，另一些则来自不那么强烈的动机。项目或方案成为牺牲品的几率可能会不同，但通常它们是一些例外。如果项目决策中充斥着牺牲品，那么除非被高度政治化和耗时的争论所阻止，公共管理将深受愚蠢的项目方案之害。

公共预算深受当时政治原因的影响。原因与时变换，但当代问题主要包括国家安全、能源、环境、贫困、衰退和通货膨胀。预算政策的决策者对政治原因相当敏感，这主要是因为他们在这类问题上的立场直接决定了人们投票时赞成或反对他们。因此，政治家想知道预算与这些原因究竟是何关系。毫无疑问，预算的合理性常常由这些原因所决定。或者至少，机构准备好去回答政治上敏感的问题。例如，在衰退时期，当人们大量失业，一项主要国防项目的正当性首先在于提供工作机会，其次才是国家安全。

预算周期

预算周期的属性

预算周期包含四个阶段，可延续几年。第一阶段是计划和分析，这一阶段了解议题，准备部门预算。第二阶段是政策制订，这一阶段进行广泛的行政、立法审查和决策。第三阶段是政策的执行和重新解释，这一阶段预算开始执行。最后一阶段包括审计和评价。第三阶段的开始是个关键日期，从那天起，执行预算开始生效，一年后结束，那天以前，必须有足够的时间了解议题、进行分析、准备预算，并允许不同的行政和立法团体修改预算内容。在执行预算结束后，需要时间决算，以及对有关项目审计和评价。后者可在几个月内进行，但往往需要几年时间。

不同的政府和不同的机构，预算周期也不同。如果政府或机构较小，一般只需要一个相对较短的预算周期，在一个有很多单位的较大的机构，协调难度较大，需要更多的时间准备文件。

联邦政府的预算周期相当重要，因为州和地方政府有时把联邦政府作为范例。更为重要的是，州和地方政府依赖于联邦政府的转移支付，比如收入分享和拨款项目。如果联邦政府拖延转移支付，许多其他团体将受到影响。

公共预算中一个令人困惑的现实是公共预算的参与者和机构必须在重叠的预算周期中运作。在同一时间，预算参与者可能不得不对上年项目进行评价，准备对执行预算进行调整，就来年预算回答国会的询问。这可能必然是令人困惑的，毫不奇怪，预算工作者将他们的工作归入不同的财政年度以避免混乱。

预算阶段

计划和分析。60 年代的计划项目预算（PPB）使计划和分析阶段变得较为流行，但这个阶段并非源自 PPB 改革，早在 20 世纪初纽约州商业研究部门即强调计划和分析。几乎所有的预算准备都确实需要某些分析，但在 PPB 改革时期分析的数量和复杂程度大大提高。计划和分析可以采取许多种形式，但几乎所有