

# 公共预算制度

第七版

小罗伯特·D. 李 (Robert D. Lee, Jr.)  
[美] 罗纳德·W. 约翰逊 (Ronald W. Johnson) 著  
菲利普·G. 乔伊斯 (Philip G. Joyce)

扶松茂 译

汉译经济学文库

Translated Economics Library

**PUBLIC  
BUDGETING  
SYSTEMS**

 上海财经大学出版社



汉译经济学文库

# 公共预算制度 (第七版)

小罗伯特·D. 李  
(Robert D. Lee, Jr.)  
[美] 罗纳德·W. 约翰逊 著  
(Ronald W. Johnson)  
菲利普·G. 乔伊斯  
(Philip G. Joyce)  
扶松茂 译

 上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公共预算制度(第七版)/(美)李(Lee, R. D.), (美)约翰逊(Johnson, R. W.), (美)乔伊斯(Joyce, P. G.)著;扶松茂译. —上海:上海财经大学出版社, 2010. 10

(汉译经济学文库)

书名原文: Public Budgeting Systems

ISBN 978-7-5642-0847-9/F · 0847

I. ①公… II. ①李… ②约… ③乔… ④扶… III. ①国家预算-财政管理体制 IV. ①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 152672 号

责任编辑 温涌  
 封面设计 钱宇辰

GONGGONG YUSUAN ZHIDU

公共预算制度

(第七版)

小罗伯特·D. 李  
(Robert D. Lee, Jr.)  
[美] 罗纳德·W. 约翰逊 著  
(Ronald W. Johnson)  
菲利普·G. 乔伊斯  
(Philip G. Joyce)

扶松茂 译

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海市印刷七厂印刷

宝山蔚村书刊装订厂装订

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

---

787mm×1092mm 1/16 29.25 印张(插页:1) 638 千字  
印数:0 001—3 000 定价:73.00 元

# 译者序

制度的稳定性和生命力在于其公正性、创新性和有效性。现代公共预算制度正是在美国民主政治制度的发展过程中所创造出的一种民主管理手段。从技术层面上,它主要通过公共资源的集中、使用与投资,为当代以及未来世代公民的福利与权利尽可能地提供最基本的资金和资源保障;从政治层面上,它是民主社会各种不同利益群体在公共决策中的利益竞争与利益分配的过程;从管理层面上,它是要求政府对其行为公开进行说明并承担责任的资源配置与责任分配过程。在这三个层面中,最基本的是强调政府的责任性!政府不仅要负责公开向公众及其代表说明政府配置公共资源的计划与目标,而且要对公共资源使用的结果公开承担责任。预算制度本身就是分配政府各项管理责任的过程。

公共预算制度,不管技术层面如何完善,其有效运转仍有赖于责任政府制度的有效运作,同时还需要一系列思想意识作为支撑。这些思想意识包括全体公民及公职人员的法治理念、公共意识、责任精神、权利观念、资源的有限性观念等;重要的是,在整个社会形成人人关注公共的“钱袋子”、盯牢公共资金的“每一分钱”的氛围,并形成和发展促进这种氛围的机制与力量。在这种意义上,公共预算制度是保证和监督政府负责、高效运转的重要机制安排。

本书从信息社会中信息对预算制度发展的推动作用出发,首先分析了预算制度的基本属性和在美国的历史发展;接着重点描述与分析了预算的收入、支出、决策、分析、批准等预算准备阶段,以及预算执行、财务管理;最后探讨了人事支出,特别是养老金制度、政府间关系、政府经济发展这些与预算管理密切相关的主题。虽然本书内容十分庞杂,但结合了许多新近的真实案例,这使本书具有较强的可读性与实用性。

公共预算制度正日益成为中国公共管理变革的焦点问题,同时也被学术界认为是助推中国民主政治发展的、影响深远的一项公共管理体制改革。上海财经大学出版社社长黄磊先生策划翻译出版公共预算制度的系列丛书,其中部分已出版的预算译著对我国公共预算制度的研究与实践提供了良好的研究资料和参考。本书的翻译出版也得到了黄磊先生的大力支持,在此对他的职业精神与远见卓识深表敬意!同时,本书的译稿在校审、编辑过程中,温涌女士做出了艰苦的努力,对她

## 公共预算制度

的敬业精神亦感钦佩,在此也表示感谢。

由于本人并未从事过具体的预算工作,在翻译过程中,全书的译文,尤其对一些专业术语的译名,只是通过查阅资料进行校对,因此不免有疏忽之处,还请各位专家及读者指正、批评!

扶松茂  
2010年8月

# 序言

这是一部关于编制公共预算的概要式读本。其目的是概览当前美国各级政府预算编制技巧的状况。虽然美国各级政府编制预算的内容是作为例证的,但我们也会使用其他国家和一些非政府组织的实例。此外,我们重视编制预算的方法,凭此方法能在某种预算制度内形成财政决策;同时,我们也强调编制预算的方式,即把不同类型的信息应用于预算决策。我们强调使用项目信息,因为数十年来的预算改革都致力于将更多的项目因素导入财政决策。

编制预算需要考虑由众多要素与关系构成的预算制度的背景。这种预算编制方法存在一个问题,即由于预算制度内的所有事物都是相关联的,因而难以确定从何处着手编制预算较为合适。尽管我们将本书内容分为数章,但读者应该认识到,没有任何一章能被分割开。事实上,本书每一章论及的一些主题和问题都会在本书的其他部分加以讨论。

编制预算的讨论可以通过不同方式展开。一种可能的方式是按照历史或年代顺序来展开讨论,尽管这种方式要求讨论每一个时期的所有相关主题。另一种方式是根据政府层次来安排讨论主题,即针对地方、州和联邦政府编制预算的各个不同部分加以论述,这种方式又包括重新对一些主题和信息展开广泛的讨论。然而,还有一种方式是关注预算周期的不同阶段,从预算准备到对以往的活动与支出的审计。严格根据这种方式来讨论编制预算是不合适的,因为预算周期没有明确的界限,而且在预算周期的若干阶段存在许多问题。再有一种方式是,围绕预算决策的技术和政治问题展开比较研究。

本书的结构是结合上述讨论编制预算的方式来展开的。

第一章为导论,概述了预算决策的性质,包括公共预算与私人预算的区别、编制预算中的职责和责任概念、决策中可能的合理性,以及编制预算和预算制度的性质。第二章为透视公共部门,探讨了公共部门的范畴、政府的大小、收入来源和政府支出的目的。第三章的主题是预算循环,概述了编制预算的基本步骤——准备、提交、批准、执行和审计。这三章共同为本书的其余部分提供了基本的论述框架。

接下来的三章重点讨论预算准备的过程。其目的是让读者对影响预算建议制定的预算审议类型有所了解。第四章为预算准备的收入方面,研究了政府获得资

## 公共预算制度

金的不同来源、与限制征税和支出相关的特殊利害关系,以及如何估算下一个预算年度的收入。第五章为预算准备的支出方面,讨论了早期预算改革的成果和当前制定资助政府项目的预算建议的方法。第六章为预算准备的决策过程,考察了整合预算建议的过程,这些预算建议包括建议的收入与支出水平,接下来讨论了在政府中使用的预算文件的类型。

第七章为政策与项目分析,它是承上启下的一章,讨论了在预算准备与批准的过程中政策与项目分析的作用,包括政策与项目分析的技术及其在行政和立法机关中的应用。

第八章和第九章研究预算批准程序。第八章为预算批准:立法机构的功能。它概述了立法机构适用的预算程序。第九章为预算批准:美国国会。它论述了与国会制定预算相关的特殊因素和问题。

接下来的三章集中论述了预算的执行阶段。

第十章为预算执行,探讨了行政长官、预算部门和政府职能机构在预算执行阶段发挥的作用;分别论述了税务管理、资金管理、政府采购和风险管理等主题。第十一章为财务管理:会计、审计和信息系统。它阐述了会计制度及其过程的属性,说明所施用的审计类型,并讨论在预算和财务中所用的信息系统的性质。第十二章为财务管理:基本建设预算与债务。它考察了作为决策过程的基本建设预算,以及如何利用债务证券为长期基本建设融资。

最后三章研究政府预算的特定主题。第十三章为政府人事与退休金,考察了人事支出对预算的影响,特别关注公共养老金体制。第十四章为政府间关系,考察了政府之间财政的相互作用、财政资助的适用类型,以及重构政府间关系的可能方式。第十五章为政府、经济与经济发展,概述了联邦政府在管理经济中的功能,并阐明经济状况对州和地方政府产生影响的方式。

本书最后对一些主题做出总结性的简要评论,这些主题有望在接下来的若干年内受到来自预算实务工作者和预算研究学者的大量关注。

总而言之,这一版本保持了第六版的框架,但更加关注某些主题,比如项目信息和政府的经济功能。针对2001年9月11日在华盛顿特区纽约市和宾夕法尼亚乡间旷野发生的那起悲剧事件,本书也反映了其对政府预算的影响。而且这一版本中的正文、数据表格和图示都已经完全更新。

李博士和约翰逊博士在宾夕法尼亚州立大学公共行政学院任教时就开始撰写本书的第一版。在本书第六版后不久,李博士已经是公共行政学教授以及宾馆、餐饮与娱乐管理学教授,他还是位于宾夕法尼亚州的宾馆、餐饮与娱乐管理学院的助理院长。李博士还是三角研究所<sup>[1]</sup>国际发展领域的资深副所长。在

---

[1] 三角研究所(Research Triangle Institute),坐落于由位于达拉谟(Durham)的杜克大学、位于查佩尔·希尔(Chapel Hill)的北卡罗来纳大学和位于罗利(Raleigh)的北卡罗来纳州立大学构成的三角区域(北卡罗来纳州的三角研究园)内。它创建于1958年,旨在利用这三所著名院校的科研力量进行创新研究和成果转化。三角研究所是一个独立的非营利研究组织,现名为国际三角研究所(Research Triangle Institute International)。其研究领域为:公共卫生、医药、环境保护、电子技术、政策研究。其学科包括:化学分析、化学合成、聚合物、生命科学、毒理学、环境科学和工程、物理和气溶胶技术、地球科学、政策分析和公共部门管理、经济学、社会科学、统计学和调查研究、计算机科学、医疗和医药、医疗设备、半导体、能源、工业加工过程。——译者注

本书第七版的写作中,我们欢迎乔伊斯博士的加入,她是乔治·华盛顿大学的公共行政学副教授。乔伊斯博士具有在联邦和州政府层次编制预算的丰富的专业经验。

我们希望这一新版本对具有不同背景和不同目的的读者都能有所助益。



# 致谢

经历前面 6 版,本书必然是众多人而不仅仅是三位作者的作品。我们感激宾夕法尼亚州立大学、三角研究所和乔治·华盛顿大学的各位同事。包含各类学院和大学的其他研究机构的同仁为本书提供了宝贵的建议,许多学校的学生也为本书提供了大量有益的建议。在着手撰写本书的过程中,我们收到了由许多专业实务工作者提出的大量经过深思熟虑的建议,他们分别来自联邦、州、地方政府的立法和行政机构以及非营利组织。当然,本书的文责由我们独自承担。

图字:09-2005-644 号

***Public Budgeting Systems , Seventh Edition***

Robert D. Lee, Jr. , Ronald W. Johnson, Philip G. Joyce

Copyright © 2004 by Jones and Bartlett Publishers, Inc.

Original English Language Edition Published by Jones and Bartlett Publishers, Inc. 40 Tall Pine Drive, Sudbury, MA 01776.

All rights reserved. No part of the material protected by this copyright notice may be reproduced or utilized in any form, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or any information storage or retrieval system, without written permission from the copyright owner.

CHINESE SIMPLIFIED language edition published by SHANGHAI UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS PRESS, copyright © 2010.

2010 年中文版专有出版权属上海财经大学出版社

版权所有 翻版必究

# 目 录

## CONTENTS

译者序 /1

序言 /1

致谢 /1

### 第一章 导论/1

公共预算的特点/1

责任政府与预算/5

预算与预算制度/11

信息与决策/14

小结/16

### 第二章 透视公共部门/20

公共部门与私人部门的相对规模/20

政府规模与发展/24

收入来源和政府支出的目的/29

小结/33

### 第三章 预算循环/35

预算循环/35

混乱的预算循环/40

.....1.....

## 公共预算制度

小结/43

### **第四章 预算准备:收入方面/45**

收入来源/45

特别关注的事项/65

小结/69

### **第五章 预算准备:支出方面/75**

早期发展/75

建立申请程序/77

预算制度/83

小结/98

### **第六章 预算准备:决策过程/108**

预算申请的决定/108

预算文件/126

小结/135

### **第七章 政策与项目分析/140**

政策与项目分析的重点/140

政策与项目分析的方法及技术/145

组织轨迹与分析应用/155

小结/159

### **第八章 预算批准:立法机关的功能/164**

限制因素/164

立法职能/172

小结/181

### **第九章 预算批准:美国国会/186**

联邦政府预算过程的演变与发展/186

国会批准预算的法定时间表/194

1991~2003年从赤字到盈余再到赤字/198

建议的改革及其前景/203

小结/210

## 第十章 预算执行/217

预算部门与行政机构的关系/217

税务管理与收债/228

现金管理/235

政府采购/243

风险管理/252

小结/254

## 第十一章 财务管理:会计、审计和信息系统/264

政府会计/264

政府审计/285

信息系统/289

小结/303

## 第十二章 财务管理:基本建设预算与债务/312

基本建设规划、预算与资产管理/312

州政府和地方政府的债券筹资/324

债务能力与管理/337

小结/343

## 第十三章 政府人事与退休金/349

人事影响与退休金计划/349

人事工作/360

小结/364

## 第十四章 政府间关系/368

政府间体制的结构与财政特征/368

不同层次的政府间互动模式/375

财政援助的类型/390

重构政府间关系的模式/396

## 公共预算制度

小结/403

## 第十五章 政府、经济与经济发展/409

美国与世界经济/409

经济政策的目标/412

预期的经济形势/422

影响经济的有效工具/428

经济政策的再分配效果/437

小结/439

结语/444

文献注解/447

# 第一章 导论

---

在众人所称的信息时代,<sup>1</sup>可预见的是,任何研究在世界经济中运行的大型组织的文献都会广泛关注信息。本书研究在世界经济和社会中运行的政府机构,毫不例外,也要广泛关注信息。本书研究预算、预算制度、预算过程、预算决策的性质及其过程。正如我们将在全书中讨论的那样,预算一直要处理信息,预算制度是要处理如何收集最有效的信息——不管信息原本是技术性的还是政治性的——以及如何将相关信息用于分配为实现目标所需的资源的决策。

公共预算涉及目标选择和实现那些目标的手段选择,关系到社会的经济和财政资源在公共部门和私人部门之间的分配,以及这些资源在相互竞争的公共部门需求之间的配置。公共预算制度是选择目标和选择手段的制度。这些选择受到理论、直觉、党派政治、狭隘的私利、利他主义和许多其他价值判断因素的指导与操纵。

公共预算制度的运作有赖于融合不同类型的信息,这些关于社会状况、公私价值理念的信息指导着资源配置的决策。信息交流存在复杂的渠道。通过这些渠道,人们根据各自需要处理的信息,对可以获得什么或不可以获得什么做出评估,并分析可能获得什么或不可能获得什么。完整的预算制度是连接政治和经济价值观念的复杂过程。在最终决定如何配置资源的决策中,这种政策过程所采用的信息有时令人困惑,有时相互矛盾,这类信息涉及决策的价值观念、现实条件和可能的形势变化。本书是对过去、现在和将来的资源配置过程中所使用的程序与方法进行分析。

本章考察预算决策和预算制度的一些基本特征。首先,通过与私人预算的对照与比较,解释公共预算的一些主要特征;其次,回顾与评析预算作为一种要求政府对所使用的社会资源承担责任的手段的演变;再次,对预算和预算制度做出界定;最后,探讨信息在预算决策中的功能。

## 公共预算的特点

编制预算是一个普通现象。在一定程度上,每个人都做预算。人们预算时间、金钱、食物等几乎所有事物。街角杂货店做预算,通用电气公司做预算,政府也做

## 公共预算制度

预算。而且,大型的公共和私人官僚机构在编制预算过程中存在许多重要的相似之处。<sup>2</sup>

编制预算被认为是一种机制,即用来设定目标、调节实现目标的进程、发现组织的缺点与不足,以及控制并整合大型的公共和私人官僚机构中众多分支机构所执行的不同活动。

编制预算是对组织战略的展现,不管这些战略是深思熟虑的战略规划过程的结果,还是长期以来处理相似事物的惯例,抑或是组织中竞争性政治力量为分享资源而讨价还价的结果。一旦利用预算程序进行资源配置,组织战略就显而易见了,即使它们没有表述为战略。编制预算意味着,审查过去是如何使用组织资源的,分析以什么代价完成了什么任务,并详细规划在接下来的预算期间资源配置的预期行为。不管这一过程是随意行事的,还是经由全体职员详尽分析后妥善处置的,也不管这一过程是依据行政长官的命令执行的,还是要求公民广泛参与并在众多个体之间达成一致意见后进行的,它依然是编制预算。

编制预算也是为实现某种结果而分派责任的过程,该结果是由行政与立法机构中的人预设的,他们是公共预算的最终决定者。在(大多数)大型官僚机构内,预算是由个人来执行的。预算分配不仅要确定支出总额以及这些支出的预设目标,而且要明确官僚机构各部门及其默认的管理者为实现预算决策的预设结果所负的责任。在当今时代,任何过程——不管是生产商品还是提供公共服务——的主体价值取决于对信息或知识的应用。与由财务系统提供主要的资金支出信息的时代相比,预算决策和预算执行的责任被大幅度地分散了。这种状况甚至导致了“责任预算”这个词的使用,尽管我们在本书中不用这个词来描述预算理论或预算制度。<sup>3</sup>

## 公私部门的目标差异

### 资源的有效性

公私领域之间存在重大的差异。首先,用于分配的有效资源总量差别巨大。家庭与企业编制预算受到相对确定的有效资源的限制,收入相对固定,至少在短期内是这样;因此,支出必须与收入保持平衡或略有节余。当然,收入能通过提高生产与工作水平或临时借款来增加,但增加收入的机会是有限的。

另一方面,政府受到更高层次的限制,至少在美国,政府几乎不能使用任何可能有效的资源。只有在重大危机时期,比如第二次世界大战时期,美国政府才开始处理资源限制问题。在那时,联邦政府大举借债,这些债务最后差不多与一年的经济生产总量持平。配给制、价格控制和其他措施的使用严重地限制了私人部门的消费,从而才得以将大量的社会资源配置给政府。在其他时期,大量社会资源被留给私人部门处理,而政府仅使用小部分的社会劳动力、产品和服务。2001年,联邦、州和地方政府合在一起的收入总额超过国内生产总值的28%,其中,联邦政府大约占2/3;从20世纪90年代到21世纪期间,作为经济一部分的政府规模逐步扩大。<sup>4</sup>为了公共目标,政府有权决定获取多少社会资源总量;私人只能在有限的能力范围内,通过市场活动获得资源,即出卖劳动力、出售产品等。



## 利润动机

公私预算的另一个重大差别是隐藏于预算决策后面的动机。私人部门强调利润动机,然而,政府承担了许多在财政上不赚钱的事务。在私人部门,利润是评估先前决策的一个现成的标准;成功的决策是那些能够产生利润(以美元来衡量)的决策。

然而,利润的概念可能导致过度简化了公司的决策。在私人公司,不是每一项预算决策都根据直接的盈利标准来决定的。有时,公司在短期内会放弃利润,在打价格战的情况下,它们努力增加在既定市场中的份额,不惜暂时亏本销售。在其他时候,公司大量举债并采取其他显然无利可图的行为以抗击恶意并购——局外人收购足够多的股份以达到对公司资产行使控制权的企图。有时,公司的主要目标是生产好的产品并树立公众的信任感。它们非常自信,它们的顾客服务工作会保持长期的利润。在其他时候,公司采取行动主要是出于社会动机,希望回馈维持其生存的社会。

大型公司安排大量的资源进行研究和发(也称研发)活动,仅有少数活动最终形成能大量销售并盈利的产品。一个研发部门能通过较长的时期内有多少产品被开发促成盈利这一因素来评估,但这种评估是困难的。通常研发的成果是对现存产品的微小改进,这样,衡量投资总额相应增加的利润收益是不可能的。在这一点上,私人公司为研发活动编制预算正如联邦政府支持研发活动一样难。

尽管研发支出不能与研发结果保持平衡,但公司和政府继续安排研发资源,以创造未来的生产能力。国会预算局的一份评估研发支出产生价值的研究报告提到,尽管精确的成果难以估计,但研发支出确实产生了积极的回报。<sup>5</sup> 国家科学院的一个专门小组研究了五个联邦政府机构执行 1993 年的《政府行为与结果法》的情况,以评估它们研发活动的效果。这份研究报告指出,研究的益处难以评估,并断定“评估研究项目的最有效的技术是由专家小组利用质量、相关性以及适当的领导力标准来展开的”。<sup>6</sup>

不管利润在私人部门发挥什么作用,政府决策普遍连这一衡量业务活动的标准都缺乏。对于政府的这种普遍现象的一个例外是,产生收入的政府活动。州政府控制和销售酒精饮料,不管是为了盈利还是为了规范公共道德,像其他商业行为一样,能够依据盈亏账目来评价。同样地,水务系统、公共交通权力或公共游泳池的运作都能根据商业的盈亏账目来评价。这并不意味着任何这类行为都应该牟利。毕竟运营一个公共游泳池可能是一项政策的决定,即为那些不能支付其他私营娱乐设施的低收入社区的居民提供娱乐补贴。然而,编制预算的过程能被用来评估公共游泳池的运营事务以明确补贴水平,并帮助决策者与完全免费提供的其他公共服务进行成本比较。

不过,多数私人部门的预算决策至少要适合长远的利润,而大多数公共部门的预算决策不做这样的要求。政府有意承担一些职能,而不是将其留给私人部门处理。例如,公共预算决策经常涉及在相互竞争的项目之间配置资源,这些项目很难以美元来衡量成本和收益。例如,虽然一个人未来收入的价值有时作为衡量生命价值的替代物,但通过癌症研究来拯救生命的成本和利益是没有一个简便的方式