

PUBLIC SECTOR FINANCIAL CONTROL AND ACCOUNTING

2nd Edition

John J. Glynn

公共部门经济学论丛

Series of Economics of Public Sector

公共部门财务管理

约翰·J·格林 著

杨世伟 译

1

经济管理出版社

ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

公共部门财务管理

[英] 约翰·J·格林 著
杨世伟 译

经济管理出版社

责任编辑 谭 伟
技术编辑 晓 成
责任校对 超 凡

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门财务管理 / (英) 格林著; 杨世伟译. —北京: 经济管理出版社, 2002

ISBN 7-80162-421-1

I. 公... II. ①格...②杨... III. 国家行政机关—财务管理—英国 IV. F815.611

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 034938 号

公共部门财务管理
[英] 约翰·J·格林 著
杨世伟 译

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 北京宏伟胶印厂

880×1230 毫米 1/32 10.75 印张 205 千字
2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月北京第 1 次印刷
印数: 1—4000 册

ISBN 7-80162-421-1/F·405

定价: 28.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

通讯地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836

联系电话: (010) 68022974

著作权合同登记号：图字 01 - 2002 - 2306 号

Chinese translation copyright © 2002 by Economic Management Publishing House

Public Sector Financial Control and Accounting © 2000 by Blackwell Publisher Ltd.

Simplified Chinese characters edition arranged with Blackwell Publisher Ltd.

All rights reserved.

《公共部门经济学论丛》 编委会

召集人：郑秉文 杨冠琼

编委(按拼音排序)：

程 伟	邓大松	董克用	高培勇	辜胜阻
郭庆旺	韩廷春	李 珍	穆怀中	杨世伟
杨燕绥	余永定	袁志刚	张宇燕	赵 曼
赵志耘	王甫劬	唐任伍		

总 序

近十几年来，国内关于公共财政学（public finance）、公共经济学（public economics）和公共部门经济学（public sector economics）的译介与著述越来越多。

对于公共财政学与公共经济学之间的关系，许多学者认为后者是对前者的取代。20 世纪 50 年代以来，之所以在经济学中出现“公共经济学这一名称取代财政学”的趋势，其原因被认为主要是：①财政学与公共经济学所依据的经济理论发生了变化；②它们二者研究的范围和内容发生了变化；③研究方法也发生了变化^①。也有的学者将公共经济学分为旧和新公共经济学，旧公共经济学是指传统的财政学，而新公共经济学是指严格意义上的公共经济学；前者的研究范围局限在财政收支特别是税收方面，而后者是从前者发展过来的，研究的范围不仅是财政收支本身，还扩展到整个国民经济^②。

虽然公共财政理论的思想被认为可以追溯到李嘉图、古诺甚至亚当·斯密，但作为一门独立的学科和专

① 引自郭庆旺、鲁昕、赵志耘编著（1999 年）：《公共经济学大词典》，经济科学出版社，第 1～3 页。这三位学者对半个世纪以来财政学向公共经济学演变的历史和过程做了精炼的概述。

② 参见樊勇明、杜莉编著（2001 年）：《公共经济学》，复旦大学出版社，第 7 页。

著形式的正式出现则是以 1892 年巴斯塔布尔 (Bastable) 出版的《公共财政学》为标志。一般来说,公共财政学的发展历程以 20 世纪 30~50 年代为界而分为前后两个阶段^①,在前一个阶段,主要是以财政收支本身为其主要研究内容,特别是财政收入问题,而后一个阶段,随着凯恩斯主义的流行,其分析的视角开始出现了向注重政府职能和矫正市场失灵方面倾斜的迹象;正如杰克逊所言,传统的财政学主要侧重财政方程式中的税收问题,而忽略了公共支出和公共选择^②。这时,公共经济学的研究范围开始扩大到财政收支活动对整个经济的影响,并且融入了公共选择理论、公共物品理论、市场失灵、外部性、社会保障理论等等;研究的内容由财政收入开始转向侧重于公共支出,以适应公共部门不断膨胀的经济环境;最终,许多经济学家用公共经济学的概念取代了公共财政学。

公共部门经济学的概念和著作的出现是 20 世纪 70 年代初期的事情,比公共经济学大约晚了 20 年。有些学者认为公共部门经济学的出现直接取代了研究领域比较狭窄的公共财政学^③;也有些学者直接将公共部门经济学与公共经济学等同起来,认为“从严格意义上讲,公共经济学应该称为公共部门经济学”^④。

事实上,公共部门经济学的出现可以被认为是对公共经济学研究的一种新发展,它深化了公共经济学的某

① 张馨 (1997 年):《“国家财政”还是“公共财政”》,载于《财政问题研究》第 5 期,第 32~36 页。

②③ [英] 彼德·M·杰克逊 (2001 年):《公共部门经济学前沿问题》,中国税务出版社,第 2 页。

④ 樊勇明、杜莉编著 (2001 年):《公共经济学》,复旦大学出版社,第 7 页。

些研究领域，在拓宽公共经济学研究范围的同时，又使其研究的注意力更加集中在“公共部门”本身及其附属机构上。与公共经济学比较起来，公共部门经济学有如下特点：

1. 在继续关注财政收支的同时，依然强调对公共支出的研究。公共支出是一种相对于私人支出而为满足全社会的需要而进行的资源配置活动；“二战”以来，无论是公共支出的作用还是其规模，几乎在所有西方国家都呈现出一种不断扩张和居高不下的局面，这就不得不使公共部门经济学将之仍然作为其研究的主要内容，例如，公共支出的结构问题、宏观目标问题、优化配置问题，等等。在一些经济学家看来，与公共部门经济学相比较，“从最广义的解释上说，公共经济学是研究经济政策的学问，尤其强调税收问题”^①。

2. 在主要研究公共部门本身的同时，还强调公共部门与私人部门之间的平衡问题。“二战”以来，与其说是公共部门的规模得到了空前的发展，不如说“混合经济”达到了极致。混合经济是指“社会配置稀缺资源是否采用竞争方式的两种选择的混合物”^②。在混合经济中，除了市场，配置资源的方式还有许多非市场的配置方式，其中的一种就是公共部门。换言之，混合经济也可以解释为政府经济活动扩张和政府规模的增长所呈现的发展趋势，而这种趋势主要表现在国防、教育、医疗

① [英] 加雷斯·D·迈尔斯（2001年）：《公共经济学》，中国人民大学，第2页。

② [英] C.V. 布朗，P.M. 杰克逊（2000年）：《公共部门经济学》，中国人民大学出版社，第3页。

保健、警察、消防、司法行政、社会保障和税收改革等领域。当然，混合经济还包括公共企业等非公共物品领域的国家干预。公共部门经济学所研究的就是公共部门对私人部门的资源配置所产生的影响以及整个经济的福利分配的效应。

狭义的均衡理论包括对消费者和生产者的行为及他们对他们为各自利益所做的努力和受到的限制因素的研究。但在一般均衡理论中，这些常常与行为模式相冲突的内容可以用模型表示出来，以分析这些假设与概念的相容性，并为判断经济中各种可能的配置方法建立标准。经济系统被认为是一系列元素和这些元素间的关系总合。如果一个系统中所有关系都处于均衡状态，那么这个系统就被称为处于均衡状态。而如果其中各元素的关系不处于均衡状态，这个系统则处于动态之中。公共部门和私人部门就是经济系统中两个重要的元素。

事实上，公共部门与私人部门之间的平衡也可以近视地看作是公共物品与私人物品之间的平衡问题。市场所适合的是那些被称之为私人物品的经济物品 (economic goods)。绝大多数文献中对公共物品的特征定义为非竞争性、非排他性、非拒绝性、外部经济性和“搭便车”等，事实上，可以这样来定义公共物品的特性，即如果一种经济物品在被经济体系中的所有人消费时而没有意识到其他人也在同时消费这种物品，那么这种经济物品就是公共物品；当消费者意识到其他人在同时消费时，公共物品就失去了它的“纯粹”的特性。私人物品的需求与供给是通过一种对所有交易者都相同的价格信号来传递的，而这对于公共物品而言是有困难的。

3. 在研究公共物品的同时，还注重公共选择等其它

学科文献与研究方法的融入。既然公共部门经济学所关注的焦点之一是公共物品的供需均衡与最优问题，那么，公共物品的偏好显示（preference revelation）问题、公共选择问题、信息经济学等就为解决公共物品最优决定数量等提供了研究途径。公共选择的问题也可以被看作是公共政策的供给与需求的问题。正如杰克逊所言，“公共选择以前只是公共部门经济学中的一个小问题，而如今已被看作是一个分支”^①。从选举与公共支出增长的关系以及政治经济周期的角度看，公共部门经济学使用的研究方法似乎更多一些。

公共物品的提供程序与方式对设立决策步骤具有重要影响，至少应有一种决策即公共政策是集中决定的。如何为公共物品的供给提供资金、如何真实地揭示偏好和用何种方式提供公共物品就自然成为公共部门经济学的研究对象。因此，即使认识到了私人物品供给和分配机制的一些显著特点，建立公共物品的供给机制和分配机制仍然是公共部门经济学研究的主要内容。公共物品的选择途径是“选票”，每个人可以报出自己的“价格”，这就是对于公共物品供给中的公共选择问题。

自1989~1990年开始研究市场失灵以来，接触了一些自认为很有意义的关于公共部门经济学的文献资料。例如，本丛书中Foldvary教授的《公共物品与私人社区》就是一本十分富有挑战性的著作，他一反流行的市场失灵论，提出了市场永远也不会失灵的论点，认为只要将现实世界的因素引入公共物品理论，市场失灵理

^① [英] 彼德·M·杰克逊（2001年）：《公共部门经济学前沿问题》，中国税务出版社，第4页。

论不仅站不住脚，而且还走向其反面，就是说，市场失灵论是个谬误；这是因为，任何公共物品都要占据一定的空间；不管消费者是否向其供给者付费，但后者必须向受公共物品影响的这个空间的所有者付费，因为这时这个公共物品引起了“经济地租”，而受影响的这个空间的所有者正是其经济地租的收集者。关于市场失灵的文献虽然读得不算很多，但也看了一些，可像这样激动人心的具有反潮流意义的文献还是第一次碰到，在中文文献中还从未见到过。这本书很难读，但还是坚持读了许多章节，并断断续续地翻译了一些，那时就想把这个逆潮流而动的“异端邪说”介绍给中国的读者，让更多的人能够看到他。

从1997年左右开始介入社会保障理论的学习与研究以后，始终以市场失灵研究为支点，着重关注西方“国家”为矫正市场失灵而在公共支出中对社会保障的供给和干预的过程与方式等问题。在阅读的文献中也涉及到一些公共部门经济学的专著，例如，本丛书中 Stephen Bailey 教授的《公共部门经济学——理论、政策与实践》，当时觉得此书很有参考价值，便拜托几位研究生将之共同翻译出来。再例如，本丛书中 Norman Gemell 教授的《公共部门的膨胀》这本书也是那时碰到的。

于是，对于上述十几年来研究市场失灵和社会保障过程中碰到的这些著作就逐渐产生了将它们集合起来形成译丛的想法。这个想法与杨冠琼教授一拍即合，2000年在经济管理出版社的努力下，几经周折，终于有了今天的这个《公共部门经济学论丛》——这就是这套丛书的由来。

在翻译过程中，每本书都有一位主译来统校，所以，各书之间可能会出现译名不尽一致的地方，敬请原谅。十分感谢经济管理出版社的杨世伟博士，没有他的努力，这套书是不可能出版的。

很希望把这个丛书办成一套开放式的丛书，不断有新的选题加进来，甚至著作稿。欢迎学界朋友给予理解和支持。

郑秉文

中国社会科学院欧洲所

2002年9月22日

中文版序言

本书首次出版于 1987 年，第二版（修订版）出版于 1993 年。

本书出版于公共部门的主要改革时期。在这个时期管理的风格、实践和会计责任都进行了变革。同时，服务的性质也在发生变化，并且有些服务机构实现了私有化，要求公共部门所采纳的会计实务与私营部门所采纳的会计实务相同。另外，也要求所有的公共部门机构对外公布结果。这样做的目的是为了公共部门机构时刻注意经济运作的经济性，考虑效率和效果。

本书关注的焦点是英国公共部门改革的过程，另外也提到了澳大利亚、加拿大、新西兰和美国公共部门改革的过程。中国之所以开放经济主要是为了获得 WTO 成员国的利益，所以中国不仅必须开放经济，而且必须改革公共部门机构以便支持中国的经济改革。我经常去

中国，所以相信本书能够为中国的公共部门改革提供一些重要的思想和理念。

坎特伯里肯特大学埃利奥特学院

约翰·J·格林

2001 年 8 月

第一版序言

本书是一本对公共部门财务管理进行介绍的书籍。由于关于这一主题的大多数其他书籍已经对本领域较早的知识进行了介绍，所以本书将不再赘述。本书的目的是对更大范围的公共部门活动进行简要的概括和总结，它对以下两类读者来说是相当有价值的。

第一类读者包括对基本会计概念和财务管理在私营部门的运用比较熟悉的会计师和会计专业的学生，他们希望能对基本会计概念和财务管理在非盈利的公共部门的运用有更进一步的了解。基本会计概念和财务管理在国有企业与私营部门的运用有很大的相似性。本书的前半部分对这一问题进行了广泛的探讨，后半部分对公共部门费用开支的主要组成部分进行了探讨。本书每章的写作风格是在对所探讨问题的发展历史进行简要介绍的同时，对其近期发展进行概括和总结。所采用的方法主要是对政策加以介绍和说明而不是对技术问题进行深入的分析。这些方法对第二类读者，即不具有会计方面知识、但希望能对公共部门背景下的会计问题有一概括了

解的公务员有很大的吸引力。

许多读者希望能对这一问题进行更进一步的分析，正因为如此，作者引用了大约 200 个经过仔细挑选的附注作为参考资料，这些参考资料可从图书馆、相关政府或研究机构的直接运用中获得。公共部门的财务发展具有连续性，许多人已经注意到近年来会计理论的发展速度明显提高，以下事实可以证明这一点。本书于 1986 年 9 月完成，列示了会计发展的三项主要成就：英国财政部公开出版了一篇名为《经济成本会计和物价变动会计》的报告，卫生和社会保险部发布公告将于 1986 年底出版一本关于会计和审计的手册，公共财政和会计（审计）委员会的联合特许协会（CIPFA）宣称，他们的关于地方机构会计的报告将于近期对外发布。在阅读这本书时读者可能会意识到作者对参考资料的不同来源给予了足够的关注。那些希望与会计发展保持同步的人应注意随时阅读以下刊物。相关的政府出版物如：《英国财政部的经济发展报告》；专业期刊如：《财务会计责任和管理》和《公共货币》；以及来自财政研究协会、城市协会等机构的专业报告等。

本书的写作始于 1985 年 7 月，当时我正在澳大利亚的国家大学——坎贝尔大学进行访问。我十分感激商业部的罗恩·伯德教授给了我第二次访问澳大利亚的机会。

在澳大利亚我得到了来自米歇尔·麦克雷和马克·蒂皮特的帮助和建议。在我回国之前（1985年12月）完成了对主要章节的写作，特别需要提及和感谢的是埃克塞特大学的约翰·佩林教授，他在阅读了我的作品之后提出了许多有建设性的建议和批评，我也感谢埃克塞特大学的保罗·科利尔教授和鲍勃·帕克教授给了我很大的帮助。同时，我也感谢那些给我提供了许多例证的人，尤其是政府文书部和坎布里奇希雷委员会的主管。最后，我要感谢哈斯金斯和塞尔斯给我提供了大量的研究资金和技术支持。此外，我还要特别提到本书的两个合作者托尼·黑兹尔和马歇尔·罗伯特以及两个文字秘书戴比·史密斯和艾利森·斯图尔特，他们完成了最后的书稿。

坎特伯里肯特大学埃利奥特学院
约翰·J·格林