

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

The Politics of Public Budgeting:

Getting and Spending, Borrowing and Balancing

公共预算中的政治： 收入与支出，借贷与平衡

(第四版)

[美] 爱伦·鲁宾 著

Irene S. Rubin

中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

公共预算中的政治： 收入与支出，借贷与平衡

(第四版)

[美] 爱伦·鲁宾 著

Irene S. Rubin

叶娟丽 马骏等 译 张志斌 马骏等 校

图书在版编目 (CIP) 数据

公共预算中的政治: 收入与支出, 借贷与平衡 / [美] 爱伦·鲁宾著; 叶娟丽等译.

北京: 中国人民大学出版社, 2001

(公共行政与公共管理经典译丛. 经典教材系列)

ISBN 7-300-03897-2/D·577

I. 公

II. ①鲁…②叶

III. 公用事业-预算-研究-美国

IV. F817.122

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 064285 号

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

公共预算中的政治: 收入与支出, 借贷与平衡

(第四版)

[美] 爱伦·鲁宾 著

叶娟丽 马 骏 等译

张志斌 马 骏 等校

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 涿州市星河印刷厂

开本: 787×980 毫米 1/16 印张: 23.5 插页 4

2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月第 1 次印刷

字数: 337 000

定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共



财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方管理研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人

民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月

译者前言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

对于国内政治学和公共行政学界来说，公共预算都是一个很少有人问津的领域。经济学家几乎垄断了公共预算的有关研究。这的确是一个令人困惑的现象。因为，预算权力是各种政治权力中非常重要的一种，预算政治也是政治活动中非常重要的组成部分，各种预算制度是政治制度的重要组成部分。同时，对于政府公共管理来说，预算也是一种极其重要的管理工具和职能。

美国公共行政学和政治学对于公共预算的研究已有近百年的历史。20世纪60年代，著名政治学家和公共预算专家瓦尔达沃斯基发表了他的代表作《预算过程的政治》(1964)，在书中瓦尔达沃斯基系统地阐发了他的渐进主义预算模型。以此书的发表为标志，美国公共预算研究进入了理论构建的时期，公共预算研究越来越成为政治学和公共行政学中一个十分重要的研究领域。60

年代，随着公共选择学派的产生与发展，经济学家也构建了他们的预算理论，其中最著名的当数尼斯堪南的官僚预算最大化模型。尼斯堪南的预算模型在经过了十几年的经验检验之后，已被大量的研究证明为只能解释极其少的政府预算行为和官僚行为。瓦尔达沃斯基的渐进主义预算模型至今仍是公共预算中占支配地位的模型。但是，70年代以来，越来越多的学者开始挑战这一模型。在这些挑战者中，北伊利诺伊大学的爱伦·鲁宾教授毫无疑问地是最杰出的一个。由于鲁宾教授在公共预算领域的杰出贡献，2000年美国预算与财务管理学会（ABFM）将公共预算研究方面的最高荣誉“瓦尔达沃斯基奖”授予鲁宾教授。鲁宾教授还是美国《公共行政评论》杂志有史以来的第一位女性主编。

我们现在所翻译的鲁宾教授的《公共预算中的政治》（第四版），自1990年出版以来，一直受到界内人士好评，并成为美国很多大学公共行政学专业硕士和博士课程的必读书。对于想了解美国公共预算的研究者来说，选用此书无疑是最好的选择。但是，此书最具魅力的是，它同时还发展出了一个理解公共预算的独特的理论框架。鲁宾的这一关于公共预算的理论框架不仅仅可以用来理解美国的公共预算过程——正如鲁宾教授已经做的那样，它同时还可以用来理解其他国家的公共预算过程。目前，本书的几个译者正试图运用这一理论框架来理解中国的公共预算过程。所以，我们期望中国的读者在阅读此书时，也能和我们一样感受到这一理论框架的价值，而不会被一大堆的关于美国公共预算的资料所淹没。瑟麦尔和魏劳比指出，鲁宾的预算政治模型有着组织理论中的“垃圾罐”理论和肯顿的政策过程模型的很多特征（参见其论文《机会的窗口：通向一个多维理性的预算模型》，载于巴特尔编辑的《公共预算的理论演进》）。这或许仅仅只是他们的个人见解，但也许能帮助我们理解鲁宾的这一著作。

本书的翻译历时两年，在这一过程中得到鲁宾教授的大力支持，也得到了中国人民大学行政管理学研究所张成福教授的大力支持。对此，我们深表感谢。本书的译校者分布在美国和中国的五个城市，因此，我们大大地受益于电子邮件的方便快捷。本书第一章

由马骏（内布纳斯加大学，公共行政学博士生）翻译，第二、三、四章由黎静（北京大学）和马骏翻译，第五章由蒋晓炜（纽约大学，公共行政学博士生）翻译，第六章由张紧跟博士（中山大学）翻译，第七、八、九章和第四版序言、各章注释、人名索引、专用术语索引、全书目录由叶娟丽博士（武汉大学政治与行政学系）翻译，中文版序言和致谢由马骏翻译。全书由张志斌（乔治·华盛顿大学，公共行政学博士生）进行了艰苦的历时半年的第一次校对，从某种意义上说，张志斌博士实际上是某些章节的翻译者。全书由马骏进行了第二次也并不轻松的校对，并最后定稿。定稿后，由于此书的新版于2000年面市，我们又根据新版对此书重新翻译。在这一过程中，马骏重译了第一章，黎静重译了第二章，储建国负责了第三、四两章的重新翻译工作，叶娟丽重译了第五、七、八、九章，张紧跟重译了第六章。最后，此书的翻译由叶娟丽博士根据新版进行校对和定稿。马骏负责了此书的翻译组织工作。在译校过程中，我们感谢张秀琴女士（中国人民大学哲学系博士生）的无私帮助。我们深深地感到翻译工作的艰难，由于公共预算在中国缺乏研究，所以我们常常找不到对应的中文词。此外，我们也常常在直译和意译之间进行困难的选择。所以，我们非常欢迎批评与指正，以便在再版时更正。

马 骏 叶娟丽

2001年3月

中文版序言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

公共预算涉及公共资源的配置，以及如何支出公共资金的选择。它有一些技术性的方面，但也有许多政治性的方面。所以，预算反映了国家和地方的优先选择，也反映了政治过程。议会在配置资金中有多重要？官僚机构有多重要？在确定优先选择时，公众起什么作用？预算提议包含何种信息，这种信息对于决策者有何帮助？何时预算平衡的？如果不平衡将发生什么？

因为公共预算必然是政治性的，它适于政治学家进行研究。因为它涉及许多行动者的一系列行动，它适于用定性分析方法进行研究，比如访谈和观察。因为公共预算是政治过程的中心，它可以被用来帮助理解一个社会中的更广泛的政治过程。

本书所描述的预算政治是关于美国的，有着其特别的总统制结构和在立法与行政之间相对平衡的权力。本



书强调在立法与行政之间，在更多集权和更少集权的结构之间预算过程的改变和权力在时间中的转移。预算过程的改变可以增加亦可减少公民参与的机会；可以强化亦可弱化预算平衡或经济刺激；可以使政府更加透明，亦可使政府更加隐秘。

我期望这本书能让中国的学者、政府官员和学生更加容易理解美国这个奇怪的政府体系，进而使得我们两个国家的关系更加融洽。我并不期望美国预算体系的任何特定的部分被作为世界上任何其他地方的改革的模式——我们的国家及其政府结构和过去的演进是如此不同，以至于任何照搬都是不切实际的。但是，另一方面，了解其他国家及其如何行事有助于扩大关于替代选择的库存，以及在特定问题产生时如何采取可能的反应。在美国，公共官员在预算中寻找改革建议，运用那些适合他们的辖区的建议，然后让这些改革自行发展其潜力。在这一过程中，原初的改革或许变得不可认识，但是，问题或许被解决了，过程被改进了。本着这一精神，我期望这本书能增加可以获得的替代选择。

爱伦·鲁宾

第四版序言

经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛



当我准备出版《公共预算中的政治》一书时，富有戏剧性的是，白宫和国会的头头们却在平衡联邦预算的问题上没有达成协议。没有达成预算协议，联邦政府就得关门；而让共和党人大吃一惊的是，公众不仅被政府即将关门所激怒，而且还指责共和党人妨碍了预算制定过程。1996年，有一种浓厚的对政府的不信任气氛，看来没有可能达成任何平衡预算的协议。

到1997年，情况发生了改变。共和党人在国会选举中基本上不能保持多数席位。在这种微弱多数的情况下，共和党人要采取什么行动，就必须与民主党人合作。总统希望达成协议。经济的迅速发展，带来了比预期要好的财政收入，使得两个有争议的问题得以解决，一个是建议降低生活费指数，一个是对医疗补助项目制定上限。

1997年的预算平衡反映出来的第三个问题就是,有时看起来不可能的预算事件或者决定,最后竟然都发生了。过去多年的失败可能并不表明将来也会失败,而只是学习该做什么及如何做的一种途径。条件、过程和谈判对手变了,新的机会又产生了。没有什么事情是不可避免的。妥协过程是流动的,而不是由固定的结构或者任何行动者预先确定的。决策过程也是对公共舆论开放的。掌握了有关知识,选民也可以成为预算行动者,也许不能决定预算结果,但是可以影响预算的讨论过程。

第四,预算平衡中的妥协说明,无论是程序性决策,还是非程序性决策,都有可能与公众隔离,妥协首先就是在程序性预算制定过程中产生的。程序性决策有时会被那些最高级的涉及更加广泛范围内的角色和利益的妥协所打断,而这约束了未来的决策。程序性决定严重地受到这种周期性的重复动作的约束。

预算制定过程可能进展很慢,甚至以一步或者非常危险的速度进行。当预算看来是很具有程序性的时候,那就很难计算它的速度,因为真正的预算决策是在其他时间、其他地方进行的;而当预算以非常快的速度进行时,很多问题都被摊到桌面上,预算很可能模模糊糊地就这样过去了。如果不了解预算所受到的主要压力和基本过程,不了解行动者是谁以及他们奋斗的目标是什么,就不能理解预算过程。有时,预算行动者自己也抱怨不了解预算过程,要求将预算过程简化。而选民观察员则需要必要的说明,不仅是对于那些特殊的事件,而且还要了解其中内在的方式。本书描述了那些内在的方式。

《公共预算中的政治》不仅涉及联邦政府,也涉及美国各级政府的预算情况。其目的在于描述随时间的发展其所产生的变化,以说明在制度约束、事先妥协和政治操作等对预算过程和结果产生影响的情况下,最近发生的一些事件。在第四版中,很多小案例和表格已经被更新,并吸收了最近出版的预算方面的文献。这一版的重点是一些长期存在的问题,如公共责任和交易,这些问题由于最近的一些事件,如政府绩效和结果法案以及平衡预算协议等,而显得更加突出。章节结构与前一版相同,但是,那些有意的重复和无意的啰唆更少了。另外,我重写了概述一章,以使论题更加清楚,更贴近于当代。

致 谢



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

我想特别感谢那些在本书写作的不同阶段对书稿提出批评和建议的人们。他们是阿隆·瓦尔达沃斯基，爱伦·谢克，劳密·科顿，汤姆·罗斯，赫伯·鲁宾。他们都是我的良师益友。阿隆先生已经仙逝，我们这些在世的人要继续相互砥砺。我特别要感谢谢克教授，他给我以巨大的帮助，他的学识和学术道德是一个职业典范，是我学习的榜样。

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩
尼古拉斯·亨利
戴维·罗森布鲁姆
全钟燮

乔治·弗里德里克森
马克·霍哲
爱伦·鲁宾
金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

总策划

刘晶

编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘晶
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	彭和平
董礼胜	董克用
程远忠	潘小娟
薛澜	薄贵利

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章 公共预算中的政治	1
1.1 什么是预算?	3
1.2 政府预算	6
小案例: 城市经理回应尖刻 的预算批评	8
小案例: 政府绩效和结果 法案	20
1.3 公共预算中的政治的含 义	25
1.4 预算决策制定	27
1.5 微观预算和宏观预算	31
1.6 总结和结论	34
第 2 章 税收中的政治	38



2.1	增税	39
	小案例:伊利诺伊州收入税的 增加	40
	小案例:俄亥俄州代顿市成功 的市政增税	41
2.2	保护政治	49
	小案例:立法机关否决经济发展 刺激	67
	小案例:明尼苏达州税式支出的 政治	68
2.3	改革中的政治	74
2.4	总结和结论	76
第3章	预算过程的政治	87
3.1	宏观和微观政治	88
	小案例:共和党的宏观改革建议	89
	小案例:微观政治:歪曲规则以 赢得个别决策	93
3.2	公共预算和预算过程	95
3.3	预算过程中的可变要素	96
	小案例:参与型预算	100
3.4	联邦、州和地方政府之间的差异	103
3.5	总结和结论	111
第4章	改变预算过程的动力	114
4.1	联邦预算过程的主要变化	116
	小案例:委员会对格拉姆-拉德曼- 霍林斯法案的反应	120
4.2	州一级预算过程的变化	124
	小案例:伊利诺伊州早期的 预算演变	125