

公共预算译丛

公共预算体系

(第八版)

[美] 罗伯特·D. 李

Robert D. Lee

罗纳德·W. 约翰逊

Ronald W. Johnson / 著

菲利普·G. 乔伊斯

Philip G. Joyce

苟燕楠 译

马嘉楠 校

Public Budget Systems

8th edition



中国财政经济出版社

公共预算译丛

公共预算体系

(第八版)

[美] 罗伯特·D. 李

Robert D. Lee

罗纳德·W. 约翰逊

Ronald W. Johnson / 著

菲利普·G. 乔伊斯

Philip G. Joyce

苟燕楠 译

马嘉楠 校



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共预算体系/ (美) 李 (Lee, R. D.), (美) 约翰逊 (Johnson, R. W.), (美) 乔伊斯 (Joyce, P. G.) 著; 苟燕楠译. —8 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 1

(公共预算译丛)

书名原文: Public Budgeting Systems

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2690 - 3

I. ①公… II. ①李… ②约… ③乔… ④苟… III. ①国家预算 - 教材 IV. ①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 256995 号

责任编辑: 张晓彪

责任校对: 胡永立

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 董生萍

ORIGINAL ENGLISH LANGUAGE EDITION PUBLISHED BY

Jones and Bartlett Publishers, Inc.

40 Tall Pine Drive

Sudbury, MA 01776

COPYRIGHT: 2008

ALL RIGHTS RESERVED

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 34 印张 753 000 字

2011 年 2 月第 8 版 2011 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 68.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2690 - 3/F · 2290

版权合同登记号: 01 - 2010 - 0258

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

“公共预算译丛”总序

预算是现代政府治理的重要手段之一，是财政收支的全面反映，是发展战略的货币表现，是管理者的工作计划，同时也是一系列重要的利益协调机制。从某种意义上讲，当我们谈论预算时，我们是在谈论对政府的控制、管理、计划。

与美国长达一百多年的预算改革史相比，我国的预算改革才刚刚开始。上世纪90年代末以来预算管理制度改革的目标很简单，控制政府收支，规范财政管理；手段很朴素，预算内外资金统筹平衡，一个部门一本账，细化预算编制。实践证明，此项改革颇具前瞻性，在财政规模从五千亿元左右急速扩张到八万亿元的过程中，风险重重，严格控制至关重要。

预算改革的一小步，可能是政府改革的一大步。在机遇和挑战并存的今天，预算下一步向哪里去？如何从投入控制走向结果导向？如何实现管理的科学化精细化？如何从自我约束走向共同治理？本译丛面对的就是这些问题，所以在选择上慎之又慎，要经典，也要前沿，要基本，更要创新。《公共预算体系》（第八版）是美国公共预算领域中使用最为广泛的经典教材，体系完备，操作性强。《联邦政府预算》（第三版）的作者是公共预算研究领域最著名的学者艾伦·希克，素有化繁为简的美誉，在这本书中，他以简明通俗的语言，介绍了美国预算的发展变迁、现代预算的基本框架和主要内容。《国会和钱》是艾伦·希克的经典名著，要了解立法部门在预算中的作用，它无疑是最好的选择。

本译丛的目的很简单：介绍现代预算的基本事实和最新进展。目的不在于说教，因为这个浮躁的时代说教已经太多，各位早已失去耐心；目的也不在于指导实践，因为不管你怎么花言巧语，实践者自有主张。目的仅在于提供一种选择和借鉴的可能性，用之则行，舍之则藏，如此而已。

序

目前我国公共预算改革正处于范式转变的关键时期，观念突破、制度保障、技术跟进等等，需要协同推进，在这一进程中，了解和借鉴发达国家先进的经验和做法至关重要。《公共预算体系》是美国公共预算领域最著名的一本教科书，集中反映美国当代公共预算理论和实践发展的最新成果。它体系完备，深入浅出，从经济社会的协调发展出发，围绕预算周期，从预算收入、预算编制、预算审批、预算执行、财务管理、资本预算、债务管理等多个方面对现代预算的基本理念、原则、做法给予系统介绍，并探讨了诸多预算改革领域的前沿问题，对于希望了解公共预算相关知识的广大师生、理论工作者、政府工作人员均具有重要的参考借鉴意义。

公共预算改革不仅能够规范政府行为，而且可以引领政府变革。上世纪 90 年代以来，在经济社会快速发展和政府职能转变的背景下，我国预算管理制度改革克服了不少困难，取得了一系列值得肯定的进展，也积累了一些宝贵的经验，但仍面临一系列的挑战，其中至少有三方面值得我们给予特别关注。

第一，预算改革是一个长期渐进的过程。部门预算改革、国库管理制度改革、政府采购改革、政府收支分类改革等措施初步奠定了我国政府现代预算管理体系的基础，现代预算理念逐步深入人心，预算控制与统筹功能不断提高。但是，对于作为“公共财政”运行载体和现代政府治理“中枢”的预算而言，上述进展还远远不够。预算与国家规划的整合、预算绩效的追求、预算与官员责任的结合等重大问题，尚未展开充分的研讨。从某种意义上讲，预算和政府职能和治理能力最综合的反映，因此，预算改革绝非一项简单的管理技术革新，必须跳出预算看预算，从公共资源配置全套制度框架的创新和政府职能转变的高度来思考和推进。一方面，需要突破既有范式，大胆探讨各种新理念、新制度、新技术；另一方面，也需要适应现实，使创新内容与既有的管理基础、制度规范、文化传统实现合理融合与“中国特色”的开拓。

第二，预算改革必须回应经济社会发展的迫切需要。90 年代下半期以来，我国预算管理制度改革的针对性首先是财政资金管理中的无序现象和支出控制问题。所以，以综合预算全覆盖为导向的部门预算改革，是这一时期的主要改革事项，重要内容是统筹预算内外资金，细化预算编制，并向立法部门详细报送预算收支信息等。十余年来的预算管理制度改革使预算的控制力显著提高，但也带来不少困惑。预算越编越细，控制越来越严，财政与各主管部门日常工作负荷增大，对于顶层中长期规划、全局资源配置、全部流程再造等重大问题，反而着力不足。预算决不是政府内部独善其身的自娱自乐，而是回应时代大命题的制度创新枢纽，必须首先关照全局，如果忽视了这一根本诉求，无异于舍本逐末。因而，在确保预算控制功能的同时，面向中长期发展全局、回应公众需求、聚焦经济社会发展中结果导向

的绩效预算等，已成为突破改革困境和保证改革质量的重大导向。

第三，预算改革必须推动责任政府的建设并与民主化、法治化进程紧密结合。使预算内、外资金“二而一”、全面反映政府财力的综合预算，在一定程度上夯实了行政责任和立法问责、公众问责的基础，各项已进行的改革已使财政收支领域内的紊乱现象得到了较为有效的遏制。但预算仍存在透明度低、可理解性差，外行看不懂、内行看不清、公众参与度低、责任往往难以落到实处等问题。同时，由于不规则的预算调整、追加仍层出不穷，财政转移支付也存在种种信息与资金下达滞后的现象，“一年预算、预算一年”的情况在地方仍较普遍地存在，因而预算难以预期、没有规范定型，责任也就无从谈起。近年来，部分地方政府的绩效预算试点，将关注焦点从投入转向产出和效果，力图在责任政府建设上走出一条新路，例如，上海闵行区借鉴美国经验，将结果导向的绩效预算与PART工具的使用相结合；广东南海充分发挥外部专家作用，在项目预算编制中推行预评价机制；广东省在产业转移资金安排上引入竞争机制，六个市争取三个重点项目。这些实践在一定程度上从多个角度强化了对政府在财政资金使用上的责任，但目标定位、指标设置、结果衡量、绩效信息运用等方面的探索才刚刚起步。不仅如此，部门预算与绩效预算之间的整合也是个复杂的问题，严格的控制在一定程度上影响了管理效率，而过多的管理自由又可能使问责落空。面对日益高涨的“预算透明”要求，如何因势利导发展公众知情、参与、监督的民主理财机制，并与法治化进程良性互动，已无可回避，从而使“管理”与“技术”角度观察与处理的问题，推进到综合配套改革的宏大主题上。

变革时代的预算改革别无选择，必须在上述这些重大现实问题上积极考察借鉴国际经验，再回到中国的现实之中，形成合理的制度创新思路与建设性意见建议。

本书译者复旦大学公共预算与绩效评价中心的苟燕楠副教授，多年来潜心译介公共预算领域的经典著作提供于汉语读者，目前已有《美国公共预算》、《预算与治理》、《美国地方政府绩效预算》、《预算比较理论》、《透视美国管理与预算局》等九部译著面世。翻译是一项艰苦的工作，寂寞的工作，但也是一项金针度人、意义重大的工作。预算研究领域的专家翻译预算领域的著作，能够较为准确地传递知识，为广大理论和实践工作者的学习和借鉴提供便利，我想，这也正是译者乐在其中的原因所在，而这种工作对于我国公共财政建设的积极贡献，十分值得肯定。

是为序。



2011年1月

前言

这是一本系统介绍公共预算的书。它的目的是纵览目前美国所有层级政府间技术发展的状况。在对它们的内容进行解释的地方，我们也会运用其他国家以及一些非政府组织的例子。除此以外，我们强调财政决策在一个体制内形成的方式以及不同类型的信息在预算决策制定过程中运用的方法。我们强调项目信息的运用，因为十年来的预算改革一直设法将更多的项目因素考虑到财政决策之中。

预算是在一个包括无数组成部分和关系的系统环境中考虑的。这种方法的问题之一是，因为一个系统内所有的事情都是相关的，很难找到一个恰当的地方开始。尽管我们已经将本书分为几个章节，读者应该意识到，没有哪个章节可以独立成篇。每一章节均提到在书中其他地方涉及的主题和问题。

一个有关预算的讨论可以以多种方式组织。时间顺序是一种可能的组织方式，尽管这种方式要求讨论每一时间段内发生的每一个相关主题。另一种策略是按照不同层级的政府来安排主题，包括地方、州以及联邦预算的独立部分。这种方式将再次包括对大量论点和信息的重复讨论。还有一种方式是聚焦预算周期的各阶段，从编制预算到对以往活动和支出的审计。严守这种方式将是不适当的，因为预算周期并非精确定义，许多议题均经历周期的几个阶段。此外，还可以围绕预算决策中技术和政治问题之间的对比组织讨论。

这本书的组织是这些方式的结合。第一章，导言，提供了一个预算决策制定特征的总体讨论，包括私人预算与公共预算的区别，预算中的职责和责任的概念，决策制定中理性的可能性，以及预算特征和预算制度。第二章，公共部门透视，探讨了公共部门的范围，政府的重要性，收入的来源以及政府开支的目的。预算周期是第三章的主题，概述了预算的基础步骤：编制和提交、批准、执行以及审计。这几个章节为本书的其余部分提供了一个基本框架。

接下来的四个章节集中于预算的编制过程。它们的目的是为读者提供一个有关建构拟议中的预算的各种思路的理解。第四章，收入预算第一部分，探讨政府的各种收入来源，评价收入来源的标准，以及特殊的收入来源如基金和财产税。第五章，收入预算第二部分，通过考虑交易税继续对于收入的讨论，主要是销售税、使用费，以及诸如此类。第六章，预算编制：支出的视角，讨论早期预算改革的成果以及形成为政府项目提供资金的预算的现代方法。第七章，预算编制：决策的过程，考查整合某个包括预计收支水平的预算建议的过程，以及审查政府中使用的预算文件的类型。

第八章和第九章涉及预算的审批过程。第八章，预算审批：立法机构的作用，提供

了一个对于立法机构运作过程的总体说明。第九章，预算审批：美国国会的作用，分别处理了与国会预算相关的特殊因素和问题。

接下来的四个章节集中于预算的执行、审计和评价阶段。第十章，预算执行，讨论了主要执行机构：预算局以及各部门。该章分别处理了税收管理、现金管理、政府采购以及风险管理等主题。第十一章，财务管理：会计、报告和审计，介绍了会计制度和过程的基本特征，探讨了源于会计系统的各种类型的报告，解释了实行的各种审计类型。第十二章，资本资产：规划与预算，分析与管理，将资本预算视做一个决策过程来考查。尽管资本规划发生在预算执行中，资本预算决策实际上发生在整个预算过程中。第十三章，资本融资和债务管理，探讨通过债务和权益工具进行长期资本投资方面的融资。

最后两个章节涉及政府预算的特殊话题。第十四章，政府间关系，讨论了政府间的财政关系，使用的财政援助类型，以及重塑政府间关系的可能方式。第十五章，政府、经济和经济发展，概述了联邦政府和管理经济中的角色，并且探讨了经济状况影响州和地方政府的方式。

本书以一些简短的结束语作结，它们涉及大量在未来数年内预计会得到预算实践者和学者关注的主题。参考文献提供了及时获取预算领域内变化有关信息的指南。

总的来说，这一版本保留了第七版的大部分框架，但是对某些主题给予了更多的关注，比如各种收入来源、资本预算以及州和地方债务管理。它同样反映了“9·11”之后的一系列悲惨事件——发生在纽约、华盛顿、宾夕法尼亚乡村农田以及随后的阿富汗与伊拉克战争对预算的持续影响。正文、表格和解释进行了全面更新。

李博士与约翰逊博士在宾夕法尼亚州立大学公共行政学院执教时开启了第一版。第七版之后，李博士成为宾夕法尼亚州立大学公共行政学院的荣誉教授和酒店、餐饮与娱乐管理学院的荣誉教授。约翰逊博士成为国际研究中心国际发展方面的执行副主任。菲利普·G. 乔伊斯受邀参与第七版，并且在这个新版本中仍旧是我们写作团队中必不可少的一员。他是乔治·华盛顿大学公共政策和公共行政系的教授。

我们希望这个新版本会对来自各个背景并且有着不同需求的读者有所帮助。

鸣 谢

已经经历了以往的七个版本，这个第八版必然是许多人，而非仅仅是它的三个作者的产物。我们感谢宾夕法尼亚州立大学、国际研究中心以及乔治·华盛顿大学同僚们的帮助。乔伊斯教授得到其乔治·华盛顿大学研究助理罗宾·麦克拉夫里很大的帮助。其他机构的同事和学生，包括许多学院和大学，均提供了有价值的建议。美国和许多发展中国家的实践者帮助我们更新了对于真实世界情况的理解。为了准备这本书，我们得到了来自联邦、州以及地方政府行政部门和立法机关专家实践者和他们在非盈利组织中的同仁的大量建议。当然，对于最终产品的责任仅属于我们。

目 录

第一章 导言	(1)
公共预算的特征	(1)
负责任的政府与预算	(6)
预算和预算系统	(11)
信息和决策	(14)
小结	(16)
第二章 公共部门透视	(20)
公共部门和私人部门的相对规模	(20)
政府规模和政府扩张	(24)
政府的收入来源和支出意图	(32)
小结	(35)
第三章 预算周期	(39)
预算周期	(39)
杂乱的预算周期	(45)
小结	(48)
第四章 收入预算：所得税、薪金税以及财产税	(50)
税制原则	(50)
所得税、薪金税和财产税	(54)
小结	(71)
第五章 收入预算：基于交易的收入来源	(76)
零售税以及其他消费税	(76)
使用费	(84)
彩票、赌场以及其他形式的投机	(88)
收入估计	(91)
小结	(93)

第六章 预算编制：支出的视角	(98)
早期的发展	(98)
建构申请过程	(100)
预算系统	(107)
小结	(126)
第七章 预算编制：决策的过程	(137)
预算申请的决定	(137)
预算文件	(151)
小结	(170)
第八章 预算审批：立法机构的作用	(176)
立法机构受到的限制	(177)
立法机构审批预算的过程	(183)
立法机构的监督	(191)
小结	(195)
第九章 预算审批：美国国会的作用	(200)
联邦预算过程的发展	(200)
国会最终确定的时间表	(208)
1991—2007 年从赤字到盈余再到赤字	(213)
建议的改革和这些改革的前景	(219)
小结	(227)
第十章 预算执行	(234)
预算局与部门的关系	(234)
税收管理与债务追收	(249)
现金管理	(256)
政府采购	(265)
风险管理	(279)
小结	(281)
第十一章 财务管理：会计、报告和审计	(296)
政府会计	(296)
报告	(318)
政府审计	(328)
小结	(334)

第十二章 资本资产：规划与预算，分析与管理	(342)
资本规划与预算	(342)
资本项目分析	(356)
资产管理	(363)
小结	(368)
第十三章 资本融资和债务管理	(373)
融资类型	(373)
州和地方债务融资	(375)
债务能力和债务管理	(393)
私人资产为公共资产筹资	(402)
小结	(408)
第十四章 政府间关系	(414)
政府间系统的结构和财政特征	(414)
各级政府的相互作用模式	(425)
财政援助的类型	(443)
重建政府间关系模式	(454)
小结	(467)
第十五章 政府、经济和经济发展	(478)
经济规模的计量	(478)
美国和世界经济	(480)
经济政策的目标	(483)
预测经济形势	(496)
可用于影响经济的工具	(500)
公平和政府经济政策	(511)
小结	(515)
结束语	(519)
参考文献评注	(524)
译后记	(530)

第一章

导 言

正如许多人对于信息时代特征的刻画,¹任何关于大型组织在世界经济中运作的书籍都广泛聚焦于信息。本书涉及在世界经济和社会中运作的复杂的政府机构,并且它在信息上的广泛集中也不足为奇。本书涉及预算、预算体系和预算过程,决策制定的特征,以及那些决策制定的过程。正如我们在整本书中所讨论的,预算总是与信息相关,预算体系要收集可得的最佳信息,无论信息是技术性的还是政治性的,并且要使信息影响有关向各对象分配资源的决策。

公共预算涉及目标的选择以及达到这些目标的方式的选择。它涉及社会经济和财政资源在公共部门和私人部门之间的分配,以及这些资源在竞争性公共部门需求之间的分配。公共预算制度是做出目标和手段选择的制度。这些选择由理论、直觉、政党政治、狭隘的自身利益、利他主义以及许多其他的价值判断来源(包括贪婪和公共利益的个人观念)来引导。

公共预算体系通过传输各种有关社会状况以及私人和公共价值的信息来引导资源配置决策。复杂的信息交换渠道是存在的。通过这些渠道,人们加工想要的信息,评价实现什么或未实现什么,以及分析什么可能会或可能不会实现。预算体系的基础是将政治和经济价值联系起来的错综复杂的过程。在作出资源如何分配的最终决定时,政治过程有时运用大量关于价值、关于实际状况以及关于可能的状况改变的令人困惑和有冲突的信息。本书是一个对于资源配置程序和方法的分析(过去、现在和未来)。

本章讨论了一些决策制定和预算体系的基本特征。首先,通过与私人形式的预算的比较和对照来解释一些公共预算的主要特征。其次,我们回顾了预算作为解释政府对社会资源使用的一种手段的发展。再次,预算和预算体系被清晰界定。最后,我们仔细考虑了信息在预算决策中的角色。

公共预算的特征

预算是一个普遍现象。在某种程度上,每个人都在做预算。人们对时间、经费、食物等等,几乎每样东西都做预算。家庭五金店做预算,沃尔玛大卖场做预

算，政府也做预算。此外，大型公共机构和私人机构在做预算时有很多重要的相似之处。²

预算作为一种机制，用来设定目标和目的，分配达到那些目的所必需的资源，衡量实现目标的进展，确定组织中的弱点或不足，控制并整合大型机构中数量庞大的子单位所进行的各种活动，这些机构可能是公共的，也可能是私人的。预算体现了一个组织的各种战略，无论这些战略是周密战略规划，由于长年几乎重复做同样的事所产生的惰性，还是组织中为争夺资源而讨价还价的竞争性政治力量的结果。一旦资源通过预算进程进行分配，组织的战略就变得明显了，即使它们没有被明确称为“战略”。预算意味着检查组织在过去如何使用资源，分析已经完成的是什么呢而代价又是什么，并且通过下一个预算周期的资源分配来制定未来的路线。无论这个过程是无意为之，还是在全面分析之后才做出；是根据首席执行官的命令实施，还是需要公众的大量投入，它都是预算。

为了实现最终设定公共预算的行政和立法参与者期望的结果，预算还要分配责任。通常，预算是由大型机构中的众多个体来执行的。预算分配不仅明确了可以被使用的经费数量及其支出目的，也明确了机构中各单位——也暗示着这些单位的管理人员——实现这些既定目标所承担的责任。在当代，物品或服务的一部分价值就在于生产物品或者提供服务过程中所运用的信息或知识，而要对预算决策和预算意图负责也变得越来越复杂。首先，决策者可获得的信息，无论是否被运用，都更加广泛。其次，决策制定的过程对公民和其他利益相关者更加公开。于是，基于现实的考虑，同时，因为在很多国家政治上强大的中央政府控制愈发行不通，所以，预算决策比以往更加分散化。

公共部门和私人部门在目的上的差异

资源可用性。私人领域和公共领域存在重大差别。在私人领域，预算过程中可用于分配的资源量存在很大差异。虽然家庭和企业预算规模上差异很大，但二者均受限于一组相对固定的可用资源。因为收入相对固定（至少在短期），因此，支出必须与收入持平或小于收入。当然，可以通过增加生产和工作来增加收入，比如某个家庭成员打第二份工、暂时性借款等等，但增加收入的机会是有限的。

另一方面，政府受到更为严格的限制。至少在美国，政府一般不会使用所有可能的可用资源。只有在出现重大危机的时候，比如第二次世界大战期间，美国政府才越过它的资源限制。接下来联邦政府借了一笔钱，数额约等于一年的经济总产值。为了严格限制私人部门的消费并将大部分社会资源分配给政府，实施了配给、限价和其他强制性措施。在其他时期，政府只使用了一小部分社会劳动力、商品、服务，大部分都留给了私人部门。在2005年，联邦、州、地方三级政府的财政收入占国内生产总值的比重高于31%，其中五分之三是联邦政府的收入。自1960年以来，这个百分比很少变动，一直在25%左右到30%左右的区间内浮动。³政府有权决定多少社会总资源用于公共目的，而私人部门则在它通过市场行为（诸如出售劳动力、出售货物）获取资源的能力范畴内运作。

利益动机。私人预算和公共预算的另一个主要区别在于决策背后的动机。私人

部门的特征是逐利，然而由政府承担的许多事情在财政上是亏损的。在私人部门中，利润动辄成为评估决策的一个标准，成功的决策是产生利润（用金钱来衡量）的决策。因此，一些公司可能着眼于短期利益，一些则可能做长远规划，但归根结底，无法盈利或至少是使利润受损就意味着停业。

然而，利润的概念可能会导致将企业的决策看得过于简单化。在私人企业，并不是每一个预算决策都是以“眼下是否能创造利润”为标准做出的。有时，企业会放弃短期利润。例如，在价格战中，企业可能会不惜暂时亏本销售也要力求增加其在特定市场中所占的份额。有时，企业会产生大量债务、采取其他一些显然无利可图的行为来阻止一桩恶意收购，或者是粉碎一个外来者试图通过购买足够的股份来控制企业资产的企图。也有时候，企业的主要目的是生产一种高质量的产品，建立起公众对它的信心，并提供优质的客户服务，从而获得持续的长期的收益。还有些时候，企业的行动主要是出于社会动机，希望能为社会作出贡献，从而使企业可持续地生存下去，这就是企业社会责任（CSR）。⁴然而，从长期看，私人部门的公司收益必须高于成本。

此外，大型企业还为其巨大的研发（R&D）经费做预算，而其中只有一部分最终能转化为销量良好、创造利润的产品。在长期，可以根据研发投入对利润的贡献度来对研发部门进行评估，但这种评估很难。在大多数情况下，研发的结果只是对现有产品做细微改进，我们无法衡量出与所获利润增量相适应的投资额。从这点上来看，制定私人研发预算和联邦政府提供研发资助同样困难。

总体而言，有证据表明研发领域的投资确实能够获得收益。⁵国会预算局发布的一份关于估算研发费用产生的价值的报告中指出，虽然研发的功绩很难确切估算，但研发支出确实会产生积极回报。⁶国家科学院的一个专门小组研究了五个联邦机构对于1993年《国家绩效法案》的执行情况，从而衡量了其各自所在机构研发活动的成效。研究指出，研究活动的好处是难以被估价的，但也得出了一个结论“评估研究项目最有效的手段是由专家组成的专门小组根据质量标准、相关性，以及拨款时的领导力来审查的”。⁷

总体而言，政府决策除了无视利润在私人机构中扮演的角色，还缺少衡量活动成效的标准，那些产生财政收入的活动除外。各州对酒精饮料的限制和销售，不论是出于利益的考虑还是处于对公共道德的规制，就盈亏账目而言，都可以像其他业务一样被评估。类似地，一个供水系统的运作，一个公共运输管理局，或者是一个公共游泳池都可以用商业的盈亏账目进行评估。但这并不意味着每一个项目都应该获得盈利。毕竟，一个公共游泳池的运营可能是希望为那些无法承担私人娱乐费用的低收入社区的居民提供补贴性娱乐而做出的决策结果。然而，预算进程也可以像公司一样被用于评定运作情况，来阐明补贴水平，并帮助决策者将该项目的成本与那些免除直接费用的公共服务的成本做一个比较（见第十二章）。

尽管如此，绝大多数私人部门的预算决策至少与长期利益相符合，但大部分公共部门的预算决策却不是如此。政府有意承担了一些职能，而不是将其委托给私人部门。比如，公共预算决策频繁涉及不能简单地用现金成本和现金价值来衡量的竞争性项目间的资源分配。又比如，没有简单的方法可以衡量通过癌症研究拯救的一

条生命的成本和收益。虽然未来收入的价值有时也作为衡量其生命价值的一种替代性方式。美国政府承担了很多控制或根除疟疾和其他热带疾病的大型项目，这些项目并不以经济或财务回报为前提，而是基于一种公共利益的广泛概念，即根除那些危害发展中国家低收入者的疾病。同时，也没有一个能够将私人动机和公共动机完全割裂开来的方法。例如，虽然国家癌症研究所每年在癌症研究上要花费几百万美元公共经费，但这一数字与私人公司在防治癌症上投入的经费相比却是微不足道的。

虽然大多数公共部门的活动都不以盈利为目的，但这并不意味着像公司那样将成果与成本进行比较没有用处。虽然许多政府项目并不适合用基线法或者是盈亏法等来评估，但都可以通过产出（效率）和结果（有效性）来衡量。例如，出于公共利益的考虑，由美国政府承担的“根除热带病”项目，就可以通过效率和有效性来衡量，并且已经付诸实施。⁸ 1993年通过的《国家绩效法案》要求使用绩效指标来加强联邦政府对其支出结果的责任。⁹

公共部门和私人部门在提供服务上的区别

公共产品。一些政府的服务带来公共或集体的福利，这些福利对整个社会而言是有价值的，而企业的产出却几乎都是由个人和特定组织所消费。当福特汽车公司生产汽车时，那些购买汽车的人通过使用来满足他们个人的需要。当国防部和国土安全局提供一个阻止核装置进入国家港口的网络时，所有公众都受益。经济学家将这类物品及服务称为公共产品。它们具有两个特征。第一个是非排他性。网络一旦设立，无人能被排斥在它带来的好处之外。¹⁰ 第二个特征是非竞争性。一个人使用某产品或服务，不会减少另一个人对该物品或服务的使用。例如，第二个“消费”国防的人不会使第一个人从该公共产品中获得的福利减少。当然，可以称得上是纯公共产品的物品和服务很少。政府提供的大多数产品和服务私人部门同样提供。警方保护是一种公共服务，但社区、公司甚至个人也从私人保安公司那里购买对于各类犯罪行为的防范。

外部性。另一类政府提供的服务由那些部分人群被排除在外的服务组成，但这些服务的受益人或者成本的承担者却不是该服务的直接目标群。当福特汽车公司卖掉一辆车，它的股东从利润中得益，但一般而言，那些利润并不会对社会溢出。然而，当一个小孩通过学校系统接受教育时，不仅这个小孩获益了，社会的生产能力也得到了增强。许多私立学校教育孩子是为了盈利，在孩子和社会获利的同时，学校的所有者也获利了。然而，由于这些学校是盈利性的，所以它们不太会为所有付不起学费的学生提供同等教育。经济学家将这些向社会其余部分溢出的好处定义为“外部性”。因为私人部门愿意提供的仅仅是创造利润的服务，所以政府至少会提供一些产生重大外部性的服务。教育如果完全由私人部门提供，则可能要么只有那些付得起的人才能接受教育，要么在质量和数量上都无法满足社会的需求。

公共服务的定价。哪些在性质上明显是公共性的，哪些可能是私人部门不能够或者不愿意提供的，在这些问题的定义上存在争议。在19世纪80和90年代，联邦政府削减了对州和地方政府的转移支付，而州和地方政府自身又面临体现民意

志的对于税收和支出的更为严格的限制（见第五章）。结果，许多曾经被认为是绝对应该由公共部门提供的服务转变为私人服务或者是由私人公司承包的公共服务。¹¹当州和地方政府预算随着 2001—2002 年开始的经济衰退大幅缩水时，该趋势持续下去。尽管在大合同增加的同时，有迹象表明管辖权和更小的公共服务私人合同已经在某种程度上减少了。¹²

在许多发展中国家，这一现象更为突出，但其公共部门甚至比美国还要大。撒切尔夫人领导的英国政府在对许多公共服务诸如全英的水厂进行私有化改革方面，被认为是美国及全世界 20 世纪 80 年代早期私有化运动的一个典范。

这类转变不是一个新理念，而是由于公共部门的预算压力要求那些以前直接从政府服务中获益的人支付费用（见第五章）。例如，在 20 世纪 90 年代，美国海岸防卫队不再向故障船只提供牵引服务（除非真的出现十分紧急的情况），而是由私人运营商提供，费用向故障船只的船长索取。这一做法规定了配给机制的价格，极大地削减了牵引的需求量。什么是私人的和什么是公共的会随着时间的推移不断变化，而公共预算则受到这些变化的影响。¹³

私人部门和公共部门的其他区别。除了利润以外，无论有何种目的，私人企业为了能够继续经营，必定会追求经济效率，并且最大限度地获得可能的投资收益。相反，政府在资源配置中可能会有意识地低效，承担私人部门根本不愿承担的服务。例如，相对于会给社会带来更大经济利益的政府其他项目而言，政府出资的老年人医疗保障项目在某种意义上可能是无效率的，然而，老年人应当获得最起码的援助已经成为一种共识。另外，政府还承担着其他独特的责任，比如经济干预（见第十五章）。

私人组织和公共组织的另一个区别在于生产资料使用者和占有者的不同。至少从理论上讲，企业和政府都应该对其股东和客户负责。在私人部门，这些个体（股东和客户）可以和公司脱离关系，但是，在与其相对的公共部门中，这是不可能的，除非他们采取移民国外的极端行为。私人股东期望他的投资有经济回报，如果他们感到不满意，就可以选择抛掉手中的股票。但是，政府的成本和收益并不那么容易估算，所以，选民们无法简单估算出其缴纳的税收产生的收益，而且他们也无法出售他们的股份，除非他们搬到别的国家去。虽然如此，许多州政府和地方政府仍然向其公民提供年度报告，其作用类似于股东们拿到的公司报告。这些报告阐述了政府正在进行的投资以及公民获得的福利（作为利润的替代）。当然，公司和政府的股东们都会不时变革管理，而后者是通过定期选举来实现的。

通常情况下，企业的预算决策比政府的预算决策更集中化。企业可以停止生产那些亏本的商品，比如奥尔兹牌轿车。然而，考虑到公共决策过程的性质，政府无论是创立一个项目还是取消一个项目，决策过程中都会面临更多困难。举个例子来说，虽然在过去 40 年中已经达成了明显多数的共识，即在财政上对老年人进行医疗保健资助的老年人医疗保障项目应当覆盖某一类处方药，但该项目直到 2006 年才最终得以实施。