

Public Finance Administration (02 ed)

公共财政管理

(第二版)

B. J. 理德 约翰·W·斯韦恩 / 著

B. J. Reed, John W Swain

朱萍 蒋洪 等 / 译

公共
财政
译丛

PUBLIC
FINANCE
TRANSLATION
SERIES

中国财政经济出版社

公共财政译丛

公共财政管理

(第二版)

(美) B.J·理德

约翰·W·斯韦恩 著

朱萍 蒋洪 等译

中国财政经济出版社

版权登记号 图字：01-1999-3811

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政管理 / (美) 理德, (美) 斯韦恩著; 朱萍等译. —北京: 中国财政经济出版社, 2001.4

(公共财政译丛)

ISBN 7-5005-5067-7

I. 公… II. ①理… ②斯… ③朱… III. 公共经济学; 财政学 IV. F810.2
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 12163 号

B. J. Reed and John W. Swain: Public Finance Administration (2nd Edition)

Copyright © 1997 by Sage Publication, Inc.

Translation Copyright © 2001 by China Financial & Economic Publishing House

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopy, recording, or any information storage and retrieval system, without permission in writing from the publisher.

本文中文简体字版由 Sage 出版公司授权中国财政经济出版社翻译出版。未经出版社许可, 不得以任何方式抄袭、复制或节录本书中的任何部分。

版权所有, 侵权必究。

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

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 20.5 印张 390 000 字

2001 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月北京第 2 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 7-5005-5067-7/F·4526

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

责任编辑：陶家凤
封面设计：敬人设计工作室
吕敬人+杨林青+黄彦

公共财政译丛

目 录

第一章 导言	(1)
什么是公共财政管理	2
什么不是公共财政管理	4
公共财政管理的要素	4
公共财政管理的基础	6
公共财政管理的目标	7
公共财政管理体系	7
本书的论述顺序	8
讨论问题	9
推荐读物	9
第二章 预算和财政管理	(10)
公共预算	11
公共预算和公共财政管理的关系	13
讨论问题	17
推荐读物	18
第三章 公共部门会计	(19)
公共会计与私人会计	21
财务报告——会计的最终成果	21
会计循环和会计凭证	25
公共会计的信息类别	31
会计的特殊用途	45
会计与管理人员	47
讨论问题	47
推荐读物	48
第四章 货币价值	(49)

价值 50
货币 50
价格 51
确定货币价值 55
货币价值和时间 59
讨论问题 63
推荐读物 63

第五章 公共收入 (64)

公共收入的概念 65
公共收入来源 71
评价标准 76
美国的收入体系 79
讨论问题 86
推荐读物 86

第六章 收入管理 (87)

寻找收入基础 88
收入基础的估价 90
确定收入的征收率 92
收入的征收 94
缴纳 95
上诉程序 96
强制执行 97
收入征管的组织 99
讨论问题 101
推荐读物 101

第七章 预测与估计 (102)

目的与问题 103
估计与预测技术 105
监测 112
不同方法的优点 113
普遍的和分场合的应用 116
讨论问题 119

推荐读物 119

第八章 成本分析 (120)

简单成本分析 124

成本—效果分析 133

成本—效益分析 141

成本分析的问题 146

讨论问题 149

推荐读物 150

第九章 支出管理 (151)

支出决策 152

支出授权的下达 154

支出 157

支出决策的审查 158

支付 159

讨论问题 161

第十章 公共采购 (162)

购买什么 163

怎样购买 164

采购管理 165

采购体系的构成因素 168

一般要求和资格 173

评估采购成本 174

联合采购 178

购买过程中的道德标准和利益冲突 179

讨论问题 181

推荐读物 181

第十一章 现金管理 (182)

制度设计 183

制度运作 192

讨论问题 194

推荐读物 194

第十二章 投资管理	(196)
影响投资政策的因素	198
投资关注事项	199
投资工具	202
投资管理	207
讨论问题	209
推荐读物	209
第十三章 资本预算	(210)
资本预算的作用	212
资本预算构成要素	213
资本预算编制的管理	218
讨论问题	219
第十四章 公共债务管理	(220)
发行公共债务的目的	223
联邦政府与债务	224
公债的特点	225
公债市场	233
公债运作程序	235
讨论问题	242
推荐读物	242
第十五章 风险管理	(244)
什么是风险管理	245
风险确认	245
风险衡量	248
风险管理方法	250
实施风险管理计划	256
讨论问题	258
推荐读物	259
第十六章 人事和养老金管理	(260)
人事成本及相关问题的三个观点	261
养老金	266

讨论问题 274

第十七章 审计 (275)

审计目标 276

审计特性 277

内部审计和外部审计 277

审计类型 280

审计准则 282

审计过程 282

讨论问题 286

推荐读物 286

第十八章 评估财务状况 (288)

观察 290

概念 291

信息系统 294

评价体系 294

讨论问题 300

推荐读物 301

第十九章 为经济发展融资 (302)

经济发展的目标 304

开发融资中的公共任务与责任 306

私人投资决策 308

填补空缺：用公共资源刺激私人投资 311

开发融资中的谈判 314

讨论问题 315

推荐读物 316

后记 (317)

第一章

导言

什么是公共财政管理

什么是公共财政管理？由于缺乏清晰或普遍达成共识的定义，我们需要对公共财政管理这一课题所涉及的领域作一番慎重的考察。我们不想给读者一个枯燥乏味的定义，使他们感到忘却是一种解脱。我们试图通过这一领域中的一些常见事例，使读者能够透过书名理解这一主题的某些含义。最常见的看法是，公共财政管理是烦琐乏味而又模糊不清的，它通常包括一些晦涩难懂的数字和计算，它与钱有关，实质上是技术性的。其中有的理解是正确的，另外一些则是部分或全部错误。表 1.1 列出了一些新闻报道可作为确认什么是公共财政管理的起点。

表 1.1 有关公共财政管理的新闻

橘子县因风险投资损失 17 亿美元，财政司库人员因六条欺诈行为和曾求助于占星术士而被指控有罪
奔驰汽车公司的一揽子经济激励措施被裁决违宪，须进行重新商定（尤指为防止订约者从政府契约中牟取暴利的重新审查）
美国联邦紧急事务管理机构旨在保证对灾害受害者提供及时的救助支付
县政府通过成本—效益分析评估对体育馆的投资项目
埃皮斯可波教堂的前财务人员贪污挪用 220 万美元，教堂予以起诉
尽管宪法禁止，亚拉巴马州立法官员仍寻求途径以获得州养老金
IRS 拒绝返还一名男士因两年的法规限制而过度支付的支票
美国众议员提交纳税人权益议案
市府打算动用原本为经济发展而筹措的贷款
市警察广播体系和约裁定被法院终止
纽约市政府债券评级下降
柬埔寨和平行动结束后，联合国审计官员发现价值 4000 万美元的有形资产去向不明，没有找到该行动财务清算的有关准则
美国国防部试验性的购买计划减少了一些烦琐的规定，同时降低了购买武器的成本
间谍机构花巨资建造大厦
间谍机构有 20 亿美元不知去向
垃圾收集清理账单费用越来越大
佛罗里达宇航基地在进行由州政府资助的商业航空项目时起飞失败
联合国寻求通过税收取得收入

从这些新闻报道中，我们可以看到当大量资金在主要的政治、个人、组织等公众感兴趣的方面进行运作时所引起的社会的广泛关注。经常持续的报道和公众

普遍的关注使得公共财政管理这一概念不能模糊不清。公共资金使用的正确与否,通过税收、公共服务、公共政策等多种形式,对每一个公民产生着重要的影响。因此,我们希望这个话题能够在本书中不再含糊,不再使人误解。

显然,数字、计算、货币在公共财政管理中是举足轻重的。数字代表着现实生活中对货币或货币价值的度量。1994年,加利福尼亚州橘子县的250万名居民和政府官员蒙受了高达17亿美元的投资损失,平均每人大约680美元。居民们对垃圾收集处理费和其它公共收入的关心不仅仅在于数字本身,更重要的是一种对其生活成本的切实考虑。因此,在公共财政管理中的计算是简单、直接的算术。这种精确度量货币价值的理由是,货币是衡量可供交换的资源价值的媒介,具有十分重要的作用。人们关注货币、货币价值的精确度量和有关计算,都是因为货币是一切实物价值的标示物。

货币的数字化表示和相关的计算不仅仅表现实物价值。另外一些重要的观点和看法涉及到公共财政管理领域。上述新闻报道包括:国际组织寻找可能的收入来源;联邦机构在购买制度上进行的实践;州经济发展项目;市政府借债;教堂因监守自盗损失超过200万美元就是一个例子。因此,越来越多的民众提出这样的问题:在公共财政管理中,什么是公平?怎样才恰如其分?什么是好的公共政策?

把公共财政管理理解为一个技术性的概念是完全正确的。技术性,是指做事情的方式,尽管其含义往往相反。公共财政管理考虑的是如何用货币来处理事情,这才是公共组织管理的核心。上述新闻报道的每一条都以不同的形式反映了对公共财政管理负责的政府官员所必须处理的问题或情况。政府官员们对这些以及其他不计其数的涉及到公共资金的问题应当考虑的是:该做什么?如何去做?

公共财政管理的概念涉及众多方面,它们都与处理公共资金相联系。换句话说,公共财政管理涉及公共资产与负债的处理,并且通过提供相关的信息和见解,使政府官员能够做出有依据的决策(这两句话可以说,是我们对公共财政管理所作的最贴切的、正式明晰的定义。)

公共实体,例如,政府和非营利性机构,对每年大量资金的流动负责。联邦收入和支付通常数额巨大。一般来说,联邦掌握数万亿美元,地方政府和非营利机构总计可支配数千亿美元。很少有公共管理者直接对其公共机构的整个财政运作进行管理;很多人都在各自责任范围内处理相应的公共资金。非营利的房管官员、地方公共工程总监、州发展计划专家以及联邦国家公园看守官,都与公共财政管理有关。所有的公共管理者——一般管理者和研究公共财政职能的专家,都根据日常资料来处理公共财政。

公共财政管理主要研究资金如何流入各个公共机构、如何在机构内流动以及

如何流出的过程。近些年来，一般公众、公共部门官员、政策的制定者和学术界人士越来越关注这一领域。很少有领域像公共财政管理这样，涉及到如此众多的公共组织机构。公共财政管理“怎样运作”涵盖广泛，是本书所要讨论的重点。

什么不是公共财政管理

尽管我们已经对公共财政管理进行了一般性的描述，它还可以从非公共财政管理的角度加以区分。公共财政管理不同于私人财务管理、公共融资、宏观经济管理或公共预算。尽管上述领域都与公共财政管理相关，但都与本书所要讨论的重点有所不同。

私人财务管理主要考虑对私人资产、负债的处置以及通过销售商品、提供服务来获取收入或利润的商务活动。与公共财政管理相比，私人部门的财务管理在产品、税收和限制条件方面都有很多不同。在私人部门，收入来源于货币与商品及服务的自愿交换，同时向政府部门缴纳税收。私人部门产品的提供基础是市场需求和利润，税收是强制性的支付。私人部门的限制条件是可获得的生产要素（例如，资本、劳动和土地）、经济行为的法律限制、税收以及市场条件。尽管许多分析观点对私人金融管理和公共财政管理都适用，但两者在实践做法上有着明显的不同。

宏观经济学和财政学都是经济学的理论研究领域。经济学家在财政学中讨论关于公共部门及其对私人经济影响的经济原理，尤其是公共预算在资源配置、收入分配及管制方面的影响。宏观经济学则侧重于一国的经济行为，是提供财政和货币政策建议的基础。这两者都没有将公共部门的管理行为作为研究的重点。

公共预算主要考虑公共部门取得和使用资源的计划。它涉及到收入如何取得以及费用如何支付的决策。公共预算与公共财政管理有着密切的联系，但它们的职能有所不同。公共预算侧重于与资源的取得和使用有关的政策的制定，而公共财政管理则是为进行预算决策、实施决策以及公共资金有关的其他方面提供相关信息。这两者的联系将在第二章中加以讨论。

公共财政管理的要素

理解和实施公共财政管理的要素主要包括公共机构是怎样运行的、对主要财政概念如何理解以及具体操作中应掌握的技术问题。

公共机构

纵观本书，我们所强调的公共机构的一般特征是它们与公共财政管理的联

系。这些特征包括法律约束、政治环境及大部分公共服务所具有的特性。

法律约束

各种法律都规定、授权或禁止某种公共财政管理行为。举个例子说，美国宪法第一章授予国会征税的权力（第8节），同时又限制了这一权力（第9节）。州宪法在公共资金的募集和使用方面对州和地方政府作出限制。成百上千条联邦、州和地方法律影响着公共机构的财政行为。支票需要由三个不同的政府官员签字，学校债券发行需进行公民投票，政府在进行某些购买时要遵循某种特定的程序。这些都是规定的一些例子。授权性的法规允许政府在作某些事时进行选择。例如，使用特定的收入来源、提供经济发展的激励因素或贷款修建道路。同样地，法律也会禁止一些行为。受到禁止的行为包括使用的资金超出所募集到的款项以及将公共资金用于证券的投资。非营利机构受到相应法律约束之外，也要遵循其自身的实施细则和规定。

政治环境

由于他们的行为要依靠其所代表的公民的长期普遍的支持，而且被选出的代表还要考虑在下次选举的得票多少，因此，公共机构是具有政治敏感性的。在美国，公民通过选出的代表对政府实施控制。在法律所规定的范围内，选出的政府官员决定着政府的行为。由于需要民众支持，被选出的政府官员在进行决策的时候，必须不仅考虑其他因素，同时也要考虑政治压力。这些官员的监督作用使得公共管理者必须考虑其行为的政治环境。非营利机构对它们的支持者的政治压力也是具有很强的敏感性的，包括对非赢利机构授权并进行管理的政府，在一些情况下，政府向它们拨款并订立合同。

公共品

公共机构通常生产公共产品。公共产品具有不可分性、非竞争性或者两者都有。不可分性意味着该产品在实际使用中是无法分割成小份额的，也就是说，在既定的范围内，所有人都可以普遍享受（国防就是一种该国家所有居民共同得益或受损的公共产品）。非竞争性意味着单个人从该产品中受益不会使其他人从这一商品中得到的益处减少（国防和灯塔就是很明显的例子）。私人机构不提供公共品，是因为这样做没有利润。

财务概念

财务概念在全书的某些特定论题中被讨论，其中一些概念在许多地方出现，另外一些则只出现了一次。在不同的论题领域，财务概念通过具体技术操作的实

际应用来加以诠释。介绍抽象概念的目的在于拓展对公共财政管理实践的理解。

具体技术

关于具体技术操作的讨论往往离不开其含义、目标、要素概念和实施步骤。每一章都首先从一般意义上阐述这一技术的内容以及它与公共机构运作的联系。然后再进行比较具体的讨论，阐明与运用特定技术操作有关的具体做法，并提供具体的实例。同时，一些章节末尾还附有“推荐读物”，以供读者就自己感兴趣的话题了解更多的内容。

公共财政管理的基础

基础指的是决定“可以做什么”的条件要素。公共财政管理的基础包括相关法律、政治环境、技术和组织安排。法律为其提供规定、授权或限制。政治环境经常通过预算程序提供一般（偶尔也会非常具体）的指导。技术操作对所有公共管理官员来说，都是基础性的、可获得的，但对于特定的情况，也许适用，也许不适用。例如，所有公共财政管理最基础的技术是公共会计。然而，尽管有着如此重要的作用，会计仍不能在公共结构中得到充分的运用（一个可悲但又可笑例子是在支票被银行拒付退回后，有关公共管理者的意见声明是“此类事务应当有人过问”）。不同的技术在某一特定的情况下所适用的程度是不同的。由宪法、法律及其他政策建立起来的组织安排是千差万别的。对公共管理官员职责的划分一般包括：（1）由选举产生的议员、选举或任命产生的执行官作为政策制定者对整个财政状况的指导；（2）一个或多个专业性的财政机构；（3）指派给各个执行机构的职责。财政行为的职责以不同方式在政治的和管理的官员之间进行划分。政治官员之间职责的划分取决于议员与行政官员的相对权力，其职责主要是根据立法者与执行官的相对权利以及被选出的承担财政责任的行政官员的数量。而对于管理者而言，职责则被分给一个或多个专业性的财政办公机构或运作单位。就专业性的财政办公机构来说，所包括的范围有可能从一个人处理某个组织的财政事务到一系列专门的办事处。一般专业性机构的责任包括收入的取得、会计、支出安排、国库、政府购买、债务管理、养老金管理和风险管理。在不同的情况下，运作单位负责或多或少的财政活动。公共财政管理组织的这种多样性是由传统和环境产生的，尽管近年来已经呈现出了一种更加趋于集中的趋势。

政治、法律、专业技术知识和组织安排都对特定条件下所发生的情况起到一定的制约或决定作用。有时候，一项更适宜技术基础的操作却由于其他因素中某个的限制而变得不可能了。最常见的困难是政治环境。

公共财政管理的目标

公共组织显示出三种目标：控制、管理和计划。尽管公共组织在不同程度上反映着这三个方面，但特定的组织总是有着各自的侧重点。控制目标主要致力于确保组织能够完成具体的职责，组织中的成员不会偏离规定的政策。管理目标则强调在日常工作中能实现效率并取得效果，因此，特别注意运作过程的细节。计划目标主要致力于确定组织的目标并选择实现目标的方式。每一个不同的目标取向也表现在不同种类的相关信息上。控制目标需要有关是否应当采取某项行动的信息；管理目标需要对投入和产出的实现及联系作出衡量；计划目标需要预测未来可能发生的事件和前景，同时寻找实现未来目标的途径。

一个公共组织会在公共财政管理行为中表现出其目标取向。某些财务技术在特定的目标管理组织中被强调，或者以某种特定的方式加以应用。而且，由于目标通常需要与之相适应的信息，技术被用于不同的信息资料，或者被用于得出不同类型的信息资料，控制目标较多地关注会计、审计和支出管理；管理目标侧重于成本分析、购买和现金管理；计划目标则强调财政预测和资本预算。即便在特定技术和目标之间存在着某种联系，任何技术都可以服务于任何一种目标。本书通篇将以控制、管理和计划为主线，对技术和实务进行分析。了解技术或实践在实现目标时是如何定位的，能够帮助我们把握一项目标应当怎样去实现。

这些不同的目标取向就是 MILES 法则的例子，即“位置决定你的立场”。在很多情况下，掌握不同的视角会对理解公共财政管理的具体内容起到重要的作用。

公共财政管理体系

公共财政管理技术可以在不同程度上得到应用，尽管这种制度尚难以预测。举个例子说，尽管人们认为联邦政府可能会表现得较为体系化，而事实上，地方政府在资本预算和现金管理上显得更加系统。

技术的运用范围可以从完整的体系至单项。完整的体系为该项技术所涉及的所有相关领域提供了常规的程序，一般来说，表现为书面的政策条文，并适用于所有相关领域的技术。完整的体系通常定期进行审查，并作出适当的修改，表现出管理的高度强化。重点运用则是指将一个或多个技术规则作为实际操作中的规范，以此来对技术领域的某些方面进行管理。例如，在现金管理方面，联邦的官员们一般都遵循这样的法则，即资金的筹集和支付应当及时。最后，一些公共组织在某个技术领域使用一个或多个特定的操作或行为。例如，许多地方政府对现

金储备进行定期存储，这就是在现金管理的技术领域所做的一个实践。

由于公共管理官员利益的差别以及特定应用的效用，公共财政管理的运用也表现出不同。包括政策制定者和管理者在内的公共管理官员们在不同的技术领域，都有着不同的理解和利益。理解和利益本身就可以产生应用的体系。技术运用的效用可以通过政治的或者货币的角度来进行评价。从政治方面来讲，由于需要解决的问题、洞察力或是机会，某种技术的出现被认为是有着很高效用的，尤其是当某个问题被察觉到的时候。从橘子县和许多其他的公共组织来说，由于高额的、涉及范围广的公共损失，它们必须重新考察投资政策。从货币方面来讲，这种应用可以通过对成本和收益加以货币度量来进行评价，就像前面提到的对运动场馆的投资一样。在许多例子中，对某个公共组织优势的合理评估不能通过完整体系来确认，单项的重点应用更为有效。

计算机体系就是运用的一个例子。在公共财政管理的不同领域中使用电脑，已经变得日趋普遍。尽管电脑的使用影响着不同的技术领域，但是在本书中不对其进行深入的讨论，因为技术方面的材料更加基础。计算机可以使电算化更加广泛和迅捷，但是却不能够使它们变得更加容易理解或者更加合理恰当。对技术的基本理解可以让有关电脑在不同领域中应用的理解变得更加理性。

本书的论述顺序

本书的章节是按照逻辑次序安排的——前面部分的章节为其后一个或多个章节的理解提供了基础。例如，下面一章描述了公共预算和公共财政管理的联系，这就为处理公共资金提供了一个总体上的把握。关于公共部门会计的章节分析了财政信息的储存和检索以及对许多重要术语的解释。理解信息体系和关键术语将有助于更加准确地理解以后的内容。这种安排不会造成多章节之间彼此孤立。所有的公共财务管理都是彼此相联系的，不管是概念上，还是实践上。尽管如此，仍可以将本书分为四个部分。第一，开始的四章对公共财务管理作了一个大致的介绍，包括与公共预算的联系；公共部门会计的重要领域，以此给出许多用来追踪公共组织资源流入和流出的概念；对货币和价值经济概念的讨论。第二，接下来的五章重点放在收入和支出上，阐述它们应如何进行管理以及对收入流和支出流进行预测和成本分析。第三，再接下来的七章讨论的是并不显而易见但却同样重要的技术性领域，主要集中于现金流控制、投资、债务、风险、购买、资本预算以及人力资源控制中的财政要素，特别是养老金。第四，最后三章进行了更为广泛的具有整体评估性的研究，即考察了审计、财政状况评价以及刚开始运用的发展财政的相关技术。