

第 一 章

第 一 章

导 言

什么是公共财务管理

什么是公共财务管理？由于缺乏清晰或普遍达成共识的定义，我们需要对公共财务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，公共财务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一一次选举的得票多少，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。所有的公共财政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政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。

讨论问题

1. 对公共财政管理这一领域，你是怎样看待和考虑的？
2. 为什么要讨论处理货币或资产及负债的细节？
3. 公共财政管理和公共管理的其他方面，如人事系统、信息系统、政府间关系和都市管理有何联系？
4. 你为什么选择这门课？

推荐读物

J. Richard Aronson and Eli Schwartz (Eds.). (1987). *Management policies in local government finance* (3rd ed.). Washington, DC: International City Management Association.

John L. Mikesell (1995). *Fiscal administration* (4th ed.). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.

John E. Petersen and Dennis Strachota (Eds.). (1991). *Local government finance: Concepts and practices*. Chicago: Government Finance Officers Association.

第 二 章

第 二 章

预算和财政管理

公共财政管理与公共预算是怎样的关系？许多人都感到迷惑不解。两个领域都涉及到公共部门，并且和货币有关。对许多人而言，这两个名词有着很大的重复。在一般教科书的使用中，这种印象得到了进一步的强化。公共预算、公共财政和混合主题的教科书都涵盖这两种相似又有区别的主题，但却缺乏鲜明的次序、节奏或理由。本章阐述什么是公共预算及其同公共财政管理之间的联系。这两个领域是具有高度相关性的，并且不能完全分割开来。公共预算是一个对公共收入和支出进行决策的过程；而公共财政管理考虑的是在处理公共资金方面的技术问题。二者只是在概念上有一种明确的区分。

公共预算

公共预算可以被定义为由公共实体有计划地获得和使用资源，就像个人和家庭挣钱和花钱一样。这个简单的定义使得许多构成公共预算的相当复杂而又彼此相联系的现象显得含糊，例如：

- ◇ 涉及到大量人员；
- ◇ 预算所处理的是为具有不同观点的人作出公共决策的问题；
- ◇ 延伸的期限，通常为一年；
- ◇ 预算具有约束性；
- ◇ 处理对象的技术性困难（例如，核废料的处理、健康研究和经济联系）；
- ◇ 相关资源的绝对量。

预算提案和结果在文件中作了相应的记录，以此来对在一段时间内货币的筹集和使用加以计划。公共预算的一个明显特征是有许多不同的文件，这些文件被不同的人在不同时间，为了不同目的所使用。这些文件的数目反映了这样一个事实，即公共预算是协调很多人行为的正规途径。个人和家庭预算只是为了他们自己；公共组织预算则是为了自身和它的选民。

个人和家庭预算时间可长可短，形式上可以是正式的，也可以是随意的；可以是刚性的，也可以灵活地在任意时间加以改变。但是由于公共预算牵涉到数目众多的经济个体，而且受固定时间段的约束，因此公共预算必须有明确的起迄时间和明确的中间步骤。

公共预算的过程大致可以分为以下四个阶段，各自名称不同：

1. 预算草案的编制；
2. 预算的批准；
3. 预算的执行；
4. 预算与评估。

第一步是对未来一段具体的时间段内的收入和支出进行概算。这一步骤一般

从下达预算编制通知书开始，通知书规定了不同的政府官员履行预算职责的基本方针。通知书下达的时间安排可以通过法律加以固定，也可以视行政管理部門的方便而定。收入和支出的概算需要在不同的地方进行。一般来讲，收入的概算，特别是税收通常由一级政府的主管官员来完成。支出的概算则由各运作单位按照通知书中规定的基本方针来进行。支出概算通常要考虑计划采取怎样的政策和行动才能实现目标，需要购买什么东西才能完成组织的行动或政策，以及价格可能如何。各运作机构是支出的执行者，政府主管官员则考虑支出决策的选择，使之更加经济。

第二步是从政府行政主管官员向政策制定或立法机构递交预算草案之时开始的。政策制定者考察预算草案中的信息和其他可获得的相关信息。一项预算草案被认为是一项新政策或法律提案。这一过程包括收集信息、考察可选择的其他方案、对较可取的方案进行投票。该步骤结束于修改后的预算草案被作为一项或多项政策或法律得到通过的时候，这时它就为从事运作的政府官员筹集和使用资金提供了权威保障。

预算程序的第三个步骤是指资金支付和筹集的这段时间，即预算方案付诸实施。这一步骤为预算的存在提供了基本的理由，即为公共部门的产品和服务的提供进行融资。

第四个步骤是指对已获得批准的预算的实施进行决算和评估。决算和评估包括考察都是为了确认某一组织运营状况。尽管年度报告是正式的年度评估，但公共组织的内部成员仍要进行非正式的自评。评估主要是考察该预算和组织在怎样的程度上适当地履行了它们的职责和把握机会。审计是以正式报告形式出现的最高规格的技术性评估，通常由组织外部的人员来完成，常会涉及到具体的问题。这类的问题包括组织是否遵循标准的会计规则，是否与预算决策相一致，是否有对资料及财务数据准确性的监督程序以及预算的执行是否经济、高效。依照法律或具体组织单位外部人士的要求，通常应实施审计。

公共预算是有着较高的政治性的，它决定了谁的政治偏好占优势。公共预算决策包括很多方面，提高或者降低税收及支出，制造轰炸机或为贫困者提供医疗保健，雇佣警察或社区服务人员，都属于这一范畴，正如其他任何公共部门有关公共资金的筹集和使用的决策一样。政治在这个过程的前两个阶段中是非常重要的。联邦政府官员会就税收、国防和社会支出的议题展开争论。州政府的官员们主要在税收、教育、高速公路、惩治犯罪和社会福利等方面作出重要的抉择。地方政府面对大量支出项目和宽容的收入政策仍难以应对。对于非赢利机构而言，支出也会超过他们的收入。

公共预算可以从多种角度加以理解。我们已经讨论过，它可以被看作是一个计划、一种程序以及政治事件。同样地，它也可以作为一种控制、管理和计划的

工具。参与者都为公共预算的理解提供了有益的视角。就政治家或决策者而言，通过对公共部门收入和支出进行决策可实现他们为公共组织工作，以满足选民要求愿望的职责。从选民的角度来看，预算也许会、也许不会反映他们的公共服务和收入的偏好。对经济学家而言，预算用于配置资源、分配收益和成本和保持经济稳定，同时代表在资源稀缺条件下的选择。而对于管理官员而言，预算通过控制可使用资源的提供量来对他们的行为加以约束（也就是说，他们必须受到预算约束的限制）。

支出预算的编制可以通过多种不同的方式来完成。预算方式指的是进行预算的一般途径，它包括多种特定的方法，并反映不同的目的。这些方式使用不同的信息，并且根据对不同问题的回答而对信息进行组织。总额预算是一种最简单的预算方式，在本世纪之前被广泛使用。这种预算方式将支出决策作为一个整体来对公共部门和组织机构提供融资。它对这样一个问题做出了回答“每一个单位需要多少钱？”列项预算是当前在美国最常见的一种预算方式。所有的购买项目、支出项目都被列为一列，例如：回形针... 10 箱（每箱 10000 个）... 50.00 美元。

横向预算回答了一个公共组织将要以什么价格购买以及购买多少。这是最熟悉的一种方式，是大多数人被要求描述一个预算时所采取的方法。另外三种预算方式侧重于别的方面：绩效预算侧重于采取了什么行动以及每种行动的有效性如何（bang for the buck）；而项目预算侧重于考察预期的预算目标完成的效果。零基预算侧重于对可选择的预算方案加以选择。

在公共预算中要用到许多不同的技术，其中一些在不同的领域都有运用，另一些则基本上或仅仅在预算中加以使用。成本—收益和成本—效果分析、趋势分析、操作研究以及回归分析都是一些有时在预算中运用的分析技术。多年度的财政规划、从一个组织到另一个组织的预算信息的交叉使用以及财政能力的评估也经常被用在与公共预算相关的考虑上。这些例子只是公共预算所用到的技术中的一部分。本书研究公共财政管理的技术，它们都或多或少与公共预算有关

公共预算和公共财政管理的关系

公共预算与公共财政管理的联系可以从理论和实务两个角度来加以分析。公共预算致力于可选择方案方面，通常从较大的范围和较高的项目层次上来进行分析。从理论的角度来看公共预算与公共财政管理的所有的方面都存在联系，但这只是就一般意义而言。公共预算进行一些重大决策，解决干什么的问题。而与公共财政管理相关的决策相对较小，回答怎样干的问题。公共预算涵盖了公共财政管理。公共预算是政治活动家和上层管理者实施的行为，以此来确定公共收入及

支出的决策；公共财政管理从原则上讲则是由较低层次的公共组织来完成的。制订预算决策和实施它们之间的区别并不十分严格，但它说明了侧重领域的不同。政府决定在一条波涛咆哮的河流上修筑大坝，就是对防洪需要作出相应的反应，所做出的决策是预算性的，并在预算文件上作了记录。在预算决策之后，所有关于资金的处理都属于公共财政管理的范畴，考虑的是如何运用特定的技术来履行机构的职能。在一定意义上，公共财政管理被认为是遵循和执行预算决策的具体工作。

就像政治和管理的区别一样，公共预算和财政管理并不是完全可以分开的。这种区别只是概念性的，而在实际中只不过是重点不同而已。公共预算决策为公共财政管理行为提供了议程。公共财政管理过程中的技术操作是用来为制定和分析预算议案收集信息的。正如政治一管理的划分，公共预算和公共财政管理的区别最终在于公共预算涉及的层面较高，并且与其相关的政治和公共部门的工作有关，而公共财政管理的层次较低。

从实践中来讲，公共财政管理与技术操作密不可分。许多技术以不同的方式分门别类。技术可以按控制、管理、计划分为管理类和分析类、资产和负债管理类（从会计的角度而言）、预算程序阶段类。为了阐明公共预算和公共财政管理的关系，具体的技术操作在表 2.1 中加以列示，以此反映与其相关的预算程序的不同阶段。

预算的编制阶段涉及到对将来事件的预测和对预算选择的分析。因此，我们在此讨论的是相关的技术和主题。然而，与其他预算阶段的联系较为密切的技术也有可能在这一阶段被使用。预算编制阶段主要是预测收入和支出。筹集多少钱，以及需要使用多少钱为预算的讨论提供了基础。能够筹集到的收入量是支出的主要限制因素。一项特定的政策、项目或其他的预算单位将花费多少成本会影响到相关考虑。对收入和支出预先进行估计，是正式预算决策的起点。这是一个具有重大政治影响的技术领域，这种估计给预算决策提供了政治上的空间，不同的预测中有一些在技术上是合理的，同时在政治上也是便利的。

成本分析被用来权衡各种可供选择的方案，以此作出选择。这些分析技术都可以用以选择和支持支出决策。简单的成本分析与支出预测相类似。在成本一效果分析中，通过对可选方案的收益以及每单位产品成本的预测，对其进行选择。在成本一效益分析中，政策、项目或运作方式的成本及收益被加以比较，使选择可在有信息的条件下进行。来自于这些技术分析的观点和信息通常在预算审批会议中参考使用。此类分析也可以在预算执行阶段进行，为下一年度预算批准阶段的决策服务。

资本预算有多种表现形式，它既与正常的预算程序相联系，又可以从中分离开来。资本项目是对具有延续性效用的固定资产的投资（例如，楼宇、街道、车

辆及其他设施），与经常性支出项目（例如，人员经费、转移支付和易消耗品的供给）有着很大的不同。在将预算分为经常性预算和资本预算的情况下，资本预算表示的是资本项目支出的多年度计划。通常这两种预算的支出都是按年度授权的。在资本预算不是独立的情况下，资本项目在项目选择、购买程序、对预算议案的批准以及相关分析方面都常常给予特别的对待。对资本项目经常采用成本分析方法。

表 2.1 公共预算阶段和公共财政管理技术

阶段	技术/领域
1. 编制：	预测收入和支出，成本分析，资本预算，债务管理，风险管理，养老金管理及其他有关人员的问题，评价财务状况，经济发展和发展财政。
2. 批准：	政策制定者考察在编制阶段和收入中得到的相关信息。
3. 执行：	会计，收入管理，支出管理，购买，现金管理和投资。
4. 决策与评估：	决策审计。

债务管理涉及到所借款项的取得和偿还。资本项目从常规预算之外融资就会产生债务。然而，债务是由常规预算来偿还的。当然，联邦政府在债务方面是个例外（也许从现象上来说较好），因为债务在更大的程度上是由于经济政策或政治性的理由而发生的，而不单纯是作为资本项目融资的方法。

债务管理的主要特征是多年支出，在风险管理和养老金管理这两个领域也有同样的特征。上述三项联系紧密因而被统称为负债管理。上述三个领域都涉及到跨年度的责任，也就是说，将来的货币性责任。

风险管理，就是要使未来有可能发生的负面影响最小化，它可以在两个方面影响到正常的经常性预算：对该做什么和不该做什么作出决策；对风险进行支付和融资。首先，既定项目、政策、程序、设施和支出在进行了风险管理分析之后，可能不会被选择或进行不同的处理。风险和其潜在的成本之大会使某些事失去了干的理由，或者需要额外的支出来增强安全性。其次，经常性预算表现出对风险提供的资金。风险是或有的损失。提供的资金可以采取保险支付的方式，即，将资金转移到风险准备金账户以应付或有风险损失，或对实际损失进行支付（例如，设备重置需要或损失赔偿）。

养老金管理涉及到当员工不再被单位雇佣之后，对他们以及他们的抚养者的支付安排。该项目应当在正常预算中作为经常费用列支。但事实往往不是这样。尽管养老金和其他支付的资金来源是相同的，但养老金的支付经常是跨年度的。现在正在受雇的员工将在未来得到养老金收益，而这种支付往往被放在预算之外。这是一项严重的遗漏，因为养老金在人员经费支出中占较大的比重，该人员

经费通常是公共组织性最大的支出。在州和地方一级的层次上，人员支出经常占到支出的一半以上。为了准确地预测将来的预算成本，必须像预测其他人员经费一样对养老金作出预测，例如，直接性支付的工资、额外津贴补助、间接费用和加薪。

对公共部门财政状况的评价可以通过决定财政优势和劣势的领域，来对预算的编制产生影响。举个例子来说，一个收入流不足的组织可能应注意避免负债，一个现金余额过量的政府可能会降低税收。这种评估可以用来指导经常性和资本预算的决策。

发展财政考虑的是借助公共部门，主要是政府，可获得的财政工具来促进有利的经济行为。这是与提高经济行为有关的经济领域的一个组成部分。公共部门提供财政性激励因素来鼓励人们参与有益的经济活动，以这种方式参与发展财政。这些财政激励因素使一些项目成为可能。关键在于激励因素使情况发生了改变。这些激励因素包括税收激励，公共部门对项目的财政性参与，以及大量帮助企业为项目进行资本积累的创新融资技术。

预算程序的批准阶段涉及到政策制定者考察所有与预算草案以及在预算听证会上获取的有关信息。在这一阶段，政策制定者为了调整的需要，往往要考虑与收入有关的政策问题。在预算程序中收入问题令人关注，因为它是重要的融资机制，而且涉及到政治性的争论。收入方式是一种将人和资金分离的技巧。同时，收入的特性与收入管理有关。政策制定者必须清楚怎样取得收入，管理者则要负责怎样实施收入政策。一些收入管理者会想起老鼠提议给猫系上铃的故事。

预算的执行阶段包括会计、收入管理、支出管理、购买、现金管理和投资。公共部门会计是指对在预算执行阶段发生的财政行为进行记录。在该阶段形成的记录—实际收入和实际支出的标准，形成了下一轮预算编制阶段估计收入和支出，对预算执行结果进行决算和评估以及预算执行过程中财政决策的基础。

收入管理所考虑的是寻找收入的基础、估价和从个人及组织中征集资金。它需要提供信息以说服人们把钱缴入公共部门。

支出管理处理预算批准支出项目的支付。个人或家庭做出支出决策，是通过现金、支票或一些信用形式来完成的；与个人情况所不同的是，公共部门则扩展了支付资金的过程。较为典型的是，一般来说，一些人决定钱花在何处（预算者）；一些人通常是在上层管理者（执行官员）的监管下完成购买或做出转移决策；另一些人负责支付（国库官员）；还有一部分人对支出进行审核（审计者）。对行为强调控制可以确保公共资金不被滥用，这就需要大量的会计记录以及特殊的支出管理。

尽管支出管理侧重于资金的实际支付及其交付方式，购买针对的是除了雇佣人员以外的购买商品或服务的行为。购买涉及到要弄清楚购买什么、何时购买以

及怎样购买，尤其要注意决定购买什么及相应的成本。

现金管理与预算收支两方面的实施都有关系。在现金管理中，管理者希望预测和调整现金流，从而使公共部门受益。这包括及时地将收入送缴国库、及时支付以及投资。

也可以通过以备将来之需的闲置资金来完成（例如，从养老金和风险管理中取得的）。手头不做其他用途的现金被公共部门用来投资是最好的，因为投资可以产生收入。当然，货币资金被用来投资的条件决定了投资的选择。从基本上讲，货币是以一种权益（债权）或者是一种资产（所有权）两种条件来进行投资的。当资金是以借贷或信托的方式授予另外一方的，就出现了权益或债权条件，这种债权包括作为投资收益的利息支付；当资金是用来购买有价值物的时候，就出现了资产或所有权条件，该有价值物能够产生预期收入、价值的增值或两者兼而有之。

预算过程的第四个也是最后一个步骤是决算和评估阶段，看上去似乎相对简单，实际上却是最复杂的领域之一。这种复杂性来自于大量不同的审计目的和技术操作，因为这些技术需要编制和执行阶段的协同行动。一些审计可能会在预算实施阶段或预算实施完成后的任何一个时间点或时间段发生，也就是说，审计会在其他预算阶段正在进行的时候同时发生。绩效审计是审计的一种。在绩效审计中，某些行为被分成预算实施前业绩、预算实施过程中业绩、记录以及绩效审计阶段的分析。其他一些审计包括与会计体系和会计报告、管理程序以及相关效果的审计。决算审计其他预算阶段有指导性意义。因此，运用多种分析方法对一个机构或部门的预算年度进行评估和报告，是一个非常复杂的过程。

结 论

尽管公共预算和公共财政管理在概念上是可以区分的，但在实际运用中，公共财政管理势必要涉及到公共预算。读者从上述分析中已经看到了两者的侧重点在概念上及实际中的不同，公共财政管理侧重于技术，而公共预算则侧重于政治。预算活动可以被看作是冰山的顶部，通常最为显眼；而财政管理活动在一整套相关行为中占的比重更大，但却不太容易被看到。对公共部门财政这座冰山而言，最好是能够在看到其浮出水面的部分的同时，也关注一下水下的部分。

讨论问题

1. 你认为公共预算对公共财政管理起到了哪些作用？
2. 你认为在公共预算中，哪些技术操作领域是最重要的？
3. 公共预算和公共财政管理有哪些信息是可以共享的？