

公 共 财 政 译 丛

美 国 公 共 预 算

（ 第 四 版 ）

托 马 斯 · D · 林 奇 著
苟 燕 楠 董 静 译

中 国 财 政 经 济 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国公共预算 / (美) 林奇著 ; 苟燕楠、董静译 . - 北京 : 中国财政经济出版社 , 2002.2

书名原文 : Public Budgeting in America

ISBN 7-5005-5455-9

. 美... . 林... 苟... 董... . 国家预算 - 研究 - 美国 . F817.122

中国版本图书馆CIP数据核字 (2001) 第091651号

著作权合同登记号 图字 : 01-2001-3061

Translation copyright (c)[2002]by China Financial & Economic Publishing House
Original English language title: PUBLIC BUDGETING IN AMERICA, Fourth Edition by Thomas Lynch, Copyright (c) 1995, All Rights Reserved

Published by arrangement with the original publisher, PRENTICE HALL, INC., a Pearson Education Company

本书中文简体字版由Pearson Education公司授予中国财政经济出版社在中国大陆境内独家出版发行, 未经出版者许可, 不得以任何方式抄袭、复制或摘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@drc.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

北京京丰印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092毫米 16开 22.5印张 425000字

2002年1月第1版 2002年1月北京第1次印刷

定价 : 40.00元

ISBN 7-5005-5455-9/F · 4823

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

中译版序

能把这本美国教材呈现给中国读者，我感到非常高兴。虽然公共预算和财务管理与一个民族的文化关系密切，但越来越多的概念开始具有全球性的重要意义。中国读者可从两个角度理解本书中具有特定文化含义的概念，例如预算行为。首先，对比中国文化和美国文化有利于理解本国文化对预算制订和执行的重要影响。其次，这种对比更有助于读者理解两种文化间的本质不同。

全球化的发展将逐渐淡化中国式方法和美国式方法之间的差别，这要求我们汲取各种文化的精华并将其运用到自己的文化当中。我希望这本书能帮助中国读者找到可以提高公共服务质量的有用概念，这一服务面对的是世界上人口最多的国家。例如，采用会计和操作控制可以帮助任何国家减轻腐败问题，无论在公共部门还是在私有部门，这都是一个普遍存在的严重问题。

在美国，这本书在公共预算和财务管理课程中一直非常重要，当然大部分概念同样可以用于中国。例如，政府需要责任感。为了具有责任感，我们需要某种理论来指导我们运用数据检查政府工作人员是否在按领导的设想对社会施加影响。在理论之外，我们还需要已被广泛接受的标准的管理实践来告诉我们，如何从管理和政策的目的出发来收集资料、分析资料。政策和管理分析者需要客观资料来判断政府项目是否以合理的成本取得了理想的效果。总而言之，这本书揭示了有能力的称职的专业人员如何使其政府为了人民的最大利益而工作。

感谢本书译者苟燕楠先生和董静女士，正是由于他们的努力，本书得以和中国读者见面。

托马斯·D·林奇博士
公共管理学教授
路易斯安纳州立大学
2001年9月15日

前 言

第四版通过使用公共预算和财务管理方面更为实证化的相关文献对先前的版本进行了修订。从第三版开始，相关文献的数量大量增加，使对该领域的研究更为便利。特别需要指出的是，在预算过程中加强了对分析的使用。在联邦预算的一系列戏剧性危机事件中，人们做了很多研究并通过了许多法律。不幸的是，危机继续存在，而与危机相关的细节也变得更为复杂，与此同时，对基本问题的理解却并无增进。我的解决方法并不是记述最新的联邦预算改革，而是关注问题本身。大体上，使我印象深刻的是学术研究和实践部门都已有所进步——但明显的例外是联邦预算过程本身。

我要向每一位对该版作出贡献的人们表示感谢。我要感谢Prentice Hall出版社的审稿者们，加利福尼亚州立大学的大卫·C·瑞斯马斯，以及西密西根大学的理查德·L·迈克安诺。特别要感谢Prentice Hall出版社的珍妮·坎斯罗斯和伊丽莎白·白斯特，以及佛罗里达亚特兰大大学的瑞塔·克莱默。

托马斯·D·林奇

责任编辑：张晓彪
封面设计：敬人设计工作室
吕敬人 + 杨林青 + 黄彦

- 《公共支出分析的基本方法》——桑贾伊·普拉丹
《公共财政与公共选择》——詹姆斯·M·布坎南
理查德·A·马斯格雷夫
《公共财政》————————大卫·N·海曼
《公共财政管理》————————B J理德
约翰·W·斯韦恩
《公共支出管理》————————萨尔瓦托雷·斯基亚沃—坎波
丹尼尔·托马西
《美国公共预算》————————托马斯·D·林奇

公共财政译丛

目 录

- 第一章 实践中的公共预算 (1)
 - 公共预算是什么 2
 - 各种预算观 2
 - 公共管理者的视角 5
 - 一个操作性定义 5
 - 预算现实 6
 - 政治现实 8
 - 预算周期 9
 - 预算周期的属性 9
 - 预算阶段 9
 - 地方政府预算周期 J2
 - 实践中的美国预算 12
 - 思想意识 12
 - 联邦主义 14
 - 决策模型 15
 - 经济对预算的影响 18
 - 两大危害 18
 - 经济学的影响 20
 - 货币政策 20
 - 中央银行 20
 - 效果 21
 - 货币政策和公共预算 22
 - 财政政策 22
 - 政策目标 22
 - 政府的职能 23
 - 运用财政政策 24
 - 财政政策和公共预算 26
 - 其他经济主题 26
 - 思考题 27

参考文献 27

第二章 走向当代预算..... (29)

前奏 30

- 议会对抗国王 30
- 殖民时期的美国 31
- 19世纪的预算 31
- 革新派的改革运动 32

演进 33

- 1921年以前 33
- 1921年的预算和会计行动 33
- 1940年以后的改革 35
- 预算编制方法 36

管理重点 39

- 计划和分析 39
- 目标管理 41
- 零基预算 42
- 目标预算和封闭预算 44
- 里根和布什 45

一次集中立法 45

- 1974年的预算改革运动 45
- 一致化的国会预算改革 46
- 后门支出 49
- 留置权 49
- 调解 51
- 日落法案 52
- 疯狂的联邦预算 53
- 州和地方的挑战 56

思考题 57

参考文献 57

第三章 预算行为..... (60)

政治和观点 61

- 四类职能部门 61
- 客观和敌对的职能 63

- 培养积极的客户 65
- 部门预算机构 66
- 预算官员的观点 67
- 部门预算行为 71
- 四种观点 74
- 建立信任 75
- 结果 77
- 准备听证会 78
- 策略 80
 - 审查者和被审查者 80
 - 支出者的策略 81
 - 削减者的策略 83
 - 新项目 86
 - 告诫 86
- 思考题 87
- 参考文献 87

第四章 预算模式和准备 (89)

- 预算模式 90
 - 重要意义 90
 - 表现突出的预算 92
 - 结果决定方法 94
- 编制预算 95
 - 项目的财务时间表 95
 - 预算要求 98
- 预算审查 101
 - 行政预算听证会 101
 - 行政预算文件 102
 - 国会预算时间表 103
 - 立法考虑 105
- 立法通过 108
- 思考题 108
- 参考文献 108

第五章 预算中运用的分析 (110)

理论基础	111
预算系统方法和责任感	111
项目影响理论	114
运用上的困难	117
混淆	117
各类产出标准	117
参谋部门和服务部门	117
非执行选择	118
数据标准的限制条件	119
基本分析	120
界定关系	120
边际成本和贴现	121
比较分析	122
概念桥梁	122
判断一致性	123
收入预测	124
三种方法	124
计量经济学预测法	125
预测实践	127
支出预测	129
协议和单位成本方法	129
时间序列法	130
支出的计量经济学模型	131
生产力分析	132
生产力	132
简单的回归分析	133
生产力和预算	137
收益—成本概念	139
概念：什么和为什么	139
程序	139
几种选择模型	140
收益成本法的构成	140
收益和预计	141
贴现率	141
外部影响、风险以及其他应考虑的因素	142

思考题 142

参考文献 143

第六章 分析程序..... (146)

项目分析 147

 选择议题 147

 议题评估 149

 对分析的评论 150

 结果展示：一些规定 151

 主管的角色 152

预算审查 153

 信息来源 153

 道德准则 153

 履行服务 156

 项目投入和产出 157

 重点和变化 160

 反应能力 161

 有效性和效率 162

 探索私人解决方案 163

 预测 164

 对政治比较敏感的主题 165

 详细的预算审查 165

 自动化 166

过程分析 169

 焦点 169

 步骤 169

 优点 174

 背景很重要 175

 所需的人际技巧 176

 诚实 176

 拉拢 177

项目评估 177

审计 179

 审计的目的 179

 内部审计与外部审计 180

审计准则 181
 分析程序的使用 183
 思考题 184
 参考文献 185

第七章 运营预算和会计.....（187）

 对控制的设计 188
 确定责任 188
 预算执行 189
 应避免的陷阱 191
 当年调整 191
 预算概念和汇报 192
 分配和预算概念 192
 支出控制 196
 现金的内部控制 197
 管理信息系统 199
 现金管理和投资 200
 现金管理 200
 商业银行服务 205
 控制应付款 206
 可转让证券投资 208
 可流通证券的种类 209
 投资组合 210
 会计的基本原理 211
 会计准则和预算 212
 财务管理 214
 基本的政府会计 215
 会计系统设计 215
 汇报和分析 216
 收益报表 216
 拨款和支出分类账 217
 基金余额变动 220
 资产负债表 221
 输入和输出 223
 思考题 224
 参考文献 224

第八章 资本预算和负债管理..... (228)

州和地方债务	229
定义	229
债务分类	230
短期债务	234
债务概念的早期发展	235
20世纪80年代的资本融资	236
非传统方法	239
检测与限制	244
纽约城财务危机	246
政府财务紧急状况	247
资本预算	248
运营预算与资本预算	248
资本设施计划	250
资本预算周期	251
债券发行	251
发行设计	251
债券募集说明书，销售通告和销售	255
债务记录和报告	257
债券评级	257
思考题	262
参考文献	263

第九章 收入体系..... (266)

政府间收入体系	267
历史背景	267
重要的新趋势	272
财产税及其争议	272
一个简单的办法	272
批评	273
财产税改革	274
塞若诺神父决议	277
评估与征税	278
应税财产与评估	278
检验评估	280
评估周期，征税和取消抵押赎回权	282

其他收入来源 285

所得税	285
营业税	286
使用费	287
其他税	289

思考题 289

参考文献 289

第十章 内部服务功能..... (292)

财产管理 293

初步检查	293
购买	294
采购	295
几种采购难题	296
中心仓库与存货	298
财产控制	299
条形码技术	299

财产维护 301

风险管理 302

实践性需要	302
风险识别和风险评估	302
风险控制	307
保险资金筹措和自我保险	309
商业保险	311
管理	311

养老金 313

预算的重要内容	313
投资程序	314
政策问题	314

思考题 319

参考文献 319

词语集释..... (322)

后 记..... (344)

第一章

实践中的公共预算

对大多数人而言，公共预算是个谜——甚至许多政府部门里工作的专家也不例外。人们意识到行政首脑们将预算提交给立法部门，由他们对税收以及什么项目将获得财政上的支持作出决策。如他们在政府部门工作，他们知道材料将被准备好以证明预算的合理性，他们还知道存在详细的控制措施以防止草率的管理决策。在大多数人的个人生活中，由于必须得在收入范围内安排生活，家庭预算是紧张的源泉之一。大多数人猜想公共预算必须面对同样的问题，但实际上它包括复杂得多的会计技术。

这一章探究公共预算是什么，以及在美国了解公共预算所必需的背景知识。公共预算是一项活动，许多人从他们自己的视角来观察这项活动。因此，公共预算的含义在很大程度上要依视角而定。理解美国预算首要的背景因素是民主思想、资本主义、联邦主义、决策理论和经济学。以上诸方面有助于确定我们究竟如何理解公共预算的目的。本章将帮助读者了解：

- 1．关于预算的各种重要观点，包括公共管理者的观点。
- 2．重要的预算和政策事实。
- 3．预算周期的属性（阶段、周期变化、周期重叠等）以及与每一预算阶段有关的活动。
- 4．思想观念在影响我们理解公共预算上的重要作用。
- 5．预算编制中联邦主义的作用。
- 6．规范的决策理论对公共预算的重要意义。
- 7．货币政策的主要工具，它们主要影响经济的哪些方面，它们对公共预算的重要性。
- 8．联邦政府刺激和抑制经济的多种途径和这些行动背后的理论依据。
- 9．对自60年代以来经济政策有效性的分析。

公共预算是什么？

各种预算观

给一个词下定义，既可以通过找出这个词的一般用法，也可以根据自己智力和概念上的需要。如果想了解人们对于一给定行为的多种看法时，前一种方法非常有用，而当一位作者想建立一个合理规范的思想体系时，后一种方法将是有益的。在这里，两种方法都将被使用。

可以通过许多视角来理解公共预算。正如西德尼·杜康柏教授在图表1-1中所描述的，阅读不同的陈述有助于一个人了解公共预算实践中产生的学术和实践观点。有许多这样的观点，它们当中没有哪一个是绝对“正确”的。三个瞎子和大象的故事有助于我们理解视角的重要性。其中一个瞎子摸到尾巴并就这个动物

作出自己的描述。而另一个瞎子摸到一条巨大的腿和脚并争辩说前一个瞎子的描述不准确，第三个瞎子在摸过大象的鼻子后说另外两个瞎子的描述完全错误。据说讲故事的人因为能看到整个大象，嘲笑了瞎子们之间愚蠢的争论。这个寓言的要点不是“更好”视角的重要性，而是讲故事的人的愚蠢，由于未意识到自己能看见，反而被自己所蒙蔽。每个人既是正确的又是错误的，因为我们的个人视角常常阻止我们对他人的“真实”的较快理解。

图表 1-1 预算的主要目的是什么？

我认为预算体系是平衡收支的一种方法。我们的宪法要求一个平衡的预算，在准备预算时，我们总对来年的收入细致地测算。接下来将部门的预算申请削减到与收入相当

我认为预算过程是个半司法程序。在这一过程中，政府部门向立法机构提交议案，正如我在法庭上为委托人提出申诉。立法委员会的工作就是在政府部门间公平地分配给定的资金

预算体系的主要目的是可说明性。人们通过选举程序使立法机关负责。立法机关通过审查预算使政府部门负责，为人们的需求确定合理的标准，并通过有法律目的的说明使政府部门了解人们希望怎样使用他们的钱。

建立预算体系最重要的单方面原因是控制。如果没有足够的控制，政府部门的支出在两年内就会使政府破产。拨款环节是防止超支出的第一道防线，重要的第二道防线存在于各种分配体系、定额控制和购买控制等。

预算执行文件应成为推行政府政策的一项工具，在地方长官到位时，他总希望某些项目 and 政策能在任内实现。这些项目和政策改革中的相当一部分需要资金。为此，地方长官不得不要么提高税收，要么削减支出。人们期望地方长官拿出政绩，预算即是体现这些政绩的主要方式之一。

预算是各种公共关系。我以最有可能得到所需拨款的方式撰写预算申请，如果预算审查人员喜欢大量统计数字，我们便给他统计数字；如果某位关键的立法人员对预算如何影响选民感兴趣，我们便在申请中包括这些内容

预算是有效管理的一项工具。对大量统计数据的仔细运用，工作记录，以及对工作的标准性，将有助于对员工的有效使用。

预算实际上是一个贴着美元标签的工作计划。作为一名机构官员，如果能够完全得到申请的预算，我将致力于实现所承诺的某些计划。如果地方长官和立法机构打算削减我的预算，我将尽可能清楚地描述其对计划所造成的负面影响。

预算是制订计划的一项工具。一个好的预算体系要求机构人员至少提前几年对成本和项目开支水平作出计划，这样的体系要求机构人员对替代性方案的成本和效益作出分析，以便在必要的时候调整计划。简言之，预算应成为机构领导每年重新审视他们所承担项目的目标并有效地实现这些目标的方式。

预算是尽可能削减部门预算中不合理成分而又使他们报怨最少的艺术。

资料来源：Prepared by Sydney Duncombe, 1977.

当一个人从事公共预算方面的工作，他不难发现在预算过程中，每种视角都被不同的关键人物所使用。法官认为预算是一系列的法律程序。经济学家和政治学家由于视角的不同，对现象的描述也不同。公共管理者眼中的预算和其他人也不同。没有人不对，因为他们都根据自己所受教育或职业的视角来定义现象。和

讲故事的人一样，当他们的自大使他们看不到在定义和理解公共预算现象时视角的重要性时，他们便错了。

由于本教科书的目的，政治家、经济学家、会计学家特别是公共管理者的视角显得更为重要。在一个民主社会中，预算是构建许多公共政策的工具，因而政治家的视角是重要的。经济学家和会计学家的专业视角对于我们理解预算以及如何从事预算实践很有影响。经济学家给予我们理论和技术，帮助我们明确如何编制预算，应当考虑哪些因素，以及在作出预算政策决定的过程中应如何运用这些因素。会计学家给予我们报价和评估预算的概念框架。公共管理者通过预算过程管理政府事务时必须理解上述每一视角。

政府首脑们常常痛苦地意识到许多最重要的政治决定是在预算过程中作出的，据报道，当纽约市于70年代陷入财政危机时，前市长亚伯拉罕·切姆曾说：“预算就是一切。”切姆市长对于他的城市的财政危机以及由此所必须面对的政策困境相当敏感。弥尔沃基市前任市长亨利·麦耶曾说：“预算是一系列政府行为。”这位市长在80年代初期不得不使财产税增长20%。两位市长都意识到，当行政首脑提出政府预算并经立法部门（比如市议会）批准时，许多主要的政治决策便作出了。

预算过程可被视为政治领域中寻求政治利益的政治事件。政治——作为人性的一种反映——有它最好的一面，也有它最坏的一面。在某些情况下，政治家或个人在为自己谋利。在别的情况下，却又是在申张某种道德立场或无私地帮助别人。动机不同，但对政治利益的追逐却是相同的。政治是理解预算的一个重要视角。

当经济学家分析预算决策时，他们假设预算决策是在严格的财务条件下作出的，经济分析因而有助于确定最优决策。每一个预算决策中都包括可能或可能不会得到的潜在利益，它也包括机会成本。如果可得的资金被用于一个项目，那么另一个项目就得不到或仅能得到较少的资金。换句话说，每一预算决策中都有机会的损失，永远不会有足够的钱用于每个项目。在必须作出决策时，经济分析能帮助人们评价相对的成本和收益。关于预算的这种观点强调决策，经济分析对于决策者制订“更好的”决策相当有价值。

会计学家强调取得准确财务信息的重要性。对会计学家而言，预算是对所期望政策的陈述，通过实际支出信息与预算的比较，判断政策是否被执行，当然这当中也包括对原政策合宜性的评价。会计学家的视角在很大程度上表明了公共管理者认为他们应如何执行预算以及他们的评价者将如何对他们作出考评。

没有哪一种视角——政治家的、经济学家的以及会计学家的——是不正确的。每种视角对于更好地理解公共预算都是有用的。有趣的是，公共管理者的视角更接近寓言中讲故事的人，公共管理者肯定想尽力得到一个更具洞察力的观