

公共部门财政管理:理论与实践的契合 ——评《公共部门财政管理理论》

彭 健*

Khan, A. & Hildreth, W. B. Eds. (2004). *Financial Management Theory in the Public Sector*. New York: Praeger. 256pp.

阿曼·卡恩、巴特利·希尔德雷思编(2008). 公共部门财政管理理论. 上海:格致出版社;上海人民出版社. 共270页.

阿曼·卡恩(Aman Khan)和巴特利·希尔德雷思(W. Bartley Hildreth)编辑的《公共部门财政管理理论》(*Financial Management Theory in the Public Sector*)由11篇文章构成,是一部专门论述公共财政管理问题的文集。本书的两位编者都是公共财政管理方面的著名学者。阿曼·卡恩是美国德克萨斯理工大学政治学和公共行政学副教授,研究领域主要为公共预算和公共财政管理。作为几家专业公共管理期刊的编委以及几部专著和论文集的作者和合作者,卡恩教授对诸多专著与期刊的发展做出了卓越贡献。希尔德雷思教授是威其塔州立大学城市和公共事务以及商务学院的教授,并担任堪萨斯公共财政中心主任。他主要从事公共预算和公共财政管理领域的研究,并曾任职于美国预算顾问委员会、美国政府会计与审计准则委员会的财务报告模型行动组以及政府会计与审计准则顾问委员会,还曾任美国预算和财政管理协会主席以及政府财政官员协会的顾问等

* 彭健,东北财经大学财政税务学院,副教授。

职务。在 2008 年,希尔德雷思教授荣获公共预算和财政领域的“维尔达夫斯基(Wildavasky)终身学术成就奖”。

本书围绕公共部门财政管理的框架体系,对公共部门财政管理的理论和相关制度与政策问题进行了深入、系统的研究。与私人部门相对应的公共部门,是市场经济运行中的一个不可或缺的、有机的组成部分,公共部门与私人部门一同构成了市场经济条件下的经济体系。公共部门财政管理同样需要讲求效率,追求费用最低化、回报最高化以及正的净现值等目标,在这一点上是与私人部门相类似的。然而,由于公共部门本身的特点所决定,所以,公共财政管理的效率目标可能会与公共部门的其他政策目标(包括达成预算的一致性、规避不必要的风险以及与控制体系和债务契约相一致)之间产生矛盾甚至冲突。本书从经济学、管理学和政治学等多种视角,将多种理论综合在一起,多层面、多角度地论述了公共部门财政管理问题的方方面面,从而给读者提供了一个全新的动态视角。本书的 11 篇文章研究角度不同,大致可以分为三组。

第一组文章从人类理性愿景和与效用最大化预期模型相背离这一视角,分析了公共部门财政管理问题。

对于公共财政管理而言,交易费用理论是一个非常有前景的研究角度,因为在公共财政管理过程中交易具有普遍性,效率价值在公共财政管理领域也已经被广泛接受。在第一章《有效的财政交易管理:公共财政管理的交易费用模型》中,巴特尔(John R. Bartle)和马骏指出,作为一个研究领域,公共财政管理需要一个新的理论导向,从而使其能够超越目前占主导地位的规范性的“最佳实践”框架,这一理论框架着重研究在政府机构内如何进行财政管理,从而达到遵从法律要求、会计标准、财务控制,以及一定程度上的资源最优化等目标。他们主张应建立起一个关于公共财政管理的交易费用模型。巴特尔和马骏回顾了公共财政管理研究中运用交易费用经济学的相关文献,详细说明了交易费用经济学公共财政管理研究当中的运

用前景,并举例说明在等级型和合同型管理结构中共同存在的交易费用类型,并通过对税收征收的历史性研究,说明了这一模型在公共财政管理中的应用,最后探讨了交易费用模型在政府采购、债务融资、存货和现金管理、资本预算和财政控制等公共财政管理领域的应用。

理性选择的分析,是假设交易双方同样可以获取完整和全面的信息。在信息不对称的情况下,这种基本条件是不存在的。信息不对称会影响到公共部门的财政管理行为。在第二章《公共投资管理中的信息不对称》中,布莱恩·科林斯(Brian K. Collins)和阿曼·卡恩以公共投资管理作为研究重点,阐述了信息不对称在公共财政管理领域,如金融市场、部门投资管理、地方政府联合投资基金和州立司法机关等方面产生的影响。布莱恩·科林斯和阿曼·卡恩首先运用制度分析与发展(Institutional Analysis and Development, IAD)分析框架界定了信息不对称对公共财政管理具有实质性的影响的三种决策领域,具体包括:决策的操作层面、集体选择领域和制度选择层面。然后,就每一个决策领域中信息不对称如何影响公共投资管理进行了详细的理论解释。在决策的操作层面,公共管理者在金融市场中面临着因信息不对称而带来的逆向选择问题;在集体选择领域,信息不对称可能导致委托人与代理人之间产生道德风险问题;公共投资管理者在制度选择层面会采取相应的措施来应对逆向选择与道德风险问题。接着,他们通过加利福尼亚州橘子郡由于政府投资导致政府破产的灾难性案例,说明信息不对称有可能导致严重的管理失效。最后,他们通过 IAD 框架构建的制度性分析,探讨了信息不对称如何在三种决策层面之间发挥作用。

当前,美国各层级政府很大一部分的公共服务已经通过签订合同的方式由营利或非营利组织来提供,但是服务合同问题在公共财政管理的文献中很少受到关注。在第三章《弥合服务合同与公共财政管理之间的鸿沟:将理论应用于实践》中,劳伦斯·马蒂(Lawrence

L. Marti)对公共财政管理中的服务合同问题进行了全面而深入的理论探讨。劳伦斯·马蒂指出,服务合同与公共财政管理之间目前存在着一种鸿沟。他深入探讨了导致鸿沟存在的原因,认为这至少可以部分地归结为,缺乏与服务合同相关的公共财政管理理论。为解决这一问题,他研究了两个理论框架:来源于经济学领域的“委托-代理”理论;来源于传统工程学概念中的效率(投入与产出之比)的“扩展的系统框架”。在研究委托-代理理论时,劳伦斯·马蒂探讨了交易成本、信息不对称、不完全合同、代理人机会主义、事前激励和惩罚、事后监督等概念及其在服务合同中的影响,建立了一套关于如何构建和管理强调交易成本的服务合同的规范性指南;在研究扩展的系统框架时,劳伦斯·马蒂介绍和解释了产出、质量和成果的概念,提供了如何定义绩效概念和在服务合同中如何操作的规范性指导,从而可以使政府更好地处理服务合同中的公共财政管理问题。

以前大多数的债券研究,都假设参与者遵从经典的理性经济人行为模式。然而,传统的理性行为定义并不是预计人类行为的唯一模式。与理性效用最大化行为不同,预期理论通过不确定性和参与者概率的分析,提供了一种经济行为的竞争系统模型。在第四章《预期理论与地方债券市场》中,凯尼斯·克里茨(Kenneth A. Kriz)对预期理论进行了界定,并将这一概念应用于地方债券的发行与定价方面,重点讨论了在地方债券市场中背离传统模型的行为,包括异常定价和债券发行过程中决策方面的异常行为等。对于有些行为,不能用传统模型来加以解释,但可以运用风险回避和现状偏好等预期理论的思想对与理性经济行为相反的行为进行解释。

第二组文章围绕强调过程而不是结果的组织视角,对公共部门财政管理问题展开研究。

在公共财政管理中,财政官员们凭借“财政价值”辨识模糊不清的现象。这些价值代表着主观观点或者代表着组成政策目标和设计原则的方法和手段,这些方法和手段指导着专业知识的应用,并决定

公共财政管理的方向。在第五章《公共财政管理的实践阐释》中,杰拉德·米勒(Gerald J. Miller),乔纳森·贾斯蒂斯(Jonathan Justice)和伊莉娜·伊莉艾什(Iryna Illiash)首先阐释了财政管理者根据实际经验对公共财政管理的三种定义,这三种定义分别反映出预算的效率逻辑、政治逻辑和民主逻辑。然后,通过运用现金投资、债务发行和预算权衡方面的实例,他们描述和评论了财政官员的行为过程。这三个案例极好地展示了上述公共财政管理的三个定义所展示的行为逻辑。财政官员遵循效率逻辑和政治逻辑,可以对按其领导的“所需所想”提供应尽的建议;财政官员遵循民主逻辑,应对公民所需尽职尽责,并为公民的所需和利益着想。此外,通过对三个案例中所发现的制度性和解释性的含义的总结,财政官员试图将模糊事实转变成可管理事实的这种行为就变得具有其合理性了。为了控制重大的突发事件,无论是如何获得和使用资金或知识,财政官员们会制定明智的决策或采用高超的手段,以迎合其领导者和重要的利益关联方。

美国政府会计准则委员会(Governmental Accounting Standards Board, GASB)为州和地方政府建立了“一般公认会计准则”(Generally Accepted Accounting Principles, GAAP)。自1984年建立以来,GASB就已经致力于开发和报告政府服务投入和产出(Service Efforts and Accomplishments, SEA)信息的方法的研究,并主张逐步使政府的财务报告中包括SEA信息,而这就引起了它与地方政府财务管理者们的最高组织——政府财务长官协会(Government Finance Officers Association, GFOA)之间的冲突。在第六章《政府财务报告是否应该包括绩效报告? GFOA与GASB之间冲突的产生和影响》中,威廉·厄尔·克雷(William Earle Klay)、萨姆·麦考尔(Sam M. McCall)和科蒂斯·贝恩斯(Curtis E. Baynes)围绕着绩效报告问题,考察了GFOA与GASB之间的冲突。本文首先描述了事件的进程,然后探讨了两种观点的理论基础和历史基础。作者指出,GFOA和

GASB 的冲突是因为二者对公共财政管理本质有着不同的理解: GASB 希望政府会计与其他公共财务管理学科之间建立起更紧密的联系;GFOA 则是将政府会计人员与其他公共财务方面专家之间的劳动进行描绘性的区分。他们认为,与 GASB 的创造性活动之间分歧协调的过程,将会促使政府更好地履行对它们公民报告的责任。GASB 的创造性活动也能够公共财务管理理论内促进多学科之间的结合,尤其是在会计实践角度与诸如公共管理等其他领域之间的结合。他们提出,应通过承认努力将 SEA 信息包括在政府财务报告范围内的重要性,同时也承认和响应 GFOA 的目标,来寻找解决僵局的方法。

关于公共财政管理的理论知识体系,一直并且会继续涉及到大量知识资本问题。公共财政管理理论大致表现为两个不同的分野:一是在复杂的民主环境下的决策制定,另一是为了获得固有的具有一定价值的成果而发展、提炼及运用工具式理论。在第七章《对公共部门可能接受的财政管理方法的评估:一种特征值方法》中,威廉·阿尔布雷特(William G. Albrecht)和托马斯·林奇(Thomas D. Lynch)首先对选择工具式理论的问题进行了技术性研究,将工具式理论界定为经验主义的或理论上的研究成果,这些成果关注管理技术的提炼,而与决策制定行为无关;接着,讨论了决策情况下决策者行为的传统理论,回顾了公共财政管理方面的文献,以明确管理者效用的潜在源泉;然后,运用无差异曲线分析,来说明与当前研究问题有关的特征理论的基本要素。特征理论作为一种方法,用来评估可能被财政管理者接受的财政管理方法,也有助于解释为什么一个财政管理决策者愿意使用可选择方法的组合。

第三组文章主要从财政战略行为角度对公共部门财政管理问题
进行的研究。

财政分权是许多国家改革日程中的一部分,成为发展中国家和转型经济中经济发展与国家管理战略的有机组成部分。詹姆斯·埃

德温·基(James Edwin Kee)在第八章《财政分权:改革的理论》中,首先给出了财政分权的定义,接着研究了关于支持和反对财政分权的相关基本理论,然后以巴西、中国这两个致力于财政分权的国家为实例,研究了财政分权实施中的主要问题。在考察了财政分权的理论和巴西、中国等国的财政分权实践之后,詹姆斯·埃德温认为,财政分权化改革尽管缺少“模式化”的制度设计,但也存在着一些广泛认同的原则:为了达到稳定和财政均等和再分配目标,中央政府应该获得全部税收的50%或更多,而且这些税收应该来源于具有广泛基础的弹性税基;就配置效率和责任来说,地区和地方政府应该在“自有税源”方面拥有足够的权限;为了达到横向均等和纵向平衡,中央政府应该至少有一个与次中央级政府分享的税种,分享的规则应以考虑财政能力和税收努力为基础;地区或州政府可以发挥有益的中介作用,并允许中央政府处理全国性的不均等问题,地区政府处理地方间差异和个人的配置需要。

预算平衡是财政战略的起点。当重新筹措的收入不能与重新安排的支出相匹配时,便出现了结构性的预算失衡。第九章《结构失衡管理:对制定财政决策和政策的影响》中,莫尔·亥克巴特(Merl Hackbart)和詹姆斯·拉姆塞(James Ramsey)探讨了在过去20年里影响着联邦和州政府的财政管理和预算政策的结构性预算失衡问题,分析了结构性赤字的产生原因,回顾了联邦政府和州政府自20世纪80年代以来结构性预算失衡的具体情况。各州政府在结构性预算问题方面的经历表明,结构性预算失衡会对预算决策和公共财政管理理论产生影响。莫尔·亥克巴特和詹姆斯·拉姆塞还探讨了解决结构性赤字所采取的管理策略,涉及的内容包括是否做出有利于政府(尤其是州)的决策并采取间断式校正措施,在短期内消除结构性赤字,或者,如果在财政上可行的话,是否在较长时期里采取“增量式方法”消除赤字。与短期性的间断式解决方法相比较,长时期内管理结构性平衡问题的方法毕竟为保持项目的持续性和达到长

期政策目标提供了更多的机会。

在未来的各级政府支出当中,电子政务开支将会占据很大的份额。电子政务要求政府改变其传统的业务开展方式,将信息技术融入到项目服务的提供当中。在第十章《电子政务的财务管理模式》中,克雷格·约翰逊(Craig L. Johnson)和杰里·麦卡弗利(Jerry L. McCaffery)讨论了如何管理电子政务资金,对典型的电子政务财务管理模式进行了细致描述。他们分析了电子政务的三种财务管理模式:传统 IT 模式、基础设施-融资模式和供应商-融资模式,从收入流、融资方式、预算以及会计和财务报表的构成要素等方面,对各种模式进行了详细描述。他们指出,电子政务财务管理模式可以提供,并管理大量的资金流,以支持多种跨机构的信息技术的运用,以及有计划的投资项目的开展。电子政务在政策和管理方面的决策制定,需要依据财政和金融经济学的理论和分析,并采用已被证实有效的财政管理方法实施这些决策。电子政务项目应该以符合大众利益的原则来设计与运行,公众的资金必须得到有效率和有效力地管理,同时,电子政务要着眼于公众责任,并加强公众对电子政务的信任。

自 20 世纪 90 年代开始的美国联邦政府财务管理改革已经引起了美国联邦政府各部门,甚至是其他国家的极大关注。在第十一章《理论与实践的结合:美国联邦政府财务管理改革》中,琼斯(L. R. Jones)和杰里·麦卡弗利着重探讨了美国联邦政府财务改革的主要内容,通过对改革过程与实施效果的分析,他们得出以下结论:虽然《政府绩效与结果法案》和《首席财务官法案》是有价值的改革立法,但是与设计、支持和最终通过这些法律的人的期望相比,这些法案的目标在实施过程中很少实现。《首席财务官法案》要求联邦政府实行权责发生制的目标便不可能实现,这一方面是由于成本和资金的缺乏,另一方面,也因为国会的强烈反对。同样地,《政府绩效与结果法案》的实施效果也低于事先设想,因为绩效测量非常困难和昂贵。许多联邦政府部门和机构的财务管理和其他行政人员没有意识

到《政府绩效与结果法案》的价值,同时,总统管理与预算办公室和国会也没有弄清楚如何使用绩效数据。因此,美国公共财政管理的实践以及《首席财务官法案》、《政府绩效与结果法案》和其他联邦政府改革法案的实施情况,都支持了阿隆·维尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)的预算渐进增长理论。

本书各章的作者多为在美国专门从事公共财政管理教学和研究工作的学者,还包括多位有实践经验的来自公共部门的实际工作者。本书的研究内容广泛,涉及公共财政管理的各个方面,并且作者都注重在研究过程中将公共财政管理的理论与实践紧密结合在一起。本书的每一章都集中研究和论述了公共部门财政管理中的某一个重要的理论或实践问题,分别涵盖了公共部门财政管理的交易成本模型、公共投资管理中的信息不对称、服务合同与公共财政管理之间的关系、预期理论与地方债务市场、公共财政管理的一般理论、政府财务报告、财政管理技术方法、财政分权、结构失衡管理及其对制定财政决策的影响、信息技术条件下的财政管理、美国联邦政府财政管理改革等一系列问题。各章的研究主题都紧密贴近目前经济学、管理学和政治学的研究前沿,为本领域及其理论支撑提供了一个更为现代的研究视角,同时注重运用实际案例对相关理论进行说明,与公共部门财政管理实际紧密联系在一起。因此,本书对于读者从理论和实践角度理解公共财政管理都很大裨益。

本书适宜的读者群不仅包括从事公共预算和公共财政管理研究的学者,也包括公共财政管理部门的政府官员。本书体现了公共部门财政管理理论的最新导向,向国内学者展现了许多以往文献中未曾涉及的公共财政管理问题,有助于拓展国内学者的研究维度和深度,提升公共财政管理的研究水平和质量,而本书也有着丰富的公共财政管理方面的实际案例,对我国公共财政管理的实际工作也有着极强的借鉴意义与参考价值。