

· 立信财税博文库 ·

行政性公共财产绩效管理研究

Research on Performance Management of
Public Assets in Government Sectors

王晓玲 / 著



立信会计出版社

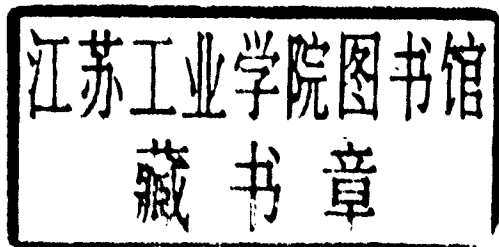
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

立信财税博文库

行政性公共财产绩效管理研究

Research on Performance Management of
Public Assets in Government Sectors

王晓玲 著



立信会计出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政性公共财产绩效管理研究/王晓玲著. —上海:立信会计出版社, 2008. 7

(立信财税博文库; 2)

ISBN 978-7-5429-2131-4

I. 行… II. 王… III. 国家财产—经济管理—研究—中国 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 115081 号

责任编辑 方士华

封面设计 周崇文

行政性公共财产绩效管理研究

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235

电 话 (021)64411389 传 真 (021)64411325

网 址 www.lixinaph.com E-mail lxaph@sh163.net

网上书店 www.lixinbook.com Tel: (021) 64411071

经 销 各地新华书店

印 刷 上海申松立信印刷厂

开 本 890 毫米 × 1240 毫米 1/32

印 张 8.125

字 数 214 千字

版 次 2008 年 7 月 第 1 版

印 次 2008 年 7 月 第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5429 - 2131 - 4/F · 1865

定 价 50.00 元(全三册)

如有印订差错, 请与本社联系调换

总 序

立 信 财 税 博 文 库

2008 年是我国实行改革开放 30 周年。三十而立,如同一个人的成长,改革开放作为一场制度变迁和新体制建立的过程,经历了 30 年的风雨洗礼,目前我国市场经济的新体制已经“长大成人”,由市场经济创造的中国经济增长的奇迹亦为世人所瞩目和称道。但是,一如一个人的成长一样,而立之年并非意味着功成名就,在渐进轨道上进行的制度变迁和社会转型,仍处在演化过程中,“一代新规要渐磨”,市场经济新体制还需要进一步完善,而完善的重点在于如何调整政府职能以及公共经济和公共事业领域中那些在体制和管理上仍然不适应市场经济的方面,这其中的核心部分就是财税领域的进一步改革。

综观当前国内财税领域的研究可谓热点纷呈,而新一轮税制改革、实施基本公共服务均等化、政府收支分类改革等重大改革措施的出台,标志着财税体制改革进入了一个新的阶段,面对改革与发展的新时期,如何认识和解决财税领域的热点问题,为推进各项财税改革提供理论与政策参考,是每一位从事财税理论与政策研究工作者的神圣使命。

上海立信会计学院财政与税务系成立于 2005 年,财政与税务学院成立于 2008 年,现设有财政与税务两个本科专业,虽然我们是

一个年轻的学院,但是,这里有一支朝气蓬勃、勤恳治学、有志于财税理论与政策研究的教师队伍,其中既有在财税领域耕耘多年,在某些方面已造诣颇深并且学术成果甚丰的中年骨干教师,也有虽然刚获得博士学位,但是已经承担或参与多项各类课题并进入学术前沿的年轻教师,他们形成了比较稳定的研究方向,富有开拓和创新精神,学术兴趣盎然,有很强的学人的社会责任感与使命感,如何扶持呵护这支充满活力的教学与科研团队,使它不断发展壮大,在不久的将来能够在财税科研领域脱颖而出,是学院发展的重大战略任务。

“立信财税博文库”的出版,旨在为本院教师提供一个以学术专著发表研究成果,参与财税理论政策研究与学术交流的平台。因本院现有教师中的博士大都来自著名大学的国家重点学科,师从于我国财税学界重量级的名家名师,他们的博士论文选题涉及我国财政与税收领域的基本理论研究、管理研究和政策研究,贴近我国财税改革的现实需要,其研究的成果不乏真知灼见。为了使他们的研究成果的学术价值和实用价值能够及时有效地发挥社会效益,学院拟通过遴选,分批资助入选的博士论文,在经过对原博士论文进一步修改和充实后,以“财税博士文库”的形式公开出版发行。希望“财税博士文库”的出版,大而言之能够为我国的财税理论与政策研究和财税体制改革尽绵薄之力,中而言之能够为我校的发展添砖加瓦,小而言之能够为提升我院的学术研究水平和加强师资队伍的建设奠定基础。

本文库有以下几方面的特色:

1. 在选题上紧紧围绕当前我国财税和公共事业领域的重点和难点问题。这些选题或者涉及重要的基本理论,或者针对改革中在

财政管理中上的薄弱环节,或者探讨财税管理的新手段和方法,各自从不同层面力图探讨我国公共经济体制变革中出现的重难点问题的症结点。

2. 立论新颖,分析视角多样化。有的是从跨学科的视角对传统思维范式提出质疑,并提出新的理论框架;有的则从信息技术运用的视角分析新的管理模式的构建;有的针对公有产权的特点和国有资产的不同性质,分析如何从体制和管理上优化国有资产的资源配置效率。

3. 文库体系力求开放,不强调选题的系统性,也不要求体例的完全一致,给每位入选博士论文最大地保持独特风格的空间。

由于时间仓促和限于学识,文库中每位作者的学术观点、研究结论、政策建议和行文方面难免有不当之处和疏漏之处,在此,敬希读者赐教和批评指正。值此财税博士库出版之际,我们也对立信会计出版社的领导和编辑为本文库出版给予的大力支持和付出的心血致以由衷的谢忱。

2008年又适逢上海立信会计学院建校80周年,上海立信会计学院有着深厚的文化底蕴和优良的办学传统,在新的历史条件下和新的发展机遇面前,立信人秉承优良传统,放眼美好未来,正在凝心聚力,锐意进取,为把我校建成富有特色和影响的大学而不懈努力着,当此校庆之年,本文库也作为我们献给80周年校庆的一份薄礼。

上海立信会计学院财政与税务学院 赵迎春

2008年6月记于上海松江大学城

前 言

改革开放以来,我国国有资产管理改革取得了很大进展,但改革主要侧重于国有企业,而对非经营性国有资产管理尤其是行政单位公共财产管理改革的关注和研究较少。由于行政单位公共财产本身具有公共产权的特征,容易因不同利益体的过度使用、浪费、疏于保护而遭受损失,但行政性公共财产在国家中具有重要的作用和功能,因而必须对行政性公共财产进行保护并加以严格管理。

从目前现状来看,行政性公共财产管理相对滞后,存在许多问题:行政单位之间财产人均占有过多,分配相对不公平;行政性公共财产存在大量闲置和浪费;日常基础管理薄弱,管理制度执行不力;账外资产和资产流失现象并存。总之,目前的行政性公共财产管理模式已经失效,不能够达到提高政府工作效率、降低成本、维护公共财产和公共利益的目的。行政性公共财产管理失效的一般性原因在于行政性公共财产管理情况依赖于上级和主管领导的个人态度、行政性公共财产管理体制不明确、行政性公共财产管理制度缺失等方面,而其背后又另有深层次的原因导致行政性公共财产管理失效。

最主要的原因是管理型政府凌驾于公众之上、将政府管理视为内部管理的公共管理模式。现有公共管理模式采取和沿袭的是传统行政管理模式,这种管理理念曾经发挥过有效作用,但这种模式

只注重对上负责的行政效率而忽视公共财产管理的结果和效果。同时,现有公共财产管理模式易使占有单位混淆公共利益与共同利益、背离公共目标。因此,严格的条文法规难以消灭个人私利凌驾于公共利益之上的现象。)

而在这些深层次原因背后我们可以挖掘出公共财产管理失效的经济学原因是,公共财产产权的分散管理难以解决“公地悲剧”,公共财产管理模式的基本假设面临的挑战——官僚自利,公共财产管理模式无法解决委托—代理的道德风险问题,现有管理模式缺乏一套行之有效的激励机制奖优惩劣,无法解决公共财产所有者和管理者之间、公共财产管理者上级与下级之间的博弈困境,使得单位或者公共财产管理者形成对于公共财产管理的结果负责的合理预期,选择使自己利益最大化同时又维护了公共利益的策略。由此造成了目前公共财产管理状况混乱但同时又无人对此承担公共责任的局面。

对于传统管理模式的弊病,西方发达国家早就意识到,并且及时采取了措施改善状况,20世纪80年代西方发达国家掀起的“政府再造”浪潮,即由政府由上而下自主革命,降低了政府运作成本、提高了政府机构效率、改善了公共产品和服务的质量,并得到了更多公民的满意。这种政府自我革命的管理模式在西方被称为政府绩效管理改革,他们将绩效管理的理念贯彻到政府部门的每个角落,政府财产管理也采取了旨在提高效率、节约成本、改善质量的管理方式,多年的管理结果显示绩效管理效果卓著,政府部门获得了新的活力。

绩效管理是一种强调公共事务问责性和透明度和以顾客为中心的管理理念,实行目标—结果导向进行分权化管理,采取市场化

导向和竞争机制来降低成本,同时明确绩效责任机制,将管理部门的部门利益和管理者的个人利益联系起来,确立了政府这一公共部门的管理上进行努力而获得的产权收益。这些制度创新正弥补了传统公共财产管理模式的缺陷,也引发了理论创新。

管理的目的是为了实现组织高效率的运转。对于行政组织、经济组织和社会组织来说就有不同的效率要求,行政组织首先应实现行政效率,经济组织最根本的效率是经济效率,社会组织希望能够最大化社会效率。而关于公共管理组织形式的理论——网格/团体文化理论刻画了不同类型组织的特征。本书将公共组织形式特征、公共财产管理方式、效率形式和网格/团体文化理论结合起来分析,形成公共组织形式及财产管理模式、网格/团体文化理论、多重效率要求的关系矩阵,提供了公共财产管理模式选择的基本理论框架。在此框架基础之上,运用交易成本理论,分析和判定不同组织形式和组织的不同层次应该选择的管理方式,以达到边际成本最小的效率要求。

我国行政单位系统复杂、行政性财产管理现有问题以及法律和制度上的缺陷等都决定了我国的行政性公共财产管理必须在公共组织的不同层面分别进行机制设计。在行政性公共财产管理的政策制定者层面,建议以等级主义的政策控制行政性公共财产的产权和管理;在行政性公共财产管理的执行层面,建议以个人主义的理念引入激励机制,明确努力管理这种符合公共利益的行为的产权;在公共财产管理社会监督层面,以平等主义的观点促进政府对外开放,引入公众的监督。在此基础之上,借鉴西方发达国家公共财产绩效管理的经验设计我国行政性公共财产绩效管理的框架。

理论上的设计和规划只是纸上谈兵,实践的检验才是思想的提

升。对于湖北省某市行政性公共财产绩效管理案例分析是一次绩效评估的试点,也是对本书所设计的绩效管理框架进行可行性检验的一次尝试。评估结果与各行政单位公共财产管理现状大体一致,证明绩效管理基本框架能够揭示行政性公共财产管理的问题,并有可能解决这些问题。

本书采用博弈论与信息经济学中博弈矩阵和委托—代理的分析方法,从经济学角度分析了我国行政性公共财产管理中出现的各种问题,指出这些问题归根结底于公共财产现有管理模式的弊病,现有管理模式的弊病难以解决行政性公共财产管理中问责制缺失、投入与财产管理结果脱节、管理人员缺乏责任感等问题,为此本书提出只有借鉴西方国家政府绩效管理的经验,引入绩效管理的理念才有可能改变目前行政性公共财产管理混乱的现状。在设计行政性公共财产管理绩效框架的过程中,本书结合中国国情,使用交易成本的分析方法在公共财产管理的不同层面设计了相应的管理机制。

本书的主要结构如下:

第一章导论,阐述了本书的选题背景和研究意义,对国内外关于行政性公共财产管理和绩效管理的理论进行了综述,在此基础上辨析了公共财产有关基本概念,确立了文章的研究范围、分析方法和基本框架,提出几个创新点,并指出需要进一步研究的不足之处。

第二章论述我国行政性公共财产管理及其失效,分析行政性公共财产的性质特征、我国行政性公共财产管理的必要性、我国行政性公共财产管理现状、我国传统公共财产管理模式失效,公共财产管理模式失效的一般性原因、深层次原因以及经济学原因分析。

第三章论述西方发达国家针对公共管理弊病所采取的理论 and 实践探索—政府绩效管理改革,介绍并分析了西方发达国家政府绩效管理改革的经验,美国、加拿大、澳大利亚在政府财产管理方法采取绩效管理的理念形成的管理模式,并简要评述了西方发达国家财产绩效管理的可借鉴之处以及不足之处。

第四章论述了我国采取绩效管理理念解决行政性公共财产管理问题的可行性,提出公共财产绩效管理是我国行政性公共财产管理模式的选择。

第五章针对我国行政性公共财产管理过程中出现的各种症状,结合前文论述的原因,融合西方发达国家政府绩效管理尤其是财产绩效管理的理念,提出我国行政性公共财产绩效管理的改革设想。

第六章中主要利用在湖北省某市调研结果和第五章的财产绩效管理框架,将绩效管理的理念应用到实际部门中去,并检验绩效评价的可行性。

王晓玲

2008年7月

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景和意义	1
第二节 理论综述	6
一、公共财产理论综述	6
二、行政性公共财产管理的理论综述	17
三、公共部门绩效管理的理论综述	26
第三节 公共财产及相关概念界定	28
一、财产	28
二、公共财产的形成	34
三、公共财产的分类	40
四、财产的完全分类	45
五、共同财产与公共财产	46
六、公共产品、公共收支与公共财产	49
第四节 研究范围和分析方法	50
一、研究范围的确定	50
二、分析方法	51
第五节 研究框架和思路	52
一、本书逻辑结构	52
二、研究思路	53
第六节 主要创新点和不足	54
一、主要的创新点	54
二、本书的不足和需要进一步研究的问题	55

第二章 我国行政性公共财产管理及其失效分析	56
第一节 行政性公共财产管理的价值及特点	56
一、行政性公共财产的价值	56
二、行政性公共财产的特点	61
第二节 我国行政性公共财产管理失效	65
一、公共财产平均占有量差距较大	66
二、公共财产存在大量闲置和浪费	69
三、日常基础管理制度执行不力	70
四、账外资产和资产流失现象并存	71
第三节 我国行政性公共财产管理失效的一般性分析	73
一、行政性公共财产管理情况依赖于上级和主管领导的个人态度	73
二、行政性公共财产管理体制不明确	75
三、我国行政性公共财产管理制度缺失	77
第四节 我国行政性公共财产管理失效的制度性分析	79
一、管理型政府凌驾于公众之上,将政府管理视为内部管理	79
二、公共财产管理注重行政效率,忽视管理结果和效果	83
三、公共财产占有单位混淆公共利益与共同利益	84
四、严格的条文法规难以消灭个人私利凌驾于公共利益之上的现象	85
第五节 我国公共财产管理失效的经济学分析	87
一、公共财产产权的通病:“公地悲剧”	88
二、官僚自利挑战现有公共财产管理模式的基本假设	89
三、现有公共财产管理模式面临委托—代理的道德风险问题	91
四、公共财产管理模式无法解决财产管理者的信号传递困境	97
本章小结	108

第三章 西方国家政府财产管理模式及绩效改革	109
第一节 西方国家政府绩效管理	109
一、管理主义运动的核心及其对公共部门的影响	109
二、绩效管理与政府绩效管理	112
三、绩效管理在英美政府部门中的应用和推广	115
四、西方国家政府绩效管理的制度框架	118
五、政府绩效管理的难点	120
第二节 美国联邦政府财产绩效管理模式	121
一、美国联邦政府财产管理制度	121
二、美国联邦政府财产绩效管理体系	123
第三节 加拿大联邦政府财产绩效管理模式	132
一、加拿大联邦政府财产管理制度	132
二、加拿大联邦政府财产绩效管理体系	133
第四节 澳大利亚联邦政府财产绩效管理模式	137
一、澳大利亚联邦政府财产管理制度	137
二、澳大利亚联邦政府财产绩效管理体系	138
第五节 西方国家政府财产绩效管理模式分析	140
一、西方国家政府财产管理成功之处	140
二、西方国家政府财产绩效管理不足之处	141
第四章 绩效管理与我们行政性公共财产管理	144
第一节 绩效管理——公共管理新理念	144
一、强调公共事务问责性和透明度	144
二、顾客为中心的管理理念	145
三、分权化管理	146
四、目标—结果导向管理	147
五、市场化导向和竞争机制	148
第二节 公共财产绩效管理——我国行政性公共财产管理的 路径选择	148

一、公共财产绩效管理：综合多种效率目标	149
二、公共财产绩效管理：解决问责机制缺失	155
三、公共财产绩效管理：解决委托—代理的道德风险	157
四、公共财产绩效管理：解决信息传递博弈困境	158
本章小结	169
第五章 我国行政性公共财产绩效管理的改革设想	170
第一节 我国行政性公共财产绩效管理方式的选择	170
一、公共财产管理方式的争论	170
二、公共管理的网格/团体文化理论	172
三、公共财产管理方式与网格/团体文化理论及管理多重 效率要求	175
四、公共财产绩效管理方式选择——基于交易成本的分析	176
第二节 我国行政性公共财产绩效管理的机制设计	184
一、以等级主义的政策控制行政性公共财产的产权和管理	184
二、以个人主义的理念引入激励机制，明确努力管理的产权	186
三、以平等主义的观点促进政府自我开放，引入公众的监督	190
第三节 我国行政性公共财产绩效管理框架构建	191
一、明确我国行政性公共财产的绩效管理目标	191
二、确立行政性公共财产绩效评价指标体系	193
三、设立独立的绩效评估实体，创造良好的外部环境	199
四、对行政性公共财产管理情况进行评估	199
五、建立行政性公共财产管理的资产预算和激励机制	201
第六章 案例分析：湖北省某市行政性公共财产管理现状及改革 研究	205
第一节 湖北省某市行政性公共财产管理现状	205

一、行政性公共财产分散管理,产权管理混乱	205
二、行政单位公共财产占有不均	206
三、行政单位公共财产基础管理较薄弱	210
第二节 湖北省某市行政性公共财产管理薄弱的原因分析	215
一、公共财产管理结果主要依赖于领导者决心和意志	215
二、忽略了官僚自利的特质,缺乏合适的激励机制	216
三、缺少公众对财产管理的参与和监督	217
第三节 湖北省某市行政性公共财产绩效管理改革设想	218
一、建立行政性公共财产管理的绩效管理框架,调动部门和 管理者的积极性	218
二、改革公共财产产权管理制度,明确公共财产管理的整体性	219
三、规范行政单位职能范围,合理处置经营性资产	219
四、扩大公众参与程度,增强民主和外部监督	220
五、对行政单位公共财产管理进行绩效评估	220
参考文献	231
后记	238

第一章 导 论

第一节 研究背景和意义

财产在人类历史中具有重要的意义。

公元 17 世纪,英国的国王和国会之间就各自权力的问题特别是著名的征税权的问题发生了冲突,直到“光荣革命”君主专制被废除,财产在动荡的年代中内涵也发生了根本性的变化,它获得了更广泛的含义,不仅仅指具有物质形态的东西,它还涵盖了以生命和自由为起点的、个人拥有天然的权利主张的所有东西,并上升为神圣不可侵犯的权利。

人类历史上从来不存在没有公共财产的社会,也不存在没有私有财产的社会,公共财产和私有财产一直共同存在。公共财产和私人财产既有区别又有联系。“私有财产的形成必须满足两个条件,这一物品必须是值得拥有的,但是可以获得的数量却是有限的”,^①在这一前提下,私有财产权则是将这种“经济物品的使用权利分配给一个特定的人”,^②而公共财产恰恰是在不符合这些条件的情况下形成的,由于界定并把公共财产的使用权利分配到特定的个人从可能性上(人们并不同意把某些公共财产分割到个人^③)和实施成本来看不

① 理查德·派普斯. 财产论[M]. 蒋琳琦,译. 经济科学出版社,2003: 96.

② A·A·阿尔钦. 产权: 一个经典注释[M] // 财产权利与制度变迁. 上海: 上海人民出版社,1994.

③ June Pallot. The Nature of Public Assets: A Response to Mautz [J]. *Accounting Horizons*, 1990 (June): 84.