



国家行政学院
学术著作出版资助

机关

机关运行经费 管理与创新

Jiguan Yunxingjingfei
Guanli Yu Chuangxin

经费

许正中◎著

国家行政学院出版社

013061308



国家行政学院
学术著作出版资助

F812.45
42

机关



机关运行经费 管理与创新

Jiguan Yunxingjingfei
Guanli Yu Chuangxin

经费

许正中◎著



北航

C1666971

国家行政学院出版社

F812.45

42

808130810

图书在版编目(CIP)数据

机关运行经费管理与创新 / 许正中著 .

—北京 : 国家行政学院出版社, 2013.6

ISBN 978-7-5150-0810-3

I. ①机… II. ①许… III. ①国家行政机关—经费—研究—中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第134578号

书 名 机关运行经费管理与创新

作 者 许正中

责任编辑 李旭颖

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928817

经 销 新华书店

印 刷 北京天宇万达印刷有限公司

版 次 2013年6月北京第1版

印 次 2013年6月北京第1次印刷

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

印 张 25

字 数 344千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0810-3

定 价 50.00元

目录

Contents

第一章 公共预算视角下的机关运行经费管理 / 001

第一节 公共预算视角下的政府运行经费的界定 / 001

- 一、预算视角下预算部门运转成本的界定 / 002
- 二、我国政府部门运行经费的预算行为分析 / 009
- 三、政府运行成本管理可以遵循的标准 / 011
- 四、相关文献的梳理及其结论 / 013

第二节 先发国家政府运行经费管理的经验及其借鉴 / 014

- 一、美国社会管理政府运行经费的措施 / 014
- 二、英国政府管理部门运行经费的措施 / 021
- 三、英美两国管理机关运行经费的经验借鉴 / 022

第三节 我国预算改革对机关运行经费管理的影响及其评价 / 023

- 一、加强机关运行经费管理的预算改革 / 025
- 二、绩效预算的讨论和绩效考评的试行 / 037
- 三、我国预算改革对加强机关运行经费管理的影响评价 / 043

第四节 优化机关运行经费管理的构想与预算配套改革 / 049

- 一、优化机关运行经费管理的总体设想 / 049
- 二、可供选择的关键节点和改革思路 / 050
- 三、预期可能遇到的问题及具体的改革建议 / 058

第二章 重塑机关经费管理模式 / 063

第一节 政府机关运行经费管理制度设计的理论 / 063

- 一、新公共管理理论：推进公共管理的整体多元化 / 064
- 二、委托—代理理论：如何设计最优契约激励代理人 / 067
- 三、“经济人”假设：政府机关也是理性的利己主义者 / 068
- 四、“无缝隙政府”理论：无缝运转可降低机关运行的隐性摩擦成本 / 069
- 五、博弈论：“零和博弈”无法实现机关经费的有效管理 / 070

第二节 机关运行经费管理制度设计的国际比较 / 072

- 一、先发国家政府运行经费管理发展模式 / 072
- 二、国外政府运行经费管理机制的借鉴 / 078
- 三、国内政府机关运行经费管理的创新 / 080

第三节 构建机关运行经费专业化制衡框架 / 083

- 一、中央机关运行经费的制度设计缺失 / 083
- 二、财政预算部门与经费管理部门的职能制衡 / 086
- 三、财政预算部门与经费管理部门的专业化分工 / 092
- 四、实现财政预算部门与经费管理部门的有效衔接 / 096

第四节 创新机关运行经费的多部门协作 / 102

- 一、机关运行经费多部门协作的总体目标 / 103
- 二、创新机关运行经费协作管理的主要原则 / 104

- 三、优化机关运行经费协作管理的预算流程 / 106
- 四、机关运行经费协作管理的探索 / 107
- 第五节 构筑机关运行经费绩效评估框架 / 115
 - 一、机关运行经费绩效评估的原则和方法 / 116
 - 二、机关运行经费管理绩效评估体系的基本框架 / 124
 - 三、机关运行经费管理绩效评估体系的构建方法 / 129
 - 四、提高机关运行经费绩效的政策建议 / 131

第三章 设立绩效标准体系, 科学测定机关运行经费 / 135

- 第一节 借鉴标准认证准则, 实现机关经费科学管理 / 136
 - 一、标准的界定与 ISO 质量管理 / 136
 - 二、结合 ISO 标准设计绩效预算体系 / 139
 - 三、逐步完善绩效预算的制度基础 / 142

- 第二节 厘清运行经费内涵 完善支出标准体系 / 146
 - 一、机关经费运行现状及存在问题 / 147
 - 二、借鉴先发国家经验, 分类设置机关运行费用标准 / 155
 - 三、明确经费制定主体, 有效管理机关基本支出 / 160
 - 四、科学确定经费标准“量”奠定准确确定“价”基础 / 162

- 第三节 重建政府会计准则 明确资产计量标准 / 176
 - 一、把脉政府会计制度缺陷 找准会计标准改革之路 / 177
 - 二、借鉴国外经验 加快政府会计改革 / 179
 - 三、改革政府会计制度 科学计量机关支出 / 184

- 第四节 构建绩效指标体系 科学评判经费规模 / 189
 - 一、机关运行经费绩效评价的理论与政策 / 189

二、借鉴英国实践经验 提升机关经费使用绩效 / 191

三、运行经费绩效考评制度的基本框架 / 196

四、构建机关运行费用评价体系
提升考评机关绩效管理水平 / 199

五、机关运行费用评价指标体系设计 / 202

第五节 推进绩效后评价, 实现经费标准动态调整 / 211

一、设计绩效流程图, 全面把握管理关键点 / 212

二、遵照 ISO 质量标准, 强化机关内部管理 / 216

三、强化政府受托责任, 多方监督预算执行 / 218

第四章 创新机关经费管理的专业化制衡体制 / 222

第一节 创新“人员、资产、服务” 三元体系 深化运行经费改革 / 223

一、先发国家政府机关运行经费管理的特点 / 223

二、优化机关运行经费管理体系 / 228

三、我国政府机构运行经费管理的指导原则 / 231

第二节 转变职能合理调整, 有效控制机关人员经费 / 232

一、我国政府机构编制管理取得的成效 / 233

二、我国政府机构编制管理存在的问题 / 234

三、先发国家政府机构改革经验借鉴 / 238

四、控制机关人员经费的路径与措施 / 244

第三节 优化配置合理使用, 提高机关资产运行效率 / 247

一、我国行政机关资产管理存在的问题 / 248

二、国内外政府资产管理的经验总结 / 254

三、改进我国行政机关资产管理的措施 / 258

第四节 优化调整市场运作 系统调控服务运行经费 / 263

- 一、我国政府机关服务运行经费现状分析 / 263
- 二、我国政府机关服务运行经费过高的深层原因分析 / 268
- 三、加拿大政府服务运行经费管理经验借鉴 / 271
- 四、系统调整服务运行经费的路径与措施 / 274

第五章 创新激励机制 提升机关经费管理效能 / 281

第一节 制定部门职能框架 明确经费管理的战略规划 / 281

- 一、“管理”是机关事务工作存在和发展的基石 / 282
- 二、机关事务部门定位事关政府管理的内核 / 285
- 三、机制创新是提升机关事务管理效率的关键 / 288
- 四、机关运行经费成为机关事务管理的纽带 / 291

第二节 确立机关单位人员经费管理体制 / 298

- 一、完善经费统计制度 有效收集经费信息 / 298
- 二、注重文化意识导向 建立内生节约机制 / 301
- 三、完善会计核算 健全财务报告机制 / 303

第三节 完善基于细节控制的责任机制 / 307

- 一、机关事务资金管理的疏漏环节 / 307
- 二、规范预算管理流程 注重预算公开与绩效评价 / 309
- 三、实行货币化支付办法 / 311
- 四、严格运行监督 强化支出监控 / 314
- 五、运用信息化技术 提高管控效能 / 314

第四节 逐步推行基于绩效的激励机制 / 315

- 一、经费管理信息不对称引发的困扰 / 316
- 二、信息透明有助于改进经费管理 / 317

三、关注参与者利益,实现经费管理的帕累托改进 / 321

四、逐步下放经费结余的自由裁量权 / 322

第六章 云政府时代机关运行经费信息化管理研究 / 323

第一节 破除“孤岛效应”实现经费信息的内部共享 / 324

一、机关信息资源内部共享 / 324

二、机关信息资源内部共享的意义 / 327

三、机关信息共享国内外现状 / 328

四、完善机关信息资源内部共享的制度设计 / 333

第二节 适时公开经费信息 增强政府运行的透明度 / 336

一、机关信息资源外部公开概述 / 336

二、机关信息资源外部公开的意义 / 338

三、信息公开国内外现状 / 340

四、完善信息公开的制度设计 / 347

五、我国信息公开改革思路 / 351

第三节 逐步引入物联网技术 系统整合机关运行信息 / 354

一、物联网概述 / 354

二、物联网引入的总体原则 / 356

三、物联网引入步骤 / 357

四、引入物联网技术的主要领域 / 357

第四节 强化信息安全 保障机关经费管理的平稳运行 / 362

一、机关信息化安全概述 / 362

二、我国政府信息安全隐患 / 364

三、政府信息安全威胁的动机 / 364

四、政府信息安全制度设计 / 366

第五节 改进信息流程 实现信息系统的规范运作 / 371

一、机关管理信息化主要内容 / 371

二、信息管理流程再造 / 371

三、信息公开流程 / 373

四、信息化进度安排 / 376

五、信息化评价机制 / 377

参考文献 / 380

第一章

公共预算视角下的 机关运行经费管理

第一节 公共预算视角下的政府运行经费的界定

众所周知，成本是一个经济学概念，原指生产产品所花费的各种费用的综合。随着市场经济体制的发展和市场意识的普及，成本不再仅仅局限于经济学领域，日益成为考究各种行为效率的标杆。作为公共权力执掌者的政府，其对国家与社会事务的管理也有成本，即行政成本。行政成本的概念，始于 20 世纪 30 年代。由于全球性的经济危机和石油危机，使得主要发达市场经济国家的经济受到重创，此后一些长期奉行凯恩斯干预政策的国家，如英国、美国、澳大利亚等国家，随着政府经济职能和社会职能的扩张，政府运行成本日益膨胀，为摆脱经济危机，这些国家都开始审视政府管理模式。根据私营部门的成本收益理论、市场经济的政府失效和价值交易理论、新制度经济学理论、公共财政理论和管理科学等理论，兴起了被称为“新公共管理”的政府管理运动，注重研究政府运行的行政成本。理论界对行政成本的定义有很多种，如“行政机关及其工作人员因行政权而获取的和在行政管理活动

中消耗的行政资源（黄安心，2003）”；“在行政管理工作中为完成一定的有效行政行为所消耗的人力、物力和财力的总和，是所作出的可以用货币度量的价值牺牲（王庆仁，1999）”；“各级行政机关和实行预算管理的其他机关、政党组织为履行其职能而发生的资金耗费（李志军，2000）”。虽然上述定义具有一定的代表性，但是并没有从我国行政机关预算资金使用的角度来定义政府运行成本。有鉴于此，本章首先从财政预算的角度对行政机关的支出进行划分，并对机关运行成本的范畴进行界定，然后以此为逻辑起点，展开本章的论述。

一、预算视角下预算部门运转成本的界定

（一）预算理论视角下的预算部门运转成本与项目支出

核心预算（Running Costs）（养人的钱）：人员经费、办公经费、公用经费。

机构预算（Bureau Budget）（设机构的钱）：资产维护性支出、专项支出、债务利息支出。

项目预算（Program Budget）（做事的钱）：以项目形式划拨出本机构以完成部门职能的钱，包括政府购买、政府投资和政府转移支付。

超项目预算（Super Budget）（参与做事的钱）：政府机构在部门预算外掌握的资源、预算资金能够调动的社会资金。

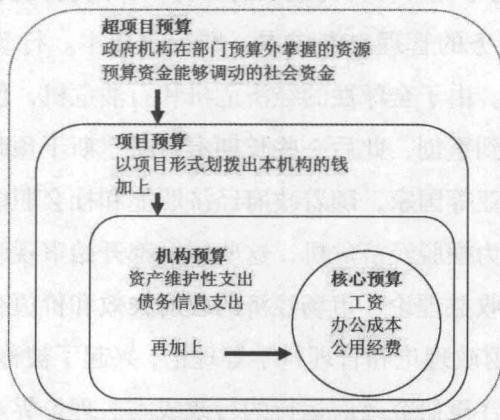


图 1-1 预算理论视角下的预算部门运转成本与项目支出

（二）我国预算部门运转成本的界定

与理论上界定的预算部门运行成本有所不同的是：第一，我国的“机构预算”中还包括资产的购置性支出。从预算理论上界定政府运转经费实际上强调是“运转”二字，即在既定的办公地点、办公仪器和办公设备的假设前提下，研究预算资金的动态配置与现金的具体流向。而在我国现行的部门预算中，除了预算资金的“运转”之意以外，事实上还包括资产的购置支出，例如办公场地的购置、办公家具的购买、办公设备的购买、办公用车的购买等，这在编制部门预算时是予以确认的。第二，我国的部门预算中没有体现债务性支出。由于预算法中明确规定“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字”，所以在财政部门的总预算会计和行政单位会计中均没有出现反映部门自身债务的科目。第三，现有的收付实现制政府会计无法体现资产实际价值与经营性收益。虽然在资产的购置上，行政单位会计利用固定资产科目进行了归结，但是在现有的收付实现制政府会计条件下，资产的实际价值和资产的经营性收入部分并没有使用单独的账户加以体现，而是和“运转”支出混在一起加以综合核算。这种做法会产生三个问题：一是资产折旧费用并不能反映在运行成本之中。实际上在企业财务会计中，一次性的大额资产性支出是按照一定的折旧标准将成本分担到企业成本当中的，而在收付实现制政府会计下，在使用过程中不计提折旧的做法使得资产法支出无法再运行经费中加以体现，这相当于运行成本没有体现资产更新的费用，因此，资产性的一次性大额支出只能是通过申请新预算加以解决，无形中加大了政府的运行成本。二是在资产的更新问题上，财政部门与预算部门很容易出现分歧。财政部门往往参考企业财务会计的折旧标准对单位的资产价值进行评估，而实际上由于公有资产在使用上往往会出现“公共地悲剧”，预算单位的资产往往不到使用年限就会出现无法正常使用的情况，这就导致在编制该类预算时往往出现讨价还价。三是预算部门的资产性收入往往缺乏监管。由于在行政单位会计的科目设计上，并没有明确地单列科目反映资产的收益，这就为该类收入的违规行为开了方便之门。在每年的各级政府的审计

过程中，该类收入的不入账或者挪用现象屡有发生。甚至很多犯错的部门领导仍然认为没有挪用或者私吞单位账面上的国有资产，只是将资产的收益自由支配并不算财务违规行为，这就为该部分资金带来了监管隐患。

因此，根据财政部所制定的政府收支分类科目，机关运行经费所涉及的五个科目：行政运行、事业运行、机关服务、一般行政管理事务、住房改革支出都可以统一理解为本节所界定的机构预算范畴。我国预算部门的机构预算实际上是由上述五个总预算会计科目加以汇总的。

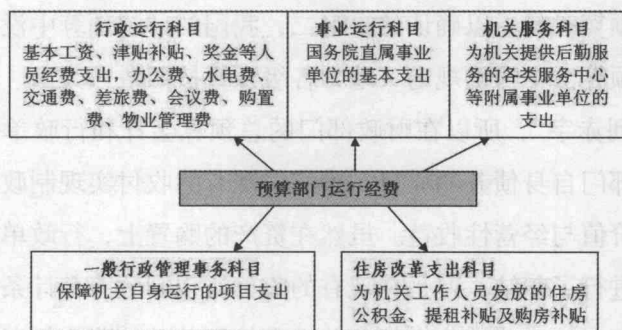


图 1-2 机构预算涉及的反映运行经费的总预算会计科目

从预算角度界定预算部门的运行成本，将可以更为明确的理解财政部门常说的“人吃、马喂和专项”的内在含义。“人吃”支出大致等于核心预算，“人吃”支出、“马喂”支出和“专项”支出中用于机关发展的部分大致可以理解为机构预算。同时，如果按照政府机关目前的职能处室与业务处室的划分办法，职能处室为维持本部门运转所花费的资金可以理解为机构预算，业务处室为完成本部门的事权，即社会经济职能运转所花费的资金大致可以理解为项目预算。这种分类方式结合了政府机关的职能和组织架构，是对传统政府运行成本按人力成本、设备成本、隐性成本分类的一种补充和完善。

（三）政府成本与机构运行成本

预算视角下的我国的预算部门运转成本是包含在政府成本之中的一个子范畴。政府成本除了预算部门运转成本外，还应包括预算部门为完成自身事权所花费的项目支出成本。因此，狭义政府运行成本指核心预算，即“人吃”

的部分,广义的政府运行成本指机构预算,即“人吃”支出、“马喂”支出和“专项”支出中用于机关发展的部分,本章所界定的预算部门运行成本采用的机构预算范畴。通过对政府成本、政府运行成本、狭义政府运行成本的口径对比,我们便可以较为清晰地界定政府运行成本的概念边界。

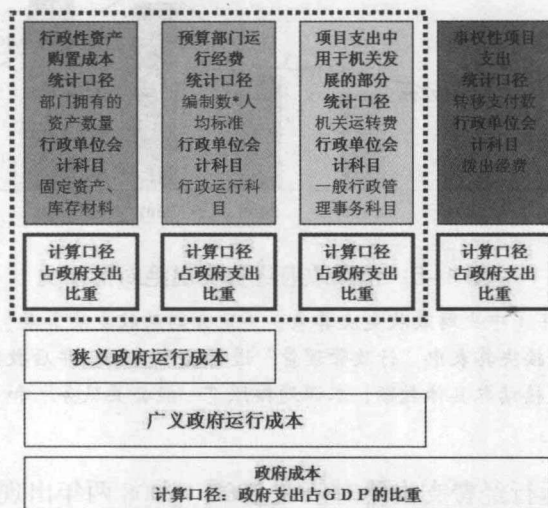


图 1-3 政府成本中政府运行成本

从实证数据来看,首先政府整体成本与 GDP 呈现同步增加态势,政府成本绝对值逐年增加,且增速明显高于 GDP 的增幅。其中历年财政支出占 GDP 的比重已由 1996 年的 6.65%,增加到 2009 年的 22.63%。

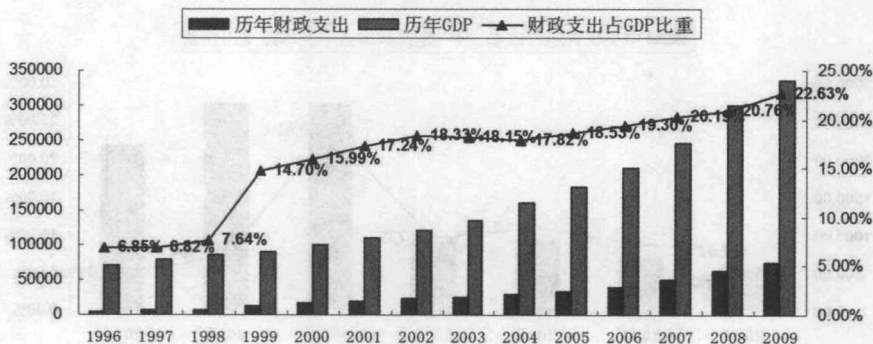


图 1-4 历年财政支出占 GDP 比重

◇ 资料来源:历年《中国财政统计年鉴》《中国统计年鉴》。

其次,全国政府运行经费支出绝对值逐年增加,但近两年增速有所放缓,运行经费占政府成本比重在 2007 年出现峰值后,近两年回归历史平均水平。

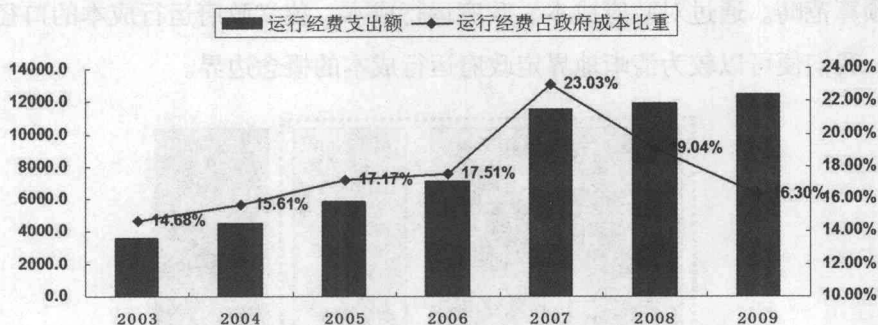


图 1-5 全国政府经费支出绝对值情况

◇ 资料来源:历年《中央财政收支决算表》《地方财政收支决算表》。其中 2006 年之前的运行经费支出额按决算表中“行政管理费”进行统计。2007 年后数据因政府收支改革,无法从决算表中直接读取具体数额,本课题按照“一般公共服务”和“其他支出”两个项目的数额加总计算。

中央政府运行经费支出绝对值在 2007、2008 两年出现高峰后,2009 年首次出现下降。运行经费占政府成本比重在 2007 年出现激增,近两年回归历史平均水平。2007 年出现的特殊情况可能与政府收支分类改革有关。总体来看,中央机关在运行成本占政府财政支出比重要低于比全国平均水平。这说明中央机关在控制运行成本的效果好于全国情况。

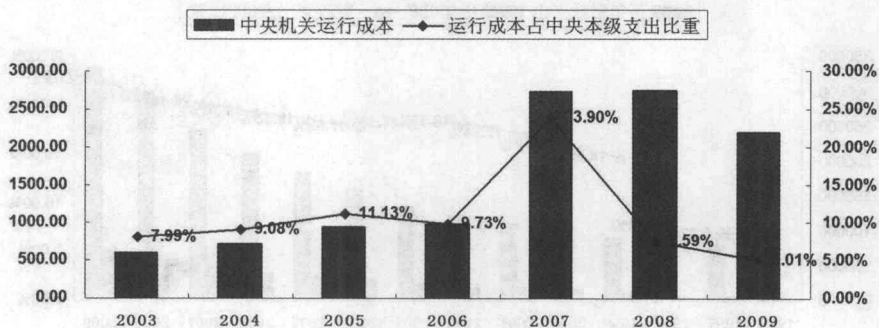


图 1-6 中央机关运行成本占政府财政支出比重

◇ 资料来源和计算口径同上。

(四) 预算机构类型与运行成本的变动

尽管以上内容我们从预算理论视角对预算部门的运行成本进行了分析,并从我国的实际界定了我国预算部门运行成本核算所涉及的政府会计科目,然而在实际工作中,由于预算部门业务职能的不同,部门预算在增加的过程中其运行成本的变动情况也不相同,这就要求在控制预算部门的运行经费时应该对不同的职能部门区别对待。按照运行经费与预算规模增长之间的关系,我们大体上可以将预算部门划分为供给型与管制型机构和转让型与契约型机构两大类,共四种。

1. 供给型与管制型机构的运行经费与部门预算同步增长

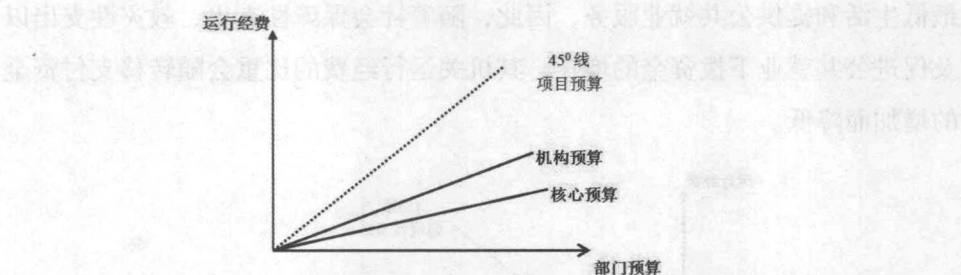


图 1-7 供给型与管制型机构运行经费随预算增长变动图

供给型机构 (Delivery Agencies), 也叫产出型机构 (Output Agencies), 该类部门的运行经费与部门预算同步增长的。这类部门通常直接向公众或企业生产产出提供服务, 用本部门的人员来执行大多数政策。该部门的工作人员常常工作于复杂的子机构网络之中。但从高层机构的官员到底层人员都有着清楚的责任范围。供给性机构的职能通常是劳动密集型的, 因而他们可能拥有大量与职能相关的预算。他们的核心预算在机构预算和项目预算中占很大比例, 并且大多数都消耗在人事成本上。供给型与管制型机构可能与下属公共部门机构间有重要的关系, 所以在项目预算之上就没有超级项目预算的增长。举例来说, 较为典型的是提供公共服务的部门, 但具体又可分为“坐堂服务”和“管制服务”两种。第一种, 供给型机构。例如教育部管理的教育服务, 教育部门供给教育的方式就是设立学校、招聘教师, 还有卫生部门供给的医疗服务, 也主要是设立医院、招聘医生, 这类基本属于“坐堂服务”;