



ZHONGGUO DANGDAI GONGGONG GUANLI YANJIU WENKU



中国当代公共管理研究文库

公共部门绩效预算研究

GONGGONG BUMEN JIXIAO YUSUAN YANJIU

游祥斌 著

 郑州大学出版社



中国当代公共管理研究文库

公共部门绩效预算研究

GONGGONG BUMEN JIXIAO YUSUAN YANJIU

游祥斌 著



郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门绩效预算研究/游祥斌著. —郑州:郑州大学出版社,2007.10

(中国当代公共管理研究文库)

ISBN 978 - 7 - 81106 - 725 - 5

I. 公… II. 游… III. 国家预算 - 财政管理体制 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 146980 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:邓世平

全国新华书店经销

郑州文华印务有限公司印制

开本:710 mm × 1 010 mm

印张:11.5

字数:221 千字

版次:2007 年 10 月第 1 版

邮政编码:450052

发行部电话:0371 - 66966070

1/16

印次:2007 年 10 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 81106 - 725 - 5

定价:23.00 元

本书如有印装质量问题,请向本社调换

当前,我国的经济政治社会发展正迈入一个新的历史阶段,处于全面奔小康和经济社会体制继续转型的重要时期。在经济发展取得巨大成就、社会进步日新月异的同时,也面临着体制转轨当中的诸多矛盾和困难。这样的时代、这样的成就和这样的问题,既为公共管理理论研究提供了宽广的舞台和丰富的资料,也为公共管理领域的实践者和理论探索者提出了大量值得深入研究的课题。

从世界范围来看,当代公共管理同样存在着公共服务赤字、财政赤字、绩效赤字、信任赤字等重大问题。公共管理实务界和理论界应当具有直面这些重大问题的勇气,更要积极寻求解决这些问题的方式方法。孔子说过:“志于道,据于德,依于仁,游于艺。”公共管理要有个大道,大道不能变,底线不能动摇,这个大道就是公共利益。它构成了公共管理这一职业的最根本的价值基础,或可称之为公共行政的精神所在。对于公共管理理论和实践中重大问题的探讨必须从公共利益这一“大道”着眼,否则公共管理可能蜕变成追逐自我利益的领域。

尽管自古以来人们对公共利益的见解是仁者见仁、智者见智,有学者称其为“政治浪漫主义”,甚或有学者直斥其为“政客为谋求政治权力而编制的冠冕堂皇的说辞”;但我个人认为公共利益是可诉求的,关键是我们必须认真审视以下几个方面的问题。对这些问题的审视虽说不能完全涵盖公共利益的内涵,但它却能够使我们就公共利益达成某种最低意义的共识。在公共管理实务和理论界有关公共利益问题的探讨付之阙如的背景下,这种共识的达成显然是亟须的。

第一,公共管理是否尊重人性尊严,是否保障公民权利。政府的责任在于保护人权,保障公民的基本权

利不受侵害。这就要求公共管理部门应当以人自身的发展作为最终目的,彻底摒弃那种将人视为工具的功利主义政策观念。在公共利益和公民基本权利保障的衡量上,避免借口公共利益来侵害公民的权利。

第二,公共管理是否能够超越公共管理部门自身利益与特殊利益集团的利益,保护大多数人的利益。公共权力的部门化和部门利益化,以及公共政策日益为特殊利益团体所垄断,是当前全球公共管理部门合法性危机的最主要根源之一。对于公共管理而言,首要的是保障公民权,照顾大多数人利益,让多数人得利;其次,公共管理要超越集团利益,坚持弱势优先原则;再次,在尊重科学和理性的前提下努力保持长期、中期、短期利益之间的平衡。

第三,公共管理是否能够实现社会正义。首先,要做到权利的绝对公平,不能说农民的生命和城市人的生命价值不一样,法律权利不一样,那万万不行!其次,提供平等的机会,包括发展机会、就业机会等。再次,讲究程序正义,实现公共管理程序规范化、科学化。最后,分配正义,包括法律保护合法收益原则、社会福利原则、再分配效率原则。

第四,公共管理过程能否更具有开放性。公共管理不是御民之术,而是为人民服务。制定重要公共政策要让社会各阶层广泛参与,尤其是相关利害人参与。自由的精髓在于每个人都能参与决定自己的命运。政府职能转变与公民自治能力的提高有很大关系,要鼓励公民积极参与更多的公共治理活动,政府职能的转变有赖于更多的公民的政治参与。此外,要坚持责任政府论,责任和权益之间要平衡。

需要指出的是,公共利益的界定和实现产生于我们这个社会制度性的对话过程之中,这一对话过程是十分重要的,它需要一套正式的和非正式的制度安排来加以保障。这里所谓正式的制度安排,根据经济合作与发展组织(OECD)的观点,最基本的包括四个方面:一是 Informing Citizen,即充分保证老百姓的知情

权;二是 Representing Citizen,即真正地方方面面代表老百姓;三是在公共政策的制订过程当中,能够改变传统意义上所谓的专家规划,真正实现公共政策的社会设计观;最后一条是必须保证公民有机会、有渠道甚至直接介入公共利益的提供当中去,而非正式的制度安排,最终依靠的是公共行政者的伦理自觉性。

老子曾说:“执古之道,以御今之有。能知古始,是谓道纪。”研究公共管理必须探究其规律,彰显其精神。公共管理是一门在矛盾和价值利益冲突中寻求平衡的艺术。作为社会产物的政府,是当代中国公共管理的主体。研究公共管理的规律,就必须研究政府的治理理念、政府的绩效。政府管理是需要成本的,若想减少行政成本,必须提高绩效,进而要求必须推进政府管理创新,尤其是推进管理体制和制度创新。从更深层次上看,执行创新的微观个体是政府公务员,因此提高公务员的行为素养也非常关键。而究其一切都要体现公共管理精神,以推进中国公共管理事业的健康发展。

郑州大学出版社出版的“中国当代公共管理研究文库”这套丛书,饱含着几位年轻的公共管理研究者对于公共管理理论和实践的可贵探求,也体现了他们对于公共行政精神的理解。这套丛书从不同角度反映了中国近三十年公共管理的历程和改革发展经验,初步展现了公共管理事业的新景象,值得一读!对于有志于研究公共管理的同仁,以及对中国发展有兴趣的读者,我相信这套丛书会打开一扇公共管理实践的新窗户,在读者饱览美景的同时,对新时期中国公共治理的发展也会有新的体认。

张成福

2007年3月28日

公共预算问题是个大问题。预算本质上是稀缺资源的一种分配方式。公共预算实际上就是政府采取非市场化手段配置国家稀缺财政资源的活动,是“货币化”的公共政策。从经济角度来看,公共预算的合理性及其执行效率直接影响甚至决定一国总体经济运行状况。从社会角度来看,公共预算和财务管理乃是促使社会财富的分配趋于合理,实现社会公平的主要途径。从现代民主政治的视角来看,预算事实上构成了现代民主政府制度的重要组成部分。因为没有预算的政府是“看不见的政府”(invisible government),而“看不见的政府”必然是“不负责任的政府”(irresponsible government)和不民主的政府。预算改革的目的是要把“看不见的政府”变为“看得见的政府”,通过人民的监督保障政府财政的公共性。从这个意义上而言,预算是一种对政府和政府官员“非暴力的制度控制方法”。正如美国著名预算学者威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky, 1995)所言,预算是政府生命之血液。

20世纪50、60年代以来,西方社会发生了一系列重要变化:福利国家模式的兴起使政府支出在国民经济中所占比重大幅度攀升;风起云涌的各种“反政府运动”(counter-government movements)使得公众对政府活动合法性与合理性的怀疑日益加深;两次石油危机所引发的经济危机以及军备竞赛带来的巨额财政赤字日益成为压在各国政府头上的巨石。在内外交困的境况下,OECD国家纷纷将预算改革作为本国政府整体改革的切

入点,试图通过重塑预算过程和预算管理方式以控制开支,削减赤字,进而重塑政府自身的合法性与合理性。在这次改革浪潮中,绩效预算作为一个新的政策工具和预算管理模式被各国普遍采用。与以往预算制度不同的是,绩效预算强化了政府对财务资源的利用效率与效益,在放松传统预算管理控制导向的同时加强了公共组织对政策结果的责任。绩效预算制度的出现标志着公共预算理论与实践的一次转折:由传统渐进主义(incrementalism)预算模式向更加理性、更强调责任和效率的“反渐进主义”(decrementalism)预算模式转变。

绩效预算本是肇始于私营部门的一种成本控制预算管理工具,其在公共部门中的引入既是对传统政府支出管理体制的一种冲击,同时也是对政府运作模式以及人们对于政府的思辨本身的反思。因此,绩效预算改革的意义已经远远超越了一种单纯的预算技术和预算工具的完善,它折射出了处于全球一体化与利益多元化格局背景下的现代民主制政府的价值指向和改革趋势。

自20世纪80年代以来,在改革开放日益深化的大背景下,政府体制改革一直就是中国政府重要的战略选择之一。我国的政府体制改革选择了机构调整作为突破口,经过20多年的改革实践取得了巨大的成绩。然而学者们指出,中国政府体制改革仍然未能从根本上突破那种“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的恶性循环。究其原因,一方面是政府职能的转变未能到位,另一方面也和政府机构缺乏预算硬约束不无关系。此外,鉴于中国属于后发展国家的事实,政府在经济发展中的主导地位短期内仍然不会改变,政府支出对总

体国民经济的影响十分重要,然而政府支出的有效性却受到人们的普遍质疑。在这种情况下,以预算制度改革为核心的公共财政体制的确立势必成为未来我国政府体制改革深入进行的关键点之一。

在这种背景下,游祥斌在博士论文基础上修改而成的《公共部门绩效预算研究》一书,对绩效预算制度的特定内涵、历史沿革进行厘清,并在绩效预算制度框架之下对 OECD 国家的预算改革实践进行分析,具有一定的理论和现实意义。同时我也期望,游祥斌这部著作的出版,能够引起更多公共行政学界有识之士对公共预算问题的关注和讨论,共同推动对公共预算这一大问题的深入研究。

张成福

2007 年 5 月 8 日

第一章 公共物品与公共预算	1
第一节 公共物品及其特性	1
一、市场机制及其局限	1
二、公共物品的定义与性质	5
三、公共物品的类型	6
第二节 公共物品供给与政府预算	8
一、公共物品供给的均衡分析	8
二、公共物品的私人供应及其缺陷	10
三、公共预算——政府供给公共物品的非市场化工具	13
第三节 公共预算与预算理论	14
一、公共预算的起源与演变	14
二、公共预算的定义与性质	15
三、公共预算与民主政治	18
四、渐进主义预算理论的发展与局限	19
五、反渐进主义预算理论与实践的发展	22
第二章 预算、赤字与政府治理	24
第一节 预算赤字及其影响	24
一、预算平衡原则与赤字理论的发展	24
二、预算赤字的成因	26
三、经济发展与合作组织国家预算赤字成因分析	28
四、预算赤字对经济的影响	29
五、预算赤字对政治的影响	32
第二节 赤字压力下的政府责任	33
第三章 绩效预算制度及其理论基础	35
第一节 不同视角下的预算管理模式	35
一、控制导向的预算模式	36

二、管理导向的预算模式	39
三、政策导向的预算模式	40
第二节 绩效预算的定义	41
一、绩效预算术语辨析	41
二、绩效、绩效管理与绩效预算	43
第三节 绩效预算与战略规划	45
一、战略视角的缺失及其影响	46
二、战略规划——联系政策、规划与预算的桥梁	47
三、中期框架——公共部门绩效预算的战略基础	48
第四节 绩效预算与权责发生制会计制度	52
一、政府会计及其基础	52
二、收付实现制与权责发生制会计制度的比较	55
三、权责发生制预算与政府绩效	57
第五节 绩效预算与绩效稽查报告制度	59
一、绩效衡量与绩效预算	59
二、绩效衡量的模式	63
 第四章 老绩效预算制度及其演变	 66
第一节 计划与绩效预算	66
一、计划与绩效预算的定义	66
二、计划与绩效预算的基本原则与实施环节	68
三、计划与绩效预算的评价	69
四、计划与绩效预算制度的发展	70
第二节 设计—计划—预算制度	71
一、设计—计划—预算制度的起源与发展	71
二、设计—计划—预算制度的内涵	73
三、设计—计划—预算的制定流程	77
四、设计—计划—预算制度评析	80
第三节 目标管理	82
一、目标管理的理论背景与内容框架	82
二、作为预算制度的目标管理	83

第四节 零基预算	84
一、零基预算的背景与概念	84
二、零基预算制度的理论依据及要点	85
三、零基预算的制定流程	86
四、零基预算评价	88
第五章 新绩效预算制度的理论与实践	92
第一节 新绩效预算的内涵与特征	92
一、新绩效预算概念辨析	92
二、实施新绩效预算制度涉及的议题	97
第二节 实践中的新绩效预算	100
第三节 新绩效预算的局限	104
第六章 经济发展与合作组织国家绩效预算 改革分析	107
第一节 经济发展与合作组织绩效预算制度 改革概述	107
一、改革的背景	107
二、改革的核心理念	111
第二节 建立对财政责任的制度保障	117
第三节 多年度预算的编制	119
一、OECD 国家采用多年度预算的背景	119
二、OECD 各国多年度预算的表现形式	121
三、OECD 国家多年度预算的基本内容、 编制过程、编制机构与程序	124
第四节 自上而下的预算编制模式	127
第五节 放松对投入的控制	128
第六节 建立基于结果的受托负责体制	129
第七节 OECD 国家绩效预算改革的启示	130
一、预算改革是一个持续过程	130

二、对改革需要存在广泛认同是推进改革的重要因素	131
三、将预算改革战略视为政府总体政策的重要部分	131
四、确保财政控制能力的存在	131
第七章 转轨背景下的中国预算制度改革	133
第一节 中国预算制度概述	133
一、中国预算制度的确立与演变	133
二、中国预算制度的弊病	135
第二节 压力下的中国预算制度改革	141
一、体制转轨与预算制度改革	141
二、部门预算——当前中国的预算改革	149
第三节 中国预算改革的方向	155
缩略语对照	158
参考文献	160
后记	170

第一章

公共物品与公共预算

1

第一节 公共物品及其特性

一、市场机制及其局限

在古典经济理论框架下,一个有效的市场机制将允许个人因其对生产的贡献而获得最佳的可能报酬,然后按他们个人最喜好的方式花费他们的收入,在他们的个人财富和赚钱能力允许的范围内使他们的满足或“效用”(utility)最大化。作为一个整体的分配制度应依据从人们的市场需求中显示出来的个人偏好的模式来配置资源,从而在既定禀赋分配条件下,通过市场机制(market mechanism)或“看不见的手”(hidden hand)确保社会全体成员对其资源的最满意利用。^①

^① 【澳】休·史卓顿、莱昂内尔·澳查德:《公共物品、公共企业和公共选择——对政府功能的批评与反批评的理论纷争》,经济科学出版社2000年版,第67-89页。

因此,市场机制具备自主地化“私”(个体福利的满足)为“公”(社会经济资源的配置效率)的功能,而促进公共利益的最好方式是个人对他们自身利益的追求。用亚当·斯密的话来说:“……人类几乎随时随地都需要同胞的协助,要想仅仅依赖他人的恩惠,那是一定不行的。他如果能够刺激他们的利己心,使有利于他,并告诉他们,给他做事,是对他们自己有利的,他要达到目的就容易得多了。不论是谁,如果他要与旁人做买卖,他首先就要这样提议。请给我我所要的东西吧,同时,你也可以获得你所要的东西:这句话是交易的通义。我们所需要的相互帮忙,大部分是依照这个方法取得的。我们每天所需的食料和饮料,不是出自屠户、酿酒家或烙面师的恩惠,而是出于他们自利的打算。我们不说唤起他们利他心的话,而说唤起他们利己心的话。我们不说自己有需要,而说对他们有利。”^①

在另一段著名的论断中,斯密使用“看不见的手”的比喻,描述个人利益如何给社会带来好处:“他所盘算的也只是他自己的利益。在这种场合,像在其他许多场合一样,他受着一只看不见的手的指导,去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的。也并不因为事非出于本意,就对社会有害。他追求自己的利益,往往是他能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益。”^②

然而,古典经济学中的这种帕雷托最优解(Pareto optimum)^③的实现暗含着四个基本的预设。

一是市场中所涉及的物品和服务必须是私人物品(private goods),它们具备下述特征。

① 【英】亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,商务印书馆1974年版,第9页。

② 转引自【美】斯蒂格利兹:《经济学》(上册),中国人民大学出版社1997年版,第142页。

③ 帕雷托最优解指的是这样一种情况:“这时所考察的经济已不可能通过改变产品和资源的配置,在其他(至少一个人)的效用水平至少不下降的情况下,使任何一个人(至少一个人)的效用水平有所提高。”樊纲:《市场机制与经济效率》,上海三联书店与上海人民出版社1995年版,第69页。与此对应的帕雷托最优原则(the principle of Pareto optimality),指的是“在至少一个人的状况变好,且没有任何人的状况因此变坏的情况下,该社会的整体福利得到改善”。Michael Albert and Robin Hahnel: *A Quiet Revolution in Welfare Economics*, <http://www.zmag.org/books/quiet.exe>.

首先,私人物品具有消费上的排他性(excludability)^①。即只有按价付款的人才能消费这种物品。物品和服务的消费总量等于每一个消费者所拥有或消费的该物品和服务数量的总和。用一个公式表示就是

$$X = \sum_{i=1}^n X_i$$

在此公式中, X 代表公共物品和服务的消费总量, i 代表消费者人数, X_i 是任一消费者个体消费的公共物品和服务的数量。

其次,私人物品的消费还具有竞争性。也就是说,私人物品每增加一单位的消费,其边际成本不为零。每增加一个单位的私人物品的供给,就需要增加生产一个大于私人物品所需要的成本。

私人物品消费的排他性和竞争性使得私人物品的生产和消费的可分割性成为可能,即它可以每次出售或消费一个单位。换一个角度来说,私人物品的以上特性使得对其产权的界定成为可能,从而为市场竞争提供必要的条件。

二是一种商品对潜在消费者的全部价值或效用都反映在该商品的需求函数上。“不存在虚张声势,没有威胁和策略,所有消费者都只有正确和诚实的偏好显示。”^②

三是生产该物品的所有成本都反映在供应曲线 SS 上(图1.1)。即在物品的生产和消费过程中并不存在任何的外部性因素。

四是假定市场是竞争性的。没有个别的生产者或消费者能够影响价格,所有资源在用途和空间上都是流动的。^③即物品的生产或提供不存在垄断现象。

只有在满足以上四项基本假设的前提下,市场机制这只“看不见的手”才可能引导自利的生产者和消费者达到有效的结果,即个体需求的满足和社会资源的最优配置。

事实上在任何给定的环境下,市场满足这四项基本假定的实际程度通常都是令人质疑的。用林德布洛姆(Lindblom)的话来说:“市场制度的某些特征……从另外的角度看,又是这种制度的不足之处。”这种不足或者称为市场

^① 要满足消费者对特定物品的需求,那么,如果他不同意这种特定商品的所有者提出的交换条件,他就不能得到这种物品或服务。即:他不支付该物品所有者要求的价格,就得不到该物品,也不能满足欲望。这就叫排他性原则。R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw - Hill, 1959. Chapter1.

^② 【美】乔·B. 史蒂文斯:《集体选择经济学》,上海三联书店、上海人民出版社1999年版,第70页。

^③ 同^②,第69-71页

的不可能性^①集中体现在外部性与公共物品问题上。^②

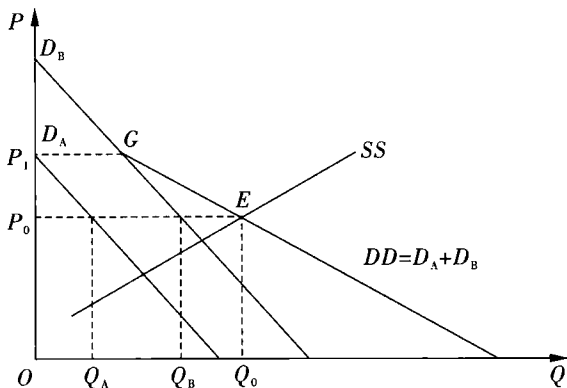


图 1.1 私有物品的有效供给

4

外部性问题最早是由英国经济学家马歇尔提出的,在其名著《经济学原理》一书中,马歇尔用“外部经济”一词来指称基于一个工业部门的发达程度而给企业所带来的积极影响,以区别于特定企业基于自身的资源、组织和经营效率所产生的“内部经济”。^③ 马歇尔的学生、英国著名的福利经济学家庇古在此基础上进行了完善,提出了系统的生产外部性理论。庇古认为,生产厂商的边际私人净产值和边际社会净产值的不一致现象,就是生产的外部性。如果边际私人净产值大于边际社会净产值,则出现边际社会成本,称之为“外部不经济”;如果边际社会净产值大于边际私人净产值,则出现社会收益,称之为“外部经济”。而且庇古发现不但生产活动有外部性,消费活动也有外部

① 林德布洛姆这里明确地对“市场缺陷”的提法做了批评,而代之以“市场不可能”。
【美】查尔斯·林德布洛姆:《政治与市场——世界的政治-经济制度》,上海三联书店、上海人民出版社 1995 年版,第 109 页。

② 事实上,市场机制的缺陷还表现为自然垄断、信息的不对称、公平问题等多个方面,本书为了行文的便利,仅从外部性和公共物品两个方面论述。

③ “可以把因任何一种货物的生产规模之扩大而发生的经济分为两类:第一是有赖于这工业的一般发达的经济;第二是有赖于从事这工业的个别企业的资源、组织和经营效率的经济。我们可以称前者为外部经济,后者为内部经济。……(外部经济)往往能因为许多性质相似的小型企业集中在特定的地方而获得。”马歇尔:《经济学原理》,朱志泰译,商务印书馆 1964 年版,第 9 章。