



公共支出管理

吴强 陈志楣 编著



机械工业出版社
China Machine Press

21世纪高等院校专业课系列教材 ·

公共支出管理

吴强 陈志楣 编著



机械工业出版社
China Machine Press

本书将支出管理视为公共管理的一部分，避免从单纯的财政或政府角度研究公共支出问题。公共支出的主体包括政府组织和非政府组织，它们共同构成公共支出的内部管理主体，按照财政部门制定的统一规则进行管理。外部管理包括在一定体制下的权力制衡监督，如立法、司法、审计等。在此基础上，本书将经济学、政治学、会计学、审计学等多个领域的知识融入分析过程，以“控制支出总量、调整和优化支出结构及提高公共支出效益”为基本目标，以支出效益为核心，构建了一个符合管理学规范的基本框架，内容包括：公共支出管理体制、公共支出规模的决策、公共支出结构的决策、公共支出组织、预算编制管理、公共支出预算的执行、公共支出管理制度建设、公共支出的人力资源的管理、公共支出的控制、公共支出管理的信息传递、公共支出的绩效审计、绩效管理评价等。本书适合于本科、研究生教学和广大财经工作者阅读。

版权所有，侵权必究

本书法律顾问 北京市展达律师事务所

图书在版编目(CIP)数据

公共支出管理 / 吴强, 陈志楣编著. —北京: 机械工业出版社, 2007.5

(21世纪高等院校专业课系列教材·经济学类)

ISBN 978-7-111-21170-9

I. 公… II. ① 吴… ② 陈… III. 财政支出—中国—高等学校—教材 IV. F812.45

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第035744号

机械工业出版社(北京市西城区百万庄大街22号 邮政编码 100037)

责任编辑: 周 裕 版式设计: 刘永青

三河市明辉印装有限公司印刷 · 新华书店北京发行所发行

2007年5月第1版第1次印刷

184mm × 260mm · 13.75印张

定价: 28.00元

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部调换

本社购书热线: (010) 68326294

投稿热线: (010) 88379007

前言

寻租、浪费和低效是公共支出过程中的“三大弊端”，历来为人们所贬斥。凯恩斯主义泛起以来，预算平衡被随意打破，且这种情况愈演愈烈，导致许多国家出现了程度不同的财政危机、经济危机和社会危机，公共支出管理问题引起了人们的广泛关注。

20世纪七八十年代，西方发达国家开始掀起了一股世界性的公共管理改革的浪潮，形成了新公共管理理论、新公共服务理论、治理理论、合作网络治理理论等新的理论主张，逐步确立了公共服务标准和承诺、礼貌服务、公共监督、协商机制、确保申诉权和服务成本与质量相符等原则，进行了一系列改革，包括删减法规、简化程序，顾客至上、民众优先，扩大授权、追求成果，节约成本、提高效能等；引入了目标管理、绩效评估等现代企业管理系统和方法，建立了直接的、规范的信息沟通渠道，降低了中间管理层次的作用，提高了政府办事效率，精简了机构、压缩了一般性支出，提高了政府公共服务的水平。这样的背景，促进了公共支出管理的系统改善。

公共支出管理的基本目标在于：控制支出总量、调整和优化支出结构、提高公共支出效益。公共支出没有效益或效益低下，实际上等于浪费了公共资源，公共组织履行职能也会受阻。可以说，效益是现代经济活动的核心，提高公共支出使用效应是公共支出的最终目的。只有在一定的管理体制下，运用一定的技术手段、充分捕捉信息，通过决策、计划、组织、领导、控制、监督与评价等管理过程，才能实现这些目标。

基于上述认识，本书构建了一个符合管理学规范的基本框架，内容包括：公共支出管理体制、公共支出规模的决策、公共支出结构的决策、公共支出组织、预算编制管理、公共支出预算的执行、公共支出管理制度建设、公共支出的人力资源的管理、公共支出的控制、公共支出管理的信息传递、公共支出的绩效审计、绩效管理与评价等。

公共支出管理体制是由一个国家的政治体制决定的。现代代议制政治体制决定了公共支出管理是在一系列投票规则下进行集体决策的过程，并且在政府之间、政府与其他公共组织之间形成一定分工来实施，在立法、司法和执法之间相互制约，公共支出信息公开，执政党、在野党相互监督，社会普遍监督。公共支出管理是在特定的民主政治体制环境下运行的，民主政治体制对公共支出管理有着决定性的影响。民主政治体制对公共支出管理的影响主要表

现在：第一，宪政体制从根本上决定了公共支出管理的基本原则与活动方式。宪政原则决定了公共支出管理的基本原则，宪政制度决定了公共支出管理的活动方式。第二，不同的政治体制与政治制度模式决定了公共支出管理的不同模式。第三，不同的利益集团活动方式与公民参与方式决定了公共支出管理的不同模式。在公共支出管理过程中，政府必须是有回应的、公正的、负责的、诚实的和有能力的。政府管理职责的价值观主要体现在回应、公正、诚实、负责和能力。

公共支出规模与结构的决策，反映了社会对适度规模与结构优化的普遍要求。无论西方发达国家还是我国，公共支出规模均呈现日益膨胀趋势。适度公共支出规模决策应考虑的因素主要包括：满足政府职能的需要、与经济发展水平相适应、与具体国情相适应。在进行公共支出规模决策时，应当考虑到来自三方面的约束，即支出—收入决策分离的约束、预算平衡约束和公共支出的惯性的约束。公共支出结构管理的经济社会意义在于，通过政府对公共支出结构的控制，直接或间接地影响社会经济结构各个方面，包括社会总供需结构、产业结构、社会技术水平构成、社会事业各个方面构成、将来时期社会总供给能力结构等。

预算公共支出的计划，是公共支出管理的中心工作。在法治框架下，严格规范地编制预算、执行预算，并通过预算来控制公共支出的规模、结构与效率，是公共支出管理的基本手段。建立健全预算编制、审批、拨款、执行程序 and 制度，协调财政部门与支出机构之间的矛盾、改善组织管理、协调委托—代理关系是预算管理的基本内容。

公共支出的制度建设，是预算能够顺利执行的保障，包括绩效预算制度、政府采购制度、国库管理制度、“收支两条线”管理和财政投资评审制度等。绩效预算要求阐述请示拨款是为了达到什么目标，为实现这些目标而拟定的计划需要花多少钱，以及用哪些量化的数据衡量在实施每一项计划的过程中取得的成果和完工的情况。政府采购制度，有三个显著的特点：集中性、公开性和公平性。规范地实施政府采购制度，能够保障公共支出目标的实现。国库管理制度有两个基本要求：设置国库单一账户和政府支付的集权化。这样可以为政府建立快捷、高效的财务信息系统，便于对预算资金收付过程进行全程监控，提高财政资金分配和使用的透明度，方便管理和监督，防止腐败的发生。“收支两条线”管理，是20世纪90年代以来我国政府非税收入管理的一种有效方式，也是防治腐败和搞好党风廉政建设的一项重要制度。需要在改革的过程中逐步将各部门的预算外收入全部纳入财政专户管理，提高各部门支出的透明度。财政投资评审制度，担负着对所有财政性投资建设项目的评估和概算确定，以及施工图预算、竣工决算和招标工程的标底审核工作，因而能够及时发现问题，及时采取措施，制定出具体的管理办法，堵塞漏洞。

公共支出的人力资源管理，是公共支出管理的领导问题。管理者是管理的灵魂，只有管理者素质高，才能有高效、科学的决策和管理水平。通过建立和完善公务员制度，可以实现人力资源的有效管理。在严格的法治环境下，实施公务员的考试录用、职位分类、考核、晋升、调动培训、职务升降、奖惩福利、解职退休等各项人事管理，遵循“任人惟贤、量才使用、考试考核、晋升惟功、按劳分配”为主和依法管理等原则，通过科学的人力资源规划，

可以提高工作效率、取得最大绩效、提高领导素质和积极性。通过对人力资源的测评,充分了解管理者的管理能力(如号召能力、协调能力、决策能力等)、完成工作的数量和质量、工作效率和工作效益等,为客观、准确地选拔领导者提供依据。通过建立和完善人力资源的激励机制,做到“义务与权利对等、奖惩分明、职务升降有序、发挥个人潜能”,可以有效调动管理者的积极性,保证公共支出管理目标的实现。

公共支出控制的目标应是合理的增长、经济性、效率性和效果性。这四个目标,通过战略计划、管理控制和运行控制三个阶段实施。在控制过程中,计划与控制相辅相成。计划较具体且牵涉面窄,它要求有一个组织或一位政府机构的决策者。在制定战略计划时,重点是确定问题、如何解决问题、各种方法的可行性及后果以及对组织机构实施能力的评价。控制是实施前一阶段做出的各项决定,把每一目标及相关的工作任务划分成易于管理的部分。随着实施阶段的逐步深入,控制将偏重确保规定的工作任务的完成,控制内容因阶段而异。控制是权力的表现形式,它取决于通过命令、刺激或同化等方法,实行一项行动计划,并说服他人接受该计划。从组织的角度讲,控制成了解释一项战略的媒介,确保获得需要的结果。实质上控制也被看做是政府各机构间的契约网络。现行支出控制形式主要有:直接控制、刺激性控制、协调控制和政策控制。在支出控制的具体方法上,主要有:指明基金用途、控制人员预算支出、控制公共工程的预算支出等。

公共支出管理的信息传递,是确保决策、计划、组织、领导、控制、监督与评价等管理过程顺利实施的基本条件。政府财政信息管理系统(GFMIS),就是运用先进的信息技术、综合预算、会计和财务管理应用程序,完整记录每一笔财政收支数据,实现内部控制和业务程序自动化,及时提供准确、可靠的财务信息,为预算编制和预算执行提供全面、综合的管理报告,为宏观经济决策和微观经济管理提供依据的信息系统。GFMIS主要反映在“系统”的控制功能上。这一功能主要表现在:规范了业务流程,保证了预算本身的合理性。GFMIS系统建立后,其国库管理系统有两个很重要的功能,一是预算审核,二是用款计划控制。信息传递系统的改善,有赖于先进的政府会计制度和技术。为了更真实、全面、系统地反映政府的财务活动情况及财务状况,提高政府财务信息质量,许多发达国家纷纷采用“全程式集中记录和监控财政交易的政府会计模式”,并且将现金制会计改为修正的权责发生制,使政府会计对象除了反映当期预算资金运动情况及结果外,还能完整反映整个预算资金连续运动的过程及累积结果,使政府财务信息更加真实、完整、可靠,为有效落实财政责任制、沟通政府与社会公众的信息交流、加强监督、防范财政风险提供可靠的依据。全面、系统、可靠的公共支出信息,有赖于政府报告提供。政府报告应反映合规性、透明度和受托责任方面的充分信息。通过提供信息,政府报告可以成为制定规划和政策的重要工具。通过政府报告提供的信息,公共组织得以有机会展现其取得的成就,从而有助于改进该组织的公共关系及其在公众中的形象。政府报告必须考虑内部使用者和外部使用者对信息的不同需要。报告应具有全面性、合法性、方便性、可靠性、相关性、一致性、及时性和可比性。

公共支出的绩效审计、绩效管理与评价,是公共支出全面管理的社会要求,可以及时反

映公共支出的经济性、效率性和效果性，回应民众。政府绩效审计的产生主要基于两个原因：一是政府公共支出的日益增加和国营企业的不断涌现，使得人们对政府部门的支出效益越来越关注。二是民主意识的增强。为此，许多国家财政管理已从单纯的事后监管发展到事前监管、事中监管和事后监管全过程的管理。与传统的政府审计比较，绩效审计一般要求提出解决问题的办法并且有实施解决办法的经验，而且，经常为特定的管理决策反馈信息，提出建议，并介绍特定的管理制度。政府绩效审计内容已被扩展为三类：经济性审计、效率性审计和效果性审计，即“3E”审计。美国是世界上最早制定绩效审计准则的国家，1994年修订后的准则包括综述、政府审计种类、一般准则、财务审计的现场作业准则、财务审计的报告准则、绩效审计的现场作业准则、绩效审计的报告准则7个部分，并在最后两个部分对绩效审计的実施和报告提出了具体的要求和步骤。这一准则对美国乃至世界范围内绩效审计的开展产生了巨大影响。公共支出评价有助于明确支出的使用效益，有助于审查过去政策和新政策的制定，有利于改善规划和资源分配，有助于管理和监测，有利于综合管理水平的提高，有助于指导经济持续而长期地全面发展，以及更好地实现宏观经济和行业的目标。并不是所有的政府支出活动都必须进行系统的评价。有时候，评价的成本可能会超过利益的增长，因此必须根据客观标准谨慎地选择。评价领域认为是重要的东西，在政府部门中并不一定具有同样的分量。对什么重要，立法机构同样也有着不同的认识。这些不同认识自然导致了不同的机构使用不同类型的方式进行评价。

20世纪80年代以来，我国财政体制进行了一系列重大改革，为推进经济的市场化和国民经济的稳定协调发展做出了积极贡献。特别是1994年以来国家出台了新的财税改革方案，不仅促进了财政收入的稳定增长，增强了国家的调控能力，而且规范了分配关系，初步建立起了一个适应市场经济要求的财政体制的基本框架。这表明我国的新财税体制经过几年的运行已经获得了巨大成功。但是，过去长时期进行的财政改革主要集中在收入分配领域，财政支出管理方面的改革已显得严重滞后，传统体制下形成的一整套管理模式、管理结构和管理手段，在很多方面得以延续下来，财政部门长期以来重收入、轻支出、管理弱化的弊端仍然存在，可以说，公共支出管理日益成为整个财政管理中最为薄弱的环节。因此，从宏观财政管理的战略高度着眼，切实改进和强化公共支出管理已显得日益必要和紧迫。

本书由吴强、陈志楣编写完成。陈志楣编写了第8章、第9章和第11章的内容，其余由吴强编写，全书由吴强统稿完成。编写过程中，大量借鉴了国内外学者的已有成果，对他们的贡献深表谢意！本书适合于本科、研究生教学和广大财经工作者阅读。

本书试图构建一个符合管理学规范的基本框架，但在编写过程中困难重重，需要将经济学、政治学、会计学、审计学等多个领域的知识融入分析过程，由于专业所限，错误纰漏在所难免，恳请专家、学者和广大读者批评指正！

吴 强

2007年1月于北京

目 录

前言

第1章 导论

1.1 公共支出管理的实践背景	1
1.2 公共支出管理的新理论	3
1.3 公共支出管理的原则和目标	9
本章小结	16
复习思考题	17

第2章 公共支出管理体制

2.1 公共支出决策体制	18
2.2 公共支出监管体制	26
2.3 公共支出管理在政府间的分工	32
2.4 公共支出管理的组织间分工	36
2.5 我国公共支出管理体制	39
本章小结	40
复习思考题	41

第3章 公共支出规模的决策

3.1 公共支出规模的度量	42
3.2 影响公共支出规模的因素	46
3.3 公共支出适度规模的决策	49

3.4 中国公共支出规模管理	53
本章小结	57
复习思考题	57

第4章 公共支出结构的决策

4.1 公共支出结构的概念	58
4.2 优化公共支出结构的理论依据	61
4.3 我国公共支出结构管理的改善	65
4.4 我国公共支出结构管理的新选择	70
本章小结	74
复习思考题	75

第5章 公共支出组织

5.1 公共组织的概念和特征	76
5.2 公共组织的界定	78
5.3 公共组织的构成要素	83
本章小结	85
复习思考题	85

第6章 预算编制管理

6.1 公共组织预算的概念和内容	86
6.2 预算编制原则与预算管理办法	89
6.3 定员定额管理制度	94
6.4 单位预算编制的准备工作和编制方法	97
6.5 政府组织预算的编制	101
6.6 非政府组织预算的编制	103
本章小结	105
复习思考题	106

第7章 公共支出预算的执行

7.1 预算的审批与执行原则	107
----------------------	-----

7.2 预算执行的拨款管理	110
7.3 公共支出预算执行中的调整	112
7.4 公共支出预算执行的检查分析与审核	114
7.5 预算执行中部门与机构之间的协调管理	116
7.6 公共支出管理中组织机构的改革与完善	122
本章小结	129
复习思考题	130

第8章 公共支出管理的制度建设

8.1 绩效预算	131
8.2 政府采购制度	133
8.3 国库管理制度	138
8.4 收支两条线管理制度	143
8.5 财政投资评审制度	147
本章小结	150
复习思考题	151

第9章 公共支出管理中人力资源的管理

9.1 人力资源管理的制度安排	152
9.2 制定和实施人力资源规划	154
9.3 人力资源测评体系	157
9.4 人力资源的激励机制	160
9.5 机构改革与人员精简	164
本章小结	165
复习思考题	166

第10章 公共支出的控制

10.1 公共支出控制的概念	167
10.2 公共支出控制的目标	168
10.3 公共支出控制的过程	169
10.4 公共支出控制的权力	171

10.5 公共支出控制的类型与形式	172
10.6 公共支出控制的方法	176
本章小结	178
复习思考题	179

第11章 公共支出管理的信息传递

11.1 政府财政信息管理系统	180
11.2 政府会计	184
11.3 政府报告	187
本章小结	191
复习思考题	192

第12章 公共支出的绩效审计、绩效管理与评价

12.1 公共支出管理中的绩效审计	193
12.2 公共支出的绩效管理	201
12.3 公共支出的评价	205
本章小结	207
复习思考题	208

参考文献

第 1 章

导 论

寻租、浪费和低效是公共支出过程中的“三大弊端”，历来为人们所贬斥。凯恩斯主义泛起以来，预算平衡被随意打破，使这种情况愈演愈烈，导致许多国家出现了程度不同的财政危机、经济危机和社会危机，迫使各国掀起了一场持续至今的政府治理改革浪潮。公共支出作为政府治理改革的核心内容，引起了人们广泛关注和理论研究，并逐步形成新的理论体系，对于建立规范的管理体系，改善政府理财行为产生了重大影响。

1.1 公共支出管理的实践背景

20世纪70年代末期以来，世界经济发生了重大的变化。信息技术的快速发展和经济政治的全球化是20世纪末叶的主流趋势。在这种趋势的演进过程中，政府部门发挥了重要的作用。尽管政府的作用仍是致力于提出并实施实现经济的稳定高速增长和就业以及经济社会的全面发展的政策，但在世界经济强劲增长、日益开放和竞争加剧的环境下，政府的这些努力显然有着不同的内容，并且这些努力的效率和效果对整个经济的效率和效果有着更重要的影响。人们认为有效的政府公共管理已成为整个社会合理地应对信息技术和全球化挑战的关键。因此，西方国家开始了对传统的政府公共管理政策和架构的审视和评价。

1979年撒切尔夫人在英国主政，任命雷纳爵士（Derek Rayner，马克·斯宾塞连锁店主管）为她的效率顾问。1980年设立了直属于首相办公室的效率小组（Efficiency Unit），对政府各部门的运作效率状况进行了长达10年的全面、深入的调查（直到1989年撒切尔夫人卸任），陆续发表了一系列评论和报告。他们揭示政府各部门运作效率低下的状况和原因（拖拉、推脱责任、花钱随意、层级过多、信息不畅、“化石现象”等），提出了一系列改革方案。影响最大的有“部长管理信息系统”“财务管理创新方案”，内容涉及政府的工作计划、内容、人员安排、工作目标、机构设置

等方面的问题，由此引起了英国一系列的政府治理改革。改革的思想基础是：大部分公共服务的成本是由公民承担的，公民有权获得高质量的服务；政府有责任回应公民的需求，并以较合理的成本提供优质服务。

1989年以后，梅杰政府继续改革，推出了“公民宪章”运动（Citizen's Charter），1991年发布的《公民宪章白皮书》确立了公共服务标准和承诺、礼貌服务、公共监督、协商机制、确保申诉权和服务成本与质量相符等六项原则。要求人们站在公共服务接受者的角度来评判公共服务的优劣，并为公共服务的接受者提供专门程序，以方便他们直接参与公共服务的改进。

“公民宪章”运动引入了目标管理、绩效评估等现代企业管理系统和办法，建立了部长与各级之间直接的、规范的信息沟通渠道，降低中间管理层次的作用，提高了政府办事效率，精简了机构、压缩了一般性支出，提高了政府公共服务的水平。

英国的公共管理改革很快掀起世界性浪潮，席卷欧洲、美洲、亚洲和大洋洲的许多国家和地区。

1993年美国总统一克林顿宣布，针对联邦政府进行为期6个月的“国家绩效评估”，成立由副总统戈尔负责的“政府再造小组”（Reinvention Team）和“政府再造实验室”（Reinvention Laboratory），推动政府工程。这场改革的纲领性文件是戈尔领导的国家绩效评估委员会的报告——《从过程到结果：创造一个少花钱多办事的政府》（简称“戈尔报告”）。报告指出：20世纪30～60年代，美国建立起庞大的、自上而下、集中化的官僚体制来处理公共事务，这种体制以那时的公司结构为模式，采用分等级的科层制形式——它将任务加以分解，落实到不同层次的雇员，而这些雇员及机构则由严格的规章制度所约束。由于标准化程序的先入之见、垂直的指挥链条和标准化的服务，这些官僚机构是稳定的，但也造成机构臃肿和反应迟钝。当代迅速变化着的世界、闪电般的信息技术、全球性竞争和需求式的顾客，使得庞大、自上而下的官僚体制（无论私人的，还是公共的）已经失效。由此，需要再造政府公共管理体制。美国随后进行了一系列改革，包括：

（1）删减法规、简化程序。简化预算过程：将联邦财政收支改为2年预算，并允许各部门保留50%的当年未用完经费。人事制度分权：逐步取消繁杂的“联邦人事手册”、简化人事分类制度，赋予各部门用人和薪资上更多弹性。简化联邦采购方式：从严格管制改为指导原则。解除过度的管制规章、授权各州和地方，给地方政府以选择权。

（2）顾客至上，民众优先。给予民众更多的选择并聆听其意见，严格遵守新颁布的顾客服务标准；逐步取消公营事业的独占和垄断权；推动公营事业单位私有化。

（3）扩大授权，追求成果。扩大管理者的权限，联邦公务员必须承担成败责任。成立国家合作关系委员会，负责管理人员和联邦雇员的联络与合作。

（4）节约成本，提高效能。消除不必要的支出，赋予总统更大的裁减政府支出的权力，裁撤不必要的机关。允许联邦各机关成立创收投资基金以从事长期投资，运用企业再造工程方式，降低计划成本。

美国的“政府再造运动”使政府一般性支出减少，美国经济连续多年增长。

公共管理改革也波及新西兰、澳大利亚、加拿大、丹麦、德国、法国、意大利、日本、韩国、中国等国家和地区。如日本，1996年以来进行“小政府、大社会”改革；新西兰1984年以来进行“关注产出和效果”的政府机构改革（1986年《国有企业法》、1988年《政府部门法》、1989年《公共财政法》）。

中国自1954年至今,已进行了7次政府机构改革^①,但每一次都没有走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。面对政府机构臃肿、职权庞杂、效率低下等问题,1998年开始了以“转变政府职能”为核心的机构改革。基本目标是适应社会主义市场经济体制改革的需要,建立办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体制,切实转变政府职能,理顺关系、精兵简政、提高效率。转变政府职能的过程仍然在持续进行,撤并机构,颁布《行政诉讼法》、《公务员法》等重要措施改善了中国公共管理状况,预算的强化、政府采购等制度的实施也改善了公共支出管理,但与发达国家相比,中国的公共支出管理,在体制、组织、预算、控制、人员、信息传递、评价、监督等方面都存在较大差距,需要在改革开放过程中不断加强和完善。构建和谐社会、加强执政党的建设、建设服务型政府等政策目标有助于公共支出管理的进一步改进。

各国政府改革实践证明,公共支出的管理不再是某个部门的任务,而是整个政府的工作,并且需要社会的普遍参与。要使公共支出达到社会期望的效果,克服寻租、浪费和低效的“三大弊端”,必须从预算决策和执行两大方面入手,改革制度安排,增加支出活动的透明度,改善信息传递技术,加强多层次监督管理。在世界性政府改革浪潮中,理论界进行了广泛研究,形成了一系列新的理论。

1.2 公共支出管理的新理论

1.2.1 新公共管理理论

新公共管理理论有三个主要来源:公共选择理论、新管理主义理论、新制度经济学理论。

公共选择理论(Public Choice Theory)代表人有布坎南(James M. Buchanan,《自由、市场与国家》、《同意的计算》);丹尼斯·缪勒(《公共选择》);A. J. 阿罗(《社会选择和个人价值》)等。主要观点有:公共选择是一个过程,个人偏好结合而形成集体决定有空隙,即“一人一票制”难以实现,有可能导致“多数人的暴政”;由于不可能做到一致同意,就会出现低效率和不公平的结果;政府失灵产生于两个原因——政府扩张的内在性、任期的短期行为;政府扩张导致寻租和行贿受贿泛滥。主张建立可靠的宪政制度,保护个人自由、市场,遏制政府扩张;更多地采用由私人企业承包公共服务,引入市场机制改善政府公共服务。

新管理主义理论代表人物有奥库安(P. Aucoin)、胡德(C. A. Hood)、大卫·奥斯本(David Osborne)和特德·格布勒(Ted Gaebler)等。胡德的主要观点有:推行职业化管理;标准化和绩效测量;产出而非过程控制;权力分散化;在政府管理中引入竞争;引入私人部门管理技术;节约和效率。大卫·奥斯本和特德·格布勒提出了“公共管理改革10大原则”:起催化剂作用的政府——掌舵而不是划桨;社区拥有的政府——授权而不是服务;竞争性政府——把竞争机制注入到提供服务中去;有使命感的政府——改变照章办事的组织;讲究效果的政府——满足顾客的需要,而不是按投入拨款;受顾客驱使的政府——满足顾客的需要,而不是满足官僚政治的需要;有事业心的政府——有收益而不浪费;有预见的政府——预防而不是治疗;分权的政府——从等级制到参与和协作;以市场为导向的政府——通过市场力量进行变革。经济合作与发展组织(OECD)对公共

① 中国的政府机构改革自1949年以来先后进行了7次,包括:1954~1956年的“精简机构、紧缩编制、调整干部”;1956年的第一次下放权力改革;1958~1960年的军队管理政府;1982年开始的以“转移政府工作重点”为核心的机构改革;1988年开始的“调整经济管理部門”改革;1993年开始的“适应建立社会主义市场经济体制”的机构改革;1998年开始的以“转变政府职能”为核心的机构改革。

管理改革原则的概括为：权力转移，提高灵活性；确保绩效、控制和责任制；发展竞争和选择；提供回应性服务；改善人力资源管理；优化信息管理；提高管制质量；加强中央指导而非干预的职能。

新制度经济学理论代表人有威廉姆斯、科斯、诺斯和张五常等。主要理论有交易成本理论、产权理论、委托—代理和经济组织理论。新制度经济学主要从三个层面分析问题，衡量的方法主要取决于哪些变量被看做是内生的。第一层次，产权结构和组织形式被明确模型化，但被看做是外生性的，而且主要强调它们对经济产生的影响；第二层次，组织交换的活动被内生性，但是产权的基本结构仍然是外生的，企业内部的交换通过正式市场的交换，以及非市场情况下的交换等，是通过能约束经济各方面的契约来组织进行的，如企业被定义为契约网络；第三层次，人们试图通过引进交易成本概念而把社会、政治规则以及政治制度结构内生性。据此，新制度经济学理论对经济学涉及的许多领域进行了全面解释。

1.2.2 新公共服务理论

新公共服务学（The New Public Service, NPS）的理论来源非常庞杂，至今尚未形成一个统一的理论模式。倡导公共管理的公共取向或公民取向、社群取向的新公共服务理论的来源包括“第三条道路”理论、政治自由主义理论、治理理论与善治理论（Governance and Good Governance）、公民理论、公民社会理论、自治理论、社区理论、公民治理理论、参与式国家理论、批判主义理论（Critical Theory）、后现代理论与后现代公共行政学理论、组织人本主义理论（Organizational Humanism）、对话理论、公有社会主义理论、多元民主理论、基层行政组织理论，等等。其中较为典型的有参与式国家理论与后现代公共行政学理论。首次正式系统地提出新公共服务理论的是美国行政学者罗伯特·丹哈特（Robert B. Denhardt）和珍妮特·丹哈特（Janet Vinzant Denhardt）。

与新公共管理理论主张“市场式政府”的政府治理模式不同，新公共服务理论主张“参与式国家”的政府治理模式。公民参与是基于社会连带关系与社会责任，而不是基于物质激励。参与管理的参与机制主要有四种：第一，在公共组织中，组织员工介入与参与工作、组织活动与决策，以激励员工将更多的时间与精力投入到组织之中。持有这种主张的是组织人本主义理论。第二，公民与政府基层官员的接触最多，公共组织中的基层官员是整个组织有效运作的核心，因而，应该通过授权来激发基层官员的潜能，通过基层官员的参与提高组织绩效。持有这种主张的是基层官员理论。第三，要正确处理国家与社会的关系，发动公民参与。公共决策应该让有政策影响力的公众通过对话过程来做出，在加强公民向政府表达需求的权利过程中就会体现出公共利益。政府制定政策时，应该尽可能多地从社团和个人那里征询意见，与利益集团、专业协会、科学家、社区积极分子共同做出决定，让公众参与规则的制定。此外，还有举行公众听证会、市镇会议、电讯民主等方法。如果公民认为政府服务不佳，他们有权申诉。同时，要制定信息公开法，推行政务公开制度，制定公共服务绩效评估标准，便于公民监督政府。持有这一观点的是对话式民主理论。第四，应该复兴市民社会，发挥第三部门的参与作用，使公民本身能够投入政策选择与提供服务的过程中。这种参与方式有共同提供公共服务的方式、志愿服务的方式。持有这种看法的是公有社会主义理论。

后现代公共行政学的基本思想集中在三方面：第一，提出了“反行政”的概念，认为公共行政应关注弱势群体的声音，应该从传统公共行政的“权力中心说话”转向聆听“无权势者的声音”。公共组织应正视“他异性”，应注意在强势团体主导下受到压抑的不同见解与少数声音，使官僚组

织跳出唯我独尊的思维与心态。第二,后现代主义主张非中心化,主张修正或颠覆权威,政府应与社会、企业建立合作伙伴关系。政府应设法提高公民的参与权与决定权,负责建立公民参与的制度与渠道,使公民能够真正成为领导政府的主人,因而,应该倡导政治平等、社会凝聚、充分信任、对多元意见的容忍、鼓励公民组织及协会的成立与运作。第三,后现代主义提出了“语言游戏”理论,认为社会中的参与者都可依据其所认知的原则来表现自己,强调社会成员间的平等对话。因而,要建立社区公民治理模式,建立社区公民、社区代表与社区事务工作者三者之间密切合作的政治系统,建立协调委员会、公民委员会、支援者等重要机构,政府是与民众一起讨论、提供咨询的辅助者。

新公共管理理论和新公共服务理论分别是对当代世界公共管理改革两股紧密结合的潮流的理论总结;即对新公共管理改革潮流和新公共服务改革潮流的理论总结。

新公共服务理论是在与新公共管理理论的争论中产生与发展起来的,从新公共管理学派产生起,新公共服务学派就对其加以不断的尖锐批评,用公共服务理论的公共取向、民主取向或社群取向批评新公共管理学的“市场模式”。新公共服务理论认为:资本主义与民主政治在强调保护个人自由而不是个人发展的现实问题的社会中共存。当今新公共管理的政府“市场模式”超出了早期改革的范围,具有削减公共部门管理中作为主导原则的民主政治的危险。新公共服务理论主张在公共管理改革中倡导参与式国家模式,强调保护公民自由,发挥社区与非政府组织在公共管理中的作用,发挥民主特别是直接民主机制的作用。据此,新公共服务理论总结了实施公共服务的7大基本原则。

第一,政府的作用是服务而不是掌舵。公务人员日益增长的重要角色是帮助公民表达并满足他们共同的利益,而不是试图控制并将社会引到一个新的方向。现代政府的作用是与非营利组织、私营部门一道,为社区面临的问题寻找解决办法;政府的角色要从控制转变为议程安排,充当相关各方的调停人、中介人甚至裁判员的角色,为促进公共问题的协调解决提供便利。

第二,公共利益是目的,而不是副产品。公共行政者必须促成建立一个集体的、共享的公共利益观念。其目标并不是被个人选择所驱使去寻找快速的解决之道。相反,它是共同利益和共同责任的创新。确立社会发展的长远目标与规划不能仅仅由政府官员来进行,还应进行广泛的公众对话和协商来共商社会发展的方向。政府应该积极地为公民通过对话清晰地表达共同的价值观念并形成共同的公共利益观念提供舞台,政府还有责任确保经由这些程序而产生的解决方案完全符合公正和公平的规范,确保公共利益居于主导地位。

第三,战略地思考,民主地行动。满足公共需要的政策与规划能通过集体努力和合作程序而有效、负责任地获得。政府应鼓励公民强化责任感,支持群体和个人参与社区契约的订立活动,从而为有效的和负责任的公民行动奠定基础。政府应该具有开放性、可亲近性和回应性,能够为公民服务,并且为公民创造机会。

第四,服务于公民,而不是顾客。公共利益是通过关于共享价值的对话而产生的,而不是个人自我利益的整合。因此,公务人员不应仅仅满足于回应“顾客”的需要,而要聚焦于公民并在公民之间建立信任与合作关系。政府与公民的关系不同于企业与顾客的关系,在公共部门,我们很难确定谁是顾客,因为政府服务的对象不只是直接的当事人。公正与公平是政府提供服务时必须考虑的重要因素,政府必须关注公民的需要和利益。

第五,责任不是一个简单的概念。公务人员不仅要关注市场,他们还应该关注依法行政、政治规范、专业标准与公民利益。公共行政官员的行动应该受到包括公共利益、宪法法令、其他机

构、其他层次的政府、媒体、职业标准、社区价值观念和价值标准、环境因素、民主规范、公民需要在内的各种制度和标准等复杂因素的综合影响，而且他们应该对这些制度和标准负责。

第六，尊重人的价值，而不是仅仅重视生产力的价值。如果基于对所有人的尊重，通过合作过程与共享领导来运作，那么，公共组织及它们参与其中的网络从长期来看将运作得更为成功。如果要求公务员善待公民，那么公务员本身就必须要受到公共机构管理者的善待。

第七，尊重公民与公共服务的价值，重于企业家精神的价值。公共利益将由于公务人员和公民承诺对社会做出富有成果的贡献而增进，而不是由于具有企业家精神的管理者把公共钱财视若己出。公共行政官员不是他们机构与项目的所有者，政府的所有者是公民。公共行政官员有责任通过担当公共资源的管理员、公共组织的监督者、公民权利和民主对话的促进者、社区参与的催化剂以及基层领导者等角色来为公民服务。公务员不仅要分享权力，通过人民来工作，通过中介服务来解决公共问题，而且还必须将其自身的角色定位为负责任的参与者，而非企业家。

1.2.3 治理理论

治理理论重点研究治理的方式和价值，研究公共产品与公共服务供给的方式与体制，它主张建立政府与社会合作的公共管理模式，即善治模式，主张各种公共的和私人的机构与政府一道提供公共产品与公共服务。

一般认为，治理理论的主要创始人之一是罗西瑙（J. N. Rosenau），他在代表作《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》等文章中将治理定义为：一系列活动领域里的管理机制，它们虽未得到正式授权，却能有效发挥作用。

治理（Governance）与善治（Good Governance）理论是20世纪90年代兴起的一种公共管理理论，它们认为治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理，其实质是建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作，其管理机制主要不依靠政府的权威，而依靠合作网络的权威。其基本观点是：

第一，公共管理主体不仅仅是政府，而且包括各种公共的和私人的机构。它认为政府并不是国家惟一的权力中心，各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可，就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。

第二，在现代社会，国家正把原先由它独自承担的责任转移给公民社会，即各种私人部门和非政府组织，从而使国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任日益变得模糊起来。

第三，各个社会公共机构在集体行为中越来越相互依赖，为达到目标，各个组织必须相互交换资源、谈判共同的目标，从而使各个参与者最终形成一个自主的网络，通过与政府在特定的领域的合作来分担政府的行政责任。

第四，善治是理想的公共管理模式。所谓善治就是使公共利益最大化的社会管理过程，其本质是政府与公民对公共生活的合作管理，它要求有关管理机构与管理者最大限度地协调各种公民之间以及公民与政府之间的利益冲突，从而使公共管理活动取得公民最大限度的认同；善治的实现依赖于政府与公民之间积极而有效的合作，因而，公民必须具有足够的政治权力参与选举、决策、管理和监督，从而与政府一道共同形成公共权威和公共秩序。治理理论研究非政府组织、民营组织与公民在治理中的两种作用：一是在整个国家治理中的作用，公民与政府一道形成公共权威，共同治理国家。二是在公共供给中的作用，非政府组织与民营组织参与公共服务的提供。