

Mc
Graw
Hill Education

公共服务管理译丛 *Managing the Public Services*

公共服务财政管理

FINANCIAL MANAGEMENT
FOR THE PUBLIC SERVICES

(美) 约翰·威尔逊 编著
高鹏怀 孙健 译



清华大学出版社

Mc
Graw
Hill

公共服务管理译丛 Managing the Public Services

公共服务财政管理

FINANCIAL MANAGEMENT
FOR THE PUBLIC SERVICES

(美) 约翰·威尔逊 编著

高鹏怀 孙健 译

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书分析了公共服务的经济因素,评估了实践中公共服务管理变革的内容,阐述了包括公共预算和重要投资在内的财政管理工具及其内涵等内容,深入研究了公共服务财政管理的基本内涵和重要意义,并且着重探究了在公共服务中实施财政管理的理论观点及其实践问题。

本书采用理论论证和实践应用相结合的方式,探讨了财政管理在公共服务中的意义和重要性,重点探讨了将私营部门财政管理方法应用于公共服务管理之中等重要问题,并对 NHS 以及地方政府作了专门论述。

本书主要面向政府部门以及非营利组织的管理者,可以用作公务员的公共管理知识培训和公共行政以及相关专业的本科生、研究生的教学参考用书,同时也有助于启示公共管理学术研究者将理论与实践模型相结合。

By John Wilson

Financial Management for the Public Services

EISBN: 0-335-19845-7

Copyright © The editor and contributors 1998

All rights reserved. Except for the quotation of short passages for the purpose of criticism and review, no part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher or a licence from the Copyright Licensing Agency Limited. Details of such licences (for reprographic reproduction) may be obtained from the Copyright Licensing Agency Ltd of 90 Tottenham Court Road, London, W1P 9HE.

本书封面贴有 McGraw-Hill 公司防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

北京市版权局著作合同登记号 图字:01-2007-1168

图书在版编目(CIP)数据

公共服务财政管理/威尔逊编著;高鹏怀,孙健译. —北京:清华大学出版社, 2008.4

(公共服务管理译丛)

书名原文: Financial Management for the Public Services

ISBN 978-7-302-17050-1

I. 公… II. ①威… ②高… ③孙… III. 公共财政学—公共管理
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 021008 号

责任编辑:周 菁 王荣静

责任校对:王凤芝

责任印制:孟凡玉

出版发行:清华大学出版社

<http://www.tup.com.cn>

社 总 机:010-62770175

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

邮 购:010-62786544

印 装 者:北京国马印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:155×230 印 张:22

版 次:2008 年 4 月第 1 版

印 数:1~3000

定 价:34.00 元

字 数:265 千字

印 次:2008 年 4 月第 1 次印刷

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:010-62770177 转 3103 产品编号:024604-01

《公共服务管理》

译丛总序

20世纪七八十年代以来,为迎接全球化、信息化和知识经济时代的来临以及摆脱财政困境、政府信任危机、提升国际竞争力和政府工作效率,西方各国相继掀起了公共管理变革与创新的热潮,其根本的价值趋向就是为民众提供优质、差异化的公共服务。同时,在学术界关于公共服务的理论也层出不穷。

公共服务理论致力于回答什么是公共服务以及公共服务的性质如何界定、由谁来提供公共服务、用什么方式提供公共服务更有效率等诸多问题。

根据联合国政府职能分类体系,政府公共服务包括普通公共服务与公共安全、社会服务、经济服务等。这一定义成立的一个前提是,政府愿意且有能力提供公共服务,政府是服务型的而不是统治型的。我国学者马庆钰先生从法律和所有权角度认为,公共服务主要指由公法授权的政府和非政府公共组织以及有关工商企业在纯粹公共物品、混合公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的责任。其范围包括:纯粹公共物品、混合性公共物品、带有生产的弱竞争性和消费的弱选择性的私人物品的生产和供给。

一般而言,公共服务具有三层含义:其一是国家是公共服务型

国家,其所作所为都是提供公共服务。其二是政府是公共服务型政府,其所作所为都是提供公共服务。其三是公共服务是政府的主要职能之一,有其具体的内容和特殊的形式,并且可与政府的其他职能相区分。

长期以来,人们习惯于把公共服务的供给者定位于政府,认为政府包揽公共服务是其义不容辞的职责。但事实上,政府包揽公共服务既有其天然优势,也会产生诸如效率不高、机构臃肿、人浮于事、“市场失灵”、政府财政压力过大、经济持久增长的动力缺乏等诸多问题。为了防止上述问题的出现,斯蒂格利茨认为,政府在宏观控制公共服务的同时,可以通过签订合同,授予经营权等手段,委托私人部门生产和提供,这实际上明确了政府从宏观控制和委托代理两个方式管理公共服务的途径。斯蒂格利茨又强调,在各个部门直接或者间接引入竞争实体是管制的好办法;公私部门通过引入社会竞争,更分散地提供公共服务,不仅确保了公共服务的有效供应,而且使公共服务数量和种类更符合公众需求。^①

这意味着在公共服务领域应当引进有效的竞争机制,实现公共服务的市场化。公共服务市场化,即把市场竞争机制引入公共服务的一些业务领域,实现公共服务的最佳供给和公共资源的有效配置。公共服务市场化实质上就是政府部分职能的市场化,政府逐渐弱化有些公共服务职能、淡出某些公共服务提供领域。然而,竞争的观点在关注市场均衡作用的同时,却往往忽略了公共服务的特殊属性,尤其是其公共属性和政治属性,因此,有些公共服务需要不同主体联合提供而不是相互竞争。

兴起于 20 世纪九十年代的治理理论是关于政府管理方式的新理论。治理一词源于拉丁文和希腊语,原意为控制、引导和操纵,主要用于和国家公共事务相关的管理活动和政治活动。自 20 世纪九

^① 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨:《社会主义向何处去——经济体制转型的理论与证据》,长春,吉林人民出版社,1998 年。

十年代以来,西方政治学家和经济学家赋予治理以全新的含义,将其本质表达为“一种由共同的目标支持的管理活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠政府的强制力量来实现”。^① 这种定义无疑给公共服务的政府垄断供给机制打开了一个缺口,为实现公共服务供给主体的多元化奠定了坚实的基础。

可以说,公共服务就是以政府为主体的各类组织实现其以满足公众需求为使命的基本工具。依据公共服务提供者身份属性的不同,公共服务的提供大致可以归纳为政府组织提供、非政府组织提供、多元化提供和联合四种模式。但是,公共服务需要在坚守公序良俗的基础上进行有效管理,管理意味着组织在从事公共服务的活动中需要作出战略规划、整合各类资源、协调各种关系、提升公共服务效率和水平。

在历经近三十年的改革开放以后,我国在政治、经济、文化、政府管理理念以及社会发展上都有了显著进步,举世瞩目。政府管理实现由经济建设为重心向公共服务为重心转移的时机趋于成熟,建设公共服务型政府的理念日渐深入人心。因此,2003年10月召开的中共十六届三中全会首次明确提出将提供“公共服务”作为政府职能之一。温家宝总理在十届人大二次会议的政府工作报告中强调:“各级政府要全面履行职能,在继续加强经济调节和市场监管的同时,更加注重履行社会管理和公共服务职能。”这个概念和目标的明确提出,标志着我国行政改革的进一步深化和政府管理发展中一个重要转折的来临。

建设公共服务型政府,就是要为全社会提供基本而有保障的公共产品和有效的公共服务,以不断满足广大群众日益增长的公共利益和公共需求,在此基础上形成政府治理的制度安排。公共服务型政府的特征之一是政府职权的有限性。在整个国家的公共行政系

^① 詹姆斯·罗西瑙:《没有政府的治理》,南昌,江西人民出版社,2001年。

统中,政府不是全部公共行政机构,它和其他公共机构直接或间接地共同行使社会公共权力,提供公共服务,其责任和职权同样并不是无限的。政府应该在市场、私人组织、非政府组织无法或者不愿意提供公共服务的前提下才可以介入,通过运用公共权力,积极履行其为社会提供公共服务的职责,除此之外,政府不应该介入其他领域。因而,政府应当从那些“不该管、管不了、管不好”的领域中退出,尽量转移出那些可以由社会公共组织来承担、由市场自行调节的职能,即退出“划桨”职能,进而将主要精力放在制定公共政策、作出决策,提供公共服务和公共产品方面,即履行“掌舵”职能。

当下,随着知识经济时代的来临和日益扩大的经济全球化趋势,以及人类技术创新能力的显著提高与政府组织所面临的社会压力的空前增大,政府组织所处的社会生态环境也呈现出了复杂化、动态化与不确定性等时代特征。全新的时代要求政府组织必须转变公共服务理念、回应公众公共服务需求、创新公共服务方式、提升公共服务效率、优化公共服务效果。

作为国内第一套全面系统介绍欧洲国家,特别是英国公共服务管理理论及其实践的译丛,在翻译过程中我们一直为作者的睿智和洞见所震撼,尤其是作者们在公共服务管理模型建构中所彰显出的理论涵养,更让译者们深感钦佩。该译丛是英国乃至欧洲其他一些国家公共管理和公共服务研究领域中颇具影响的著作和权威的教科书之一。编委会成员一致认为该译丛中所反映的一些理论模型和实践案例,对于我国进行行政改革和构建公共服务型政府具有极其重要的理论借鉴价值。为此,我们集众人之力量,组织翻译了其中既具时代前沿,又有代表性的五本作为译丛,以期对我国学术界从事同类问题研究尽微薄之力,恳望同行不吝赐教!

该译丛由五本书组成,分别是:

由孙健副教授主译的《公共服务管理的复杂性》一书,以当代最为前沿的复杂性理论为基础,系统地论述了公众需要高质量公共

服务的时代背景、传统公共服务范式与当代公共服务范式的差异、对公共服务进行有效管理的复杂性以及如何进行公共服务管理等一系列重大理论问题。

由张强副教授、魏清华副教授和韩莹莹博士主译的《公共管理改革评价:理论与实践》一书,首先从公共选择理论的视角出发,构建了评价公共管理改革成败的基本框架和相应的评价方法与技术,并将这一评价体系应用于卫生、住房和教育三个具体公共领域的改革;最后,作者也坦承该评价体系在实践过程中不可避免地存在一些问题,但她同时认为,该评价体系的确为判断一项改革是否取得了预期目标以及改革所带来的可能影响打下了坚实的基础。

由冯周卓教授和汤林弟博士主译的《公共服务伦理管理》一书,从公共服务的伦理问题入手,主要介绍了公共服务的伦理原则、公共服务的基本价值以及伦理规则导向的公共服务行为,并从组织的维度介绍了组织构造的伦理基础、业绩考核的伦理模型,以及学习型组织的伦理决策等公共服务的伦理管理知识和方法。

由张文礼教授和王达梅博士主译的《公共服务战略管理》一书,力图通过案例研究和对理论模型的解读深入探究公共服务领域的战略管理问题,以帮助公共服务管理者按照战略要求进行思考并采取有效行动。

由高鹏怀副教授主译的《公共服务财政管理》一书采用理论论证和实践应用相结合的方式,探讨了财政管理在公共服务中的意义和重要性,重点探讨了将私营部门财政管理方法应用于公共服务管理之中等重要问题,并对英国国民医疗服务制度以及地方政府作了专门论述。

在该译丛的翻译过程中,我国公共管理学界的多位专家参与了选书论证,一些大学的同行提供了专业的指导和帮助。美国麦格劳-希尔国际企业公司北京代表处的汤丽琨女士为我们提供了英文文本,清华大学出版社的编辑为该丛书的顺利出版付出了辛勤劳

作。在丛书即将付梓出版的时候,谨向这些善良而热情的人们表示衷心地感谢!

《公共服务管理》译丛编委会

(执笔人:孙健)

2008年2月22日

译者序

约翰·威尔逊等所著《公共服务财政管理》一书是英国公共管理和公共服务研究领域中颇具影响力的著作和权威的教科书之一。约翰·威尔逊目前担任公共财政和会计协会(CIPFA)的理论顾问,并任蒂赛德大学商业管理学院的院长,主要研究领域为公共服务供给管理学和经济学。1993年他与欣顿(P. Hinton)合作出版《公共服务与90年代:公共服务财政管理问题》,此后又相继出版了《公共服务管理:打击教条》(1995, Eastham: Tudor)以及《现存会计和审计中的问题》(1996, Eastham: Tudor)等著作,在公共管理学界产生了广泛影响。该书的其他几位作者均为知名的管理学、经济学专家,分别任职于英国利物浦商学院、索尔福德大学等机构,在公共行政、公共服务及政治学方面具有极深造诣。

《公共服务财政管理》一书采用理论论证和实践应用相结合的方式,探讨了财政管理在公共服务中的意义和重要性,重点探讨了将私营部门财政管理方法应用于公共服务管理之中等重要问题,并对国民医疗服务制度以及地方政府作了专门论述。

本书将公共服务置于更广阔的经济和管理背景之下,采用案例研究和理论模型分析等方法,以新的视角和研究路径探讨公共服务中的融资、投资、资金管理、成本控制、绩效评估等关键性的理论问题,目的在于为提升公共服务的质量和效能寻找财政方面的答案。

全书研究主题明确、叙述深刻明了、结构完整科学、分析深入透彻，是一部颇具代表性的公共财政学术专著。

本书由中国人民大学公共管理学院高鹏怀博士后主译，孙健、温来成教授审译。参加本书翻译校对的其他人员有：覃梅、马燕林、杜江、聂媛媛、马素林、高瑞霞、张梅等。本书翻译得到朱立言教授的悉心指导，清华大学出版社为本书出版提供了大力支持，谨此表示衷心感谢。由于译者水平所限，书中一定存在错漏之处，望读者批评指正。

译者
2007年6月

本书献给我的母亲——安妮，为了纪念
爱我的爸爸——杰克，并献给艾琳、莫拉、弗
兰克、希拉和菲尔。

编者序

由于不同类型的组织参与提供公共服务,公共服务管理日益成为一项复杂的活动。随着公共组织、私营组织和自愿者组织之间的界限变得越来越模糊,公共服务管理者不得不采用新的技能和视角进行管理。在瞬息万变的世界中,管理任务正在变成一项模糊性的工作。然而,与此同时,有关公共政策管理的任何争论都应有一定的时效性,管理者必须承认传统的和以下一些长期性的话题:可问责性、职责、公共利益至上、正直、诚实和对公民、客户和顾客的反应。

这套丛书重点讨论公共服务管理中的一些关键问题,并对公共服务管理者在争议性治理中的适当角色进行探讨。通过基础研究、个案分析和理论模型评价,该系列丛书将对实践者、学者和学生有所裨益。丛书的一个基本主题是理论和实践的紧密结合,实践检验理论,而理论扎根于实践。理论概念和模型必须对实践者有一定的参考性。与此同时,好的实践将得到理论的分析 and 验证并加以推广。这样,该丛书将使学者和实践者同时受益。

艾伦·劳顿(Alan Lawton)

编者和撰稿人简介

阿妮塔·卡罗尔 (Anita Carroll) 现任教于索尔福德大学, 早年供职于利物浦约翰摩尔斯大学, 并曾在公共卫生服务领域担任实习会计, 公共财政和会计协会 (CIPFA) 及市场协会的成员。主要研究领域为公共服务财政管理。

艾伦·多伊格 (Alan Doig) 现为利物浦商学院公共服务管理教授, 也是白领犯罪研究领域的领军级人物。早年担任利物浦大学社会环境研究系副主任, 为公共行政管理学院成员之一。主要研究领域为公共部门的腐败和欺诈问题, 著有《当代英国政坛的腐败和不正当行为》(1994年, Harmondsworth: Penguin) 和《威斯敏斯特巴比伦: 英国政坛与性丑闻、金钱》(1990年, 伦敦: Allison & Busby) 两书, 曾与 F. F. Ridley 合作编辑出版了《肮脏: 政客、私人利益和公众反应》(1996年, 牛津: 牛津大学出版社) 一书。

乔治·福斯特 (George Foster) 现于利物浦商学院任课, CIPFA 专家成员, 在国民医疗服务领域积累了二十余年的经验后, 于1994年加盟商业学校, 此前8年为财政标准方面的负责人。

大卫·加德纳 (David Gardner) 现于利物浦商学院任课, CIPFA 专家成员, 具有经济学研究背景, 主要研究领域为公共服务绩效评估, 对政府财政经济有浓厚兴趣。目前, 为 CIPFA 理论顾问。

鲍勃·霍普金斯 (Bob Hopkins) 价格领域的高级顾问, 曾在

利物浦商学院任课, CIPFA 成员。在加入商学院之前曾在许多地方政府的会计和审计部门担任高级职位。主要研究领域为审计、质量和预见缺口问题, 并与 CIPFA 合作深入公共服务组织完成了大量此方面的研究工作。

克里斯托弗·派克(Christopher J. Pyke) 现任教于利物浦商学院, CIPFA 成员, 地方政府会计和审计权威专家, 加盟利物浦商学院之前在柴郡议会担任高级职务。主要研究领域为地方政府预算和财务会计。

约翰·威廉斯(John Williams) 曾就职于利物浦商学院, CIMA 成员, 为 CIMA 提供顾问咨询。此前在许多跨国机构私营部门担任过高级财政管理职务。对私营部门财政管理方法在公共服务管理中的应用方面有浓厚研究兴趣。

约翰·威尔逊(John Wilson) 蒂赛德大学商业管理学院的院长, CIPFA 成员, 具备政治和经济方面的学术背景。主要研究领域为公共服务供给中的管理学和经济学。与欣顿合作编写了《公共服务与 90 年代: 公共服务中的财政管理问题》(1993, Eastham: Tudor), 独立编写了《公共服务管理: 打击教条》(1995, Eastham: Tudor) 以及《现存会计和审计中的问题》(1996, Eastham: Tudor)。目前担任 CIPFA 的理论顾问。

前 言

对任何经济体而言,提供公共服务都是它要面对的最重要的问题之一。在英国,公共服务活动的本质和范围成为过去二十多年里政治和经济辩论的中心话题。“二战”后大部分时期内,公共部门的优势尽显,部门扩张成为时代的特点,但此后,尤其在 20 世纪八九十年代,公共部门增长的趋势被扭转了,取而代之的是要求释放私营部门资源的理念。

流行的观点认为公共部门先天效率低下,需要通过下列方式提高效率:适当地将活动交由私营部门运作;保留公共部门内部的竞争;改革公共部门管理以使其更接近于私人部门的运作模式等。

上述政策无一例外地给公共部门的人员带来了更大的压力和约束,而财政管理问题也成为公共服务供给的中心问题。

本书介绍了公共服务中财政管理的重要问题,对 NHS 以及地方政府作了专门论述。在公共服务更广阔的经济和管理背景下,财政管理的意义和重要性也得到重视。本书作者系利物浦商学院、索尔福德大学和价格机构的公共服务方面的专家。

本书适合公共服务机构的有关管理人员、学生和老师阅读,文章采取理论论证和实践应用相结合的方式,探讨了财政管理在公共服务中的意义和重要性,适合非专业人士阅读。本书:

- 考察了公共服务供应的经济学意义。

- 论述了实践中公共服务管理嬗变的程度。
- 解释了预算和资本投资等有关财政管理工具的含义及其适用性。
- 展示了审计所期望的工作情形。
- 展示案例研究,当忽略传统的对正直和管理的关注时会出现哪些问题。
- 考察公共服务绩效评估的优点与问题。
- 深入考察了国民健康服务制度及地方政府财务管理。

本书由十一章构成,共五篇,每篇涉及财政管理的不同内容。第一章研究了英国公共服务供给和公共支出的本质和范围,同时涵盖了一定的对比性信息。本章对连任的保守党政府和工党政府所采用的公共支出方法进行了评估。同时,还考察了关于公共支出最合适的水准的争论。

第二章分析公共服务管理领域发生的重大变动,在批判传统公共服务的新权利运动背景下分析了发生变动的原因及其本质。

第三章论述公共服务资源管理中预算和预算控制的重要性,对所采用的各种手段进行了阐述。

第四章论述了公共服务活动成本核算的重要性和复杂性,以及它给竞争和服务定价带来的影响。

第五章研究投资方案评估的重要性和分配稀有资源不同方法的优缺点,同时论述了传统公共服务技术被应用于私营项目的适用性。

第六章阐述审计在公共服务中的角色,特别是在提高服务质量方面的作用。

第七章阐述财政资源管理不足的内涵,在公共服务管理的变动的背景下探讨了 NHS 中管理不善和欺骗的问题。

第八章研究绩效评估在公共服务中的重要性,集中探讨了产品和效果度量以及信息对比局限的问题。