

公共管理硕士 (MPA)

系列教程

公共部门预算与财务管理

BUDGET AND FINANCE MANAGEMENT OF PUBLIC DEPARTMENT

★ ★ ★ ★ ★ 专业选修课 ★ ★ ★ ★ ★

吴肇基博士◎主编

MPA



中国财政出版社

公共预算与财务管理

中国戏剧出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理硕士 (MPA) 教程/吴肇基主编. - 北京: 中国戏剧出版社, 2001. 12

ISBN 7-104-01459-4

I. 公… II. 吴… III. 公共管理-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 083665 号

公共管理硕士 (MPA) 教程

吴肇基

中国戏剧出版社出版

(北京海淀区北三环西路大钟寺南村甲 81 号)

(邮政编码: 100086)

新华书店总店首都发行所 经销

北京金鼎印刷厂 印刷

250 千字 850×1168 毫米 1/32 开本 12.5 印张 0 插页

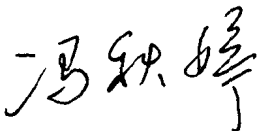
2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

ISBN 7-104-01459-4/C·71

全八册定价: 200.00 元

序

中共中央党校  教授

MPA 是公共管理硕士 (Master of Public Administration) 的英文缩写。MPA 学位教育培养的是从事公共事务、公共管理和政策研究等方面的高级人才, 为公共部门, 特别是政府机关和非营利机构培养具有现代公共政策、公共事务或公共管理理论素养, 掌握先进分析方法及技术, 精通某一具体政策领域的领导者、管理者和政策分析者。

在国外, MPA 是一种应用性而非学术性的研究生学位。作为一种专业学位, MPA 最先是在美国发展起来的, 1924 年美国锡拉丘兹大学马克斯维尔公民与公共事务学院首次创办该专业。现在, MPA 教育在欧洲、北美很多国家十分盛行, MPA 与 MBA (工商管理硕士)、法学硕士一起成为欧美国家文科职业研究生教育的三大支柱。目前, 美国联邦政府中 10% - 20% 的工作人员, 公共政策领域中 50% - 60% 的工作人员具有 MPA 或相近的学位。在韩国, 60 万公务员中, 科长级以上公务员有万人, 这一万人中的 30% 通过在职学习获得 MPA 学位。

随着我国社会主义市场经济体系的逐步发展和完善, 以及加入 WTO, 对政府改革的要求突出出来。各级政府在推动经济及社会协调发展中的作用和管理手段必然发生深刻变化。由此对各级公务员的培养提出了迫切的要求。同时, 随着政府职能的转变, 过去很

多由政府包下来的公共事务职能也将由非政府的公共管理或服务部门，包括各种社会中介组织、基金会、协会等非营利的公共组织完成，这些组织的作用会日益明显，社会对这方面人才的需求也越来越强烈。在此背景下，“旨在为政府部门及非政府公共机构培养高层次、应用型的专门人才”的MPA教育就在我国应运而生了。北京大学、中国人民大学、清华大学、北京师范大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、东北大学、吉林大学、复旦大学、华东师范大学、南京大学、浙江大学、厦门大学、武汉大学、华中科技大学、中山大学、哈尔滨工业大学、上海交通大学、同济大学、国防科技大学、中国科技大学、西安交通大学等24所大学已被批准招收MPA。今年是这24所大学第一次招收MPA。这是我国教育领域中继工商管理硕士，法律硕士，教育硕士，建筑学、工程硕士，医学硕士等专业学位之后设立的又一个专业学位，主要面向已经获得学士学位有一定的实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。可以肯定地说，MPA教育在我国的发展势头将非常强劲，并极大地促进我国政府部门及非政府公共机构工作人员素质的提高，以适应迅速变化着的公共管理实践的需要。

为了适应MPA教育和政府部门及非政府公共机构工作人员学习MPA课程的需要，中国人民大学、北京师范大学、中国社会科学院的6位博士应中国戏剧出版社之邀，编写了MPA核心课程系列教材。这套教材具有系统性、针对性和实用性的特点，可以作为MPA课程的系列教材，作为党校和行政学院干部培训相应课程的教学用书，也可以作为党政干部和对MPA教育有兴趣的各类人员的自学读本。需要指出的是，问题导向、案例教学是MPA教育最普遍、最常用的方法，一般是就某一典型的管理或政策问题，提供背景情况，并指出面临的困境和若干种选择，但没有唯一的正确答案，使学生学会创造性地分析问题和解决问题。因此，使用和学习

序

这套教材一定要注意与案例分析相结合，注意公共管理的实际能力的培养和训练。

2001 年 11 月 27 日

于中共中央党校 42 楼 308 室

前 言

党的十五大以来，我国各级政府机构改革取得实质性进展，政企分开，行政人员大量分流、为建立高效、民主的现代行政管理体系奠定了坚实的基础。在这样的形势下，迫切需要对政府机关和公共事业部门的用人制度及管理人员培养模式作根本性的变革，在公共预算与财务管理上要给予更加重要的看待，发挥公共预算财务管理在公共事业部门的作用。

本书编著者长期处于对国家预算的教学与研究的第一线上，广泛涉猎于国内处关于公共预算与财务管理之中，呕心沥血，伏案疾书，三易其稿，历时二载，收拾教学与研究的空闲，写成一书，望能给读者一份较为满意的答案。

从本书内容编排来看，共分十三章，第一章导论部分介绍了公共部门及公共预算基本的知识；第二章公共部门的组织管理、侧重于对公共部门的组织管理做了具体说明；第三章公共部门的经济管理则针对公共部门中许多管理经济的工具做了细致的阐述。第四章公共预算、第五章编制公共预算、第六章执行公共预算这三章用了较大篇幅具体而详尽地对公共预算知识及操作技巧作了介绍，第七章公共财务管理，第八章公共财务管理艺术，这两章介绍了公共财务管理的基本知识及实务中应注意的方方面面。第九章税收是对税收基本知识及目前现状的概述，第十章财政收入是讲述了我国财政收入的知识，第十一章国家财政政策，则具体介绍了我国财政政策的实施情况，第十二章赤字与公债则介绍了我国财政赤字的知识，

公债的知识及二者之间的联系，第十三章中央与地方的财政关系则阐述了我国中央财政与地方财政的关系。

从知识体系上讲，本书的安排较为全面、合理、相信会对读者有所帮助，在此将这本书真诚地推荐给读者！

由于编者水平有限，书中难免出现错误与疏漏之处，恳请广大读者批评指正。

编 者
2001 年 10 月

目 录

第一章 导论	(1)
1.1 公共部门概述	(1)
1.2 公共预算概论	(24)
第二章 公共部门的组织管理	(28)
2.1 公共组织理论的演变和发展	(28)
2.2 公共部门的组织形式	(33)
2.3 公共部门的权利分配制度	(40)
2.4 公共部门的组织管理	(46)
2.5 公共部门的监督	(71)
第三章 公共部门的经济管理	(89)
3.1 管理经济的工具	(89)
3.2 宏观经济管理	(96)
3.3 微观经济管理	(116)
3.4 税收管理	(129)
3.5 资产管理	(134)
第四章 公共预算	(147)
4.1 公共预算的发展历程	(147)
4.2 公共预算的性质	(152)

4.3	公共预算的职能和作用	(155)
4.4	公共预算的形式	(159)
4.5	公共预算的收支	(162)
4.6	公共预算的管理体制	(183)
4.7	公共预算的监督管理	(186)
第五章	编制公共预算	(188)
5.1	编制公共预算的原则	(188)
5.2	编制公共预算的准备工作	(190)
5.3	公共预算指标的测试	(196)
5.4	编制公共预算的程序与方法	(201)
5.5	编制政府预算	(206)
5.6	编制国有资产预算	(209)
5.7	编制社会保障预算	(210)
5.8	公共预算的审查和批准	(215)
第六章	执行公共预算	(218)
6.1	公共预算的执行机构	(218)
6.2	公共预算执行时的检查分析	(223)
6.3	预算收入的执行	(226)
6.4	预算支出的执行	(232)
6.5	对预算外资金的管理	(235)
6.6	平衡公共预算	(247)
第七章	公共财务管理	(251)
7.1	公共财务管理的职能	(251)
7.2	公共财务管理的内容	(255)
7.3	优化公共财务管理	(259)
第八章	公共财务管理实务	(261)
8.1	财政部门对财务的调节	(261)

8.2	中央银行、证券管理等部门对财务的调节作用	··· (269)
8.3	国有资产管理机构对国家财务的管理职能	····· (273)
8.4	国有控股公司的财务管理	····· (278)
第九章	税收	····· (287)
9.1	税收的性质和作用	····· (287)
9.2	税收制度	····· (291)
9.3	税收转嫁与归宿	····· (296)
9.4	税收分类的方法	····· (301)
9.5	国际税收	····· (304)
第十章	财政收入	····· (311)
10.1	财政收入来源的经济分析	····· (311)
10.2	财政收入的形式	····· (318)
10.3	财政收入应遵循的原则	····· (322)
第十一章	国家财政政策	····· (327)
11.1	财政政策概述	····· (327)
11.2	政府购买	····· (335)
11.3	政府投资	····· (345)
11.4	政府转移支付	····· (355)
第十二章	赤字与公债	····· (363)
12.1	赤字与赤字财政政策	····· (363)
12.2	公债	····· (368)
12.3	公债与财政赤字的关系	····· (374)
第十三章	中央政府与地方政府间的财政关系	····· (379)
13.1	确定中央政府与地方政府间财政关系的原则	····· (379)
13.2	中央政府与地方政府间支出责任的划分	····· (386)

附录一	国外著名 MPA 院校巡礼	(394)
附录二	全国首批 MPA 试点院校的巡礼	(412)
附录三	MPA 报考指南	(419)

第一章 导 论

1.1 公共部门概述

一、含义

一般认为公共行政是指对国家和社会公共事务的管理活动，公共部门则是指那些对国家和社会公共事务实施管理的组织。广义的公共部门是指一切具有计划、组织、指挥、协调、监督和控制等管理功能的组织机构。它不仅包括政府行政机关，还包括国家的立法、司法机关中管理行政事务的机构，而且还包括企业、事业以及社会团体中管理行政事务的机构。狭义的公共部门指国家机构中的政府系统。各个国家一般在立法、司法部门之外，还建立一个握有行政权的庞大的行政执行系统，其表现为各级政府。我们所讲的主要以狭义的公共部门为主，也兼顾其他性质的公共部门。

行政是有组织的管理活动，公共管理的主体是公共部门。公共管理的载体也同样是一切公共管理都是靠公共部门机构来推行的。研究公共部门的目的，就是要使公共部门活动科学、使组织发挥更高的整体效能。

二、公共部门的构成要素

公共部门是按照一定法律法规严格建立起来的正式组织。构成要素主要有：

1. 组织目标。组织目标是组织建立和存在的前提。组织是以目标为纽带的人们活动的共同体。目标是组织通过努力而要达到的结果或境界。组织目标从不同的角度可有不同的分类从执行的角度可划分为法定目标和操作目标；从任务的角度可划分为工作目标和自身建设目标；从职责关系的角度可划分为整体目标、部门目标、单位目标和个人目标。有人认为目标是调整 and 改革组织的标准，是目标组织活动的动力。

2. 职能范围。职能范围是根据组织目标对公共部门所要完成的工作任务、职责及其作用的总体规定，它确定了公共部门行使职权的活动和作用范围。职能范围从其性质的角度可划分为政治职能和行政职能；从管理角度可划分为计划、控制、协调、监督等职能。

3. 权责体系。公共部门是一个纵横交织的权责体系，必须明确权力和职责的分配关系，研究分权和集权的部门适度点，以保证机构设置的合理以及行政效能的提高。

4. 机构设置。机构设置是根据组织目标、职能范围在公共部门内部按单位进行分工的结果。公共部门的核心问题机构设置问题是公共是设置科学、合理的公共部门机构，才能使公共部门真正成为行政活动的载体。

5. 岗位设置。岗位设置是在机构设置的基础上进一步按个人职责明确工作分配或分工的结果，即将组织目标、工作任务、权力职责具体落实到个人身上。所以有人把组织比作一个活的有机体，各种机构则是它的器官，而岗位就是它的最小单位。实行科学的职位分类，是减少公共部门矛盾的有效途径。

6. 组织成员。组织成员是公共部门的一个基本构成要素，也是公共部门的主体。组织成员在组织中的特殊地位决定了其必须具有高素质，才能确保公共部门的精简高效。

7. 规章制度。规章制度是用正式文件或书面规定的形式明确组织目标、职能任务、权责关系、活动方式的一种手段。大体上讲，从公共部门机构设置、权力划分到公共部门成员的行为规范等，都要有法可依。部门内部讲也要有一定的规章制度，以确保公共部门的正常运行和行政权力的行使。公共部门是否健全的重要标志是公共部门法规是否完善。

三、公共部门的原则

1. 法制原则

法制原则要求公共部门的设计与建立必须与国家法律相一致。

这条原则是由公共部门的性质决定的。公共部门是依法管理国家及社会公共事务的组织，因此它的设置及行为都必须符合国家的法律。

公共部门设计应服从的法律主要是宪法和组织法、编制法等。宪法规定了公共部门的地位、组织设立及领导行政负责人任免的程序，组织法则具体规定着组织权责及行为规范等。

法制原则要求公共部门的设立与撤销必须符合法律。法律既规定着公共部门的形式、也规定着公共部门的设立程序。

法制原则另外还要求各行政机关配合法制，做到以下几点：

①要重视组织结构

公共部门是一个庞大的系统，这个系统，运行是否高效，取决于组织结构是否合理。公共部门结构也是相关法律约束的重要内含。对于组织结构，要注意：

区分层次。层次包括两种——上下级单位间的层次及同一组织内职称间的层次。重视公共部门结构，首先就要注意区分这些层

次。每个具体的行政机关，有它所属的单位层次，机关中的每一个公务员，有他所属的职称层次。要使单位层次与职称层次相符。

区分单位。区分单位包括对单位性质和单位内工作的区分。同一组织内的单位，依其特性基本上可划分为业务单位、行政管理单位和参赞幕僚单位。业务单位指主管对组织目标达成有直接贡献的单位；行政管理单位，则主要从事支援性的工作，是为了参赞幕僚单位指处理有关法规、计划等事项的审查并向首长提供建议的单位。这样做明确每个单位工作的性质、职责，从总体上保证组织的协调。

在同一组织内，同一性质的工作可能需设两个以上的单位才能完成。在这种情况下，就要对单位工作的性质进行区分，工作性质相同或相近或相关的工作，应由同一单位主管。

②应明确规定单位的职责与权力

在国家的宪法中，一般都明确规定有国家级行政机关的职责与权力。各级行政首长遵照法律规定部级以下的行政单位的职责，在设置公共部门之前或同时，必须有相应的规定其职责、权限的法规。

行政系统是一多层次的。不仅要系统内单位分层次，而且应明确其职责，只有职责明确，才能避免出现多头管理或无人管理的局面。公共部门完成其职责需要权力的前提，所以，与共分职责相伴的是对权力的划分。组织法中，应明确规定各层次单位处理工作的权责。

③明定职称、职等及员额

根据法制原则，行政管理工作的必须符合既定的法律、法规。除对单位的诸方面进行规定之后，还要对单位中工作人员作出限定，主要有：

职称。是指职务的名称。一个组织内所设的各种职称，应在法规中明确规定。

职等。是指职称可列的等次。职等的高低代表着在组织系统中地位的高低，所负责责任的轻重、及福利待遇的不同。

员额。指一个职称可用人员的数额。

职称、职等、员额，通常也须在组织法规中规定。

为了保证以上的落实，应建立相应的指挥监督系统。

行政管理工作离不了法制原则，法制原则，使整个公共部门系统稳定，有助于公共部门正常、运转。这也是社会稳定发展必不可少的重要环节。不过法制的原则也使组织容易变得呆滞，员工容易逃避责任。

2. 效率原则

效率是一切管理学的最重要，也是任何组织设计必须考虑的。对于公共部门而言，其效率体现：机构运行高速；机构工作高质量；及整个行政系统运转灵活高效。对公共部门的设计，而应着眼于整个系统。

为了提高效率，在组织管理中应注意：

①重视专业分工

一般效率会由于专业化程度的增强而提高。不同的专业应运用不同的专业知识，不过人们所能具有的知识、能力是有限的，不可能具备各种专业知识。按员工所掌握的专业知识，对其进行分工，做到专才专用，在人员分工的基础上对组织进行分工可以提高机关工作效率。

其实常见的分工方法多种多样：依主要工作性质进行人员和组织分工，性质相同的工作，设置一个单位主管或分配由一个人员处理；依主要工作程序分配工作或设置单位；依地区范围分设单位或分配工作；依管理对象设置单位或分配工作等等。不管依据哪种方法，目的都是对复杂的行政管理工作进行分工，使每个具体组织有专门负责的领域，来提高工作效率。整个系统运转高效要以分工为前提。