

# 政府 公共支出管理

安秀梅 编著

ZHENG-FU  
GONG-GONG-ZHI-CHU  
GUAN-LI

对外经济贸易大学出版社

# 政府公共支出管理

**Zhengfu Gonggong Zhichu Guanli**

安秀梅 编著

对外经济贸易大学出版社

**(京) 新登字 182 号**

**图书在版编目 (CIP) 数据**

政府公共支出管理/安秀梅编著. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2005

ISBN 7-81078-456-0

I. 政... II. 安... III. 中央财政 - 财政支出 - 经济管理 - 中国 IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 024489 号

© 2005 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

## **政府公共支出管理**

**安秀梅 编著**

**责任编辑: 王 宁**

---

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 12 号 邮政编码: 100029

网址: <http://www.uibep.com>

---

北京山华苑印刷有限公司印装

新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 140mm × 203mm 11.5 印张 288 千字

2005 年 3 月北京第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

---

ISBN 7-81078-456-0/F · 281

印数: 0 001 - 5 000 册 定价: 20.00 元

# 前 言

多年以来，我国财政管理工作的重心一直放在收入管理方面，特别是1994年实行分税制财政体制以来，政府进一步加大了对公共收入的管理，逐步建立了以税收为主体、以公债和规费为补充的政府公共收入体系，而公共支出的改革和管理却相对滞后，成为整个财政管理中比较薄弱的环节。然而，随着市场化改革的深入和政府职能的转变，人们逐渐认识到，公共支出的管理和改革在提升政府的公共管理效能和公共部门综合竞争力方面十分重要，公共财政管理的重心应转向公共支出管理。所以，从1998年以来，我国正式提出了要构建适应社会主义市场经济发展要求的、具体中国特色的公共财政框架体系，并相继进行了包括政府采购、部门预算、国库集中支付、支出货币化等公共支出管理制度的改革。但与发达国家相比，由于受经济、政治、社会、文化、管理等多种因素的影响，我国在政府公共支出方面的改革理念尚不明确，改革目标、战略、步骤以及改革的先后次序还缺乏整体性和系统性，没有建立起严密的制衡机制和高效的控制程序，致使公共财政资金分配和使用的边界不清，透明度不高，责任不明，效率低下，损失浪费严重，这种状况严重影响和制约了政府公共受托责任的履行和公共财政的稳健运行，也难以适应经济全球化和WTO背景下竞争日趋激烈的国际政治经济形势。因此，如何根据中国国情，学习、借鉴和吸收西方国家良好公共治理的理念和原则来改革、改造和整合我国的公共支出管理，加快制度和体制改革与创新，提高政府公共支出管理的效率、效能和有效性，是摆在我们面前的一项十分紧迫和艰巨的任务。

基于这样的认识，本书对政府公共支出管理的研究，是将政府公共支出置于一个更宽的领域内考虑，这些领域包括国家的职能和作用、良好的公共治理、宏观经济政策、由于信息和通信技术所带来的环境变化等。研究的目的是紧密联系我国政府公共支出管理的实际，借鉴和吸收西方发达国家政府公共支出管理改革的成功经验，立足中国国情和公共财政管理的基础和能力，以公共治理的理念和原则，对我国公共支出的范围、规模、结构、管理制度、管理技术、管理绩效以及管理的法治化等问题进行较为深入细致的研究，试图通过政府公共支出管理理念的创新、管理制度的创新、管理的模式和运行机制的创新等，使公共财政资源的配置真正能够较好地反映人民的意愿和偏好，改善财政透明度，增强公众参与和财政政策的可持续性，提高政府公共支出管理的效率、效益和有效性，有效规避和防范财政风险，促进政府公共受托责任的履行，惠及民众并促进经济和社会的持续、健康、和谐发展。

本书在写作过程中得到了山东省财政厅庞敦之副厅长的悉心指导。庞副厅长是我国财经界著名专家，具有丰富的财政实践经验和敏锐的洞察分析问题的能力，对诸多财政理论问题和实践问题都有独到的见解和深入的研究，其许多观点极具思想性和前瞻性，他曾于2002年与山东省财政厅宋文平副厅长成功主持了山东省科协软科学研究课题——《政府公共支出研究》。本书就是在此课题基础上，结合自己近年来的研究积累，并参阅和学习了国内外专家学者的众多研究成果后编撰而成的。另外，山东省财政厅行政政法处的文毅处长及其同仁、后勤服务中心的庄龙涛主任也为本书的成稿提供了许多素材和后勤帮助，在此一并表示衷心地感谢。当然，文中的观点如有纰漏和谬误之处，欢迎读者批评指正。

编著者

2005年3月

# 目 录

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 导论 .....                 | (1)   |
| 第一章 政府公共支出管理的理念和目标 ..... | (17)  |
| 第一节 政府公共支出管理的基本理念 .....  | (17)  |
| 第二节 政府公共支出管理的目标 .....    | (46)  |
| 第二章 公共支出范围 .....         | (55)  |
| 第一节 市场机制与市场失灵 .....      | (55)  |
| 第二节 政府与政府职能 .....        | (67)  |
| 第三节 经济发展阶段与政府公共支出 .....  | (83)  |
| 第四节 科学界定政府公共支出的范围 .....  | (86)  |
| 第三章 公共支出规模 .....         | (100) |
| 第一节 公共支出增长的理论分析 .....    | (100) |
| 第二节 公共支出适度规模的确定 .....    | (107) |
| 第三节 公共支出规模的影响因素 .....    | (118) |
| 第四节 公共支出规模的实证分析 .....    | (123) |
| 第四章 公共支出结构 .....         | (132) |
| 第一节 公共支出结构的一般分析 .....    | (132) |

|            |                              |              |
|------------|------------------------------|--------------|
| 第二节        | 公共支出结构的实证分析 .....            | (142)        |
| 第三节        | 公共支出结构的国际比较 .....            | (156)        |
| 第四节        | 优化公共支出结构的政策思路 .....          | (170)        |
| <b>第五章</b> | <b>公共支出管理的制度安排 .....</b>     | <b>(195)</b> |
| 第一节        | 部门预算制度改革 .....               | (195)        |
| 第二节        | 政府采购制度改革 .....               | (205)        |
| 第三节        | 国库管理制度改革 .....               | (216)        |
| 第四节        | 收支两条线管理制度 .....              | (227)        |
| 第五节        | 财政投资评审制度 .....               | (234)        |
| <b>第六章</b> | <b>公共支出管理的技术基础 .....</b>     | <b>(240)</b> |
| 第一节        | 政府会计 .....                   | (240)        |
| 第二节        | 政府报告 .....                   | (248)        |
| 第三节        | 政府财政信息管理系统 (CFMIS) .....     | (257)        |
| <b>第七章</b> | <b>公共支出管理中的绩效考评 .....</b>    | <b>(264)</b> |
| 第一节        | 政府公共支出绩效考评的重要性 .....         | (264)        |
| 第二节        | 基于战略导向和结果导向的绩效管理模型<br>.....  | (271)        |
| 第三节        | 公共支出绩效评估标准的确定 .....          | (278)        |
| 第四节        | 公共支出绩效评估工具的选择 .....          | (282)        |
| 第五节        | 西方国家公共支出绩效考评制度比较与借鉴<br>..... | (286)        |
| 第六节        | 我国政府公共支出绩效考评制度的构建 ...        | (294)        |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第八章 公共支出管理的法治化 .....      | (313) |
| 第一节 公共支出管理法治化的必要性 .....   | (313) |
| 第二节 公共支出法制化管理中存在的问题 ..... | (316) |
| 第三节 公共支出管理法制化的制度保障 .....  | (326) |
| 第四节 公共支出管理中的预算监督 .....    | (341) |
| 参考文献 .....                | (352) |

随着经济全球化、信息化、市场化和民主化趋势的日益增强，一国综合国际竞争力的强弱在很大程度上取决于该国政府公共部门的管理质量和管理效率。理论研究和实践经验均表明，政府公共管理(public management)的水平在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。而一个民主、健全、开放、负责、高效、透明的公共财政管理，特别是公共支出管理(government expenditure management)的制度安排，无论是对经济还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。本章主要阐述政府公共支出管理及改革的背景，并就本书的研究主题、框架结构和研究方法进行介绍。

## 一、政府公共支出管理及改革背景

自 20 世纪 80 年代以来，面对突飞猛进的科学技术和经济全球化浪潮，各国政府都结合本国国情，进行了以政府再造(reinventing government)为主要内容的政府公共治理改革。这次改革给这些国家带来了全新的气象，不但缓解了困扰已久的经济衰退和财政危机，也极大地改善了政府的效率和形象。在政府公共支出管理领域，它们引入竞争机制、服务导向、绩效导向(performance orientation)、系统控制等先进的公共治理理念，对公共预算管理(public budget)的制度和机制进行重新设计和安排，极大地

促进了公共财政 (public finance) 的受托责任 (accountability), 提高了财政透明度 (fiscal transparency), 增强了公众的参与 (participation), 改善了财政政策的可预见性 (predictability), 有力地推动了公共财政的稳健运行, 为经济的发展和社会的全面进步打下了坚实的基础。仔细探究政府公共支出管理改革的动因, 大致有以下六个方面:

(一) 制度创新: 政府公共支出管理改革的第一推动力

所谓制度, 就是一套处理人与人相互关系的规则, 因此它必须对两个以上的人发生影响。因此, 制度不论其是有形的还是无形的, 都是一种最重要的公共物品。它关系到整个社会中每一个行为主体的经济利益, 关系到各种经济资源的有效配置, 关系到全民的福利, 具有非排他性。换言之, 一种规章制度, 一定不只是对一个人起作用, 而是会对许多人乃至利益集团起作用; 一个人想要或不要一种制度, 绝不是他一个人的事或一个利益集团的事, 而是会直接或间接地对他人发生这样或那样的影响。从制度作为一种公共物品的角度来看, 显然政府是制度的提供者之一。制度与政府公共支出管理和改革之间的关系是: 制度是政府公共支出管理改革的第一推动力。

从世界经济、社会的发展来看, 制度是第一推动力, 更是政府公共支出管理改革的第一推动力。不同的制度环境造成了不同的制度预期, 一国经济的发达、科技的进步、文化的先进, 其背后的实质是制度的合理与先进。1983年, 《第三次浪潮》的作者、著名未来学家托夫勒指出, 经济的快速发展, 新时代浪潮的形成, 关键不在于科技, 不在于人, 而在于制度。从历史发展来看, 如果没有产权制度与生产要素的自由流动, 没有生产组织的改变等制度创新, 那么, 人类便不可能迈入工业文明! 日本从“明治维新”走上强国之路、战后西德经济的快速繁荣等, 本质上都是制度创新的成果。

制度之所以是第一推动力，是由制度创新的功能所决定的。制度创新是在特定的制度环境中进行制度安排的积极变动，是新制度安排代替旧制度安排或者是一个新制度被构造的过程。制度创新的前提是制度变迁的预期收益必须高于预期成本。从制度创新的主体看，制度创新可分为个人推动的创新、团体推动的创新、政府推动的创新，而政府在制度创新中扮演着举足轻重的角色。道格拉斯·诺斯在比较研究的基础上得出：政府推动的制度创新是经济增长的基本动力。简言之，在宪法与法律规范许可的范围内，能使制度供给主体获得潜在收益的现行制度变迁就是制度创新。创新改变了潜在的利益，创新的成本不断降低。制度创新的功能主要有：

第一，重新定位政府的职能。政府不仅要面临本国的市场，还要面临全球市场的冲击，因此为了提高本国企业的国际竞争力，就必须使本国的经济体制与全球制度安排相协调。经济全球化的力量，不仅使经济活动要跨越国家的界限，全球性的制度要素也会通过国界影响和制约一国的体制要素和制度要素。

第二，提高政府效能。制度创新是政府能力的体现，同时它又加强了政府能力。而一个有能力的政府对一个国家的发展至关重要，因为它可以生产有效的具有创新意义的制度。正如世界银行《1997年世界发展报告》中所指出的那样，“不仅仅是经济政策和人力资本，而且还有国家制度的质量，也决定着经济产出的状况。这些制度实际上决定市场发挥作用的环境”。西奥多·洛伊在为国际开发署准备的一篇短文中，列举了市场经济的“制度前提”。这些制度前提可归纳为以下三类：第一类是与市场经济相适应的法律体系；第二类是与市场经济相适应的财产制度；第三类是与市场经济相适应的货币、人力与公共产品等的供给制度。故而政府制度创新所要解决的第一个核心问题是秩序。大到宪法秩序，小到各种法律秩序，均必须有助于市场经济的发展及

其有序进行，毕竟市场经济是法治经济。制度创新所要解决的第二个核心问题是人们的财产权利。对于此，政府所要承担的功能是确定财产权利，并且保护这些权利。这是因为市场经济是一种交换经济，而交换经济必须以财产独立为前提。制度创新所要解决的第三个核心问题是市场经济的有效性问题。稳定的货币、人力资本的开发和足够数量的公共产品供给，都是市场经济有效性的重要保证，而这些惟有政府的制度创新才能实现。政府制度创新所要解决的第四个核心问题是社会认可，即如何重塑政府权威。

第三，避免“搭便车”现象。制度创新有利于增强社会有机体的生机和活力，以促进生产力的发展；有利于社会整合，以保证变迁的有序性和连续性；有利于民主化进程，以调动个体参与创新的主动性。

第四，增强制度安排目标的特定性。任何一种制度的安排都是针对特定的目标，如果目标不明确，所设计的制度的作用方向就不明确，就难以诱使行为主体形成特定的行为模式。康芒斯将制度解释为集体行动控制个人行动。之所以要控制行动，主要是将个人行动导向一个特定的目标。诺斯认为制度是一种社会的游戏规则，更规范地说，它们是为确定人们的相互关系而人为设计的一些制约。“确定人们的相互关系”就是诺斯眼中的制度设计目标。制度既然是针对特定目标的设计，不难理解，目标发生变化，制度自然需要重新设计，而目标的更新则是环境的变迁、时间的推移、技术的进步、知识存量的增长等因素综合作用的结果。

制度总是针对特定目标安排的结果，目标的变迁是引起制度变迁的必要条件。而制度变迁又推动了政府的公共支出管理和改革。

## (二) 市场：政府公共支出管理改革的价值取向

以市场为中心的政府公共支出管理改革，关键是处理政府与市场的关系。各国实践表明，以市场为中心加强政府公共支出的管理和改革，能极大地提高政府公共管理效率、改善公共服务质量、降低公共服务成本。具体而言，主要有：

第一，在政府公共支出管理改革中引入新的市场竞争机制，强化政府预算约束，不断降低成本。市场机制与行政机制虽存在诸多差异，但并不排除两者在追求效率目标方面的一致性，因而可以相互借鉴。况且，市场机制有胜过政府计划机制的许多优点：“诸如市场是分权的；市场在正常情况下是竞争性的；它给消费者以做出决定的权力；并且把资源和效果直接联系起来。市场对迅速发生的变化也反应敏捷。”为弥补行政行为在追求效率方面缺乏内在动力的缺陷，公共行政管理中引入市场竞争法则，用市场力量改进政府效率是必然的选择，而“改造政府的关键是改变公共部门内部运行的市场”。

第二，以市场为轴心和导向的政府公共支出管理改革是信息社会的必然产物。在网络通讯技术的冲击下，信息以几何级数增加，日新月异的变化对政府的管理提出了新的挑战。政府和公民之间的信息交流是双向、互动、且具有个性化的。在传统的层级制的组织机构中，高高在上的政府官员和臃肿的官僚机构不再能迅速地做出有效的决策，他们甚至无法应付必须处理的大量信息和决定，但是市场却有能力办到。“市场对社会和经济活动正像电子计算机对信息一样，利用价格作为它们的基本机制，几乎是同时发送和接收信号，高效率地处理数以百万计的输入并让数以百万计的人为他们自己做出决定。”

总之，在现代市场经济条件下，政府只有依靠市场，为市场提供公平健康的环境和秩序，并通过有效的公共政策支持市场运作，以市场为轴心，相应地变革政府公共支出管理的理念

与管理模式，才能提高政府的能力，促进经济和社会的全面发展。

### （三）人力资源：政府公共支出管理改革的主导力量

人力资源开发是 20 世纪 80 年代出现的且日益受到全世界重视和关注的一个领域，它已经被全世界的政府、企业和各种组织作为发展的新战略，作为提高竞争力的核心手段。

人力资源是第一资源。人作为生产力中最为活跃的因素，能整合其他资源，创造更高的价值。因此在一个组织中，人力资源显得极为重要。人力资源成为各国政府公共支出管理改革的主导力量。

第一，人力资源是现代组织的战略资源。人力资源是一种能动的资源，即它在经济和管理中起主导作用且处于中心地位，它发起、使用、操纵、控制着其他资源，使其他资源得到合理、有效的开发、配置和利用；同时它又是惟一起创新作用的因素。整体而言，人力资源是一个组织系统的动力。正因为如此，维持与提升组织人力资源的质量就成为组织持续经营与发展的战略。

第二，只有持续的注重人力资源的投资、培训与开发，才能维持和提高政府的专业知识和能力。社会未来学认为：未来的能力学习方向将会主要着眼于“执行业务所需的法令和娴熟的工作技能，业务规划和变革所需的专业性理念知识，以及信息社会所需的信息管理技能”。同时，培训与开发一定要成为人力资源管理工作的重点，设定每年每人必须参加学习的最低时数，多元化地提供自我学习和进修机会，建立起学习型的人力资源管理文化，而非一味地以升迁作为被动学习的惟一目的。在当代世界，“投资于人力资源并使之优先发展”已成为大多数国家的战略共识。在西方发达国家，培训费用在过去 10 年间一直是政府支出项目中增加最快的一项。许多国家尽管受到财政的压力，但仍试

图不断加大人力资源投资的强度。在发达国家用于人力资源的投资占国民生产总值的比例平均为 6.5% 左右, 发展中国家平均为 4%, 世界平均水平为 5.7%。“投资于培训”几乎已成为各国政府、企业的投资重点。在全球范围内兴起的“人力资本投资”和“终身教育”等现代人力资源开发观念的影响下, 培训教育作为社会发展战略的一个有机组成部分正在被越来越多的国家纳入法制化与制度化的轨道。

第三, 强化人力资源管理的成本意识。政府运作需要成本, 这些成本完全取自于纳税人, 因此有效运用有限资源是确保政府责任的另一种重要方式。虽然目前西方各国中央(联邦)政府的公务员所占用的政府运作成本比例尚不高, 但地方政府经常性经费中已有很高比例属于人力资源管理方面的成本支出。因此, 合理控制政府文官人事费用和提高单位人事成本生产力是未来必须积极重视的两大方向, 政府自身不应当成为纳税人所提供资源的最大消耗者。为此: 一是合理的人力精简仍应持续。精简不应流于形式, 而要基于中长期策略性规划; 同时, 精简方法可以多元化, 包括提供自愿离退休等退出机制。但是, 精简目标应该清楚地定位, 一方面要真正依法进行编制管理; 另一方面, 则要通过精简改变人力资源管理不善的现状和优化人力资源结构。二是反思文官常任制。愈来愈多的西方国家开始对公务员的常任制提出质疑, 强调公务员任用制度的弹性化, 也就是运用更多兼职和非常任制文官、弹性化和灵活的人力资源管理方式使政府能有效运用合同外包等方式管理人力资源, 一则有利于降低人力资源的运用成本, 再则有利于绩效管理的落实。政府所需人力资源不再一定是终身雇佣的文官, 更多的工作可改由聘用制文官担任, 人事管理中许多政策应配合此需要而有前瞻性变革。

#### (四) 信息：政府公共支出管理改革的基础资源

一切决策的基础是信息，科学的决策必然建立在充分、正确的信息之上。信息是政府公共支出管理改革的基础资源。

第一，行政信息是制定公共政策的基础。行政信息在公共政策的设计、制定、执行、评估和反馈的各个阶段都存在。换言之，信息贯穿了公共政策制定的整个过程。由于信息在不同的历史时期，被掌握和利用的程度不同，它直接影响了公共政策的科学性和准确性；进而影响到政府治理理念与治理的模式。换言之，行政发展的水平，决定了政府对信息利用的程度和质量。信息对于高质量的公共政策是必要的，高质量的公共政策，需要高质量的信息。

第二，行政信息是对政府治理活动状态的客观描述。政府通过行政规划、决策、组织、指挥等管理活动来对国家和社会事务进行管理。在这一管理中不断产生和使用着各种文件、数据、资料、消息、情报等行政信息。国家行政机关正是通过对行政信息的接收、处理和传递，及时反映和沟通各方面情况，从而达到控制和管理国家行政事务，实现政府行政管理职能的目的。一个行政管理机关也可以说是一个信息系统，它不断从外部环境和系统内部收集、加工、处理信息，并依此做出各种行政决策和行政决定，然后通过批复、请示以及发布命令、指示和各种消息等形式来反映行政管理的过程和最后结果。显然，行政信息贯穿于政府治理活动的全过程，是对政府治理活动的正确反映和客观描述，它同时也反映了行政管理的发展过程和客观规律。

第三，信息是政府治理活动必不可少的重要因素。管理过程是由计划、组织、决策、控制等组成的。政府治理的各个环节都离不开信息，要制定计划、做出决策就必须收集客观环境和系统内外部的信息，信息是制定科学的计划和做出正确决策的前提。同时，信息也是进行组织沟通的前提，离开了信息交

流就不能使人员之间达到沟通，也就无法使行为达到协调一致。此外，信息反馈是进行控制的前提，没有信息就根本谈不上控制和监督。

第四，信息是行政组织系统活动的纽带。从系统论的角度来看，行政组织本身就是一个大的系统。要维持行政系统的发展就必须使大系统内各子系统之间以及系统与环境之间进行交流和相互沟通，这就必须依靠信息，只有在系统内部和系统与环境之间建立了畅通的信息交流渠道，系统间才能协调配合以完成系统的整体目标。信息是行政组织与外界环境之间以及行政系统内部相互沟通的桥梁。

第五，信息是公共行政的稀缺资源与行政发展的先决条件。这是因为现代社会政府治理活动极为复杂，需要掌握大量的信息去控制、调节、指挥，以便充分发挥各种资源的作用，使行政系统得以正常运转。政府处理公共事务的前提是掌握大量的信息，即使是一个最简单的政府行为，它所涉及到的信息都是大量的。信息之所以是稀缺资源，是因为对信息掌握的是否充分、准确、有效、科学，直接影响到公共政策的制定。而信息的不充分性和不对称性是绝对的，信息的充分性与对称性是相对的。信息充分、准确的程度如何，直接影响了制定公共政策整个过程的质量。信息不对称是一个事实，它表明某些人拥有一些信息，而另外有些人不拥有信息。在这种情况下，拥有信息的人就可以利用自己所拥有的信息牟取私利，损害公共利益，或者损害不拥有信息的人的利益。这实质上表明，公共政策的设计、制定、执行、评估和反馈，都涉及到信息不对称问题。随着社会的发展，公民参政意识的提高，如何通过制度上的安排，尽量减少信息不对称所带来的损失，这种观念就必然会推动政府治理理念与模式的发展。