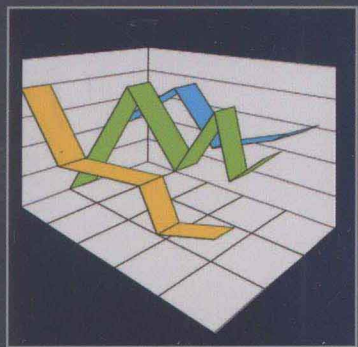




GOVERNMENT AGENCIES
COST MANAGEMENT

政府机构 成本管理

王永红 著



中国财政经济出版社

政府机构成本管理

王永红 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府机构成本管理/王永红著. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 8
ISBN 978 - 7 - 5095 - 4813 - 4

I. ①政… II. ①王… III. ①国家行政机关—成本管理—研究—中国
IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 219997 号

责任编辑: 徐 洁

责任校对: 张 凡

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 20.75 印张 311 000 字

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4813 - 4/F · 3895

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报电话: 88190492、88190446

目录 Contents

◆ 第一章 绪论

- 第一节 政府机构成本管理的理论基础 1
- 第二节 政府机构成本管理的实践探索 10
- 第三节 政府机构成本管理的主要思路 20

◆ 第二章 机构设置成本管理

- 第一节 机构边界成本管理 28
- 第二节 机构横向成本管理 38
- 第三节 机构纵向成本管理 46

◆ 第三章 机构人力成本管理

- 第一节 人员规模成本管理 55
- 第二节 工资津贴成本管理 67
- 第三节 社会保障成本管理 77

◆ 第四章 公务消费成本管理

- 第一节 会议消费成本管理 87
- 第二节 公务差旅成本管理 96
- 第三节 公务接待成本管理 104

◆	第五章 机构资产成本管理	
	第一节 办公用房成本管理	113
	第二节 公务用车成本管理	125
	第三节 办公设备成本管理	136
◆	第六章 服务保障成本管理	
	第一节 教育培训成本管理	144
	第二节 电子政务成本管理	154
	第三节 物业服务成本管理	165
◆	第七章 公共政策成本管理	
	第一节 制定环节成本管理	177
	第二节 执行环节成本管理	187
◆	第八章 公共服务成本管理	
	第一节 投入环节成本管理	198
	第二节 监督环节成本管理	211
◆	第九章 公共设施成本管理	
	第一节 公共设施投入成本管理	224
	第二节 监督环节成本管理	236
◆	第十章 机构经费成本管理	
	第一节 预算环节成本管理	249
	第二节 执行环节成本管理	259
	第三节 决算环节成本管理	267

◆ 第十一章 结论

第一节 打好成本管理的基础	281
第二节 注入成本管理的机制	289
第三节 迎接成本管理的明天	302

◆ 参考文献

第一章 绪 论

第一节 政府机构成本管理的理论基础

长期以来，公共管理领域有一个概念经常被用到，那就是“支出”。比如，预算管理中的基本支出、项目支出，会计核算中的经费支出、事业支出等。近年来，“成本”及其“行政成本”的概念日益凸显，成为公共管理学界特别关注的话题。

按照现代汉语词典的解释，支出是指支付的款项。支付款项的最终目标是什么，此概念并未涉及。而成本呢，是指生产一种产品所需的全部费用。这里面包含两层意思：一是费用即投入，二是产品即产出。比较后可以发现，前者仅限于支出本身，后者不但关注传统意义上的支出，而且与结果建立了逻辑关系。

—

支出管理更为强调过程的合法性，习惯于从范围、标准、程序等三个方面对政府机构的预算执行进行控制。

一是范围的执行控制。比如，某单位在基本支出预算执行过程中，年度人员经费支出缺口 100 万元，公用经费支出结余 150 万元，但是两者不能调剂。经常的做法是：年度终了时，150 万元公用经费支出结余挂在账上转为下年继续使用；同时，另行申请追加 100 万元人员经费支出预算，用于发放当年的工资。再比如说，各个项目经费预算在执行过程中，不能相互调剂，严格按照项目申请时的支出用途进行列支，也就是俗语所说的“买醋的钱不能打酱油”。

二是标准的执行控制。比如，一个单位的公务员编制核定为 20 人，超编进人，即属违规。比如，行政事业单位的业务招待费不得超过当年单位预算中“公务费”的 2%，经过财务部门计算后，假设核定某个单位一年的招待费额度为 20 000 元，由此就形成了该单位当年招待费支出的最上限。再比如说，司局级机构可配置便携式计算机 2 台、复印机 1 台、碎纸机 1 台、扫描仪 1 台、投影仪 1 台；最低使用年限 6 年，未达最低使用年限的不得更新。这便是办公设备配置的数量标准和年限标准。

三是程序的执行控制。比如，政府采购时，如采用竞争性谈判方式，须走完五个工作流程：成立谈判小组、制定谈判文件、确定邀请参加谈判的供应商名单、谈判、确定成交供应商。其中，对最后一个环节又做出具体规定：谈判结束后，谈判小组应当要求所有参加谈判的供应商，在规定时间内进行最后报价；采购人从谈判小组提出的供应商候选人中，根据符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的原则，确定成交供应商，并将结果通知所有参加谈判的未成交供应商。如果违反程序规定，此项支出的合法性便会受到质疑。

分析上述情况，我们认为，支出管理是“官僚制”政府机构的一大特征。19 世纪德国伟大的社会学家、“组织理论之父”马克斯·韦伯提出，官僚制组织通过制定一整套的规则和程序，去规范组织及其成员的管理行为，包括计划、组织、人事、指挥、协调、报告预算等诸多方面。这些规则和程序超越了领导者的“超凡魅力”或过去的组织习惯，立足于理性分析的基础，根据合理合法的原则制定，有助于保障官僚制组织的稳定性和连续性。

官僚制理论适应了工业社会高速发展的要求，解决了皇权统治和家族

管理时代经常出现的组织非理性的问题。具体到支出管理,在神秘化组织中,对于具有“超凡魅力”的人物,他说过的话,都可以视作财务支出的命令;在传统组织中,如封建社会,领导者与被领导者之间是主人与臣仆的关系,如果臣仆对主人的财务支出活动进行干预,我们可以在历史小说中找到可怕的答案。但是,在官僚制组织中,情况发生了变化。财务部门的主要责任是编制预算,防止超支。采购部门的主要责任是较大程度地降低从私人部门采购商品和服务的采购价格、服务价格,并监督采购政策的执行。开展某一项行政事务,需要支出多少钱,并不由长官个人说了算,必须始终如一地遵守规定和标准。当我们购买一项固定资产时,即使时间很急,也必须把政府集中采购规定的程序走完。实行这种管理方式,有利于避免出现资金浪费、徇私舞弊等现象。

官僚制组织也有它难以克服的问题。尽管韦伯提出,官僚制组织在本质上是非利益取向的,并且是靠服务于国家等诸如此类的高尚信念来推动和支撑的。但公共选择理论认为,官僚制组织存在着个人效用最大化的动机,经常会借助等级制的组织结构,来推动自身的权力、声望、安全性以及收入等目标的实现。在这个过程中,他们把组织目标放在了次要位置。

美国公共管理学家威廉·尼斯卡宁直接把这个问题与预算联系起来,认为行政首领——终身公共官员——是预算最大化者,他们将利用对信息的控制以及自己的能力掩盖提供公共服务所需要的实际费用,使预算远远高于必需的水平。由于部门首领垄断了信息,立法机构几乎无力控制官僚机构。结果立法机构不能对预算进行独立判断,政府开支迅速上升。个人利益会导致机构部门预算的最大化。官僚谋取到更多的预算对其个人也有好处,因为这意味着他能有更多的下属,还有可以想见的更大的权力以及个人在组织中的更高的地位。^①

威廉·尼斯卡宁的观点为现实生活中经常发生的“跑部钱进”现象提供了印证。为什么这些政府机构的官僚热衷于增加部门预算?有推动本机构业务发展的因素,但也少不了个人利益的成份。并且,在推动本机构业务发展的管理方向上,资金投入是他们关注的焦点,试图用更多的投入砸

^① Niskanen, William A., 1973: *Bureaucracy: Servant or Master?* London: Institute of Economic Affairs.

出更多的产出。成本的效率和效果在哪里？没有人想起，更没有人关注。

美国公共管理学家迈克尔·巴扎雷在《突破官僚制：政府管理的新愿景》一书中提出：在人们努力改进政府运作过程中，越来越多地使用了诸如顾客、质量、服务、价值、鼓励、创新、授权和灵活性等词语，这表明了官僚制范式已经不再是美国政府管理中唯一主要的观点和论据了。官僚机构关心自己要什么，自己怎么看，而以用户驱动的机构关心的是用户的要求和看法；官僚机构注重各个部分的角色和责任，而以用户驱动的机构注重组织的整体工作；官僚机构的作用通过它所控制的资源和它完成的工作量来体现，而用户驱动的机构的作用通过它为顾客所实现的成果体现；官僚机构按惯例办事，而以用户驱动的机构根据对服务需求的变化改变自己的工作；官僚机构坚持依照标准程序办事，而以用户驱动的机构做每件事都有明确的目的，同时留给别人选择的余地；官僚机构把理论与实际分开，而以用户驱动的机构授权前台服务人员如何改进客户服务作出判断。^①

具体到支出管理中，戴维·奥斯本在《改革政府：企业家精神如何改革着公营部门》一书中以美国国防部采购一个价值 100 美元的普通蒸汽阀门为例，对官僚制组织存在的弊端进行了猛烈抨击：这个阀门一漏气，一周要损失 50 美元。由此我们可以懂得，一漏气就要马上更换。但是，我们要花一年的时间来更换它，因为我们的体制规定，采购这类价值 100 美元以上的东西一定要买最合算的，所以，也许等一年便可以买到便宜 2 美元的阀门。在这段时间里我们就要损失价值 3 000 美元的蒸汽。^② 类似的例子，在中国乃至世界各国，还可以找到很多很多。官僚制过分强调了机械式组织的功能，忽视了运作过程中的实际状态；过分强调了层级节制体制，忽视了下级人员的主动性；过分强调遵守组织规则和各种制度，缺乏应变能力和弹性。随着信息化时代的到来，理论界和实务界对官僚制弊端的反思，企业管理中的成本概念逐步进入政府机构的视野，成为公共管理领域更为关心的话题。

① 迈克尔·巴扎雷：《突破官僚制：政府管理的新愿景》，中国人民大学出版社 2002 年版。

② 戴维·奥斯本等：《改革政府：企业家精神如何改革着公营部门》，上海译文出版社 2006 年版。

二

相对而言,成本管理在沿袭支出控制的基础上,更为强调结果的经济性和有效性,注重从成本如何算、成本怎么省、效率高不高、产业好不好等四个方面进行管理:

第一个是成本如何算?以某市教育局中学科为例,该科基本支出(含人员支出和公用支出)200万元,还有800万元的项目支出。从支出的角度看,该科全年支出为1000万元。这个数字除了用于会计记账外,没有任何实质意义。如果考核该科的效率和效果,如何计算成本投入呢?也是1000万元?这不符合实际。因为200万元基本支出中,可能还有当年购买计算机等办公设备的支出,这些计算机至少要用五、六年,把购买费用全部列作当年的支出,与当年工作成果不配比。另外,这些业务科室就像工厂的车间一样,占有使用着部分房屋设施,相应的固定资产折旧也属于成本投入的一部分。所以说,从成本的角度看,该科与结果相匹配的全年成本为:1000万元减去办公设备购买费用,再加上办公设备和房屋设施的折旧。

第二个是成本怎么省?正如戴维·奥斯本所举的国防部采购普通蒸汽阀门的例子,在支出管理的体制下,我们必须严格遵守政府采购的规则;由于集中采购的周期较长,可能要等待一年的时间,才能购买到一个仅便宜2美元的普通蒸汽阀门,会计核算时记作支出98美元,好像很划算。在成本管理的体制下,首先要进行成本比较:如果不走政府采购,自己直接买,购买费100美元,成本投入为100美元;如果走政府采购,购买费98美元,一年采购周期的蒸汽损失费3000美元,加起来成本投入为3098美元。经过成本比较,现在购买才是真正的省钱。但是,如果现在就购买,必须要突破支出管理的程序。

再举一个例子:某单位规定,工作人员在上班时间为本单位的培训班讲课,属于正常工作;不发劳务费。本来是培训部门求业务部门人员讲课,如果不给劳务费,培训部门如何开口邀请?即使准备一节课的内容,业务部门人员也需要付出大量的业余时间进行备课。该项支出管理措施降低培训成本了吗?没有。因为,请外面的老师讲课,还是一样要付钱!而且从产出的角度看,如果是纯业务培训,本单位人员的讲课更有针对性,更有

利于提高培训的效果。

第三个是效率高不高？或者产出的价格比较。比如，在美国，联邦政府事务管理总局（以下简称 GSA）负责向各联邦机构有偿提供办公用房，同时，法律赋予各联邦机构向社会自由租用办公房的权力。在标杆工具引导下，GSA 必须致力降低租房成本，改善办公环境，否则将失去潜在的机构客户。在相近地理位置和相同办公环境的情况下，如果 GSA 的单位租金价格比市场低，则说明 GSA 的产出效率高。或者同样成本的产出的数量比较。比如一个患者支付 2 000 元，到 A 医院只能做 2 次医疗检查，到 B 医院可以做相类似的医疗检查 3 次，则说明 B 医院的产出效率高。或者投入产出率的比较。比如，在进行公共服务项目投资时，一般会开展可行性论证，也就是进行投入产出分析。运用到效率评价时，可以对类似公共服务项目的投入产出率进行比较，以判断哪个项目的产出效率高。通常来讲，其他条件相同情况下，投入的成本越多，绩效结果也会相对较好，所以，评判政府绩效时尤其要注重投入产出率的比较分析。在当今中国的行政体制下，如果忽视投入产出率的考核，容易推动各路官员“跑部钱进”，因为，要的钱越多，上的项目越多，当然民生工程会搞得更好，社会公众的满意度也会更高。

第四个是产出好不好？对于企业来说，首先要生产出合格产品，否则，所有的成本都浪费了；其次，要生产出高性能产品，保证市场畅销。只有这样，前期成本投入才能取得良好的经济回报。对于政府机构来说，以天气预报服务为例，假设一年出现十次恶劣天气，如果没有一次预测准确，人们会说，财政拨款到气象服务机构的资金打了水漂；相反，天气预报的准确率逐月或逐年地提高，可以说明成本投入物有所值，气象服务的产出质量高。再以职业技能培训为例，在支出管理体制下，该机构的工作目标是：不违反支出范围、标准及程序的规定，即支出的过程控制；每年完成 10 000 人次的培训任务，即培训数量的考核。这些有什么意义呢？每年培训的人越多，就说明年度工作的绩效越好？没有必然联系。而在成本管理体制下，该机构的工作目标则变为：经过一年时间的培训，能够使 90% 的学员凭借自己的能力在社会竞争中找到工作、实现就业。在美国阿肯色州和佛罗里达州，由于培训人员在毕业后的就业率一直未能达到 70%，成人职

业教育计划便失去了州的拨款。这类针对培训结果而进行的考核，才是推动成本目标实现的有效手段。

三

从支出管理到成本管理，同样是资金工具，概念使用上的变化，反映出公共管理理论的历史变迁。正如前文所说，理性化工业时代催生出来的以“中央集权、令行禁止”为特征的官僚制理论，给政府工作带来了程序控制和逻辑规范，但其固有的僵化机制，影响了政府绩效的持续改进。官僚机制注入政府机构后，还有一个容易被外界忽视的问题，那就是把政府官员看成流水线上没有思维的机器，不太重视情感因素及激励作用的发挥。比如说提供公共服务，按照既定的程序做就行了，至于结果的好与坏，有谁能说得清楚，只要你在执行过程中没有贪赃枉法的行为就可以；降低成本与单位和个人的物质奖励不挂钩，经常出现到了年底加快执行进度、突击花钱的现象。官僚制下的预算管理，如果出现经费结余，经常会有两种处理方式：一是预算部门将结余资金无情收回，二是上级部门由此判定工作效率低或者没有干事。总之，官僚制氛围笼罩下的政府机构及其工作人员，他们的最高行为准则就是遵循命令、标准、程序。

基于对官僚制理论的反思和批判，20世纪90年代开始，企业化政府理论逐步应用到世界各地的公共管理实践之中。这方面以美国著名的进步研究所研究员奥斯本等人为代表。他们认为，要以“任务驱动型政府”代替“规章驱动型政府”，因为在很多情况下，为惩罚5%的不良行为，政治家们所创造出来的繁文缛节实际上窒息了其他95%的活力。要像企业一样具备“顾客意识”，了解公民的服务需求，支持公民的服务选择，按照公民的反馈意见提高服务满意度。企业化政府必须同时考虑支出和收入两个方面，不应仅仅依靠预算度日，要学会利用各种形式赚钱，成为有收益而不浪费的政府。官僚体制下，政府资助学校的依据是该校有多少学生而非学校之间的质量差异，建立警察系统的依据是对付犯罪需要多少警力而非犯罪率的升降。企业家政府理论的观点是：要建立讲究效果的政府，根据效果做预算，按照业绩进行管理。

除了企业化政府理论之外，还有许多公共管理理论的创新，为加强政

府机构成本管理奠定了重要基础。在政府与公民关系的定位上,19世纪30年代美国著名经济学家伯利和米恩斯提出的委托代理理论,本来是分离企业的所有权与经营权,为建立现代公司制提供一种理论基础,但是,经由无数公共管理学家的吸收借鉴,逐步演变为服务型政府的管理理念,从而将传统社会中政府与公民“上与下”的关系,改革为现代社会中“甲与乙”的关系,也就是说,政府与公民的关系是平等的,公民是委托者,政府是受托者,政府按公民之托、为公民做事。官僚制设定的等级秩序之中,公务人员是层层对上级负责,而委托代理关系引入政府组织后,政府机构公务人员主要是对公民负责。

B. Smith 在1980年发表的一篇探讨英国政府受托责任的文章中,将公共部门的受托责任分为政治受托责任、管理受托责任、法律受托责任等三大类九小类。J. D. Stewart 在1984年发表的一篇关于公共部门受托责任的文章中,从职能的角度论述了包括政府在内的公共受托责任,认为这种责任应是一个层次分明的“梯形受托责任”,由高到低分为五个不同层次的责任,即政策受托责任、项目受托责任、业绩受托责任、过程受托责任、正直性与合法性受托责任。^① 委托代理理论解决了政府机构成本管理中“对谁负责、为谁花钱”的问题,这是一个基础性的前提。在美国,审计总署将政府受托责任定义为受托管理并有权使用公共资源的政府和机构有向公众说明它们全部活动情况的义务。在澳大利亚,众议院常务委员会指出,受托责任是澳大利亚民主制度的核心,能够保证那些对公共资源具有权力的人提供一份报告以说明资源使用的合规性、效率与效果。

成本原是企业组织的专有名词。降低企业成本,有利于扩大利润,提高市场竞争力,实现企业股东利益最大化。而政府机构并不以赚钱为目标,运行结果也不体现在利润之中,把成本概念引入非盈利的政府机构,在政府治理上又有什么意义呢?从上述委托代理的角度分析,伴随着公民意识的不断觉醒,公民社会的不断发育,政府与公民之间的受托责任关系日益成为社会管理的基础性理念。一个成本高昂的政府机构,无法取得公民的认可;一个挥霍浪费的政府机构,必然会遭到社会公众的谴责。作为公共

^① 李建发:《政府会计论》,厦门大学出版社1999年版。

受托的责任主体,以提高公民满意度为目标,以加强成本管理为核心,成为世界各国政府机构顺应公民需求、推动社会发展的必然结果。尽管其产出不能用货币进行计量,但是每个成年公民都可以在自己的生活或工作中清晰地感受到。他们或者用赞美或批评的语言,或者用支持或反对的行动,直接去表达感受、反映诉求,这是委托人的权利,也是委托人对受托人施加的终极压力。

在成本投入的目标上,20世纪90年代美国公共管理学家霍哲提出的绩效管理理论,解决了政府机构成本管理中“花钱干什么”的问题。他的主要观点是:传统上,政府责任通过财务清账,而在今天,责任应被理解为一种关系,个人和机构需要对授权行动的绩效作出回答。正确的绩效评估可以显现政府对选民需求的满足及为民众提供高质量服务承诺的兑现情况,帮助官员、公共管理人员及公民观察到具体政府服务的后果或结果,为所提供的每一项服务标上相对的货币值,进而为政府进一步改进绩效提供客观依据。要开展基于回应性的政府全面质量管理,以顾客为中心,通过建设基于竞争的合作伙伴关系,以持续提高公共服务水平。从成本的角度来看,就是不再满足于传统管理中对范围、标准和程序等方面的支出控制,必须把成本投入与改进公共服务部门效率、提高公共服务产品绩效联系起来,把公众对政府的满意率作为政府机构成本管理的主要责任。

正如丁煌教授在解释德鲁克的目标管理理论应用于公共管理时所说:在美国管理学大师德鲁克看来,一个政府机构并不像一个商业企业那样对手如林、竞争激烈,而是独此一家,别无分店,“顾客”即公众非光顾不可。同时,它的钱也不是通过竞争“挣来的”,而是“理所当然的”,只要有一个好的“意愿”或一个好的“计划”,就可以得到拨款。所以,政府机构无须专门去“讨好”所有公众,只要对与预算拨款的有关部门、人员保持联系,搞好关系就可以了。这样一来,政府机构的主要精力便不是放在其真正的工作目标——“为公众服务”上,而是放在讨好有关各方甚至弄虚作假之上,其结果必然把政府管理引入歧途。正是基于对预算拨款与政府机构所应达到的目标之间这种反差的分析,德鲁克认为,政府机构和商业企业都应该采取同一的管理方法即目标管理方法,包括明确政府机构的目标任务,制定考核政府机构工作的标准,加强对目标和效益的检查、考

核和评估,及时发现和解决达标过程中的问题,以防止把金钱和精力浪费在没有效果的工作之上。^①

第二节 政府机构成本管理的实践探索

一

20 世纪初是美国政府实施支出控制的起点。在这之前,美国社会腐败现象严重,支出管理处于无序状态。1824 年,杰克逊在竞选总统时大喊:大家睁大眼睛,看看华盛顿这座城市吧,它让这个国家每个正直的爱国者为其景象感到悲伤。在这里,腐败无所不在、随意滋生、迅速蔓延。^② 爱德华·L. 格莱泽和克劳迪娅·戈尔丁在《腐败与改革——美国历史上的经验教训》一书中对此进行了系统的介绍。在论述腐败定义时,两位作者指出:市政府在买入公共服务(如街道清扫和建筑服务等)时的腐败,通常是以换取贿赂为目的而给予对方过高的服务出价。在配置公共资产(如土地和港口通道)时,市政府的腐败是指市政府在资产配置时,基于少数人的利益而将其出售给最慷慨的贿赂者,而不是基于全体市民的利益将其出售给出价最高的投标者。^③ 19 世纪 70 年代格兰特执政时期,美国腐败达到高峰,发生了动产信贷公司丑闻案、威士忌集团案、南方重建计划案和三 K 党案。

在支出的无序管理方面,王绍光在《美国进步时代的启示》一书中指出:直到 20 世纪初,在美国,所谓预算不过是一堆杂乱无章的事后报账单。对政府某部门的拨款只是一个总数,开支分类是没有的,细目也是没有的,不准确,更谈不上完整。每一个政府部门自己争取资金,自己掌控开支。一级政府没有一份详细而统一的预算。这样,民众和议会都无法对政府及其各部门进行有效的监督,为贪赃枉法留下无数机会。^④ 亨利·亚当斯在小说《民主》中借主人公雅可比的嘴说:我已经活了 75 岁,这一辈子都生活

① 丁煌:《西方公共行政管理理论精要》,中国人民大学出版社 2005 年版。

② Eaton, 1824: Letters of Wyoming, Larson, John Lauritz, 2001: Internal improvement: National public works and the promise of popular government in the early United States, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

③ 爱德华·L. 格莱泽、克劳迪娅·戈尔丁:《腐败与改革——美国历史上的经验教训》,商务印书馆 2012 年版。

④ 王绍光:《美国进步时代的启示》,中国财政经济出版社 2002 年版。

在腐败中。我走过很多国家，没有一个国家比美国更腐败。

为了解决欺诈式的腐败所造成的公共利益损失，美国政府从20世纪初开始，掀起了一场影响深远的进步主义运动，表现在支出管理上，主要包括以下几点：

一是建立现代预算制度。纽约市于1908年推出美国历史上第一份现代预算。当时这份预算还很粗糙，只有市政府的四个主要部门拿出了分类开支计划。1921年，美国国会通过了预算与会计法案，规定新成立的联邦预算局负责联邦预算的编制，并由预算局向财政部长汇报工作；建立对国会负责的审计总署，对联邦支出进行审计和控制。在预算内容上，主要反映的是政府中较低层次和例行性的事务，比如纯熟的会计技术，办公室公务所需的物品、计划及其支出。特别强调预算项目的技术明细，比如对铅笔的型号、规格、材质等方面的规定等。再后来，又引入了分项预算等新的预算编制方式，进一步加强了对预算支出细目的管理和规范。

二是建立政府采购制度。1861年，美国国会立法，要求每一项政府采购至少有3个投标人。1868年，美国确立了公开招标和公开授予合同的程序。当时政府采购制度的设计者认为，投标制是保证政府采购公平和高效以及减少公共支出腐败现象的最佳选择，因为制度规定政府合同必须授予最低报价商，这就防止了合同授予中的偏袒、共谋或欺诈行为，使政府从公开、公平、广泛的竞争中获得利益。由于采用分散采购的模式，政府机构在采购执行过程中出现的欺诈问题并未得到完全遏制。为了解决这些问题，1949年，美国国会通过了《联邦财产和管理服务法》，确立了联邦政府集中采购的管理体制，除少数部门及某些特殊需要外，联邦政府大多数民用部门所需货物、工程和服务均由联邦政府事务管理总局（GSA）负责集中采购。此外，联邦政府还要求各州政府的采购法规要符合联邦法规的框架，从而在全国范围内推动了集中采购的实施。

三是实行文官制度改革。1883年，美国国会通过公务员改革法案，建立了联邦功绩制度，实行公开竞争的方式选拔政府需要的人才，结束了政党分肥的腐化时代。1900年公务员制度只适用于不到46%的联邦政府雇员（不包括军队），到了1930年，几乎80%的联邦政府雇员都受到公务员制度的管辖。1923年，国会通过了职位分类法案；1949年，国会又通过了一个