# 西方公共管理改革及其对我国财政体制改革的启示

来源：网络 作者：清香如梦 更新时间：2023-12-18

*\" 「摘要」 新公共管理（NewPublicManagement）是西方公共管理领域的一种新思潮。自其形成以来，对公共管理观念和实践产生了巨大影响。政府财政管理是受到这个思潮影响的重要领域。在新公共管理思想的影响下，许多国家的财政管理发生了...*

\" 「摘要」 新公共管理（NewPublicManagement）是西方公共管理领域的一种新思潮。自其形成以来，对公共管理观念和实践产生了巨大影响。政府财政管理是受到这个思潮影响的重要领域。在新公共管理思想的影响下，许多国家的财政管理发生了重大变革，一系列新的管理手段和方法得到应用，财政资金的使用效率和效果得到明显提高。这一进程对于我国正在进行了财政管理改革无疑具有一定的借鉴意义。

「关键词」 新公共管理 公共部门 财政体制 改革

自80年代末期以来，经济合作与发展组织（OECD）的成员国开始了审视和改革公共管理的进程。这一审视进程孕育了所谓“新公共管理（NewPublicManagement）”思想的产生，并对公共预算管理产生了积极的影响，促进了OECD成员国的公共预算管理体制的改革。分析和了解在这一思想指导下OECD成员国公共管理改革的主要内容和效果，对于正在深化财政管理体制改革的我国无疑有着重要的借鉴意义。

一、公共管理改革的历史背景

80年代末期以来，世界经济正在发生重大的变化。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幸福的政策，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，西方国家开始对传统的政府公共管理政策和架构的审视和评价（Hood，1995）。

改革前的西方公共管理是以崇信制度化和公共服务职业化为核心的改进公共管理（ProgressionPublicAdministration）为主导思想的。这种思想注重程序和公共管理与政治控制相分离，认为严密的程序可以限制腐败、浪费以及不作为行为，公共管理和政治控制的分离可以避免公共服务偏护某一特定团体，保护社会公正。在公共管理的架构方面则表现为严格的等级机制（Hierarchist），复杂的程序性规则（ProceduralRules），以及与私营部门的明确界限（OECD，1996）。然而，当今日趋复杂的政策环境对这样的公共管理体制提出了挑战，主要表现在：

———经济绩效的最大化和保证社会的和谐要求政府具有迅速调整的能力以适应不断变化的环境，创造和探索新的机会，并相应地更迅速、更灵活地分配和再分配资源；

———高度集权的体制、规则限制和僵化的组织机构更强调过程而不是结果，使政府机构难以对不断变化的环境作出及时恰当的反应，因此妨碍了良好的绩效；

———由于经济衰退而不断恶化的政府负债和财政不平衡，以及它们对利率、投资和就业机会的不利影响要求政府在配置和管理公共资源时追求更大的成本-效益比。特别是降低政府财政赤字和公共债务的要求对政府公共管理改革施加了较大的压力；

———公共部门的效率和表现是一个国家经济是否具有国际竞争力的重要因素。而影响成本结构进而影响私营部门生产能力的无处不在的僵化的政府规则，限制了竞争不断加剧的国际市场所必须的灵活性，降低了国家经济的国际竞争力；

———人口的变化、经济和社会的发展对政府的服务提出了更多的要求。政府服务的消费者要求对政府的行为以及行为方式拥有更多的说话权利。他们希望更好的服务和更多的选择。由于教育水平的提高和民主意识的不断增强，这些要求以一种更具批评性和组织性的形式出现，因而具有更大的，令公共管理部门不能小视的能量。

本世纪末期的这些对政府公共管理的挑战是制度性的，要求重新审视政府干预的合理性，重新检查公共机构、项目和管制行为（RegulatoryActivities）的成本、效益。人们认为，需要重新设计或以更好的制度和实践方式取代过时的制度和实践方式，以适应市场经济的实际和需要。政府应该以更少的资源提供更好的服务。

二、公共管理改革的主要内容

对上述挑战作出适当的回应要求公共管理行为的结构和程序产生根本性的变化。OECD的成员国大多认识到这一点，并先后开始各自的公共管理改革。尽管各国对这种挑战反应和认识不同，改革的具体内容不同，一些国家将侧重点放在缩小公共部门的规模，一些国家强调强有力的公共部门对经济和社会发展的关键作用。但共同点均放在改进各个层次政府部门的效率和成本-效益，提高公共服务的质量方面，以使公共部门能够对外部变化作出灵活的更有战略性的对应，扶持和推进国民经济的绩效。

OECD的公共管理部门（PUMA）认为，成员国的这些改革是在生产国际化和金融资本在国际间自由流动的推动下，从世界上不同的国内经济分割向全球化经济的转变所引发的（OECD，1996）。

从OECD成员国的改革来看，传统的公共管理改革的主要方向是如何改进集权的体制，提高行政效率，制定新的规则或调整等级结构等等。这些改革的方向和内容是依据自上而下的决策程序决定的。由于体制惯性原因，这些改革常常回归于传统的体制框架，因而并不会真正提高公共管理的效率。所以，OCED成员国的改革从指导思想上就作出了重大变革。改革的核心和重点也与以往有了较大的不同。

OECD成员国新的公共管理改革的指导思想主要有两个方面：

一是改进公共部门的绩效，二是重新定义公共部门在经济中的作用。与此相对应，公共管理的改革有两个核心内容：一是建立更为关心效率、效果和公共服务质量的绩效目标，特别注重投入和程序的产出和效果。此项改革涉及到建立分类的目标框架，为达到目标而对责任的明确分配，具体目标的确定，拟采取的相应激励措施，绩效的计量和报告以及必要的后续行动等内容。建立公共服务的绩效目标，一方面是为了提高公共服务的质量，同时也是为了提高政府部门使用公共资源，如税收、公共地产以及其他有形资产的使用效率。

二是以权利下放的管理模式取代高度集中的集权等级结构。下放管理权力是提高公共部门绩效改革的基石。此项改革涉及到组织和管理者再授权，给予管理者以更大的灵活性和激励以达到具体目标要求，放松传统的对资源使用的集中控制，给予政府的商业职能部门以更大的自主权等等。与此相对应的措施是更严密的绩效报告责任，包括明确总的目标，项目目标，监督、报告和评价绩效的指标，这一战略被描述为“让管理者管理”和“使管理者管理”的平衡。权力下放意味着基层管理者有权力针对公共服务的对象的具体要求和自己掌握的公共资源确定所提供服务的类型和质量。与权力下放相配套的改革措施包括增强管理者的报告责任，以及公众对公共管理的参与。

除此之外，还有提高探索改进公共服务供给和管制方法的灵活性；竞争环境的刺激；强化中央政府的战略决策能力以指导政府的改革，使之能够以最低成本对外部变化和多元化的利益自动灵活地作出反应等等。

三、公共管理改革财政预算管理的影响

财政是公共管理的经济基础。公共管理改革一方面会带动财政管理体制的改革，另一方面也要求财政管理体制的改革与之相适应，为公共管理改革提供有力的保障。预算是国家对其经济和社会目标施加影响的主要工具。作为国家经济和社会政策的主要工具，预算必然地受到经济条件的影响并对其产生反影响。同样，预算实践也会受到决策环境的影响，并用来影响决策环境。在预算体系中内含规定、程序、以及激励因素的本质决定了检查和管理公共部门活动的方式。OCED成员国的改革也深刻地表明了这一点。伴随着\" “新公共管理”并作为其起点的是一系列财政管理的改革。

1 财政管理的重点由对管理程序的重视转为对绩效和结果的重视。以往的财政管理的重点是对预算程序的高度重视，其目的是控制现金的流动，防止贪污挪用和腐败行为。在新的管理体制下，财政管理更为注重对结果的评价，以促进财政资源的经济性、效果性和公共服务的成本、效益。当然，注重绩效和结果并不是就取消了维持诚实和保证法律要求的规则，而是认为在大多数情况下，这些规则仍有很大的变化空间和给管理者下放权利的空间。

2 在政府财政活动中大力引进了竞争机制。传统的财政预算管理强调公共部门与私营部门的分离，政府财政活动不仅仅严格限定在公共服务的领域，而且没有形成有效的竞争。这也是预算资金使用效率不高的一个重要原因。公共管理改革之后，在政府财政活动开始引进更多的竞争成为公共管理改革策略的一个重要组成部分。引进竞争机制的重要目的是使公共服务尽可能地遵从市场规则，以改进政府活动的绩效。OECD成员国引进竞争机制的主要改革有建立内部市场、对特定服务项目的使用者收费、外包合同、公司化和私有化等。这些改革明显地改进了政府财政资金的使用效率和效果，使政府运行成本得以大大降低（OECD.1996）。

3 强调支出的总量控制。为避免公共部门对国内资源份额不断增加的要求，OECD的许多成员国建立并公布了总支出的目标。至于具体的再分配、项目建设以及其他方面的支出均限定在这一限额之内。一些OECD成员国（如澳大利亚、加拿大、丹麦）采用的与此相关的手段是建立各个部门或机构的支出量或框架。确定支出总量的方法主要比率控制、变化比率控制以及绝对量控制等三种类型；

4 与分权和注重结果相配合，政府财政管理活动大力推行可核算化（accountingization），即在以往合计归集未明确定义的成本的领域引进更具体的成本分类。如对资产的折旧处理、单项服务的成本核算等等。这些措施的采用，使得政府部门提供公共服务的成本计量和考核有了可能，进而，对公共服务绩效的评价有了相对客观的依据。

5 强调报告责任（accountability），改革预算会计制度。下放权力，给予管理者管理公共资源更大的灵活性和自由度，是改进公共服务绩效的必要但不是充分的条件。仅有自主权是远远不够的。OECD成员国在权利下放改革的同时，进一步强调了管理者的报告责任，从多方面改进、强化报告责任，增强预算管理透明度，如改革预算会计规则，实施以权责发生制为基础的预算会计体系；完善报告制度，全面揭示政府活动的成本及效益，加强预算财务管理，建立责任中心；强化外部检查机构，实施绩效审计（PerformanceAuditing、ValueofMoneyAu diting）等等。通过建立有效的报告责任机制，保证了权利下放之后对预算活动的控制。

四、对我国财政管理体制改革的启示

OECD成员国的公共管理体制和财政预算管理体制的改革虽然已经开展了近十余年的时间，但改革的进程还远远没有结束，新旧体制的转轨和衔接也有待完善。从目前的情况看，这一改革已经取得了明显的成效，比如在保持预算比例基本不变的情况下，公共服务的质量有了显著改善；中央政府在下放权力的同时，有了更多的精力和财力对国家的宏观政策和国际关系等事关国际化的重大事项进行投入；初步建立了以绩效为导向的预算管理模式等等。

自改革开放以来，特别是十四大确立我国的社会主义市场经济体制以来，我国的公共管理和财政管理已经发生了重大变化。公共部门从管理型向服务型的转变，以及财政预算从供给型财政向公共型财政的转变，标志着我国的财政预算管理改革已经起步。但从目前的情况看，财政预算资金管理不善，使用效率不高，国有资产流失等问题仍比较普遍的存在。尽管近几年来国家不断推出加强财政管理的措施，效果并不明显。究其原因，很重要的一点在于并没有在符合公共管理和公共财政规律要求的方向上有所突破，仍在传统的财政管理观念和方法上转圈子。十四届三中全会进一步提出要推进财政管理体制改革，其重要内容就包括健全公共财政体制，明确各级政府的财政支出责任；建立预算绩效评价体系。因此，财政管理体制改革的任务更重了，要求也更高了。从OECD成员国的改革经验来看，我认为在财政管理体制改革方面，至少在以下几个方面值得我们借鉴和学习：

一是真正把预算管理的着眼点放在预算资金的使用效果上。现在预算资金管理的重点仍强调财经纪律、强调现金管理。尽管在这方面我们的预算管理还存在许多问题，但更突出的问题还是在预算资金的使用效果和效率上。盲目上项目，不计成本地完成达标任务，为粉饰政绩而建设的面子工程、增光工程等问题一直得不到有效控制。其主要原因在于对这些项目、任务、工程的效果和效率没有可靠的、可以实施的评价依据，也没有人对此负责。只要工程质量不出大的问题，工程的使用效率和效果便无关紧要了。大量的预算资金被不计成本地浪费掉了。因此，树立以绩效为中心的预算资金管理模式更为迫切。其重点应该是以部门预算改革为中心，划小预算执行单位，进一步明确财政支出的责任；建立目标明确、指标明晰、考核严格的预算执行机制；大力开展以绩效为重点的政府审计，使整个预算循环形成以绩效为目标的良性机制。

二是处理好分权和集权的关系。以分税制为重点的事权和财权相协调的管理体制为我国财政预算管理体制改革明确了很好的方向。但在实践中由于种种原因，这一方向并没有得到很好的坚持。中央一直强调保证中央财政的有效集中，但在实际工作中往往形成上有政策、下有对策的局面，中央的财力不断被分散。问题出在没有处理好分权与集权的关系上。一方面中央财政对地方财政管理过死，而地方管理要求有一定的灵活性。因此，中央的规定往往并不符合地方实际，迫使地方不得不绕过规定或违反规定；另一方面由于现有规定得不到执行，中央又不得不出台新的规定，进一步强调以前规定的遵守和执行，进而形成了中央和地方的政策博弈怪圈。这种怪圈的打破只能靠新的财政管理思想，靠有效的、明确的事权和财权的划分，靠适当的权力下放才能解决。分权和集权在很大程度上可以归结为各级政府间的财政关系问题。财政分权的关键在于明确各级政府和各个部门的责任。责任不明确，分权就无法实施。分税体制改革在实现政府间财政分配关系的规范化已经迈出了重要一步，但总体来看，各级政府之间、部门之间的职能划分还不明晰，责任也不够明确。这就妨碍了分权的实施。

三是建立健全预算资金管理的责任制度。财政管理的核心是预算编制与执行。通过科学、规范、透明的预算编制程序，编制出便于管理和具有制约机制的预算，才有可能实现预算的规范管理。只有严格的依法执行和加强监督，才能保证预算目标的实现。权力下放并不等于放任自流。OECD成员国在下放权力的同时普遍建立健全了报告责任（Ac countability）制度。这一制度的核心是要求预算资金的使用和管理部门如实地报告预算资金的使用情况和效率效果。从而使对预算资金的监督成为整个社会共同的责任。我国虽然有政府向人民代表大会报告预算执行情况的制度，但这个制度很不完善。譬如，报告的内容过于笼统，许多政府财政活动没有纳入这个报告，也没有体现财政资金使用的效率效果方面的信息，没有提供具体部门和具体项目的信息。根据这个报告，人民代表大会很难对政府预算资金的管理使用作出符合实际的评价。再譬如，对预算资金的审计还比较粗，审计面比较窄，审计的力度也不够，对预算资金的监督还存在许多漏洞；在责任体系方面，过于强调下对上的责任，很少提到上对下的责任，或对同级代表大会的责任等等。这些具体问题不解决，注重绩效和权力下放也很难得以实施。因此，当前要首先作好这些基础工作，特别是报告责任制度的建设。报告责任制度建设的当务之急是以财政资金使用情况的信息披露为导向，改革我国现行的预算会计制度。在借鉴国外政府会计改革经验的基础上，从现行的收付实现制逐步过渡到权责发生制，从财务报表制度过渡到财务报告制度，从而为预算管理报告责任的落实做好技术准备。

总之，财政预算管理体制的改革事关重大，要稳妥慎行；另一方面，也要注意借鉴西方国家比较成熟、效果明显的具体管理措施和方法。只有这样，财政预算管理体制的改革目标才有可能达到。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！