

学校编码: 10384

分类号 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_

学号: 15120051301175

UDC \_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

基于新公共管理的公共支出管理问题研究

Research on Public Expenditure Management Based on New  
Public Management

翟 云 耀

指导教师姓名: 李建发 教授

专业名称: 会 计 学

论文提交日期: 2008 年 4 月

论文答辩时间: 2008 年 6 月

学位授予日期: 2008 年 6 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2008 年 4 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版,有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅,有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索,有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1、保密 ( ), 在            年解密后适用本授权书。

2、不保密 ( )

(请在以上相应括号内打“√”)

作者签名:

日期:        年    月    日

导师签名:

日期:        年    月    日

## 内 容 摘 要

20世纪80年代兴起并迅速席卷全球的新公共管理运动，犹如一股清新的风为暮气沉沉、问题丛生的各国政府改革提供了良好的思路。新公共管理运动以绩效和结果为导向，针对各国政府管理中存在的种种弊病，无论在制度层面还是技术层面，都提出了很多有建设性的政策和建议。

公共支出作为公共财政的重要组成部分，20世纪60年代之后，在西方工业化国家呈现出加速膨胀之势，加上70年代石油危机的爆发，各国政府在财政上普遍陷入了危机，这也成为诱发新公共管理运动的主要经济原因之一。因此，新公共管理运动的很多举措都对公共支出管理有很强的针对性。

自20世纪90年代我国从计划经济向市场经济转轨开始，我国的公共支出也呈现出快速膨胀之势，而且公共支出管理中存在众多问题，因此，借鉴西方国家公共支出管理的经验并为我所用，避免走过去西方国家走过的道路，对于我们的改革很有意义。本文正是基于这样的目的，以预算编制、政府会计与财务报告、政府审计为主体构建公共支出管理技术层面的框架，并对制度层面的框架也进行了一定的讨论，在框架上对公共支出管理进行研究。

在新公共管理下，预算编制、政府会计与财务报告、政府审计作为公共支出管理的重要技术工具，虽然在公共支出管理中发挥着不同的作用，但在管理过程中却是相互融合在一起的，而且其最终目标也是一致的，都是为了保证公共支出的绩效和结果，因此，理应在框架体系中占有同等重要的地位。

现行技术工具体系的改革和完善应以绩效和结果为导向，逐步过渡到以权责发生制为基础的产出导向预算编制、政府会计与财务报告、政府绩效审计为主体的新型工具体系。在改革的过程中，政府会计基础由收付实现制逐渐变革为权责发生制处于基础和核心的地位，因此，我们的改革应从政府会计基础的改革开始。

**关键词：**新公共管理；公共支出；技术层面

## **ABSTRACT**

In the 1980s, The New Public Management had took place and be welcomed by the whole world. Just like a fresh wind, it provided good government reform ideas to the countries government which had many problems. By performance and results-oriented, both in the system or the technical level, The New Public Management had put forward many constructive policies and proposals.

After the 1960s, as an important part of Public Finance, Public Expenditure has accelerated the expansion potential in Western Industrialized Countries. Coupled with the oil crisis of the 1970s, Governments generally in a financial crisis, which also to be the major economic reasons why New Public Management had occurred. Therefore, many methods of New Public Management are highly targeted to The Public Expenditure Management.

Since the 1990s, China has the transformation from a planned economy to a market economy, and just from that time, The Public Expenditure of China also appears the rapid expansion potential come along with many management problems. So learning from the Western Countries and avoid what had happened in Western Countries, will have prominent meanings to us. The paper is just base on the purpose above, Use Budget、Governmental Accounting and Reporting、Governmental Auditing to build The Public Expenditure Management Framework which include system level and technical level.

As the important technology tools of Public Expenditure Management, Budget、Governmental Accounting and Reporting、Governmental Auditing should have equal status in the Framework of Public Expenditure Management although they plays a different role in Public Expenditure Management, because they have the same ultimate goal to guarantee the performance and results of the Public Expenditure.

Current technology tools system should be improved by performance and results-oriented, and gradually transition to a new type system base on Accrual Basis, which include the Output-oriented Budgeting、Governmental Accounting and Financial Reporting、The Performance Governmental Auditing. In the process of reform, the Governmental Accounting Basis gradually reform from Cash Basis to Accrual Basis is

the foundation, so we should start the reform from the Accounting Basis.

**Key Words:** New Public Management; Public Expenditure Management; Technical Level

厦门大学博硕士学位论文摘要库

# 目 录

第一章 导 论.....	1
1.1 研究背景和意义 .....	1
1.2 研究方法的选择 .....	5
1.3 内容安排与研究框架 .....	7
1.4 本文的创新与不足 .....	9
第二章 新公共管理运动与公共支出管理.....	10
2.1 新公共管理运动 .....	10
2.2 公共支出 .....	14
2.3 公共支出管理 .....	18
2.4 公共支出管理的框架 .....	20
第三章 公共支出管理的框架——制度层面.....	24
3.1 现行的公共支出管理制度 .....	24
3.2 制度层面框架的构建——以公共支出分类为基础 .....	33
3.3 制度层面的分析举例 .....	35
第四章 公共支出管理的框架——技术层面.....	43
4.1 技术层面框架的构建 .....	43
4.2 公共支出预算 .....	44
4.3 政府会计与财务报告 .....	52
4.4 政府审计 .....	56
4.5 预算、政府会计与财务报告、政府审计关系研究 .....	59
4.6 案例：新西兰的权责发生制改革 .....	61
第五章 结语.....	71
参考文献.....	73
致 谢.....	76

## CONTENTS

<b>Chapter1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
1.1 Background and meaning of this research .....	1
1.2 Choice of research methodology .....	5
1.3 Arrangement of content and research framewok .....	7
1.4 Innovation and deficiency .....	9
<b>Chapter2. New Public Management and Public Expenditure Management.....</b>	<b>10</b>
2.1 New Public Management.....	10
2.2 Public Expenditure .....	14
2.3 Public Expenditure Management.....	18
2.4 Public Expenditure Management Framework.....	20
<b>Chapter3. Public Expenditure Management Framework--System level .....</b>	<b>24</b>
3.1 Public Expenditure Management System in use.....	24
3.2 The build of System level:Base on the category of Public Expenditure.....	33
3.3 Case Analysis of System level.....	35
<b>Chapter4. Public Expenditure Management Framework--Technical level .....</b>	<b>43</b>
4.1 The build of Technical level.....	43
4.2 Public Expenditure Budget .....	44
4.3 Governmental Accounting and Financial Reporting.....	52
4.4 Governmental Auditing .....	56
4.5 The relationship of Budget、Governmental Accounting and Financial Reporting、Governmental Auditing.....	59
4.6 Case Analysis:The Accrual Basis reform of New Zealand .....	61
<b>Chapter5. Conclusions.....</b>	<b>71</b>
<b>References.....</b>	<b>73</b>
<b>Acknowledgments .....</b>	<b>76</b>

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 第一章 导论

本章主要介绍论文的研究背景和意义；提出本文研究的主要内容和逻辑框架，并对研究方法的选取进行了说明；最后指出了本文的主要创新点与不足。

### 1.1 研究背景和意义

自上世纪80年代以来，在西方工业化国家（首先在英国、新西兰、澳大利亚、美国以及新加坡等国家）出现了新公共管理运动（New Public Management, NPM），这场运动引领了全球性的政府改革浪潮，“重塑政府”或“再造政府”成为运动的核心。这场运动指向了与政府相关的各个领域，使公共财政不得不现实地面对新公共管理的挑战，并开始大量吸纳“管理”的元素。新公共管理运动的一个鲜明特征是对结果（Result）或绩效（Performance）的关注，这就进一步使公共支出受到前所未有的重视。90年代中期以后，公共支出管理（Public Expenditure Management, PEM）大量出现在各种文献中，成为了公共财政管理的新主题之一。

公共支出管理作为公共财政管理的新主题之一，无论在制度层面还是技术层面都受到了新公共管理的巨大影响。路军伟（2007）将新公共管理的主要内容和特征概括为三大方面：一是更加强调绩效和结果导向；二是更加强调分权与竞争，以及强调管理者个人的责任；三是鼓励采用工商管理的技术方法。并认为，第一点是最为核心的内容，即强调政府或政府部门使用公共资源要具有经济性、效率性和效果性<sup>①</sup>；而第二点是从“公共治理”和“制度安排”层面促进政府以及政府部门在使用公共资源提供公共物品上的绩效性；第三点则是从“技术”层面促进政府及政府部门使用公共资源的绩效。

那么公共支出管理的技术层面是什么呢？笔者认为，在技术上对公共支出进行管理的工具可以称为公共支出管理的技术层面。政府预算编制无疑是公共支出管理的首要技术工具，但是，仅有政府预算编制是不够的。在技术层面上，作为公共支

<sup>①</sup> 新公共管理运动发轫之初正处于西方各国公共支出节节攀高，财政赤字居高不下，纳税人的负担加重，纳税人怨声载道，希望政府能够“花更少的钱，办更多的事”。

出管理的工具，还需要有政府会计与财务报告、政府审计等工具，与政府预算编制相结合，三者组成一个循环往复的公共支出管理的技术工具体系。因此，在理论上构建这样一个体系是可行的，那么在理论与实践是否也有构建这样一个体系的需要呢？

笔者认为，不仅需要，而且十分必要，基于以下几点原因：

第一，在理论层面，目前国内对公共支出管理技术层面的研究，基本上都以研究政府预算编制体系及其改革为主，很少有将政府会计与财务报告、政府审计也包括进来；即使将二者也包括进来，也是将二者置于政府预算管理的体系之下，并没有给予二者足够的重视。政府预算编制、政府会计与财务报告、政府审计本来就是处于同等重要地位的，而且，政府会计与财务报告、政府审计在公共支出管理中，具有政府预算不可替代的作用。过去，我们的政府预算常常在编制和执行中问题百出，使预算的编制流于形式，不能对公共支出进行有效的管理，问题之一就在于在预算批复之后、公共支出发生的过程中，缺少有效的确认、记录、报告、监督等技术控制工具，而没有完备的政府会计与财务报告、政府审计体系，并且对二者的重要性以及对二者与政府预算的关系认识不够无疑是出现这一问题的重要原因。

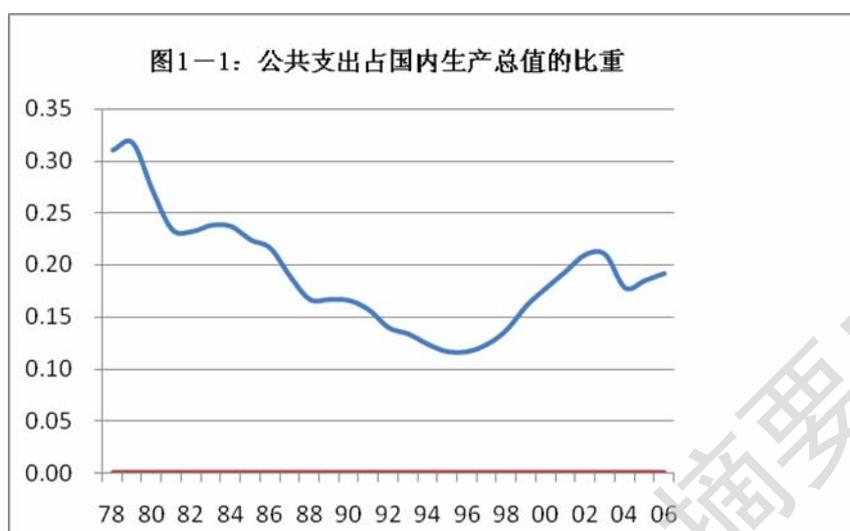
第二，在国外的实践层面，新公共管理、公共支出管理在国外兴起的很重要一个原因就在于，长期以来，西方工业化国家的公共支出呈现不断增长的态势，突出表现在各国公共支出占GDP的比例在不断的提高（见下页表1-1）。尤其在1960年以后，这一比例提高的更快，从1960年平均的27.9%提高到1996年平均的45.6%，在26年的时间里，几乎翻了一番。而且这一期间并没有引起公共支出爆发式增长的事件，比如两次世界大战以及资本主义大衰退。虽然也有70年代全球性石油危机和经济危机的影响，但这却不是主要的原因，最主要的原因还在于西方工业化国家财政功能的不断扩大、对于福利国家的热衷，这些原因最终导致西方工业化国家政府开支巨大，负债累累，存在巨大的政府财政赤字，而且政府机构庞大，效率低下，因此，西方工业化国家迫切需要改革来改变这种状况。

表 1-1: 1870-1996 年政府总支出的增长 (占 GDP 的百分比)

	1870 年前后	一战前	一战后	二战前	二战后			
		1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
政府总支出 (所有年份):								
澳大利亚	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1	34.9	35.9
奥地利	10.5	17.0	14.7	20.6	35.7	48.1	38.6	51.6
加拿大	.....	.....	16.7	25.0	28.6	38.8	46.0	44.7
法国	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	55.0
德国	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1
意大利	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	52.7
爱尔兰	.....	.....	18.8	25.5	28.0	48.9	41.2	42.0
日本	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	35.9
新西兰	.....	.....	24.6	25.3	26.9	38.1	41.3	34.7
挪威	5.9	9.3	16.0	11.8	19.9	43.8	54.9	49.2
瑞典	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	64.2
瑞士	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4
英国	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	43.0
美国	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8	32.4
<b>平均</b>	<b>10.8</b>	<b>13.1</b>	<b>19.6</b>	<b>23.8</b>	<b>28.0</b>	<b>41.9</b>	<b>43.0</b>	<b>45.0</b>
政府支出 (1870-1937 年为中央政府支出, 此后为政府总支出):								
比利时	.....	13.8	22.1	21.8	30.3	57.8	54.3	52.9
荷兰	9.1	9.0	13.5	19.0	33.7	55.8	54.1	49.3
西班牙	.....	11.0	8.3	13.2	18.8	32.2	42.0	43.7
<b>平均</b>	<b>9.1</b>	<b>11.3</b>	<b>14.6</b>	<b>18.0</b>	<b>27.6</b>	<b>48.6</b>	<b>50.1</b>	<b>48.6</b>
<b>总平均</b>	<b>10.7</b>	<b>12.7</b>	<b>18.7</b>	<b>22.8</b>	<b>27.9</b>	<b>43.1</b>	<b>44.8</b>	<b>45.6</b>

资料来源: 胡家勇译:《20 世纪的公共支出: 全球视野》, 商务印书馆, 2005, P10-11。

第三, 在国内的实践层面, 自1978年改革开放以来, 我国的公共支出就呈现不断增长的态势 (见下页表1-2), 但是在92年以前, 增长比较缓慢, 年均增长以百亿来计量, 92年以后, 增长开始加速, 年均增长开始以千亿来计量。公共支出占GDP的比例在95、96年达到最低的11.7%之后, 开始明显快速增长, 到2006年, 已经达到了20%的水平 (见下页图1-1)。



资料来源：中华人民共和国国家统计局：《中国统计年鉴2006》、《中国统计年鉴2007》，中国统计出版社。

我国公共支出快速增长的原因，与西方工业化国家也很类似，主要有两种：一种是制度层面的因素，即政府财政职能不断扩大所导致的政府支出扩张；另一种就是技术层面的原因了，由于政府预算编制、会计与财务报告制度、政府审计系统的不完善以及相互之间的孤立，导致对公共支出的管理不力。

因此，无论在理论层面，还是在国内外公共支出管理的实践层面来看，在技术上对公共支出管理工具框架体系进行研究都是很有必要的。这也正是本文研究的出发点和最终目的所在。鉴于新公共管理运动对公共支出管理的影响不仅体现在技术层面上，而且也体现在制度层面上，但对制度层面的研究涉及到财政学、公共管理学等相关学科的知识，笔者的了解并不十分深入，因此，只在借鉴西方工业化国家经验的基础上作粗浅的讨论，而将重点放在公共支出管理技术层面框架的构建上。

表1-2: 我国1978-2006年公共支出占国内生产总值的比重 单位: 亿元

年份	公共支出	国内生产总值	公共支出占国内生产总值的比重(%)
1978	1122.09	3624.1	31.0
1979	1281.79	4038.2	31.7
1980	1228.83	4517.8	27.2
1981	1138.41	4862.4	23.4
1982	1229.98	5294.7	23.2
1983	1409.52	5934.5	23.8
1984	1701.02	7171.0	23.7
1985	2004.25	8964.4	22.4
1986	2204.91	10202.2	21.6
1987	2262.18	11962.5	18.9
1988	2491.21	14928.3	16.7
1989	2823.78	16909.2	16.7
1990	3083.59	18547.9	16.6
1991	3386.62	21617.8	15.7
1992	3742.20	26638.1	14.0
1993	4642.30	34634.4	13.4
1994	5792.62	46759.4	12.4
1995	6823.72	58478.1	11.7
1996	7937.55	67884.6	11.7
1997	9233.56	74462.6	12.4
1998	10798.18	78345.2	13.8
1999	13187.67	82067.5	16.1
2000	15886.50	89468.1	17.8
2001	18902.58	97314.8	19.4
2002	22053.15	105172.3	21.0
2003	24649.95	117251.9	21.0
2004	28486.9	159878.3	17.8
2005	33930.3	183084.8	18.5
2006	40422.7	210871.0	19.2

资料来源: 中华人民共和国国家统计局:《中国统计年鉴2006》、《中国统计年鉴2007》, 中国统计出版社。

## 1.2 研究方法的选择

目前, 规范研究与实证研究是会计理论界的两大主流研究方法。其中, 规范研究又可以分为演绎法和归纳法, 而实证研究则可以分为广义实证研究<sup>①</sup>和狭义实证研究。实证会计研究在我国的兴起, 始于上世纪90年代的中后期, 尤其得到中青年学者的极力推崇。但我们必须清楚的认识到的, 实证会计研究能够在我国兴起, 与我国

<sup>①</sup> 广义实证研究也被称为经验研究, 主要包括五种方法: 实验室实验、实地实验、实地研究或案例研究、调查研究和档案研究(汤云为、赵春光, 2001)。

1993年后企业会计改革的成功和顺畅运行、资本市场的建立和完善、数据库等基础设施到位等环境因素密不可分。然而，当前政府会计与财务报告、政府审计在我国仍属于新兴的会计学领域。旧的预算会计体系尚未打破，新的政府会计体系尚未建立，同时也没有供政府融资的资本市场，一些关键的数据将很难获取<sup>①</sup>。在这种环境下，若要在政府会计与财务报告、政府审计领域开展实证研究将非常困难。所以，本文主要以规范研究中的归纳法和演绎法为主，并辅之以广义实证研究中的案例研究。

具体来看，本文的研究方法主要包括：

第一，归纳法。通过对国内外文献研究的综述，对国内外公共支出管理及框架研究的现状进行归纳、总结，指出现有研究中的不足，找出研究的主线索。

第二，演绎法。以新公共管理理论为本文研究的逻辑起点，在将新公共管理的主要内容和特征区分为技术层面和制度层面的基础上，对公共支出管理做出界定，构建出公共支出管理制度层面的框架和技术层面的框架，从而构建出公共支出管理总的框架体系。

第三，案例研究法。通过对在技术层面改革中具有代表性的新西兰的权责发生制改革进行研究，总结其在改革中的经验教训，为本文在技术层面对公共支出管理进行研究的有效性提供论证。

此外，虽然本文着重对新公共管理下公共支出管理框架的技术层面进行研究，主要涉及到的是政府会计学、审计学等领域的问题，但由于公共支出、新公共管理分别属于财政学和公共管理学的范畴，所以本文在研究中也借助了这两门学科的理论 and 研究成果，因此，在一定意义上说，本文是一个跨学科的综合性研究。

<sup>①</sup> 路军伟. 基于公共受托责任的双轨制政府会计体系研究[D]. 厦门：厦门大学，2007，P5。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库