

面向发展的公共财政管理

——评 *The International Handbook of Public Financial Management*

刘 琼*

Allen, R., Hemming, R. & Potter, B. H. (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*. New York: Palgrave Macmillan. 881 PP.

一、引言

国家治理能力很大程度上依赖于国家的预算能力 (Schick, 1990)。国家治理运用国家预算这一重要的政策工具, 管理政府汲取的有限资源, 通过预算过程对竞争性政策目标进行调整和排序, 实施优先发展项目。在国家治理的框架下, 国家预算回答了“做什么”的问题, 反映了政府的政策选择及相应的政策成本。然而, 预算决策不可能剥离了执行体系自动兑现。公共财政管理 (Public Financial Management, PFM) 回答了“怎么做”的问题, 致力于寻求高效率、高成效、高透明度的财政管理体系。

公共财政管理在实践领域的发展历程可追溯到二千多年前, 进入学术视野却只有五六十年的历史 (Allen et al., 2013: 4)。自 20 世纪五六十年代以来, 政府角色转变和职能扩张, 带来公共支出的迅速膨胀^①, 公共财政管理的重要性愈发凸显。越来越多政府在整个财政纪律、预算分配效率和财政管理技术效率等诸多方面遭遇改革压力, 藉由公共财政管理调节财政状况、改进国家治理逐渐成为共识。在这一趋势中, 公共财政管理逐渐成为公共财政领域的热点, 成为理解和改善财政政策执行的关键。

然而, 直到 21 世纪初, 学术界和实践部门依然更倾向于沿用“公共开支管

* 刘琼, 吉林大学珠海学院, 讲师; 中山大学政治与公共事务管理学院, 博士研究生。

^① 19 世纪 70 年代, 公共支出占 GDP 的比重约为 10%, 而近年来这一比重已经攀升至 40% 甚至更高。参见 (坦齐、舒克内希特, 2005)。

理” (Public Expenditure Management) 的表述, 将其理解为一个“纯技术性”的概念^①, 面向公共资金处理的各种技术问题 (Reed & Swain, 1997)。传统意义上的公共开支管理关注预算决策执行的具体工作, 偏重于技术性视角, 探讨预算编制、预算执行、预算控制、审计等环节的操作细节, 制定相对静态的优良绩效标准, 倡导制度、政策、技术多层面的推广和移植, 以追求财政的可持续性、高效的资源配置效率和技术效率 (Allen & Tommasi, 2001; Potter & Diamond, 1999; 斯基亚沃-坎波、托马斯, 2001)。这一视角建构了公共开支管理在执行计划和提供服务过程中的“最佳做法”。然而, 在全球财政危机和宏观经济调整的背景下, 过去所推崇的“最佳做法”在国际实践中遭遇了质疑乃至否定^②, 面临着重大的挑战。

公共财政管理如何面向发展? 如何植根于政治、制度、政策、法律、经济等多种因素, 运用政治、管理、技术多元理论视角和新的操作技术, 应对不断涌现的新问题? 这是从“公共开支管理”到“公共财政管理”亟需解决的问题。在此背景下, 理查德·艾伦 (Richard Allen)、理查德·海明 (Richard Hemming) 和巴里·H. 波特 (Barry H. Potter) 合作编撰的《国际公共财政管理手册》 (*The International Handbook of Public Financial Management*) 于 2013 年出版。这一手册以问题为中心, 以实践为基础, 面向公共财政管理的未来发展, 收录了三十五位公共财政管理领域的全球顶尖专家的研究成果, 回应了发展趋势下公共财政管理领域的五类重要议题:

(一) 如何在传统技术视角下, 发展公共财政管理的政治经济视角和制度视角?

(二) 如何填补现有文献的缺漏, 加强宏观经济政策、财政风险与公共财政管理关系的研究?

(三) 如何在项目预算、结果导向型预算、参与式预算等财政环境下提升公共服务递送水平?

(四) 如何响应授权、监督、参与的要求, 加强财政透明和财政问责

^① 理德 (B. J. Reed) 和约翰·斯韦恩 (John W. Swain) (2001) 认为, 在“纯技术性”的视角下, 公共财政管理关于“怎么做”的回答限制于做事情的方式之上, 讨论如何用货币来处理事情, 研究资金如何流入公共机构、如何在机构内流动以及流出的过程。

^② 例如, 2003 年国际货币基金组织曾在预算编制、预算执行和财务报告三个领域的 15 个共同问题上建立了基准, 对非洲 24 个低收入国家公共支出管理制度的现实运作绩效进行了评估。这些国家继承了法国式或英国式公共支出管理制度, 或接受了国际货币基金组织的技术援助。研究发现, 只有 40% 的国家达到规定的标准, 大大低于公共支出管理制度需要达到的目标。参见 (安强、高建, 2007: 186-225)。

(Accountability)?

(五) 如何在全球发展伙伴关系强调预算支持的新框架下提高海外发展援助的有效性?

二、面向未来的公共财政管理：目标与路径

《国际公共财政管理手册》全书 881 页，分为六部分，共三十八章，其主旨在于增进全球视野下的公共财政管理领域的知识生产和经验积累。编者强调，公共财政管理应被视为一个不断更新、急速发展的领域，本书并不冀望于成为一本完备的“教科书”，而着眼于讨论当前公共财政管理几乎所有重要议题。

这些议题围绕着公共财政管理的目标和路径展开（图 1）。维护整体财政纪律、提高分配效率、提高服务递送效率是公共财政管理的三大基本目标（Allen & Tommasi, 2001; Allen et al., 2013）。围绕着这些目标，《国际公共财政管理手册》建立了分析框架。

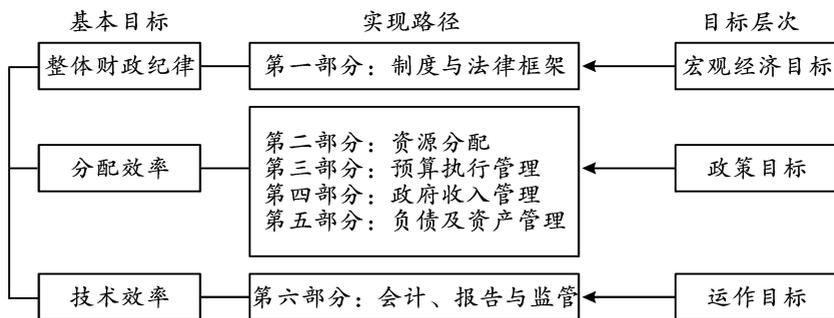


图 1 公共管理目标分析框架

资料来源：作者自制。

（一）整体财政纪律

公共财政管理的宏观经济目标是维护整体财政纪律。以往的研究很大程度上将财政纪律视为“由财政部负主要责任的预算总额控制”，政治因素和制度因素（如利益集团、立法机构、财政体制等的影响和作用）虽然被认为是值得注意的，但实际上却缺乏梳理和剖析（Allen & Tommasi, 2001）。本书改变了这一研究状况，将公共财政管理置于政治经济学的系统框架下进行阐述，分析和构建了公共财政管理的制度与法律框架。

手册第一部分由七章组成。前两章分析了公共财政管理与宏观经济目标之

间的关系。第一章梳理了宏观经济环境、财政政策对公共财政管理的影响，建构了公共财政管理、财政管理工具、财政政策目标和宏观经济结果之间的关联(Allen et al., 2013)。第二章进一步指出，公共财政管理必须具备特定条件，才能保障财政规则有效执行。为了实现宏观经济目标，公共财政管理需要具备一定的初始条件。第三至第六章继而讨论了法律框架、财政体制、中央财政机构(Central Finance Agency, CFA)、立法机关四大方面。手册指出，法律框架是预算过程和决策制定的正式表述，规定了哪些预算过程是重要的，谁对哪个步骤负责，何时应采取关键的预算措施，等等，从而规定、授权或禁止了PFM行为。而财政体制的政治经济学视角主张将预算理解为“关于稀缺资源的政治冲突”(Allen et al., 2013: 94)，并试图厘清预算过程的参与者、激励机制、影响模式等问题，对理解和推进公共财政管理改革意义重大。中央财政机构和立法机关在公共财政管理体系中承担了重要角色。这些研究丰富和完善了公共财政管理的基础性框架。最后，第七章在理论层面和实践层面评估和比较了公共财政管理体系的质量。手册认为，在理论上寻求更好的公共财政管理体系，须综合公共管理、公共财政、政治经济学三种理论视角，将预算原则、预算政策、预算过程纳入考量。而在实践层面，过去十年间，国家政策和制度评估体系(Country Policy and Institutional Assessments, CPIA)、经合组织预算实践和程序数据库(OECD's Budget Practices and Procedures Database)、公共支出和财政责任评估框架(Public Expenditure and Financial Accountability Assessment Framework)等质量评估体系在诊断和评估公共财政管理方面已发挥了重要的作用。

(二) 分配效率

分配效率的问题广泛存在。以往的研究仅将分配效率视为预算框架内按照项目优先顺序分配资源的能力(Allen & Tommasi, 2001)，而本书中分配效率还涵盖了预算执行环节以及宏观经济框架下财政资源转移与配置的绩效管理能力。

手册第二部分探讨了预算框架内的资源分配，即公共财政管理如何实现资源优先性配置的目标。这部分由五章组成。第八章和第九章分别讨论了预算体系和预算过程。手册认为，预算体系应实现全覆盖、规范收支分类和项目分类。此外，预算应被视为政府最重要的政策文件之一(Allen, 2013)，在预算过程中不断加强政策相关性。第十章和第十一章介绍了中期支出框架(Medium - Term Expenditure Framework, MTEF)和绩效预算。前者的意义在于突破年度预算的限制瞄准支出重点，后者则引入了结果导向的预算分配模式，都被认为有利于改进资源优先性配置。第十二章讨论了多级政府间的资源配置，认为在财

政分权趋势下财政联邦制的应用将愈发广泛。

手册第三部分探讨了预算执行环节的资源配置和责任划分。这部分由六章组成。第十三章呈现了预算执行从授权（Authorization）、承诺（Commitment）、核实（Verification）、签发支付令（Issuance of a Payment Order）到付款（Payment）五个阶段的连续画面和完整图像，既强调控制与问责以确保财政合规性，又不能损害灵活性影响公共服务递送（Allen et al., 2013），面临着重大挑战。第十四到第十八章具体分析了预算执行过程中的主要问题，包括政府采购、公共部门薪资管理、国库单一账户、内部审计和预算外资金等。在历史分析和国际比较的基础上，手册强化了对预算执行过程的理解，描述和讨论了预算执行管理的问题和弊端，提供了有益于改进实践的建议。

手册第四部分由七章组成，讨论了收入管理领域资源配置的影响。收入管理影响资源流向，在宏观经济框架下影响全社会资源优化配置。第十九章分析了公共财政管理视角下的税制设计，认为税制改革应以“宽税基、低税率”为目标，保障收入汲取的可预测性和灵活性。这要求发展中国家亟需提升管理能力、加强非正规部门税收征管、限制税收支出。第二十章讨论了收入预测。手册指出，收入预测是公共财政管理体系高效运转的重要条件，但收入预测的精确性受测量指标、估算方法、收入变量、收入类别、预测模型等诸多因素的影响并相应提供了改进收入预测的建议。第二十一章分析和强调了高效的收入管理的重要性，指出制度框架、组织结构、行政法律体系、治理体系、业务流程和信息技术与沟通体系、人力资源管理六大核心领域对构建有效的收入管理发挥了根本作用。第二十二章到第二十五章，手册从公共财政管理视角分析和探讨了不同类型的收入管理，包括海关管理、使用者收费、不可再生资源收入管理、国外援助管理。

手册第五部分围绕财政可持续性，探讨了负债和资产管理问题。第二十六章介绍了公共部门资产负债表的发展和运用。手册指出，公共部门资产负债表减少了公共财政管理的不确定性，可用于区别公共财政的管理绩效（Allen et al., 2013）。但编制公共部门资产负债表却面临诸多挑战，此外公共部门资产负债表的真正价值在于资产负债信息在政策决策中的应用，这才刚刚起步。第二十七章建构了公共投资模式，通过公共投资项目周期的八个步骤分析了公共投资价值链及其与公共财政管理目标的联系。第二十八章讨论了财政风险管理。手册认为，财政风险管理的目标不再局限于减少风险负面效用带来的损失，而在于以最小的成本追求国家福利最大化（Allen et al., 2013），并建立了涵盖建立语境、识别风险、分析风险、缓解风险、整合自留风险、监控与回顾六个阶

段的财政风险管理循环体系。第二十九章对成立特殊专门投资机构——主权财富基金，来管理和运营财政盈余与外汇储备盈余展开了论述。手册认为，在实践中清晰界定主权财富基金的角色和责任、公开预算过程、确保信息可及性、确保完整性将是未来努力的方向。第三十章和第三十一章讨论了政府非债务负债（Non-debt Liabilities）和债务管理。手册分析了非债务负债的根源和支出责任，强调应将其纳入债务管理体系，讨论了债务管理制度设计、债务管理的技术与手段选择、现金管理等问题。第三十二章将国有企业的所有者权益纳入资产管理的分析框架，提供了国有企业财政风险测评指标体系，并就加强国有企业的财务管理和监督提供了建议。

（三）技术效率

虽然受整体财政纪律与分配效率的影响，但技术效率主要是在运作层面考虑的问题。手册第六部分共六章，讨论了一系列公共财政管理技术效率相关的议题。它们是实现预算过程有效运行、财政可持续发展和良好治理的基本构件（Allen et al. , 2013）。

第三十三章丰富和拓展了财政透明度的概念，将透明度分为向上、向下、对内、对外四个不同的方向，其结构由事件透明度（Event Transparent）和程序透明度（Process Transparency）组成。手册指出，财政透明度是一种现象或相互关系，必须通过监督才可能得以实现（Allen et al. , 2013）。加强财政透明度取决于合作、资源投入和明确的优先性。接着，第三十四章至第三十六章介绍了加强财政透明度的三项重要制度——政府会计制度、政府财务报告制度及财政管理信息系统。手册评估了这些制度的现状，指出公共财政管理改革应促成会计基础从收付实现制向权责发生制转变、完善和提升政府财务报告质量、注重财政管理信息系统与公共财政管理的整合。在条件尚不具备的地区，改革应逐步创造条件谨慎推进，否则旨在提高技术效率的努力可能反而导致绩效降低。最后两章介绍了外部审计和独立财政机构两项独立审查制度。第三十七章梳理了外部审计的模式和标准，指出健全的外部审计必须具备独立性、适当的审计范围和覆盖面、良好的工作能力、改善PFM的影响力、财政问责五大要素。此外，应发挥外部审计与内部审计的协同作用。第三十八章分析了独立的财政机构存在的正当性及其实践经验。

三、评述

毫无疑问，《国际公共财政管理手册》的出版在公共财政管理领域具有里程

碑式的意义。全书三十八章，既涵盖了公共财政管理的传统议题，如收入管理、政府采购、债务管理、风险管理等，又提供了面向现实和未来的对公共财政管理的全新思考，如宏观经济框架、财政规则、预算外资金、财政透明度等。公共财政管理的知识和经验第一次如此全面地呈现在全球读者面前。

然而，本书最大的贡献并非促成了公共财政管理领域概念拓展和研究领域扩大，而是推动了从“公共开支管理”到“公共财政管理”的范式转移(Paradigm Shift)。在《国际公共财政管理手册》的阐述中，公共财政管理被视为一个跨学科的、发展迅速又复杂多变的研究领域，法律体系、组织机构、政治制度和行政程序等政治经济因素和制度因素发挥了重要作用。一旦将这些因素的影响考虑进去，PFM“最佳做法”就不可能是一成不变的。公共开支管理构建优良绩效标准的努力固然仍有理论意义和现实意义，但推动公共财政管理改革的现实路径必须与时俱进、因地制宜。在这种背景下，公共财政管理必须以更开放、更动态的姿态，运用政治、管理、技术等多重视角，重新审视公共资源获取和利用的众多关键议题。这极大地提升了公共财政管理领域的研究品质。

当然，本书也存在一定不足。首先，缺乏对公共财政管理本身的充分讨论。公共财政管理是藉由研究内容来界定的，众多议题的讨论呈现了各个领域的画面，然而却缺乏整体图景。公共财政管理依然是“缺乏理论”的。其次，发展中国家和地区的改革样本和改革经验（哪怕是失败的案例）依然太少，发展中国家的案例更多是作为发达国家改革的参照物出现的，这一定程度上局限了本书的适用性。然而，瑕不掩瑜，《国际公共财政管理手册》的出版为中国公共财政研究和公共管理实践提供了信息和框架，具有重要的借鉴意义。

参考文献

- 安强、高建(2007). 公共支出管理：案例与比较. 许安拓译. 北京：中国市场出版社.
- B. J· 理德、约翰· W· 斯韦恩(2002). 公共财政管理. 朱萍、蒋洪等译. 北京：中国财政经济出版社.
- 萨尔瓦托雷·斯基亚沃-坎波、丹尼尔·托马斯(2001). 张通译校. 公共支出管理. 北京：中国财政经济出版社.
- 维托·坦齐、户德格尔·舒克内希特(2005). 20 世纪的公共支出：全球视野. 胡家勇译. 北京：商务印书馆.
- Allen, R. & Tommasi, D. (2001). *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. OECD.
- Allen, R., Hemming, R. & Potter, B. H. (2013). *The International Handbook of Public Financial*

◆ 书评

Management. New York: Palgrave Macmillan.

Potter, B. H. &Diamond, J. (1999). *Guidelines for Public Expenditure Management*. International Monetary Fund.

Schick, A. (1990). Budgeting for Results: Recent Development in Five Industrialized Countries. *Public Administration Review*, 50(1): 26 - 34.

《公共行政评论》
手机客户端免费阅读账号

为使广大读者可以随时阅读本刊，同时也为顺应移动互联网时代的步伐，本刊《公共行政评论》已上线手机客户端应用，敬请扫描封底右边二维码下载安装。安装该应用，并登陆以下账号，可以免费阅读《公共行政评论》最新与过往各期杂志。

免费阅读账号：

登录名：13080651359

密码：jpachina

同时也敬请广大读者通过账号“jpachina”查找或扫描封底左边二维码关注本刊微信公众号，我们将会在微博公众号上发布关于本刊的最新动态。