

学校编码: 10384
学 号: 200311071

分类号 _____ 密级 _____
UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

公共部门收入治理问题研究

Research on Public Sector Revenue Governance Issues

张 夕 阳

指导教师姓名: 李 建 发 教 授

专 业 名 称: 会 计 学

论文提交日期: 2 0 0 6 年 4 月

论文答辩时间: 2 0 0 6 年 6 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2 0 0 6 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2006 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

厦门大学博硕士学位论文摘要库

内容摘要

公共部门本应该以公众利益最大化为目标，履行依法筹集和使用公共资金的受托责任。但是，从现实来看，我国的公共部门并未能很好地依法履行此项责任，存在一系列严重的财务管理问题。其中，公共部门收入管理所存在的问题尤其突出，主要表现在：乱收费、乱摊派等屡禁不止，转移收入设置“小金库”、“账外账”等成为公共部门审计中屡查屡犯的问题。如何加强公共部门的收入治理，切实解决好这些问题已成为社会各方广泛关注的焦点。本文拟对我国公共部门收入治理问题进行尝试性的研究，在借鉴国际公共财务管理成功经验同时，并对如何完善我国公共部门收入治理提出一些建议。

全文除前言外，共分五章对公共部门收入治理问题进行探讨。

第一章，“公共部门收入与公共部门收入治理”。本章主要对公共部门、公共部门收入、公共收入治理等一些基本概念进行了探讨和界定，并阐明本文为何使用“治理”，而不使用“管理”术语的意图。

第二章，“公共部门收入治理理论探源”。本章主要运用委托—代理理论、公共产品理论、公共选择理论以及公共预算理论等，对公共部门存在的收入管理问题以及如何治理和解决这些问题进行理论阐释。

第三章，“公共部门收入治理的现状及其存在的问题”。本章在简要概述我国公共部门收入治理的一些主要实践的基础上，对我国公共部门收入治理实践中存在问题的原因进行较为深入的剖析。

第四章，“完善我国公共部门收入治理问题探讨”。本章，作为本文的核心，首先探讨了公共部门收入治理框架的构建问题。其次重点探讨了公共部门收入如何治理的问题。对如何完善现行政府预算、内部控制和监控制度以及信息披露制度等进行探讨。

第五章，“基于公共部门收入治理的财务管理问题探讨”。本章从公共部门收入治理与财务管理结合的角度，着重探讨了如何从财务管理过程、管理环节、管理制度和技术方法等方面与公共部门收入治理结合的问题。

关键词：公共部门；收入；治理；公共财务管理

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Abstract

Public sector is an organization had served the society and had fulfilled the accountability raised and used money by law. However, as far as a series of serious finance problems is concerned, such as, raising charges by transgression, finance funds impropriated etc. Then, we can draw a conclusion it doesn't fulfill the accountability faithfully. At present, the society focuses on how to resolve these public sector revenue issues. The author attempts to design a public-sector-governance model to revolve the current public revenue issues on the whole. The thesis includes five chapters. As follow:

Chapter 1 mainly introduces the concepts of public sector and public sector revenue governance etc. The part illuminates the cause of using the word "governance" instead of the word "management".

Chapter 2 demonstrates how to settle the revenue problems in public sector in virtue of principal-agent theory, public goods theory, public choice theory and public budgeting theory.

Chapter 3 summarizes firstly some main governance measures at present. Subsequently, the part analyses its defects and the reasons for present public sector revenue governance measures.

Chapter 4, which is the core of the article, firstly sets up a framework of public sector revenue governance. Secondly, the part discusses mainly how to revolve the present public sector revenue problems by some measures, such as, to innovate present public budgeting management system, to establish effective internal control system, to strengthen supervising and auditing function, to ameliorate information report system. The author attempts to design a public-sector-governance system of China to revolve the current issues on the whole.

Chapter 5, which is the last part of the article, discusses how to Integrate Financial Management with Public Sector Revenue Governance in public sector. At the same time, the author puts forward some advice.

Key Words: Public Sector; Revenue; Governance; Public Financial Management

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

| | |
|------------------------------|----|
| 前言..... | 1 |
| 第一章 公共部门收入与公共部门收入治理..... | 7 |
| 一、关于公共部门..... | 7 |
| 二、关于公共部门收入..... | 10 |
| 三、关于治理..... | 13 |
| 四、关于公共部门收入治理..... | 16 |
| 第二章 公共部门收入治理理论探源..... | 18 |
| 一、委托代理理论..... | 18 |
| 二、公共产品理论..... | 21 |
| 三、公共选择理论..... | 23 |
| 四、公共预算理论..... | 24 |
| 第三章 公共部门收入治理的现状及其存在的问题..... | 28 |
| 一、公共部门收入治理实践..... | 28 |
| 二、我国公共部门收入治理中存在的主要问题..... | 34 |
| 三、存在问题的原因分析..... | 37 |
| 四、总结与启示..... | 43 |
| 第四章 完善我国公共部门收入治理问题探讨..... | 45 |
| 一、公共部门收入治理的整体构思..... | 45 |
| 二、公共部门收入治理中的预算管理制度改革..... | 47 |
| 三、公共部门收入治理中监控制度的构建..... | 51 |
| 四、公共部门收入治理中的内部控制制度建设..... | 54 |
| 五、公共部门收入治理中信息披露制度的建立..... | 60 |
| 第五章 基于公共部门收入治理的财务管理问题探讨..... | 67 |
| 一、将公共部门收入治理融入财务管理的各个环节..... | 67 |
| 二、将公共部门收入治理融入财务管理的各个方面..... | 69 |
| 三、将公共部门收入治理融入财务管理制度之中..... | 70 |
| 四、将财务管理技术方法融入公共部门收入治理之中..... | 72 |

| | |
|-------------|----|
| 简要结束语 | 76 |
| 参考文献..... | 77 |
| 后记..... | 82 |

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

| | |
|--|-----------|
| Preface..... | 1 |
| Chapter 1 Introduction to Public Sector Revenue and Public Sector Revenue Governance | 7 |
| 1.1 The Definition of Public Sector..... | 7 |
| 1.2 On Public Sector Revenue | 10 |
| 1.3 On Governance..... | 13 |
| 1.4 The Meanings of Public Sector Revenue Governance..... | 16 |
| Chapter 2 Theoretical Analysis of Public Sector Revenue Governance ... | 18 |
| 2.1 Principal—Agent Theory..... | 18 |
| 2.2 Public Goods Theory | 21 |
| 2.3 Public Choice Theory | 23 |
| 2.4 Public Budgeting Theory | 24 |
| Chapter 3 Present Conditions and Problems of Public Sector Revenue Governance | 28 |
| 3.1 Present Measures of Public Sector Revenue Governance Measures | 28 |
| 3.2 Primary Defects of Present Public Sector Revenue Governance Measures | 34 |
| 3.3 The Reasons for Public Sector Revenue Issues | 37 |
| 3.4 Conclusion | 43 |
| Chapter 4 The Discussion on Ameliorating Public Sector Revenue Governance Systems | 45 |
| 4.1 The Framework of Public Sector Revenue Governance | 45 |
| 4.2 Innovate Public budgeting Management System | 47 |
| 4.3 Establish Effective Internal Control System | 51 |
| 4.4 Strengthen Supervising and Auditing Function | 54 |
| 4.5 Ameliorate Information Report System | 60 |
| Chapter 5 The Discussion on Integrating Financial Management with Public Sector Revenue Governance..... | 67 |
| 5.1 Integrating Revenue Governance with Financial Management Process..... | 67 |
| 5.2 Integrating Revenue Governance into Financial Management | |

| | |
|--|-----------|
| Aspects..... | 69 |
| 5.3 Integrating Revenue Governance into Financial Management Systems..... | 70 |
| 5.4 Integrating Financial Management methods into Revenue Governance | 72 |
| Epilogue | 76 |
| References | 77 |
| Aknowledgements | 82 |

厦门大学博硕士学位论文摘要

前言

一、选题背景

公共部门以管理社会公共事务、提供公共产品和公共服务、维护和实现社会公共利益为目的，主要包括政府部门、公共事业以及其他非营利性组织等。其活动所耗费的资源主要来源于以非偿还性、非等价交换方式取得的财政拨款、公共收费等收入形成的公共资金，并通过公共预算和其他法定程序予以规定，一般要求专款专用，依法筹集和使用，最大限度地提供社会公众所必需的公共产品和服务，不断提高公共资金使用效益，促进社会公平和经济效率，实现公共利益最大化目标。

但是，我国公共部门并没有很好地履行依法筹集公共收入并保证有效使用这些公共资金的受托责任，存在一系列严重的财务问题。例如：（1）预算外资金管理还相当混乱。大量财政资金游离于预算之外，行政事业性收费等未纳入预算管理。一些公共部门故意把预算内资金改变为预算外资金，违规违纪现象严重；（2）公共部门财务目标错位，化公共部门利益为部门利益、单位利益（甚至个人利益），导致了公共部门乱摊派、乱收费，“小金库”泛滥成灾、屡禁不止（李建发，2006）；（3）公共部门内部控制不健全、财务管理松弛，导致了公共部门大量资产和公共收入流失；等等。近几年，“审计风暴”所披露的公共财务管理特别是收入存在的一系列问题，已引起社会公众和专家学者的广泛的关注，公共财务治理已成为亟待需要解决的问题。

如此同时，西方发达国家和国际公共部门，在新公共管理浪潮的影响下，掀起了一场广泛的公共财政、财务管理改革。例如：（1）一直致力于在全球范围内推动各国构建良好财政管理体制的国际货币基金组织（IMF），正在推进各国以提高财政透明度、政府活动的效率和保证合理的公共财政等为主要内容的财政改革，该组织已率先在全球推动各国加强公共财政（财务）管理；（2）国际会计师联合会（IFAC）下设的公共部门委员会（PSC）改编和制定了 20 多项公共部门会计准则，并发布了特殊事项的征求评论稿，以规范公共部门的财务会计行为，以配合和适应各国财政、财务管理的改革；（3）澳大利亚、新西兰、英国等许多国

家都在积极地推进政府公共部门财务管理改革，并取得很大的成效。可见，加强公共部门财务治理已成目前的国际趋势。

收入管理和会计确认、计量等问题历来是企业财务和会计的难题之一，引起专家学者广泛研究。同样，公共收入的管理和确认、计量等问题也很复杂。国际公共部门委员会（PSC）在对公共部门会计进行大量研究的前提下，已制定了《交换性交易收入》准则，并初步完成了旨在制定《非交换性收入》准则的前期工作（完成征求评论稿），但非交换性交易准则存在较大的争议。而在我国，既不存在对收入进行有效的反映和控制的政府会计，也不存在相应收入准则体系对收入进行具体的确认、计量与披露报告。探讨如何建立完整的关于收入确认、计量和报告的公共部门会计准则体系也是必要的。

基于以上背景分析，我认为，探讨公共收入治理的问题，具有一定的理论价值和现实意义。本文通过对公共部门收入治理问题的探讨，旨在建立一套可行的公共部门收入治理机制，以资相关政府部门对强化公共部门收入治理提供一定的参考。

二、国内外关于公共部门收入治理问题研究的整体情况和本文的研究思路

关于公共部门收入治理问题，在国外有不少学者对其进行研究，他们一般是将公共部门收入治理放在公共财政、财务治理体系之中。西方国家自公共部门财政、财务问题出现以来，学术界就开始对公共部门财政、财务治理进行了研究。如，亚当·斯密通过对国民财富的性质及其原因的探究，初步探讨了如何通过税收、公债、收费以及公共支出等财政政策、财务措施来加强和改善政府治理问题，将财政、财务治理与国家治理联系起来。在 20 世纪 70 年代以后，由于西方国家经济发展普遍出现“滞胀”，财政经济危机日益严重，社会公众对公共部门行政活动的合法性的越来越不信任，纷纷要求公共部门进行财务、财政改革，以提高公共资金的使用效率和效能，切实履行公共财政受托责任。这一时期学术界研究的一个突出主题是：通过公共管理改革与创新，促使公共部门财政、财务管理体制和机制的变革、督促公共部门依法筹集收入，有效使用公共资金，并切实地履行好公共受托责任。这一时期的研究取得了丰硕的成果，并涌现出一大批学者。如，美国学者 B. J. 理德、约翰·W. 斯特恩、大卫·海曼，英国学者约翰·J. 格林等。

特别是 20 世纪 90 年代以后,随着新公共管理思想的影响进一步扩大和民权意识普遍增强的情况下,从学术界到政界,特别是许多国际性组织,如国际会计师联合会(IFAC)、国际货币基金组织(IMF)、世界银行(World Bank)、欧盟(EU)、亚洲开发银行等,从政治学、管理学、经济学等多角度探讨了关于如何健全各国公共部门财务管理、促进财政透明度和财政信息公开等,对公共部门财务治理问题进行深入而系统的研究,取得了许多重大研究成果;如发布了一系列的研究公告,制定了较为完整的政府公共部门会计准则体系以及相关的控制制度。具体包括美国联邦政府审计署(GAO)制定的公共部门财务管理和内部控制法案,美国政府会计准则(GASB)、国际公共部门会计准则(IPSAS)、英国、新西兰以及澳大利亚等相关团体和组织也对加强公共财务治理进行大量研究工作,并在本国公共财务治理实践的基础上建立了较为完善的公共部门财务治理体系。这些治理体系对其他国家公共部门财务治理产生广泛的影响。但是,由于各国社会政治经济制度和财务运行制度与机制的不同,其研究成果并不能直接为我所用,而需要根据我国国情,有针对性地研究我国公共部门财务治理框架,建立适合我国国情和管理需要的公共部门财务管理制度。

在我国,公共财务治理研究刚刚起步。尽管学术界有一些学者对公共部门财务治理进行了研究,但很少专门针对公共收入治理问题进行研究。李建发(2004、2004、2006)在“市场经济环境下事业单位的财务行为规范—兼论事业单位财务制度改革”、“公共财务管理与公共财务报告”等系列论文和《政府财务报告研究》专著中,分析了公共部门财务管理(治理)存在的问题,并提出了公共财务管理的一些思路,即“按照新公共管理思路,以公共利益最大化为目标以公共财政管理为基础借鉴企业财务管理技术方法针对公共部门财务活动特点和规律”;侯江红在她主编的《公共组织财务管理》中也较系统地谈及公共部门财务管理,她运用企业财务管理的思想探讨了公共收入如何管理的问题。在政府会计改革方面,我国学者进行较为广泛的研究,并取得卓有成效的成果。如陈工孟主持的我国预算会计改革可行性的问卷调查研究,初步分析出我国预算会计改革的可行性;在政府公共收入会计准则方面,财政部会计司组织编写出版的《政府会计研究公告》研究专著和张国生著写的“政府收入的确认与计量研究”论文,就如何借鉴美国、国际政府会计的收入准则和怎样构建我国政府的收入准则等问题进行初步分析;

其他一些财政学者也从财政治理角度对公共收入进行了研究，如税收理论、公共收费管理、公共财政框架下的公共收入管理等，这些研究主要是从宏观角度进行探讨，与公共部门收入治理有一定的不同。在我国，虽然财务管理学者对公司的收入治理（管理）问题进行了专门的大量的研究，并取得丰硕的研究成果，但由于公共部门具有自身的特点、目标以及相应的运行机制等，又不能将企业收入治理（管理）理论套用到公共部门收入治理中。

我认为，由于在我国公共部门收入治理缺乏系统的理论研究和有效的理论指导，也未能构建一套收入治理的体制、机制，往往是将公共财政管理或企业财务管理的理论和方法直接应用于公共部门财务管理中，从而忽视了公共部门的特点、目标和管理要求，这是导致我国公共部门财务管理特别是收入管理方面存在严重问题的主要原因。

鉴于以上分析，本文以公共部门财务受托责任为基石，以公共利益最大化为目标，运用公共财政学、公共经济学、财务管理学、会计学等多学科理论和方法，拟从公共部门预算管理、内部控制以及基于收入治理的政府会计体系建设等角度，剖析公共部门收入管理存在的问题及产生这些问题的原因，并理性地借鉴工商企业财务管理的技术和方法，探索我国公共部门收入治理结构和权、责、利相互制衡的治理机制，以规范公共部门财务行为，提高公共资金使用效益。

三、研究结构与内容

本文针对公共部门收入管理中存在的一系列问题和公共部门的公共性、非营利性等特点，按照上述研究思路，分五章对公共部门收入治理问题进行探讨。

第一章，“公共部门收入与公共部门收入治理”。本章主要对公共部门、公共部门收入、公共收入治理等一些基本概念进行了探讨和界定，对财政收入与公共收入和公共部门收入、治理与管理概念进行辨析，并阐明本文为何使用“治理”，而不使用“管理”术语的意图，明确地提出了本文的研究范围。

第二章，“公共部门收入治理理论探源”。本章主要运用委托—代理理论、公共选择理论、公共产品理论以及公共财政理论等，对公共部门存在的收入管理问题以及如何治理和解决这些问题进行理论阐释。

第三章，“公共部门收入治理的现状及其存在的问题”。本章简要概述国外公

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 for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库