

Think Ahead

ACCA

**财政紧缩时期
英国公共部门发
挥战略性财务领
导力的重要意义**

特许公认会计师公会简介

特许公认会计师公会（ACCA）是全球领先的专业会计师组织。我们旨在为全世界有志于投身于会计、财务和管理领域的专才提供与业务相关的首选资格认证，助其在相关领域施展才干，实现职业发展成功。

我会成立于 1904 年，自始至终保持着五大独特的核心价值观：机会、多元化、创新、诚信和责任。我们坚信，无论各个经济体处于何种发展阶段，会计师均能为其创造价值。我们寻求培养会计师的职业能力，并鼓励各国采用统一的全球性准则。我们的价值观与各行业用工主体的需求保持一致，同时我们保证，通过我会资格认证考试的会计师均能满足企业需要。我们致力于向拥有不同背景的人士开放本专业，并清除针对实体的人为障碍，确保我们自身的资格认证及其交付手段满足专业学员及其雇主的多样化需求。

我会拥有 16.2 万名会员及 42.8 万学员，足迹遍布 173 个国家。我会致力于为其提供支持，帮助他们充分施展会计和业务技能，满足用工主体所需的技能，同时获得职业发展成功。我们的网络覆盖广泛，在全球共设有 89 个办事处和业务中心，拥有 8500 余名核准用工主体，提供高标准的员工学习和发展环境。

关于 ACCA 全球论坛

为促进自身工作，特许公认会计师公会特发起全球论坛创新计划，将来自全球各行各业以及学术领域广受敬重的思想家汇聚一堂，共议热点问题。

ACCA 公共部门全球论坛

公共部门全球论坛是特许公认会计师公会针对全球公共部门财会问题展开的一项先头工作。该论坛汇聚来自全球各国中央和地方政府及其他国家机构的高级领导，议程涵盖公共财政管理、预算编制、会计核算、审计、治理和监管等方面。

鉴于公共机构当前面临的巨大财政压力，本报告将主要探讨两个方面的问题：一是公共服务部门财务管理者如何应对相关需求，二是如何通过发挥更加有效的战略性财务领导力来提高价值。

具体来说，本报告将解答以下问题：公共机构财务部门如何通过管理方法和解决方案来应对财政紧缩面临的各种挑战，以及在此过程中，公共机构财务部门可发挥何种作用？

政财政紧缩时期 英国公共部门发挥战略性 财务领导力的重要意义

马尔科姆·普劳力 (Malcolm Prowle)

唐·哈拉丁 (Don Harradine)

罗杰·莱瑟姆 (Roger Latham)

格林·罗斯 (Glynn Lowth)

彼得·墨菲 (Peter Murphy)

凯文·奥福德 (Kevin Orford)

英国诺丁汉特伦特大学诺丁汉商学院

鸣谢

特别鸣谢中国注册会计师协会在本报告的中文翻译过程中给予的大力帮助!

致谢

本文作者由衷感谢特许公认会计师公会公共部门主管吉莉安·福西特 (Gillian Fawcett) 女士在本研究过程提供的建议和鼓励。同时, 还要感谢本报告 10 个案例分析对象机构中的资深管理者百忙中拨冗接受我们的研究采访。

作者简介

马尔科姆·普劳力教授

诺丁汉商学院企业绩效教授、英国公开大学商学院会计学客座教授、合格会计师 (特许公认会计师公会和英国特许公共财务会计师)、特许公认会计师公会公共部门全球论坛成员。作为资深的执业财务管理者、学者和大型国际咨询公司管理咨询顾问, 马尔科姆拥有丰富的公共部门财务管理经验。他曾任职于政府高层, 就各类公共政策和政策实施问题, 为政府部长、大使、高级公务员、公共服务管理者和专员提供建议。此外, 他还曾担任英国下议院特别委员会专家顾问, 以及世界卫生组织顾问。马尔科姆学术研究成果丰富, 在 60 多家出版刊物上发表了多篇有关公共部门管理和财务的论文, 并与他人合著有公共部门财务管理教科书, 还与罗杰·莱瑟姆合著了一本有关如何在财政紧缩时期进行公共服务管理的专著。

唐·哈拉丁博士

诺丁汉商学院公共部门会计首席讲师、英国特许管理会计师公会 (CIMA) 合格会计师。在执教诺丁汉商学院前, 哈拉丁博士曾任职于英国国家医疗服务 (NHS) 组织, 担任高级财务职务。他在公共部门会计领域进行了广泛研究, 其博士论文主要涉及英国国家医疗服务预算体系的运营。此外, 他还与马尔科姆·普劳力合作发表了数篇有关公共部门财务管理的论文。

罗杰·莱瑟姆

诺丁汉商学院访问学者, 曾先后担任诺丁汉郡议会财务主管和行政长官。毕业后, 莱瑟姆在伦敦市和本地政府经济发展机构担任经济学家, 在获得英国特许公共财务会计师公会 (CIPFA) 会计师资格后, 他在当地政府担任了数个高级财务职位, 此后任职于诺丁汉郡议会。他曾担任 CIPFA 主席, 对公共部门财务管理的多个领域进行过研究并发表成果。此外, 他还与马尔科姆·普劳力合著了一本有关如何在财政紧缩时期进行公共服务管理的专著。

格林·罗斯

诺丁汉商学院、拉夫堡大学商学院访问学者。作为一名具有正式资格的英国特许管理会计师公会会计师, 格林在化妆品、制药和 IT 服务等多个行业的私营部门拥有多年工作经验。他曾担任多家企业的高级财务职务和英国特许管理会计师公会会长。自 2009 年加入诺丁汉商学院以来, 他便与马尔科姆·普劳力、唐·哈拉丁等人紧密合作, 开展了多个有关英国国家医疗服务商业战略和预算体系的资助研究项目。

彼得·墨菲

诺丁汉商学院公共部门管理专业首席讲师, 在任职政府高层公共部门管理岗位多年后加入诺丁汉商学院。他曾担任当地政府机构行政长官和高级公务员, 后又担任东密德兰政府办公室的当地政府主管; 目前, 墨菲同时还兼任数个英国国民医疗服务组织的非执行董事。他对公共部门领导力和组织发展领域有着强烈的研究兴趣。

凯文·奥福德

诺丁汉商学院访问学者, 曾担任东密德兰战略卫生局行政长官兼财务主管。奥福德在英国国民医疗服务体系工作逾 20 年, 先后担任数个高级财务职位, 包括卫生部财务总监、诺丁汉市立医院国民医疗服务信托财务主管等。此外, 他还一直兼任多家专业机构和部长级咨询小组主席, 负责与医疗保健财务有关的工作。

执行摘要	7
1、引言	8
2、公共服务背景	9
3、研究背景	12
4、研究主题	19
5、研究介绍	26
6、研究发现	27
7、结论与建议	34
参考文献	35

引言

在英国和全球其他许多国家，应对财政紧缩政策产生的影响是公共部门必须直面的一项重要挑战。就英国而言，公共部门早已习惯数十年的经费增长。而如今，在最好的情况下公共部门资金增长或将停滞，在最糟的情况下则会发生实质性的大幅下降。在公众对公共服务需求不断增长的情况下，这种问题同样也会发生，而人口老龄化则是其主要诱因。

妥善应对财政紧缩具有重要的政治意义和管理意义。其中，关键的管理问题是财务管理，以及财务专员在带领和协助公共机构应对紧缩挑战过程中发挥的作用。

由于公共机构面临的财务压力巨大，本报告将主要探讨两个方面的问题：一是公共服务部门财务管理者如何应对相关需求，二是如何通过发挥更加有效的战略性财务领导力来提高价值。具体来说，本报告将解答以下问题：公共部门财务管理者如何通过管理方法和解决方案来应对财政紧缩面临的各种挑战，以及在此过程中，公共机构财务部门可发挥何种作用？

研究范围

本研究报告主要包括针对公共机构的若干案例分析以及与私营部门的比较分析。我们考察了三家国民医疗服务组织、五所当地机构和两所成人教育大学。但必须注意的是，由于我们无法对中央或地方政府进行直接研究，因此本报告并不涉及对中央或分权政府的案例分析，而主要参考了智库、退休员工等各方知情人士的间接意见。

报告考察的重要议题涉及多个方面，包括愿景、战略、组织领导力以及财务管理者在相关机构中发挥的战略作用等。

本研究目的并不在于就公共部门的金融实务得出具有统计代表性的结论，而是发现能向其他领域进行推广的良好实践和做法。为此，本研究项目制定了战略、组织领导力和战略财务领导力的基本模式，并将之作为评估公共机构当前财务实务的依据。关于研究方法的更多详情，请参阅本报告正文部分。

- 本研究主要解答了以下四大关键问题。
- 公共机构面临着哪些主要挑战？
- 公共机构如何应对财政紧缩带来的问题？

- 有效的战略性财务领导力如何能协助应对财政紧缩引发的诸多挑战？

目前，战略性财务领导力是否得到了有效应用？

主要发现

当今，公共服务面临的挑战可谓史无前例，而财务问题更是重中之重。由于变革步伐的加快和预算压力的不断增加，就职于公共部门的财务专员必须具备直面应对未来挑战的适当技能。与经济增长时期相比，财务管理者在财政紧缩期面临的挑战则更为纷繁复杂。本研究的主要发现包括：

挑战

- 公共机构发现的主要问题有：
- 人口老龄化，包括老年和高龄老年人；
- 在服务成本、比较绩效和服务效力上缺乏坚实的实证基础；
- 中央和地方层面缺乏政治领导力。

愿景和战略

公共机构已对财务问题进行了妥善应对。迄今，在没有对服务水平造成严重影响的前提下，较好地解决了经费削减问题。

大范围变革并不一定引起服务质量下降。

作为案例分析对象的公共机构，其制定的战略虽具有财务理论基础，但似乎并不具备长期的可持续性，也无法实现公共价值最大化。

公共机构预计将进一步采取财政紧缩举措，但关于如何应对下一阶段紧缩的战略指导思想尚不得而知。

在第一阶段紧缩中采取的应对措施可能无法重复应用，所以必须找到新的应对方法。

缺乏服务创新。

一般来说，多机构层面上的战略工作对服务提供和公共价值的实现具有重要意义，但实践中却往往被认为“太难”。

多年期预算编制已司空见惯。但实践中，这种预测经常沦于粗浅，只是历史情况的一种外推。

因此，培养服务管理者的财务管理技能具有至关重要的作用。

战略领导力

数十年来，战略领导力一直是英国公共部门争论不休且反复强调的话题，但公共部门在此方面取得的进步仍饱受争议。

财政紧缩时期的领导方法必须不同于财政增长时期。

有证据显示，案例分析中的某些高级管理人员似乎缺乏战略领导力方面的学术培训和（或）实践经验。

多机构背景下的战略领导力（不同于运营管理）似乎仍有待进一步提高。

财务部门的战略作用

财务部门处于战略规划的风口浪尖。多数情况下，财务部门很大程度上引领战略，努力使机构从多个层面上提高战略专注度。不过，有时会因为各级管理者缺乏战略管理能力而受到阻碍。

由于紧缩压力的加大，有人认为，当前在急需强大财务管理来应对紧缩影响的时期，财务管理能力实际上正在遭到侵蚀。

为此，案例分析中涉及的许多机构创建了小型团队，将战略性的财务专业技术人员集中起来。从财务运营来看，在某种程度上该部分人员相互独立。

为使财务部门能有效实现战略性财务领导力，财务总监和首席高管必须发挥领导作用。

战略性财务管理者应采取动态而非被动的财务领导方法，减少案头工作，把更多时间花在机构中，并与自身机构和其他相关公共机构的管理者进行联系和沟通。

此外，战略性财务管理者和非财务服务管理者之间的关系也尤为重要。在所谓的“业务合作模式”下，前者正与后者建立更加有效的工作关系，而非传统的“财会管控模式”。

值得注意的是，公共机构已重点关注提高非财务服务管理者的财务技能和知识。不过，负责此项工作的本应是财务总监。

显然，公共机构对提高自身财务技术一直予以高度重视。成本核算体系和方法的完善、

以及多年期预测和预算编制体系（及相关财务建模）的完善均是有力证明，而且后者已成为公共机构制定和分析长期战略的辅助手段。总之，财政紧缩的压力要求公共部门必须具备世界一流企业所普遍具备的高质量财务管理、财务领导力和财务技术应用。

虽然许多战略性财务管理者具有娴熟的财务技能，但在某些特定领域中，他们的技能仍跟不上时代发展步伐。其中，有一些技能属于专门技术，如成本分析、财务预测、财务建模等，而还有一些技能则更具行为性和人际性，如演讲陈述、沟通交流和社交技能等。

在形成良好的战略财务领导力方面，公共机构还面临着其他诸多阻碍因素，包括缺乏政治导向和组织内部的支持，尤其是董事会和首席高管的支持，因为他们有时似乎另有一套独立议程。此外，战略财务部门的资源缺乏也是一项阻碍因素。最后，公共机构的数据和信息缺乏质量保障。

与私营部门的对比

公共机构在开展创业活动时，并非一定会进行相关的财务和风险分析，而且在长期的财务或声誉影响上也没有任何规划。这与私营部门的良好做法形成鲜明对比：在竞争性环境中，私营部门通常会严格进行此类分析。

虽然一些地方机构也曾与兄弟机构实施了十分成功的合资项目，但我们在研究过程中仅发现了少量的案例。我们知道，通过将相同的后台职能进行相对简单的合并（如财务交易处理），便有可能提高机构的工作效率，实现成本节约。但一些公共机构却因害怕失去控制等不明原因或模糊托辞而拒绝了此种做法。相较而言，私营部门绝不会因此类虚假理由而放弃任何提高效率和节约成本的机会。

此外，一些机构在预算控制方面的表现十分糟糕，在管理财务承诺和超支上的态度并不坚定。预算控制是一项极为基础性的工作，也是一种被广泛采用的技能，在资源利用的管理上具有相当重要的意义。财政紧缩时期，应进一步凸显预算管理的重要性。

大多数机构会通过其财务团队来提供较为完善的基本财务信息，但一些机构却不会利用复杂的建模技术或分析工具来增加数据价值，为决策提供更好的支持。鉴于这些机构的规模和复杂性、面临的挑战以及内外部可用的财务技能水平，这种做法令人倍感诧异。

此外，一些机构中还存在着一群工龄较长

的“元老级”高级财务和执行主管。他们在同一机构中工作数十年，并逐步得到晋升。尽管他们对自身机构的运营环境十分熟悉，但有时却不能充分认识到制定明确战略的必要性，且在应对机构面临的新挑战方面似乎缺乏创新和领导力。

中央政府

过去五年，中央政府已先后发布三份有关财务管理的重要报告。研究中，我们从知情方获得的间接意见和评论印证了上述发现。

毫无疑问，中央政府亟需加强财务管理，尤其是与战略财务问题有关的财务管理工作。而此举的核心在于进行机构文化变革，即专业经济学家和相关专家应开始重视财务管理对政府决策的潜在促进作用。我们希望近期发布的中央政府财务管理审查报告能认真解决各方发现的诸多不足，成为推动政府财务工作改革的起点。

建议

公共机构应进一步展开有益工作，通过提供适当的培训和发展机遇来帮助人们制定战略，具体包括：培训课程、赞助活动、监测监督、同业互查等。

作为业务合作伙伴，财务部门领导应始终处于机构的最高管理层。

高级财务人员应具有专业资质和丰富的从业经验。拥有丰富经验意味着高级财务人员可从私营或公共部门（或从两者）获取各种知识和观点，使所在机构获益。

高级财务人员应展示出战略性领导技能和专业技术技能，这非常重要。这些技能都可通过正规培训和工作经历来获得。

财务领导者应评估自身是否利用了各种最新技术来为机构活动提供支持。在未来的公共部门中，将需要采用更广泛的技术，在估算和预测领域尤为如此。

最后，财务（及其他）管理者还需妥善解决如何吸引更多公众参与下一阶段难度更大的财政紧缩应对工作。

本报告主要考察了公共部门财务专业人员在应对财政紧缩方面扮演的角色，探讨了公共服务机构中的财务管理者应如何通过发挥更加有效的战略性财务领导力来提高价值等问题。该问题之所以重要，主要有如下几个原因。

诸如卫生保健、教育、交通、治安等公共服务与全体公民息息相关且重要。

如今，我们正在经历所谓的经济“紧缩期”。在下文中，我们将进一步论述为何有必要将当前这一时期视为社会经济发展的分水岭，而绝非非公共开支不断增长趋势中转瞬即逝的一段插曲。

公共机构财务部门自身需从公共经费中获得财政支持，因此同其他所有公共服务部门一样面临着相同的紧缩压力。所以，财务部门也应给出有力证明，展示自身究竟能为公共服务提供创造哪些附加价值。

本报告论述结构如下：

- 首先，简要介绍公共服务的历史背景和资金获取方式；
- 开展本研究的社会、政治和经济背景；
- 研究议题提纲，即：挑战、愿景与战略、战略性领导力以及财务部门的战略作用；
- 本研究项目采用的研究方法；
- 本研究在每个议题下的相应研究发现；
- 研究结论和后续研究初步建议。

“公共服务”（public services）和“公共部门”（public sector）两词有时会通用，而有时又会用来区分由公共部门机构提供的服务，以及由私营部门或第三部门提供商根据与公共部门所签协议而提供的（公共）服务。在英国，公共服务类型多样，供应方也各有不同，详情请见图 2.1。

图 2.2 展示了英国公共支出的构成情况，而图 2.3 则介绍了公共服务的资金来源。显然，各国的公共支出和资金来源构成各不相同。

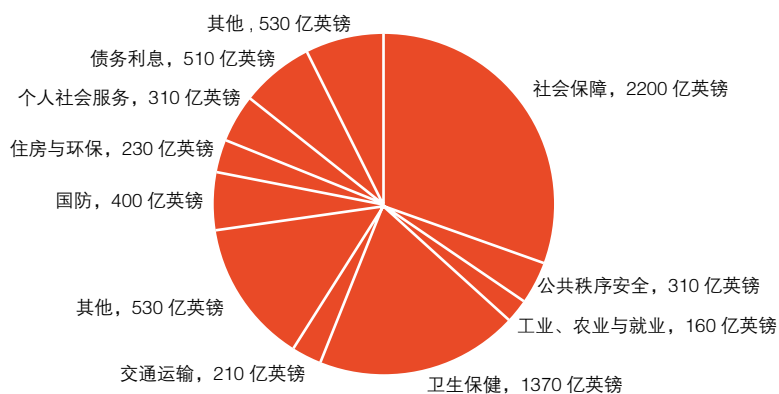
在此，我们应强调以下三点：

- 英国公共支出的主要部分包括社保福利、国民医疗服务以及学校支出；
- 英国公共财政收入则主要来自中央征税、较低的地方征税及其他来源（包括用户缴费）；
- 作为公共支出的流失，应计公共债务利息的重要性正与日俱增。

图 2.1：公共部门与公共服务

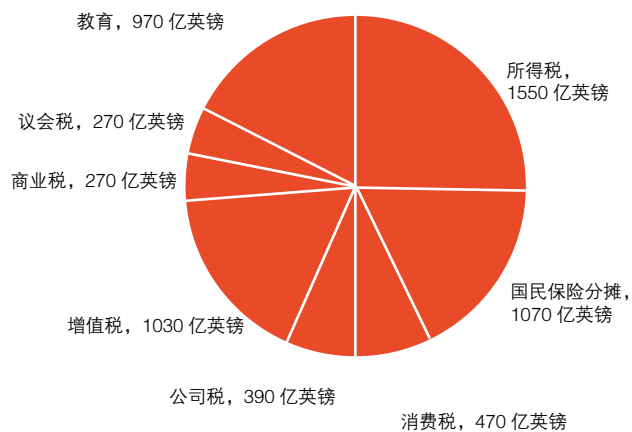
机构	服务项目
• 中央政府	• 卫生保健
• 下级分权政府	• 教育
• 地方政府	• 社会关怀
• 政府机构	• 国防
• 半官方机构	• 交通运输
• 教育机构	• 外交事务
• 国民医疗服务组织	• 福利待遇
• 第三部门	
• 私营部门	

图 2.2：2013/14 年度政府支出



数据来源：英国财政部，2013 年。

图 2.3：2013/14 年度政府收入



数据来源：英国财政部，2013 年。

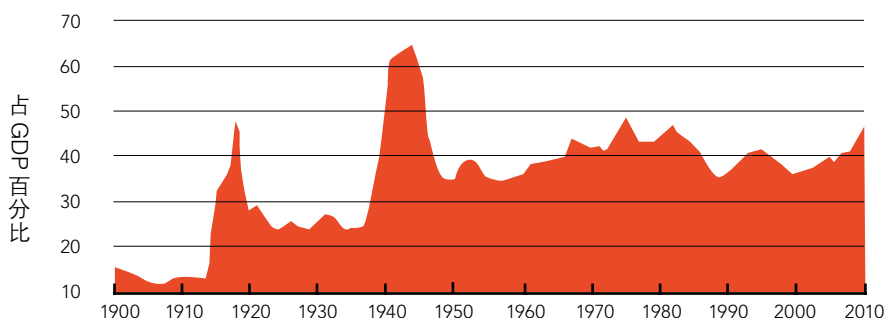
图 2.4 展示了过去 110 年间英国公共支出的增长情况（占 GDP 的百分比），期间趋势线几乎呈持续增长态势。同时还应注意，这一时期的英国 GDP 实际上实现了成倍增长，因此公共支出的绝对增长值甚至比图中所显示的更高。

许多其他发达国家也具有类似情况，图 2.5 对一些发达国家数据进行国际比较。

在大多数国家中，公共支出占 GDP 百分比的下降幅度在 40–55% 之间，平均下降幅度为 47.7%。英国在该项上的数据十分接近平均水平。

如果要追寻英国公共支出增加的潜在原因，我们会发现许多可进行明确划分的阶段。

图 2.4：英国公共支出占 GDP 的百分比



数据来源: ukpublicspending.co.uk(2013 年)。

图 2.5：各国公共支出对比

政府支出，占 GDP 百分比

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	2000	2005	2009
奥地利	10.5	17.0	14.7	20.6	35.7	48.1	38.6	52.1	50.2	52.3
比利时	no	13.8	22.1	21.8	30.3	58.6	54.8	49.1	52.0	54.0
英国	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	36.6	40.6	47.2
加拿大	no	no	16.7	25.0	28.6	38.8	46.0	40.6	39.2	43.8
法国	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	51.6	53.4	56.0
德国	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	45.1	46.8	47.6
意大利	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	46.2	48.2	51.9
日本	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	37.3	34.2	39.7
荷兰	9.1	9.0	13.5	19.0	33.7	55.8	54.1	44.2	44.8	50.0
西班牙	no	11.0	8.3	13.2	18.8	32.2	42.0	39.1	38.4	45.8
瑞典	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	52.7	51.8	52.7
瑞士	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	33.7	37.3	36.7
美国	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	33.3	32.8	36.1	42.2
平均	10.4	12.7	18.4	23.8	28.4	43.8	44.7	43.2	44.1	47.7

数据来源：普劳力与莱瑟姆（2012 年）。

历史背景

20 世纪初及此前的数百年间，英国和其他许多发达国家的公共服务主要局限在三大活动领域，即：

- 国防：军备开支；
- 维护法律与秩序：警察、法院、监狱等；
- 贸易：贸易监管与促进。

当我们考察十八世纪英国首相小威廉·皮特 (William Pitt the Younger) 的工作生涯，发现其日常工作基本是围绕贸易、战争以及为支持这两类活动而进行征税 (黑格 /Hague, 2005 年)。这与当前大为不同的是，当今的首相还须兼顾卫生保健、教育、养老等诸多重要的政治和社会问题。正是由于相关活动范围受到限制，所以历史上英国和其他发达国家的公共服务领域更小、更受限制也就不足为奇了。

二十世纪上半叶

二十世纪上半叶，公共服务开始在规模和范围上实现大幅扩大，而背后的关键因素在于国家在促进公民福利上的参与度提高。这部分是出于利他原因，但部分也与政府政策有关。例如，在二十世纪早期，营养不良和住房条件差不断损害着社会穷苦阶层的健康状况，并进一步影响了工人们的生产效率和部队征兵的战斗效力。第一次世界大战期间，征兵人员发现一个令人沮丧的事实：在英国军队每五名自愿者中，就有两名会因健康较差而完全不符合服役要求。

不出所料，政府因此开始面临来自工业家和部队的压力，要求设法改变这一状况。英国的一些重要福利改革便由此拉开帷幕，并使政府在社会福利问题上的参与规模和范围得以提升。在此过程中，当时自由党政府通过的两大关键法案起到了决定性作用，即，1908 年的《养老金法案》(Old Age Pensions Act) 对无需自缴且必须经过入息审查的养老金作出了明确规定；1911 年的《国民保险法》(National Insurance Act) 针对疾病和工人失业的自缴型养老金 (无需经过入息审查) 作出了规定。两次世界大战期间，虽然英国在社会保障性住房、养老和教育等领域取得了重要进步，但福利制度的发展仍然有限。

二十世纪下半叶

二十世纪下半叶，有三个因素促进了英国公共支出的逐步增加，并由此催生出更加广泛和成熟的公共服务，对普通英国公民的生活产生了更大的直接影响。

基本服务需求日益增加

政府一旦参与了社会福利工作的方方面面，便会或多或少地致力于满足公众不断增长的服务需求。但遗憾的是，在参与初期，政府对公众的公共服务需求会大幅增加不以为然。以英国国民医疗服务为例，在英国国民医疗服务组织成立时，有人曾强烈认为公众对卫生健康服务的需求很有限，只需一定量的资源便可满足人们的全部需求。事后看来，这种观点未免太过天真。当前，人们普遍认为，公众对卫生健康服务的需求几乎是无限的。

缓慢参与社会福利工作

如今，人们普遍认为，现代国家的政府需要积极参与各方面社会福利工作 (如教育、健康、养老等)。但在当时，尽管左右两翼政客会对政府的参与程度争论不休，但右翼政治家却鲜少提出将福利制度恢复到一战前水平。众所周知，1942 年发表的《贝弗里奇报告》(The Beveridge Report) 为现代福利制度奠定了基础。贝弗里奇建议，英国应发展全面的社会保障系统，并建立全国性的卫生保健服务机制。二战结束后，新的工党政府开始着手实施一项规模宏大的社会福利改善计划，以落实贝弗里奇提出的各项建议为基本内容。1946 年通过的《国民保险法》和 1948 年通过的《国民救助法》(National Assistance Act) 为这一时期英国社会保障体系的发展提供了支持。不过，该时期最具标志意义的政策当属 1948 年创建的英国国民医疗服务体系。该服务体系使先前许多私立或慈善医院变为公有。在教育领域，1944 年《教育法》(Education Act) 的通过也是一个重要事件。该法案构建了全民免费的国家中等教育体系和当今教育服务的基础框架。

国家参与经济管理

1935-1945 年，对于政府需加大参与本国经济管理这一观点，世界各国的认可度逐步提高。当时，凯恩斯主义大行其道。在美国和德国，宏观经济学的发展和大规模公共支出的产生振兴了萎靡萧条的经济。同时，二战结束以后，

英国通过大规模的产业国有化 (如煤炭、钢铁、电力、天然气等) 使经济成分大都变为公有。这些政策反映了当时工党政府的观点，即，将具有重要战略意义的产业转为公有，对国家的经济管理工作具有至关重要的作用。随后，在二十世纪 80-90 年代，保守党政府又通过一系列私有化政策实现了这些行业的去国有化。二战以来，人们普遍认为政府应在经济管理中发挥强大作用。而实际上，正如 80 年代的货币主义和凯恩斯主义之争所证明，政府的参与程度和参与性质都有可能引起政治和意识形态上的分歧。在现代社会，政府参与经济管理的方式可谓多种多样。

二十一世纪初

1997 年，在野长达 18 年的工党政府正式上台。起初，新政府还严格遵守着老政府制定的公共支出指标，但在随后几年里，新政府显著提高了用于公共服务的国民收入百分比。不过，从某种程度上而言，公共支出的增加幅度基本上保持“不变”。例如，1999/2000 年度至 2007/08 年度间，英国在英国国民医疗服务上的支出年均实际增长幅度为 6.4%，远超之前数十年间的英国国民医疗服务增长速度和同期公共支出的平均增长幅度 (4%，英国财政研究所，2008 年)。有证据显示 (阿普尔比 / Appleby, 2007 年)，很大一部分的增长经费并未得到广泛使用，因而导致英国国民医疗服务整体效力显著下滑。不过，许多增长经费仍被用于丰富保健服务的种类和提高服务获取的便利性。此外，还有一部分公共支出被投入了所谓的政府“全新”活动领域。这些领域通常都具有较大争议，而且许多人认为国家在传统的私营活动领域参与过多。显然，政府在非传统领域的大规模参与将产生重大的经济影响。

在了解了英国公共支出的历史增长情况后，我们接下来将讨论的两个关键问题是：财政紧缩意味着公共服务可用经费将比以往受到更多限制 (见图 2.4)，甚至在很多情况下将发生缩水；与此同时，人们对公共服务的需求却仍将不断增加。不得不承认，这将是一种前所未有的历史局面。

本研究及其相关发现应与不同的背景问题联系起来，从而更好地体现研究的相关性和重要性。接下来，我们将要讨论的背景问题包括：

- 2008/2009 年经济大萧条余波；
- 英国经济状况；
- “紧缩”的含义；
- 公共机构面临的挑战；
- 公共服务的未来前景和面临的根本问题。

2008/2009 年经济大萧条余波

2008/2009 年，世界经济遭遇大萧条的严重影响。此次经济衰退的规模（从深度和时间跨度来看）相当之大，以至于后来被冠以“大萧条”之称。在此期间，大多数国家都陷入了正式的经济衰退（连续两个季度的 GDP 下滑）或某种程度的经济放缓（如中国、印度等国）。大多数国家的经济衰退持续达 18-24 个月之久，但经济产出水平至今仍未恢复到大萧条前水平。此外，大萧条还带来了如下诸多遗留问题。

经济实力转移

经济实力从西方向东方的中国、印度等国转移。大约到 2025 年，中国有望成为全球最大的经济体。

经济增长滞缓

在欧洲各国和美国（一定程度上），经济仍未恢复到每年 2-3% 的“正常”增长水平。此外，企业和消费者信心缺乏，且有可能实施“以邻为壑”的经济政策。

公共借款与债务危机（欧洲和美国）

经济衰退时期，政府收入下降和支出上升（如失业救济）属正常现象。正因如此，政府往往会产生预算赤字，并不得不通过额外借款来弥补缺口。此次经济萧条规模之大，使政府收入急剧下滑，导致许多国家的预算赤字规模巨大，需要大量借款来填补空缺，进而加重了已有公共债务负担。由于这种情况未得到缓解，许多政府便开始实施紧缩政策，以降低当前的负债水平（从绝对价值和占 GDP 百分比来看），将“削减支出”而非“提高赋税”作为重要的政策工具。因此，公共支出的长期增长如今已变得极为有限。

政治动荡和不确定性

全球许多地区政治动荡频发，包括欧洲、中东和南美。虽然这并非单由经济衰退造成，但大萧条的余波或许对此产生了巨大影响。

英国经济状况

2008 年以来，英国经济连续六个季度处于衰退状态，GDP 也遭遇急剧下滑。同时，国际“信贷危机”及其全球影响使这一情况变得更为严重。理论上而言，英国经济已于 2009 年走出衰退，但后续增长一直比较滞缓，且存在诸多不确定因素。具体请见图 3.1。

自 2009 年起，英国经济增长开始在零值左右摇摆不定，远不及过去二十年里的增长水平。实际上，英国 GDP 甚至还未恢复到大萧条之前的经济产出水平。图 3.2 将 2008/2009 年经济衰退与历史上的经济萧条进行了对比。

图 3.1：1980-2012 年间的英国经济增长情况

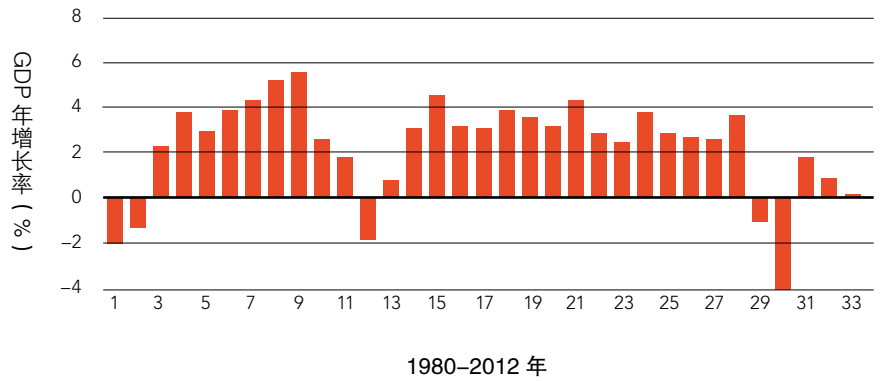


图 3.2：1920 年以来的经济衰退和恢复情况

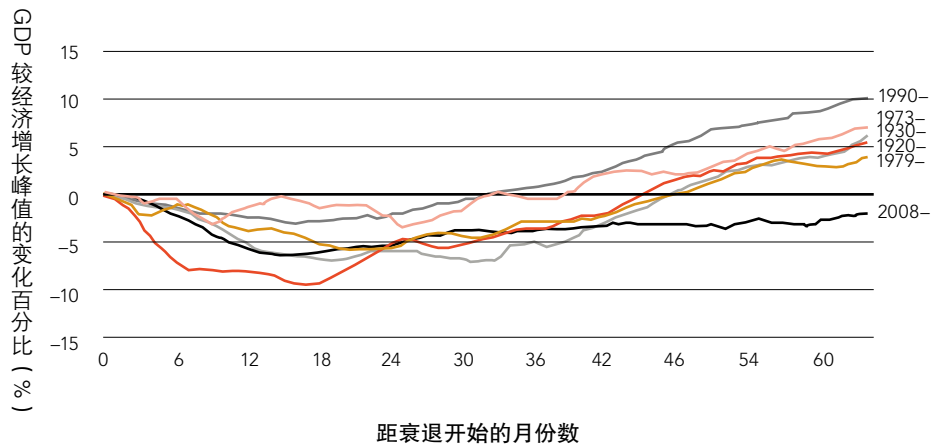
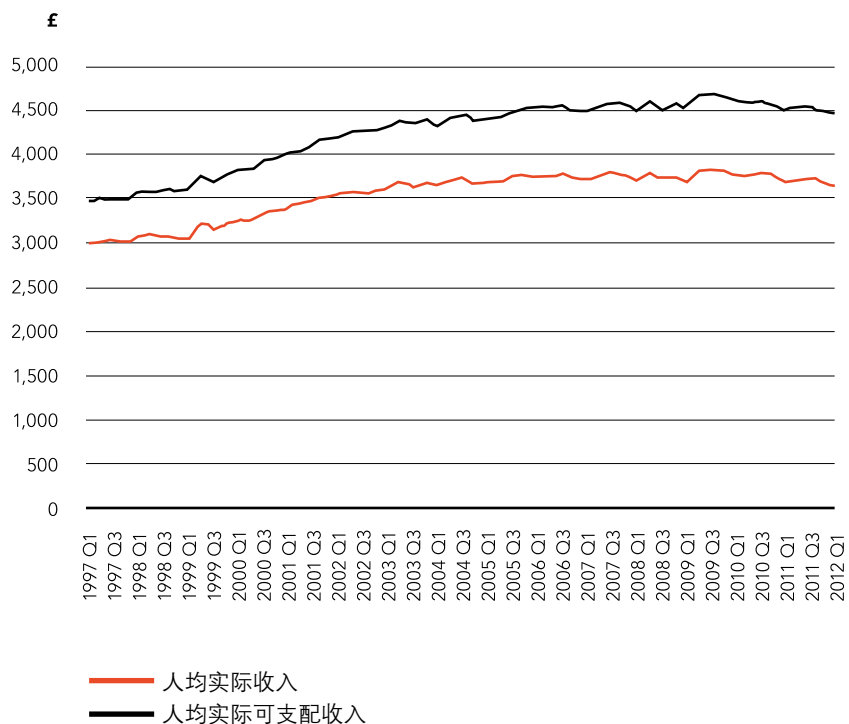


图 3.3: 1997-2012 年英国家庭实际可支配收入与人均实际收入 (按不变价格计)



数据来源: 英国国家经济社会研究院 (NIESR) (2013)

而图 3.3 显示, 个人和家庭的实际收入增长同样处于停滞状态, 并逐步开始下滑。

一些根深蒂固的不利因素造成英国至今难以完全恢复到 2008 年以前的经济水平。这些因素包括:

- 较高的个人负债水平妨碍了消费需求的增长;
- 较高的政府负债水平妨碍了反周期经济响应;
- 银行不愿向企业借款;
- 房市脆弱不堪。

“紧缩”的含义

如今，“紧缩”通常用于形容一种财政和经济环境状态，而许多国家现在正处于“紧缩”环境之中。尽管各国“紧缩”的具体情形各有不同，但我们仍能发现以下诸多共同特点。

在2008年全球经济衰退开始以前，各国一直都存在显著的公共预算赤字。

政府素来通过借款来填补年度预算赤字，因而加重了公共负债水平。比如，政府会通过额外举债来支撑不断恶化的经济环境。这虽然在理论上能够提供一定资产用于抵消债务，但由于银行业的持续疲软，这些资产（通常是股份）的价值仍然受到质疑。

2008年开始的全球经济衰退，还对政府财务产生了重大影响。

在经济衰退的余波中，全球经济只实现了有限（甚至零）恢复。

一方面，政府通过举债来弥补大规模的公共预算赤字（因而进一步加重了债务负担）；另一方面，又着手实施财政整顿政策，以减少每年的借款数额，通常结合使用增税和降低公共支出这两种手段。在实施整顿政策时，包括英国在内的许多国家都走入了“合成谬误”的误区，导致国民经济各部门都开始同时降低负债水平，反而弄巧成拙。而其他一些国家，尤其是美国，则首先采取了更具凯恩斯主义特点的对策（尽管常常得不到认同），以提高经济增长速度，维持税收收入，并最终缓解经济衰退影响的深度和广度。

在一些难以大规模举债和（或）负担不起举债成本的国家，国际货币基金组织（IMF）和（或）欧盟会提供某种形式的经济援助，但通常要求将“显著降低公共支出”作为交换条件。这将迫使需要借款的政府不得不减少公共支出，并因此引发社会性后果。如今，许多国际组织已经注意到了这些传统的“稳健货币”政策对经济增长和社会稳定产生的影响，所以也开始逐步转变自身观念。

上文图 2.4 显示，自 2000 年开始，英国公共支出占 GDP 的比例开始显著提高。图 3.4 显示，由于公共支出的增加，英国政府从 2002 年开始产生公共预算赤字，而此期间，英国经济达到了合理的增长水平。

随着英国经济增长放缓，公共预算赤字开始逐步加大。在 2008 年英国经济进入衰退期后，预算赤字也开始同步飙升。

2010 年，英国联合政府上台并实施了一系列政策，目的旨在在四年时间内消除结构性预算赤字及相关举债，具体包括提高税收、削减福利支出和将公共支出项目平均减少 25%。这种削减力度在当今时期可谓前所未有，而大部分公共部门管理者却早已习惯在资源不断增加的环境中开展规划工作。政府赤字削减计划的目的之一，在于使英国经济恢复至衰退前的增长水平，从而有利于推动非结构性的赤字削减。事实上，如前文所述，英国经济并未像在此前几次经济周期中一样实现恢复。过去两年中，英国经济增长基本是在“零值”左右摇摆。因此，公共预算赤字及相关政府举债仍在不断加重国家的债务负担。由于经济增长缺乏动力，政府原本的赤字削减计划也无法实现。

图 3.4：1999–2009 年英国公共财政状况

年份	财政增长 / 紧缩占 GDP 的百分比 (%) (1)	政府财政盈余 / 赤字占 GDP 的百分比 (%) (2)
2009 年	-5.25	-12.8
2008 年	0.55	-5.5
2007 年	2.53	-2.7
2006 年	2.85	-2.7
2005 年	2.15	-3.3
2004 年	2.98	-3.7
2003 年	2.80	-3.7
2002 年	2.13	-2.0
2001 年	2.45	0.6
2000 年	3.90	3.7
1999 年	3.70	0.9

数据来源 (1)：tradingeconomics.com (2013 年)。

数据来源 (2)：经合组织 (2013 年)

如今，各方普遍认为英国将无法实现其财政紧缩计划最初设定的目标：即在本届议会任期内完全消除预算赤字。最近的 2013 年政府支出审查报告简要介绍了 2015/2016 年度大幅深入削减公共支出的计划，但此项工作最终将成为下一届议会的重任。即便如此，在目前这段时期内，政府仍将继续借款，公共债务也将不断增加。因此，很多人士认为英国财政紧缩政策将一直延续到 2016 年之后。例如，英国内阁办公室常务秘书长杰里米·海伍德（Sir Jeremy Haywood）曾谈及一项十年期的公共开支削减计划，首相大卫·卡梅隆（David Cameron）也曾暗示财政紧缩将至少持续至 2020 年。最近，英国财政研究所（Institute for Fiscal Studies）与政府研究所的一项联合报告同样指出，英国的财政紧缩将至少持续至 2020 年。而英国财政大臣近期发表的声明似乎也佐证了这些观点。他认为，英国的税收水平在下届大选后并不会提高，而且公职人员的自动涨薪机制也将被废除。由此可见，英国的财政紧缩仍将持续一段时间。

这些政策导致的后果之一就是公共部门不得不开始制定计划，以应对将来公共服务经费资源的逐年缩水。之后，英国经济形势变得不甚明朗，或许无法恢复到过去曾经达到的年度经济增长水平。

公共机构面临的挑战

当前，公共机构面临着众多重要挑战，而实践中，各部门面临的挑战也各有不同。具体如下：

公共经费大幅削减

经费削减情况具体如下：

- 地方政府

由于地方政府要在四年时间内将公共支出实际削减 30%，因此可以说，在公共部门中，地方政府受到的影响最大。而根据 2013 年政府支出审查，地方政府在 2014/2015 年度后还需进一步削减公共支出。

- 英国国民医疗服务

就削减公共开支而言，英国国民医疗服务是这些政府计划中的一项，而这些政府计划被视为为主要经费提供正式“保护”。尽管如此，英国国民医疗服务也必须在四年时间内节约 200 亿英镑，并将所节约资金用于提供新的服务或提升现有服务，尤其是老龄人口所需服务。有人建议，四年之后，英国国民医疗服务还须进一步节约资金。

- 继续教育

在继续教育领域，筹资机制相对复杂；高校资金来源广泛，包括公共和私营部门。不过对大多数高校而言，在可预见的将来，公共经费仍可能是最重要的资金来源。由于一系列改

革措施，高校在经费筹措上也将面临巨大的下行压力。这些举措包括：削减资金，降低项目权重，减少成人学生的免费学习补贴，对 24 岁以上成人学生不再提供公费学习，而是贷款学习。

- 中央政府

继 2010 年政府支出审查后，中央政府部门经历了大规模的资金削减。为此，各部门不得不在内部大幅减少开支和削减人力。当然，此类举措并未在所有部门中得到同等实施，某些部门实际上会受到“保护”。根据 2013 年政府支出审查规定，2015/2016 年度政府部门还须进一步大幅削减部门拨款。这将对部门内部支出和人力再次产生影响。

增加服务需求

或许有四个主要问题推动了服务需求的增加。

第一个问题与人口规模有关。英国国家统计局（ONS）预测，英国人口将从 2010 年的 6230 万增至 2020 年的 6720 万，并于 2035 年达到 7320 万。人口增长显然将对公共服务需求构成影响。当然，从另一面来看，人口增长或许将带来更高的经济增长水平和政府税收，但实际并非一定如此。

第二个问题与人口结构和众所周知的人口老龄化有关。导致人口老龄化现象的原因有：

- 在人口各年龄段，各种原因死亡率的空前持续下降，结果越来越多的人正步入 80、90 乃至“更高”的高龄；
- 数十年来人口生育率的大幅下降，以至于目前的出生率甚至低于人口更替水平。

上述现象导致了所谓的“人口膨胀”，如图 3.5 所示。

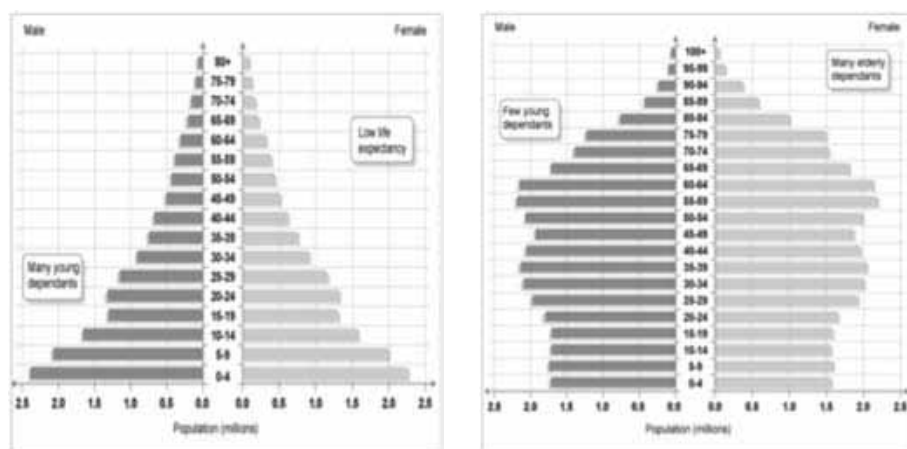
事实证明，日益庞大的老龄人口将使许多类型的公共服务资源变得紧俏。其中，卫生保健和社会关怀服务体现得最为明显，因为与人口平均需求值相比，老年人对此类服务资源的需求与其人口规模不成比例。此外，我们还应注意普通人群中慢性疾病（如糖尿病、肥胖相关性疾病）频发，这将对英国国民医疗服务的支出产生重大影响。

第三个问题与科技发展有关。对此，我们应注意以下两个方面：

医学科技进步

由于医学科技的发展，英国国民医疗服务对医学科技资源的需求也在不断增长，如人工关节置换、器官移植、药物疗法、成像技术等。这些技术开发处于研究阶段，但很快将得到广泛应用。今日的研究课题，明日便会成为一项

图 3.5: 英国国家人口预测: 基数与变化 (2010 年)



数据来源: 英国国家统计局 (2013 年)。

常用技术。不过, 在人类实现此类科技突破之前, 社会对此类服务的需求几乎为零: 1967 年以前, 各国都没有心脏移植的需求, 因为没有人能够进行这项工作。因此, 这些疗法的存在和应用本身就创造并推动了原先所没有的需求。未来, 更多的医学科技发展将得到应用, 并将创造出新的服务需求。

IT 革命

IT 革命早已为我们所熟知和认识。过去 30 年里, 各类技术发展层出不穷, 如个人计算机、计算机网络、电子邮件、互联网等。这些发展从真正意义上改变了世界, 并对人类生活的诸多方面 (包括公共服务管理) 产生了革命

性影响。对公共机构来说, IT 技术发展已经对成本节约产生了影响, 而未来这种影响将更加深远。

第四个问题则与社会发展大趋势息息相关, 如家庭破裂、数代同堂大家庭的消失, 以及许多人生活在单身家庭中。过去几十年中, 这些趋势对公共服务产生了重大影响, 且未来此影响还将不断加大。同时需要注意的是, 公众对公共服务的期望将不断提升, “权利” 意识也将增强。后者主要来源于二十一世纪头十年的 “选择” 议程。

组织惯性

“组织惯性”是指官僚型机构保持常规流程和模式的惯性，即便这些流程和模式并不能起到真正的作用，或完全与组织的既定目标背道而驰。显然，公共机构是一种官僚机构（非贬义），其政治和文化局限性是大多数私营部门机构所不具备的。因此，在财政紧缩过程中，如何克服这一惯性将是此类机构面临的一项重大挑战。具体来说，需注意如下若干方面。

我们在第二部分讨论中介绍了数十年来英国公共支出的增长趋势。即便是在上世纪 80 年代撒切尔政府当权时，所谓的“削减公共经费”实际上是指经费增长减缓，而非经费水平的绝对下降。英国国民医疗服务管理委员会（NHS Commissioning Board）首席执行官大卫·尼克尔森爵士（Sir David Nicholson）经常指出，在此之前，英国国民医疗服务从中央政府获得的拨款仅在某一年当中有所下降（墨菲，2012 年）。因此，如今绝大多数公共服务管理者或许对其所在机构每年都会获得一定程度的经费增长早已习以为常（即使他们不会这样认为）。所以，他们难以理解、接受和应对经费增长停滞（甚至经费减少）的状况。财政紧缩和增长滞缓意味着公共机构要更加重视如何利用已有资金，以及如何通过改革来应对经费缩水问题，提高经费利用率。

从某种程度上而言，当前情形十分符合库布勒-罗斯（Kübler-Ross）的“五阶段”痛苦模型（库布勒-罗斯，2005）。具体请见图 3.6。

或许是由于 2013 年开展政府支出审查，许多公共部门管理者开始步入讨价还价和逐步接受变化的阶段，因为支出审查规定了进一步财政紧缩的任务，产生了新的挑战和压力。

由于大量的既得利益者会力求维持现状，所以组织惯性的另一表现就是对公共服务改革的强烈抵制。既得利益团体包括各类群体，如员工、工会、专业机构、政客、服务用户和慈善机构等。一些地方机构通过开展咨询活动，来借机评估公众和服务用户对“应减轻哪些经费的削减力度”这一问题的观点，而它们获得的回应几乎全部来自既得利益群体。这些人反对削减经费，但却无人能提出其他可行的行动方案。

除此之外，政治行为和领导力也会对经费削减计划产生影响。我们在后文中将会提到，某些地区的地方政客的确采取了明确的政治行为，也展现了明确的政治领导力，但这种情况并非普遍，而且一些地方政治导向并不明晰。不过，国家层面的政治导向甚至更为模糊。一方面，他们从宏观层面对财政紧缩进行不遗余力的宣传，而另一方面，他们对微观层面上的服务改革不予支持，常常采取回避态度。甚至当改革一经提出后，便会淹没在一片公众批评声中。比如，英国政府 2012 年预算中包含的几项措施最终被否，对于提案反对者而言，这种现象促使他们相信只要抗议声足够强大，政府或许便会做出让步。此外，甚至还有在任政府大臣（来自执政党联盟）公开反对在其选区减少公共服务，而即便该政策来自于其所在政府。总而言之，如此种种往往都将强硬抵制改革行为。

公共服务的未来前景和面临的根本问题

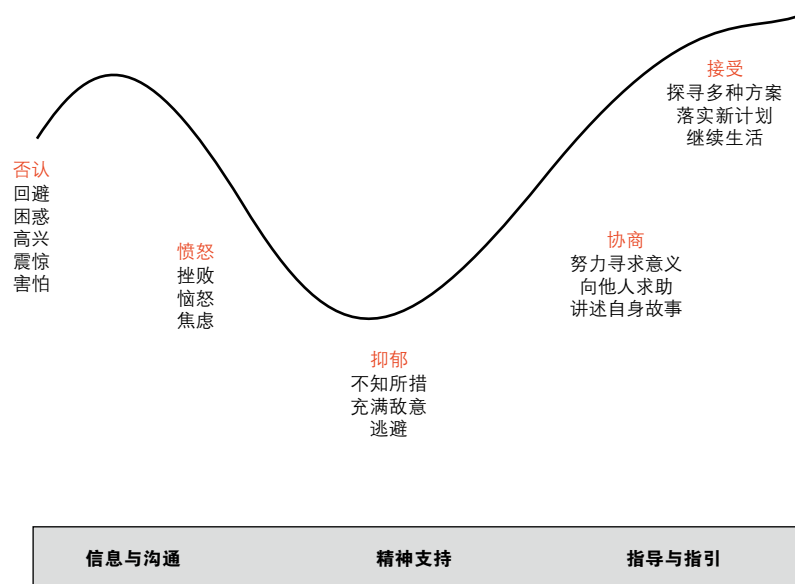
大量证据显示（如普劳力与莱瑟姆，2012 年），英国经济不会迅速恢复到每年 2.5-3% 的“正常”增长速度。近期的一些经济指标说明，英国经济正展示出回暖迹象，但现在要预测经济在短时间内恢复到“正常”的增长水平还为时尚早。由于一系列制约因素的存在，英国或许不会产生非常高的公共和私营债务，但欧元区的经济形势将对英国经济产生重大影响。

如图 2.4 所示，在当前形势下，英国公共支出的增长趋势似乎已到尽头，且公共服务面临着巨大挑战。我们或可将当前这一时期视为英国社会经济历史的分水岭，而非经济增长和公共支出增加趋势中一个转瞬即逝的插曲。因此，我们必须考虑以下几个根本性问题。

- 国家在公共服务提供上应发挥什么作用，具有哪些限制？
- 个人和集体应负有哪些与公共服务相关的责任？
- 公共服务相对优先的工作是什么？
- 从长期来看，公共服务应怎样收取费用，包括如何平衡税收、收费、保险方案等问题？
- 激励政策与公共政策独裁主义之间的平衡点是什么？
- 如何组织和治理公共部门？
- 私营部门在未来公共服务提供上应发挥怎样的作用？
- 公共部门在英国经济中应扮演什么角色？

在上述背景下，本报告将对这些主要问题进行讨论。

图 3.6：悲痛的五阶段



本章将简要介绍部分重要研究主题的性质和意义，以便为本文后面讨论的研究发现提供支持。

战略方法的重要性

在公共和私营部门机构中，“战略”一词的用法往往比较宽泛。“战略”的定义丰富多样，比如：“组织的长期发展方向”或“企业实现长期目的和目标的决心，以及为此采取的行动和配置的必要资源”。

不过，大多数定义都对以下四个关键点进行了强调。

长期性

“战略”一词通常代表了较长的时间跨度（也许为 5-20 年），因此任何机构的战略规划都具有长期性。

环境与资源

机构战略应建立在对机构的外部环境和规划期内各类可用资源结构的充分认识基础之上。

基于愿景和目标

由于“战略”的长期性，相关机构在战略期结束时，将极有可能与最初大相径庭。因此，机构要制定有效的战略，对战略期结束时自身将发生的变化建立某种愿景。同时，还应确立一些战略目标（具有 SMART 属性，即：具体、可衡量、可实现、具相关性和时限性），以促进和支持愿景的达成。

使机构变革具有必要性

大多数的战略实施都要求进行机构改革，并且此种改革往往意义重大，具有颠覆作用。战略改革的实施通常是一个痛苦的过程，可能涉及改组、失业、工作方法变更、新技术引入等许多问题。这一改革过程将对财务工作产生重大影响，所以必须得到有效管理从而得以落实。

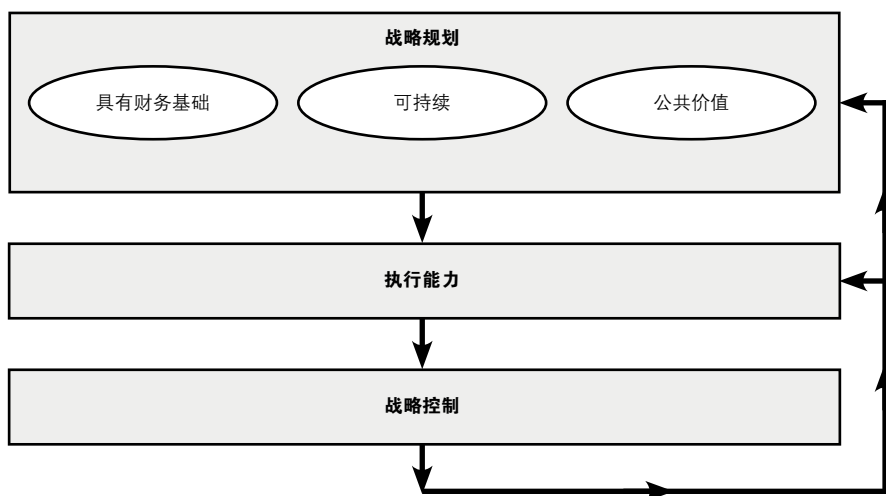
那么，在经历财政紧缩和面临上述挑战时，公共机构应采取哪类战略呢？本研究确立了五大关键主题，将其作为有效战略的新兴模型。具体请见图 4.1。

图 4.1 中所用术语可作如下解释。

具有财务基础

机构的整体战略应有适当的财务战略予以支持，并与之保持一致。具体来说，要对与战略有关的收入、支出和资本流进行稳健的多年期预测，并与未来可用财务资源的合理预测相挂钩。这些财务预测应建立在“风险和敏感度分析”、“确定风险”和“风险显现的影响”等基础上。此外，利益相关方（如政治领导层、董事会、管理者）还应就基于机构战略的财务战略的合理性达成广泛共识。最后，公开发布的机构战略必须同时纳入“财务战略”和“财务预测”两方面内容，并作出关键假设和确立风险因素。

图 4.1：有效战略模型



可持续性

机构的“可持续性”具有众多定义，但它通常是指“环境可持续发展”之类的特定领域。就财政紧缩时期的公共机构而言，我们发现两个与此有关的（相似）定义：

- 通过综合把握经济、环境和社会机遇来实现目的和目标、以及提高利益相关方长期价值的的能力；
- 以经济可行、环境友好和社会平等的方式满足当代人需求，并使子孙后代也能采取同样的方式。

与上述“可持续性”定义相关的问题包括：利益相关方价值、长期规划以及对子孙后代的影响。

实现公共价值最大化

公共部门战略财务管理的根本目的应在于利用可用资源优化公共服务，并以此创造马克·摩尔（Mark Moore）所谓的“战略公共价值”（摩尔，1995年）。

在公共管理领域，“公共价值”有时又被视为是“股东价值”的同义词。因此，实现公共价值最大化与实现私营部门股东价值最大化类似。也许有人会说，即便是在私营部门，“创造公共价值”（而非单指“股东价值”）这一概念也在逐步内化。因此，未来公共部门和私营部门之间的统一性将会进一步增强。

在英国、澳大利亚和一些其他国家，公共价值的概念已迅速成为一种评估公共服务和机构成功与否的成熟（或小众）方法。从英国广播公司（BBC）到苏格兰政府，包括警察部队、地方机构、公共体育和艺术组织等，很多机构都已采取了某种形式的公共价值评估法。1998–2010年间，英国曾利用此方法解决了所谓的“棘手”问题。例如，“地方战略伙伴关系”（Local Strategic Partnerships）（根据地方协议）、“减少犯罪与维护治安伙伴关系”（Crime and Disorder Reduction Partnerships）（根据犯罪与治安工作战略）以及前英国国民医疗服务初级医疗机构联合体等组织，便成功实施并实现了跨机构协作战略、结构和计划。

对于力求将公共价值内嵌至组织内部的公共机构而言，原则上必须建立一种组织文化，对追求公共价值的员工予以奖励——就像私营企业奖励追求股东价值的做法一样。这种文化旨在激励公共管理者积极思考哪些服务最具价值，以及如何通过有效的管理实现服务成效最优化等问题。为此，公共管理者还需认识到，只有通过联合规划和与其他公共机构合作，才有可能实现公共价值最大化。因此，跨机构规划和合作极为重要，它往往是公共价值评估法的关键组成，对个体和群体的服务效果也具有同等重要的意义。

虽然我们可以通过改变服务时间或更换服务参与人员等运营改革来提高公共价值，但实现公共价值最大化的最佳方式可能仍是对公共部门的服务方式进行战略性变革。因此，公共价值也可作为衡量战略管理效力和战略性财务领导力（SFL）的一项指标。

但是在英国，公共价值评估法的发展还面临着诸多阻碍因素。多数情况下，“公共价值评估法”其实并不适用于很多服务。相反，传统的“公共利益”或“委托–代理理论”反而更为恰当。而且，在明显以商业或盈利为目的的公共服务中，还存在着许多不同部门。如前文所述，公共部门机构必须认识到“公共价值”这一概念的应用局限性，以及在何时、何处才能更好地应用其相关技巧和方法。

尽管现任联合政府更加支持在公共部门改革中更多利用市场解决方案（内阁办公室，2011年），但“健康与福利委员会”（Health and Wellbeing Boards）的成立说明“公共价值”的概念仍将对公共服务提供方有益。“健康与福利委员会”是根据英国2012年《卫生和社会保健法案》（Health and Social Care Act）成立的专门负责监管地方公共卫生工作的组织。英国联合政府已试图扭转其在重构服务提供中的影响力，然而欧洲、澳大利亚、新西兰和地方政府仍在继续了解何时、何地拥抱“公共价值”概念，以及如何操作使用。

执行能力

制定有效战略固然是一项重要任务，但实施战略的难度或许更大。即便是在一流战略愿景和稳健战略的指导下，出色的计划同样也可能由于以下一些原因而偏离轨道。

缺乏明晰的责任界定

不论是在战略上还是生活中诸多其他方面，没有责任就不会产生任何实质效果。如果战略和实施脱节，战略领导同样会遭遇失败。在等级森严的官僚机构中（如公共机构），尤其容易出现责任界定不清晰的问题。

不自量力

如果机构不具备实现目标的能力（人力、规模、资金、政治等），那么机构战略中所制定的宏伟抱负和明确目标将不会起到任何作用。此处，一种常见的失败就是机构低估了引发特定变革所需的管理投入量。

沟通与协调

缺乏沟通与协调是优秀战略能否得到有效实施的致命点。即便规划本身已得到了明确阐述，经常性的交流仍然具有至关重要的意义，尤其是在规划涉及众多参与者和动态因素的情况下更是如此。

缺乏情报和信息

建立稳健优质的证据基础，对良好的战略制定和成功实施至关重要。由于目标不明确、机构控制不严谨，以及缺乏能反映组织内外实际情况的情报和信息，从而导致现有多数战略出现错误。此外，缺乏情报和信息还可能导致机构无法对未来情况进行良好预测。

组织惯性

在第三部分，我们已讨论组织惯性是妨碍战略成功实施的主要因素。由于机构在采用和实施深远战略上的投入较大，所以应对组织惯性也是一项关键因素。

战略控制

战略控制流程有助管理者从重要的长远角度来评估机构的战略进度。此类控制框架注重两方面问题，即：战略是否按计划得以实施，战略产生的效果是否与计划相符？因此，战略控制远远超越单纯的财务指标范畴。有效的战略控制可包含以下四大要素：前提控制、实施控制、战略监督和特别预警控制。

前提控制

任何战略都是基于一定的规划前提、假定或预测。前提控制旨在对战略前提的有效性进行系统和定期考察。如果发现某项重要前提已经失效，那么就应对相关战略进行修改。

实施控制

战略实施是一个漫长过程，通过一系列举措、活动、投资和行动逐步展开。实施控制是一种必须在事件发生时同步进行的战略控制，而且必须配备适当的资源以保证其有效性。实施控制的类型主要有两种：战略推力（或项目）和里程碑评审。战略推力提供的信息能帮助我们确定组织的整体战略是否正按计划实施，而里程碑评审则旨在监测各个阶段或“里程碑”事件的战略进度。

战略监督

战略监督旨在观察机构内外各种可能影响到战略进度的事件。通过监测众多信息来源，我们就能发现一些意料之外的重要信息。“水平扫描”或“面向未来”是战略监督的重要内容。

特别预警控制

特别预警控制是指在无法预料的即时事件中，对机构战略进行严格迅速的再评估。换言之，该事件将触发即时而严格的战略再评估。

战略领导力

领导力往往不同于机构的管理工作。科特（Kotter, 1988年）认为，管理和领导是两种不同职能，且管理者无需承担领导职能。他提出，管理者应负责确保机构的秩序和效率，而领导者则应负责建立未来愿景，然后推动机构适应这一愿景。

因此，根据科特的观点，“领导力”一词通常也意味着“战略领导力”，具体可被视为：

- 建立机构愿景，并向利益相关方传达这一愿景（科特，1988年）；
- 一人通过赢得他人帮助和支持来完成一项共同任务的社会影响过程（切莫斯/Chemers, 1997年）。

过去，有关领导力的研究主要关注的是领导者特质。但最新的研究显示，有效的领导力显著取决于具体的情境，同时在某一情境中发挥了有效领导力的领导者，或许在另一不同情境中不会产生相同效应。认识这一点极为重要：如前文所述，英国公共部门面临着历史性转折点——即在可预见的未来，资源的年增长率也将无法恢复到以往水平（而管理者和领导者一直都对过去资源年增长习以为常）。

此外，其他学者还将领导风格分为不同类型。勒温等人（Lewin et al., 1939年）确立了三种领导力类型以及最为匹配的相应情境：

- 独裁式领导：在危机时期能获得认可，但在日常管理中容易失去“民心”；
- 民主式领导：在需要达成共识的情境中最为有效；
- 放任式领导：一定的自由度虽令人赞赏，但由于领导者的放任，在机构出现长期或棘手问题时，此类领导方式会被视为无效领导。

虽然领导者个人往往会展现出一种混合式的领导风格，但关键在于必须考虑哪种领导风格最适合当前的经济和财政形势，而它或许与过去所需的领导风格都大为不同。这并非单是指领导者要通过采取不同的领导风格来应对新环境所面临的挑战，在新环境中不能总是遵循先例（而需要创新）。现代战略管理方法强调，战略领导者应根据发生的每个具体问题而采取一系列不同的领导方式。因此，领导者必须有能力采取一套战略性的领导方式，有时甚至不得不采用某种有利于所处环境（而非有利于其本人）的特定领导方式。本研究项目虽发现了多项可用于衡量领导风格的评估指标，但将任何特定机构及其战略与主要行动者的领导风格进行相互对照并不在本项目的研究范围内。

此外，机构的领导力核心也是另一个需要关注的问题。一方面，许多评论家认为，“领导”应具有超凡领袖气质，肩负首席高管的主要职责。而另一方面，包括吉姆·柯林斯（Jim Collins, 2001年）在内的一些作者则认为，管理团队的整体领导能力才应是人们关注的重点。因此，在这一研究背景下，领导力必然是机构财政总监和其他高管所具备的特质。在公

共部门，政治架构和管理架构的共存使机构难以辨识领导力的核心所在。中央政府和地方机构或许也存在同样问题，由于政治监管鞭长莫及，在地方机构为中央政府提供服务时，领导力核心甚至变得更加缺乏透明度。与此同时，由于如今的政治领导者日益倾向于发挥更多的管理作用，成为所谓的“超级管理者”，从而使当前情形变得更为复杂。许多当选市长和治安与犯罪专员也有此倾向。因此，这也可能导致领导力核心的缺乏。

最后一个涉及到领导力的设置问题，（尤其是）在跨机构环境下领导力的作用及其重要性。跨机构环境虽然复杂，但对于公共服务的提供却极其重要。里德尔（Liddle）曾对跨机构复杂环境中领导力的作用进行过研究，认为跨机构环境往往充斥着“各种定义不清楚、相互连通的合作领域，领域之间的界线模糊，职责也不明确”（里德尔，2010年）。为了提高公共价值，里德尔主张领导者必须了解引发战略变革所必需的环境（政治及其之外的大环境）和流程，以及如何才能刺激变革。为了实现有效领导，领导者还须预测利益相关方将受到哪些影响或利益相关方可能如何影响决策。此外，他们还应建立充满想象和创新的未来情境，在动荡和活跃的地方、国家乃至国际监管框架内，实现各种流程、架构、机制、合作伙伴和机构的和谐共存。

总之，与领导力相关的一些重要问题包括：

- 情境因素；
- 管理风格；
- 领导力核心；
- 多机构环境。

上述因素均与财政紧缩时期的公共服务领导力息息相关。

战略性财务领导力

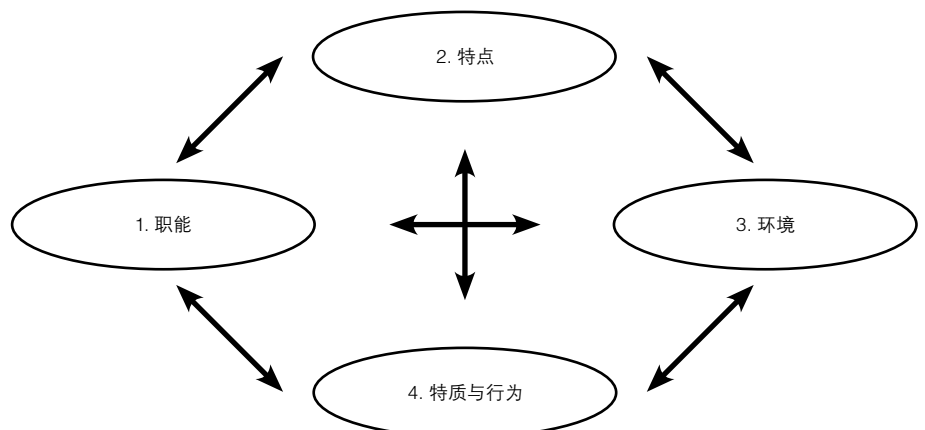
“战略性财务领导力”（SFL）是本研究的核心考察对象，因此，我们应首先了解此术语在文中的含义。顾名思义，该词既涉及有关领导力的内容，也涉及机构战略的财务性内容。但是，它的定义并不是很精确，因而不能用来确立战略性财务领导力本身，也不能用于评估领导力的绩效和适用性。为此，我们建立了一个全面的战略性财务领导力模型，如图 4.2 所示（此处的各种术语后文将进行讨论）。各研讨主题和有效的战略性财务领导力之间有些重合，不过可将这些重合视为混合搭配的结果。

职能

首先，战略性财务领导力的关键职能就是承担特定工作任务，尤其是（但不限于）如下工作：

- 战略制定，即制定符合下述要求的战略：
- 具有财务理论基础，内容涉及资源和组织环境
- 在紧缩时期提供可持续的公共服务
- 在公共资金的使用中，实现公共价值最大化
- 通过协作优化公共价值的创造过程
- 沟通和参与，即向诸多（内外部）利益相关方传达战略内容（及其财务要求），建立对战略的承诺；
- 执行，即促进战略的执行，在预算和计划时间内达成战略目标；
- 控制，即建立和运行适当的控制体系，用于实现监测战略目标（包括战略财务目标），并在必要时采取补救措施。

图 4.2：战略性财务领导力模型



实践中，战略性财务管理者的职能总是在不断变化。在商界，财务部门通常会根据图 4.3 所示流程进行转变。

未来，财务管理者的职能和关注重点将更多涉及为机构提供分析服务。由于外包和（或）共享服务设施，交易服务的重要性反而会有所降低。

公共机构可持续战略的制定、执行和监测必须经过一系列复杂周密的财务分析。私营部门一直在进行这一变革（英国特许管理会计师公会，2011 年），预计公共部门财务管理者的职能同样也将发生这种转变。这意味着分析工具的利用率将会增加，分析能力范围也将扩大，比如：

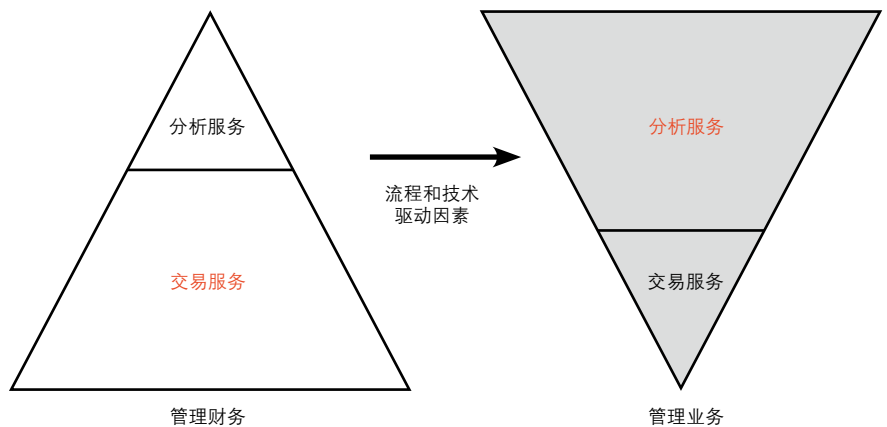
- 成本与成本动因分析；
- 绩效分析与报告；
- 预算编制；
- 预测；
- 决策支持建模。

特点

财政紧缩时期的战略性财务领导力应展现出以下特点，且在本研究过程中须时刻牢记。这些特点包括：

- 战略性财务领导力并非只是财务专业人士的职能，首席执行官或其他非财务专家都将具备财务领导力；事实上，对于专业财务部门的薄弱环节，其他职能部门更是责无旁贷。
- 必须认识到上文所述的财务和经济紧缩的性质，并在此环境中采取积极行动（即“经济形势不会在一年左右好转”的情况下）。
- 应专注实现公共服务的长期可持续性，并在利用公共资源的过程中实现公共价值最大化。
- 必须认识到，在公共价值创造过程中，须通过若干公共部门机构的集体运作方可实现。
- 无论是作为个体还是通过专业机构和游说组织，战略性财务管理者应积极设法克服和（或）消除阻碍因素，以实现上述目标；对当今政府或反对党的政策与实践表示支持或不予评论，这不应只是专业机构的职能。
- 必须认识到，公共部门各层级和各环境都可体现出上述特点。

图 4.3: 变革财务职能



环境

从上述讨论中应明显看出，战略性财务领导力的实现不应只是由财务部门承担的一种狭义职能，而应在不同的环境中都能得到执行和体现，具体包括：

- 在财务部门自身内部；
- 在单个公共部门组织内部和整个公共部门组织；
- 在企业或董事会层面；
- 在公共领域，如一般公众和媒体；
- 在与其他公共机构建立的合作伙伴关系中。

特质与行为

具有战略性财务领导力的财务管理者应具备和体现多种特质与行为，包括：

- 创新：财务管理者应通过创新方法提供公共服务，并将财务结果纳入其中。
- 战略愿景：财务管理者应以现实的资源局限性为依据，通过创新方法，为公共服务的长远未来构建切实可行的清晰愿景。
- 沟通：财务管理者应展示出有效的沟通技能，向众多利益相关方传达愿景内容，包括实现战略愿景的手段。
- 行动：财务管理者应积极制定公共服务战略愿景，并确定相应的战略行动，以实现该愿景。
- 战略愿景与发展：财务管理者应立足于现实的资源局限性，根据战略愿景制定出详细的战略规划。
- 实施：财务管理者应认识到有效实施战略愿景和规划所须具备的必要条件，包括对实施成本和必要资源进行现实评估。
- 承诺：财务管理者应坚定承诺实现愿景和战略目标。
- 目标：财务管理者应认识到，须从一开始便建立明确的（SMART）战略目标，以及根据目标建立进度监测体系。
- 监测：财务管理者应认识到根据具体战略作出可行进度监测安排以及采取必要补救措施的重要性。

要想实现战略目标，仅仅口头承诺还远远不够，机构或许还应进行重大的组织和文化变

革：这并不是简单的说说而已，而是强力推动机构发展。此外，并非只有高级财务管理者才需表现出上述特质，而是所有战略管理者都应具备此能力。财务管理者应能为战略流程提供支持，尤其是在相关财务问题上更应如此。

战略性财务领导力的具体应用

在与公共服务相关的许多独特（但相互重合）的情境中，应用战略性财务管理和财务领导力已势在必行。这些情境主要包括：

中央政府公共政策财务评估

在英国，政府基于实际制定了许多公共服务的公共政策（如法律与治安）。不过最近由于实施权力下放，其他一些公共政策（如卫生）则由英国政府为英格兰制定，由各地方分权政府分别为苏格兰、威尔士和北爱尔兰制定。

一直以来，英国的治理工作高度集中，其公共服务政策的制定和融资决策均具有强烈的集中性。同时，地方分权政府似乎也采取了这种集中式的政策制定法。

对英国的公共机构而言，中央政府的政策和财务决策具有重大意义。遗憾的是，英国中央政府各部门在此方面的表现却并不出色。例如，一些公共政策要么效力不高，要么又大大超出预算。2010年，政府研究所面向政治学专业学者进行了一次民意调查（政府研究所，2010年），以便确认出过去三十年中他们认为最成功的公共政策。150名受访者的最终选择结果大相径庭。其中，最为成功的公共政策（最低工资标准）仅获得了24张首选投票（共150票）。其他一些排名较高的公共政策有：私有化、“安稳起步”计划和权力下放等。此情形或许会令政府以外的许多民众大跌眼镜。而且，教育、国防、交通等重要的公共服务领域几乎未获得一张投票。

此外，人们还曾对作为政策决策依据的财务估算的质量表示严重担忧。2004年，政府制定了新的全科医疗服务协议，旨在对全科医师的计酬方式进行实质性改革。各方预计新的协议可能会产生巨大的关联成本，而最终在2003-2006年间，卫生部实际支出超出预算17.6亿英镑（9.4%）（国家审计署，2008年）。我们再以伦敦奥运会为例。起初，英国提交给国际奥委会的预算成本为24亿英镑，但后来（经过几个阶段）迅速增至“绝对”极限的93亿英镑。实际上，有报告显示，伦敦奥运会的实际总成本达到120亿英镑，另外的27亿英镑主要隐藏在一些隐秘的文件和报告中。最近，前工党内阁大臣彼得·曼德尔森（Peter Mandelson）透露，2010年，当时的工党政府决定为“高速铁路建设项目”（HS2）提供支持，而该决策的依据主要是对项目成本的“最佳估算”。然而后来，事实证明这些估算完全只是推测。最初（推测）估算的300亿

英镑成本现已增至 420 亿。这些例子似乎说明，政府对公共经费采取了一种“强取豪夺”的使用方式，而公共部门的其他领域绝不会对此表示容忍。

由此看来，战略性财务领导力的一个关键问题就在于中央政府部门践行战略性财务领导力的方式，比如公共政策制定的财务投入水平和类型、有关政策选择的财务预测方式、以及风险分析的范围和质量等。然而，这些问题通常都由于政府普遍缺乏透明度而被“神秘”掩盖。

单个公共机构的战略发展

无论是否关乎跨机构战略，每个公共部门机构都应负责制定自身在未来一段时间内的独立发展战略。因此，机构内部必须具备有效的战略性财务领导力，在战略期内实现可用资源可持续性发展及其公共价值最大化。财务和经济紧缩的本质意味着，这一工作的重点在于制定一项战略，（如可能）在不提高资源投入水平（甚至利用更少资源）的前提下实现上述目标。

公共服务中的战略服务重构

在公共部门的许多领域中，战略变革往往涉及到服务和机构（委托并提供服务）的重大重组，例如：

- 地区议会和郡议会职能的合并以及地区议会的废除，有利于消除多层级地方政府的某一管理层级；
- 通过征税或自愿合并，将实质性的重组转变为单一架构；
- 重组卫生健康服务，包括可能撤销某些部门、更改一些部门的职能等；
- 通过适当的重组活动，合并成人教育高等院校，减少机构数量；
- 合并消防及救援服务和（或）机构；
- 重组和（或）合并政府机构。

在开展上述工作时，即便各方不一定就最终目标达成一致，但仍需多家公共部门组织为实现共同目标而携手努力。

此类重组的结果复杂，规模庞大，且重组工作并非一定有明确的起点或公认的终点（此条适用于拟议变革的各个方面）。此外，在整个重组过程中，各方面的管理责任也并不一定透明。因此，不论是在财务还是非财务领域，重组经常发生失败一点儿也不足为奇。

未来，可能存在大量此类重组工作，说明重组也是一个需要展示战略性财务领导力的关键领域。

跨机构战略发展

不同的公共机构会提供不同的公共服务。不同服务之间的牢固关系和相互依存性对我们而言并不陌生。多年来，出于各种原因，政府一直都将提高公共部门的跨机构合作作为一项首要任务，以加强服务整合、避免服务重复，同时提高服务效率。

尽管我们已发现一些跨机构合作的范例，如卫生合作关系网、地方企业合作关系网和儿童委员会等，但总体而言，公共机构之间有效的跨机构合作仍缺乏良好榜样。例如，坎布里亚郡的“Total Place”试点计划就是公共部门跨机构合作的一个范例。但是，真正问题在于，机构之间、乃至全国上下都无法始终如一地依托跨机构合作来实现战略发展。部分原因在于跨机构合作面临着各种阻碍因素，如：机构之间战略目标的相互冲突、资金的不可转移、缺乏承诺、领导不力等等。因此，要发挥有效的战略性财务领导力，公共机构必须克服上述一切障碍，提高跨机构合作的效力。

5. 研究介绍

基本原理

本研究的基本原理主要建立在“将财政紧缩视为一项政治问题”的观点之上。我们不断寻求通过政治解决方案来应对财政紧缩时期的各种公共服务问题，如削减支出、增加收费、提高议会税，抑或其他任何途径。

本研究的关注重点在于公共机构如何通过管理方法和解决方案来应对紧缩挑战，尤其是公共机构的财务部门在此过程中能发挥何种作用。此外，还特别重点探讨了公共部门的财务专业人士在此过程中应如何发挥（目前所发挥的）领导作用。

研究问题

本研究提出了以下四个研究问题。

- 1、公共机构正面临哪些关键挑战？
- 2、公共机构如何应对财政紧缩挑战？
- 3、有效的战略性财务领导力如何有助应对财政紧缩带来的各种挑战？
- 4、目前，战略性财务领导力是否得到了有效运用？

研究方法

研究开展顺序请参见下表 5.1。

需要注意的是，公共机构案例分析是本研究的一个重要内容。如表 5.2 所示，我们共计进行了 10 个案例分析，主要研究方法是与案例分析所涉及机构中的重要人员进行访谈（如首席执行官、财务总监、其他总监等）；查阅相关文档；通过实地考察收集一定的观察证据。访谈由研究小组的两名成员进行，以协助分析和降低访谈者偏差。我们在最初项目文献综述的基础上，通过编码方法来进行访谈分析。在第一轮访谈后，研究小组会通过和相关方进行进一步访谈，并与项目专家组举行团队会议来检验研究发现的可靠性。进行访谈的小组成员均具有出众的学历和在众多公共机构和上市企业的高层管理经验，并在多家专业机构中担任过高级职位。因此，这些访谈调查者极其博学多闻。

此外还需注意，我们并未对中央政府进行案例分析。我们虽起初有此打算，但经过一系列艰苦努力后却发现，根本无法让中央政府部门参与到项目中来。所以，本文的研究发现部分虽包含了有关中央政府实践行为的意见，但研究员主要依赖的是智库、退休员工等知情方的间接评论，而非直接研究。

由于采用的是案例分析，所以本文并不打算对公共部门战略性财务领导力的现状进行概括性分析。相反，本研究的重点在于找出和介绍公共部门（以及私营部门和第三部门）一些便于传播和学习的良好实践，并且介绍了公共机构应用战略性财务领导力的相关环境和经验。本研究尝试梳理的部分案例分析主题有：

- 受访者认为这些变化对其所在机构有何影响，存在哪些潜在可行性方案？
- 受访者认为其所在机构可采取哪些战略来应对当前面临的问题，并对该战略可能面临的风险和带来的机遇进行评估？
- 受访者认为其所在地区在中长期内将发生何种变化，以及这些变化可能对跨机构合作具有哪些战略层面的意义？
- 受访者认为其所在机构和社区实施战略方法应具备哪种领导力类型，受访者自身是否具备发挥这一领导力的个人能力和组织能力？
- 受访者认为在此期间财务部门应发挥何种作用，财务部门是否具备有效履行这些职能的能力？

表 5.1：研究方法

序号	阶段
1	文献综述
2	建立概念框架
3	针对 10 大案例分析所涉及机构的结构化访谈
4	访谈记录
5	编码和分析研究发现
6	总结汇报

表 5.2：案例分析

部门	机构
地方政府	五个案例分析
继续教育大学	两个案例分析
英国国民医疗服务	三个案例分析 (两个英国国民医疗服务信托和一个地区团队)

我们主要按如下六大标题对研究发现进行了整理：

- 1、挑战；
- 2、愿景和战略；
- 3、战略领导力；
- 4、财务部门的战略职能；
- 5、与私营部门最佳实践的对比；
- 6、中央政府。

前五项主要涉及参与案例分析的部门（即地方政府、英国国民医疗服务、继续教育学院），第六项则只涉及中央政府。如上文所述，由于研究者无法令中央政府部门直接参与研究，所以只能依靠知情人士提供的相关意见和看法。

挑战

本节将概括介绍案例分析所涉及机构当前应对紧缩压力时面临的一些重要挑战。其中，有三个问题被频繁提到：老龄化人口、建立稳健的证据基础，以及缺乏政治领导力。

人口老龄化

上文中，我们已对此问题作出了一定程度的讨论。可以说，人口老龄化是许多受访对象，尤其是卫生和社会关怀部门频频提及的问题，其中包括所谓的“厄运图（Graph of Doom）”，具体请见图 6.1。

该图显示，在缺乏重要政策改革和激进措施的前提下，地方政府在社会关怀方面的支出将很快占到机构总预算的 100%（后续将超出预算），未给其他服务留下任何可用经费。因此，公共机构面临的挑战就是如何在经济发展停滞和资源减少的情况下，为日益增加的老年人口提供所需服务。

缺乏稳健的证据基础

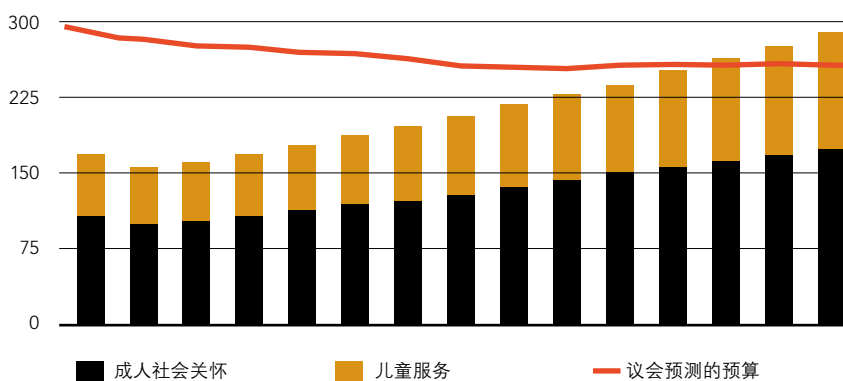
公共部门在进行战略决策时缺少基本的信息依据，具体包括：

- 缺乏有关当前服务架构和相关成本驱动因素的信息；
- 缺乏其他具有可比性的服务提供机构的对比业绩信息（包括成本）；
- 缺乏有关不同服务供应模式效力的可靠信息。

缺乏政治领导力

在一家案例分析机构中，新任地方政府为该机构设定了明确的政治导向以应对财政紧缩。尽管该导向极具争议性，且与高层管理者的观点相冲突，但仍有人认为政府设定的明确导向将有利于机构有效应对经济紧缩时期的财务问题。而在其他一些案例机构中，当选议员或委员会也同样在地方层面设立了有益和明确的“政治”导向，但当导向有所缺失或含糊不清时，机构应对紧缩挑战的过程就会变得更为复杂。总的来说，国家政府并未就公共部门应对紧缩问题的优先要务给出明确的导向并予以充分引导，而各方对此的批评声也在日益加大，即便是认为财政紧缩不好但又不可避免的人们，也会对政府的指引不力进行指责。

图 6.1：厄运图



数据来源：地方政府研究所（INLOGOV）博客（2012 年）。

愿景和战略

首先，我们需要强调的一个重要观点是，案例分析涉及机构预计（一定程度上可以确定），在到（包括）2014/15年期间，他们将大体实现规定的预算削减，且本研究考察的所有部门均是如此。各机构为实现这一目标采取了各种不同手段，包括大量减少支持性服务、出售固定资产、提高津贴门槛、进行服务外包等。与此同时，基层服务保护和效率提升等措施的力度也十分强大。不过，所有受访人员均表示，未来，进一步利用这些举措仍面临一定的局限性。

在英国国民医疗服务体系中，各方强烈认为该组织在紧缩第一阶段的服务维护工作做得相当出色。由于英国国民医疗服务每年的实际增长极小，所以其重点任务就是通过关注不必要的福利变动等来抑制服务需求的增长，从而实现在住院时间、日间护理率、门诊随访率、再入院率、诊断性测试和处方等各方面获得更好表现。同时，公共部门的“冻薪”措施也有利于抑制成本。总之，分享英国最佳实践并对相似机构进行对标和比较，推动了这一工作方法的应用。但是，当问题涉及英国国民医疗服务在实现200亿英镑紧缩目标上的表现，或是有关“现金释放型”成本节约（很可能大多用于新型服务投资方面）和“非现金释放型”成本节约之间的平衡时，我们似乎仍然缺乏相关的定量评估。

尽管公共部门在应对紧缩问题上已取得一定进展，但我们认为这不是一项可以轻易完成的工作——特别强调这一情况因为它并非个案。成千上万的人失业，很多公共服务已重新设计，咨询工作也在稳步进行。总之，要想实现财务平衡，就必须投入大量的时间和精力来进行管理。因此，事实上，一些实施了大规模支出削减的机构已在服务质量和（或）公共满意度提升的某些指标上取得了进步。而推动这些进步的原因通常包括：改善与服务用户的交流，对客户期望进行更好地管理，以及让用户认为服务物有所值。

作为本研究探讨的特定主题之一，“服务创新”在公共服务领域中极具话题性。“创新”的定义是“应用新的解决方案来满足新要求和（或）现有需求”，具体可通过提高产品、流程、服务、技术或创意的效力来实现。“创新”一词也可指任何“强行打入”市场或社会的原创新事物。许多机构会出于各种原因（如降低成本）改变服务提供的方式，但此类变革往往无足轻重，因此不能被视为真正的创新。事实上，虽然公共机构对现有服务进行了许多调整，但在研究过程中，研究者其实并未发现很多可称为“真正创新”的举措。英国国民医疗服务系统中似乎存在一些创新节约迹象（请见前“战略卫生局”（SHAs）创新部门网站），但这些创新规模仍然较小。例如，经过多年改

革，东米德兰地区的创新总计节约/增收金额达到1300万英镑，而其年预算约为50亿英镑。因此，尽管这一改革成果令人鼓舞，但相对于总预算而言，它取得的效果仍然较小，对英国国民医疗服务所面临紧缩挑战产生的促进作用也有限。无论如何，对此我们不应感到惊奇，因为紧缩措施的部署节奏十分紧凑，几乎没有时间进行所需的创新思维；与此同时，公共机构的风险规避倾向也阻碍了真正的创新。

在执行经费削减任务时，我们走访的不同机构均采取了多种管理方法来予以应对，而其中很多方法都值得其他机构重视和仿效。具体包括以下措施。

首先，这些机构采用了多年期战略和预算方法，而非过去常用的逐年战略和预算。目前，大多数公共机构都会编制“粗略”的多财预测报告提交给中央政府部门或机构。实际上，此类预测的用途往往有限，只是对过去情况的一种外推，而对潜在战略的用处很小。由于应对财政紧缩所需战略方法的性质特殊，因此我们有理由预期这种多年期预算编制会被公共机构广泛应用，但事实上，很多机构仍未进行此项工作。此外，英国审计委员会曾对地方当局抽样，以了解各机构的未来规划部署，而其最后一批研究发现，许多公共机构的规划期太短，无法将所需改革程度作为一项因素来加以考量。

其次，公共机构促进了（非财务）服务管理者和总监的心态变化，加强了他们对财务问题的参与度，进一步深化了服务管理者对服务成本和成本驱动因素的了解，也提高了他们确立服务改革的意愿，从而降低成本。

此外，公共机构还采用正式的“挑战赛”模式，让内部各级服务管理者接受服务供应方式及相关成本水平带来的“挑战”并作出响应。

出于多种原因，战略和运营层面上的跨机构协作也被众多受访者视为公共机构的一项重要目标，因为它能更好地协调各种公共服务，加强服务效果，更好地利用财务和实体资源，以及提高公共价值。但实践中，这些公共机构对协调战略的参与十分有限。虽然每一位受访对象都认为跨机构战略合作极其重要，也承诺会尝试在此方面有所行动，但我们的最终结论是：跨机构协作是一项“难度”日益加大的工作。受访者表示，即便是在采购、涨薪等相对简单的问题上，其投入跨机构协作的时间和精力也十分巨大，更不必说对基层服务等更具争议领域的投入。在当前环境下，由于跨机构合作的效果尚不明朗，因此管理者认为他们没有足够的时间和资源来投入跨机构合作工作。此外，跨机构合作计划还往往受到法律、协议等技术问题的影响，而且文化问题也是跨机构合作取得成功的“绊脚石”。此外，对机构丧失完整性（官僚机构的特点）的担忧意味着公共

机构通常会容忍一定程度的效率低下以保持自身独立性，在合作项目中也会坚持局部差异的存在，从而最终导致公共价值无法实现。

放眼未来，政府近期采取了一系列小规模措施，以加强英国国民医疗服务组织和地方政府之间的服务提供合作。内阁大臣公布的 38 亿英镑“健康与社会关怀资金”包含将一部分经费从英国国民医疗服务组织向地方政府转移，以建立由英国国民医疗服务组织和地方机构合作利用的“健康与社会关怀基金”。此举将推动各方深入合作，并进一步采取举措打入这一领域。从大局上看，将英国国民医疗组织的运作职能（及其 1000 亿英镑预算）转移至地方机构，或许将对双方的联动运作带来重大影响，但未来政府是否会采取这一举措仍将拭目以待。

在第四部分中，本研究提出了用以评估公共机构战略的五大标准：

- 具有财务基础；
- 可持续性；
- 实现公共价值最大化；
- 执行能力；
- 战略控制。

如上文所述，在我们的案例分析中，公共机构已建立了成熟且有信心达成的多年期财务计划和预算。因此，这些机构实施的战略都具有坚实的财务基础，甚至主要由财务工作引领。

然而，就其他一些标准而言，情况便不甚明朗。我们曾在上文提到，跨机构协作的发展落后似乎说明无法实现公共价值最大化。此外，即便是得以采用的战略，也可能只在短期内具有可持续性，由于需求不断增长和成本提高的压力而在长期内无法持续发展。总体而言，现有战略显然得到了较为满意的执行，并且至少落实了一定程度的战略控制。

然而，有些战略似乎陷入了“合成谬误”的误区。这些战略的成功与否将取决于实施机构是否能让其他方来承担服务提供的责任，进而降低自身成本，但这些机构并未意识到，往往各个个体或机构本身就在努力降低成本。结果，以较低成本实现服务提供的目标便会因此受挫。

展望未来，我们调查的所有机构普遍认为紧缩政策将进一步持续，不仅是 2015/2016 年度（见近期支出审查），在此之后的数年都将如此。同时，没有任何一家机构认为，在可预见的将来，资源会实现显著的总体增长（尽管某些领域的资源会因其他领域减少而相对增

长）。

如上文所指出，作为本研究考察对象的公共机构都已制定和实施相关战略，并可能在 2010 年支出审查期内实现财务平衡。但我们认为，各机构虽对进一步财政紧缩作出了预测，但其围绕下一阶段紧缩所展开的战略思考目前仍较为欠缺。大多数受访对象指出，为应对第一阶段紧缩而采取的措施或许无法重复利用和（或）进行扩展，因此须引入新的对策。尽管许多人表示已对长期变革进行了初步思考，但并未展开任何详细的分析或长期的财务预测。同时，上文所述的一些战略主题似乎还存在严重缺陷，而高级管理者之间就机构应该遵循的发展方向 and 愿景也存在显著的观念差异。在某些情况下，由于高级管理者认为机构未来会面临重大威胁，但机构的战略计划并未对此作出妥善应对，因此机构的战略计划似乎与现实脱节。所以，一种极为常见的情况就是：战略计划的期望结果相对明确，但缺乏清晰的阶段性执行计划、应急规划或风险评估。

战略领导力

数十年来，各方总是会围绕英国公共部门战略领导力这一话题展开无休止的讨论和争辩，但公共部门实际取得的进步仍有待商榷。如上文所述，公共机构如今所处环境已与五年前大相径庭。为此，本案例分析研究确立了若干领导力话题，供当前情势下的公共机构进行重要考量。

我们在第四部分中提到，许多有关领导力的现代学术研究强调领导力的情境维度。换言之，就是在不同的情境下，领导方法和领导者可能都需有所不同。显然，如今公共部门所处环境已过去有着显著不同。因此，紧缩时期的领导方法和领导者最好应区别于增长时期。而当前的现实是，公共机构大多数高级管理者的工作经验都来自经济增长时期，能在领导机构开发新服务、提高服务质量等方面发挥作用。但是，对于如何在财政紧缩时期对机构进行更好的领导，他们或许会不太适应或缺乏自信，而这反过来又可能会影响其领导能力。

与此相关的是，公共机构许多高级经理人接受的战略领导力培训程度或相关经验并不明朗。其中，大部分人都具有较强的专业背景（如医药、教育、社会关怀、工程、财务等）。在开展本研究时，研究者发现其中部分管理者似乎并未接受过针对任何环境下的战略领导力学术培训和（或）实践体验，更不用说紧缩时期的战略领导力。领导技能是最具专业性的培训内容之一，但往往未得到充分运用，发挥正式培训的效力。此外，人们普遍认为管理者能在其职业生涯中收获领导技能，而且领导技能是可运用在任何情况下的通用技能。但事实上，当环境发生剧变时，已有的领导技能或许根本派不上用场。对于“所有领导技能都具有转移

性”的错误认识，罗伯特·麦克纳马拉（Robert McNamara）或许是最为著名的例子。越战中，他担任重要政治领导，而他作为福特公司首席执行官的企业领导能力显然不足以应对这一复杂局势。

最后，本研究还强调了跨机构合作对实现公共价值最大化的重要意义。这一问题的重要性虽已得到广泛认可，但并未得到充分实践。如前文所述，在财政紧缩时期，领导者必须加深对引发战略变革所需环境（政治及其之外的大环境）和流程的认识。虽然受访者表示，英国政法体系的对抗性、公共财政规划的短期性，以及过度强调以资本项目更大利益为代价的收入计划，可能对长期大规模复杂合作项目产生不利影响，但这无疑为管理者领导力的欠缺带来诸多挑战。将跨机构合作讽刺地形容为“为争取政府经费而临时搁置彼此不满”，这些话、态度或行为对于肩负保护和促进公共财政发展重任的公职人员来说显然不能接受。

财务部门的战略作用

财务部门的战略作用或许是本报告的关键内容所在。我们考察了财务部门在应对紧缩时发挥的作用以及相应的领导力表现，并通过案例分析确立了如下发现。

财务核心

起初，在案例分析调查的所有机构中，财务部门显然处于战略规划的最前沿，而且多数情况下，机构战略主要由财务部门牵头。财务总监（或同等职位）也是高级管理团队成员。在这些情形下，财务部门会努力从多个层面让突出机构战略重点（并取得不同程度的成功），但这有时又会因各级管理者战略管理技能的欠缺而受到阻碍。除了参与制定战略外，财务部门可能还会领导（或至少积极参与）战略实施和成果监测。

组织与资源

财务部门面临的一个关键难题是：由于运作资金的压力（如付款、账户维护等），用于处理战略问题的时间十分有限。此外，财务部门自身（过去一般被视为后勤部门）在效率提升方面面临的压力也因实施紧缩措施而进一步加剧。

因此，有人认为，当前急需强大的财务管理能力以应对紧缩影响，但此时公共机构的财务管理能力实际上正在遭到侵蚀。为了应对这一问题，案例分析中涉及的许多机构便建立了小型团队，将战略性的财务专门技术人员集中起来。从财务运营的角度看，这部分人员在某种程度上相互独立。而事实上，财务部门的许多运营职能可以进行外包或进行统一安排。财务总监（或同等职位）将成为战略团队的一员，并承担运营会计活动的总体责任，可将具体的日常工作任务分派给另一位管理者。

方法

案例分析中，公共机构普遍认为，财务部门要想有效发挥战略性财务领导力，财务总监和首席主管必须发挥主导作用，这非常重要。任何一方的支持不力都将产生负面效应。此外，战略性财务管理者应采取动态而非静态或被动的财务领导方法，减少案头工作，花更多时间在机构中，并与本机构和其他相关公共机构的管理者进行联系和沟通。在此工作模式下，财务管理者需将所面临问题的真实性质和相应战略对策的性质传达给服务管理者。

关系

本研究出现的一个重要主题是，战略性财务管理者与非财务服务管理者之间关系的重要性。在案例分析所涉机构中，财务管理者对相关服务或业务的性质具有良好认识，也能对机构现有服务的各种设想和成本提出强烈质疑。此外，战略性财务管理者正按照所谓的“业务合作模式”而非传统的“财会管控模式”，与服务管理者建立更加有效的工作关系。这些关系均建立在过去十年为私营部门所认可的财务转型基础之上，而如今在公共部门，这种转型方式还需有所发展和演进。通过转型，公共机构可借助服务共享、外包或内部效率提升等手段，实现财务运营活动效率最大化，而财务部门的战略职能将在其中发挥主导作用。在与成本分析、绩效分析、财务预测等问题有关的事宜上（而非传统的财务报告），战略性财务管理者发挥的作用则更大。上文图 4.3 已重点展示了这一变化。通过这种方式，财务不再被视为必要的间接费用，而更多的是能提升稀缺资源附加值的重要管理学科。不过，我们并不能对财务管理者上述转变及职权的重要性进行过度强调。

环境

研究发现，公共机构特别重视提高非财务服务管理者的财务技能和知识。虽然对许多公共机构而言，此项工作具有重要意义，但还有一些机构却几乎对此置之不理。过去，服务管理者常常认为“财务工作与自身毫无关系”，因为他们只是专业服务人员。但在案例分析所涉机构中，服务管理者不仅加强了对服务活动成本和成本驱动因素的认识，而且能更好地确定战略和工作方法的变革，以及评估财务和非财务工作的影响。他们通过综合运用正式（如针对非财务管理者的财务培训课程）和非正式（如财务和非财务管理者的高效联系）方法，实现了上述态度和技能的转变，成为上文所提及“业务合作模式”不可或缺的组成部分。此外，财务总监对自身作用的认识也非常重要：他们应在加强整个机构财务知识和提升财务技能基础方面发挥关键作用。

财务技术

在案例分析涉及的许多机构中，财务技术的发展显然已得到高度重视。其中，成本核算制度和核算方法的完善便是这样一个例证。许

多继续教育学院还设立了成本核算制度培训课程或项目，以计量其活动的盈利能力，英国国民医疗服务信托也建立了患者信息和成本核算系统（PLICS），以便更加全面地了解临床活动的成本并作出相应改革。此外，作为制定和分析长期战略的一项辅助手段，多年期预测和预算编制系统（及相关财务建模）的完善也是公共机构重视财务技术发展的另一范例。当然，这种趋势并不普遍，一些公共机构甚至认为此种方法“过于学术”或“过于复杂”，但该观点必须受到质疑。总之，财政紧缩的压力要求公共部门必须具备世界一流企业所普遍具备的高质量财务管理、财务领导力和财务技术应用。

财务管理者的技能和能力

虽然许多战略性财务管理者具有娴熟的财务技能，但在某些特定领域中，他们具备的技能仍跟不上时代发展步伐。其中，有一些技能属于专门技术，如成本分析、财务预测、财务建模等，而还有一些技能则更具行为性和人际性，如演讲陈述、沟通交流和社交技能等。研究小组认为，专业会计机构应审查自身的专业进修项目和课程是否实现了财务报告或财务会计与管理会计或财务管理及业务之间的适当平衡。未来，财务专业人员在计算投资社会回报时，应能像当前计算投资财务回报一样运用自如。

阻碍因素

在形成良好的战略性财务领导力方面，公共机构还面临着其他诸多阻碍因素。首先，由于地方机构缺乏政治导向和明确的工作指导，战略性财务管理者将无法有效发挥自身的职能作用。其次，缺乏来自机构内部的支持，尤其是董事会和首席高管的支持。而后者有时似乎另有一套独立议程。此外，战略财务部门的资源缺乏也是一项阻碍因素。有时，公共机构会面临未来发展的能力问题。由于已经削减财务功能，作为一般性部分开支，一些公共机构有时会将财务部门资源配置减少 20-30%，导致对自身是否有能力提供足够的财务技能以应对新的挑战表示质疑。最后，如同我们在第 4 部分所提及的一个挑战，公共机构还十分缺乏质量有保障的相关数据和信息。在紧缩时期，最后两项阻碍因素不可避免，但在专注发展“业务合作模式”的过程中，应更加依赖于战略财务部门的作用，同时也更有可能吸引新的资源。

与私营部门最佳实践的对比

2013 年初，政府研究所发布了一份题为《政府财务领导力》（Financial Leadership for Government）的报告（政府研究所，2013 年）。该报告将英国中央政府与私营部门的财务领导力进行了对比，并发表了一系列重要评论，比如，相比大型私营企业，中央政府的战略职能往往更加薄弱。因此，在本研究中，研究员对更广泛公共部门进行分析，他们还对比公共和私营部门之间的对比问题进行考量，并指出了以下一些重要问题。

创业精神过热

在访谈中，研究小组发现了数个所谓“创业活动”（涉及定价、采购和借款决策等）的案例。这些活动似乎不仅没有进行过稳健周密的分析，也未对机构的长期财务或声誉影响进行过任何规划，从而与真实的创业环境形成对比。在真实的创业环境中，企业会认真进行包括敏感度分析在内的财务和情境规划，并将之作为相关活动的重要先导，以确保与企业战略相一致，并将风险降至最低。

合资项目

一些地方机构曾与兄弟机构实施过十分成功的合资项目（如废物收集服务）。虽然合资项目在私营部门极为常见，但通常都局限在竞争性环境的框架内。在公共部门，由于缺乏竞争，因此公共机构应更加重视合作和成本节约。但在研究过程中，我们发现鲜有公共机构对此予以重视。我们知道，通过将常见的后勤职能进行相对简单地合并（例如财务交易处理），便有可能提高机构的工作效率，实现成本节约，但一些公共机构却出于担心失去控制等不明原因或模糊托辞而拒绝了此种做法。相较而言，私营部门绝不会因此类虚假理由而放弃任何提高效率 and 节约成本的机会。

战略财务职能

虽然在大多数机构中，财务部门令人满意地履行了基本运营职能，但其战略职能却十分有限，并且由于需要提升效率而处于被进一步削减的危险之中。有时，将某一管理层级从成本节约项目中取消，意味着如今大多数高级财务岗位都是运营性岗位，而非战略岗位。最终，此举将导致财务部门在大多数高级管理层中缺乏席位代表。但在私营部门，涉及战略发展的董事会通常都有财务部门的大力参与。

财务预算控制

一些机构在预算控制上的表现十分糟糕，在管理财务承诺和超支上的态度并不坚定。这是私营部门完全不可接受的行为。预算控制是一项极为基础性的工作，也是一种被广泛采用的技能，在资源利用的管理上具有相当重要的意义。财政紧缩时期，应进一步凸显预算管理的重要性。

利用财务管理技术

大多数机构都会通过其财务团队来提供较为完善的基础性财务信息，而很少有机构会利用复杂的建模技术或分析工具来增加数据价值，为决策提供更好的支持。鉴于这些机构的规模和复杂性、面临的挑战以及内外部可用的财务技能水平，这种做法不得不令人感到诧异。例如，在英国国民医疗服务组织中，财务部门会提供丰富的卓越管理会计信息，并以一种易于理解的图表形式予以呈现。但即便有业务合作伙伴为财务部门提供支持，这一信息也往往会被运营线管理者所忽视，而且似乎只会首席执行官和董事会一级得到稍许利用。

自行培养资深员工

通过访谈，我们发现，数个机构中存在着一群由机构“自行培养”、工龄较长的“元老级”高级财务和主管人员。他们在同一机构中工作数十年，并逐步得到晋升。尽管他们对自身机构的运营环境十分熟悉，但有时却并不能充分认识到制定明确战略的必要性，并且在应对机构面临的新挑战上显得十分缺乏创新或领导力。而在规模和复杂性与之类似的私营企业中，高级主管人员通常都具备在其他企业任职的出色履历，并拥有在此前岗位上的丰富经验。

中央政府

在项目开始初期和进展过程中，尽管研究人员曾作出一系列艰苦努力，却无法让中央政府部门直接参与到项目中来。因此，本部分内容主要依赖于已发表的研究和公开信息，以及知情方的评论和意见（如智库、退休公务员、审计员等）。

近年来，各方对英国政府行政事务的批评声日益加大，但仅有少数意见值得借鉴。2013年4月，英国前首相托尼·布莱尔（Tony Blair）的幕僚长乔纳森·鲍威尔（Jonathan Powell）曾指出，英国的政府行政事务就像一座与世隔绝的“修道院”，思想毫无新意，也“缺乏应对现代社会的必要技能”。在一次严厉指责其在唐宁街共事十年之久的官员时，鲍威尔曾提到有“充分理由”来建立一个皇家委员会，用以构建全新的治理体系。最近，布莱尔也同样表示政府的行政事务“太过官僚”，而且不再具有任何适用性。他说，“时间已把他们远远抛在了后面”。

在政治图谱的另一端，内阁大臣弗朗西斯·莫德（Francis Maude）也曾在上任前后对政府行政事务进行过多次批评。2013年1月，莫德指出公职人员有时会无视政府大臣的指示。他呼吁改革政务系统，并表示必须降低政务系统的“官僚性”，同时公职人员也应努力落实大臣布置的优先工作。目前，莫德正在进行一项研究，以调查外国政府如何通过个人和协议的方式对公职人员是否履行职能予以问责。此外，前任政府部长尼克·赫伯特（Nick Herbert）也指出，在政府的任职经历使他不得不“质疑现有模式是否能继续发挥作用”。他表示英国电视情景喜剧《是，大臣》（Yes Minister）是政府成员“不可或缺的培训手册”。

就中央政府的财务管理工作而言，从发布报告开始，就有来自各方的大量批评。2008年，公共账目委员会（PAC）在题为《管理财务资源，提供更好的公共服务（2008年）》（Managing Financial Resources to Deliver Better Public Services）的报告中指出：

- 政府缺乏财务管理技能；
- 仅有41%的部门政策提案纳入了全面的财务评估；
- 仅有20%的部门政府决策基于周密的财务评估做出；
- 在支出预测和年度监测上未发生显著改善（公共账目委员会，2008年）。

因此，公共账目委员会认为，“政府部门在改善资源管理上取得了成功，但非财务人员在财务管理技能上的欠缺阻碍了其进一步提高”。

2013年初，政府研究所发布了一份题为《政府财务领导力》的报告（政府研究所，2013年）。该报告将英国中央政府和私营部门的财务领导力进行了对比，并发表了数条重要评论。

- 相比大型私营企业，政府核心的战略职能作用往往更加薄弱。
- 在某些领域（如支持绩效管理），核心领导力角色相对欠缺。
- 在跨部门层面上，相比私营部门，政府财务领导力架构更是各自为政。
- 英国财政部在支持绩效管理方面未担负起领导责任，而是由内阁府担此职责。
- 由于只是兼职岗位，政府首席财务专员的地位相对较弱，虽然与其他岗位具有平等地位，但不参与对重要决策流程提供任何正式意见。
- 这些劣势似乎仅限于英国。显然，英国政府必须加强绩效管理和财务领导力。

2013年6月，英国国家审计署（2013年）发表了一份题为《政府财务管理》的报告。该报告首先概括介绍了政府面临的各项挑战，以及财务管理和财务管理者在其中发挥的潜在作用。然后，报告提到政府在财务管理工作中表现出改善的迹象，并提高了对财务岗位战略重要性的认识。报告指出，在领导力、财务管理流程和管理信息等方面，政府都已取得积极进步。但即便有此进步，报告仍提出目前没有任何改善流程已经完结。就管理信息而言，在确保依据适当而可靠的信息来进行例行决策上，政府仍有很长一段路要走。同时，政府各部门并未系统收集单位成本数据，而即使收集了该数据（例如2010年的支出审查），数据也非常有限，且不一致。最后，报告指出，目前取得的进步并不意味着政府已足以应对持续财务整顿和巨大需求压力等即将到来的各种挑战。

此外，中央政府的行为可能对其他公共部门造成严重影响。在进行案例分析时，研究者发现，相关机构对中央政府财务管理工作的质量提出了强烈批评，具体包括：

- 公共机构被赋予处理中央政府所不愿应对的财务难题；
- 公共机构成为政府未经熟虑而实施不妥政策的受害者；
- 缺乏对政策和相关实施问题的预先协商；
- 任意变更年内预算；
- 不计代价，对稀缺资源展开无谓的竞争；
- 政府部门间缺乏政策协调性；
- 再现部门证据或基于政策的证据，而非基于证据制定政策；
- 缺乏对公共部门未来目标和发展状况的整体愿景展望。

虽然大多数人表示（如公共账目委员会）政府已取得了一定程度的进步，但也强调进步速度太过缓慢，不足以应对当前面临的财务挑战。一些知情人士也指出，在财务管理的发展上，公共关系活动（通过媒体）遭遇太多阻力；同时，政府对所有改进的实质内容重视不够。

就我们的研究发现而言，受访者还着重提出了一些其他具体意见。

虽然中央政府聘用了数百名会计师，但他们的职能作用和资质/经验基础并不明确。实际上，财务专员并未充分参与公共政策的财务评估，也未参与随紧缩政策而来的支出削减财务规划。

此外，受访者还尤其强调了财务报告流程和法定财务报表的编制（包括遵守国际国内准则）。受访机构对此工作的重视虽然值得赞赏和可以理解，但我们不得不质疑，中央政府是否也对现代复杂的财务管理方法和管理会计实践给予了充分和（或）同等的重视。例如，我们发现中央政府在财务预测方法上的欠缺已引发了各方强烈不满。

在成本核算、财务预测、绩效管理、财务战略等领域，中央政府还须显著改善相关技能基础。但是，如果这些技能最终得不到运用，那么技能发展投资就会沦为资源浪费。

另外，中央政府在完善财务管理准则的工作中也缺乏强有力的协调。

最后，我们的访谈还印证了另一强烈观点，即，政府财务管理实践的改进受到文化因素的巨大阻碍。无论是经济学家还是普通公务员，他们都忽视了财务管理对政府决策的潜在促进作用，尤其是在财政紧缩时期的作用。这种观点几乎是独有的，既不会出现在英国公私部门的其他领域，也不会出现在其他西方发达经济体中。除为国家审计署等机构提供的准入许可外，中央政府的保密文化阻碍了由外部各方推动进步的任何切实可能。

结论

现将本研究结论总结如下。

财政紧缩为英国公共机构带来了史无前例的巨大挑战。

本研究显示，许多公共机构对上述挑战作出了良好回应。迄今为止，它们都在未对服务标准造成严重影响的情况下，妥善应对了经费削减的难题。

财政紧缩时期的领导力挑战不同于增长时期，因此需要利用不同技能来予以应对。

案例分析所涉机构制定的战略，虽具有财务理论基础，但似乎不具备长期可持续性，也无法实现公共价值最大化。

跨机构战略合作普遍被视为服务提供和公共价值的一个重要问题。但实践中，在公共机构看来，跨机构合作“难度太大”。同时，高级管理者也由于其他压力而无法为此投入足够时间。

为应对紧缩压力及其他问题，机构各级财务部门在制定和传达相关战略上作出了巨大贡献。

财务部门在制定和实施战略方面展示出良好的领导力，但要取得成功，还须获得财务总监和首席高管的支持。

一些公共机构已组建战略财务团队，为某些战略的制定提供支持。这应当被视为一种良好实践。

战略性财务管理者需与服务管理者共同进行持续的业务合作安排。

部分战略性财务管理者亟需提高在技术、行为、管理和人际交流方面的各项技能。

中央政府迫切需要加强财务管理，尤其是与战略性财务问题有关的管理。我们希望，近期公布的中央政府财务审查报告能妥善解决各方反复提出的问题，并成为推进改革的起点。

建议

由于目前尚没有确切方法来评估落实这些建议的难度，因此研究者会担心建议过多。不过，考虑到研究的完整性，我们仍决定提出如下一些建议。

战略发展

公共机构应进一步展开有益工作，通过提供适当的培训和发展机遇来帮助人们制定战略，具体包括：培训课程、赞助活动、监测监督、同业互查等。

财务领导力

作为业务合作伙伴，财务部门领导应始终处于机构的最高管理层。若未将能够洞察战略决策长期财务影响的高级财务专家纳入高管层，机构则可能无法在工作效率和效力上实现长期提升。

高级财务人员

高级财务人员应具有专业资质和丰富的从业经验。拥有丰富经验意味着高级财务人员可从私营或公共部门（或从两者）获取各种知识和观点，使所在机构获益。此外，他们不仅需要具备技术性财务技能和丰富的经验，还须通过正规培训和工作经历展示出战略性领导技能。

财务领导技能

高级财务人员应展示出战略性领导技能和专业技术技能，这非常重要。这些技能都可通过正规培训和工作经历获得。

发展财务管理技能

财务领导者应评估自身是否利用了各种最新技术来为机构活动提供支持，比如与现代企业资源规划系统相关的最新分析工具、预测方法、平衡计分卡、进行报告、前瞻性预算和指标、关键绩效指标，以及与其他机构的基准对比等等。未来，财务领导者需要运用到各种技术，尤其是与估算和预测有关的技术。这意味着公共部门财务管理者还需参加相关的补充培训和发展课程。

公众参与

本研究还发现，在广泛讨论地区公共服务性质这一问题上，公众参与相对薄弱。因此，财务管理者（及其他管理者）需让公众更多地参与到应对财政紧缩下一阶段难度更大的工作中来。

参考文献

- 阿普尔比 (2007 年), “英国国民医疗服务: 钱到哪儿去了?” (NHS: Where’s the Money Gone?) (英国广播公司, 2007 年 1 月)。
- 审计委员会 (2010 年), 《议会战略管理》(Strategic Management in Councils)。
- 贝弗里奇 (1942 年), 《部门间委员会关于社会保险和联合服务的报告》(Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services) (HMSO 出版社)。
- 内阁府 (2011 年), 开放式公共服务。
- 钱德勒 (Chandler, 1962 年), 《战略与架构: 美国工业企业的历史篇章》(Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise) (马萨诸塞坎布里奇: 麻省理工学院出版社)。
- 切莫斯 (1997 年), 《领导力一体论》(An Integrative Theory of Leadership) (Lawrence Erlbaum 协会)。
- 英国特许管理会计师公会 (2011 年), 《加强组织决策: 改造财务业务合作伙伴的机遇》(Improving Decision Making in Organisations: The Opportunity to Reinvent Finance Business Partners)。
- 柯林斯 (2001 年), 《从优秀到卓越》(Good to Great) (纽约: Harper Business 出版社)。
- 黑格 (2005 年), 《小威廉·皮特》(William Pitt the Younger) (伦敦: Harper Perennial 出版社)。
- 英国财政部 (2013 年), 《2013 年预算》(Budget 2013)
<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221885/budget2013_complete.pdf>, 2013 年 10 月 14 日登陆访问。
- 政府研究所 (2010 年), “造就‘成功’政策的秘诀”(What Makes a ‘Successful’ Policy?) (伦敦)。
- 政府研究所 (2013 年), 《政府财务领导力》(伦敦)。
- INLOGOV 博客 (2012 年), [网络博客], <<http://inlogov.wordpress.com/2012/05/23/barnet-graph-doom/>>, 2013 年 10 月 18 日登陆访问。
- 约翰逊、斯科尔斯和惠廷顿 (2008 年), 《探寻企业战略》(Exploring Corporate Strategy) (哈洛: 皮尔森出版社)。
- 科特 (1988 年), 《领导力因素》(The Leadership Factor) (纽约: 自由出版社)。
- 库布勒-罗斯 (2005 年), 《当绿叶缓缓落下: 生死学大师的最后对话》(On Grief and Grieving: Finding the Meaning of Grief Through the Five Stages of Loss) (伦敦: 西蒙与舒斯特出版公司)。
- 勒温、里皮特和怀特 (Lewin, K., Lippitt, R. & White, R.K.) (1939 年), “实验性社会环境下的过激行为模式”(Patterns of Aggressive Behaviour in Experimentally Created Social Climates), 《社会心理学期刊》, 第 10 期, 第 271-301 页。
- 里德尔 (2010 年), “21 世纪复杂治理体系中的公共领导力”(Twenty-first-century Public Leadership within Complex Governance Systems: Some Reflections), 《政策与政治》(Policy & Politics), 10 月第 201 期, 38 (4), 657-63。
- 摩尔 (1995 年), 《在政府中创建公共价值战略管理》(Creating Public Value Strategic Management in Government) (马萨诸塞卡布里奇: 哈佛大学出版社)。
- 墨菲 (2012 年), “2012 年英国国民医疗服务: 英国国民医疗服务首席执行官大卫·尼克森访谈录”, 《应急服务国际期刊》(International Journal of Emergency Services), 1 (2), 182-9。
- 国家审计署 (2013 年), 《政府财务管理》(伦敦)。
- 英国国家经济社会研究院 (2013 年), 《月度 GDP 估算》(Estimates of monthly, 6 月), <<http://niesr.ac.uk/sites/default/files/publications/gdp0613.pdf>>, 2013 年 10 月 17 日登陆访问。
- 经合组织 (2013 年), “财务平衡和公共债务”[在线电子表格], <<http://www.oecd.org/dataoecd/5/51/2483816.xls>>, 2013 年 10 月 17 日登陆访问。
- 国家统计局 (2013 年), “英国全国人口预测: 基数与变化, 2010-2085 年”[网络文本], <<http://www.ons.gov.uk/ons/interactive/uk-national-population-projections---dvc3/index.html>> 2013 年 10 月 14 日登陆访问。
- 公共账目委员会 (2008 年), 《管理财务资源, 提供更好公共服务》, 2007/08 年会议第 43 次报告。
- 普劳力和莱瑟姆 (2012 年), 《公共服务与财政紧缩: 走出困境》(Public Services and Financial Austerity: Getting Out of the Hole) (贝辛斯托克: 麦克米伦出版社)。
- 英格兰地方政府皇家委员会 (1969 年), Cmnd, 4040。
- tradingeconomics.com (2013 年), “英国 GDP 增长率”[网络文本], <<http://www.tradingeconomics.com/Economics/GDP-Growth.aspx?Symbol=GBP>>, 2013 年 10 月 17 日登陆访问。
- ukpublicspending.co.uk (2013 年), [网站], <<http://www.ukpublicspending.co.uk>>, 2013 年 10 月 17 日登陆访问。
- 殷 (Yin, R.) (1994 年), 《案例分析: 设计与方法》(Case Study Research: Design and Methods) (比佛利山: 塞奇出版社)。

TECH-TP-TIOSFL

地址：特许公认会计师公会，英国伦敦林肯因河广场 29 号 WC2A 3EE
(ACCA 29 Lincoln' s Inn Fields London WC2A 3EE United Kingdom)
电话：+44 (0)20 7059 5000
网址：www.accaglobal.com