

民意调查与公共决策(政府绩效评价)丛书(五)

FINANCLAL

财政专项资金绩效评价： 体系与报告

郑方辉 李文彬 卢扬帆◎编著



新华出版社

财政专项资金绩效评价：

体系与报告

郑方辉 李文彬 卢扬帆 编著

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政专项资金绩效评价：体系与报告 / 郑方辉, 李文彬, 卢扬帆编著. — 北京: 新华出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5166 - 0120 - 4

I. ①财… II. ①郑… ②李… ③卢… III. ①义务教育—专项资金—经济评价—广东省 IV. ①G527. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 227526 号

财政专项资金绩效评价：体系与报告

编 著：郑方辉 李文彬 卢扬帆

出版人：张百新

责任编辑：张程

封面设计：博克思文化

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号 邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010 - 63077122

中国新闻书店购书电话：010 - 63072012

照 排：博克思文化

印 刷：北京明兴印务有限公司

开 本：170mm × 240mm

印 张：16

字 数：300 千字

版 次：2012 年 9 月第一版

印 次：2012 年 9 月北京第一次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5166 - 0120 - 4

定 价：45.00 元

图书如有印装问题，请与印刷厂联系调换 电话：010 - 52860926

目 录

上 篇 评价体系

第一章 导论.....	2
一、财政专项资金概念与分类.....	2
二、财政专项资金绩效评价意义与功能.....	7
三、公共项目绩效评价发展历程.....	11
四、财政专项资金绩效评价体系与报告.....	20
第二章 评价组织.....	23
一、评价主体与第三方评价.....	23
二、评价模式与方法.....	29
三、评价流程.....	35
四、重点关注.....	38
五、实操方案.....	42
第三章 指标体系.....	46
一、近几年国内财政支出绩效评价指标体系简述.....	46
二、广东财政支出绩效评价指标体系优化过程.....	51
三、广东财政支出绩效评价指标体系优化结果.....	58
四、广东财政支出绩效评价指标体系实际应用.....	62
第四章 管理办法.....	68
一、管理办法的性质与功能.....	68
二、管理办法的制定思路.....	71
三、管理办法的主要内容.....	74
四、管理办法建议文本(以第三方评价为例).....	81

第五章 广东实践.....	85
一、广东财力与绩效管理的主要特点.....	85
二、广东财政专项资金的竞争性分配.....	91
三、广东财政专项资金绩效的第三方评价.....	96

下 篇 典型报告

第六章 评价说明.....	106
一、评价背景与目的.....	106
二、评价范围与对象.....	108
三、评价标准与主要依据.....	109
四、评价思路与程序.....	110
五、指标体系.....	112
六、实施过程.....	114
七、其他说明.....	118
第七章 总体评价结果.....	120
一、绩效评分与结构变量.....	120
二、全省总体评价结果.....	121
三、地级以上市评价结果.....	124
四、县（区/市）评价结果.....	126
五、影响绩效的主要因素.....	130
第八章 “公用经费”评价结果.....	139
一、评价说明.....	139
二、全省自评与审核结果.....	140
三、全省现场核查结果.....	145
四、主要成效与问题.....	148
五、各项评价指标分析.....	153
第九章 “免收课本费”评价结果.....	159
一、评价说明.....	159
二、自评与审核结果.....	160

三、现场核查结果.....	166
四、主要成效与问题.....	169
五、各项评价指标分析.....	174
第十章 “校舍维修”评价结果.....	179
一、评价说明.....	179
二、自评与审核结果.....	180
三、抽样核查结果.....	186
四、主要成效与问题.....	189
五、各项指标评分结果分析.....	193
第十一章 “困难学生补助”评价结果.....	200
一、评价说明.....	200
二、自评与审核结果.....	201
三、现场核查结果.....	207
四、主要成效与问题.....	210
五、各项指标评分结果分析.....	214
第十二章 师生满意度评价结果.....	220
一、调查说明.....	220
二、评价结果.....	223
三、影响因素分析.....	231
四、结论与建议.....	232
第十三章 绩效表现与建议.....	235
一、现实境况.....	235
二、主要成绩.....	237
三、存在问题及原因.....	240
四、政策建议.....	244
参考文献.....	248
后 记.....	249

上篇：评价体系

财政支出项目绩效评价是指基于结果导向，运用科学的方法、规范的流程、相对统一的指标及标准，对政府财政性支出项目的过程与产出进行综合性测量与分析的活动。评价旨在评估绩效水平、发现问题、提出改善建议，尤其是检验项目目标实现程度与资金使用的规范化水平，以提高预算资金使用效果、效益、效率与公平性。

财政专项资金是财政支出的组成部分。所谓财政专项资金绩效评价体系，主要包括评价的组织体系与技术体系，核心元素是评价主体、评价方法与流程、评价周期、指标体系、评价结果应用等。

2008年，广东在继提出构建“阳光财政”之后，人大代表要求政府建立一个科学的绩效评价体系，把纳税人的钱用出效益。这种呼吁虽触动了财政支出项目评价的中枢，但仍局限于传统思维，与现代政府绩效评价内涵与体系相距甚远。事实上，财政专项资金绩效评价除了关注技术导向，更应强调价值导向，背后涉及两个核心问题：一是资金使用绩效、管理绩效与部门权责、行政体制的关系，二是过程控制与结果导向的关系。很明显，在我国目前民主法制制度尚不完善，政府投资的地位举足轻重，地方和部门利益博弈错综复杂的条件下，构建财政专项资金绩效评价体系与机制，对于驱使公共资源配置的社会福利与公平最大化，完善政府绩效管理体系，实现可持续发展具有重大的理论与现实意义。

第一章 导论

进入新世纪以来,我国财政支出规模快速扩大,政府公共项目投资规模逐年增加。2011年,全国财政收入首次突破10万亿(103740亿元),比上年增长24.8%。与国际金融危机爆发前几年平均增幅基本持平。其中,中央本级收入51306亿元,比上年增长20.8%;地方本级收入52434亿元,比上年增长29.1%。财政收入中的税收收入89720亿元,增长22.6%;非税收入14020亿元,增长41.7%。同时,同年全国财政支出108930亿元,比上年增长21.2%。其中相当部分以专项资金的形式用于政府投资项目。事实上,近十年来,政府投资项目的增长远高于GDP增长,长期以来针对政府投资项目讨论。从理论上,政府公共项目“走样”涉及制度、机制、技术与管理体系等一系列不同层次的问题,在目前已普遍实施公共项目评价机制的环境下,项目评价导向居于关键地位。建立科学的绩效评价体系是遏制我国政府项目投资的盲目低效、利益错位及其对自然环境与人文生态破坏的有效途径。

一、财政专项资金概念与分类

(一) 财政专项资金概念

1. 公共项目

关于“项目”概念,美国项目管理学会(Project Management Institute, PMI)前任主席、项目管理知识体系指南的早期倡导者马克思·怀德曼(R. Max Wideman)在“Comparative Glossary of Common Project Management Terms V.2.1”一书中搜集了17种定义,如,“为特定的目标所设定的、有组织的若干行动的集合。”^①国内学者也有探究,^②中国项目管理研究会(PMRC)认为:“项目是一个特殊的将被完成的

^① 戴维·罗伊斯等:《公共项目评估导论(第三版)》,中国人民大学出版社2007年版,第5页。

^② 齐二石:《公共绩效管理与方法》,天津大学出版社2007年版,第222页。

有限任务，它是在一定的时间内，满足一系列特殊目标的多项相关工作的总称。”^①实际上，各种对项目的定义都从不同的角度描述了项目所具有的基本特性。

作为项目的一个特殊种类，公共项目既具有项目所具备的一般特征，又有别于其他项目。从产出品属性看，公共项目本质上是提供公共物品的投资项目，从而有别于私人投资项目。鉴于此，一般将公共项目界定为“直接或间接向社会提供公共消费品，以促进国民经济和社会发展、为公共生活服务、为提高社会科学文化水平和人民素质为目的，着眼于创造社会效益而不是以商业利润为主，进行组织和配置社会资源的一次性活动”。^②

2. 政府公共项目

简言之，政府公共项目是指政府投资的公共项目。尽管公共项目的供给模式目前已经由单一政府承担发展呈现为以政府为主导、市场机制参与的多元化趋势，但公共物品的非竞争性和非排他性决定了公共项目的主要资金来源于公共财政支出，政府是公共项目的主要供给主体。与私人投资公共项目的营利性不同，传统的计划体制下，政府公共项目大多接近于“政治项目”，主要以实现一定的政治目标为目的，无论其资金来源，还是组织实施都带有明显的“行政”特点。此种状况在改革开放以后有重大改变。一般意义上，政府公共项目特指由中央或地方政府投资，具有宏观效应及典型外部性、经济福利性、循环经济性等公共属性的项目。正基于此，政府公共项目的产出不仅包括可以计量的经济效益，还包括了更多难以计量的成绩和结果，如环保性、公平性、可持续性等。

3. 政府财政支出（项目）与财政专项资金

政府财政支出，又称公共财政支出，是指在市场经济条件下，政府为提供公共产品和服务，满足社会共同需要而进行的财政资金支付，它是一级政府为实现其职能对财政资金进行的再分配。财政专项资金是指上级政府拨付给下级行政区域和本级政府安排的用于社会管理、公共事业发展、社会保障、经济建设以及政策补贴等方面具有指定用途的资金，一般是由财政部门为落实党和国家有关方针政策，为促进某类事业发展而设立，要求进行专款专用及单独核算。财政专项资金为政府财政支出的一种重要形式，目前在财政支出总额中占据较大比例。大体来说财政专项资金分为以下几种：一是专项拨款，包括体制补贴和结算补助；二是地方拨款，指中央财政对一些不宜对地方财政实行包干的支出由中央财政以专项拨款的形式拨给地方财政的资金；三是专项借款，包括各级财政部门用于发展生产的周转资金，国家实行积极的财政政策、安排国债资金专项用于各地基本建设以及向世界银行申请

^① 张启振，张阿芬：《投资项目评估》，厦门大学出版社2007年版，第1页。

^② 齐中英，朱彬：《公共项目管理与评估》，科学出版社2004年版，第4页。

借用的专项贷款。一般而言,财政专项资金有以下三个特点:一是各种专项资金的形成、建立、提取和使用都必须符合国家统一规定;二是要坚持专款专用,量入为出的原则;三是要单独核算,不能挤占挪用。

4. 公共项目评价与公共项目绩效评价

所谓公共项目评价,是指采用科学、规范的评价方法,对照统一制定的评价标准,基于预期目标,对公共投资行为过程及其结果进行科学、客观、公正、全面的衡量比较和综合评判。将政府绩效理念导入公共项目评价,可称为公共项目绩效评价,它更加关注投资的经济性、效率性、有效性和公平性。与传统评价思维不同,公共项目绩效评价以绩效为导向,强化结果导向与满意度导向。公共项目绩效评价本质上是一种价值判断。由于公共项目的公益性和社会福利性特征,导致产出测算的困难和投入产出关系的模糊,绩效评价不仅停留在传统的财务分析和成本分析层面,还必须考察项目产出的管理绩效、经济绩效、社会绩效、生态环境绩效和可持续发展绩效等内容。

5. 财政专项资金绩效评价

财政专项资金绩效评价是指基于结果导向,运用科学的方法、规范的流程、相对统一的指标及标准,对政府财政专项资金(项目)的产出进行综合性测量与分析的活动。评价旨在评估绩效水平、发现问题、提出改善建议,尤其是检验项目目标实现程度与资金使用的规范化水平,以优化支出结构,合理配置资源,提高预算资金使用效果、效益、效率与公平性,是公共财政建设的主要目标之一。评价集中体现为专项资金管理和使用的效率性、经济性、效果性、公平性以及社会满意度等。财政专项资金隶属于公共财政支出体系,又以项目支出为主要形式,其绩效评价一般针对特定的“项目”。财政专项资金绩效评价体系包括评价的组织体系与技术体系,前者如评价主体、评价流程、评价结果应用,后者如评价周期、指标体系、评价方法等。

(二) 财政专项资金分类

目前,官方与学界对财政专项资金的构成分类尚无统一界定。从财政资金管理的情况看,一般采用的是“扣除界定法”,即扣除经常性经费以外的、由财政安排或追加以及上级单位拨付的财政资金,全部作为专项资金。依据新的财政支出分类方法,按经济性质分,专项资金包括个人部分(如专项补贴、专项奖励等)和公用部分(如专项购置、专项修缮等);按职能用途可分为基本建设支出、专项业务费、专项支出购置、专项修缮和其他专项等。

财政部 2007 年印发的《中央本级项目支出预算管理办法》规定，项目支出预算是在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划（或专项资金支出计划）。项目按其性质可分为基本建设类、行政事业类和其他类项目。对地方而言，专项资金分类与中央项目支出分类基本一致，只是在资金来源和使用方面存在一些差别。地方专项资金来源主要是地方财政部门安排的预算内资金、预算外资金、上级补助或上级拨款的资金、政府性基金及转移支付资金等；地方专项资金的使用主要是地方政府承担的基础设施建设和发展及其他专项事业支出等。在这里，专项资金支出与年度项目支出内涵基本一致，均指由公共财政（本级或上级）投资的为建设和发展某项事业与实现某方面社会效益所实施的公共项目（支出计划）。

实际操作上，财政专项资金一般有以下分类方法：

一是按提供公共物品的内容划分，包括基础设施类、公共卫生类、教育类、文化体育类等专项资金。基础设施类专项资金主要用于建设和发展满足物质生产和人民生活基本需要的公共设施；公共卫生类专项资金是指改善人们医疗与生活条件、提高人民群众健康水平为目的的专项资金；教育类专项资金用于改善受教育条件和提高劳动者认知技能、劳动技能、文化修养和道德水准；文化体育专项资金包括用于资助图书馆、体育场馆、博物馆、美术馆、科技馆、广播电台、电视台与发射中心等建设的各类专项支出。

二是按是否最终形成资产划分，可分为资助实施后不形成资产的消耗性专项资金和实施后形成固定资产的非消耗性专项资金。前者更偏重于较强的智力因素的作用，具有特定的经济效果和社会效益，如支持科技研究、文化创意、管理创新等方面发展的专项资金。

三是按专项资金的功能划分，可分为经营性与非经营性专项资金。前者的显著特征是向营利性的企业或项目提供资助，用于激励其经营业绩、市场发展和技术创新等，也为政府取得利税收入提供帮助；后者主要指资助项目的产品或服务向社会免费提供，或公众在使用该资助成果时仅需支付必要的成本。

四是按资金分配机制的特点划分，包括竞争性专项资金、基础性专项资金和公益性（奖励资助）专项资金三类。竞争性专项资金是指后期资金分配方案取决于前期资金使用效果的资金，一般依据考核结果，对资金管理规范、效益良好的项目单位继续资助；基础性专项资金主要用于资助自然垄断性强、建设周期长、投资额大且收益低的基础建设类项目，公益性专项资金不带有明确的目的，相当于对项目单位的一种奖励资助。

此外，还可按资金来源的层级和管理渠道划分为中央专项资金、省级专项资金和地方专项资金等；按所支持的产业类别划分为农业类、工业类和技改类专项资金；按行业分为交通建设类、水利建设类、电力类专项资金；等等。

事实上，早期财政支出有按经济性质、最终用途、与国家职能关系、预算收支科目和产生效益时间等多种分类方法。但进入新世纪后，随国外环境变化，我

国于 2007 年对政府收支分类进行了改革,把财政支出整合为国际通行的按职能用途和经济性质两种分类。按职能用途分类,即按公共财政所承担的主要职能对其支出方向进行划分,以《2010 年政府收支分类科目》为例,我国财政支出设置了一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育等 23 个大类,类下再分款、项两级。按经济性质分类更具体地体现政府的钱是以什么形式花出去的,按现行可分为工资福利支出、商品和服务支出、对个人与家庭及企事业单位补贴、转移性支出等 12 类,类下设款。有关财政支出的分类如图 1-1。

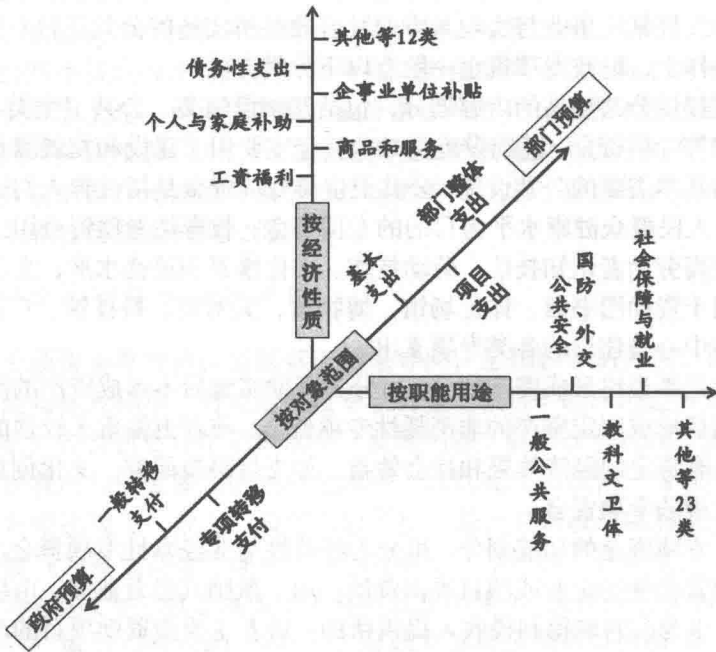


图 1-1: 财政支出类型与绩效评价对象分类

(资料来源: 国家财政部网站 <http://www.mof.gov.cn>)

另一方面,财政专项资金绩效评价为财政支出分类提出了新的要求。2011 年财政部印发的《财政支出绩效评价管理暂行办法》规定,财政支出绩效评价的对象按照预算级次可分为本级部门预算支出和上下级政府间转移支付两类,其中本级部门预算支出又包括了基本支出、项目支出和部门整体支出,转移支付则包含一般性转移支付和专项转移支付。实际操作中,无论是部门预算或转移支付(专项)都以项目作为资金分配和使用的基本单位,这不仅便于监管,也能利用行政层级的优势。由此可见,在我国现行财政体制下,项目支出已成为公共财政支出的重要方式,以

项目评价推动部门及财政支出整体评价，是逐步建立和完善财政支出绩效评价体系、推进“阳光财政”、“绩效财政”的可行路径。

二、财政专项资金绩效评价意义与功能

（一）文献简述

财政支出效益是多层面的，既有微观效益，又有宏观效益；既有近期效益，又有中长期效益；既有直接的经济效益，又有间接的社会效益。邓学浩认为^①，由于财政支出中的专项资金投资数额相对较大，投资时间及周期较长，效益的发挥具有滞后性，许多项目的直接经济效益不明显，但外部效益即社会效益和生态效益又十分明显。这就要求在绩效评价的过程中坚持评价真实性、科学性、实用性、效用性、简便性等原则，并根据不同项目的特点而单独分项置评价标准，反映多项目利用财政资金的运作情况及其效果；充分考虑财政支出的特点和财政支出的运作过程，做到客观、科学、合理，使之既能反映财政支出的使用情况，又能符合财政支出效益评价的共同标准。

在财政支出管理体系下，针对财政专项资金，宋立根等认为^②其分配和管理具有以下特点：一是政策性强，每项资金都紧紧围绕党和国家政策取向进行安排，有明确的用途和使用范围；二是点多面广线长，财政专项资金通过财政部门、业务主管部门和金融机构逐级下拨，最后到达用款单位，有些项目涉及很广；三是时效性强，要求每笔资金都应发挥应有的效益，造福于民。所以，财政专项资金的绩效评价要求依法对财政专项资金使用过程收支的真实性、合法性和效益性进行监督审查。

由于财政专项资金的“专项”特点，在管理中必然存在申报、审核、预算、核算不规范以及监督力度不够等问题。孙晖认为^③应针对以上问题建立财政投资综合评审体系，规范专项资金监督管理。财政部门要积极开展以专项资金管理为核心的预算绩效评价试点工作，加强财政专项资金事前、事中、事后的全过程监管，逐步建立完整、科学的专项资金评估机制和管理体系，提高财政资金使用效益。同时，要逐渐完善财政专项资金管理办法，健全财政、审计和社会监督机制，对财政专项资金的筹集、使用到见效，实行全方位管理和全过程监督，发现问题及时查处，保证财政专项资金专款专用，安全高效。

^① 邓学浩：《财政支出效益评价问题探讨》，载《恩施职业技术学院学报》，2003年第3期。

^② 宋立根，赵海宏，司瑞安：《财政专项资金监管现状与对策》，载《财政监督》，2011年第31期。

^③ 孙晖：《加强财政专项资金管理的探讨》，载《经济研究参考》，2010年第17期。

从技术的角度,专项资金评价既要体现公共财政预设的绩效目标,又要满足项目支出的特点。因此如何根据评价的指导思想,通过研究建立科学的指标体系,全面而有效反映财政专项资金的属性及特点,是推动专项资金绩效评价从理论走向实务的关键。张亚杰等^①(2005)提出财政专项资金的绩效评价体系需要依据支出的合规性、经济性、效率性和效果性等原则来构建;苏霞等(2007)提出了建设财政专项资金绩效指标的六大原则,分别是科学性与效用性结合、相关性与系统性结合、纵向指标与横向指标相结合、定量指标与定性指标相结合、前瞻性及适用性相结合、重点与全面相结合等。进一步,尹淑平^②基于专项资金绩效评价目标、过程、政策与法律环境等因素的考量,构建了一套通用的指标体系,该体系分为资金设立、项目立项、项目运作及项目完成四个指标维度,并选用了质量合格、群众受益及社会满意等具体指标作为经济社会效果的反映。针对具体某类专项资金,毛翠英^③研究了新型农村合作医疗专项补助的绩效评价,构建了包含资金筹集、资金运用、资金监管和综合效果四项一级指标的评价体系;马凯^④利用综合评价的方法,也探讨了林业专项资金绩效评价的指标原则、评分方法及具体操作。

总的来讲,近些年,社会各界越来越关注财政专项资金的使用绩效。事实上,对于专项资金绩效评价,国外研究者已经从不同角度进行了广泛的研究和实践,建立了较为完善的技术和组织体系。但在国内,目前以专项资金为明确对象的评价研究仍相对较少。即使提出了指标体系,也主要集中在宏观、理论层面,中观、实践层面的研究明显不足;并且,从意义阐述、提出问题和体制运行角度的研究较多,从指标体系构建及量化角度分析的较少;讨论中央财政专项支出的较多,研究省级和地方专项资金的较少。

(二) 评价意义

从本质上说,财政专项资金绩效评价要求以绩效为核心导向,将结果作为加强和改进财政资金管理、提高资源使用效益的基本依据。社会主义市场经济条件下,我国财政专项支出规模大、领域广、投入多,既关系到国家竞争力的提高,又关系到民生利益的改善,因此,开展专项资金绩效评价具有重要的积极意义。

^① 张亚杰等:《财政性专项资金绩效评价体系研究》,载《市场周刊(研究版)》,2005年第2期。

^② 尹淑平,吴立权:《财政专项资金绩效审计评价指标体系构建探讨》,载《财会通讯》,2011年第31期。

^③ 毛翠英:《新型农村合作医疗财政专项资金绩效评价研究》,载《中南财经政法大学学报》,2011年第6期。

^④ 马凯:《基于综合评价法的林业财政专项资金绩效评价研究》,载《林业经济》,2011年第12期。

首先，有助于促进资源的合理配置。改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的逐步建立以及分税制财政管理体制的不断完善，我国已经构建起比较稳定的财政收入增长机制，国家财政的实力得到迅速壮大，财政管理改革也进入了以支出管理改革为重点的新阶段。^①为了履行好财政职能，在经济实际运行中，必须以科学、高效的方式对筹集的公共资源进行分配和使用。总体上，相对于人类的无限需求，资源永远是稀缺的，因此就存在资源配置效率的问题；这也是财政支出绩效评价的理论基点。专项资金绩效评价的目的就是要关注政府对公共资源的配置是否实现了最优化，投资成本是否最低，建设效果是否最佳，项目管理和程序是否合理，最终是否实现了社会福利与社会公平的最大化。

其次，有利于完善政府绩效管理体系。提高政府公信力和执行力的真正完整有效手段还是绩效评价与绩效管理，而财政支出绩效评价是政府绩效管理体系中的一个重要组成部分。虽然对专项资金进行绩效评价只是系统、全面的财政绩效管理的一个环节，但却是其中占据很大比例、颇为关键的环节。从逻辑上讲，从一般的政府绩效管理到针对公共财政支出的绩效，又从笼统的带有普遍性的财政支出绩效评价到财政专项资金绩效评价，是政府绩效管理体系不断完善并向纵深发展的基本路径。

最后，有利于推动财政管理体制及行政体制改革的深化。通过开展财政专项资金绩效评价，了解公共财政在宏观管理和提供公共服务中的实际效率、质量、效益以及公平性和回应性，尤其是广大资金使用单位的真实意见乃至社会公众满意度都会得到充分的体现，从而有利于对现有财政资金分配、管理与考核体制的深入反思。借助专项资金绩效评价的约束，推动公共资源按照绩效要素进行配置，提高公共财政资金的利用效率和改善财政支出效能，促进形成目标明确、预算科学、分配合理、执行顺畅并且监督有效的财政管理体制。

（三）评价功能

财政专项资金绩效评价应关注投资效果，通过绩效评价的结果反馈，完善和调整有关财政方针，提高公共财政投资决策能力和水平。社会主义市场经济条件下，由财政对关乎国计民生的基础性的公共事业进行专项投资具有优化资源配置、调节收入分配、稳定和发展经济的积极作用。具体来说，开展专项资金绩效评价的功能主要包括：

1. 认知功能

专项资金绩效评价是科学的“度量衡”，通过评价结果的横向、纵向对比分析，较为全面、客观地认识资金使用与管理绩效。评价指标体系既有对短期效益的评价，

^① 朱志刚：《财政支出绩效评价研究》，中国财政经济出版社 2003 版，第 25 页。

又有对长期效益的考核；既有注重经济效益，也有注重社会效益（如就业）和生态效益（如空气质量）。一般而言，专项资金绩效评价以定量指标为主、定性指标为辅，突出客观因素在绩效评价中的核心地位。在市场经济条件下，专项资金绩效评价可以为构建绩效导向的财政专项投资与资金分配的机制提供必要的决策信息，对政府及社会洞察专项资金的绩效具有认知功能。

2. 考评功能

考评功能是财政专项资金绩效评价功能实现的主要形式。有组织就会有评价，专项资金绩效评价涉及宏观层面、微观层面，指向政治、管理、经济、社会等多个方面，评价首先在于评估水平，测量资金管理使用的目标实现程度，进而发现存在的问题。这个过程可视为专项资金绩效的标杆比对，是财政部门或社会对资金管理者与使用者的考核，或者说是纳税人对政府的考核。从某种意义上说，财政专项资金绩效评价结果是资金管理者与使用者绩效的成绩单。

3. 监督功能

有效监督的前提是科学评价。长期以来，由于缺乏明确的责任机制和有效的监督手段，公共财政投资项目中普遍存在预算约束软化、管理过程失控、资金运行效率低下等问题，制约着投资效益的充分发挥。专项资金预设了明确的目的，通过绩效评价，可以发现与甄别资金分配、管理和使用过程中存在的问题及其形成原因，厘清相关责任方应当承担的责任，有利于建立强有力的追踪问责制度和监督机制，促进提高公共财政资金过程规范和绩效提高，实现专项资金的“专门效果”。

4. 引导功能

绩效管理是标杆管理，标杆就是方向。以指标对专项资金绩效进行量化评价不仅可测量的资金绩效总体水平，而且能分析资金绩效的结构特点及发展趋势。依据评价结果，在宏观层面上引导专项资金投向，将评价结果与下一年度的专项支出预算及分配计划联系起来，促使财政资金管理水平不断提高，在微观层面上发现资金绩效的“短板”，指引绩效改善的方向。尤其是在目前我国粗放型的增长方式的背景下，专项资金绩效评价的引导功能亦可有效改进政府投资效益、提高决策和投资管理水平。

三、公共项目绩效评价发展历程^①

财政专项资金是政府公共财政支出的组成部分。因此，政府投资公共项目绩效评价的发展历程亦可视为专项资金绩效评价的发展历程。

（一）西方国家公共项目绩效评价发展

投资项目的评价最早可以追溯到资本主义初期，其特点是以企业利润最大化作为基本目标。古典经济学的代表人物从亚当·斯密到马歇尔，大多集中分析私营企业追求最高利润的行为，他们假定投资项目的经济环境是在政府自由放任政策下的完全竞争，市场本身可以确定商品和劳务的价值，因此无需另外有别于市场的经济评价机制，私人利得之和便是社会总效益。1884年，法国工程师杜皮特（Jules Dupuit）发表《公共工程项目效用评价问题》，首先提出公共工程社会效益的概念，即消费者剩余概念，并用几何图形表示其涵义。^②据此，富兰克林提出公共工程的社会效益概念，认为公共项目的最小社会效益等于项目的净产出乘以产品的市场价格，而最小社会效益与消费者剩余就构成公共项目的评价标准。

20世纪30年代，为挽救即将崩溃的资本主义经济体系，美国政府推出新经济政策，运用财政、货币和公共项目投资等政策措施来刺激经济增长。在凯恩斯经济理论的影响下，政府实行福利政策，大量增加公共开支，对许多文化教育、医疗卫生和水利工程等社会福利设施和公共工程项目进行投资。由于社会福利和公共工程项目的主要目标是关注宏观经济效益和社会效益，因此，公共项目绩效评价的基本目标就不再是利润最大化，项目评价中费用与效益的涵义也变得更加复杂，社会费用-效益分析在公共项目绩效评价中的应用越来越广泛，进而促进了公共项目绩效评价理论与方法的发展。

1966年，美国约翰逊政府发起了项目—规划—预算制度（Program-Planning-Budget System）改革，其根本目的是提高联邦政府在竞争性资助项目上的资金分配和绩效能力，重心是项目绩效评价，第一次正式将项目预算和项目绩效结果结合起来。1979年，美国管理与预算局（OMB）在修订一份发包政策文件（A-76号通报）时要求私人承包商提供详细的工作报告，以便评价其工作情况。1983年进行第二次修订时又要求政府部门事先估算自己高效率完成一个项目的成本，再与私人承包商所需成本进行比较。1987年，里根总统发布第12615号行政命

^① 本节部分内容源自朱衍强、郑方辉编著的《公共项目绩效评价》一书（中国经济出版社，2009年8月）。

^② 程凌刚，周海涛：《公路建设项目国民经济效益计算的理论与方法回顾》，载《公路交通科技》，2001年第4期。