

浙江省社会科学重点研究基地—浙江
财经学院政府管制与公共政策研究中心
中国博士后科学基金面上资助项目

研究成果

ON THE PERFORMANCE MANAGEMENT OF
LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURES

地方政府 公共支出绩效管理研究

◎ 张雷宝 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

ON THE PERFORMANCE MANAGEMENT OF
LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURES

地方政府 公共支出绩效管理研究

◎ 张雷宝 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府公共支出绩效管理研究 / 张雷宝著. —杭州:
浙江大学出版社, 2010.3
ISBN 978-7-308-07177-2

I. 地… II. 张… III. 地方财政—财政支出—经济管理—
研究—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 203138 号

地方政府公共支出绩效管理研究

张雷宝 著

责任编辑 田 华
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州求是图文制作有限公司
印 刷 杭州杭新印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 19.25
字 数 356 千字
版 印 次 2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-07177-2
定 价 45.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

序

在中国,地方政府正在尝试学习西方发达国家推进财政支出或公共支出的绩效化改革。可以说,追求和问责一国或地区财政支出的绩效水平,既是政府职能转型的必然结果,也是各级财政部门科学理财、依法理财、民主理财和阳光理财的内在要求。因此,中国一些地方政府的这些改革尝试,将明显地有益于提高我国地方政府管理公共事务、配置和使用公共资源、提供公共服务等方面的综合能力,并对我国政府职能的转变以及服务型政府的建立具有积极的推动作用。毋庸置疑,地方政府财政支出绩效化管理改革的影响力既是全面的,也是深远的。

以上述实践和变革为背景,张雷宝的这部著作以地方政府财政支出绩效管理为研究对象,对大量相关理论与实践难题进行了关注、研究和破解,并在诸多方面都有新意和突破。例如,研究和指出了制度设计(包含正式制度和非正式制度)在地方政府财政支出绩效管理中的重要性及其一些“陷阱”或误区;区分和探讨了公共支出绩效管理具有理念价值、财政价值、制度价值等三种相对不同的管理价值形态;通过案例剖析揭示和披露了地方政府公共支出绩效评价与管理过程中的诸多现实问题(如预期绩效目标的不明确、绩效指标的科学性、综合评价中指标权重的合理性、“绩效评价单位化”倾向、“绩效评价政治化”风险以及“绩效幻觉”的存在等);创造性提出地方政府财政支出绩效管理“三阶段”递进式的改革路线图设想,探讨了不同阶段的改革路径和改革“路标”(即主要任务),并强调了我国地方政府财政支出绩效化管理改革进程的渐进次优性。

总体而言,国内系统而深入地探讨财政支出绩效管理问题的优秀学术成果尚不多,而关于地方政府财政支出绩效管理问题的研究成果更是稀缺。因此,在此领域展开深入细致的研究和讨论,不仅在理论上具有一定特色和价值,而且在我国(即地方政府层次较多且支出规模庞大)也具有较强的现实针对性。本著作较为全面、系统和深刻地剖析了我国地方政府公共支出绩效管理改革中遭遇的诸多理论与实践难题,是公共财政学和公共管理这

个学科交叉领域较为难得的优秀成果。

张雷宝曾在我这里的公共管理博士后流动站从事过一段时间的研究，本书在相当程度上是这一研究的成果。张雷宝在站期间表现了出众的才华，尽管年轻，却已有十多年财政学的教学科研经历。他曾入选浙江省“新世纪151人才工程”，荣获浙江省“教坛新秀”称号，具有较强的科研创新能力，在公共财政理论与政策、公共支出分析与绩效管理等领域也取得了一些较为丰富的研究成果。正如作者所言，财政支出绩效管理环境的整体优化与不断提升必将是一个循序渐进的缓慢过程，这在一定程度上决定了我国地方政府支出绩效管理改革的长期性和艰巨性。因此，作为张雷宝的博士后合作老师，我既希望本书能够对我国财政支出绩效管理制度改革提供有益的借鉴、参考和帮助，也期待着作者在此领域继续耕耘并推出更多更好的研究成果。

是为序。

竺乾威

2010年3月

竺乾威：复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师。

摘 要

自 2001 年湖北省率先在恩施市进行公共支出绩效管理改革试点以来,一场自下而上的绩效化改革运动在我国各地方拉开大幕,公共支出绩效管理改革正给我国各地区财政经济、社会生活以及政治构架带来一场“静悄悄的革命”。事实上,中国各地方政府正试图通过这一改革突破口,来全面提高其管理公共事务、配置财政资源、提供公共服务等方面的综合能力。应指出,长期以来我国地方政府都把主要精力放在公共收入方面,而对公共支出尤其是公共支出绩效管理的重视和研究都相当不够。但事实上,当前我国地方财政困难虽然表面体现为公共收入不足,其根源之一却在于公共支出绩效低劣。随着市场经济体制的确立以及公共财政架构的建立,我国地方政府财政必将进入以公共支出及其绩效监管为改革重点的历史新阶段。因此,加快公共支出绩效管理改革进程,提升公共支出资金绩效水平,并逐步解决公共支出过程中存在的种种疑难问题,将是缓解我国地方政府财力困难的一项重要而紧迫的任务。以上述变革和实践为背景,本书以地方政府公共支出绩效管理为研究对象,对大量相关理论和实践难题进行了关注、研究和破解。

全书共分十章。

第一章为地方政府公共支出绩效管理导论。本章的核心内容和主要观点有:(1)在较充分和细致探索公共支出绩效概念的基础上,将地方政府公共支出绩效管理界定为围绕地方政府的公共支出所引致的绩效结果而开展的一系列管理(包括正式制度和非正式制度)活动,指出公共支出绩效的大小在本质上反映了公共部门(主要是政府部门)公共责任意识强弱及其传递程度。(2)公共支出绩效评价(public expenditure evaluation)和公共支出绩效管理(public expenditure management)是两个联系紧密但又具有不同性质、不同范畴、不同功能、不同侧重点的概念。此外,公共支出绩效管理和政府绩效管理之间也有异同。(3)公共支出绩效不是自然而然产生的,而是制度(包含正式制度和非正式制度)的产物。也就是说,公共支出绩效的产生最终受制于一系列具体的绩效管理设计。但公共支出绩效管理的制度设计本身也不是“免费的午餐”,

还应防范和警惕一些绩效制度设计“陷阱”或误区。(4)公共支出绩效、绩效管理制度和绩效管理文化三者之间的逻辑关联十分密切。由于政治文化会直接或间接地影响政治不同角色者的行为模式及其对公民政治要求以及法律的反应机制,因此,政治文化(不论其类型分布)最终会影响公共支出绩效状态。本文的分析表明,参与者政治文化模型不仅是最有利于公共支出绩效结果及其相应制度安排的产生,也是最稳定的一种政治生态,因为其提供了重要的政治合法性基础,并使得民众与政府之间建立了合理的财政利益交换规则。(5)关注和重视地方政府公共支出绩效管理问题,主要是基于如下特殊性因素:地方政府行为与民众的日常生活更为息息相关,地方政府公共支出及其绩效状态对居民的切身利益影响更大更直接;与中央政府相比,地方政府承担了更多的资源配置职能,这既为公共支出管理提供了更科学的绩效目标或绩效参考基准,也为特定规模下的地方公共支出管理提供了更大可能的绩效改进空间;从国际范围来看,地方政府被视为管理制度创新的“摇篮”,地方政府往往也是公共支出及其绩效管理改革的“发起者”。此外,本章还在文献综述的基础上,对全文的总体框架、创新之处及其缺陷不足进行了必要的说明。

第二章主要对公共支出绩效管理的基础理论、科学内涵以及价值功能等进行较深入剖析。主要内容和创新性观点可概括为:(1)公共产品理论地方政府的存在合理性以及政府分级提供了理论依据,而政府分级体制下公共产品最有效率提供方面的分析,则为地方政府公共支出宏观绩效的测度奠定了重要的分析框架。(2)尼斯坎南的官僚预算最大化模型、麦戈瑞的贪婪政治家模型以及罗默和罗森豪的提议者模型,都不同程度并从不同侧面表明了公共支出绩效管理的必要性和重要性,也揭示了公共支出绩效管理的困难和阻力所在。(3)公共支出绩效管理中存在的多重委托代理关系,会产生一定的代理成本并造成绩效耗散,但在在委托代理模型中,公共支出绩效管理有可能但并不必然会减少公共支出过程中的X—无效率,这主要是因为公共支出绩效目标有时无法或很难量化考核,由此导致的产出监控就无法执行,绩效合同也就难以有效地约定。(4)3E理论尽管存有一定的局限,但其较好地兼容了理论上的合理性和操作上的可行性,因此,在推动和开展公共支出绩效管理工作中贯彻和体现3E将是大势所趋。(5)公共支出绩效管理中的管理者或决策者也须依“理”而管,而“理”的科学内涵可有三种层次的理解:法理和事理是“管”的依据;梳理和清理指“管”的过程;合理和条理则应是“管”的结果。(6)公共支出绩效管理具有理念价值、财政价值、制度价值等三种相对不同的管理价值形态。比较而言,公共支出绩效管理的理念价值是无形的、基础性的和潜移默化的,财政价值是实在的、有形但有限的,而制度变革价值则是外部性的、无限的且不容忽视的。显然,将

公共支出绩效管理的价值仅仅理解为绩效预算可能带来的财政资金的节约,是过于片面和狭隘的。

第三章是地方政府公共支出绩效管理的国别比较与借鉴研究。主要研究内容和观点包括:(1)公共支出绩效管理改革不仅在发达国家内部呈现出向更广泛、更深入层次推进的发展势头,而且存在一个从发达国家向发展中国家波及或普及、从中央政府向地方政府渗透的强大趋势。但由于各国的政治体制、经济水平、文化背景、历史传统等方面的显著差异,绩效化改革在很多方面又呈现出不同的国别和区域特色。(2)20世纪初的纽约市政公共绩效管理实践是美国政府绩效管理的先导,而1993年颁布的《政府绩效与结果法》(简称GPRA)则在美国甚至世界公共支出绩效化管理改革浪潮中是具有里程碑意义的代表性立法。(3)作为最早开展公共支出绩效管理改革的西方发达国家,英国公共支出绩效管理从雷纳项目评审到“灯塔地方政府”计划再到“最佳价值”实践发生了不断的变迁,但其主要的管理模式和特色在于政府部门绩效目标的确定以及公共支出绩效审计的推动。可以说,英国的绩效审计制度是各级政府公共支出绩效管理改革的“灵魂”,而国家审计署以其特有的“每1英镑的审计成本节约8英镑公共支出”的绩效目标而举世闻名。(4)澳大利亚的部门绩效预算管理制度改革、新西兰的首席绩效执行官及其绩效受托责任制等探索,都具有一定区域特色和参考价值。(5)尽管目前世界范围内并不存在统一而权威的公共支出高绩效管理范式(paradigm),但西方国家的公共支出绩效管理改革及其实践,仍对中国公共支出领域的绩效化改革提供了宝贵经验。

第四章主要运用3E基础理论,以浙江省为典型个案,对近十多年增长迅猛的地方行政管理支出绩效状态进行了综合考察。主要研究内容和观点:(1)行政经费支出只是行政管理成本的重要而非唯一的组成部分。理论上,行政管理成本可包括行政经费支出(包括预算内和预算外行政经费投入)、行政基础设施投入(固定成本)、机会成本等。(2)若以1985年为基数1来计算,浙江省1985—2005年的行政管理综合成本指数逐年增长的趋势相当明显,并于2005年达到20.74的历史最高值。(3)虽然2002年的浙江省经济性评价分值较上一年有所下降,但由于评价基准的选择原因,浙江省行政支出经济性水平在全国范围内基本都处于优良水平。(4)运用VAR理论、脉冲响应函数等计量经济学方法与模型,对1985—2006年浙江省行政支出的影响因素进行实证研究发现,不同影响变量的短期和长期行政支出产出弹性具有一定的差异性。(5)通过构建行政管理支出效率性评价指标体系,研究发现近年来浙江省行政管理支出的效率性水平整体上维持在及格标准线以上,从时间序列来看,行政支出效率水平呈现下降趋势(即从2001年以来的88.95下降到2005年的71.63)。

(6)借鉴大量有效性评价指标,浙江省行政管理支出的有效性总体上处于较为合理和可接受的水平,且呈现了不断增长的趋势(即从2001年的72.09增长到2005年的74.19)。应指出,浙江省行政管理支出绩效状况是全国各地方行政管理支出效率状况的“缩影”。

第五章主要通过案例剖析来揭示和探讨地方政府公共支出绩效评价与管理过程中的诸多现实问题(如预期绩效目标的不明确、实际绩效目标的难衡量、绩效指标的科学性以及综合评价中指标权重的合理赋值等)。这里的典型案例包括:城市路灯电费项目的绩效评价及其解析、再就业培训支出项目的绩效评价及其解析、地方科技强警支出项目的绩效评价及其解析、农村合作医疗基金项目的绩效评价及其解析等。值得指出的是,上述真实的案例再现和剖析,说明目前我国各地方政府开展的公共支出绩效评价主要停留在项目层次,而相应的财政专项资金绩效管理还属于“练兵”性质,依然很不规范和成熟。

第六章对浙江省在公共支出绩效管理领域的实践与改革进行了解剖麻雀式的案例分析,解构了地方政府公共支出绩效管理改革在迅速启动后所处爬坡阶段的基本状态,着重探析了公共支出绩效管理改革面临的现实难题与困惑(如“绩效评价单位化”倾向、“绩效评价政治化”风险以及“绩效幻觉”的存在等),指出了不同参与主体对绩效化改革的认知上存在“强烈的主动性、有限的主动性、缺乏主动性”等三种不同形态的重要差别。主要创新性观点有:(1)近年来浙江的改革与探索表明,我国地方政府公共支出绩效评价与管理尽管已取得初步的成效,但改革的宣告效应(如使绩效理念得以注入)远远大于预期的“鲶鱼效应”(catfish effect),实际的财政效果并不显著。(2)浙江省地方政府公共支出绩效管理制度创新并不符合诱致性制度变迁的基本特征,其在本质上是行政主导型或强制型的制度变迁。现行绩效管理改革措施多大程度地减少了公共项目支出中的X—无效率值得怀疑,这种行政力量主导型公共支出绩效管理改革的广度、深度及其可持续性也须进一步观察。(3)公共支出绩效管理的本质是通过预算管理的绩效化或预算的绩效化,企图改变或改进公共预算管理文化。但由于理论上、制度上以及技术上的制约,目前的地方公共支出绩效评价与管理改革尚不尽如人意,绩效结果尚难以与预算调整直接挂钩,即真正意义上的绩效预算尚不具备实现的可能。应指出,浙江在地方政府公共支出绩效管理领域的改革也许并未走在全国的最前沿和最前列,但至少具有典型性和先进性。

第七章着重探讨了地方财政管理、官员腐败行为与制度运行绩效的关联机制。主要的创新性观点包括:(1)腐败是财政管理存有制度缺陷或制度“漏洞”的具体表现,会引发公共支出过程中的“粘蝇纸效应”(fly-paper effect),因此,

腐败本身也是公共支出绩效状况不佳或不理想的重要和直接证据。(2)腐败本身会扭曲公共支出决策,导致公共支出的非效率或无效率,而规避腐败有助于提高公共支出绩效水平;较为宽松的财政管理制度为官员腐败或非法寻租提供了大量的可乘机会和可能空间,最终损害了制度运行本身的产出绩效。(3)运用数理模型,重点探讨了地方官员腐败行为对公共支出规模的适度性、结构的合理性以及产出的最优性即三种公共支出绩效维度的扭曲效应。(4)从我国的实践来看,地方财政管理制度改革与腐败防治工作之间关系紧密、相辅相成,两者之间存在一种互动性发展的内在关联。(5)大量数据和案例表明,地方官员腐败行为既严重降低了公共支出绩效水平,也对我国各地方政府的“肌体”和形象造成了严重损害。因此,深化和优化地方财政管理制度改革,通过制度化保障措施,能从根本上改变地方政府官员的选择集或行动空间,增加制度性腐败成本,并能提升公共资金转化为公共利益的实际绩效水平。

第八章主要对我国地方政府开展公共支出绩效管理改革的环境因素进行了实证研究。主要研究内容和创新性观点:(1)在绩效管理组织与绩效环境的四种关系假设分析基础上,肯定和强调了管理组织与绩效环境共同进化论假设的科学性和合理性。(2)在一定的理论假设条件下,构建了地方政府公共支出绩效管理环境因素模型,并依据调研数据对该模型进行了检验、修正和确立,发现领导重视与支持指标是影响公共支出绩效管理及其改革的最重要环境因素。(3)以浙江省为案例实证地考察我国地方政府公共支出绩效管理环境的整体状况或基本状态。虽然各个绩效环境因素的评价指标有不同的数据来源,但根据发放调查问卷收集的数据来看,某些绩效环境因素得分明显偏低。例如,公共传媒宣传的推动程度和公共支出绩效评价体系的构建程度,这两个绩效环境因素指标的得分都在60以下。若以100分为满分、60分为及格的话,浙江省公共支出绩效管理环境的综合评估分值仅为65.16。(4)由于浙江省实施公共支出绩效管理改革的时间较早,很多环境因素评价指标的排名在全国属于前列,由此可以估算,全国其他地方的公共支出绩效管理环境评估得分不容乐观。(5)由于环境因素具有综合性、复杂性、动态性、难以改变性等秉性,因此,公共支出绩效管理环境的整体优化与不断提升必将是一个循序渐进的缓慢过程。在一定程度上,这决定了我国地方政府公共支出绩效管理改革的长期性和艰巨性。

第九章从系统论角度,重点研究了地方政府公共支出绩效管理的框架设计及其核心问题。主要的研究内容及其相关观点有:(1)公共支出绩效管理框架体系的整体设想主要包括:宏观层面应建立和健全公共支出绩效管理规则的法制化;组织层面应构建责权明晰、相互制衡的绩效管理责任机制;评价对象方

面,应区别对待四种不同层次的公共支出评价客体;理论基石方面,应立足3E的综合绩效管理模式;操作流程方面,应建立环环相扣的公共支出绩效管理机制;工作规范方面,注重掌握和平衡七大公共支出绩效考评原则。(2)运用不同的绩效评价指标,选择不同的绩效评价基准,必然会得出不同的绩效考核结论。因此,评价指标和评价基准是公共支出绩效管理过程中最为关键的两个核心问题。事实上,评价指标规定了公共支出绩效考核的内容,评价基准设定了公共支出绩效考核的参照系,具有重要的战略导向性。(3)在我国全面推行公共支出绩效评价工作过程中,除要建立科学、合理、规范的绩效指标体系外,还须对公共支出绩效评价标准进行总体规划设计,研究指标与标准的对应关系,研究不同评价对象的标准选择,通过各种渠道广泛收集和整理各种分类标准数据,在条件成熟时要建立公共支出绩效评价标准数据库。

第十章在剖析我国地方政府公共支出绩效管理面临的种种阻碍因素的基础上,创造性提出了地方政府公共支出绩效管理“三阶段”递进式的改革路线图设想,探讨了不同阶段的改革路径和改革“路标”(即主要任务),最后强调了我国地方政府公共支出绩效化管理改革进程的渐进次优性。主要研究观点有:(1)实践中,各种制度性和非制度性问题已经成为阻碍我国公共支出绩效管理工作推进的“绊脚石”和“拦路虎”。这些阻碍性影响因素有宏观的也有微观的,有主观的也有客观的,有政府内部的也有政府外部的。(2)我国各地方的公共支出绩效化管理制度改革必然会经历启动、发展或完善、成熟等三个阶段,并需要分别确定短期任务(如建立专门化的绩效管理机构)、中期任务(如在地方人大设立绩效监管委员会)和长期任务(如实成熟的绩效预算管理制度)。显然,不同的发展阶段具有不同的特性,也需要完成不同的任务,并产生不同的效果。应指出的是,上述三个不同时期及其不同任务只是相对的划分,后一阶段往往是在继承前一阶段成果基础上的融合式发展而非完全的替代。(3)我国各地方的公共支出绩效化管理改革是一个不可逆转的潮流,但改革道路必然是一个充满困难和阻力的循序渐进而非跳跃性的缓慢过程。

当然,尽管本书对地方政府公共支出绩效管理的研究总体上应是有所裨益的,但对有关理论和实践问题的回答或解答不可能完全令人满意。由于地方政府公共支出绩效管理依然是公共经济学和公共管理领域的前沿性课题,加上主观研究能力以及客观研究条件的诸多限制,本研究自然很不到位、很不成熟,在很大程度上只期望能够起到引起争鸣、抛砖引玉的积极作用,而研究过程中揭示和遗留的很多难题将是作者进一步努力的方向。

· **关键词:** 地方政府;公共支出绩效管理;绩效案例分析;绩效环境评估;
改革“路线图”

前 言

由于公共支出过程中存在大量非理性、不确定性和外部性等问题,最大限度地保障公共利益往往是脆弱的。但对各级政府来说,通过公共支出来保障广大人民的根本利益却又是分内的事或职责所在。因此,基于公共利益或公众视角,公共支出绩效管理是构建责任政府、落实“财政问责”(financial accountability)的前提条件,也是财政管理理性化并贯彻科学发展观的重要表现。事实上,从西方国家财政制度变迁史来看,随着税收国家向预算国家的转型,预算本身也经由收入预算向支出预算、支出预算向绩效预算以及新绩效预算(new performance budget)的深刻变化^①,显然,公共支出绩效化管理已是现代预算制度改革的重要落脚点和逻辑归宿。从责任政府的观点来看,这种绩效管理所引致的“财政问责”制是根本性、必然性的。不难发现,如果缺乏财政问责,政治问责(political accountability)就不可能具有实质性的内容(Funnell and Cooper, 1988)。可见,落实财政责任是构建责任政府的坚实基础。更重要的是,公共支出绩效管理是各国政府面临“预算饥饿”、“预算黑洞”以及财政危机困境时的理性化选择,因为它更加关注这样一个基本财政问题:“为什么要以某种特定的方式支出公共资金以及它们带来了什么结果或好处”(Glynn, 1987)。正因为“不仅要问‘花’了多少钱,而且要解释‘效果怎么样’”,因此,公共支出绩效管理必然要求“预算与绩效一体化”(budget and performance integration)^②。事实上,正是在上述改革思潮的潜在推动下,目前我国地方政府的公共支出绩效管理制度

① 新绩效预算的基本观点是:与公共支出绩效相关的是社会目标和结果,而非公共机构的直接产出或活动。事实上,新绩效预算还有很多内容基本相同但叫法却颇为不同的别名,如企业式预算(entrepreneurial budget)、任务预算(mission budget)、结果导向预算(result-oriented budget)和产出基础预算(outcome-based budget)等。

② John L. Mikesell:《公共财政管理:分析与应用》,中国人民大学出版社2001年版,第223页。

度改革已经悄然启动,并正处于艰难爬坡、试点推广的初级阶段。在此过程中,公共支出绩效管理改革既孕育着巨大的潜在改革收益,又面临着多重的理论难题和现实阻碍。

概括起来,本书以地方政府公共支出绩效管理研究为研究选题,主要基于我国公共财政理论发展和公共支出实践的双重需要。具体阐述为:

公共财政理论是支撑我国地方财政实践的重要基石,但关于地方政府或地方公共部门公共支出绩效管理领域的理论“盲点”较多,相关理论研究较为薄弱。观念上,对地方政府公共支出实行绩效化管理是绝对正确的,但如何构建并充分发挥地方政府或地方公共部门绩效管理的价值功能却值得深入探究。从理论内涵来看,财政学具有强烈的管理学导向或倾向,而地方政府公共支出绩效化管理不仅是一种很吸引人的理念,更是有助于实现区域财政公共化目标的重要路径、步骤、程序、机制和制度。值得指出,公共支出绩效本身是一个包容投入、产出、效果等方面的综合概念。从此角度讲,我国政治经济生活中常出现的不计成本追求既定目标的公共政策及其背后的“政治任务预算”(political mission budgeting)^①显然是不符合绩效理念的。

我国地方政府运行中蕴藏的现实矛盾强烈地要求加强公共支出绩效管理研究。自1998年提出以公共财政为导向的财政制度改革目标以来,我国地方政府公共支出规模从1998年的7672.58亿元逐年增至2006年的30431.33亿元(占全国性财政支出的比重约为73%),地方财政总赤字从1998年的2688.63亿元也逐年增至2006年的12127.75亿元^②。与此同时,“有支出、无绩效或绩效差”的问题日益凸现,由此导致的巨大现实反差强烈地要求积极实施和深入推进公共支出绩效管理改革。从国际来看,公共支出绩效管理制度越来越成为世界各国政府财政的核心“管理工具”之一,并在化解地方财政压力并有效满足地方性公共需求偏好方面发挥了重要作用。可以预期,地方政府公共支出绩效管理对促进我国公共财政资金的规范高效运作,促进政府财力的可持续发展,构建以公共行政为导向的干部考核机制以及有效转变政府职能等都具有重大意义。

在我国,长期以来公共财政资金分配和使用存在“重安排、轻监督,重争取、轻管理,重使用、轻绩效”等老问题。可以说,基于自身利益问题,我国地方政府往往把主要精力放在公共收入最大化方面,对公共支出尤其是公共支出绩效化

^① 政治任务预算是一种只对产出而非投入进行重点考察的预算方法,即为保证既定政策目标,不计成本地投入公共资源。

^② 从绩效的角度,73%的较高比重意味着公共支出绩效监控的重点以及绩效产生的巨大空间在于地方政府公共支出层面,这与地方居民的切身利益往往直接相关。

管理的重视程度不够。然而,当前地方财政困难表面上表现为公共收入不足,但其根源之一却在于公共支出绩效的低劣及其背后公共支出结构的不合理。随着市场经济体制的确立以及公共财政架构的建立,我国地方政府财政必将进入以公共支出及其绩效监管为重点的改革新阶段。在此背景下,树立“绩效为本”的公共支出理念,加快公共支出绩效管理改革进程,提升公共支出资金绩效水平,并逐步解决公共支出过程中存在的种种疑难问题,将是缓解我国地方政府财政困难的一项重要而紧迫的任务。

从现代公共财政理论和实践来看,公共支出绩效评价、管理和监督是“三位一体”公共财政体系的重要组成部分。也就是说,以部门预算为龙头的预算编制体系,以国库集中支付为龙头的预算执行体系,以及以公共支出绩效评价和管理为龙头的预算监督体系,三者相辅相成,相互支撑,不可或缺。不难发现,公共支出绩效评价与管理既对公共财政资金执行情况进行监督,促进部门单位提高公共资金使用绩效;同时,也为预算的编制和安排提供依据,提高部门预算的科学性和有效性。从此角度讲,全面、积极而深入地实施公共支出绩效管理改革尤为重要和必要。必须指出,在2008年世界金融海啸爆发后,我国重新启动以“刺激内需保增长”为特征的积极财政政策,4万亿元的中央政府投资刺激计划以及18万亿元之巨的地方政府投资刺激计划先后出台,从而必然引发一个深层次问题:追求或保护较快经济增长率的调控政策是否意味着排斥或放弃公共支出绩效目标?有迹象表明,一哄而上盲目乱投资现象又有死灰复燃的倾向,以保增长、防衰退的宏观政策为名义而排斥或反对绩效管理的可能性是存在的^①。但本文的分析表明,“又好又快”的公共支出(含公共投资)科学绩效理念不应排斥和放弃,而应得到更有效的贯彻和坚持——这是我国特定的国情、省情以及国情所决定的^②。

可以说,服务型地方政府必然是绩效型地方政府,由此引致的大量公共支出绩效管理方面的理论和实践难题亟须加以关注、研究和破解。从现有文献来看,公共支出绩效管理的大致轮廓已经可以勾画出来,但对这一“新大陆”的探索工作应该说还处于初级阶段。毋庸置疑,本书希望通过努力,能够较全面而

① 值得指出,《求是》2009年第1期发表了中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛的《努力把贯彻落实科学发展观提高到新水平》,特别强调了目前我国对科学发展观存在的一些片面理解和模糊认识,如有的在发展观念上存在重“显绩”轻“潜绩”、重当前轻长远、见物不见人,甚至制造虚假政绩等问题。显然,这是有一定现实针对性的深刻见解。

② 凯恩斯曾提出,在“有效需求不足”的情况下,错误方向投资(misdirected investment)总比毫无投资要好,对社会总是有利的(参见凯恩斯著:《就业利息和货币通论》,商务印书馆1987年版,第282-283页)。显然,凯恩斯的分析逻辑在扩大内需这一点上是合理的,但从公共财政以及绩效管理角度来看,其观点则可能是错的,至少是值得商榷的。

深入地解读、解释或者在一定程度上解决目前我国已经全面铺开的地方政府公共支出绩效管理改革过程中不断涌现的诸多难题。坦率地讲,主张积极的公共支出绩效管理政策是一回事,但将积极的公共支出绩效管理政策真正付诸实施则是另一回事。

作者

2009年12月

目 录

第一章 地方政府公共支出绩效管理导论	(1)
第一节 公共支出绩效、绩效管理制度与绩效管理文化	(1)
第二节 中国地方政府公共支出绩效管理问题及其改革尝试	(12)
第三节 本研究的分析框架、研究创新及不足之处	(21)
主要参考文献	(26)
第二章 地方政府公共支出绩效管理:基本理论、科学内涵与价值功能	(28)
第一节 地方政府公共支出绩效管理基本理论	(29)
第二节 地方政府公共支出绩效管理的科学内涵	(44)
第三节 地方政府公共支出绩效管理的三种价值功能分析	(47)
主要参考文献	(50)
第三章 地方政府公共支出绩效管理的国别比较与借鉴研究	(51)
第一节 美国:公共支出绩效管理法制化的典范	(52)
第二节 英国:公共支出绩效审查的“模范生”	(62)
第三节 澳大利亚:部门绩效预算管理制度改革的创新	(71)
第四节 新西兰:公共支出绩效管理受托责任制的探索	(76)
第五节 公共支出绩效管理:简要的比较及其借鉴	(79)
主要参考文献	(85)
第四章 基于 3E 理论的地方行政管理支出绩效考察	(86)
第一节 地方行政支出综合成本测算及其经济性评价	(86)

第二节 地方行政支出的效率性探究	(104)
第三节 地方行政支出的有效性探究	(113)
主要参考文献	(126)
第五章 地方政府公共支出绩效评价及其问题揭示:基于案例的考察	(127)
第一节 城市路灯电费支出项目的绩效评价及其解析	(127)
第二节 再就业培训支出项目的绩效评价及其解析	(142)
第三节 地方科技强警支出项目的绩效评价及其解析	(154)
第四节 农村合作医疗基金项目的绩效评价及其解析	(161)
主要参考文献	(174)
第六章 地方政府公共支出绩效管理改革:来自浙江的实践与启示	(175)
第一节 “浙江现象”背后的公共财政改革扫描	(175)
第二节 公共支出绩效管理改革:浙江的历程、实践及其成效	(177)
第三节 公共支出绩效管理过程中的难题与困惑	(182)
第四节 结论与启示	(186)
主要参考文献	(187)
第七章 地方财政管理、官员腐败行为与制度运行绩效的关联机制	(189)
第一节 地方财政管理与官员腐败行为:公共利益的正反面	(190)
第二节 地方官员腐败行为对三种公共支出绩效维度的扭曲效应 分析	(198)
第三节 制度改革与源头防腐的互动机制:中国的财政管理实践	(207)
第四节 管理改革推动源头防腐:提升制度运行绩效水平的必由之路	(209)
主要参考文献	(212)
第八章 地方政府公共支出绩效管理环境的实证分析	(214)
第一节 公共支出绩效管理与绩效环境的关系简析	(215)
第二节 地方政府公共支出绩效管理环境因素模型的构建	(218)
第三节 地方政府公共支出绩效管理环境因素的实证考察	(225)
附录:关于实施地方政府公共支出绩效管理影响因素的调查问卷	(242)
主要参考文献	(245)