

刘昆·主编·广东财政改革理论与实务丛书

财政支出绩效评价的 原理和方法

CaiZheng ZhiChu JiXiao PingJia De
YuanLi He FangFa

卢千里 著



经济科学出版社
Economic Science Press

刘昆·主编·广东财政改革理论与实务丛书

财政支出绩效评价的原理和方法

卢千里 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政支出绩效评价的原理和方法 / 卢千里著. —北京: 经济科学出版社, 2010. 5

(广东财政改革理论与实务丛书 / 刘昆主编)

ISBN 978-7-5058-9231-6

I. ①财… II. ①卢… III. ①财政支出—经济评价—研究 IV. ①F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 060268 号

责任编辑: 白留杰 白 炜

责任校对: 徐领弟 郑淑艳

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

财政支出绩效评价的原理和方法

卢千里 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮箱: espbi3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

787×1092 16 开 11.25 印张 170000 字

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5058-9231-6 定价: 22.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

总 序

2008年适逢改革开放三十周年，回顾三十年的辉煌发展，是一部不断解放思想、推动发展的伟大历史画卷。从计划经济到有计划的商品经济，再到后来的建立社会主义市场经济，每一次改革都给当时的经常发展注入了巨大的活力。而在这当中，财政体制改革每每作为整个经济体制改革的突破口，在推动经济发展和社会事业发展方面发挥了关键性作用。“滔滔江水日趋东，万法从新要大同。”一百多年前，广东人黄遵宪为自己的维新、改革信念写下这样的诗句，一百多年后，广东人秉承先辈们的改革信念，在众多方面进行着持之以恒的不懈探索。作为改革开放的第一股浪潮涌动的地方，广东的财政改革与探索一开始就走在全国前列。1979年，广东人就以“杀开一条血路”的精神，率先改革高度集中的“统收统支”财政管理体制，实行“财政包干制”；1994年，广东坚决执行中央分税制改革的决定，采取切实措施保证了中央税和地方税的增长，实现了税制改革的平稳过渡；1996年，广东省对市县实行了“分税分成，水涨船高”的财政体制改革，提高地方政府组织收入的积极性。在公共财政探索方面，广东一直是全国财政改革和发展的排头兵，财政改革年年有新亮点，以部门预算、国库集中支付制度改革、收支两条线管理、政府财政制度等为主线的财政支出管理制度改革处于全国前列，财政支出绩效评价、行政事业

性资产管理等更创全国改革先河。

随着改革的深入和开放范围的扩大，广东经济实现了多年的持续快速发展，从改革开放前的不起眼的位置，到经济总量连续十八年居全国首位，近年来更是占据重要地位，2006年广东GDP约占全国的八分之一，财政总收入约占全国的七分之一，2007年GDP首次超过台湾，达30606亿元，财政总收入达7750亿元，创造了历史的新辉煌。在这个创造辉煌的过程中，广东的众多财税会计学者和财税干部有幸亲身参与和经历了这场翻天覆地的变革和发展。理论来源于实践，广大财税干部在各项财税会计工作中亲身实践，不断探索，不断创新，在很多项业务改革中都走在全国前列，为全国其他地方的同类改革做出了示范，也为广大财税会计学者的理论研究培育了肥沃的土壤。众多的财税学者和财政干部植根于这块实践丰富的沃土，总结研究各种改革的新生事物，上升到理论层面，经过升华后更好地指导实际工作，并通过这些理论和知识的传播，使全国同行更加清楚地了解广东的实践探索经验，也得到了他们的赞扬和肯定。广东的财税会计学者和实践工作者的共同努力，相得益彰，共同推动了广东财税工作向前发展，开创了广东财政会计工作的新局面。

广东经济经过多年的高速增长，为小康社会的建设打下了雄厚的物质基础，但是一些深层次的矛盾和问题开始显现，主要是粗放式的增长方式难以为继，高投入、高消耗和高污染现象突出，见物不见人，经济社会发展与人口、资源、环境之间的关系失衡，没有形成一套科学发展的体制和机制，可持续发展的压力越来越大。经济决定财政，财政反作用于经济，在新的条件下，面对新问题，财政支持经济发展的方式、财政政策作用的方式以及财政自身管理方式也需进行相应的调整和改革，以破解当前发展面临的新问题。在当前严峻的国际经济形势下，作为改革开放的排头兵，尽管在财政税收的实践探索方面积累了许多经验，但作为改革开放的排头兵，广东更需要率先研究解决许多财政税收工作中出现的新情况、新问题，为探索和实践科

学发展观作出实践和表率。因此，总结实践经验，解决现实问题，探索发展方向推动广东财税体制的改革与发展，为全国财税制度的发展与完善提供理论成果，是广东财税理论工作者光荣而神圣的使命。解放思想是改革的先导，广大财税干部和财税会计学者，要以“解放思想、实事求是、与时俱进”作为自己的重大责任和突出品格，敢于实践，敢于开拓，不断研究和解决广东财政改革和发展中的新情况、新问题，不断探索和创造财政工作的新思路、新经验，不断促进财政软实力的提高，为实现广东科学发展、和谐发展提供理论支撑和智力保障。

在这个背景下，为进一步有效促进广东财政的改革与发展，按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化，实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展，建设和谐社会，充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性，促进和提升广东财政理论界的科研水平和在全国的影响力，广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版这套《广东财政改革理论与实务》丛书。整套丛书的选题与广东省财政改革紧密结合，既有理论研究，又有基于广东实践的案例分析，内容涉及财政、会计的各个层面，理论与实践紧密结合，数据翔实，具有较高的理论价值和实践指导意义。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》系列丛书，既能总结过去广东财政会计工作取得的成就，促进学者们研究现实当中的问题，也能向世人展示广东财政理论和实务工作者的风采，为广东建设“经济强省”和“文化大省”和服务，为我国财政工作作出实践和理论的双重贡献。

刘昆

2008年8月

序

《财政支出绩效评价原理和方法》一书终于杀青了，本书试图以新的指标体系，对照统一的标准和按照一定的程序，对公共财政支出发挥的效益和取得的业绩进行比较和综合评判。

财政支出绩效就是财政支出活动所取得的实际效果，它体现了政府为满足社会公共需要而进行的资源配置活动与所取得的社会实际效果之间的比较关系。财政支出绩效评价更主要的是发挥绩效评价对决策信息的反馈作用，建立一种更理性的、有翔实资料和明确绩效标准作为依据的预算编制机制，将绩效评价融入整个预算编制过程，使财政资金分配和使用遵循经济、有效和高效的原则进行。

全书共分六章，有三个特点：

一是讲清原理。在定性分析的基础上，应用数学公式和数学模型进行定量分析，进一步掌握理论的精髓。

二是介绍方法。通过大量实际调查，结合我国国情，建立适合国情、符合实际的绩效评价方法，提高财政支出的使用效率。介绍了九种基本评价法，四种综合指标评价法，有的方法是全新的。

三是可操作性强。通过设置指标，介绍方法，实证分析，结果应用，突出可操作性。

本书主要适用于大学课程教学，同时也可作为各级经济管理部门实际工作者的自学参考决策时的经济理论工具书。

本书得到广东航海高等专科学校副校长袁炎清教授、暨南大学彭维湘副教授的具体帮助，在此一并致谢。

卢千里
2010年4月

丛书编辑说明

为进一步有效促进广东财政的改革与发展，按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化，实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展，建设和谐社会，充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性，促进和提升广东财政理论界的水平和在全国的影响力，广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版一套《广东财政改革理论与实务》丛书。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》丛书能为广东建设“文化大省”服务，为国家财政改革的不断深化作出实践和理论的双重贡献。

通过组织开展《广东省财政改革理论与实务》丛书选题招标工作，共收到标书 54 份（财政类标书 34 份，财务与会计类标书 20 份）。丛书编委会特别邀请丛书学术顾问组对这些标书进行评审，共有 22 个题目中标（包括 16 个财政类和 6 个财务与会计类项目）并分别开展调研和写作。这些选题与广东省财政改革紧密结合，既有理论研究，又有基于广东实践的案例分析，内容涉及财政、会计的各个层面，都具有相当高的研究价值。

各中标项目的课题负责人组织了强大的研究队伍，对所承担的项目开展了深入调研，并在专家的指导下进行写作。2007 年中，各项目已经开始陆续完成书稿。这些书稿，有些是在作者的论文基础上修改完成的，有些则是在实际工作中深有体会而作。从项目完成的情况看，

这些项目选题紧扣现实，理论与实践紧密结合，数据翔实，具有较高的理论价值和实践指导意义。

《广东财政理论与实务》系列丛书编写委员会主要领导成员名单和构成如下：

编委会主任：刘昆（广东省财政厅党组书记、厅长，中山大学、暨南大学兼职教授）

编委会副主任：

曾志权（广东省财政厅党组成员、副厅长）

李朝明（广东省财政厅党组成员、副厅长）

陈德萍（广东财经职业学院院长、教授）

林江（中山大学岭南学院财税系主任、教授）

於鼎丞（暨南大学财税系主任、教授、博士生导师）

郭小东（中山大学岭南学院财税系教授、博士生导师）

于海峰（广东商学院副院长、教授）

执行副主任：

黎旭东（广东省财政科学研究所所长）

指导和评审专家组成员包括：

丁学东（财政部副部长）

高培勇（中国社会科学院财贸研究所）

杨灿明（中南财经政法大学副校长）

贾康（财政部科研所所长）

张馨（厦门大学财政金融学院院长）

苏明（财政部科研所副所长）

白景明（财政部科研所副所长）

史耀斌（财政部税政司司长）

刘玉廷（财政部会计司司长）

于中一（财政部科研所）

王世定（财政部科研所）

文宗瑜（财政部科研所）

目 录

第一章 财政支出绩效评价的意义	1
第一节 财政支出绩效评价的相关概念	1
第二节 财政支出绩效评价的相关理论	9
第三节 财政支出绩效评价的意义	15
第二章 财政支出绩效评价的原理	22
第一节 财政支出绩效评价的原则	22
第二节 财政支出绩效评价的程序	25
第三节 财政支出绩效评价的方案设计	37
第三章 财政支出绩效评价指标体系	50
第一节 财政支出绩效评价指标的设置原则和方法	50
第二节 财政支出绩效评价指标的内容和计算方法	53
第四章 财政支出绩效的评价方法	68
第一节 财政支出绩效的基本评价法	68
第二节 财政支出绩效的综合指标评价法	70
第五章 财政支出绩效评价运行环境研究	84
第一节 财政支出绩效运行的外部环境分析	84
第二节 财政支出绩效运行的机制分析	91
第三节 财政支出绩效运行的预警分析	101
第四节 财政支出绩效评价结果分析和应用	107

第六章 中外财政支出绩效评价的考察与借鉴·····	115
第一节 外国财政支出绩效评价·····	115
第二节 我国财政支出绩效评价的现状·····	132
附录 1 广东省省级部门项目支出预算管理试行办法·····	142
附录 2 广东省财政支出绩效评价试行方案·····	148
附录 3 中央部门预算支出绩效考评管理办法·····	155
附录 4 政府收支分类改革方案·····	160
参考文献·····	166

第一章 财政支出绩效评价的意义

第一节 财政支出绩效评价的相关概念

一、财政的定义和职能

(一) 财政的定义

财政是以政府为主体，集中一部分国民收入来满足社会公共需要的收支分配，是政府从事资源配置和收入分配的一种公共经济活动。

1. 财政是一种分配活动。财政属于分配范畴，涉及社会再生产的资源配置即生产要素的分配，以及人们之间利益关系的收入分配。

2. 财政活动是一种政府行为。财政活动的主体是政府，属政府的经济行为，在经济部门划分中政府属公共部门，因此，财政活动是一种公共经济活动。

3. 财政活动的目的是满足社会公共需要。财政作为一种以政府为主体的分配方式或资源配置方式，与市场性的资源配置一样，目的都是为了满足社会需要。通常，在市场经济条件下，私人需要通过市场机制提供私人物品来满足，社会公共需要由政府通过财政机制提供公共物品来满足，这是市场经济下市场与政府的基本分工，于是公共物品和公共需要问题就成了市场经济下财政问题的核心。

4. 财政分配的对象是一部分国民收入。现代市场经济条件下，社会公共需要的范围很广，按其职能大致可以分为：①国家行使其政治职能，保障社会政治经济秩序稳定及正常运转的需要。如行政、国防、公检法、外交等。这些都是纯粹的社会公共需要。②国家行使其社会职能，保障社会经济发展及提高人们生活质量和福利水平的一些公益性、基础性条件的需要。如

文化教育、医疗卫生、社会保障、环境保护、公共基础设施、基础产业、支柱产业和高风险产业等。这些有的是纯粹的公共需要，更多是属于介于公共需要和私人需要之间的准社会公共需要。③保障市场经济顺利高效运行所必需的各种调控措施、政策及服务等方面的需要。

财政收入是政府为满足支出的需要，依据一定的权力原则，通过国家财政集中的一定数量的货币或实物资财收入。政府取得财政收入是为了公共支出筹措资金，财政收入的主要形式有税收收入、国有产权权益收入、规费收入、罚没收入、国有资源管理收入、公产收入等。

（二）财政的职能

由于市场机制在许多领域缺乏效率，公共需要不断扩大，政府部门或公共部门的介入的合理性和必要性更加充分，因此，相应的财政职能也得到了丰富和发展。归纳起来，财政职能有资源配置职能、收入分配职能、经济稳定职能以及经济发展职能。^①

1. 资源配置职能。指政府财政对社会资源进行的直接配置和间接引导的功能，其依据是资源配置上的市场失灵。市场失灵导致市场机制在有些领域不能配置或不能有效地配置资源，这就需要政府通过财政机制来进行资源配置，来弥补市场资源配置的失灵。如市场机制不能提供具有非竞争性、非排他性及存在“搭便车”问题的公共物品；市场无法解决外部效应问题；市场机制具有“不完全性”，价格扭曲、信息失真、地区封锁、资源转移的种种限制及垄断的存在都妨害市场竞争；市场无法提供非竞争性产业、耗资大、周转慢及起主导作用的产业的投资。

执行配置资源职能的主要工具有财政支出、政府间财政转移支付、税收、国债、财政补贴。前 2 项称为直接工具，后 3 项称为间接工具。

① 财政支出：政府通过立法程序确定财政资金的分配结构和数量而形成的资金有计划的分配过程，即对集中起来的财政资金进行分配和使用的过程。财政支出是政府政策选择的反映，是政府活动的成本。政府通过对财政支出规模的调整，来调节社会资源在政府部门与非政府部门之间的配置；通过对财政支出结构的调整，来调节资源在地区之间、部门和产业之间的

^① 郭庆旺等：《财政学》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 64 页。

配置。

② 政府间财政转移支付：政府通过政府间财政转移支付，将从一个地区集中的资源转移到另一地区，从而调节资源在地区之间的配置。其形式主要有体制补助、结算补助、专项补助和税收返还。

③ 税收：政府出于为其国民提供公共产品与公共服务的需要，通过法律的形式对国民个人和企业的资源进行强制性的、无偿性的征收。它具有强制性、无偿性和固定性，是财政收入的主要组成部分。政府通过税收优惠，如税收减免等，来引导社会资源向经济欠发达地区，向国民经济薄弱的部门和产业流动。

④ 国债：政府向个人、公司企业、社会事业单位以及外国政府的借款，即政府举借的债务。政府可以通过国债融资规模的调整和国债资金的安排，来引导社会资源的流向。

⑤ 财政补贴：一种影响相对价格结构，可以改变资源配置结构、供给结构和需求结构的政府无偿支出。政府可以通过财政补贴，来引导社会资源，纠正不合理的价格结构，纠正市场缺陷，借以实现国家的社会福利目标。

财政的资源配置与市场资源配置一样，也必须注重资源配置的效率。

2. 收入分配职能。目标是实现公平分配，即通过收入再分配机制，重新调整由市场决定的收入和财富的分配，达到社会认为的“公平”和“正义”的分配状态。公平包括经济公平和社会公平两个层次。经济公平是市场经济的内在要求，它强调的是要素投入和要素收入相对称，在平等竞争的环境下由等价交换来实现的。社会公平是指将收入差距维持在社会各阶层人们所能接受和不危及社会稳定与秩序的范围內。

执行收入分配职能主要工具有：税收、转移支付、购买支出、各种收入政策以及资金支持或进行补贴。

① 税收：政府执行收入分配职能的主要工具之一。通过税收，可以在相当大范围内实现对收入的调节。例如，通过个人所得税，调节个人的劳动收入和非劳动收入；通过农村税费改革，降低或直接取消农业税，增加农民的收入等，使城乡之间的收入水平维持在一个合理的差距范围内；通过企业所得税，调节企业的收入水平；通过财产税和遗产税，调节个人之间的财富

分布；通过资源税，调节部门、地区由于资源条件和地理环境不同而形成的级差收入。

② 政府购买支出：政府支出中用于支付购买物品和劳务的支出，前者直接影响企业收入，间接影响个人收入，后者则直接影响个人收入。

制定各种收入政策，调整国民收入分配。如通过工资政策和其他有关收入政策，政府也可以实现对部分国民收入分配的调节。例如调整后新出台的个人所得税有关工薪收入中减除费用标准由 800 元变为 1600 元，等等。

对低收入者或无收入者能够获益的项目提供资金支持或进行补贴。如为扶贫项目、廉租房建设、农业基础设施建设等提供资金支持，对低收入者或无收入者消费的物品给予必要的补贴。

3. 经济稳定和发展职能。可概括为通过财政分配对人们的生产、消费、储蓄、投资等行为发生影响，以实现国民经济中总供需的平衡和持续、稳定增长，经济结构转变和福利提高。

执行经济稳定和发展职能的主要工具有预算政策的相机选择、财政制度的内在设计等。

预算政策的相机选择，就是当政府判断当前的经济的主要问题是经济增长与就业问题时，政府就会选择赤字预算政策，通过减税和增加预算支出，来扩大社会总需求，拉动经济的增长，创造更多的就业机会；当政府判断当前经济的主要问题是物价问题时，政府就会选择结余预算政策，通过增税和压缩预算支出，来减少社会总需求，使物价逐步回落。

而财政制度的内在设计主要是通过累进税制、转移支付制度来实施的。

当社会总供给小于社会总需求，出现通货膨胀，物价上涨时，在累进所得税制下，应税所得额越高，其适用的税率也越高，这样必能对过高的需求起到一种自动的抑制作用。相反，当社会总供给大于社会总需求，出现生产过剩的经济危机时，在以累进所得税为主体的税制体系条件下，由于应税所得额减少，其适用的税率也就更低，这样实际会对社会总需求不足以起到刺激作用。

在经济繁荣时期就业率提高、个人收入水平提高，通过私人部门增加的社会需求急剧增加，这种条件下，转移支付的失业救济金和福利水平必然下

降，也就是通过财政支出而形成的需求水平下降，这实际上就会对过热的社会需求水平起到一种抑制作用。相反，在经济发展衰退时期，由于失业率上升，个人收入水平下降，私人部门的需求水平也随之下降，出现需求不足问题。这时转移支付的失业救济金和福利就会增加，也就是在私人部门的需求减少的同时，公共部门的需求却增加了，这必然对整个社会的需求起到刺激的作用，而使整个社会保持适度的需求水平。

二、绩效预算与绩效评价

（一）绩效预算

绩效预算作为一种公共支出预算模式，是由绩、效和预算三个要素构成的。对于什么是绩效，目前还没有一个较一致的表述。这里，“绩”是指财政支出所应达到的而且是可以量化的目标，“效”是指财政支出所应达到的具体指标，也就是财政支出完成以后所取得的成绩和完成工作的情况。^①

1. 绩效。在普雷母詹德编的《公共支出管理》一书中，他认为：绩效包含了效率、产品与服务的质量及数量、机构所作的贡献与质量，包含了节约、效益和效率。而亚洲开发银行的 Salvatore Schiavo-Campo 在《强化政府支出管理“绩效”》一文中对绩效的论述是：绩效是一个相对的概念，它可以用努力和结果这样的字眼进行定义。这个论述说明，完全忽视绩效的主观方面是错误的，他认为主观方面是外部效果的重要决定因素，因此绩效实质上不仅包含外部效果，也包含内在的努力程度，它往往可以通过投入、过程、产出和结果来描述。另外 OECD 在其 1994 年的一份报告《Performance Measurement and Evaluation》中也对绩效进行了界定，报告提出绩效是实施一项活动所获得的相对于目标的有效性，它不仅包括从事该项活动的效率、经济性和效力，还包括活动实施主体对预定活动过程的遵从度以及该项活动的公众满意程度。财政部财政统计司陆庆平认为，绩效实际上是一项活动实施的结果，这种结果既包括实施这项活动所投入资源与获得效果的对比关系，还包括投入资源的合理性和结果的有效性。

可以说，绩效是效益、效率和有效性的统称，它包括行为过程和行为结

^① 谢贤星：《财政支出绩效评价与预算》，《广东财政》，2004 年第 11 期。