

绩效

NNNN

政府公共支出绩效考评理论与实践

政府公共支出绩效考评 理论与实践

政府公共支出绩效考评理

SSS

张少春 / 主编

中国财政经济出版社

F812.45

3

政府公共支出

绩效考评理论与实践

张少春 主 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府公共支出绩效考评理论与实践/张少春主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.5

ISBN 7-5005-8143-2

I. 政… II. 李… III. 中央财政-财政支出-经济管理-中国
IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 035630 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 20.75 印张 332 000 字

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 39.00 元

ISBN 7-5005-8143-2/F·7117

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

222

论与实践

22222

责任编辑：张晓彪+刘茜

装帧设计：敬人设计工作室
吕敬人+德浩

《政府公共支出绩效考评理论与实践》

编 委 会

主 编：张少春

副主编：李 萍 赵 路 王家新 傅 东

编 委：吴学梯 林 皎 董德刚 宋秋玲 俞晓敏

前言

按照党的十六大和十六届三中、四中全会“推进财政管理体制改革的”，“建立预算绩效评价体系”和“改革和完善决策机制，推进决策的科学化、民主化”的要求，为了不断提高政府公共支出的规范性、安全性和有效性，在借鉴西方国家理论和实践的基础上，财政部于2003年率先对中央教科文部门项目支出进行了绩效考评试点。为了及时总结试点经验，探索在我国建立政府公共支出绩效考评制度的思路和途径，并为有关方面研究和推行绩效考评提供参考，我们组织编写了《政府公共支出绩效考评理论与实践》一书。本书比较系统、全面地介绍了政府公共支出绩效考评有关的理论、政府公共支出绩效考评的基本内容和操作规程，以及我国中央教科文部门项目绩效考评试点的实践成果，既可以作为政府部门实际工作者进行绩效考评的手册，也可以作为有关部门的培训教材和其他人士了解、研究绩效考评的参考用书。

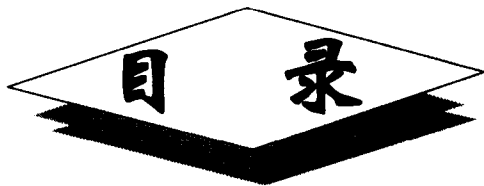
本书由财政部教科文司组织编写。参加本书编写的人员有：吴学梯、林蛟、王蓓、聂长虹、高志龙、李霁、邵世才、赵闻、杨如义、汪爱武、杨春琳、皮丹丹。编写过程中，进行了多次集体讨论、修改。李萍、赵路对全书进行了总纂。张少春对全书进行了最后审定。

本书在编写过程中，得到了科技部评估中心、北京华盛中天咨询有限公司、天津市财政局和江西省财政厅的大力支持和热情帮助，中国财政经济出版社的张晓彪、刘茜两位编辑也对本书的编写给予了指导。在此，一并致以衷心的感谢。

由于本书编写时间较紧，加之我们水平有限，书中难免有不妥和疏漏之处，恳请读者批评指正。

编 者

2005 年 3 月



导 言	(1)
-----	-------

基 础 篇

第一章 政府公共支出绩效考评理论	(9)
第一节 政府公共支出绩效考评的概念及特点	(9)
第二节 政府公共支出绩效考评的理论基础	(11)
第三节 政府公共支出绩效考评的评价原则	(21)
第二章 西方国家政府公共支出绩效考评制度与实践	(27)
第一节 政府公共支出绩效考评的发展	(28)
第二节 美国政府公共支出绩效考评	(31)
第三节 澳大利亚政府公共支出绩效考评	(42)
第四节 新西兰政府公共支出绩效考评	(51)
第五节 英国政府公共支出绩效考评	(57)
第六节 加拿大政府公共支出绩效考评	(62)
第七节 政府公共支出绩效国际比较与借鉴	(66)

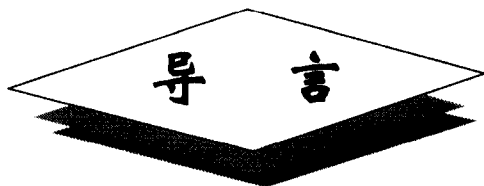
规 范 篇

第三章 政府公共支出绩效考评制度体系	(73)
--------------------	--------

第一节	政府公共支出绩效考评制度体系框架·····	(74)
第二节	政府公共支出绩效考评的组织与执行·····	(82)
第三节	政府公共支出绩效考评的依据、对象和内容·····	(90)
第四节	政府公共支出绩效考评的指标体系·····	(94)
第五节	政府公共支出绩效考评的方法·····	(102)
第六节	政府公共支出绩效考评的实施与操作·····	(110)
第四章	我国建立政府公共支出绩效考评制度的必然性和	
	思路·····	(115)
第一节	我国建立政府公共支出绩效考评制度的必然性	
	·····	(116)
第二节	我国建立政府公共支出绩效考评制度的思路·····	(124)
实 践 篇		
第五章	我国开展政府公共支出绩效考评的实践探索·····	(137)
第一节	中央级教科文部门项目绩效考评试点工作的基 本情况·····	(138)
第二节	中央级教科文部门项目绩效考评试点工作成效 ·····	(145)
第三节	进一步推进中央级教科文部门绩效考评工作的 设想·····	(150)
第六章	中央教科文部门项目绩效考评案例·····	(154)
第一节	试点项目案例的综合情况·····	(154)
第二节	共建高校实验室建设项目绩效考评·····	(158)
第三节	科技文献信息项目绩效考评·····	(167)
第四节	中华再造善本工程项目绩效考评·····	(175)
第五节	边境地区改善基础教育办学条件项目绩效考评 ·····	(181)
第六节	国家重点基础研究发展规划项目绩效考评·····	(187)
第七节	国家重大科学工程项目绩效考评·····	(198)
第八节	婚育新风进万家专项资金绩效考评·····	(206)

附 录

附录 1: 中央级教科文部门项目绩效考评管理试行办法	(215)
附录 2: 中央财政教科文事业专项资金项目委托评估评审 及付费管理暂行办法	(236)
附录 3: 广东省财政支出绩效评价实施方案(试行)	(240)
附录 4: 美国《政府绩效与结果法案》(GPRA)	(267)
附录 5: 澳大利亚预算编制模式	(276)
附录 6: 澳大利亚维多利亚州的产出预算介绍	(291)
参考文献	(320)



一、政府公共支出绩效考评问题的提出

绩效是指既定目标的实现程度以及取得相应结果的有效性和效率。政府公共支出绩效考评，是指在一定时限内，对公共支出的绩效进行综合性考核与评价，主要涉及绩效目标、效果、影响及管理等方面的内容。

政府公共支出绩效考评作为提高公共资金分配使用有效性的重要手段之一，近几十年来已在西方发达市场经济国家广泛开展，日益完善。随着我国市场经济体制的建立、政府职能的转变和公共财政框架的构建，政府公共支出绩效考评越来越受到人们的关注。

（一）西方国家的实践为我国开展公共支出绩效考评提供了经验

西方国家实行政府公共支出绩效考评，是民众的要求、政府自身的需要和理论发展的结果。早在上世纪二三十年代，一些国家就开始了政府公共支出绩效考评的探索与实践，目前已成为西方国家进行政府公共支出管理的重要手段。

首先，为弥补“市场失灵”，保持经济和社会的稳定协调发展，政府职能及公共支出逐步扩大，政府活动成本相应增加；与此同时，在政府管理中也出现了一系列的问题，如政府管理目标不明、责任不清、效率不高、浪费严重、官僚主义等，引起公众对政府的角色、活动范围以及政府活动效率的

关注。纳税人对政府管理方式和效果不满意,要求政府转变管理理念和管理方式,对政府公共支出的绩效进行评价,披露财政资金的使用情况和效果,提高政府管理的有效性。

其次,西方国家政府在不断增加的公共支出压力面前,也在积极探索规范政府公共支出管理,提高公共资金使用效率的途径,赢得公众的信任。

第三,伴随着社会和政治的变革,西方公共管理者和理论研究者都在探讨和寻求解决政府公共管理的理论和实际问题,一批有价值、成系统的理论应运而生,这些理论为西方国家在转变政府施政理念、完善施政方式、提高管理效力等方面提供了依据。

鉴于此,西方国家对政府部门的管理进行了一系列改革,政府公共支出绩效考评制度正是源于公共支出管理改革的需要,繁盛于20世纪七八十年代实行行政改革的国家,尤其是英、美等国。英国从20世纪六七十年代对公共生产力进行测定,到80年代在中央各部门进行持续数年的大规模的“雷纳评审”,在此基础上建立起较完善的政府绩效评估机制,广泛运用于中央、地方各级政府部门和学校、国民保健机构等公共机构。美国在1973年出台了“联邦政府生产力测定方案”,1993年颁布《政府绩效与结果法案》,要求所有的联邦机构使用绩效评估技术并向民众报告自己的绩效状况。据经合组织统计,20世纪90年代以来,政府绩效考评在加拿大、丹麦、芬兰、挪威、新西兰、荷兰、澳大利亚等国都得到了广泛应用。

实践证明,虽然绩效考评从理论提出到实施的时间不长,但效果明显,体现出了很强的生命力,对于提高政府管理效率,增强政府行政的责任意识,提升公共支出的质量和成效都很有裨益。国际社会普遍认为,这是现代西方国家政府管理改革的最重要的事件之一。西方国家政府绩效考评的实践,为我国开展公共支出绩效考评提供了经验。

(二) 我国转变政府职能和完善公共财政体系为绩效考评创造了客观需要

我国作为一个发展中国家,正处在经济转型期,伴随改革的深入和国际国内形势的变化,社会对政府行为的“可控性”、“透明性”和“服务性”的要求越来越高,政府需要进一步提高决策、管理与服务的水平,加快建设廉洁、高效政府的进程,尽快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效

的行政管理体制。

1994 年的分税制改革,建立了比较稳定的财政收入增长机制和政府间转移支付制度。当前,如何按照建立公共财政框架体系的要求,深化财政支出改革,加强财政支出管理,提高财政资金使用的安全性、规范性和有效性,就显得十分迫切。在国库集中收付制度、政府采购制度、部门预算改革稳步推进的形势下,需研究探索提高财政支出有效性的新措施、新方法,建立绩效考评制度就是进一步深化财政支出改革的重要内容。

二、研究政府公共支出绩效考评的意义和方法

(一) 研究政府公共支出绩效考评的意义

建立政府公共支出绩效考评制度,是实现公共财政政策的重要手段,是公共财政管理的内在要求,是公共财政框架下提高财政资金使用有效性的主要方式,也是提高政府行政效率的重要途径。

虽然西方国家开展政府公共支出绩效考评工作已有几十年的探索和实践,但在我国却是一项新的工作。深入开展政府公共支出绩效考评研究工作有以下三点意义:

1. 有利于更加全面深入地了解西方绩效考评理论的内涵。

西方国家政府公共支出绩效考评的理论与实践是我国开展此项工作的重要基础之一,开展政府公共支出绩效考评的研究,对西方国家绩效考评的有关理论进行系统的归纳,多角度地了解西方国家绩效考评的起源、发展和最新动态,有利于我们更全面地比较和借鉴。

2. 有利于结合我国实际,为建立和完善政府公共支出绩效考评探索途径。

我国是一个发展中国家,政府公共支出绩效考评也刚起步,对涉及这项工作的理论和实践进行一些探讨和前瞻性研究,找出一些符合我国国情的、带规律性和原理性的做法,为今后进一步开展这项工作提供思路。

3. 有利于为将来建立绩效预算奠定基础。

要实现党的十六届三中全会提出的“建立预算绩效评价体系”的目标,

就需要把政府及各部门的职能、事业发展计划和行政工作任务的执行情况反映到预算编制中,作为预算编制的一个重要依据,并且还要把绩效结果体现在绩效预算执行和完成的全过程。这些必须以成熟的绩效考评技术和可靠、科学的考评结果作为前提和支撑;同时,对政府公共支出绩效考评的研究和宣传也有利于逐步树立预算单位的绩效意识,为绩效预算的最终实现打下良好的思想和舆论基础。

(二) 主要研究方法

作为一项全新的课题,开展政府公共支出绩效考评研究,必须采取科学的研究方法,以使研究工作及研究成果不仅符合绩效考评理论的一般要求,而且也符合我国改革与发展实践的具体要求,做到研究的理论性与实践性的统一。

1. 坚持将理论分析与实证分析相结合。

理论指导实践,实践又为理论提供了生动的材料,两者相得益彰。在研究过程中,既要全面准确地把握西方政府公共支出绩效考评理论的基本内涵,又要深入分析西方国家开展政府公共支出绩效考评实践的成功经验和教训。

2. 坚持将西方国家实践和我国实际相结合。

西方国家从20世纪初期开始研究政府公共支出绩效考评问题,经历了曲折的实践发展历程,积累了比较丰富的实践经验;同时,即使在不同的西方国家,因国情不同在绩效考评实践中也各具特色。我国既是一个社会主义的市场经济国家,又是一个发展中国家,社会经济发展正处在转型过程中,行政管理体制、事业管理体制及财政管理体制的改革正逐步走向深入。在开展我国政府公共支出绩效考评工作中,既要借鉴西方国家的成功经验,又要紧密结合我国的具体实际,探索建立我国政府公共支出绩效考评的管理模式。

3. 坚持将经验总结和发展趋势研究相结合。

一方面,要将西方国家和我国政府公共支出绩效考评的实践进行系统的归纳总结,深入研究不同国家绩效考评管理模式的机理及成效,掌握绩效考评管理工作的一般规律;另一方面,要及时跟踪西方国家政府公共支出绩效考评的发展动态,并结合我国的实践,不断改进和完善我国政府公共支出绩效考评工作,逐步建立起适合我国国情的、科学规范的制度体系。

三、本书的主要内容和需要进一步 深入研究的问题

(一) 本书的主要内容

本书主要包括基础篇、规范篇和实践篇三个部分。

基础篇，较为系统地介绍了绩效考评的概念、理论基础和国际实践。首先，在总结分析西方国家政府公共支出绩效考评理论与实践的基础上，对政府公共支出绩效考评的基本涵义作了较为规范的表述。其次，系统介绍了与绩效考评相关的基本理论。这些理论主要包括公共选择理论、委托代理理论、新公共管理理论和 3E 理论等，本篇介绍了它们的产生背景和基本内容，分析了与政府公共支出绩效考评的关系与影响。第三，介绍和分析了西方国家政府公共支出绩效考评的具体做法和基本经验，并选取了美国、加拿大、澳大利亚、新西兰和英国等典型国家，对其开展政府公共支出绩效考评的实践进行了具体剖析。

规范篇，研究分析政府公共支出绩效考评的制度体系。本篇系统介绍了政府公共支出绩效考评的体系框架、组织模式、基本内容、指标体系、技术方法及具体的实施与操作方法，从而较为完整地勾画出政府公共支出绩效考评的制度体系。在此基础上，结合我国转变政府职能、提高执政水平与执政效率、建立公共财政框架等要求，提出构建我国政府公共支出绩效考评制度体系的总体思路。

实践篇，介绍了我国中央教科文部门开展绩效考评的实践探索。本篇介绍了在财政支出改革过程中，率先进行的中央教科文部门七个项目绩效考评的试点情况，包括绩效考评工作的理论与政策的准备、试点项目的选择、考评指标的设计、组织实施的方法、取得的成效与经验等，以期对进一步推进我国政府公共支出绩效考评工作起到示范作用。同时，提出了今后我国开展政府公共支出绩效考评工作的建议。

(二) 需要进一步研究的几个问题

西方国家开展政府公共支出绩效考评的实践表明，建立起科学规范的绩

效考评制度体系，并在政府公共机构实施，要经历一个复杂而曲折的过程，不可能一蹴而就。我国还是一个发展中国家，国体、政体与西方国家有着本质的不同，经济社会发展正处在转型时期，管理的理念需要进一步转变，管理的基础需要进一步加强，在我国要真正建立起科学规范的政府公共支出绩效考评制度还有很长的路要走，对可能遇到的各种复杂问题要有充分的估计，对今后的发展趋势要有科学的判断，因此，还有大量的问题需要进一步研究和探索。

1. 需要继续关注公共支出绩效考评在西方国家的最新发展动态。

虽然西方国家政府公共支出绩效考评制度与实践有了一个较长的发展过程，但是应该看到，绩效考评制度正处在一个逐渐完善成熟的阶段，西方国家对绩效考评的很多做法仍在不断的总结与完善。我国在开展政府公共支出绩效考评工作中，需要跟踪西方国家在理论与实践方面取得的最新成果，加以借鉴比较，不断完善我们的工作。

2. 探讨建立我国政府公共支出绩效考评的法律制度体系。

从西方国家的实践经验看，由于政府公共支出绩效考评涉及政府管理理念与管理方式的重大转变，因此，建立一套科学规范的法律制度体系尤为重要，这是实施绩效考评工作的重要基础和关键。目前，我国的绩效考评工作尚处在探索阶段，主要是通过制定部门规章制度对绩效考评工作进行规范，建立完善的法律制度体系的条件尚不具备。但从长远看，要把绩效考评工作在政府部门全面推开，真正转变政府的管理理念与管理方式，提高管理效率与公共服务水平，就必须研究建立一套比较完备的绩效考评法律制度体系，以保证这项工作在法律的轨道上健康运行。

3. 探索将绩效考评从对项目的考评扩大到对机构的考评，并最终建立绩效预算的途径。

目前，我国的绩效考评工作主要是通过遴选一些项目进行试点，如对高等学校实验室项目、重大科学工程项目等的考评。但从绩效考评工作的要求来看，其内容不仅包含对具体项目的考评，而且还包含对国家及地方有关事业发展计划的考评和对机构工作绩效的考评，进而建立一套系统完整、规范有序的绩效考评制度体系，为最终建立绩效预算奠定基础。这是进行绩效考评研究的根本目的所在。

基 础 篇