

CAIZHENG ZHUANXIANG ZIJIN JIXIAO PINGJIA YANJIU

财政专项资金绩效评价研究

文新三 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

CAIZHENG ZHUANXIANG ZIJIN JIXIAO PINGJIA YANJIU

财政专项资金绩效评价研究

文新三 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

财政专项资金绩效评价研究/文新三主编. —北京:
经济科学出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4742 - 1

I. ①财… II. ①文… III. ①财政资金 - 专项资金 -
经济评价 - 研究 - 中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 127410 号

责任编辑:

责任校对:

版式设计:

责任印制:



财政专项资金绩效评价研究

文新三 主编

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

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 13.5 印张 230000 字

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4742 - 1 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

主 编：文新三

编写人员：姜 龙 张 新 崔宗涛 王 敏 彭志忠
 宋 杰 李恩川 李栋林 罗国宏 刘位龙
 王高山 梁益琳 李玲玲 彭苏勉 杨 柳
 李 燕 刘华蓓 赵 慧 张慧琳 邹小玲

序

财政专项资金是各级政府为完成特定经济社会发展目标安排的具有专门用途的财政性资金，是财政职能发挥的重要渠道。探索建立财政专项资金绩效评价体系，对于提高公共资源配置效率和财政资金使用效益，提高财政管理水平和保障能力具有重要意义。

山东省 2008 年启动专项资金绩效评价试点以来，在省委、省政府正确领导下，本着“先易后难、由点及面、稳步推进”的思路，不断拓展绩效评价工作的广度和深度，去年省级对财政拨款 1000 万元以上的投资发展类项目全部实行了绩效目标管理，开展重点绩效评价的专项资金达到 33 项，涉及金额 124.1 亿元，全省财政财务系统还深入开展了“预算绩效管理年”活动，把绩效管理水平提升到一个新的高度。目前，以绩效为目标、以结果为导向的管理机制逐步形成，各级各部门的绩效意识及责任意识显著增强。随着绩效目标申报和评价机制的建立，项目预算编制的规范性、针对性、科学性有了较大提高，项目支出进度明显加快，部门单位频繁追加预算的势头得到有效控制，财政资金使用效益明显提高。

但总体上看，这项工作仍处于起步阶段，绩效管理理念尚未牢固树立，组织保障和制度体系不够健全，指标库、信息库等基础支撑要素不够完备，以及评价结果运用机制有待完善等，很大程度上制约了绩效评价效应的发挥。当前和今后一个时期，探索完善财政专项资金绩效评价体系，仍将是各级财政部门的一项重要任务。党的十八届三中全会，对全面深化改革作出一系列新部

署,既为加快构建科学规范的财政支出绩效评价体系提供了难得机遇,也提出了新的更高要求。比如,全会审议通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,今后预算审查的重点将由平衡状况、赤字规模,向支出预算和政策拓展,表明在财政收入呈现中低速增长态势趋于常态、财政收支矛盾日益突出的情况下,各方面将更加关注财政资金的使用方向和效益。再如,随着人民群众法治意识、民主意识、监督意识不断增强,社会各界对财政资金管理使用越来越关注,要求推进财务公开、提高资金使用透明度的呼声越来越高。财政专项资金种类多、使用散、分配随意性大以及跑冒滴漏时有发生的情况,难以适应形势发展的要求。如何发挥现有财力的效用,进一步规范、完善财政专项资金管理,提高专项资金的经济效益、社会效益和环境效益,让纳税人的每一分钱都用得有价值,已经成为一个亟待解决的现实问题,而破解这个难题的一个有效途径就是财政专项资金绩效评价。

开展财政专项资金绩效评价,建立一套完整的以绩效为核心的绩效评价体系和政府行为约束机制,使各部门以可操作、量化的形式反映投入与产出、成本与效益,促进财政经济管理由粗放型管理向量化指标体系管理转变,有助于增加政府工作与财政资金管理的科学性与公开性,有助于提高政府理财的民主性与社会参与度,也有助于更好地发挥政府职能作用。

本书从理论和实践两个方面,对如何开展财政专项资金绩效评价进行了深刻论述。既揭示了国外绩效评价工作的成功经验,又分析、总结了影响财政专项资金绩效的因素,提出了构建财政专项资金绩效评价体系的思路 and 措施。既有对财政专项资金绩效评价理论的探索,又有对绩效评价工作的实证研究。既对国内外研究和实践现状进行对比分析,又结合山东省专项资金评价工作进行应用,内容全面,与工作实践联系紧密,对建立和完善财政专项资金绩效评价体系具有重要的理论价值和现实指导意义。希望广大财政工作者充分认识加强专项资金绩

效管理的重要性和紧迫性，切实增强绩效理念，大胆改革、努力探索，进一步创新财政管理机制、完善管理链条、提高资金使用效益，全面提升财政管理水平，为经济文化强省建设提供有力保障。

Handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '于国安' (Yu Guo'an).

2014年3月

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 财政专项资金绩效评价基本概念	1
1.1.1 财政支出	2
1.1.2 财政专项资金	3
1.1.3 财政专项资金的绩效和绩效管理	3
1.1.4 财政专项资金绩效评价	4
1.2 开展财政专项资金绩效评价研究的框架思路	5
1.2.1 财政专项资金绩效评价研究的思路	6
1.2.2 财政专项资金绩效评价研究的框架	6
1.3 开展财政专项资金绩效评价研究的方法	9
1.3.1 理论联系实际	10
1.3.2 比较研究	10
1.3.3 定量分析与定性分析相结合	11
1.3.4 多主体多层次综合评价	11
1.4 财政专项资金绩效评价意义与功能	11
1.4.1 财政专项资金绩效评价的意义	12
1.4.2 财政专项资金绩效评价的功能	14
第 2 章 财政专项资金绩效评价理论基础	17
2.1 基本理论	17
2.1.1 公共管理与公共财政理论	17
2.1.2 财政绩效与预算理论	22
2.1.3 财政支出的经济影响研究	25
2.1.4 财政支出绩效的影响因素研究	27
2.2 基本方法	28

2.2.1	定性方法	28
2.2.2	定量方法	34
第3章	发达国家财政专项资金绩效评价经验借鉴	42
3.1	国外开展财政支出绩效评价的发展过程	42
3.1.1	国外开展财政支出绩效评价萌芽期	42
3.1.2	国外开展财政支出绩效评价成长期	43
3.1.3	国外开展财政支出绩效评价成熟期	44
3.2	部分西方国家财政支出绩效评价的现状	46
3.2.1	美国财政支出绩效评价体系	46
3.2.2	英国财政支出绩效评价体系	47
3.2.3	澳大利亚财政支出绩效评价体系	48
3.2.4	加拿大财政支出绩效评价体系	50
3.3	国外经验的启示	51
3.3.1	树立公共支出的绩效意识	52
3.3.2	加强法律制度建设	53
3.3.3	完善预算管理	53
3.3.4	建立和完善我国的财政支出绩效评价的指标体系	53
3.3.5	建立持之以恒的财政支出绩效评价体系推进机制	54
第4章	我国财政专项资金绩效评价的现状	55
4.1	财政专项资金绩效评价研究情况	55
4.1.1	西方发达国家财政专项资金绩效评价研究述评	56
4.1.2	我国财政专项资金绩效评价研究情况	57
4.2	财政专项资金绩效评价工作的实践	60
4.2.1	制定法律法规体系指导和明确评价的程序、 内容和方法	60
4.2.2	开展财政专项资金绩效评价的试点	61
4.2.3	财政专项资金绩效评价实施过程	63
4.3	我国财政专项资金绩效评价工作进展及需要解决的问题	64
4.3.1	绩效评价工作进展	64
4.3.2	绩效评价亟待解决的问题	65

第 5 章 财政专项资金绩效评价体系构建	68
5.1 财政专项资金绩效评价的目标	68
5.1.1 绩效目标的内容及类型	68
5.1.2 财政专项资金绩效评价目标的原则	69
5.1.3 财政专项资金绩效评价目标管理	71
5.2 财政专项资金绩效评价的层次	72
5.3 财政专项资金绩效评价的对象	73
5.4 财政专项资金绩效评价的内容	75
5.4.1 实施方案制订	75
5.4.2 专项资金整合	75
5.4.3 资金项目管理	76
5.4.4 组织保障工作	76
5.4.5 项目完成情况	76
5.4.6 项目实施效果	76
5.4.7 违规违纪行为	76
第 6 章 财政专项资金绩效评价指标体系	78
6.1 构建指标体系的基本原则	78
6.1.1 相关性原则	78
6.1.2 可比性原则	79
6.1.3 重要性原则	79
6.1.4 经济性原则	79
6.1.5 科学性原则	80
6.1.6 稳定性原则	80
6.2 绩效评价指标的类别	80
6.2.1 基于不同范围的指标分类	81
6.2.2 基于不同选择指向的指标分类	82
6.3 评价指标筛选思路和方法	83
6.3.1 评价指标的理论构建	84
6.3.2 评价指标的专家筛选	85
6.3.3 评价指标的实证检验	86
6.4 基于多目标的多层次评价指标体系构建	88
6.4.1 评价指标体系的层次结构	88

6.4.2	多目标、多层次评价指标体系构建	93
6.5	评价指标权重设置	98
6.5.1	权重设置方法选择	99
6.5.2	权重设置基本原理	100
第7章	财政专项资金绩效评价标准	103
7.1	财政专项资金绩效评价标准分类	103
7.1.1	评价标准确定原则	103
7.1.2	评价标准具体分类	104
7.2	财政专项资金绩效评价标准测定与选取	109
7.2.1	定量标准的测定模型与测定方法	110
7.2.2	定性标准的设定过程	113
7.2.3	定量及定性标准的选用	115
7.3	财政专项资金绩效评价的计分模型	116
7.3.1	绩效评价主要计分方法分析	116
7.3.2	财政专项资金绩效评价计分模型设计	120
第8章	财政专项资金效益研究	125
8.1	财政专项资金效益的理论概述	125
8.1.1	财政专项资金效益的内涵	125
8.1.2	财政专项资金效益的基本特征	127
8.1.3	财政专项资金效益的分类	129
8.2	财政专项资金效益的影响因素	131
8.3	我国财政专项资金效益分析及问题根源	134
8.3.1	我国财政专项资金效益现状	134
8.3.2	我国财政专项资金效益问题根源	138
8.3.3	提高财政专项资金效益的实施对策	142
第9章	财政专项资金绩效评价结果应用	146
9.1	财政专项资金绩效评价结果应用概述	146
9.1.1	绩效评价结果应用的必要性和重要性	147
9.1.2	财政专项资金绩效评价结果应用现状	147
9.1.3	财政专项资金绩效评价结果应用存在的主要问题	148

9.1.4	有效科学应用绩效评价结果的途径	150
9.2	项目绩效评价结果的应用	154
9.2.1	立项时重点考察项目的绩效目标	154
9.2.2	项目实施过程中利用阶段性绩效评价结果 进行适当调控	155
9.2.3	利用项目绩效评价结果提高项目管理水平	156
9.2.4	项目建设结束后根据项目的绩效评价 结果进行激励	157
9.3	单位绩效评价结果的应用	157
9.3.1	依据绩效评价结果建立有效的激励及 追踪问效机制	157
9.3.2	通过绩效评价结果分析诊断单位内部管理问题	158
9.3.3	绩效评价结果是考核单位领导人的参考依据	160
9.4	部门绩效评价结果的应用	160
9.4.1	利用部门绩效评价结果反映部门的工作 效率和工作业绩	160
9.4.2	将部门绩效评价结果作为制定和平衡部门预算的 主要参考依据	161
9.4.3	利用部门绩效评价结果加强部门资金运用和 部门行为监督	163
9.5	综合绩效评价结果的应用	165
9.5.1	利用综合绩效评价结果判断财政专项 资金配置的合理性	165
9.5.2	依据综合绩效评价结果准确把握财政政策效应	167
9.5.3	利用综合绩效评价结果控制财政风险	169
第 10 章	财政专项资金绩效评价信息平台规划	171
10.1	财政专项资金绩效评价信息平台建设 必要性与可行性分析	171
10.1.1	财政专项资金绩效评价信息平台现状	171
10.1.2	财政专项资金绩效评价信息平台建设的必要性	172
10.1.3	财政专项资金绩效评价信息平台的可行性	174
10.2	财政专项资金绩效评价信息平台构建目标与原则	177

10.2.1	财政专项资金绩效评价信息平台构建的目标	177
10.2.2	平台构建原则	179
10.3	财政专项资金绩效评价信息平台需求分析	180
10.3.1	用户模型构建	180
10.3.2	用户信息需求分析	181
10.3.3	用户功能需求分析	182
10.4	财政专项资金绩效评价信息平台总体架构设计	183
10.4.1	总体概述	184
10.4.2	设计依据	184
10.4.3	基于 SOA 的财政专项资金绩效评价 平台总体架构	186
10.5	财政专项资金绩效评价信息平台主要功能规划	188
10.5.1	信息平台功能结构	189
10.5.2	信息平台功能分析	189
参考文献		199

第 1 章

绪 论

随着我国积极财政政策的实施，国家投入大量的专项资金用于能源、交通等基础设施的建设及农业、民生等方面的投资。财政专项资金是指各级政府为了扶持、发展某项事业而专门设立的，具有专门来源和专门用途的资金，属于公共财政的范畴，其对社会投资的基础性、带动性、引导性和调节性的作用至关重要，已成为促进国家专项事业和区域经济发展的重要资金来源，在社会经济建设、产业结构调整 and 宏观经济调控等方面发挥着举足轻重的作用。然而，财政专项资金本身具有数量大、种类多、项目杂的特点，使得财政专项资金监管困难，挤占、挪用、截留、滞拨甚至虚报项目骗取财政专项资金等违法违规现象在一些地方和领域时有发生。随着中央对地方转移支付的财政投入力度的加大，各级政府投入的专项资金数额逐年增加，如何加强财政专项资金的管理，规范财政专项资金的支出行为，提高专项资金的使用效益已成为财政管理领域需要思考 and 解决的一项重要课题。而积极推行财政专项资金的绩效评价对调整财政专项资金的结构，缓解财政支出压力，提高财政专项资金的使用效益，促进经济又好又快发展，有着十分重要的现实意义。

1.1 财政专项资金绩效评价基本概念

财政专项资金作为财政支出的重要组成部分，要介绍其绩效评价的基本概念须从解释财政支出的概念入手，进而界定财政支出与财政专项资金的关系，对财政专项资金的绩效评价作出准确的定义。

1.1.1 财政支出

财政支出也称为公共财政支出，通常是指国家为实现其各种职能，由财政部门按照预算计划，将国家资金向有关部门和方面进行支付的活动，因此也称为预算支出。在市场经济条件下，财政支出是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的支付，是国家通过各种形式筹集上来的财政收入进行分配和使用的过程，是整个财务分配活动的第二阶段。国家集中的财政收入只有按照行政及社会事业计划、国民经济发展需要进行统筹安排运用，才能为国家完成各项职能提供财力上的保证。财政支出的范围一般是市场机制作用失效的领域，如一般公共服务、国防与社会治安、教科文事务与服务等。因此，财政支出的数额和范围往往反映着市场经济国家政府介入社会经济生活的规模与深度，也反映着国家财政在社会经济中的地位与作用。

公共财政框架下，财政支出主要有两个方面的内容：

(1) 购买性支出。购买性支出也称为消耗性支出，是政府购进并消耗商品和劳务过程中所产生的支出，既包括政府购买进行日常政务活动所需的商品和劳务支出，也包括用于进行国家投资所需的商品和劳务支出。购买性支出主要影响的是资源配置，政府购买的商品和劳务的种类不同，生产的公共商品也就不同，从而对资源配置的结果产生的影响不同；另一方面，由于政府购买支出直接成为一种有效需求，其支出大小必然影响经济总供给和总需求的平衡状况。因此，购买性支出的规模、方向和结构，对社会再生产和就业具有直接的重要影响。

(2) 转移性支出。转移性支出表现为资金无偿的单方面的转移，主要包括政府部门用于财政补贴、债务利息、失业救济金、养老保险等方面的支出。转移性支出对社会经济的影响主要体现在收入分配上。由于它是政府的一种无偿性支出，因此，转移支出的规模和对对象不同，所形成的收入分配格局也就不同。转移性支出并不反映政府部门占用社会资源的要求，只是社会经济资源在社会成员中的再分配，政府部门只充当再分配的中介，因此转移性支出对社会资源公平分配具有重要影响。

在我国，“财政支出”与西方的“政府支出”及“公共支出”的范围存在一定的差别，我国的财政支出不仅包括一般意义上的公共财政支出，而且还包括对盈利性和竞争性产业及其企业的投资与补贴等内容。随着我

国公共财政体制建设的推进,财政支出绩效评价的对象应侧重于公共支出领域。

1.1.2 财政专项资金

财政专项资金是指各级政府为完成特定经济社会发展目标所安排的具有专门用途的财政性资金,是上级政府拨付本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的资金,要求专款专用,独立核算。

财政专项资金是财政分配中用于专项事业的资金,是公共财政支出的重要组成部分。在当前各种制度和规定中,财政专项资金有着不同的名称,如专项支出、项目支出、专款等,并且在包括的具体内容上也有一定的差别。根据目前财政专项资金的实际运用情况,财政专项资金是指财政部门拨付的用于完成专项工作或工程,并需要单独报账结算的资金。

财政专项资金作为财政支出的重要组成部分,在财政支出总额中占据较大比例,专项支出使用管理、支出方式和手段选择可以直接影响一定量财政资金的使用效率,财政专项资金均纳入单位预算进行管理。大体说来,财政专项资金一般分为以下几种:专项拨款,包括体制补贴和结算补助;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以专项拨款的形式拨给地方财政的资金;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借用的专项贷款。

一般而言,财政专项资金具有三个特点: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的规定;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。

1.1.3 财政专项资金的绩效和绩效管理

绩效,单纯从语言学的角度来看,绩效包含有成绩和效益的意思,是效益、效率和效果的统称,包括行为过程和行为结果两个方面。从经济管理的角度来看,是指经济活动的结果和成效,是衡量人类一切实践活动的客观标准,是一个组织或个人在一定时期内的投入产出情况,投入指的是

人力、物力、时间等物质资源，产出指的是工作任务在数量、质量及效率方面的完成情况。在财政支出领域中，绩效包含了效率、产品与服务质量和数量、机构所做的贡献与质量，包含了节约、效益和效率。由绩效的概念衍生出了绩效管理的概念，所谓绩效管理，是指利用绩效信息设定统一的绩效目标，进行资源配置与优先顺序的安排，以帮助管理者维持和改变既定计划目标，并且报告其结果与目标符合的程度的管理系统。一般认为绩效管理包括绩效计划、绩效实施、绩效评估、绩效反馈和绩效评估结果的运用五个相互促进、相互交织的要素。

财政专项资金的绩效是指财政专项资金为满足社会公共产品需求或特殊的宏观调控目标而在不同层面上的有效输出，是财政专项资金在社会管理中的业绩、效果、效益及其管理工作效率和效能，是国家财政部门在行使其职能、实施其意志的过程中体现出的管理能力。也就是说，财政专项资金的绩效涵盖了财政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，从衡量尺度上，财政专项资金的绩效可以从实物和价值两个方面进行分析，实物形态方面可以从财政专项资金的投入资源和产出结果的对比关系进行分析，价值形态方面指的是通过对投入资源结构的调整实现既定产出的成本最小化或者既定成本的产出最大化；从结果体现上，要从经济绩效、社会绩效和政治绩效各方面进行分析，注重经济总量的扩张、经济结构和生产效率的提升。

财政资金绩效管理是一项特殊的管理活动，它是绩效管理原理在财政专项资金领域的应用，是对资金使用全过程的跟踪监督。财政专项资金绩效管理是将企业的绩效管理理论和方法与公共财政管理实践相结合，所诞生的一种新的管理理念。具体来说，它是以财政专项资金绩效理论、原则为指导，对财政专项资金支出的全过程进行相关分析，并将考评结果融入整个预算编制，从而使财政专项资金的分配和使用遵循经济、高效的原则进行，以提高政府管理效率，资金使用效益和公共服务水平。财政专项资金绩效管理在西方国家已经得到非常普遍的运用，因此在我国积极开展财政专项资金绩效管理的研究，进而完善我国财政专项资金绩效管理体制，对于规范我国财政支出具有十分重要的意义。

1.1.4 财政专项资金绩效评价

绩效评价是绩效管理的重要环节，是绩效管理的重要手段，在绩效管