

我国政府绩效评价理论 框架之构建

——基于公共受托责任理论 的分析

刘笑霞 / 著

G GOVERNMENTAL
ACCOUNTING



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

应计制政府会计改革研究丛书

李建发 / 主编

我国政府绩效评价理论 框架之构建

——基于公共受托责任理论 的分析

刘笑霞 / 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

我国政府绩效评价理论框架之构建:基于公共受托责任理论的分析/

刘笑霞著. —厦门:厦门大学出版社, 2011. 8

(应计制政府会计改革研究丛书)

ISBN 978-7-5615-3958-3

I. ①我… II. ①刘… III. ①国家行政机关-行政管理-受托责任-评价-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 136745 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup @ public. xm. fj. cn

厦门集大印刷厂印刷

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

开本:787×960 1/16 印张:18 插页:2

字数:308 千字 印数:1~1 200 册

定价:45.00 元

本书如有印装质量问题请寄承印厂调换

总序

>> >>>

20 世纪 70 年代末以来,西方发达市场经济国家掀起了一场以新公共管理为标志的政府改革运动,并迅速席卷全球。新公共管理运动以绩效为导向,以提高公共管理效率和公共资源使用效益为核心,以采用商业管理理论、技术和方法为标志,将市场竞争机制引入公共管理领域,对公共部门进行全方位的变革和再造。政府会计作为一个人造信息系统,始终处在新公共管理运动与改革的最前沿,它对于提升政府公共财务管理绩效、促进财政透明度、保障公共资源提供者和公共服务对象利益及知情权都具有不可替代的作用。其中,在政府会计中引入应计制是改革中的最大亮点。

近年来,在国际新公共管理运动的示范下,我国的公共财政和公共管理体制改革也在不断向前推进,社会公众、学术界以及政策制定部门对“改革现行预算会计,建立现代意义的政府会计”的呼声也日益高涨。理论源于实践,又指导实践,如何根据新公共管理运动的核心理念与精髓,立足中国实际,建立具有中国特色的政府会

计体系,便成为摆在我国会计学术界面前的一项艰巨任务和重大课题。基于此,“应计制政府会计改革研究”丛书的出版将具有以下重要意义。

第一,进一步丰富我国政府会计理论研究。严格来说,我国政府会计理论研究始于20世纪90年代中后期,十多年来,有关政府会计研究的理论成果颇丰。但相对于企业会计理论的研究,专门从事政府会计研究的人数还比较少,许多学者只是“临时性”加入政府会计研究的队伍,研究的视野还不够宽,更多的是套用和延续企业会计研究的思路与模式。鉴于此,政府会计研究的理论广度和深度都有待进一步加强。“应计制政府会计改革研究”丛书的作者们都是长期专门从事政府会计理论研究的教授、专家或博士,他们的研究思路和视野既不再局限于传统的企业会计研究模式,也不仅仅局限在政府会计的热点问题——应计制基础改革,而是涉及公共部门财务管理、政府会计模式构建与选择、政府绩效评价体系构建、政府成本会计,甚至政府管理会计等;同时,也不再局限于对国外政府会计改革实践和理论的介绍和借鉴,而是从公共受托责任、新公共管理、绩效治理、委托代理、公共选择、新制度经济学等更宽的理论视角进行深入研究,具有一定的理论深度和广度。可以说,丛书的出版将进一步丰富我国政府会计的理论体系。

第二,更好地指导我国政府会计改革实践。自2000年以来我国启动了新一轮的政府会计改革,其标志是2000年国家财政部启动了中国政府预算会计制度改革研究——从收付实现制到权责发生制;2006年,政府会计改革被正式列入中国国民经济与社会发展

第十一个五年规划纲要,近来又得到国家高层领导人的关注和重视。可以说,我国的政府会计改革如“在弦之箭”。然而,时至今日,我国除2009年发布《高等学校会计制度》和《医院会计制度》这两份征求意见稿外,并没有更多的实质性举措,本轮改革显得异常缓慢,严重滞后于公共财政与公共管理体制的各项改革。在我们看来,理论研究的不充分和理论体系的不完整是改革实践滞后的重要原因之一。由于政府在经济学上的意义不同于企业,因此政府会计不同于企业会计,现有企业会计理论不能直接“拿来”用于指导政府会计的改革;而由于政治经济体制的不同,国外的政府不同于我国的政府,因此,他国政府会计的改革实践经验,我们只能借鉴,而不能照搬,必须立足国情,探索建立一套能够指导改革实践的有中国特色的政府会计理论体系。

本丛书以教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“基于绩效管理的应计制政府会计改革问题研究”为基础,由我担任总主编,作者主要是我指导的博士生们,他们围绕应计制政府会计改革,在各自博士论文的基础上,按照“丛书”主题的要求,进行修改、补充和完善。他们长期以来一直密切关注我国政府会计改革中的热点和难点问题,全程参与我国政府会计改革的研讨和咨询活动,这使得丛书内容不仅具有理论性,而且也具有现实性和针对性;丛书的作者都是我国目前政府会计研究的骨干成员,长期的团队合作使得专著之间的理论衔接更加顺畅,具有延续性,理论结构和体系具有完整性。该丛书所构建的理论体系,将能够更好地服务于我国政府会计的改革实践。

当然,作为理论性著作,丛书中的某些观点和理论必定还有不够成熟和不尽完善的地方,希望广大读者及会计学术界的广大同仁能够不吝赐教,多提宝贵意见!

李建发

2010年9月8日



摘要



从 20 世纪 70 年代中后期开始,随着新公共管理运动在世界范围内的兴起,政府绩效评价逐渐在世界各国推广开来。英国、新西兰、澳大利亚和美国等西方发达国家在这方面进行了积极的探索,并积累了大量成功的经验。反观我国,尽管近年来已在政府绩效评价方面做出了很多努力,但目前,无论是在政府绩效评价的相关制度还是具体实践上都存在很多问题,如缺乏法律制度保障、评价主体具有单向性和唯一性、指标体系设计不合理,等等。尤其是相关的评价实践缺乏成熟理论的指导,以至于无论是评价主体还是被评价对象以及其他的利益相关者,对于政府绩效评价的许多基本问题的认识都很模糊,从而导致有关评价以及对评价结果的运用存在较大的随意性。基于这一认识,作者从政府绩效评价的基石——公共受托责任出发,对政府绩效评价的主体、对象、客体、信息基础、结果公开与运用等基本问题进行了系统的研究,以期构建起我国政府绩效评价的理论框架,从而指导我国政府绩效评价实践。

政府对公众的公共受托责任是政府绩效评价的基石。所谓公共受托责任,就是接受公众委托、负责管理公共资源的政府、机构和人员所负有的履行社会公共事务管理,提供公共服务职能并向公众提交报告,以说明其责任履行情况的义务。尽管在现实中公共受托责任可以分为多个层次,但从根本上讲,不同层次的公共受托责任最终都来源于公众与政府之间的委托代理关系。公共受托责任不仅是评价政府绩效的基本动因,而且是评价政府绩效的基本内容,特定背景之下政府公共受托责任的内涵将对政府绩效评价的主体、客体、对象、结果与运用等各个方面产生影响。

绩效评价的主体和对象分别解决“谁评价”、“评价谁”的问题。政府公共受托责任关系链是确定政府绩效评价主体与对象的基本依据。简言之,公共受托责任关系链中的委托人构成了绩效评价的不同主体,而这一链条中各个层次的受托人则构成了绩效评价的不同对象。当然,在实践中,评价主体的确

定还要考虑公众的素质、民间中介的发达程度等因素,政府绩效评价对象的确定则要考虑相关部门的职能、级别、评价成本等因素。就评价主体而言,根据我国政府的公共受托责任关系链,并参考西方发达国家的评价实践,我国政府绩效评价主体应当包括被评价对象自身、上级领导和机关、立法机关、公众、学术研究和民间中介机构等,当前,尤其应当确立人民代表大会的评价主体地位,并提高公众对政府绩效评价的参与性,鼓励独立非营利性评价机构发挥作用,从而构建起多元化的评价主体体系,改变我国目前政府绩效评价由政府主导的现状;就评价对象而言,一级政府、政府部门和公务员均应当纳入政府绩效评价的范围,这三类对象在评价目标、程序、指标体系上均有较大差异。本书侧重于探讨地方一级政府的绩效评价问题。

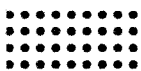
评价客体也是政府绩效评价框架的一个重要组成部分,它主要解决“评价什么”的问题。政府绩效评价的客体具体包括价值取向和具体指标两个层次,前者为政府绩效评价的基本理念和评判标准,后者则是根据价值取向确定的具体评价指标,是价值取向的外在表现和具体细化。依据公众对政府公共受托责任的要求,我国一级政府绩效评价的基本价值取向应当是“维护和增进公众利益”,具体包括增长、公平、民主、稳定四个方面。本书从上述价值取向出发,并结合国内外的相关经验和做法,首先在理论上从政府履行公共受托责任能力、经济绩效、政治绩效、社会绩效四个侧面构建起了我国一级政府绩效评价的指标体系,进而通过问卷调查与隶属度分析,对上述指标进行筛选,从而构建出一个符合我国客观实际的一级政府绩效评价指标体系。

政府绩效评价的实施,很大程度上依赖于政府财务和非财务信息的公开情况。因此,本书在对政府绩效评价的主体、对象、客体进行分析以后,专门讨论了政府绩效评价的信息基础问题,进而就我国政府会计改革与政府信息公开制度进行了论述。从目前来看,我国政府无论是在财务信息的公开还是在其他信息的公开方面均存在很多缺陷,无法适应多元化主体评价政府绩效的需要,为此,应当以政府绩效评价的信息需求为导向,改革现有的预算会计体系并构建起政府会计和政府财务报告制度,从而向各方面的信息使用者提供关于政府的财务信息。此外,还要进一步完善我国的政府(其他信息的)信息公开制度,使公众能够及时、充分、准确地获得关于政府的各类信息,以了解和评价政府公共受托责任的履行情况。

政府绩效评价的结果必须采取适当的方式提供给有关的利益相关者,以供其作出与政府公共受托责任相关的各类决策,从而将评价结果运用到制定

和修改预算、对政府及其成员进行问责、加强政府内部管理、改进政策制定等方面。就我国而言,应根据评价目的的不同,加强政府绩效评价结果的对内与对外公开,并利用评价结果来提高政府内部管理的水平与效率、强化政府公共受托责任。

关键词:政府绩效评价 公共受托责任 理论框架



Abstract



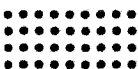
Since the middle 1970s, government performance evaluation has spread all over the world with the rise of the new public management in the world. Developed countries, such as British, New Zealand, Australia and the United States, have actively embarked on government performance evaluation and accumulated a wealth of experience. On the contrary, although our country has made great efforts in this field in recent years, there still remain many problems in both institutionalisation and practice. For instances, the performance measurement is not properly designed and the related practices are missing the critical legal support. The lack of theoretical guidance results in the lack of basic conceptual understanding of the government performance evaluation by both evaluators and those being evaluated, leading to an uncertainty in evaluation process and results. In view of such essential deficiency, this paper builds on the theory of public accountability of the government, and systematically examines the theory basis, subject, target, object, information base, and results in applying government performance evaluation. The goal is to build up the theory framework of government performance evaluation, providing guidance for evaluation practices.

Public accountability is the foundation of government performance evaluation. Public accountability is an obligation held by the government, public organizations and their staff to fulfill public affairs' management function and to report to the public. There are multiple layers of public accountability, and all the layers can ultimately trace their root to the principal-agent relationship between the public and the government. Public accountability is not only the driving force behind the government performance evaluation, but also its core content. The connotations of public accountability in a spe-

cific environment will greatly impact on every aspect of government performance evaluation.

Within the framework of government performance evaluation, "evaluator" is the layer of the public accountability that makes the evaluation, and the "evaluatee" is the layer being evaluated. A single layer of the public accountability can play the role of either evaluator or evaluatee or both. Within the principal-agent relationship, the evaluator is the principal, and the evaluatee is the agent. In practice, the assignment of the "evaluator" is dependent on the characteristics of the public, nongovernmental intermediary organizations and other factors. The identification of an "evaluatee" should factor into the consideration of a departments' function, level, evaluation cost, etc. Given the public accountability relationship chain in China and considering the success of government performance evaluation in the western society, we should include in the evaluator pool the evaluatee, superiors, the legislature, the public, academics and other society organizations. Therefore, at present, we should establish the evaluator position of national people's congress, improve the public involvement in the government performance evaluation, and encourage independent nonprofit institutions to play greater role in the evaluation process. As for the evaluatee, the government, government department and their staff should all be included. These three evaluatees differ greatly from each other in terms of evaluation objective, process and measurement system. This paper focuses the discussion of performance evaluation on the regional government.

Evaluation object is also an important component within the government performance evaluation framework, and it contains two levels: (1) value orientation, which is the fundamental conception and measurement standards of government performance evaluation; (2) specific measurement indicators, which are external manifestations of value orientation. According to the requirement of public accountability, the primary value orientation of Chinese prime government performance evaluation is to safeguard and enhance public interests, and it consists of four aspects: growth, equity, democracy and stability. Based on these value orientations and successful experience of western countries, this paper builds up the theoretical framework for the measure-



ment system of chinese prime government performance evaluation, and develops measurement instrument through the questionnaire survey. After screening the measurement indicators, this paper provides a performance evaluation measurement system of prime government tailored to our countries' actual environment.

Disclosure of government information, financial or non-financial, is necessary for successful implementation of government performance evaluation. Therefore, this paper specifically discusses the information disclosure of government performance evaluation. At present, there are still many deficiencies in the disclosure of either financial or non-financial information, unable to cater to the needs of diversified evaluator pool of government performance evaluation. Therefore, our country should reform current budgetary accounting system and establish government accounting and financial reporting system so as to provide government financial information to various information users. In addition, government information disclosure need to be further enhanced so that the public can obtain timely, comprehensive and objective information regarding government performance.

The disclosure and use of evaluation results is an important part of government performance evaluation. Relevant evaluation results must be provided to stakeholders to help them to make various decisions related to government performance evaluation. Given different evaluation goals, China should strengthen internal and external disclosure of evaluation results, and make use of the evaluation results to improve government's internal efficiency and its public accountability.

Key Words: Government performance evaluation Public accountability
Theory framework

目 录



引 言	(1)
一、选题背景	(1)
二、选题意义和创新之处	(5)
三、研究方法 with 结构框架	(7)
第一章 国内外文献回顾与评价	(9)
第一节 国内外政府绩效评价研究的历史阶段	(9)
一、政府效率评价阶段	(10)
二、绩效评价阶段	(10)
第二节 国外政府绩效评价研究文献回顾	(12)
一、对政府绩效评价基本理论的研究	(12)
二、对政府绩效评价的实施及相关问题的研究	(16)
第三节 国内政府绩效评价研究文献回顾	(23)
一、对国外政府绩效评价实践的介绍与评论	(23)
二、对政府绩效评价相关理论问题的研究	(24)
三、对我国现有政府绩效评价实践的研究	(29)
第四节 对国内外相关文献的评价和本文的选题动机	(30)
第二章 政府绩效评价相关基本概念的界定	(32)
第一节 绩效的界定	(32)
一、对绩效的现有不同定义	(32)
二、组织绩效的特征	(34)
第二节 政府绩效的概念界定	(35)
一、政府绩效的内涵	(35)
二、政府绩效与其他相关概念的辨析	(38)

第三节 政府绩效评价的界定	(40)
一、政府绩效评价的概念	(40)
二、政府绩效评价与其他相关概念的比较	(42)
本章小结	(50)
第三章 政府绩效评价的基石:公共受托责任	(51)
第一节 公共受托责任的基本理论	(51)
一、受托责任的含义	(51)
二、公共受托责任的含义	(59)
三、公共受托责任的产生及其层次	(62)
四、政府公共受托责任的内容及其发展	(69)
第二节 公共受托责任与政府绩效评价的关系	(75)
一、公共受托责任是政府绩效评价的动因	(76)
二、公共受托责任是政府绩效评价的基本内容	(77)
三、政府绩效评价有助于强化政府的公共受托责任	(77)
本章小结	(79)
第四章 政府绩效评价的主体和对象	(80)
第一节 政府绩效评价的主体	(80)
一、政府内外部公共受托关系与政府绩效评价主体之确定	(80)
二、国外政府绩效评价的主体	(84)
三、我国政府绩效评价主体模式的发展演变	(88)
四、对构建和完善我国政府绩效评价主体体系的建议	(90)
第二节 政府绩效评价的对象	(96)
一、政府绩效评价对象的确定	(96)
二、国外政府绩效评价实践中对评价对象的确定	(101)
三、对我国政府绩效评价对象的探讨	(102)
本章小结	(104)
第五章 政府绩效评价指标体系的构建	
——以一级政府为对象	(105)
第一节 政府绩效评价的价值取向	(105)
一、关于政府绩效评价价值取向的现有观点及其评述	(106)
二、对我国政府绩效评价价值取向的看法	(110)

第二节 政府绩效评价指标设计的原则·····	(122)
一、评价指标体系设计的基本原则——以价值取向为准绳·····	(122)
二、评价指标体系设计的技术性原则·····	(124)
第三节 国外一级政府绩效评价指标体系及其对我国的借鉴意义·····	(126)
一、美国的一级政府绩效评价指标体系·····	(126)
二、英国审计委员会的地方政府全面绩效评价指标体系·····	(128)
三、日本的行政评价指标体系·····	(130)
四、瑞士洛桑国际管理发展学院的评价指标体系·····	(132)
五、国外一级政府绩效评价指标体系对我国的启示·····	(133)
第四节 我国地方一级政府绩效评价指标体系的理论建构·····	(135)
一、一级政府绩效评价指标体系的基本框架·····	(135)
二、我国一级政府绩效评价指标体系的具体构成·····	(136)
第五节 我国政府绩效评价指标体系的筛选·····	(162)
一、隶属度分析的基本原理·····	(162)
二、隶属度分析的前提:问卷调查·····	(162)
三、评价指标的隶属度分析·····	(163)
本章小结·····	(170)
第六章 政府绩效评价的信息基础·····	(171)
第一节 政府信息公开是政府绩效评价的基本前提·····	(171)
一、政府信息公开对政府绩效评价的重要性·····	(171)
二、政府绩效评价需要的信息种类·····	(172)
第二节 政府绩效评价财务信息基础的建立与完善·····	(174)
一、提供对绩效评价有用的信息是政府会计系统的重要功能·····	(174)
二、政府绩效评价对政府会计系统的信息需求·····	(176)
三、以绩效评价为导向重构我国的政府会计系统·····	(179)
第三节 政府绩效评价所用的其他信息的公开·····	(186)
一、我国政府信息公开的现状和不足·····	(187)
二、改进我国政府信息公开的建议·····	(189)
本章小结·····	(193)
第七章 政府绩效评价结果的公开与运用·····	(194)
第一节 政府绩效评价结果的公开·····	(195)

一、政府绩效评价目标与评价结果公开的关系	(195)
二、政府绩效评价结果的对外公开	(197)
第二节 政府绩效评价结果的运用	(199)
一、政府绩效评价结果的内部运用	(199)
二、政府绩效评价结果的外部运用	(201)
第三节 我国在政府绩效评价结果的公开和运用方面的不足 与改进	(204)
一、我国在政府绩效评价结果公开与运用方面的问题与不足	(204)
二、对改进我国政府绩效评价结果公开与运用制度的建议	(206)
本章小结	(211)
结束语	(212)
参考文献	(214)
附 录	(234)