

财政支出、经济结构与 预算绩效评价

Fiscal Expenditure, Economic Structure and Budget Performance Evaluation

王宏利 著

国家财政支出规模与结构对经济总量的影响

国家财政支出规模与结构对产业结构的影响

地方财政支出总量与结构对地方经济的影响

财政支出绩效评价原则和指标体系建设

财政绩效评价方法与模型

中央和地方财政绩效评价与管理制度

各地财政支出绩效评价指标体系建设和应用

财政支出绩效评价的发展趋势展望



经济科学出版社
Economic Science Press

财政支出、经济结构与 预算绩效评价

Fiscal Expenditure, Economic Structure and Budget Performance Evaluation

王宏利 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

财政支出、经济结构与预算绩效评价/王宏利著.

—北京: 经济科学出版社, 2011. 6

ISBN 978-7-5141-0694-7

I. ①财… II. ①王… III. ①财政支出-经济评价-研究-中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 091640 号

责任编辑: 赵 蕾

责任校对: 王苗苗

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李 鹏

财政支出、经济结构与预算绩效评价

王宏利 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

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

经济理论编辑中心电话: 88191435 88191450

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

电子邮件: [jjl1435@126. com](mailto:jjl1435@126.com)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 10.25 印张 150000 字

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-0694-7 定价: 24.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

2005年12月，国务院批准的《政府收支分类改革方案》规定，从编制2007年预算起，我国开始全面实施政府收支分类改革。新的政府收支分类反映了公共财政的要求，主要包括三方面的内容，即收入分类、支出功能分类和支出经济分类。把新的政府收支分类与部门预算结合起来，能够比较清楚地说明财政资金的来龙去脉：收入分类反映了政府的收入来源；支出功能分类反映了政府做了什么事；支出经济分类反映了政府是怎么做的；部门预算中的机构名称，则明确了政府支出的责任主体。那么，政府做事的结果怎么样呢？社会公众不仅关注财政资金的来龙去脉及其合规性，而且还关注财政资金的使用效益，即关注政府是否有效地提供了公共产品和服务及公共产品和服务的数量与质量，或者关注政府是否有效地履行了各项职能。财政资源的相对稀缺性，要求政府必须提高财政资金的使用效益，为社会提供优质的公共产品和服务，以最大限度地满足社会的公共需要。根据受托责任理论，这就要求对政府使用财政资金履行各项职能的情况进行绩效评价。

王宏利所著的《财政支出、经济结构与预算绩效评价》一书，重点研究了预算支出对经济总量与产业的影响以及预算支出绩效评价指标体系，具体包括预算支出对经济总量及产业影响的实证分析、预算执行绩效评价指标体系和财政专项资金绩效评价指标体系。本书主要包括以下内容：一是引言部分，主要介绍了构建预算绩效评价指标体系的必要性、思路和意义及国内外研究文献综述等；二是预算支出对经济总量与产业影响的实证分析；三是预算绩效评价标准和指标选用方法，明确了预算绩效评价标准和预算绩效评价指标的选择及使用；四是预算执行绩效评价指标体系；五是财政专项资金绩效评价指标体系；六是预算绩效评价方法与模型，介绍了预算绩效评价中常用的几种方法；七是中央和

地方财政绩效评价与管理制度综述；八是各地预算绩效评价指标体系建设和应用情况的比较分析；九是预算绩效评价的发展趋势展望。本书的主要特点是：第一，建立了一个比较完整的财政支出结构对经济结构影响及绩效评价的分析框架；第二，对于学术界已研究多年并且似乎已形成比较成熟观点的一些问题，作者提出了自己独特的见解；第三，本书研究方法多样；第四，本书借鉴了大量的国外财政绩效评价研究成果，但作者并没有生搬硬套，而是对文献进行全面理解和掌握，进而运用于对中国问题的分析。

总体上看，本书体现出作者扎实的理论功底、严谨的治学态度、敏锐的观察力和独具前瞻性的思路。在本书出版之际，我有幸先睹为快，并为之作序，一来表示祝贺，二来表示鼓励，三来表示推荐。我相信，本书的出版，有助于加深关于财政支出结构对经济结构影响及绩效评价的认识，推进财政管理体制改革的进行，并为相关政策合理化提供有益的帮助。

王克强

上海财经大学公共经济与管理学院

2011年6月18日

目

录

第1章 引言 (1)

1.1 问题的提出及研究意义 (1)

1.1.1 预算绩效评价的相关概念 (1)

1.1.2 预算绩效评价是健全公共财政体制的内在要求 (2)

1.1.3 评价指标是预算绩效评价的重要内容 (3)

1.1.4 构建预算绩效评价指标体系的现实意义 (5)

1.2 国内外研究文献及现状综述 (7)

1.2.1 国外研究文献及研究现状 (7)

1.2.2 国内研究文献及研究现状 (9)

1.3 研究的基本思路及基本架构 (12)

1.4 研究方法与创新 (13)

第2章 预算支出对经济总量与产业影响的 实证分析 (15)

2.1 财政支出规模与结构对经济总量影响的实证分析 (15)

2.1.1 研究财政支出规模与结构对经济总量影响的历史经验 (15)

2.1.2 我国财政支出规模与结构的现状分析 (18)

2.1.3 变量选取与数据采集 (22)

2.1.4	财政支出规模和结构对 GDP 带动作用的 检验	(23)
2.1.5	结论和政策建议	(26)
2.2	财政支出规模与结构对产业结构影响的实证分析	(27)
2.2.1	变量选取与数据采集	(27)
2.2.2	财政支出规模和结构对农业影响的检验	(28)
2.2.3	财政支出规模和结构对制造业影响的 检验	(31)
2.2.4	财政支出规模和结构对金融保险业影响的 检验	(35)
2.2.5	财政支出规模和结构对能源行业的检验	(38)
2.2.6	结论和政策建议	(41)
2.3	地方财政支出总量与结构对地方经济影响的实证分析	(44)
2.3.1	地方财政支出研究背景、现状、内容及研究的 意义	(44)
2.3.2	财政支出总量的地区性差异及其对经济的 影响	(47)
2.3.3	财政支出结构的地区性差异及其对经济的 影响	(54)
2.3.4	结论和政策建议	(62)
第3章 预算支出绩效评价标准和指标选用方法		(67)
3.1	预算支出绩效评价标准	(67)
3.1.1	评价标准的概念	(67)
3.1.2	评价标准的作用	(67)
3.1.3	评价标准的分类	(69)
3.1.4	评价标准的选择原则	(70)
3.2	预算支出绩效评价指标的选择与使用	(71)
3.2.1	指标选择程序	(72)

3.2.2	指标选择原则	(73)
3.2.3	绩效评价指标的使用	(74)
第4章 预算执行绩效评价指标体系		(76)
4.1	评价目标和评价指标的分类	(76)
4.1.1	评价目标	(76)
4.1.2	评价指标的分类	(77)
4.2	预算执行情况的整体绩效评价	(78)
4.3	预算执行绩效评价指标分类及算法	(79)
4.3.1	合规性指标	(80)
4.3.2	预算管理类指标	(80)
4.3.3	预算执行过程类指标	(81)
第5章 财政专项资金绩效评价指标体系		(84)
5.1	财政专项资金的界定	(84)
5.2	财政专项资金绩效评价分类	(85)
5.3	财政专项资金绩效评价指标体系	(90)
5.3.1	合规性指标	(91)
5.3.2	预算执行管理类指标	(92)
5.3.3	预算执行过程类指标	(93)
5.3.4	预算执行效果类指标	(95)
第6章 预算绩效评价方法与模型		(97)
6.1	预算绩效评价方法	(97)
6.2	预算绩效评价模型	(102)

第7章 中央和地方财政绩效评价与管理制度综述 (105)

- 7.1 财政绩效评价与管理制度概况 (105)
- 7.2 财政绩效评价与管理制度的主要内容 (107)
 - 7.2.1 关于绩效评价的方法 (107)
 - 7.2.2 关于绩效评价的指标体系 (109)
 - 7.2.3 关于绩效评价的内容和对象 (110)
 - 7.2.4 关于绩效评价的结果及其应用 (110)
- 7.3 财政绩效评价与管理实践的主要经验 (111)
 - 7.3.1 选择合适的财政支出绩效评价办法 (112)
 - 7.3.2 建立科学的财政支出评价指标体系 (112)
 - 7.3.3 考评结果作为预算安排的重要依据 (112)

第8章 各地预算支出绩效评价指标体系建设和应用 情况的比较分析 (114)

- 8.1 浙江某县政府财政绩效评价实证分析 (114)
 - 8.1.1 财政收入规模 (114)
 - 8.1.2 财政支出规模 (117)
 - 8.1.3 评价结果 (118)
- 8.2 江苏某民生项目财政绩效实证分析——基于 PART 理论 (122)
 - 8.2.1 PART 理论 (122)
 - 8.2.2 实证分析 (125)
- 8.3 比较分析 (132)
 - 8.3.1 浙江某县政府财政绩效评价 (133)
 - 8.3.2 江苏某民生项目财政绩效评价 (133)

第9章 预算支出绩效评价的发展趋势展望 (135)

- 9.1 预算支出绩效评价与预算支出管理改革相结合 (135)

目 录

9.1.1	满足优化整个预算支出管理的要求	(136)
9.1.2	最大程度地发挥各项支出改革的政策 效应	(136)
9.1.3	体现我国预算支出管理改革的发展趋势	(137)
9.2	实现预算支出绩效评价与预算支出改革的有效衔接	(137)
9.2.1	与政府支出分类体系改革相结合	(137)
9.2.2	与部门预算改革相结合	(141)
9.2.3	与国库集中支付制度改革相结合	(143)
9.2.4	与预算会计改革相结合	(145)
附录		(148)
参考文献		(152)
后记		(155)

第 1 章

引 言

1.1 问题的提出及研究意义

预算绩效评价是健全公共财政体制的内在要求。评价指标体系是预算绩效评价的核心内容。从实际出发，确定总体思路，构建一个科学、规范、实用的预算绩效评价指标体系，具有重要的现实意义。

1.1.1 预算绩效评价的相关概念

预算绩效评价（以下简称绩效评价）是财政部门 and 预算部门（单位）根据设定的绩效目标，运用科学、合理的评价方法、指标体系和评价标准，对财政支出的产出和效果进行客观、公正的评价。

财政部门和各预算部门（单位）是绩效评价的主体。预算部门是指与财政部门有预算缴款、拨款关系的国家机关、政党组织、事业单位和社会团体。

绩效评价应当遵循以下基本原则：

（1）科学规范原则。绩效评价应当注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开原则。绩效评价应当客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

(3) 分级分类原则。绩效评价由各级财政部门、部门（单位）根据评价对象的特点分类组织实施。

(4) 绩效相关原则。绩效评价应当针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果应清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

绩效评价的主要依据：

- (1) 国家相关法律、法规和规章制度。
- (2) 各级政府制定的国民经济与社会发展规划和方针政策。
- (3) 财政部门制定的绩效评价管理制度及工作规范。
- (4) 部门（单位）职能职责、中长期发展规划及年度工作计划。
- (5) 相关行业政策、行业标准及专业技术规范。
- (6) 部门（单位）预算申报的相关材料、依法批复的部门（单位）预算；地方申请专项转移支付资金的相关资料。
- (7) 部门（单位）年度决算报告。
- (8) 财政部门对预算执行情况的年度决算报告。
- (9) 其他相关资料。



1.1.2 预算绩效评价是健全公共财政体制的内在要求

公共财政是适应市场经济要求的财政模式。在市场经济条件下，政府与市场的关系决定了公共财政在本质上是一种为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式。社会公共需要是指社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要。在市场经济条件下，由市场提供私人产品和服务用于满足个别的私人需要，由以政府为代表的国家公共部门提供公共产品和服务用于满足社会的公共需要。公共财政是“取众人之财，办众人之事”的财政，政府凭借财政权力从社会获取收入并将收入用于政府公共活动的支出，目的在于提供公共产品和服务，从而满足社会的公共需要。

根据公共财政理论，市场的缺陷构成了政府存在的理由，政府的职能就是提供公共产品和服务。政府使用财政资金提供公共产品和服务的过程，也就是政府履行各种职能的过程。根据 2005 年 12 月国务院批准

的《政府收支分类改革方案》，从编制 2007 年预算起，我国开始全面实施政府收支分类改革。新的政府收支分类反映了公共财政的要求，主要包括三方面的内容，即收入分类、支出功能分类和支出经济分类。把新的政府收支分类与部门预算结合起来，能够比较清楚地说明财政资金的来龙去脉，即政府的钱是怎么来的，做了什么，谁做的，怎么做的。收入分类反映了政府的钱是怎么来的，支出功能分类反映了政府做了什么事，支出经济分类反映了是怎么做的，部门预算中的机构名称，则明确了政府支出的责任主体。那么，政府做事的结果怎么样呢？社会公众不仅关注财政资金的来龙去脉及其合规性，而且还关注财政资金的使用效益，即关注政府是否有效地提供了公共产品和服务，关注公共产品和服务的数量与质量，或者关注政府是否有效地履行了各项职能。财政资源的相对稀缺性要求政府必须提高财政资金的使用效益，为社会提供优质的公共产品和服务，以最大限度地满足社会的公共需要。根据受托责任理论，这就要求对政府使用财政资金履行各项职能的情况进行绩效评价。

预算绩效评价是对财政资金提供公共产品和服务的经济性、效率性和效果性的评价。在预算绩效评价中，对政府活动的经济性和效率性的检查和评价，目的是要回答政府是否以好的方式做事，而对政府活动的效果性的检查和评价，则旨在回答政府做的事好不好。经济性和效率性反映了政府提供公共产品和服务的过程，效果性反映了政府提供公共产品和服务的效果，即满足社会公共需要的效果或预期目标的实现程度。对政府活动提供公共产品和服务的经济性、效率性和效果性的评价，也就是对政府履行各项职能的经济性、效率性和效果性的评价。

1.1.3 评价指标是预算绩效评价的重要内容

美国著名学者戴维·奥斯本（David Osborne）与特德·盖布勒（Ted Gaebler）合著的《改革政府：企业精神如何改革着公共部门》一书，为美国克林顿政府执政时期的政府改革提供了理论基础和改革思路。克林顿总统给予该书高度评价，并指出每一位当选官员都应该阅读

此书。该书中有这样的经典语句：“如果你不测量成果，你就不能辨别成功与失败。如果你不能认出成功，你就不能奖励它。如果你不能奖励成功，你就有可能奖励失败。如果你不能认出成功，你就无法总结经验。如果你不能认出失败，你就无法纠正它。如果你能表明成果，你就能赢得公众的支持。”^① 在绩效管理文献中，还有两则颇为流行的格言，一是“如果你不能测量它，你就无法管理它”（if you can't measure it, you can't manage it）；二是“可以测量的工作才可能完成”（what gets measured gets done）。尽管以上说法的表述方式不尽相同，但都突出强调了绩效测量在管理活动中的重要性。绩效测量（performance measurement）是现代政府管理的核心技术，通过绩效测量不仅有助于改进政府的绩效，而且还有助于强化政府的责任。

绩效测量的关键是确定绩效指标。“测量”是指以确定量值为目的的一组操作。“测量”一词起初是指对自然现象的测量，属于自然科学研究的范畴。目前，“测量”一词的外延已经超出了自然现象的范围，涵盖了对社会现象的测量。我们利用仪器可以测量事物的自然属性，例如，用尺子测量物体的长度，用温度计测量物体的温度等。在社会科学研究中，人们利用一些概念来描述和解释社会现象。对社会现象的测量是在概念的基础上，设计一个或多个指标，把抽象的概念可操作化，利用指标对社会现象进行赋值或分类。社会指标是对社会现象进行测量的重要工具。自20世纪50年代以来，对社会现象的测量技术和方法逐渐引起人们的重视，并在心理学、教育学、社会学、管理学等领域得到广泛应用。在本质上，绩效测量是一种关于社会现象的测量技术和方法。绩效是用来描述和解释组织活动或个人活动经济性、效率性、效果性的概念。随着全面质量管理、目标管理、结果导向管理等兴起，绩效测量技术逐渐在作业成本管理、平衡记分卡、标杆管理、绩效预算、最佳实务、流程再造等方面得到广泛应用。在管理学领域，绩效测量最初兴

^① Osborne, David and Gaebler, Ted (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. 转引自 Bishnu Sharma and John Wanna, *Performance Management and Reporting (PMR) in Public Sector Organisation-Issues and Challenges*.

起于企业管理，后来被引入公共部门管理。鉴于公共部门提供的公共产品和服务的特点，与私营部门相比，在政府管理中对公共部门的绩效测量显得更为困难。像其他社会现象的测量一样，绩效测量也离不开指标。绩效指标在绩效测量过程中具有重要的地位，选用科学、实用的绩效指标对于绩效测量的成败至关重要。

绩效评价是依据某些标准来判断绩效测量结果，并赋予这种结果一定的意义和价值的过程。如果不能测量绩效，我们就不能准确地评价绩效。财政资金的绩效评价离不开绩效测量，从而离不开绩效指标。通常，一项绩效指标只能反映绩效的某个侧面。在预算绩效评价中，为了评价预算绩效的总体情况，需要选用多个绩效指标，从不同的角度或侧面进行综合评价，即需要构建预算绩效评价的评价指标体系。

1.1.4 构建预算绩效评价指标体系的现实意义

从我国目前开展预算绩效评价的实际情况看，建立预算绩效评价指标体系具有以下几个方面的现实意义：

1. 有利于比较被评价对象的总体绩效

在绩效评价中，有时需要对多个被评价对象的绩效进行横向比较或对同一被评价对象的绩效进行纵向比较。当比较两个不同的被评价对象的绩效时，因为绩效表现在多个方面，每个被评价对象都有多个绩效指标，在某些方面一个被评价对象的绩效指标可能优于另一个被评价对象，而在其他方面则可能恰恰相反。如何判断两个被评价对象的绩效到底谁优谁劣呢？对同一被评价对象而言，在不同的时期各方面的绩效指标也会发生升降变化，其绩效究竟是改善了还是恶化了？要回答这些问题，需要运用综合评价方法，对被评价对象的总体（或整体）绩效进行评价。

综合评价方法是指在建立评价指标体系的基础上，利用一定的方法，对各个指标作预处理，利用综合评价模型，求得综合评价值，据以对现象总体进行比较、分类和排序的一种评价方法。根据建立的绩效评

价指标体系，把反映被评价对象绩效的各种评价指标综合起来，就能够得到一个反映被评价对象绩效全貌的综合数值，从而进行横向和纵向比较。本书要建立的预算绩效评价指标体系，在一定范围内具有通用性，不仅能够用于对某个被评价对象的一次性绩效评价，而且还能够通过综合评价方法从整体上对多个被评价对象的绩效进行横向比较和对被评价对象的绩效进行纵向比较。

2. 有利于提高绩效评价工作的科学化水平

通过建立绩效评价指标体系，对被评价单位或项目的绩效进行测量，然后依据一定的标准进行评价，提高了绩效评价的科学化水平。首先，绩效指标体系的设计必须建立在一定的科学理论基础之上，没有科学理论的指导，就无法建立起具有内在逻辑联系的绩效指标体系。其次，在绩效评价中使用大量的评价指标，不可避免地会用到许多数理统计分析方法。在绩效评价中，除了财务数据外，还涉及大量的管理数据和业务数据，需要利用计算机进行评价。在大量的数据中，有些数据是有用的，而有些数据则与绩效评价无关。把建立的绩效评价指标体系与计算机的数据挖掘技术结合起来，可以大大提高计算机绩效评价技术方法的有效性。

3. 有利于强化绩效责任和提高政府绩效管理水平

财政部门通过开展绩效评价可以发挥两个方面的作用：一是发挥监督作用，加强和促进政府的绩效责任；二是发挥建设性作用，提高政府绩效管理水平。职责内容模糊不清，通常是加强和促进政府履行绩效责任的重要障碍。建立预算绩效评价指标体系，通过使绩效责任进一步量化和准确界定责任，为健全政府职责体系创造了条件，从而有助于加强和改进政府绩效责任。政府绩效管理是贯彻落实科学发展观和建设服务型政府的必然要求。政府绩效评价是政府绩效管理的核心内容。目前，我国的政府绩效评价主要包括：以行政管理部门为主导的绩效评估、以监察部门为主导的效能评价、以财政管理部门为主导的预算绩效考评、以组织部门为主导的领导班子和领导干部综合考

核评价,以及民间组织和社会公众的绩效评价等等。这些绩效评价与财政管理部门为主导的预算绩效评价,虽然由于具体评价目标的差异在评价内容和评价方法上有所不同,但是在技术层面上都需要进行绩效测量,也就是说都需要用到绩效评价指标。通过建立预算绩效评价指标体系,提高这方面的专业化能力,可以为其他部门开展政府绩效评价提供技术支持,在提高政府绩效管理的水平方面,发挥财政管理部门的建设性作用。

1.2 国内外研究文献及现状综述

1.2.1 国外研究文献及研究现状

西方预算绩效评价实践兴起于20世纪70年代,经过多年努力,已形成了以公众需求为导向,以投入产出模式为基础,以有效性、经济性、效率性以及公正性为核心基准,适合部门工作特点的绩效评估的内容、程序和标准体系,它对西方公共管理实践特别是对预算管理改革产生了重大积极影响。国外对绩效预算的研究主要集中在以下几个方面:一是对绩效、预算、预算绩效评价基本内涵的探索;二是用实证研究的方法研究绩效预算的实践效果。

1. 探讨预算、绩效、预算绩效评价的基本内涵

美国学者罗伯特·D.李在《公共预算系统》中明确提出:公共预算管理系统应以最终提供符合需求的产出(公共产品和服务)为导向,对有关资源分配决策的各种信息进行引导,因此传统的从资源(如货币单位和人力)的角度考虑预算管理及其改革的思想应得到改变。事实上,强调项目绩效信息的努力与这一系列非传统预算方法的发展结合在一起,构成了现代预算管理革新的基础。美国政府于1993年颁布的《政府绩效和成果法案》、加拿大政府2001年出台的《加拿大政府绩效