

中国城市财政发展报告2012

CHINA: URBAN PUBLIC FINANCE DEVELOPMENT REPORT 2012

城市公共财政 绩效评价实践与探索

The Practice and Exploration of Urban Fiscal Performance Evaluation.

上海金融学院城市财政与公共管理研究所/编



中国财政经济出版社

013052012

F812
121

中国城市财政发展报告 2012

城市公共财政绩效评价 实践与探索

上海金融学院城市财政与公共管理研究所/编



中国财政经济出版社

F812

121

013025015

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公共财政绩效评价实践与探索/上海金融学院城市财政与公共管理研究所/编. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 5

(中国城市财政发展报告. 2012)

ISBN 978-7-5095-4498-3

I. ①城… II. ①上… III. ①城市财政学-经济绩效-研究报告-中国-2012 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 094651 号

责任编辑: 吕小军

责任校对: 黄亚青

封面设计: 郁佳

版式设计: 兰波

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: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

889×1194 毫米 16 开 14 印张 344 000 字

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978-7-5095-4498-3/F·3640

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

反盗版举报热线: 88190492、88190446

本书编写组名单

主 编：储敏伟

副主编：王 莹 章 辉

执 笔：总 论 储敏伟

第 1 章 章 辉

第 2 章 申 燕

第 3 章 王 静 王希斌

第 4 章 梁德明

第 5 章 程北南

第 6 章 张毅强

第 7 章 武少芬 罗月领

第 8 章 王 莹

附 录 王 静

绩效评价大事记 范 琦

目 录



总论 1

第一部分 2012 年城镇化与城市 财政发展概述

第 1 章 2012：中国城镇化的发展进程 11

- 1.1 中国城镇化发展进程回顾 12
 - 1.1.1 1949—1960 年的快速发展阶段 13
 - 1.1.2 1961—1980 年的停滞阶段 13
 - 1.1.3 1981—1995 年的稳步上升阶段 14
 - 1.1.4 1996—2011 年的迅速发展阶段 14
- 1.2 中国城镇化发展进程的特征 16
 - 1.2.1 城镇化发展成效显著 16
 - 1.2.2 城镇化发展落后于非农产业的发展 16
 - 1.2.3 地区之间发展差距没有改善 18
 - 1.2.4 城镇规模结构、空间布局不尽合理 18
 - 1.2.5 城镇化的推进以政府为主导 19
- 1.3 中国城镇化发展与反思的论点综述 20
 - 1.3.1 关于中国城镇化的定位与功能 20
 - 1.3.2 关于中国城镇化发展模式 21
 - 1.3.3 关于中国城镇化反思与发展路径 23

第 2 章 中国城镇化的财政政策和财政体制 29

- 2.1 中国城镇化进程中的公共财政作用分析 30
 - 2.1.1 中国城镇化的特点 30
 - 2.1.2 公共财政与中国城镇化 31
- 2.2 2011 年我国城市财政收入分析 34

- 2.2.1 城市财政收入的总量分析 34
- 2.2.2 城市财政收入的结构分析 35
- 2.2.3 城市财政收入的变革趋势 40
- 2.3 2012 年我国城市财政支出分析 44
 - 2.3.1 城市财政支出的总量分析 45
 - 2.3.2 城市财政支出的结构分析 45
 - 2.3.3 城市财政支出的变革趋势 47
- 2.4 2012 年我国城市财政体制的变革分析 52
 - 2.4.1 城市财政体制变革 52
 - 2.4.2 城市财政管理体制的类型 53
 - 2.4.3 我国城市财政管理体制变革设计思路 54

第3章 2012：中国城市财政和城市经济的数量分析 57

- 3.1 经济转型背景下的中国城市财政 57
 - 3.1.1 文献综述 58
 - 3.1.2 本章结构 58
- 3.2 中国城市财政与城市经济产业结构调整的对接分析 59
 - 3.2.1 引入知识维度的先进制造业与现代服务业外延界定 59
 - 3.2.2 中国城市财政与城市经济产业结构升级的 PVAR 分析 65
 - 3.2.3 模型结果与解释 67
- 3.3 中国城市财政与内需型城市经济转型的对接分析 68
 - 3.3.1 中国城市财政与内需型城市经济转型的 PVAR 分析 69
 - 3.3.2 模型结果与解释 69
- 3.4 中国城市财政与集约型城市经济转变的对接分析 72
 - 3.4.1 中国集约型城市经济转变水平测度 72
 - 3.4.2 中国城市财政与集约型城市经济转变的 PVAR 分析 74
 - 3.4.3 模型结果与解释 74
- 3.5 本章结论与政策建议 76
 - 3.5.1 研究结论 76
 - 3.5.2 研究建议 77

第二部分 城市公共财政绩效评价的现实考察与改革路径

第4章 公共财政绩效评价：理论基础 81

- 4.1 公共财政绩效评价的基础理论与内涵 81
 - 4.1.1 公共财政绩效评价的基础理论 81
 - 4.1.2 公共财政绩效评价的内涵 84

- 4.2 公共财政绩效评价的基本思路 85
 - 4.2.1 公共财政绩效评价的基本原则 85
 - 4.2.2 公共财政绩效评价的主要方法 88
- 4.3 公共财政绩效评价的重点领域选择 90
 - 4.3.1 公共财政政策的绩效评价 90
 - 4.3.2 公共财政资金绩效评价 93

第5章 公共财政绩效评价：国际视野 99

- 5.1 美国财政绩效评价 99
 - 5.1.1 美国财政绩效评价产生的背景及其沿革 99
 - 5.1.2 美国现行财政绩效评价制度简介 101
 - 5.1.3 美国财政绩效评价的启示和借鉴 103
- 5.2 英国财政绩效评价 104
 - 5.2.1 英国财政绩效评价产生的背景及其沿革 105
 - 5.2.2 英国现行财政绩效评价制度简介 106
 - 5.2.3 英国财政绩效评价的启示和借鉴 109
- 5.3 澳大利亚财政绩效评价 110
 - 5.3.1 澳大利亚财政绩效评价产生的背景及其沿革 110
 - 5.3.2 澳大利亚现行财政绩效评价制度简介 111
 - 5.3.3 澳大利亚财政绩效评价的启示和借鉴 112
- 5.4 韩国财政绩效评价 113
 - 5.4.1 韩国财政绩效评价产生的背景及其沿革 113
 - 5.4.2 韩国现行财政绩效评价制度简介 114
 - 5.4.3 韩国财政绩效评价的启示和借鉴 116

第6章 公共财政政策的绩效评价：现实考察 118

- 6.1 中国公共财政政策绩效评价的概况 119
 - 6.1.1 公共财政政策绩效评价的历史变迁 119
 - 6.1.2 城市公共财政政策绩效评价的现实状况 122
- 6.2 上海市公共财政政策绩效评价的实践 126
 - 6.2.1 上海市公共财政政策绩效评价的整体概况 126
 - 6.2.2 典型案例：上海市MH区2010年度“涉农”政策绩效评价 131
- 6.3 国内其他城市公共财政政策绩效评价实践 134
 - 6.3.1 北京市公共财政政策绩效评价实践 135
 - 6.3.2 广东省公共财政政策绩效评价实践 138

第7章 城市公共财政支出的绩效评价：现实考察 143

- 7.1 中国城市公共财政支出绩效评价的概况 143
 - 7.1.1 城市公共财政支出绩效评价的历史变迁 143
 - 7.1.2 城市公共财政支出绩效评价的现实状况 144

- 7.2 上海市财政支出绩效评价的实践 147
 - 7.2.1 上海市公共财政资金绩效评价的整体概况 147
 - 7.2.2 上海市重点领域的公共财政资金绩效评价 149
 - 7.2.3 上海市重大项目的公共财政资金绩效评价 151
 - 7.2.4 上海市完善公共财政支出绩效评价的政策建议 154
- 7.3 其他城市财政支出绩效评价实践 155
 - 7.3.1 北京市财政支出绩效评价实践 155
 - 7.3.2 广东省佛山市南海区财政支出绩效评价实践 158
- 7.4 国有资本经营预算支出项目绩效评价实践 162

第8章 公共财政绩效评价的改进路径 167

- 8.1 公共财政绩效评价的改进思路 167
 - 8.1.1 逐步实现公共财政绩效评价从单维到多维的转变 168
 - 8.1.2 逐步实现公共财政绩效评价从数据到智慧的转变 169
 - 8.1.3 逐步实现公共财政绩效评价从随机到重点的转变 170
 - 8.1.4 逐步实现公共财政绩效评价从探索到成熟的转变 171
- 8.2 财政政策绩效评估的改进路径 172
 - 8.2.1 提升财政政策绩效评估的价值判断 172
 - 8.2.2 构建多角度的财政政策绩效评估标准 173
 - 8.2.3 拓展多种财政政策绩效评估方式 174
 - 8.2.4 采取多种财政政策评估技术 175
- 8.3 财政收入绩效评价体系的构建 176
 - 8.3.1 树立正确的财政收入绩效评价观 176
 - 8.3.2 构建合理的财政收入绩效评价体系 177
 - 8.3.3 设置科学的财政收入绩效评价指标 178
- 8.4 财政支出绩效评价的改进路径 179
 - 8.4.1 转变评价思路,建立科学分类体系 179
 - 8.4.2 完善评价机制,制定评价标准 180
 - 8.4.3 优化评价流程,增设咨询协调机构 181
 - 8.4.4 应用评价结果,推行绩效预算 182

附录 185

绩效评价大事记 210

主要参考文献 212

总 论

一、城镇化进程与城市财政

党的十八大报告提出：“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”由此可见，新型城镇化是未来中国现代化进程中一个战略性的基本问题。研究探索新型城镇化问题，应放在人类发展的大格局、经济社会发展的大趋势中去思考。^① 新型城镇化应该是以城乡统筹、城乡一体、产城

互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基础特征的城镇化，是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。^②

（一）我国的城镇化进程

回顾我国 1949 年至 2011 年期间的城镇化进程，依据城镇化率指标，大体可以分为四个阶段：即 1949—1960 年的快速发展阶段；1961—1980 年的停滞阶段；1981—1995 年的

^① 李克强 2012 年 9 月 7 日在中组部、国家行政学院和国家发改委联合举办的省部级领导干部推进城镇化建设研讨班学员座谈会上的讲话。

^② “解读十八大政策走向，探寻城镇化发展方向”，中国经济网，<http://www.ce.cn>。

稳步上升阶段；以及 1996—2011 年的迅速发展阶段。而城镇化发展模式的选择中主要存在小城镇发展模式、大城市发展模式和中小城市发展模式。^①

就改革开放以来的我国城镇化发展而言，城镇化经历了一个起点低、速度快的历程，取得了显著成效，突出表现在三个方面：一是城镇人口迅速增加，城市化率大幅提高。二是城镇数量和规模不断扩大，形成若干具有国际影响力的城市群。三是市政公用设施服务能力明显提升，人居环境逐步改善。在城镇化快速发展的同时，也出现了发展不协同的问题，主要表现在：城镇化发展落后于非农产业的发展；城镇规模结构、空间布局不尽合理；城镇化的推进主要依赖政府主导。无疑，以政府为主导的城镇化推进方式，能够集中大量的资本、人力和物力，调动多方面资源，在短期内实现城镇化的发展目标。这种结构性框架虽然在发展初期有其相对优势，但随着城镇化的深入推进，城镇化持续发展的动力不足等问题逐渐凸显。^②

在我国城镇化发展进程中，围绕城镇化发展功能、模式与路径等问题，一直是理论与决策部门关注的热点。关于城镇化发展的功能和定位方面，一是认为城镇化是中国现代化的必由之路；二是将城镇化与扩大内需相提并论。关于城镇化发展模式方面，有建立开发区、建设新区和新城、城市扩展、旧城改造、建设中央商务区、乡镇产业化和村庄产业化等多种模式的讨论。关于城镇化发展路径方面。一是要科学制定战略规划。二是要发挥产业支撑作用。三是要优化城镇化布局和形态。四是要提高城镇综合承载能力。五是要加快统筹城乡发展。六是要积极破除体制障碍。

2002 年至 2011 年的 10 年间，中国城镇化取得了有史以来最为迅速的发展，城镇化率以平均每年 1.35 个百分点的速度增长，城镇

人口平均每年增长 2096 万人。然而，我国城镇化的发展能否实现与工业化的良性互动，能否实现与农业现代化的相互协调，能否成为解决制约经济持续健康发展的重大结构性问题的推力之一，关键是城镇化本身的发展质量。

（二）城镇化进程中的城市财政

城镇化发展离不开资金的支持，不同层次的城市财政为不同水平的城镇发展提供了可能，城市财政通过资金的筹集和使用，不仅为城市提供了范围广泛的公共设施和公共服务，管理着城市的经济和社会生活，而且在我国城镇化的快速发展中，城市财政也起到了积极的激励和引导作用，通过财政资金的杠杆作用，对生产、流通和消费等环节产生了巨大的影响，直接影响了城市资源的人才、技术、资金、信息等资源在城市经济发展中的配置，同时，影响到城市经济发展模式的选择。

我国城市财政收支规模一直保持了较高的增长态势，从城市收入来看，我国城市已经形成了以税收为主，非税收入为辅的稳定、规范的公共收入结构。从总体来看，城市财政总量在 2010 年延续了以往的稳健、快速增长趋势。为了保证城市发展所需要的资金支持，建立和健全城市财政收入制度，积极构建和完善包括税费收入、国有资本和社会保障等收入以及地方债收入的财政收入体系，才能保证财政收入的充足和稳定。通过合理设计和完善税收制度，建立与城市经济发展水平相适应的税制结构，既要保证税收收入的相对稳定和充足，还要有效利用税收杠杆，调控经济结构和布局；完善公共定价体系，形成科学合理的公共使用费制度，为城市公共产品和服务的多元化融资创造条件；推进城市政府债券的发行，扩大城市基础设施利用资本市场进行融资的力度和范围。

① 国家信息中心经济预测部专题研究组：“国内外城镇化模式比较”，《财经》2013 年第 10 期，第 133 页。

② 国家信息中心经济预测部专题研究组：“国内外城镇化模式比较”，《财经》2013 年第 10 期，第 134 页。

从城市财政支出来看,城市财政支出的总量近年来一直保持了高速增长,尤其在科学、教育和社会保障支出领域的支出力度不断加大。作为我国城镇化发展的重要保障,城市财政不仅要为城市发展提供所需要的基础设施和多样化的公共服务,城市财政还必须着力解决好城市和城乡收入分配差距问题,解决城市环境等问题,充分发挥财政引导和调控作用,促进城市经济发展方式转变,并不断强化财政资金的管理,提高财政资金的使用效益。

随着我国城镇化进程的不断加速,庞大的

人口流动对现行的城市财政管理体制提出了前所未有的挑战,加大了城市事权与财权的划分难度,因此,城市财政管理体制的改革必须考虑到公共需求的动态性,探寻财政管理体制的动态调整机制;改“以收定支”为“以支定收”,构建公共财政框架,将城市财政的重点从市场竞争领域和经济发展领域向履行公共需求和公共服务领域转变,财政支出结构将更加侧重于社会保障、公共设施建设等非竞争性公益类项目及基础项目,从而得以满足城市人口不断增长的公共需求,让更多市民受益。

二、城市财政与城市转型发展

1978年改革开放以来,中国经历了持续30年的经济高速增长。然而,在经济快速发展的同时,经济发展方式落后的状况依然突出,主要表现在产业结构发展失调、国内市场需求不足、经济增长方式粗放、科技进步的贡献率偏低等方面。财政政策在引导我国经济发展中扮演着重要角色。转变经济发展方式不仅仅是经济增长率的提高,更重要的是宏观经济的需求结构、供给结构、生产要素组合结构的合理调整和生产要素的质量提高等,而这些都离不开科学的财政政策的支持。

(一) 城市财政与城市经济产业结构升级

先进制造业和现代服务业是产业结构调整的方向,而知识密集性是两者的显著特征。在劳动力、资本和知识三维生产要素框架下,科学界定我国当前阶段先进制造业和现代服务业的统计外延,基于PVAR模型分析我国城市财政支出项目对先进制造业和现代服务业的影响,发现:(1)科技研发与信息事务财政投

入对先进制造业有正向拉动作用,对现代服务业的作用存在时滞,但长期来看还是正向拉动作用的。(2)教育财政投入对先进制造业有正向拉动作用,对现代服务业无显著作用。(3)经济建设财政投入对先进制造业有正向拉动作用,但作用逐期减弱;对现代服务业存在滞后的负向作用。(4)交通运输事务财政投入对先进制造业和现代服务业存在负向作用。(5)民生财政投入对先进制造业和现代服务业无显著影响。(6)公共服务财政投入对先进制造业存在正向影响,对现代服务业无显著影响。并提出建议:(1)科技研发与信息事务财政投入、教育财政投入对产业结构升级有积极的作用,保障科技研发与信息事务财政投入、教育财政投入有利于产业结构升级。(2)经济建设财政投入、公共服务财政投入有利于先进制造业的发展,但对现代服务业的发展无影响甚至是不利于其发展。经济建设财政投入、公共服务财政投入在投入方向上应进一步考虑如何支持现代服务业的发展,从而加快产业结构升级的步伐。(3)目前交通运输事务的财政投入不利于产业结构的升级,表明

这部分的财政投入还有进一步调整方向的空间,在执行时需更多考虑如何投向才能更好地满足先进制造业和现代服务业的发展。

(二) 城市财政与内需型城市经济转型

我国经济发展表现出较强的投资拉动特征和外贸需求拉动的特征,消费需求在经济增长中的引擎作用相对较弱并且呈现出不断弱化的趋势。基于 PVAR 模型分析城市财政投入对投资和消费的影响,发现:(1)科技研发与信息事务财政投入对城镇固定资产投资有正向拉动作用;对货物与服务出口短期存在负向影响,长期存在滞后的正向影响;对城镇居民消费无显著性影响。(2)教育财政投入对城镇固定资产投资和城镇居民消费无显著性影响,对货物与服务出口呈滞后的正向影响。(3)经济建设财政投入对城镇固定资产投资的影响并不稳定,短期内是负向影响,长期来看仍是正向作用;对出口有正向拉动作用;对城镇居民消费有不显著的负向作用。(4)交通运输事务财政投入对城镇固定资产投资和货物与服务的出口在短期内是负向影响,长期来看存在滞后的正向拉动作用;对城镇居民消费呈负向作用。(5)民生财政投入对城镇固定资产投资短期内存在负向作用,长期来看存在滞后的正向作用;对出口和城镇居民消费存在正向拉动作用,但效果逐期减弱。(6)公共服务财政投入对城镇固定资产投资短期内存在正向作用,但长期来看这种正向拉动作用逐渐减弱,并转为负向作用;对出口呈正向拉动作用;对消费而言,短期内有正向拉动作用,长期来看转为负向作用,但均不显著。建议增加财政民生投入,能拉动城镇居民消费,有利于内需型经济的实现。增加财政民生投入,主要是通过改善与稳定城镇居民的心理预期来扩大和刺激消费需求,从而调整投资与消费的比例关系。这一项应成为通过消费拉动内需的机制建设的重要内容。

(三) 城市财政与集约型城市经济转变

我国经济增长长期靠粗放型投资拉动,经济增长要依靠越来越多的能源消耗来实现,不仅会加剧资源短缺的矛盾,而且还会加剧环境的污染。财政支出政策合理的引导和支持作用对促进依靠技术进步实现低投入、低消耗、低污染、高效率的集约型经济增长方式转变至关重要。集约型城市经济,核心内容一是生产的效率,二是与资源、环境的可协调性。采用 TFP 作为考察城市经济生产效率提升动力的指标,单位 GDP 电耗指标作为考察城市经济生产消耗与资源、环境可协调性的指标,基于 PVAR 模型,分析发现:(1)科技研发与信息事务财政投入对单位 GDP 电耗长期来看存在正向影响;对 TFP 在短期内有正向作用,但作用时间十分有限,长期来看仍然是负向作用。(2)教育财政投入对单位 GDP 电耗短期内是负向影响,但长期来看是正向影响;对 TFP 存在正向作用。(3)经济建设财政投入对单位 GDP 电耗无显著作用;对 TFP 存在正向作用。(4)交通运输事务财政投入对单位 GDP 电耗短期内存在负向作用,但长期来看存在正向作用;对 TFP 无显著作用。(5)民生财政投入对单位 GDP 电耗无显著作用;对 TFP 存在正向作用。(6)公共服务财政投入对单位 GDP 电耗短期内存在负向作用,但长期来看存在正向作用;对 TFP 存在正向作用。建议:(1)各项财政支出对改善单位 GDP 电耗指标没有显著的积极作用。要实现集约型经济的转变,降低能耗,与环境资源协调发展,还需要进一步思考各项财政支出的投向,尤其是科技研发投入,使其在促进技术进步的同时切实考虑如何通过新技术降低能耗。(2)教育财政投入、经济建设财政投入有利于提升全要素生产率(TFP)。保障这部分投入有利于集约型经济的转变。(3)科技研发与信息事务财政投入对 TFP 的正向拉动作用持续时间十分有限,未充分发挥这部分财政投入对新技

术的作用效果。应进一步考虑这部分财政投入作用于技术进步的长效机制,例如完善政府投入机制,充分发挥这部分资金的“杠杆”作

用,引导企业提高自主创新能力,切实保障其对提升生产率的促进作用。

三、城镇化与公共财政绩效评价

我国的城镇化进程以及地区发展和竞争中的城市发展战略已经使得公共财政及其绩效评价成为城市发展过程中的重要主题之一。为保障我国城镇化的可持续健康发展,提高城市的财政实力,减少城市之间资源分配的较大差异,实现有效、良好的城市治理目标,继1998年财政公共化改革目标明确之后,我国公共财政体制也进入深化改革时期,其中的重要举措之一就是建立公共财政的绩效评价机制。

(一) 公共财政绩效评价的国际视野

美国是世界上最早进行财政绩效评价的国家之一。其财政绩效评价最早可以追溯到20世纪初。截至目前,先后出现过三种模式,分别代表了三个阶段的显著特征:即效率导向模式阶段(20世纪初至60年代),结果导向模式阶段(20世纪70年代至90年代),管理导向模式阶段(21世纪初至今)。在三权分立的政治制度构架之下,美国的财政绩效评价主体包括了政府和国会这样两个相互制约的权力机构及其各自的下属部门。因此是典型的多元主体绩效评价制度。具体而言,美国联邦一级的财政绩效评价是以国会的审计署来主导执行的。其评价模式是从政府系统的行政部门外部来评价公共支出的绩效。整个评价工作除了国会审计署之外,主要还涉及总统预算与管理办公室和政府各预算部门。上述三类主体单位共同参与绩效评价工作,相互协作、相互制衡。

美国财政绩效评价工作分为项目绩效评价、部门绩效评价和跨部门绩效评价三种类型,主要应用项目等级评价工具、年度绩效计划和年度绩效报告以及三色等级评估工具来完成评价。从美国财政绩效评价的经验中我们至少可以总结出四点启示和借鉴:(1)预算应与绩效评价统一;(2)绩效评价主体应该多元化;(3)绩效评价应贯穿于全过程;(4)绩效评价结果应成为未来各项财政支出决策的依据。

英国的公共财政绩效评价源于20世纪70年代的财政危机、管理危机和信任危机。在其30余年的发展历程中,主要历经了两个阶段:第一阶段主要追求经济和效率(1979—1990年);第二阶段主要追求质量和效益(1991年至今)。目前英国的财政绩效评价工具主要是CPA,这是一套为单一制议会和郡议会、区议会、消防和救援机构等公共部门专门开发的评价体系。目前的CPA框架包括四个共同的组成部分:(1)综合评价(Corporate Assessments);(2)资源使用评价(Use of Resources Assessments);(3)服务评价(Service Assessments);(4)发展方向评价(Direction of Travel Assessment)。在CPA框架之下,英国财政绩效评价主要包括发展方向评价、资源使用评价、服务评价以及综合评价四个方面的内容。从英国财政绩效评价的经验中,我们可以得到四点启示:(1)法制化与权威性是构建政府绩效评估体系的重要前提;(2)开放性与灵活性是完善政府绩效评估体系的基本要求;(3)兼容性与质量保证机制是实施政府

绩效评估的重要基础；（4）评估结果的公开与运用是政府绩效评估体系发挥作用的重要保障。

20世纪70年代以来，澳大利亚政府由于连年财政赤字、政府的运行成本持续上升，开始对公共管理进行改革，并实行财政绩效评价制度。虽然起步较早，但是直至进入20世纪90年代中后期，澳大利亚的财政绩效评价制度体系才有了飞跃式发展。这一时期才开始对联邦各部门的业务工作进行了彻底的绩效评价。评价的重点是部门财政管理的灵活性、透明度，财务状况和绩效信息的可比较性、持续性以及部门管理的责任性等。在行政体系内部，绩效评价会涉及内阁支出委员会、财政部、国库部以及公共服务委员会。在行政体系之外涉及财政绩效评价工作的部门主要存在于立法机构内部。首先是国会的参众两院以及参议院的“财政委员会”。澳大利亚财政绩效评价至少可以在四个方面对我国财政绩效评价制度建设给予启示：（1）绩效目标的确定应该以战略计划为基础；（2）政府绩效评价应该以权责发生制为基础；（3）绩效评价的责任应该下放给部门；（4）绩效信息应该综合、有效、简明、公开。

韩国财政绩效评价发端于20世纪60年代的政府部门计划审查制度，之后历经了起步探索阶段（1962—1990年），全面推广阶段（1990—1998年）和制度规范阶段（1998年至今）。在《政府成果管理法》的指导下，目前韩国财政绩效评价制度主要由政府业务评价制度、成果管理制度、责任运营机关制度、公开报告制度以及公务员绩效的职务成果契约制度等共同构成。这些制度分别用于评价不同类型的政府机构、部门或项目。韩国的财政绩效评价经验可以总结为：（1）调动民间力量推动绩效评价变革；（2）积极利用评价结果，建立有效的回馈机制；（3）制定和完善符合本国国情的法律制度，创造有利于绩效评价的实施环境。

（二）公共财政绩效评价的中国实践

1. 公共财政政策绩效评价的实践。改革开放以来，公共财政收支规模的扩张伴随着城市化进程的发展，引起了公众对城市公共财政政策及其绩效的高度关注。在此背景之下，公共财政政策的绩效评价工作作为新时期提高全党执政能力的重要举措，受到党中央、国务院的高度重视，并成为我国“十二五”时期城市公共财政发展和改革的重中之重。各地方政府根据自身需要制定了相关公共财政绩效评价的制度和指标体系，并有步骤、有目的地推进了该项工作。但取得重大进展的同时，公共财政政策绩效评价工作还面临着五个方面的问题与挑战：第一，难于重新定位我国财政政策绩效评价的价值取向；第二，我国城市政府的各类官员缺乏现代政府绩效管理的理念与认识；第三，利益冲突导致目前大多数城市市政部门对绩效评价工作持抵制态度；第四，城市政府部门的管理者出于利益考量而延缓城市公共财政绩效评价的制度建设进程；第五，我国城市公共财政政策的绩效评价技术和方法较为落后，难以对城市公共财政政策及其效果作出真实、科学、合理的评价。

从上海的实践来看，2003年至今，上海市对党中央和国务院的决策进行了积极回应，先后出台了一系列政策文件，并深入进行试点，基本确立了城市政府层面公共财政政策绩效评价的组织架构、制度安排和指标体系。但后续还需在以下四个方面继续完善，即建立健全绩效评价制度体系，提高财政绩效评价质量，扩大财政绩效评价实施范围，拓展绩效评价结果的运用。从北京的实践来看，该市的公共财政政策绩效管理改革采取了统一规划，积极稳妥，先易后难，分步实施改革思路，从绩效评价入手，建立组织机构，规范指标体系，出台制度文件，初步形成了绩效评价体系框架。随着绩效评价体系的逐渐确立，也进行了评价结果的应用探索，试图将评价结果运用于

预算的编制、执行过程中,以及对项目管理的完善提高中,以促进评价结果与预算的一体化,推动公共财政政策绩效评价体系的建立。从广东省的实践来看,为加强财政支出管理,提高资金使用效益,在全国率先于2003年8月开展财政支出绩效评价试点,2004年设立了全国第一个省级财政支出绩效评价机构。当前,广东省从项目绩效评价入手,先易后难,把项目绩效评价结果与项目预算编制结合起来,在实践中不断探索和改进,为建立和完善公共财政政策绩效评价体系进行了有益的探索。

2. 公共财政支出绩效评价的实践。在预算改革的探索过程中,上海、北京、广州等地的城市政府不断完善财政支出的绩效评价,基本上形成了包括事前评价、事中评价和事后评价的全过程评价体系。

上海市的绩效评价方式包括预算单位的自我评价和第三方的独立评价,评价范围已经从事后拓展到事中、事前。随着财政资金绩效评价方式和范围的拓展,上海整个财政政策的制定也将更合理,更有针对性。截至目前,上海市浦东、闵行、静安、闸北、松江、嘉定、青浦等区(县)已经实施了公共财政资金绩效评价。其中,闵行以结果为导向的全过程绩效评价最为典型,被称为“闵行模式”。闵行区从2008年起步开展结果导向的预算编制尝试工作,到建立全面系统的项目支出预算绩效评价,以及人大和公众民主参与预算决策过程。经过近几年的探索和尝试,闵行已经初步形成了一套贯穿于整个预算周期的、有特色的绩效预算管理新模式,构建了财政支出项目全过程评价体系,重视事前评价和事中评价,而不仅仅只关注事后评价。上海浦东新区在评价观念传播、评价理论积累、评价方法积淀、评价指标和标准研制、评价组织程序等方面都积累了一定的经验,并基本形成了以“联席会议领导协调,财政部门牵头,绩效评价中心、各部门单位分级分层组织实施,引入第三方评价”为特色的绩效评价模式。目前,绩效评

价对象选择范围已从区本级层面延伸到原功能区域、街镇层面,评价内容涉及教育、医疗卫生、社会保障、科技发展、文化体育、公共安全、环境保护和经贸农业等;评价类型已由对项目的评价扩大到对部门(单位)评价的探索。

北京市通过绩效评价工作,相关部门提升了绩效管理的认识,加大了对预算支出绩效管理的工作力度。总的来说,北京市绩效评价影响力逐步增强,绩效意识得到了加强,工作经验日益丰富,绩效评价工作逐步向规范化、制度化、科学化发展。

(三) 公共财政绩效评价的改进路径

公共财政的绩效评价实则是内含对政策制定、收入筹集、支出使用、风险论证等多维度的价值判断、问题解构、效益评价和结果监测的综合体系。各维度的绩效评价目标、目的、标准和方法各不相同。财政政策的绩效评估旨在通过观察政策实施结果来提高政策的针对性、有效性和前瞻性。财政收入的绩效评价旨在促进税源建设并降低税收征管成本。财政支出的绩效评价旨在加强财政支出管理,强化支出责任并提高财政资金使用效益。其整体改进思路如下:

第一,逐步实现公共财政绩效评价从单维到多维的转变。公共财政是一个复合系统。从其运行来看,需要政策、体制、制度和措施的齐头并进;从其构成框架来看,包括了财政收入、财政支出和财政管理等多模块组合。而现有对财政支出的绩效评价只是整个公共财政绩效评价中的一个重要方面,对其他诸如财政政策、财政收入、财政体制的绩效评价也不容忽视。

第二,逐步实现公共财政绩效评价从数据到智慧的转变。公共财政绩效评价往往建立在指标体系之上,指标体系的核心是将独立事实量化为数据,我们可以从会计报表、调查问卷、统计资料中获取各类数据。但是,这些数

据对于公共财政建设来说只是原材料，我们不能简单地满足于知道某种独立客观事实，而是需要将数据筛选成信息，再转化为知识，最终发展为决策智慧，从而为公共财政的预算编制、税制改革、支出优化等宏观决策提供支撑。

第三，逐步实现公共财政绩效评价从随机到重点的转变。公共财政绩效评价项目的遴选从理论上应从需要和可能两个方面出发，把握以下三条原则：一是重要性原则，即选择政府和社会普遍关注的事项；二是可控性原则，即项目实施过程能完全或基本被第三方评审机构所控制，权责明晰；三是可测性原则，即体现项目绩效的各项指标均能通过绩效评价手段或借用其他科学方法获得。

第四，逐步实现公共财政绩效评价从探索到成熟的转变。我国的公共财政绩效评价通过诸多年的努力，在财政支出绩效评价、税收征管绩效评价、财政政策绩效评价等领域作出了有益的探索，尤其是财政支出绩效评价，已经形成了包括规章制度、评审机构、指标体系等在内的较为完整地评价体系，后续要着重考虑向成熟的绩效评价体系转变，构建健康的公共财政绩效评价体系。

具体到公共财政各领域的绩效评价工作，其改进路径各不相同，但又相互关联。从财政政策的绩效评估来看，后续改进需从四个方面推进：即提升财政政策绩效评估的价值判断、构建多角度的财政政策绩效评估标准、拓展多种财政政策绩效评估方式、采取多种财政政策评估方式。从财政收入的绩效评价来看，后续改进则着重于以下三个方面：即树立正确的财政收入绩效评价观、构建合理的财政收入评价体系、设置科学的财政收入绩效评价指标体系。从财政支出的绩效评价来看，改进措施主要包括：转变评价思路，建立科学分类体系；完善评价机制，制定评价标准；优化评价流程，增设咨询协调机构；应用评价结果，推行绩效预算。

公共财政绩效评价作为推进公共财政建设和提高公共管理水平的重要工具，具有判断、预测、激励、约束等多项功能。建立和完善公共财政绩效评价的制度和办法，是深化财政改革的必然，有利于进一步提升财政政策的实施效果，完善税制改革的制度设计，提高财政资金分配的科学性，进而更好地满足区域经济社会发展的财力需求，更好地满足我国城镇化进程的财力需要。

第一部分

2012 年城镇化 与城市财政发展概述