

厦门大学财政学者文库
教育部人文社会科学研究资助项目

财政支出管理 与绩效评价

陈工 袁星侯◎著

CAI ZHENG ZHI CHU GUAN LI
YU JI XIAO PING JIA



中国财政经济出版社

厦门大学财政学者文库

教育部人文社会科学研究资助项目

财政支出管理与绩效评价

陈工 袁星侯 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政支出管理与绩效评价/陈工, 袁星侯著. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.2

(厦门大学财政学者文库)

教育部人文社会科学研究项目资助

ISBN 978-7-5005-9674-5

I. 财… II. ①陈…②袁… III. 财政支出-财政管理-研究-中国
IV. 812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 014643 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

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 15.75 印张 259 000 字

2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月涿州第 1 次印刷

印数 1-1 000 定价: 29.00 元

ISBN 978-7-5005-9674-5/F·8401

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

出版说明

厦门大学财政学科是全国高等院校首批设立的财政学硕士点和财政学博士点。1987年,该学科成为全国首批惟一的财政学国家重点学科点,2001年又被评为财政学国家重点学科点。

厦门大学财政系师资力量雄厚,学术梯队完整、健全。现有专职教师30余人,师资年龄和知识结构合理,群体优势明显。几十年来,该系拥有一批具有全国性影响的教师,并且在财政基础理论、税收理论与政策及公共投资等方面形成了研究特色和优势,其中有些理论和观点,还产生了很大的影响。

近年来,该学科适应经济社会的需要,不断拓宽自己的研究领域,不断加深自己的研究内容,从原有的主要关注财政收支行为,延伸到与公共部门活动相关的多个领域,其中主要涵盖法律经济学、网络经济与政府管制、劳动与社会保障、国有资产管理与评估等多个方面。

厦门大学财政学科有着丰厚的历史积淀和不断传承的学术底蕴,科研成果不断涌现。为了充分反映厦门大

学财政系（特别是中青年教师）的科研状况，集中展示其科研成果，促进该学科的内外学术交流。厦门大学财政系与中国财政经济出版社联合推出“厦门大学财政学者文库”。该文库首批共 14 本，自 2005 年起两年内陆续出齐。

2005 年 4 月



导 论	(1)
第一章 财政支出管理与绩效评价概述	(15)
第一节 财政支出管理含义	(15)
第二节 如何实现有效的财政支出管理	(20)
第三节 财政支出管理的主要内容	(24)
第四节 加强财政支出管理客观要求实施财政支出绩效评价	(28)
第二章 财政支出的分类	(32)
第一节 财政支出分类的重要性及基本要求	(32)
第二节 财政支出的基本分类	(36)
第三节 我国目前政府预算支出科目分类	(39)
第四节 政府收支分类的进一步改革	(48)
第三章 财政支出的战略管理	(56)
第一节 财政支出的战略管理概述	(57)
第二节 财政支出计划	(61)
第三节 我国财政支出中期滚动计划的编制	(66)
第四章 财政支出预算编制	(83)
第一节 财政支出预算编制概述	(83)
第二节 部门预算改革	(93)

第五章 财政支出预算执行与调整	(101)
第一节 财政支出预算的执行.....	(101)
第二节 财政支出预算的调整.....	(105)
第三节 财政国库管理制度改革.....	(109)
第四节 政府采购改革.....	(119)
第六章 财政支出预算监督与绩效审计	(124)
第一节 财政支出预算的监督.....	(125)
第二节 财政支出的绩效审计.....	(137)
第三节 构建内部审计制度 完善财政支出管理.....	(152)
第七章 财政支出绩效评价基本理论	(160)
第一节 财政支出绩效评价概述.....	(161)
第二节 财政支出绩效评价的基本原则及分类.....	(168)
第三节 财政支出绩效评价机制和基本内容.....	(174)
第四节 财政支出绩效评价机制的设计.....	(180)
第八章 西方国家财政支出绩效评价	(187)
第一节 西方国家财政支出绩效评价简介.....	(187)
第二节 西方国家财政支出绩效评价的借鉴意义.....	(208)
第九章 我国财政支出绩效评价改革	(213)
第一节 财政支出绩效评价试点.....	(213)
第二节 对我国财政支出绩效评价改革的评价.....	(224)
参考文献	(238)

导

论

一、背景及问题的提出

（一）我国财政支出管理的演变

根据管理制度及特点的不同，我国财政支出管理的演变过程大致可以分为三个阶段：即改革开放以前的财政支出管理，改革开放到 20 世纪 90 年代中后期的财政支出管理，20 世纪 90 年代中后期至今的财政支出管理。

1. 改革开放以前的财政支出管理。1949 年 10 月中华人民共和国的成立，相应的我国的财政制度建立起来，这也意味着财政支出管理的制度也建立起来。建国伊始，我国财政工作采取的重要措施和步骤，就是首先统一了全国的财政收支，这是由当时中国财政经济的特殊状况所决定的。刚刚诞生的新政权，面临前政权遗留下来的凋残破败的烂摊子。此时，工农业生产遭受破坏，商品物质极端匮乏，通货恶性膨胀，社会处于混乱状态中。这些，都决定了当时的财政只有很小的收入规模。而另一方面，战争还在进行，还需要巨额的军费开支，兼之对国民党政府留下的公职人员采取包下来的政策，到 1950 年 3 月，连同老解放区在内，全国脱产的军政公教人员近 900 万人，在财政上形成沉重的负担。同时，重点企业和交通运输的恢复重建工作、由于失业严重和水旱灾害所需的救济等，百事待办、百废待兴、百业待举，全都要求财政提供相应的财力和安排应有的支出。此外，各解放区长期处于被分割包围的特殊环境中所形成的各地财政经济的分散管理和分散经营的管理模式，在解放初期很自然地延续下来

了。这种各地区分散经营、各有货币、各管收支、各自供给的状况，造成了此时中国财政的收支脱节、不平衡和分散无力的状态。在新形势下，中央统一调度财力的困难加大了，使得中央政府难以集中全国所有的财力，以保证军事上消灭残敌和生产上重点恢复的需要，出现了严重的收不抵支状态。

在这种极端困难而又特殊的情形下，1950年3月中央人民政府政务院颁布了《关于统一全国财政经济工作的决定》，做出了统一财政经济管理的重大决策，采取了三条重大措施，其中第一条就是统一财政收支。应该说从这时起有了真正的财政支出管理，并相应建立了规章制度。

“一五”时期我国进入了全面的经济建设，同时在财政实践基本上是学习原苏联的做法，实行高度集中的计划经济，财政支出完全纳入国家的计划管理，完全是按照计划来安排，也有相应的制度建立，但基本上流于形式。因为当时主要是注重收入的收取，而对财政支出管理基本上没有进行。其原因，从思想认识上来看，认为中国共产党是代表着广大劳动人民利益的政党，领导干部和政府官员他们都会全心全意地为人民服务，只要有收入，自然支出就都能到位，没有必要过多地强调支出管理。从理论上来看，在当时，基本上没有人去研究财政支出的管理，从而也就没有政府成本的概念，也没有财政支出的成本与效益的分析。

从1958年到1978年党的十一届三中全会召开为止的20年间，是我国传统的计划经济存在和发展时期，也是我国传统的计划型财政与财政支出管理制度存在和发展时期。这一时期，我国财政支出管理工作的成就与问题并存，较好的发展、严重的失误与放任无效交相出现，这是当时我国整个政治经济波动变幻状态在我国财政管理上的反映。

2. 改革开放到20世纪90年代中后期的财政支出管理。以1978年党的十一届三中全会为标志，我国开始了全面的经济体制改革。这是一次先破后立，边破边立，先否定计划经济，然后再逐步明确建立社会主义市场经济这一根本目标的“革命性”改革，它与以往的“修补性”改革有着根本的差异。由此，决定了我国财政模式也经历了一个先是否定自身的高度集中的计划机制，再逐步明确构建公共财政基本框架目标，即经历了一个由计划型财政模式向市场经济型财政模式的转化过程。然而，我国财政支出管理改革却没有完全与之同步。

这个时期的初期，虽然也建立了相关的财政支出管理制度，如国营企业的固定资金供应制度、流动资金供应制度、国家预算决算制度、国家金库制

度、国家预算执行报告制度、预算会计制度、基本建设拨款制度、行政事业单位定员定额制度、社会集团购买力制度等财政的计划管理制度和日常业务管理制度等，但当时的管理基本上是流于形式，必须服从于计划。

由于当时实行的还是有计划的商品经济，国民经济的计划管理要求财政支出管理也必须有计划地进行。财政支出的计划管理主要是通过国家预算管理来实现的。通过编制和执行国家预算，来使财政资金严格按照计划分配和使用。支出的计划包括了基本建设支出预算、增拨流动资金计划、各种事业经费支出计划、行政管理经费支出计划等。各有关部门和单位分别编制这些计划，并分别由各级财政部门汇编为本级总预算，最后由财政部汇编为国家预算草案。国家预算草案按照法定程序，由全国人民代表大会审查批准后，即为正式的国家预算，具有法律效力。财政部门在组织国家预算的执行过程中，还编制季度执行计划，进行预算调整，不断组织新的平衡，这些也是财政实行计划管理的重要方面。

在财政支出日常业务管理方面，主要是根据国家的需要，将筹集的财政资金，合理地进行分配，及时地进行拨付，注意发挥财政对资金的监督使用。在支出的具体执行中，坚持支出按预算、追加按程序、加强拨款的监督和管理，处理好服务与监督的关系。但与当时轰轰烈烈的财政改革相比，20世纪80年代我国的财政管理体制的改革却似乎没有什么进展。这时期我国财政支出管理的改革进程与经济体制和财政体制改革进展并不同步，甚至是大大落后于改革进程的。

1992年初的邓小平南巡讲话，在全国掀起了新一轮改革浪潮。同年10月，中共十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标模式。这意味着改革重点，从主要否定计划经济转向建立市场经济。这样，我国财政改革也从否定计划型财政的时期，进入了建立市场型财政的时期。财政支出管理的改革也开始了艰难的破题。

从1992年开始国家预算采用复式预算的编制办法，将原来单式预算中的各项财政收支，按照不同的经济性质分为经常性预算和建设性预算两大部分。复式预算制度的改革目的，就是将财政的经常性支出和资本性支出区分开来，以便更好地安排财政资金的使用和投资，此项改革意味着政府应依据市场经济要求，在财力的使用上区分社会管理者和资本所有者两重身份。

1993年起，我国部分省、市先后试行了零基预算，其目的就是要改进预算编制方法，细化财政支出预算的编制，从而有利于合理安排支出，减少

资金浪费,提高财政资金的使用效率。在这段时期内,部分地方政府试行了零基预算改革。安徽省(1994年起)、河南省(1994年起)、湖北省(1993年起)、云南省(1995年起)、深圳市(1995年起)等省市结合自身的财政预算现状,借鉴国外经验,突破了传统的采用“基数法”编制预算的框架,实行了零基预算改革。这使得这一时期的预算管理制度变迁,具有了某些“中间扩散型”制度变迁的萌芽。

1991年10月21日,国务院发布了《国家预算管理条例》的行政法规。1994年3月,第八届全国人大第二次会议通过的《中华人民共和国预算法》(下称《预算法》)。《预算法》是我国预算管理的基本法,它对国家预算级次和组织体系、预算管理职权、预算收支范围、预算编制、预算审查和批准、预算执行、预算调整、决算、监督、法律责任等都做出了明确的规定,强化了预算的法律约束力,为我国财政支出管理提供了法律依据。

1995年,我国部分省、市也先后开始政府采购改革的试点工作,其目的也是为了加强财政支出管理,提高财政支出使用的透明度,避免暗箱操作,抑制贪污受贿等问题。

1997年,我国颁布了《事业单位会计准则(试行)》、《事业单位会计制度》、《行政单位会计制度》、和《财政总预算会计制度》等新的预算会计制度。预算会计改革了我国传统预算会计体系,是我国预算会计理论和实务的一次重大突破,也是财政支出管理改革的一项重要内容,其目的之一也是主要为了规范财政支出资金的使用,以提高财政支出使用效率等。

这一时期的财政支出管理比计划经济时期有了很大的改进,各项规章制度也相应建立起来。但总的来说,改革力度较弱,改革的范围较窄,与财政收入、财政体制方面的改革有着较大的落差,而且也无法适应社会主义市场经济和公共财政基本框架建立的要求。

3. 1998年至今的财政支出管理。1998年末的全国财政工作会议提出了构建公共财政基本框架的目标,公共财政的基本特征可以归纳为这样几个方面:(1)满足社会公共需要,弥补市场失效;(2)立足于非营利性;(3)收支行为规范化和法治化;(4)对任何经济主体一视同仁。这既是对我国财政改革和发展目标的明确定位,也是我国财政支出管理制度进行革命性改革的开始。从那时起,我国的财政支出管理就一直围绕着财政资金分配与使用的规范性、安全性和有效性这一主线,进行了大量改革。

长期以来,我国财政支出管理改革滞后,在支出管理的手段、制度和机

制方面相对落后, 财政支出决策非规范化、非科学化, 财政支出使用过程中的浪费现象非常严重, 效益低下, 并存在许多违法违纪的现象。所以迫切需要改革我国的财政支出管理制度, 用其来规范政府的收支行为、提高财政支出的使用效益。从 20 世纪 90 年代末我国就对财政支出管理进行大力度的深化改革, 特别是政府采购制度、部门预算、国库支付制度和预算科目收支分类体系这些基础性管理制度与措施的改革。2001 年 4 月 11 日, 时任财政部部长的项怀诚在“政府预算管理与会计改革国际研讨会”上说,^① 改革开放以来, 我国财政体制进行了重大改革, 前一段的改革重点集中在财政收入管理方面, 今后将转移到财政支出管理方面来, 政府预算编制、国库管理制度和预算科目体系等基础性管理制度的改革是改革的重点。财政部副部长楼继伟也在学术研讨会上介绍了我国政府预算管理制度与会计改革的基本框架和设想。他说, 中国的预算制度改革目标是使预算更为公平、公开、透明和完整。据统计, 到 2005 年底, 中央本级和省一级都实行了比较规范的部门预算, 市本级部门预算覆盖面超过了 90%, 半数以上的县(市)也都进行了部门预算改革探索。与此同时, 部门预算改革与国库集中支付、政府采购制度、“收支两条线”等相关改革协调推进, 在建立与公共财政体制相适应的科学、规范的预算管理制度方面迈出了实质性步伐。改革的效果也是明显的。

20 世纪 90 年代后期以来, 我国在财政支出管理改革上迈出巨大的步伐具体表现在以下几方面:

(1) 《政府采购法》的正式实施, 政府采购规模不断扩大。目前政府采购已成为许多国家管理公共支出、调节经济运行、维护本国利益的基本制度和重要手段。我国政府采购制度的试点始于 1996 年。上海、河北、深圳等地先开展试点工作。随后, 政府采购的改革与制度建设在各地迅速发展, 成效显著。1999 年 4 月, 财政部颁布了《政府采购管理暂行办法》, 而后, 全国绝大部分地区也颁布了地方性的政府采购管理办法。2002 年 6 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《政府采购法》, 自 2003 年 1 月 1 日起实施。1998 年, 全国政府采购的规模为 31 亿元, 而目前根据财政部国库司公布的数字, 政府采购的规模从 2002 年的 1010 亿元增加到目前的 2500 亿元, 资金节约率达 11%。目前为止, 我国政府采购

^① 见福建省财政厅网站: 2001 年财政大事记。

制度框架基本形成,采购模式趋于稳定和规范,它对于节约财政资金,提高资金使用效率起到明显的促进作用。

(2) 推行部门预算改革,细化了预算,提高了预算透明度,进一步规范了政府收支行为。从2000年起,进行了中央部门的预算编制改革。2000年建立了部门预算的基本框架。2001年主要进行部门预算的细化。2002年着重进行了深化改革和规范部门预算,建立和完善了基本支出和项目支出管理办法,并推行综合预算编制。目前,与社会主义市场经济体制相适应的部门预算框架基本建立起来。主要体现在:一是明确了各部门是预算编制责任主体,做到“一个部门一本预算”。二是增强了部门预算的完整性,统筹安排单位预算内外资金和其他收支,实行综合预算。三是规范了部门预算的编制方法,对基本支出普遍采用定员定额的预算编制方式,对项目支出实行项目库管理。四是规范了预算编制规程,延长了预算编制时间,制定了有关制度和办法。五是建立健全了部门预算管理制度。中央本级制定出台了基本支出、项目支出、项目库、绩效考评以及结余资金管理等方面的办法。部门预算制度的改革,它的本质是引入现代预算制度,实现以民为本的原则,建立起社会对政府进行有效监督的制度。一个包括政府所有开支、详尽的预算是人大和人民群众监督的基础,它的建立关系到我国公共财政体制的建立和健全,将对我国政治民主发展产生巨大的影响。

(3) 建立国库单一账户体系,财政收支全面实行国库集中收付。国库制度改革始以于1998年,正式启动于2002年2月,其标志是国务院通过的《财政预算国库管理制度改革方案》。在这个方案中,明确了我国要建立以国库单一账户体系为基础、资金拨缴以国库集中支付为主要形式的财政国库管理体系。2001年,共将6个中央试点部门136个预算单位纳入改革试点范围。与此同时,地方也积极进行了财政国库管理制度改革、部分专项资金财政直接拨付的试点。其中,安徽、四川两省进行了省级改革试点。福建、重庆、辽宁、黑龙江、江苏、山东、青岛等7省市作了改革试点前的准备工作。至2005年,所有中央部门以及省级政府都实行了国库集中支付,有效地避免了资金的截留、挪用等现象,加强了财政资金的管理,保证了用款单位资金及时、全部到位,取得了较好的效果。

(4) 预算外资金收支实行收支脱钩、收缴分离。实行收支两条线改革,最早是1993年国务院提出来的,但由于涉及部门的切身利益,改革异常艰难而持久。1999年由财政部、监察部、国家发展计划委员会、审计署、中

国人民银行制定并发布了《关于行政事业性收费和罚没收入实行收支两条线管理的若干规定》，对收支两条线做出了更为详细的规定，从而使这一制度走上规范化、制度化的道路。

(5) 在支出监督环节，初步建立了预算编制和执行相互监督、相互制约的预算管理机制。在预算改革的同时，国库集中收付、政府采购和“收支两条线”管理等各项改革提高了预算执行的科学性和规范性，使预算编制改革的预期效果得到了有效落实，也为加强财政资金的监督管理创造了有利条件。同时，稳步推进绩效考评试点工作，初步建立了内部监督和外部监督相结合，教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。

(6) 在基础环节，深入研究并积极推进政府收支科目体系改革。政府收支分类改革是继部门预算改革后又一次突破性的改革。如果说部门预算改革解决了“钱是怎么分的，分给谁，干了什么”的问题，政府收支分类改革则是要回答“钱用到了什么地方，具体怎么用，用得是否合理合法”的问题。更重要的是这项改革推进了政府依法行政和依法理财，以及预算公开透明和政务公开的进程。从2006年的预算编制开始，要运用新的科目体系，要在科目分类上基本上实现“三维”定位，即部门是一维、功能分类是一维、经济分类是一维。在预算的编制阶段对每笔资金进行“三维”定位的同时，还要结合国库集中收付，以及“金财工程”的实施，把预算编制和执行有机地衔接起来，最终使我们能够清楚地知道每一笔支出的情况。实现预算编制、执行和决算的统一。另外，也提高了部门预算管理信息化水平。到2004年底，全国各省（区、市）本级已全部使用专门软件编制预算，市本级使用率也超过了95%。

上述改革措施不单纯是财政分配的规范透明，也是社会主义政治民主与政治文明在财政管理领域的具体体现。

(二) 注重财政资金分配与使用的效益，加强财政支出绩效评价问题的提出

综上所述，从1998年以来的财政支出管理改革，着重于部门预算、政府采购、国库集中支付制度等基础性的改革，随着改革的进一步深化，财政资金使用效益的问题也越来越受到重视。

1. 财政压力必须要求提高财政支出使用效益。几乎从改革开放的那一天起，我国的财政收支便一直处于困难境地。在经济高速增长时期如此，进入经济低迷阶段也是这样。1994年税制和财政体制改革以来，财政收入稳

定的增长,近年来增长速度更快。但财政支出增长速度仍然是以更快的速度增长。财政收支矛盾仍然非常尖锐,财政赤字数额仍然巨大。就其原因来说,首先,财政支出是无限的,而收入总是有限的。其次,目前我国财政资金的使用效率不高,财政支出中浪费严重、效益比较低下。因此,在当前财政支出管理的进一步改革与完善中,如何提高财政支出效益并对财政支出使用的绩效评价就被提到议事日程上来,以提高财政支出使用效率,从而减轻财政压力,因此,财政支出管理的改革必须转移到注重财政支出的绩效评价管理上来,提高财政支出效率是解决我国财政资源总量不足的关键。

2. 改革的进一步深化和完善,要求加强财政支出绩效的评价。2000年以来尽管我国财政支出管理制度改革取得了明显的成效,但在由计划经济向市场经济转轨过程中,各项改革不可避免地具有一定的历史局限性,带有过渡的特征。一方面,随着预算管理体制改革的逐步推进,在很大程度上需要不断增加具有某些适应市场经济要求的新内容;另一方面,受传统体制的影响,在一定时期,也必然保留着计划经济的痕迹。总的来看,1998年的财政支出管理改革侧重于框架的建立和利益格局的调整,对机制转换着力不够,仍然属于粗放型的。随着我国社会主义市场经济的进一步发展,由此产生的问题日益显现。如,部门预算改革的实施、政府采购制度建立与完善、国库集中支付制度的建立与完善、收支两条线的改革等都取得了巨大的成就。具体体现在细化了预算,减少了腐败浪费,加快了资金的周转等方面,但资金使用效益即财政支出的绩效问题仍然没有受到重视,财政资金的使用效率和有效性依然存在许多问题。因此,如何在进一步加强与完善财政支出管理改革过程中,强调财政支出绩效的评价与管理,以进一步提高财政支出的效率和适应市场经济发展的要求就成为我们必须研究的课题。

3. 从财政部门的角度来看,随着行政管理体制的进一步深化改革,政府行政管理的方式和机制将相应改革,财政管理作为政府管理的一个重要构成部门,也必须相应进行改革。目前,行政管理体制正在向适应市场经济需要的高效、公开、透明、规范和注重绩效为导向的体制转变,这也是世界的潮流。因此,如何改革财政支出管理方式,推行财政支出绩效评价这是我们目前急需研究的问题。以绩效为导向的财政管理意味着财政支出管理方式的某些变革,比如,放松对财政投入的控制程度,更加关注于财政支出的效果,从而使财政支出更好地反映政府阶段性的发展战略。但最大的变化是可能推动“绩效预算”模式的建立:即把绩效评价的结果作为预算编制的重要

依据。绩效预算本质上可增强预算资源分配与政府部门绩效之间的联系，从而提高财政支出的科学性、规范性。而要建立绩效预算，必须先要真正建立科学的财政支出绩效评价体系。

4. 从社会公众的角度看，随着政务公开化的进一步深化和推广应用，纳税人权利必须得到保护和尊重，政府应把纳税人交纳的钱如何使用、使用的效果如何，公开、透明地报告给社会公众。公共财政是满足社会的公共需要，公共财政的钱来之于人民大众，也必须用于人民大众，人民大众有权利也有义务对财政资金使用的效果进行监督。这对财政管理的改革提出了巨大的挑战。长期以来，我们在使用财政资金的时候，只管分配，只强调把财政资金按计划、按用途、按进度拨付出去，而使用的效果如何却没有得到重视。因此，在今后的改革中，如何注重财政支出使用效益，是我们必须解决的问题。各级人民代表大会、社会公众将越来越关注财政支出的绩效，因此，财政部门必须加强财政支出管理，提高财政支出的使用效益。推行财政支出绩效评价在一定程度上也有助于进一步强化决策民主化、进一步增强财政支出的公共性，从而提高民众的生活质量。

加强财政支出管理，建立财政支出绩效评价体系是一项复杂的系统工程，我国正在构建适应市场经济需要的财政支出管理体制，其核心是通过制定财政支出的绩效目标，建立财政绩效的评价体系，逐步实现对财政资金从目前注重资金投入的管理转向注重对支出效果的管理。但目前各项的基础性制度还不完善，行政管理体制改革尚待突破，面临着许多难题和挑战。为此，我们必须从理论上和实践上对我国建立财政绩效评价体系进行深入的研究和探讨。这是我国构建完善的公共财政体系的必然过程，也是社会主义市场经济进一步完善的客观要求。

二、研究财政支出管理与绩效评价的意义

近年来，我国以市场为取向的经济体制改革不断深入，公共财政基本框架也已建立。一些地方政府和部门也在积极探索财政支出绩效管理模式的创新和变革，将现代绩效评估理论和方法引入财政管理体系中，取得了良好的社会经济效果。当前我们仍然迫切需要加强财政支出管理和绩效评价的理论研究，及时总结各地的经验并将其上升到理论层面，以尽快建立具有中国特色的财政支出绩效评估理论体系，并将科学发展观落实到财政支出管理中，形成强有力的目标导向。

（一）探索财政支出管理与绩效评价有利于对权力的制约和监督

党的十六大给财政工作提出了新的任务，要求财政部门加强财政支出管理，提高财政资源使用效率与效益，并对相关的权力加以制约和监督等方面发挥职能作用。开展财政支出绩效评价能够揭示由于对权力的制约和监督不力而导致决策不当、错误决策、盲目决策、轻率决策，以至于出现违背客观经济规律要求，脱离客观实际，大搞“政绩工程”、“形象工程”，造成严重损失浪费等问题，因此，探索财政支出绩效评价有利于对权力的制约和监督。

（二）探索财政支出绩效评价有利于财政管理适应财政大环境的变革

目前，财政管理领域发生着深刻的变革。为了适应这种变革，保障与社会主义市场经济体制相适应的公共财政框架的建立和完善，确保财政资金合法、规范、高效和公平的运用，就必须强化对财政资金流过程与使用效果的监督与评价。财政支出绩效评价的内容恰恰包含上述内容。因此，探索财政支出绩效评价有利于财政管理适应财政大环境的变革。

（三）探索财政支出绩效评价有利于财政管理目标定位的发展变化

我国的财政管理改革已经走过 20 多年的历程，积累了丰富的实践经验，经历了部门预算、政府采购、零基预算、国库集中收付制度等阶段，从注重于检查财务收支和经济行为合规性、合法性的阶段，现在已经发展到合规、合法、效益综合评价的阶段。目前，就逐步把财政管理工作重点转移到财政支出绩效评价上来。

（四）探索财政支出绩效评价有利于财政管理工作的创新

传统的财政财务收支管理侧重于被管理单位的经济状况和经营成果的监督与评价，缺乏对资金效益的评价。同时，在财政财务等在检查活动中侧重各单位的收支状况，有否违反财政纪律并把查出违法违规问题对经济效益的影响作以简要说明。而对于公共财政部门的经济活动的经济性、效率性和效果性的评价则较少。这种现状满足不了客观形势对财政管理的要求。所以开展财政支出绩效评价是历史时代的必然选择。财政支出的绩效水平，是决定财政管理是否健全完善的一个重要因素，也是财政管理能力的一个重要方面。尤其是我国正从计划经济体制向市场经济体制转轨，财政管理方式和管理绩效对社会经济发展产生的影响巨大。随着我国市场经济体制改革的不断深入，公共财政的建立，财政在资源配置、收入分配和宏观调控的地位和作用将更加突出，人民群众和社会组织将对财政管理能力和提供公共产品与服