

中国财政支出绩效评价研究

王韶华 编著



湖北科学技术出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政支出绩效评价研究 / 王韶华编著.
— 武汉:湖北科学技术出版社, 2016.12
ISBN 978-7-5352-9296-4

I. ①中… II. ①王… III. ①财政支出—经济绩效—
经济评价—研究—中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 312681 号

责任编辑: 刘志敏

封面设计: 胡 博

出版发行: 湖北科学技术出版社

电话: 027—87679468

地 址: 武汉市雄楚大街 268 号

(湖北出版文化城 B 座 13—14 层)

邮编: 430070

网 址: <http://www.hbstp.com.cn>

排 版: 湖北桑田印刷策划有限公司

邮编: 430070

印 刷: 武汉市轩辕印务有限责任公司

邮编: 430034

710 × 1092

1/16

11.25 印张

250 千字

2016 年 12 月第 1 版

2016 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

本书如有印装质量问题 可找本社市场部更换

目 录

CONTENTS

第一章 绪论

- 第一节 研究的理由与意义 \1
- 第二节 国内外研究状况 \6
- 第三节 研究目标、方法与框架 \13
- 第四节 创新点和不足之处 \17

第二章 财政支出绩效评价的内涵

- 第一节 财政支出绩效的定义与构成 \20
- 第二节 财政支出绩效评价的对象、范围与内容 \23
- 第三节 财政支出绩效的基本特征 \29

第三章 财政支出绩效评价的理论、原则与方法

- 第一节 财政支出绩效评价的理论依据 \32
- 第二节 财政支出绩效评价的基本原则 \39
- 第三节 财政支出绩效评价的主要方法 \41

第四章 中国建设财政支出绩效评价的探索

- 第一节 中国财政支出绩效评价体系的形成与发展 \51
- 第二节 中国财政支出绩效评价中存在的问题及原因 \67

第五章 财政支出绩效评价体系的国际经验

第一节 国外财政支出绩效评价概况 \74

第二节 典型国家财政支出绩效评价体系的实践 \78

第三节 国外财政支出绩效评价体系对中国的启示 \98

第六章 构建起中国财政支出绩效评价体系的建议

第一节 中国财政支出绩效评价体系的构架设计 \103

第二节 中国财政支出绩效评价体系的内容设计 \135

第三节 中国财政支出绩效评价体系的程序设计 \140

第七章 构建中国新的财政支出绩效评价体系的路径选择

第一节 构建中国财政支出绩效评价体系的立足点 \146

第二节 构建中国财政支出绩效评价体系的着眼点 \149

第三节 构建中国财政支出绩效评价体系的切入点 \153

第四节 构建中国财政支出绩效评价体系的着重点 \157

第五节 构建中国财政支出绩效评价体系的技术路线 \160

第八章 结论和展望

第一节 结论 \162

第二节 展望 \164

参考文献 \167

致谢 \173

第一节 研究的理由与意义

一、研究的理由

目前,中国有相当多的政府部门在财政支出中不计成本,不讲绩效,存在权责脱节、责任不明、职责重复等弊端;在资金分配方面,财政部门与经费申请部门之间往往通过讨价还价来实现。这一方面难以保障资金分配的科学性,另一方面在客观上造成了许多部门、地区年复一年进行资金争夺战,而投资责任和支出效果却往往无人负责。尤其是在大型公共工程项目的建设上,重复建设和浪费的现象相当严重;造成公共产品和服务的提供低效率或是无效率,浪费比较严重没有切实做到施惠于民,为人民服务,致使国民的实际生活质量和幸福指数没有明显的提高。

中国财政支出绩效状况令人担忧,问题主要表现在以下几个方面。

(1)没有明确的管理机构。中国缺乏一个有权威性的财政支出绩效评价综合管理机构,财政支出绩效评价工作主要分散在各管理部门进行,各部门又主要是从技术性能、项目工程管理方面进行财政支出绩效评价,指标、方法和组织程序差异大,难以形成统一、全面的财政支出绩效评价。这将直接导致评价标准不统一,从而使财政支出绩效评价结果差异大,缺乏可比性。

(2)未建立规范的指标体系。目前,各有关部门的财政支出绩效评价主要是通过若干固定的财务、技术和工程管理指标进行全过程评价,评价侧重于技术、工程和资金使用的合规性评价,对财政资金的使用绩效评价不足;同时评

价还缺乏一套科学、统一、完整的指标体系。这些远远不能满足从不同层面、不同行业、不同支出性质等方面进行综合、立体评价的要求。

(3) 支出评价内容不完整。目前的财政支出绩效评价工作一方面只重点审核项目支出行为是否符合现行财务政策和国家有关规定,而忽视对项目效率或发展绩效方面的评价,或由于评价指标设置不完整,不能进行项目的绩效评价;另一方面评价对象仅局限于项目本身,而忽视项目内外因素(包括政策环境和自然环境对投资行为的影响,以及投资行为对行业、社会及整个经济运行的影响等)。

(4) 支出结果缺乏有效的约束力。目前财政支出绩效评价结果只是作为各有关部门项目建设档案保存,或作为有关部门加强新上项目管理的借鉴和参考,对于财政资金支出项目中的成绩、问题与相关责任,对项目执行过程中的各环节责任人没有任何直接约束,这在很大程度上会使财政支出绩效评价工作流于形式。

随着近年来国际社会对绩效评价的普遍重视,中国财政部门在公共财政支出领域进行了一定程度的实践探索。所谓财政支出的绩效评价,就是根据一定的标准,运用一定的方法对公共支出产生的绩效的大小和好坏进行评估,以改进公共支出管理工作,提高公共支出绩效。公共支出涉及社会的多个方面,其支出项目在性质上有很大的差别,加之信息量和统计数据的限制,其评价难度自是可想而知。在中国,如果要建立完善的公共财政框架体系,那么公共支出绩效评价就必须引起重视。长期的计划经济体制的影响,使中国对财政支出绩效不够重视,同时学术界对支出绩效评价、绩效评价的指标体系也很少研究,而且也很少有学者探索提高支出绩效的途径。

为了解决公共支出绩效评价的指标和衡量标准等问题,有些西方经济学家从不同角度进行过探讨,提出所谓“费用绩效分析法”,用以对非物质生产部门的投资绩效进行评价。目前,这种方法已为西方国家广泛采用,一些主要国家还在法律上确定要把“费用绩效分析法”作为评价政府公共工程支出效果的基本方法。所谓的成本收益评价法只是一种纯而又纯的理论。至于成本和收益如何衡量、怎样评价也没有一个固定的模式和标准。因为成本要涉及直接成本和间接成本、内部成本和外部成本、显性成本和隐性成本等,而收益也一如成本那样复杂,的确是一言难尽。而且即使是使用了成本收益法,也会因为衡量成本收益的指标各异而有所偏差,没有统一的口径,可比性较差。当然,也有人试图从其他角度对公共支出绩效评价做出贡献(例如福利经济学中

帕雷托最优或是外部性理论等等),但都因受到种种技术限制而显得收效甚微。公共支出绩效评价涉及社会各个领域、各个层面,而且各领域之间也互有重叠、互有影响,导致评价起来错综复杂,难以理出一个清晰的头绪,取得显著成效。

西方国家也曾在公共支出绩效评价方面做过有益的尝试,他们利用数理方面的知识构建模型,从而力求将支出问题精确化,但这些大多是建立在一定的假设基础之上的理想化模式,其实用性有待进一步考证。虽然公共支出以目前的科技水平和认知领域不宜用过于精确的方式来评价,但数理模型的确是经济学发展的一个趋势,中国也可引入西方国家一些可资借鉴的方法和思想。

正是基于以上所述,本书采用理论分析与实证分析相结合的方式,从当前财政支出绩效评价现状入手,以典型案例为代表,阐述了财政支出绩效评价工作存在的问题,提出了构建财政支出绩效评价体系所要遵循的原则、采用的方式以及如何进行绩效评价的个人观点和看法。但限于笔者研究年限尚短,学术造诣较浅,不足之处希望各位读者多多斧正,不吝赐教。

二、研究的意义

相对于很多西方国家而言,中国财政支出绩效低下得多,同时中国目前实施的财政支出绩效评价工作也存在种种问题。因此,有必要全面、系统的研究财政支出绩效评价体系。这是一项紧迫、艰巨而且意义重大的工作。

(一)构建全面、系统的财政支出绩效评价体系,有助于中国市场经济的发展

市场经济呼唤“绩效财政”,这就是说,市场经济下的公共财政必然是绩效财政。

首先,马克思主义基本原理告诉我们,上层建筑必须适应经济基础的要求。政府管理属于上层建筑,这里的经济基础,当然首先是指市场经济。上层建筑的政府如果不能适应市场经济需求,就会阻碍经济发展,而政府最终也会被经济洪流无情淘汰。

市场经济是一种效率经济,竞争是高效率企业淘汰低效率企业的过程。中国经济基础的市场化必然要求建设高效率的政府和财政。因而如果市场是高效率的,而政府却是官僚主义低效率的,由于政府拥有极大的权力,政府的低效率必要会对市场经济效率起阻碍作用,最终妨碍市场效率的提高。因此,市场经济呼唤高效率的政府和高效率的财政。

其次,在市场经济条件下,公共支出是政府购买公共产品和服务的价格。政府在花钱购买公共产品和服务时,也完全有可能像个人那样,按照需不需要支出和支出与效用是否适应两个标准来选择开支范围,衡量办事效果。这就是说,虽然政府的职能是社会分工的产物,政府做好这些事,也就是提高了效率,但在市场经济条件下,政府如何实现自己的职能仍然有很大的选择余地,而支配这一选择的是效率。政府完全可以通过高效率方式去实现自己的职能。财政是政府的理财部门,而理财的基本问题是效率。绩效财政反映了市场经济本身的需求。

(二)构建全面、系统的财政支出绩效评价体系,是建立公共财政的基础

1. 财政支出绩效评价有利于提高资源配置效率

检验财政资源是否得到的有效利用,关键在于核查财政支出是否得到有效安排,而核查财政支出是否得到有效安排则取决于财政支出绩效评价的结果好坏。通过进行财政支出绩效评价,可以确认财政资金是否得以合理分配,因而也可以逐步转变在资金分配与使用过程中出现的种种浪费以及不合理的现象,从而达到提高财政及公共资源的实际配置效率。社会资源如何在公共部门与私人部门间进行配置是公共支出绩效评价的重心。市场经济条件下,公共部门行使职能应保证:公平第一,兼顾效率。因而作为最能体现公共部门公平与效率的财政支出更保证公平并不失效率;对每一个财政支出项目都应该能够衡量和评价其净绩效,并将其净绩效与其他类似的财政支出项目和私人支出项目从不同层面或程度上进行比较,这样才是最终能够确定公共部门内容的最优配置结构以及社会资源在公私部门之间的合理配置。

2. 财政支出绩效评价有利于树立绩效理念

财政支出低效率,意味着提供一定量的公共商品要花费更多的财政支出。要么在损害经济效率基础上征收更多的税,要么采取各种乱收费形式来弥补财政支出增加的需要。这样做导致财政收入的低效率。这就是说,财政支出效率如何最终会反映到财政收入效率上来。而对财政支出效率实施评价有助于财政支出效率的提高。因此,可以说,实施财政支出绩效评价利于提高财政收入效率。

在高度集中的政治经济条件下,平均主义“大锅饭”的观念使整个社会都缺乏绩效观念。从财政资金源头的资金供给单位来看,使用财政资金缺乏投入产出观念,从财政资金的流向来看,财政资金使用单位只追求得到更多的拨付资金,而对于资金的使用效率和效益几乎无人问津。相反,如果建立一套

科学规范且系统合理的财政支出绩效评价体系：政治上，从行政管理体制，行政效率，政府职能及决策水平，人民群众对政府满意的程度等方面进行绩效评价；经济上，从全社会收入状况、分配状况及就业状况，科学技术转化为社会生产力的效率，对自然环境的开发和利用等方面进行评价；社会环境方面，从社会保障制度的完善程度和实施状况等方面进行评价。这就会迫使源头上的政府部门和中间环节的资金使用部门树立“绩效”理念，承担其资金拨付和使用的相关责任，在不失公平的前提下尽可能地提高财政资金的使用效率。

3. 财政支出绩效评价有利于公共决策效率的提高

社会主义市场经济中的政府部门也符合“经济人”假设理论，政府作为市场上的主体也有追求自身利益最大化的一面，这样，政府既是公权力的执行者，又是追求自身利益的市场主体，因而很容易造成其利用其公权力为自身谋取利益的情况发生，即我们所说的“腐败”。财政支出绩效评价是一个完整的过程，从单位的预算编制到财政资金的拨付和使用都包含其中，因而通过这样的过程，既能够明晰财政资金使用单位的预算编制的合理程度，又能掌握预算执行状况，及时发现问题，解决问题，使预算得以圆满完成。同时，财政支出绩效评价要求财政支出与使用情况的透明度高，对资金监控力度强，这就可以最大限度地减少“人为”或“人情”因素，及时有效地改善财政支出过程中出现的各种弊端，从而提高财政管理效率。可以说，只有完善的财政支出绩效评价体系，才能促使各支出部门自发自觉进行横向与纵向的不同程度和层面上的比较，进而实现部门间的制衡与监督，从政府部门内部自发遏止腐败的产生。

公共财政收入、公共财政支出、公共决策是公共财政的三个组成部分。公共财政框架的建立要求财政收入、财政支出、公共决策要有效率。而实施财政支出效率评价有助于财政收入效率、财政支出效率、公共决策效率的提高。

（三）构建全面、系统的财政支出绩效评价体系，是部门预算改革的需要

部门预算是一种以部门为基础的预算编制和执行制度。从用途上说，用基数法、零基预算法、绩效预算法等方法编制的预算都属于这一范畴。就中国的部门预算基本思路来说，是一种经过改良的“零基预算”。零基预算是一种注重实效的编制预算的好方法。其特点主要表现在预算编制的四个步骤上：①确定“决策单位”；②制定一揽子决策，它要求每项支出都应当提供三四个备选方案；③对所有的一揽子决策进行评估和排序，以确定拨款的轻重缓急，通过支出绩效评价，确定其中效率最高或者相对合理的方案；④编制详细的可操作预算，即决定哪些一揽子决策可以最终分配到资金。由此可知，支出评估

是零基预算的核心问题。中国目前部门预算的做法是,将政府支出分为基本支出预算、项目支出预算(含建设项目)两个基本部门。对于基本支出预算,采用按人头确定经费的办法,而对于项目支出预算,则采用项目管理,即通过财政支出绩效评价来决定哪些项目纳入预算。从这里可知,财政支出绩效评价在部门预算改革中居于重要地位,它对于部门预算改革成败起关键作用。

在政府编制预算过程中,财政资金的优先权的不合逻辑、财政资金投入分配的困难往往会严重影响预算效率。资金优先权是否合逻辑、资金投入分配是否合理需要对财政支出绩效实施评价。对财政支出绩效实施评价,有助于提高财政资金的优先权的合逻辑性、财政资金投入分配的合理性。因此,可以说,对财政支出绩效实施评价,有助于提高预算效率。

(四)构建全面、系统的财政支出绩效评价体系,是绩效财政建设的需要

绩效财政是把经济学的成本收益方法延伸至政府行政领域,要求以绩效最大化作为一切财政工作的基本取向,来筹集和运用财政资金,制定和实施财政政策,履行和维护财政职能。简言之,绩效财政就是讲求绩效最大化的政府理财思想,讲求绩效最大化的财政运行机制。财政活动的绩效是通过财政收入的绩效和财政支出的绩效来体现。实施财政支出绩效评价有助于提高财政支出绩效。

第二节 国内外研究状况

一、国外研究状况

19世纪末到20世纪60年代以效率和效益为导向的技术视野是这个时期公共行政的标志,追求行政效率是这个时期公共行政理论与实践的最高目标。但绩效评价与管理真正运用到政府管理中来,则始于20世纪50年代美国的业绩预算制度,即1949年胡佛委员会提出了要在预算编制中强调产出而不是投入,将成本融入公共财政的领域。20世纪60年代后期,以Friderickson(1974)为代表的“新公共行政学”发展了社会公平理论,认为公共行政的核心价值是社会公平,主张将“效率至上”转为“公平至上”;强调公共行政变革的终极目标是建立民主行政之模型;强调公共行政的顾客导向。新公共行政学扩大了公共行政学研究的视野,对西方国家的政府改革实践产生了广泛的影响;特别

是顾客导向的理论观点奠定了当代公共管理基本理念的雏形和绩效评价的理论基础。

在西方国家以政府为对象的大规模业绩评价始于20世纪70年代,1973年美国尼克松政府围绕着如何提高政府效率与效益,在预算管理上进行了一系列改革,颁布了联邦政府生产率测定方案。依据这一方案,有关部门拟定了3000多个业绩指标,由劳工统计局对政府各个部门的工作业绩进行统计分析。20世纪80年代政府业绩评价在许多西方国家开展并得到极大重视,英国在这方面起了带头作用。从1979年开始的“雷纳评审”到1991年“公民宪章”和“质量竞争”运动等,都推动了绩效评价工作,1985—1986财年,澳大利亚开始对项目绩效评价进行试点,1988年12月,在试点成功的基础上,联邦政府颁布了《公共服务评价战略》。

从20世纪90年代开始,各国已经基本上建立了较为完善的绩效评价制度和体系。1992年,克林顿政府上台时,提出了“再造政府目标”,绩效预算因此成为美国政府改革的核心。1993年,美国第103届国会通过了《政府绩效成果法案》,通过设定政府财政支出的绩效目标,比较绩效目标和实施成果,进行年度绩效评价,提高联邦政府的工作效率和责任心,从而是政府的行政管理的评估从以往的投入—产出模型,转化为目标—结果模式。近几年来,美国管理当局努力将预算同上年预算的绩效结果联系起来,并引入了项目评估体系。美国绩效评价的实施主体是国会;评价的对象包括“部门年度绩效考评”和“专题绩效评价”;评价的内容涉及非常广泛,以项目评价为例,主要包括:过程评价,或称为立项决策评价,主要是评价项目立项的合理性;经济效益评价,主要是评价项目的获利能力、成本效益情况等;综合影响评价,主要是评价项目运营,对地区、行业的经济发展,项目周边自然环境及相关社会环境的影响;持续性和长期评价,即评价项目完成后,是否可对经济和社会产生持续或长期的影响;没有建立统一的指标体系,不同部门、行业反映效益的指标也各有不同。比如对园林部门的绩效评价指标主要有:种树棵数、成活率、日常管理等;教育部门的绩效评价指标主要有:在校生数、生均培养成本、师生比、入学率、教育质量、家长(学生)满意程度、教学条件等。美国绩效评价的结果可以充分运用到提高政府的工作效率中,这与美国绩效评价实施主体的权威性有关。

澳大利亚从1993—1994财年起,开始实行全面的项目绩效考评。1999—2000财年相继出版的《辨析目标和产出》《澳大利亚政府以权责发生制为基础的目标和产出框架:审查指南》和《目标与产出框架》用来指导各政府部门

运用目标与产出理论编制年度预算报告及其年度绩效评价报告,形成了以目标与产出框架理论为基础的绩效评价体系。澳大利亚政府通过引入审议委员会程序,引入业务预算报告制度,采用权责发生制会计制度,引入业务评估计划等,逐步建立了澳大利亚的预算制度体系。澳大利亚政府绩效评价主要是由财政与管理部组织领导,各政府部门分别实施的;评价对象主要包括各政府部门,各单位及项目。评价的内容主要包括:一是目标的确定是否实际、可行;二是绩效指标的确定是否能真实客观地衡量和反映目标;三是实施结果(即产出)与目标对比;四是具体项目的投入产出比较。澳大利亚支出绩效评价同样没有建立统一的指标体系,不同部门、行业反映效益的指标也各有不同。澳大利亚的绩效评价结果在实际中的应用大大提高了资金的使用效率和政府的工作效率。

英国政府也于1997年颁布了《支出综合审查》,要求政府部门每年与财政部签订《公共服务协约》,以确定绩效目标。在财政年度结束后,进行年度绩效评价,向议会提交《秋季绩效评价报告》。英国财政支出绩效评价工作由政府组织实施,但国会的监督力度很大。评价的内容主要包括:对支出项目立项决策的评价;对支出项目技术方案的效果评价;对项目的经济性和有效性进行评价;对项目的社会影响效果进行评价。英国同样也没有制定统一的评价指标,依据评价对象的不同而不同。如1983年英国卫生与社会保障部提出由140个指标组成的评价体系,应用于卫生管理和卫生服务系统的绩效评价。绩效评价的结果得到充分的应用,表现在绩效评价结果成为调整政府长期经济目标和计划的依据,各政府部门都要依据所提交的秋季绩效评价报告对其三年的滚动计划进行相应的调整;同时绩效评价的结果也是财政部对各个部门制定以后年度预算的依据,另外绩效评价的结果也作为国会和内阁对各政府部门行政责任制是否落实的重要依据。

世界银行、亚洲开发银行和联合国开发署等国际组织在全球有大量的援助贷款,这些机构在项目后评价方面起步较早,经验较丰富,其后评价管理模式和评价方法已被多数国家接受,形成国际模式。评价对象为所有世界银行项目,这些项目主要是世界银行、公众和政府某领域特别关注或具有代表性的问题。评价体系的核心内容是评价逻辑推理格式规定。评价方法和指标视项目不同而不同,并没有设立固定的指标,针对项目不同,世界银行提出在设计指标方面主要应包括以下几项内容。

(1)投入性指标:主要由支出项目所涉及的所有投入内容,包括资金、人

力、环境建设、机会成本等所有相关投入。

(2)行为性指标:指项目支出过程中的项目发展或实施的具体行为,包括建设、开发、购买、教育等。

(3)产出性指标:反映支出项目的直接结果,主要是行为模块的直接产品。例如建设项目的楼房建设、农田项目的开发土地面积。

(4)成效性指标:反映支出项目的经济效益和社会效益,是项目直接获取的效益,主要是社会效益。

(5)影响性问题:与成效性问题不同,主要反映的是项目的长远影响和潜在的影响,包括对相关环境和社会发展的影响。

世界银行项目后评价的结果直接上报世界银行董事会,用于系统全面地总结其开发援助经验,弄清项目成功或失败的原因,以改进世界银行对未来项目援助的决策和执行,同时也为世界银行向其成员国汇报工作业绩服务。

加拿大联邦政府于1994年引进了项目审查制度,重新界定政府职能范围,政府不仅要控制投入,而且要考核产出效益,实行绩效管理。在具体的组织实施上,加拿大政府的绩效评价工作主要由内阁委员会秘书处统一领导和部署,并成立专门的评价中心进行协调,各部门副部长专门负责本部门绩效评价工作的具体实施。在实施方式上,每个部门都要制定《部门战略规划及预期结果》,并在报告中详述其战略规划和拟取得的成果及向公众做出的允诺。各级政府部门每年都要对本部门的绩效进行评价,并把评价报告提交国会,同时把评价结果公示于众。加拿大政府绩效评价的内容主要包括:重要性和相关性的评价、取得的结果及效果性评价、成本效益性评价以及管理有效性评价。《政府责任法》第10条规定,加拿大政府建立了一套较为完整的政府绩效考评体系,测评体系包括17个政府工作目标及其相关联的25个核心绩效测评标准。核心内容包括3部分:人、经济、景气和生存环境维持。

包括中国在内的大多数发展中国家,经济快速发展大都是在第二次世界大战之后。随着经济的较快发展,以及经济一体化进程和国际竞争的加剧,政府承担的任务更重,政府职能比发达国家相对来说更深更广,如何提高政府支出的效果和效率,是摆在各国面前的一个重要课题。目前,许多发展中国家也都在研究和建立财政支出绩效评价制度。

二、国内研究状况

(一)关于财政支出绩效评价的层次

财政支出绩效评价具有多层次性,卢静(2005)认为财政支出绩效评价包括4个层次:①综合绩效评价,是对一级政府或一定区域的财政支出进行综合评价;②部门绩效评价,是指对政府部门和其他承担某些公共职能的部门的财政支出绩效评价;③单位绩效评价,评价对象是主管部门所属二级和基层预算单位的财政支出效益;④项目绩效评价,主要针对具体的项目进行评价,充分考虑到项目的经济性、项目的社会性、项目成本与效益和项目的规模等因素。徐一心等(2003)年认为财政支出绩效评价包括3个层次:①总体绩效评价,从总体入手,考察、研究和评价政府财政支出的效益和效果;②分类绩效评价,在总体绩效评价的基础上,对各类财政支出进行分门别类的评价;③项目绩效评价。

(二)关于财政支出绩效评价的原则

吕春建(2001)认为财政支出绩效评价应坚持真实性原则、科学合理性原则、实用性原则、效用原则和简便原则。《地方事业单位财政支出范围与支出效益问题研究》课题组(2002)认为应坚持项目均衡原则、产出最优化原则、公平原则、稳定原则。徐晨阳、王华梅(2004)认为财政支出绩效评价的原则应该包括:①现实性与前瞻性结合,突出在公共财政框架下公共财政支出的重点领域和特色;②操作性与科学性相结合,突出可操作性;③一般性与广泛性相结合;④效率和公平相结合;⑤定量分析与定性分析相结合,定量分析为主,定性分析为辅;⑥年度静态指标与中长期动态指标相结合。

(三)关于财政支出绩效评价的方法

目前,财政支出绩效评价的方法主要有:①成本效益分析,选择最优的支出方案;②最低成本法也称最低费用选择法,适用于那些成本易于计算而效益不易于计量的支出项目,如社会保障支出项目,该方法只计算项目的有形成本,在效益既定的条件下分析其成本费用的高低,以成本最低位原则来确定最终的支出项目;③综合评价法,即在多种指标计算的基础上,根据一定的权数计算出一个综合评价价值;④公众评价法,对于无法直接用指标计量其效益的支出项目,可以选择有关专家进行评估,并对社会公众进行问卷调查,以评判其效益;⑤因素分析法,将影响投入和产出的各项因素罗列出来进行分析,计算投入产出比进行评价的一种方法;⑥模糊数学法,采用模糊数学建立模型,对经济效益进行综合评价的方法,将模糊的、难以进行比较和判断的经济效益指标之间的模糊关系进行多层次综合评价计算,从而明确综合经济效益的优劣。

综合评价法是中国目前使用最多的方法,中国多个政府部门和地方政府

都采用这种方法,如恩施自治州财政基础教育支出绩效评价、苏州市财政支出绩效评价,这种方法评价较全面,但在指标选择、标准值确定及权数计算等方面较复杂,操作难度较大。

(四)关于财政支出绩效评价的指标

财政支出绩效评价的指标选择是绩效评价的关键,目前有从财政支出的规模、结构及效果来制定指标,也有从财政支出的经济性、效率性、效果性来制定指标体系,还有从支出的全过程即投入、运作、产出、结果4个阶段来制定指标。

苏州市财政支出绩效评价指标包括定量指标和定性指标两大类,定量指标包括基本(通用)指标和个性(选的)指标。基本指标包括基本财务指标、国家(国际)通行指标、公众关注指标等被广泛应用在综合性绩效评价以及公共支出项目绩效评价的指标。个性指标包括绩效指标和修正指标,是在确定具体评价对象后,通过了解、收集相关资料、信息,结合评价对象不同特点和财政支出具体设定目标来设置特定的指标。其中绩效指标按照使用的财政经费,将财政支出绩效评价指标划分为九大类。定性指标值无法通过数量计算分析评价内容,而采取对评价对象进行客观描述和分析来反映评价结果的指标。

郭亚军、何延芳(2004)建立了财政支出规模类指标、财政支出结构类指标、财政支出效果类指标。①财政支出规模类指标包括财政收入占GDP比重、财政支出占GDP比重,可以从一个侧面反映政府介入社会经济生活的广度和深度;②财政支出结构类指标包括财政科研支出占财政支出比重、财政社会文教支出占财政支出的比重、财政行政管理支出占财政支出比重、财政抚恤和社会福利支出占财政支出比重,有助于说明不同的财政支出结构对经济的不同影响;③财政支出效果类指标包括财政支出弹性系数、农村人均居住面积、城市人均建筑面积、农村居民家庭恩格尔系数、城镇居民家庭恩格尔系数、每万人口大学生人数、每千人口医疗床位数,可以反映在一定财政支出规模和一定财政支出结构下,财政支出对宏观经济、社会及居民生活等主要方面的影响。

辽宁省财政厅东北大学联合课题组(2004)建立的指标体系包括财政支出结构指标、财政支出拉动(启动)系数类指标、财政支出贡献类指标。①财政支出结构类指标包括财政支出自给率、财政框架支出比重、财政教育支出比重、财政农业支出比重、财政社保支出比重、财政供养系数;②财政支出拉动(启动)系数类指标,提出了财政支出拉动系数概念,并设计了财政教育支出拉动系数、财政科技支出拉动系数、财政教育支出拉动系数、财政农业支出拉动

系数和财政基建支出拉动系数等项指标,通过考核财政支出拉动社会各类资金投入产生的经济效益,推动社会经济发展状况,从而间接地评价财政支出效率;③财政支出贡献类指标包括了财政支出弹性、财政教育支出弹性、财政农业支出弹性、财政社保支出弹性。

余振乾、余小方(2005)认为绩效不能只评价产出和结果,投入目标和运作过程也应该成为评价对象。项目的全过程分为投入、过程运作、产出、结果4个阶段,作为外在表现又分为:目标内容、全程管理、任务完成、综合效益。他们从立项目标和内容、项目管理状况、项目完成状态和项目社会经济效益4个方面建立了财政科技支出绩效评价指标体系。

(五)关于指标权重的确定

指标体系中各评价指标的权重,可采取排序法、层次分析法、专家直观判断法等予以确定。目前使用最多的是专家直观判断法,请一定数量的专家根据自己的经验和知识,对绩效评价指标体系的各级指标,按其重要性程度给出权重分值,再采用数字平均法处理专家打分值,对分值进行归一化处理,即得到各指标的权重。但主观赋权法确定出的权重系数在很大程度上取决于专家的知识、经验及其偏好,主观性很大。郭亚军、何延芳(2004)用“拉开档次”综合评价法对中国1994—2002财年财政支出状况进行了评价,辽宁省财政厅东北大学联合课题组采用此方法对辽宁省14个省辖市财政支出效率进行了综合评价。“拉开档次”综合法是一种“差异驱动”方法,它根据最大限度地体现出被评价对象之间的整体差异对个体指标进行赋权,进而评价综合效率。“拉开档次”综合法评价过程透明,避免了主观因素的影响,从而保证了评价结果的客观性和可比性。徐一心等在研究乐山财政支出绩效评价时以因子分析法为基础,辅之以层次分析法和德尔菲法,确定各子系统和各指标的权数。章建石、孙志军(2006)讨论了层次分析法在高校财政支出绩效评价中的应用。

(六)关于评价标准的确定

选取恰当的评价标准是使评价结果科学、公正的保证。陈学安(2004)财政支出绩效评价标准按照可计量性分为定量标准和定性标准,定量标准和定性标准又可根据标准的取值基础不同,分为行业标准、计划标准、经验标准和历史标准4种类型,按照时效性可以分为当期标准和历史标准,按照标准形成的方法可以分为测算标准和经验标准,按照区域可以划分为国际标准和国内标准。此外,还可以分为政府标准、社会公众标准以及民间机构标准等。于

宁(2005)认为标准值的选取有三种思路,一是以某一指标在国内的历史发展水平作为标准(简称“历史标准”);二是将现有的国际通用的某个指标水平作为标准(简称“通用标准”);三是将某一指标理论上的理想值作为标准(简称“理论标准”)。杨京星(2004)评价标准值应以财政支出性质、类别为基础,按照不同地区、行业、项目规模,采用历史经验、政策标准、数理统计分析、专家评估、公众印象等方法取得。卢静(2005)认为为保证评价结果的可比性,评价标准要兼有纵向比较和横向比较的内容,要实现这个目标,必须以建立完整的信息库做支撑,以储存不同时期、不同地区、不同财政支出的数据资料。而目前中国基本没有建立起一套适合绩效评价的信息库,给开展财政支出绩效评价工作增加了难度。因此,应抓紧建立健全财政支出绩效评价的信息采集体系。

第三节 研究目标、方法与框架

一、研究目标

随着社会主义市场经济的发展,中国的政治、经济和社会环境都发生了巨大变化,不管是政治、经济还是国民生活均呈现多样化。这种形式决定了在一定程度和范围内,进行成本效益分析的必要性和必然性。对于成本绩效法,我们可以借鉴西方国家对于社会福利的理性预期、风险及不确定因素的博弈、折现率的选择等方面的理论和实践,尤其是在评价财政支出的非物质性外部效应时,通过定性定量的方法对因公共设施的使用所节约的时间、减少的交通事故,增加的娱乐闲暇等的货币价格进行衡量。从马克思的劳动价值论的观点来看,以上的这些因素无法按市场中的价格计量。然而一旦将这些无市场价格的因素折合成价格,就可以通过货币这一统一标准对其进行分析比较,这种量化且标准化的方法使财政支出绩效评价结果客观化、理性化、数据化,都可以加以消化吸收为我所用。这比凭某个领导的主观评定更有客观依据,从而保证了财政支出更有目的性和方向性。总而言之,笔者进行此研究旨在达到以下的现实目标:

(1)确定财政支出绩效评价类型划分依据。对财政支出绩效评价进行分类是一项重要的工作,笔者依据财政支出的功能,将单位和项目支出绩效评价