

CAIZHENGZHICHU
JIXIAOPINGJIA
YANJIU

财政支出

绩效评价研究

朱志刚 主编



中国财政经济出版社

CAIZHENGZHICHUJIXIAOPINGJIAYANJIU

财政支出绩效评价研究

朱志刚 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政支出绩效评价研究/朱志刚主编. —北京: 中国
财政经济出版社, 2003.10

ISBN 7-5005-6767-7

I. 财… II. 朱… III. 财政支出-经济评价-研
究 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 084648 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 21.5 印张 301 000 字

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 12 月北京第 2 次印刷

印数: 5 001—6 000 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-6767-7/F·5904

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《财政支出绩效评价研究》

编辑委员会

主 编：朱志刚

副主编：孟建民 申书海

编 委：陆庆平 沈 莹 陈学安
 及素梅 区利民 徐利民

序

改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的逐步建立以及分税制财政管理体制的确立和不断完善，我国已建立起比较稳定的财政收入增长机制，国家财政的实力得到了迅速壮大。随着财政收入规模的逐步增大和公共财政框架的初步确立，我国财政管理改革已逐步进入以支出管理改革为重点的新阶段。相对于财政收入机制的建立和完善，虽然财政支出管理改革才刚刚起步，但其重要性已显现。因为财政分配面临的头痛问题是，在财政收入大幅度增长的同时，收支矛盾却越来越突出。矛盾的产生至少来自两个方面：一是财政资源总量不足；二是支出效率不高。财政可支配资源总量取决于整体经济规模，而经济规模的增长是一个逐步积累的过程，不能指望一夜之间达到财富充盈。在财政资源短缺的情况下，

在注重增量创造的同时，存量资源的配置效率更显得至关重要。事实上，我国的财政支出存在着种种效率不高问题。各部门、各单位注重财政资金的取得，忽视财政资金的使用效果，并且缺乏一套行之有效的方法体系和标准体系对财政支出的效益进行科学的评价，由此造成的损失浪费使本已不足的宝贵财力愈显紧迫。进行财政支出改革，根本目的是要建立起“规范、安全、高效”的财政支出管理机制，而财政支出作为一种资源配置活动，其重要问题是解决支出的效率问题。

判断支出活动是否有效率、检验财政资金的使用是否达到高效，客观上要求必须建立起一套科学、合理并行之有效的评价方法、评价指标和评价标准，也就是要建立起具有中国特色的财政支出绩效评价体系。运用财政支出绩效评价体系，可以对财政支出行为过程及其效果进行科学、客观、公正的衡量和综合评判。过去在计划经济体制下，财政支出管理将重点置于财政资金分配的过程，忽视了财政资金的使用效益，这就导致了各预算部门和单位重向国家财政伸手要钱，轻“花钱”所应产生的结果。财政支出绩效评价强调必须重视支出结果，确立了以“结果”及“追踪问效”为导向的财政支出管理模式，提高财政支出效率成为其追求的目标。建立财政支出绩效评价体系，有助于支出部门、单位强化“花钱”的责任意识，形成“花钱”看结果的管理理念，也为财政部门监控财政资金的运行过程及效果提供了新的手段，由此实现财政支出自我评价和自我监督、外部评价和外部监督的有效结合。可见，深入研究财政支出绩效评价的理论和方法，对于加强财政支出管理，提高财政资金的使用效益都具有十分重要的意义。

美国、英国、加拿大、澳大利亚等国家和世界银行等国际组织在资金使用效益的评价方面进行了一些卓有成效的研究和探索，取得了引人注目的成就。尽管从 20 世纪末开始，我国在财政支出绩效评价方面也进行了一些研究和探索，但是由于财政支出绩效评价工作是一项十分复杂的系统工程，涉及面广、工作量大、技术性强，并且还没有形成一套完整的理论体系和方法体系，与西方国家相比，我国财政支出绩效评价工作目前还处于起步阶段，还有很多问题有待研究。

在财政部、国家自然科学基金会的资助和支持下，本书对财政支出绩效评价的理论和实践问题进行了较为系统的研究，并力求在以下方面有所建树：财政支出绩效评价的理论基础；我国财政支出绩效评价体系的框架；绩效评价的财政支出分类体系；财政支出绩效评价的指标体系；财政支出绩效评价的标准；财政支出绩效评价结果的计量方法；财政支出绩效评价结果的应用领域等。本书既有对财政支出绩效评价理论的探索，又有对绩效评价的实证研究；既有对国外绩效评价状况的介绍，也有对我国绩效评价现状的分析，内容全面丰富。我相信，这对推动我国财政支出绩效评价的理论研究是大有裨益的，并且在实践上有助于我国财政支出绩效评价体系的建立和逐步完善。

朱志刚
2003年7月

目录

第一章 导 论	(1)
第一节 中国开展财政支出绩效评价的背景分析	(1)
第二节 财政支出绩效管理是财政支出管理的重要内容	(8)
第三节 财政支出绩效评价的对象与特点	(11)
第四节 开展财政支出绩效评价研究的框架思路	(13)
第五节 开展财政支出绩效评价研究的方法	(18)
第二章 财政支出绩效评价的基本理论	(21)
第一节 财政支出绩效评价的基本概念	(21)
第二节 财政支出绩效评价的理论基础和原则	(25)
第三章 财政支出绩效评价的比较研究	(34)

第一节	国外开展财政支出绩效评价的发展过程·····	(35)
第二节	部分西方国家财政支出绩效评价的现状·····	(41)
第三节	国外经验对我们的启示·····	(53)
第四章	我国财政支出绩效评价的现状·····	(58)
第一节	我国财政支出绩效评价研究情况·····	(58)
第二节	财政支出绩效评价工作的实践·····	(64)
第三节	我国财政支出绩效评价工作取得的进展·····	(70)
第四节	需要进一步研究的问题·····	(73)
第五章	建立我国财政支出绩效评价体系的基本思路·····	(77)
第一节	财政支出绩效评价的制度体系·····	(78)
第二节	财政支出绩效评价的分类、指标和标准·····	(82)
第三节	财政支出绩效评价的方法·····	(88)
第四节	财政支出绩效评价的工作组织体系·····	(92)
第六章	财政支出绩效评价的分类体系·····	(99)
第一节	建立财政支出绩效评价分类体系的重要性·····	(99)
第二节	建立财政支出绩效评价分类体系的原则·····	(101)
第三节	可供选择的财政支出绩效评价分类方案·····	(103)
第四节	财政支出绩效评价分类方法的比较选择·····	(109)
第七章	财政支出绩效评价的指标体系·····	(115)
第一节	构建财政支出绩效评价指标体系·····	(115)
第二节	财政支出绩效评价指标的分类·····	(120)
第三节	单位财政支出绩效评价指标体系·····	(127)
第四节	其他各类评价指标体系设计·····	(132)

第八章 财政支出绩效评价的标准体系	(140)
第一节 财政支出绩效评价标准的意义	(140)
第二节 财政支出绩效评价标准设定的基本原则	(143)
第三节 财政支出绩效评价标准的基本类型	(146)
第四节 财政支出绩效评价标准的测定和选取	(153)
第五节 财政支出绩效评价标准实证	(161)
第九章 财政支出绩效评价计分方法研究	(168)
第一节 财政支出绩效评价计分方法概述	(168)
第二节 财政支出绩效评价计分方法体系	(175)
第三节 财政支出绩效评价计分方法实证研究	(189)
第十章 财政支出绩效评价的组织实施	(193)
第一节 评价工作目标	(193)
第二节 评价工作的实施主体与客体	(197)
第三节 评价工作的基本程序	(201)
第四节 评价的质量控制	(206)
第十一章 财政支出绩效评价结果应用	(216)
第一节 项目绩效评价结果的应用	(216)
第二节 单位绩效评价结果的应用	(219)
第三节 部门绩效评价结果的应用	(223)
第四节 综合绩效评价结果的应用	(226)
第十二章 案例分析	(233)
案例一 A地区生物多样性保护项目财政支出绩效评价	(233)

案例二 N 高中 2002 年财政支出绩效评价	(243)
案例三 Z 医院 2002 年财政支出绩效评价	(251)

[附录]

一、教育事业财政支出绩效评价指标及解释	(269)
二、卫生事业财政支出绩效评价指标及解释	(289)
参考文献	(327)
后 记	(330)

第一章

导 论

财政支出绩效评价是适应市场经济条件下财政支出管理需要而产生的一门管理科学。在现代财政管理中,财政支出绩效管理占有十分重要的地位,既是加强财政资金规范、高效运作的需要,又是提高政府行为透明度、加强公众监督、实施政府民主、廉洁执政的需要。财政支出绩效评价是财政支出绩效管理的核心内容和重要手段,既为财政支出绩效管理提供了参照依据和衡量尺度,也为财政支出绩效管理提供了工作方法和监督手段。由于国家政治、经济体制不同,财政发展水平不同以及财政管理面临的问题不同,不同的国家开展财政支出绩效管理的力度、范围和方法、手段,均存在较大的差异。

第一节 中国开展财政支出绩效评价的背景分析

财政管理由财政收入管理和财政支出管理两大基本方面构成。财政收入管理与财政支出管理相互联系,相互促进,不可分割。但经济发展阶段不同、财政发展状况不

同,一定时期国家财政管理面临的工作重点不同。在中国现实经济背景下,财政发展状况和财政管理状况决定了财政管理的工作重点应实现从收入管理向支出管理转移,在实现支出范围与支出方式规范化的条件下,注重“追踪问效”,建立财政支出绩效管理体系。

一、加强财政支出绩效管理是财政管理的必然趋势

从西方财政管理实践看,财政管理体制变革主要经历了三个阶段:一是公共财政体制形成阶段。这一阶段主要是欧洲民主运动启蒙时期。在此期间,西方国家的财政管理核心是通过建立预算管理程序,来控制财政资金使用的方向,并对资金使用过程的合规性及有无错弊情况进行监管。但由于缺乏有效的技术手段,此时的财政管理并未对财政资金使用过程及其结果给予足够重视并进行有效监管。二是规范管理阶段。20世纪30年代后,随着政府广泛参与对经济的干预,政府财政活动范围进一步扩大到对市场失灵的矫正以及为经济稳定增长进行调节和管理,由此形成了真正意义上的公共财政。在此阶段,西方国家进行了多方面的制度建设,试图对政府财政收支进行规范管理。典型的措施包括:将政府的所有资金划入预算范围内,实行综合预算;加强财政支出管理和控制,使预算可以按照年度计划实施;建立科学、全面的会计制度,加强会计信息管理等。规范管理阶段是对早期公共财政管理的总结和深化。这一阶段的制度建设,为现代西方国家财政管理体制的规范、有序运作奠定了坚实的基础。三是“目标、有效和效率”管理阶段。20世纪70年代以来,西方国家的政府支出规模明显增大,与20世纪初相比,财政支出占GDP的比重增加了1倍以上。如此巨大的支出规模对宏观经济产生了重要影响。如果财政收不抵支,就要向私营部门发债,而债务过高会影响私营部门的经济运转,导致汇率不稳、通货膨胀,整个经济就会陷入不良循环之中。这就要求把政府的公共开支控制在一定的目标规模之内。要控制目标规模,就要提高“效率性”和“有效性”,就是说要以最少的投入和最佳的方式,实现最大的效果。因此,在这一时期,如何控制支出

规模、调整支出结构、提高财政支出效率和效果成为西方国家财政管理的重要任务。

在公共财政领域中,对于财政支出绩效的关注大体上始于20世纪30年代。在此以前,西方近代财政理论强调财政节俭、财政责任和公共财政活动的合法性,为此,要求立法机构按年度审批政府预算,并通过审计部门对政府账目进行详细审查,审查的重点在于公共支出是否“合规”,支出绩效问题并没有受到重视。第二次世界大战以来,公共部门开始关注并大量介入社会经济活动,特别是凯恩斯国家干预理论的形成和发展,政府支出规模日益增大,政府支出的领域也不断拓展,由此产生了与传统的市场失灵相对应的“政府失灵”:一是存在着政府行为“错位”现象,政府广泛地从事那些与私人部门相比根本不具有比较优势的活动,而不少应由政府负责的领域存在严重的供应不足;二是存在着政府行为不规范、公务员“寻租”、部门“本位主义”等现象,导致人为加大预算,低效或无效支出增多,支出成本大大高于私营部门等问题。在此背景下,人们对公共支出问题的注意力开始从支出的“合规性”转向“有效性”。许多经济学家坚持认为,为保证公共部门活动的效率、公平和必要的透明度,原则上所有的政府活动都需要作支出绩效评价。

西方国家已建立了较为完善的公共支出绩效评价理论,并在公共支出评价的实践中发挥了重要的指导作用。20世纪30年代大危机期间,西方国家许多经济学家开始研究政府行为绩效问题,把广泛应用于私人部门的成本效益分析技术与方法应用于公共领域。20世纪50年代,公共支出的成本效益分析理论已发展成为一套较为完整的体系,并在西方财政支出绩效管理中发挥了十分重要的作用。如美国在20世纪50年代已开始实施绩效预算,强调对成本和产出的测算分析,强调预算方案与成本应和特定政策目标相联系,强调对政府事务的分类和对财政投入要素的鉴定与测算分析,以及在方案和项目完成之后对其效率、效益、效果进行综合评价。

二、开展财政支出绩效管理是我国财政支出管理改革的内在要求和迫切需要

加强财政支出绩效管理是提高我国财政资金使用效率、改善财政收支状况、缓解财政收支矛盾的有效途径。近年来,我国财政收支规模一直呈快速增长趋势,与此同时,财政收支平衡程度却呈持续下降态势。一是中国财政收入状况明显改善。自1994年的财税体制改革以来,我国财政收入管理制度逐步完善,基本上形成了收入稳步增长机制。2002年全国财政收入共计18 904亿元(不含债务收入),是1991年实际完成数的5.7倍,是1978年的15.9倍,年均递增速度为19.1%和12.8%。中国政府财政收入占GNP的比重也由1994年的11.2%提高到2002年的18.5%。二是随着财政支出规模逐年扩大,2002年全国财政支出22 053亿元,是1991年实际完成数的6.2倍,是1978年的18.8倍。但是,在财政支出规模不断扩大的同时,财政支出效率不高的问题也日益突出。三是财政收支平衡程度近20余年呈现逐年下降趋势。财政收支平衡率(财政收入与财政支出的平衡程度)由开始的98.9%下降至2002年的85.7%,财政平衡程度总计下降了13个百分点,平均每年下降0.7个百分点;财政赤字由1991年的237亿元增加到2002年的3 150亿元(参见表1-1)。

表 1-1

中国财政收支状况对比表

年份	财政收入 (亿元)	财政支出 (亿元)	财政平衡率(%) (收入÷支出)	赤字(亿元) (收入-支出)
“六五”时期	7 403	7 483	98.9	80
1981	1 176	1 138	103.3	-37
1982	1 212	1 230	98.5	18
1983	1 367	1 410	97.0	43
1984	1 643	1 701	96.6	58
1985	2 005	2 004	100.0	-1
“七五”时期	12 281	12 865	95.5	585
1986	2 122	2 205	96.2	83
1987	2 199	2 262	97.2	63

续表

年份	财政收入 (亿元)	财政支出 (亿元)	财政平衡率 (%) (收入 ÷ 支出)	赤字 (亿元) (收入 - 支出)
1988	2 357	2 491	94.6	134
1989	2 665	2 824	94.4	159
1990	2 937	3 084	95.2	147
“八五”时期	22 442	24 388	92.0	1 945
1991	3 150	3 387	93.0	237
1992	3 483	3 742	93.1	259
1993	4 349	4 642	93.7	293
1994	5 218	5 793	90.1	575
1995	6 242	6 824	91.5	582
“九五”时期	50 759	57 037	89.0	6 277
1996	7 408	7 938	93.3	530
1997	8 651	9 234	93.7	583
1998	9 876	10 798	91.5	922
1999	11 444	13 188	86.8	1 744
2000	13 395	15 887	84.3	2 491
“十五”时期				
2001	16 371	18 844	86.9	2 473
2002	18 904	22 053	85.7	3 150

注：上述数据中财政收入、财政支出、财政赤字、GDP 来自《中国统计摘要 2002》，其中 2002 年财政数据来自财政部部长金人庆 2003 年 6 月 25 日在十届人大三次会议上的报告。数据作了四舍五入取整处理。赤字处理为正数。

国际上通常采用财政赤字占 GNP 的比重（简称“财政赤字率”）来衡量一个国家财政赤字规模适度与否，一般以赤字率不超过 3% 为警戒线。目前，中国的财政赤字率已接近了警戒线水平。如何缓解财政收支矛盾，降低财政赤字率，有效控制财政运行风险，已成为当前财政管理的迫切任务。从中国的现实情况看，在今后一段时间内，缓解财政收支矛盾的重要手段在于加强财政支出的绩效管理，包括分配绩效和使用绩效，主要原因：一是今后一个时期财政收入的增长前景并不十分乐观。在全球经济发展趋缓、世界经济动荡因素增多的条件下，中国经济增长也同样面临挑战。在内需回升缓慢、产业结构调整任务艰巨、企业经营效益水平偏低的条件下，经济增长速

度会在较长时期保持在一个稳定的水平，高速增长的空间并不大。在税收和税政基本稳定的前提下，税收总量的变化应该大体上与经济总量的变化相协调，与此同时，为刺激市场需求，鼓励投资，减税的政策需求比较强烈。因此，税收总量大幅增长的空間亦存在一定的局限。二是随着公共财政框架和市场经济体制的确立，财政支出需求会有较快增长，特别是建立社会保障体系、发展科教文卫等社会公益事业以及发展交通、通讯等社会公用事业，需要巨额的资金投入。党的十六大提出了“实现全面小康社会”的战略目标，为实现这一目标，需重点解决好“三农问题”、贫困人口脱贫问题、地区差别问题以及国家公职人员的工资待遇等问题。这些问题的解决意味着未来一个时期财政的一般支出、转移支出以及重点支出，均会有较大规模的扩张。三是中国的现实情况决定了在未来一段时期内不存在政府持续扩大负债的可能。近年来，政府账面财政赤字率持续攀升，已达到警戒线水平，再加上目前中国面临社会保障资金不足、乡村两级政府债务负担重、国有银行不良贷款数额大以及未列入官方统计的企业外债等，形成不容忽视的财政风险，客观上限制了政府进一步举债的空间。鉴于以上分析，缓解当前财政收支矛盾，确保各项事业顺利发展的有效途径，是“向管理要资金”，通过加强财政资金支出范围与用途以及使用效益的监督，促进提高财政支出的效率，“少花钱、多办事、办政府应该办的事”。

长期以来，我国财政管理存在“重分配、轻管理”现象，对资金分配效果、资金使用效率以及产出结果缺乏监督和考核，造成大量低效和无效投资。因此，加强财政支出绩效管理对于提高财政资金配置效率、缓解当前财政收支矛盾具有十分重要的意义。

三、财政支出绩效管理滞后，严重影响了我囯财政支出体制改革的进程

多年来，我国财政管理工作的重点一直放在收入管理方面，财政支出改革和管理严重滞后。自进入新世纪以来，我国财政管理改革开始转向支出管理体制的改革，逐步从分配对象与结构的管理转向通过科学分类、细化预