

G

GONGGONG ZHICHU PINGJIA

公共支出评价

上海财经大学 课题组

ShangHai CaiJing DaXue KeTiZu

GONGGONG
ZHICHU PINGJIA



经济科学出版社
Economic Science Press



G

GONGGONG ZHICHU PINGJIA

公共支出评价

Shang Hai Cai Jing Da Xue Ji Ti Zu

封面设计 / 王 坦

ISBN 7-5058-5518-2



9 787505 855182 >

ISBN 7-5058-5518-2

F·4777 定价: 59.00 元

国家社科基金项目 编号：03BJY094

公共支出评价

上海财经大学课题组

经济科学出版社

责任编辑：樊曙华 赵 蕾

责任校对：徐领弟 杨 海

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

公共支出评价

上海财经大学课题组

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

河北三河华丰装订厂装订

787×1092 16 开 37.5 印张 590000 字

2006 年 6 月第一版 2006 年 6 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7-5058-5518-2/F·4777 定价：59.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

作者简介

主编丛树海，经济学博士，上海财经大学教授，博士生导师，现任中国财政学会常务理事，中国社会保险学会常务理事。主要研究方向为财政理论与政策和社会保障理论与制度建设。著有：《中国财政探索》、《社会保障经济理论》；主编有：《中国预算体制重构》、《中国宏观财政政策研究》、《建立和健全社会保障管理体系研究》、《财政扩张风险与控制》、《公共支出分析》和《财政支出学》等。

主要作者：周炜博士，同济大学讲师；于宁博士，上海社科院人口与发展研究所；李永友博士，上海财经大学博士后在站；张雷宝博士，浙江财经学院副教授；李生祥博士生，上海财经大学公共经济与管理学院。

内 容 简 介

本书以实证研究和方法论研究相结合，在构建中间评价和最终评价相结合的公共支出绩效评价思路的基础上，根据我国公共教育支出、公共科技支出、公共卫生支出和行政管理支出的客观规律，从绩效评价的要求出发，按照“讨论指标—建立指标体系—确立指标评价方法—寻找指标评价标准—实证评分—按权重汇总—得出分值—分析分值—讨论公共政策改进的空间”这样一个过程，对上述各项公共支出的内容进行了实证研究。建立一个以实证方法论研究为主导的、涵盖上述范围的公共支出绩效评价指标体系和评价方法。

“公共支出评价”课题组成员

课题组组长：丛树海 上海财经大学教授
博士生导师

成 员：周 炜 同济大学讲师、博士
于 宁 上海财经大学博士
李永友 上海财经大学博士
张雷宝 浙江财经学院副教授、博士
李生祥 上海财经大学博士研究生

前 言

2001年财政部统计评价司召开第一次财政支出后评价的全国研讨会，正式启动了财政学术界和实践部门对我国财政支出绩效的评价问题。在会议的推动下，我于2003年申请了国家社科基金项目并获得了立项（立项号：03BJY094）。

本项目在国家社科基金的资助下，于2003年10月份启动，按计划首先进行对公共支出后评价理论和一般方法的研究，以便为各项公共支出的具体研究提供方法和工具，之后课题组开展对公共教育支出、公共科技支出、公共卫生支出及行政管理支出的绩效评价研究。我们的感受是，公共支出绩效是一个涉及面广、内涵丰富的经济社会综合问题，对其评价是一项艰苦的工作，我们期望，本课题所提供的评价思路和对一些问题的具体评价结果，能够抛砖引玉，对深入开展这方面的研究和工作实践有一定的指导作用。

在研究中，本课题注重公共支出的多样性，以及不同类型支出的效益具有较大差异的特征，对公共支出进行分类。在科学分类的基础上，根据课题计划重点对公共支出后评价一般理论和一般评价方法，以及典型公共支出、主要是行政管理支出、教育支出、科技支出、卫生支出四个方面的评价，提出评价的标准和指标体系，并在此基础上进行实证。期间，各专题研究都几番讨论几番修改。

本课题采取实证研究和方法论研究相结合的研究方法。公共支

出效益评价问题,是一个比较薄弱的环节,本课题抓住其发展方向,通过研究建立一个以实证方法论研究为主导的公共支出绩效评价指标体系。

本课题构建了中间评价和最终评价相结合的对公共支出绩效的评价思路和指标体系框架,其中,中间评价由公共投入、公共资金使用过程、公共投入创造的产出和公共投入所创造产出得到社会认可的程度四个方面的指标构成;最终评价指标由经济类、产出类和有效类三类指标构成。这个评价思路和指标体系框架的建立不仅是本课题的一个特有研究成果,而且其方法基本可行,本课题将该方法分别运用在对公共教育支出、公共科技支出、公共卫生支出和行政管理支出的绩效实证评价方面,结果表明该方法能够作为对公共支出绩效评价一般方法进行推广。

本课题还根据我国公共教育支出、公共科技支出、公共卫生支出和行政管理支出的客观规律,从绩效评价的要求出发,按照“讨论指标—建立指标体系—确立指标评价方法—寻找指标评价标准—实证评分—按权重汇总—得出分值—分析分值—讨论公共政策改进的空间”这样一个过程,对上述各项公共支出的内容进行了实证研究。

课题组期望本课题研究在理论和实践方面能够达到三个目的。

1. 弥补理论缺陷。财政学理论、公共经济学理论和公共管理理论,都缺乏对公共支出后评价的研究,即便是一些支出前的可行性研究,也基本局限在一般理论介绍和个别案例分析,没有对整个公共支出或某一类支出,以至于对政府某部门和政府某类职能进行系统评价的方法研究。本课题有助于改变这一理论缺陷,有利于进一步推进公共经济学、公共管理学和财政学理论的发展。事实上,我国财政理论和公共经济理论及公共管理理论和实践,长期存在“重收轻支”的问题,对支出特别是支出绩效的评价相当薄弱的局面,并未得到改变。本课题显然有助于强化对公共支出的研究,对公共经济学、公共管理学,特别是对财政学的发展具有重要的学术价值。

2. 建立公共支出后评价思路和既定评价项目的指标体系。对公共支出进行后评价,特别是对一个大类的支出进而对整个公共支出后评价进行探索,并建立各类支出的评价指标,是对整个公共经济学、公共管理学和财政学理论纵深的创新,其评价思路和指标体系、指标评分标准、评价和分值汇总方法等,对其他项目和其他内容的公共支出绩效评价具有现实指导作用和

应用价值。

3. 探索公共支出后评价的具体应用方法。对国家行政管理支出、公共教育支出、公共卫生支出和科技投入等四个方面的公共支出,具体研究其后评价的方法。由于各项支出的性质具有较大的差异,其效益衡量标准和效益的表现形式具有很大的区别,需要在定性分析的基础上建立不同的评价方法。从本课题研究效果看,上述四类支出的评价方法一旦得到确认,则对各类公共支出效益的评价具有推广作用。从本课题的实际成果看,课题组事实上已经对我国公共教育(主要是小学、中学、高中和高等教育)、公共科技、公共卫生和健康、行政管理等进行实际评价,得出了能够直观判断和供政府决策及立法机构据以监督的结果,如公共教育支出绩效在均分权重的情况下2002年为66.6分,1999年公共科技支出绩效的综合得分为60.3分,2002年公共基本医疗支出绩效的评价得分为60.3分,但对基础性公共卫生服务支出绩效的评价为72分等等。显然,本课题的研究方法是可以直接应用的方法,具有很强的可操作性。

课题在深入研究中也发现一些需要继续研究的问题,主要是:(1)静态评价与动态评价的关系问题,对同一事物进行评价存在静态与动态的差异。(2)评价标准问题,评价标准直接关系到评价结果,标准定得较低水平,可以使结果水平提高,反之则结果水平降低。而标准的选取虽然在理论上进行了较为充分的探讨,但在实际选取中有一个指导思想问题,有进一步探讨的空间。(3)行政管理支出评价指标不甚理想的问题,行政管理是一件更为复杂的事物,其绩效的表现比教育、科技和卫生都更复杂和难以量化,主要是其“外部性”更大。整体上看,本课题对四个部分的研究比较而言,行政管理绩效评价的结果,可能会产生较大的意见分歧。

绩效是实施一项活动的有效性。本课题报告对绩效的定义是:绩效是效益、效率和有效性的统称,它包括行为过程和行为结果两个方面。其中行为过程包括投入是否满足经济性要求、过程是否合规和合理;行为结果包括产出与投入相比是否有效率、行为的结果是否达到预期的目标以及产生的影响,这里的影响既有经济影响,又有社会影响。显然,绩效既包含了绝对的内容,又包含了相对的内容;是一个绝对量和相对量的集合体。

投入测定、质量测定、产出测定、结果测定等目的,还是为了最终获得对绩效的三个方面进行评价的数据。实质上,正如绩效的定义所言,绩效就

是公共活动的三性,即经济性、效率性和有效性。所谓经济性是指恰当质量和数量的资金、人力和物力在恰当的时间使用,导致最低的相关成本。可以通过对投入的测定并通过和标准的比较来衡量一项活动是否经济。所谓效率性是指一项计划提供的产品或服务(产出)与用于提供这些产品和服务的资源(投入)的关系,一般用单位产出的成本来衡量。效率的衡量必须基于一定的基准,如以前该活动的成本或其他部门或机构完成类似任务的单位成本。所谓有效性是指计划实施达到预期目标或效果的程度。对于公共部门来说,有效性是对资金使用的价值进行衡量的最重要方面。因为即使资源的提供是有效率的,但是如果不能达到预期目标,不能使得公共服务对象满意,仍然会造成资源大量浪费。

作为政府实现职能的重要手段——公共支出的存在形式不止一种。由于政府实现其职能都是通过具体的公共部门来执行的,所以公共支出最后还是通过具体的部门进行配置,而这些配置最终又必须落实到一个具体的项目或更具体的一个部门,再由这个部门进行安排,从而最终实现公共支出的目的。特别地,我国财政管理体制实行统一领导下的分级管理,各级地方政府在事权和财权方面都拥有不同程度的自主权。实践中,各级地方政府在实施财政预算安排资金的同时,在经济和财政发展的过程中,也出现了一些尚不够规范的公共支出形式,诸如预算外资金安排的支出和各种收费以至于摊派、土地出租等各种公共资金安排的项目支出,但无论如何,不管哪一级政府、也不管其资金来源如何,只要是政府部门以公共性质的资金安排的支出,均应进行必要的效益评价。本课题对公共支出绩效评价采取的标准有三个,即国际标准、国家标准、理论标准。

本课题研究的中国公共教育支出评价体系可以简化为义务教育评价(包括小学和初中教育)、普通高中教育评价、普通高等教育评价和综合指标评价四个部分,而每个部分的评价指标都可以分为经济性、效率性和有效性三类。根据评价需要,我们对公共教育支出绩效的评价指标进行了筛选。在综合性指标方面,我们选用了5个基础性指标(另有1个备选),7个评价性指标(另有3个备选)。从整体看,中国公共教育支出绩效一般,其原因:首先,公共教育支出总量不足,影响了各级各类教育发展规模和教育质量提高。其次,公共教育支出结构不尽合理,小学和初中支出比重较低,这与国际上大部分国家的情况不同,公共教育资金未能充分体现“公共性”,

影响了资金使用效果。再次,地区差异过于显著,不符合教育支出作为一种准公共物品应具有公平性要求。最后,评价制度缺失也是造成公共教育支出效果不佳的一个原因。对于公共教育支出有一套相关的预算和拨款制度,尚能控制经费的使用数量和方向,但是对于这些支出要达到的目标却缺乏明确的考核制度。这使得中国的公共教育支出在一定程度上出现了资金短缺和低效使用并存的情况。针对中国公共教育支出的现状和存在的问题,应该从以下几个方面来改进中国的公共教育支出。首先,继续坚定推行加大教育支出的政策,坚持《中国教育改革与发展纲要》和《中华人民共和国教育法》中规定的“三个增长”,如果能够真正将教育放在优先发展的地位,各方面挤出一些钱来办教育,公共教育支出确实存在提高的空间。其次,改进公共教育支出制度,优化公共教育支出结构。建议我国制定有关教育支出的法规,规定公共教育支出中用于基础教育特别是义务制教育支出的比例,规定各级政府在义务制教育支出中的职责,规定义务制教育按生均计算的支出水平。按照市场经济体制的规律要求,适时、适度引入市场机制,逐步放开收费“一刀切”,实行不同地区、不同专业的差别收费制度,改革高校治理结构,积极引导企业和个人对高等教育的投入和决策参与,改变国家对高等教育统包的局面,以财政补贴、税收抵免、优惠贷款、财政贴息等有效措施推进民办高等教育,形成社会共同办教育的局面。第三,改进教育经费承担格局,加大中央政府教育转移支付的力度,缩小地区差异。第四,尽快建立公共教育支出绩效评价制度。

科技活动按其在社会经济中的地位和作用,可划分为三个层次:研究与发展(R&D)、科技成果转化与应用、科技服务。公共科技支出中的直接支出包括三方面的支出。即对基础研究的支出,对应用研究中的社会公益性研究的支出和对科技服务中服务于基础研究、公益性应用研究且具有显著公益性的服务的支出。间接支出大体包括两个方面,一是管理部门的管理费用,二是为鼓励某些非公益性科研活动而提供的政府投入。本课题从可操作性的角度和课题选取指标的原则考虑,对公共科技支出绩效评价指标体系,进行了简化处理,精简了经济性评价指标中的开发研究指标和科技服务指标,以及有效性指标中的通用指标,从而形成简化后的本课题用于评价公共科技支出的指标体系。本课题建立的公共科技支出评价指标体系由三个级别的指标构成。其中,可用于直接评价的指标为44个,即二级指标14个,三级指标

30个。从1997~1999年中国公共科技支出绩效后评价的综合得分来看,表现的特点是:第一,经济性指标得分波动明显;第二,效率性指标得分逐年下降;第三,有效性指标得分均低于及格线。针对我国公共科技支出的现状和存在的问题,应该从以下几个方面来改进我国的公共科技支出。首先,继续加大公共科技支出,使其在总量上至少提高到发展中国家普遍水平。其次,改进公共科技支出制度,优化公共科技支出结构,第三,尽快建立公共科技支出绩效评价制度。

政府在公共卫生领域面临的最根本的问题就是如何在公共卫生范围上做出选择。正确的选择有利于公共卫生政策目标的实现,以更低的费用、更高层次的平等提供更好的医疗卫生服务,获得更高的公众满意度。根据本课题报告对公共卫生的定义,认为公共卫生应包括以下内容:基础性公共卫生服务包括儿童免疫、学校公共卫生服务、计划生育和营养信息服务、吸烟饮酒控制、性病艾滋病防治、肝炎肺结核等传染病防治、改善居民环境(供水卫生、垃圾处理、空气污染等);基本医疗服务包括儿童疾病综合管理、围产期及分娩保健、计划生育服务、肺结核、性病等传染性疾病的控制和治疗以及有限的临床服务;公共卫生监督包括成立各级卫生监督机构、制定相关法律和制度、不同卫生监管部门所实施的监督活动如环境卫生监督、食品安全监督、公共用水安全监督等;公共卫生教育与科研包括开展各种公共卫生的宣传活动、建立不同层次的公共卫生人才的培养机构、建立不同层次的医疗卫生研究机构等。四方面内容相互补充,共同构成了公共卫生绩效评价的整体架构。从结果看,我国在公共卫生领域中,基础性公共卫生服务支出绩效在各层次的评价中一直处于较低的水平,基本医疗的支出绩效一直处于相对较高的水平,公共卫生监督支出绩效处于上升趋势。本课题报告认为提高公共卫生支出绩效必须从以下几个方面努力:第一,增强政府在公共卫生事业中的支出责任;第二,合理配置公共卫生资源,保证全体公民共享社会进步的成果,促进全社会整体健康水平的提高;第三,强化政府在公共卫生领域的执法监督责任,提高卫生监督监测的水平和技术,提高对公共医疗卫生领域各种违规事件的惩治力度;第四,大力培养卫生技术人才,提高卫生服务的能力和水平,加强科研机构之间的协调。

财政资源是实现行政职能的重要物质基础,行政支出在各部门的配置份额及其效率高低,会对行政职能的多目标产生重要影响。实现行政职能不仅

需要财力支持，也可直接或间接通过其他主要手段来实现，如行政指令手段、经济调控手段、法律手段、纪律手段和思想政治工作手段。根据我国现行政府预算科目设置，行政支出主要包括行政管理费支出、公检法司支出、武装警察部队支出、外交外事支出等四大类支出。尽管行政产出的不明晰性，完全准确评价行政绩效是十分困难的，但在各行政职能部门内部建立相应的绩效考评制度，形成激励和约束机制是十分必要的。本课题报告的政策建议是：完善创新管理制度，应通过管理制度的强化、完善和创新来提高我国行政支出的绩效水平；运用信息技术和现代管理方法，在降低行政经济成本同时，大力提高政府行政效率；根据德、能、勤、绩全面考核的要求，对行政人员针对不同的岗位、不同的职责、不同的任务设计相应的考核制度，从而为改善行政行为的经济性、效率性和有效性程度而奠定微观制度基础；引入外部评价和监督机制；改革行政管理体制，改善行政组织机构，改进行政运行效率。

需要指出，对公共支出绩效评价是一项艰苦的工作，需要理论研究工作者和实践部门的同志共同和长期的努力。本课题研究成果是课题组集体的智慧和劳动成果，作为课题负责人丛树海设计大纲和研究思路并对其中的问题负责，报告第一篇由丛树海、李生祥执笔，第二篇由周炜执笔，第三篇由于宁执笔，第四篇由李永友执笔，第五篇由张雷宝执笔，最后由丛树海总纂定稿。本课题报告的每一部分都经过课题组成员的集体分析、讨论并决定。在本课题立项、资料收集、研究和出版过程中，上海财经大学熊诗平教授、严剑峰博士、广州商学院温海莹副教授提供了大量帮助，在本课题报告交付出版之际，向他们表示感谢，同时也向课题组成员的努力和辛劳表示感谢。此外，还要感谢国家社科基金会及其匿名评审专家，是他们给了我们一次尝试研究的机会，感谢经济科学出版社领导和樊曙华、赵蕾编辑，是他们的辛勤劳动保证了本书的高质量出版。

丛树海

2006年4月于上海财经大学

目 录

第一篇 公共支出评价和评价指标体系的建立 (1)

1 公共支出绩效评价思想的提出及发展 (1)

1.1 公共支出绩效评价思想提出的背景 (1)

1.2 公共支出绩效评价理论与实践发展的过程 (3)

1.3 我国公共支出绩效评价理论与实践的发展 (9)

2 公共支出绩效评价的基本原理 (11)

2.1 公共支出绩效评价概念的内涵和外延 (12)

2.2 公共支出绩效评价的原则与方法 (17)

2.3 公共支出绩效评价指标体系的构建 (20)

2.4 公共支出绩效评价的组织实施 (39)

参考文献 (47)

第二篇 公共教育支出评价 (49)

1 公共教育支出的目的和分类 (49)

1.1 公共教育支出的目的 (49)

1.2 公共教育支出的分类 (52)

2 公共教育支出后评价的指标体系 (54)

2.1 评价指标体系的设计 (54)

2.2	公共教育支出评价指标设计	(56)
2.3	评价指标的筛选	(62)
3	教育支出绩效评价方法	(70)
3.1	指标评分方法	(70)
3.2	汇总评分方法	(75)
4	中国公共教育支出后评价的实证分析	(76)
4.1	中国公共教育支出后评价各指标的基本情况	(76)
4.2	中国公共教育支出的后评价	(99)
5	改进中国公共教育支出绩效的政策建议	(121)
附录1 公共教育支出后评价指标解释		(125)
1	分类指标	(125)
1.1	基础指标	(125)
1.2	评价指标	(128)
2	综合指标	(131)
2.1	基础指标	(131)
2.2	评价指标	(133)
附录2 中国公共教育支出指标评分标准		(136)
1	分类指标	(136)
1.1	小学公共教育支出指标评分标准	(136)
1.2	初中公共教育支出指标评分标准	(139)
1.3	高中公共教育支出指标评分标准	(141)
1.4	普通高等教育公共教育支出指标评分标准	(143)
2	公共教育支出综合指标评分标准	(145)
附录3 各地各级学校生均预算支出标准离差率和各地人均		
收入标准离差率计算方法		(148)
参考文献		(149)

第三篇 公共科技支出评价	(151)
1 公共科技支出绩效后评价的相关概念	(151)
1.1 科技活动的定义、内容及性质	(151)
1.2 公共科技支出的目标和职能	(155)
1.3 公共科技支出的对象和范围	(158)
1.4 我国科技支出的分类	(162)
2 公共科技支出后评价的指标体系	(165)
2.1 公共科技支出评价指标体系的设计	(165)
2.2 公共科技支出评价指标设计	(169)
2.3 指标的筛选	(172)
2.4 指标类别与级别的划分	(178)
2.5 指标权重的确定	(187)
2.6 公共科技支出绩效后评价指标体系的形成	(192)
3 科技支出绩效评价方法	(197)
3.1 指标评分方法	(197)
3.2 汇总评分方法	(207)
4 中国公共科技支出后评价的实证分析	(208)
4.1 中国公共科技支出后评价各指标的基本情况	(208)
4.2 中国公共科技支出的后评价	(242)
5 中国公共科技支出后评价的结果分析和政策建议	(259)
5.1 中国公共科技支出后评价的结果分析	(259)
5.2 政策建议	(262)
附录1 公共科技支出后评价指标解释	(266)
1 基础指标	(266)
1.1 投入和过程类指标	(266)
1.2 产出类指标	(268)
1.3 效果类指标	(274)
2 评价指标	(279)