



ZHENGFU JIXIAO
PINGGU TIXI YANJIU

政府绩效评估体系研究

——从政府公共支出的角度
创设政府绩效评估体系

安秀梅 | 等著



中国财政经济出版社

国家社科基金资助项目
(资助号 04BZZ027)

政府绩效评估体系研究

——从政府公共支出的角度
创设政府绩效评估体系

安秀梅 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效评估体系研究：从政府公共支出的角度创设政府绩效评估体系/安秀梅等著. —北京：中国财政经济出版社，2009.6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1633 - 1

I. 政… II. 安… III. 国家行政机关 - 财政支出 - 财政管理 - 研究 - 中国 IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 089224 号

责任编辑：孙聪宝

责任校对：杨瑞琦

封面设计：郁 佳

版式设计：汤广才

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

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 8.25 印张 210 000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

定价：20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1633 - 1/F · 1414

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

“政府绩效评估体系研究” 课题组成员

课题负责人：

安秀梅 中央财经大学教授，经济学博士

课题组成员：

邵世才 国家科技评估中心研究员，工学博士

李成威 财政部财政科学研究所副研究员，经济学博士

王宇龙 财政部财政科学研究所博士

梁俊娇 中央财经大学副教授，经济学博士

周战强 中央财经大学副教授，经济学博士

肖 鹏 中央财经大学副教授，经济学博士

程北平 财政部财政科学研究所副研究员，经济学博士

序

政府支出绩效评估是政府绩效评估的重要内容，也是构建政府公共财政体系的必然要求。近年来随着市场化改革的推进和公共财政建设的进行，我国政府公共支出绩效评估采取了一系列重大改革措施，取得了明显的成效。从理论与实践的结合上，进一步深入研究政府公共支出绩效评估，对于全面构造政府绩效评估体系，深化政府财政改革，具有十分重要的意义和作用。

由中央财经大学安秀梅教授主持的国家社科基金课题（项目编号：04BZZ027）《政府绩效评估体系研究——从政府公共支出的角度创设政府绩效评估体系》，综合运用多种研究方法，以政府公共支出为视角研究政府绩效和战略导向，初步创设了一套适合我国国情的、以绩效战略规划为前提，以绩效协议为纽带，以绩效指标和绩效计量评估为核心，以绩效报告为结果的政府公共支出绩效评估体系和实施方案。

纵观整个研究内容，体现了以下特色：

1. 创新了评估理念，明确了评估目标。根据公共产品理论、公共选择理论、委托——代理理论和新公共管理理论，确立以战略、责任、结果和顾客为导向的公共支出绩效评估新理念。在现代公民社会，有效弥补市场机制的不足和缺陷、向公民（顾客）提供质高量足、物美价廉的公共服务是政府义不容辞的责任，政府理应对公共资源的配置效率和使用结果向公众负责，承担法定的公共受托责

任。对政府公共支出绩效的评估和考核应贯彻“提高政府的公共责任、效率、效益、结果、回应能力、顾客满意”等先进的管理思想，把绩效评估结果与部门和项目预算相挂钩，增强政府部门公共管理的责任制、透明度和灵活性，将政府工作的关注点集中到服务结果、服务质量和顾客满意度等方面上来，以此改进政府的工作效率和公共责任。公共支出绩效指标的设计应致力于建立一套开放性和竞争性的公共资源配置机制，通过有效的绩效信息的提供，引导公共资源的有效配置和合理流动，从预算的高度约束和提高公共财政资源的配置效率和利用效率，推动公共管理型和公共服务型政府的建设进程。

2. 分析了影响因素，构建了评估模型。在系统分析影响和制约部门绩效的内、外部环境的基础上，建立基于战略导向和结果导向的公共支出绩效评估模型，突出公共支出绩效评估的使命、愿景、目的、目标、产出和结果等核心主题，将影响政府公共支出绩效的各种因素和资源进行系统整合，实现公共支出的战略管理和运作管理的有机结合。

3. 确定了评估原则，设计了评估体系。在吸收和借鉴中外各国政府绩效管理良好做法和先进经验的基础上，根据我国具体国情和不同层级政府部门职能和工作目标，创设基于战略和结果导向的政府公共支出绩效评估体系。包括绩效评估的法律法规和制度建设、绩效评估的组织架构及其职责的确定、绩效评估的层次划分和评估内容、绩效评估的标准、指标和方法选择以及绩效评估结果的反馈应用等。

4. 选择了评估项目，制定了实施方案。根据我国政府公共支出管理的历史传统和实际能力，制定稳妥可行的绩效评估实施方案。包括政府公共支出绩效评估的总体部署和战略规划，选择适当的绩效评估模式，分部门、分项目、分层次设置科学、适用的绩效评估指标体系，建立绩效评估报告制度等。并选择恰当的项目，在充分

论证和谨慎试点的基础上，分步骤、有重点的组织实施。

该研究成果的主要创新之处在于：其一，政府绩效评估是对政府整体的执政能力和管理效能的综合评价，因此，本课题始终以战略和结果为导向，把公共支出绩效评估作为改进和完善政府公共管理的一个工具来认识，并通过评估公共支出的绩效来评估政府公共决策、公共管理和公共服务的效能，以此推动政府的绩效管理 and 行政问责。其二，创新性地构建了基于战略和结果导向的公共支出绩效评估模型。该模型始终保持对战略和结果的高度关注，集中体现了支出管理中的全面质量控制，涵盖了绩效评估、绩效衡量与绩效追踪的整个过程，高度关注公共支出分阶段的过程控制和总体运行态势，注重绩效信息流的反馈与控制，力求实现项目与评估的持续互动，构建良性沟通机制，在不断的纠错中提升绩效。其三，系统构建了以绩效管理战略规划为基础的公共支出绩效评估外部体系和各要素组成的相对独立的绩效评估内部体系。通过多维度、全方位、多层次的绩效评估，着力构建公共支出管理中的效率机制、责任机制、控制机制和沟通机制，着力解决现有体制框架下“评估什么”、“由谁评估”、“怎样评估”、“评估结果如何应用”以及“如何保证绩效评估的顺利实施”等若干制度和政策问题。

通过本课题的系统研究，能从政府公共支出的角度为政府部门绩效的计量、测度、检验和评估提供一套较为可行的、适用的技术管理工具，帮助各利益相关者客观准确的了解政府活动的过程、状态及使用公共资源的最终产出情况；而该体系的运用，有助于政府部门科学制定规划，改进管理流程，提高公共财政资源的配置效率和利用效率，强化公共财政受托责任，提高财政透明度，并从管理理念和管理方法上促进政府管理绩效的改进和提高。

当然，由于政府绩效评估是一个全新的课题，也是国际上尚未完全解决的难题。因此，本课题成果仍然是初步的探索，报告成果仍存在一些不足或欠缺，尚需深入研究的问题主要表现在两个方

面：一是政府绩效评估角度的恰当性问题。由于政府绩效评估在我国还是新事物，各方面的观点尚不统一。本课题中提出的若干观点还不够成熟和系统。应该说，由于目前国内对政府绩效的理解存在较大分歧，因而在对其进行评估时也出现了多种模式。本课题从政府公共支出的角度来创设政府绩效评估体系，是基于自己的理解做出的，政府绩效与政府公共支出绩效的契合点是否恰当还有待进一步的研究。二是实证研究的不足。本课题对公共支出的绩效评估的研究，拟着力解决现有政体框架下“评估什么”、“由谁评估”、“怎样评估”、“评估结果如何应用”以及“如何保证绩效评估的顺利实施”等若干重大制度和政策问题。为此，本课题虽然提出了较为系统、先进的绩效评估理念，构建了绩效评估模型，创设了绩效评估体系，制定了绩效评估实施方案，但对这些成果的具体应用还缺乏实践的检验。

安秀梅教授从中央财经大学取得经济学博士学位后，曾在财政部财政科学研究所博士后流动站学习三年，作为她的博士后合作导师，我了解她孜孜不倦的探索精神，并衷心地祝愿作者在未来的科研教学工作中，继续勤奋努力，再攀学术高峰。

苏 明

2009年7月3日

目 录

第一章 导 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、核心范畴的界定	(11)
三、国内外研究现状	(22)
四、研究的基本思路和方法	(29)
五、研究框架和主要观点	(32)
六、特色和不足	(38)
第二章 公共支出绩效评估的基本理念和目标	(40)
一、公共支出绩效评估的基本理念	(40)
二、我国公共支出绩效评估的目标	(52)
第三章 西方国家政府公共支出绩效评估的模式比较与 经验借鉴	(62)
一、背景分析	(63)
二、各国政府公共支出绩效评估模式的一般考察	(69)
三、启示与借鉴	(92)
第四章 我国政府公共支出绩效评估的实践探索	(97)
一、我国各级政府公共支出绩效评估实践	(97)
二、我国政府公共支出绩效评估工作取得的成效	(122)
三、我国政府公共支出绩效评估实践中存在的问题	(125)

第五章 基于战略和结果导向的公共支出绩效评估模型 …	(128)
一、公共支出绩效低下的理论分析 ……………	(128)
二、公共支出绩效的影响因素 ……………	(137)
三、西方国家政府公共支出绩效评估模型 ……………	(144)
四、我国政府公共支出绩效评估模型的构建 ……………	(153)
五、绩效评估模型的政策含义 ……………	(163)
第六章 政府公共支出绩效评估体系的构建 ……………	(166)
一、公共支出绩效评估体系框架及其设计理念 ……………	(166)
二、体现战略与结果导向理念的公共支出绩效评估 体系 ……………	(174)
第七章 公共支出绩效评估实施方案	
——以高校科研专项为例 ……………	(195)
一、高校科研专项绩效评估的法律依据 ……………	(196)
二、高校科研专项绩效评估的组织管理 ……………	(198)
三、高校科研专项绩效评估的原则 ……………	(201)
四、高校科研专项绩效评估的范围、对象和内容体系 ……………	(202)
五、高校科研专项绩效评估指标体系 ……………	(207)
六、高校科研专项绩效评估方法 ……………	(234)
七、高校科研专项绩效评估实施程序 ……………	(238)
八、评估结果的应用 ……………	(244)
九、辅助条件保障 ……………	(246)
参考文献 ……………	(251)

第一章 导 论

一、问题的提出

随着经济全球化和政治民主化的日益增强，政府的执政理念、服务质量和服务效率在很大程度上影响和决定着国家的综合竞争能力。提高政府治理的经济性、效率性和有效性，构建高绩效的政府^①，实现善治^②，已经成为各国政府共同追求的目标和政府公共管理的重要任务。

（一）构建高绩效的公共服务型政府是各国政府追求的共同目标

随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的到来，传统的管制型政府所引起低效率、高成本、官僚主义等问题积重难返，导致了前所未有的管理危机、财政危机和信任危机，为克服这种危机，在当前全球化、信息化、市场化的时代背景下，西方各国政府都进行了轰轰烈烈的政府再造运动。其主要内容是对政府的理念、

^① 按照美国学者马克·G·波波维奇的解释，高绩效组织是使用相同或更少的资源生产或提供较高质量的所要求的产品或服务的一组雇员。参见《创建高绩效政府组织》，中国人民大学出版社，2002年版。

^② 世界银行认为，善治应包括健全的法治与守法的观念、拥有能正确公平地执行公共支出的良好行政系统、政府高度负责、政策公开透明。

原则、结构、行为等进行剧烈的彻底的改革，以提高政府的绩效和服务的品质。这场运动的核心理念就是服务的理念。认为政府的社会职责就是根据公民的需求向其提供优质的服务。公民的期望决定政府设计的蓝图，公民的需求决定政府服务供给的内容，公民的满意度决定政策执行的成效，公民的评价决定着政策变迁的方向。各国政府纷纷提出创建“服务型政府”的目标，通过提高政府绩效、改善公共物品的供给质量，以重新赢得公众对政府的信心。英国、美国、澳大利亚等发达国家相继进行了“服务型政府”的构建和改革，大大提高了政府绩效，取得了很好的效果。构建高绩效的公共服务型政府已经成为各国政府追求的共同目标和普遍做法。

面对世界经济的衰退和国内经济的滞胀，英国执政的保守党采取了一系列的改革措施，主要包括四个部分：节约政府开支、政府机构改革、服务承诺和竞争求质量，力图改变整个英国乃至整个世界的面貌。经过 20 多年的实践，英国政府的管理新变革取得了举世瞩目的成效，其影响遍及全世界。英国相继经历了：雷纳评审、下一步行动方案、公民宪章运动、引入竞争机制等四个步骤的改革，建立了较为完善的政府绩效评估体系，并以政府绩效评估与管理作为提高政府效率和服务质量的重要工具，大大节约了政府开支，提高了政府效率。为公众服务的理念贯穿到政府执政的各个方面，“服务型政府”得以构建。

美国为提高政府运作效率和重建公众对政府的信任，从 20 世纪开始就推行以效率和效益为目标的政府改革，到克林顿时期掀起了“政府重塑运动”，倡导建立一个“顾客至上”和追求实际效果的“企业型政府”为核心的政府。克林顿在这项“政府重塑运动”中签署了 90 个相关法案和 50 个总统行政令，各政府部门制定了上千条顾客服务准则。通过“重塑运动”和绩效评估，政府的工作中更加注重成果和绩效导向，有 80% 的政府服务项目获得公众的肯定，为公众服务的理念得到全面贯彻。总之，美国政府的改革以追

求绩效为核心，以“顾客至上”为理念和“不乱花纳税人一分钱”原则作为指导，构建“服务型政府”。

从20世纪70年代中期开始，澳大利亚传统的工业和贸易的发展不尽如人意，很难对抗全球经济竞争，政府支出数额庞大，使用效率低下，财政赤字增长很快。1983年，澳大利亚政府发表《改革澳大利亚公共服务白皮书》，开始公共管理改革，旨在建立高效、节约的政府。通过政府重组和权力的下放，在方法上更加强调绩效，给与部门负责人更多的灵活性和责任。澳大利亚建立了更为可行的政府绩效评估体系，提高政府资金的运作效率。并通过制度的安排，使所有公共产品和公共服务都必须接受社会公众的监督和评价，建立为公众服务的理念，以公众的要求来制定提供公共服务的标准，公民的满意度决定政策执行的成效，公民的评价决定着政策变迁的方向。

在这些国家“服务型政府”的构建和改革过程中，新西兰、德国、日本等国家也进行了相应的改革措施，世界各国掀起了“服务型政府”的改革浪潮。尽管这些发达国家政府改革的具体操作方法不同，但是目的相同，都是为了使政府彻底走出财政危机、管理危机和信任危机的困境，都是为了建立廉洁、高效和公众信任的政府；实现途径相同，都是以效率至上、顾客至上为理念，以绩效评估为手段，以改进政府提高公共产品的效率和质量为出发点，以构建服务型政府为最终落脚点。由此可见，构建高绩效的公共服务型政府已经成为各国政府追求的共同目标。

（二）中国的经济市场化和政治民主化发展要求构建有限、法治、高效、负责、廉洁、透明的政府

过去20年间，经济市场化和政治民主化浪潮席卷世界。建设市场经济和发展社会主义民主政治，也是我国经济与社会发展的两大根本目标。中国适应世界经济一体化的大趋势，在政府的驱动

下，已走上经济市场化的道路。我国经过了 30 年的改革开放，市场经济体制下的经济建设型政府已基本形成，比计划经济体制下的政府经济职能更加完善和健全，经济有了重大发展，这是我国社会发展进程上质的飞跃。经济市场化必然推动政治民主化的发展。随着公民经济独立性和自主性的增强，社会利益多元化的发展，必然要求更广泛地政治参与和影响政府决策。改革开放以来，我国高度重视社会主义政治文明的建设，作为公民社会主体组织的民间社团不断发展壮大，以村民自治和社区自治为主体的基层民主持续发展；现代产权制度逐步建立，使个人私有财产得到法律保护；依法治国，建立社会主义法治国家被确立为基本治国方略。

经济的市场化和政治的民主化相互补充、相互促进。经济的市场化为政治的民主化提供了前提和基础；政治的民主化为经济的市场化提供了方向和保证。但是无论是建立市场经济还是建立民主政治都离不开一个有限、法治、高效、负责、廉洁、透明的政府。中国 20 多年经济市场化和政治民主化的发展对政府的执政能力和执政水平提出了一个更高的要求。要求政府在权力上是有限的，执政是有法可依、有章可循的，运行是高效的，对民众是负责的，执法者是公正廉洁的，信息是公开透明的，只有这样才能适应经济的市场化和政治民主化的要求，并为其进一步发展提供重要的保障。

有限的政府意味着正确处理政府和市场的关系，不能插手市场体制的正常运行，既不“越位”也不“缺位”。经济市场化要求政府权力在经济领域收缩，在政府与企业间划界，要求政府的最根本的职能是保障财产权和经济自由。只有在有限政府的统治下，市场经济才能顺利发展；同时，从政治民主化来说，政治民主化要求政府从由个人组成的社会后撤，在政府与社会之间划界。在限制政府权威和限制国家权力方面，经济变革和政治变革是一致的。只有有限的政府，才能既维持市场经济的正常秩序，又不会干扰市场体制；只有有限的政府才能建立民主政治，维持公民民主生活的正常

秩序。

依法行政是维护社会主义市场经济秩序，保障公民权利，防止政府滥用权力，保障社会稳定的基本条件。市场经济是法治经济，民主政治是理性和公议的政治。法治的民主如果建立起来，则任何争执、辩论、冲突都可以由诉诸法律的方式来解决，这是人类文明和理性发展的成就。所以，民主与法治同为一体，民主政治的基础在于法治。民主如果不是建立在法治的基础上，则民主政治不是变成暴民政治，便是形成无政府主义。民主是市场经济的本质，而法治是市场经济运行所必须的保障条件。加强和完善我国政府公共服务的相关立法，对推进依法治国进程、保障公民权利、依法行政都有特别重要的意义。如果法制不健全，市场经济就会陷入混乱，政治文明更是无从谈起。我国的改革开放走到今天，无论是政府与社会的关系、政府与老百姓的关系、政府与市场的关系都发生了深刻的变化。从权力社会向能力社会的转变，从国家社会向公民社会的转变，从全能政府向有限政府的转变，从单向控制的行政体制向协商合作的管理机制转变，都是我国社会生活中正在发生和变化的事情。我国社会关系的日益深刻变化，已对公共服务的相关立法提出了迫切要求。加快公共服务的相关立法，不仅是政府职能转换的需要，更是社会生活对国家、对政府提出的现实要求。建立法制的政府是建立市场经济和发展政治文明的法律保障。

高效的政府表现在：以有限的财政资源提供更多、更为有效的公共服务，减少浪费和不必要的行政成本；在更短的时间回应更多公众的需要，提供出更多让公众满意的公共产品。这表现为政府运作的高效率，政府产出的高成果。只有高效的政府，才能以更少的资源更大地提高公共福利。动用更少的资源，意味着减少对市场信号的干扰，更大地发挥市场的资源配置作用；提高公共福利，才能为建立政治文明提供物质保障。而低效的政府又常常是和政府的不作为、政府的官僚、腐败联系在一起的，因此，政府的高绩效才能

满足市场经济和民主政治发展的需要。

负责任是政府的合法性表现之一。“从实质意义上讲，一个政府只有其在能够保障社会利益，促进实现社会意志所提出的目的，即真正履行其责任时才是合乎理性、道德的，才是合法的”^①。政府要得到公众的合法性认同，也必须是一个责任政府。当然，从一般意义上来说，任何一种政府都应该是责任政府，但政府所负责任的不同则决定了一个政府是不是一个真正的责任政府。一个真正的责任政府应该是“能够迅速对公民的服务需求作出回应，并能采取有效措施，公正、高效地满足这种服务需求的政府”^②。这也是世界各国建立服务型国家的基本理念。负责的政府既是建立政治文明的重要条件，也是维持市场经济正常秩序的重要保障。

透明的政府意味着不仅要法规公开、透明，办事内容、办事程序、办事结果也要公开、透明。现代社会，公共信息与每一个公民的利益直接相关，具有广泛的社会性，公民对社会事务具有知情权，政府应该尊重公民权利，不得隐瞒公共信息。政府对服务目的、目标、方式、内容和范围等进行公开，不但有利于充分发挥政府以外的个人和社会组织作用，而且有利于提高政府地位，增强公民对政府行为的信任感，有利于政府推进行政目标的实现。建立公开、透明的行政体制既有利于发挥政府的主要公共服务职能，又有利于各类社会组织参与行政活动和发挥作用。所以，公开、透明是对政府履行公共服务职能的基本要求，公开政务、公开政情也是政府有效履行公共服务职能的重要保障。因此，建立信息公开制度，保证信息的公开与透明，让全社会及时了解公共信息，既是政府发展的要求，也是市场发展的需要；是建立政治文明的需要，也是发展市场经济的需要。从本质上能够加大全社会对政府的支持力和监督力。建立公开、透明的行政体制，实现社会对政府行政行为的有

① ② 张成福：“责任政府论”，《中国人民大学学报》，2002年第2期。

效监督，只有建立公开、透明的行政制度，才能把政府的公共服务置于社会和老百姓的监督之中，消除腐败源头；保证市场主体的信息透明与对称，使各市场主体公平地参与到市场竞争中，建立公平的市场秩序。

（三）加快财政体制和行政体制改革，构建高绩效的公共服务型政府已经成为目前中国改革开放的中心环节和紧迫任务

中国的经济市场化和政治民主化的发展，要求构建有限、法治、高效、负责、廉洁、透明的政府。而我国目前的财政体制和行政体制还不完善，远不能达到建立高度发展的市场经济和民主政治的要求。体制的不完善已经成为制约我国发展市场经济和建立民主政治的“瓶颈”。

我国的财政体制和行政体制虽然在不断地改革完善，但体制上的问题仍然突出，并对我国发展市场经济和民主政治产生了不利的影 响。从行政体制来看，我国中央与地方政府间权限划分不清晰，条块分割，严重影响了服务型政府纵向间权责的合理划分，不利于地方服务型政府的创新和多样性发展，再加上横向政府间缺乏服务合作与良性有序竞争的机制，造成政府公共服务效能体系的内耗。行政体制存在的条块分割问题，这是计划经济时代管制型政府遗留的痕迹，条块分割有碍于提供高效的、人性化的公共服务。非典危机突袭之初暴露了条块分割行政体制的种种弊端，诸如推诿扯皮、反应迟钝、不负责任、效率低下等。面对行政成本不断增大、行政效率比较低下、机制性腐败比较突出的问题，着力推进行政管理体制 改革是改善公共治理结构的关键。从财政体制上来看，我国财政体制虽经过 1994 年的分税制改革，不断走向完善：提高两个比重，使国家财政的公共服务水平大大提高；并促进了地方财力的迅速增长；转移支付体系在不断完善，用于均等化的财力持续快速增长。但在财政体制不断完善的同时，遗留的体制问题仍然不可忽视：政