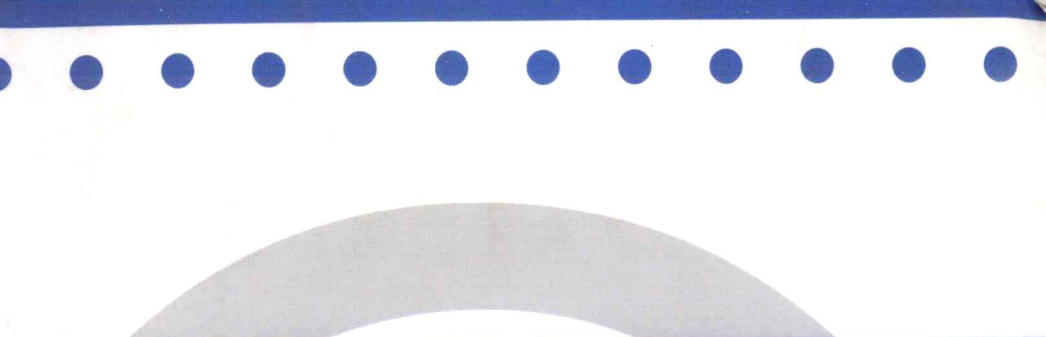




财政绩效管理研究

CAIZHENG JIXIAO GUANLI YANJIU

蔡 军 著

吉林大学出版社

财政绩效管理研究

蔡 军 著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政绩效管理研究/蔡军著. —长春:吉林大学出版社, 2005. 12

ISBN 7-5601-3393-2

I. 财... II. 蔡... III. 财务管理—研究 IV. F810.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 019876 号

财政绩效管理研究

蔡 军 著

责任编辑、责任校对:张显吉

装帧设计:水木时代(北京)图书中心

吉林大学出版社出版
(长春市明德路 421 号)

吉林大学出版社发行
安徽省蚌埠市广达印务有限公司印刷

开本:880×1230 毫米 1/32

2005 年 12 月第 1 版

印张:8.375

2005 年 12 月第 1 次印刷

字数:208 千字

印数:1—1000 册

ISBN 7-5601-3393-2

定价:24.00 元

前 言

财政绩效管理与政府绩效管理既有密切联系,但又不尽相同。财政绩效既是政府绩效管理的核心,又是政府绩效管理的落脚点。政府绩效管理起源于20世纪80年代的英国政府改革,而更早的绩效预算思想是美国胡佛政府提出来的,但由于当时没有解决方法论问题而无法实施。1979年,英国保守党政府上台后,组建了雷纳(Rayner)评审委员会来评价政府支出效果,它最初目的只是减少政府支出浪费,但随着绩效评价深入,英国开始了以提高财政支出效率为主线条的政府改革。由于政府绩效管理引入现代目标管理理论、“公共委托代理”、为“顾客”服务等原理,将财政管理分成绩效目标设定、实施和绩效评价三个环节,借助于绩效目标和测定工具,将各部门的公共服务定量化和可测定化,这就逐渐形成了一种新的政府管理制度。在英国的政府改革实践中,政府绩效管理解决了现代政府管理中的许多难题,取得了既改善管理又节省财政资金的多重效果。可见,政府改革是以财政资金绩效管理为中心展开的。政府改革在英国政府的成功,引起了各国政府的重视。1984~1985年,新西兰和澳大利亚先后引进这一制度。1993年美国联邦政府通过了《政府绩效评七法》,并大张旗鼓地进行政府改革。目前,世界上已先后有50多个国家正在进行着绩效管理改革实践。

温家宝总理在2005年3月14日全国人大举行的记者招待会上列举了今年政府改革、宏观调控、社会保障、三农问题、义务教育等五项政府工作,将政府改革放在首位,这既说明了它的重要性,也说明了改革的困难性。中共中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:“改革预算编制制度,完善预算编制、执行的制衡机制,加强审计监督,建立预算绩效评价体系。”这些都表明,以财政绩效评价促进中国政府的管理完善和促进公共财政

建设是我国今后一阶段的艰巨任务。西方政府绩效管理改革的成功,为我国提供了有益的经验。然而,尽管我们可以引进一些原理,但是财政绩效管理在我国还是新事物,为此,我们应当充分估价其难度。

首先,存在着国情差异。虽然我国在进入市场经济后,政府行政管理遇到的各种矛盾和困难,与西方国家十分类似,但毕竟国情不同,政府的任务有差异,处理方法也不同。西方国家已经进入比较成熟的市场经济阶段,因而政府所面临的是单纯的行政管理改革,而在我国,政府既承担着改革任务,也承担着领导市场经济,领导全国人民全面进入小康社会的任务。为此,许多人担心政府改革将会阻碍经济发展。

政府财政绩效管理的目的是建设行为规范的、负责任的政府。这既是人心所向,也是推动经济发展的动力。面对中国加入WTO后的激烈的国际竞争环境,面对诸多的社会矛盾,我们除了加快财政改革之外,还有什么更好的办法呢?由于国情不同,要求我们不能简单地照抄、照搬西方的政府绩效管理指标和方法,而应当在此基础上进行吸收、借鉴和创新。

其次,技术性因素。与传统的公共管理的区别在于,财政绩效管理侧重于财政资金运用的效率和效果,它是与政府职能的特点紧密联系在一起。从优点上说,由于它紧密结合政府部门特点和公共支出项目特点,因而绩效评价和绩效指标的设置具有针对性。而从缺点上说,一个部门一套或数套指标的做法使得政府的绩效管理十分复杂,这一点与整齐划一的传统公共管理方法是有区别的。这说明了政府绩效管理方法上的困难性。

最后,财政绩效管理并非万能,是有条件的。因为财政绩效管理只是一次管理改革,而非政治改革,而任何一项管理改革都必须有一定的制度作保证。20世纪末,面对知识经济时代,各国政府纷纷采用了以财政绩效管理为核心的政府改革,在西方,这一改革也称为以追求“3E”(Economy, Efficiency, Effectiveness, 即经济、

效率和效益)为目标的“新公共管理”或“管理主义”改革,反映了这些国家社会、政治、经济发展的要求。本书认为,建设高效的政府,首先是财政效率的提高,使之适应现代市场经济下公共财政的要求。但财政改革与国家政治制度有密切的联系,一个好的国家制度和政治制度,可以形成正确的财政绩效管理理念,确保财政绩效管理制度的正常进行,而当传统制度不调整时,就有可能使财政绩效管理的方法无法实施或管理失效。

本书是从研究财政问题开始,探讨了财政绩效的新的管理理论、新的管理体系,系统地论述了财政绩效预算原理和方法,并且对财政绩效评价的指标体系在实际中的应用进行了阐述和实证研究。本书内容共分为五部分:第一章阐发财政效率问题,它们为本书提供了政府制度分析框架和政府改革的理论前提;第二章论证财政绩效管理理论,主要包括公共选择理论、委托代理理论、新公共管理理论、内部人控制理论;第三章提出财政绩效管理和绩效预算的理论和制度框架,并从绩效的角度对我国部门预算的改革进行了分析,提出了进一步改革的思路;第四章论述财政绩效评价制度的构建、指标体系设计和逻辑分析方法的选择,并针对在中国的实际应用进行研究;第五章对我国公共财政的主要支出项目的绩效进行实证研究,包括科学研究费支出绩效、教育经费支出绩效、政府行政管理费支出绩效等实证研究,在其中体现了财政绩效管理理论和方法的创新。

本书有以下创新之处:

(1)提出了财政绩效的内部人控制理论,统治型政府是一种内部人控制政府,存在“低财政效率”问题,主要表现为:机构林立,人浮于事,行政效率低下;政府在行政管理上的官僚主义;在支出上的大手大脚、资金浪费和使用低效率;在公务行为中的腐败,等等。因此,从统治型政府转变成向企业和社会提供良好公共服务的政府——服务型政府,是一个必然的趋势。

(2)提出了财政绩效管理和财政绩效预算的基本架构,并阐述

了两者之间的联系与区别。财政绩效评价与财政预算评价都主要是围绕着财政支出项目进行的,目的都是为了提高财政支出效率,从这点来说,两者有共性。但是,它们毕竟是不同的评价,无论从目的和时间、评价的依据、评价的结果看,两者都存在很大的差异。

(3)提出了基于平衡计分卡的绩效评价原理和方法。应用平衡计分卡评价政府的战略决策和财政绩效效果在国家、地区的经济和社会发展中是十分重要的,好的战略决策将会使得千千万万人受益,而且惠及下一代人;而一项脱离实际的战略会使得民穷财尽。因此,如何评价政府的战略决策,对这些战略决策的财政投入、产出和后果作出估价,而不是等决定付诸实施,错误已经铸成时,人们再花费很大成本去纠正它,这也是当前的世界性难题。平衡计分卡的应用在很大程度上解决了这一难题。

(4)本书运用的实证案例(专利资助专项资金绩效评价实证分析体系、教育支出的绩效实证分析体系)在方法上有了创新,得到了政府相关部门的认可,并已应用于实际工作之中。

作 者

2005.11

目 录

第一章 财政效率与绩效管理	(1)
第一节 财政效率与高效政府	(1)
一、财政效率	(1)
二、财政效率是高效政府之关键	(4)
第二节 财政绩效管理的发展	(8)
一、成长阶段:20 世纪二三十年代至 70 年代中期	(9)
二、发展阶段:20 世纪 70 年代中期 至 90 年代中期	(10)
三、成熟阶段:20 世纪 90 年代至今	(11)
第三节 财政绩效管理的内涵与架构	(12)
一、财政绩效管理的内涵与模型.....	(13)
二、财政绩效管理的特点.....	(19)
第四节 中国建立财政绩效管理制度的必然性	(20)
一、公共财政的必然要求.....	(20)
二、传统的“统治型”政府转到“服务型”政府 的必然要求.....	(22)
三、落实科学发展观、提高政府执政能力 的必然要求.....	(23)
四、深化公共支出管理改革、健全公共财政体制 的必然要求.....	(25)
第五节 财政绩效管理的国际比较与借鉴	(27)
一、西方国家财政绩效管理的主要经验.....	(27)
二、国外财政绩效管理实践对我国的启示.....	(31)

第二章 财政绩效管理的理论基础	(33)
第一节 公共选择理论	(33)
一、公共选择理论的内容及背景	(33)
二、财政绩效管理是公共选择的结果	(35)
三、公共选择理论在财政绩效管理中的指导原则	(37)
第二节 委托代理理论	(38)
一、委托代理理论的主要内容	(38)
二、公共资金使用中的双重委托代理关系	(39)
三、委托代理理论在财政绩效管理工作中的应用	(41)
第三节 新公共管理理论	(42)
一、新公共管理理论的背景	(42)
二、新公共管理理论的主要内容	(43)
三、绩效考评与管理是新公共管理理论 的有效实践	(44)
第四节 内部人控制理论	(45)
一、内部人控制理论的提出	(45)
二、内部人控制及其现象	(47)
三、内部人控制产生的原因	(50)
四、内部人控制的危害	(53)
第三章 财政绩效预算	(55)
第一节 财政绩效预算思想	(56)
一、绩效预算的内涵	(56)
二、财政绩效的价值观——“成果”与“产出”区别	(57)
三、绩效预算改革的内容	(58)
四、绩效预算与传统预算的差异	(59)
第二节 绩效预算管理的制度设计	(61)
一、绩效预算管理的流程	(61)
二、战略规划编制——确定总目标及实现目标 所需的资源	(62)

三、年度绩效计划编制——建立预算需求和绩效目标之间的联系	(65)
四、年度绩效报告编制——提供绩效考评的基本信息	(69)
五、对年度绩效计划和年度绩效报告的考评	(70)
第三节 我国绩效预算改革分析	(73)
一、我国绩效预算改革的制约因素	(73)
二、我国实行绩效预算的途径选择	(77)
三、我国实施绩效预算的实施步骤	(78)
第四节 我国部门预算——绩效预算改革的起步	(80)
一、部门预算改革的理论依据	(80)
二、我国部门预算改革的动因	(86)
三、部门绩效预算改革的实践	(95)
第四章 财政绩效评价制度	(105)
第一节 财政绩效评价述评	(106)
一、财政绩效评价的意义	(106)
二、财政绩效评价的原则	(107)
三、财政绩效评价的过程	(110)
四、财政绩效评价与财政预算评价的比较	(113)
第二节 平衡计分卡的运用	(115)
一、平衡计分卡理论与财政绩效评价结合的可能性	(115)
二、基于平衡计分卡的绩效评价原理	(116)
三、平衡计分卡在在我国的应用研究	(124)
第三节 财政绩效考评指标体系设计	(129)
一、设计绩效考评指标体系的原则	(129)
二、绩效考评的主要指标及指标分类	(133)
第四节 财政支出绩效评价指标体系	(138)
一、定量指标	(139)
二、定性指标	(154)

目 录

三、备选指标	(157)
四、指标体系运用	(160)
五、指标量化	(160)
六、评价结论	(161)
第五节 财政绩效评价方法的设计	(161)
一、按绩效评价操作方式区分	(162)
二、按绩效评价分析方式区分	(166)
三、绩效考评方法的选择与应用	(168)
第六节 我国财政绩效评价的现实意义和可行性	(170)
一、实行财政绩效评价的现实意义	(170)
二、我国建立政府财政绩效评价制度的可行性	(171)
第七节 实行财政绩效评价的障碍及其突破	(175)
一、公共产品效益评价的困难	(175)
二、现实的障碍	(176)
三、财政绩效评价的障碍突破	(178)
四、财政绩效评价的实施推进步骤	(187)
第五章 中国财政绩效评价的实证研究	(189)
第一节 科学研究费支出绩效评价	(189)
一、科学研究费支出绩效的界定与衡量	(189)
二、科学研究费支出管理中的问题及政策选择	(192)
三、科学研究费支出效益的内容与评价方法	(195)
四、科学研究费用支出绩效的实证分析案例	(196)
附件 1	(210)
附件 2	(213)
第二节 教育经费支出绩效评价	(215)
一、教育经费支出绩效	(215)
二、教育经费支出效益的衡量	(219)
三、教育支出的绩效实证分析案例	(226)
四、完善教育支出评价体系的若干建议	(237)

目 录

第三节 政府行政管理费支出绩效.....	(238)
一、绩效评价是政府治理的一种趋势	(239)
二、我国行政管理费支出的管理方式和影响因素	(241)
三、我国行政管理费支出的绩效管理制度分析	(244)
四、中国政府行政支出绩效改革对策	(246)
参考文献	(252)

第一章 财政效率与绩效管理

经过近半个世纪的探索和实践,西方国家已建立了较为完善的政府财政绩效管理制度框架,并在政府公共支出绩效考评的实践中做了很多有益的探索,取得了比较丰富的经验,如前言所述,也形成了系统化的理论支撑。这些探索、实践和理论的发展有深刻的政治、经济和社会背景,主要是两次全球性的经济危机(20 世纪 30 年代的经济危机和 70 年代的石油危机)和政治危机,不断地推动政府提高行政效率,改善公共服务,并不断地汲取私营部门的绩效管理经验,改造政府。由此引发了 20 世纪 80 年代开始的,至今仍在进行的西方工业化国家的政府再造运动,即新公共管理运动。

第一节 财政效率与高效政府

一、财政效率

财政效率也称为公共支出效率,是指通过公共效果与公共资源投入相比而确定或评价的政府活动有效性。财政效率是由行政效率和经济效率演化来的,行政效率是财政效率实施过程中的效率体现,而经济效率是财政效率的实施目标和实施结果。

(一)财政效率属于外部性效率

外部性效率即公共效率。与企业所提供的私人产品不同,财政效率是政府各部门的效率问题,而政府各部门提供的是公共产品。由于公共产品具有外部性特征(外部性是指受益人并非当事人,即第三者的受益),即政府提供的公共产品的利益是向社会发

散的。因而,财政效率是一种外部性效率。

财政效率的外部性特征使得对它的评价变得非常困难。对一个工厂或者旅行社的效率,我们可以通过销售、利润等指标来评价效率高低,但对于一所学校、医院,或者公安、民政支出的效率,则很难用这些经济指标去衡量,因为其服务效果是向社会发散的。

(二)财政效率属于公共支出效率

财政效率属于公共支出的效率问题,它取决于事业效果和政府资金(资源)投入两方面。财政效率与公共支出有关,判断财政效率取决于以下三个因素:

1. 产出

产出,即事业效果。这一效果不仅是指所办的事是否办好,即设定的目标的达成,更是指所办事的社会后果,即产生的社会影响,这是评价财政效率的基本依据之一。这包括两点:首先,财政效率是一个公共效率,这就存在着公共支出的受益面问题。也就是说,财政资金是公共资金,应当让大多数人受益。假如设定的政府目标不产生实际效用,或者只对少数人有效用,则无论在运作过程中支出如何节省,最终结果也是没有效率的。前者如各种形象工程,后者如只有少数人享用的公办幼儿园、“重点学校”等。其次,财政效率取决于目标的实现。如果目标是合理的,但办事结果并未达到预定目标,则说明其有效性是打折扣的。因此,我们将财政效率称为“办事的艺术”。因为,它不是取决于你说多少,而是做多少。

2. 投入

投入包括投入的政府资金和公共资源两个方面。下面我们分三种情况说明:

(1)政府资金。政府资金包括预算内资金、预算外资金和体制外政府资金。人们往往将财政拨款入资金作为投入依据,而将非财政资金的投入不计算在内,这是不合理的。因为,无论是财政资金

还是非财政资金,如各种预算外的财政性资金、借入的公共资金,以及通过财政担保而从银行获利的基础建设贷款等,其本质上都是政府资金,都应当纳入考察范围。

(2)公共资源。公共资源是指除货币资金以外的其他公共资源,如土地、水源、石油、煤炭资源等。由于这些资源具有稀缺性或者不可再生性,为此需要考察它们的利用效率。

(3)人力资源。人力资源具有特殊性,虽然理论上人力投入同样是重要的资源,但由于人力投入已经通过工资等计算在资金投入中,因而可以不作为独立的因素来考察。

3. 成本

成本是联系投入和产出的桥梁,也是评价公共支出效率的基本依据。在达到既定的目标的前提下,成本低的支出效果就高于成本高的支出效果。由于成本在一定范围内具有可比性,如生均教育成本等,因而它是重要的评价财政支出效率的标准。

正是由于财政效率具有兼顾投入—成本—产出的特点,具有综合性,因而财政效率的提高离不开行政效率,它更能体现政府为社会公众服务的本质。

(三)财政效率既有部门效率的共性,又有部门效率的特性

虽然财政效率是一个投入产出概念,但不同财政拨款,从航空和空间事业到路灯、垃圾收集等,由于它们之间缺乏相关性,因而财政支出效率具有公共服务的行业性部门特点。这就是说,虽然对于卫生、教育和公安等在财政的投入上存在着共性,但由于执行部门的特点不同,用于描述效率的特征值指标不同,指标之间很难相互替代。所以,我们必须按部门特征值设置效率指标。

按部门特征值设置效率指标既是财政效率的缺点,也是它的优点。因为,从传统行政管理的“一刀切”、“一个文件管天下”来看,按部门特征值设置效率指标是一个缺点,但从它促使不同部门

的财政效率与部门管理的要求相结合,能够对症下药来说,这又应当是其优点所在。

二、财政效率是高效政府之关键

财政效率既是建设高效政府的关键问题,也是政府绩效管理的核心问题。无论从西方的政府改革,还是从我国的政府改革来看,必须将它放到重要位置。对于公共支出效率与政府改革的关系,我们可以概括为:“公共财政效率是现代政府建设中的核心问题,也是财政改革的核心问题。”

(一)财政效率是政府存在和发展的依据

财政效率对政府发展的意义主要体现于以下三个方面:

1. 效率是指导分工的决定因素

从理论上说,公共事务是社会分工的产物,效率是指导社会分工的决定因素。道理很简单,因为,任何社会分工都是为了提高效率。人类社会的第一次大分工是原始社会后期的畜牧业与农业的分工,第二次大分工是手工业和农业的分工,这是由于金属冶炼和铸造业的发展,以及生产工具的改良所引起的。这两次分工,使得原始社会的生产力得到大大提高,产生了财产私有制。而进入奴隶社会后,社会又经历了以商业从农业和手工业中分离出来为特征的第三次大分工。每次大分工都促使劳动生产力有较大提高。因此,效率是社会分工的依据。

政府也是效率的产物。有一些事务由政府管理要比私人自己来管成本更低。例如,道路可以是由政府修建的公共道路,也可以是由私人修建的私人道路,但人类基本采用公共道路方式,只有公共道路达不到的地方才有私人道路。原因是,由于公共道路对所有人开放,能多次、反复使用,因而使用成本低,而私人道路却无法做到这点。同理,大型水利工程属于公共设施,这不仅因为投入大,而且比私人建设更经济。于是,道路、水利就成为政府事务,这

些均指向财政效率。

2. 财政效率是促进政府发展的依据

首先,财政是政府存在的物质基础,任何政府都必须建立自己的财政。因此,财政状况对于政府起重要作用。其次,财政效率提高的过程,也是推进政府改革和发展的过程。

财政实力是一个国家国力的基本内容之一,政府的各项职能都是在财政资金的支持下实现的。因此,财政供给能力对国民经济发展具有重要作用。从历史上看,1958年的“大跃进”及随后长达十年的“文化大革命”造成财政的巨大损失和生产力倒退,使得国家到了“民穷财尽”、国民经济处于濒临破产的边缘。而财政效率,即财政支出有效性将直接影响到各部门的施政。这些都充分说明了财政效率问题的重要性。

3. 财政效率是政府改革的重要推动力

马克思主义理论告诉我们,政府属于上层建筑,存在着滞后于经济基础的问题,为此,政府必须不断改革,以适应经济基础要求。因此,笼统地说政府改革的动因是适应经济要求,具体地说是为了追求效率,尤其是追求财政效率。理由是:官僚主义的政府与浪费、低财政效率政府之间是可以划等号的。而高财政效率政府也就是为民负责,办事有效,办实事的政府。既然我们无法直接测定政府的效率程度,那么,政府的财政效率程度也就成为测定政府效率的“指示器”。这是各国政府追求财政效率的重要原因。

从美国来说,为保证公共资金的公共性,即不被私人侵吞,1921年联邦政府设立了《预算与会计法》(The Budget and Accounting Act),并按此法要求,对政府支出进行了重大改革,建立了以分项排列预算为特点的公共资金管理的预算、拨款、结算体系。由于它极大地限制了官吏的利益,这项改革进行得十分艰难。50年代,针对分项排列预算存在的种种问题,尤其是机构重复、政府支出大而效率低、官僚主义阻碍了经济发展等问题,胡佛总统于