

民意调查与公共决策(政府绩效评价)丛书(三)

PUBLIC OPINION

公共项目绩效评价

朱衍强 郑方辉◎编著



民意调查与公共决策(政府绩效评价)丛书(三)

PUBLIC OPINION

公共项目绩效评价

朱衍强 郑方辉◎编著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共项目绩效评价/朱衍强, 郑方辉编著. - 北京: 中国经济出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9357 - 0

I. 公… II. ①朱… ②郑… III. 公共管理: 项目管理 IV. F062. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 128703 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 张玲玲 (电话: 010 - 68308643 Email: zll2200@yahoo.com.cn)

责任印制: 张江虹

封面设计: 任燕飞工作室

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京市地矿印刷厂

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印张: 26.75 字数: 396 千字

版 次: 2009 年 8 月第 1 版

印次: 2009 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 3000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 9357 - 0/F · 8261

定价: 48.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换, 电话: 68330607
版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

前 言

1998 年以来,我国财政支出规模快速扩大,政府公共项目投资规模逐年增加。1998—2005 年,来自财政预算内的固定资产投资平均每年增长达 27.4%。2008 年以来,在全球金融海啸的背景下,我国政府推出了 4 万亿的救市举措,主要用来投资政府公共项目。这种唯有在集权体制下才得以快速实施的重大举措迅速改变了 GDP 增长下滑的势头,但长期以来所谓公共投资项目中有关“形象工程”“污染工程”“豆腐渣工程”的讨论再次浮出水面。从理论上讲,政府公共项目“走样”涉及制度、机制、技术与管理体系等一系列层次不一的问题,在目前已普遍实施公共项目评价机制的环境下,项目评价导向居于关键地位。建立科学的绩效评价体系是遏制我国政府公共项目投资的盲目低效、利益错位,及其对自然环境与人文生态造成破坏的有效途径。

所谓公共项目评价,是指采用科学、规范的评价方法,对照统一制定的评价标准,基于预期目标,对公共投资行为过程及其结果的经济性、效率性、有效性和公平性进行科学、客观、公正、全面的衡量比较和综合评判。公共项目大多由政府投资,具有宏观经济效应及典型外部性、经济福利性、循环经济性等特征。基于这些特征,公共项目的产出不仅包括可以计量的经济效益,还包括更多无法计量的成绩和结果,产出测算的困难和投入产出关系的模糊性带来评价的复杂性。因此,尽管公共项目评价可以追溯到资本主义初期,但将政府绩效理念导入公共项目评价,或称公共项目绩效评价目前却是一个全新的领域及范畴。

有别于传统的项目评价,政府公共项目绩效评价本质上是一种价值判断,指向投资是否满足经济性、环境性、公平性、可持续性 etc 中长期因素。事实上,投资项目的一般性评价历史悠久。从方法论的视角,公共项目历经以古典经济学理论为基础的财务评价、基于福利经济学和凯恩斯理论的社会费用—效益分析方法、以绩效为导向的综合评价方法三个阶段,体现各自不同的特点。

在我国传统计划体制下,政府投资占据我国公共项目投资的核心地位,政府公共项目大都等同于“政治项目”。与此相适应,新中国成立以后,我国逐步建立了以政治为导向的公共项目评价体系,包括技术体系。1980年我国在世界银行合法席位的恢复推动了项目评价理论方法的发展,改变了过去“政治挂帅”的评价思维。1987年和1993年两版《建设项目经济评价方法与参数》公布后,产生了大量研究投资项目综合评价的方法。但总体来看,我国对于公共项目经济评价的依据——财务评价和国民经济评价均基于福利经济理论的传统思想,基于绩效导向的公共项目评价理论与实践尚在探索之中。就评价本身来说,存在的问题主要表现为:一是评价导向。基于体制内自上而下的公共项目评价本质上为目标考核,是一项技术性工作。二是评价意识。评价工作并未得到实质性的重视。即使一些针对性的评价活动,通常仅是形式化的项目验收。三是评价机制。由于评价主体、客体及其之间关系模糊甚至错位,表面上体系完善、流程规范、制度完备的评价机制实际上难以落实,责任机制难以建立,问责制度难以实行。四是技术体系。没有建立科学合理的评价指标体系及其评价标准和方法。

此种状况下,将传统的项目评价制度与方法全面纳入政府绩效评价的轨道和体系之中势在必行。2008年,广东在继构建“阳光财政”之后,人大代表要求政府建立一个科学的绩效评价体系,把纳税人的钱用出效益。这些思路与尝试虽触动了政府公共项目评价的中枢,但仍局限于传统思维与机制,与现代政府绩效评价内涵与体系相距甚远。因为政府公共项目绩效评价除了关注自身的方法体系外,更应该强调“对产出的评估”和“以顾客满意为基础”。尤其是在我国目前民主法制制度尚不完善,政府投资的地位举足轻重,地方和部门利益博弈错综复杂的条件下,构建政府公共项目

绩效评价体系与机制,对于驱使公共资源配置的社会福利与公平最大化,完善政府绩效管理体系,实现可持续发展具有现实意义。在这个体系及机制中,公众满意度导向为核心的价值取向。

本书作为“民意调查与公共决策(政府绩效评价)丛书”的组成部分,力图探讨政府公共项目评价理论方法体系。著作在反思我国政府投资项目的评价机制和价值取向的基础上,基于政府绩效的理念,提出从根本上遏制我国政府公共项目投资的盲目低效、利益错位及其对自然环境与人文生态的破坏,全面贯彻科学发展观,必须导入公平性、回应性等现代绩效标准,尤其要体现公众满意导向。

目 录

第一章 导 论 / 1

第一节 公共项目特征与分类 / 1

一、公共项目概念 / 1

二、公共项目特征 / 5

三、公共项目分类 / 9

第二节 公共项目绩效评价概述 / 11

一、公共项目绩效评价概念及原则 / 11

二、公共项目与非公共项目绩效评价 / 13

三、公共项目绩效评价功能与意义 / 15

第三节 公共项目绩效评价发展历程 / 18

一、西方国家公共项目绩效评价发展 / 18

二、公共项目绩效评价理论方法演进 / 19

三、我国公共项目绩效评价发展 / 23

第四节 公共项目绩效评价体系 / 25

一、理论体系 / 25

二、内容体系 / 27

三、组织体系 / 28

四、指标体系 / 29

五、方法体系 / 30

六、本书内容体系 / 31

第二章 公共项目绩效管理与评价 / 32

第一节 项目管理与项目评价 / 32

一、项目管理 / 32

二、项目管理过程及特点 / 34

三、项目评价及其发展 / 37

四、项目评价在项目管理中的地位 / 41

第二节 从项目评价到项目绩效评价 / 43

一、我国项目评价的现状 / 43

二、项目评价的局限及成因 / 44

三、项目绩效评价概念的提出 / 46

四、政府绩效与公共项目绩效评价特征 / 49

第三节 我国公共项目绩效管理与评价 / 53

一、我国公共项目绩效评价现状 / 53

二、完善我国公共项目绩效评价的思路 / 55

三、构建以公众满意度为导向的公共项目绩效评价体系 / 57

第三章 公共项目绩效评价需求 / 61

第一节 绩效评价需求产生与界定 / 61

一、绩效评价需求产生 / 61

二、绩效评价需求产生背景 / 64

三、绩效评价需求界定 / 68

第二节 绩效评价需求动因 / 69

一、财政政策改革势在必行 / 70

二、相关法律法规、行政文件颁布 / 71

三、政治文化转型 / 72

四、公民文化发展 / 72

第三节 绩效评价需求测量 / 73

一、绩效评价需求影响因素 / 73

二、绩效评价需求函数 / 77

三、绩效评价需求测量过程 / 78

第四节 评价需求预测方法 / 86

一、评价需求预测方法简介 / 86

二、评价需求预测方法比较 / 94

第四章 公共项目绩效评价理论 / 97

第一节 福利经济学理论 / 97

- 一、福利经济学的理论核心 / 97
- 二、福利经济学与公共项目绩效评价 / 100
- 三、福利经济学对公共项目绩效评价理论的贡献 / 106
- 第二节 公共项目分析理论 / 107
 - 一、市场失灵是政府干预经济的理论基础 / 107
 - 二、公共项目决策的价值分析 / 109
 - 三、公共项目效益分析:费用—效益分析法 / 114
- 第三节 可持续发展和循环经济理论 / 117
 - 一、可持续发展理论 / 117
 - 二、循环经济理论 / 123
- 第四节 公众参与及满意度理论 / 126
 - 一、公众参与公共项目绩效评价的理论依据 / 126
 - 二、公共项目绩效评价的公众满意度导向 / 128
 - 三、公共项目绩效评价的理论融合与体系 / 131

第五章 公共项目绩效评价内容 / 133

- 第一节 管理绩效评价 / 133
 - 一、公共项目管理绩效评价概述 / 133
 - 二、公共项目管理绩效的特点 / 136
 - 三、公共项目管理绩效评价内容与指标 / 139
- 第二节 技术绩效评价 / 141
 - 一、公共项目技术绩效评价概述 / 141
 - 二、公共项目技术绩效评价内容 / 143
 - 三、公共项目技术绩效评价指标体系 / 144
- 第三节 经济绩效评价 / 148
 - 一、公共项目财务评价 / 149
 - 二、公共项目国民经济评价 / 151
- 第四节 社会绩效评价 / 158
 - 一、社会绩效评价概述 / 158
 - 二、社会绩效评价内容 / 160
- 第五节 生态环境绩效评价 / 161
 - 一、评价原则和程序 / 162

二、生态环境绩效评价内容 / 164

第六节 可持续发展绩效评价 / 166

一、评价原则 / 166

二、指标体系 / 169

第七节 公共项目绩效后评价 / 170

一、后评价类型 / 170

二、后评价基本程序 / 171

三、后评价基本内容 / 173

第六章 公共项目绩效评价方法 / 181

第一节 项目绩效评价模型 / 181

一、卓越项目管理评价模型 / 181

二、项目管理成熟度模型 / 183

三、应用实例：中国神舟飞船项目管理成熟度模型 / 186

第二节 公共项目绩效评价定性方法 / 188

一、定性方法概述 / 188

二、常用的定性方法 / 190

第三节 公共项目绩效评价定量方法 / 197

一、定量评价的一般方法 / 197

二、经济分析法 / 204

三、社会评价法 / 210

四、数理方法 / 214

五、常用评价方法的比较 / 220

第七章 公共项目绩效评价过程 / 223

第一节 公共项目绩效评价过程分析 / 223

一、项目周期概述 / 223

二、公共项目绩效评价与传统项目评价的异同 / 225

三、公共绩效评价流程与项目周期 / 227

四、公共项目绩效评价流程设计 / 228

第二节 绩效评价过程质量影响因素分析 / 230

一、绩效评价质量影响因素 / 230

- 二、各种影响因素的影响程度分析 / 233
- 第三节 绩效评价过程质量控制机制 / 234
 - 一、绩效评价过程控制的内涵与步骤 / 234
 - 二、绩效评价过程控制原则 / 237
 - 三、绩效评价过程控制方式 / 239
 - 四、绩效评价过程质量控制策略 / 241
- 第四节 绩效评价过程质量控制模型 / 249
 - 一、绩效评价质量控制多角度分析 / 249
 - 二、多维融合的质量控制体系模型 / 250
 - 三、绩效评价过程的误差及其修正 / 251
- 第八章 公共项目绩效评价报告 / 256**
 - 第一节 公共项目绩效评价方案 / 256
 - 一、评价方案简述 / 256
 - 二、评价方案内容 / 257
 - 三、评价方案案例 / 260
 - 第二节 公共项目绩效评价报告 / 266
 - 一、评价报告及其基本内容 / 266
 - 二、报告编写 / 268
 - 三、后评价报告的编写格式 / 270
 - 第三节 评价报告的文本范式 / 272
 - 一、公共项目绩效评价报告规范要求 / 272
 - 二、公共项目绩效评价报告文本案例 / 277
 - 三、政府财政支出项目绩效评价报告常用文本 / 284
- 第九章 公共项目绩效评价组织 / 289**
 - 第一节 组织模式 / 289
 - 一、西方国家的绩效评价组织 / 289
 - 二、组织模式分类 / 292
 - 三、第三方评价 / 294
 - 第二节 组织机构 / 296
 - 一、我国公共项目监管机构设置现状 / 296

二、我国公共项目绩效评价机构设置 / 298

三、我国公共项目绩效评价的第三方组织 / 302

第三节 制度建设 / 303

一、法制建设 / 303

二、评价机制完善 / 307

第四节 信息反馈与结果运用 / 318

一、我国评价反馈与结果运用现状 / 318

二、评价结果运用与问责文化 / 319

三、完善评价反馈与结果运用机制的构想 / 322

第十章 公共项目绩效评价案例 / 325

第一节 公共项目评价案例研究与教学 / 325

一、公共项目绩效评价案例特征 / 325

二、公共项目绩效评价案例分类 / 327

三、公共项目绩效评价案例教学 / 329

四、公共项目绩效评价案例教学的功能与作用 / 332

第二节 实证案例 / 334

案例一 天津高速公路项目的“经济效益评价” / 334

案例二 农业科技跨越计划项目的“社会效益评价” / 339

案例三 天津风沙源治理工程的“环境效益评价” / 343

案例四 全国农村引水解困项目的决策与实施评价 / 347

案例五 厦门PX项目缓建与“民意导向” / 354

案例六 在尼日利亚设立中国经济贸易合作区可行性研究 / 361

附 录

附录一 / 368

附录二 / 377

附录三 / 387

参考文献 / 407

后 记 / 411

第一章

导论

政府绩效评价是公共管理及政府管理创新的重要课题。一般认为,政府公共项目、公共部门、公共政策与政府整体绩效构成现代政府绩效评价的基本体系。从历史上看,绩效评价是现代企业管理制度中的一个概念,但随着世界各国政府在公共领域推行绩效评价与管理的深入,公共项目绩效评价便成为公共管理领域的一项重要内容。本章首先界定公共项目含义、特征及其分类,之后导入绩效概念,阐述公共项目绩效评价的理论方法与内容体系。应该说,公共项目的技术经济评价,包括可行性研究已有悠久的历史,但在此基础上的公共项目绩效评价却是一个全新的领域。

第一节 公共项目特征与分类

公共项目作为经济系统和社会生活系统的重要组成部分,既是影响一国或地区社会经济发展的重要因素,也是其政府实现政治理念和追求政绩的重要载体。在不同的发展阶段,公共项目所体现的特征并不相同,其内涵与外延也在不断地发展。

一、公共项目概念

项目是人类社会创造精神与物质财富的一种特有活动,每个具体项目都会生成自己特定的产品或服务,因而形成不同的解释与理解。关于“项目”的定义,美国项目管理学会(Project Management Institute, PMI)前任主席、项目管理知识体系指南(Project Management Body of Knowledge, PM-

BOK)的早期倡导者马克思·怀德曼(R. Max Wideman)在他的 Comparative Glossary of Common Project Management Terms V. 2. 1 一书中搜集了 17 种项目的定义,国内学者,如毕星、翟丽主编的《项目管理》一书中列出了 7 种项目的定义。^①例如,美国有学者将项目定义为:“为特定的目标所设定的、有组织的若干行动的集合。”^②中国项目管理研究会(PMRC)对项目是这样定义的:“项目是一个特殊的将被完成的有限任务,它是在一定的时间内,满足一系列特殊目标的多项相关工作的总称。”^③实际上,各种对项目的定义都从不同的角度描述了项目所具有的基本特性。

作为项目的一个特殊种类,公共项目既具有项目所具备的一般特征,又有别于其他项目。从产出品属性看,公共项目本质上是提供公共物品的投资项目,这是其有别于私人投资项目的最大特点。因此,有人将公共项目界定为:“直接或间接向社会提供公共消费品,以促进国民经济和社会发展、为公共生活服务、为提高社会科学文化水平和人民素质为目的,着眼于创造社会效益而不是以商业利润为主,进行组织和配置社会资源的一次性活动。”^④

然而,出于不同的目的和要求,人们给公共项目冠上了种种不同的名称,如“公共建设项目”“公共工程”“政府投资项目”等等。尽管公共项目的供给模式目前已经由单一政府承担发展为以政府为主导、市场机制参与的多元化趋势,但公共物品的非竞争性和非排他性决定了公共项目的主要资金来源仍是公共财政支出。由于对公共物品的范围及政府行为存在不同的理解,人们对公共项目的内涵与外延也持有不同的观点。

公共项目在本质上属于提供公共物品的投资项目,因此,我们可以从其产出品的公共属性进行界定。公共项目的产出品多具有非排他性和非竞争性,虽然随着公共项目投资的市场化推进,越来越多的投资资金来源于国家政策性金融机构、国际财团或商业机构,但其资金来源仍然主要是公共财政支出。公共项目具有宏观性、外部经济性、公共福利性和综合性。

① 齐二石. 公共绩效管理与方法[M]. 天津:天津大学出版社,2007:222.

② 戴维·罗伊斯等. 公共项目评估导论:第3版[M]. 北京:中国人民大学出版社,2007:5.

③ 张启振,张阿芬. 投资项目评估[M]. 厦门:厦门大学出版社,2007:1.

④ 齐中英,朱彬. 公共项目管理与评估[M]. 北京:科学出版社,2004:4.

基于此,我们认为,公共项目是指各种提供公共物品或服务的一次性和独特性的任务,是提供公共物品或服务的途径与载体,其产出品就是公共物品或服务。

公共项目有广义和狭义之分。从广义上看,政府计划兴办的公共设施,如道路、桥梁、学校等凡是与公共安全和福利有关的工程,不论施工单位为准,都属于公共项目。而狭义的观点认为,公共项目是指专由政府兴建的基础性建设项目和社会公益性建设项目,以满足国家或地区的社会发展需要和以增进社会福利为目的投资项目。本书采用狭义的公共项目定义,即全部或部分使用公共财政预算或国有土地使用权出让金收入用于固定资产投资的资金,以及使用城市基础设施费、社会事业建设费、水利建设基金、养路费等多项建设资金、国债专项资金、中央补助投资、境外赠款和由计划、财政部门承诺还款的国内外借款等资金,对国民经济和社会发展有重要影响的基础设施建设项目与其他建设项目。

公共项目是相对于非公共项目而言的。按照国际惯例,投资项目按资金来源不同及社会效益影响不同分为公共项目和非公共项目,前者是代表公众意志的政府行为,后者为个人行为。由于仍缺乏统一的概念界定,我们有必要进一步明晰公共项目及相关概念的区别与联系。

1. 政府投资项目与公共项目

通常认为,政府投资项目与公共项目是同一概念,甚至将其混为一谈。但从严格意义上讲,公共项目不等于政府投资项目,两者之间存在明显的差别。政府投资项目是从投资主体的角度定义的,是指中央和地方各级政府为了实现一定的宏观经济目标,直接作为投资主体进行的各类投资活动。政府投资可以投向“市场失灵”的行业,也可以投向竞争性行业。将公共项目等同于政府投资项目,是从其投资主体性质考虑的,是指政府作为投资主体对国有(公共)资本进行的投资活动。而一般意义上的公共项目是指投资于公共物品的经济活动,是从项目的产出属性角度进行的分类,既可能是由政府通过预算安排方式直接进行的,又可能是由政府通过制定相应政策等间接方式,将公共物品的生产委托给私人企业,由私人企业完成公共项目。直接方式主要是政府必须直接控制的,关系到国家安全的投资,比如造币厂;或者是企业无力承担或不想承担,但是属于社会经济发展

需要的公益性投资项目,比如大型公共工程等。间接方式主要是一些具有经营性质,民间资本进入不存在原则性障碍的准公共物品的投资,比如一部分基础设施投资和城市公共基础设施投资等。在混合经济条件下,政府投资和企业投资之间的界限已经不再是泾渭分明,公共项目可以由混合资本投资,甚至民间资本也可以从事一些公共项目的投资。

从我国的情况看,在原有的计划经济体制下,政府是唯一的投资主体,不但进行公共项目投资,而且进行一些非公共项目投资,政府投资的范围要远远大于公共项目。目前,在向社会主义市场经济体制转变的过程中,政府的投资范围出现了必要的结构调整,但政府投资不是从所有竞争性行业中完全退出,仍要投资于一些关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域。因此,即使在社会主义市场经济条件下,我国政府的投资范围仍然包括公共项目和非公共项目。

总之,市场经济条件下,政府一般不投资私人物品,而只投资公共物品,公共项目中有相当一部分是由政府投资的。正是在这种意义上,政府投资项目与公共项目被粗略地认为是一致的。更明确地说,我们可以这样来理解二者的关系:当政府只提供全部公共物品的投资时,政府投资项目等于公共项目;当政府只提供部分公共物品投资时,政府投资项目小于公共项目;当政府不仅提供公共物品,而且提供其他的非公共物品时,政府投资项目大于公共项目。

2. 公共项目与非公共项目

按照项目产品或服务属性,我们可以将项目分为公共项目与非公共项目。^①公共项目是为满足公众需要,生产和提供公共物品或服务的项目。公共物品或服务的特征是具有非竞争性和排他性,大部分公共物品或服务无法或不应该收费。一般认为,由政府生产和提供公共物品或服务可以增进社会福利,因此是政府的一项合适的职能。

非公共项目是指除公共项目以外的其他项目。相对于政府部门提供的是公共物品或服务,私人部门提供的是商品,其重要特征是供应商能够向那些想消费这种商品的消费者收费并因此获得利润。由于西方市场经

^① 杨华峰. 项目评估[M]. 北京:科学出版社,2008:3.

济国家主张实行经济私有化与自由化,政府只能为私人经济发展提供良好的外部条件,不得参与市场竞争,而为公共事业的发展提供投资仅仅是它的一项重要职能。对于市场机制能够充分发挥作用、竞争性较强的投资项目,可由私人投资完成。对于市场机制不能发挥效力,存在市场失灵的自然垄断性行业的投资项目,应由政府投资完成。从历史上看,政府投资和私人投资之间从没有过鲜明的界线,其活动领域会随着社会经济和生产力的发展而发生变化。应该注意的是,随着社会经济生活的整体性加强,在某些公共事业的投资领域,并不存在私人资本与政府公共资本投入的绝对界限。加强私人投资与政府公共投资的相互结合,引导私人资本参与公共事业建设,不仅有助于解决政府财力不足的压力,减少财政赤字的规模,而且更重要的是有利于增强公共事业管理的效率,提高社会投资收益。

3. 公共项目与公共投资

如前所述,公共项目是为社会经济发展而生产和提供公共物品或服务的投资项目,一般是由物质性公共基础设施投资或公共服务行业固定资产投资形成的。公共投资也有两个层次的概念:广义的公共投资是指所有投向于公共基础设施和公共服务行业,向社会提供基础性和公共性商品或服务的投资,既包括政府投资也包括非政府投资,既包括物质性投资也包括非物质性投资;狭义的公共投资特指政府作为投资主体,在基础设施和自然垄断行业进行的物质性公共投资。公共项目和公共投资之间存在着密切的关系,公共项目投资具有一定的生产性,是公共投资中的重要组成部分;而公共投资是公共项目的资金来源或公共项目的形成过程。本书界定的公共项目是通过政府投资形成的固定资产投资项目,从资金来源的角度讲与狭义的公共投资概念相吻合。

根据上述比较分析,我们对本书界定的公共项目概念赋予的含义是:为满足社会公共需要及固定资产投资项目;政府是公共项目的最终业主,在公共物品提供中居于主导地位。

二、公共项目特征

政府主导的公共项目主要涉及基础性投资和公益性投资,而仅仅参与少量的竞争性投资。基础设施项目和纯公益性项目更应该强调宏观经济