

绩效预算的经济学分析

——兼论财政职能与政府效率

王桂娟·著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

绩效预算的经济学分析

——兼论财政职能与政府效率

王桂娟·著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

绩效预算的经济学分析:兼论财政职能与政府效率/
王桂娟著. —上海:立信会计出版社,2013.8
ISBN 978-7-5429-3985-2

I. ①绩… II. ①王… III. ①国家预算—研究 IV.
①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 195978 号

责任编辑 方士华

封面设计 周崇文

绩效预算的经济学分析——兼论财政职能与政府效率

出版发行	立信会计出版社		
地 址	上海市中山西路 2230 号	邮政编码	200235
电 话	(021)64411389	传 真	(021)64411325
网 址	www.lixinaph.com	电子邮箱	lxaph@sh163.net
网上书店	www.shlx.net	电 话	(021)64411071
经 销	各地新华书店		

印 刷	常熟市梅李印刷有限公司		
开 本	890 毫米×1240 毫米	1/32	
印 张	6.875	插 页	1
字 数	185 千字		
版 次	2013 年 8 月第 1 版		
印 次	2013 年 8 月第 1 次		
书 号	ISBN 978-7-5429-3985-2/F		
定 价	29.00 元		

如有印订差错,请与本社联系调换

前言

绩效预算不仅仅是预算或财政的概念,它涉及政府理念、行为方式、监督管理等方方面面的内容。从各国的实践看,绩效预算往往是政府综合改革的组成部分,与提高政府效率和改善公共产品供给密不可分。绩效预算的实施也需要多维度的支撑与积累,并不能一蹴而就。从经济学角度分析绩效预算,就离不开讨论财政职能与政府效率,此即本书题目的由来。

中国 30 多年的改革开放取得了举世瞩目的成就。多年来财政收入大幅增长,财政支出的增长速度也十分迅猛。与此同时,教育、医疗、社会保障、农业等许多方面的支出压力巨大,财政面临诸多“缺位矛盾”,也存在着许多政府资金浪费的现象,公众对此意见较大。纳税人要问:这么多的财政收入是否合理?是否用到了适宜的项目和方向上?如何确保支出效果?从财政的角度看,我们也要问:如何使有限的支出发挥更大的效益、产生更好的效果?这些问题都归结到经济学的的一个最基本的问题:如何提高政府的效率。

经济学中的效率概念就是资源合理配置问题。政府的效率,有着不同于私人部门效率的内涵,主要表现在政府效率目标的多元化、政府效率衡量的复杂性和政府效率实现的长期性方面。同时,政府效率与资源配置效率一样,也包含两个层次:一是如何在公共部门配置资源,即较高层次的制度效率;二是如何以最小的成本提供最有效

的公共产品,即生产效率。政府这两个层次的“效率”是紧密联系,互相作用和补充的。公共产品的生产效率既是政府效率的微观基础,又是制度效率所依托的目标之一;公共部门的制度效率是保证生产效率实现的必要前提,也贯穿于公共产品的生产过程之中。对市场和公众来说,政府的基本职能是提供公共产品,评判政府效率的最具意义的着眼点也是公共产品提供的效率。这里我们也从公共产品开始分析,并从公共产品提供的分析中探讨制度效率的意义。预算制度是政府支出管理中最重要、最有效的一项制度,而绩效预算则是各国政府在提高政府效率的过程中形成的一个系统性制度体系。因此,从提高政府效率(主要是支出效率)的角度,深入研究中国政府的财政职能、公共产品的提供及预算管理制度改革,不仅具有一定的理论意义,更具有深刻的现实意义。

从行为逻辑上看,提高政府效率,首先,要弄清政府应该做什么?其次,政府如何去做?然后,如何评价政府支出绩效,再谈如何提高和改革。本书也遵循了这一思路。政府应该做什么和如何去做,涉及财政职能和公共产品的提供方式,评价及改革方面侧重于对财政支出的绩效评价和预算管理制度改革。本书从抽象到具体,追溯了公共产品理论发展的轨迹,并对绩效预算制度进行了经济学分析,在理论分析的基础上引申出在中国进行绩效预算改革的意义和路径。

绩效预算可以成为提高政府制度效率的一个重要手段,而其推行必须有制度、信息、组织等全方位的土壤培植,切不可操之过急。尽管目前我国还不具备全面实施绩效预算的前提条件,但决策层和工作层应具有前瞻性的眼光和思维,借鉴绩效管理的理念、绩效预算的制度方法和绩效评价的技术手段,完善财政支出管理,提高政府支出的效率,并为中远期引入绩效预算作好铺垫。

从结构上看,本书共分为七章,其中第二章和第三章是重点。第

章为绪论,从我国财政的现状和问题出发,提出了本书要研究的问题,并扼要综述了有关文献,阐述了本研究的研究思路、方法、理论基础、框架和内容、创新及不足。

第二章为理论分析,梳理了公共产品理论与实践发展的历程,指出公共产品理论的发展是与财政学的历史演变进程紧密联系在一起,并把它分为三个阶段:一是财政职能的探讨阶段,包括古典学派、德国社会学派、瑞典学派、凯恩斯主义学派等;二是公共产品及其供给方式阶段,包括新古典综合派、公共选择学派、新制度经济学等;三是管理创新阶段,表现为多种理论的综合,试图通过目标导向和管理与制度创新来提高政府和公共产品供给的效率。这实际也回答了绩效预算是怎样产生的:绩效预算实际是管理创新下的内容之一。从对历史的回顾中我们也可以看出,前期的积累往往成为后期改革与创新的先决条件。对财政职能的定义决定了公共产品的内涵,对市场与政府的深刻剖析引出了公共产品提供的多种选择;规则的完备、制度的健全、机构能力的提高、技术手段的充足则是从管理角度进行创新以提高政府效率的基石。该章最后从理论的发展路径上探讨了中国财政管理改革的可能选择。

第三章从经济学角度分析了预算制度对于有效提供公共产品的意义,即对绩效预算进行的一个经济学分析逻辑。首先,指出了公共产品的边界是可以变动的,并且具有非排他性和集体消费特征;其次,分析了公共产品供给的特殊性,公共产品的供给既类似于垄断市场,又不同于垄断市场,其供需是一种委托代理关系的变形,在供给过程中会发生多种交易费用。为了应对公共产品供给的特殊性,绩效预算应运而生,其出发点就是要把政府部门的行为目标与有效提供公共产品统一起来,既超越传统预算,又以其为基础。本章的最后一节给出了一个基于委托代理理论的绩效预算分析模型。

第四章讨论绩效预算的目标,即以结果为导向改变财政职能与政府行为方式,也就是提高效率的政府行为方式和过程。首先,分析政府效率的含义,政府效率的提高本质上就是以结果为导向;其次,讨论了中国政府的财政职能,指出有限政府才能有为,确定财政职能的优先顺序应遵循的若干原则;最后,提出了把市场机制引入政府行为的思路。

第五章讨论绩效预算的具体工具,即以绩效评价确定政府支出的效率。包括公共产品的度量,政府绩效评价的含义和内容,绩效指标的分类、选择标准及开发逻辑模型,绩效评价的不同层次与指标,以及我国各部委进行绩效评价的“难”、“易”程度。

第六章为近年来各国在提高政府效率方面,特别是绩效预算实践方面的国际经验,包括美国、澳大利亚等 OECD 国家的改革情况以及亚洲等一些发展中国家(或新兴工业国家)在绩效管理方面所取得的成就和进展,并希望以此说明,“在实践中学习”是最重要的。以结果为导向的效率提高并不意味着实施完全意义上的绩效预算,但却可以在预算管理上前进一大步。

第七章讨论探索中国的绩效预算改革之路。首先,回顾了 1998 年以来我国预算管理体制进行的主要改革;其次,分析了绩效预算的前提条件,包括制度框架,信息基础以及组织人员等多个方面的准备;再次,分析和总结了我国近年来进行的预算绩效管理改革;最后,提出中国应以绩效预算为目标,参照前面分析的绩效预算前提条件,切实、循序地实现绩效预算改革。

本书最主要的创新之处是,在尼斯坎南的官僚经济学模型上作了适当发展,增加了绩效预算下的激励机制描述,说明绩效预算可以通过一定的制度安排和管理创新,在信息、问责、监督等制度约束下,改进针对预算代理人的激励机制,使预算代理人在追求自身目标最

大化的同时,也实现委托人的目标最大化,从而达到帕累托效率的改进。

其他创新之处集中在以下几点:一是指出了公共产品理论从财政职能到供给模式、再到管理创新的发展路径,并分析了它对中国改革的指导意义;二是提出了对绩效预算分析的经济学逻辑,从公共产品的特殊性质到绩效预算的应运而生;三是指出财政职能优先排序方面要考虑的标准,包括适应发展阶段要求、建立正确的激励机制、享受公共产品的对象的状况等;四是以我国中央各部委为例,说明了不同政府部门在评价“产出”和“成果”两个方向上因各自难易程度不一而处的不同位置;五是在绩效指标的选择上,可以采用金字塔结构,即宏观层次上的指标应尽可能简单、少量,而越微观的指标应越详细、具体;六是提出我国绩效预算改革的重点和路径。

著 者

2013年8月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 现有研究综述	4
一、关于公共产品与财政职能	4
二、关于政府效率	8
三、关于绩效预算	11
第三节 研究的思路与方法	13
第四节 研究的框架与内容	14
第五节 创新及有待进一步研究的设想	17
第二章 公共产品理论的发展:从财政职能、供给模式到管理 创新	19
第一节 公共产品理论的溯源:财政职能的探讨	19
一、古典学派的财政理论	20
二、德国社会学派的财政理论	21
三、瑞典学派的财政理论	22
四、凯恩斯主义学派的财政理论	24
第二节 公共产品理论的形成与丰富:聚焦公共产品及其 供给方式	25
一、公共产品理论的正式形成	26

二、公共选择学派与公共产品	27
三、新制度经济学派与公共产品	29
四、公共产品的私人生产	31
第三节 公共产品理论与实践的新发展:管理创新	32
一、管理创新表现为多种理论的综合	32
二、管理创新的要旨	34
三、管理创新的发展趋势——整体政府的全方位变革	36
第四节 我国目前财政改革的可能选择	37

第三章 从公共产品到绩效预算:基于经济学分析的一个逻辑

.....	39
第一节 公共产品边界的可变动性	39
第二节 公共产品的非排他性和集体消费特征	42
第三节 公共产品供给的特殊性	43
一、公共产品的需求与供给是一种委托代理关系的变形	44
二、公共产品的供给类似于垄断市场,但又不同于垄断市场	45
三、公共产品供给过程中会发生多种交易费用	46
第四节 用制度应对公共产品供给的特殊性——绩效预算 ...	47
一、预算的基本使命	47
二、绩效预算的出发点是要把政府部门的行为目标与有效提供公共 产品统一起来	48
三、绩效预算既超越传统预算,又以其为基础	50
第五节 基于委托代理理论的绩效预算模型分析	52
一、模型的说明	52
二、初始模型	53
三、绩效预算下的激励机制与进一步的模型假设	55

第四章 绩效预算的目标:以结果为导向改变财政职能与行为

方式	60
第一节 政府效率的含义	60
一、政府效率的经济学含义	60
二、政府效率的本质	62
第二节 中国政府的财政职能	64
一、有限政府才能有为	64
二、财政职能的优先顺序	65
三、财政职能的结构	72
四、财政职能与预算	79
第三节 把市场机制引入政府行为	82
一、公共产品供给方式的理论基础	82
二、公共产品多样化供给的形式	85
三、公共产品不同的提供方式	86
四、我国公共产品的多样化提供	88
五、公私合伙制	92
六、鼓励节约的激励机制	93

第五章 绩效预算的工具:以绩效评价确定政府支出的效率..... 96

第一节 公共产品度量	96
一、公共产品度量	97
二、公共产品生产绩效方面的衡量	98
第二节 政府绩效评价的含义和内容	100
一、绩效评价的含义	100
二、绩效评价的方法	102
三、绩效评价的三个层次	104
四、绩效评价的内容	105

第三节 绩效指标	106
一、绩效指标的分类	107
二、选择绩效指标的标准	109
三、绩效指标开发的逻辑模型	111
第四节 绩效评价的不同层次与指标	112
一、政府宏观绩效指标	112
二、政府部门绩效指标	114
三、政府项目绩效指标	115
四、金字塔式的绩效指标	116
第五节 我国各部委进行绩效评价的“难”“易”程度	117
第六章 绩效预算的国际实践与经验	120
第一节 发达国家	120
一、美国:两次绩效预算改革的分析	120
二、英国:公共部门绩效评估的发展	124
三、澳大利亚:制度建设与组织建设同步	127
第二节 亚洲新兴国家与发展中国家	129
一、新加坡:从绩效预算发展为财力管理	130
二、马来西亚:综合结果导向管理	131
三、泰国:平衡记分卡	132
四、越南:将计划与预算联系起来	133
五、蒙古和柬埔寨:教育部门的绩效导向	134
第三节 对我国的启示和借鉴意义	136
第七章 探索中国的绩效预算改革之路	139
第一节 1998年以来中国预算管理体制改革的回顾与总结	139

一、内容之广泛:以部门预算改革为主线,以国库集中支付制度为支撑, 择机推进政府采购改革、“收支两条线”改革和政府收支分类改革	140
二、影响之深远:为下一步以结果为导向的改革打下了坚实的基础	151
三、意义之重大:建立了公共预算框架,明确了预算制度完善的方向	154
第二节 绩效预算的前提条件.....	155
一、制度条件.....	156
二、政府信息系统.....	158
三、组织结构与人员要求.....	162
四、中期预算制度.....	164
五、小结.....	167
第三节 我国近年来进行的预算绩效管理改革.....	167
一、2005年之前:分散探索财政支出项目的绩效考评.....	168
二、2005—2012年:财政支出项目绩效考评工作逐步规范.....	169
三、2012年以后:财政支出绩效评价向部门和政府层次迈进.....	177
四、小结与展望.....	181
第四节 实现绩效预算的改革路径.....	182
一、总体思路与改革顺序.....	182
二、目前预算绩效管理与绩效预算的关系.....	183
三、绩效预算的实现路径:“自上而下”还是“自下而上”.....	186
四、目前可以实施的举措:尽快建立中期预算.....	187
五、绩效预算要求财政部门的职能与组织机构跟进同步.....	191
参考文献.....	193
后记.....	204

绪 论

第一节 问题的提出

近年来我国财政收入大幅增长,财政支出的增长速度也十分迅猛,2011 年全国公共财政收入超过了 8.9 万亿元,财政支出则突破了 10 万亿元。财政在 GDP 中的份额不断提高,10 万亿元的国民财富是由各级政府决定其支出和使用的。在财政增长形势乐观的同时,支农、教育、医疗、社会保障等各方面的支出压力巨大,财政面临诸多“缺位矛盾”,许多本应由政府承担的公共事务,财政力不从心,没有完全承担下来。能源、交通、农业、城市排水等基础设施的投资不足,带来了“瓶颈”制约和结构失调的加剧。中国 30 多年的改革开放取得了举世瞩目的成就,但仍有一些社会发展指标没有实现。一些地方政府的财力无法保证基本公共服务提供的资金需求,有的还陷入了严重的财政困难,连政府机关的正常运转都无法维持。但与之相对应的是,财政资金浪费现象严重,公款吃喝、公款旅游、甚至公款追星现象屡禁不止,一些建设项目高估冒算、重复建设,损失惊人。这不仅加剧了支出能力不足的矛盾,也引起了社会的不满、甚至民怨。

纳税人要问:这么多的财政收入是否用到了适宜的项目和方向

上?如何确保支出效果?从财政的角度看,我们也要问:如何使有限的支出发挥更大的效益、产生更好的效果?这些问题都归结到经济学的一个最基本的问题:如何提高资源配置的效率?这里的资源是公共资源,这里的配置则涉及政府、公共部门及至整个社会中的配置。现阶段我国的经济社会发展既是“黄金发展期”,又是“矛盾凸现期”,提高政府支出的效率和财政管理水平更显必要性和紧迫性。

经济学中的效率概念就是资源合理配置问题。资源配置的效率就是经济活动中的各种资源在各个不同的使用方面之间,分出轻重缓急,决定生产的最佳种类和数量,并寻求一种最佳的分配方式,从而使社会福利达到最大化,使社会发展达到最佳状态。它分为两个层次:一是狭义上的效率概念,即资源运用效率或称生产效率,是指一个生产单位、一个区域或一个部门如何组织并运用这些供给有限的资源,使之发挥出最大的作用,从而避免浪费,用既定的生产要素生产出最大价值的产品;二是较高层次的效率,即资源配置效率或称经济制度的效率,是指如何在不同生产单位、不同区域和不同行业之间分配有限的经济资源,即如何使每一种资源能够有效地配置于最适宜的使用方面和方向上。又引申为,如果一个经济能合理地运用资源和分配资源,从而若不能使某人的生活差一些就不可能让另一个人生活得好一些,那么,这个经济就是有效率的。实际上,这种效率就是帕累托效率。

政府的效率也包含两个层次:一是如何在公共部门配置资源,即较高层次的制度效率;二是如何以最小的成本提供最有效的公共产品,即生产效率。但政府不同于私人部门,政府效率的内涵也不同于私人部门效率的内涵。这主要表现在:

(1) 政府效率目标的多元性。私人部门的目标相对单一,实现利润最大化或实现股东权益、公司价值最大化;政府的效率则必须考

考虑到社会效益、发展战略、减贫、公平等多重目标的实现,只有在这个前提下,政府效率的提高才不会走向极端且才有意义。通常一提到支出“效率”,往往给人的印象是如何减少支出,但笔者认为,这只是其中的一个方面,更为重要的是合理履行政府的职能,首先确定政府应该做什么,这涉及政府与市场的分工、财政职能、政府内部的分工;其次如何有效地去做,即为实现所设计的目标、达到尽可能令人满意的结果,而确定政府的行为方式和过程;再次是如何评价和衡量是否有“效率”。前两个方面主要是制度和行为层次,后一方面则是技术层次的问题。

(2) 政府效率衡量的复杂性。政府提供的公共产品中,许多是以公共服务的形式存在的,其投入和产出难以量化,且两者之间缺乏直接的联系。同时,政府提供公共产品的过程并不是通过市场交换实现的,无法形成公共产品的“市场价格”,再加上政府目标的多元化,因此也不能以统一的货币尺度衡量政府的收入、成本及其他经济效率指标。这使私人部门效率评价采用的计量方法不能简单地照搬到政府各部门,政府部门效率的衡量要复杂得多。

(3) 政府效率实现的长期性。私人部门可以按当期利润和所有者权益评价其效率实现情况,包括生产、投资等活动;但政府的许多活动是以社会经济的长期发展为出发点的,许多项目具有投资周期长、见效慢、涉及范围广等特点,在短期内是很难评价其效率的,如教育、植树造林等,而且政府以公共收入资源为依托,一旦确定了所投资的活动,往往要连续多年注入资金,这些因素都决定了政府效率实现的长期性。

政府两个层次的“效率”是紧密联系、互相作用和补充的。公共产品的生产效率既是政府效率的微观基础,又是制度效率所依托的目标之一;公共部门的制度效率是保证生产效率实现的必要前提,也贯穿于公共产品的生产过程之中。对市场 and 公众来说,政府的基本

职能是提供公共产品,评判政府效率的最具意义的着眼点也是公共产品提供的效率。这里我们也从公共产品开始分析,并从公共产品提供的分析中探讨制度效率的意义。预算制度是政府支出管理中最重要、最有效的一项制度,而绩效预算则是各国政府在提高政府效率的过程中形成的一个系统性制度体系。因此,从提高政府效率(主要是支出效率)的角度,深入研究中国政府的财政职能、公共产品的提供及预算管理制度改革,不仅具有一定的理论意义,更具有深远的现实意义。

第二节 现有研究综述

在现有研究中,对绩效预算的研究往往是从各国实践的角度展开,很少从经济学的角度进行分析。如前所述,本书拟从财政职能和政府效率的角度,对绩效预算予以经济学的阐述、分析,因此本节从公共产品与财政职能、政府效率和绩效预算三个角度,对现有研究进行梳理、总结。

一、关于公共产品与财政职能

关于公共产品理论和财政学的发展历程,将在第二章作详细回顾和论述,并由此引出中国提高政府和公共产品供给效率的思路。这里就近年来国内在这方面的研究作一总结。

我国传统财政学强调从财政本质探讨财政职能,有关财政职能的代表性观点主要有:一是三分法,认为财政职能分别是分配、调节(或调控)和监督(管理)^①;二是四分法,认为财政职能是筹集资金、

^① 参见叶振鹏:《社会主义财政的本质与职能》,《中央财政金融学院学报》1982年第4期;何盛明、梁尚敏:《财政学》,中国财政经济出版社1987年版。