



毛太田◎著

地方政府公共财政 支出绩效评价研究

Research on Performance Evaluation of Local
Government Public Finance Expenditure

光明日报出版社



毛太田◎著

地方政府公共财政 支出绩效评价研究

Research on Performance Evaluation of Local
Government Public Finance Expenditure



光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府公共财政支出绩效评价研究 / 毛太田著.

-- 北京: 光明日报出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-5112-5347-7

I. ①地… II. ①毛… III. ①地方政府—公共财政—
财政支出—经济绩效—研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 211948 号

地方政府公共财政支出绩效评价研究

著 者: 毛太田

责任编辑: 曹美娜

责任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn caomeina@gmw.cn

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710×1000 毫米 1/16

字 数: 213 千字

印 张: 14

版 次: 2013 年 9 月第 1 版

印 次: 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-5347-7

定 价: 42.00 元

版权所有 翻印必究

序

从2003年抗击SARS当中,党和政府总结出经济和社会必须协调发展这样一条重要的经验,认为政府过分强调GDP是不够的,要注意社会的全面进步,注意公共医疗卫生和人类的健康,以民为本,要把人民的健康、社会的进步放在重要的位置上,从而提出了由经济建设型政府向公共服务型政府转变的政府执政理念,这就要求政府财政必将由投资型财政向公共型财政的转变。公共财政是为社会提供公共产品与公共服务的政府分配行为,是与市场经济体制相适应的一种财政管理体制,其本质是以国家为主体的“取之于民,用之于民”的分配关系,属于和谐财政和民生财政。

本专著是教育部人文社会科学研究项目“和谐社会背景下地方政府公共财政支出绩效评价研究”的最终成果。在课题研究过程中,课题组以“和谐社会”为研究背景,以“保障和改善民生”为研究主线,作了大量的调查研究和文献资料的搜集整理工作。在文献资料和相关理论疏导的基础上,构建了地方政府公共财政支出绩效评价的相关指标体系,然后重点采用模糊方法对地方政府公共财政支出的公众满意度和支出绩效进行了定量分析和评价。本专著共分六章,各章相对独立。

第一章:绪论。本章主要阐述了选题背景、研究意义,综述了国内外公共财政支出绩效评价的相关研究现状并指出了现有研究的困境和研究展望,说明了研究的思路和方法,建立了研究框架,介绍了本专著的创新点。

第二章:地方政府公共财政支出绩效评价的理论基础。主要从绩效管

理的定义和作用、地方政府财政支出的功能、建立地方政府公共财政支出绩效评价制度的意义等方面阐述了地方政府公共财政支出绩效评价活动,对成本效益分析理论、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等绩效评价理论进行了系统梳理,最后论证了地方政府公共财政支出绩效管理的科学内涵和地方政府公共财政支出绩效评价的制度基础。

第三章:地方政府公共财政支出绩效评价指标体系构建研究。主要分析了地方政府公共财政支出绩效评价指标体系的属性与层次,阐述了地方政府公共财政支出绩效评价指标体系构建的原则与思路,然后分别构建了地方政府公共财政教育支出、养老支出、就业支出和基础设施建设支出四个民生问题重点领域的绩效评价指标体系。

第四章:地方政府公共财政支出公众满意度测评研究。主要界定了满意度测评的基本理论和公众满意度的内涵、特征,构建了地方政府公共财政支出公众满意度模糊多属性测评模型和测评指标体系,并以长沙市雨花区、株洲市天元区、湘潭市雨湖区三个地区为研究对象进行实证研究,分析了三个地区地方政府公共财政支出公众满意度的现状,采用基于期望值的模糊多属性的方法来处理收集来的数据,并对实证结果进行了深入的分析,针对实证研究的公众满意度测评结果提出了对策建议。

第五章:基于熵权模糊综合评价的地方政府公共财政支出绩效评价研究。应用德尔菲法进行主观赋权,在对其进行聚类分析处理,最后用熵值法对权系数问题进行分析,确定熵权,避免了权数的主观色彩,且充分利用了被评对象的指标信息量;并在第三章构建的指标体系的基础上,采用对评价指标权重进行熵权加权和模糊综合评价相结合的方法,对湖南省L市的地方政府公共财政教育支出、养老支出、就业支出和基础设施建设支出四个民生问题重点领域的绩效进行定量评价,根据评价结果提出了地方政府公共财政支出的优化措施与政策建议。

第六章:基于民生视角的地方政府公共财政支出机制优化创新研究。主要对国外一些发达国家财政支出机制在民生方面的建设进行了分析,

以供我国各级政府对其进行借鉴,然后对我国地方政府民生财政支出机制建设的现状以及存在的问题做了比较仔细的归纳与分析,找到问题的根源,重点阐述了以改善民生为视角的地方政府公共财政支出机制优化策略,包括整体优化策略和具体优化策略,从财政支出机制创新上来保障与改善民生。

是为序。



2013 年 6 月

目 录

CONTENTS

第一章 绪 论	1
一、选题背景	1
二、研究意义	5
三、国内外研究现状	7
四、研究思路与研究方法	17
第二章 地方政府公共财政支出绩效评价的理论基础	20
一、地方政府公共财政支出绩效评价活动	21
二、绩效评价理论基础	26
三、地方政府公共财政支出绩效管理的科学内涵	44
四、地方政府公共财政支出绩效评价的制度基础	47
第三章 地方政府公共财政支出绩效评价指标体系构建研究	50
一、国内外公共财政支出评价指标体系概述	50
二、地方政府公共财政支出绩效评价指标体系构建原则与思路	54
三、地方政府公共财政教育支出绩效评价指标体系构建	57
四、地方政府公共财政养老支出绩效评价指标体系构建	63

五、地方政府公共财政就业支出绩效评价指标体系构建	80
六、地方政府公共财政基础设施建设支出绩效评价指标体系构建	87
第四章 地方政府公共财政支出公众满意度测评研究	99
一、公众满意度测评的内涵及其理论基础	99
二、基于模糊多属性分析的地方政府公共财政支出公众满意度测评	104
三、提高地方政府公共财政支出公众满意度的建议与对策	124
第五章 基于熵权模糊综合评价的地方政府公共财政支出绩效评价研究	130
一、评价指标权重的确定	130
二、地方政府公共财政支出绩效的模糊综合评价	141
三、实证研究	148
四、结果分析及优化措施	158
第六章 基于民生视角的地方政府公共财政支出机制优化创新研究	162
一、国外民生财政支出机制建设与民生实践及其借鉴	162
二、现阶段我国地方政府财政民生支出的状况分析	170
三、以改善民生为视角的地方政府财政支出机制优化策略	180
附录1 地方政府财政支出公众满意度调查问卷	187
附录2 地方政府公共财政支出绩效评价研究调查问卷	191
参考文献	204
后记	213

第一章

绪 论

一、选题背景

地方政府公共财政支出主要是指地方政府为了完成自己的职能和取得所需要的商品和劳务而进行的多种形式活动的财政资金支付,在很大程度上反映了地方政府的政策选择,是地方政府行使并实现其职能的一种重要表现形式。随着我国改革开放事业的推进和社会经济的发展,计划经济体制下的传统财政管理体制极大制约了公共财政支出绩效的提升。在由计划经济向市场经济转轨的过程中,政府也要相应地转换职能,尤其是初步建立公共财政框架成为我国当前财政改革的一个发展方向,因而财政支出结构也要随之进行必要的调整。我国正处于计划经济向市场经济的深刻变化中,公共财政支出规模的扩大、公民利益主体意识的觉醒、绩效评价理论的发展等因素都呼唤着对公共财政支出体制进行改革。

(一)公共财政支出规模的扩大

按 IMF《政府财政统计手册 2001》统计口径计算,2010 年中国政府财政收入 108957 亿元(社会保障基金收入包含公共财政对社会保险基金的补助的重复计算部分),占 GDP 的比重为 27.4%;政府支出为 110502.56 亿元,占 GDP 的比重为 27.8%。如此高比例的公共财政支出使它成为了影响中国经济发展的一个重大

因素。根据郭梦芸在《我国财政支出占 GDP 的比重变化的实证分析》中的研究,指出改革开放后财政支出占 GDP 的比重运行的曲线呈现先逐年下滑而后又逐年回升的特征。

公共财政支出规模的扩大使政府具有更为有利的宏观调控基础和更为广泛的宏观调控工具。政府凭借公共财政支出广泛介入了我国社会经济的发展,一方面推动了我国经济社会的快速发展,促进了我国产业结构的优化升级,保障了我国基础设施行业、重点行业的投资水平,成为推动中国发展的一个至关重要的因素;另一方面,财政支出规模的扩大必然在国民财富的分配中挤占了社会、企业、公民的经济资源,财政收入的增长速度甚至超过了 GDP 的增长速度,导致了“国富民穷”的出现。

在资源管理学领域中,“公地悲剧”是一个比较著名的理论。当资源或财产有许多所有者时,他们每一个人都有权使用资源,但没有人有权阻止他人使用,由此导致资源的过度使用,即为“公地悲剧”,如草场过度放牧、海洋过度捕捞等。公共财政作为一种经济资源同样存在这样的问题。公共财政支出缺乏监督、支出结构缺乏效益、支出范围过于广泛,进而导致了公共财政支出绩效处于低水平。特别是在公共财政规模不断扩大的今天,“公地悲剧”现象显得更为突出。在地方政府财政支出领域中“缺位”与“越位”并存,地方财政支出侧重于经济领域,导致民生领域的财政投入比重偏低,社会建设比较滞后,财政支出绩效比较低,这些现象导致了公众对某些地方政府不满意,对地方政府的威信产生了负面影响。因此,地方政府各个部门如何充分利用有限的财政支出资金,为社会公众提供优质、高效以及廉价的公共产品和公共服务已经成为社会主义市场经济条件下和谐社会建设的一个重要的新课题。

(二)公民利益主体意识的觉醒

在传统计划经济体制下,个人利益服从集体利益。在很多时候,人们往往把集体利益等同于个人利益,认为只要集体利益得到维护和发展,个人利益也一定能够得到维护和发展。事实上,改革开放之前的制度设计中对于利益的分配也主要是遵从于这一原则,国家对经济资源的分配是以各个层级的集体为单位,对个

人进行平均分配。

随着改革开放的深入推进和经济发展方式的转变,原有的单一利益主体结构被打破,利益主体趋向多元化。在一个正常社会中,任何一个均衡的利益格局都是各个利益主体之间博弈的结果。而随着市场细分的深入,利益主体的分化也在进一步加快。在这样一个多元化的时代,利益主体也必然走向多元化。多元的利益主体也就是指在一定范围内的需求和利益并不是指向单一的主体,而是存在着许多主体共同指向同一事物。比较典型的例子是改革开放以来,在国家“放开、放活”的经济发展指导思想下,出现了数目繁多的企业,各个企业之间的利益是不一致的,有的企业之间的利益甚至会有矛盾,从而形成一种竞争关系。经济发展方式的转变催生了利益单元的多元化、复杂化,而利益单元的多元化、复杂化又进一步导致了利益主体的多元化、复杂化。

在这一背景下,作为个体的公民利益意识逐渐觉醒。以往一心为集体服务、为集体做贡献的意识逐渐淡化,公民争取个人合法、合理的政治经济利益的意识得到强化,并且更为主动,出于对个人自身利益的关注和追求,公民越来越强烈的要求政府合理分配公共财政,使公共财政支出满足自身的需要。实际上,公共财政支出规模与公民对公共财政支出绩效的期待存在很大的矛盾。因为我国公共财政支出结构不尽合理,行政管理开支和经济建设开支过大,民生支出相对较少。在公民的呼吁下,政府部门已经开始关注公共财政的“公共性”,要求更多的关注民生。例如,2010年12月,时任国务院副总理的李克强同志在全国财政工作座谈会上就专门强调,要把保障和改善民生作为公共财政优先方向。

公民社会的发展、公民利益主体意识的觉醒呼唤公共财政的“公共”职能,在“国家财政”、“政府财政”向“公共财政”、“民生财政”的转变过程中,公民利益主体的地位也会进一步确定和维护,反过来又将促进公共财政资源的合理使用。

(三)绩效评价理论的发展

20世纪70年代以来,西方国家掀起了一场声势浩大的行政改革浪潮。这场改革浪潮,在20世纪80年代后期和90年代初期席卷发达国家和发展中国家的公共部门管理变革运动有诸多称呼:“管理主义”、“新公共管理”、“以市场为基础的

公共行政”、“后官僚制典范”或“企业型政府”。这场运动以改善政府行政绩效、提高政府行政质量、迎合公众公共需求为目的,受到了公众、学者和行政官员的欢迎和推动,取得了较为显著的效果。这场运动诞生了新公共管理理论,使绩效评价理论得到了发展和成熟。

绩效评价理论基于政府与公民的委托—代理理论,使用一系列绩效评价方法和技术,对政府行政绩效进行客观评价。政府绩效评价毫无疑问能够弥补政府与公民的信息不对称现象,使公民能够对政府官员及行政管理活动进行有效监督。由于公共财政支出信息具有易于获取、易于计量等特点,对其绩效进行评价更为科学客观。因此,绩效评价理论的发展与生俱来的便于公共财政支出绩效考核联系在一起。西方国家已经建立了较为成熟的公共支出绩效评价理论,并在公共支出评价的时间中发挥了重要的指导作用。英国、美国、澳大利亚、新西兰等国家的绩效评价经验为世界各国提供了良好的参照蓝本。

新公共管理运动兴起和发展的过程,正好也是中国改革开放起步和发展的过程,西方绩效评价理论也渐渐传入我国。虽然从西方引入绩效评价才近十几年,但是我国学界和政界都将绩效评价理论视为改善政府工作、推进政府行政改革、建立“服务型”政府的重要工具。一些学者积极将西方绩效评估基础理论、研究方法、研究思路、实践经验等引入我国,同时学者们结合中国自身实际情况进行了政府绩效评价研究方面的有益探索。这些学者的努力使中国政府绩效评价理论得到较快的发展。在学界的积极推动下,中国首家地方政府绩效评价机构—中国地方政府绩效评价中心于2005年1月在兰州大学成立,成为中国政府绩效评价研究过程中一个重要的里程碑,从此中国政府绩效评价研究进入快车道,并日益引起政府官员和公众的关注。在实践中,我国政府绩效评价也在蓬勃展开。各级地方政府积极将绩效评价理论运用于实际工作中以提高政府行政绩效,并出现了几种值得推广的绩效评价模式,例如福建省的效能建设模式、甘肃的“第三方评估”模式、青岛的目标责任考核模式等。随着信息技术的发展,政府绩效评估与电子政务越来越紧密的联系在一起,很多地方政府建立了政府绩效评价网站以供公众监督,如张家界、吉林、南京等地。这一做法使绩效评价工作监督面更广、更直观,因而推动了政府绩效评价的发展。

正是基于以上几点因素,公共财政支出绩效评价具有必然性和可操作性。十八大报告在阐述政治体制改革的篇章中,专门提到了“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”,就是要实现政府部门所有收入和支出都应该上报人大审批,进一步推进民生财政建设,推进公共财政使用效率,切实有效保障和改善民生,其实质就是要通过公共财政来提高公众的幸福指数。服务型政府建设的核心内容在于提高广大公众的生活幸福感,地方政府应该充分利用财政资金为公众提供高效、廉价、优质的公共产品和公共服务。本课题尝试将公众(顾客)满意度理论和模糊多属性评价理论引入地方政府公共财政支出的绩效评价中,构建地方政府公共财政支出公众满意度测评指标体系,利用基于期望值的模糊多属性的分析方法对地方政府公共财政支出的公众满意度和绩效进行实证测评,以期全面地、客观地反映出地方政府公共财政支出使用效益评价的现状与公众期望之间的差距,引导地方政府主动树立服务理念,坚持以人为本,倾听公众的话语,分析公众不断变化和增长的公共需求,采取有力的措施,提高财政支出资金的使用效益,为公众提供更加高效、廉价、优质的公共产品和服务。

二、研究意义

当前随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,以及政治体制改革的不断深入,公共管理领域发生着深刻的变革。温家宝同志曾指出,落实科学发展观,必须加快政府职能转变,全面、正确地履行政府职能。其中,重要的一点就是要推进和深化改革,抓紧建立和完善政府绩效评价标准、考核制度和奖惩制度,以形成正确的政绩导向。

在新的历史时期,我党审时度势,紧紧抓住改善民生、和谐可持续发展的时代脉搏,在十六大明确把“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的目标之一提出来,党的十六届四中全会又把“提高构建社会主义和谐社会的能力”作为党执政能力的一个重要方面明确提出,这既是对马克思主义理论的重要丰富和发展,也是我们党对什么是社会主义、怎样建设社会主义的又一次理论升华。在十八大报告

中,胡锦涛总书记提出要解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过上更好生活。这些论述回应了百姓对解决上学、看病、养老等热点问题的期盼,彰显了通过公共财政的合理调节让改革发展成果更多更公平惠及全民的信念和决心。

地方政府公共财政支出主要是指地方政府为了完成自己的职能和取得所需要的商品和劳务而进行的多种形式的财政资金支持,在很大程度上反映了地方政府的政策选择,是地方政府行使并实现其职能的一种重要表现形式。但长期以来,由于缺乏有效的公共财政支出决策机制,公共财政支出项目结构不科学,不少地方政府官员为了提高自己的政绩,不该上的公共项目立项了,一些事关民生的公共财政支出项目却长期束之高阁,导致纳税人的钱损失浪费严重,公共财政支出效率低下。

构建社会主义和谐社会,需要政府主导,全民参与。深刻理解和把握构建社会主义和谐社会的丰富内涵,对我们全面落实科学发展观,促进我国经济社会协调发展全面进步,实现全面建设小康社会宏伟目标,意义重大。本专著立足于构建社会主义和谐社会这一主题,把地方政府公共财政支出的绩效评价作为研究重点,具有如下理论价值和实际应用价值:

第一,有利于丰富和发展党的“构建社会主义和谐社会”理论体系的深刻内涵。

和谐社会既是建设有中国特色社会主义长远战略规划的一个重要方面,也是我党各级政府部门进行行政决策的目标和方向。对于地方各级政府,以最经济的手段为当地民众提供优质、全面的服务和推动地方经济又好又快发展就是对“构建社会主义和谐社会”的最好注脚。以地方政府公共财政支出的绩效评价为视角,探讨地方政府的公共服务质量和服务效率,对于丰富和发展“构建社会主义和谐社会”理论体系的深刻内涵具有重要的理论意义。

第二,有利于探索和构建中国公共财政支出项目管理绩效评价理论体系。

构建一个“绩效导向”的地方公共财政支出项目管理绩效管理体系,设计一套比较科学、合理的地方政府公共事业管理绩效评价指标体系和实际操作模型,为地方政府公共财政支出项目管理绩效评价实践提供理论支撑。对公共管理学的

拓展和丰富管理科学与工程研究的视野,实现管理科学与工程和公共管理学研究方法的整合和互补具有重要的理论意义。

第三,有利于推动地方政府科学认识和改进自己的行政绩效,提高政府形象。

探讨地方政府公共财政支出项目的绩效评价问题,科学评价地方政府公共财政支出项目的预期绩效与实际绩效的差距,可以进一步帮助地方政府树立科学的发展观和正确的政绩观,明确公共投入要紧紧围绕民生民本问题,既有利于推动地方政府的体制改革进程,也有利于促进管理型政府向服务型政府的转型,这对于提升地方政府的社会公信力和政府形象具有现实的典型意义。

三、国内外研究现状

(一)关于财政支出绩效评价理论方面的研究

西方国家对财政支出绩效评价的关注由来已久,并形成了丰富的学术和实践成果。比较而言,国内学者在 20 世纪 90 年代后期才将政府绩效的相关理论和实践经验引入我国。西方国家在财政支出绩效评价方面的理论主要有以下几种:

委托—代理理论。20 世纪 30 年代伯利·米恩斯在《现代企业和私人财产》一书中,提出了企业所有权与经营权的命题,标志着委托—代理理论的起源。现代意义上的委托—代理概念是 1973 年由斯蒂芬·罗斯在《代理经济理论:委托人问题》中进行阐述的。委托—代理理论认为由于知识“专业化”的发展导致了信息非对称的客观存在。在这一前提下人与人之间的分工日渐出现了“委托人”与“代理人”的关系。如果当事人双方,其中代理人一方代表委托人一方的利益行使某些决策权,则代理关系就随之产生。学者们将委托—代理理论引入公共管理领域,重新界定了政府与公民的关系:在民主制度下,政府由公众选举产生,根据洛克的契约论,政府是公共事务的受托人。由于这一理论提出了政府与公民角色的分立,引出了公民(委托人)如何监督评估政府(代理人)这一重大课题。委托—代理理论成为了对政府财政支出进行绩效评估的逻辑前提。

效率理论。西方学者很早就开始关注行政管理活动的效率问题。1912 年哈

灵顿·埃默森提出了著名的“效率的12项原则”。20世纪初,马克斯·韦伯创立了科层管理理论,研究通过改善组织结构提高组织生产效率的问题。20世纪70年代,随着西方国家政府治理危机的出现,西方国家兴起了新公共管理运动,他们普遍通过私有化、工作流程再造、外包等方式提高政府效率。提高效率主要通过以下三个问题的思考来实现:该不该办这件事?花多少钱办这件事?效果与花钱相比是否值得?效率理论对西方财政支出绩效评价产生了深远的影响,在很长一段时间,西方学者对政府绩效评价的研究主要集中于政府产出的效率,坚持“目标导向”、“效率至上”的观点。

新公共服务理论。由于过度注重效率主义而忽略了政府的公平职能,引起了人们的不满。于是,一种新的替代性的理念产生,即新公共服务理论,实质上是对效率至上主义的修改。新公共服务理论是以美国著名公共管理学家罗伯特·丹哈特为代表的一批公共管理学者基于对新公共管理理论的反思,特别是针对作为新公共管理理论之精髓的企业家政府理论缺陷的批判而建立的一种新的公共管理理论。新公共服务理论认为政府并不是企业家,并不应该仅仅关注提高供给公共产品的效率,更应该关注社会的公平。政府的政治决策和计划需要吸收公众的意见,通过集体努力和相互协作的过程实现公共利益的最大化。新公共服务理论为财政支出绩效评价提供了新的启发,公民参与的绩效评价途径纳入了绩效评价研究的视野。

“3E”理论。有些学者也称之为“3E”原则,张雷宝将它作为一种理论进行了阐述。芬维克最早明确提出了这一理论,提出了“经济性、效率性、有效性”的3E公共财政支出绩效评价标准。经济性是指一个支出项目中占用资源的程度。效率性是指以一定的投入实现最大的产出或实现一定的产出使用最少的投入。有效性是指既定目标的实现程度以及一项活动的实际效果与预期效果的关系。对“有效性”的判断,无疑需要对公民的客观感受进行评价。进行这一理论,虽然对公共部门产出的效率表达了主要的关注,但也蕴含着“公民导向”的思想。随着理论和实践的发展,“3E”理论的内容更加丰富,公平、质量、责任等价值观也成为政府绩效重要评价原则,形成了“3E+”理论。

西方对财政支出绩效评价的理论探索经历了漫长的过程。委托—代理理论

揭示了政府与公民的角色分立现象,但是并没有解答如何弥补这一现象的问题。而效率理论的出现给人们提供了评价政府工作的初始标准,成为公众监督政府工作的有利理念。但是“效率至上”并不是没有完全体现政府的绩效水平。作为一种技术性的改革理念,效率理论忽视了政府本应该具备的公平价值追求,忽视了对公民基本权利的尊重。新公共服务理论的出现较好地弥补了效率理论的价值取向缺陷,为公共财政支出绩效评估提供了一个新的理论支撑。“3E”理论则综合了以往绩效评估理论的优点,并处于不断地发展完善之中。总的来说,政府公共支出绩效评估的基本理念理应包括:战略导向、结果导向、效率导向、公共服务至上、公共责任、透明与法制。

(二)关于财政支出绩效评价体系框架方面的研究

财政支出绩效评价是一个崭新的公共管理研究领域。即使在西方国家,它也是随着上世纪70年代新公共管理运动的兴起而逐渐展开研究的。对于我国而言,财政支出绩效评价更是最近十几年才引起重视的研究内容。因此,对于财政支出绩效评价的研究,建立起一个体系框架以从整体上把握这一领域的研究内容和发展趋势显得格外重要。

国外在财政支出绩效评价非常重视,视为改善政府绩效的一项重要工具和制度,在实践中也已经应用的比较成熟。世界银行从上世纪70年代就成立了专门的绩效评价机构——业务评价局(现为独立评价局)对其援助贷款项目开展了绩效评价工作。该机构的绩效评价工作主要包括四个方面:一是单个项目绩效评价,即对世界银行的各个援助项目进行评价;二是国家援助评价,即对受援国的工作绩效进行评价;三是部门与专题回顾,即对过去某个部门或者领域的工作绩效进行专门评价;四是程序性回顾,即对每年针对2-3项正在开展的项目的过程或者程序进行绩效评价。具体的评价方式包括项目人员自评、项目回顾和项目影响评价三种,项目绩效评价结果直接对世界银行董事会负责。自1998年制定《综合发展框架》以来,世界银行更加注重贷款项目对人群及其需要的影响进行评价。美国在1993年通过《政府绩效与结果法案》对美国的绩效评价工作提供了法律保障。该法案要求联邦政府各部门制定战略规划和年度计划,规定了美国财政支出