# 关于推进我国财政支出绩效评价改革的建议

来源：网络 作者：空山幽谷 更新时间：2024-02-03

*\" 摘要：推进我国财政支出绩效评价改革，建议抓好划分评价层次、建立评价制度、完善评价体系、制定评价标准、创新评价方法、规范评价流程和设立评价机构等方面的工作，从而构建我国财政支出绩效评价体系，以适应经济发展与财政改革的客观需要。 关键词：财...*

\" 摘要：推进我国财政支出绩效评价改革，建议抓好划分评价层次、建立评价制度、完善评价体系、制定评价标准、创新评价方法、规范评价流程和设立评价机构等方面的工作，从而构建我国财政支出绩效评价体系，以适应经济发展与财政改革的客观需要。

关键词：财政支出，绩效评价，政策建议

一、我国现行财政支出绩效评价存在的问题

从广义看，目前我国各级人民代表大会对各级财政预算、决算的审查，各级审计机关和财政监督机构对财政资金的使用进行监督检查等，都或多或少涉及了评价财政资金绩效的内容，但这些行为主要是以监督检查为主要目的，还不能成为真正意义上的财政资金绩效评价。从财政资金管理看，各级财政部门为加强财政资金管理，也采取了一些绩效管理的方法。从我国财政支出绩效评价工作发展的现状看，虽然已有初步基础，但由于此项工作起步较晚，且缺乏系统性研究，仍不能适应我国经济发展与财政改革的客观需要。总的来看，我国财政支出绩效评价工作主要存在以下几方面问题：

（一）缺乏统一的法律保障。财政支出绩效评价工作要取得实效，必须得到立法支持，而且要制度化、经常化。而我国公共投资部门虽然也提出要完善项目投资决策程序，对国家重点投资项目要从立项决策、竣工验收直到财政支出绩效评价，实行全过程管理，但迄今尚未出台全国统一的有关财政支出绩效评价工作的法律法规，使我国财政支出绩效评价工作缺乏法律约束和制度保障。

（二）没有明确的管理机构。西方许多国家和世界银行等国际组织都设有公共支出绩效评价机构。而我国，缺乏这样一个有权威性的财政支出绩效评价综合管理机构，财政支出绩效评价工作主要分散在各管理部门，各部门又主要从技术性能、项目管理方面进行财政支出绩效评价，指标、方法和组织程序差异大，难以形成统一的、全面的财政支出绩效评价。标准不统一，使财政支出绩效评价结果差异大，缺乏可比性，难以保障财政支出绩效评价结果的客观公正性。这是目前我国财政支出绩效评价工作发展滞后的重要原因。

（三）未构建规范的指标体系。目前，各有关部门的财政支出绩效评价主要通过若干固定的财务、技术和工程管理指标进行全过程评价，评价侧重于技术、工程和资金使用的合规性，对财政资金的使用效益评价不足。同时，各部门评价指标设置呈平面化和单一性，缺乏一套建立在严密数据分析基础上的科学、统一、完整的指标体系，不能从不同层面、不同行业、不同支出性质等方面进行综合、立体评价。由于缺乏科学、规范的方法和指标，影响了财政支出绩效评价结果的公正合理性。技术性缺陷是我国财政支出绩效评价工作发展缓慢的直接原因。

（四）支出评价内容不完整。体现在：一是侧重于合规性评价，忽视效益评价。从总体上看，目前各有关部门进行的财政支出绩效评价工作带有明显的审计特征，即重点审核项目支出行为是否符合现行财务政策和国家有关规定，往往忽视对项目效率或发展效益方面的评价，或由于评价指标设置不完整，不能进行项目的效益评价；二是评价对象仅局限于项目本身，而忽视项目内外因素的综合分析。财政支出绩效评价工作不仅涉及项目审核、投资与回报的评价，而且包括各种宏观因素的评价，如投资的社会环境，包括政策环境和自然环境对投资行为的影响及投资行为对行业、社会乃至整个经济运行的影响等。目前的财政支出绩效评价工作恰恰不包括这些内容，使财政支出绩效评价工作不能达到为政府宏观决策服务的目的。

（五）支出评价结果的约束乏力。由于财政支出绩效评价工作体系不健全，缺乏法律规范，财政支出绩效评价结果只作为各有关部门项目建设档案保存，或作为有关部门加强新上项目管理的借鉴或参考，对财政资金支出项目中的成绩、问题与相关责任、项目执行过程中的各环节责任人并没有任何直接约束，不仅使财政支出绩效评价工作流于形式，而且影响了财政支出绩效评价工作的权威性，制约财政支出绩效评价工作的深入开展。

二、构建财政支出绩效评价体系的路径选择

（一）坚持系统化原则，整体规划财政支出绩效评价的改革方案。有效的制度不可能是一项单一的制度，必须是一个完整的制度体系。但这个制度体系不是以多少论效率，而是以其客观性、科学性论效率。比如，如何衡量财政支出的成本与效益遇到的一个技术难题是：公共产品或服务具有外部性特征，而且某项支出效益的取得又与很多因素有关。因此，试图直接、准确地评价财政支出效益确实不易。但有一个简单的方法可以解决这一难题，即在定性评价的前提下采用同类相比的方法实施定量评价。如用于学校教学楼建设的教育经费是“造楼”还是“造人”？从定性的角度看一目了然。财政支出绩效评价难度极大，一个重要的原因是绩效评价涉及到某些人或某群人的小利益，但对整个国家有百利而无一害。制度体系的整体规划，应充分认识实施的难度，从理论上论证财政支出的供给范围与规模、预算会计核算模式、政府事业的发展规划、财政支出管理的决策机制、重要项目评价报告的听证制度等多方面因素的影响，在调查研究的基础上提出切实可行的改革方案。

（二）采取循序渐进的实现方式，由易到难、由重点到一般逐步展开。英国和瑞典的经验告诉我们，他们的财政支出绩效评价是从公众和议会特别关注的重大问题与具体项目开始，逐渐扩展到全部财政支出；从重点评价支出的经济性、合规性开始，逐步转移到对财政支出的经济性、效率性、有效性的全面评价。经济性指在财政支出管理中建立有效的支出决策机制和支出优先安排机制，克服财政支出活动中严重浪费和分配不均问题；效率性是政府及民众对财政支出在项目决策机制、实施进度、经济效益和社会效益等方面要求的具体体现；有效性是财政支出所取得的最终成果的具体体现，需要结合当前效益与长远效益来衡量。我国财政支出绩效评价的实现方式也应采取渐进式的方法，由易到难、抓住重点、逐步展开。财政支出绩效评价的重点，应由财政支出的经济性、合规性开始，逐步扩展到效率性和有效性。

（三）按照动态管理的方法，在财政资金运行各环节建立财政支出绩效评价制度。财政资金总是处于不断循环过程中。在收缴环节，采取集中收缴方式明显要比分散收缴具有更高的效率；在存库环节，开展有效的现金管理可以提高资金效益与加强财政控制；在分配环节，预算目标数量化、分类细化有助于对财政支出进行监督和评价，还可清晰地衡量预算分配环节的成本与效益；在购买环节，实行政府采购制度可以取得分散采购方式下不可能取得的规模效益、经济效益和社会效益；在支付环节，采取电子化集中式的直接支付方法，是提高财政资金绩效的必然要求。因此，财政支出流经的各环节存在一个绩效问题，不能仅就财政资金的最终使用成果为对象来评价财政支出的绩效状况，应建立覆盖财政资金运行各环节的财政支出绩效评价制度。

（四）根据科学化原理，建立财政支出绩效评价指标体系与评价机制。财政支出绩效评价指标体系是开展绩效评价工作的中心环节。设计一套科学、合理的指标体系，需要兼顾局部利益与整体利益、当前利益与长远利益、直接利益与间接利益，既通用可比、简单适用，又易于操作。为此，可以按照部门、项目、环节分别建立绩效评价指标。部门评价指标用来衡量部门事业发展取得的业绩，可以和部门负责人政绩考核结合起来；项目评价指标是按照分类的原则对不同财政支出的使用效果进行评价；环节评价指标是衡量财政支出运动过程中存库、分配、购买、投资、支付等各环节的绩效水平。建\" 立科学、合理的绩效评价机制，是充分利用绩效评价指标体系、有效开展绩效评价活动的前提。所以，应建立各部门自我评价、财政综合评价、绩效审计评价为一体的绩效评价机制。部门自我评价是各部门对年初设定目标与实现情况的对比评价，并做出具体分析和说明；财政综合评价是财政部门对重点预算资金的绩效进行重点评价，对所有财政资金的绩效状况做出综合评价，并在预算执行过程中对各部门的预算执行情况进行抽查，以保障各项计划目标及时、顺利地实现，更好地配合下一年度的预算分配工作；绩效审计是审计部门针对一些使用大量财政资金的部门和领域进行的专项审计，并提出相应的处理建议；社会评价是社会民众或媒体针对社会普遍关注、群众反映强烈的事件进行举报、采访或揭露，以改善财政支出绩效的整体状况。

（五）逐步建立财政支出绩效评价的信息收集网络和数据库。财政支出绩效评价活动的开展，离不开一定规模与容量的数据库，需要针对各类支出项目的投入、效益与影响，进行必要的横向与纵向比较，保证绩效评价工作的持续、高效开展。分不同行业、类型的财政支出项目，将有关的信息或资料作为初始数据源，并在此基础上逐步扩大评价信息的收集范围，推动数据采集进入标准化工作阶段。充分利用现代化的信息技术，建立有效的绩效评价信息收集网络，确保数据信息采集的有效开展。克服制度障碍，在不危害国家安全的前提下实现信息公开、共享；大力推进政府与企业信息化进程，建设完备的财政管理信息系统，提高信息采集的效率性与安全性；发动社会力量，开展数据处理软件的设计与开发，以提高数据处理的效率。

三、推进我国财政支出绩效评价改革的对策

针对我国财政支出绩效评价工作存在的问题，结合国外发展经验，建立我国财政支出绩效评价体系，应从以下几个方面着手实施。

（一）划分评价层次。根据开展财政支出绩效评价工作的主体和客体的不同，可将财政支出绩效评价工作分四类：财政支出项目绩效评价、单位财政支出绩效评价、部门财政支出绩效评价、财政支出综合绩效评价。财政支出项目绩效评价的主体通常是财政部门、项目实施单位及其主管部门，评价对象是财政支出项目的效益。由于财政支出项目是部门（单位）财政支出的重要方面之一，而且项目支出内容十分广泛、项目间差异大、项目效益不确定性大。因此，对财政支出项目开展绩效评价，对合理安排财政经费、提高财政资金效益具有十分重要的作用。单位财政支出绩效评价的主体通常是财政部门和主管部门，评价对象是主管部门所属二级和基层预算单位的财政支出效益。单位财政支出绩效评价是部门财政支出绩效评价的基础，单位作为财政部门预算管理的基层单位，其支出效益直接反映为财政支出的总体效益。因此是财政部门预算管理的重要内容之一。部门财政支出绩效评价的主体通常是各级人民代表大会、政府和财政部门，评价对象是各政府部门（使用财政经费的一级预算单位）的财政支出效益。部门财政支出绩效评价是财政支出综合绩效评价的基础，是财政部门预算管理的重要内容之一。财政支出综合绩效评价的主体通常是各级人民代表大会、政府监督机构、财政政策研究机构等，评价对象是财政支出的整体效益，是部门财政支出效益的综合反映。综合绩效评价对象具有整体性，其范围可以是整个国家的财政支出，也可以是某一区域内的财政支出。

（二）建立评价制度。财政支出绩效评价是一项涉及范围广、内容复杂的系统工程，无论是评价工作的组织实施，还是评价结果的具体应用都必须遵循一定的制度规范。首先，建立我国财政支出绩效评价体系的基础是要制定《财政支出绩效评价办法》、《财政支出绩效评价方法选择及工作程序》、《财政支出绩效评价指标设置及标准选择》、《财政支出绩效评价结果应用》等一系列统一的制度规范，明确全国财政支出绩效评价工作规则、工作程序、组织方式及结果应用，并对相关行为主体的权利和义务进行界定。其次，要在财政资金运行各环节建立财政支出绩效评价制度。财政资金总是处于不断运动中，在收缴环节，采取集中收缴方式明显要比分期收缴具有更高的效率；在库存环节，开展有效的现金管理可以提高资金效益与加强财政控制；在分配环节，预算目标数量化、分类细化有助于对财政支出进行监督和评价，还可清晰地衡量预算分配环节的成本与效益；在购买环节，实行政府采购制度可以取得分期采购方式下不可能取得的规模效益；在支付环节，采取电子化的集中式直接支付方法，是提高财政资金绩效的有效途径。因此，财政支出各环节上都存在绩效问题，应在财政资金运行各环节都建立财政支出绩效评价制度。最后，做好财政部门、预算单位、审计和财政监督机构、社会中介机构在财政支出绩效评价工作中职责和业务分工的划分等制度建设，从多方面强化和推进对财政支出绩效的评价。

（三）完善评价体系。根据我国的实际情况，财政支出绩效评价指标体系的建立必须遵循短期效益与长期效益相结合、定量与定性相结合、统一与专门指标相结合的原则。我国财政支出绩效评价指标体系设置的目标就是形成一套完整的财政支出绩效评价的指标库，这种指标库的形成不仅需要理论上的研究，更依赖于在实践中逐步完善和健全。根据财政支出绩效评价的层次，在财政支出分类的基础上，应分别建立财政支出项目绩效评价、单位财政支出绩效评价、部门财政支出绩效评价、财政支出综合绩效评价指标库。从指标的适用性角度考虑，各类指标均可划分为通用指标、专用指标、补充指标和评议指标四种类型。并根据指标性质不同，将各类财政支出绩效评价指标划分为定量指标和定性指标。

（四）制定评价标准。财政支出绩效评价标准指以一定量的有效样本为基础，测算出的标准样本数据，用来衡量和评价财政支出的绩效水平。财政支出绩效评价标准按照可计量性分为定量标准和定性标准。定量标准和定性标准又可根据标准的取值基础不同，分为行业标准、计划标准、经验标准和历史标准；按照时效性可分为当期标准和历史标准；按照标准形成的方法可分为测算标准和经验标准；按照区域可分为国际标准和国内标准。此外，还可分为政府标准、社会公众标准及民间机构标准等。财政支出绩效评价标准是准确衡量绩效的尺度，标准的正确选择对财政支出绩效评价结果具有较大影响，评价标准的制定既是财政支出绩效评价体系建立的主要环节，也是财政支出绩效评价具体工作所面临的一个重要工作步骤。通过对财政支出绩效评价的标准进行总体规划设计，研究指标与标准的对应关系，研究不同评价对象的标准选择，选取恰当的评价标准值。。评价标准值应以财政支出性质、类别为基础，按照不同地区、行业、项目规模，采用历史经验、政策标准、数理统计分析、专家评估、公众印象等方法取得。通过各种渠道广泛收集整理各种分类标准数据后，可在条件成熟时研究建立绩效评价标准数据库。标准会随着经济发展和客观环境的变化不断变化。因此，如何建立和维护更新标准库也是一项非常重要的工作。为提高有关评价标准的权威性，财政部门及有关部门可效仿企业绩效评价，定期发布有关评价标准。

（五）创新评价方法。良好的财政支出绩效评价方法是财政支出绩效评价体系的重要组成部分，对财政支出绩效评价结果的准确性具有决定性影响。目前理论界提出了成本效益分析法、最低成本法、综合指数法、因素分析法、生产函数法、模糊数学法、方案比较法、历史动态比较法、目标评价法、公众评判法等多种方法。其中，比较法、因素分析法、公众评价法和成本效益分\" 析法已被《中央部门预算支出绩效考评管理办法（试行）》所采纳，应用到实践中。在市场经济条件下的公共财政体制框架中，社会效益评价是财政支出绩效评价的重点内容，而现有评价方法中，能简便、精准地评价财政支出社会效益，满足财政支出绩效评价工作实际需要的方法还有待于进一步研究。今后，在财政支出绩效评价方法研究上，要着眼于增加政府工作与财政资金管理的科学性与公开性，提高政府理财的民主性和社会参与性，深入研究公众评判法等适用于社会效益评价的基本方法，按照民主、科学、简便、精准的原则创新绩效评价方法。

（六）规范评价流程。财政支出效益评价应由国家统一规定评价应遵循的原则，确定评价的重点，明确评价采取的方法，规范评价的基本流程。坚持定性和定量评价、事前与事后评价、定期和经常性评价、当前与长远评价、自我与外部评价相结合，形成评价工作制度。可以设计评价工作的基本程序为：制定工作计划，确定评价对象，下发评价通知书；组织专业小组，聘请专家，成立评价工作组；制定评价方案，选定评价指标，确定评价方法和评价标准；下达评价通知；督促部门自评，收集、核实数据并实施评价；形成评价报告，做好评价总结；经本级财政部门审核后，予以备案。

（七）设立评价机构。财政支出绩效评价机构是财政支出绩效评价体系的工作主体，为改变目前我国财政支出绩效评价工作零碎涣散、缺乏独立性和权威性的状况，使财政支出绩效评价工作制度化、规范化和法制化，真正形成对计划、决策、管理的监督和制约，应在财政部门建立专门的财政支出绩效评价机构，对全国财政支出绩效评价工作实施统一管理。同时，在各政府部门设立专门的绩效评价机构，按照全国统一的财政支出绩效评价体系的有关要求组织做好本部门、所属单位以及财政支出项目的具体评价工作。鉴于财政支出绩效评价对财政支出管理的监督作用，必须赋予工作机构及相关人员以必要的职权，如在信息查询、资料获取、独立取证以及行政处罚建议等方面给予一些特定的权力。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！