

同济大学经济与管理学院

硕士学位论文

温州政府支出绩效评价的研究

姓名：刘建雄

申请学位级别：硕士

专业：公共管理

指导教师：俞招根

20071101

摘要

近年来,随着社会主义市场经济体制的建立和完善,温州市已形成比较稳定的财政收入增长机制,财政实力显著增强,财政收支规模逐年扩大,有力地推进了温州市经济社会的快速发展。经济上取得的成绩不能掩盖存在的矛盾与不足。公共资金供求矛盾依然十分突出,公共支出管理相对滞后,支出结构不合理,支出效率不高问题仍然不同程度存在,并缺乏一套行之有效的制度来对公共资金使用效益进行科学评价,这已成为公共资金高效运行的制约因素。

“十一五”时期是温州发展的关键时期,按照公共财政的要求,要确立以“结果”及“追踪问效”为导向的公共支出管理模式,提高公共支出效率。由此可见,研究温州政府支出绩效评价工作,是当前政府绩效管理工作的一项重要任务,它对于加强政府支出管理,提高资金使用效益具有十分重要的意义。

本文首先对绩效及绩效评价的概念进行综述,在充分理解其概念基础上,概括了绩效评价的定义。阐述内源发展观理论的涵义。以内源发展观理论为指导,通过对美国政府支出和温州政府支出绩效评价的理论基础、价值观基础和政治制度基础三方面的对比分析,从中发现美国政府与温州政府在支出绩效评价基础上存在明显差异,在实践特征方面优劣势互为相反,形成互补。运用内源发展理论分析,指出温州政府应在科学理性主义、民众监督和参与意识等基础方面进行适当调整,并根据自身特点和优势,吸收美国先进绩效评价量化技术,在提高政府人员参与积极性、绩效基础数据信息一体化管理、绩效评价制度化建设等方面进行自主创新的相应对策。

关键词: 温州, 政府支出, 绩效评价

ABSTRACT

During the past years, with the establishment and consummation of the socialism market economy system, Wenzhou has formed a stable financial revenue growth mechanism. Subsequently, the fiscal strength has been enhanced remarkably and the financial revenue and expenditure scale has been expanded year by year, which promoted a rapid economic and social development. However, some problems still exist in a certain degree. For example, the contradiction between supply and demand is serious, the public expenditure management is relatively laggard, the structure is unreasonable, and the efficiency is low. What's more, there still lacks an effective system to evaluate the public funds use efficiency. "The 11th five--year plan" is a crucial period to Wenzhou, according to the public financial requirement; we should set up a management mode oriented of "result" and "tracking efficiency" as soon as possible. Therefore, it is a very significant task for Wenzhou government to study the performance evaluation, for it is meaningful to strengthen and improve the public funds use efficiency.

The article firstly summarizes the concept of performance and performance evaluation, and then defines the latter. Secondly, it expounds the theory of endogenesis development view, and also analyzes the performance evaluation between American and Wenzhou government from the aspects of theoretical foundation, value view and politic system respectively. From the comparative analysis, obvious difference is founded out between the two governments, and it is opposite and mutual complement in practice. According the theory of endogenesis development view, the article finally points out that, Wenzhou government should adjust several aspects properly based on its own characteristic and superiority, such as scientific rationalism, the sense of supervision and participation, and should absorb the advanced quantitative technology from American, and finally should put forwards innovative countermeasures about how to boost the officer's enthusiasm, how to manage the basic data and information in corporately, how to carry out performance evaluation systematically as well.

Key Words: Wenzhou, Government expenditure, Performance evaluation

学位论文版权使用授权书

本人完全了解同济大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版；学校有权保留学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

学位论文作者签名：刘建维

2007年12月30日

经指导教师同意，本学位论文属于保密，在 年解密后适用本授权书。

指导教师签名：		学位论文作者签名：	
年 月 日		年 月 日	

同济大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

签名：刘建雄

2007年12月30日

第1章 引言

1.1 研究的背景及意义

近年来,随着社会主义市场经济体制的建立和完善,温州市已形成比较稳定的财政收入增长机制,财政实力显著增强,财政收支规模逐年扩大,有力地推进了温州市经济社会的快速发展。“十五”期间,温州市财政总收入、地方财政收入和预算内总支出累计分别为761.50亿元、416.61亿元和464.11亿元,是“九五”期间的3.10倍、2.90倍和2.69倍,年均增长分别为22.6%、19.7%和19.3%。¹财政盘子的增大,表明温州市财力回旋余地的增强,这是政府发挥职能的物质基础。

经济上取得的成绩不能掩盖存在的矛盾与不足。当前,公共资金供求矛盾依然十分突出,公共支出管理相对滞后,支出结构不合理,支出效率不高等问题仍然不同程度存在,并缺乏一套行之有效的制度来对公共资金使用效益进行科学评价,这已成为公共资金高效运行的制约因素。深化公共支出改革,根本目的是要建立起“规范、安全、高效”的公共支出管理机制,而财政支出作为一种资源配置活动,其重要问题是解决支出的效率问题。

“十一五”时期是温州发展的关键时期。在这一关键时期,温州按照科学发展观和建设社会主义和谐社会要求,实现经济社会又好又快发展,在现有财力的基础上,按照公共财政的要求,坚持有所为,有所不为,关键是重视支出结果,确立以“结果”及“追踪问效”为导向的公共支出管理模式,提高公共支出效率。当前财政管理方式下,公共资金分配的随意性和盲目性,导致单位申请资金都头戴三尺帽,砍上一刀,还大有余地。由此可见,研究温州政府支出绩效评价工作,是当前政府绩效管理工作的一项重要任务,是贯彻落实“三个三”工作措施的具体体现,它对于加强政府支出管理,提高资金使用效益具有十分重要的意义。

¹ 《浙江财政年鉴》编辑委员会,浙江财政年鉴2006,中华书局,2006,P277

1.2 研究的对象

本文所指的公共支出指纳入部门预算管理的所有财政性资金的支出，包括预算内资金支出、预算外资金支出、其他资金支出。

1.3 研究的主要方法

本文主要运用的分析方法有：一是比较分析法。由于本文既要从基础入手分析美国政府支出绩效评价的过程与特征，又要对应分析温州政府支出基础和特征，继而提示出借鉴美国经验时所应遵循的策略，因此写作中必然要用到比较分析法。二是实证分析与规范分析相结合的方法。实证分析更多关注“是什么”，即对事物客观性的描述；规范分析则更多关注“应该怎样”，即对事物带有主观价值判断的描述。因此，本文对美国地方政府支出绩效评价的历史、过程等的分析主要采用实证分析方法进行，对借鉴美国经验的思路的探讨等主要采取规范分析方法进行。当然，这两种分析方法很难进行严格区分，即使是实证分析，也不可能完全脱离作者本人的价值判断。三是历史分析方法。由于本文需要借助对美国政府支出绩效评价历程的分析，找出绩效评价的基础，认识这些基础的作用发挥规律，因此，历史分析方法也会在本文中占一定比例。

1.4 研究的主要思路

本文在综述国内外政府支出绩效评价理论上，先定义了绩效评价的概念，然后运用“内源发展观”理论分析了温州政府支出绩效评价的基础，针对存在的优劣势，最后提出建立有特色的温州政府支出绩效评价的对策和措施（图1.1）。

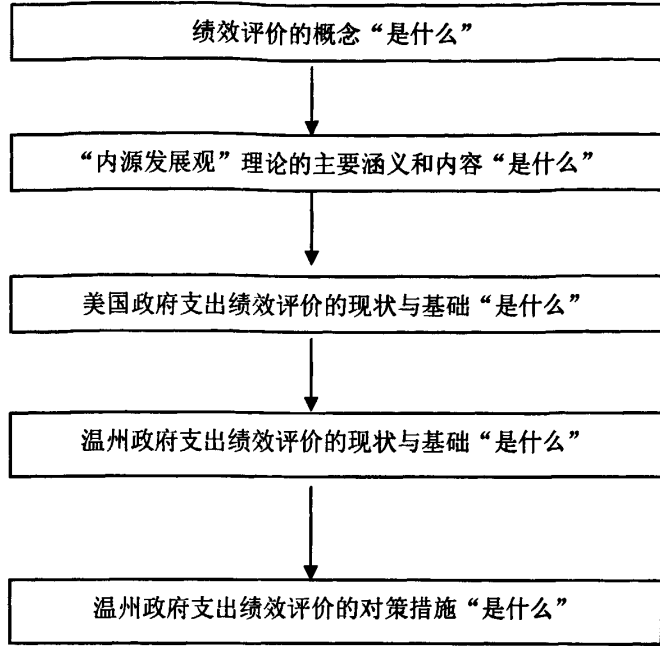


图 1.1 本文研究思路

1.5 研究的主要内容

本文借鉴前人的研究成果，对比中美两国政府支出绩效评价特征的差异性，以内源发展观为理论指导，分析温州市实践支出绩效评价的主要基础，包括理论、价值观以及政治制度基础，在此基础上，指出要学习美国的经验，结合温州市自身的具体情况走出一条以服务于预算管理的公共支出绩效评价之路。

第2章 绩效评价的核心概念

绩效及绩效评价的概念是研究绩效评价的基础。而绩效评价的概念由于理解与角度的不同还未形成一个公认的概念。本章就当前学界对绩效评价的研究根据自身理解，总结出绩效评价的定义。

2.1 绩效概念的研究

到目前为止，一个得到大家公认的绩效概念并不存在，这一方面是因为公共机构缺乏像私营部门的利润那样具有普适性的评估尺度，不同的利益相关者对于成就的认识缺乏一致性，另一方面是因为绩效概念还会随着研究与实践的发展而在内涵与外延上发生一定的变化。从当前学界对绩效的研究来看，大致有四种绩效概念的界定方式。

2.1.1 从结果层面界定绩效

以韦氏为代表，强调绩效所蕴含的结果层面的意义。根据韦氏词典，绩效是完成某种任务或达到某个目标¹。美国的《政府绩效与结果法案》(Government Performance and Results Act, GPRA)直接将绩效所体现的结果(results)归结为产出与结果两个层面。经济合作与发展组织(OECD)在1997年有关结果导向的绩效管理实践的报告中，根据多国的实践将绩效所体现的结果层面的意义界定为几种不同的表达方式，认为英文results所代表的结果可以包含产出、由outcome指代的结果以及服务质量(service quality)、顾客满意度(customer satisfaction)。由于服务质量和顾客满意度最终也可以归结为产出与结果，因此，这一观点与《政府绩效与结果法案》的界定基本上是一致的。

2.1.2 从过程的角度界定绩效

从过程的角度，科内(Kearney)和伯曼(Berman)认为，绩效是为实现结果

¹ 转引自汪家常、魏立江，业绩管理，东北财经大学出版社，2001，P11

而管理公共项目，并指出，“公共绩效的一个显著特点就是它由效益、效率和公正的多个同等重要的标准引导和评估”。¹

2.1.3 从能力的角度界定绩效

以经济合作与发展组织为代表、主要是从绩效所反映出的能力的角度来认识绩效。如在2000年经济合作与发展组织给出的定义中，绩效被视为资源获取与使用上的能力，是“一个机构或当局经济地获取资源以及高效率（投入-产出）、高效益[产出-结果（outcome）]的利用那些资源实现绩效目标的熟练性”。²

2.1.4 通过列举绩效内容界定绩效

格里泽（Grizzle）认为绩效是一个多维度的概念，它包括效率（将成本与直接产出相关联）成本-效益（将成本与收益或影响相关联），服务提供的质量与公正性、政府财政稳定性和政府政策的一致性。臧乃康则将政府绩效分解为政绩、政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、发展预期等。他同时指出，从框架上看，政府绩效的主要部分是经济绩效、社会绩效和政治绩效。³布朗克（Blank）和洛弗尔（Lovell）更深入一步，他们从测量与评估的角度出发，指出绩效具有相对性，公共部门的绩效通常是相对于其他组织或其他时间点等的效率、效益和生产力变化。⁴

从学者们的概念界定中，我们可以看出，人们对绩效的认识其实并不存在矛盾之处，只是看待绩效的视角不同而已。大致而言，绩效是一个机构或组织的项目的投入、产出和结果，它强调产出与结果，并表现为能够反映组织所具有的特定能力的效率、效益、公正、质量等。

2.2 绩效评价的概念

2.2.1 美国总审计署（GAO）对绩效评价的看法

¹ RICHARD C. K DARNEY, EVAN M. BERMAN ed. *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*. Boulder, Colorado: West view Press, 1999. P1-2

² See OECD. *Working Definitions*. <http://www.oecd.org>. 2000.

³ 臧乃康，政府绩效的复合概念与评估机制，南通师范学报，2001年，（3），P25-29

⁴ JOS L. T. BLANK. *Public Provision and Performance, Contributions from Efficiency and Productivity Measurement*. Amsterdam, the Netherlands: Elsevier Science B.V., 2000. P3-11

美国总审计署认为绩效评价包含绩效测量和项目评价。其中，“项目”可以是“任何具有可识别的目的或一系列目标的活动、计划(project) 职能或政策”。因此，这里的“项目”比我们前面所使用的项目概念在范围上要宽泛得多，包括了政府绩效所涉及的项目、服务与操作等多个方面。

2.2.2 彼得·罗西对绩效评价的看法

彼得·罗西认为绩效测量是项目评价中的过程评估或者说项目监测的一种形式，而且，与其他项目监测方式相比，它特别强调对服务结果的评估。¹

由于美国政府绩效评估的实践更多地受到了总审计署给出的概念的限定，而非受理论界研究成果的约束，所以，本人倾向于接受总审计署的观点，即绩效评价就是由绩效测量与项目评价两部分组成的。需要说明的是，此处的项目评价与社会学和政策科学领域的项目（政策）评价虽然有相通之处，但是，根据总审计署的界定，本文所研究的项目评价包括过程（或执行）评价、结果评价、影响力评价以及成本—收益和成本—效益评价，而不包括社会学和政策科学领域对项目（政策）在价值层次的评价，即无需实施需求评价、可评估性评价以及项目理论评价等。

2.3 绩效测量的概念

2.3.1 从绩效的不同内容界定绩效测量的概念

这种界定方式下，人们表现出的认识差异是与对绩效内容的不同认识直接相关的。其中，格里泽给出的绩效测量概念涉及的内容较为全面。她认为综合性的绩效测量体系可以提供有关一个政府或单个的政府机构在效率、成本—效益、服务提供的质量、服务提供的公正性、政府财政稳定性和与政府政策的一致性这些绩效内容方面的动作情况的信息。²经济合作与发展组织则强调绩效测

¹ 彼得·罗西、霍华德·弗里曼、马克·李普希，项目评估方法与技术（第六版），华夏出版社，2002，P148—151

² GLORIA A. GRIZZLE. Measuring State and Local Government Performance: Issues to Resolve Before Implementing a Performance Measurement System. in RICHARD C. KEARNEY, EVAN M. BERMAN. Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement. Boulder, Colorado: WESTVIEW Press, 1999. P329-340.

量是对投入、产出和结果的测量活动。戈尔领导下的国家绩效评审委员会(NPR)和总审计署1980年给出的绩效概念相类似,关注效率、质量和效益,认为绩效测量提供以下信息:资源被转化为产品和报务(产出)的效率,产出的质量(它们被提供给客房的质量以及客户满意的程度如何),结果的质量[与预期目的相比,一个项目活动的结果],以及政府的操作在其对项目目标的特定贡献方面的效益。¹

2.3.2 从绩效测量的过程出发界定绩效测量的概念

从绩效测量的过程出发,认为“应该把绩效评价作为一个衡量程序的过程或系统来看待”²,通过对测量过程所涉及的活动与因素进行描述和概括给出绩效测量的定义。如彼得·弗里曼和马克·李普希认为“绩效测量是绩效指标的搜集、报告和解释,这些指标与项目执行得如何相关,特别是与服务(产品)兼而有之和最终达到的结果相关”。³

2.3.3 从绩效测量的特点入手界定绩效测量的概念

1998年总审计署就强调绩效测量的“进行中的(ongoing)”特性,将绩效测量界定为“对项目成就尤其是趋向于既定目标的进展发问的进行中的临近与报告”,并指出它通常由机构或项目管理层实施。⁴

上述概念正好从不同的角度刻画出了绩效测量的全貌。概括起来,所谓绩效测量就是根据既定的组织目标在政府活动的投入、产出、结果以及由它们反映出的经济、效率、效益、质量等内容上设置绩效指标和标准,并在日常的管理工作中围绕绩效指标不断的惧有关政府活动趋向于既定目标的进展情况的信息,从而通过与绩效标准的比较随时确定组织的绩效表现情况。

¹ AL GORE. Serving the American Public: Best Practices in Performance Measurement. <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/review.html>. 1997.

² 马克·霍哲,公共部门业绩评估与改善,中国行政管理,2000,(3),P36-40

³ 彼得·罗西、霍华德·弗里曼、马克·李普希,项目评估:方法与技术(第六版),华夏出版社,2002,P326

⁴ UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships. GAO/GGD-98-26, April 1998. P3.

2.4 项目评价的概念

与绩效测量不同的是，项目评价首先是一种系统的评估，是“针对一个项目或政策以及项目或政策的价值的价值的重要方面的系统解析式评估，也是寻求研究结果的可靠性与可用性的系统解析式评估”。¹它不像绩效测量那样局限于进展情况与标准或目标的比较，而通常要对有关项目绩效与其背景中更为广泛的信息进行检查，因此，项目评价可以检查项目操作问题、阻碍或促进项目成功的环境因素，可以评价项目产生的超出预期目标的影响，可以评价项目的净影响，也可以比较趋向于同一目标的不同项目活动的效益。其次，项目评价也不是随时进行的，而是为了评估一个项目的进展情况而定期或专门进行的、单独的系统性研究，并且，它通常由项目外部（可以是机构内部的，也可以是机构外部的）专家实施，当然，也可以由项目管理者实施。

由此可见，绩效测量可以作为一种管理的预警系统，而项目评价可以通过对项目的作用进行全面评估，帮助组织找到改善项目结果的调整措施。²

2.5 小结

现在我们可以考虑将先前对绩效的界定、对项目评价与绩效测量关系的考虑以及对绩效测量和项目评价的概念理解综合起来，从整体上来理解绩效评价。简单地说，所谓绩效评价是一些特定的评估活动的总称，它既包括将评价项目或活动的成就与预期目标或绩效标准相比较的日常测量活动，也包括对项目或政策的重要方面进行客观可信的定期的系统评价活动。具体而言，绩效评价的对象应该是暗示着一定的组织能力的投入、产出与结果；绩效评价既强调项目、服务与操作的进展情况和既定目标的比较，也关注对项目所发挥作用的全面评价；由于绩效是一个相对的概念，绩效评价就要涉及一定的指标与标准的设置与选择。

¹ See OECD. Improving Evaluation Practices. Paris: PUMA/PAC(99)1, 1999.

² See UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships. GAO/GGD-98-26, April 1998. P3-4.

第3章 内源发展观理论

内源发展观是本文的核心指导理论。本章通过介绍内源发展观理论的背景及内涵，以说明内源发展理论关注的焦点，并以此焦点去分析比较美国联邦、州、地方政府支出绩效评价和中国地方政府（以温州为例）支出绩效评价的基础。

3.1 “内源发展观”的理论背景

联合国成立之初就把“发展”而且主要是推动发展中国家的发展作为己任。它从20世纪60年代开始实行“联合国发展十年计划”，并把每十年作为一个规划期，提出发展中国家十年内应达到的经济社会发展目标以及为此所必须采取的措施。它的发展思路和行动，既是各国政府之间斗争的产物，又是政府间妥协、认同、共识的结果，对国际社会的影响远比一般学者的思想和观点更直接、更广泛、更有效。1961年12月19日，联合国大会通过了关于“发展”问题的第一个决议，即“联合国发展十年计划”，意在帮助第三世界国家实现社会和制度的转型，从外部输入西方发达国家的制度、文化、技术、思想方法、组织体制、行为方式等发展模式，目标是推动发展中国家的国民经济总产值到十年末增长5%。在这种“外源式”发展的思路中，无论经济增长的源泉是来自于资本、劳动力，还是来自于新技术，一国的经济主要是通过物质生产要素的投入变化或者是生产率的变化来实现增长的。在这种理论的影响下，西方有些经济学家在考虑发展中国家的贫困问题时，就把经济增长停滞、人均收入低下看作是贫困的原因，又把资本和投资的短缺看作是经济增长停滞、人均收入低下的原因，从而认为发展中国家经济起飞的先决条件就是通过资本形成实现经济增长，而为实现经济增长所必须的大量资金，也就必须依靠国际社会和发达国家的外援。在第一个发展十年里，联合国在经济援助方面费尽心机，采取了许多措施。虽然使得发展中国家在一段时期内经济增长速度比较快，但却出现了“有增长而无发展”的事实。经济快速增长还带来了诸如两极分化、失业加剧等严重的社会问题，深刻地暴露了“外源式”发展的弊端，说明“外源式”发展思路对发展

中国的发展并不适用。

联合国也意识到，“第一个发展十年”的单纯追求经济增长率，把经济增长同发展混为一谈的发展观念存在问题。为了求得真正的发展，发展中国家需要考虑其国情的特性，这种特性使其在照搬工业化国家的发展经验时困难重重，它们还需要吸取工业国家走进死胡同的一切教训，以便寻求有着本质不同的“内源式”发展。每个国家都应该根据其自身所拥有的自然资源、社会资源、文化特性、思维结构和行为方式，找出适合其发展的模式和风格，而不能完全照搬另一个国家的发展模式。越来越有证据表明，发展问题并非是单纯的经济问题，而是一种复杂的多元现象，其中经济、社会、历史和文化因素相互交织、错综复杂。这就要求经济发展不能仅从外部引进，而应与每个国家自己的社会文化方式协调一致，发展应产生于本国内部。发展也不应是一成不变的模仿，而应是一国人民在所有领域中的创造和前进，开发其特有的资源，公平地分享利益，公正地分工，确认特性和充分发展个性，以求更为明智、自由和负责的生活方式，因为发展不仅是开发财富，也是人本身的发展。“内源式”发展的趋势就是突出反省的观点，把发展看作是一个应在发展中国家内部开始和持续的进程，同时考虑到发展中国家的自然资源和社会资源的潜力，并确定国家利益的明确轮廓。它否定了西方发达国家发展道路和模式的唯一性，否定重物不重人的发展模式。同时，“内源式”发展并不意味着内源因素和外源因素之间的两极分化和对立，相反，它以根据发展中国家和社会为自己确定的目的建立的内、外源因素和谐为基础。所以“在各国独特的思想和行动方式中吸取本国的力量、能量和创造性的同时，还要求与外国进行有选择和有控制的开放交流，以便充实自己，并为人类的共同文明做出贡献”。

3.2 “内源发展观”理论的主要涵义

3.2.1 尊重文化的同一性和各国人民享有自己的文化权利

这是“内源发展”的首要涵义。一个民族的文化体现了一个民族的才华，也体现了这个民族追求进步和幸福的方式。因此，文化的这个方面决定着发展的基本方向，也决定着发展的类型和方式。在任何社会里，文化对于所有领域

和社会集团来讲并不是千篇一律的，就连最具有同一性的文化，也包含着种种重大的差异。尊重每个国家的文化特性，发挥各国人民独特的创造力和活力，才能确保真正的发展。发展的定义甚至可以扩大为“就是转化成为文化的科学（技术、经济、环境等等，总之是人类的一切活动）”，实际上，这也就是“以人为中心的内源发展”。

3.2.2 各国的发展是从内部产生的

这是“内源的和以人为中心的发展”在形式上的基本要求。“二战”后的初期，发展中国家的发展模式往往来自外部，集中发展的往往是以外来价值观念为基础的意识形态，忘记了人自身以及人的需求、愿望、价值和创造力。与此相反“内源发展”则强调以自我为中心的发展，以及发展的一个自立的过程。不仅要抛弃那种“追赶型”发展战略，而且要使发展中国家摆脱对发达国家的依附性，最大限度地调动自身的资源优势，以克服它们在发展过程中所面临的经济、技术和社会等方面的困难。正如那些“内源发展”的倡导者所指出的，它是一个以充分发挥内在潜力为其本意的概念。

3.2.3 人既是发展的动力又是发展的目的

“内源发展”是由内部产生的发展，是着眼于为人类服务的发展。这就是说，其目标首先是满足人民的真正需要和愿望，从而确保他们自身的充分发展。应从各国社会的实际情况出发，即一方面从人民的需要和愿望出发，另一方面从本国社会在人力、物力、技术和财政等方面现有的和尚未开发的资源出发，同时考虑到其国情所特有的各种限制，来寻找自己的发展类型和方式。只有当发展能够加强和巩固社会的创造力时，发展才显得有意义；只有有能力并决心付诸行动的人们来承担发展的任务时，发展才有成功的可能。

3.2.4 经济社会的发展具有整体性和协调性

“内源发展”既包括社会系统同生态系统的协调发展，也包括社会经济生活一切领域相互间协调发展，强调这一点对发展中国家发展战略的选择具有特殊意义。这是因为，发展中国家的发展更多地表现为人为的过程，这种发展往

往从社会的某一个或若干个部分首先开始，而其他的领域或部门仍然处于传统甚至半原始状态。这样的发展，在最初的一段时间可能在某些方面取得较大进展，但时间一长，这种发展潜在的“变异”性质就会暴露出来，从而对进一步的发展造成严重的限制。所以，针对“后发外生型”发展中国家，“内源发展”十分重视发展的整体性和协调性。

3.2.5 各国发展道路的多样性和发展的探索性

有多少社会，就应该有多少发展“蓝图”和发展模式，共同适用的统一发展模式是不存在的。联合国大会在《关于建立国际经济新秩序的宣言》(1979年)中就曾宣告“，每一个国家都有权实行自己认为最适合自己发展的经济和社会制度，而不因此遭受任何歧视”。而且“内源发展”也把发展作为一个持续不断的修正过程。由于它尊重既定情况的特殊性和各国人民的文化本性，所以它不制定一个关于发展的一般性理论，而是注重发展理论与特定国家社会、文化、历史等的结合，而这种结合是探索性的，并且在探索中才能不断前进。

第4章 美国政府支出绩效评价

20世纪90年代末,中国借鉴西方发达国家经验,特别是美国的经验与措施,引入了一系列改革推动政府管理,如政府采购、收入管理和政府部门预算过程的现代化。2003年,全国人民代表大会,中国最高国家权力机关,要求采用新的财政控制措施,以满足对绝大多数政府机构进行财政和绩效审计的需要,这是参考了美国国会和普通责任办公室的做法。这些改革对于满足经济发展的需求和降低公众对腐败和官僚作风的反感起到了积极的作用。

对于中国政府行政管理的发展来说,所有这些改革已经标志着出现了一个新的转折点。美国联邦、州和地方政府已经花费将近一个世纪的时间建立有效的政治、立法、行政和技术架构来推行绩效预算和政府支出绩效评价的实施。对于中国改革者来说,在没有认识到中国与西方国家的制度和文化上的区别,就盲目照搬西方模式和绩效导向型预算模式是十分错误的。因此,学习借鉴经验和技术的前提是了解美国政府支出绩效评价的历史和基础。本章通过分析美国政府支出绩效评价理论基础、价值观基础、和政治制度基础,以绩效评价的基本环节结合美国联邦、州和地方政府的实际做法来说明美国政府支出绩效评价的实施方法和经验。

4.1 美国政府支出绩效评价的发展历程

财政预算是政府施政纲领得以具体实现的首要途径,也是影响政府部门组织行为最有力的工具。随着市场化程度的不断加深,各国政府的职能也发生了重大的变化。从古典的“守夜人”政府,到凯恩斯时期实施宏观调控的政府,再到今天公共产品提供方式不断增加的政府,一百多年来,无论是政府目标、政府职能、实施职能的方式,还是政府组织结构、政府考核体系等,都发生了重大的变化。而这种变化,最终都要体现在财政预算中,并通过财政预算,对其进行反向调节。绩效预算,以及支出绩效评价体系,就是顺应政府职能的调整,顺应公共理念更新而引发的完善公共产品供给的呼声,为促进政府的改革而产生的。这一点,可以从美国的实践中得到充分的反映。

具体到美国政府支出的绩效评价，需要特别注意的是它的评价焦点，这是将其与其他发达国家区分开来的一个重要因素。从本质上讲，美国政府支出的绩效评价是对投入与过程控制的反叛，它的关注焦点在于产出和结果。当然从历史发展的情况来看，产出（以及用投入/产出表达的效率）测量与评估已经有很长的历史，但是，结果测量与评估则主要是 90 年代以来绩效评价重点发展的内容。当前，美国各级政府都力图在原有的产出测量之外，更多地增加结果测量的成分。关于这一点，经济合作与发展组织 1997 年的报告中已经给予了明确的表达。该报告指出，与其他国家相比，美国政府支出绩效评价非常明显地表现为同时重视产出和结果，这与美国 90 年代推行的结果管理是直接相关的。（表 4.1）

表 4.1 美国与其他国家在政府支出绩效评价的关注点方面的差异对比

	澳大利亚	加拿大	丹麦	芬兰	法国	荷兰	新西兰	瑞典	英国	美国
过程（活动）			**			**	*	*		
效率（产出）	*	**	*	**		**	**	**	**	**
效益（结果）	**	*		*		*	*	*		**
服务（提供）质量	*	**	**	**	*	*	*	*	**	*
财务绩效（经济）		**	*	*	*		*	*	**	*

注：

资料来源：OECD. In Search of Results: Performance Management Practice. Paris: OECD Publication.1997.

根据绩效评价的内容的重点的不同，这一实践大致划分为两个阶段：第一个阶段是 50 年代至 80 年代的效率评价阶段，这时评价的焦点是产出，主要关注投入、产出与效率信息的收集与评价，主要采取的评价形式是项目评价；第二个阶段是 80 年代至今的结果评价阶段，这时评价的焦点是结果，主要关注产出、结果与顾客满意指标的设立和测量，主要采取的评价形式是绩效测量。

4.1.1 投入、产出与效率：效率评价阶段

作为绩效预算的发源地，美国政府支出绩效评价的效率评价阶段从 1949 年胡佛委员会提出绩效预算开始，截止于 20 世纪 80 年代的私有化运动。这一阶

段绩效评价的焦点在于产出，并且从60年代中期开始使用正式的效率评价手段——成本-收益分析。

20世纪50年代是美国政府绩效评估的肇始之时，这一时期，绩效评价借助于绩效预算开始在政府管理过程中崭露头角，为效率评价阶段的实践确立了产出焦点，并且为日后的绩效测量提供了运行框架。

60年代中至70年代末，政府管理中新的预算形式的出现以及生产率改进运动极大地推动了效率评价的发展。首先，从计划规划预算（PPB）开始，成本-收益分析逐渐运用于政府管理中；其次，虽然绩效评价的焦点仍然是产出与效率，然而，机构在计划规划预算、零基预算（ZBB）的引导下也已经开始涉及结果与有效性问题。

在80年代，效率评价活动的发展势头明显放缓，甚至停滞不前。绩效评价固守着产出焦点，评价工具也没有取得什么进展。虽然成本-收益分析获得了正式的推广机会，却由于各种原因未能真正发展起来。

4.1.2 产出、结果与顾客满意：结果评估阶段

1990年国会通过了《首席财务官法》（CFO），旨在显著地改变联邦财政管理的形式。1993年克林顿总统宣布成立由副总统戈尔领导的国家绩效评审委员会，制定了《政府绩效和结果法案》。它要求进行机构战略规划、业绩测评、关注顾客参与以及衡量政府行动的成果。从法律的高度为这一阶段的绩效评价定下了价值基调：提高民众对联邦政府能力的信心；通过、服务质量和顾客满意度，改善联邦项目的效益与公共责任；改善公共服务提供的效率与效益；改善联邦政府的内部管理。《政府绩效和结果法案》将“测量与责任推到了管理的前沿”¹它表明国会由单纯关注投入转向关注绩效和结果，这是20世纪60年代以来国会监督体制的一次根本性转变。布什上任后继续推进结果评价，他相信“政府应该是以公民为中心、以结果为导向、以市场为基础的”，²他在处理国内事务的优先性时，也将政府绩效摆在非常重要的位置上。对于这一时期绩效评价的发展，卡曼斯基认为主要表现在两个方面，一是在《政府绩效和结果法案》的框架内延续了克林顿时期的绩效测量；二是超过了《政府绩效和结果法案》的范

¹ DAN BLAIR. Working for Results: the American Experience in Enhancing Government Performance. Paper for OECD-Germany High-Level Symposium, Berlin March 2002. P13-14

² 同上

围进行了创新。按照卡曼斯基的说法，布什政府在实施《政府绩效和结果法案》方面的贡献是采取措施使克林顿政府时期所设置的“有用目标”在实际使用方面有所进展，从而保证全面实现《政府绩效和结果法案》提出的“创立用于实践的有用指标”的要求。

从美国政府支出绩效评价历史上看，绩效测量源起于地方政府，但是，在很长一段时间内，地方政府通常只收集有关工作量/产出指标的信息，管理者也并未将其视为非常重要的管理工具。20世纪80年代末，某些州或地方政府的管理者首先觉察到了民众的这种需求。最明显的证明就是，波特兰市早在1988年就已经采用了服务提供与成就报告系统，是所有行政区域中最早使用这一报告系统的；德州总稽核员约翰·夏普在1991年首创了德州绩效评审委员会，并为国家绩效评审委员会提供了得力人手；即使是《政府绩效与结果法案》的通过也与加州一位城市经理和苏尼沃市市长的共同努力是分不开的。州政府的绩效测量自90年代以来迅速发展并兴盛起来，并且与国会一样，许多州议会都参照《政府绩效与结果法案》制定了相关的法案，从而在为绩效评价确定了新评价重心的同时，也给了绩效测量以最大的推动力。在绩效测量的发展过程中，一些州的绩效测量颇有成效，出现了佛罗里达、明尼苏达、北卡罗莱那、得克萨斯州等绩效测量的典型。如得克萨斯州有效地将绩效指标的使用扎根于州政府，它的绩效测量已经有20多年的历史，而且并没有因行政当局的变更而中断，各位州长都极力支持绩效测量，各机构也能较为主动地使用绩效指标。

4.2 美国政府支出绩效评价的主要基础

从美国政府支出绩效评价的历史来看，研究美国政府支出绩效评价的基础可以从理论、价值观以及政治制度几个方面入手。在理论基础将主要讨论实用主义与科学理性主义，在价值观基础方面主要涉及质疑政府与金钱至上，在政治制度基础方面主要研究分权化政治架构。

4.2.1 理论基础：实用主义与科学理性主义

美国政府支出绩效评价主要理论基础是实用主义与科学理性主义。在实用主义的引导下，这一实践关注政府活动或项目的结果，通过对产出、结果、效

率、质量、顾客满意度等效果信息的收集与评价，考察政府活动的合理性。同时实用主义还使得这一实践中的创新以一种渐进的方式不断地涌现，使得这一实践在一定程度上追求雇员与民众的参与。科学理性主义促使美国政府支出绩效评价制度化建设与实施。而且，科学理性主义还令美国政府有着浓厚的管理主义传统，倾向于从管理相通性的基础上，将私营部门绩效评价的技术与手段借鉴到政府部门中来。

1、实用主义

纵观美国政府支出绩效评价的历史，对于产出、效率、结果、质量等的关注，在评价实践中的技术创新，以及允许民众更多地参与评价过程的努力都清晰地表明实用主义对这一实践的深刻影响。

实用主义是美国唯一的本土哲学，它产生于19世纪70年代的美国，活动中心也一直在美国。实用主义的主要代表人物是皮尔士、詹姆士和杜威。在实用主义哲学发展的过程中，皮尔士所起的作用是抽象的论述实用主义的方法论原则，后来，詹姆士将这种原则发展为较为系统的实用主义理论体系，并用其分析一些具体问题，而杜威则企图将实用主义与科学对自然界的研究和科学的方法论相一致，并把实用主义的一般原则推广至政治、教育、宗教、道德等各个领域。¹实用主义是美国人特有的历史、社会、生活环境的产物，它的“‘旷野’气质，乐观进取的气质，‘变通’的气质，和大多数美国人的气质是相通的”。²或者说，实用主义是美国精神的一种自然演进结果，并在一定程度上成为美国的国家哲学。不过，在冷战期间，由于它所强调的折衷调和、反对抗争冲突、标榜多元自由的思想风格与冷战的指导思想相违背，实用主义的理论研究受到影响，而日益衰落。尽管如此，它对现实生活的影响却一直存在。对于政府支出绩效评价来说，实用主义的影响也清晰可见。

我国学者王元明通过对实用主义的研究指出，“强调行动、注重效果、提倡开拓进取”是实用主义的基本精神，它主张“人以行动求生存，以效果定优劣，以进取求发展”³这三个基本精神虽然都不同程度地影响着美国政府支出绩效评价，但相比之下，后两个精神对这一实践的影响作用更为明显。

实用主义注重效果的特征深刻地影响着美国政府支出绩效评价的取向与发

¹ 刘放桐，实用主义述评，天津人民出版社，1983，P29-33

² 庄礼伟，实用主义与美国的开拓，东南亚研究，1996，（3），P55-57

³ 王元明，美国实用主义哲学新析，南开学报，1994，（5），P1-6

展路径。这首先突出地表现在绩效评价对于产出和结果的关注上。从美国产生之初起，它就重视对政府活动或项目的产出和效率的评价。它力图通过对政府支出绩效的测量与评价，检验福利国家的政策规划所导致的政府活动或项目是否能够产生预期的效用，从而考证政府在花费公共资金方面的决策是否带来了收益。20世纪90年代以来，政府更是将效果的视野拓宽至对产出影响或者说结果的考量上。

实用主义的开拓进取精神源自于它对绝对真理的否定，在它看来，真理是相对的、具体的。既然生活中没有永恒不变的秩序和法则，人们就能够自由地进行实验和探索，不断地冒险和创新。因此实用主义内含着一种创新机制，这一创新机制要求人们敢于怀疑、勇于冒险。这就意味着，如果一种思想或行为方式未能实现既定的目标，没有获得预期的效果，实用主义就鼓励人们要对其产生怀疑。在怀疑的基础上，人们必然会寻找新的思想与行为方式，这一过程其实就是一个冒险的过程。根据实用主义的认识，最终这一冒险行为是否能够导致一个可被人们接受的思想出现，还要看它实际产生的效用是否符合人们的预期。应该说，实用主义所倡导的这种在怀疑、冒险基础上的创新与美国人的民族精神是一致的。因此，现实的美国也就成为第一个把革新和变化作为一种永恒的变量纳入其文化之中的大规模社会。¹

在绩效评价领域，实用主义所提倡的开拓创新导致政府的管理工具能够不时地出现新面孔与潮流，评价的理念、内容与手段也能够适时更新。而且，各地区和各层级的政府基于真理相对性的认识，根据各地、各级政府的情况进行着具有较为明显的差异性的创新，从而便利美国政府支出绩效评价在同一时间点上表现出一种多姿多彩的发展态势。

当然，与美国历史和文化的实际情况相一致，实用主义哲学倡导的创新是一种“渐进改善”，²这种改良主义的创新观使得人们在对待政府的观念上会采取一种相对温和的态度，不是通过激进的革命推翻政府，而是希望政府不断地改善自己的服务品质。反映在绩效评价方面，无论是评价技术的发展还是评价内容的转换等，都以一种渐进的方式逐步地创新完善。如在评价内容上，从主要以工作量形式的出现的产出到更广泛意义的产出，再到在产出之外加上对于结果、质量的考量，这是一个经历了半个多世纪的渐进创新的转型过程。

¹ 卢瑟·S. 利德基，美国性格探索，中国社会科学出版社，1991，P7-31

² 孙昌育，王苹，实用主义与美国创新机制的形成和发展，华南理工大学学报，2001，（2），P41-69

另外，实用主义对于个人经验的重视，还使得它在否认了真理的绝对性的同时，闪耀着人本主义的光辉，具有一种民主精神。在政府支出绩效评价活动中，实用主义的民主精神主要是通过雇员参与、民众参与的形式表达出来的。政府支出绩效评价的发展史明显地带有日益民主化、日益注重公众对政府服务质量的的评价的色彩，从而也就使得我们不能漠视实用主义的特定影响。

2、科学理性主义

在一定程度上，美国政府不断推进支出绩效评价的历史就是一个不断在政府管理中增加科学理性色彩的过程。无论是从评价手段是从将理性的追求转化为法律制度等的设计来看，科学理性主义都非常鲜明、生动地诠释了这一政府实践。

科学理性主义既推崇客观的自然规律以及事物的合逻辑性，即认为事物发展过程中存在着公理或原则，也强调用科学规范、科学思维模式和科学方法来认识世界解释事物，即它也是认识世界解释事物的知识学方法。作为一种方法，科学理性主义力求把客观世界与概念、符号彻底分开，用概念和符号演绎世界，进而在严格的逻辑规则之中，普适性地思考问题。科学理性主义深刻地影响着美国人的思维方式与社会实践。即使在在二战后，当美国人在反思技术发达之后产生的严重后果的基础上开始关注人的生存状态、命运、价值与人文品格，开始在科学理性之外日益关注人文理性的建设时，他们仍然倾向于用科学理性的思维来塑造自己的人文精神，这明显的表现为，他们力图将对价值理性、人文文化的研究引入某种规范，寻找某种实证。当然，由于实用主义的影响，科学理性主义在美国人那里主要表现为工具/技术理性主义。

科学理性主义首先促使美国人更为关注评估技术的发展，追求评价的量化。科学理性主义的一个明显特征是追求数学美，认为“数学是一种拥有它的规律和语言，能提供完整、透明的理性图像的整体素材”，¹是“完整的理性语言”。²美国人确实具有强烈的数字或数学与逻辑意识。美国人的数字实践始于建国伊始。同时，实用主义对于效果的重视也强化了美国人对于数字的热爱。在美国人看来，数字作为中性语言能够表达人们对自由与平等的珍视，清楚地理解事物所带来的收益情况即效果，因此，“美国人倾向于以数量来评价几乎所有的事

¹ 弗朗索瓦·夏特莱，理性史——与埃米尔·诺埃尔的谈话，北京大学出版社，2000，P74

² 同上

物”，¹以便精确地判断一项活动或项目的实效。这种数字意识必然会影响到政府支出绩效评价，表现为评价将会更多地以定量化的手段来获得和表达绩效结果，而相对忽视定性的描述。最明显的表现是，在对政府的项目进行效率分析时，如果成本-收益分析所需要的结果或收益的货币化表达无法实现，美国人也希望能够以成本-效益分析的方式表达出单位结果或收益所需消耗的资源或成本。²

其次，美国人的科学理性主义还保证了制度的创立与被尊重。在绩效评价的历史上，自始至终制度的建立与执行都非常引人注目。虽然在效率评价阶段，驱动这一实践的制度形式主要是行政命令，但是，一旦评价实践发展到了一定的程度，立法时机成熟的时候，法律形式的制度就开始出现。在这一过程中，美国人不但力求将绩效评价用制度的形式确定下来，而且，也在相当大程度上奉行着制度至上的原则。这种行为取向无疑是科学理性主义作用的结果，我们可以从启蒙运动对美国的影响中找到美国人人尊奉法律、制度的根源。对制度的这种行为取向在美国社会中培养出一种典型的规制主义文化，影响到社会生活的各个方面。虽然80年代以来绩效评价是在一种放松规制的背景下发展的，但是，90年代各级政府对此实践采取的同一化的态度就是实现规制化，单联邦政府层次与绩效测量相关的法律就不下5项，这种实践悖论与科学理性主义对美国人的深刻影响是密切相关的。

再次，科学理性主义使得美国政府具有深厚的管理主义传统。由于科学理性主义认为“科学规范、科学思维模式和科学方法等可以无条件地渗透于社会人文乃至一切领域”³，因此，美国人倾向于漠视不同领域、不同部门之间的环境差异性，将一个领域或部门的科学方法推广至另一个领域或部门，这就使得美国具有鲜明的管理主义传统。⁴管理主义包括三个基本观点，即公共与私营部门在管理上无本质区别；私营部门的管理更为优越；借用私营部门的管理模式重塑政府。⁵从美国政府的绩效评价历史上看，“公共部门更多采用正式评价的方法也根源于私营部门”。⁶绩效评价最初在市政管理中孕育生产时就受到私营部门管理经验的极大影响。后来的计划规划预算、零基预算等也都得益于私营部门的创新。当前公共部门的绩效测量运动以及为结果而管理的愿望更是私营部门

¹ H. S. 康马杰，美国精神，光明日报出版社，1988，P8

² 彼得·罗西，霍华德·弗里曼，马克·李普希，项目评估：方法与技术（第六版），华夏出版社，2002，P291

³ 张洪齐，论科学理性，求索，1995，（6），P74-78

⁴ 王强，管理主义：信念、知识与实践，中国行政管理，2002，（5），P36-38

⁵ 周志忍，当代国外行政改革比较研究，国家行政学院出版社，1998，P25

⁶ 欧文·E. 休斯，公共管理导论（第二版），中国人民大学出版社，2001，P79

全面质量管理运动的一部分。¹当然，管理主义并不主张将私营部门的管理技术简单嫁接到公共部门中来，而是要经过一定的调整。绩效指标的设计就明显地表现出了这种借鉴哲学。

4.2.2 价值观基础：质疑政府与金钱至上

纵观美国政府支出绩效评价历史，这一实践为美国人表达对政府的质疑提供了平台，而关注预算、税收等事项则表明美国人具有金钱崇拜情节。因此，质疑政府与金钱至上是美国政府支出绩效评价的主要价值观基础。

1、 质疑政府

美国政府支出绩效评价是在一种深刻的质疑政府的价值观念中孕育并发展起来的，特别是在20世纪60年代中期以后，这种价值观倾向更是非常明显地影响着这一实践，并最终在80年代导致政府支出绩效评价发生了评价重心的重大转移，对于服务质量的关注、公众满意度的强调成就了结果导向的评价实践。因此，质疑政府将美国政府支出绩效评价界定为一种重要的监督政府、扼制腐败的工具，而效率或结果评价不过是实现绩效评价的监督功能的一种途径。

质疑政府是美国人天生就具有的一种情感特征和政治倾向。在西方发达国家中，美国是最强烈反政府议论的发源地，公众对政府的信任最低。美国参议员约翰格雷（John Glenn）是这样评论美国人的这种情结的：“这个国家的人们有着一种非常深刻的感情认识，政府一直都不做它应该做的工作——不仅仅是浪费了税金，而且不能指望政府有助于改善这个国家的未来，或者不能指望政府帮助普通美国人实现当前的愿望”。²

美国民众对政府的质疑有着深刻的历史原因。从美国历史上看，最初来到美国的人，在英国受到过宗教和政治的迫害，他们对政治保障有着最为强烈的愿望，对自身权利有着最深切的认识，对政治权力怀有最大的戒心，这种对强权压制的强烈抵触情是民众与美国政府对立情绪的根源。同时，从政府的建立来看，美国历史上是先有州，后有联邦，而联邦政府并没有像人们所期望的那

¹ PATRIA DE LANCER JULNES. Lessons Learned about Performance Measurement. *International Review of Public Administration* 4, 1999. P45-55.

² JOHN GLENN. Improving Government Performance and Organization. United States Senate Committee on Governmental Affairs, March 11 and May 5, 1993. Washington DC: U. S. Government Printing Office, 1994.

样行事，结果政府就成了不可避免的罪恶。¹“在美国，……，只有政府才能使占有权转变为所有权。在美国，每个人都指望政府给他个人以某种恩惠。整个美国的形势使他们与旧大陆的同时代人相比，对有组织的大政治机构、州政府和联邦政府有更多的期望”。²结果，人们一方面担心个人的自由受到限制而不愿意政府存在，另一方面又必须建立政府来保证个人自由的实现，当这种矛盾的心情表达为对政府的期望时，就会苛求政府以最少的花费做更多更好的事。然而，对政府的过多期望却很可能导致人们更多的失望，不断的失望继而引发人们对政府能力的深深怀疑。

美国民众对政府的质疑也有其特定的思想渊源。即以加尔文教义为核心的以洛克思想为主旨的自由主义精神。加尔文教义和洛克都强调统治者权力的有限性。在洛克的自由主义思想影响下，美国政治传统的一个显著特征，就是认为个人自由是最可贵的，政府的存在就意味着对自由的压制，政府干预与个人自由是相对立的，因而必须尽可能地限制政府的作用和规模。结果，长期以来小政府主义是美国政治传统的一个基本特征。³当然，由于清教主义和洛克思想中对质疑政府的信念的支持是有限度的，即它们在提供了反抗权威的理论基础的同时，又赋予权威一定的合理性，因此，美国人对政府的质疑并不带有激进的革命性，“大多数公众对政府及其他社会机构信任的下降并不是由于失去了对政府机构本身的信心，而是对其领导人失去了信任”⁴，也就是说，不管人们认为政府机构如何低能，却仍然能够接受这种统治制度。

不过，美国人对政府所持的怀疑倾向决定了他们会对政府官员的道德情操提出更高要求，这与他们在道德领域的相对保守性也是直接相关的。美国人有崇高的荣誉感，非常重视真理、正义、忠诚、崇敬、美德、荣誉，他们赞美来源于清教徒的一切美德，喜欢个人品质方面表现出的英雄主义。这种道德保守倾向政治方面表现得淋漓尽致。美国人“遵循建国之父的观念……整个体制也在维持这套观念，排斥其他观念。”⁵正是由于在道德方面的保守倾向，“一切不符合道德规范的行为自然不能容忍，审查制度也就是合理的了。”⁶而绩效评价不过是在一定程度上确保政治家、政府承担起公共责任的一种审查手段。

¹ 母天学，对美国政府绩效考评活动的考察，行政论坛，2001，（5），P79-81

² 丹尼尔布尔斯廷，美国人：建国的经历，上海译文出版社，1989，P388

³ 李剑鸣，大转折的年代——美国进步主义运动研究，天津教育出版社，1992，P236

⁴ 尼古提斯亨利，公共行政与公共事务（第七版），华夏出版社、Prentice-Hall，2002，P7

⁵ 王沪宁，美国反对美国，上海文艺出版社，1991，P73

⁶ H. S. 康马杰，美国精神，光明日报出版社，1988，P29

政府与政治家都承受强大的监督与道德约束，要求政府必须是透明化，每个普通的美国人都可以过问政府的管理活动。结果，行政机构的改革过程既不是行政机构发起的，也不是国会发起的。改革是民众的呼声。它是公众舆论向国会提出的明确、系统的要求。这种要求，要一再提出，并且在引起国会注意之前，一次比一次强烈。这一要求是自下而上的，由多数人的意见变为少数人的行动目标。当然，由于美国公众质疑政府的独特倾向性，公众的监督意识也有其特殊性，即：不要求推翻政府，只要求政府按照民众的意志行事。这就意味着，美国政府在不具革命性的民众监督要求下，既可以通过评价政府支出绩效为改善管理奠定基础，也可以在一定程度上用绩效评价的信息化解来自民众的压力。（如图 4.1）

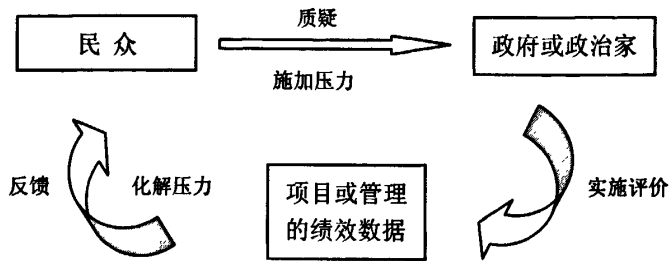


图 4.1 民众监督产生的作用

2、金钱至上

自始至终，美国政府支出绩效评价都无法与预算脱开关系。20 世纪 70 年代绩效评价的迅猛发展在相当大程度上是税收反抗的直接结果，而且 90 年代这一实践又是由“花钱少，办事多”的口号引导的。这些现象说明：绩效评价是在一种金钱至上的价值观念支持下发生、发展的，离开金钱我们就无法真正理解这一实践。

赚钱意识深深地渗透于美国人的国民性之中。“在某种程度上，美国社会是围绕着金钱组织起来的”。¹在美国社会中，阶级不取决于社会出身，而大都与经济有关，“有一笔可观的银行存款是极大的资本，没有什么障碍物是坚实得足以

¹ 王沪宁，美国反对美国，上海文艺出版社，1991，P124

抵挡住巨额财富的”。¹对于这种金钱至上观的形成，王沪宁认为是实用主义的具体体现。这种实用主义渗透于美国精神的每一个角落，而眼见金钱则是实用主义的验金石。²其实，在清教教义中，丰衣足食是上帝对勤奋者的恩赐，物质财富的获取与上帝的恩赐之间有着某种必然的联系。³由此看来，清教是美国人金钱至上观的深刻的思想渊源。

对于金钱的崇拜加上20世纪美国人对政府日益增长的不宽容情绪，使得人们对政府的不满非常集中地表现为对税收、浪费等与金钱相关的政府行为的敌视。调查显示，从1964年到1991年，相信“政府工作人员浪费大量税款”的人数从1964年的47%上升到1991年的75%。⁴美国人有一个十分明确的观念：政府的花销来自于他们的税收。既然每个人给了政府一定的钱，就希望政府把钱用在恰当之处，因而，政府负有经济、有效地使用公共资金的责任。如果人们感觉税收负担加重，政府却不能经济有效地提供服务，他们就会以“税收反抗”的形式来表达自己的不满。其中，“州、县、市、镇和省军区的基层政府是这一压力的主要承受者”。⁵1978年加州民众就在霍瓦斯·贾维斯的带领下发动了一场抗税运动，迫使州政府将财产税减少一半以上的第13号提议在全州进行公民投票表决，结果以65%的赞成票通过。该州抗税的成功又促使37个州尾随而上，也纷纷举行减税全民投票。⁶税收反抗在相当大程度上推动着政府支出绩效评价的发生与发展。而且，由于地方政府承受着更大的税收反抗压力，它们的支出绩效评价工作往往是所有政府中最有成效的。

竞选者也经常通过税收方面的承诺来赢得选民的支持。从总统的竞选学说中，我们可以看出金钱至上观念的作用痕迹。福特、里根、克林顿以及小布什都曾在自己承诺要为民众减税。⁷事实上，在政府支出绩效评价史上，减税所带来的财政与政治压力也经常是政府支出绩效评价发生的重要原因。

4.2.3 政治制度基础：分权化政治架构

¹ H. S. 康马杰，美国精神，光明日报出版社，1988，P611

² 王沪宁，美国反对美国，上海文艺出版社，1991，P107

³ 端木万亿，美国社会文化透视，南京大学出版社，1999，P59

⁴ 转引自詹姆斯·W. 费斯勒等，行政过程的政治——公共行政学新论，中国人民大学出版社，2002，P29

⁵ 尼古拉斯·亨利，公共行政与公共事务（第七版），华夏出版社、Prentice-Hall，2002，P10

⁶ 王沪宁，美国反对美国，上海文艺出版社，1991，P145

⁷ 王建华等，美国历届总统竞选学说精选，江西人民出版社，2001，P151、197、211、249、266

从美国政府支出绩效评价的历史来看，政治制度也极大地影响着这一实践的发生与发展过程。核心政治制度就是分权体制，这种分权原则既体现在纵向的联邦制下联邦、州与地方政府的分权中，也可以在横向的议会、司法和行政的三权分立以及精英集团和民众对政治生活的参与中表达出来。

1、 联邦制下联邦、州与地方政府的的关系

从法律意义上讲，联邦、州与地方政府是平等的，没有隶属关系，上一级政府可以对下一级政府实施监督，但没有直接的管辖权。就绩效评价而言，每一级政府是否实施绩效评价都不取决于上级政府的命令。而主要是一种自动或自愿的举措。然而，从绩效评价的历史上看，联邦政府的绩效评价实际上都会在一定程度上影响到州与地方政府的实践。如在实施计划规划预算上，州政府非常积极，而有些地方虽然也实施这一预算改革，却并非自愿。

在美国政府间关系发生重大变化的过程中，一个核心的影响因素是拨款问题。莱特曾经指出过，美国“政府间关系的中心是政策问题”，而“与政府间关系的政策核心相接近的一直是财政问题”，特别是财政的分配问题。¹自新政以来，历届联邦政府与州及地方政府都是在“通过联邦支出就可以适当地解决任何危机”的假设基础上处理联邦与州及地方政府的的关系的，结果，联邦向州与地方政府的拨款逐年增加。这一趋势在60年代更趋明显。仅在约翰逊时期，向各州政府无条件提供100多个拨款方案，包括300多个项目。到了1978年，联邦援助达到了最高点，占州政府收入的22%还要多，占地方政府收入的9%多。²由此，州与地方政府行政官员“将联邦主义形式视为一种游戏，并集中精力于利用联邦拨款来实现不一定是联邦决策者所预想的地方自治”。³联邦政府注意到这种情况，所以总是在援助之外附加一些强制性的命令，其中主要是“关于实施政府间方案时保证财政透明度和方案正当性的规定”，⁴“这些规定极大地影响到州与地方政府是否采取一些项目绩效评价措施的决策。因此，联邦援助是联邦政府支配州与地方政府活动的核心手段，而州与地方政府对得到联邦拨款的贪婪则影响到了它们的政策选择，在这一过程中，联邦政府借助于财政政策“焊接”了原来意义上的联邦制，使得绩效评价在一定程度上得到了强制性地推广。

¹ 狄尔·S. 莱特，对政府间关系的一般分析观察，公共行政学，中国社会科学出版社，1988，P255

² 尼古拉斯·亨利，公共行政与公共事务（第七版），华夏出版社、Prentice-Hall，2002，P352

³ 同上，P349

⁴ 同上，P355

当然，在80年代以来各级政府都面临着很大的财政下压力，这种情况对于绩效评价产生了非常重要的影响。因为在政府收入减少的年代，公众越来越认为三级政府的能力相差无几。其结果是，联邦、州和地方政府如果想要提高它们的收入，必须在彼此之间进行空前激烈的竞争以赢得纳税人的尊重和信任。¹重塑政府运动就是联邦面对竞争的一种重大策略，接受服务提供与成就报告系统、推进绩效测量则是州与地方政府在借鉴联邦重塑战略的基础上面对竞争的类似反应。相应地，绩效测量就在三个不同层级政府中迅速发展。

2、三权分立下行政部门接受的监督与约束

在政府支出绩效评价历史上，行政首脑、议会以及行政机构自身之间的复杂关系对于这一实践的推进起着重大的影响作用。90年代这种横向关系的和谐所提供的良好氛围就为联邦政府绩效测量的蓬勃发展创造了空间。因此，三权分立的制度框架会明显地左右这一实践的发展过程。在美国三权分立指的是议会、司法和行政三者之间的权力分化与制衡。由于法院在评价政府支出绩效中所起的作用相对微弱，因此，在研究三权分立为政府支出绩效评价提供政治制度基础时，将主要以联邦政府为主讨论议会以及行政首脑对行政部门所实施的监督、控制，并分析行政部门自身的体制约束。

1) 议会对行政部门的监督

国会监督可划分为立法监督、财政监督和调查性监督。立法监督就是要保证国会法案的执行；财政监督是要保证开支按国会要求的方式支出；调查性监督则是要调查政府的经济、效率和效益。通常情况下，这些监督工作都由国会参众两院的委员会和小组委员会来完成。其中最值得一提的是总审计署。根据1974年国会的《预算和扣押控制法》，它可以对政府行为进行评估性研究。据统计，1980年总审计署总工作量的50%是从事项目评价。²

对于行政部门而言，国会监督中的财政监督使得国会的地位举足轻重，因为在所有政府活动中财政是起支配作用的因素。虽然总统及其顾问们掌握着财政事务的主动权，然而，这也是国会“极其固执地企图保持其最大控制权的一个政府活动领域，它拒绝接受任何会削弱其对财政控制的建议”。³由于国会为政

¹尼古拉斯·亨利，公共行政与公共事务（第七版），华夏出版社，Prentice-Hall，2002，P350

²威廉·F.韦斯特，控制官僚，重庆出版社，2001，P147

³维尔，美国政治，商务印书馆，1981，P155

府提供行政费用，所以它就可能严格地审核行政部门的预算，并在各委员会的听证会上调查各部和各机构的工作情况。这就要求政府不断地通过项目绩效的评价说明某项目的成本-收益令人满意，以便说服国会拨付款项。由于项目评价关系到预算拨款这一生命线，行政部门不免会出现不顾客观情况、玩忽评价职责的现实，国会自然有必要进行必要的监督，有时便通过总审计署亲自实施项目评价。当然国会人力物力有限，只能对检查权限内各项目的一小部分进行评价，大部分项目评价工作还是要由行政部门自己来做。为此，国会经常会要求行政机构提供附带有关支出绩效评价信息的报告，以便于国会对行政部门的项目、运营等情况实施监督。

但是，人们不能忽视的是，国会议员要对政策法规执行情况进行审查需要做大量工作，这对于追求连任的议员来说是成本高昂的，还不如将有限的时间和精力投入到其他活动中去；同时，官僚们与国会委员会成员及其工作人员因长期交往而形成的友谊不可能容忍批评性的审查与监督；与总统同属一个党派的国会议员也可能不愿揭露政策实施的失败。¹结果，虽然人们普遍赞成应当实行经常性的监督，但实际上总是无法付诸实施。²为解决选民回应力的要求与追求连任间的矛盾，国会将监督集中于能引发受影响的群体的反对意见的行政决定上，而不追求全面审查。对于政府支出绩效评价而言，这种监督有可能导致政府支出绩效评价出现一些特定的情况，如某些方面关注不够，而有些方面又可能着力过多。一些学者对《政府绩效与结果法案》只能让国会关注有限的数量指标的批评，无疑就切中了国会监督对于政府支出绩效评价所造成的影响的要害。

2) 行政首脑对行政部门的控制

在联邦政府支出绩效评价史上，总统所发挥的影响作用可谓举足轻重，在20世纪90年代国会明显涉足于评价实践之前，基本上都是总统在推动这一实践。这与总统既可以对行政系统实施宏观控制也可以实施微观控制直接相关。

总统对行政系统的宏观控制首先可以通过行使人事管理权来实现，即将高效而忠诚的人员安置于各机构当中。内阁部长，及各独立机构长官等都可由总统任命。同时，总统可以因任何理由对政治行政长官行使单方面的免职权。然

¹ 威廉·F. 韦斯特，控制官僚，重庆出版社，2001，P153

² R. J. 斯蒂尔曼，公共行政学，中国社会科学出版社，1988，P343

而，总统任命的官员有时任命官员所组成的团队对于行动的极小部分。而且，被总统的权力。¹

第二种方式是将监督帮助总统集中处理有关预大地依赖于管理与预算局，能够从白宫的政策考虑机构的经费。但是，总的的能力明显地受限于国会各种手段保持其最大限度不是很大。

虽然总统的监督总要评价是否能够收到实效，势使得许多州长和市长一样广泛的权力，最明显的察长、州审计长和州司库权力基础，不受州长的控对州行政部门的工作实施比较复杂。以市政府为例力很大，而弱型市长的权在议会-市经理制的城市大地受制于议会。在委员举或委员会推选出的市长接近 90% 的市政府的行政得政府支出绩效评价在市

¹ 威廉·F. 韦斯特，控制官僚，重

² 威廉·F. 韦斯特，控制官僚，重

³ 维尔，美国政治，商务印书馆，

⁴ 爱伦·鲁宾，公共预算中的政治，

⁵ 竺乾威，美国的市政管理，四川

⁶ 宋世明，美国行政改革研究，

3) 行政系统自身的体制约束

政府支出绩效评价受到行政系统自身的体制约束，这种体制约束体现在美国行政系统的独特性以及官僚体系的物质上。在绩效评价过程中，行政系统并不是完全被动的，而是可以根据自己的判断赋予评价实践一定的价值，赋值的不同就直接导致了评价实践效果的差异。

首先，美国强烈的分权特色，导致官僚机构的运作绩效是官僚系统与国会、总统以及政治任命官员之间的利益争执的结果。表现为：官僚系统作为一种特殊的利益集团会在适当的时机运用特有的官僚程序、官僚效率等武器对抗上面的政治要求，同时在其他力量的相互争执中渔翁得利。当然，政治主要是在行政系统的上层留下了明显的干预痕迹，而庞大官僚体系仍然具有马克思·韦伯所定义的官僚制的根本特征。它保持着利益的一致，遵照特定的程序运转，“有一种不受适当的责任机制约束的趋势”¹，对于不利于或不符合官僚机构利益的事情经常采取抵制态度。

再次，官僚制强调自上而下的控制，具有投入控制结构，却将产出和结果作为副产品看待。在官僚制机构中，政治官员却不愿也不能评价任务的执行效率与效益，同时也没有足够的信息支持他们做出判断。因此，在行政系统自身的体制约束下，对政府部门全面进行绩效测量被认为是非常困难的。²

3、民众与精英对行政系统的监督

在美国政府支出绩效评价史上，民众和精英的监督作用看似不明显，实则至关重要。从绩效评价的源动力上讲，这一实践为什么会发生、发展，为什么会在特定的阶段形成高峰，这些都是民众与精英幕后推动的结果。

在美国，民众与精英集团主要通过政治竞选实现对行政系统的监督。候选人既要从民众那里获得选票，又要从精英集团那里获得竞选资金。民众希望政府能够为他们提供高效、高质的服务，而精英集团希望代表着自身利益的政策能够得到行政机构的切实执行。为了回应这样的要求，政治候选人当选之后，就会采取相应的措施监督并督促行政系统的工作。在美国历史上，如果出现了民众对政府的信任度下降、政府项目运行中产生了较大问题等特定情况时，民选官员通常会有强大的动力要求政府提供有关操作与项目等的绩效信息。从绩

¹ 欧文·E. 休斯，公共管理导论（第二版），中国人民大学出版社，2001，P48

² 欧文·E. 休斯，公共管理导论（第二版），中国人民大学出版社，2001，P49

绩效评价历史来看，绩效评价通常是一定政治气候下的产物，是民选官员用以应对某些现实困境的政治工具。

当然，民众与精英集团也可以通过其他渠道涉足行政系统的运行。如民众可以借助媒体这一中介力量的桥梁作用将要求传达给行政系统；精英们则通过金钱控制着许多有组织的力量，并通过这些力量直接干预行政系统动作。而且，精英们控制下的一些研究机构也经常会对政府支出绩效进行评价。

4.3 美国政府支出绩效评估的基本环节

在每次政府支出绩效评价的过程中，无论是理论与价值观基础，还是政治制度基础，都会以特定的方式表现出它们应有的作用，从而向我们描绘绩效评价活动的全景。我们跟随这些基础，就可以对一次绩效评价的过程进行了全程的跟踪。美国政府一次支出绩效评价的过程包括三个可以识别的环节：发起、操作设计与方案实施。

4.3.1 政府支出绩效评价的发起

政府支出绩效评价的基础对这一次实践的影响作用是渗透在特定力量的活动过程中的。在基础的推动下，不同的政治力量以不同的方式、不同的途径发起绩效评价。对于美国政府支出绩效评价的发起而言，人们经常提及的推动力量是民选官员和公众，另外，行政机构自身的某些条件下也会成为绩效的直接发起人，精英集团的影响同样不容忽视。

1、绩效评价发起中民选官员与行政机构的作用及其发起方式

在美国，民选官员既可以是立法机构的议员，也可以是行政部门的首脑，他们由民众直接选举产生，在一定程度上具有代表民间的直接动力。民选官员发起绩效评价的主要出发点是实现对行政系统的控制。同时，在多元化的政治架构下，发起政府支出绩效评价也是民选官员表达民间的一种途径，他们意欲通过政府支出绩效评价将个人以及民众对政府的质疑用制度表达出来。正如一项调查所显示的，立法者和州长对政府机构的支出绩效提出质疑是州政府能够成功使用绩效测量与评估的主要原因。

行政机构有时也会自行发起支出绩效评价，这既可能是内部管理要求的体

现,也可能是多元政治架构所形成的压力下的产物。由于支出绩效评价是一种能够让机构了解自身支出绩效情况从而实现支出绩效改善的重要工具,因此,当行政机构在内部管理中遇到一些问题,需要通过控制组织的支出绩效而加以解决时,行政机构自身借助于一些公共行政官员的推动也会自发地实施支出绩效评价。在这种情况下,支出绩效评价其实是机构内部管理的一种自然要求。

表 4.2 衣阿华州政府支出绩效评价发起中民选项官员与行政机构的作用

衣阿华州多年以来,州政府与各机构在两位州长的领导下为实施以绩效为基础的管理也进行了不少的尝试。其中之一,对所有州政府工作报告机构产生重大影响的是衣阿华州的绩效预算体系——结果预算(BFR)。这一预算体系改革是由前任州长布兰斯塔德于1995年发动的。参议员威尔萨克是认识到这一新预算体系的价值并将绩效信息用于立法委员会讨论的立法人员之一,他后来被选举为现任州长。新州长不但继续执行结果预算,而且还发动了一些新的结果管理运动,包括“事业规划”、“政府责任和效率检查”、更为系统的向市民汇报绩效等。

其他力量对机构实施绩效测量也产生着一定的影响。如州教育委员会与立法者询问教育部利用所得到的州资金做了什么意义重大的事情。而且,与所有的州一样,衣阿华早已要求许多联邦项目报告绩效,在开发结果预算的绩效指标时,有几个部门如教育部与交通部,将它们早已开发出来用以满足联邦报告要求的指标直接搬到结果预算中。

2、绩效评价发起中精英与民众的作用及其发起方式

精英集团往往不直接发起绩效评价,而是在既定的政治架构的基础上通过他们所能控制的力量来操纵这一发生过程。这些力量可能是民选官员,也可能是一些研究机构。精英集团主要通过提供竞选资金和院外游说控制民选官员的方式,而控制研究机构的方式则主要是向研究机构提供研究经费。通常情况下,精英集团从民选官员那里得到想要的政策或项目,而通过研究机构来评价这些政策或项目的实施效果。这些结果往往会对政府产生很大的影响,显现机构内部的管理危机,从而为民选官员或行政机构发动政府支出绩效评价提供了契机。

美国民众质疑政府、崇拜金钱的价值观念使得他们自然具有监督、控制政府的冲动。但是,由于民众缺乏组织化的力量,在任何情况下,都不可能是政府支出绩效评价的直接发动者,而是必须借助于一定的力量来实现目的。通常

情况下，民众的意志可以通过民选官员来表达。民众发起绩效评价的途径有三个：一是通过选票在一定程度上左右民选官员；二是通过一些民意调查来表达意愿，再间接地影响政府机构与民选官员的作为；三是直接通过抗议式行动迫使民选官员或政府机构采取措施评价政府支出的运行情况。

4.3.2 政府支出绩效评价的操作设计

1、绩效评价的设计起点

自绩效评价产生以来，美国各级政府在金钱至上的价值观念的作用下，预算一直极大地影响着绩效评价的设计过程。由于获得预算是政府机构实施绩效测量的活动的根本动力，因而政府机构也就具备了遵从预算过程中的一些特定要求开展绩效评价的前提和基础，也就是说，绩效测量的设计必然要以预算的要求为起点。

比较而言，战略规划对绩效测量的引导作用则更为宏观。政府战略规划决定了机构的使命、目的、目标、职能等的相应变化，而政府的项目与活动是对这些变化的具体注解，相应地，绩效测量则是对这些具体注解的再审视。因此，支出绩效标准的制定以及测量指标的选择都最终要回溯至战略规划。这样，在战略规划的指导下，机构就可以明确相应的活动或项目目标，形成绩效目标或标准。

2、绩效评价的目标与指标的设置

绩效评价可以包括以下内容：经济、效率、效益、民主性、公平性、可预测性等。美国政府支出绩效评价主要关注的是效率与效益。当然，这两项内容其实只不过是投入、产出、结果之间的一些关系变换形式。要对这些内容进行评价必须借助于绩效目标与指标。

在美国政府支出绩效评价实践中，一般都鼓励机构根据具体情况设置四个不同层次的支出绩效目标。最底层是绩效底线，它其实是机构过去的绩效水平，是机构进行绩效管理的起点；第二层是预期目标，它是机构基于对当前支出绩效的考虑而设计的具有较高要求的目标；第三层是牵引目标，它对机构具有一定的挑战性，需要付出较大的努力才能实现；最高层是基准目标，它代表着一定区域内公共或私营部门在—项指标上的最佳实践水平。需要注意的是，在这

种目标体系中，底线是不变的，基准目标通常也是不变的，而预算目标和牵引目标则随着当前绩效的情况可以进行不断的调整。不过，从实际情况看，美国政府机构通常只会设置第二个层次的预期目标，另外还可以见到的就基准目标。

4.3.3 政府支出绩效评价的程序和技术

1、政府支出绩效评价的程序设计

在美国政府支出绩效评价的过程中，评价程序有时是依靠专家学者的力量开发出来的，有时则是机构自身或者与议会合作设计的。从当前美国政府的实践情况来看，适用于一级政府各机构的支出绩效评价程序往往是议会与行政系统等多个部门共同合作开发出来的。如得克萨斯州的支出绩效评价程序就是在议会预算委员会、州长的预算与规划办公室以及州审计长办公室的共同努力下开发出来的。

得克萨斯州执行的支出绩效评价程序首先强调内部与外部力量参与到支出绩效评价系统设计中的重要性，认为这样做可以避免后期不断地调整支出绩效评价指标。具体说来，得克萨斯州的评价程序包括以下几个步骤：

A、确定需要测量的职能，鉴别最能反映支出绩效的指标。这一阶段，需要注意的是，支出绩效指标要根据机构的战略规划来选择，并且应该集中于关键的行政过程与活动。

B、确定概念，选择计量方法。这一步的工作就是要对支出绩效指标进行解释，让实施者能够明了支出绩效指标所要展示的信息。同时，要为各项指标信息的计量选择相应的方法。

C、实施有效的控制。得克萨斯州要求机构内部建立有效的监控机制，并要求实施投入控制、过程控制与回顾性控制，力图确保评价信息的收集、使用、分析以及计算等能够做到客观有效。

D、进行支出绩效预测分析。为实施支出绩效预测工作，州政府建议各机构采用以下方法：用趋势分析或其他统计技术以确定预测的基准；用内部/外部评价帮助识别影响支出绩效预测的相关因素以获得基准之外的相关信息；用全国、州或产业内的平均情况的信息以解释基准；用基准化法帮助机构获得与或职能的横向比较，用抽样或演习评价新项目或服务。

E、执行事实绩效，保留适当文件。得克萨斯州要求绩效结果要按季度或年

度通过得克萨斯州自动化预算与评价系统上报至议会预算委员会，并且为配合绩效审计而保留适当的档案材料。

从得克萨斯州的评价程序设计中，我们不难发现，他们非常强调战略规划在确定待批项目、选择支出绩效指标中的核心引导作用。同时，由于现实中的机构运行过程是不同政治过程，因此，得克萨斯州的程序设计非常关注这一事实，并且从保证评价工作顺利运行的角度出发，强调机构应该让内部与外部力量在这一设计阶段充分地参与进来，以避免后续工作实施中的障碍。

2、政府支出绩效评价的分析技术

对收集的到资料进行分析是政府支出绩效评价中至关重要的技术。由于支出绩效目标普遍关注效率与效益，所以本文分析方法上主要介绍成本-收益分析法和成本-有效性分析法。其他分析技术，如线性回归分析技术、帕累托分析等请参看其他相关文章。

1) 成本-收益分析法

成本-收益分析给各种各样的相关利益结果赋予了一个简单统一的基准——货币。成本-收益分析第一步就是估计各方案对我们所关心的各种后果的影响，一般用数学模型和评估来得出这方面的估计，当然，它们并非是惟一的选择。对表 4.3 中所给出的各种犯罪控制方案影响的估计，一般总是从评价研究中得出。

其次，可能也是最困难的，是对每一种影响赋予货币等价。值得关注的是，成本-收益分析（至少如果正确运用的话）并不忽视各种非货币性影响，而是将这类影响转换为货币形式。当有效市场存在时，市场价格可以用来作为货币等价。

表 4.3 犯罪控制方案的成本-收益分析

金额单位：百万美元

方案	年成本	预期年减少数目				年总收益	年净收益
		杀人罪	强奸罪	抢劫罪	袭击		
加强社区治安力度	6.7	2	12	117	94	10.77	4.07
增加巡逻次数	7.8	2	17	71	144	10.89	3.09
“毫不迁就”政策	9.1	3	14	93	108	13.43	4.33

注：

资料来源：Boardman, Greenberg, Vining, Weimer, 2004, P292-294

对于诸如伤残、死亡、犯罪等市场不存在或者市场不充分的情况赋予货币等价是一项非常有挑战性的工作。在这些情况下，必须估计出各种影响的影子价格。预算配置决策的各种影响是在不同的时点上发生的。例如，新设施往往需要大量前期费用，而收益和相应的维护成本却要在将来发生。因此，必须将不同时点上发生的收益与成本进行加总，这主要是通过将未来发生的成本和收益贴现来完成的。尽管现值法简便易行，但贴现率的选择却存在较大争议。¹

最后，把每一种方案所产生的收益汇总为总收益、所产生的成本汇总为总成本，选择就取决于净收益，即总收益与总成本的差额。特别地，当我们在几个相互独立的备选方案中选择时，净现值最大的方案也就是最优方案，当然，还需要做大量的敏感性分析。

以下以表 4.3 数据为例给出成本-收益分析的应用

这个案例是围绕某一地方警署所考虑的三种犯罪控制方案展开的。我们假设在这三个方案中只有一个方案可以入选，此案例分析的目的就是找出这一方案，这可能是由于诸如财政约束、管理能力限制等问题。表 4.3 给出了每一种方案实施后，对杀人罪、强奸罪、重大的袭击行为、抢劫罪的数目影响的估计，以及给出了每一种方案实施成本的估计，需要说明的是，这里的估计是假设的，未必是事实。

¹ Boardman, Greenberg, Vining, Weimer, 2004, P119-186

对各种犯罪控制方案的实施后果赋予如表 4.3 中所显示的货币性等价是米勒、科恩和罗斯曼在 2004 年对其中的一些后果给出的估计。他们估计了各种犯罪行为产生的各种有形的和无形的成本。特别地，在一桩杀人犯罪行为中，受害者的成本大约是 2850000 美元；在强奸罪中，受害者的成本大约是 57000 美元；抢劫罪中，受害者的成本接近 23000 美元；而在袭击行为中，受害者的成本约是 18000 美元。把这些货币性等价应用到表的数据中，将可以计算出每一种犯罪方案的总收益。比如，实施了加强社区治安力度的方案后所产生的总收益等于：

$$(2.85 \times 2) + (0.057 \times 12) + (0.023 \times 117) + (0.018 \times 94) = 10.77 \text{ (百万美元)}$$

此方案的总收益与其他方案的总收益在表 4.3 第 7 列中给出。最后，每一方案的净收益可以通过计算总收益和总成本的差额得出，净收益数据在表的最后一列中给出。通过计算比较，采取“毫不迁就”政策是最优方案。

图 4.2 和图 4.3 给出了在此案例中相关的敏感性分析。具体地说，图 4.2 显示了在一桩犯罪行为中对成本估计的变动将如何影响各种方案的净收益；图 4.3 则显示了如果在强奸罪中受害者成本估计发生了变动，各种方案的净收益将会如何变化。图 4.2 表明最优方案“毫不迁就”政策的净收益对杀人犯罪行为的受害者成本估计最为敏感。如果这个成本估计相对较低时（即大约 260 万美元以下），加强社区治安力度预期可以产生最多的净收益。反过来，如果这个成本估计的相对较高时（即在 260 万美元以上），采取“毫不迁就”政策预期可以产生最大的净收益。然而，不论估计的杀人犯罪中受害者的成本是多少，增加巡逻次数都不可能产生最大的净收益。与图 4.2 相比，图 4.3 表明，在我们所讨论的价值限度内，最优方案——“毫不迁就”政策，但对在强奸罪中受害者成本的估计变动反应并不敏感。

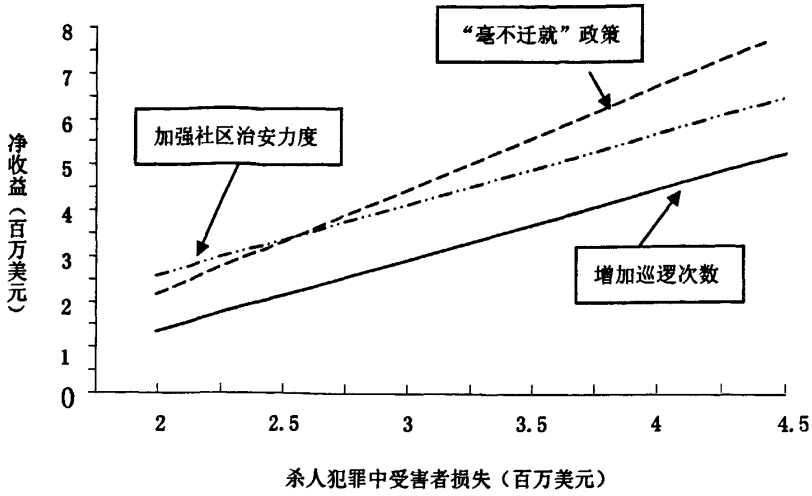


图 4.2 杀人犯罪行为中受害者成本估计对净收益的影响

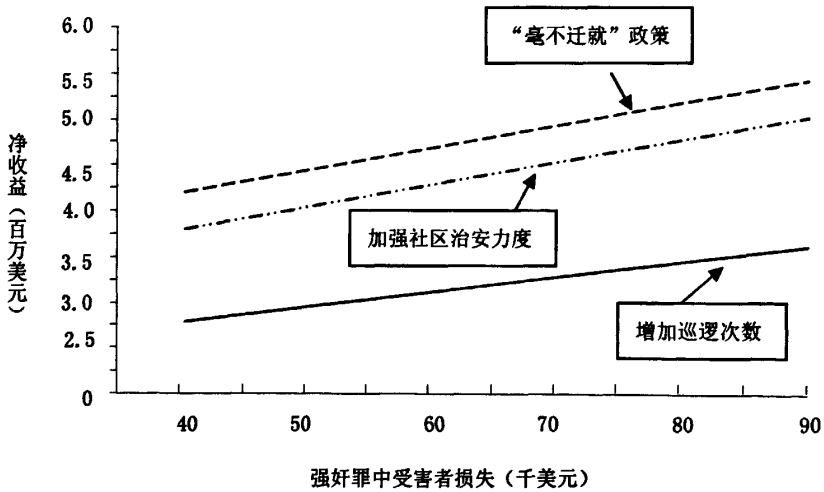


图 4.3 强奸罪中受害者成本估计对净收益的影响

2) 成本—有效性分析法

在一些案例中，或许由于主观和客观的原因，分析师至少不能对一些影响后果赋予货币性等价。例如，我们很难对各种各样的犯罪行为赋予货币价值。

这样成本—有效性分析是一种切实可行的分析方法。

成本—有效性分析的基本原则就是把各种影响分成两类：第一类包括已经用货币表示的成本影响。第二类包括除第一类以外的别的影响，这些影响用一个单一的指标来度量表示，即我们一般说的“有效性”。

在应用成本—有效性分析中另外一个重要的可变因素在于计算成本和有效性的方法上。传统上，我们是计算以下两个比例中的一个，成本与有效性的比率或是有效性与成本的比率，最优方案是成本与有效性比率最小的方案或有效性与成本比率最大的方案。现以表中案例分析讨论其具体应用。

案例 4.1 成本—有效性分析在犯罪控制决策中的应用

对表 4.3 中所示的各种犯罪控制方案的效果赋予货币价值可能会存在更多、更大的问题。于是，当地方警署考虑案例中的三种犯罪控制方案时，成本—有效性分析对其做出选择可能是一种非常有吸引力的方法。此时，分析师不需要对特定各类犯罪行为赋予货币价值，而在具体使用过程中却需要表示出一种犯罪行为的降低与另一种犯罪行为降低的相对值。按上一案例的货币价值数据计算此处的相对价值，公式如下：

$$\begin{aligned} 1 \text{ 桩杀人罪 } 2850000 \text{ 美元} &= \text{强奸罪 } 57000 \text{ 美元} \times 50 \text{ 桩} = \text{抢劫罪 } 23000 \text{ 美元} \times 124 \text{ 桩} \\ &= \text{袭击 } 18000 \text{ 美元} \times 158 \text{ 桩} \end{aligned}$$

因此，有下面的相对价值表示：防止 12 桩强奸罪等价于防止 0.24 桩杀人罪 ($12/50=0.24$)；防止 117 桩抢劫罪等价于防止 0.9 桩杀人罪 ($117/124=0.94$)；防止 94 桩袭击行为的发生等价于防止 0.59 桩杀人罪 ($94/158=0.59$)，再利用表中给出的各种类型犯罪的年降低数的期望估计，则可以得到，加强社区治安力度带来的各种犯罪行为降低数可以等价为每年防止 3.77 桩杀人罪的发生 ($2+0.24+0.94+0.59=3.77$)。表 4.4 列出了另外两种方案依据同样的计算方法得到的结果。

表 4.4 犯罪控制项目的成本—有效性分析

方案	年成本（百万美元）	等价的年杀人行为降低数
加强社区治安力度	6.7	3.77
增加巡逻次数	7.8	3.82
“毫不迁就”政策	9.1	4.71

图 4.4 从年总成本和等价的年杀人行为的降低数两个方面，直观地比较了三种犯罪控制方案的优劣。在此案例中并没有一个明显的“赢家”。可以看出，相对于加强社区治安力度，增加巡逻次数能带来略微多一些的等价的杀人行为降低数(0.05 桩杀人行为)，但这却是以成本的提高为代价的(每年 110 万美元)。相对于加强社区治安力度，“毫不迁就”政策可以降低接近于 1 桩等价的杀人行为的发生，但这是以成本更大的增加为代价的，即 240 万美元。与在成本—收益分析案例中得出的结论一样，成本—有效性分析更进一层：如果防止一桩杀人罪发生的成本较低的话（低于 260 万美元），加强社区治安力度优于采取“毫不迁就”政策。反过来，如果防止一桩杀人罪发生的成本相对较高时（高于约 260 万美元），采取“毫不迁就”政策是最优选择。

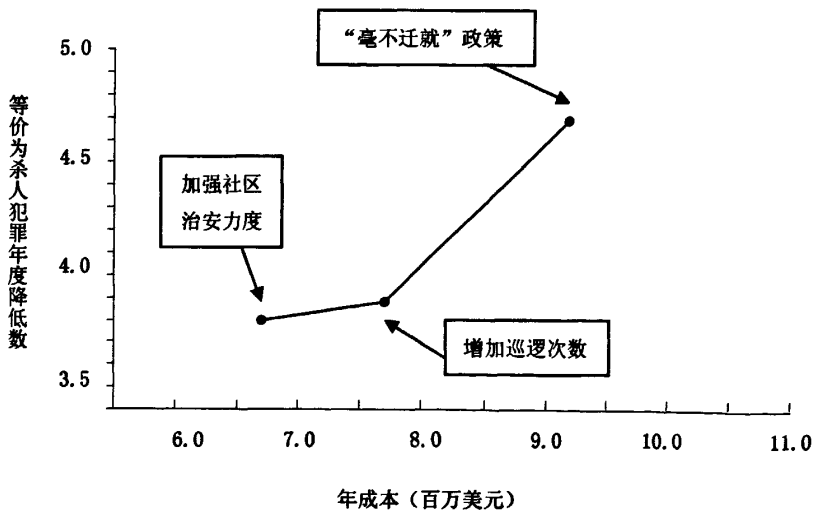


图 4.4 犯罪控制项目的成本—有效性

此时，还需要做一些重要的敏感性分析，包括当杀人罪数目降低时，减少的强奸罪数量、抢劫罪数量以及袭击行为数量的相对价值如何变化。图 4.5 给出了其中一例。无论防止抢劫罪和防止杀人罪之间的相对价值如何，采取“毫不迁就”政策总是最有效率的选择。然而，如果防止约 110 桩抢劫罪的价值等价于防止 1 桩杀人罪的价值的话，比起增加巡逻次数，加强社区治安力度不仅有较低的成本而且有着更高的效率。

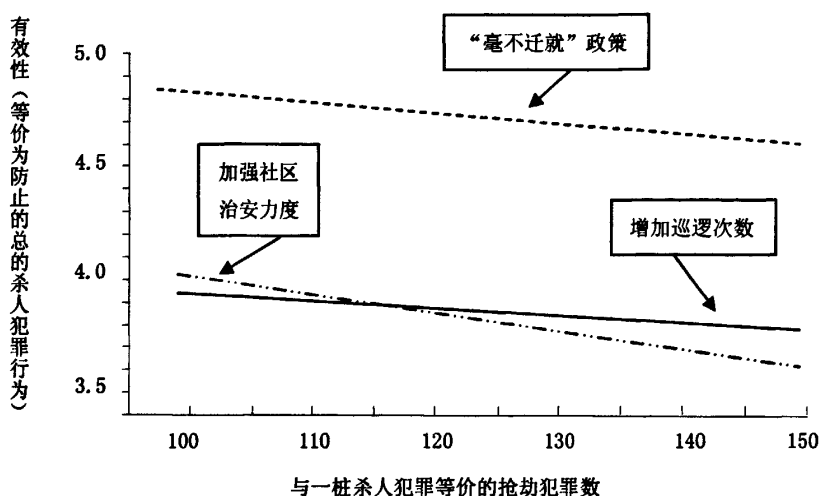


图 4.5 防止抢劫罪相对价值变化对有效性的影响

4.3.4 政府支出绩效评价的方案实施

政府支出绩效评价的方案实施环节指的是，发起者以正式号令发动政府支出绩效评价并经过机构的目标设置、指标与方法的选择与设计之后的具体实施阶段。其实，操作设计与方案实施都是发起者意志与现实相结合的运行过程的组成部分。在方案实施环节，我们仍然选择各种力量的活动这一观察视角，透过他们的活动过程研究方案实施的过程与具体效果。

1、民选官员与行政机构在绩效评价实施中的作用

由于分权化政治架构将政府支出绩效评价的政治商机主要限定于发起环

节，民选官员通常重视政府支出绩效评价的发起，却漠视评价方案的实施。作为一种政治工具的绩效评价，对民选官员来说，给予政府支出绩效评价的实施过程以更多的关注是非常不经济的。因此，在美国，政府支出绩效评价的实施过程通常无法得到民选官员的充分支持，其支持力度存在着较大的不确定性。

行政机构由于自身体制的约束，往往不能认识到绩效对于管理的真正价值，虽然政府机构经常会举行听证会，审查政策和项目，发布各种报告，但却很少能够致力于测评政府的活动对社会造成的影响，很少测算政策成本和政策效益之间的比例关系。即，机构更倾向于夸大政策的效益，淡化政策的成本。

针对政府机构对待绩效评价的这种态度，学者们提出了两种解释：一种是从外部关系的角度入手，强调机构在分权化政治架构下只片面追求绩效评价的政治价值。别一种解释从内部条件入手，强调存在一些机构将绩效评价视作内部管理工具的障碍物。若要切实推进绩效评价，行政机构应该整合为一个整体，并需要获得管理人员的支持，获得管理人员的支持是突破行政系统自身体制约束的一个重要支点。绩效评价体系无论得到怎样的外部支持都有可能成为被动的实践过程，而只有当行政机构将其转化为主动的过程时，它才有可能收到更为明显的成效。

2、精英与民众在绩效评价实施中的作用

精英集团可以通过多种方式影响政府支出绩效评价的运行，最有效的方式就是借助于研究机构的调查研究来实现。研究机构通常能够网罗到一些非常出名的评价专家，他们能够研究开发一些有效的评价工具，也能够就政府支出评价实践进行研究并提出有效的建议。如政府会计标准委员会通过推广它的服务提供与成就评价与报告系统深刻地影响着州与地方政府的支出绩效评价工作。

许多调查都证明，民众对于政府支出绩效评价的运行也起着一定的影响作用，当然，这种作用不能与民选官员、部门首脑以及主管等的影响相提并论。相对而言，民众直接参与绩效评价方案实施的力度较小。在大多数情况下，行政机构在允许民众参与绩效评价以及向他们提供绩效信息等方面的积极性不大，因而公民的直接参与机会相对有限。同时，一些研究也表明，对于个人来说，审阅政府支出绩效信息的成本大而收益小，所以，公众也很少使用政府支出绩效结果信息。

当然，我们也必须意识到，虽然与美国国内其他力量的参与情况相比，民

众在政府支出绩效评价实施过程中的参与主要是间接参与，直接参与的范围和力度都较小，但是，与其他国家特别是发展中国家的情况相比，美国民众不但可以更加明显地影响政府官员的行为取向和管理路径，而且，民众直接参与的力度也更高。

4.4 美国政府支出绩效评价的主要特征

美国政府的实践表现有着与基础相关的一些独特性，即与其他国家相比，由于实用主义对科学理性主义的限定，美国政府支出绩效评价的量化特征更为突出，同时，政治架构的复杂性又导致制度化特征呈现出分散性倾向。当我们从纵向的角度观察绩效评价的一次实践和整个历程，我们会发现一些形式上的动态趋势的特征，即理性发起、互动运行以及波浪式前行和局部性推广。

4.4.1 高度的量化

美国政府支出绩效评价的量化特征集中表现在它所使用的指标体系与方法技术上，导致这一特征产生的基础就是科学理性主义。在科学理性主义的指导下，认为只有通过严格检测的数字才能说明一项活动的效果如何，同时，科学理性主义也使得政府部门借助于管理主义实践，接受私营部门绩效评价技术的量化性倾向，从而也赋予美国政府支出绩效评价更为明显的量化色彩。而且，由于美国人的科学理性主义在实用主义的影响下更为明显地表达为工具或技术理性主义，美国政府支出绩效评价的量化也就表现为一种高度的量化。

量化分析技术促使政府职能趋于具体化。这是因为，绩效评价是指向政府的特定职能的，而量化的支出绩效指标与标准等则是对政府职能的具体化。在政府支出绩效评价设计中，绩效标准的量化设计，首先要求对机构的职能进行具体的分解，区分多种多样的活动，从而将它们归于不同的项目，继而要求鉴别分析每个项目所涉及的各项活动的投入、产出、结果、效率等。这样就将人们的视角逐步引入具体的职能运行中去，从而能够帮助民众与民选官员、机构更为深刻地了解政府的职能动作情况。

同时，量化分析能够为机构最后的绩效情况提供数字证明，从而能够帮助人们通过不同数字之间的直观比较理解这种绩效水平。正是由于与定性化语

言的含糊相比，定量化表述的绩效信息更为精确，也更易于人们理解，所以机构力图用定量化展示结果与绩效的预期目标间的异同。

在政府支出绩效评价中使用定量化分析手段的前提是，政府工作或项目必须确实适合于进行定量化分析，而且政府雇员应该具有特定的能力。与私营部门相比，政府部门工作量化分析无疑非常困难。因此，许多机构对实施定量化分析的绩效测量采取了消极抵御的态度，强调量化技术使用的困难。然而，事实的情况是，许多工作不是不能量化，而是量化的难度很大。在此情况下，对工作进行量化分析就需要具有相应的能力，并且需要耗费大量的时间与精力。这就要求政府雇员首先要有符合定量化要求的资料收集能力；其次，是进行定量化分析或者驾驭定量化分析技术的能力。通常情况下，政府雇员并不具备进行严格的数理分析的能力。行政机构存在内部技能瓶颈的现象说明，绩效评价是要一个可能经历长时间、持续的学习过程。然而，虽然定量化所要求的学习过程需要时日，政治官员的支持却会受到任期限制，因此，总有可能在官僚们真正知道或学会如何进行绩效评价之前，政治支持的力量就发生了一定的变化。美国历史上联邦政府预算改革失败的重要原因之一也在于雇员收集资料进行效率分析的能力偏低，而相关的培训又跟不上形势的发展。当然，还是有些政府或机构采取了一定的措施如计算机技术来解决这一问题。如波特兰的进步委员会就开发出了专业化的地理信息系统（GIS）软件以提供社区层次的基准资料，这一计算机技术的支持对于绩效标准的设计和绩效资料的收集来说，无疑是至关重要的。但是，纵观美国政府支出绩效评价历史，实施政府支出绩效评价的成本往往比项目本身的花费还要高¹，这就意味着，评价本身就是无效率的。虽然如此，评价却仍在不断地进行，这只能说明，政府支出绩效评价只不过是迎合多元政治架构的需求，向公众或民选官员表明一种政治态度的手段而已，事实上想要实现“少花钱多办事”的政府并不容易。

4.4.2 分散的制度化

科学理性主义对于制度的尊重赋予美国政府支出绩效评价明显的制度化特征。在绩效评价的历史上，每一次绩效评价的发起都有制度化的立法或行政命令等手段提供正式的支持，在运行过程中，也会设计相应的评价程序、绩效信

¹ 蓝志勇，行政手段与现代社会，中山大学出版社，2003，P158-159

息使用制度等，以便规范政府支出绩效评价的实践过程。

美国政府支出绩效评价的制度化特征集中表现在与绩效评价相关的法律行政命令等出台与颁布上。如联邦政府的《首席财务官法案》、《政府绩效与结果法案》，州与地方政府的《机构绩效评审法案》、《1997年路易斯安那政府绩效责任法案》等等。从这些制度的设立中我们可以看出，美国的制度化表现为制度的多样化，即在联邦主义的纵向分权制度框架下，全国并不存在单一的涉及绩效评价的法规或行政命令，而必然是由各立法主体自行制定相关的法律，或由行政首长发布相应的命令，这种分散的、多样的制度化意味着各法案之间或行政命令之间没有单一制国家所存在的节制关系。

同时，就适应美国各级、各地政府支出绩效评价的不同发展情况而言，制度化的分散性也具有其相对的优势。它能够保证美国各级政府支出绩效评价既有规可循，又可以完全从自身的特定形势出发，选择适合自身发展情况的制度框架。分散的制度化也帮助各级政府避免了一些不必要的失误的重复发生。一个典型的范例就是，《政府绩效与结果法案》在太短的时间里要求联邦机构做太多事情，使得联邦机构无法将各方力量充分调动起来共同开发绩效指标，这一缺陷之所以没有影响到州与地方政府的实践，则完全在于该法案对各州与地方政府不具法律效力。

4.4.3 理性发起与互动运行

民选官员与行政机构是政府支出绩效评价的正式发起者，他们通常在科学理性主义的指导下将私营领域的绩效评价经验借鉴进政府部门。这种管理主义实践为发起活动确定了理性化的基调。

虽然绩效评价的发起者总是倾向于从理性的角度规划绩效评价的实践，将绩效评价视作一种“理性”活动，但是，绩效评价系统的采用以及后来的绩效信息使用看起来并不遵从理性或技术逻辑，因而这种理性模式或理性追求也难以得到现实操作的配合。在现实的绩效评价运行过程中，各种力量都能够通过正式或非正式的途径表达自己的意愿，争取自身的得益，进而在相互间通过服从与对抗、交易与欺诈等互动方式，导致分散的意见被综合。结果，在多元化政治架构的支持下，结论因为政治过程中的互动而成为各方利益平衡的结果，¹绩

¹ 尼古拉斯·亨利，公共行政与公共事务（第七版），华夏出版社，2002，P302

效评价的运行也就这样远离了发起者的理性初衷，而成为互动过程的特定结果。

政府支出绩效评价运行过程中的多元互动导致美国政府支出绩效评价的效果难以深入下去。不过，互动式运行却极大地推进了政府与民众的沟通。联邦与各州、地方政府都相当关注让公众参与绩效评价过程，强调与公众实现绩效评价信息的沟通。当然，各地在关注政府与公众沟通方面存在着明显的程度差异，也由于其他一些原因（如机构不愿让民众更多地了解机构的支出绩效）的客观存在，结果，政府会计标准委员会 2002 年有关绩效评价结果交流渠道的调查显示，绩效信息的内部与对上沟通非常充分，但与公民或媒介沟通信息方面做得还不够。（表 4.5）

表 4.5 政府支出绩效评价信息的沟通渠道

	州预算办公室	州机构	市、县办公室
机构/项目/部门预算申请	83.3%	84.2%	79.4%
机构/项目/部门年度报告	68.3%	67.8%	52.3%
向民选官员汇报	58.3%	55.3%	55.6%
向行政执行官员汇报	51.7%	59.9%	46.9%
政府报纸	25.0%	20.4%	16.2%
向公民、利益相关者或客户/顾客汇报	30.3%	35.5%	31.4%
在媒体上发表	38.3%	40.8%	20.6%
机构网页	30.0%	22.4%	13.0%

注：

资料来源：GASB. Performance Measurement at the State and Local Levels: A Summary of Survey Results. <http://www.gasb.org>. 2002。此表内容有删减

4.4.4 波浪式前行与局部推广

美国多元化社会能够确保政府支出绩效评价出现很多的重生点或新生点，从而使得这一实践基于不断发起而产生了相对的持续性。同时，理性发起与互动之间的矛盾使得理性初衷被扭曲，正是由于每次绩效评价的实践总有可能被多元化的政治架构所解构或扭曲，进而趋于失败，所以美国政府支出绩效评价也就在具有不断发生的可能性的同时，又明显地表现出中断性的特征。

政府支出绩效评价的持续性与中断性相结合，导致美国政府支出绩效评价的历程从总体上呈现明显的波浪式特征，即这一实践在整个发展历程中存在着多个发展的波谷与波峰。在美国政府支出绩效评价发展的历史过程中，发生过很多次评价实践，然而，每次实践都会经历一个兴起——发展——回落的过程。这样一来，每次实践都表现为一次小循环，而政府支出绩效评价的历史就是多个小循环的组合。美国联邦政府支出绩效评价历程中的每一个小循环几乎都是由总统发动起来的，因为几乎每一任总统都会将新的评价理念与方式带到白宫里来，从而掀起新一轮的评价过程。这一过程有时是对先前实践的继续，有时则是对前人实践的叛离。从这一过程上看，这种评价实践的小循环的出现是单一力量与多个力量相较量的结果，不断的较量就赋予这一实践历程以波浪式特征。如果我们用时间和评价实践的发展态势构造坐标图，则绩效评价的单个小循环A可用（图4.6(a)）中的抛物线来表示。（图4.6(b)）中的小循环B是对A的继起，而C则是对B的叛离。

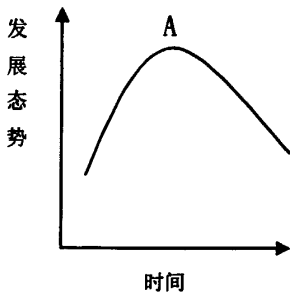


图 4.6(a) 绩效评价单次小循环

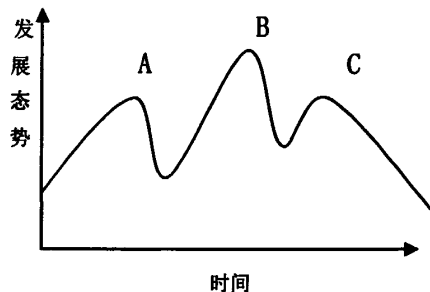


图 4.6(b) 绩效评价循环中的继起与叛离

美国政府支出绩效评价的局部推广特征是分权化政治架构的产物。由于美国的分权体制无法为政府支出绩效评价提供一个非常明确的权力中心，所以它的影响范围总是会因这种体制的限制而导致联邦政府、州政府以及地方政府的实践无法实现同步性，甚至在同一级政府中要达到同步推广也相对比较困难。

相比之下，在其他发达国家中，由于政治架构的设计差异，这种局部性推广的情况相对不明显。如英国、新西兰借助于高度集权的政治架构的支持，在短时间内不但在一级政府而且在全国推广了绩效测量。¹

¹ 克利斯托弗波利特、海尔特鲍克尔特，公共管理改革——比较分析，上海译文出版社，2003，P189-280

第5章 温州政府支出绩效评价的实践和探索

我国的政府支出绩效评价，是改革开放以来学习借鉴国外先进管理经验的结果，是持续的行政改革的一个重要组成部分。然而，当前中国的政府支出绩效评价仍然处于起步阶段。¹各级政府对政府支出绩效评价的探索中，还缺乏全国统一的做法和标准，实践的力度和效果也很不平衡。但是在实践过程中中央和各地方政府都在探索传统行政方法与现代新公共管理方法相结合的途径，逐步形成了一些具有中国特色的政府支出绩效评价模式。本章对温州政府支出绩效评价基础和特征进行分析，为中国地方政府借鉴美国经验和方法提供着手点。

5.1 温州政府支出绩效评价的现状

温州作为最有活力的城市，以“敢为人先”闻名全国。进入新世纪，随着我国改革开放不断深入，全国各地释放出的受计划经济体制束缚的能量推动其经济社会的快速发展，与之相比，温州的经济社会发展速度有明显放缓趋势。究其原因是一些政府机关的行政效率与效益不高已在一定程度上成为温州经济发展的严重阻碍。2006年12月温州市人民政府办公室出台了《温州市级财政支出绩效评价实施办法（试行）》，此举标志着温州市级财政支出绩效评价工作将全面推开。该办法详尽细致地规定了市级绩效评价的实施范围、内容与方法、组织方式和管理、具体指标设置、评价机构、工作程序、工作规范、结果应用、监督与处罚等内容。具体为：一是遵循“统一组织、分级实施、先易后难、由点及面”的原则，以财政支出项目绩效评价为重点，采取项目单位自行评价，主管部门和财政部门组织评价相结合的方式。二是明确了实施范围。年度部门预算安排的财政项目资金30万元以上（含30万元）的专项支出项目；市委、市府设立的财政专项资金规模300万以上（含300万元）的专项支出项目（包括单项支出项目10万元以上的所有项目），以及资金规模300万元以下的，但单项项目50万元以上（含50万元）的单项支出项目；其他确需实施评价的财

¹ 周志忍，论效能监察的意义作用，效能监察理论与实践，中国检察出版社，2001，P60

政支出项目。三是在评价机构和评价主体的选择和确定上，将扩大公开面，增加透明度，其中包括有资质的中介机构和专家组、评价组，必要时，邀请各级人大代表、政协委员及有关方面专家和群众参加。四是为有效防范财政资金使用过程中多花钱、乱花钱不良行为，更好健全科学有效的财政资金使用全过程的跟踪问效制度，办法特别强调了财政支出绩效评价结果的运用和监督处罚条款。

毋庸置疑的是，由于政府支出绩效评价要评价的对象是行政机关，而行政机关的工作产出主要是以服务形式表现出来，因此，对其测评需要很强的技术作支撑。然而，我国当前政府支出绩效评价尚处于探索阶段，理论界的研究也刚刚起步，还无法为这一实践提供足够的理论与技术支持，因此，政府支出绩效评价必然会产生这样那样的缺陷。比对周志忍对中国政府支出绩效评价归纳的七点缺陷¹，温州当前存在的缺陷主要包括：评价仍然以官方为主，仍然主要是上级行政机关对下级的评价，社会公众对政府以及政府内部自身评价仍然相对欠缺；评价程序虽然已经得到一定程度的规范化，但这些规范通常难以充分执行，因此评价仍然面临流于形式的危险；评价方法仍然主要是定性方法，同时在对指标量化中存在着一定的随意性，导致评价结果不够科学；政府支出绩效评价过程仍然具有封闭性、神秘性，媒体监督仍然不到位。

5.2 温州政府支出绩效评价的基础

5.2.1 温州式的实用主义与人文化倾向

实用主义是最早传入我国的现代西方哲学流派之一，也是在我国流传最广、影响最大的西方哲学流派。它能够在中国流传，在很大程度上与中国传统文化的实用主义倾向有着明显的渊源关系。以“永嘉学派”为代表的温州文化中也渗透着实用主义的色彩。

“永嘉学派”是南宋时期能够与朱熹理学、陆九渊心学成鼎足之势的重要学术思想流派，创始人是薛季宣、陈傅良，他们分别是现在的温州鹿城和瑞安人，永嘉是当时的州治所在地，故称为“永嘉学派”。稍后的思想家叶适（永

¹ 周志忍，公共组织绩效评估：英国的实践及其对我们的启示，新视野，1995，（5），P38-41

嘉人)，继承和发展了永嘉之学，进一步扩大了“永嘉学派”的影响，在当时的学术思想界有举足轻重的地位。

“永嘉学派”的精髓是反对空谈性理，讲究实效，主张义利并举，“既无功利，则道义乃无用之虚语耳”，表示应“以利和义”，“以义抑利”。¹“永嘉学派”所倡导的“事功之学”，实际上就是一种“经世致用”的生存哲学，它不作空洞的玄学讨论，自始至终追求一种价值取向：“知之则必用，用之则必尽”。用现在的话说，就是实现效益的最大化。从这种现实主义的思想出发，“永嘉学派”批判了传统的“重本抑末”观念。应该说，“永嘉学派”和“事功之学”，是以温州的社会经济土壤为根基的。但反过来，“永嘉学派”讲究实效、注重功利的思想及其价值取向和逐利追求，又有力地塑造和强化了温州这一地方的民间心理和区域文化传统，构成了温州经济社会发展中不可或缺的“遗传因子”。

实用主义在市场经济下得到空前发展。在“解放思想、实事求是”的务实思想指导下，务实有时被推演至一切以事实为标准、以实用为准绳，从而转化为一种庸俗实用主义的作风。从“读书无用论”到当前的应试教育，就是这种实用主义在现实生活中的浅层表现。在市场经济条件下，个体的自主性得到彰显，个人的经济需求极大地膨胀，然而政府的意识引导却是不到位的，人们的思想理念也缺乏应有的系统再造。结果，崇利、竞争、个人主义等实用主义价值观念开始成为某些人的追求。这样就自然地具有了一种不去追究一件事物的终极价值，而只关心其能否为个人生活带来实效的实用主义态度，急功近利的效用追求就成为最为重要的生活哲学。

这种实用主义态度在当前温州政府的管理实践中也颇为常见。不关心国外经验产生的基础，而只着重于在西方国家的管理实践中寻找具有普适性方法的做法。它促使我们用一种急功近利或者说超越的心态来对待政府管理的发展，难以用一种沉稳的目光审视国外与国内的具体情况差异。在这种实用主义的支配下，虽然有了创新的主动精神，却无法拥有稳步前进的渐进改革心态。这种超越心态易于为外源发展创造一定的机会，结果，政府通常习惯于直接吸收某些国外的经验而漠视自身创新。

温州人深受传统人文精神支配的情理观和家庭观束缚，欠缺科学方法的处

¹ 史晋川等，制度变迁与经济发展：温州模式研究，浙江大学出版社，2002，P338

理问题。温州人不只重视逻辑合理性，而是强调合情合理，而且合乎人情比合乎逻辑更为重要。温州是一个以私营经济为主的城市，根据温州市第一次经济普查资料显示：“2004 年末我市共有二三产业的法人单位 61393 个，产业活动单位 72244 个，个体经营户 431812 户。与 2001 年基本单位普查相比，企业法人 45154 个，增加了 4972 个，增长 12.4%，其中国有企业 676 个，下降 37.8%；集体企业 1789 个，下降 37.2%；私营企业法人 23616 个，增长 98.2%；港澳台和外商投资企业 705 个，增长 12.3%”。¹从上述数据可计算出，截至 2004 年，温州民营企业法人为 44478 个，如果大致认为一个企业有三个股东或合伙人，2004 年温州企业家数量近似认为 13 万人，相当于 60 个温州人中就有一个企业家。

温州人经商，以家庭为单位，以血缘为纽带，亲帮亲，邻帮邻，形成了家族产业、夫妻店等模式。温州家族产业最具代表性的如挺宇集团公司，其公司结构中（表 5.1），除了家族成员，没有任何家族之外的人员进入公司的管理层。

表 5.1 挺宇集团公司管理层结构

成员	关系	职位
潘挺宇		董事长
徐文清	妻子	办公室主任
徐小清	妻妹	办公室总务
潘佩聪	大女儿	总经理
潘叶雷	儿子	副总经理
潘佩芳	二女儿	财务经理
林肖	二女婿	销售经理
邵靖海	外甥	采购主管

注：

资料来源：马津龙：《温州民营企业制度创新的若干问题》，《决策科学》1999 年第 4 期

温州人在问题处理方式上，讲求内外有别，习惯于用“情”来理解和处理家人、朋友、熟人圈里的人与事，而用“理”来对付和排斥圈外的陌生人。这种人文倾向的后果也充斥到政府的过程中来，结果，在政府中得到人们广泛认

¹ 温州市第一次经济普查办公室，温州市第一次经济普查主要数据，2006，P41

可的不是正式的官方制度与规则，而是合情不合法的“潜规则”，它左右着现实生活的运行。¹从当前的中国的现实情况看，由于整个社会也仍然处于由人治社会向法治社会转型的过程中，人文化倾向依然在相当大程度上左右着人们审视，支配着政府的制度执行过程，制度的理性只是在相对有限的范围内受到人们的尊重。因此，我们虽然会有一些制度，可是这些制度总是会存在执行困境。即，制度化建设仍处于起步阶段。

另外，温州传统的人文倾向又促使人们将不同的力量进行社会等级排列，讲究等级有序，这就导致政府不会产生美国科学理性主义支持下的政府向私营企业学习的管理主义实践，却出现了向比自己强大的外国政府学习的中国式的“管理主义”。在等级森严的中国社会中，商人的地位一直非常低下，并在相当大程度上依附于政府，因而，政府不会屈尊向工商业界学习。虽然政府不愿屈尊向工商业界学习管理经验，却有着向比自己强大的外国政府学习的冲动。西方文明对中华文明的渗入“逐渐成为一种坚强有力、不可中断而又潜移默化的过程”，²从清末的“中学为体，西学为用”到当前政府的社会服务承诺制、行政效能革命与建设等，都能够体现出这种“管理主义”对温州政府实践的影响。

5.2.2 伦理型的价值观念

温州人受家族制的文化因素影响较为突出。家族制度是我国社会最基本的社会结构，因而家族文化也是以家族为核心，以血缘和亲缘为纽带联结起来的家族本位主义文化。家族文化是我国传统文化的重要组成部分。在中国传统文化中占统治地位的儒家文化中，也都把家族伦理扩展为社会伦理。因此，长期以来家庭、家族文化深刻地影响着中国的社会结构和国人的行为模式。

温州地处浙江南部，三面环山，一面临海，长期以来交通不便，环境闭塞，因此当地区域文化的传统色彩较浓。尤其在广大的农村地区，宗族观念十分浓厚，宗族冲突频繁。植根于民族文化土壤里的家族和宗族文化根深蒂固于温州人的头脑中，对政府及官吏的信任如同信任家长一般。相信“他们实行的是仁政，他们会像照看他们自己的孩子的利益那样照看人民的利益。我们放手让他们去处理一切事务，给予他们绝对的信任。”³

¹ 吴思，潜规则：中国历史中的真实游戏，云南人民出版社，2001，“自序”之2

² 林语堂，中国人，学林出版社，2001，P337-339

³ 林语堂，中国人，学林出版社，2001，P209-215

虽然随市场经济的发展、社会结构的变化和人口迁移等因素的影响，家族文化逐步淡化，个体价值与政府作用发生了明显的逆向变动。温州人的价值观发生了很大的变化，但是，这种观念的变化主要信任程度的变化，并非本质性变化，因此，这一观念却不足以使我们产生一种与维护个人利益息息相关的纳税人意识。正是由于缺乏纳税人的意识，温州人并没有清楚自觉的意识到“公家”的钱其实就是自己的钱。于是，我们虽然也会痛恨盗窃“公家”财产的贪污者，却总是感觉那与自己没有直接的利益冲突，倒是那些盗窃私人财物的小偷更让我们恨之入骨。对于这种容忍政府官员腐败、浪费等现象的原因，林语堂从家族制的角度予以了剖析，他指出，“贪污受贿、敲诈勒索，对公众可能是罪恶，然而对家族总是美德。……家族内部的协作导致了带有某种利他主义色彩的普遍盗窃癖。”¹因此，温州人的价值观可能会促使人们在个人利益受到公权力侵犯时通过特定途径提出对政府行为的质疑，但却不能保证温州人在这一观念的支配下对政府行为形成普遍的监督与控制。从温州私营企业主在人代会上提出的方案发现，大多数方案集中在财经层面，或关注企业及相关产业的发展前景，或讨论非公经济的外部环境。大量的情形表明，私营企业主阶层中多数人，在政治上的反应，仅仅是一种自我保护。

当然，民众市场经济观念的强化还是会促使政府自身或高层领导者更为清醒地意识到提升政府管理绩效的重要性。因为人们虽然缺乏对政府支出情况实施监督的动力，却对政府的各种税费等存在强烈的反感情绪，这在一定程度上限定了政府财政汲取能力，当领导者意识到这种约束时，就可能通过提升政府支出绩效来缓解财政与预算的压力。

5.2.3 相对集权的政治架构和科层制度

中国的政治架构具有明显的集权特色。理解政治架构的集权特色可以从两个不同的角度入手：一是横向上的党对政府的领导；二是纵向上的单一制国家结构形式下的上级政府对下级政府的控制。

中国自建国后就形成了党与政府之间党政不分、以党代政的现象，党处于政府管理的第一线，直接管理政府的行政事务，结果造成了权力的过分集中。虽然自建国以来党政分开的力度在逐步加大，党政关系中的分权色彩在不断增

¹ 林语堂，中国人，学林出版社，2001，P187

强，但是，党政关系是否分开、如何分开、分到什么程度都是由党来决定。因此，党与政府的关系主要是一种集权关系。

上级政府与下级政府的关系主要是由我国的单一制国家结构形式决定的。建国后我国在民主集中制原则的基础上建立起了相对集权的单一制国家结构。这种结构形式对于政府间的关系提出的要求是，“下级服从上级，地方服从中央，同时中央又照顾地方的不同特色，充分发挥地方的首创精神。”¹然而，不管上级政府与下级政府之间的关系如何发展与变化，都“主要取决于对集权和分权关系的调节以及对行政建制的调整”。²而且，即使是在分权导致了上级政府财政控制能力削弱的情况下，由于上级政府握着下级政府的实际的人事任免权，上级政府的政治与行政控制能力还是很强的。因此，与美国的分权制政治架构相比，我国的政治架构更明显地具有集权化特色。当然，各级政府关系也会因市场经济的冲击而发生现实的扭曲，因为上级政府虽然在两者关系上拥有主导性的设计权，但是，下级政府官员却可以借助于执行权来扭曲这种设计。如在一项调查中，被调查的地方官员对于“对属于地方的利益，即使有政策限制也要全力向上争取”的提法，62.5%表示赞同，31%反对；对“为减轻宏观经济改革带来的压力，地方应根据自身情况采取有效的应对办法”的观点，80.7%赞成，14.4%反对。这表明，当上级政策与地方利益发生冲突时，很可能会出现地方的抵制，同时也会存在“上有政策，下有对策”的现象。³

我国政府行政是实行科层制结构模式。科层制的政府结构是基于以部门为特征的专业分工，它将社会分工原理应用于政府管理。科层制要求政府按职能设部门，将公共事务交给相关部门办理，以分清责任，避免管理忙乱。在科层结构下，整个层级系统呈“金字塔”型，（图 5.1），金字塔型的行政结构既有利于权力集中实行首长负责制，又有利于任务分工，是一种有利于自上而下的贯彻命令的行政结构。但科层制结构也存在缺陷。随着分工细化，部门之间存在着相互“扯皮”等效果相互抵消问题。在科层制管理下，我国行政部门是按综合部门、业务部门和专业部门三个分类角度设置的。这是一种复杂的“三维结构”。随着经济发展，政府需要管理的公共事务越来越多，就需要设置更多部门，而新老机构间的业务交叉使功能相互覆盖，因而无法避免在工作效果上相

¹ 林尚立，国内政府间关系，浙江人民出版社，1998，P282-283

² 林尚立，国内政府间关系，浙江人民出版社，1998，P288

³ 孙立，转型期的中国社会—中国社会调查，改革出版社，1997，P84-85

互抵消的问题，结果是 $1+1=1$ ，甚至 $1+1=0$ 。在这一系统中，尽管人人都很忙，但有人是忙于“掘井”，有的人是忙于“填井”，如果将各部门的效果加总起来，则等于零。这种行政部门的分工结构容易产生财政无效率的问题。

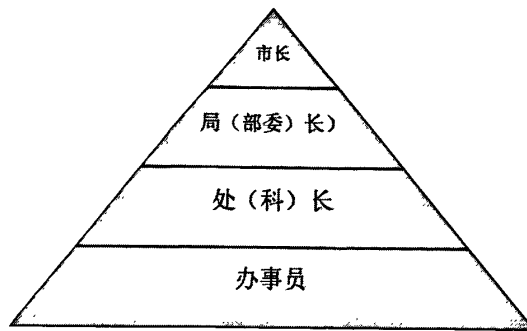


图 5.1 政府的层级管理

5.3 温州政府支出绩效评价的主要特征

根据前面的分析，温州政府支出绩效评价的基础可以概括为以下几个方面，由于价值观念的限制，人们缺乏对政府实施监督的意识与行为，相应地，政府的责任意识与创新动力欠缺：政府有强烈的向西方国家学习的动力，但在急功近利的赶超意识下，往往忽视自身创新，而倾向于寻找普适性的方法与技术；强烈的人文化色彩使得温州人较少有制度意识，对于问题的分析也倾向于进行定性的界定；同时，在党对政府、上级政府对下级政府的控制与影响方面，党与上级政府分别借助于自己对于调整两种关系的主动权的掌控，赋予两种关系更多的集权特色。这样的基础限定了温州政府支出绩效评价的发展方向与路径，使其呈现出明显的中国特色。

党政主要领导是政府支出绩效评价的发起和设计者，绩效评价体系也较明显地体现领导的意志。同时绩效评价借助于现有的政治框架能够在一级政府中全面铺开，但创新与形式主义共存。

由于民众更倾向于相信政府，漠视监督政府工作的重要性，因此民众督促政府推动绩效管理的动力不足。在相对集权的政治氛围中，权力的集中与责任的集中是一致的，党政主要领导也负有监督政府工作运行的责任，因此，评价

就成为党政领导履行这一责任的重要方式。

权力结构的集权化，导致政府支出绩效评价的实施过程更多的是对领导号召的响应。而这种响应导致了这样一种结果，既能产生实践中的创新，也会出现下级单位在急于表现自我或对上级的指令有异议又碍于权力关系而不便表露时，将绩效评价引向形式主义。在相对分权的态势下，一级政府的自主权使得政府内部产生创新的内在管理要求，进而提升政府绩效。而数字游戏是华而不实的形式主义的最为典型的表现。政府支出绩效通常以资金到位率，资金到位及时性情况等数据作为评价的标准，然而，由于上级对下级无法实现事无巨细的控制，这些数据又都由下级政府自报，结果数字就被用作为提升政绩的工具。

从温州政府支出绩效评价的实施情况来看，在集权体制下，党政主要领导不但承担着发动这一实践的责任，而且由于这一实践主要选择了上对下的评价角度，上级领导同时也承担着设计具体的评价方案、开发评价指标的责任。这种上对下的评价使得温州政府支出绩效评价体系与美国存在非常明显的差异性，普遍采取的量化设计方式是基分—扣分制方式，即事先对几个评价事项赋值，然后在每一项下规定一些予以扣分的特定情况并确定扣分数值，评价中经过对扣分事项的把握以及基分减扣分的方法得到评价总分（见附录 A）。这种设计理念主要体现的是一种控制型理念，它不是通过对一个单位在内部职能指标方面表现出的支出绩效进行逐年比较来改善部门的支出绩效，而是通过横向排名与奖惩实现上级对下级的控制，因此，它是附着于上下级权力链上以体现上级控制意志为目的的设计途径，是与行政首长负责制这种现行的行政体制相关的。

绩效预算与一些地方通过政府“业绩”来衡量工作好坏是有着根本区别的。强调成果与产出的区别，正是为了避免工作中的官僚主义和形式主义。纳税人的钱是要用来为老百姓服务的，而不是用来体现政府“业绩”的。

温州也正在尝试从政府预算管理需求的角度考虑政府支出的控制。具有代表性的如温州经济技术开发区制定的《温州经济技术开发区财政专项资金绩效考评办法》（见附录 B）。该办法从预算管理的需要出发，把政府支出管理划分三个阶段，即事前、事中、事后评价。以绩效评价结果为导向，把评价结果的信息反馈并运用到政府支出预算管理中去，初步实现了绩效管理的目的。该办法将“前期评价”和“后期评价”结合运用，充分发挥“前期评价”的可行性结论的参谋作用，制定预期目标与指标，降低项目支出风险，也为“后期评价”

结论提供参照标准。

当然，由于改革开放特别是市场经济的冲击而发生的人们的价值观念的变化以及政治架构分权化趋势的加强，温州政府有了更大的管理空间，政府对民众的管理也日渐松动，民众的自由空间得到了拓展，同时，政府的量化管理意识与能力也日渐加强。这些变化都会导致评价实践的总体特征还会发生新的变化。首先，政府的党政领导以及各级政府机关在变通方式下会越来越地承担起政府支出绩效评价后续创新的重任；其次，民众的意愿会通过一定的方式影响政府支出绩效评价的发起与实施过程，虽然这种影响还很微弱，但是，这种发展趋势却很明显，而且现实中民众也已经实实在在地发挥着一定的作用。再次，政府支出绩效评价对于定量化技术的追求会越来越明显，评价手段会日益趋于科学化和合理化。

第6章 温州政府借鉴美国经验的基本思路

内源发展观理论要求实践的发展应以自身的社会、文化特性等为基础来决定如何接受外源的帮助。因此，温州政府在学习美国政府支出绩效评价经验时，就应根据中美两国评价实践的特征对比，确定可以向美国学习什么，继而考虑如何对基础加以适当调整，以便借鉴美国的经验并加以自主创新。

6.1 比较特征来确定经验借鉴的关键点

我们以政府支出绩效评价的特征作为借鉴思路的分析起点，通过评判不同特征之间孰优孰劣，从而找到学习和借鉴经验的切入点。

从理论上讲，无论是美国的代议制民主，还是中国的人民民主专政，都强调政府应该向民众负责，应该以推动社会和民众的发展进步为己任。基于这一考虑，我们可以将评判政府支出绩效评价的特征优劣的标准确定为：能否体现对民众负责，能否推进社会的进步与发展。就绩效评价而言，如果我们撇开评价手段等的技术合理性等问题不论，那么，它应该是政府正确认识和改善自身支出绩效的手段，是政府表达对民众的责任感的工具，而民众也可以通过它实现对政府的监督。

由此，我们可以将评判政府支出绩效评价的特征优劣的标准具体化为以下三个方面：一是从时间上看，这种实践的持续时间越长越好；二是从影响范围上看，每次实践的影响范围越大越好；三是从效果上看，这种实践所产生的体现政府宗旨的正向效果越真实、越客观、强度越大越好。据此分析，美国政府支出绩效评价的优势就主要表现为具有更为明显的持续性，实践历程的总体历时很长，以及更具量化性和制度性；其劣势则表现为实践推进过程中出现中断性，每次实践的效果不能深入且影响范围具有明显局部性等。相对而言，温州政府支出绩效评价的优势在于它能够在较的时间内在一级政府中铺开，影响面大，并且该实践的效果有可能深入下去，缺点则是持续时间较短，制度化、量化的程度与科学性较低，且容易走向形式化。大致上来说，美国实践的优势方面在温州恰好表现为劣势，而温州的优势方面在美国则表现为劣势。所以，

我们所学习的美国政府优势正好可以摆脱我们所存在的劣势。

但从上述三个基础方面分析，温州与美国政府在基础方面存在很大的差异，既能促使优势产生也能导致劣势出现的美国基础不能借鉴，而在温州政府支出绩效评价中能够发挥类似作用的基础也不能简单抛弃，我们应该调整的是那些能够推动美国优势的产生又不会对劣势出现具有明显作用的基础，据此，我们可以将向美国政府学习经验的核心放在提高民众监督与参与行为、增加政府管理过程的科学理性上。二者都是既能帮助我们的实践产生美国的优势，摆脱温州实践的劣势，又不至于破坏温州实践的优势。

当然，由于温州与美国的基础与特征几乎完全相反，调整民众基础以改善民众监督与参与的力度与广度可能会和政治架构的相对集权化之间产生磨合的困境。但是，毋庸置疑的是，随着政府管理现代化、法治化、民主化进程的推进，民众监督与参与程度会越来越加强。同样的，增加政府的科学理性也并不是完全放弃人文关怀。那样做是不可取的，而且，温州传统文化的强大潜力也不会容许这种情况的发生。即使是美国，它的理性发展路径也愈益强调对人文理性的关注。政府支出绩效评价从效率视角向结果视角的转型，就可以证明美国人在科学理性主义之外，也日益强调人文理性的重要性。

6.2 调整基础来提供经验借鉴的适宜条件

从内源发展的角度讲，我们如果要调整民众基础和增强政府的科学理性，还必须确定这两个基础已经具备了发展的趋势。也就是说，在我们为了推动温州政府支出绩效评价而对它们加以调整之前，它们应该通过一些特定的力量所创造的际遇而已经处于发展进程之中，而且，这种发展势头还可以较为清晰地识别出来。

民众的监督与参与行为明显欠缺的问题与我国传统文化的影响有着密切的关系。在传统的等级社会中，由对父权的崇拜衍生出的政治生活中的权威主义驯化出了中国人的奴性意识，民众被剥夺了作为公民的权利，其身份不是以权利而是以义务为基础的。然而，由于受地域条件的限制，迫使温州成为最早发展市场经济的城市之一。在市场经济中温州民众的个人意识、人的主体性、权利意识和自主精神均得到弘扬，因此，这种社会体系要求实现有限政府，“要求将公共权力与个人权利划分在合理的区域之内，从而为政府守法自律提供了坚

实的精神基础。”¹而这种发展态势也表明，公民意识的觉醒已经为民众基础的调整提供了有利的先机。

当然，对于公民监督与参与行为的干预并不是一件简单的工作，需要做到对症下药，这就要求先确定制约温州公民监督与参与发展的瓶颈。许多学者对此问题进行了有益的探讨。李强在分析了公民的参与行为后指出，由于在人治社会中，制度内参与对问题的解决往往没有明显作用，公民的政治功效感较低，所以通常会采用制度外的参与方式。²马庆钰也认为人治传统下的家长制作风对于公民的监督与参与行为会产生极大的负面影响。他用几个具体的事例说明了传统的人治作风往往会通过对公民监督行为实施打击报复的形式表现出来。³结果，公众面对巨大的监督成本就会产生一种监督的恐惧感，导致大多数人选择了明哲保身。张明澍则从公民对权利的认识角度出发，指出中国公民政治参与意识薄弱、政治参与行为欠缺的原因是，在伦理型政治参与观的支配下，人们“不知道自己那些神圣的权利可以用来为自己的实际利益服务”，公民的神圣权利似乎只是“用来按照党和国家的要求‘关心国家大事’的”。⁴这种观点与公民身份以义务为基础是直接相关的。另外，蔡定剑基于对公民选举情况的调查指出，“中国人民不是缺少民主意识和选举能力，而是某些制度约束了他们的民主要求，限制了他们的民主能力”，⁵也就是说，人们表达意愿的正规化渠道较少或不通畅。概括起来，制约温州公民监督与参与行为发展的瓶颈主要是：较低的政治功效感；过高的监督恐惧感；淡薄的公民权利意识；较少/不通畅的民意表达渠道。（图6.1）

¹ 孙晓莉，中国进程中的国家与社会，中国社会科学出版社，2001，P96

² 李强等，生命的历程——重大社会事件与中国人的生命轨迹，浙江人民出版社，1999，P257-258

³ 马庆钰，告别西西弗斯——中国政治文化分析与展望，中国社会科学出版社，2002，P114-115

⁴ 张明澍，中国“政治人”——中国公民政治素质调查报告，中国社会科学出版社，1994，P77

⁵ 蔡定剑，公民素质与选举改革调查，战略与管理，2003，（2），P35-36

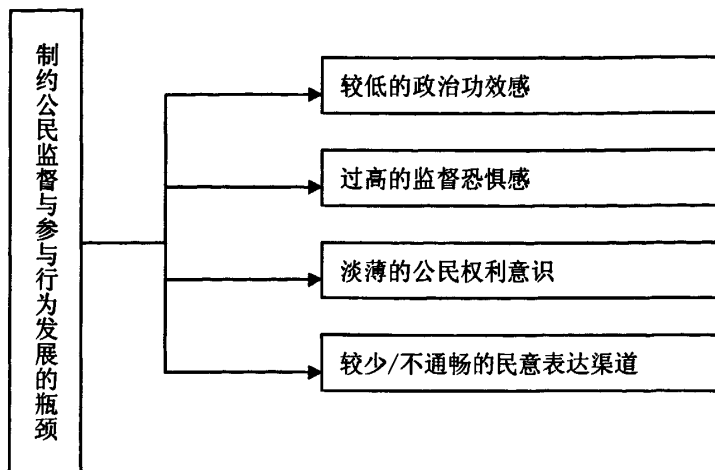


图 6.1 公民监督与参与行为制约因素

提高民众的监督与参与行为必然要从消除制约发展的瓶颈处入手，为此，我们可以从以下几个方面入手：

第一，建设法治社会，强化依法行政。在从人治向法治转型的过程中，传统人治作风的遗留不但挫伤了公民的政治功效感，也导致了打击报复公民的监督与参与行为的现象，因此，建设法治社会对于公民监督与参与行为来说是重要也是最基本的保证。当然，法治社会并不只是法律制度完备。而且，法律制度的执行也要到位。这既要求政府机关在日常的行政工作中要切实做到依法行政，同时，也需要发挥舆论监督的重要作用。

第二，强化监督与参与教育，增强监督与参与意识。李强的研究表明，公民的政治参与行为不像西方学者所提示的那样通过教育程度的提高就能得到改善。在中国，教育程度与实际的参与行为之间呈现无关态势。但是，教育与参与意识之间却表现出了较强的正相关，而且，“教育程度越高，对体制和规范的了解越深，越倾向于采取体制内的参与方式”。¹因此，提高监督与参与意识仍需从教育上入手，这既可以通过正规的学校教育实施，也可通过社会教化方式如媒体宣传、政务公开等渠道实现。这种教育的核心有两个：一是帮助民众获得

¹ 李强等，生命的历程——重大社会事件与中国人的生命轨迹，浙江人民出版社，1999，P257-258

更多的体制与规范的知识，了解公民权利保障和意见表达的体制化渠道的使用程序与方法；二是有意识地将被割裂的权利与利益之间的关系衔接起来，使人们清楚地认识到权利可以用作维护利益的有效武器。

第三，拓展并畅通言路，有效疏通民意。中国传统文明的核心就是政治文明，温州人也有着关心政治的敏感性，并且受到了较高的市场和政治训练并深谙政治之道。问题是，现实生活中民意表达的渠道还较少。不过当前温州政府中出现的市长热线，意见箱，听证会等就是政府为了拓宽言路进行的创新。由于虽不成文却能获得广泛认可的“潜规则”左右着官场中现实生活的运行¹，官方正式的民意表达制度与规则经常形同虚设，因此，作为一种制度表达形式的监督与参与渠道通常也不够畅通。要想有效的畅通这些渠道，单凭政府努力肯定是不行的，因为政府通常缺乏使这些渠道畅通无阻的动力，有效的途径是通过社会性力量来实现这一作用。而最有力的一支力量就是媒体。这是因为，媒体在日常生活中的作用越来越大，它对于阻塞民众监督与参与渠道的现象披露，能够在相当大程度上督促政府就畅通监督与参与渠道做出努力，而且，调查显示，民众面对社会不安定因素时，除首先想到找政府有关部门反映外，其次就想到向新闻单位反映。²当然对于媒体报道信息的真实性规范与媒体自身权益保护等法律保障还有待加强，必须实现新闻单位监督的法制化，从法律上保障新闻单位监督控制功能的实现。

自改革开放以来，在市场经济的推动下，对于客观的科学理性主义的追逐已经在相当大程度上左右着人们的生活。我们从一些社会现象中就可以明显地感受到这一点。首先，自然科学获得了迅速发展，社会上流行的热闹专业与热闹工作都在很大程度上与自然科学有着极大的关系，而科学家也成为我们这个时代社会声望最高的职业之一。其次，中国社会在从人治向法治过渡的过程中，重理与情理并重的较量不断地展开着，以科学理性主义支持的制度化来取代人文化对于“情”的过分关注成了绝大多数人的共识。再次，政府管理活动中科学理性主义的影响作用也愈益加重，这不但表现为一些政府部门越来越重视通过科学的社会调查与统计手段来获得有关国情民情信息支持决策过程，而且也表现为政府对法治化、制度化的不断追求上，当然还表现为绩效评价工作中越来越多地使用一些量化的手段和技术。因此，科学理性主义的影响在诸多的社

¹ 吴思，潜规则：中国历史中的真实游戏，云南人民出版社，2001，“自序”2

² 丁元竹、周拥军，中国居民社会心态跟踪分析，社会科学文献出版社，2002，P20

会领域都在加重，加强科学理性建设成为我们这个社会的发展趋势。

就政府部门来说，在政府部门中强化科学理性主义的难度仍然是相当大的，政府部门这一工作场合原本就是一个小型的关系社会，是一个非常适宜于中国的人文化传统发挥作用的场地。如果将科学理性主义单纯作为一种外加的力量强制嵌入，对科学理性主义的人文化扭曲就很可能发生，因此，科学理性的增强必须结合其他力量的作用来实施。我们不妨考虑一下调整民众基础对于增强政府管理过程的科学理性主义色彩的助益作用。如果民众的监督意识与行为都能够得到很大的改善，那么，民众就可以借助在科学理性主义的指导下设计的措施或制度如政府支出绩效评价体系对官员的考核与升迁产生一定的影响。或者说，民众监督在一定程度上让官员的公共责任意识有所加强。总之，民众基础的改善可以促进政府管理过程增加更多的科学理性主义色彩。

6.3 通过吸收与创新寻求经验借鉴的新措施

二项基础的增强只是对温州政府支出绩效评价的基础的部分调整，我们不能因此不加鉴别地直接将民众参与、科学理性主义相关的全部经验依葫芦画瓢地移植进我们的实践，而是必须认识到两项基础调整后，我们这个社会所提供的评价的总体基础仍然具有它的特异性，因此，借鉴美国经验时必须慎重。从内源发展观的角度来说，我们应该借鉴的是那些有助于推进温州政府的绩效评价，而又不至于损害温州文化基础的经验。

第一，吸收绩效评价定量化技术。应该说，在基础得到一定程度的调整之后，最有可能对温州政府支出绩效评价产生助益，同时又最安全的，可以直接吸收的经验主要是一些具体的量化评价技术与手段。如美国政府各机构设置产出、结果、效率等指标的量化方法，在对绩效信息进行加工处理、定量分析时所使用的技术等都具有一定的吸收的可能性。温州政府支出绩效评价工作刚刚起步，在经验上还十分欠缺，对指标的量化与处理技术上还比较落后，吸收美国成熟的评价技术来提高温州政府支出绩效评价质量成为当前温州政府支出绩效评价的关键因素之一。当然，这里还是需要定量化技术进行鉴别分析。因为，政府的每一个项目或活动体现了特定的外部正效应。这种外部正效应是指项目或活动自身带来的社会效益。如社会治安为公众提供了安全的生活环境、社会救助促进了社会稳定、环境保护保护了人们的身体健康，等等。温州与美国的

社会背景的不同预示着对项目或活动产生影响作用的干扰因素会在数量上、形式上以及作用程度上存在一定的差异性，这样一来，在借鉴美国政府支出绩效评价中的绩效分析技术来分析温州政府支出绩效时，就必须重新对于干扰因素进行选择。因此，量化技术的吸收、引进是必要的，但是，涉及到借鉴的具体量化对象、量化的产物时仍需根据温州政府支出绩效评价具体情况进行适当的调整。

第二，激活政府人员参与积极性。内源发展观理论强调：发展是从内部产生的，人既是发展的动力又是发展的目的。从政府部门创新发展的人的因素来看主要是领导层与政府工作人员。而且，从外部推动转为内部发动，由被动转为自动，将极大提高政府的管理效率和有效性。

首先，提高领导对政府支出绩效评价的认知与参与度。在参照美国经验实现自主创新的过程中，领导层的持续支持是决定机构包括其内部的工作人员能够真正重视自主创新活动的核心要素，也是决定这一过程的进展与成效的至关重要的因素。自主创新成果的出现首先要求领导以可见的、实质性的方式介入政府支出绩效评价的自主创新过程中来。在我国，财政部门是作为公共事务的委托人（政府）代表身份主持评价工作的。例如温州市市本级和温州经济技术开发区支出绩效评价工作分别成立了以财政局局长为组长的领导小组。亲自负责有关绩效评审与组织人事安排，极大的提高了工作人员的责任意识和重视程度。并且，领导需要定期跟踪创新的进展情况或者定期参与创新的研讨会议等。同时，领导对创新的参与还应该通过一定的制度化渠道固定下来，以保证领导者能够持续关注这项工作。以温州经济技术开发区支出绩效评价工作为例，局长参与支出绩效评价工作流程及制度化如下：（图 6.2）

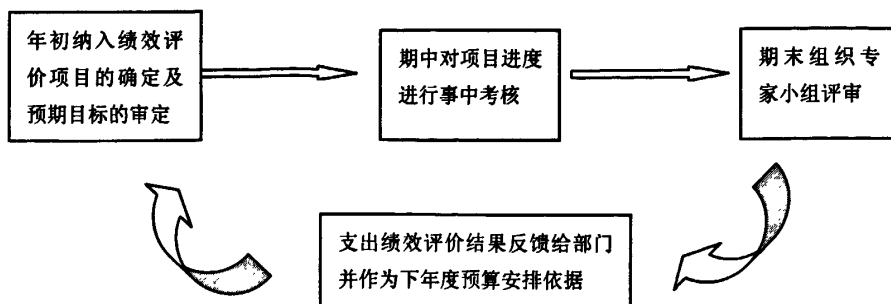


图 6.2 温州经济技术开发区支出绩效评价制度与流程

其次，调动政府内部工作人员的参与积极性。由于我国政府工作人员对政府支出绩效评价工作的参与度不足，难以为政府机构自主创新提供足够的营养，因此调动政府工作人员对绩效评价工作的参与度成为首当其冲的任务。作为温州政府管理改革的试点，温州经济技术开发区从预算管理的角度出发采取的作法是：一是将支出绩效评价结果与单位下一年度预算安排挂钩。将支出绩效评价结果作为下一年度预算安排的依据，评价为“优秀”的部门下一年度优先安排项目资金，评价“不合格”的部门在下年度申请项目资金时要缩减或不批准。同时，作为对部门的鼓励，部门包干经费节余部分的 50% 部分，实行 3：2 分成（财政 3，部门 2），给部门留用；二是政府支出绩效评价结果与部门工作人员年度节约奖金挂钩。即支出绩效评价结果为“优秀”的单位，给予当年单位预算包干经费节约额 10% 的奖励，绩效评价结果为“不合格”的单位给予减少节约奖 10% 的处罚。该办法出台后，2005 年开始实施时，由于历年来的部门管理思维的惯性，部门领导没有引起足够的重视，部门人员也没有意识到支出绩效考评与自身利益的联系，最终 2005 年确定的 11 个考评部门，31 项考评项目中，2 个部门不合格，2 个部门优秀，14 个项目进行了预算调整。（图 6.3，图 6.4，表 6.1）被考评“优秀”与“不合格”等级中，差距最大的两个部门，个人奖金相差 4000 元左右。巨大的反差产生了心理震动，不但让部门个人产生巨大反想，同时反过来，部门人员也在质疑部门领导对项目执行的管理能力，给部门一把手带来了巨大的压力。

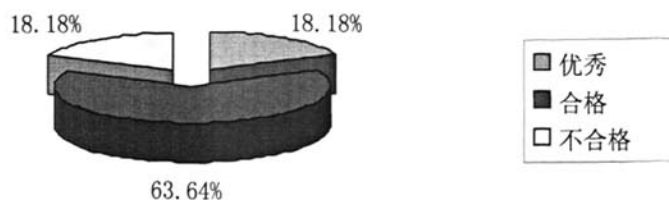


图 6.3 2005 年绩效考评部门合格率

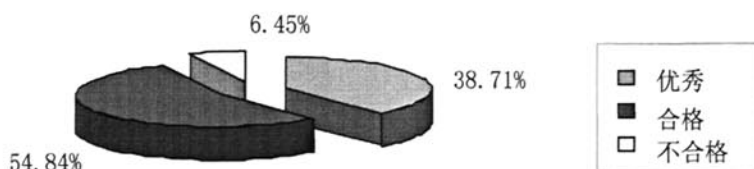


图 6.4 2005 年绩效考评项目合格率

表 6.1 2005 年度专项资金绩效考评情况表

项目定级	项目数	调整预算指标	实际完成指标	完成率
优秀	12 个	491.3 万元	484.2 万元	98.60%
合格	17 个	2496.8 万元	2465.7 万元	91.80%
不合格	2 个	618.9 万元	483.3 万元	78.10%

注：

资料来源：温州经济技术开发区财政局 2005 年度支出绩效考评报告

2006 年度，部门经过一年的适应期，已经意识到绩效评价与部门和个人利益的相关性，同时也看到了项目绩效考评所产生的巨大差异。从 2006 年年初预

算安排时，部门领导组织相关人员就认真研究申请项目的可行性，主动加强与财政部门的沟通，准确定位项目预期目标，及时把握项目进度情况。到 2006 年年终考评时，部门对没有及时完成的项目认真书写相关原因报告，提供相关依据。最终经 2006 年度绩效考评，12 个部门，43 个项目中，5 个部门评为“优秀”，没有“不合格”项目。（图 6.5，图 6.6，表 6.2）

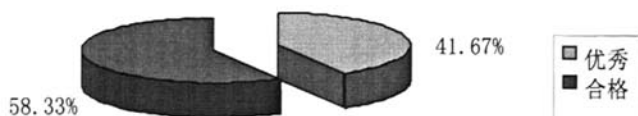


图 6.5 2006 年绩效考评部门合格率

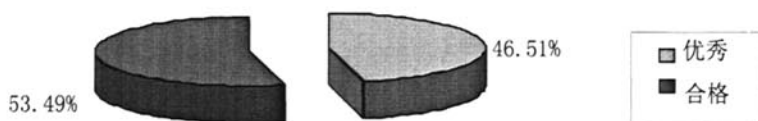


图 6.6 2006 年绩效考评项目合格率

表 6.2 2006 年度专项资金绩效考评情况表

项目定级	项目数	调整预算指标	实际完成指标	完成率
优秀	20 个	297 万元	771.6 万元	99.82%
合格	23 个	3228.5 万元	3591.15 万元	92.13%

注：

资料来源：温州经济技术开发区财政局 2006 年度绩效考评报告

从 2005 年与 2006 年绩效评价结果来看，各部门领导与工作人员对绩效评价的重视程度与积极性有了一定的提高，并且项目执行结果也得到了改善。从

中我们发现“发展一个更加受绩效导向的人事管理系统，该系统允许机构在雇佣上有更多机动性并且有能力对好的业绩给予财政和其他奖励”，¹能在很大程度上提高政府内部人员的参与度与积极性。而在美国地方政府，最有名的成功事迹当属加利福尼亚州的桑尼维尔城。其成功的基于绩效的预算系统中有一条就是：在详细的按劳取酬的体制下，个人和组织的业绩之间有一个相联系的明确纽带。²通过对开发区各部门人员的一项调查发现，2006年度部门工作人员对项目执行情况的关注人数是2005年的3倍。对项目预算追加减少，对项目预算追减增加（图6.7），且预算调整的时间提前到第四季度以前。随之政府支出的资金压力也相应的减轻。

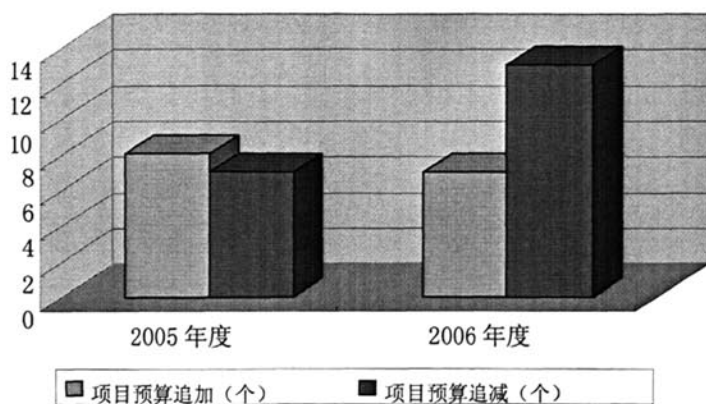


图 6.7 2005-2006 年温州开发区项目预算调整情况对比

资料来源：2005-2006 年温州经济技术开发区财政局绩效考评报告

第三，依托计算机技术，建立以项目为依托的政府支出一体化管理信息系统。政府支出绩效数据的收集及集中处理是现代政府支出绩效评价工作的基础。一个非常典型的例子就是，政府支出绩效测量指标以及多个层次的绩效目标的信息在美国各层级的政府网站上难以查找，而英国任何一个层级的政府网站上，都可以非常容易地查阅到有关支出绩效的信息。以内源发展理论为指导，近几年各级地方财政部门根据自身管理特点，结合财政部关于《“政府财政支出管理信息系统”网络建设管理暂行办法》的有关规定，建立了各自的政府支出管理

¹ 罗伊·T. 梅耶斯等，公共预算经典——面向绩效的新发展，上海财经大学出版社，2005，P519

² 罗伊·T. 梅耶斯等，公共预算经典——面向绩效的新发展，上海财经大学出版社，2005，P509

系统。但是，当前政府支出管理信息系统软件常常是财政各部门根据自身业务情况，各自建立的独立的信息管理系统。由于业务应用系统各自的独立性，造成财政所需的数据信息分散在各个系统中，不能形成数据共享，增加了政府支出管理成本，造成了资源的浪费，削弱了电子信息资源共享的优势。因此，建立一个以项目为依托，以国库集中支付为核心，以会计集中核算为龙头，以部门预算为基础，以基建管理、政府采购、绩效评价、财政监督等在内的服务于预算管理的政府支出一体化管理信息系统，是政府支出绩效管理长远发展的前提。温州市以经济技术开发区为试点，政府支出一体化管理信息系统基本思路已形成（图 6.8），为进一步深化政府支出绩效管理改革提供信息保障。

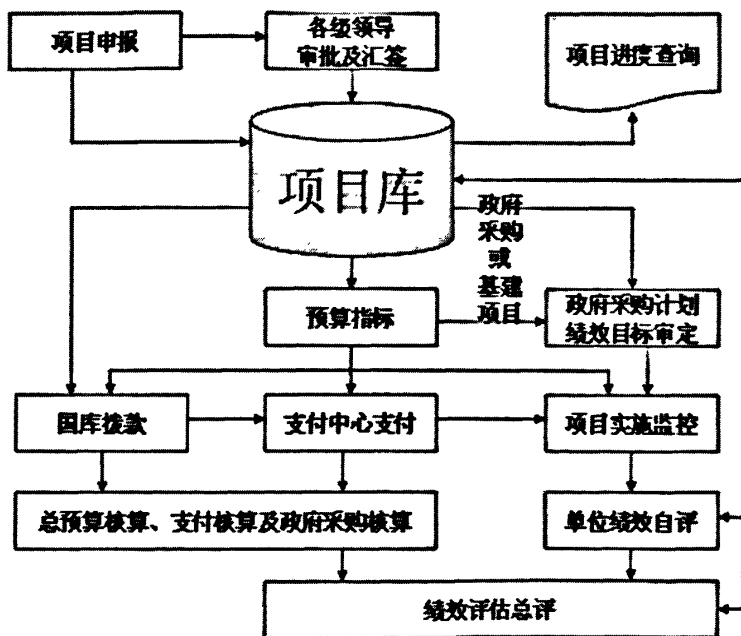


图 6.8 温州经济技术开发区支出绩效管理流程

第四，逐步出台绩效评价法律、法规。相对于美国政府支出绩效评价制度化建设的经验，我们的政府支出绩效评价制度化建设还处在起步阶段，确实很有必要学习、分析美国政府支出绩效评价中的相关法律法规，以推进政府支出绩效评价的制度化步伐。但是，在内源发展观的指导下，制度化的借鉴也要采取一种慎重的态度，应该根据我国的条件实现自主创新。虽然在政府管理过程中添

加更多的科学理性色彩，为实现制度化的自主创新提供了必要的前提，但是，创新也应是以内源发展观为指导的、基于现实基础的渐近式创新。浙江省已经出台了《浙江省财政支出绩效评价实施意见》、温州市出台了《温州市级财政支出绩效评价实施办法（试行）》。但还缺少绩效评价结果应用方面、绩效评价操作规程等方面的有关办法和规定。要逐步建立和完善绩效评价的法律体系。同时，现实操作中要注意避免因我国科学理性主义欠缺、人文化传统强大情况下，人治色彩在法律、制度的制定过程中的突出表现，出现一些本不应列入法律或制度的事项主观任意地强行列入的问题；避免因急功近利的“潮水般”立法的反常现象，导致在制度制定过程中手段置换目的，出现目的位移现象，将本应该是手段的法律、制度转而成为目的，导致为了立法而立法，为了制度化而制度化的现象发生。

第七章 结论与展望

7.1 结论

以内源发展观理论为指导，通过对美国政府和温州政府支出绩效评价基础的对比分析，得出以下结论。

[1] 美国政府和温州政府在支出绩效评价基础上存在明显差异，通过对三大基础分析，在理论基础方面温州缺乏科学理性主义；在价值观基础、政治基础方面，由于两国人文和历史背景的差异，更是具有各自特色。美国政府与温州政府在支出绩效评价实践方面表现的特征明显，优劣势互为相反，形成互补。

[2] 温州政府支出绩效评价在不影响自身基础的前提下，可以借鉴美国的绩效评价量化技术和手段，但在具体运用时要进行鉴别分析。

[3] 温州政府在保持自身社会、人文基础的前提下，可以从科学理性主义和民众监督和参与意识等基础方面进行适当调整。

[4] 温州政府支出绩效评价主要还是根据自身特点，发挥自身优势，进行技术运用和方法等方面的自主创新。通过提高领导参与度。保障绩效评价工作的持续性、稳定性。通过绩效评价结果与个人利益相联系，提高政府工作人员参与意识和积极性；二项方面的提高可以改善政府支出绩效评价内部动力的不足。另外，法律、法规方面的自主创新要在稳步中推进，避免急功近利等思想。

7.2 展望

政府支出绩效评价基础的分析还只是对政府支出绩效评价的初步探讨，温州政府支出绩效评价如何在支出绩效评价具体的操作层面上进行自主创新还有待提高。随着我国民主法治化进程的实质性推进，政府服务意识的加强，民众参与度的提高，温州政府支出绩效管理改革将会继续深入和完善，温州也将会为各地政府的支出绩效管理改革提供有力的经验借鉴。

致谢

在我攻读同济大学公共管理硕士研究生的三年时间里，得到同济大学经管学院、MPA中心和温州教学点各位老师的热情帮助和耐心教导，使我形成了系统的公共管理知识结构，养成了良好的学风。在此，向他们表示崇高的敬意和衷心的感谢！

在我硕士论文撰写过程中，导师俞招根教授给予我悉心的指导和帮助，他科学严谨的治学态度、敬业负责的工作作风、广博精深的学术知识使我深受教育，终生受益。

在论文资料搜集和论文撰写过程中，还得到温州经济技术开发区财政局黄伟杰科长的帮助，在此一并表示感谢！

回首过去的岁月，往事历历在目。三年的研究生生活将要告一段落，在学习期间，幸遇一批同窗，他们待我情同手足，在学习、生活、工作上给我无微不至的关怀；对他们，我一直心存感激，借此机会我要对他们真诚地说一声：谢谢！

2007年11月

参考文献

中文参考文献：

- [1] 《浙江财政年鉴》编辑委员会. 浙江财政年鉴 2006. 北京：中华书局，2006：277
- [2] 转引自汪家常，魏立江. 业绩管理. 东北财经大学出版社，2001. 11
- [3] 臧乃康. 政府绩效的复合概念与评估机制. 南通师范学报，2001年，(3)：25-29
- [4] 彼得·罗西，霍华德·弗里曼，马克·李普希. 项目评估方法与技术（第六版）. 北京：华夏出版社，2002：148-151
- [5] 马克·霍哲. 公共部门业绩评估与改善. 中国行政管理，2000，(3)：P36-40
- [6] 庄礼伟. 实用主义与美国的开拓. 东南亚研究，1996，(3)：55-57
- [7] 王元明. 美国实用主义哲学新析. 南开学报，1994，(5)：1-6
- [8] 孙昌育，王萃. 实用主义与美国创新机制的形成和发展. 华南理工大学学报，2001，(2)：41-69
- [9] 弗朗索瓦·夏特莱. 理性史——与埃米尔·诺埃尔的谈话. 北京：北京大学出版社，2000：74
- [10] H. S. 康马杰. 美国精神. 北京：光明日报出版社，1988
- [11] 王强. 管理主义：信念、知识与实践. 北京：中国行政管理，2002，(5)：36-38
- [12] 周志忍. 当代国外行政改革比较研究. 北京：国家行政学院出版社，1998
- [13] 欧文·E. 休斯. 公共管理导论（第二版）. 北京：中国人民大学出版社，2001
- [14] 王沪宁. 美国反对美国. 上海：上海文艺出版社，1991
- [15] 母天学. 对美国政府绩效考评活动的考察. 行政论坛，2001，(5)：79-81
- [16] 尼古提斯亨利. 公共行政与公共事务（第七版）. 北京：华夏出版社，2002
- [17] 王建华等. 美国历届总统竞选学说精选. 南昌：江西人民出版社，2001
- [18] 威廉·F. 韦斯特. 控制官僚. 重庆：重庆出版社，2001
- [19] 爱伦·鲁宾. 公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡（第四版）. 北京：中国人民大学出版社，2001
- [20] 蓝志勇. 行政字段与现代社会. 北京：中山大学出版社，2003：158-159
- [21] 克利斯托弗波利特，海尔特鲍克尔特. 公共管理改革——比较分析. 上海：上海译文出版社，2003：189-280
- [22] 史晋川等. 制度变迁与经济发展：温州模式研究. 杭州：浙江大学出版社，2002：338
- [23] 温州市第一次经济普查办公室. 温州市第一次经济普查主要数据. 2006：41
- [24] 吴思. 潜规则：中国历史中的真实游戏. 昆明：云南人民出版社，2001
- [25] 林语堂. 中国人. 上海：学林出版社，2001

参考文献

- [26] 李强等. 生命的历程——重大社会事件与中国人的生命轨迹. 杭州: 浙江人民出版社, 1999: 257-258
- [27] 蔡定剑. 公民素质与选举改革调查. 战略与管理, 2003, (2): 35-36
- [28] 丁元竹, 周拥军. 中国居民社会心态跟踪分析. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 20
- [29] 罗伊·T. 梅耶斯等. 公共预算经典——面向绩效的新发展. 上海: 上海财经大学出版社, 2005
- [30] 李晋中. 对财政支出绩效考评的探讨. 山西财税, 2006, (11): 7-8
- [31] 刘华安. 政府绩效管理理念探析——兼谈我国政府绩效现状与对策. 青岛行政学院学报, 2004, (1): 9-12
- [32] 巴克沃, 艾茂林. 绩效评估. 北京: 机械工业出版社, 2005
- [33] 财政部. 财政部关于开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见. 财建[2004]729号
- [34] 刘昆. 绩效预算: 国外经验与借鉴. 北京: 中国财政经济出版社, 2007
- [35] 王林生, 张汉林. 发达国家规制改革与绩效. 上海: 上海财经大学出版社, 2006
- [36] 波伊斯特. 公共与非营利组织绩效考评: 方法与应用 (肖鸣政, 译者). 北京: 中国人民大学出版社, 2005

英文参考文献:

- [1] RICHARD C. KEARNEY, EVAN M. BERMAN ed. Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement. Boulder, Colorado: West view Press, 1999. 1-2
- [2] See OECD. Working Definitions. <http://www.oecd.org>. 2000.
- [3] JOS L. T. BLANK. Public Provision and Performance: Contributions from Efficiency and Productivity Measurement .Amsterdam, the Netherlands:Elsevier Science B.V.2000.P3-11
- [4] GLORIA A. GRIZZLE. Measuring State and Local Government Performance: Issues to Resolve Before Implementing a Performance Measurement System. in RICHARD C. KEARNEY, EVAN M. BERMAN. Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement. Boulder, Colorado: WESTVIEW Press, 1999.329-340.
- [5] AL GORE. Serving the American Public: Best Practices in Performance Measurement. <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/review.html>. 1997.
- [6] UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships. GAO/GGD-98-26, April 1998.
- [7] See OECD. Improving Evaluation Practices. Paris: PUMA/PAC(99)1, 1999.
- [8] DAN BLAIR. Working for Results: the American Experience in Enhancing Government Performance. Paper for OECD-Germany High-Level Symposium ,Berlin March 2002:13-14

参考文献

- [9] HARRY P. HATRY, ELAINE MORLEY etc. How Federal Programs Use Outcome Information: Opportunities for Federal Managers. <http://www.businessofgovernment.org>
- [10] PATRIA DE LANCER JULNES. Lessons Learned about Performance Measurement. *International Review of Public Administration* 4, 1999:45-55.
- [11] JOHN GLENN. Improving Government Performance and Organization. United States Senate Committee on Governmental Affairs, March 11 and May 5, 1993. Washington DC: U. S. Government Printing Office, 1994.

附录 A 温州市财政支出项目绩效评价报告

温州市财政支出项目绩效评价报告

评价类型：实施过程评价 完成结果评价

项目名称

项目单位法人代码

支出科目编码

项目单位

主管部门

组织方式：主管部门 财政部门

评价机构：中介机构 专家组 评价组

年 月 日

温州市财政局（制）

一、基本概况			
项目负责人		联系电话	
地 址		邮编	
项目起止时间	~		
计划投资额（万元）		实际到位资金（万元）	
其中：中央财政		其中：中央财政	
省财政		省财政	
市财政		市财政	
县财政		县财政	
其他		其他	
二、绩效情况			
基本指标	具体指标	该项分值	评价得分
1. 目标设定情况	(1)		
	(2)		
		
2. 目标完成程度	(1)		
	(2)		
		
.....			

附录

业务指标得分小计			
1. 资金落实情况	(1)		
	(2)		
		
2. 实际支出情况	(1)		
	(2)		
		
.....			
财务指标得分小计			
综合得分			
三、评价人员			
姓名	职称/职务	单 位	签字

专家组（评价组）组长（签字）：

年 月 日

单位（中介机构）负责人（签字并盖章）：

年 月 日

四、评价报告（文字部分）

附录 B 温州经济技术开发区财政专项资金绩效考评办法

温州经济技术开发区财政专项资金绩效考评办法

为了认真贯彻落实财政部“把工作重点放在对资金的监督管理上，确保资金使用规范、安全和有效”的精神，全面推进我区《财政集中支付制度改革试行方案》的实施，经管委会同意，对我区部分专项资金使用情况试行绩效考评管理，促进财政管理的科学化、制度化、规范化，增强财政监管力度，提高依法理财能力。

一、绩效考评范围：

- 1、基本建设支出项目
- 2、企业挖潜改造资金支出项目
- 3、科技三项费用支出项目
- 4、城市维护费支出项目
- 5、其他资金需要列入考评的支出项目

二、绩效考评的评价指标

1、定量指标：根据预算项目资金使用的不同用途，事先设定考核目标，如：经济效益指标、社会效益指标、工作量指标、项目完成进度指标、满意度指标等。

2、定性指标：对一些无法量化的指标采用定性的分析方法给出结论，如：项目是否符合国家和省市的有关政策，技术是否领先，社会秩序、社会效益、环境改善有否提高等。

三、绩效考评的方式

1、事先绩效考评：事先绩效考评是财政部门与预算单位之间建立的一种磋商机制。在预算编报过程中，按照部门预算编制的要求，预算单位根据各自职

能与任务要求，提出预算申请，预算管理部门在审核时，共同参与项目的选定，考核目标的设定，向预算单位或管委会领导提出合理化建议，从而使预算经费安排更加科学合理，保证各部门工作顺利开展。

2、事中绩效考评：事中绩效考评是财政预算部门建立的预算资金执行情况安全预警系统。预算项目资金安排批复后，在预算执行过程中，财政预算管理职能部门与集中支付中心，对预算单位资金使用是否规范、安全、有效性进行评价，及时向有关部门和领导反映情况，确保预算项目顺利进行。

3、事后绩效考评：事后绩效考评是财政监督部门对预算资金使用结果进行追踪问效手段。预算项目执行完毕后，对该项目目标完成情况进行绩效考评，总结项目执行取得的成效与存在的问题，客观公正地向有关部门和领导提供信息，并为下一预算年度提供相关数据。

三、绩效考评的组织形式

1、预算单位自我考评：由预算单位组织有关人员，对该预算项目目标完成情况进行考评，进行自我评价定级。

2、财政部门考评：由财政部门组织有关单位、专业人员对该预算项目目标完成情况进行考评定级。

3、专业机构考评：由财政部门委托科研院所或社会中介机构，共同参与部分预算项目绩效考评，建立有效的绩效考评体系。

五、绩效考评的等级

通过对考核评价指标的分析，将总体评价分为三档：优、合格、不合格。

1、优：项目符合国家政策，项目设计、资金安排合理，预算执行结果控制在预算指标（年初预算或调整预算，下同）90%~100%之内，在经济效益、社会效益、环境改善方面达到预期目标要求的95%以上；项目进度在计划期间内完成；资金使用管理规范；项目执行过程中能采取有效措施控制预算支出，节约资金显著，主动申请调整预算；项目执行人员组成稳定，熟悉项目进程。

2、合格：项目符合国家政策，项目设计、资金安排合理，预算执行结果控制在预算指标80%~90%或100%~105%之内；在经济效益、社会效益、环境改善的达到预期目标要求的85%以上；项目进度未超出计划期间20%以内；资金使用管理基本规范，项目执行人员组成稳定。

3、不合格：项目完成情况不符合以上要求，或资金使用管理不规范，违反

财经纪律，发生营私舞弊行为被查处的项目。

六、绩效考评结果的奖罚办法

1、奖励措施：预算项目优级率（评定“优”级的预算项目金额/预算项目总金额*100%）在 80%以上且无“不合格”项目的单位，对其单位下年度的预算项目给予优先安排，并给予当年单位预算包干经费节约额 10%的奖励。

2、惩罚措施：预算项目不合格率（评定“差”级的预算项目金额/预算项目总金额*100%）在 20%以上的单位，该单位必须写出预算执行情况说明及改进措施的报告，并给予减少节约奖 10%的处罚。

七、本办法自 2005 年 1 月 1 日起执行。

个人简历及 MPA 在读期间发表的论文

个人简历:

1997 年 7 月毕业于杭州商学院 财会专业

1997 年 8 月—2001 年 10 月, 温州财团有限责任公司 财务部

1998 年 9 月—2001 年 7 月, 浙江财经学院 会计学

2001 年 11 月—至今, 温州经济技术开发区财政局

2002 年 5 月, 获会计师资格

2006 年 9 月, 任温州经济技术开发区财政局 政府采购管理办公室副主任

其中从 2004 年 4 月开始攻读同济大学经济管理学院公共管理硕士学位。

MPA 在读期间发表的论文:

[1] 刘建雄. 建立财政一体化信息系统. 中国财政, 2007, (11):67-68

温州政府支出绩效评价的研究

作者：[刘建雄](#)
 学位授予单位：[同济大学经济与管理学院](#)

相似文献(10条)

1. 学位论文 [李兰英](#) 政府支出效益实现机制研究——基于预算管理的视角 2006

2002年11月,中共十六大报告明确指出:“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标”,“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与。保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督”,“完善预算决策和管理制度,加强对财政收支的监督”。①党的十六大把建设社会主义政治文明确定为全面建设小康社会的一个重要目标。这是我们党对社会主义现代化建设努力探索的成果,标志着中国特色社会主义理论和实践日臻成熟和完善。建设社会主义政治文明是全党面临的一项重要任务,政府公共管理部门落实这一重大任务的选择之一就是通过改革政府预算管理制,提高政府支出透明度,提高政府支出效益,把建设社会主义政治文明的要求落到实处。

我国改革开放以来,特别是确立社会主义市场经济体制的改革目标后,政府预算管理改革逐步深化,20世纪最后几年开始的由以收入为核心的制度安排向以支出改革为重心的模式转型,标志着中国政府预算管理新一轮改革正式拉开了序幕。随着政府支出规模的不断扩大,政府支出效益的矛盾日益突出。就政府理财的现实来看,政府预算管理中的责任不清、透明度不够、重收入轻支出、更轻视支出效益等问题始终没有得到根本解决。在实践中,公众对于预算的公开化、透明化呼声很高,对预算安排中“黑箱”操作日益不满,对于政府支出中的铺张浪费、无效支出意见很大,对贪污腐败、掠夺国家资财的犯罪行为更是恨之入骨。政府支出效益与社会公众利益密切相关,政府支出的“低效”甚至“无效”现象也时常成为公众抱怨的主要话题之一。如何通过管理理念的突破、管理制度的创新和管理机制的构建寻求解决政府支出效益低下的途径,并借以改进、衡量和评价政府支出绩效,成为政府预算管理研究的核心问题。

笔者认为,政府预算制度与政治行为之间存在着内在的互动关系,现代民主法治国家无一例外都将政府预算制度作为管理政府公共事务的重要手段。事实上,现代民主政治要求国家直接或间接地从民众手中获取的资源,应该以最密切地反映人们偏好的方式加以使用。建立什么样的制度安排和实施机制以揭示人们的偏好,实现公共受托责任?可以肯定地说,良好的预算管理扮演着关键性的角色。政府不仅要为公共资源的使用负责,同时也应该对这些资源使用所产生的结果负责。

本文以履行政府公共受托责任为主线,从预算管理的视角切入来研究政府支出效益实现问题,通过对支出效益影响因素的考察,尝试建立一个政府支出效益融入预算管理制度的分析框架,在力求客观、公正地评介西方发达国家政府预算管理理论与实践的基础上,结合我国具体国情和政府预算管理的实际需要,通过一系列制度安排如中长期预算管理筹划、年度部门预算制度框架、政府集中采购制度设计、国库管理制度构架等和实施机制(如预算编制、预算执行和预算监督制衡等),以制度的科学性和完善性来保证政府支出效益实现,并通过绩效检验来加以判断和衡量。

论文由七章内容构成,全文结构如下:

(1)第一章导论。主要阐述选题研究背景及意义,国内外相关研究综述,研究视角、框架结构和研究方法以及创新点。

(2)第二章为政府支出效益概述。本章通过考察市场经济条件下市场失灵的表现及其领域,界定了政府职能,指出政府支出的主要方向是提供公共产品和公共服务,并就政府支出结构和规模进行了分析。本章重点探讨了政府支出效益内涵、特征及一般分析方法,指出政府支出效益是政府预算分配活动中所费与所得的对比关系,是经济效益与社会效益、宏观效益与微观效益、直接效益与间接效益、即期效益与长远效益的统一,并从宏观和微观两个层面探讨了政府支出效益的分析方法,提出政府预算管理是以履行公共受托责任为主旨,通过一系列管理机制设置和实施,实现政府支出效益的。

(3)第三章为政府支出效益研究的理论基础。本章从马克思主义相关经典理论分析入手,通过分析公共财政理论、公共选择理论、新公共管理理论和委托代理理论与研究内容之间的关系,进一步阐明对于预算管理视角研究政府支出效益实现机制的重要指导意义。特别是在预算中引入新公共管理理念,将绩效管理作为预算管理的重要手段是十分必要的。比如,强调顾客取向,以产出结果为导向等。基于委托—代理理论分析,在政府预算管理中,为了保证代理人(政府)实现资金使用的高效安全运行,建立政府支出绩效评价制度,引入监督制衡机制等也是十分必要的。

(4)第四章为政府支出效益实现的基础环节:预算编制。首先,本章分析了预算编制作为支出效益实现基础环节的意义,指出预算编制应使资源流向最有益的地方。其次,分析了发达国家在良好的公共管理背景下预算管理方面的相关经验,进而提出针对提高政府支出效益,我国在预算编制环节采取的必要措施:①加强预算支出统筹力度,深化部门预算改革。在考察了部门预算对提升政府支出效益的必要性之后,对部门预算改革成效和存在问题进行了较深刻的剖析,进而阐述了进一步完善部门预算改革的对策。②建立基于结果导向的预算模式,实行绩效预算。由于绩效预算实现了预算管理重心由控制投入向重视结果的转化,有助于政府支出效益提高,因此,绩效预算应成为我国预算管理改革的必然选择。③复合型预算编制技术组织措施的配套改革。主要包括:调整预算年度,实行标准预算周期管理,试编多年期滚动预算,实行零基预算,细化预算支出科目,重构复式预算模式,建立专业论证和公众听证制度等。

(5)第五章为政府支出效益实现的保证机制:预算执行。本章从国库管理制度改革是对政府支出效益实现的程序控制要求出发,首先分析了国库分散支付的弊端对政府支出效益实现的制约影响,阐明国库集中支付制度改革必要性,并以经济与合作发展组织(OECD)等国家的相关经验为参照,提出我国国库管理中要“创新理念,健全法制,赋予国库财政管理职能”的理念,并就全面推进国库管理制度改革阐述了建设性对策。其次,将进一步完善政府采购制度改革作为提高政府支出效益的必然选择展开探讨,针对现行政府采购中存在的制约支出效益实现的问题,在完善法制建设、健全运行机制、扩大采购规模、提高公开招标比例等方面阐发了建设性思路。再次,揭示了国库集中支付制度与政府采购、部门预算之间相互促进、联动发展的辩证关系,并指明几项改革目的都旨在规范预算管理,提高政府资金的使用效益。最后,在借鉴西方国家政府会计模式基础上,就我国政府会计改革的体系设计、核算系统、会计基础和信息披露制度等提出总体改革框架。

(6)第六章为政府支出效益实现的制约机制:预算监督。本章分析了委托代理框架下预算监督的必要性,指出:委托人为了捍卫自己正当的利益,必须设计有效的激励和监督机制。本章剖析了我国预算监督方面存在的问题,在借鉴国外预算监督模式的前提下,就完善我国预算监督机制路径提出了较开创性的选择,架构了“大监督”框架;还就转换预算监督重心,创新监督技术手段,提升预算监督效果进行了全面阐述。

(7)第七章为政府支出效益实现的检验机制:绩效评价。政府支出绩效评价是计量、检验、考察、落实政府公共财政受托责任的最有效的实施机制。公共资源的有效利用,来源于对政府支出的有效安排,而政府支出的有效安排无疑要取决于政府支出的效益评价。对政府预算执行结果进行评估也就成了现代预算管理中的一个关键性步骤。把政府绩效的高低与政府部门预算挂起钩来,建立政府支出绩效评价制度,通过对不同部门政府投入的规模与结构、投入与产出、过程与结果、预算与实效、配置与使用、决策与管理等进行全面、科学、客观的计量、检验和评价,并根据其绩效的高低来调整其预算的规模,才能真正从根本上达到改善和提高政府支出效益的目的。建立政府支出绩效评价制度,意味着政府支出行为主体必须对支出的效益承担责任,实际上就是要创建一种公共资源再配置机制和直接的利益制约机制,通过绩效信息来引导公共资源的流向和流量,切实解决公共资源的损失和浪费问题。本章在公共治理的理念下,以产出和结果为导向,首先探讨了政府支出绩效评价的重要意义,构建了基于战略导向和结果导向的绩效评价模型,在对西方国家政府支出绩效评价制度进行比较分析的基础上,就我国实施政府支出绩效评价标准和评价工具的选择,以及如何构建适合我国国情和政府预算管理能力的支出绩效评价制度,提出了一个原则性框架思路。

2. 学位论文 [陈晓红](#) 财政支出效率率的金融学分析 2007

近年来,我国政府支出一直呈快速增长趋势,收支矛盾越来越突出,财政风险逐步上升。造成这种状况的一个重要原因,就是政府支出管理效率不高。重财政资金分配过程,轻财政资金的使用效益,致使本已紧张的财力愈显紧迫。为了加强财政支出管理,有效地使用财政资金,必须在提高资金使用的有效性上做文章,通过加强对政府支出的评价,促进财政支出效率的提高,缓解财政收支矛盾,防范财政风险。

本文共分四部分:第一部分是政府支出效率率的理论部分,提出了财政支出的几个相关问题,对政府支出效率率的理论和内容进行了分析;第二部分,引入财政风险的概念,阐明了支出效率与支出风险的联系,并从支出效率率的三个方面分析了可能存在的风险;第三部分,阐述了如何对政府支出效率进行评价,介绍了政府支出绩效评价的意义、原则及难点,在对比了国内外关于政府支出绩效评价工作实践后,提出了完善我国公共支出绩效评价体系的方法;第四部分,分析了制约我国公共支出效率率的原因,提出了改善支出效率率、降低支出风险的措施和办法。

3. 期刊论文 [李兰英](#)、[苏军毅](#) 对政府支出绩效评价“3E”标准的评析—《财会月刊(综合版)》2007,(4)

政府支出绩效评价是考核政府支出效益的检验机制,绩效评价标准是衡量评价指标优劣的基本尺度,评价标准的科学性、客观性直接影响着政府支出绩效评价的结果。本文对绩效评价中常用的“3E”标准进行了评析,并阐述了自己的主张。

4. 学位论文 王哲 绩效预算改革问题研究 2006

本文通过对绩效预算的定义、起源、理论依据以及西方国家实施绩效预算已取得的成果进行基本分析,结合对我国实施绩效预算特殊国情的考证,认为在我国逐步实施和推行绩效预算具有客观必然性和必要性,并提出我国实施绩效预算的基本构想,包括实施的基本思路 and 原则、大致步骤以及初步建立科学合理的绩效评价体系的方案,指出完善绩效预算改革的相关配套措施以及难点问题。本文采用了吸收借鉴西方国家绩效预算管理的先进经验,结合我国实际情况以及绩效评价的理论依据的方法对我国实施绩效预算的条件、思路和方法进行分析和总结,力求找到一条适合我国绩效预算实施的合理路径。

本文分析认为,在我国逐步实施和推行绩效预算具有客观必然性和必要性,部分西方发达国家实施绩效预算的先进经验为我国研究绩效预算提供了可供参考的平台,我国的财政部门以及预算管理等部门可以在充分分析研究我国特殊国情之后,设计出我国绩效预算的基本框架结构,尤其是绩效评价体系以及评价指标的设计,在此基础上结合我国目前的预算管理制度逐步推进绩效预算。

5. 学位论文 魏秋华 绩效预算在我国政府支出预算管理中的借鉴研究 2007

政府绩效管理是市场经济发展到一定历史阶段的必然产物,它是政府治理改革的一项新举措,也是对管理科学方法论的创新,它的发生、发展既有政治原因,也受经济、民主、技术等动因的驱使。从世界角度观察,目前世界上已有50多个国家在不同程度地实行绩效预算制度。国外政府推行政府绩效管理和绩效评价的实践,已经取得了积极的改革成效和良好的社会影响。而推行绩效预算的现实意义是在一定程度上增强了民众对政府的信任感,也有利于促进政府自身治理改革进程的持续推进。当前我国为贯彻落实科学发展观、建立“责任政府”和“服务型”政府的需要,正积极推进政府管理体制和大力推行政府治理改革。而且作为政府治理改革重要内容之一的政府绩效评估已在我国有一段时间的初步实践。但我国政府预算管理作为政府治理的重要组成部分,由于其管理模式是从原计划经济体制模式下逐步演变过来的,不可避免地仍然带有计划经济的色彩,存在着一些不合理的制度和弊端,特别突出的一个问题就是在政府预算管理中存在预算绩效考核不到位、预算绩效对预算资源分配的约束机制仍然不够完善的问题。针对此问题,国外许多发达国家推行绩效预算制度所取得的积极成效和成功经验,对完善我国现行的预算管理模式有着积极的借鉴、示范意义。

本文着重论述在政府预算管理中逐步引入“绩效对政府预算资源的约束配置”机制问题以及如何开展绩效预算评价的实践探索问题,主要运用分析比较的方法,围绕此主题分三部分进行阐述。第一部分首先从介绍绩效预算改革的相关理论文献和概念综述出发,重点阐述了“委托—代理”理论、“目标—结果导向管理理论”等绩效预算管理改革赖以发生、发展的理论基础,以及与政府绩效管理相关的若干概念间的区别和联系。第二部分通过对我国现行的政府预算管理模式在预算资源配置上尚存的一些不足进行分析,并结合对国外政府推行绩效预算制度的历史沿革和发展现状、发生动因、总体特征等研究,分析我国开展绩效预算改革来完善我国现行预算管理模式的可行性。通过对国外政府绩效评估和绩效评价的研究,进行分析对比,受国外做法的启发,发现其对完善我国政府预算管理模式的可借鉴之处,在此前提之下结合我国实际对我国政府推行绩效预算改革、我国如何开展绩效评价进行了思考和探讨,主要探讨了在我国目前国情下开展绩效预算改革试点应注意的操作性问题和需要取得的体制性突破问题,还提出了在绩效评价的关键环节——绩效评价的实操环节中需要注意的问题以及相关建议与措施。第三部分是有关结论和建议。通过对我国国情和社会历史发展的研究,得出的结论是绩效预算改革作为对政府预算管理模式的创新,对完善我国政府预算管理模式和促进政府自身治理有积极的作用,将成为我国政府预算编制方法和管理模式改革的必然方向。在目前国情条件下,国内试点推行绩效预算改革的时机已经成熟。

6. 学位论文 吕红梅 政府绩效审计评价指标体系研究 2006

20世纪70年代,随着新公共管理运动的兴起以及公众民主和参与意识的进一步加强,传统的公共行政管理体制逐渐被新的公共管理体制所取代。公共管理体制以公共管理学为理论基础,把企业管理的理念和方法融入到政府公共部门的管理之中,使得政府绩效评价成为公共管理的核心主题。政府绩效评价作为一种有效的监督工具也得到发展,并成为实现公共管理目标的重要手段和工具。在我国,随着政府管理体制改革的不断深入,政府绩效审计也从当初的财政财务审计发展为与财政财务审计并重的一种审计形式,其比重也会逐渐加大,在民主监督管理中发挥越来越重要的作用。

但从目前实际情况来看,政府绩效审计总体实施结果不尽如人意,其原因是多方面的,缺乏一套科学合理的政府绩效评价指标体系是阻碍政府绩效审计工作发展的原因之一。政府绩效审计工作的核心内容之一就是由政府绩效评价,评价指标体系是对政府绩效进行审计评价的最便捷的工具之一,如何从审计的角度构建政府绩效评价指标体系是当前政府绩效审计开展中亟待解决的问题,这也是本文的研究重点。

本文以系统论为理论基础,将政府绩效审计评价指标体系划分为三个子系统,即评价指标、评价标准和评价方法。评价指标限定了政府绩效审计评价的评价范围,根据公共产品理论、可持续发展理论,在对政府支出活动进行充分分析的基础上,从经济性、效率性和效果性三方面衡量政府支出,既包括定性指标也包括定量指标,涵盖政府的资金管理、实物管理、制度建设和人员的工作效率及工作态度等,把繁杂的政府活动进行层层细化,逐步落实到人的评价。评价标准是评价的尺度,以法律法规以及行业历史标准等形式指导和规范政府行为。论文论述了政府绩效审计评价指标体系构建的总体思路,并建立了政府采购、专项资金支出等活动的评价指标,同时将模糊数学和层次分析法相结合,将模糊层次分析法应用于评价方法之中。

7. 学位论文 周国强 航运支持系统的支出预算管理研究 2005

本文以航运支持系统支出预算管理为研究对象,通过总结国内外预算改革的经验和对航运支持系统支出预算改革实践的深入调研,运用博弈论和系统论的方法,分析提高支出预算管理有效性的机理性因素,力图构建规范、有效的航运支持系统支出预算管理体系。

本文阐述了政府预算、政府支出预算、政府支出预算管理的概念,论述了绩效评价、设计规划预算、零星预算和以绩效为基础的预算的理论及其优缺点,以及博弈论的基本概念与原理,总结了西方国家实施预算改革的经验教训,通过对预算管理过程的博弈分析,指出从加大预算编制中的伪装成本、增加预算执行结果差的处罚成本、强化对预算管理人员的监督等三个方面,去寻求改善支出预算管理效率的途径,进而构建了航运支持系统支出预算管理体系,并指出了航运支持系统支出预算管理改革的优先次序;从定额的一般概念入手,界定了在预算的“投入观”和“产出观”下的公共支出预算定额标准的内涵,进而提出航运支持系统预算定额标准测定的原则和方法,以长江通信管理局的基本支出预算定额标准为例进行了实测并对测定结果的有效性进行了验证;分析了航运支持系统政府采购的特点,在总结国内外实施政府采购制度的经验的基础上,明确了航运支持系统政府采购改革的目标、原则,构建了航运支持系统政府采购的组织运行机制和监督机制,细化、规范了航运支持系统政府采购的程序,制定了部门集中采购目录库,最后提出了航运支持系统政府采购改革的配套措施;分析了国内外支出预算管理绩效的实践,在辨析绩效概念的基础上,对支出预算管理绩效评价进行了系统的分析,提出了支出预算管理绩效评价指标体系的设计原则,最后对航运支持系统中海事单位的支出预算管理绩效评价进行了研究。

8. 期刊论文 苏英娥. MAO Ying-e 地方政府一般预算绩效评价指标体系的构建 - 财经论丛 2007, (7) (5)

针对地方政府支出冲动情结浓厚而支出效益低下、缺乏合理的预算绩效评价制度的地方财政管理现状,通过对建立预算绩效评价指标体系的理论依据、地方一般预算绩效评价模型和流程的分析,在借鉴国际经验基础上,提出了我国地方一般预算绩效评价指标体系应该构建目标、投入、过程和产出的公共品提供过程,在宏观视野下全面定位于预算目标科学性、资源投入经济性、支出效率、产出效果和社会公平目标体系的构建设想。

9. 学位论文 郑玉钰 政府部门绩效预算制度改革研究 2008

近年来随着国民经济飞速发展和政府支出规模不断扩大,在大众参政议政意识、能力不断提高的背景下,人们开始逐渐关注公共财政支出的绩效状况。预算改革的焦点集中在能够有效提高政府行政绩效的绩效预算(Performance-Based Budgeting)上这一显见趋势,及发达国家推行绩效预算改革的实践带来的公共资金使用效率、政府部门绩效等方面的明显成效,我国理论界和实务界一致认为我国的预算管理制度改革必然要向更高层次的绩效目标发展,走有中国特色的绩效预算改革之路。

值此我国预算制度变革的关键时期,政府所掌握的公共资源进行分配过程载体的政府预算成为了民众了解、管理和监督政府公共支出规模及流向的最有效工具。同时,纵观20世纪90年代以来世界范围内预算制度改革的关键时期,本文以“政府部门绩效预算”为研究对象,采用了规范分析法、比较分析法等多种方法,在对绩效理论和预算制度改革历程进行梳理的基础上,系统的分析了目前我国部门预算制度弊端,探讨将绩效管理理论引入预算制度实务中的可能性,归纳出了部门绩效预算制度的实务框架,并最终确定。全文首先对选题的背景、意义、研究框架和研究方法予以明确;第二说明了政府部门预算定义、管理体制,重点说明了政府部门绩效预算的概况、中外政府绩效预算制度的发展历程和OECD国家部门绩效预算实践的成功之处及借鉴意义;第三为全文的核心部分,从目前我国现行部门预算体制主要特点及不足到我国政府部门绩效预算制度改革的目标、制度建设的主要内容、制度完善的工作步骤、组织分工几个方面提出了我国制度改革的大致框架和主要内容;第四部分为本文结论章节。

本文借鉴OECD国家绩效预算的通用做法,在我国中央和地方上述改革试点措施归纳整理的基础上,提出了我国的绩效预算改革应当包括绩效评估制

度建设、预算制度体系建设和预算环境体系建设三个部分，并对各部分内容进行了详细说明。同时结合作者本人在部门预算工作中的工作实践，描述和论证了我国绩效预算改革的现实策略和必然路线，即按照“统一规划，积极稳妥，先易后难，分步实施”的原则，深化绩效预算改革。选择若干项目开始进行预算绩效评价的试点，为进一步推动绩效评价工作的深入开展，在总结各部门预算绩效评价工作经验的基础上，适当扩大试点范围，尝试将绩效评价的结果与部门预算的编制结合方式，逐步建立起与社会主义市场经济体制相适应的公共财政管理体系的方针。同时本文也试图对现阶段政府行政部门在绩效预算改革中的当前工作内容进行了归纳，以期对改革的阶段性工作能够有所帮助。

10. 学位论文 [丽妍 中国绩效预算评价体系及其对哈萨克斯坦的借鉴](#) 2008

经济国际化、全球化的发展，政府公共治理环境的变化，“企业化”管理模式的引入，推动了世界各国政府和公共部门的变革。预算绩效评价与预算支出管理改革正是顺应这一变革要求而实施的，而且它的成功实践又反过来推动了政府新公共管理体制的构建。“本课题的研究是现代公共预算管理改革的热点问题，也深刻地体现了绩效预算评价管理改革的必由之路，因而具有重要的理论现实意义和学术价值。

预算绩效评价改革研究包含了公共经济学、公共选择、新公共管理理论和新制度经济的科学内涵，是培养财政效益观念、优化财政支出结构、完善财政监督体系、提高财政决策水平、确保财政预算实施的现实需要。西方国家的预算绩效评价实践进一步为中国提供了成功经验和有益借鉴：重视关于目标、产出、成果和改进的绩效信息、采用创造性的预算绩效评价方法、在预算管理改革的总体框架下建立预算绩效评价体系。

写绩效评价的时候主要是“分析问题”，在中国1998年以来政府预算改革的绩效进行了综合分析，旨在为政府预算未来改革取向的确定提供实证的依据。首先界定了政府预算绩效评价的内涵、政府预算绩效评价的基本理念，设计了中国政府预算绩效评价体系。其次就政府预算绩效评价的具体指标进行了测算。

在哈国引入预算绩效评价具有现实可行性，它将有助于控制支出总量，实现支出配置的效率和公平，并在技术上有效地使用绩效预算，最终在可持续的基础上达到评价效果。其基本框架涵盖三个部分：预算编制的决策评价、预算执行的过程评价、决算中的结果评价，相应包括各自的评价目标、指标系列、评价模型及报告等。预算评价管理改革是一个系统工程，研究预算绩效评价在预算支出管理中的运作，就应研究预算绩效评价与哈国预算管理改革其他改革措施的相互结合、相互配合、相互衔接。预算绩效评价与哈国政府支出分类体系改革相结合具体包括：部门分类科目与部门绩效目标结合、功能分类科目与项目计划结合、经济分类科目与业务表现(业绩)指标体系结合。预算绩效评价与哈国部门预算改革相结合，包括依据决策评价结果，科学预测支出总量；建立业务流程图，逐项分解定额；确定绩效标准，保障部门预算落实。预算绩效评价体系与国库集中支付制的结合途径应从建立面向绩效目标的用款申领制、建立综合绩效因素的关键环节审核制、建立财政资金支付后的追踪问效报告制这三个方面来进行。预算绩效评价与哈国预算会计改革相结合可以从建立政府财务报告上开始。随着现代信息技术的发展，两个国家预算管理改革的各项措施还应在强化预算资源管理和项目绩效管理的基础上，更多地和信息处理系统相结合，形成性能多样化、端口交互式、信息集成性、流程一体化的预算管理系统。

本文链接：http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis_Y1378308.aspx

授权使用：温州大学图书馆(wzdxstg)，授权号：8dd3912e-4b60-4f41-8575-9d9e010f0fdb，下载时间：2010年6月

23日