

## 绩效预算与政府绩效评价体系的要点

<http://www.crifs.org.cn> 2005年7月5日 白景明等

### 内容提要

绩效预算是市场经济条件下预算改革的方向，推行绩效预算在我国正处于理论准备和调研可行性阶段。正确理解绩效预算的含义才能在绩效预算改革中少走弯路。本报告根据绩效预算的起因以及西方国家对绩效预算所作的相关定义，对绩效预算的确切含义做了探讨，并着重分析了政府绩效评价体系与绩效预算的关系。本报告根据科学发展观和执政为民的执政观对政府绩效作出了解释，并认为政府绩效评价体系作为绩效预算的基础部分，其基本要点包括确定政府目标、评价标准和评价指标。同时，在考察四川省广元市政绩考核情况的基础上，本报告认为，地方政府政绩考核作为政府绩效评价体系的雏型，其内容的设计及其合理化对推行绩效预算具有奠基作用。

### 引言

从90年代后期开始，我国分步设计、推行了一系列预算制度改革措施，内容包括部门预算、国库集中收付、预算外资金收支“两条线”等。这些改革虽然未在各级政府同步推行，但对各级政府的资金管理理念和制度变革选择产生了指导作用。国内外经验表明，预算制度改革是一个不断深化的过程，在中国尤其如此，现实已经表明如果我们就此止步，改革已取得的成果最后也就成为形式上的胜利。党的十六届三中全会提出要对预算绩效进行评价，应该说具有划时代意义，实际上指明了预算制度改革的方向。然而必须认识到，推行绩效预算是一项复杂的系统工程，涉及到财政基本理论、行政管理体制、经济管理体制等多方面因素。从财政在政府体系中的地位来看，要分步建立绩效预算就应首先认清这一全新的预算模式与政府绩效评价体系之间的关系，本报告试就此问题进行较为系统、深入的研究。

### 一、绩效预算的起因和概念

绩效预算自二十世纪四十年代提出以来，目前已经有50多个国家不同程度地实施了绩效预算。从国际经验角度看，绩效预算的产生有特定背景条件，伴随着绩效预算的完善过程中，这种预算模式也形成了稳定的基本内容。

#### （一）西方国家绩效预算的起因

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，以及财政支出绩效评价体系，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。

作为绩效预算的发源地，从1947年起，胡佛委员会就提出了要在预算编制中强调产出而不是投入，将成本融入了公共财政的领域。在尼克松、卡特时期，围绕着如何提高政府的效率与效益，在预算管理上进行了一系列改革。到了里根和克林顿时期，以绩效预算为核心进行的“政府革命”，使美国政府在实现国家目标、促进经济持续增长上取得了良好的效果，使美国走上了历史上最长的发展时期。因此，实现绩效预算以及财政支出绩效评价体系的根本出发点，就是提高政府工作的效率与效益。按中国的表达方式，就是为了提高政府的“执政能力”。

自二十世纪70年代末至80年代初开始，西方各国掀起了一场声势浩大且旷日持久的政府改革运动，它起源于英国、美国、新西兰和澳大利亚，并迅速扩展到其他西方国家，这就是“新公共管理（New Public Management）”运动。“新公共管理”的理论代表了政府公共管理研究领域发展的新阶段，它是在对传统的公共行政学理论的批判的基础上逐步形成的。

传统的公共行政学诞生于19世纪末20世纪初，随着西方诸国工业化的完成而建立起来的，其主要理论基础是政治学特别是韦伯的官僚体制理论和威尔逊、古德诺等人的政治与行政二分法的理论。其主要特点是：政府管理体制以科层理论为基础，权力集中，层级分明；法规繁多，职能广泛；规模庞大，程序复杂；官员照章办事、循规而行；官员行为标准化、非人格化；运用相对固定的行政程序来实现既定的目标。

20世纪70年代之后，特别是80年代以来，西方社会乃至整个世界发生了根本性的变化。公众的价值观念多元化、需求多样化，民众民主意识、参政意识增强，时代的变化对政府提出了新的要求。政府必须更加灵活，更加高效，具有较强的应变能力和创造力，对公众的要求更具有影响力，更多地使公众参与管理。传统公共管理体制僵化、迟钝，具有使行政机构规模和公共预算总额产生最大化的倾向，易于导致高成本、低效率的问题愈来愈突出。西方各国在七、八十年代普遍面临的政府开支过大，经济停滞、财政危机严重、福利制度走入困境、政府部门工作效率低下、公众对政府的不满越来越强烈等问题，也促使人们开始变革传统的公共行政体制。

在这种背景下，一种突破了传统公共行政学的学科界限，把当代西方经济学、工商管理学、政策科学（政策分析）、政治学、社会学等学科的理论、原则、方法及技术融合进公共部门管理的研究之中，以寻求高效、高质量、低成本、应变力强、响应力强、有更健全的责任机制的“新公共管理”模式应运而生。

“新公共管理”自七、八十年代起源于英国、美国、新西兰和澳大利亚之后，迅速扩展到加拿大、荷兰、瑞典、法国等欧洲国家，进入90年代之后，一些新兴工业化国家和发展中国家，如韩国、菲律宾等国也加入了改革的大潮。各国改革的内容、方式和措施并不完全相同，理论界也给这些改革冠以不同的名字，比如“重塑政府（Reinventing Government）”、“再造公共部门（Reengineering the Public Sector）”等。这场“新公共管理”运动对于西方公共部门管理尤其是政府管理的理论与实践产生了重大而深远的影响。绩效预算，既是新公共管理的重要组成部分，更是推动新公共管理理论转化为实际制度安排的重要工具。因此，我们完全可以这样理解：绩效预

算产生的背景，就是政府改革，或者说是新公共管理的兴起，绩效预算的产生是公众压力和化解财政资源需求的无限性与供给的有限性之间尖锐矛盾的结果。很显然，研究绩效预算必须把预算制度和政府体制结合起来进行。

## （二）如何理解绩效预算的确切含义

对绩效预算确切含义的理解直接决定着如何编制绩效预算、如何认识推行绩效预算的可行性、如何分阶段完善绩效预算与行政管理体制运行之间的关系。

西方国家虽然推行绩效预算已有较长时间，但对究竟什么是绩效预算仍然争论不休。人们普遍认可的是绩效预算是一种结果导向的预算，争议的焦点在于如何给出一个完整的定义。

世界银行专家沙利文认为：绩效预算是一种以目标为导向、以项目成本为衡量、以业绩评估为核心的一种预算体制，具体来说就是把资源分配的增加与绩效的提高紧密结合的预算系统。瑞典的决策部门认为：绩效管理并不是单纯的一些措施或方法，而是一个非常广义的概念。绩效管理的目的就是要实现成效和效率，成效是指应该做的事，效率是指要合理、高效地做事。澳大利亚把绩效预算分成五个部分：一是政府要办的事；二是配置预算资源；三是以结果为中心制定绩效目标；四是评价目标实现状况的标准；五是评价绩效的指标体系。由此可看出澳大利亚是把绩效预算归结为政府行政活动的资金支持体系的评价模式。

推行绩效预算在我国还处于理论准备和调研可行性阶段。此间，人们首先想到的就是搞清楚什么叫绩效预算。一些人认为可直接引用西方国家的定义，一些人则认为应该从我国实际情况出发给出适合改革方向要求的定义。现在突出的问题就是作为绩效预算发源地的西方国家也没有在绩效预算定义上达成共识，做为仍处于构建适应公共财政要求的预算体制的中国当然更是在定义上争议不休。但有必要指出：中国在讨论什么是绩效预算概念时，似乎没有区别开一些基本概念之间的差别，进一步说就是有时把绩效预算、支出评价、预算绩效三个概念混为一谈。必须看到，这三个概念是完全不同的，具体而言，绩效预算是一个大系统，支出评价和预算绩效是这个大系统中的子系统。如果把三者混为一谈，无疑就是扭曲了绩效预算的本质特征。

应该承认，把握绩效预算的确切含义确非易事。从已有的国内外争论来看，人们认识上的不统一，原因之一在于对绩效预算的理解角度的差别。当人们从预算编制方法角度去给绩效预算下定义时，似乎非常难以说清绩效预算与基数法和零基法之间的确切差别，因而提不出令人信服的定义；而当人们从预算执行结果角度去定义绩效预算时，又往往难以搞清楚投入与产出之间的联系。

那么，究竟什么是绩效预算？怎样定义才相对合理呢？我们认为：解决这个问题必须把握好定义的角度。确定角度，应从理想模式与可能模式之间的关系去进行。进一步说，我们在给绩效预算下定义时，既要预期目标出发，又要充分考虑已有的实践给予人们的启示，既要把握公共财政条件下预算制度的基本特征，又要认清绩效预算的特殊要求。由此，可以说，绩效预算首先是一种新式预算理念，它要求人们在编制预算时要以机构绩效为依据，进一步说，就是要把拨款和要做事的结果联系起来。应该承认，这种理念并没有量的显示，就如同说“爱有多深”无法用数字表示一样，然而必须看到，这种理念相对于以往单纯分配资金的预算确实是一种突破，本质上是把行政目标与预算资源配置勾通起来了。其次，可以说，绩效预算又是绩效的核算，进一步说，就是从资金使用的角度去分别规划政府各个机构在单一预算年度内可能取得的绩效。再其次，绩效预算是一种

示意图，它体现的是以民为本的执政观念，进一步说，就是预算资源的使用必须产生某种社会效益，而这种效益应是社会公众所需要的，并非简单地由政府认为应该取得的效益。概言之：绩效预算是一种预算模式，包含着预算理念和预算过程的重要变化，而预算编制方法的变化只是绩效预算实现方式所采用的手段。

## 二、政府绩效评价体系在绩效预算中的地位

绩效预算是一个复杂的系统，主要包括政府绩效评价体系、财政支出评价体系和组织管理体系三部分内容。这三部分内容有着内在联系，各有不同功能和地位。

财政是政权的财政，预算各政府部门权力配置的体现，而权力的配置与责任的配置又是相对等的。作为一种结果导向型的预算模式，绩效预算必须首先体现政府各部门的权力与责任，换言之，就是要体现权力和责任的预算是否通过预算执行结果而相互吻合。

因此，政府绩效评价体系是绩效预算的基础部分。政府绩效评价体系在绩效预算中的具体作用包括如下几方面：首先，政府绩效分为政府行政总目标、部门总目标、部门目标结构、部门行政合规性、部门项目执行情况五个部分。当某一部门这五部分内容规定清晰以后部门预算的支出结构和支出总额界定也就有了基本依据。其次，政府绩效评价标准说明的是政府各部门应该和可能做到什么、做到何种程度、什么时候做完。因此，一旦政府绩效评价标准明确下来，支出预算的合理性也就相应可以规定下来，支出结构的确定也就有了阶段依据。再其次，政府绩效评价指标本质上指明的是从哪几个方面和哪些点上去衡量政府绩效，同时也说明了政府绩效的可量化方面和不可量化方面。因此，一旦政府绩效评价指标确定下来了，当人们确定财政支出绩效评价指标体系时，也就可以把财政支出合理性指标测定与政府行政效果对应起来。

从操作层面上讲，财政支出绩效评价体系，不仅仅是对财政支出情况进行评价和监督，它的根本意义是要以财政支出效果为最终目标，考核政府的职能实现程度，也就是考核政府提供的公共产品或公共服务的数量与质量及成本。正因为财政支出绩效评价体系有着这样的功能，因此，如果仅仅从财政的角度来进行财政支出绩效评价，就很难全方位地反映财政支出的实际效益与效率。从这个意义上讲，财政支出绩效评价体系，是一项以财政部门为主体，政府其他职能部门共同配合而形成的管理公共产品和公共服务的提供的制度。

由于财政支出范围广泛，再加上支出绩效呈多样性的表现特点，既有可以用货币衡量的经济效益，还有更多的无法用货币衡量的社会效益，而且不同的项目有不同的长短期效益，直接效益和间接效益，长期以来，财政部门一直无法采取一种比较准确的办法，来对财政支出进行衡量。而这一“盲点”，恰恰是减少资源损失浪费、提高效率的关键点。财政支出绩效评价体系，就是要把“不可衡量的事”变为可衡量的，确定政府的职能、财政支出的目标以及实现这些目标所需的步骤，在给定目标的前提下寻求最有效率的实现目标的方式，以最低的成本最大限度地满足公共需要、社会经济发展的需要。

可见，财政支出绩效评价体系在绩效预算中的关键作用是从质和量两个角度说明政府资金的使用状况，从而使绩效预算的功能突出反映在资金使用效率评价对预算拨款的约束上。因此，可以说财政支出绩效评价是绩效预算的核心内容，但政府绩效评价体系解决的是预算编制依据问题，财政支出绩效评价体系解决的则是编制好了的预算究竟是否被执行好、事后来看优劣之处是什么。这两

者可说是绩效预算中前后相承的两大侧面。

相比其它预算模式，绩效预算更需要严密、系统、规范的组织体系。这一体系的基本功能不仅在于确保绩效预算的顺利实施，更为重要的是为绩效预算的编制、评价和实施的科学、合理提供人力资源、管理规范以及思想方法、技术工具保障。因此，如果说绩效预算是一列行驶的火车的话，组织管理体系就是这列火车的司机班。

### 三、如何构建政府绩效评价体系

政府绩效本质上是政府的发展观和政绩观的具体表现。在一个国家或地区内，发展观、政绩观、理财观三者之间有着内在因果关系，其中发展观是基础，当政府选择了发展模式之后，遵从这一模式的要求推进既定的发展战略也就成为政绩的具体表现，政府的财政必须服务于发展观和政绩观落实的需要，理财观自然要依发展模式的特征而相机决定。因此，政府绩效的评价标准和指标体系就是发展观与政绩观的量化表现，财政收支结构则是这种量化表现的政府资金使用体现。

构建政府绩效评价体系首先必须对政府绩效做出合理的解释。这是一个涉及到政府绩效评价标准和确立评价指标的价值判断问题。要做出合理的解释，就必须有合理的前提条件选择。从理论上讲，确定合理的前提条件要从发展观和执政观两个角度进行。因为：发展观是政府提倡什么的理念、执政观是政府怎样促进社会发展的理念。

根据科学发展观和执政为民的执政观，政府绩效应该更多的讲求的是政府行政结果的社会效益，其经济效益是依从于社会效益的扩展。因此，政府绩效应是政府各部门在依法行政、民主执政、科学执政的前提下从全社会利益扩展出发为人民办事的效率和结果。具体而言，政府绩效又可划分为三大类：一是行政行为的合规性。这是指政府行为是否遵循了既定的法律、法规、行政规定和组织原则。之所以把合规性列为政府绩效的一类，主要原因在于按照已有的制度安排来行政是为公众提供符合一定质量要求的公共产品的必要条件，我国公共管理中出现的很多问题，公众对政府的很多意见，本身不是在于公共产品供给数量和供给质量与公共产品需求之间的矛盾，而恰恰是在在各级政府部门内大量存在的不按现行制度安排办事而引发的诸多矛盾。显然，照章办事就是成绩，就是通过维护法治规范促进广大人民的根本利益。二是公共产品供给数量。公共产品分为有外在物质表现形式和无外在物质表现形式两类，前者如道路，后者如治安。这两类公共产品都可以量化表现。公共产品供给数量体现的是政府部门的工作量和努力程度，因而可说是政府绩效的突出表现。三是公共产品供给的外部正效应。每一种公共产品都有其特定的外部正效应。这种外部正效应是指公共产品自身带来的社会效益。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。有必要指出：这种外部正效应的评估是一大难点。因为究竟哪些后果与公共产品供给有着直接的数量关系目前尚无很好的方法来测定。

决定政府绩效评价体系构建的基本因素主要有三方面：一是政府目标。政府目标给出的是政府总体工作方向和部门工作方向。政府目标是政府社会经济发展战略和年度发展计划中的重要内容。政府目标决定着政府要提供哪些方面的公共产品，这是政府绩效评价的基本依据。二是政府工作任务。工作任务是政府目标的具体化，说明的是政府要提供多少公共产品、多长时间完成。工作任务一般表现为政务事项结构。三是政府部门职能分工。界限清晰的政府部门职能分工是政府绩效评价体系的基本决定因素。因为：只有部门责权分明，才能知道哪些事情该谁办，才能知道评价范围，才能知道评价的切入点。

构建政府绩效评价体系首先必须确定合理的评价标准。政府绩效评价体系的核心功能是评价政府绩效好坏程度，因此，评价标准选择自然成为评价起点。选择评价标准应遵循可测度和可操作两项原则。由于政府绩效分为若干类，有必要分类确定政府绩效评价标准。对提供公共服务的一般性政务活动绩效的评价，应以是否照章及时、准确办事为标准，比如对民政部门的低保补助工作的评价就是以能否及时、足额、按标准发放为标准来评价。对行政活动结果与工作人员努力程度密切相关的政务活动的评价应以有弹性的量值为标准来进行。比如公安部门的破案率，年破案率有高有低，其高度可反映公安队伍的工作努力程度和水平高低。对综合社会效益较强的政务活动的评价应以预期效果和实际效果的对比为标准。比如对公共项目的评价就可以项目完成后效果与定项预期效果进行对比来衡量项目绩效。

构建政府绩效评价体系涉及到的核心技术问题是政府绩效评价指标。政府绩效评价指标可分为合规性和效益性两个层次。之所以把合规性放在第一个层次，原因是政府行为的合规是法治社会中取得效益的前提条件。

合规性评价层次上的指标可分为三类：一是合法性指标；二是合乎工作流程类指标；三是合乎政策类指标。

效益性评价层次上的指标可分为三类：一是合乎政府目标的指标，包括总体目标和部门目标；二是综合社会效益类指标；三是工作绩效类指标。

从上述方法论出发，对政府各部门绩效进行评价时，又可把政府部门分为三大类进行：一是综合部门，比如国家发改委、外交部、财政部、人民银行总行等；二是社会单项事务管理部门，比如民政部、劳动和社会保障部、公安部、教育部、计生委等；三是经济管理部门，比如铁道部、国家质检总局、国家税务局、国土资源部、水利部、农业部等，针对这三大类政府部门分类制定绩效评价指标体系时要结合各部门职能拆分政府目标指标，也就是要确定反映政府目标的具体指标，这是首先必须解决好的一个难点问题。

确定反映政府绩效的综合社会效益指标应主要考虑三方面因素：一是政府活动的阶段性社会矛盾调解功效；二是政府活动的长远效应；三是政府部门行政活动的互补性效应。比如对政府教育部门的绩效评价，确定综合社会效益指标体系时，就要通过设置一些指标，来反映政府教育方面的行政行为对富人和穷人子弟公共产品享用上的平等程度和所带来的即期不同收入阶层之间矛盾的调解作用。

确定工作绩效类指标时应主要考虑四类因素：一是部门职能特征；二是部门职能范围；三是部门一般行政活动和所实施项目的技术决定因素；四是部门工作流程的设定。

#### 四、我国政府绩效评价体系的雏形——地方政府政绩考核

从理论上讲，政府具有实施政府绩效评价的内在必要性。因为：政府只有说清了绩效状况，才能向人民交待清楚自己的行政活动的社会价值，同时也只有实施了绩效评价，政府才能真正落实好内部控制。事实上，我国很多地方政府早已开展了政绩考核。这种政绩考核一方面表明了政府本身主观上认为有必要通过绩效考评来推动工作，另一方面也说明了政府绩效考评与财政的内在联系。下边我们简要介绍四川省广元市的政绩考核情况及其给予我们的启示。

四川省广元市位于四川盆地北部边缘，总人口304万，面积1.63万平方公里。2003年全市GDP36.7亿，人均3424元，不足全国平均水平的一半，城镇居民人均可支配收入5146元，农村居民人均可支配收入1639元，全市财政收入7329万元，财政支出174134万元，财政供养人口80705人，人均财力12305元，截止2003年末，全市政府债务余额317815万元（含粮食企业亏损挂账70705万元），其中市本级负债额占负债总额的比重为22.24%、县（区）级占51.62%、乡镇占26.14%。从总体上看，该市经济状况在全省属中下等水平。

四川省目前已建立了相对完整的地方政府政绩考核体系和制度。中共四川省委和省政府均没有专职从事目标设计和目标落实管理工作的目标管理办公室，市级政府相应设立了督办室。四川省的地方政府政绩考核分两个层次：一是本级政府对自己的考核；二是上级政府对下级政府的考核，比如省对市、市对县、县对乡。对地方政府的政绩考核具体来说就是对地方党、政一把手的考核、就是一把手责任制。在具体操作过程中，政府首脑又将考核指标包含的任务和标准分解到下级政府首脑和所辖各部门首脑身上去落实，进一步说，政绩考核的规定任务是由条、块分别落实、协同完成的。

四川省地方政府政绩考核主要包括如下内容：一是目标设置。政绩目标是指某一年度政府应完成的任务。四川省的政绩目标分为综合目标、实事目标、单项目标和重点督办事项四种。2004年省政府下达给广元市的综合目标有五个，包括国内生产总值、地方财政收入、农民人均纯收入增加额、人口自然增长率等。事实目标10项，包括两个确保和再就业工作、低保、教育工作等。单项目标9项，包括安全生产工作、全社会固定资产投资、加强电子政务建设等。重点督办事项8项，包括偿付农民工工资、住房公积金清理回收工作等。根据省定目标，市政府又分别给各部门和各县（区）政府下达目标，其中县（区）目标又具体划分为综合目标、保证目标和实事目标三类。二是指标设置。政绩指标是政绩目标的各角度具体化，一般可量化，一个政绩目标可能对应多个政绩指标，比如对外开放目标就对应着外商投资、省外招商引资、外源劳务三个政绩指标。2004年省政府下达给广元市政府的考核指标总计68个。这些指标基本上可归纳为经济发展、社会发展和制度创新三大类，分解后由各部门执行，成为部门考核指标。下达给县级政府的考核指标则是这些指标的指标值分解值。三是考评标准，考评标准是指政绩衡量尺度，包括质和量两方面，前者体现在目标内容完成程度上，后者体现在分值上，分值多少体现的是某一目标在目标体系中的权重，比如在下达给市财政局的指标体系中，全市财政总收入额分值为130分，推进城镇住房分配货币化分值为10分，前者是分值最高指标，后者是分值最低指标。四是考核管理。四川省的政绩考核过程可概括为逐层下管、动态监理、分级落实。政府层级越低，任务越重，受管理越严。

从广元的情况看，政绩考核实质上既是落实地方政府经济和社会发展战略的重要手段，也是推动体制创新的重要工具，政绩考核目标已成为左右地方政府首脑和部门首脑执行决策的基本依据。财政是政府的财政，有财有政，是为政府向全社会提供公共产品而筹措资金、支付成本、根据政府行动纲领分配资金的政府部门。因此，地方政府不可能不受政绩考核的约束。换言之，政绩考核对地方财政运行和财政改革有着多方面影响，广元的情况表明这种影响具体来说有如下几方面：

1. 政绩考核的目标在很大程度上决定着地方财政支出结构。政绩考核目标规定了政府各部门应力争完成的任务，这些任务既体现了当地的经济和社会发展战略的阶段重点，同时也被量化在相关投入上。如果我们把这些投入要求联接起来，大致就可以看出当地财政支出的基本框架。究其原因，根本在于，政府职能履行和目标实现是要由各部门来具体落实，每一个部门都承担着相应的职

能，也就是要提供某种公共产品，而要实现这些职能必须有相应的财力保障。在广元市2004年的财政支出结构中，道路建设、农业综合开发、环保、国有企业技术改造等支出项目比重明显抬升，原因就在于省政府重点督办的十件实事大部分都涉及这些支出。很显然，判断一个地区的财政支出结构的特点和合理性，逻辑起点应是政绩考核的阶段性重点。

2. 政绩考核给地方政府带来了难以承受的财政支出压力，人为加剧了财政收支矛盾。任何一个国家或地区的政府都有其特定的发展观、政绩观和理财观。这其中发展观是基础，有什么样的发展观就有什么样的政绩观。当发展观和政绩观确定之后，理财观也就相应确定下来了。政绩考核本质上是服务于发展观和政绩观的，考核标准要以发展观和政绩观为依据。显然，实施政绩考核本身并没有错，问题在于当发展观连带政绩观出了偏差时，政绩考核也就成了问题的凸显点，接踵而来的自然是理财观的被动性走偏。从对广元市的调查情况来看，地方政府的发展观基本上就是“大干快上、齐头并进”的发展观，政绩观相应也就是“高指标落实观”，而理财观被动的就成为“赤字合理、负债有理观”。省政府下达给广元市的2004年的考核目标要求该市GDP增长在到12%、全社会固定资产投资达到46亿、外资出口额达7000万美元、招商引资8.75亿、水土流失治理面积180平方公里、完成癌病预防控制中心建设项目8个、建成通乡油路水泥路360公里、建成通乡通村公路180公里、确保全市低保群体人平日均补差不少于50元、结合民用建筑修建防空地下室将人民防空费列入同级财政预算。这些指标值反映出的是一幅经济和社会全面大发展的蓝图。这个蓝图显然要求财政也要“大发展”。根据市财政局的推算，单是落实中央一号文件、建立农村社会保障体系、正常职务晋级、偿还各种债务、落实公安经费保障机制、粮食直补这几项增支因素，全市就要新增支出1.03亿，其中公安经费保障方面，为了落实省财政厅《关于建立县级公安机关经费保障机制的意见》全市2004年就要新增支出3317万元。如果考虑基础建设项目方面的资金缺口，形势则更加严峻，如污水处理厂、垃圾处理厂、广修公路、城市管网改造等都处在等资金保建设的状态之中，另一些项目如广四高速路则处于等钱上马状态，这些在建、待建项目所需资金可说是无底洞。然而在这种财政支出需求急剧扩张的背后，则是收入增长的极度有限。宏观调控出口退税和农业税税率下调三个百分点将使全市财政减收1.07亿，预算外资金方面是学校收费实行“一费制”一项全市就将减收1亿多。据市财政局初步匡算，减收增支将使全市财政形成2.10亿的硬缺口。很显然，地方政府是不可能承受齐头并进、快速增长的发展观和政绩观的。这种矛盾格局最终只能迫使地方政府走上负债度日的道路，（广元市的政府性负债已达43亿），而这种负债的不断加剧最终会把矛盾上交给省和中央，形成全国性的财政危机乃至金融危机。

3. 完善省以下财政体制应充分考虑政绩考核的约束作用。完善省以下财政体制面临着三个必须解决的问题：一是优化事权划分；二是优化财权划分；三是减并财政层级。政绩考核对这三方面问题的解决应该说均有约束作用。就第一个问题而言，政绩考核过程实际上就是上级政府对下级政府的事权下派过程，这种事权的下派既包括具体任务、又包括事权履行标准。可见，要细化事权划分，就必须首先调整政绩考核任务下派的指导思想和基本原则。就第二个问题而言，政绩考核在每个财政年度都在加大被考核者的财政支出压力，这和财权划分内在的收支需求相对稳定对应是有着强烈矛盾的。可见，优化财权划分不可能绕开政绩考核指标可能带来的对财权划分的冲击，换言之，确定考核指标应充分考虑财权划分界定的地方财政收入增长空间。就第三个问题而言，目前一些省份正在推行省管县、乡财县管等减并财政层级的做法，应该说这是一种在先不直接触动现行行政管理体制的前提下再造财政体制进而缓解基层财政困难的有益探索。但必须看到，层层下指标型的政绩考核势必会直接决定县级财政的支出结构和支出规模，而这与省管县体制是矛盾的，会使省管县体制陷入在财力分配上转死圈的困境。显然，当我们确定省以下财政体制改革方案时，有必要



仔细研究政绩考核体制如何与之配套改革。

4. 推行绩效预算可吸收政绩考核的有用之处。绩效预算是以政府绩效考评为依据编制预算、执行预算、审查预算的预算模式。推行绩效预算应是我国预算改革可选择的终极模式。目前我国已开始探索推行绩效预算的可行之路，起点被放在支出评价之上。然而必须看到，由于我们在评价预算绩效时没有首先建立可行的政府绩效考核体系，这种评价实质上缺乏基本依据。一些省份推行的政绩考核不管内容、形式、目的有多少偏颇，起码说明了在我国这样一个实行统一领导、分级管理的高度集权的行政管理体制的国家里，实行政府绩效考核既有必要性，也有可行性。已有的政绩考核体系和今后势必要努力改进、完善的政绩考核体系，本质上就是政府的财政收支绩效考核体系，所包括的指标体系、评价标准体系、考核管理体系，似可在动态改进过程中，转用在绩效预算中的政府绩效评价体系中。

课题领导小组：贾康 苏明 王朝才 罗文光

课题主持人：贾康 白景明

课题组成员：白景明 赵全厚 孔志峰 韩晓明

石英华 高小萍 张得让 李鸿俊

本报告执笔人：白景明 高小萍

文章来源：财科所研究报告/2005/27 （责任编辑：zfy）