



高等学校应用型财经管理系列经典教材

# 财 政 学

主 编 李东风 毕海滨  
副主编 周 密  
编 者 李东风 毕海滨 周 密 武 展  
陈炫宇 戴堪文 张文羽 张 莉

西北工业大学出版社

西 安

**【内容简介】** 本书共有十章,主要内容包括财政概述、财政支出概述、购买性支出、转移性支出、财政收入概述、税收理论、非税收入、国债、政府预算、财政体制与财政政策等。

本书根据应用经济学的要求,常改常新,及时反映全面深化改革的进程,及时吸纳和反映当今中外新的研究成果。按财政的运行过程和各财政范畴之间的逻辑关系安排教材体系,系统全面,循序渐进,接近实际生活,容易为学生所接受。

本书可作为财政学专业的专业理论课教材,也可作为经济学专业、会计类专业等的核心教材。

### 图书在版编目(CIP)数据

财政学/李东风,毕海滨主编. —西安:西北工业大学出版社,2021. 8

ISBN 978-7-5612-7893-2

I. ①财… II. ①李… ②毕… III. ①财政学-教材  
IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 168552 号

CAIZHENGXUE

财 政 学

---

责任编辑:李文乾

责任校对:万灵芝

装帧设计:刘 芬

出版发行:西北工业大学出版社

通信地址:西安市友谊西路 127 号

邮编:710072

电 话:(029)88491757, 88493844

网 址:www.nwpup.com

印 刷 者:河北钰柠印刷有限责任公司

开 本:787 mm×1 092 mm

1/16

印 张:16

字 数:369 千字

版 次:2021 年 8 月第 1 版

2021 年 8 月第 1 次印刷

定 价:46.00 元

---

如有印装问题请与出版社联系调换

# C 目 录

## CONTENTS

### 第一章 财政概述

|     |                    |    |
|-----|--------------------|----|
| 第一节 | 财政现象及财政的定义         | 2  |
| 第二节 | 财政学的研究对象、研究内容和研究方法 | 3  |
| 第三节 | 政府与市场的关系           | 6  |
| 第四节 | 政府活动的范围、规模与目标      | 12 |
| 第五节 | 财政的职能              | 16 |

### 第二章 财政支出概述

|     |          |    |
|-----|----------|----|
| 第一节 | 财政支出的范围  | 26 |
| 第二节 | 财政支出的规模  | 29 |
| 第三节 | 财政支出的结构  | 35 |
| 第四节 | 财政支出管理制度 | 41 |
| 第五节 | 财政支出绩效评价 | 47 |

### 第三章 购买性支出

|     |                |    |
|-----|----------------|----|
| 第一节 | 购买性支出的一般分析     | 56 |
| 第二节 | 行政管理与国防支出      | 57 |
| 第三节 | 教育、科学技术和医疗卫生支出 | 60 |

|     |                    |    |
|-----|--------------------|----|
| 第四节 | 财政投资性支出            | 67 |
| 第五节 | 基础设施投资             | 71 |
| 第六节 | 财政在实施乡村振兴战略中的职能和作用 | 76 |

### 第四章 转移性支出

|     |        |    |
|-----|--------|----|
| 第一节 | 社会保障支出 | 80 |
| 第二节 | 财政补贴   | 89 |
| 第三节 | 税收支出   | 95 |

### 第五章 财政收入概述

|     |                 |     |
|-----|-----------------|-----|
| 第一节 | 财政收入的原则与类别      | 102 |
| 第二节 | 财政收入规模、结构及其影响因素 | 106 |

### 第六章 税收理论

|     |           |     |
|-----|-----------|-----|
| 第一节 | 税收概述      | 116 |
| 第二节 | 税收术语及税收分类 | 119 |
| 第三节 | 税收的公平与效率  | 126 |
| 第四节 | 税负的转嫁与归宿  | 131 |
| 第五节 | 税收原则      | 137 |

**第七章 非税收入**

第一节 非税收入概述 ..... 146

第二节 行政事业性收费 ..... 150

第三节 国有资产收入 ..... 155

**第八章 国债**

第一节 国债概述 ..... 165

第二节 国债的功能和类型 ..... 166

第三节 等价理论与国债的经济效应 ..... 170

第四节 国债负担率和国债依存度  
..... 173

第五节 国债市场及其功能 ..... 178

第六节 政府直接隐性债务和或有债务概述  
..... 183

**第九章 政府预算**

第一节 政府预算概述 ..... 190

第二节 政府预算的编制、执行与决算 ... 195

第三节 预算效率与我国预算管理改革 .....  
..... 205

**第十章 财政体制与财政政策**

第一节 财政的集权与分权 ..... 216

第二节 政府预算管理体制 ..... 221

第三节 分税制预算管理体制 ..... 224

第四节 政府间转移支付制度 ..... 227

第五节 财政政策概述 ..... 230

第六节 财政政策类型 ..... 237

第七节 财政政策乘数 ..... 241

第八节 财政政策与货币政策的配合 ..... 243

**参考文献**



## 第二章

# 财政支出概述

### 学习导航

通过本章学习，着重理解并掌握财政支出规模增长的基本理论、财政支出管理和财政支出绩效评价的主要内容。本章考查的重点是财政支出规模增长的若干基本理论和财政支出管理的主要内容。

### 情境导入

公共产品应该由市场提供，还是由政府提供，一直是存在争议的。在大多数经济学家的眼里，公共产品消费所具有的非排他性和非竞争性，成为政府介入公共产品供给的重要理由。科斯在其 1974 年发表的著名论文《经济学中的灯塔》中对这种传统的观念提出了挑战。在一般人看来，向灯塔的受益者收取费用是不可能的，因此灯塔没有可能由私人来供给。而科斯通过对英国的英格兰和威尔士灯塔财政管理的历史考察发现，1610—1675 年，私人建造的灯塔至少有 10 座。科斯的研究从根本上否定了灯塔是纯公共产品，只能由政府来提供的说法。当我们在确定某种产品是否应该被判定为公共产品，是否应该由政府来提供时，不应当仅仅满足于理论上的推导。

## 第一节 财政支出的范围

### 一、界定财政支出范围的原则

尽管公共产品具有多样性，财政支出范围也是不断变化的，但是在市场经济和公共财政框架这一制度背景下，确定财政支出范围仍是有规律可循的。按照财政支出范围决定于市场经济下政府的职能范围的理论来看，界定财政支出范围的一般原则有以下四点。

#### (一) 私人部门办不到的事情

公共经济学理论认为，私人部门办不到的事情主要有以下四种。一是公共产品。例如，国防、外交、司法等公共服务和路灯、道路、防洪等基础设施，它们都具有消费的非竞争性和受益的非排他性特征，其消费无法通过市场收费补偿成本，因而市场不能提供或不能有效提供。介于公共产品和私人产品之间的准公共产品，虽然在一定的技术和成本条件下具有排他性，但它们同时又具有公共产品的性质。二是市场不完全。当市场不能提供某种商品或劳务时，市场就是不完全的，即便这种商品或劳务的成本比个人愿意支付的价格要低。这在我国这样的经济转轨国家表现尤为突出。三是经济稳定。市场不能使经济自行趋于充分就业、物价稳定和适度增长，存在不断波动的商业周期。四是社会公平。竞争性市场按要素价格进行分配，这种分配的方式及其结果会导致一部分人因收入过低而不能保障其最低生活水平，出现社会分配不公平。消除社会分配不公平及导致的各种社会问题，具有正的外部效应，本身就是一种公共产品。

#### 知识扩展

#### 公共产品与私人产品

微观经济学主要研究私人产品，即可以在市场上购买到的那些商品。例如水果、服装、火车票等。私人产品具有明确的产权特征，在形体上可以分割和分离，消费或使用私人物品时有明确的专有性和排他性，如果甲已经消费了某个商品，乙就不可能再消费同一件商品了；如果丙购买支付某件商品而占有了该商品，不通过交易，丁就不可能也占有同一件商品。

与私人产品相反，在现实经济中还大量存在不具备明确的产权特征、形体上难以分割和分离、消费时不具备专有性和排他性的产品(如国防、道路、广播等)，这类物品被称为公共产品。即公共产品是与私人产品相对应的一个概念，消费具有非竞争性和非排他性特征，一般不能或不能有效通过市场机制由企业和个人来提供，主要由政府来提供。许多环境物品也是公共产品，或者具有很强的公共产品性质，例如大气质量监测、河流治理等。

## (二) 私人部门不愿办的事情

公共财政理论认为，私人部门不愿办的事情包括：一是“公地的悲剧”，即追求自身利益最大化的个人，不愿意有效保护自然资源或公共所有的物品，导致公共资源质量的下降，因而保护自然资源和公共产品是公共部门的职责。二是风险和不确定性。由于竞争市场的效率最大化结论是基于完全确定的模型，然而在现实社会中，不确定因素是大量存在的，如价格的变动会受气候、偏好、人口及技术等因素变化的影响而具有不确定性，使得私人部门从事风险产业的意愿不足。风险产业主要包括长周期产业和高新技术产业两类。其中，长周期产业投资大、回收慢，是一般风险产业。因为周期长，未来不确定因素多，合理预期难度大，与周期较短的一般项目相比，有一定的风险。高新技术产业是高风险产业，特点是高投资、高技术、高收益，市场投资可能因为风险高而供给不足或发展缓慢。三是外部性。由于经济活动的收益不能全部内在化，其他人不付成本也享受到了好处，即其非货币化的社会效益大于直接的经济效益，使它因缺乏激励而供给不足，例如个人不会独自治理环境污染等。



### 知识扩展

#### 纯公共产品和准公共产品

纯公共产品是同时具备非竞争性和非排他性的产品和劳务，准公共产品是具备两个特征之一的物品和劳务，包括由私人部门生产的公共产品和由公共部门提供的私人产品。这两种产品都可以称为混合产品。

## (三) 私人部门办不好的事情

公共财政理论认为，私人部门办不好的事情有两种：一是外部不经济。个人或厂商的经济行为使其他市场主体的利益受损，因其成本不能全部内在化，按私人边际收益等于边际成本原则，外部经济活动就会供给过多，使资源配置偏离帕累托效率。比如，各种可导致河流、大气和噪声污染的经营活动。二是垄断或规模报酬递增。竞争市场的效率分析是基于规模报酬固定和递减阶段下的生产行为，若向额外的使用者提供商品和劳务的单位成本随产出增加而降低即规模报酬递增，就会产生垄断，导致市场结构的非竞争性，垄断者可以通过限制产出和提高价格来增加利润，从而无法实现社会福利的最大化。

## (四) 相对和发展的原则

市场失灵和政府职能的具体内容是历史的而非绝对的，比如，技术的进步和创新，可以导致原先的公共产品丧失非排他性特征，使其外部成本内在化，也可能创造出新的公共产品和外部经济，使某些社会服务的竞争性得到加强。此外，对于准公共产品等大多数市场失灵活动，市场仍然要发挥一定作用，政府不能完全排斥市场行为。正如英国经济学家刘易斯所说的，几乎政府所做的一切，私人公司都曾在某一时期做过，包括修路、提供警察、救火或仲裁服务。实际上，在大多数公共服务的领域中，最初服务都是由私人提供

的，而政府的介入相对较晚。因此，在纯公共产品之外的准公共产品领域，产品都是由政府和市场合作提供的，政府不能全部包揽。而且，对于某些公共服务，政府可以引入市场竞争机制，由私人部门或非政府组织提供。

实际上，一个商品或一项服务是否具有公共性，是否需要公共部门来提供，并不是一成不变的。就静态而言，公共产品具有多样性，有纯粹的公共产品(如国防、行政、外交、公检法等)，也有混合性的公共产品(教育、科技、文化、卫生、社会保障、环境保护、广播电影电视等)，还有供水、供电、供暖、排污、机场、道路、桥梁等基础设施、基础产业以及公益企业。此外，农业和中小企业在某种意义上也具有混合商品的特点，因为它们有明显的外部性，如增加就业、稳定社会等。很多国家都在政策或资金上对农业提供支持，以及建立扶持中小企业的融资体系。在上述这些领域，政府都是可以有所作为的。当然参与的方式不尽相同。对纯粹公共产品，政府要全额负担，不能由社会和个人负担，对教育、科技、文化、卫生、环境保护以及广播电影电视等混合商品(即混合性的公共产品)，政府实行最低保障原则，只承担具有社会效益的那部分开支。而对水暖电气、道路桥梁等，政府只需参股或为融资提供担保。不管怎样，在这些领域，政府都可以发挥其职能作用。

从动态来看，公共产品的提供还具有历史性。现在是公共产品的，将来不一定是，而现在不是的将来可能是。比如日本，当初办了很多国有企业，政府要管理它们，现在除了烟草专卖一家，其他都私有化了。美国政府当初也支持西部的开发、密西西比河的治理以及电力产业等，后来都逐步退出来了。有“退”就有“进”，且“进”的比重往往大于“退”的比重。这可以从日本、美国的财政支出占其 GDP 的比重迅速增长得以印证。

公共产品的这种历史性提醒我们：处于市场经济不同发展阶段的国家，其财政支出的内部构成也是不一样的。在发达国家现在已经不再是公共产品的东西，在发展中国家可能仍然是公共产品，需要财政支出来供给(如电力、交通)。

此外，公共产品还具有社会性，即拥有不同历史、文化和风俗的国家与地区公共产品的结构也有区别。例如一些阿拉伯国家，佩戴头巾是一个重要的风俗，头巾的需求量很大，以至往往需要政府的干预才能保证头巾的正常供应，从而使之成为一种准公共产品。

## 二、科学界定政府财政支出范围

根据具体国情和财政的客观实际，我国的财政支出可以从以下四个领域进行界定。

### (一) 政权建设领域

国家机关，包括国家立法机关、行政机关、监察机关、审判机关、检察机关以及军队、警察、监狱等，都是国家机器的基本组成部分，发挥着从事社会管理、保证国家安全等重要职能，财政必须保证其合理的资金需要。同时，由于我国政治制度的性质与特点，依法成立的政党组织、政协常设机构及部分人民团体等，财政也应保证其合理的资金需要，但除此以外的各类社团组织则不应由财政供给经费。

## (二) 公益性事业发展领域

在我国，事业的发展领域比较复杂，大体可以分为三种类型：第一，提供纯公共产品的事业单位。如义务教育、基础研究单位、卫生防疫单位、妇幼保健单位、文物保护单位、公共图书馆和博物馆等，它们提供的产品是纯公共产品，私人不愿或无力承担，只有政府出面组织承担，因而财政必须保证其经费的合理需要。第二，提供准公共产品的事业单位。如高等学校、应用基础研究单位、保护和弘扬民族文化遗产的特殊艺术团体等，它们提供的产品虽具有一定公共产品的性质，但其产生的耗费也可通过向消费者收费取得一定的补偿，对这类单位，财政可以对其补助一部分经费。第三，提供私人产品的单位。如函授学校、职业技术学校、技术开发型科研单位、一般性的艺术表演团体、出版社、杂志社、社会中介机构、招待所等，它们提供的产品是具有排他性和竞争性的私人产品，其发生的耗费完全可以通过为社会提供服务取得收费收入来补偿并获得利润，无须政府举办和出资，因此，这类单位应与财政供给脱钩，由市场去调节。

## (三) 再分配性转移支付领域

保护社会分配公平，提高社会保障程度，只有政府才能发挥这方面的职能作用。一是要调节不同地区和居民的收入，提高收入分配的公平程度，保证丧失工作能力者、无职业收入者和低收入者的生活和健康需要，如下岗职工基本生活费、城市居民最低收入保证等。二是实行各种社会保险和社会福利救济，以及对欠发达地区的转移支出和扶贫支出等。对社会保障提供资金支持，是公共财政的显著特征。

## (四) 公共投资支出领域

财政主要应对那些对国民经济有重大影响的非经营性和非竞争性领域进行必要的公共投资，主要包括以下四个方面。第一，对公共设施、基础设施等非营利性领域进行投资，如道路、桥梁、码头、机场、高铁、农业水利建设以及环境保护、防治污染工程等。第二，对公共服务和民生领域进行投资，如公共交通、邮政、自来水、天然气等城市公用事业。第三，对风险产业或高新技术产业进行投资，主要是重大的技术先导产业，如航天、新能源、新材料等。除此之外，财政应逐步从其他经营性和竞争性领域退出。第四，加强政府对农业的扶持和保护力度，特别是应有效地实施财政对农业的“绿箱补贴”政策，加大对落后地区、环保项目和农业科技成果的推广和应用，扶持农业公益性事业的发展。

## 第二节 财政支出的规模

### 一、财政支出规模的衡量

#### (一) 财政支出规模的含义

财政支出规模是指在一定时期(预算年度)内，政府通过财政渠道安排和使用的财政资

金的绝对量和相对量，是根据一定时期国民经济发展状况和政府职能实现的要求等因素测算和完成的政府集中性支出在总量上的反映。

从管理意义上讲，财政支出规模有预算支出规模和决算支出规模两种形式。前者是指在编制年度预算时根据支出的预算要素测算出的年度支出数，后者则是指预算年度内政府财政实际完成的支出总量。预算支出与决算支出往往是不完全相等的。

财政支出规模反映了政府对国民(内)生产总值的实际占有规模和程度，体现了国家的职能和政府的活动范围，是研究和确定财政分配规模的重要指标。

## (二) 财政支出规模的衡量指标

衡量财政支出规模的指标通常有绝对指标和相对指标两类。

财政支出规模的绝对指标是指以一国货币单位表示的、预算年度内政府实际安排和使用的财政资金的数量总额。它可以直观地反映某一财政年度内政府支配的社会资源总量，但难以反映政府支配的社会资源在社会资源总量中所占的比重，因而不能充分反映政府在整个社会经济发展中的地位。由于绝对指标是以本国货币为单位，加之不同国家的经济发展水平存在明显差异，故不便于进行国际横向比较。另外，这一指标是以现价反映的名义财政支出规模，与以前年度特别是物价水平变化较大年度的支出绝对额缺少可比性，故不便于支出规模的纵向分析。

因而，通常是以支出的相对指标作为衡量和考察财政支出规模的指标，既可以用作不同国家支出规模的横向比较，也可用作一国不同经济发展时期支出规模的纵向分析。

财政支出规模的相对指标是指预算年度内政府实际安排和使用的财政资金的数量占相关经济总量指标(如国民生产总值、国内生产总值、国民收入等)的比率。它反映了一定时期内全社会创造的财富中由政府直接支配和使用的数额，反映了社会资源在市场和政府配置之间的比例，体现了社会财力的集散程度，也反映了财政支出与宏观经济运行以及国民收入分配的相互关联、相互制约的关系。通过该指标，可以全面衡量政府经济活动在整个国民经济活动中的地位及重要性。

一般地讲，在经济发展水平、产业结构等大致相同的条件下，财政支出相对指标越大，说明财政参与国民(内)生产总值分配的比例越高，社会财力越集中。财政支出的规模越大，政府对经济运行的介入或干预程度也就越高，反之亦然。研究财政支出规模，不仅要研究其绝对量，更要研究其相对量。如果脱离国民经济和社会发展的相关指标去研究和确定财政支出规模，就割裂了经济运行与财政支出的内在联系，也就不能真实、客观、准确地确定财政支出规模。

实践中，各国主要采用财政支出占国民(内)生产总值的比重以及财政支出边际系数和财政支出弹性系数等指标来衡量财政支出规模及其变化情况。

财政支出边际系数，即国民(内)生产总值的增加额中用于财政支出部分所占份额的大小。用公式表示为

$$\text{财政支出边际系数} = \frac{\text{年度财政支出增加额}}{\text{年度国民(内)生产总值增加额}} \times 100\%$$



财政支出弹性系数，是指由国民(内)生产总值的增长所引起的财政支出增长幅度的大小，亦即财政支出增长对国民(内)生产总值的敏感程度。用公式表示为

$$\text{财政支出弹性系数} = \frac{\text{年度财政支出增长率}}{\text{年度国民(内)生产总值增加率}} \times 100\%$$

## 二、财政支出规模增长的基本理论

对于财政支出规模不断增长的趋势，许多经济学家从理论上进行了分析研究，其中有代表性的理论主要包括以下几种。

### (一) 财政支出扩张论

19世纪80年代，德国经济学家阿道夫·瓦格纳(Adolf Wagner)考察了英国产业革命和当时的美、法、德、日等国的工业化状况之后，认为一国工业化经济的发展与本国财政支出之间存在着一种函数关系，即随着现代工业社会的发展，“对社会进步的政治压力”增大以及在工业经营方面因“社会考虑”而要求增加政府支出，此为财政支出扩张论，后人亦称之为“瓦格纳法则”。瓦格纳法则可以表述为：随着人均国民生产总值的提高，财政支出占GNP的比重相应提高。

瓦格纳认为，形成财政支出规模上升趋势的最基本的原因是工业化。从政治因素看，随着经济的工业化，不断扩张的市场与这些市场中的行为主体之间的关系更加复杂化。这需要建立司法体系和管理制度，以规范行为主体的社会经济活动。从经济因素看，政府对经济活动的干预以及从事的生产性活动也会随着经济的工业化而不断扩大。因为随着工业化经济的发展，不完全竞争市场结构更加突出，市场机制不可能完全有效地配置整个社会资源，需要政府对资源进行再配置，实现资源配置的高效率。另外，城市化以及高居住密度会产生拥挤等外部性问题，这些都需要政府出面进行干预和管制。此外，教育、娱乐、文化、保健以及福利服务的需求收入弹性较大。也就是说，随着人均收入的增加，人们对上述服务的需求增加得更快，要求政府为此增加的支出更多。

### (二) 梯度渐进增长论

英国经济学家皮考克(Alan Peacock)和威斯曼(Jack Wiseman)在20世纪60年代初对英国1890年以后的财政支出历史数据进行了经验分析，认为在正常年份财政支出呈现一种渐进的上升趋势，但当社会经历激变时(如战争、经济大萧条或其他严重灾害)，财政支出会急剧上升；在这种激变时期过后，财政支出水平将下降，但不会低于原来的趋势水平。这就是所谓的梯度渐进增长。因其理论实质上揭示了财政支出增长的两类原因，即内在因素和外在因素，故也称为内外因素论。

财政支出增长的内在因素是指公民可以忍受的税收水平的提高。一般来说，政府的意愿总是财政支出越多越好，这样可以使政府的权力不断扩大。而民众的意愿是税收负担越低越好，政府的征税水平一旦超过了公众的忍受限度，他们就会通过手中的选票行使否决权。因此，政府的财政支出水平在一定程度上受到税收水平的制约。但是，随着经济的发展和人均收入水平的提高，即使税率保持不变，税收收入也会随之增加，财政支出便与国

民(内)生产总值呈同步增长。

财政支出增长的外在因素是指社会动荡对财政支出造成的压力。在危急时期,私人部门无法解决战争、饥荒、经济危机等所造成的种种社会经济问题,只有政府采取行动才能缓解这些灾难对社会、经济的消极影响。因此,此时的财政支出必然呈阶梯式上升。皮考克和威斯曼利用三个相互联系的概念即置换效应、审视效应以及集中效应,分析了非常时期的财政支出增长过程。

### 1. 置换效应

置换效应包括对以前财政支出水平的置换和对私人部门支出水平的置换。前者是指在危急时期,新的、较高水平的支出(税收)替代了以前的、较低的支出(税收)水平;而在危急时期过后,这种新的支出水平因公众的税收容忍程度提高而不会逆转;即使支出水平有所下降,也不会低于原来的趋势水平。后者是指在社会总资源的配置中,私人部门的份额因公共部门的份额增加而减少。也就是说,在危急时期,财政支出在一定程度上会取代私人支出,而且财政支出的增加呈阶梯状。

### 2. 审视效应

社会动荡暴露出许多社会问题,迫使政府和公众重新审视公共部门和私人部门各自的职责,认识到有些社会经济活动应当纳入政府的活动范围,公共部门需要提供一些新的公共产品。与此同时,随着公众觉悟水平的提高,可容忍的征税水平在危急时期过后明显提高。这样,公共部门规模的扩张、财政支出规模的增长趋势不可避免。

### 3. 集中效应

在非常时期,中央政府显然要集中较多的财力,甚至会发行大量国债以满足其猛增的需求。即使在正常时期,为了促进经济增长,中央政府的经济活动在整个公共部门的经济活动中所占比重也具有明显提高的倾向。

## (三) 经济发展阶段论

马斯格雷夫(R. A. Musgrave)和罗斯托(W. W. Rostow)用经济发展阶段论来解释财政支出增长的原因。这一理论在罗斯托的《经济成长的阶段》等著作中得到了集中体现。他们有以下几个观点。

(1)在经济发展的早期阶段,由于公共产品尤其是经济发展所必需的社会基础设施(如公路、铁路、桥梁、法律和秩序、电力、环境卫生、供水系统、通信、教育等)供给不足,政府公共投资往往要在社会总投资中占有较高比重。因为这些公共投资对于帮助早期阶段的经济“起飞”,以至进入发展的中期阶段来说,是必不可少的前提条件。

(2)在经济发展进入中期阶段后,社会基础设施供求趋于均衡,政府公共投资在社会总投资中的比重有可能降低。但财政支出总规模并不一定下降甚至有可能继续上升,其原因在于:在经济、社会发展进入中期阶段后,市场失灵问题日益突出,并成为阻碍经济发展进入成熟阶段的关键因素。这就要求政府加强对经济的干预,以矫正、补充、完善市场机制的不足。政府对经济干预范围的扩大和干预力度的加强必然导致财政支出增长。



(3)随着经济发展由中期阶段进入成熟阶段,公共财政支出结构会发生很大变化,即从社会基础设施投资支出为主的结构,转向以教育、保健和社会福利为主的支出结构,购买性支出相对下降,转移性支出相对上升。从长期看,财政支出结构的这种变化趋势,导致了财政支出规模的不断扩大。

#### (四)非均衡增长理论

美国经济学家威廉·杰克·鲍莫尔(William Jack Baumol)认为政府财政支出增长也可以从私人部门与公共部门平均劳动生产率的增长差别(非均衡增长)的角度得到解释。他把国民经济区分为劳动生产率迅速提高的私人部门和劳动生产率提高缓慢的公共部门,并且假定这两个部门的工资水平相同,并且随着劳动生产率的提高而相应提高。鲍莫尔在对两部门的有关数据进行测算的基础上,得出下面的推论。

(1)生产率提高缓慢的部门,其产品的单位成本不断上扬;而生产率不断提高的部门,其产品的单位成本或是维持不变,或是不断下降。

(2)如果消费者对生产率提高缓慢部门的产品需求富有弹性,该部门的产品产量将越来越少,甚至可能停产。

(3)如果要维持生产率较低部门的产品在整个国民经济中的比重,必须使生产力不断涌入该部门。

(4)如果要维持这两个部门的均衡增长,政府部门的支出只能增加,同时,也会导致整个经济增长率的不断降低。

根据以上推论,鲍莫尔得出结论,即生产率偏低的政府公共部门必然越来越大,其支出水平也越来越高。

以上分析说明,不论是从绝对规模来看还是从相对比重来看,世界各国的财政支出都呈现出随着人均收入的提高而增长的趋势,而且也从各个角度阐明了形成这种增长趋势的原因。我们把这些原因大致归为以下三个方面。其一,经济性因素,包括经济发展水平、经济体制的选择、物价水平、征税能力以及政府的干预政策等。一般而言,经济发展水平越高,财政支出规模越大;经济管理体制越集权,财政支出规模越大;物价水平越高,名义财政支出规模就会越大;政府的征税能力越强,财政支出规模就越大;如果政府减少干预且干预手段主要是管制而不是财政收支活动,财政支出规模就会相对缩小。其二,政治性因素,包括政局是否稳定、政体结构的行政效率高低等。如果一国政局不稳,出现内乱、战争等突发事件,财政支出规模必然会超常规扩张。如果一国的行政机构臃肿、人浮于事、相互扯皮、效率低下,必然导致财政支出增加。其三,社会性因素,包括人口状况、文化背景等。人口增加,相应的教育、医疗保健、交通、住房、治安等方面的需求就会增加,财政支出的压力增大;人口老龄化导致社会保障支出和其他社会福利性支出增加,这是上中等收入国家特别是高收入国家的财政支出规模不断膨胀的主要原因。

### 三、财政支出规模的影响因素

一定时期财政支出规模的变动,涉及多种复杂因素,同当时的政治经济条件、国家的

方针政策甚至国情都有密切的联系。概括起来，主要有以下几方面的因素。

### (一) 经济性因素

#### 1. 经济发展水平

财政支出的增长在很大程度上取决于经济发展水平。财政是对社会剩余产品进行分配，剩余产品越多，能供财政分配的数量也就越多。经济发展水平高低决定着剩余产品率的高低，因而会影响财政支出的规模。一般而言，经济发达国家的财政支出规模普遍要比经济发展落后的国家高。

#### 2. 收入分配体制

收入分配体制的选择对财政支出规模的影响非常重要。一般来说，收入分配体制的集中度越高，财政支出的规模就越大；反之，收入分配体制相对分散，其财政支出规模就较小。

#### 3. 财政收入规模

一定时期政府的支出规模在很大程度上要受其收入规模的制约。我国传统财政学提出“量入为出”的理论就是要求按照收入情况来安排支出，保持收支之间的平衡并略有结余。尽管近年来人们对“量入为出”的原则有了新的理解，但一定时期的财政支出规模肯定要受财政收入的制约。事实上，财政支出与收入之间存在着相互制约的关系。财政支出对财政收入的制约主要表现在确定收入预算环节，即一定时期财政收入预算应该考虑财政支出的需要，遵循“量出为入”的原则；而当收入已经确定，支出的安排就要考虑收入所提供的可能，如果不顾收入在量上的制约，无限扩大财政支出，就会使支出在实现过程中缺乏基础，甚至可能出现捉襟见肘、入不敷出的局面，影响预算过程的正常进行，使支出缺乏质量保障。

#### 4. 价格水平

财政分配是在一定的物价水平基础上进行的。价格变化不影响社会产品的实物量，却会影响同等数额货币的支付能力，进而影响财政支出的支付能力和相应的支出需要规模。如果货币贬值，物价上涨，政府的购买性支出和转移性支出的规模都要扩大，所以，物价上涨是财政支出规模不断膨胀的重要因素。当然，在通货紧缩时期，情况相反。不过，由于财政支出具有刚性，支出规模可能并不会因此而缩小。

#### 5. 宏观经济政策

政府的宏观经济政策会对财政支出规模带来最直接的影响。为熨平经济的波动，政府在经济危机时期实施扩张性的财政政策，扩大财政支出活动，会直接增加本年度乃至未来年度的财政支出规模。

### (二) 政治性因素

#### 1. 政府的职能范围

财政分配主要是围绕政府职能的实现来进行的，财政支出的直接目的是为实现政府职能服务的。政府职能范围决定了政府活动的范围和方向，也因此决定了财政支出的范围和

规模。从社会经济发展的历史来看,政府职能的大小始终是制约财政支出规模的最为重要的因素。由于实行计划经济体制的国家,政府的职能范围较大,因而财政支出占相关经济总量的比重会相对较高;反之,在市场经济体制下,这一比重就会相对较低。随着生产社会化程度的提高、经济规模的不断扩大,政府的管理职能和对经济运行的宏观调控功能不断加强,“市场调节成本”越来越高,财政支出的绝对规模也被相应拉大。

## 2. 国内外环境

国防费用是用来抵御外来侵略、保卫国家主权和领土完整的。因此,国防费用的规模受国际环境尤其是周边国家环境的制约。同时,国际环境又影响到国内政局的稳定和社会的安定,这对国防支出、国家安全支出、武装经费、治安经费和社会管理费用等影响很大。

## 3. 政府行政效率

若一国的行政机构臃肿,人浮于事,效率低下,经费开支必然增多。

### (三) 社会性因素

#### 1. 人口规模和结构

财政支出规模同人口因素有着密切的关系。如果维持原有的消费水平不变,那么支出规模会因人口增加而扩大;如果要提高消费水平,那么支出规模将会更加膨胀。随着人口的增加,要求政府提供更多的就业机会,政府对教育、文化、卫生、体育等项支出随之增加,行政管理和社会管理方面的费用也相应提高。发展中国家人口基数大,增长快,相应的教育、科学、文化、卫生支出等压力较大。

#### 2. 社会环境

随着经济社会的发展,社会公众对于公共服务的需求水平大大提升,为迎合多元化的社会公众需求,政府会进一步扩大公共服务的提供范围,创新政府公共服务的供给方式,不断扩大财政支出的规模。

## 第三节 财政支出的结构

### 一、财政支出结构的含义

财政支出结构是指在一定的经济体制和财政体制下,财政资金用于行政各部门、国民经济和社会生活各方面的数量、比例及其相互关系。它是按照不同的要求和分类标准对财政支出进行科学的归纳、综合所形成的财政支出类别构成及其比例关系。

从财政分配角度分析,财政支出结构反映了财政支出的基本内容及其各类支出的相对重要性,体现了一定时期内国家的财政经济政策取向和政府财政活动的范围、支出责任和

重点。对财政支出结构进行全面、系统的分析，目的在于探索财政支出的内在联系及其规律性，分清主次和轻重缓急，合理安排财政资金，形成财政支出的最优结构，保证政府各部门、国民经济和社会发展各方面的资金需求，保证国家履行各项职能的资金需要，提高财政资金使用效率。

从经济运行角度分析，财政支出涉及社会生活的方方面面，对经济运行起着重要的作用，因此，财政支出结构必然体现社会经济生活中各种比例关系的客观要求。更重要的是，在社会主义市场经济条件下，生产要素的配置和调整主要通过市场进行，而财政分配要从宏观上调控市场，主要通过调整财政支出结构来发挥其宏观调控的作用，即通过调整财政支出结构，来协调、引导、控制经济结构、产业结构、消费结构和社会结构，实现国家宏观调控目标。这样，对财政支出结构的分析和调整，则是国家宏观调控的重要手段，是实现宏观调控目标的重要途径。

财政支出结构建立在一定的财政支出分类之上，只有在一定的支出分类基础上，才能对因此而形成的各项支出数额及其所形成的关系作出分析研究。财政支出结构的实质是各类财政支出的分类组合与配置比例。研究目的不同，分类组合的标准就不同，财政支出的结构也就不同。

## 二、财政支出结构的影响因素

一定时期的财政支出结构，并非任意形成和主观臆断的，而是受政治、经济、社会等多种因素制约的。影响财政支出结构的因素主要有以下几方面。

### （一）经济发展水平

经济发展水平是影响财政支出结构的重要因素之一。随着经济的发展，人们日益增长的物质文化需求也随之增长，对于公共服务的需求层次也会不断提升，政府财政支出的结构也应随之发生变化，即逐步由提供基础设施服务为主向提供基本医疗、卫生、科技等民生服务方向转变。

### （二）经济体制及资源配置的方式

经济体制及资源配置的方式与财政支出结构有着密切的联系。经济体制决定资源的配置方式，也就决定着财政支出的结构。实行计划经济体制的国家，都是由政府垄断社会资源，资源配置方式以政府集中配置为主，政府既承担了“社会公共需要”方面的事务，也承担了大量竞争性、经营性事务。因此，财政支出中经济建设支出所占的比重较高，而用于社会公益事业开支和社会保障开支等的比重较低。实行市场经济体制的国家，以市场配置为资源配置的主要方式，政府的职能主要集中于社会管理领域。因此，财政支出中经济建设支出所占比重较低，而用于社会公益事业和社会保障等方面的开支比例明显较高，几乎没有用于竞争性、营利性领域的支出。

### （三）国家职能及政府活动范围

财政是实现国家职能的分配工具，财政支出是实现国家职能的财力保证。因此，国家

职能及政府活动范围决定了一定时期内财政支出的项目、方向和比例，也就决定了财政支出的结构。

政府活动是国家职能的具体体现，国家职能的大小决定了政府的活动范围。国家职能表现为社会管理职能和经济管理职能两个方面。一般来说，在以生产资料私有制为经济基础的国家，国家不介入或很少介入微观经济活动，因而其组织管理经济活动的功能较弱，国家职能主要集中于对社会活动的管理，政府的活动范围也主要集中于社会活动领域。由此决定其财政支出中用于社会公益事业支出和社会保障支出等的比例较高，而用于经济建设支出的比例较低。在以生产资料公有制为经济基础的国家，国有经济是国民经济的主导力量，国家具有组织领导经济建设的职能，相应承担国有资产的投资建设和为经济建设提供基础设施的任务，因而，国家的经济职能较强，政府的活动范围在经济领域的延伸较深，覆盖面较广。由此决定其财政支出中直接用于经济建设与经济建设有关的支出所占比例较高，而相对用于社会公益事业支出和社会保障支出等的比重则较低。这样的财政支出结构，是与国家的职能及政府的活动范围相适应的，也就能够较好地保证国家职能的实现，并为政府的活动提供相应的财力保证。

#### （四）政府的工作重心及发展目标

生产资料所有制的性质不同，决定了国家职能及政府活动范围不同，因而财政支出结构也不同。但是，生产资料所有制性质相同的国家，或者同一个国家在不同的历史时期或不同的发展阶段中，由于政府的工作重心不同及政府的经济及社会发展目标会有差异，财政支出的结构也不同。因为财政支出的结构是由政府的工作重心及发展目标决定的，一定时期内的财政资金的流向及比例，必须同该时期政府的工作重心及经济与社会的发展目标相适应，这样才能保证政府所承担的政治、经济任务的完成及发展目标的实现。

### 三、财政支出结构的分类

财政支出结构在实践中具有多样性，这是由财政支出有着多种不同分类决定的。在实践中人们出于不同研究目的，以不同视角来观察财政支出，得出了不同分类，从而在人们面前，就呈现出不同的支出结构类别。现代财政理论研究和实践中，常见的分类方法和结构类别大体有以下几种。

#### （一）按政府职能分类

按政府职能，财政支出分为维持性支出、经济性支出和社会性支出三大类。

维持性支出是指政府为维持公共安全和公共秩序的支出，主要包括国防、行政管理和法律等方面的支出。维持性支出所提供的公共产品和劳务有两个特点：第一，它是典型意义的公共产品；第二，它是国家和社会赖以正常运行所必需的商品，其需求弹性较小。

经济性支出是指政府为提高资源配置效率和维持经济稳定用于经济发展方面的支出，主要包括基础设施投资支出、国家物资储备支出、基础性科研支出和对特定生产活动的补贴支出等。经济性支出有两个特点：第一，它提供的不是纯粹的公共产品，而是混合产



品；第二，经济性支出的范围和规模取决于市场失灵的程度。

社会性支出是政府为提高人们生活质量和促进社会福利而提供社会服务的事业性支出，主要包括文化教育支出、环境保护支出、社会保障支出等。社会性支出的特点：第一，它提供的对象有的是纯公共产品，有的是混合产品；第二，这些物品需求的收入弹性较高。

由于在不同发展时期，政府职能的侧重点有所不同，从而使按政府职能分类的财政支出结构会发生变化。一般来说，早期政府支出主要用于维持性支出，随着市场经济的发展和成熟，政府的社会性支出和经济性支出的比重将会逐步上升，而维持性支出比重会有所下降。随着经济的进一步发展，市场机制逐步完善，政府用于弥补和矫正市场失灵的经济性支出的比重也会有所下降，与此同时，政府支出的重点逐步转移到社会性支出上，以改善收入分配状况，提高人们的生活质量。

按政府职能划分的财政支出结构形态是研究财政支出结构中最基本、最常用的方法。这种支出结构可以明确而具体地表明，财政支出在各职能间分配格局和各项职能实现的程度，并从动态上反映出各项财政职能在不同时期的变动情况等。

## (二) 按行政结构分类

按照行政结构，财政支出分为中央财政支出和地方财政支出。目前世界各国均按照各国国家政权的级次及相互间的独立程度来划分财政支出结构。例如，美国是联邦制国家，其政府由联邦政府、州政府和地方政府组成，与之相适应，财政支出也由联邦政府财政支出、州政府财政支出和地方政府财政支出三个级次构成。日本是单一制国家，政府机构分为中央、都道府县和市町村三级。相应地，其政府支出由中央政府支出、都道府县政府支出和市町村政府支出组成，后两项也合称为地方支出。

财政支出的行政分类，反映了中央与地方在财政资源配置中的地位和相互关系。从中国历年的改革实践来看，在财政体制当中，中央与地方之间的财政分配关系一直是财政体制的核心问题。这一问题的焦点，就是中央与地方财政资源配置如何保证恰当的比例关系。

## (三) 按经济性质分类

按支出的经济性质分类，有助于分析政府财政支出产生的不同经济影响，财政支出可以分为购买支出和转移支出。

一般来说，政府的购买支出主要影响的是社会资源配置。一方面，政府购买的商品和劳务的种类不同，生产的公共产品也就不同，从而对资源配置的结构产生的影响不同。另一方面，由于政府购买支出直接成为一种有效需求，其支出的大小必然影响经济总供给和总需求的平衡状况。

转移支出对社会经济的影响主要体现在收入分配上。由于它是政府的一种无偿性支出，因此，转移支出的规模和对象不同，所形成的收入分配格局也就不同。具体说来，这种经济效应体现在两个方面，即收入效应和替代效应。转移支出所产生的收入效应和替代

效应与税收的收入效应和替代效应的作用方向正好相反。



### 知识扩展

#### 购买支出与转移支出

购买支出是指政府为开展政务活动的需要,按照等价交换原则,从市场上购买商品和劳务而发生的支付活动,具体包括政府部门的消费支出和投资支出,前者如国防支出、行政支出,后者如各级政府公共投资支出。政府在付出这类支出的同时,获得了相应的商品和劳务的所有权和使用权。政府只有购买这些商品和劳务,才能生产出公众所需的公共产品和劳务(包括混合产品)。它是政府对经济资源的一种消耗,因此又称消耗性支出。

转移支出是指政府单方面地、无偿地支付给其他经济主体的财政资金,不相应地取得商品和劳务,具体包括各种财政补贴支出、社会保障支出和利息支出等。政府在付出资金时,并没有相应地获得任何回报。这时,政府所扮演的是“中间人”的角色,将一部分人(纳税人)的收入转移给支出的接受者。

#### (四)按具体用途分类

按财政支出的具体用途,财政支出分为国防支出、行政管理支出、科学技术支出、教育支出、文化支出、卫生支出、社会保障支出、经济建设支出和债务支出等。

采用这种分类方法,其主要目的是便于对财政资金进行预算管理。这种分类使财政资金使用方向一目了然,一方面,它有利于政府部门依据国家在不同时期的方针政策编制预算,合理安排财政支出结构,以及进行支出的具体核算;另一方面,它也有利于立法机关和社会公众对政府支出进行监督。

## 四、调整和优化我国财政支出结构

合理的财政支出结构政策是国家调节经济与社会发展、优化经济结构的强大杠杆。结合中国当前面临的矛盾和问题,按照市场经济发展要求,财政支出结构必须进行战略性调整,其核心是解决财政支出“越位”与“缺位”的矛盾,力求通过改革和政策调整,着力建立起一个支出合理增长、内部结构合理、能够有效地规范支出行为、管理方式符合现代市场经济要求的支出运行机制。根据这一思路,当前和今后一个时期我国财政支出结构调整、优化的方向和重点如下。

### (一)支持社会公共基础设施建设

国际经验表明,社会公共基础设施是实现工业化的基础,特别是在工业化初期,包括基础设施在内的基础产业,更是推动经济快速持续增长的主动力量。大力发展社会基础设施如铁路、公路网的建设,城市化及城市基础设施建设等,也是中国经济发展中不可逾越的阶段。国家财政强化基础设施建设投资,能有效刺激国内需求,迅速带动经济发展,而且投资风险小,长期经济效益和社会效益好,能为闲散资金找到出路,为下岗职工和农村剩

余劳动力创造更多的就业机会，有利于增加城乡居民消费，实现国民经济的良性循环和长期稳定发展。世界银行 1994 年发展研究报告《为发展提供基础设施》深刻论述了基础设施与经济发展之间的关系，指出基础设施与经济产出是同步增长的——基础设施存量增长 1%，国内生产总值就会增长 1%，各国都是如此。该报告甚至还认为，基础设施完备与否，一定程度上决定了一国的成功和另一国的失败，无论是在促使生产多样化、扩大贸易、解决人口增长问题方面，还是在减轻贫困及改善环境条件方面，都具有显著作用。因此，借鉴国际经验，特别是考虑到中国当前内需不足、社会公共基础设施总体落后的现实情况，国家财政采取措施，加大基础设施的投资力度，无疑是一项符合我国国情的正确选择。

## （二）着力强化农业基础地位

农业是国民经济的基础产业，又是市场竞争中的弱质产业，世界各国大多都把农业作为政府的保护对象，而财政是政府保护农业的一个重要手段。尤其是随着中国履行加入世界贸易组织的承诺，降低关税，逐步开放国内市场，而农业由于基础设施差、分散经营造成生产率低下，与国际农产品相比没有竞争优势，因此当前必须强化政府对农业的保护和支持，切实有效地解决农业投入问题。财政必须站在全局的高度，从统筹城乡社会经济发展的大战略入手，并从思想观念上实现“两个转变”：一是由过去的农村支持城市、农业支持工业逐步转变为城市反哺农村、工业反哺农业。二是让公共财政的“阳光”逐步照耀到农村。财政对农业投资的重点在于：支持那些风险大、投资经济效益低、对农业发展起着保护性、开发性或者有示范效益的项目，如大中型农业基础设施、农业科研和新技术推广、生态环境保护等方面投资，这是其他农业投资主体所难以承担的，也是政府财政保护农业的重点所在。此外，从市场经济国家的经验及其中央与地方所处的地位看，不同政府级次的财政农业投资应该有所侧重。大体应是：中央财政应主要承担关系国家经济发展全局、属于全国范围或跨地区、地方无力承担或不适宜由地方承担的支出，如大江大河治理，大型生态农业保护工程，带有全局性、方向性的重点农业科技开发及大型粮棉基地建设等；省级财政掌握的投资，应主要包括全省性及跨地市水利工程建设，全省性农林水利事业发展项目，重大科技成果推广应用等；市县级财政应在承担本区域农业工程设施建设与养护的基础上，重点发展优质高效农业、社会化服务体系及推广先进适用的农业技术等。

## （三）进一步优化财政支出结构

当前，在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新形势下，应加快构建较为完善的公共财政体系，进一步完善和创新财政制度和财政体制，优化财政支出结构，提高财政资金使用的有效性，发挥政府主导作用，合理确定政府供给范围，强化政府责任，明确财政公益服务保障任务，引导社会力量广泛参与，引入市场竞争机制，形成提供主体多元化、提供方式多样化的公益服务新格局。具体来讲，根据我国当前经济社会发展的实际情况，公共财政支出必须优先保证和发展的领域有以下几个。

一是加强公共卫生体系建设，支持医疗卫生体制改革。加大公共卫生应急体系资金投



入，大力支持事关人民群众身体健康和生命安全的科技攻关项目和科技成果应用；推进农村医疗制度改革，促进提高农村医疗服务水平，切实维护广大人民群众的身体和生命安全等。

二是支持社会保障体系建设，促进就业和再就业，要多渠道筹集并管好、用好社会保障资金，加大对社会保障的支持力度，积极参与、推动和支持各项社会保障制度改革。同时，积极促进就业和再就业工作。要认真落实各项再就业优惠政策，及时拨付资金，促进下岗失业人员再就业，并采取有关政策，支持毕业生和农民工的就业工作。

三是认真实施科教兴国战略，支持教育、科技、文化事业发展，实现人口、资源、环境的协调发展。

四是解决好困难群众的生产生活问题，提高中低收入者的收入水平。增加扶贫开发的支持力度，帮助贫困落后地区的困难群众改善生产生活条件，增加救灾投入，帮助灾区群众解决基本生活问题等。

五是加大支持产业结构调整与升级的政府投资。增加技改专项资金，支持传统产业改造升级，加强网络基础设施建设，推动“三网”融合。加快设立战略性新兴产业发展基金，支持相关研发设施建设，充分发挥政府对产业结构调整与升级的引领作用。

六是积极运用财政政策，促进区域协调发展，推动东西互动、东西双赢。财政支持西部发展，一方面要继续贯彻落实好国家支持西部开发的各项财税优惠政策，另一方面要进一步增加对西部的转移支付和建设资金投入，变资源优势为竞争优势，加快传统产业升级，帮助西部地区崛起。

## 第四节 财政支出管理制度

### 一、部门预算

#### (一) 部门预算的含义

所谓部门预算，就是一个部门一本预算。它是由政府各部门编制，将原来按支出功能分散在各类不同预算科目的资金，统一编制到使用这些资金的部门，并经财政部门审核后，由同级人民代表大会审议通过的，反映部门所有收入和支出的预算制度。在编制形式上，实行一个部门一本预算；在编制内容上，实行综合预算，即将部门和单位的预算内外资金及其他资金均统一编入部门预算中；在编制方法上，实行零基预算，即取消基数法，根据部门和单位的职责、任务和目标，以及下一年度政府的施政计划，结合财力可能，区分轻重缓急，重新测算安排本部门和单位的预算。

#### (二) 部门预算制度的完善

部门预算是世界各国加强财政支出管理的普遍做法。根据我国目前经济发展水平、政

府预算管理能力和前期部门预算改革中存在的问题，进一步改革和完善部门预算制度的措施有以下几点：

- (1)以宏观经济框架和中期预算框架为起点编制年度部门预算。
- (2)把绩效预算作为制度预算改革的目标模式，强化项目支出绩效评价。
- (3)进一步规范基本支出与项目支出管理，整合项目支出内容，取消违规申请项目，严格项目支出专款专用。
- (4)继续推进政府收支分类改革。
- (5)统一、规范预算编制操作规程，进一步做好预算编制的准备、协调工作，提高预算透明度，增强预算约束力。
- (6)推进国库单一账户和公务卡制度改革，建立由财政直接支付和财政授权支付组成的现代国库集中支付方式，加快财政支出动态监控体系的建设和推广。
- (7)规范和加强部门结余结转资金管理，将当年结余资金统筹消化，完善部门结余资金管理，提高资金使用效益。

实行部门预算以后，从总的趋势来看，对保证财政支出需要，加强财政预算管理，增加预算的透明度，提高预算的时效性，强化财政预算监督，提高财政资金使用效率，加强廉政等都具有十分积极的意义。通过调整支出结构，属于财政支出范围预算单位的基本支出将会逐步得到保证；通过定员定额和逐级编报预算，基层单位的财务状况将有所好转；通过法制化和规范管理，业务工作和财务收支的计划性加强，随意性减少。同时，实行部门预算以后，对单位预算管理的要求提高了，往常的经费申报审批程序和做法改变了，预算调节余地减少了，各级管理部门和各项支出会受到标准的限制等，这些都需要我们去研究和适应。

## 二、政府采购制度

### (一) 政府采购的作用和特点

政府采购也称公共采购，是指各级政府及其所属实体为提供社会公共产品和服务及满足自身需要，在财政监督下，以招标方式从国内、国际市场上购买所需商品和劳务的经常性活动。自1996年以来，经过各级政府、财政部门和社会各界的共同努力，我国政府采购制度的原则框架已经基本形成。被百姓誉为“阳光工程”的政府采购工作已在全国全面展开，且取得了显著成效。政府采购制度的建立，不仅节约了财政资金，促进了公平竞争，调节了经济运行，有效预防了“人情采购”“暗箱操作”等腐败现象，而且对完善我国社会主义市场经济体制和公共财政运行机制，改革和完善政府公共决策机制，实现财政管理的制度化、程序化和法制化，促进国际竞争，也发挥了重要作用。

政府采购与一般的采购行为相比，具有以下特点。

#### 1. 采购活动的政策性

政府采购不是商业性的买卖，不以营利为目标，而是通过采购为政府部门提供消费品或向社会提供公共服务，所以它必须体现政府的公共政策。

## 2. 采购对象的广泛性

政府采购对象涉及政府工作运转和事业发展的方方面面，具有范围广、品种多的特点。为了便于管理和统计，国际上通行的做法是按其性质将采购对象分为三大类：货物、工程和服务。

## 3. 资金来源的公共性

政府采购的资金来源为行政事业单位的财政性资金，其最终来源为纳税人提供的税收和政府公共服务收费。

## 4. 采购活动的公开性

政府采购不是简单购买，而是要按有关政府采购的法规，使每项采购活动都按照公平、公开、透明、竞争的原则进行，接受社会监督。

## 5. 社会责任性

政府采购活动除满足一定时期的社会需要外，还要考虑环保、就业、物价等问题对社会的影响，承担着公共责任。

## (二) 政府采购制度的内容

政府采购制度是政府根据本国经济体制和具体国情而制定的旨在管理政府采购行为的一系列规则。其表现形式是管理政府采购活动的法律和惯例，具体包括政府采购政策、采购实体、采购范围、采购管理流程等。

完善的政府采购制度一般包括以下内容：①完备的法律制度；②明确的目标和原则；③专业化的政府采购机构和采购队伍；④完善有效的救济程序；⑤科学规范的采购程序；⑥有效的采购管理体制；⑦对本国市场的保护条款；等等。

## (三) 政府采购制度的完善

进一步完善政府采购制度的对策有以下几点。

(1) 加强法规制度建设，尽快建立、健全、规范政府采购的法律法规体系，依法规范政府采购工作。

(2) 编好预算，提升规模，扩大范围，推动政府采购工作向纵深发展。

(3) 加紧研究政府采购市场的开放问题。为了使中国在政府采购的国际规则制定中更有发言权，争取更大的主动性，必须加紧研究中国政府采购市场的开放问题，制定符合我国最大国家利益的开放进程表。

(4) 建立政府采购人才聘用机制和采购专家评审制度。

## 三、国库集中支付制度

### (一) 国库集中支付制度的含义

长期以来，我国实行的是以设立多重账户为基础的分散收付的国库管理制度。这种制度的弊端主要有以下几点：①重复和分散设置账户，延滞了收入的入库时间，逃避财政监管；②资金分散拨付，使用过程及使用结果脱离财政监督；③资金在预算单位支付行为发

生之前就流出国库，大量滞留在预算单位，严重降低了财政资金的使用效益；④资金运行信息不能及时充分地得到反映；⑤无法用预算约束对财政支出进行控制。对此，从2001年开始，为适应市场经济和公共财政管理的需要，我国实施了以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代国库管理制度。

推行国库集中收付制度的核心就是将现行的国库分散支付制度改为国库集中支付制度，实行国库单一账户，取消各预算单位在银行多头开立的账户，即实行“零户统管”，只有财政代表国库的账户与单位对口。国库集中收付制度分为集中收入和集中支付：集中收入就是单位的预算内收入直达国库，预算外收入直达财政专户；集中支付就是单位需要的钱由国库直接拨付，人员经费（工资费用）委托银行支付，所需的设备、办公用品及服务，由政府集中采购进行分配。集中收入是统一预算编制的要求，集中支付是严格预算执行的要求。

可见，推行国库集中收付制度是我国预算管理制度的一次深刻变革。这项改革有利于实现对财政资金流向、流量的全面监控，进一步规范财政支出管理，强化预算约束，切实提高财政的宏观调控能力，对从制度上规范政府收支行为，硬化预算约束，加强财政支出管理，防止滋生腐败，加强廉政建设，降低财政运行成本，提高财政资金使用效益具有深远的意义。

## （二）国库集中支付制度的完善

为适应国库管理制度改革的需要，财政部已经成立了国库司和支付局，一些地方也进行了国库集中支付的改革试点并取得了许多宝贵的经验。但国库集中支付改革是一项系统工程，应该积极稳妥地进行完善，既要大胆吸收国际经验，又要充分考虑中国国情。这项改革最大的难点就是要触动一些部门的现有权益。为保证改革顺利进行，可采取“先试点，后推广；先预算内，后预算外”等办法。目前政府应着重抓好以下几个方面的工作。

一是要加大宣传力度，使这项改革成为人心所向，大势所趋。不仅财、税、库三家的干部要充分认识到建立国库单一账户的重要意义，更重要的是要取得各级党政领导的支持，还要使那些现有权益要相应调整的部门和单位确立改革意识和全局观念，接受这项改革。

二是要在充分学习和消化国际经验的基础上，尽快拟定符合我国国情的国库单一账户管理办法。我国地域辽阔，经济发展不平衡，加之社会经济各方面的改革都在进行之中，情况十分复杂。这就要求我们在充分学习和消化国际经验的基础上，制定具有中国特色的国库单一账户制度。在统一的国库单一账户框架下，因地制宜地处理某些特殊问题。

三是要积极组织多层次试点，边试点边完善办法，为全面推广创造条件。改革试点可采取自愿参与与重点选择相结合的形式逐步推开，有条件的地方可先行一步，可在市（县）、中等城市或选择某个部门和单位进行试点。为积累经验，减少震动，可采取先易后难的办法。

四是要妥善做好有关配套改革。从我国目前的情况看，需要进行两方面的配套改革：一方面，要建立独立的国库会计核算体系和联行制度；另一方面，要建立财、税、库网络

系统，使财、税、库和各支出部门之间形成网络关系，共享资源，互相监督，提高效率。此外，我们还要注意把国库单一账户改革与财税、金融其他方面的改革有机地结合起来，尽量增加合力，减少阻力。

#### 四、收支两条线制度

##### (一)“收支两条线”制度的含义

改革开放以来，随着经济体制改革的不断深入和政府职能的转变，社会分配格局发生了很大变化，行政事业性收费和政府基金规模越来越大。由于缺乏财政管理和监督，乱收费、乱集资、乱罚款以及各种摊派(简称“三乱”)问题日益突出，收费、罚款和集资等财务管理混乱，违法违纪现象时有发生。为治理“三乱”，建立健全收费、罚款和集资财务管理，1990年，中共中央、国务院发文，规定对行政事业性收费要按照资金性质分别纳入财政预算或预算外管理。其内涵主要有两个方面：一是行政事业性收费、政府性基金、集资和罚款等各项收支都要纳入单位财务管理；二是行政事业性收费、政府性基金、集资和罚款等各项收支都要按规定解缴到国库或存入财政专户。

“收支两条线”制度主要是针对预算外资金中的行政事业性收费和罚没收入进行的改革，其核心是按照公共财政管理的要求，将全部财政收入逐步纳入财政预算管理，形成统一的预算，进入法律监督程序中。通过“收支两条线”改革为编制综合财政预算提供基础条件，逐步淡化和取消预算外资金。通过编制预算，实现预算内外收支的统一核算、统一管理，增强政府宏观调控能力，保证集中财力办大事。

收支两条线管理改革的重要意义有以下几点。

(1)“收支两条线”改革的核心就是破除预算外资金的部门所有权，剥离部门自收自支的权力，把所有反映政府功能的收支纳入财政管理和监督的轨道。这种做法实际上就是打破了“谁收费、谁用钱”的意识，在行为模式上确立了政府部门不能“依财行政”而必须“依法行政”的理念。

(2)推行“收支两条线”改革有利于打破“条块”之间各行其是、各自为政的局面，确立财政统揽政府收支的地位，强化财政全面管理和监督职能，适度集中财权财力，加强宏观调控。

(3)实行“收支两条线”是反腐倡廉、从制度上和源头上防治腐败的重大行动。

(4)“收支两条线”改革是促进部门和单位转变职能和作风、公正执法的重要措施。

##### (二)深化“收支两条线”改革

深化“收支两条线”管理改革牵涉利益的调整，加上很多历史遗留问题，是一项内容复杂、难度很大的工作。在推进改革的过程中，需要做好三方面的工作：一是要将各部门的预算外收入全部纳入财政专户管理，有条件的纳入预算管理，任何部门不得“坐收”“坐支”。二是部门预算要全面反映部门及所属单位预算内外资金收支状况，提高各部门支出的透明度。同时，财政部门要合理核定支出标准，并按标准足额供给经费。三是要根据新



的情况，修订、完善有关法规和规章制度，使“收支两条线”管理工作法制化、制度化、规范化。

继续深化财政改革，加快建立公共财政体制，是今后一个时期财政工作的一项重要任务。在我国的财政体制改革过程中，“收支两条线”改革是当前改革的重中之重，不仅触动了部门和单位利益，对遏制乱收、乱罚、截留、挪用行为起到了釜底抽薪的作用，更重要的是，“收支两条线”改革是推进预算管理制度改革的重要环节，从一定意义上说，财政改革的目标就是建立以真正意义的“收支两条线”为基础的公共财政体制。

## 五、财政投资评审制度

### (一) 财政投资评审制度的含义

财政投资评审是财政部门对财政性资金投资项目的工程概算、预算和竣工决(结)算进行评估与审查，以及对使用科技三项费(即新产品试制费、中间试验费、重要科学研究补助费)、技术改造贴息、国土资源调查费等财政性资金项目情况进行专项检查的行为。财政投资评审工作由财政部门委托财政投资评审机构进行。

财政投资评审的范围包括：财政预算内各项建设资金安排的建设项目；政府性基金安排的建设项目；纳入财政预算外专户管理的预算外资金安排的建设项目；政府性融资安排的建设项目；其他财政性资金安排的项目支出；对使用科技三项费、技改贴息、国土资源调查费等财政性资金项目的专项检查。

为规范财政投资项目评审，保证评审工作质量，加强财政支出管理，财政部(2002年12月31日)制定并颁布了《财政投资项目评审操作规程(试行)》，旨在规范中央财政投资项目预(概)算、竣工决(结)算和财政专项资金项目的投资评审。财政投资评审是公共财政体制下，财政调控经济和投资基础设施的一项重要管理制度。

财政投资评审工作重点是围绕部门预算改革、国库集中支付、政府采购、财政监督和财政基本建设支出效益评价，拓展评审范围，通过在支出预算制度中建立相应的评审环节，为财政项目支出预算管理提供专业技术性服务，为细化项目支出预算管理作出贡献。

财政部门根据预算编制和预算执行的要求，确定每年的评审重点和任务。财政投资评审的内容包括：项目基本建设程序和基本建设管理制度执行情况；项目招标标底的合理性；项目概算、预算、竣工决(结)算；建设项目财政性资金的使用、管理情况；项目概、预算执行情况以及与工程造价相关的其他情况；对使用科技三项费、技改贴息、国土资源调查费等财政性资金项目进行的专项检查；财政部门委托的其他业务。

对财政性投资项目评审，可以采取以下两种方式：对项目概、预、决(结)算进行全过程评审；对项目概、预、决(结)算单项评审。

财政投资评审工作是财政职能的重要组成部分。1998年前后，各级财政部门先后收回了建设银行代行的财政投资评审职能，为承担此项工作，财政部于1999年5月成立了投资评审中心，地方各级财政部门在此前后也相继成立了财政投资评审机构。近年来，各级财政投资评审机构紧紧围绕财政支出预算管理体制改革的改革，不断拓宽评审范围，提高评审

质量，为财政支出预算管理提供了可靠的决策依据，为国家节约了大量资金，在项目支出预算基础审核和财政资金使用监督等方面发挥了重要作用。

### （二）完善财政投资评审工作的措施

财政投资评审工作重点是围绕部门预算改革、国库集中支付、政府采购、财政监督和财政基本建设支出效益评价，拓展评审范围，通过在支出预算制度中建立相应的评审环节，为财政项目支出预算管理提供专业技术性服务，为细化项目支出预算管理作出贡献。进一步完善财政投资评审制度的措施有以下几个：①围绕部门预算改革，建立“先评审后编制”的机制，提高部门预算编制的科学性；②围绕国库集中支付制度改革，建立“先评审后拨款”的机制，提高国库集中支付的准确性；③围绕政府采购工作，建立“先评审后招标”机制，通过多层次投资评审提高政府采购的可靠性。

## 第五节 财政支出绩效评价

财政支出绩效评价(或称效益评价)，是指根据投入产出原理，借助一定的分析工具，按照绩效的内在原则，对财政支出行为过程及效果进行科学、客观、公正的衡量比较和综合评判的一个系统过程。“绩”是指财政支出应达到的可量化的目标，“效”则是指财政支出应达到的具体目标，也就是支出完成后所取得的成绩和完成工作的情况。

在市场经济国家，开展财政支出绩效评价工作已成为政府加强宏观管理、促进提高政府资金运行效率、增强政府财政支出效果的关键手段。在我国，随着社会主义市场经济的不断完善，以及公共财政框架的逐步建立，推动建立财政支出绩效评价工作体系已成为财政改革所面临的一项重要课题。

### 一、财政支出绩效评价的重要性

政府财政支出管理的根本目的就是通过通过对公共财政资源的有效配置和使用，为社会提供优质的公共产品和公共服务，最大限度地增进公共福利。这就要求政府在对公共财政资源进行管理的过程中，不但要关注过程，确保合规性，还必须关注结果和绩效，科学合理地计量和评估绩效。以结果为导向对政府财政支出进行绩效考评，旨在设计一套模拟市场机制的公共财政资源再配置机制，并通过该机制的有效实施，引导公共财政资源的流向和流量，防止稀缺公共资源长期滞留在效益低下的部门和领域，以提高公共财政资源的配置效率。

市场机制之所以有效率，关键是两个因素在起作用：一是市场信号，如价格、成本、利润、股利等；二是趋利动机。实践证明，市场通过其灵敏的价格信号和利润机制，能够有效地引导资源从经济效益低的领域流入经济效益高的领域，从而实现资源的高效配置和节约使用。面对激烈的市场竞争和成本、价格、利润、股价等经济信息的引导，任何私人

的决策都是理性的，他们有充分的趋利动机来改善和促进资源的配置和流动，不会容忍稀缺资源在经济效益低下的领域中滞留和浪费。但是，与私人部门不同，政府公共部门是提供公共产品和公共服务的部门。公共产品在消费上的非竞争性和非排他性及其提供上的公共垄断性，使得公共部门缺乏竞争的压力，没有完整的成本核算系统，难以通过灵敏、准确的成本和价格信号进行绩效的计量和考评。同时，公共决策程序本身的缺陷也使得政治家和政府官员缺乏持续改进公共部门绩效的决心和动力。在这种情况下，如果没有应有的财政透明度、严格的责任制以及健全的社会监督体系，就必然会在公共资源配置中出现重投入轻产出、重过程轻结果、重人治轻法治、重政绩轻实效的现象，造成稀缺公共资源长期滞留在效益低下的部门和领域，导致公共资源的低效或无效配置。因此，要想从根本上改善和提高政府公共部门的绩效，不能仅着眼于体制和结构层面，局限于政府机构的增减和职能的转变，而必须从经济学角度，以政府财权和财力的重新配置为切入点，把政府绩效的高低与政府部门预算挂起钩来，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、决策与管理等进行计量、测度、检验和评估，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提高政府绩效的目的。因此，建立政府绩效评估体系，实际上就是要创设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滞留和沉淀问题。同时，通过对公共财政支出绩效的计量和考评，也可为社会公众提供准确的政府财务信息，增强财政透明度，强化公众参与意识，提高民主监督质量，促使政府更加自觉地履行公共受托责任，提供更加优质的公共产品和公共服务，满足信息社会日益多样化的社会公共需要。

另外，绩效评估还是检验财政支出管理制度是否有效的最终标准。因为加强财政支出管理的根本目的就是要提高公共财政资源的使用效率，使公共资源的使用真正体现并满足最为广泛的社会公众的意愿，而满足程度的高低又最终落在公共资源使用的绩效上。从这个意义上说，唯有绩效好的支出管理运作模式才具有生命力，而有旺盛生命力的制度才是好的制度。因此，加强政府财政支出的绩效计量和管理，不仅对提高财政资金的使用效益有积极意义，对完善公共财政管理制度，推动公共服务型和公共管理型政府的建设，也具有极为重要的意义。

## 二、财政支出绩效评价标准

与私人部门相比，政府财政支出绩效评估标准的确定具有高度复杂性，主要表现为以下三点，一是政府财政支出目标的多元化会导致绩效评估的价值判断标准发生冲突；二是财政支出的产出难以准确计量；三是制度结构的非市场化导致绩效评估主体的错位。在各国的长期实践中，产生了一些被大家广为认可的标准，如“3Es”标准(见表 2-1)等。

“3Es”标准是 20 世纪 80 年代初英国的效率小组在财务管理新方案中提出的标准，即经济性(Economy)、效率性(Efficiency)、效益性(Effectiveness)。不久，英国审计委员会就将“3Es”标准纳入绩效审计的框架中，并运用于地方政府以及国家健康服务系统的管理



实践中。“3Es”实际上是一种包含不同价值观点的标准体系，用这种多元价值标准体系取代传统的单一财务和预算标准(如财务、会计指标等)，可以更好地体现“管理的责任”，从而使“被授权的管理者根据既定的绩效标准完成既定的任务”。

表 2-1 “3Es”标准

|                    |  |
|--------------------|--|
| 经济性(Economy)       | 表示投入成本的最小化程度，即在维持特定水平的投入时，尽可能降低成本或充分使用已有的资源以获得最大和最佳比例的投入。经济性指标考察的是成本与投入之间的关系 |
| 效率性(Efficiency)    | 表示在既定的投入水平下使产出水平最大化或在既定的产出水平下使投入水平最小化。效率指标一般通过投入与产出之间的比例关系来衡量                |
| 效益性(Effectiveness) | 表示产出最终对实现组织目标的影响程度，包括产出的质量、期望得到的社会效果、公众的满意程度等。效益指标一般涉及产出与效果之间的关系             |

“3Es”标准只是反映公共绩效评估的多元价值标准的一种方法。在理论和实践中，有人建议增加更多的“E”，以适应公共部门的多样性和复杂性。

### (一) 公平标准

公平标准指的是效益和努力在社会群体中的不同分配，与法律和社会理性密切联系。公平作为衡量标准时，关心的是接受服务的团体或个人是否受到了公平的待遇，需要特别照顾的弱势群体是否能够享受到更多的服务。由于公平难以准确衡量，一般用下列标准指导公平性的衡量。

一是帕累托标准，即一个人境况变好的同时，不能使其他人的境况变坏。帕累托标准的目的是保障最低福利。

二是卡尔多-西克斯标准，即在效益上的净收益能补偿受损者。该标准的目的是保障净福利的最大化。

三是哲学家约翰·罗尔斯提出的再分配标准，即使处于条件恶化的社会成员的收益增加，则是正义的行为。该标准强调再分配福利最大化。

### (二) 质量标准

严格来说，质量和顾客满意度应属于效益标准中的细化项目，但质量和顾客满意度常常被单独列出并被置于公共部门管理实践中的首要地位。这代表了国际惯例范式的一种转变，即从效率优先转向质量优先。由于公共部门的目标不是盈利，而是为公众提供公共产品和公共服务，所以应以追求高质量和最大限度地顾客满意度为绩效评价标准之一。在英国政府内阁办公室的文件中，公共服务质量被定义为“通过调动所有人员的潜力，以最低的成本满足确认的顾客需要”。20世纪90年代公共部门掀起了质量运动，如英国的“公民选择”“竞争求质量”运动、美国绩效评估中“顾客至上”原则等。用顾客满意度作为服务质量的一个分支标准在当今的公共部门被广泛推崇，服务对象对该服务的可获得性，公众对所提供服务的知晓程度，服务所提供的数量、类型、范围、质量能否达到预定标准或满足公众需求，接受服务后的满意程度、公平感如何等都列入绩效标准框架。

除了上述以顾客满意度为标准外，西方公共部门质量测度还普遍采用了差错率、合格率、准时率、有效率、成功率、反应速度、服务便利程度、社会成本等指标。有的是用一些替代性指标来替代某些难以直接量化的工作质量，如用服务设施的利用率衡量所提供的社区服务的质量；用毕业生一定时期的就业率、申请就业的成功率、首次就业的平均工资来间接测定大学毕业生质量。另外，针对各部门职责和工作性质的特点设计一些特殊的质量标准。例如，用垃圾的收集方法、频率，收集过程中的遗漏次数，收集时间变更的预先通知率来评估垃圾清理工作的质量。

### （三）回应性标准

回应性标准是指效益、效率和公平标准是否真实反映了特定群体的需要、偏好和价值观。例如，一项娱乐方案可能实现了设施的公平分配，但对特定群体（如老人）的需要却没有回应性。回应性是非常重要的评价标准。

## 三、西方国家财政支出绩效评价的一般做法

西方发达国家政府财政支出绩效评价的主要内容一般包括四个方面：一是目标评价，即对绩效目标制定的合理性、明确性进行评价；二是财务评价，即对计划项目资金的来源、支出的合理性、管理的规范性进行评价；三是结果与影响评价，即对计划/项目完成结果及其持续影响力进行评价；四是资源配置评价，即对公共资源分配的合理性和有效性进行评价。它们的一般做法如下。

### （一）编制绩效战略规划，确定总目标及实现目标所需的资源

绩效战略规划可以是部门中长期发展规划（5年~10年），也可以是计划/项目总体规划。战略规划是编制部门年度绩效计划和年度部门预算的重要依据，其重要内容包括：部门的职责和总体工作目标、完成目标所需要的资源、总目标与年度绩效目标的联系、可能影响总目标实现的主要因素、对总目标完成情况进行绩效评价的工作计划等。

### （二）编制年度绩效计划，建立预算需求和绩效目标之间的联系

部门根据战略规划在每一个财政年度编制年度绩效计划，主要内容包括：设定年度绩效目标；延续性计划/项目在以前年度的绩效情况和本财政年度的绩效目标；完成目标所需要的资源、过程和方法；等等。通过明确部门在一个财政年度内完成年度绩效目标所需经费的数额，年度绩效计划同部门预算之间会建立起有机联系。

### （三）编制年度绩效报告，提供绩效评估的基本信息

在一个财政年度结束后，部门要编制年度绩效报告，主要内容包括：部门预算的实际情况与部门年度绩效计划的比较分析；对绩效计划完成情况的评估；对未完成的绩效计划目标的说明及其补救措施、调整建议；与以往年度绩效指标完成情况的比较分析；绩效报告中的信息质量；等等。

### （四）实施绩效评价，评估政府财政支出的效能

国会或财政部组织对各部门绩效计划的执行情况、完成结果以及提交的年度绩效报告

进行评价，主要包括：设定的年度绩效目标的合理性、绩效目标额完成情况（结果及其有效性）、完成目标所需资源的保障情况、各项支出的合理性、绩效信息的真实性、评价方法的科学性等。

### （五）绩效评价结果的反馈和应用

绩效评价主管部门将评价结果反馈给各相关部门，作为各部门编制下一年度绩效计划和部门预算的重要依据，促进各部门提高管理水平和资金使用效益。

总之，绩效评价制度使西方市场经济国家政府管理理念、管理方式发生了重大变化，绩效评价已经成为政府日常管理的重要内容，并取得了良好的效果。它的实施有效地提高了预算编制的科学性，促进了公共部门更加有效地使用财政资金，提高了公共部门的管理效能，增进了公众对政府管理工作的了解和信任，改善了政府形象，提高了政府的回应能力和公众满意度。

## 四、财政支出绩效评估流程

### （一）编制绩效评估战略规划和年度绩效计划

#### 1. 绩效评估战略规划

编制绩效评估战略规划的主要目的是确保机构目标与绩效评估目标的同步与协调。绩效评估战略规划应详细阐明机构的目的、使命、完成任务的期限、短期行动及较为准确的长期行动纲领，并体现一定的公开性、广泛性和合作性。

总体来讲，绩效评估战略规划有以下几个特点：一是战略规划必须涵盖一个部门的主要职能和运行方式；二是战略规划必须与管理和其他改革结合起来；三是对交叉计划的处理；四是战略规划要对前景进行展望。战略规划应对与部门主要职能相关的政治、经济、人口、环境、国际和其他条件等进行展望和描绘，同时对这些条件在执行战略规划期间的变化进行前瞻性的论述，包括可预见的趋势、预期的转变和部门行动的成果。

绩效评估战略规划的具体内容包括：①说明部门的主要职能和综合使命；②设定总目标；③完成预定目标所需资源；④战略规划的总目标与年度绩效计划的绩效目标的联系；⑤确定部门无法控制的但对完成总目标有重大影响的关键外部因素；⑥说明编制或修改总目标的计划/项目考评方法，以及将来进行计划/项目考评的日程安排等。

#### 2. 年度绩效计划

为了改进政府计划/项目的管理，政府部门决策的重点已从提供拨款、人员配备和活动等具体的事务方面转移到关注政府计划/项目的结果上来。要对结果进行管理，决策及执行部门需制订出一个中长期或总体的战略规划以确立其行动和努力的方向。在此基础上，部门需要制订一个年度绩效计划，将中长期或总体的战略规划中的长期战略目标落实到计划/项目的领导和职员日常活动中去，同时要求部门每年要汇报其年度绩效目标的完成情况，以及为达到或调整这些目标需采取的行动。年度绩效计划是指导部门在一个财政年度内各项绩效管理工作的具体行动指南。年度绩效计划应尽可能地用客观、量化和可衡量的形式表达，并具有可操作性。

年度绩效计划的内容主要包括两个部分：一是基本的内容，包括本财政年度的绩效目标和指标；使用的操作方式、技能、技术、人力、财力、信息或其他用以满足取得预期目标的资源；已测评数据可靠与否所采用的手段或方式。其中，绩效目标和指标是年度计划的最基本内容。二是其他内容，主要有对战略规划绩效微调的说明；提供与绩效相关的研究和分析的信息；请求取消执行的管理要求，以提高管理的灵活性。

## （二）收集分析绩效信息

对评估对象认识的科学性是评估和理性的前提，认识和判断都是建立在对其相关信息的了解基础上的，所以必须取得翔实、有说服力的相关资料来评估产出成果的有效性。收集信息是必须围绕绩效目标进行，否则必然造成收集工作的盲目性和收集信息的离散性，主次不分。评估者应根据评估目的和所选择的评估视角对所收集的信息加以筛选、核实、鉴定，进行合理化的处理。

绩效评估的资料来源有行政机构的记录、民间调查、咨询专家等。绩效评估需要的信息可从管理和实施某项目、提供某服务的部门取得，如：记录部门及其工作人员行为的日常记录、资金预算；所提供服务的水平；外界的抱怨、祝贺、要求；项目的进展、背景、服务的使用；等等。可以从一些记录日志和其他行政启示中得知所办的案件数等。这些数据广泛易得，是基准比较的理想选择。还可以通过调查来获取有关公民需要和顾客满意度方面的信息。调查的频率和规模视具体情况而定，方式有邮寄、电话、亲自调查、专家咨询等多种。在资料的收集和分析中，有很多问题需要考虑。例如，一项再就业工程，首先应确定再就业培训后能够就业人数的比例，仅此尚不足以评价项目结果，还需要弄清就业是否与培训有关，获得与培训有关的就业所需的平均时间长度，最后把结果与类似项目进行比较。其中涉及很多其他相关资料的收集与分析。另外，有关资料的可得性、成本、准确性、全面性、相关性、及时性等问题也需要通盘考虑。

## （三）选择绩效标尺和评估方式

计量客观绩效的前提是设定一系列的绩效标尺。一般认为，良好的绩效标尺应该符合CREAM标准，即清晰的（Clear）、相关的（Relevant）、经济的（Economic）、充分的（Adequate）和可监测的（Monitorable），并且具有可计量性、可解释性。据此，公共部门绩效考评标尺大致分两大类：非组合标尺和组合标尺。非组合标尺是由那些反映“结果”的标尺构成的，包括投入、产出、成果、影响和过程等。而效率、效能、有效性、成本效益比等可以作为绩效考评的组合标尺。

特别值得注意的是，绩效标尺的设定必须服务和服从于绩效考评的目的及其政策导向。以往对政府财政支出绩效的整个考评过程（从预算的编制、预算的执行，到听取各类政府财政和财务报告等）注重的都是投入，考评的政策导向是突出财务合规性，并力争低投入、高产出，少花钱、多办事，而对政府财政支出项目的实施过程和实施结果重视不够。但从将来的发展趋势看，政府财政支出的绩效考评仅仅关注投入、重视合规性是远远不够的。

根据西方国家的实践经验和我国的客观实际，政府财政支出绩效考评可根据不同领域的不同项目的特点分别采用行政考评、专家委员会考评、特定专业机构考评、社会化专业

机构考评和混合考评五种方式。考虑到我国目前的实际情况和这项工作的复杂性，在试点期间，可采用行政考评与专业考评相结合的方式。行政考评由财政组织有关部门进行，并可考虑先在现有的财政监督职能内增加绩效考评的要求，扩充绩效考评的内容，逐步使绩效考评成为财政监督工作的重要内容之一。专业考评主要委托社会专业中介机构来完成，同时对担任考评工作的专业机构进行必要的资格认证。

#### (四) 构建考评指标体系

政府公共项目绩效考评指标体系设定的政策性、导向性、目的性很强，应充分考虑经济、社会、文化、心理等各种因素的影响。因此，设定绩效考评指标体系应坚持目的性、科学性、适用性等原则，根据不同单位的性质、项目类型和考评工作的需要分别设定，如：以评价的标尺为依据，可设置投入指标、产出指标、成果指标、效率指标、效益指标、公众满意度指标等；以指标的适用性为标准，可设定通用指标、专用指标和补充指标三大类绩效考评指标；以考评指标的性质为标准，可设定定性指标和定量指标；以考评对象为标准，可设定项目绩效评价指标、单位绩效评价指标、部门绩效评价指标和财政支出综合绩效指标四个层面的指标；以考评内容为标准，可设定业务指标和财务指标；以考评阶段为标准，可设定实施过程考评指标和完成结果考评指标；以利益相关者的满意度为标准，可设定效益型绩效指标、效率型绩效指标、递延型绩效指标和风险型绩效指标四大类绩效考评指标；等等。

#### (五) 编制年度绩效报告和绩效评估报告

##### 1. 年度绩效报告

在一个财政年度结束后，部门要编制年度绩效报告，分别对项目的实施阶段和完成结果进行定性和定量分析，主要包括以下内容：①陈述绩效计划中确立的绩效指标，将部门预算实际达到的绩效目标与部门年度绩效计划比较分析。②评估财政年度绩效目标的实现程度，对绩效计划完成情况评估，与以往年度绩效指标完成情况比较分析，详细说明绩效报告中的信息质量。③具体项目的绩效报告应按照规定将项目负责人、项目类型、预算科目类别、起止时间、项目总投资、项目业务情况（如项目总体情况、绩效总目标、阶段性绩效目标完成情况、项目组织实施情况、项目结果及其影响等）和项目财务情况（如项目资金落实情况、实际支出情况、财务管理状况等）进行详细阐述和说明，并附部门事业发展规划或工作计划、项目申报文本、可行性研究报告、立项评估报告、项目预算批复文件、项目执行情况报告、项目预算执行或决算报告、其他财务会计资料、项目验收报告以及其他相关资料。④解释和描述未完成绩效计划目标的原因，说明补救措施和调整建议；等等。

##### 2. 绩效评估报告

绩效评估报告是评估工作的总结，也是对评估项目结果所做的正式书面结论。绩效评估报告应包括以下主要内容：①项目绩效评估的过程和专家组成员。②评估的最终结论，描述各指标的权数及得分值。评估的最终结论可分为优秀、合格和不合格。③分析政府职能执行单位或项目的各项指标的得分情况，指出主要优点及主要问题。④提出改进管理的



建议或意见。



## 本章小结

界定财政支出范围的原则：①私人部门办不到的事情；②私人部门不愿办的事情；③私人部门办不好的事情；④相对和发展的原则。

我国的财政支出可以从以下四个领域进行界定：①政权建设领域；②公益性事业发展领域；③再分配性转移支付领域；④公共投资支出领域。

财政支出规模是指在一定时期(预算年度)内，政府通过财政渠道安排和使用的财政资金的绝对量和相对量，是根据一定时期国民经济发展状况和政府职能实现的要求等因素测算和完成的政府集中性支出在总量上的反映。衡量财政支出规模的指标通常有绝对指标和相对指标两类。

财政支出规模增长的基本理论：①财政支出扩张论；②梯度渐进增长论；③经济发展阶段论；④非均衡增长理论。

财政支出规模的影响因素：①经济性因素；②政治性因素；③社会性因素。

财政支出的结构是指在一定的经济体制和财政体制下，财政资金用于行政各部门、国民经济和社会生活各方面的数量、比例及其相互关系。财政支出结构的制约因素：①经济发展水平；②经济体制及资源配置的方式；③国家的职能及政府活动范围；④政府的工作重心及发展目标。

财政支出结构分类，可按政府职能、行政结构、经济性质、具体用途分类。

调整和优化我国财政支出结构，其重点有支持社会公共基础设施建设，着力强化农业基础地位，进一步优化财政支出结构。

财政支出管理制度包括政府预算、政府采购制度、国库集中支付制度、收支两条线制度、财政投资评审制度。

财政支出绩效评价标准：①公平标准；②质量标准；③回应性标准。

财政支出绩效评估流程：①编制绩效评估战略规划和年度绩效计划；②收集分析绩效信息；③选择绩效标尺和评估方式；④构建考评指标体系；⑤编制绩效报告和绩效评估报告。



## 复习思考题

1. 界定财政支出范围的一般原则是什么？如何根据我国的具体国情和财政的客观实际来确定我国现阶段的财政支出范围？
2. 简述财政支出规模增长的若干理论，并分析影响财政支出规模的因素。
3. 如何按照科学发展观的要求调整和优化我国财政支出结构？
4. 近年来我国财政支出管理进行了哪些制度创新？
5. 为什么要对政府财政支出进行绩效考评？