

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: X2005157072

UDC \_\_\_\_\_

# 厦门大学

## 硕士学位论文

### 财政支出项目绩效评价体系研究

#### Research on Evaluation System of the Fiscal Project Expenditure Performance

吴 健

指导教师姓名: 陈少华 教授

专业名称: 会计硕士(MPAcc)

论文提交日期: 2011年5月

论文答辩日期: 2011年 月

学位授予日期: 2011年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2011年5月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名): 吴健

2011年 10月 24日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：吴健

2011年10月24日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 摘要

随着财政支出向公共服务领域投入力度不断加大, 财政管理进入以支出管理为重点的新阶段。在此阶段中, 由于缺乏有效的评价体系, 财政支出效益一直不高, 造成大量低效和无效投资。如何开展财政支出资金绩效评价, 提高有限财政资金的使用效益已经成为提高财政管理水平的关键。

在西方国家, 由于财政的压力、竞争的加剧及公共管理理念的变化, 财政支出绩效评价已经成为政府工作必不可少的一部分。我国经过 20 世纪 90 年代以来的改革, 财政支出管理取得了巨大成绩, 但政府管理理念和方式还有待改变, 法律制度建设、技术支撑条件、组织实施能力还处于探索阶段, 缺乏一套财政支出绩效评价的系统理论和指标体系。本文正是以国内外财政支出绩效评价的经验借鉴为基础, 以项目绩效评价为突破口, 分析我国绩效评价存在的问题, 提出改善的建议, 进而探索适合我国现阶段发展水平的的项目绩效评价方法。本文在充分借鉴企业绩效评价的理论基础、评价原则、评价方法、实施步骤等相关经验的基础上, 通过建立“投入-行为-产出-成效-影响”模型, 分析评价体系的实施步骤, 并实际应用于福建省 DS 风电站的评价工作, 通过试点研究以期在我国尽快建立和完善财政支出绩效评价体系。

**关键词:** 财政支出; 项目绩效评价; 国际借鉴

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## Summary

Along with the growth of public finance expenditure in public service field, public finance management gets into a new stage focusing on expenditure management. In this stage, due to the lack of effective evaluation system, public finance expending has not been efficient and results in lots of invalid or inefficient investment. How to develop results evaluation on public finance expenditure and improve the efficiency of limited public finance funds has already become the key to enhance public finance management level.

In western countries, due to the pressure of public finance, intensified competition and changes of public management principle, the results evaluation on public finance expenditure has already become an indispensable part of government work. Since the reforms in our country in the 1990s, the management of public finance expenditure has achieved great results. However, the government management principle and manner still need to be changed; the legal system construction, the technical support conditions, and the organizing and implementing abilities are still to be improved. In particular, public finance expenditure evaluation lacks a systematic theory and index system. On the basis of drawing on the experience of domestic and international public finance expending results evaluation, this paper starts with the project results evaluation and analyses the existing problem of results evaluation in our country. It gives some improving suggestions and then tries to search for the evaluating method suitable to the current developing situations in our country. Based on making full use of theory foundation, evaluating principle, evaluating method, implementing measures and related experience of an enterprise results evaluation, this paper establishes a model of "input- behavior- production- results- influence" to analyzes the implementing steps of evaluation system, and it also makes a trial research by practical applying to the evaluation work of DS Wind Power Plant in Fujian Province with an aim to build up and improve public finance evaluation system soon in our country.

**Keywords:** Public Finance Expenditure; Project Results Evaluation; International Experience Borrowing

厦门大学博硕士学位论文摘要库

# 目录

导论.....	1
第一节 研究背景和意义 .....	1
第二节 财政支出绩效评价文献综述 .....	2
第三节 研究方法和创新之处 .....	3
第二章 财政支出项目绩效评价的理论分析.....	6
第一节 项目绩效评价概念的界定 .....	6
第二节 项目绩效评价的理论基础 .....	6
第三节 项目绩效评价的特点 .....	10
第三章 财政支出项目绩效评价国际借鉴.....	12
第一节 澳大利亚项目绩效评价 .....	12
第二节 世界银行项目绩效评价 .....	13
第三节 发达国家项目绩效评价借鉴.....	14
第四章 中国财政支出项目绩效评价现状.....	17
第一节 财政支出绩效评价发展历程 .....	17
第二节 转型期财政支出绩效的特点 .....	20
第三节 中国财政支出绩效评价存在的问题 .....	21
第五章 构建中国财政支出项目绩效评价体系.....	24
第一节 实施项目绩效评价的可行性 .....	24
第二节 项目绩效评价的原则与方法 .....	24
第三节 项目绩效评价体系指标设置 .....	27
第四节 项目绩效评价组织实施 .....	31
第五节 存在问题的完善措施 .....	32
第六章 DS 风电站项目绩效评价案例.....	34
第一节 DS 风电站项目描述 .....	34
第二节 DS 风电站项目绩效评价概述 .....	34

第七章 本文结论及不足 .....	41
第一节 结论 .....	41
第二节 不足 .....	42
参考文献.....	43
致 谢.....	46

厦门大学博硕士论文摘要库

## Catalogue

<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>Section 1 Studies background and meaning .....</b>	<b>1</b>
<b>Section 2 Overview of documentation on public finance expenditure results         evaluation .....</b>	<b>2</b>
<b>Section 3 Studies method and innovation .....</b>	<b>3</b>
<b>Chapter 2 Theoretical analysis of results evaluation on publicly financed projects .....</b>	<b>6</b>
<b>Section 1 Definition of project results evaluation .....</b>	<b>6</b>
<b>Section 2 Theoretical foundation of project results evaluation .....</b>	<b>6</b>
<b>Section 3 Characteristics of project results evaluation.....</b>	<b>10</b>
<b>Chapter 3 International comparison of results evaluation on publicly financed projects .....</b>	<b>12</b>
<b>Section 1 Project results evaluation in Australia .....</b>	<b>12</b>
<b>Section 2 Project results evaluation of World Bank.....</b>	<b>13</b>
<b>Section 3 Experience of project results evaluation in developed countries .....</b>	<b>14</b>
<b>Chapter 4 Current status of results evaluation on publicly financed projects in China .....</b>	<b>17</b>
<b>Section 1 Developing history of results evaluation on public finance         expenditure .....</b>	<b>17</b>
<b>Section 2 Characteristics of public finance expenditure results in the         transition period.....</b>	<b>20</b>
<b>Section 3 Existing problems of results evaluation on public finance</b>	

expenditure in China .....	21
<b>Chapter 5 Setting up results evaluating system for publicly financed projects in China .....</b>	<b>24</b>
Section 1 Feasibility of carrying out project results evaluation.....	24
Section 2 Principle and method of project results evaluation.....	24
Section 3 Index setting in project results evaluation system.....	27
Section 4 Organization and implementation of project results evaluation ...	31
Section 5 Existing problems and improving measures.....	32
<b>Chapter 6 Results evaluation case of DS Wind Power Plant.....</b>	<b>34</b>
Section 1 Project introduction for DS Wind Power Plant .....	34
Section 2 Outline of project evaluation on DS Wind Power Plant .....	34
<b>Chapter 7 Conclusions and shortages.....</b>	<b>41</b>
Section 1 Conclusions .....	41
Section 2 Shortages .....	42

## 导论

### 第一节 研究背景和意义

近年来，随着新公共管理运动和政府再造运动的兴起，公共选择理论以及新公共管理思想作为一种全新的思潮注入到公共管理领域。在此过程中，绩效评价作为改进政府绩效的管理工具，逐渐在公共支出管理实践中得到了普遍的应用。与此同时，随着全球竞争日益加剧，淡化政府治理、强调规则契约，淡化政府的领导和干预，强化政府的指导和服务，已成为政治体制改革的基本方向。因此，提高公共支出的透明度，加强公共支出管理，提高公共支出的效益，已成为财政管理工作的新课题。

2008 年全球金融危机以来，我国政府出台各项扩大内需促进经济增长的政策，通过实施积极的财政政策，加大政府投资特别是中央投资力度，进而带动社会投资，时滞短，见效快，对拉动经济增长作用明显，有利于带动相关产业发展和扩大消费，有利于改善民生和促进社会和谐。但是与此同时，财政资金如何合理使用，如何做到“好钢用到刀刃上”，成为公共支出管理的当务之急。

绩效评价作为一种预算支出控制技术，通过创设一种公共资源再配置机制和利益制约机制，引导公共资源的流向与流量，可以切实解决财政资金的滞留和沉淀问题。从这个意义上说，绩效评价体系的建立将提高公共支出的透明度，做到三个有利于：有利于建立“节约型”社会，通过合理配置资源，形成社会自觉节约的机制；有利于建立“经济型”政府，改 GDP 考核为绩效考核，形成政府重实效氛围；有利于建立“效益型”财政，把效益贯彻到财政活动之中，实现财政运行效益的最大化。

## 第二节 财政支出绩效评价文献综述

### 一、关于绩效评价的原则

《地方事业单位财政支出范围与支出效益问题研究》课题组<sup>①</sup> (2002)认为财政支出绩效评价应坚持项目均衡原则、产出最优化原则、公平原则、稳定原则。徐晨阳、王华梅<sup>②</sup>(2004)认为财政支出绩效评价的原则应该包括：(1)现实性与前瞻性结合，突出在公共财政框架下公共财政支出的重点领域和特色；(2)操作性与科学性相结合，突出可操作性；(3)一般性与广泛性相结合；(4)效率和公平相结合；(5)定量分析与定性分析相结合，定量分析为主，定性分析为辅；(6)年度静态指标与中长期动态指标相结合。财政部国际司<sup>③</sup> (2008)认为应遵循：(1)相关性原则，即选定的绩效指标与项目的绩效密切相关，能够满足改进管理的需求；(2)重要性原则，即选择最具代表性、最能反映绩效评价要求的指标；(3)共性与特性相结合的原则，即各类项目的绩效指标在采用统一评价参考框架的基础上，根据不同领域的特点设置特性评价指标；(4)科学、简便、经济的原则，即在保证科学性的基础上，充分考虑绩效评价数据可获得性和可操作性，并以合理的经济成本开展项目的绩效评价。

### 二、关于绩效评价的标准

陈学安<sup>④</sup>(2004)认为财政项目支出绩效评价标准按照可计量性分为定量标准和定性标准,定量标准和定性标准又可根据标准的取值基础不同,分为行业标准、计划标准、经验标准和历史标准四种类型,按照时效性可以分为当期标准和历史标准,按照标准形成的方法可以分为测算标准和经验标准,按照区域可以划分为国际标准和国内标准。此外,还可以分为政府标准、社会公众标准以及民间机构标准等。于宁<sup>⑤</sup>(2005)认为标准值的选取有三种思路,一是以某一指标在国内的历史发展水平作为标准(历史标准);二是将现有的国际通用的某个指标水平作为

① 《地方事业单位财政支出范围与支出效益问题研究》课题组.地方事业单位财政支出范围与支出效益问题研究[J]. 甘肃社会科学, 2002, (3): 16-21

② 徐晨阳,王华梅.财政支出效益评价的内容原则和方法[J]. 审计月刊, 2004. (11): 24-25

③ 财政部国际司.财政部关于印发《国际金融组织项目绩效评价管理暂行办法》的通知(财际[2008]48号). [http://fj.mof.gov.cn/lanmudaohang/caizhengjiancha/200808/t20080801\\_60211.html](http://fj.mof.gov.cn/lanmudaohang/caizhengjiancha/200808/t20080801_60211.html),2008-05-28

④陈学安.建立财政支出绩效评价体系研究[J].财政研究,2004, (8): 21-22

⑤于宁.我国开发研究支出绩效评价的实证分析[J].北方经济,2005,(11):71-73

标准(通用标准);三是将某一指标理论上的理想值作为标准(理论标准)。财政部预算司<sup>①</sup>(2009)认为,绩效评价标准具体包括:(1)计划标准,是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准;(2)行业标准,是指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准;(3)历史标准,是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。

### 三、关于绩效评价的指标体系

Julnes和Holzer<sup>②</sup>(2001)把绩效评价体系分为三种类型:成本、收益、结果评价;项目影响、产出评价;组织的政策和过程评价。余振乾、余小方<sup>③</sup>(2005)认为绩效不能只评价产出和结果,投入目标和运作过程也应成为评价对象。项目的全过程分为投入(包括目标确定)、过程运作、产出、结果四个阶段,作为外在表现又分为:目标内容、全程管理、任务完成、综合效益。他们从立项目标和内容、项目管理状况、项目完成状态和项目社会经济效益四个方面建立了财政项目支出绩效评价指标体系。上海国际发展评价培训项目<sup>④</sup>(2008)认为,绩效评价体系包括投入、活动、产出、成效、影响五项指标,其中投入代表将各类资源投入计划,活动代表计划所完成的工作,产出代表提供的服务或生产的产品,成效代表活动和产出带来的效果或成果,影响代表计划的长期结果。

## 第三节 研究方法和创新之处

本文在充分了解相关研究文献和资料的基础上,研究了财政支出项目绩效评价的相关理论,实地调研了DS 风电站项目状况,采用定量分析和定性分析相结合的方法,对我国财政支出项目绩效评价体系进行了研究。本文内容共分为七大部分:

第一章,导论。主要介绍本研究的选题背景、研究意义、文献综述等内容,为以下部分的研究做铺垫和基础。

<sup>①</sup>财政部预算司.财政部关于印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知(财预[2009]76号).  
[http://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content\\_1519508.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1519508.htm),2009-06-22

<sup>②</sup> De Lancer Julnes,Patria and Mare Holzer.Promoting the Utilizations of Performance Measures in Public Organizations:An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation.Public Administration Review.2001,61(6):693-708

<sup>③</sup> 余振乾,余小方.地方财政科技支出绩效评价指标体系构建及其实施[J].中国软科学,2005,(4):63-69

<sup>④</sup>上海国际发展评价培训项目.评价过程的前期分析[Z]Shipdet 讲义,2008

第二章，财政支出项目绩效评价的理论分析。通过对企业绩效评价的理论借鉴，对项目绩效评价的有关概念、理论基础进行回顾，并分析项目绩效评价的特点，阐述财政支出项目绩效评价与企业绩效评价、传统绩效评价的区别。

第三章，财政支出项目绩效评价国际比较。主要是阐述澳大利亚、世界银行等国家和国际组织的评价方法，重点分析针对项目的绩效评价方法，并归纳绩效评价的借鉴之处。

第四章，中国财政支出项目绩效评价现状。在简要介绍转型期财政支出特点的基础上，总结我国目前财政支出项目绩效评价的发展历程和存在问题。

第五章，构建中国财政支出项目绩效评价体系。首先从财政支出绩效评价的原则与方法出发，借鉴世界银行项目评价等国际经验，设计项目评价的指标体系，提出具体指标体系，并结合财政支出活动过程，分析评价体系的实施步骤和配套措施。

第六章，DS 风电站绩效评价案例。根据第五章构建的项目绩效评价体系，实地调研 DS 风电站，设计 DS 风电站财政支出项目绩效评价方案，并结合实际情况提出相关建议。

第七章，论文结论及展望。总结本文的研究结论，对论文的不足进行归纳总结。

政府财政支出的绩效评价问题是一个新课题，我国还仅处于探索阶段，是值得财政理论研究和财政实践工作者深入研究的新领域。同时绩效评价体系对于建设和完善公共财政体系，提高财政支出的绩效，摆脱财政困境起着至关重要的作用。目前对我国财政支出项目绩效评价的论文文献资料较少，尚缺乏系统的研究和阐述。本文的创新之处在以下方面：

首先，在评价经验上进行了总结。在研究财政项目支出绩效评价的理论基础上，重点借鉴了澳大利亚、世界银行的绩效评价模式，得出绩效评价作为渐进式的改革，需要建立合理的评价目标和评价指标，健全公开透明的评价过程并与预算挂钩的结论。

其次，在评价模式方面进行了创新。在对财政部门实际调研的基础上，分析中国目前财政项目支出绩效评价存在的问题，并提出相关对策。通过借鉴企业绩

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库