

学校编码: 10384

学 号: 17920111150913



分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

UDC\_\_\_\_\_

# 廈門大學

## 碩 士 學 位 論 文

# “平衡计分卡”视角下的公共项目财政支出绩效评价研究

### ——以 S 区社区街道视频监控系统项目为例

**Study on Performance Evaluation of financial expenditure in public projects from the view of Balanced Scorecard**  
**——with S community street video surveillance system project for example**

王 茜

指导教师姓名: 李 成 副教授

专业名称: 工商管理(MBA)

论文提交日期: 2016 年 月

论文答辩时间: 2016 年 月

学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2016 年 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）：

年 月 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）：

年    月    日

## 摘 要

如今政府通常需要利用公共项目财政支出的安排以及公共资源的配置来提高公共管理和公共服务职能的效率<sup>1</sup>。一方面，公共项目财政支出作为宏观调控的主要手段，可以通过安排和调整公共资源配置降低政府治理成本，提升公共资源的使用效率。另一方面，通过公共项目财政预算的编制，可以有效接受公众监督，打造“廉洁政府”。因此，推进公共项目财政支出绩效评价工作是当前国际上政府规范和组织财政分配活动的主流。美国著名预算学家 A. 普雷姆詹德称，“政府预算已从单纯的控制收支的工具，成为政府对宏观运行施加影响的手段。”<sup>2</sup>

长期以来，我国的公共项目财政绩效评价工作不是以效益为价值取向，而是尽量满足各部门的资金需要，缺乏必要的监督机制，导致在公共项目财政支出过程中存在大量非理性和不确定性等因素，造成公共财政资金使用的浪费，也衍生了腐败。

随着我国政府机制改革的深入进行，开展公共项目财政支出绩效评价工作也成为当代中国行政改革的关键内容之一。这不仅是公众强化政府监督的客观要求，也凸显了民众积极参与“问责政府”和公共决策的价值取向，与如今国家所提倡的责任政府、廉洁政府、公平政府等理念一脉相承，也有利于提升当前我国公共项目财政支出的使用效率。

公共项目财政预算绩效评价最主要的环节是建立一套科学合理的绩效评价体系。本文将结合公共项目财政支出的概念内涵、理论依据、历史沿革等内容，从 S 区社区街道视频监控系统项目的具体案例出发，借助“平衡计分卡”工具，阐述在公共项目财政支出绩效评价实践中如何通过“平衡计分卡”来建立完整的绩效评价体系，希望能够进一步丰富和完善 S 区公共项目财政支出绩效评价工作的内容，也为当前地方政府推进绩效改革借鉴思路，更为当前公共项目财政支出绩效评价工作的学术研究提供启发。

**关键词：**公共项目；财政支出；绩效评价；平衡计分卡

<sup>1</sup> 周珊辉. 预算管理在政府财政中的重要性[J]. 财政界(学术版) 财政金融, 2012年第11期: 8.

<sup>2</sup> A.普雷姆詹德[美],周慈铭等译. 预算经济学[M]. 中国财政经济出版社, 1989年版.

## **Abstract**

In modern society, governmental public management and service functions are mostly achieved through expenditure arrangement and resources allocation. On the one hand, government budget is a main method of macro-control. It can reduce management costs and improve service efficiency through public resources allocation. On the other hand, public scrutiny can be achieved during the process of government budget formation in order to build a "clean government". Therefore, how to improve the performance evaluation management of government budget is now acknowledged as the main stream of governmental organizations and financial activities globally. The famous American budget scientist A. Prem Zander ever said, "The government budget planning has changed from a simple tool of payment control to be a method which impacts the macro-economic operation."

For a long time, Chinese "Performance Evaluation" is not oriented for government benefit. It was used to fulfill the funding needs of each department. Because of the lacking of necessary budget supervision, it does not only cause a lot of irrationality and uncertainty during the use of the budget, but also results in a waste of budget funds and corruption generation.

Along with the reform of our government mechanisms, how to carry out "Performance Evaluation" becomes an important part of current Administrative Reform. It is an objective requirement from public supervision strengthening. It is also conducive to highlight the values of public active participation in government accountability and public decision-making. Hence, the idea of "Performance Evaluation" is totally consistent with the concepts of responsible, clean and fair government and it will definitely improve the use efficiency of budget funds.

The most important part of the financial budget performance evaluation of public projects is to establish a set of scientific and reasonable performance evaluation system. This article is mainly based on the concepts of financial expenditure of public projects, its theoretical foundation and historical development. It will focus on the analysis of S

community street video surveillance system project to demonstrate how to build a complete "Performance Evaluation" management system by using the "Balanced Scorecard" tool. This article does not only aim to enrich and improve financial performance evaluation management system of S community, but also provides useful ideas to current government performance evaluation management and provides useful inspirations to academic research.

**Keywords:** Public Projects; Financial Expenditure; Performance Evaluation; Balanced Scorecard

## 目 录

第一章 绪论 .....	1
第一节 导言 .....	1
第二节 研究背景 .....	2
第三节 研究意义 .....	3
第四节 研究内容 .....	4
第二章 相关理论和背景综述 .....	5
第一节 公共项目财政支出绩效评价的概念体系 .....	5
第二节 国内外公共项目财政支出绩效评价工作的发展 .....	8
第三节 平衡计分卡与公共项目财政支出绩效评价 .....	18
第三章 “平衡计分卡”视角下的公共项目财政支出绩效评价的适用性分析 .....	24
第一节 “平衡计分卡”视角下我国公共项目财政支出绩效评价的问题 .....	24
第二节 “平衡计分卡”运用在公共项目财政支出绩效评价的可行性分析 .....	25
第三节 “平衡计分卡”在公共项目财政支出绩效评价体系的转换 .....	27
第四章 “平衡计分卡”在公共项目财政支出绩效评价的具体运用 .....	29
第一节 社区街道视频监控系统项目概况 .....	29
第二节 “平衡计分卡”视角下社区街道视频监控系统项目绩效评价 .....	30
第三节 提高社区街道视频监控系统项目的建议 .....	43
第五章 启示与展望 .....	46
第一节 S区社区街道视频监控系统案例启示 .....	46
第二节 未来公共项目财政支出绩效评价工作的发展方向 .....	47
参考文献 .....	49
致 谢 .....	52

## Contents

<b>Chapter 1 Introduction</b> .....	<b>1</b>
Section 1 Introduction .....	1
Section 2 Study background .....	2
Section 3 Study significance .....	3
Section 4 Study contents .....	4
<b>Chapter 2 Relative theories and background overview</b> .....	<b>5</b>
Section 1 Concept system of performance evaluation of financial expenditure in public projects .....	5
Section 2 Domestic and foreign development of Performance Evaluation .....	8
Section 3 Balanced Scorecard and Performance Evaluation .....	18
<b>Chapter 3 Feasibility analysis of Balanced Scorecard application in Performance Evaluation of financial expenditure in public projects</b> .....	<b>24</b>
Section 1 Existing problems in domestic Performance Evaluation from the view of Balanced Scorecard .....	24
Section 2 Feasibility analysis of Balanced Scorecard application in Performance Evaluation of financial expenditure in public projects .....	25
Section 3 Transformation of Balanced Scorecard application in Performance Evaluation system of financial expenditure in public projects .....	27
<b>Chapter 4 Specific Application of Balanced Scorecard in Performance Evaluation of financial expenditure in public projects</b> .....	<b>29</b>
Section 1 Community street video surveillance system project overview .....	29
Section 2 Performance Evaluation of community street video surveillance system project from the view of Balanced Scorecard .....	30
Section 3 Suggestions of improving the community street video surveillance system project .....	43
<b>Chapter 5 Conclusions and expectation</b> .....	<b>46</b>
Section 1 Case inspirations .....	46
Section 2 Basic ideas of Performance Evaluation of future financial expenditure in public projects .....	47
<b>References</b> .....	<b>49</b>



## 第一章 绪论

### 第一节 引言

由于公共项目财政支出存在大量非理性和不确定性等因素，公众对公共项目财政支出的监督往往是脆弱的。因此，开展公共项目财政支出绩效评价工作不仅是公众强化政府监督的客观要求，也凸显了民众积极参与问责政府和公共决策的价值取向，与责任政府、廉洁政府、公平政府等理念一脉相承。

从西方国家财政制度变迁史来看，随着税收国家向预算国家的转型，公共财政管理方式也在发生着转变。20世纪80年代开始，一些西方发达国家如英美等逐渐开始了“新公共管理”运动，着手大力推行公共项目财政支出绩效评价工作。“新公共管理”活动不仅有效的提高了政府公共部门财政支出的使用效率，而且还改进了公共部门的财政绩效。<sup>3</sup>显然，公共项目财政支出绩效管理已是现代政府治理模式。

从原因来看：一方面，推行公共项目财政支出绩效评价工作有助于政府提高公共财政资金的使用效率。公共财政收入的有限性与公共财政支出需求的无限性之间存在不可协调的矛盾，使得政府永远存在着“预算饥渴”和“预算黑洞”。因此，推行公共项目财政支出绩效评价工作，通过优化内部管理来有效提升财政规模，是政府应对财政危机的理性化选择。另一方面，推行公共项目财政支出绩效评价也是社会参与政府治理、强化民主监督的强烈意愿使然，将“看不见的政府”(invisible government)变为“看得见的政府”(visible government)，通过人民监督保障了财政的公共性。

公共项目财政支出绩效评价是以结果导向的一种财政管理模式，强调在公共项目财政支出的所有环节中更加关注公共项目财政支出带来的产出和项目结果。同时，它力图在缩减公共项目财政支出的前提下，仍然向社会提供比先前更多的社会产品和更好的公共服务。<sup>4</sup>正是因为“不仅要问‘花’了多少钱，而且要解释‘效果’怎么样”，因此，公共项目财政支出绩效评价工作是政府绩效管理的重要内容。

目前，我国基层政府公共项目财政支出的绩效评价工作改革已悄然启动，并正

<sup>3</sup> 王会金. 国外后新公共管理运动与我国政府绩效审计发展创新研究[J]. 会计研究, 2014年第10期: 81.

<sup>4</sup> 李杰刚. 政府绩效预算管理的核心要义-基于传统预算的比较视角[J]. 经济研究参考, 2012年第39期(总第2455期): 69.

处于艰难爬坡阶段。然而，由于缺乏预算硬约束，基层政府公共项目财政支出的有效性受到普遍质疑，加上考虑到当今政府在我国经济发展中扮演者重要的角色，所以公共项目财政支出对总体国民经济的影响十分重要，进一步深化公共项目财政支出绩效评价工作确有必要。

本文将结合公共项目财政支出绩效评价工作的概念内涵、理论依据、历史沿革等内容，采用“平衡计分卡”的科学工具，具体阐述 S 区社区街道视频监控系统的案例，希望能够完善该区公共项目财政支出绩效评价工作，给基层政府绩效改革提供借鉴思路。

## 第二节 研究背景

当前，我国一些基层政府开始对公共项目财政支出进行绩效评价的尝试。由于各地实践和情况的不同，因此各基层政府所采取的公共项目财政支出绩效评价的方法和方式也存在差异，一些基层政府都在积极探索符合自身条件的公共项目财政支出绩效评价体系。

S 区位于厦门经济特区，是厦门的经济、政治、文化、金融中心，下辖 10 个街道 98 个社区。S 区坚持“高端、新兴、特色”的发展方向，推进产业结构升级，2013 年以来财政年收入分别达到 133 亿、153 亿、180 亿，位居福建省各县区前列。<sup>5</sup>

2008 年以来，S 区也在积极探索公共项目财政支出绩效评价工作，推进公共财政服务管理水平，财政支出结构不断优化，试运行的“单位整体支出绩效考评”工作取得良好效果，基本初步形成了财政管理体系，即“预算有目标，执行有监控，完成有评价，结果有反馈，反馈有应用”。但是 S 区公共项目财政支出绩效评价工作同样具有当前国内地方政府推进财政支出绩效评价工作的共性弊端，也存在着“指标体系不科学”、“缺乏相应的管理机构和专业人员”和“问责机制缺位”等自身特有的问题。而解决这些特有问题的关键在于如何设计一套科学合理的绩效管理工具，以满足 S 区公共项目财政支出绩效评价工作的统筹兼顾和综合平衡。

本文将从绩效评价的相关理论和实证出发，阐述西方国家在公共项目财政支出绩效评价工作方面的实践经验，探讨当今我国政府推行公共项目财政支出绩效评价工作的现状。同时，本文将结合自身在 S 区推行公共项目财政支出绩效评价工作的

<sup>5</sup> 厦门市思明区人民政府 2015 年政府工作报告[N]. 厦门市人民政府网, 2015 年 2 月 10 日.

实际，具体分析绩效评价工作的不足，采用“平衡计分卡”工具建立一套相对科学的公共项目财政支出绩效评价体系并给出适当的评价。希望本文的研究结论不但能够帮助解决当前 S 区公共项目财政支出绩效评价工作所面临的难题，也可以对我国地方政府绩效改革工作给出有益的建议。

### 第三节 研究意义

当前我国政府正致力于公共财政和服务型政府的建设，而如何深化公共项目财政支出绩效评价工作则是公共财政管理的一项重要工作。自20世纪80年代以来，我国各级政府就已开始推动财政支出绩效评价工作，实行有关“部门预算”、“收支两条线”、“国库集中收付”以及“规范预算编制程序”和“改善收支分类”等等改革，并取得了初步成效。然而这些工作并未正面涉及公共项目财政支出如何建立有效的绩效评价体系，多为中央政府和地方政府在自身辖区内进行小范围的行政改革尝试。

公共项目财政支出绩效评价工作属于一种新生事物，并没有十分成熟的经验和体系可供借鉴，各地政府推行的做法也不尽相同，而在各自推行的过程当中逐渐暴露了“社会监督缺位”、“政府对资金使用的过分干预”、“法律保障的缺失”、“评价机制不健全”等一些问题。如何更好的解决这些暴露出来的问题，是进一步深化公共项目财政支出绩效评价工作的关键。

本文将结合公共项目财政支出绩效评价工作的中外经验，从西方国家公共项目财政支出绩效评价工作的成功经验出发，分析我国当前公共项目财政支出绩效评价工作中存在的不足，通过“平衡计分卡”理论工具的分析，将其引入到 S 区公共项目财政支出绩效评价工作实例，以此探讨借助“平衡计分卡”建立公共项目财政支出绩效评价体系的可行性。

笔者希望这个研究可以取得两方面的意义：一方面通过“平衡计分卡”与 S 区的公共项目财政支出绩效评价工作有机结合，构建系统评价模式，希望可以为公共财政部门的绩效评价工作应用研究与实践提供借鉴意义；另一方面，通过管理工具和方法的机制性探讨和实践性运用，希望能给地方政府绩效管理改革提供新的理念参考价值。

## 第四节 研究内容

本文的研究内容大体上可以划分成以下四个部分：

第一部分，相关理论和背景概述。此部分将简要对本文研究需要涉及到的理论和背景进行论述，包括：一、公共项目财政支出绩效评价的概念体系；二、国内外公共项目财政支出绩效评价工作的发展；三、“平衡计分卡”理论体系的介绍。

第二部分，“平衡计分卡”理论设计公共项目财政支出绩效评价体系的适用性分析。内容主要有三个方面：一、“平衡计分卡”视角下我国公共项目财政支出绩效评价的问题；二、“平衡计分卡”在公共项目财政支出绩效评价的可行性分析；“平衡计分卡”在公共项目财政支出绩效评价体系的转换。

第三部分，讨论“平衡计分卡”在公共项目财政支出绩效评价的具体运用。内容主要有三个方面：一、社区街道视频监控系统项目概况；二、“平衡计分卡”视角下社区街道视频监控系统绩效评价；三、提高社区街道视频监控系统项目的建议。

第四部分，则是对今后基层政府推行公共项目财政支出绩效评价工作的启示。

总之，本文力求在相关的理论和研究经验的基础上，针对 S 区公共财政的实际情况，提出借助“平衡计分卡”建立 S 区公共项目财政支出绩效评价体系的基本思路，为 S 区政府改革提供可参考、可操作的实践依据，也希望能够为有志于推进公共项目财政支出绩效评价工作改革的实践工作者提供启发。

## 第二章 相关理论和背景综述

### 第一节 公共项目财政支出绩效评价的概念体系

公共项目财政支出绩效，是指将公共财政资金投入到涉及民生的公共项目所取得的实际效果。它反映了公共项目在优化资源配置的经济效果和满足民生需求的社会效果两方面的比较关系。公共项目财政支出绩效评价是指按照一定的指标体系和评价标准，运用科学、规范的评价方法，对涉及民生公共项目的财政资金使用的合理性、有效性进行评判。

早在 1907 年，美国纽约市政研究院就“如何加强对已批准项目的管理来进一步提高公共资源的使用效率”草拟了一份“改进管理控制计划”的文书，启动以绩效为导向的政府运营模式改革，“政府绩效管理”理念就此萌芽了。1949 年，美国政府提出“绩效预算”(Performance Budget)的概念，将绩效评价方法引入到公共项目预算考核之中，首次将财政资金使用作为公共项目绩效评价的内容之一。到了 20 世纪 80 年代，以美英为首等西方国家兴起新公共运动，大力推行政府绩效管理改革，对公共财政支出的绩效评价成为政府绩效管理改革的重要内容。1993 年美国国会通过的《政府绩效和结果法案》，以立法形式要求联邦政府部门必须向国会提交关于绩效目标执行情况的评估报告，以此来更强调对公共财政支出的目标与结果的把控，以此来提高政府管理效率、公共财政资金使用效率和公共服务水平。

#### 一、公共项目财政支出绩效评价的定义与内涵

“绩效”(Performance)原来应用于企业管理，大多与利润联系在一起。在目前文献中，对于绩效并没有一致公认的定义。OECD(经济合作与发展组织)认为，绩效是实施活动结果相对于预先目标的有效性，包括效率性、经济性和效力性，以及活动主体对于预先目标的遵从度、公众满意度等。美国学者普雷姆占德认为，绩效包括效果、节约和效率。中国学者朱志刚则认为，绩效不仅包括外部结果，还包括内在的努力程度，通过投入、过程、产出和结果来描述。<sup>6</sup>

虽然各个学者对绩效的理解不一，但是综其所述，其对绩效核心的理解比较统一，即绩效是实施某一活动的有效性。具体而言，“绩效”就是一种以完成项目目

<sup>6</sup> 李永友. 解析与构建公共支出绩效指标体系[J]. 当代财经, 2005

标为主要导向，以节约项目的花费为考核指标，以活动结果评价为管控手段，达到进一步优化资源的有效配置和使用效率的提高，达到“活动结果与项目目标相统一”。

公共项目财政支出绩效评价就是以公共项目财政支出绩效为目标，运用特定的指标、标准和方法，对公共项目财政支出行为结果的效益、效率和有效性进行分析判断的过程。

具体而言，它应当包含以下内涵：（一）公共项目财政支出绩效评价的本质是政府绩效管理，是公共项目财政管理体系中的核心内容。它主要是运用绩效管理的理论和方法，对公共项目财政支出的现有模式进行改革和完善，并以此强化财政部门 and 资金使用部门的责任意识。（二）公共项目财政支出绩效评价强调目标导向，这意味着财政支出的评价结果要与之前设定的目标相对比，围绕目标来部署财政支出工作。这种要求贯穿于整个财政支出的过程，包括对项目目标的管理、运行过程的监控、项目评价的实施、活动结果的应用等环节。这些内容紧紧相连，环环相扣。（三）开展公共项目财政支出绩效评价的目的是改善政府财政管理，节约公共财政成本，优化公共资源配置，从而争取为公众提供更多的民生产品和更好的公共服务，进一步提升公共财政资金的使用效益。

## 二、公共项目财政支出绩效评价的构成要素

传统观点认为，所谓的公共项目财政预算，就是政府把“盘子”分下去，至于怎么执行、执行会存在怎样的问题，就跟政府没有关系。公共项目财政支出绩效评价则是打破这种传统观点，分解成本控制、结果应用等公共项目财政支出的各个环节和因素，并将其作为绩效评价的内容，确保可考量、可评价，以进一步提高公共项目财政支出的效率、改进公共服务质量。

公共项目财政支出绩效评价应该包含三方面“业绩”、“效果”、“预算”因素：（一）业绩，即绩效目标和指标，指公共项目财政支出是为了达到某一特定的业绩目标。这些目标应当尽量细化或者量化，使之具备可操作性，以便在制定公共项目财政预算的同时可以有效考核结果。（二）效果，即公共项目财政支出使用效果和效率，是指公共项目财政预算的绩效考核与财政支出的挂钩方式，根据设定的目标，评价公共项目财政支出的使用，并以此作为编制下一年度公共项目财政支出绩效评价的考虑因素。（三）预算，即公共项目财政成本和拨款计划，是指年度的公共项目财政支出绩效目标和包括人力资源成本在内的公共服务支出成本。

### 三、公共项目财政支出绩效评价的考核指标<sup>7</sup>

公共项目财政支出绩效评价最基本的考核指标主要是 4E，包括经济、效率、效果和公平。

（一）经济，指投入成本的程度。在评价公共项目财政支出绩效时，优先回答“在规定时间内，花费多少钱？有没有按照法定程序？如何控制经济成本？”换句话说，要求以尽可能低的投放或成本，购买或提供特定的数量和质量的公共产品和服务。

（二）效率，反映为获得工作成果而要消耗多少资源的对比关系，要求在既定投入下达到最大化产出或在既定产出实现最小化投入，保证支出的合理和高效。公共项目财政支出效率所要解决的首要问题是“公共组织在既定时间内，预算投入究竟带来什么结果？”也就是说，在公共项目财政支出的各个项目当中，财政支出的配置比例要符合社会公众的心理偏好的优先顺序。

（三）效果，指公共项目财政支出符合既定目标的程度，通常用来描述在投入公共财政之后，公共组织所进行的工作或提供的公共服务所能达到的目标，并以此满足公共需求。效果所关心的首要问题是“情况能否得到改善”。因此，它分为两类：一类是改变现状的程度，例如道路是否耐用等；另一类则是改变行为的幅度，如用犯罪行为是否减少来衡量刑事政策效果等。

（四）公平，主要衡量公共项目财政支出的服务对象是否都受到公平的对待，对于弱势群体或其他特殊群体是否有更多的政策倾斜。

英国财政部对 4E 界定为：经济，指公共项目财政支出成本的降低程度。效率，指公共服务产出和公共项目财政支出之间的关系。效果，指的是公共项目财政支出对公共服务产出所做发挥的贡献的大小。公平，指社会公众对公共项目财政支出受益的平均程度。”<sup>8</sup>由此可见，公共项目财政支出绩效评价的 4E 指标强调产出和结果，关注成本和效益，注重社会公众的满意度。

<sup>7</sup> 平音. 浙江省高等教育公共支出绩效评价研究[J]. 华商, 2008 年第 20 期: 1.

<sup>8</sup> 朱小平, 杨妍. 公益型非营利组织绩效预算与绩效评价的理论探讨[J]. 审计与经济研究 经济学苑, 2006 年 5 月第 22 卷第 3 期: 65.

## 第二节 国内外公共项目财政支出绩效评价工作的发展

### 一、西方公共项目财政支出绩效评价的理论和实践发展概述

#### (一) 公共项目财政支出绩效评价理论的演进

西方国家在理论和实践的研究均开展得比较早。1907年，美国纽约市政研究院有关“改进管理控制计划”的文书中谈到“加强对已批准项目的管理来进一步提高公共资源的使用效率”。<sup>9</sup>这是公共项目财政支出绩效评价的理念的萌芽。20世纪30年代，美国田纳西流域管理局和农业部采纳了公共项目财政支出绩效评价的管理方法，提高部门运作效率。

第二次世界大战之后，为摆脱经济周期波动，主要西方国家推行凯恩斯主张的“政府经济干预”的财政政策，在收入环节，公债成为组织收入和弥补财政赤字的主要手段；在支出环节，政府不断增加公共支出和投资支出。收支矛盾不断激化，公众强烈要求改革旧的公共项目财政支出模式，从而改善公共部门的绩效水平。1949年，胡佛委员会首次提出“绩效预算”的定义，从财政预算的角度推进公共项目财政支出绩效评价工作。<sup>10</sup>按照该设想，美国公共项目财政支出绩效评价由三部分组成：

(一) 按规划和活动对政府事务进行预算分类；(二) 绩效计量；(三) 绩效报告。后来在胡佛委员会的推动下，美国联邦政府、州政府、地方政府和军队均被要求编制预算，以评价公共项目财政支出绩效。

到了20世纪70年代，西方国家面临财政危机、管理危机等一系列问题，财政赤字成为各国政府关心的热点问题。一方面，政府不能再轻易提高税率以增加收入；另一方面，政府由于不能减少预算、控制开支，导致财政赤字问题更为突出。同时，由于“福利国家”等政策，政府职能急剧扩张，机构规模膨胀，政府公共管理出现许多漏洞。所以，政府和公众希望进一步加强公共项目财政支出的绩效评价，以保证公共项目财政支出的有效性和可持续性。这推动了公共项目财政支出绩效评价理论和实践发展。1979年，美国政府颁布《关于行政部门管理改革和绩效评价工作》，文件规定，所有机构和部门都需对公共活动的过程和结果进行绩效评价。

20世纪80年代，受经济全球化冲击，西方各国财政赤字进一步加剧，政府效率持续低下，公众对政府的不满与日俱增，政府绩效评价运动在西方国家兴起，公共

<sup>9</sup> 苟燕楠,王海. 公共预算的传统与变迁:美国预算改革对中国的启示[J]. 财政研究 外国财经, 2009年第6期: 78.

<sup>10</sup> 苟燕楠,王海. 公共预算的传统与变迁:美国预算改革对中国的启示[J]. 财政研究 外国财经, 2009年第6期: 79.



Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts 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.