# 解析与构建公共支出绩效评价指标体系

来源：网络 作者：花开彼岸 更新时间：2024-08-11

*\" 关键词：公共支出；绩效评价；指标体系 公共支出绩效评价是市场经济和社会进步对政府公共支出管理提出的必然要求。在现代政府公共活动的管理中，基于结果的支出绩效管理在整个政府支出管理中占据了一个十分重要的地位，它既是提高公共部门运行效率、增强...*

\" 关键词：公共支出；绩效评价；指标体系

公共支出绩效评价是市场经济和社会进步对政府公共支出管理提出的必然要求。在现代政府公共活动的管理中，基于结果的支出绩效管理在整个政府支出管理中占据了一个十分重要的地位，它既是提高公共部门运行效率、增强公共部门责任意识的需要，又是提高公共部门信息的透明度、加强公众监督和推进社会民主建设的需要。对作为政府向社会提供公共服务和调控经济社会运行重要手段之一的公共支出而言，绩效评价是其整个绩效管理的核心和重要手段，也是政府编制绩效预算的前提。一个有效的支出绩效评价系统不仅能够向公共服务的提供者揭示公众的满足程度和公共预期目标的实现程度，而且也能指明公共支出决策的改进空间和应采取的行动。正是由于公共支出绩效评价在整个公共支出管理中的重要地位和作用，所以从20世纪50年代，许多国际组织、决策研究机构和国家在公共管理中研究和推行公共支出绩效评价制度。①

然而，回顾我国公共支出绩效评价理论和实践发展的历史，我们不难发现，尽管理论界和实践部门在相当长的一段时间内都意识到在公共支出管理中引入绩效评价的重要性，②但真正关注对公共支出进行绩效评价也还是近几年的事。究其原因，除了受计划经济管理体制和粗放型管理模式的影响外，主要是由于以下两点原因：一是人们没有真正领会到公共支出绩效评价的内涵，致使公共支出绩效评价在讨论和实践中往往走样，从而难以深入下去。二是公共支出绩效评价本身的复杂性。对公共部门公共服务绩效的评价，在评价的具体方法和内容上与一般的评价存在很大的区别。这主要是由于评价对象的特殊性造成的，即评价对象的成本和收益一般无法完全用一些量化的指标进行衡量，所以在评价时，我们也就无法按照常规的成本收益的评价方法进行准确评价。这就使得对公共支出绩效的评价变得非常复杂。也正是由于这种复杂性，使得对公共部门进行绩效评价也只是近30年才被提出来，到目前该评价作为公共支出管理的一个重要部分发展还很不成熟，特别是对公共支出综合绩效的评价还只是停留在探讨的阶段。

实际上，从国外公共支出绩效评价的实践看，同任何绩效评价一样，公共支出绩效评价的复杂性主要表现在绩效的度量上，由于绩效的度量直接关系到绩效评价的结果和工作目标的实现程度，所以科学地度量绩效对绩效评价工作的科学性和有效性非常重要。那么如何才能科学地度量公共支出的绩效呢？文章认为，要想科学地度量公共支出的绩效必须要有一套科学可行的指标体系。因为，只有能找到一套科学度量绩效的指标体系，才能准确地度量出一项公共支出的实际效果。所以，选择科学的指标体系也就成为整个绩效评价工作的核心和评价目标实现的关键。但如何能找到一套绩效评价的指标呢？文章认为这与绩效评价的内涵又有很大的关系。

因为绩效评价的内涵本身就蕴含着绩效评价的内容和目标，而绩效评价的内容和目标又是我们绩效评价指标选择的依据和原则，如果不能对评价的内容和目标有深刻而又全面地把握，我们就不能针对公共支出绩效评价的特殊性选择恰当的指标。

一、解析公共支出绩效评价的内涵

从字面上看， “公共支出绩效评价”实际上就已经向我们说明其评价的基本对象和评价的内容了。即评价的对象就是公共支出，评价的内容就是公共支出的绩效。

因此，从某种程度上讲，对公共支出绩效评价内涵的理解首先就得弄明白绩效概念的内涵，因为作为绩效评价的内容，其概念实际上就告诉了人们指标选择的范围。

从以上各个定义看，人们对绩效理解的差异主要是绩效包括的范围不同，但在绩效的核心思想上，大家的认识还是比较一致的。即绩效是实施一项活动的有效性，而且是基于预期目标的有效性。所以归纳各个定义，本文对绩效的定义是：绩效是效益、效率和有效性的统称，它包括行为过程和行为结果两个方面。就行为过程来说，它包括投入是否满足经济性要求，过程是否合规和合理；就行为结果而言，它又包括产出与投入相比是否有效率，行为的结果是否达到预期的目标以及产生的中长期影响。

这里的影响既包括经济的影响，又包括社会的影响。通过这个概念，可以看出，绩效既包含了绝对的内容，又包含了相对的内容，是一个绝对量和相对量的集合体。

实际上，通过对绩效内涵的揭示，我们看出绩效评价就是对一项活动的效益、效率和有效性的评价，既然如此，我们也就不难理解如何选择评价的指标了。这就是，绩效评价的指标从选择的范围看，主要包括效益类指标、效率类指标和有效性指标三个方面。然而，在实践中，有时由于这些指标的数据很难直接获得或直接度量，这时就需要通过一些与这三方面有关的间接指标来实现。这一点在绩效的定义中也说得非常清楚，这就是，这些间接指标包括活动的两个阶段四个方面的内容，即活动的投入、活动的过程、活动的产出以及活动的效果。

这样，有了对绩效内涵的认识，再理解公共支出绩效也就不难了。所谓公共支出绩效也就是在绩效概念中增加评价的对象——公共支出。所以通俗地说，公共支出绩效评价就是对公共支出的效益、效率和有效性进行评价。而所谓的公共支出，就是指所有以公共资源为成本支出所开展的各项活动。简单地说就是公共部门利用公共收入开展的公共活动。一般来说，公共支出根据其影响程度可以分为四个层次：整个公共部门的公共支出活动；为实现某一类职能而进行的公共支出活动；某一公共部门所开展的公共支出活动；某一项具体的公共支出活动。这样，不同层次的公共支出其绩效的内容也就存在很大的差异。尽管如此，对不同层次的公共支出绩效的度量同样也包括这样三个方面：支出的效益；效率；效力。因此，在公共支出绩效度量的指标选择上同样要立足于这三个方面。但和一般的绩效评价中直接度量绩效存在的困难一样，对公共支出绩效的直接度量同样存在着这样的问题。因此，同样需要一些间接\" 指标来度量公共支出的绩效，这些间接指标包括公共资源的投入、公共活动过程、公共投入的产出和公共活动的结果。

实际上，在理解公共支出绩效评价的内涵时，还应注意的一个问题就是，由于评价属于规范分析的范畴，所以就得有一个标准。但对于不同评价对象，其评价的标准是不同的。对于公共支出而言，绩效评价的标准是公共支出的目标。一般来说，根据公共财政的思想，公共支出的目标就是提高整个社会的福利水平，但社会福利水平是一个难以量化的指标，所以在实践中往往用纳税人的满意度来表示，纳税人的满意度越高，则公共支出的效果就越好，公共支出就越有效。但纳税人的满意度又是一个很主观的概念，同样在实践中是一个无法用定量指标度量的概念。这样，在具体支出项目的评价中，往往又会以增加产出，提高收入等作为评价的目标。既然是以公共支出的目标作为公共支出绩效评价的标准，这样，公共支出绩效评价实质上就是评价公共支出目标的实现程度。通俗地说就是评价公共支出结果与公共支出目标的差距。这也就是人们把绩效管理说成是基于目标的管理的原因所在。这样，根据上面的分析，在绩效评价中，实际上只需一项指标即可，那就是公共支出的效果，但效果又是一个难以准确描述的概念，所以，在具体的实践评价中，我们才使用了上述所说的初始指标和终极指标。

二、构建公共支出绩效评价指标体系

在全面破析了公共支出绩效评价的内涵后，我们对如何构建公共支出绩效评价的指标体系就有了一个明确的思路。正如前面所述，在公共支出绩效评价中，所评价的内容就是公共支出活动的经济性、效率性和有效性。

但这些指标本身都是相对的概念，无法直接度量。要评价公共支出活动的这三性，在具体的评价中，我们还必须要寻找其它间接指标。这些间接指标实际上就是包括了公共支出活动的整个过程，即公共资源的投入、公共支出的过程、公共支出的直接产出以及公共支出的结果。

这样，在公共支出绩效评价的指标体系中，我们指标的选择就可以有两个层次：一是终极指标，包括效益类指标、效率类指标以及有效性指标；二是初始指标，包括投入类指标、过程类指标、产出类指标以及效果类指标。

这里为什么称这四类指标为初始指标呢？因为这四类指标与公共支出活动的绩效没有直接的关系，从这些指标上，我们不能直接判断出一项公共支出绩效的高低，之所以选择这些初始指标就是因为他们是终极指标产生的基础，终极指标就是建立在这些初始指标的基础上，通过初始指标间的运算得出的。

在整个公共支出绩效评价指标体系的构建中涉及到这样几个概念：投入，过程，产出，结果。投入，就是指为资助项目所投入的资源，包括人力、物力和财力。需要说明的是，这里的投入还可能包括无法用货币度量的一些社会成本。过程，就是指项目执行过程中项目的质量控制以及实施者对项目规划的遵从度。产出，就是指以数量或质量表示的为资助项目或活动所进行的努力，比如一项就业培训活动，其产出就是开设了多少课程，多少人接受了培训以及有多少人通过了结业考试等。结果，就是项目预期目标的实现程度。

但这里需注意的是，由于是针对目标，所以在计算结果时还必须首先考虑目标的合理性和正确性，同时结果的度量必须尽可能全面。同样以上面的就业培训项目为例，所谓结果就是在所有接受培训的人当中，有多少人能找到并保持工作达6个月以上，多少人将获得和原有工作一样或更多的工资收入，又有多少人认为就业培训中所学到的技能是其能找到工作的关键因素。③明确了度量对象的内容，现在就可以对不同指标进行说明了。这里我们以公共就业培训计划为例，对各类指标进行解释和说明。

所谓投入类指标：就是用于反映公共部门提供公共服务所投入的人力、物力和财力的变量。举例来说，就是可以用来说明投入一项工作的总成本、投入资源的组合或者数量。对就业培训计划来讲（下面如不特别声明，各指标的例子都是以公共就业培训计划为对象），此类指标的例子有：

\*投入的教师数量

\*投入的培训场地

\*投入的日常费用

所谓过程类指标：就是指公共部门在提供公共服务的过程中，对质量的控制和对预算制度的执行情况。显然，过程类指标也就是用于反映公共部门在提供公共服务工程中质量控制的程度和执行预算计划的变量。举例说，就是说明公共服务提供工程中，是否按计划进行、财政资金的使用是否有浪费现象等。此类指标的例子有：

\*培训是否按计划进行

\*根据管理指导方针设立的错误允许程度

\*培训支出预算调整的程度

所谓产出类指标：就是用于反映公共部门提供的产品或服务的数量或者完成的工作量等变量。简单地说，是反映项目产出了什么和产出了多少。通过这类指标的历史比较可以反映出工作的变动性或稳定性。此类指标的例子有：

\*开设了多少班级

\*开设了多少门培训课程

\*开展了多少实习活动

所谓结果类指标：就是用于反映一项工作、一种做法或计划达到预期目标的程度的变量。结果反映了达到的真实效果和相应的影响。结果指标是从服务对象的角度来衡量的。例如，人力服务计划的效果可以和行为、技能、知识、态度、价值、条件、地位或其他方面有关。

结果是参与者在完成计划后在认知、思想或行为等方面发生的变化。此类指标的例子有：\*有多少人通过了结业考试

\*有多少人通过培训找到了工作

\*再就业后收入提高的程度

由于这些指标还仅是初始指标，仅有这些初始指标还不能对公共支出直接进行评价。要想能对公共支出绩效进行评价，还需使用这四类指标相互间的关系来考核公共支出的经济性、效率性和有效性，这样才能最终对公共支出进行绩效好坏的评价。因此，有了这四类指标还不够，因为我们无法根据这四类指标直接评价公共支出的绩效，评价绩效还得在这四类初始指标的基础上，根据公共支出绩效评价的内涵构建这样三类指标，即经济性指标、效率性指标和有效性指标。

所谓经济性指标：就是用于反映公共提供单位成本的变量，它往往可以通过投入类指标、过程类指标和相应标准的比较得出。比较的目的就是通过经济性指标考评为完成既定质量和数量的公共服务，财政的投入是否最低。举例来说，公共服务的各项投入是否以最低的价格从市场中获得，公共活动过程是否存在浪费等。此类指标的例子有：\*一个接受再就业培训的人员所花费的公共资源

\*投入的培训设施的购买价格与市场平均价格的差异程度

\*培训计划的机会成本与实际成本的差异程度

所谓效率性指标：就是用于反映既定的资源投入是否获得了最大的满足公共需要的公共服务产出，它往往是通过投入类指标和产出类指标比较得出。此类指标的例子有：

\*单位公共资源投入所培训的人员

\*培训计划完成的程度

\*培训支出超预算的程度

所谓有效性指标：就是用于反映公共支出目标的实现程度，但不仅仅如此，它还考虑相应的财政投入。它往往是将效率因素和效果因素放在一起考虑。举例来说，“所有修理的单位成本”是一个效率指标，“满意的修理的单位成本”则是一个有效性指标。通常，有效性指标用公式表达有一定困难。正因为如此，新接触绩效评价的部门喜欢首先强调效果和效率的评价，等对绩效评价熟练之后，才会进行一些有效性的评价。有效性指标的例子有：

\*培训后找到工作的人员与预期的培训目标的差距

\*培训计划给地方经济带来的影响程度

\*培训计划改善居民的贫困的程度

到这里为止，我们完成了绩\" 效评价指标体系的构建。

上面只是从体系上完善了指标体系的构成，但在实际的公共支出绩效评价中，每类指标实际上还是有许多具体指标组成，这些具体的指标在不同的评价对象中可能千差万别。正如前面所分析的，由于公共支出层次不同，形式又多种多样，这样公共支出绩效评价的具体对象也就是多种多样。所以尽管指标还是来自于这几类，但每类指标选取对于不同的评价对象是不一样的。因此对具体评价对象来说，指标选取在以上述体系为根据的基础上，还必须遵循一定的原则，才能保证绩效评价结果的科学性、准确性和可靠性以及全面性，达到预期的评价目标。一般来说，对一个具体的评价对象，绩效评价指标选取应坚持以下原则：

指标的相关性。衡量指标与政府部门的目标及项目目标有直接的联系，不能因为容易收集就使用，例如投入或产出的衡量相对容易，但如果与项目成果目标的相关性存在问题，单纯的投入指标或产出指标就不能很好地反映项目的实际影响。

指标的经济性。指标的选取要考虑实现条件及可操作性，数据的获得应符合成本效益原则，在合理成本的基础上收集信息。这就要求指标在满足评价目标的前提下要尽量精简，减少指标之间的信息重复，选定的指标应承载尽可能大的信息量，从而可以降低指标信息收集的成本。

指标的可比性。在相似目的的项目之间有共同的指标，不同项目之间的衡量结果可以相互比较。

指标的重要性。根据指标在整个体系的地位和作用进行筛选，选择最具代表性、最能反映评价要求的指标，注意指标的兼容性问题，不要对指标进行杂乱无章的罗列。

实际上，根据国外的经验，在指标的选择上除了坚持上述的原则外，笔者认为还应坚持以下几项原则：所选指标在评价内容的度量上要具有精确性，不能模棱两可；指标的选择应尽量充分，也就是指标能充分地对绩效进行评估；最后，选出的指标应具有可监控性，即指标应具有独立性，减少人为因素对指标的修饰。

\*此文一些观点来自于丛树海，周炜、李生祥、于宁、李永友2004年主持的《金华市财政支出控制与缋效评价》（内部研究报告）。

注释：

①近代公共支出绩效评价思想萌芽于工业革命完成后所建立的国家审计制度，主要特点是对公共支出的合法性和合规性进行审查。20世纪凯恩斯宏观经济理论的产生为政府扩大其职能提供了强大的理论支撑，随着政府职能的逐步扩大，此时的公共支出绩效评价除了原有的审计内容外，已开始关注对政府公共支出的效率性和效力性进行审查，同时在有些国家和国际组织中开始有对具体支出项目绩效的考评实践。20世纪中后期，全球经济的滞胀和低效率以及全球化竞争的加剧，为摆脱政府公共管理的低效率和财政困境，在全球范围内掀起了一场政府改革的浪潮，这种被称为新的公共管理运动的改革内容主要包括公共服务的市场化改革、政府内部管理改革以及加强政府公共活动的绩效管理。而强调对公共支出的绩效评价也成为这场运动的一项重要内容。公共支出绩效评价改革的内容由过去鉴证式的事后评价，逐步过渡到对整个公共支出活动全过程的评价，评价的目标也由过去的为公共部门的财务工作提供审计式的鉴证和报告逐步转到对公共支出的效率性和效力性进行评价。从国外公共支出绩效评价的实践看，目前还仅仅停留在对具体支出项目的评价，即使像美国、英国、澳大利亚等支出管理水平较高的发达国家，目前也还是处于制度建设阶段，与真正的绩效评价实践还有一段相当的路程。

②从现有可查阅的资料看，在新中国公共支出的管理活动中，对公共支出结果的关注最早可追溯到1957年1月6日，这一天，人民日报发表了一篇“要充分考虑经济效果”的社论。

③这里的结果根据目前亚洲开发银行和OECD以及世界银行等国际组织在进行资助项目的绩效评价时对结果的定义，结果实际上包括三个层次的内容，即初始结果、中期结果和长期结果。

初始结果就是公共支出活动结束后在短期内产生的效果，以就业培训为例就是有多少人通过培训找到了工作；中期结果就是在经过一段较长的时间后所产生的效果，比如找到工作的这些人的生活质量提高程度；长期结果就是经过相当长的一段时间后所产生的效果，比如当地的收人分配公平程度的改善，经济增长的上升程度等。

参考文献：

[2]亚洲开发银行。公共支出管理[M].经济科学出版社。

2001：378.

[3]Jack Diamond 《Performance measurement and evaluation》OECD Working Papers 1994.

[4]陆庆平。公共财政支出的绩效管理[J].财政研究。

2003，（4）。

[5]黄萍，黄万华。公共行政支出绩效管理[J].红旗文摘，2003，（22）。

[6]朱志刚。公共支出绩效评价研究[M].北京：中国财政经济出版社，2003.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn