

# 财政支出绩效评价方法研究综述

袁莉娟<sup>1</sup> 胡银<sup>2</sup> 艾俊<sup>2</sup>

(1.武汉市实验幼儿园 武汉 430023 2.中南财经政法大学 武汉 430073)

**【摘要】** 本文从一般定量、经济分析、社会评价及数理分析等角度,对国内外相关绩效评价方法的研究成果进行了梳理和总结,以期为我国财政支出绩效评价的有效开展提供借鉴。

**【关键词】** 财政支出 绩效评价 评价方法 研究综述

财政支出绩效评价也称为公共支出绩效评价,是指政府或相关部门依据绩效评价的相关标准和原则,根据已设财政支出所要达到的绩效目标,结合系统学、经济学、社会学、运筹学和统计学等领域的研究思路,运用科学、规范的绩效评价方法以及一定的数理分析模型,对政府及其部门的财政支出行为的过程及效果进行的全面、客观、公正的分析、评价和报告。财政支出绩效评价是改善政府管理效率、提高公共资金使用效益和推进公共服务水平的有利举措,而财政支出绩效评价方法的选取是

关系的研究。

## (二)关于内部控制信息披露未来的研究方向

在内部控制目标、内部控制要素、内控信息披露基础上的内部控制信息研究,本身是对内控研究内容的深化与细化,也代表了未来内控研究的方向和热点。相对而言,国外对于内部控制信息披露的既有研究比较成熟,能同时从理论分析与实证检验角度阐释内部控制信息披露的经济后果。

我国在内部控制方面的研究起步较晚,对于国外的研究成果需要借鉴和学习的方面有很多,但是我们在研究的同时也需要明确中国和国外在国情方面有许多不一致的地方,在借鉴的基础上也应当充分考虑到中国的国情。前文中也提到,在内部控制信息披露与会计信息质量的关系、内部控制信息披露的市场反应方面,现有研究结论并不一致。造成研究结论存在差异的原因有许多,既有样本选择、变量界定、研究期间、制度背景等的差异,也可能与研究设计有关。我国现有研究基本都是针对主板上市公司进行的,而中小企业板上市公司的信息环境、公司特征等都与主板上市公司存在差异。国外的研究也发现不同规模的公司披露内控信息时会产生不同的效果。如何避免这些差异对研究结果的影响,是今后的实证研

究需要考虑的。在我国企业存在内部控制现实需求的推动下,在国外内部控制信息披露制度的引导之下,我国上市公司内部控制信息披露制度正在发生着重大的革新。我国的学者所要做的,是适应这种革新并在研究时充分融入我国的国情。

## 一、从一般定量角度论财政支出绩效评价方法

### (一)平衡计分卡法

平衡计分卡(Balanced Score Card)是美国的 Robert

卡普兰和戴维·诺顿提出的。在我国企业存在内部控制现实需求的推动下,在国外内部控制信息披露制度的引导之下,我国上市公司内部控制信息披露制度正在发生着重大的革新。我国的学者所要做的,是适应这种革新并在研究时充分融入我国的国情。

综上所述,对于内部控制信息披露的经济后果,本文认为今后的研究方向主要是以下几方面:①强制性内部控制信息披露背景下,内部控制缺陷披露的程度。②实行强制性内部控制信息披露制度前后,关于企业内部控制质量的对比。③强制性内部控制信息披露背景下,内部控制质量与企业权益资本成本的关系。④强制性内部控制信息披露背景下,内部控制质量与盈余质量的关系。⑤强制性信息披露后,根据近几年的数据进行实证分析内部控制的效果是否有了提升。通过对比实行前后的数据来验证强制性信息披露制度的执行是否有效。

### 主要参考文献

1. 梅丹.中国内部控制缺陷信息披露研究——基于2009~2011年A股上市公司的数据.经济研究导刊,2013;23
2. 宋绍清,张侠.关于上市公司内部控制信息披露影响因素的实证研究.财会月刊,2009;2

Kaplan 和 David Norton 为了弥补财务类指标的不足而开发的考察企业绩效的评价工具,其核心理念是将内部业务流程、顾客满意以及创新学习能力等三类指标增加到传统的财务类指标中。

国内学者贾康、孙洁(2010)运用平衡计分卡的理念对财政支出绩效评价进行了初探,从财务、社会公众、业务流程及其优化以及学习与成长等四个维度设计评价指标体系,其中:财务维度重点考察公共商品的成本与价格、工作的费用与效率;社会公众维度重点考察社会公众对政府、对工作生活等的满意度以及满意度的变化率;业务流程及其优化维度主要涉及政府提供公共商品及公共服务的质量与相对价格,改进公共管理的效率,完善公共管理流程等;学习与成长维度主要包括增强政府创新能力、推进廉政建设、加强领导与员工的沟通等方面。赵晖(2010)在设计地方政府绩效考核指标时尝试采用平衡计分卡的理念,以财务维度评价财政资金的管理效率和使用效率,以内部管理维度评价政府机构的内部管理水平及效率,以顾客维度评价政府提供公共产品和服务为群众所创造的价值,以学习与成长维度评价政府工作人员的执政能力及进步空间。

朱艳苹、魏京红(2013)在论述平衡计分卡对农业财政支出绩效评价的适用性的基础上,从财务、收益对象、管理运营以及学习和成长等四个维度构建农业支出项目绩效评价指标体系。刘安长(2013)基于平衡计分卡建立的关键绩效指标运用到义务教育财政支出绩效评价中,并以某市为例,在确立通过绩效评价形成公共支出拨款与教育业绩相匹配的机制的基础上,以提高本市义务教育的普及率和教育质量为绩效目标,选择具有代表性的指标对义务教育绩效进行实证分析。

## (二)标杆管理法

标杆管理法的理念首先是选定合理的标杆作为政府奋斗的目标,而在某项工作实施各阶段结束后进行阶段性的总结评估,总结评估是将每一阶段的实践结果同最初设定的标杆相比较,用以及时对下一阶段的方法或过程做出适当调整,直至最后的实践结果达到预设的标杆水平,从而确定政府工作更高的标杆。全面的标杆管理法是美国俄勒冈进步委员会(Oregon Progress Board, OPB)集中推进的,当时设计的指标体系包含158个评价指标,分三个层次:第一层次是描述所设计指标体系的所属领域;第二层次是在第一层次的基础上选取若干领域中具有代表性且具有较高测评价值的部分;第三层次是综合各个部分指标并最终在每一部分中确定具有针对性的测评指标。王谦等(2004)为了避免传统的政府及部门的绩效考核中权重设定的主观性,将数据包络分析同标杆管理法相结合,提出在部门内部寻找有效决策单元时

采用数据包络分析法,而后将有效的决策单元同标杆单元相结合,并用数据包络分析比较选出有效决策单元。罗良清等(2006)基于政府绩效评价相关理论和标杆管理的基本原理,尝试将标杆管理法的理念引到地方政府绩效评估中并加以应用。

## 二、从经济分析角度论财政支出绩效评价方法

### (一)成本—效益分析法

成本—效益分析法是财政支出绩效评价的基本方法,该方法的基本理念是将一定时期内某项目取得总效益同耗费总成本相比较,通过多个预选方案进行项目的成本效益分析,最终选择最优的即效益最高、成本最低的财政支出方案。该方法的核心是在确定支出目标效益额的前提下,比较支出项目中各类开支和费用,选择最少成本所能达到的最大效益。该方法存在一定的局限性,适合于总效益和总成本能准确计量的项目绩效评价,而对以社会效益为主的财政支出项目不太适用。针对公共支出的总收益和总成本不能以货币形式准确度量的情况,窦玉明(2004)提出将收益成本划分为无形的和有形的,无形收益成本应秉承定性与定量相结合的方法,在定量分析时对无形收益成本进行区间控制,避免将无形收益过于夸大或缩小,而有形收益成本容易以货币度量,应进行严格的定量计算和分析。

### (二)“3E”和“4E”评价法

3E评价法源于20世纪60年代初,当时英国的雷诺效率小组建议在政府管理新方案中设立“经济”(Economy)、“效率”(Efficiency)和“效益”(Effectiveness)的“3E”标准体系。而后,英国审计委员会(Audit Commission)将“3E”标准纳入绩效审计框架,并开始应用于政府部门的实践中,“3E”法将传统的单一财务和预算标准以包含多元价值观点的标准体系替代,更好地体现了“管理的责任”。加拿大学者丹尼斯·普瑞斯波尔(1989)提出应审查对资源的有效利用和对环境的保护情况,同时还应审查政府项目及政府活动所产生利润分配的公平性,应该在“3E”基础上增加“环境性(Environment)”和“公平性(Equity)”。而大多数学者在“3E”的基础上增加了“公平性(Equity)”,形成绩效评价的“4E”法。

## 三、从社会评价角度论财政支出绩效评价方法

### (一)层次分析法(AHP)

层次分析法(The Analytical Hierarchy, AHP)是美国运筹学家萨蒂提出的针对复杂问题将定量分析和定性分析相结合进行决策的方法,它的核心理念是将指标之间的关系划分为多层次并进行综合评价和计算,并对评价对象的综合效益进行客观、系统的评价,从而明确分析综合效益的高低。丛树海等(2005)构建包括效益类指标、效率类指标和有效性指标等三个角度的两层次公共支出绩

效评价指标体系,并且通过公共支出的投入、过程、产出及效果四个方面的间接指标来实现。郭平等(2011)认为在构建绩效评价指标体系时用少数几个指标来评价具有局限性,必须充分考虑财政支出的特点、运作过程和机理,建立多层次的指标体系,科学、全面地衡量财政支出的绩效,并以中部地区某市为例,从投入类、过程类、产出类和效果类等四维度构建新农合医疗基金项目绩效评价三层次指标体系。梁宏亮、黄欣涔(2012)运用AHP层次分析法和模糊综合评价法,以期找到一种更为科学、精确且行之有效的灾害救援重建财政支出绩效评价方法。金荣学、宋菲菲(2013)从投入、过程、结果和外部效益等四个维度构建地方政府债务三个层级的支出绩效评价指标体系,分别从地方政府债务的资金来源及对项目的投入程度、债务资金的使用情况和管理效率、地方政府债务支出为社会带来的效应等方面考察地方政府债务的绩效。

## (二)模糊综合法

模糊综合法的核心理念是通过建立模型将难以进行判断比较的经济效益指标之间的模糊关系进行多层次综合评价的分析方法,以明确综合经济效益的高低。赵红梅(2008)运用多级模糊综合评判法,以《中国政府绩效评估研究》课题组确定的33项评估指标为依据,依据相关专家对各项指标的重要性进行排序以此评估地方政府绩效,并以黑龙江省政府为例进行实证研究,结果表明多级模糊综合评判法突破了地方政府绩效评价的局限性,是政府计划、控制和决策有利的分析工具。彭军龙等(2010)将模糊数学分析法、灰色关联法等相结合,从社会与经济、环境、施工质量、管理体制与政策等方面,设计公路建设项目的可持续性评价体系,得出较为直观的评价结果。于杨(2013)依据模糊综合评价的基本方法对2005~2012年内蒙古11所高等院校的教育财政支出绩效进行实证分析,得出A学校的绩效最优,并对模糊综合评价模型的有效性进行检验。

## 四、从数理分析角度论财政支出绩效评价方法

### (一)数据包络分析法(DEA)

数据包络分析法的核心理念是利用线性规划构建有效率的凸性前沿面,使用数学规划模型来对具有输入和输出决策单元(DMU)间的相对有效性进行评价的模型方法,用以识别低效率的决策单元及其效率值。崔元锋等(2006)利用数据包络分析模型,检验1995~2004年的财政农业支出资金绩效,结果表明我国财政农业支出资金绩效水平整体不高且呈下降趋势。祁毓等(2011)首次采用DEA二次相对效益模型测算省级政府应对公共风险的财政支出绩效,利用2006年和2007年全国30个省的财政投入产出数据确定“参考收益”和“当前收益”,并基于此

计算二次相对效益从而实现综合绩效评价,回归结果显示影响地方政府应对公共风险的财政支出绩效的主要因素是经济环境和社会环境。窦欣(2011)以DEA模型对河北省22个县市的评价显示,虽然全省县级财政支出效率总体较低,但经济强县支出效率高于经济弱县。李德刚、周莉(2013)运用DEA二次相对效益模型,选取经济、社会、环境3个一级指标、10个二级指标,对新疆2009~2010年15个地州市的财政支出绩效进行评价,结果显示新疆虽与全国平均效率仍有差距,但总体绩效呈上升态势,大多数地州市的规模报酬递增,不同地区的地方政府财政支出效率有很大差距。

### (二)主成分分析法

主成分分析法是基于数据信息丢失最少原则,简化数据集的多元统计方法。该方法的核心是将多个变量通过线性代换,对高维空间进行降维,同时保持数据集的方差贡献,这个变换过程把数据转换到新的坐标系统中,使得数据的第N大方差投影于第N个坐标(称为第N主成分)上,第N+1大方差投影于第N+1个坐标(第N+1主成分)上,依次类推。吕炜等(2007)运用主成分分析法对构建的公共支出绩效指标体系进行经验检验,并对各省的公共教育支出绩效状况进行评价。王伟同(2007)基于公共服务的绩效不取决于支出绝对额而取决于其经济社会能否协调发展的思想,以东北三省为研究对象,实证分析三省间的公共服务提供能力和绩效问题。结果表明,各省必须转变发展思路从根本上提高公共服务支出绩效,放弃过度的关注经济增长而忽视民众的公共服务需求的做法,让关注经济增长和提供公共服务间保持均衡,努力实现经济社会的协调发展。

## 五、研究展望

财政支出绩效评价的方法很多,但主要都是在经典绩效评价方法基础上演变的,评价方法的主观偏好色彩较浓,绩效方法的具体应用还不完善。今后关于财政支出绩效评价方法的研究应该关注以下几个方面:一是在绩效评价方法的理论上进行开拓性创新,并充分考虑财政支出项目的公共性和特殊性,拓展适合财政支出的绩效评价方法。二是针对不同财政支出项目采用整体上统一但也需考虑项目的独特性的评价方法,要有一定的客观性和标准性,减少主观偏好的选择。三是加强财政支出绩效评价方法在实践中的应用,使其更好地测度及改善财政支出的效益。

### 主要参考文献

1. 贾康,孙洁.平衡计分卡(表)方法在财政支出绩效评价中的应用设计初探.山东经济,2010;1
2. 赵晖.我国地方政府绩效考核指标要素分析.南京师大学报,2010;6