

• 政府绩效评价研究专题 •

主持人 周志忍

(北京大学政府绩效评估中心主任、全国政府绩效管理研究会副会长、教授、博导)

【主持人语】财政支出绩效评价是政府绩效评价的重要组成部分。今年1月1日实施的新预算法要求预算安排应参考上一年度的绩效评价结果,显而易见,如何确保财政支出绩效评价的科学性与公信力成为重大的现实问题。本专题四篇文章基于此种背景,选题具有重要理论与实践价值。具体而言,郑方辉教授的第三方评民生财政绩效率先区分了管理绩效与使用绩效,虽为实证研究,却彰显公共财政绩效评价追求公信力的基本目的;卢扬帆、卞潇和颜海娜论文提出了由人大主导、财政部门及主管部门协同、第三方实施的财政支出绩效评价的新模式;李波、张洪林的论文探讨了财政专项资金绩效评价法制化建设的内容与途径;廖鹏洲、罗骁的文章虽非财政支出绩效评价的范畴,但涉及一个重要的领域,即如何优化我国地方党政考核评价体系,构建法治化的考评机制。总体上,本专题论文是我国政府绩效评价研究领域向纵深延伸的重要成果。

第三方评民生财政专项资金绩效实证研究

——以2012年广东省为例

郑方辉 廖逸儿

(华南理工大学公共管理学院,广东广州51040)

摘要:民生保障是公共财政的基本职能,民生资金绩效指向政府部门管理与监督绩效,追求政府的公信力。基于第三方立场,立足于结果导向与公众满意导向,对广东省2012年“十件民生实事”108项专项资金绩效评价的结果表明:整体绩效指数为0.845;居首位的民生领域为“社会保障”(0.906),排在末位为“扩大就业”(0.771);满意度评价与客观指标评分存在反差。事实上,现行体制约束的财政专项资金绩效评价核心问题:一是资金过程控制与结果导向的关系,二是资金使用绩效与管理绩效的关系,背后指向财政体制及部门利益。从国家治理主体多元化的视角,实现发展成果由人民共享,第三方评价民生财政资金监管绩效的意义重大。

关键词:民生财政;专项资金;监管绩效;第三方评价;政府公信力

中图分类号:C916

文献标志码:A

文章编号:1009-055X(2015)01-0064-09

一、问题与文献

财政支出绩效评价缘起于西方国家新公共管理运动,自上世纪末引入中国,经历了从试点评价(主要是自我评价)到重点评价再到全面评价并引入第

三方机构参与评价的发展历程。但总体上看,评价工作尚处于初级阶段。由于探索时间不长,对于评价的一些基本问题,如评价目的与定位、指标体系、体制配套等未成共识。一般认为,财政支出绩效评价是优化财政支出结构、提高公共资源配置效率和

收稿日期:2014-04-01

基金项目:国家社会科学基金重大项目“公众幸福指数导向下的我国政府绩效评价体系研究”(批准号11&ZD057);广东省政府采购项目“省级‘十件民生实事’财政专项资金绩效评价”(CZTJXPJC201302)。

作者简介:郑方辉(1965-),男,湖南邵东人,华南理工大学公共管理学院/法学院教授,博导;廖逸儿(1992-),女,广东汕头人,华南理工大学公共管理学院硕士生。

财政(预算)管理水平的有效手段。^[1]然而,基于我国特定的政治文化传统、行政与财政体制背景与社会发展现状,特别是在政府自身管理不完善、社会组织发育不健全等约束条件下,财政支出绩效评价还肩负着为推动政府职能转变和深化财政体制改革提供动力的重要使命。^[2]

公共财政支出是一个庞大的复杂系统,形式上包括了本级政府(部门)预算支出(基本支出、项目支出)和上下级政府之间转移支付(一般转移支付、专项转移支付),财政专项资金构成其中的重要部分。^①现代民主财政学说理论认为,公共财政的根本目的在于保障民生,“公共财政的内在逻辑、基本框架和全部特征,都决定了它就是民生财政”。^[3]从而决定公共财政支出的全部或者大部分都是民生支出。^②由此,评价民生财政资金绩效不仅具有“肯定成绩、解决问题、保障公平”的技术功能,更加体现推进公共财政民主化改革、完善预算及支出体制设计与增强政府公共服务能力的价值导向功能。

财政资金绩效评价对象为财政资金的责任主体,现行体制下,包括资金管理者、监督者与使用者,分别对应于管理绩效、监督绩效与使用绩效。理论上,体现民生财政资金绩效的是监管绩效,评价指向政府主管及财政部门。由于民生支出范围广泛,结构复杂,背后涉及了两个根本问题:一是资金过程控制与结果导向的关系,二是资金使用绩效与管理绩效、监督绩效的关系;其实质上是利益主体之间博弈。从国家治理主体多元体化的角度,引入多元评价主体,尤其是第三方评价是避免角色冲突、提升财政公信力的必然路径。这样,评价主体、管理与监督绩效、组织及技术体系构成民生财政绩效评价的关键要素,开展第三方评价的实证研究具有特别意义。本文的目的正在于此。通过对“2012年度广东省‘十件民生实事’省级财政资金绩效”第三方评价(该项资金涉及26个省级主管部门及省、市、县3个行政层级,108项专项资金,478.73亿元省级财政资金,约15000个基层用款单位),试图提供基于第三方立场、针对政府监管绩效、立足结果与公众满意度导向、追求政府财政公信力目标的民生财政支出绩

效评价的实证研究范式。

所谓财政支出绩效评价,是指基于既定的理念与目的,运用科学方法、规范流程和相对统一的指标体系,对财政支出的产出与效果进行综合性测量与分析的活动。^[4]财政支出绩效是政府绩效的组成部分,绩效评价是过程与结果、质与量的统一,评价内容(标准)包括经济性(Economy)、效率性(Efficiency)、效果性(Effectiveness)、公平性(Equity)四个维度(简称4E);财政专项资金作为财政支出的重要组成部分,是指上级政府拨付给下级行政区域或本级政府安排的用于经济建设、社会管理、社会保障、公共事业发展及政策性补贴等指定用途的资金,一般由财政部门为落实党和国家有关方针政策、促进某类事业发展而设立,要求进行专款专用及单独核算。^[5]显然,与一般的财政支出绩效评价相比,财政专项资金绩效评价应更强调对象范围的确定性、操作流程(主体权责)的层级性、管理要求的专有性和目的(建议)指向的政策性等特征。

“民生”一词,《辞海》称之为“国民的生活/生计”(可译为the people's livelihood),在中国具有深厚的历史渊源和思想基础。^③一般认为,民生有广义和狭义之分:狭义是指民众的基本生存与生活状态,及其基本发展机会、基本发展能力和基本权益保护等状况;广义则包括直接或间接与民生有关的事情。^[6]可见,民生既包含自由、平等、博爱等基本普世价值,又在现实国情下具有特殊的语境意义,成为“人类发展成果的一种中国式表达”^④。^[7]进一步,关于民生的具体内容,学者形成了不同的看法。如李业杰概括的“第四种界说”——包括物质生活与非物质(文化等)生活两个方面,以及“第三种界说”——所谓“民生问题”包括“四内容”“五内容”和“多内容”等。^[8]王一宏与朱大兴在此基础上提出民生支出的“圈层分布”理论,认为民生圈层由内往外依次为基础性民生(食品、最低生活与住房保障、基础设施)、紧密性民生(教科文卫、体育、环境、交通、社区管理等)、支持性民生(科技、产业、公共服务、安全等)和保障性民生(国防、外交、捐赠)四个层次;而这些显然都是公共财政所重点支出和保障

①据财政部统计,目前全国财政专项资金共设有285项,占财政总支出比重超过40%,各省与之大体对应。

②以广东省为例,2012年全省各级财政用于保障和改善民生支出共4781.18亿元,占总支出比重达65.8%,2013年这一比重超过70%;数据来源自省财政厅提请省人大审议的《广东省2012年预算执行情况和2013年预算草案的报告》。

③程朝和张金兰重点探讨了中国先秦民生概念和民生思想基础,详见其《先秦民生概念与民生思想初探》一文,载《现代哲学》2011年第6期。

④关于此问题,刘俊祥等学者甚至认为“民生国家”是中国可用以“抗衡”西方“民主(福利)国家”的特色概念,即“民生”一词具有广泛的“政治意义”。参见刘俊祥《民生国家论——中国民生建设的广义政治分析》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2013年第4期。

的领域,从这个意义上讲,公共财政作为民生支出只有直接和间接的差别,而没有是与否之分(公共财政具有强烈的民生属性)。^[9]

国内外关于财政专项资金绩效评价文献不多,针对民生财政绩效评价的研究更显得少。针对财政支出绩效评价,以美、英、澳等为代表,形成各自相对统一的评价体系。如美国公共部门支出绩效评价的宗旨为贯彻新公共管理思想、减轻政府预算压力进而论证其合理性,评价内容包括立项决策、经济效益、综合影响、持续性等框架,英国模式与此接近;澳大利亚和部分欧洲国家则更关注用评价来改善政府组织内部管理、提高日常工作效率,藉此设计了内容较广的层级指标体系。^{[10][11]}我国财政支出绩效评价的研究起步不久,就本文所论较有建益性的文献有:申书海认为,首先要对复杂的财政支出内容进行分类(确定分类标准和方法),然后建立绩效评价的分类体系;^[12]潘石和王泽彩提出应划分评价层次,构建针对性的评价技术机制^[13],即从项目支出逐步扩大到综合支出分层;李玲在评价教育经费支出效益时进一步指出要区分宏观效益与微观效益,其中宏观效益又包含规模和结构两方面;^[14]笔者在2011年广东省义务教育补助资金绩效评价研究时亦做了管理绩效(对应教育部门)和使用绩效(对应中小学校)的区别,并设计了同一指标框架下不同指标解释的技术体系;^[15]其他学者也就财政支出的某一类别或具体专项(如基建、科技、新农合等)资金绩效评价分别探讨了指标体系等相关问题。针对民生资金绩效评价,作为公共财政支出的一个分类则尚未充分进入研究视野。现有文献大都集中在民生发展评价与民生法律保障两个方面;①谢博等通过从民生领域选择指标,采用因子分析法对2011年河南省18个地市的公共财政支出绩效情况进行了实证分析;^[16]上述这些研究为本文提供了有益的启示。

二、评价方案

财政专项资金绩效评价的目的具有多层次性,其直接目的为提高资金绩效,即经济性、效率性、效果性与公平性,宏观层面旨在提升政府财政执行力,进而提升政府(财政)公信力。按照我们的理解,在

现行体制下财政专项资金绩效及其评价面临两个核心问题:一是资金过程控制与结果导向的关系。一般而言,过程服务于结果,表现为正相关关系,但预设了利益一致性条件,如果环境条件变异,过程对结果的贡献也可能为负,并且付出社会成本。二是资金使用绩效与管理绩效的关系,换言之,也即是不同层级财政部门、主管部门与资金使用者的权责关系,背后指向财政体制及部门利益。

从方法体系的角度看,“十件民生实事”专项资金不是单一的资金,涉及复杂的关系,包括不同层级的资金关联主体、使用绩效、管理绩效与监督绩效,财政理念、技术体系、体制机制、文化惯性,等等。必须对这些因素进行逐个厘清,以形成科学可操作的评价方案。理论上,财政资金绩效评价对象为资金使用与管理责任主体,包括直接责任主体,即资金使用单位(部分资金直接补助给目标对象,如贫困人群,基层职能部门负有监管责任,为评价对象);以及各级资金管理部门,实际操作中涉及省、地、市、县(市、区)三级主管部门和财政部门;基层用款或监管机构、受益群体等,每一主体的责任有别。基于系统层次论视角,专项资金绩效评价的内容基本指向三个层次:一是宏观层面对资金管理方法的评价(重点关注设定目标与达成目标方法程序的一致性),二是中观层面对主管部门的评价(重点关注对资金监管的有效性),三是微观层面对基层用款单位的评价(重点关注使用资金的合规性)。由此,可以说民生资金绩效在某种程度主要是管理与监督绩效,但考虑到体制内的具体要求,评价仍适当侧重资金使用绩效。

在评价指标体系设计方面,借鉴层次分析法和专家咨询等技术手段,并经近年的实践探索,广东省财政支出绩效评价已构建相对成熟的通用模型。在比基础上,我们的思路:针对基层用款单位(微观绩效)的评价沿用三级指标框架(一级指标3项、二级指标9项、三级指标15项),同时对应社会效益和可持续发展两项三级指标,根据108项专项资金的特点分别下设2~3项四级指标(如教育协调类13项资金设计补助覆盖率、学生巩固率、生均补助经费达标率、财政经费保障水平、学生合格/升学率、

①这方面的研究较多,如:华国庆《试论民生支出优先的财政法保障》,载《法学论坛》2013年第5期;陈治《论民生财政的实践模式、路径选择与法治保障》,载《法商研究》2013年第6期,及其所撰写的其他有关论文;张香云《民生指标体系的构建及评价导向》,载《中国统计》2010年第6期;李林杰等《民生质量评价指标体系研究》,载《统计与决策》2012年第17期;北京师范大学“中国民生发展报告”课题组、唐任伍《中国民生发展指数总体设计框架》,载《改革》2011年第6期;其他不拟枚举。

教学/科研成果获奖等),力求体现民生财政资金共性与个性目标的结合,公共属性指标则通过对应资金受益或关联群体的满意度调查取得数据。同时针对专项资金整体(宏观绩效),以上述体系中的二级指标为基础,延伸出目标设置科学性、管理办法可行性、专项资金公共属性、总体目标实现程度和专家满意度5项指标进行评价。另外自评材料(含基础信息)是各级主管部门履行监管责任(中观绩效)的表现,采用材料完整性、报送及时性、材料有效性等三项指标进行审核评分。这样,在总体上每项专项资金绩效即由自评审核、宏观评价与微观评价3项评分构成;综合考虑三者地位和功能,并参考专家意见,依次赋予其10%、30%和60%的权重,其中微观评价为各现场核查点评分的算术平均值。在108项资金累加成26个省级主管部门和“十件民生实事”财政资金整体绩效的时候,考虑到每一“专项”及资

金规模两者影响,设计“特定专项资金权重=1/108×50%+该专项资金额/部门或整体资金总额×50%”的算法,形成图1所示综合体系结构。在操作层面,遵循“针对问题、独立组织、分工协作、优化流程、体现专业”的原则,力求减轻被评对象的工作量,适当弱化自评与审核环节,强化现场核查工作;同时为确保现场核查抽样的代表性及随机性,在前期预评价的基础上,综合考虑必要性、可行性等因素,按专项资金类别、用款单位地区分布、资金额及用途等条件配额抽样,在全省共抽查了750家基层用款或责任单位。宏观评价则采用专家评议法,在广州地区高校、科研单位、第三方中介机构共邀请18位专家以会审方式进行,其专业背景涉及民生、财政、财务、绩效等领域。评价工作历时一年。评价基准日为2013年6月30日。

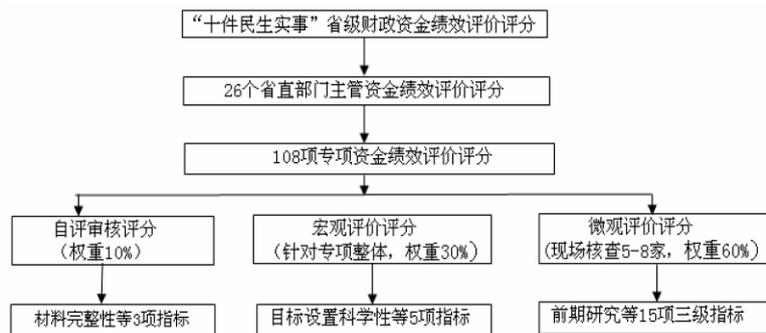


图1 “十件民生实事”省级财政资金绩效评价体系构成

三、评价结果

(一) 总体结果及特点

本项评价涉及“十件民生实事”、26个省级主管部门和108项专项资金,构成三个依次隶属的层次。依据既定的指标体系和评分标准,经过计算,评定2012年广东省“十件民生实事”省级财政资金的整体绩效为84.5分,等级为良。总体评价结果呈现以下特点:

一是综合评分较高,微观绩效略优于宏观绩效。从评分均值看,108个专项资金自评审核评分为82.9,宏观评价评分为83.9,微观评价评分为85.1,综合(整体)评分为84.5,四项评分均值均在80分以上,且差距不大,表明2012年广东省“十件民生实事”财政资金综合绩效处于“良好”水平,主要评价

方面比较均衡;从评价维度看,微观评分略高于宏观评分(差值1.2分),显示基层单位资金使用规范性优于专项资金宏观指标评价结果。

二是108项资金评级为良以上超过6成,评优共15项。从综合评价结果看,108项专项资金综合绩效评分在90分以上(等级为优)的有15项(占13.2%),评分在80~90分之间(等级为良)的有69项(占60.5%),在70~80分之间(等级为中)的有23项(占20.2%),低于70分(等级为低)的有7项(占6.1%)。

三是公共服务类资金绩效较好,基建类资金绩效偏低。108项资金按终端用途分类结果显示:公共服务类专项资金绩效总体较好,排在前三成共有13项(占37%),其中排名前10位的有3项;基建类专项资金绩效相对偏低,按专项排在后三成共有13项,其中排名后10位的有6项。究其原因,公共服务类资金大多依任务数而分配,省级主管部门进行

年度考核,目标完成情况较好;基建类资金一般为竞争性分配,所需配套资金缺口较大(到位不及时),从而导致项目未能按计划开展,预期效益未能充分发挥。

四是部分专项宏、微观绩效反差明显。一方面,108项资金宏观评价、微观评价与综合评价3个维度绩效等级相同的有82项,占71.9%,差距在30位以内的有94项(占82.5%)。另一方面,宏观绩效高于微观绩效1个等级以上的有17项,微观绩效高于宏观绩效1个等级以上的有16项,宏微观得分差距在10分及以上有7项。表明衡量专项资金绩效的宏观(管理办法)、中观(监管有效性)、微观(资金使用合规)方面出现错位,亦是绩效评价必须面对的问题。

(二) 按民生领域分类结果

评价结果表明,“十件民生实事”中,综合绩效评分90分以上有1件,80~90分有6件,80分以下3件,最高分与最低分相差13.5分。综合评分居前三位的民生领域依次为“社会保障”(90.6分)、“教

育协调”(88.6分)和“食品安全”(86.8分),评分较低为“扩大就业”(77.1分)和“农民工保障”(79.5分)两个领域,为基建类专项资金较多的“实事”。

(三) 按省级主管部门分类结果

绩效是责任主体可以作出的“成绩与效益”。26个省级主管部门评价结果分列如表1。需要说明的是:由于各部门主管的专项资金数目、规模及实施要求迥异,绩效评分不能简单比较。但这一结果仍表现以下特点:一是部门综合评分存在差距,其中评优者有2个,评良有19个(占73%),评级为中有5个部门;二是各部门的宏观绩效与微观绩效相对接近,宏观绩效略高于微观绩效的有7个部门,微观绩效略高于宏观绩效的有19个部门,反差在5分以上的有4个部门;三是部门绩效与其所主管专项资金的数量和性质存在关联,评分较高的是主管专项业务费较多部门,较低的为主管基建类资金(专项数较少但金额较大)部门。

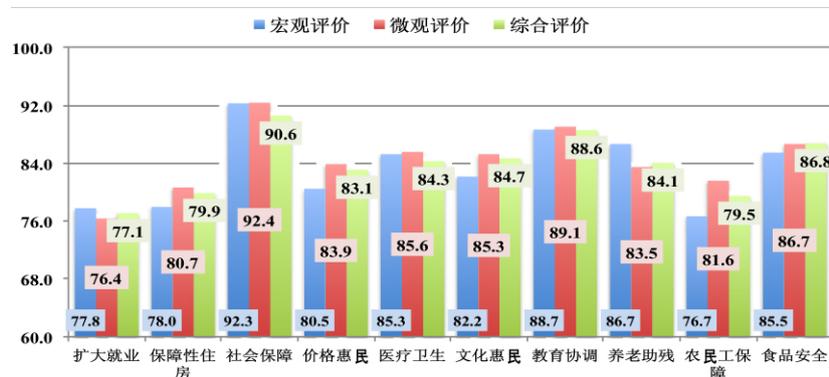


图2 108项资金绩效评分按民生领域分类结果

表1 108项资金绩效评分按省级主管部门分类简单排序结果

| 省级主管部门 | 专项数(项) | 资金总额(万元) | 分项评价(百分制) | | | 综合绩效等级 |
|--------|--------|-------------|-----------|------|------|--------|
| | | | 自评审核 | 宏观评价 | 微观评价 | |
| 省教育厅 | 16 | 963607.2 | 84.3 | 86.7 | 87.5 | 良 |
| 省民政厅 | 14 | 483412.5 | 74.7 | 87.0 | 85.8 | 良 |
| 省人社厅 | 11 | 1089494.174 | 77.4 | 87.5 | 86.9 | 良 |
| 省卫生厅 | 11 | 313137.63 | 72.2 | 79.5 | 80.7 | 中 |
| 省食药监局 | 8 | 23284.7 | 91.7 | 88.8 | 89.7 | 良 |
| 省农业厅 | 10 | 444219.038 | 90.8 | 78.4 | 82.9 | 良 |
| 省文化厅 | 5 | 40674 | 90.1 | 80.2 | 80.7 | 良 |
| 省广电局 | 5 | 24310.0171 | 91.3 | 81.0 | 86.9 | 良 |
| 省质监局 | 3 | 112443 | 93.3 | 89.2 | 88.6 | 良 |
| 省残联 | 4 | 22124.05 | 89.5 | 80.6 | 79.6 | 良 |

续上表

| 省级主管部门 | 专项数(项) | 资金总额(万元) | 分项评价(百分制) | | | 综合绩效等级 |
|--------|--------|----------|-----------|------|------|--------|
| | | | 自评审核 | 宏观评价 | 微观评价 | |
| 省住建厅 | 3 | 260403 | 75.0 | 78.5 | 80.4 | 中 |
| 省委宣传部 | 4 | 29216.27 | 81.3 | 81.2 | 86.6 | 良 |
| 新华发行集团 | 2 | 7670 | 94.5 | 89.1 | 92.0 | 优 |
| 省海洋渔业局 | 3 | 369180 | 90.0 | 79.9 | 78.1 | 中 |
| 省物价局 | 3 | 28853.9 | 90.0 | 77.4 | 82.7 | 良 |
| 省文联 | 2 | 677 | 90.0 | 86.2 | 87.3 | 良 |
| 省体育局 | 1 | 4000 | 86.7 | 88.0 | 89.1 | 良 |
| 省侨办 | 1 | 9996 | 91.7 | 86.0 | 87.5 | 良 |
| 省林业厅 | 1 | 22175 | 93.3 | 79.0 | 86.8 | 良 |
| 省交通厅 | 1 | 503278 | 86.7 | 76.0 | 78.6 | 中 |
| 省人口计生委 | 1 | 4052.25 | 90.0 | 87.0 | 85.7 | 良 |
| 省供销社 | 1 | 17022 | 93.3 | 82.0 | 82.6 | 良 |
| 省工商局 | 1 | 4000 | 91.7 | 87.0 | 91.8 | 优 |
| 省发改委 | 1 | 10000 | 75.0 | 77.0 | 78.0 | 中 |
| 南方报业 | 1 | 70 | 88.3 | 87.0 | 88.5 | 良 |
| 南方广播影视 | 1 | 60 | 85.0 | 87.0 | 86.9 | 良 |

(四) 按评价指标分类结果

宏观评价中 5 项指标得分率(全省均值)最高为专项资金公共属性(92.9%),其次为论证决策科学性、管理办法可行性和总体目标实现程度 3 项指标(得分率均在 80% 以上),得分率较低的是专家满意度(79.8%)。微观评价中,3 项一级指标得分率较为一致,前期工作和实施过程均为 85.9%,项目绩效 85.3%;15 项三级指标得分率较高的是资金到位(88.7%)和组织机构(87.7%),较低的指标是项目监管(82.6%)、公众满意度(83.1%)、可持续发展(83.6%)和实施程序(83.8%)。整体上,资金管理和保障机制类指标得分率较高,项目监管和公众满意类指标则相反,成为评价的“短板”。

(五) 满意度调查结果

本项评价中,在宏观评价中导入专家满意度,在微观评价中导入公众满意度。针对 108 项专项资金,利用全省 750 家现场核查单位及 18 位专家调查问卷统计两类满意度(均值),结果显示:一是满意度 80 分以上的专项资金占比接近 7 成,专家满意度全省均值为 79.8 分,公众满意度全省均值为 83.1 分,达到或接近良好水平。二是公众满意度略高于专家满意度(差值仅 3.3 分),从排序看,两项满意度吻合度较高。三是主观满意度与客观指标评分存

在反差,108 项专项资金客观指标评分高于专家满意度差值达 5 分以上的,在宏观评价中有 56 项,在微观评价中有 78 项;四是公众对资金预定目标实现满意度高于对延伸效益满意度;比如奖补类资金,其目标层面 3 项满意度评分分别为补助达标(专家 86.5,公众 88.3)、发放及时(专家 81.2,公众 84.6)、发放便捷(专家 76.9,公众 80.5),延伸效益层面两项满意度评分为实际补贴水平(专家 74.4,公众 78.3)、生活保障效果(专家 71.2,公众 76.6)。

四、影响因素分析

甄别与分析民生财政资金绩效影响因素是提高资金绩效的基础工作。这些因素大致可分为四类:一是评价对象特征因素,如资助个人及家庭、企业、政府及事业单位,项目属性(基建类/奖补类/服务类)、项目层级(省级/地市/区县/镇村);二是财政资金情况,包括资金额度、到位时间、自筹资金比例;三是区域背景因素,包括所属地区(珠三角/粤东/粤西/粤北)、经济水平(县域人均 GDP)、监管有效性(配套资金落实率);四是目标实现程度,包括项目是否完成、资金支出率、社会满意度。由于影响因素具有多元性与交互性,且多数为分类变量,适合采用包含概率的 Ordered Logit 模型进行估计。利用

评价过程所掌握的基础信息,我们以微观绩效评分为因变量,以上述 4 类因素(共 12 项指标)为自变

量,探讨其对绩效水平的影响方向与程度,总样本量为 750 个(项目)。^①有关计算结果如表 2。

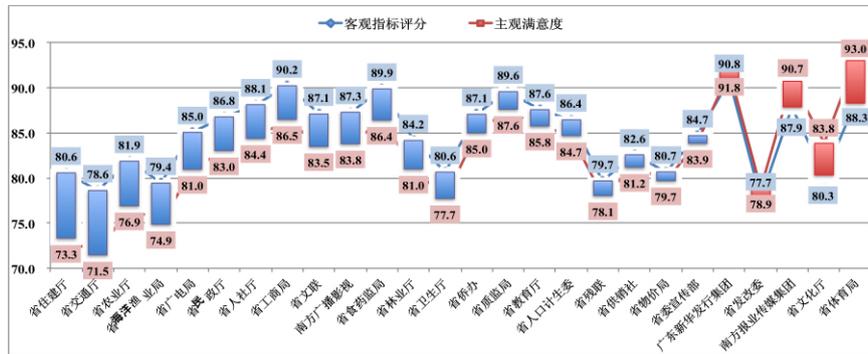


图 3 26 个省级主管部门客观指标评分与主观满意度比较图

表 2 2012 年省级“十件民生实事”财政资金绩效影响因素分析结果

| 评价对象特征 | 回归系数 | 标准误差 | 显著水平 (p 值) | 边际影响 | | | | | |
|---------|--------|---------|------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | | | 优 | 良 | 中 | 低 | | |
| 评价对象特征 | 用款单位 | 个人及家庭 | 0.506 | 0.028 | 0.000 | 0.032 | 0.067 | -0.058 | -0.042 |
| | | 企业 | 0.710 | 0.023 | 0.000 | 0.008 | 0.006 | -0.005 | -0.009 |
| | 项目类别 | 基建类 | -0.360 | 0.040 | 0.000 | -0.002 | -0.005 | 0.004 | 0.003 |
| | | 奖补类 | 0.236 | 0.020 | 0.000 | 0.015 | 0.031 | 0.027 | 0.020 |
| | 行政层级 | 省级 | -0.068 | 0.024 | 0.000 | -0.008 | -0.006 | 0.004 | 0.009 |
| 市县 | | 0.106 | 0.037 | 0.000 | 0.012 | 0.009 | -0.007 | -0.014 | |
| 财政资金情况 | 省财政金额 | 1.153 | 0.276 | 0.000 | 1.754 | 2.409 | -1.352 | -2.809 | |
| | 到位时间 | -0.022 | 0.009 | 0.010 | -0.001 | -0.001 | 0.001 | 0.002 | |
| | 自筹资金比例 | -1.931 | 0.030 | 0.000 | -0.220 | -0.160 | 0.123 | 0.256 | |
| 区域背景/环境 | 所属地区 | 珠三角 | 0.348 | 0.039 | 0.000 | 0.040 | 0.029 | -0.022 | -0.046 |
| | | 粤北 | 0.302 | 0.029 | 0.000 | 0.034 | 0.025 | -0.019 | -0.040 |
| | 经济水平 | 人均 GDP | 0.004 | 0.002 | 0.043 | 0.000 | 0.001 | 0.000 | 0.000 |
| | 监管效能 | 配套资金落实率 | 0.337 | 0.021 | 0.000 | 0.038 | 0.028 | 0.022 | 0.045 |
| 目标实现程度 | 项目已完成 | 0.047 | 0.020 | 0.025 | 0.005 | 0.004 | -0.003 | -0.006 | |
| | 资金支出率 | 0.396 | 0.033 | 0.000 | 0.045 | 0.033 | -0.025 | -0.053 | |
| | 社会满意度 | 0.245 | 0.039 | 0.000 | 0.028 | 0.020 | -0.016 | -0.033 | |

结果显示,所有遴选的因素都对资金绩效产生较为显著影响。从简单(数值)变量来看,起正面影响的有省财政金额、人均 GDP、配套资金落实率、项目已完成、资金支出率和社会满意度,起负面影响的有资金到位时间和自筹资金比例。从分类变量来看,相对于政府及事业单位,补助给个人(家庭)和

企业的资金绩效更高;相对于其他类,基建类资金绩效更低,而奖补类资金绩效更高;相对于镇村级,在省级使用的资金绩效更低,在市县级使用的资金绩效则更高;相对于东西两翼,珠三角和粤北地区资金绩效更高。表 2 还给出了每项因素变化一个标准差单位将带来资金绩效分别进入优、良、中、低 4 个绩

①针对具体项目单位,将计算的微观绩效评分转换为有序变量(绩效等级),并编码为 1 = 差等(低于 60 分) 2 = 低等(得分在 60 ~ 70 之间) 3 = 中等(得分在 70 ~ 80 之间) 4 = 良好(得分在 80 ~ 90 之间) 5 = 优秀(得分高于 90); Ordered Logit 模型通过假定不同绩效等级之间的临界值,在随机扰动项服从标准正态分布情况下可获得项目在每个绩效等级的累积分布函数,进而利用极大似然法估计出一致性参数。

效等级的边际概率。由此可知,要提高民生财政资金绩效,首先应从资金分配入手,在增加投入的同时,更加注重资金分配合理性和公平性,力求不同层级、地区、单位与项目类别之间的取得平衡;其次应重视资金监管,特别是保证各级财政(配套)资金及时下达到位,敦促项目按时完成,提高目标实现程度与社会满意度。

五、结论与建议

广东是全国财政收入总量最大的省份,但人均财力却排全国后列。应该说,近些年来,省委省政府高度重视对民生保障工作,省级财政投入规模,亦是从未有过的。不过,与社会经济转型背景下公众对基本公共服务的强大需求相比,仍旧存在较大距离。2014年人大会议上,省政府强调,财政绩效既要实现公平性,更要体现普惠性。财政投入经营性资金应减少无偿拨款,压减专项资金的数量。事实上,省政府将“十件民生实事”108项专项资金作为一个整体委托第三方进行评价,并向社会公布结果,在全国尚属首例,本身即是一项重大改革,因为民生资金绩效主要是管理与监督绩效,指向省级政府部门。

本项评价遵循“评估水平、识别问题、方便操作、驱动进步”的原则,我们采用了自评材料书面审核与用款或监管单位现场核查、宏观评价与微观评价相结合的方式,最终形成量化评价结果。与资金财务审计、稽查等有所别,绩效评价的理念指向政府财政“应该干什么”,并非“正在干什么”,评价旨在提高政府公信力,或者说,有公信力的执行力。为此,评价关注的重点:一是宏观层面资金立项决策及管理办法设定目标的科学性与可行性;二是中观层面地方主管部门对资金监管的有效性;三是微观层面资金用款者使用资金的合规性。评价结论是:广东省2012年“十件民生实事”财政资金(108个专项)整体绩效指数为0.845;居首位的民生领域为“社会保障”(0.906),排在末位为“扩大就业”(0.771);总体上,绩效目标总体实现,资金使用基本合规,社会满意度良好。存在问题有:在论证决策方面,部分专项资金分配合理性不足,预设条件过于刚性,资金使用偏离预定用途;在目标设置方面,多数资金未设定明确可衡量的绩效目标,或是目标过于简单笼统,或目标不可行;在保障机制方面,多数资金管理办法不健全,各方权责不明与监管不到位;在目标实现方面,部分项目由于财政资金到位不及

时或自筹资金难以落实等原因未能按计划实施,预期效益未发挥;造成上述问题的原因较为复杂,在宏观层面上,省级资金管理办法不完善,可操作性不足;部门协同不够,资源与信息分割,推进民生保障合力不足。在中观层面上,地方政府职能部门定位与权责不清,责任主体缺失;资金层级配套,地方政府“有心无力”;服务意识薄弱,监管手段和方式落后。在微观层面上,“重申请轻管理”,绩效意识不强;基层人手不足、素质不高且资源有限,以及财经纪律意识薄弱。

从现实情况看,提升民生资金绩效受制于一系列体制、技术性因素,核心在于处理好以下关系:一是经济发展与民生保障关系,对广东来说,民生保障事关“三个定位、两个率先”总目标的实现;二是宏观与微观、使用绩效与管理绩效关系,某种程度上,专项资金的立项、分配决定了资金绩效,管理绩效是民生资金的核心绩效;三是资金主管部门的权责关系和角色定位;四是资金的过程控制与结果导向关系;五是资金管理办法统一性与差异性的关系。

依据评价结果,分析问题原因,我们提出以下建议:

一是进一步加大民生领域财政投入力度,保障底线民生。包括:加大对“十件民生实事”财政专项资金投入力度,尤其是省级财政投入力度。保障标准原则上不低于全国平均水平,提高省级财政投入比重。提高底线民生保障水平,优先安排社会保障、医疗保障、养老保障、失业保障等基础民生领域的资金投入,切实加大对困难群众“保命钱”“救命钱”的投入。建立民生保障财政投入的增长机制,民生领域的财政投入增长不受其他因素影响,在科学测算的基础上,向社会公开承诺民生财政投入的增长率水平。

二是完善资金管理办法,明确责任主体。评价发现,专项资金存在的问题与资金管理办法密切相关。主要表现为对涉及专项资金主体的责任界定不清晰,空泛的原则较多;针对性不强;部分内容不具体;相关要求缺乏可操作性等。应进一步明确资金管理办法的功能定位,界定责任主体,正确认识和处理好使用绩效、监督绩效与管理绩效的关系,加强资金管理办法的科学论证,规范办法制订流程,统一专项资金管理办法的基本内容。

三是强化目标管理,规范专项资金的绩效目标。强化绩效目标管理与资金预算管理是广东率先建立现代财政制度的重要举措。民生保障资金绩效目标

的指标设定在技术层面并不困难,但指标值预估涉及的因素较多,不易把握。建议建立目标指标库,科学论证目标值。同时,将绩效目标作为资金管理辦法的“法定内容”,并向社会公开,接受监督。既然省政府能明确及公开每一件实事的绩效目标,那么,专项资金目标应该明确公开。

四是厘清民生保障职责关系,减少地方配套资金。从层级政府来看,应清晰界定省、市、县三级政府在保障民生上职责定位,进一步降低专项转移支付的地方配套要求,特别是对普惠民生的专项转移支付应减免贫困县配套资金。从同级政府职能部门来看,应明确界定财政部门与主管部门的责任边界,也即是监督绩效与管理绩效的关系。从监管部门与资金使用者关系看,民生资金分配尽可能与企业“保持距离”,原则上不设立资助企业的专项资金,即使资助企业,应减少无偿拨款。“十件民生实事”资金大多是补助困难人群,受益者不是政府监管对象,而是服务对象,应树立服务意识,以受益者满意度作为监管绩效的重要指标。

五是优化结构,建立民生财政“专项资金库”。包括明确民生财政专项资金“入库”的资格条件,建立专项资金定期清理机制,公开“入库”专项资金信息,接受社会监督,主管部门是资金绩效的第一责任人。同时,明确公开内容,如专项设立依据、资金管理辦法、申报指南、申报条件与流程、资金分配程序和分配方式、分配结果、审计结果,以及接受、处理投诉的情况等。建立“入库”专项资金数据库,实现部门信息共享等。

同时,本项评价印证了独立第三方评价财政支出绩效的可行性,凸显主体多元化对强化财政支出的民主监督、改进国家治理模式的实践价值。应该说,第三方评价以其独立性和专业性为政府绩效评价的内在要求,是体现民主和民意的一种理性方式,也是公众有序参政及参与财政监管的制度化渠道。当然,现实条件下,第三方评价不可避免地受到委托方影响,比如:评价方案需获得委托方认可,评价实施需被评单位配合,评价结果发布需征求关联方意

见等等。正因为如此,第三方评价的生命力和公信力有赖于其恪守民间本位,尽可能减少或排除体制内部的干扰,或者说,第三方评价“并不在于民间对政府的看法能否带来实际变化,也不在于民间的评估体系能否进入体制内部,或者代替主流评价标准,而在其真正坐实民间机构的本分,坚守民间的价值立场”。^[17]

参考文献:

- [1] 王雁. 公共财政支出绩效评价体系的构建[J]. 西北师大学报(社会科学版) 2011(04).
- [2] 高小平, 陈新明. 统筹型绩效管理初探[J]. 中国行政管理, 2014(02).
- [3] 贾康. 民生财政论析[N]. 中国日报财经频道, 2011年5月8日.
- [4] 刘昆, 肖学. 推进财政支出绩效评价 带动绩效预算管理改革——兼谈广东财政支出绩效评价的实践[J]. 财政研究, 2008(11).
- [5] [15] 郑方辉, 李文彬, 卢扬帆. 《财政专项资金绩效评价: 体系与报告》. 新华出版社 2012年版, 第4页, 第112-114页.
- [6] 吴忠民. 民生的基本涵义及特征[J]. 当代社科视野, 2008(06).
- [7] 刘尚希. 论民生财政[J]. 财政研究 2008(08).
- [8] 李业杰. 关于民生概念内涵和外延的确认[J]. 山东科技大学学报(社会科学版) 2008(04).
- [9] 王一宏, 朱大兴. 论我国公共财政的民生属性[J]. 财政研究, 2011(12).
- [10] 姚凤民. 财政支出绩效评价: 国际比较与借鉴[J]. 财政研究 2006(08).
- [11] 连华, 刘旭. 公共财政支出绩效评价的国际借鉴与启示[J]. 宏观经济管理 2012(04).
- [12] 申书海. 财政支出绩效评价体系构成研究[J]. 财政研究, 2003(07).
- [13] 潘石, 王泽彩. 关于推进我国财政支出绩效评价改革的建议[J]. 经济纵横 2006(03).
- [14] 李玲. 我国教育经费支出效益实证分析[J]. 河北经贸大学学报 2001(02).
- [16] 谢博, 师佳英, 王小娟. 基于民生领域的河南省各市财政支出绩效评价研究[J]. 商丘职业技术学院学报 2013(03).
- [17] 社论. 评价政府绩效: 民间机构应恪守独立性[N]. 南方都市报 A2版 2009年10月13日.

(下转第124页)

- 张. 汇编(第 1 册) [M]. 第 299 页.
- [44] 大清民律草案[M]. 修订法律馆编. 法律草案汇编(第一集) [G]. 北京: 京城印书局, 1926.
- [45] 大理院解释例全文(统字第三七一号, 民国四年十二月二日) [M]//收入殷梦露. 邓咏秋选编民国司法史料汇编(第 2 册) [G]. 北京: 国家图书馆出版社, 2011: 237.
- [46] 同上(统字第五一〇号, 民国五年十月三日), 民国司法史料
- [47] 同上(统字第九〇九号, 民国七年十二月十四日), 民国司法史料汇编(第 1 册) [M]. 第 514-516 页.
- [48] 限制离婚之部令[N]. 申报, 1921 年 3 月 18 日, 第二张第七版. 法部限制离婚[N]. 新闻报, 1922 年 1 月 12 日, 第二张第二版.

The Suffering of New Youth from Old-style Marriage: Exemplified by the Debates in *Xue Deng* in the End of 1919

RAN Yan-jie

(History Department, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: During the late Qing and the early Republic, Chinese marriage style—parents had great power to control their children's marriages, became a stereotype of Chinese marriage. Meanwhile love was the essential of marriage. It was a fashion that the educated youth pursued free love and freedom to marry. This essay studies debates about whether the new youth should admit old marriage style in the *Xue Deng* in the end of 1919, and rethinks the methods for the study of marriage and family. We should realize that one case may be complexity and connects with others, and view the concepts of marriage in the history context.

Key words: liberty; love; marriage; *Xue Deng*

(上接第 72 页)

Empirical Research on a Third-party Evaluation of the Government Special Funds for the People's livelihood

ZHENG Fang-hui LIAO Yi-er

(School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou 510640, Guangdong, China)

Abstract: The People's livelihood security is a basic function of public finance. And the performance of finance for the People's livelihood mostly points to the governments' management and regulatory performance, pursuing the governments' credibility. Based on a third-party position, a results orientation and public satisfaction orientation, we implement an evaluation to the performance of 2012 Guangdong provincial special funds for the "Ten Practical Issues" about the People's livelihood. Results show: its overall performance index is 0.845, with the areas of "social security" ranking the first (index 0.906) and the areas of "expanding employment" at the bottom (index 0.771); and the public satisfaction score exhibits a contrast with the objective indicators. In fact, the government special funds performance evaluation confronts core issues with the existing institutional constraints, which on one hand is the relationship between the process control and the results orientation, and on the other hand it is the relationship between the using performance and the regulatory performance. And behind these, it is the financial system and the interests of different government sectors. From the perspective of national governance diversification, and making the development achievements shared by the people, it is very important and significant to promote the third-party evaluation on the regulatory performance of public finance for the people's livelihood.

Key words: finance for the people's livelihood; special funds; regulatory performance; a third-party evaluation; government credibility