

• 政府绩效评价研究专题 •

财政支出绩效第三方评价: 现状、矛盾及方向

卢扬帆¹ 卞 潇² 颜海娜³

(1. 华南理工大学法学院 广东 广州 510006; 2. 华南理工大学公共管理学院 广东 广州 510640;
3. 华南师范大学政治与行政学院 广东 广州 510631)

摘 要: 近年来,我国财政支出绩效第三方评价由试点走向铺开,评价范围呈不断扩大趋势,评价体系和工作流程也不断走向完善。广东、浙江等省市的实践经验表明,各地评价方式具有一致性。囿于财政支出绩效复杂性、财政信息公开程度较低和财政部门组织评价“角色冲突”等原因,现阶段第三方评价受法律规制不完善、独立性难以确保以及监督机制不健全等问题困扰。从现实出发,由人大主导、财政部门与主管部门协同、第三方实施的评价模式具有较强的理论优势和实践可行性。

关键词: 财政支出绩效; 第三方评价; 评价权; 组织权; 现实矛盾

中图分类号: C916

文献标志码: A

文章编号: 1009-055X(2015)01-0087-07

财政支出绩效评价是指按照财政支出经济性、效率性、效果性和公平性的总体要求,依据特定的原则,运用科学、规范的评价方法,制定相应的评价标准和指标体系,对政府财政支出的行为过程、支出成本及产生效果等进行客观、公正的衡量比较和综合评估。与传统的体制内考评不同,财政支出绩效第三方评价通过拓宽评价主体范围(引入与政府无隶属和利益关系的第三部门或民间机构),扩大社会参与,并借助其专业性建立系统科学的评价体系,从而得出更有权威性与参考价值的评价结果。从理论上讲,财政支出绩效第三方评价是基于社会需求与社会评价的视角,为有效发挥公共财政调控功能、提高财政资源配置合理性与科学性,及促进财政支出目标实现提供决策参考。这不仅是政府财政管理体制改革的客观要求,更是对国家构建高效能服务型政府的机制性约束,其根本目的在于提高公共财政的

公信力。

一、财政支出绩效第三方评价现状

(一) 国内财政支出绩效第三方评价概述

2003年,党的十六届三中全会明确提出“建立预算绩效评价体系”。在此基础上,2004年财政部制发了《中央经济建设部门项目绩效考评管理办法(试行)》,要求各地采取先行试点、由易到难、分步实施的原则,有效开展绩效评价工作;2009年进一步制定《财政支出绩效评价管理暂行办法》,并于2011年进行了修订。2014年8月31日,全国人大常委会重新颁布了修订后的预算法(2015年1月1日起施行),要求在规范预算绩效管理时,把绩效“参与性”摆在突出位置,明确要求各级政府、各部门、各单位应对预算支出情况开展绩效评价,编制预算要参考上一年度绩效评价结果;同时强化外部监督,明确界定人大预算审查的重点要涵盖资金的使

收稿日期: 2014-03-29

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);2012年教育部人文社会科学研究青年基金项目“治理转型导向的地方政府绩效评估体系创新”(批准号12YJC630261)。

作者简介: 卢扬帆(1989-),男,广东英德人,华南理工大学法学院博士生,研究方向为法治政府绩效评价;卞潇(1991-),女,安徽淮南人,华南理工大学公共管理学院硕士生,研究方向为政府绩效管理;颜海娜(1977-),女,广东茂名,华南师范大学政治与行政学院副教授,博士。

用效果,并且要对提高资金绩效提出建议。事实上,近年来,我国各地财政部门大力推动财政支出绩效评价工作向纵深发展,包括推行财政预算绩效管理,不断完善绩效管理的制度框架,稳步扩大评价规模,拓宽评价主体范围等。特别是通过引入第三方评价、构建科学的评价体系及落实评价结果应用,增强了相关责任主体的绩效意识,提高了财政资金管理和使用的效益,并使财政支出绩效评价工作逐步走向规范化、制度化、科学化。

具体而言,我国大多数省市在引入第三方评价财政支出绩效的工作上开展了有益探索,并建立起具有一定经验价值和参考作用的评价体系(及工作机制)。其中,作为全国探索财政支出绩效管理先行省份的广东,2003年就率先开展财政支出绩效评价试点,2004年成立了全国首个省级(官方)财政支出绩效评价组织机构(省财政厅绩效评价处),2009年开始着手构建较为规范的评价技术体系(重点为指标体系)。2011年,广东开始进行省级财政专项资金委托第三方绩效评价的试点,即通过公开(邀

请)招标方式,选定具有服务资格的第三方专业机构,然后将财政支出项目(专项资金)绩效评价工作整体委托其独立承担。2011~2013年间,广东省财政厅累计委托第三方完成省级财政专项资金绩效评价超过10项(类),评价金额近600亿元;其中2013年通过第三方独立实施“2012年度省级‘十件民生实事’财政资金绩效评价”,覆盖省级财政108项专项资金逾478亿元。评价结果(专业报告)经验收后,在省财政厅和第三方机构网站向社会公布,接受监督。

2014年7月,广东省人大常委会决定委托第三方对省第二、第三批战略性新兴产业发展专项资金LED与新能源汽车项目绩效以及农村垃圾管理工作进行评估。“原来财政资金绩效评价是由财政部门来主导,而这次由人大主导评价,比较清晰地界定了专项资金的使用者、管理者和监督者,对应的有一个使用绩效、管理绩效、监督绩效,或者说把财政部门也作为评价的对象,这在全国为第一次。”^[1]

表1 2011~2013年广东省财政厅整体委托第三方绩效评价省级财政支出项目

评价时间	专项资金名称	涉及金额(万元)	第三方机构
2011年	2009年小型水库除险加固省级补助专项资金	120500	中水珠江规划勘测设计有限公司
	2010年度广东省城乡义务教育补助资金	453800	华南理工大学政府绩效评价中心
	2010年新型农村合作医疗补助资金	255186.46	广东省技术经济研究发展中心
	2010年新型农村社会养老保险补助资金	16159	广东省技术经济研究发展中心
2012年	2009~2011年省级民办教育发展专项资金	8144	原点市场研究有限公司
	2010年广东省首批战略性新兴产业发展专项资金	173620	中山大学信息经济与政策研究中心
	2011年度广东省经济欠发达地区基层医疗卫生机构补助资金	24500	广东省技术经济研究发展中心
	2011年省级国道新改建专项资金	34799	广东商学院
	2011年农村饮水安全省级补助专项资金	48000	中水珠江规划勘测设计有限公司
	2011年省级沿海防护林及红树林专项资金	3500	广东省农业科学院
2013年	2012年省级“十件民生实事”财政资金	4787359.73 (108项)	华南理工大学政府绩效评价中心 广东省政府绩效管理研究会 原点市场研究有限公司

浙江省也在2003年开始进行财政支出绩效评价探索,至2008年相关制度已基本确立。自2009年起,该省提出以“绩效评价”为龙头建立财政预算监督体系,不断加强财政支出绩效目标管理,逐步完善评价方式、指标体系、实施机制和结果应用等,形成“事前绩效审核、事中绩效跟踪、事后绩效评价”

的全过程监管。

在市县级层面,2010年上海市徐汇区开始引入第三方机构对区属财政专项资金进行绩效评估,并将评估结果作为下年度财政预算及官员绩效考核的重要参考。继而在2011年11月,上海市财政局印发《上海市财政支出绩效评价聘用第三方评价机构

管理暂行办法》,明确了对聘用第三方机构资质条件及其工作过程(质量)的要求。这成为全国首个针对财政支出绩效第三方评价组织的规范性文件。以此为基础,2012年7月徐州市财政局出台的《财政支出绩效评价委托第三方评价机构管理暂行办法》,进一步从聘用管理、业务管理和考核管理三个方面对第三方机构加以规范,并要求对第三方的组织管理、工作质量和执行纪律等实施量化考核,作为选聘评价机构的重要依据。^[2]可以说,通过引入第三方评价,一方面有利于保证财政支出绩效评价结果的客观、公正、公平,从而达到以此倒逼各政府部门提高财政资金绩效的目的;另一方面,通过将大量的财政绩效评价工作交给专业第三方机构,不仅有利于减轻财政部门繁重的评价工作负担,使其将主要精力放在评价结果的应用和监督决策上,而且有利于培育和发展社会组织,让逐渐成长壮大的社会组织为政府提供服务,从而提高政府为公众提供公共服务和公共产品的能力与质量。^[3]

(二) 财政支出绩效第三方评价的共性模式

上述代表省市的实践探索基本上反映了我国现阶段财政支出绩效第三方评价的一些通行做法,或称共性模式,具体如下:

首先,由财政部门成立评价组织机构,负责评价规划与管理事宜。无论从省级或市级来看,基本都在财政部门建立绩效评价相关业务处(科室),作为组织和协调第三方评价具体工作的机构,主要负责确定评价范围(年度计划)、制定或认可评价体系(包括指标体系与相关工作机制)、授权与监督第三方实施评价、验收评价结果和信息披露等。

其次,通过公开招标选聘第三方评价机构。目前各地基本通过公开招标或邀请投标方式,遴选出一定数量的第三方机构并授予其绩效评价服务资格。第三方机构类别主要有高校科研单位、管理(市场)咨询公司、会计(审计)师事务所、专业性社团(民间组织)等。部分省市还通过建立专家库,针对不同类别评价项目选择相关领域专家,参与绩效评价过程或结果评审,用以确保评价结果科学性。例如徐州市财政局所组建专家库共有超过80名专家,涵盖了经济、政治、法律、“三农”与科教文卫等财政支出所及的主要领域,并实施动态管理(周期更新率达40%以上),可谓具有广泛代表性和较强的权威性。^[4]

再次,评价流程需要委托方和评价方密切配合。财政支出绩效(委托)第三方评价的流程主要包括:

一是委托方明确评价范围与评价需求,二是选定第三方评价机构、签订服务合同与进行必要培训,三是制定评价方案(技术方案和工作方案)并经委托方确认后发布评价通知,四是第三方独立实施评价形成专业报告,五是就评价结果征询有关单位意见、委托方验收和向社会公布。在技术层面,第三方独立实施评价一般经过单位自评、书面审核与现场核查等环节,常用座谈/访谈会、现场勘验、问卷(满意度)调查等方法。

最后,评价结果主要依行政手段落实应用。一方面,作为委托方的财政部门将绩效评价结果与年度预算相结合,视情况对下一年度相关资金(项目)的预算安排作出调整;另一方面,形成评价结果反馈机制,通常在评价工作结束后的一段时间内,由财政部门以正式文件将被评项目绩效状况、存在问题及相关建议反馈给业务主管部门和被评单位,敦促其进行相应整改。

二、财政支出绩效第三方评价的现实问题及内在矛盾

(一) 财政支出绩效第三方评价的现实问题

从全国各地财政支出绩效第三方评价的做法可见,我国部分省市已建立起相对完整的评价体系和制度机制,第三方评价范围亦呈不断扩大的趋势。评价对象从最初的重大工程(公共项目)评价扩展到预算内财政支出评价;评价内容从试点局部评价扩展到全面综合评价;评价方式从部分委托(参与)评价扩展到整体委托(独立)评价;评价范围也从财政专项资金评价扩展到公共财政政策评价。显然,第三方发挥了“比独立开展评价更大的作用”,更加体现公共财政服务群众和回应民主的价值目标。但是囿于现有的法律制度、财政管理体制与监督机制以及第三方评价服务市场等一系列的因素,加上引入第三方绩效评价目前还处于探索阶段,所以我国现阶段的财政支出绩效第三方评价仍然存在一定的现实困难。

首先,第三方评价权的法律规制尚不完善。第三方评价依据其操作方式与独立程度的不同,又可分为委托第三方评价和独立第三方评价。^[5]但二者都绕不开一个核心问题:作为与政府无隶属关系的第三方部门或民间机构,何以有权力执行对被评单位乃至业务主管部门的评价?其背后的根本问题是,财政部门选聘第三方及签订合同的过程实际上

是一种行政委托,第三方评价权本质为对财政支出监管权力的让渡和延伸。那么在理论维度,行政委托应当具备相应的法律要件,包括:一是有法律依据,二是委托机关拥有法定权限,三是符合法定程序,四是委托对象具备相关资质与合法条件。现实来看,这些法律要件似乎都有形式上的完整性,然而究其根源却未必充分。比如,目前关于第三方评价权来源的法律法规尚不健全,对委托第三方评价究竟应遵循怎样的程序未有明确规范,以及由此带来的选聘第三方究竟应满足怎样的资质条件,在开展评价过程中应遵循怎样的制度规范,其评价权的权力边界在哪里等等,都是需要进一步讨论和明确的问题。

其次,第三方机构的独立性难以确保。第三方评价的立足点在其与政府无隶属关系的立场和独立性,可以说第三方评价财政支出绩效的本质是真正的公共治理,它不但是体现民主和民意的一种理性方式,而且找到了公众有序参政议政、参与财政管理(监督)的制度化渠道。^[6]在评价过程中,第三方的独立性具体表现在:独立制定评价方案,独立组建评价技术团队,独立收集和分析评价信息,独立开展现场核查及满意度调查,独立作出评价结论等。然而,第三方机构在多大程度上能够减少或排除体制的干扰,不仅取决于其本身能够恪守民间本位、坚守民间的价值立场^[7],还取决于很多深层次的制度和文化因素,如我国现有的民主化进程、绩效文化观的普及程度以及政府绩效数据的可得性与真实性等。在实际操作过程中,第三方评价仍或多或少不可避免地受到委托方(评价组织机构)的影响,比如评价方案的制定和发布评价通知需获得其认可,评价实施尤其是与被评单位接洽仍需借助于财政部门协调(否则难以确立身份认同),目前由第三方机构独立发布评价结果尚不具有体制基础和实践先例,等等。

最后,对第三方工作的监督机制有待进一步健全。由于评价过程系第三方独立实施,为保证评价质量,许多省市财政部门的做法是在评价前严格对第三方的选聘资质审查,包括对之实施关键业务指导,并在评价完成后进行质量评审,实行优胜劣汰。但是,一方面现阶段有能力承担整体委托评价的第三方机构数量不多,竞争机制运行仍缺乏现实基础;另一方面财政支出种类繁多且涉及面广、专业性强,评价过程工作量大难免细碎繁琐,且第三方在评价方式、流程上具有很强的自主性;加之评价组织(财政)部门限于人手不足,相关法规依据尚未充分建

立等,从总体上讲,目前对第三方评价工作的监督仍停留在粗线条的层面,包括侧重在评价前与评价后监督,缺乏规范性、常态化及对评价过程质量控制等。

(二) 财政支出绩效第三方评价的内在矛盾

财政支出效益的综合性、多层面性决定了财政支出绩效评价是一项复杂的系统工程。第三方评价在我国开展的时间不长,至今仍处于探索阶段,其中存在的问题主要源自一系列的深层体制矛盾。

一是第三方评价相对超然立场与财政部门组织评价的矛盾。理论上,财政支出绩效评价对象是资金使用与监管的责任主体,包括资金使用者(产生使用绩效)和监管者(产生监管绩效),后者在现行体制下可分解为财政部门及主管的职能部门。财政部门亦是财政资金的监管者,或者为财政支出绩效评价的对象。事实上,财政支出绩效评价指向三个层次:一是宏观层面对资金管理方法的评价(重点关注其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)。前两者均涉及财政部门。进一步说,财政支出绩效评价的核心问题,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,背后指向我国现有的财政管理体制及部门利益。显然,财政部门作为“当事人”难以平衡其中关系。

二是财政信息公开程度较低与民主财政需求的矛盾。第三方在开展财政支出绩效评价过程中,往往面临财政信息获取困难、信息不完整等现实问题,由此加大了评价信息收集、甄别和处理的难度,增加工作量的同时直接影响评价结果的客观性、全面性和公信力。首先,大多数地方政府部门预算支出的公开过于笼统,财政支出公开的范围和深度有很大的主观性与随意性,多数公开科目只列到“类”一级,没有具体的“款”、“项”、“目”及每笔支出的具体内容;其次,《政府信息公开条例》中关于政府财政信息的公开内容、公开方式和披露机制规定较笼统。由于《条例》对信息公开的范围采用列举法,而不是采用国际上通行的排除法,大大限制了应该公开的范围。此外,由于我国行政管理体制改革滞后,政府部门财政预算不透明和信息公开程度较低,制约了第三方全面、深入开展评价的能力。

三是财政支出效益复杂性与绩效评价指标数据获取的不可控制性的矛盾。财政支出效益包括宏观

效益和微观效益,还有近期效益、中长期效益以及直接经济效益、间接社会效益等区分,且部分项目实施时间较长,直接的经济和社会效益不明显或具有滞后性,这为绩效评价的开展尤其是指标体系的建立与指标数据的获取带来较大难度。传统绩效评价模式中侧重对财务合规性等项目实施过程以及直接经济效益等指标的评价,财政支出绩效第三方评价的指标则更加全面,涉及前期工作(主要对论证决策、目标完整性、目标科学性、组织机构和制度措施进行评价)、实施过程(主要对资金到位、资金支付、财务合规性、实施程序和项目监管进行评价)、项目绩效(主要对预算/成本控制、完成进度及质量、社会经济效益和可持续发展进行评价)和社会满意等诸多方面,尤其是强化了对目标科学性、完整性与目标实现程度的一致性、资金管理辦法可行性、社会效益、可持续发展与公众满意度等评价。然而,在实际评价过程中发现,政府统计数据(包括财政支出绩效数据)存在一定程度的缺失、失真与滞后甚至相互矛盾的问题,尤其是关于资金管理辦法与资金绩效目标等信息不完备且不易获取,造成相应指标的得分准确性不足,不仅给第三方评财政支出绩效工作的开展造成了较大困难,而且也在相当大程度上增加了第三方评价的成本,对评价结果的信度和效度产生了一定的负面影响。

四是社会参与能力不足与财政管理公共参与诉求的矛盾。近年来,民众对于参与政府(财政)绩效评价过程具有巨大热情,同时对政府公开财政支出数据的要求高涨,参与、透明、回应等诉求日趋增加。然而公众参与是需要满足一系列前提条件的,如公众能够并可以理性表达其个人偏好。现实条件下,我国并不完全具备这种条件。一方面,预算决策和支出安排及绩效评价具有专业性和复杂性,社会公众的认知程度较模糊且能力水平尚难以驾驭这种复杂性;另一方面,我国现阶段民意调查的社会环境与技术条件不成熟,政府所具有的等级性、权威性和垄断性使得公众对政府“望而生畏”,因而民意调查所推进的民意表达功能实现程度有限,加之参与空间有限、参与途径设计单一、信息的匮乏、不对称和公众认知的偏好较为感性化,在一定程度上使公众产生了参与的挫折感。

五是法制环境发育滞后与财政绩效管理改革的矛盾。第三方评价涉及到财政评价权力的转移,面临信息保密和道德风险等问题。而且,财政支出绩效评价涉及财政收支的方方面面,需要严格规范的

程序来约束和保障,以确保评价有序进行。目前,第三方评价的法制环境不健全,未能清晰界定和确保第三方评价的独立性及其进行有效监督。第三方评价的实施大多以财政部门文件或通知方式进行约束与规范,仍缺乏具有法律约束力的法规或条例进行指导、规范和保障,难以树立第三方在评价过程中的权威性,难以完全消除第三方评价委托-代理关系的道德风险以及可能滋生腐败的隐患,也难以协调好信息公开与保密之间的矛盾。无论是第三方机构的遴选、资质认证还是评价的组织实施、评价指标与评分标准设计等,都必须遵循一定的制度规范。此外,规范政府财政行为不仅仅是规范政府财政部门的行为,也还得需通过制度建设明确人大、政府有关部门及学术机构、社会组织等第三方力量在财政支出绩效评价工作中的职责,厘清其权责归属和业务关系流程,以形成第三方对于既有官方评价体系的有机补充。

六是第三方机构专业性和绩效评价综合性的矛盾。第三方机构往往是某一领域的专业机构,不能完全适应对财政支出的财务、管理和专业技术指标进行综合性评价的要求。特别是面对当前各类专项财政支出涉及的范围广、专业性强、技术难度大、操作障碍多等情况,如何有机整合不同第三方机构的力量,实现人员配置、专业能力素养、实际操作能力都符合规范化要求,也是现实当中一个急需解决的难题。另外,第三方评价工作仍存在一些不足之处,需要进一步完善。如评价程序繁琐,前期准备和材料收集耗时较长,工作效率有待提高;信息不对称,信息收集、甄别和处理的难度大,评价结果客观性有待提高;缺乏法规制度的有效支撑,管理规程和质量控制等业务规范有待完善;社会公众对第三方的信任度还不够,第三方评价的独立性、专业性、民主性和覆盖面有待进一步提高,等等。

三、财政支出绩效第三方评价发展方向

评价管理权、评价组织权和具体评价权构成政府绩效评价的“三权”。^[8]财政支出绩效评价亦涉及评价组织者、评价者和被评价者三类主体,对应于评价的组织权和实施权两种权力。一般而言,评价组织者负责组织评价主体、建立评价过程和运用评价结果,拥有评价组织权;评价主体即第三方机构,负责完成财政支出绩效评价过程,拥有相对独立的评价实施权;而被评价者包括与财政资金发生责任关

系的财政部门、业务主管部门和资金使用单位等,有义务协同评价过程,提供相关的绩效信息。如前文所述,我国现阶段财政支出绩效评价的组织者与被评价者均涉及财政部门,不可避免地存在角色冲突

问题。而基于现实体制考虑并以实践经验佐证,我们认为,由人大主导、财政部门与主管部门协同、第三方实施的评价模式应是未来财政支出绩效第三方评价的发展方向。

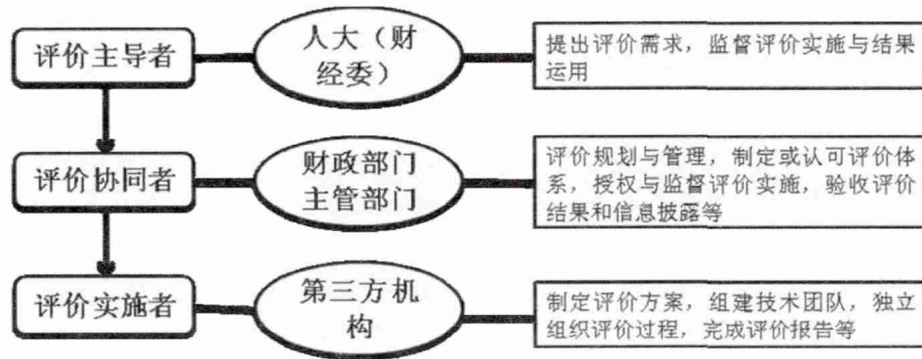


图1 财政支出绩效评价理想模式及其构成

首先,财政支出绩效评价应由人大主导。我国的人民代表大会制度是一种符合现实国情的代议制民主政治制度。全国和地方各级人民代表大会作为国家权力机关,拥有立法权、决定权、任免权及对核心权力的监督权。人大对政府财政支出进行绩效监督,不仅是各级人大及其常委会依法行使对同级政府财政预算(执行)监督的法定职权的延伸,而且从根本上体现“一切权力属于人民”的宪政原则。^[9]更重要的,因为人大于政府体制而言具有相对超然的立场,可有效地解决以往财政部门主导评价的角色冲突。并由于人大自身构成的特殊性(特别是其财政经济委员会和预算工作委员会),有助于吸收、动员和组织社会各界专业人士参与(监督)对政府财政支出绩效评价,扩展了评价主体代表性,使之拥有更广泛的社会基础,同时增强了评价结果的公信力,实现“将政府的收支行为置于人民及其代议机构的监督之下,确保财政支出履行其公共责任和财政收入用之于民”。^[10]

其次,财政支出绩效评价应由财政部门与主管部门协同组织。科学、有效的评价结果必须建立在对被评对象相关信息充分掌握的基础上。由于我国现阶段政府信息公开水平较低以及财政支出信息的特殊性,不论是作为主导方的人大还是操作方的评价机构都很难直接掌握评价所需材料,因此财政支出绩效第三方评价仍必须借助于财政部门的组织效力。事实上,目前各地财政支出绩效评价大多由财政部门统筹,评价以资金为线索,目的为资金监管,通过发文形式使得其他政府部门配合开展工作。这一方式的优点在于:一是财政部门对评价范围及对

象信息掌握充分,可以及时掌握有关财政资金的分配、使用等第一手资料,便于提高工作效率;二是可利用从中央到基层的行政层级布置评价,包括制定和发布评价工作要求、协调和联系评价方与被评单位、对评价过程进行跟踪监管等,实现绩效评价有组织有计划开展;三是凭借财政部门掌握预算和审批项目的“隐含威慑”,可对业务主管部门和被评单位产生有力约束,增加评价过程的可控性。

最后,财政支出绩效评价应由第三方独立实施。体制内评价的劣势在于,财政部门在自我认同、自我欣赏等心理作用和利益驱动下,往往使评价结果带有一定的主观色彩和本位立场,导致其客观性与公信力不足。而评价过程由第三方实施并确保其独立性,则能有效避开体制内的各种影响——“不必选择性地试图掩饰财政支出政策本身即可能存在的问题”,从根本上克服了内部评价双重角色的矛盾。^[11]另一方面,基于第三方的民间立场,能进一步利用其超然的态度、前瞻性的理念、专业的技术和扎实的政策分析能力,汇聚起人力、智力等方面的强大优势,帮助健全财政支出绩效的社会评价体系,确保评价结果科学有效。此外,第三方独立性还有助于增加评价过程的透明度,保证评价结果公开与接受社会(舆论)监管,有利于提升绩效评价的公信力、民主性和科学性。^[12]当然,这一切有赖于整体评价系统对第三方立场及过程独立原则的恪守,否则亦将使美好的制度设计最终停留在理想层面。

从实践来看,自2002年起我国确有部分省市开始逐步探索人大监督政府财政支出绩效的经验,试图建立由人大常委会督导和支持财政部门对重点公

共项目、财政专项资金等开展绩效评价的相关机制。以广东省为例,2004年114个省直部门全部做出详细的年度预算供人大代表审核,2005年还对“要害部门”进行了重点监督;至2014年,省人大常委会将“全省战略性新兴产业发展专项资金绩效情况专题调研”列入年度监督工作计划,正式启动人大主导的财政支出绩效评价工作。尽管相应的法律法规仍未制定,其在财政支出绩效监督方式与方法上的尝试值得肯定,也藉此积累了有益经验。另外,云南省建立了财政支出绩效评价结果的“三结合”应用机制,人大可以及时了解和监督财政支出项目绩效情况;浙江省舟山市采用以财政部门为主,中介机构、人大、政协共同参与的方式对财政支出项目进行绩效管理。这些探索与尝试,不仅从制度上真正落实了人大对财政支出的监督权,也为人大主导、财政部门协同、第三方实施的财政支出绩效评价模式提供了实践(可行性)证明。

参考文献:

- [1] 辛均庆. 财政部门成被评估对象——省人大常委会委托第三方评估LED、新能源汽车项目专项资金绩效以及农村垃圾管理工作[N]. 南方日报:2014年9月27日,A02版.
- [2] 徐州市政府网. 市财政局“三个规范”推进财政支出绩效第三方机构独立评价[EB/OL]. 2012年9月20日报道, <http://www.xz.gov.cn/zgxz/>.
- [3] 杜婷婷. 财政支出绩效第三方评价研究——以广东为例[J]. 财经界(学术版) 2013(14).
- [4] 中国财经报. “契约”促政府职能转变:预算管理绩效在江苏省徐州市的探索与实践(上)[N]. 2013年6月8日,第1版.
- [5] 包国宪,冉敏. 政府绩效评价中不同主体的价值取向[J]. 甘肃社会科学 2007(1).
- [6] 四川日报. 第三方评价:以公众满意度为核心衡量目标——与兰州大学中国地方政府绩效评价中心主任包国宪谈政府绩效评价[N]. 2008年2月19日,理论创新版(第10版).
- [7] 南方都市报社论. 评价政府绩效:民间机构应恪守独立性[N]. 2009年10月13日,A2版.
- [8] 包国宪,曹西安. 地方政府绩效评价中的“三权”问题探析[J]. 中州学刊 2006(6).
- [9] 杨光斌. 中国政府与政治导论[M]. 北京:中国人民大学出版社 2006.
- [10] 马骏. 中国公共预算改革:理性化与民主化[M]. 北京:中央编译出版社 2005.
- [11] 郑方辉,陈佃慧. 论第三方评价政府绩效的独立性[J]. 广东行政学院学报 2010(2).
- [12] 郑方辉,李文彬,卢扬帆. 财政专项资金绩效评价:体系与报告[M]. 新华出版社 2012.

Third-party Evaluation of Fiscal Expenditure Performance: Situation , Conflicts and Direction

Lu Yang-fan¹ BIAN Xiao² YAN Hai-na³

(1. School of Law ,South China University of Technology ,Guangzhou 510006 ,Guangdong ,China;

2. School of Public Administration ,South China University of Technology ,Guangzhou 510640 ,Guangdong ,China;

3. School of Politics & Administration ,South China Normal University ,Guangzhou 510631 ,Guangdong ,China)

Abstract: In recent years ,the practice of third-party evaluation of fiscal expenditure performance is going to roll out in China. And it shows an expanding trend of the evaluation scope. The evaluation system and workflow also continue to improve. Practical experiences in Guangdong ,Zhejiang and other provinces have showed consistency throughout the evaluation methods. Limited by the complexity of the fiscal expenditure performance ,low degree of financial information disclosure and the “role conflict” of finance department as well as other reasons ,the stage of third - party evaluation is subject to issues like imperfect legal regulation ,difficulty to ensure the independence and the imperfect supervision mechanism. From the practical point of view ,it has a strong theoretical advantage and practical feasibility to try the new evaluation model led by the National People’s Congress ,coordinated by the financial sector and the competent authorities ,implemented by a third party.

Key words: fiscal expenditure performance; third-party evaluation; evaluation right; organization right; practical contradictions