

中国预算绩效管理制度 创新研究

Research on System Innovation of the Budget Performance Management in China

程瑜 著



中国财政经济出版社

中国预算绩效管理制度创新研究

Research on System Innovation of the Budget
Performance Management in China

程 瑜 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国预算绩效管理制度创新研究 / 程瑜著. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5617 - 7

I. ①中… II. ①程… III. ①财政预算 - 经济绩效 - 财政管理 - 创新管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 188970 号

责任编辑: 杨 静

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 邹海东

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88190406 编辑部门电话: 010 - 88190683

北京九州迅驰传媒文化有限公司印装 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 9.5 印张 148 000 字

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5617 - 7/F · 4537

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492、QQ: 634579818

序

自 20 世纪 80 年代以来，随着经济、社会的发展、政府支出规模的不断扩大和财政透明度的不断增加，公众对优化政府部门支出责任和政府行政效率的要求更加强烈，新公共管理理论及其绩效追求方面的创新实践，在西方国家兴起并得到迅速的发展，近些年来，又得到了现代信息技术突飞猛进和企业微观层面“管理会计”式方法创新升级的策应与助推。以英、美等国为首的西方国家，业已掀起了一场以建设企业型政府为目标的政府再造运动，其核心是把企业经营管理中的各种可借鉴理念、方法和策略运用到政府管理之中，引入企业家精神塑造高绩效政府。

预算绩效管理是一种以结果为导向的预算管理新模式，强化政府预算为民服务理念和强调预算支出的责任和效率，要求在预算编制、执行、监督的全过程中，更加关注预算资金的产出和结果，通过可行的具体方法和有效运行机制，促使政府部门不断改进服务水平和质量，花尽量少的资金、办尽量多的实事，向社会公众提供更多、更好的公共产品和公共服务，使政府行为更加合理、高效。预算绩效管理，是在时代进步和民主法治发展过程中，基于社会公众对政府“取之于民”的资源如何有效“用之于民”的必然诉求应运而生，也是在自 20 世纪 80 年代末以来席卷全球的行政改革中，政府层面对民众发出的评估政府绩效、提高政府效能普遍呼声的必然回应。绩效管理不仅是预算方法上的创新，更是对政府执政理念、行为结果、责任和效率的优化升级。

我国有关方面对于预算绩效管理的探索，正式开始于 2003 年党的十六届三中全会提出的“建立预算绩效评价体系”。十余年来，在预算绩效管理制度创新的道路上，改革力度经过中央和地方“自上而下”和“自下而上”双重力量的互动和学界、社会各界的积极参与而得以不断强化。但囿于种种主客观原因，我国预算绩效管理改革明显晚于成熟市场经济国家，

深入推进绩效管理制度改革，依然面临路径依赖、自身局限和制度环境、专业力量等多方面的约束，相关的理论研究和顶层设计较为滞后。理论研究可为实践提供时代水平的世界图景和科学的思维方式，从而规范人们的思维逻辑和启迪创新行为。因此，在预算绩效管理工作的创新实践中，理论研究成果自有其特定的意义，有益于我们在理论认识的烛照之下，及时对各种经验做法、机制模式进行分析、归纳、总结、提炼，不断去伪存真，去粗取精，从而促使预算绩效管理工作向纵深推进。

程瑜博士是我国财政理论研究领域“新生代”中的佼佼者之一，她撰写的《中国预算绩效管理制度创新研究》，从预算绩效管理的内涵界定和理论基础入手，以公共选择理论和新制度经济学的视角，将其纳入国家治理的范畴，通过对预算循环、资金配置和使用等环节上集中与分散、控制与自由裁量、沟通与协调、激励与约束等问题的分析，形成认识框架，并在国内外实践经验考察基础上，归纳中国预算绩效管理过程中存在的瓶颈制约，借鉴发达国家经验和国内部分省市先进做法，对预算绩效管理的制度创新和指标体系构建，作出较为全面系统的研究探讨，提出了构建适合中国国情的预算绩效管理制度的创新思路与建议。

中国正在“国家治理体系和治理能力现代化”的治国理念之下，在全面改革进程中致力于构建现代财政制度，预算绩效管理制度建设无疑是现代财政制度的题中应有之义和重要组成部分。程瑜博士的这一研究成果，顺应了迫切的现实生活需要，对推进中国公共财政预算绩效理论建设和制度建设，具有理论价值和现实意义，我愿在此向读者推荐。当然，我们深知中国的预算绩效管理制度构建绝非一日之功，要达到相对成熟稳定的绩效预算境界，还有很长的路要走，需要理论和实践紧密结合之下持之以恒的探求，让我们在全面改革的新时期，共同努力、共同期待和见证。



2014年7月

目 录

绪 论	(1)
第一章 概念界定：预算绩效管理的内涵与主要内容	(3)
第一节 预算绩效管理基本概念界定	(3)
第二节 预算绩效管理的主要内容	(10)
第三节 预算绩效管理的特点	(12)
第四节 预算绩效管理的重要意义	(13)
第二章 模型构建：预算绩效管理的理论基础	(17)
第一节 预算绩效管理的理论探源	(17)
第二节 预算绩效管理的理论模型	(23)
第三章 追根溯源：预算绩效管理的前世今生	(26)
第一节 西方国家绩效预算的发展与实践	(26)
第二节 中国预算绩效管理的探索与实践	(27)
第四章 问题剖析：中国预算绩效管理存在的瓶颈制约	(34)
第一节 理念方面存在的问题	(34)
第二节 制度方面存在的问题	(35)
第三节 管理方面存在的问题	(36)
第五章 经验借鉴：国外绩效预算的改革探索与启示	(39)
第一节 美国的新绩效预算改革	(39)
第二节 新西兰的绩效预算改革	(42)
第三节 澳大利亚的绩效预算改革	(45)
第六章 地方探索：中国若干地区预算绩效管理的实践与启示	(49)
第一节 广东省绩效预算管理的实践	(49)
第二节 河南省焦作市预算绩效管理的实践	(55)
第三节 上海市闵行区预算绩效管理的实践	(61)

第四节	对进一步完善我国预算绩效管理的启示	(65)
第七章	指标构建：预算绩效管理评价指标体系的探索与实践	(68)
第一节	绩效管理共性指标体系的概念和内涵	(68)
第二节	我国对预算绩效评价指标体系的探索与存在问题	(70)
第三节	国外绩效管理评价指标体系的构建与启示	(97)
第八章	制度创新：适合中国的预算绩效管理制度构建	(111)
第一节	更新理念，将预算绩效管理纳入国家治理范畴	(112)
第二节	理论先行，以绩效管理理论提升部门实践水平	(113)
第三节	构建平台，以绩效管理系统性协调政府部门管理体系	(114)
第四节	完善法规，提升预算绩效管理的法律支撑层次	(115)
第五节	明确职责，厘清预算绩效管理中各行为主体之间的关系	(116)
第六节	管理创新，完善预算绩效管理的制度体系	(124)
第七节	激励约束，建立绩效评价结果应用和问责制度	(126)
第八节	流程再造，健全预算绩效管理的制度流程	(127)
参考文献		(139)

绪 论

追求绩效是国家治理的内在要求和现代财政制度的本质特征。绩效管理是政府依据“花钱买服务，买效果”的公共价值观，主要应用绩效评价等手段，对公共服务实行以业绩和结果为导向的科学管理模式。20 世纪 80 年代以来，随着信息技术的飞速发展、政府支出规模的不断扩大、财政透明度的不断增加，公众对提高部门支出责任和政府行政效率的要求更加强烈，一场以政府绩效管理为基础、以流程再造为特点政府改革运动在西方国家悄然兴起。由于绩效管理直指传统公共管理的官僚主义、浪费和腐败三大难题，引入财政效率和绩效概念，以追求卓越目标，注重公共支出与效果的匹配性，触动了传统政府管理中的深层问题。

伴随着经济的市场化、社会的多元化，以及西方国家方兴未艾的公共管理改革，中国的财政形势也在发生着深刻的变革。在深入贯彻落实党的十八届三中全会精神的今天，提高党的执政能力、全面构建社会主义和谐社会、从源头上预防和治理腐败等时代要求都赋予了财政工作全新的使命和内涵。管住“钱袋子”，用好“票夹子”，优化财政资源配置，实施预算绩效管理，促使财政资金使用绩效最大化，既是各级党组织和政府高度关注、社会各界广泛关心的问题，也是财政工作需要长期研究并解决的课题。

预算绩效是指预算资金所达到的产出和结果。预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分，是一种以支出结果为导向的预算管理新模式。它强化政府预算为民服务的理念，强调预算支出的责任和效率，要求在预算编制、执行、监督的全过程中更加关注预算资金的产出和结果，要求政府部门不断改进服务水平和质量，花尽量少的资金、办尽量多的事，向社会公众提供更多、更好的公共产品和公共服务，使政府行为更加务实、高效。

中国对于预算绩效管理的探索始于 2003 年党的十六届三中全会提出的

“建立预算绩效评价体系”。十余年来，经过不断完善，已从最初的绩效评价发展为预算绩效管理，并取得明显成效。预算绩效管理制度逐步建立，组织机构不断健全，绩效评价范围不断扩大，绩效指标体系不断完善，促进了财政资金使用效益的提高，增强了结果导向的管理理念和部门支出责任意识。但由于我国预算绩效管理起步较晚，与西方成熟市场经济国家已经形成的绩效预算相比，还存在一些问题亟待解决。如绩效理念还未牢固树立；绩效管理方面的法律法规相对缺失；管理制度体系仍不健全；预算绩效管理缺乏高层推动，尚未与政府绩效管理以及国家治理有机融合；覆盖各个行业的绩效指标体系尚未全面系统建立；绩效评价结果与预算安排还未有机结合；激励约束机制不够健全，等等。因此，必须在借鉴西方发达国家经验做法的基础上，将预算绩效管理纳入国家治理范畴，进行制度创新。

本书从预算绩效管理的内涵界定和理论基础入手，以公共选择理论和新制度经济学的视角，将其纳入国家治理的范畴，通过对预算循环、资金配置和使用等环节的集中与分散、绩效控制与自由裁量权、沟通与协调、激励与约束等问题的分析，找出中国预算绩效管理过程中存在的瓶颈制约，在借鉴发达国家经验和国内部分省市先进做法的基础上，对预算绩效管理的制度创新和指标体系构建进行全面系统研究，构建适合中国国情的预算绩效管理制度。

第一章 概念界定：预算绩效管理的内涵与主要内容

第一节 预算绩效管理基本概念界定

预算绩效管理是政府预算管理的一种模式。要厘清预算绩效管理的概念与内涵，首先要厘清以下几个相关的概念：预算、政府预算、绩效、绩效评价、预算绩效管理、绩效预算。

一、政府预算、绩效与预算绩效管理

（一）预算

预算就是用数字编制未来某一个时期的计划，也就是用财务数字（例如在财务预算和投资预算中）或非财务数字（例如在生产预算中）来表明预计的结果。

（二）政府预算

对于政府预算，目前没有统一确定的概念，中外学者从不同角度和侧重点，对政府预算的定义不甚相同。以下给出几种较为普遍的定义。

政府预算是一个计划——经法定程序批准的政府年度收支计划。

政府预算是一个政治——预算过程可被看作政治领域中寻求政治利益的政治事件。

政府预算是一个报告——是对所期望政策的陈述，通过实际支出信息与预算比较，判断政策是否被执行。

政府预算是一个工具——阐明了政府活动计划有关的资金量，体现了行政首脑的施政纲领。

政府预算是一套数字集——通过数字、表格和图表，对一国政府一段时期内的资源作出预测和安排。

政府预算是一个“契约”——是在总体资源有限的前提下，基于增进整个社会资源配置使用效率或改善社会公平的目标，对可支配资源的安排、配置与调整。从法律角度看，它可被视为一个以公法为基础的综合性契约或具有法律效力的文件。

（三）绩效和绩效管理

“绩效”一词，最早来源于人力资源管理、工商管理和社会经济管理。从20世纪70年代开始，西方国家为应对科技进步和国际竞争，同时为解决财政危机与公众信任问题，逐步将这一概念引入公共管理之中。单纯从语言学的角度来看，“绩”就是成绩、产出；“效”就是效率、效益。用在经济管理活动方面，绩效是指社会经济管理活动的产出和成效；用在人力资源管理方面，绩效是指主体行为或者结果中的投入产出比；用在公共部门中来衡量政府活动的效果，绩效则是一个包含多元目标的概念。国际著名预算专家普雷母·詹德认为“绩效包含了效率、产品与服务质量和数量、机构所作的贡献与质量，包含了节约、效益和效率”。^①可以说，绩效的内涵比效益、效率的内涵更加广泛，所指的不单纯是一个政绩层面的概念，也不仅仅是工作态度、工作过程的范畴，更包括资源成本、支出效率、经济性与效果性、政治稳定、社会进步、发展前景等内涵。

（四）绩效评价

绩效评价，是指运用一定的评价方法、量化指标及评价标准，对支出部门为实现其职能所确定的绩效目标的实现程度，以及为实现这一目标所安排预算的执行结果进行的综合性评价。其实质是基于预期目标分析和评价一项活动实施的有效性，检验与推动相关制度建设的完善程度。

财政资金绩效评价，是指财政部门 and 支出部门根据设定的项目目标，运用科学、合理的评价方法、指标体系和评价标准，对财政资金投入、产

^① 普雷母·詹德：《公共支出管理》，经济科学出版社2002年版。

出和效果进行客观、公正的评价。作为政府预算管理体系的有机组成部分之一，财政资金绩效评价实质上是把资金投入和产出挂起钩来，促使有限的资金发挥出最大的效用。

（五）预算绩效管理

预算绩效是指预算资金所达到的产出和结果。

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分，是一种以支出结果为导向的预算管理模式。它强化政府预算为民服务的理念，强调预算支出的责任和效率，要求在预算编制、执行、监督的全过程中更加关注预算资金的产出和结果，要求政府部门不断改进服务水平和质量，花尽量少的资金、办尽量多的实事，向社会公众提供更多、更好的公共产品和公共服务，使政府行为更加务实、高效。推进预算绩效管理，有利于提升预算管理水平、增强单位支出责任、提高公共服务质量、优化公共资源配置、节约公共支出成本。预算绩效管理本质上是一项公共管理领域的制度创新，是政府发展观和政绩观的具体体现。

（六）绩效预算

绩效预算是现在西方发达经济国家较多采用的预算模式。西方国家虽然推行绩效预算已有较长时间，但对究竟什么是绩效预算仍然争论不休。人们普遍认可的是绩效预算是一种结果导向的预算，争议的焦点在于如何给出一个完整的定义。

世界银行专家沙安文认为：绩效预算是一种以目标为导向、以项目成本为衡量、以业绩评估为核心的一种预算体制，具体来说就是把资源分配的增加与绩效的提高紧密结合的预算系统。瑞典的决策部门认为：绩效管理并不是单纯的一些措施或方法，而是一个非常广义的概念。绩效管理的目的就是要实现成效和效率，成效是指应该做的事，效率是指要合理、高效地做事。澳大利亚把绩效预算分成五个部分：一是政府要办的事；二是配置预算资源；三是以结果为中心制定绩效目标；四是评价目标实现状况的标准；五是评价绩效的指标体系。由此可看出澳大利亚是把绩效预算归结为政府行政活动的资金支持体系的评价模式。

综合以上的定义版本，可概括得出，所谓绩效预算，是政府首先制定有关的事业计划和工程计划，再依据政府职能和施政计划制定计划实施方

案，并在成本效益分析的基础上确定实施方案所需费用来编制预算的一种方法。特点就是按计划决定预算，按预算计算成本，按成本分析效益，然后根据效益来衡量其业绩。

二、预算绩效与政府绩效、部门绩效、政策绩效、项目绩效之间的区别与联系

在中国，预算绩效管理是2009年才提出的新概念，在此之前，更多的是以绩效评价的概念出现，当然，预算绩效管理是绩效评价的拓展和延伸，绩效评价是手段，为绩效管理服务。绩效评价的主体是具体的支出部门，即各个预算使用单位。而对预算单位的绩效评价和管理往往是通过对其某一具体项目的绩效评价或具体政策的绩效评价来实现的。近年来，我国政府部门也在不断探索政府绩效管理，并取得了积极的进展。预算绩效管理是由财政部门主导实施的，财政部门作为政府的一个具体的职能部门，其预算绩效与政府绩效、部门绩效、政策绩效、项目绩效之间，既存在着明显区别，又有着千丝万缕的联系。

（一）政府绩效

政府绩效是指政府在社会经济管理活动中的结果、效益及其管理工作效率、效能，是政府在行使其功能、实现其意志过程中体现出的管理能力，它包含了政治绩效、经济绩效、文化绩效、社会绩效四个方面。其中，经济绩效是政府绩效的核心，在整个体系中发挥着基础性的作用。维持经济持续发展，社会财富稳定增长，是政府绩效的首要指标。文化和社会绩效是政府绩效体系中的价值目标。实现经济绩效的目的，就是为了实现社会绩效，保持国家安全、社会稳定，居民安居乐业。政治绩效是整个政府绩效的中枢。实现经济绩效和社会绩效需要政治绩效作为法律和制度的保证和保障。

绩效管理是现代政府管理的前沿课题，是党中央和国务院在新时期对政府管理创新的新要求，是建设服务型政府、构建和谐社会的重要任务。党的十七届二中全会审议通过的《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》指出：“推行政府绩效管理和行政问责制度。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制，提高政府执行力和公信力。”胡锦涛总书

记在中共中央政治局第四次集体学习时强调，“建设服务型政府必须推行政府绩效管理和行政问责制度，建立科学合理的政府绩效管理评估指标体系和评估机制。”国务院《2008年政府工作报告》指出，要推行行政问责制度和政府绩效管理制度。温家宝总理多次强调，“绩效评估是引导政府及其工作人员树立正确导向、尽职尽责做好各项工作的重要制度安排”、“要抓紧建立政府绩效评估制度，科学评估政府工作人员履行职责的情况”。

（二）部门绩效

部门绩效是指对纳入部门预算管理的单位，运用一定的指标体系和评价标准，采取科学、规范的评价方法，对预算部门运用财政资金实现部门职能目标的程度、成本及效果情况进行科学、客观、公正的综合评价。部门绩效管理的对象是指纳入部门预算管理的单位，及其下属二级及以下单位，或接受财政拨款的单位。部门绩效管理的重点包括：部门工作进展状况及财政资金支出情况，部门绩效目标完成情况及完成工作的成本，部门为完成绩效目标而采取的措施（重点是提高财政资金使用效益的措施）等。部门绩效管理的主要内容包括：预期提供的公共产品和服务内容的数量目标；预期提供的公共产品和服务的质量目标；提供公共产品和服务的及时性，提供公共产品和服务的方式，以及提供公共产品和服务所要达到的其他预期目标；提供预期公共产品和服务所耗费的目标成本和实际成本；提供预期公共产品的受益范围和群体。

政府承担的公共责任是通过其组成体系内的各政府部门和机构完成的，其中直接向权力机关负责的是本级政府的领导及各部门领导（在部门预算下部门领导直接对本部门预算负责），其他各级预算执行单位在政府和本部门的领导展开工作，在这一层面又形成了一种委托代理关系，即政府和部门将承担的公共责任委托给各预算执行单位。预算绩效管理实施以前，政府对各执行单位立足于合规性控制，但受限于双方的信息不对称和执行单位预算最大化的动机，监管资源花费较大且成效不高。预算绩效管理的实施，将执行单位的预算最大化动机和政府的动机保持一致，各执行单位要想获得最大的预算额度，必须很好地完成政府和部门交给的任务方可，即各预算单位是部门预算和决算编制的主体，负责本部门及下属预算单位预算和决算的编制，对财政资金使用情况进行自我绩效检查评价，并

对预算的真实性和预算执行中资金的使用情况负责,年度审计对此反映的问题由各预算单位承担相应责任。财政部门负责部门预算编制的组织、汇总、上报和有关定额标准的制定,负责预算执行情况的监督检查和绩效评价,负责部门决算的汇总等工作。

(三) 政策绩效

政策绩效是依据具体而明确的政策目标,分析政策对客观事物与政策环境所造成的实际影响。它既包括政策推动的结果,又含有民众心目中认定的满意程度。采用这样一个标准,旨在衡量工作量或投入量的结果,而非工作量或投入量本身。其基本前提是反映这一绩效的政策本身,必须有清晰而明确的目标。离开目标谈绩效,是没有意义的。政策绩效评估是政策评估主体依据一定的标准和程序,运用科学的技术和方法,对政策系统、政策过程和政策结果的效益、效率、效果及价值进行综合判断与评价的一种行为,目的在于取得有关这些方面的信息,作出决定公共政策的延续、修正、终止和重新制定新政策的依据。

随着各国政府改革的推进,公共政策的影响力逐渐增强,相应地,公共政策绩效评估的重要性也日益突出。通过公共政策评估可以科学地诊断政策的效果、效益和效率,可以作为决定政策继续、修正、终止以及重新制定的重要依据,可以更好地发挥合理配置政策资源的基础作用,也是政策运行科学化、民主化的重要保障。20世纪90年代以来,一些发达国家相继开展了公共政策绩效评估工作。其中,韩国的制度评估、日本的政策评价、美国的政策规定绩效分析、法国的公共政策评估具有较强的代表性。

我国很多省市也已进行了政策绩效评价的探索工作。如2011年合肥市财政工作进一步扩大绩效评价范围,针对财政支持工业、农业、自主创新和服务业等经济发展四大政策开展绩效评估,为政策修订完善提供依据和参考。市财政局会同市审计局制定出台了《合肥市财政支持经济发展四大政策绩效评估总体工作方案》。为确保达到预期目标,明确要求评估工作应采取委托第三方评估的方式进行;要求对主要政策条款兑现项目单位的抽查面不低于50%,其他条款不低于30%;要求评估指标的设定要尽量量化,体现可靠性、有效性和可操作性,较全面地反映政策绩效情况,评估指标、评估报告须报市政府审定。

（四）项目绩效

项目绩效是指财政部门 and 预算部门（单位）根据设定的绩效目标，运用科学、合理的评价方法、指标体系和评价标准，对财政支出项目的产出和效果进行客观、公正的评价。就过程来说，它包括投入是否满足经济性要求，过程是否合规和合理，项目自身及其与环境、资源之间能否协调可持续发展；就结果而言，它又包括投入与产出相比是否有效率，行为的结果是否达到预期的目标以及预期产生的中长期影响。这里的影响既包括经济的影响，又包括社会影响。考评对象是财政支出项目的效益，按财政职能可分为基本公共管理与服务、教育、科学技术、文化、农业、国防、经济建设、公共安全、社会保障、医疗等，考评主要侧重于项目资金使用最终是否得到相应产出，能否发挥最大效益。

项目的绩效管理一般包括：项目事前绩效审核、项目事中绩效跟踪、项目事后绩效评价三个阶段。项目事前绩效审核阶段，由单位根据申报项目的特点，设立项目预期绩效目标，依据目标制定相应的指标体系，并编制项目绩效可行性方案。财政部门对单位提交的预期绩效目标和可行性报告，进行分析评估，再下达目标。在项目事中绩效跟踪阶段，按季度对项目完成进度、阶段性目标完成情况、项目效益与预期目标偏差情况等进行阶段性跟踪、评价。在项目事后绩效评价阶段，项目结束后，单位对资金使用情况进行自我评价，在此基础上市财政部门组织相关专家依据绩效目标管理的要求，依据项目绩效目标和指标，进行专家评审，并出具相应报告。

综上所述，预算绩效是由财政部门主导实施的，而财政部门本身就是政府的组成部门，因此，预算绩效自然也成为政府绩效的组成部分，也就是说政府绩效是涵盖预算绩效的，但政府绩效的某些管理职能要通过预算绩效来实现。部门绩效、政策绩效和项目绩效又是预算绩效的组成部分，预算绩效管理包含了对部门绩效、政策绩效和项目绩效的管理。在绩效管理的初级阶段，一般是以项目绩效评价作为突破口进行的，项目绩效评价工作现已成为深化财政支出管理改革的重要内容和对财政资金使用进行“跟踪问效”的有效手段。

第二节 预算绩效管理的主要内容

预算绩效管理是一个由绩效目标管理、绩效运行跟踪监控管理、绩效评价实施管理、绩效评价结果反馈和应用管理共同组成的综合系统。推进预算绩效管理,要将绩效理念融入预算管理全过程,使之与预算编制、预算执行、预算监督一起成为预算管理的有机组成部分,逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制。

一、绩效目标管理

(一) 绩效目标设定

绩效目标是预算绩效管理的基础,是整个预算绩效管理系统的前提,包括绩效内容、绩效指标和绩效标准。预算单位在编制下一年度预算时,要根据国务院编制预算的总体要求和财政部门的具体部署、国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划,科学、合理地测算资金需求,编制预算绩效计划,报送绩效目标。报送的绩效目标应与部门目标高度相关,并且是具体的、可衡量的、一定时期内可实现的。预算绩效计划要详细说明为达到绩效目标拟采取的工作程序、方式方法、资金需求、信息资源等,并有明确的职责和分工。

(二) 绩效目标审核

财政部门要依据国家相关政策、财政支出方向和重点、部门职能及事业发展规划等对单位提出的绩效目标进行审核,包括绩效目标与部门职能的相关性、绩效目标的实现所采取措施的可行性、绩效指标设置的科学性、实现绩效目标所需资金的合理性等。绩效目标不符合要求的,财政部门应要求报送单位调整、修改;审核合格的,进入下一步预算编审流程。

(三) 绩效目标批复

财政预算经各级人民代表大会审查批准后,财政部门应在单位预算批