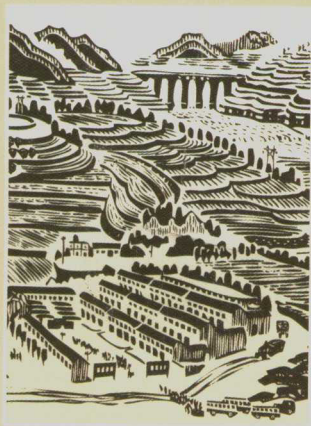


中山大学中国公共管理研究中心专题研究报告系列



地方政府绩效预算改革

牛美丽 主编



中山大学中国公共管理研究中心专题研究报告系列

地方政府绩效预算改革

牛美丽 主编

图书在版编目(CIP)数据

地方政府绩效预算改革 / 牛美丽主编. —上海:
格致出版社:上海人民出版社,2012
(中山大学中国公共管理研究中心专题研究报告系列
)
ISBN 978-7-5432-2147-5

I. ①地… II. ①牛… III. ①地方预算-财政改革-
研究-中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 173041 号

责任编辑 顾悦

美术编辑 路静

中山大学中国公共管理研究中心专题研究报告系列
地方政府绩效预算改革
牛美丽 主编

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 24 层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海市印刷十厂有限公司
开本 635×965 毫米 1/16
印张 15
插页 2
字数 196,000
版次 2012 年 9 月第 1 版
印次 2012 年 9 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-2147-5/F·561
定价 32.00 元

本成果获中山大学三期“985 工程”《当代中国政府与政治重大转型问题研究》项目、国家社科基金“预算改革与责任政府构建”项目的资助。

总 序

服务国家改革的需要,为中国的改革和社会的进步贡献知识和力量,是每个中国学人应尽之义务,更是每个学术机构必须承担的社会责任。作为教育部人文社科重点研究基地,中山大学中国公共管理研究中心一直以此为己任。

为此,我们不仅开展各种致力于理论构建的研究,也积极开展各种对策性的专题研究。在对策性研究方面,我们主要开展三方面的研究:

- 围绕中国改革面临的难点问题、热点问题,确定研究问题,通过深入、细致的调查研究,形成对策建议。我们坚信,只有通过深入、细致的调查研究,才能形成高质量的、可行性的对策研究。

- 关注现实世界的制度创新,总结、推荐地方政府在公共治理创新上的经验。我们坚信实践者是治理创新的主体,及时总结实践者的创新,有助于更好地完善和推广好的治理经验。

- 开展针对性的比较研究,借鉴其他国家的经验。我们坚信,公共治理的改进有赖于各国互相学习。

本丛书主要汇总了中山大学中国公共管理研究中心完成的各种专题研究成果。我们真诚地希望,我们的这些研究能为决策者的政策制定提供有价值的信息和启发。我们也希望,这些研究能为中国公共管理研究者提供有用的资料,并激发出更加深入的研究。

马 骏

中山大学中国公共管理研究中心

目 录

序	牛美丽	1
敢为天下先——广东省绩效预算改革案例研究		
.....	吴少龙 邝艳华	8
危机后的兴盛——江苏省绩效预算改革之路	石 慧	42
务实中求进取——广州市绩效预算案例分析	吴少龙	66
从专项资金绩效评价入手构建绩效预算体系		
——无锡市案例分析	赵早早 何达基	90
艰难中求创新——三水区绩效预算改革	牛美丽 邝艳华	110
从人为分钱到制度分钱		
——佛山市南海区项目绩效预算改革 ...	武玉坤 於 莉	136
责任、绩效、透明——上海市闵行区结果导向的绩效预算		
改革	苟燕楠	156
绩效预算改革的国际经验	王秋石	179
结语	牛美丽	218

序

牛美丽^①

一、为什么研究绩效预算改革？

绩效预算改革应该是新中国历史上持续最久的一项财政管理改革。2003年,《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,要“建立预算绩效评价体系”。同年,财政部一些司局开始制定各行业绩效考评管理办法,组织部分中央部门开展预算支出绩效考评试点工作。2005年5月财政部颁布了《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》。2006年9月,温家宝在国务院工作会议上进一步指出:“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一项重要制度,也是实行行政问责制的前提和基础……要抓紧开展政府绩效评估试点工作,并在总结经验的基础上逐步加以推广。”

在过去的十年里,中国地方政府结合实际,开展了各具特色的绩效预算改革,对改善财政资金的分配和项目管理起到了积极的推动作用。但是,我们也发现一个非常有趣的现象:“绩效预算”这个术语似乎只限于学术研究的范畴,实践中,各地很少用“绩效预算”这个词,“财政支出绩效评价”、“财政绩效管理”才是最常用的说法。学者与实践者在用词上的差异真实地反映了目前我国地方政府推进绩效预算改革的努力。Shah和Shen(2007)根据绩效信息对预算决策的影响,把各国绩效预算管理的实践划分为四种模式:(1)报告型绩效预算(Performance Repor-

^① 牛美丽,中山大学中国公共管理研究中心研究员、政治与公共事务管理学院副教授,主要研究领域是公共预算与财政管理。

ted Budgeting, PRB), 这种模式下, 绩效信息只是作为绩效报告的一部分内容, 但是预算决策者并不利用这些信息做决策; (2) 信息型绩效预算 (Performance Informed Budgeting, PIB), 这种模式下, 项目的绩效信息对资金分配有影响, 但是影响很小 (pp. 11—12); (3) 基础型绩效预算 (Performance Based Budgeting, PBB), 这种模式下, 绩效信息对资源分配有重要的影响, 但是并不一定直接影响资金分配数量; (4) 决定型绩效预算 (Performance Determined Budgeting, PDB) 要求把绩效信息直接精确地应用于资金分配决策。从理论上讲, 决定型绩效预算是最理想的绩效预算模式, 但是这种模式在实践中很难推行。因而, 实践中常见的是其他三种类型, 其中比较成功的是基础型绩效预算, 报告型和信息型因为没有对财政资源的分配产生重要的影响, 所以并不是典型的绩效预算。这也是我国目前绩效预算的改革者很少采用“绩效预算”这个术语的主要原因。

从理论上讲, 完整地实施绩效预算需要很多客观条件, 例如, 完善的项目管理、权责发生制会计、公开透明的报告制度, 等等。Caiden (1978) 和希克 (2000) 认为, 绩效预算的实施之所以需要先决条件, 是因为预算系统需要先构建有效的内部控制, 然后才能开展放权式的绩效预算。马骏 (2005) 通过对中国预算管理的研究, 也认为中国不适合在现阶段推行绩效预算。相反地, 也有学者不赞成这种先决条件的主张。Andrew (2006) 认为, 绩效预算的灵魂就是鼓励不拘一格的改革与创新, 并不需要先决条件。中国地方政府绩效预算改革就是一个典型的例子。那么, 我们应该怎样认识中国地方政府在并不具备先决条件下的预算改革呢? 这是本书关注的核心问题。与此问题相关的一系列子问题包括: 中国为什么要开展绩效预算改革? 如何开展绩效预算改革? 绩效预算改革对财政预算管理有什么影响? 中国目前的绩效预算改革面临哪些挑战? 下一步的预算改革如何定位?

为了回答这一系列问题, 我们必须先解剖各地绩效预算改革的实践。为了达到这个目的, 中山大学中国公共管理研究中心资助了本项

目。项目组成员通过对具体案例的分析,解释各地的绩效预算改革的实践。为了与国外的绩效预算改革做比较,我们还特意邀请了美国罗杰斯大学王秋石教授为我们介绍国外预算改革的实践。

二、本书的研究框架

(一) 核心概念

这里首先需要澄清本书中“绩效预算”的概念。上面提到中央到地方的很多官方说法中用的不是这个词,而是“财政支出绩效评价”、“财政绩效管理”,等等。原因是中国还没有完整地应用理论上的绩效预算的概念。本书仍然使用这个概念有两个原因:一是这些改革虽然没有完整应用绩效预算,但是改革的理念都源自绩效预算,很多地方专门派官员到国外学习,或者请国外学者来中国介绍国外的实践。因此,这些地方的改革实际上是结合现阶段我国国情的绩效预算的前期尝试。而且,从时间上看,近两年,有些地方已经不仅仅限于对项目执行后的事后续效评价,有些项目已经将绩效评价前移到部门预算的编制阶段。所以,我国地方政府的做法可以视为推行绩效预算的前期努力;二是为了研究方便。目前各地所开展的改革实践差异较大,有了这个术语,我们可以统筹研究地方政府所有试图将绩效评价信息应用到资金分配和项目管理中的创新实践,避免对不同案例采用不同说法,导致概念混淆。

本书中的绩效预算与近年开展的财政投资评审改革相区别,虽然两者都是以部门预算为基础的,而且都是针对特定的项目开展。但是两者有明显的差别:(1)我国的投资评审改革要求从项目的计划、实施到竣工结算等全方位的评审,而多数的绩效预算改革是从项目完成的事后评价开始的,虽然部分地区开展了事前的绩效评价,但是并不普遍。(2)投资评审所选取的项目通常是大型的建设类项目,而绩效评价通常是资金达到一定规模的各类项目,包括基本建设类,也包括补助类、采购类,等等。(3)从制度规范上来看,财政投资评审由2009年财政部印发的《财政投

资评审管理规定》，对评审的范围、方式、程序、评审报告的内容、整改等有统一的规定。但是，绩效预算基本是各地自己探索，中央没有统一的规定。(4)财政投资评审是由财政部门委托其所属财政投资评审机构或者有资质的中介机构来进行的，而绩效评价对参与的机构没有这些特殊的要求，通常是由财政部门组织第三方(例如会计师事务所、专家学者，甚至审计、人大部门的工作人员)评价。(5)绩效评价特别强调应用量化的指标来评价项目的投入、产出和结果，其指标体系的建立是核心工作内容，而且评价的报告必须在一定范围内公开。但是，财政投资评审没有这些特别的要求。(6)虽然财政投资评审强调要考察项目实施的社会效益，但是从目前的时间来看，主要是从财政资金的管理角度来评审，只不过比以前的更细化，从项目的计划、实施和完工结算等各个环节审查资金使用是否规范、合理，重点考察的仍然是程序。绩效预算除了要求程序上合理，还要求结果上有效。当然，财政投资评审和绩效预算的目的是一致的，即规范财政资金的使用、提高财政资金的效果。因此，在实践中，两者评价的项目有交叉的时候，一些人力、财力和信息资源可以共享，以提高工作效率。

(二) 研究问题

本书的主要目的是剖析中国地方政府绩效预算改革的实践。课题组通过前期调研，确定了以下几个具体研究问题。

1. 为什么开展绩效预算改革？

这个研究问题主要包括两个子问题：一是要找到谁是主要推动者。当然可能是多个主体共同努力的结果。二是要了解推动者的动机是什么。推动者有可能是主要领导，例如，省/市/区委书记、省/市/区长。如果他们是推动者，他们的动机是什么？是为了追求政绩，还是意图管理创新？或者其他什么原因。如果不是推动者，这些领导对绩效预算改革

的态度如何？财政部门是始作俑者吗？如果是，其目的何在？是财力所迫，利用绩效预算进行资金总额控制，还是为了规范预算编制，提高分配效率？又或加强部门项目管理，提高执行效率，提高财政系统支出责任？也可能是兼而有之。支出部门很可能不是推动者，但是他们参与的动机是什么？是因为主要领导的重视？还是财政的强势推动？也可能部门理财观念提高，积极主动参与。人大是主要推动者吗？如果是，其动机是什么？是增加预算透明度，还是加强政府财政责任？如果他们不是推动者，他们怎样看待绩效预算改革？他们是否参与了？参与的动机是什么？最后，改革的动力可能来自外部，例如，中国发展研究基金会在部分地方积极推动绩效预算改革。当然，改革的动力也可能不是单一的。不管怎样，我们希望通过案例分析，找到改革背后的真正动力到底是什么。

2. 怎样开展绩效预算改革？

对这个问题的研究可以分成几个层次，一是改革前的准备，包括：(1)改革方案是如何出台的？(2)怎样获得参与各方的支持？(3)是否成立相关机构？如何选择相关工作人员及其职责安排？(4)出台了哪些规章制度？(5)是否组织到国外或外地考察？(6)是否开展了相关培训？等等。二是改革的历程和具体做法，包括：(1)何时开始？分为哪几个阶段？每个阶段的主要内容是什么？(2)改革如何推进？一开始是全面推开还是选择重点项目或部门先试点？如果是先试点，怎样选择项目或部门？选择标准是什么？(3)绩效评价安排在预算过程的哪个阶段？在预算编制阶段，还是预算执行过程中，抑或是事后执行结果的评价？(4)绩效评价的基本程序是怎样的？(5)绩效评价指标体系是怎样确立的？具体内容是什么？(6)绩效评价报告的主要内容、形式有什么规定？(7)绩效评价报告的公开范围是什么？(8)绩效评价的结果如何应用？(9)绩效评价工作建立了哪些奖惩机制？等等。

3. 实施绩效预算改革有哪些影响？

第一,对于财政部门而言,我们集中探讨了以下问题:(1)资金分配结果有变化吗?(2)财政预算管理技术提高了吗?体现在哪些方面?对部门预算审批、预算执行的约束加强了吗?(3)预算资金使用责任性加强了吗?(4)预算管理观念有什么改善吗?如果有,具体体现在哪些方面?第二,对于支出部分而言:(1)对部门预算申请有什么影响?尤其是部门领导的决策有什么影响?(2)对部门预算执行有什么影响?尤其是和没有参与评价的项目,在项目立项、执行等方面有什么不同吗?(3)预算管理观念有什么改善吗?第三,对于人大预算监督审查而言:(1)人大怎样参与绩效预算?(2)绩效评价报告是否上报人大?(3)人大在预算审查监督过程中怎样利用绩效评价报告?第四,对省(市/区)主要领导而言,这些绩效信息对他们的决策有影响吗?第五,我们也期望发现其他可能的影响。

4. 目前的绩效预算改革面临哪些难题?

对于这一问题的回答,我们主要从改革的激励机制、技术支持、政策支持、管理文化改变等几方面来探讨改革的阻力。

(三) 研究方法

本研究采用了案例研究方法,案例选取的依据包括:(1)开始绩效预算改革的时点,我们既选择了在全国最早开展绩效预算的案例,也选取了近年刚刚开展的案例。(2)开展绩效预算的方式,主要体现在是事后项目绩效评价,还是预算编制阶段根据预期绩效分配财政资金。(3)政府的层级,既有省、市级,也有区县级案例。(4)进入案例的难易程度。我们所选取的案例都是和课题组成员有长期合作关系的案例,这样

更有利于开展实地调研和准确而深入地分析。根据以上条件,我们选取了广东省、江苏省、广州市、无锡市、佛山市三水区、佛山市南海区、上海市闵行区共七个案例。

数据收集方法主要是参与式观察、访谈和官方文件的收集。因为课题组成员和这些案例有长期的合作关系,亲自参与了相关案例的绩效预算改革的过程,因而他们参与的过程也是对案例进行参与式观察、收集数据的过程。但是,因为我们的研究需要对政府领导、人大、财政部门、支出部门有针对性地进行判断式抽样,才能对参与改革的整体情况进行全面的综合分析。因此,课题组成员对工作中没有直接接触的样本进行了访谈和相关的官方文件的收集。

参考文献

马骏:《中国公共预算改革的目标选择:近期目标与远期目标》,《中央财经大学学报》,2005年第10期。

艾伦·希克:《现代公共支出管理方法》,王卫星译,经济管理出版社2000版。

Caiden, Naomi, "Patterns of budgeting", *Public Administration Review*, 1978, 38, pp. 539—543.

Robinson, Marc, "Performance budgeting models and mechanism." In Marc Robinson (eds.), *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, pp. 1—18. New York, N. Y.: Palgrave Macmillan, 2007.

Shah, Anwar and Shen, Chunli. In Anwar Shan (eds.), *A Primer on Performance Budgeting. Budgeting and Budgetary Institutions*, pp. 137—178. Washington: World Bank, 2007.

敢为天下先——广东省绩效预算改革案例研究

吴少龙^① 邝艳华^②

广东省是最早的一个省级绩效预算改革的先行者。早在 2003 年,它就开展了几个项目财政支出绩效评价试点,并建立了专职的财政支出绩效评价机构——绩效评价处。自 2005 年起正式对 500 万元以上的项目进行评价,经过四年大规模的项目支出绩效评价实践,广东省 2008 年对产业转移专项资金实行竞争性分配,成功地根据预期绩效信息分配预算,探索出一条绩效预算改革的新路子。通过专家评审和招投标方式,竞争性分配模式已扩展到了 12 个部门 20 多个专项资金^③,如人保厅再就业培训项目和农业厅的农业综合开发项目,并要求各市、县在适用范围内逐步开展专项资金竞争性分配。早在 2004 年,财政部门就要求支出部门在预算申请时同时报送项目绩效目标,但是支出部门的执行情况并不理想。2008 年,财政部门重新将注意力转到绩效管理,要求支出部门在报送 2009 年预算时必须填写绩效目标申报表,作为财政支出绩效评价的依据。

绩效信息在广东省本级预算过程中起到了显著的作用,在边际上提高了公共预算的分配效率,运用竞争性分配方式提高了专项资金的分配效率。同时,也约束了支出部门预算最大化的倾向,提高了运作效率。

① 吴少龙,中山大学公共卫生学院讲师,主要研究领域是公共预算、卫生政策、医疗保障。

② 邝艳华,中山大学政治与公共事务管理学院博士生,主要研究领域是公共预算与财政管理。

③ 资料来源于广东省财政厅绩效评价处官员对专项资金竞争性分配的介绍。

从事后的项目绩效评价到专项资金竞争性分配,广东省本级完成了“惊险的一跳”,正在“由人分钱”向“由制度分钱”转变,在最有挑战性的专项资金分配中初步实现了具有中国特色的绩效预算。

一、改革背景

2003年党的十六届三中全会决议中提出“推进财政管理体制”、“健全公共财政体制”、“建立预算绩效评价体系”的财政改革目标,这是中央首次在正式文件中提出绩效评价的理念。受益于中国的改革开放政策和毗邻港澳地区、交通发达的沿海区位优势,广东省的GDP快速增长,GDP总量稳居中国首位,占中国GDP总量的1/8,是中国的第一大经济强省。相对较为充裕的财政资源,广东人敢为人先、勇于求新的理念,为政府管理创新提供了得天独厚的改革资本和思想基础。但是进入20世纪90年代以后,增长速度逐步放缓,虽然一般预算收入保持16%—18%的增长速度,但比浙江、江苏低了将近50%,而另一方面,财政支出逐年递增,财政支出面临的压力越来越大。在中央精神的指引下,在争当排头兵的热情鼓舞下,在财政收支矛盾的客观要求下,为加强财政支出管理,提高资金使用效益,根据广东省省委、省政府的统一部署,广东省财政厅结合广东省的实际情况,从财政支出项目绩效评价入手深入推进部门预算改革,于2003年8月率先开展了绩效评价试点工作。

经过五年多的实践,广东省绩效评价工作逐步积累了宝贵的经验,慢慢步入成熟阶段,取得了一定的成效,得到了广东省省委、省政府主要领导的高度评价和充分肯定,引起了财政部的高度重视。广东省的财政支出绩效评价改革得到省主要领导的大力支持和财政厅的强力推动,同时得到相对较为充裕的财力保障,从而得以顺利铺开、逐步成熟。广东省第十次党代会明确把“强化财政支出绩效评价工作”作为广东省今后五年财政改革的重点。时任省长的黄华华在每年的政府工作报告中均

对此作出高度评价：“财政支出绩效评价改革走在全国前列，要深入推进财政支出绩效评价”（2006年）；“省级财政支出绩效评价工作卓有成效”（2007年）；“2008年要继续深入开展财政支出绩效评价工作”（2008年）。

二、改革原因

（一）提高公共预算和财政管理水平的需要

从美国20世纪40年代末开展绩效预算起，美国、英国等一些西方国家开展绩效预算改革已经有了几十年的发展历史。特别是新公共管理运动以来，西方国家开始重构预算过程，试图建立一种结果导向的预算体系。在OECD国家中，新西兰取得了巨大成功，其他国家也取得了显著的成果。世界银行项目评价也发展了30多年。这些国家的改革经验表明，新绩效预算改革一旦获得成功，会大幅度地提升国家治理能力。

1999年后，中国财政改革的重点由收入转向支出。2000年以后，广东省实行了部门预算、综合预算、国库集中收付、收支两条线、政府采购、会计核算集中监管等制度，对支出建立了一系列外部控制机制。但是长期以来，财政资金管理中存在的薄弱环节，如普遍存在的“重收入轻支出、重预算轻管理、重分配轻监督、重使用轻效益”现象，还没有得到有效改善。财政部门把资金安排分配出去后，对于各单位用得怎么样、效果如何，很少追踪问效。这种只顾投入的预算体系导致资金使用效率不高、效益不佳、盲目投入、重复建设、行政成本膨胀和公共资源浪费，严重制约了广东省经济的持续、健康发展。广东省财政部门意识到，深入推进公共财政改革，必须注重财政支出的产出和结果，建立财政资金的“追踪问效”机制。^①

^① 2006年4月10日广东省财政厅绩效评价处培训各市人员的讲稿。

（二）解决财政收支矛盾

一方面,广东省财政收入经过 20 世纪 90 年代的高速增长后,增幅已呈现逐年减缓并处于相对平稳的趋势。从 2001 年开始,广东省财政收入自改革开放以来,特别是 1990 年以来,每年保持 20% 多的高增长已告一段落,进入平缓增长态势。2001—2005 年,全省地方一般预算收入年均递增 14.7%。随着经济的平稳增长和收入基数的增大,广东省财政增收难度加大。

另一方面,财政支出的压力越来越大。加快建设社会主义新农村,增加对农业投入,确保社会保障、教育、科学、文化、卫生、环保等重点支出需要大量的资金;珠三角公务员和山区、偏远地区公务员的收入差距最大达 13 倍,解决地区间发展不平衡也是财政面临的一项重大课题。确保省委、省政府中心工作和各项任务的顺利完成需要有大量的财政资金投入,但钱总是不够花。2001—2005 年,全省地方一般预算支出年均递增 16.4%,超过收入增速近 2 个百分点。实现广东省改革和各项事业快速协调发展,要求有强大的财力保障。收入上不来,财政收支矛盾的压力将长期存在。因此,广东省财政必须把目光转向支出,向支出要效益,向管理要效率,充分利用有限的财政资金解决地方发展中的突出问题。绩效预算作为提高分配效率和使用效率的手段,就成为财政改革的可行选择。

（三）官员竞争和政治家的支持

广东省绩效预算改革和省级官员之间的竞争密切相关。广东省省委书记认为,财政收支面临很大的压力:“一是财政收入增幅低于全国平均水平,尤其是华东地区一些省市的财政收入基数本来就比较,目前仍然保持较高增长速度,明显高于我省;二是财政支出刚性增长,而且还面临许多不确定性因素;三是一些地方政府特别是欠发达地区债务负担