

实践出真知 财政分配方式革命

ShiJian ChuZhenZhi
CaiZheng FenPei FangShi GeMing

广东省财政科学研究所 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

7812.765
2012/

阅 览

实践出真知 财政分配方式革命

ShiJian ChuZhenZhi
CaiZheng FenPei FangShi GeMing



广东省财政科学研究所 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

实践出真知 财政分配方式革命/广东省财政科学研究所编著. —北京: 经济科学出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1622 - 9

I. ①实… II. ①广… III. ①财政分配 - 分配方式 - 研究 - 广东省 IV. ①F812.765

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 034432 号

责任编辑: 白留杰 张占芬

责任校对: 杨 海

技术编辑: 李 鹏

实践出真知 财政分配方式革命

广东省财政科学研究所 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 88191354 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: bailiujie518@126.com

北京密兴印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 21.25 印张 250000 字

2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1622 - 9 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

课题组成员

组长 黎旭东（广东省财政科学研究所）

成员 王志刚（财政部财政科学研究所）

张 青 岳芳敏（中共广东省委党校）

高青莲（华南农业大学）

陆超云（暨南大学）

姚凤民 姚维保 文 旗（广东商学院）

许航敏 葛小南（广东省财政科学研究所）

序

伟大的科学家牛顿在谈到自己成功的经验时曾说：“如果说我看得远，那是因为我站在巨人们的肩上。”牛顿以形象的比喻和切身的体会道出一个道理：科学的发展是立足于前人积累的基础上不断探索创新的。广东省对财政绩效管理的研究与实践就是对这一道理的深刻诠释。在全国还在对中国是否能够推行绩效预算进行思索的时候，广东省已经率先开始了先行先试。2003年省财政对14个由省财政扶持的各3000万元的民营科技园建设补助资金的使用效益进行评价，引发了把“人为分钱”转变为“制度分钱”并进行监督的制度创新，得到了时任省委书记张德江的高度肯定。时任省长黄华华在2004年就对开展绩效预算改革试点、建立财政支出绩效评价体系作出要求，并提出了“少花钱、多办事、办好事”、“小钱小气，大钱大方”、“集中财力办大事”、“生财有道、聚财有方、用财有规”等理财绩效思想。省财政厅按照时任常务副省长钟阳胜的指示，于2005年1月18日至2月2日，由时任副厅长蓝佛安带队，组团去美国、加拿大进行绩效预算考察学习，对美国绩效预算的历史和美国、加拿大两国绩效预算方法进行了考察，认真研究了美、加绩效预算的模式、特点、构成要素及改革难点。通过学习借鉴美、加绩效预算改革经验，并结合广东省的实际，形成了《建立政府自我约束机制 不断提高资金使用效率——美国、加拿大绩效预算考察系列报告》，钟阳胜常务副省长对

考察成果和报告予以充分肯定。为了加深绩效管理的理论研究，2005年6月16~17日，由广东省财政学会、广东省财政科学研究所、中山大学政治与公共事务管理学院、留美公共管理学会联合举办的“绩效预算高级论坛”在中山大学举行，结合此次会议专家的发言，出版了一本由时任财政厅厅长刘昆主编的《绩效预算：国外经验与借鉴》绩效预算论文集，形成了理论研究的第一本专著。2004年春节后，时任厅长刘昆传达时任广东省常务副省长钟阳胜同志的指示，点名要广东省财政科学研究所搞清楚绩效预算的内涵，广东能不能做，怎么做。广东省财政科学研究所接到任务后，举全所之力研究财政绩效管理。在省财政厅的指导和支持下，广东省财政科学研究所所在佛山市南海区开展了以信息化专项绩效预算为突破口的绩效预算实践探索。经过几年实践，实现了理论与实践的初步积累，2007年，在北京京西宾馆召开了绩效预算专题研讨会上，财政部老部长刘仲藜称广东绩效预算为“伟大的实践”，以此为基础，出版了《伟大的实践：广东省佛山市南海区财政专项支出项目绩效预算实践与案例》一书，这是对绩效预算探索的第二本专著。在南海试验的基础上，广东省财政科学研究所继续深化对绩效预算的理论研究和实践探索，逐步将试验推广至珠江三角洲的各市、区进行中期试验，绩效理论和实践模式更为成熟。2011年2月，广东省财政学会与广东省行政管理学会联合成功举办了“政府执行力与公共财政绩效管理”研讨会，绩效预算的新成果得到了省委常委、组织部部长李玉妹和省人大副主任钟阳胜的充分肯定，也获得了财政部财政科学研究所、北京大学、中国人民大学等国内部分知名科研院所、高校专家学者的高度肯定，理论研究成果收录于《中国政府管理改革突破口——绩效预算在珠三角地区的理论与实践》一书，形成了

绩效预算理论与实践探索的第三本专著。广东绩效预算的理论与实践探索是在省委省政府领导的大力支持下稳定开展的，省委省政府主要领导对绩效评价和绩效预算的开展作出多次批示和指示。省财政厅领导对绩效预算的理论和实践探索进行了具体的领导，时任厅长刘昆担任了广东财政厅重点课题《绩效论》系列课题的总顾问，这是促使广东绩效预算和绩效管理不断发展的重要条件。

实践出真知，理论来源于实践，而理论又指导了实践。在省委省政府领导的指导下，在省财政厅领导的鞭策下，广东省财政科学研究所本着“国家兴亡匹夫有责”和对民族复兴大业的强烈责任心，充分发挥自身的主观能动性，按照省委省政府和财政厅等各级领导的指示和要求，对绩效理论和绩效预算与绩效管理实践展开了持续地、深入地研究和实践。一方面，注重研究现实财政分配和管理问题，上升到理论总结，坚持从实践中来。另一方面，用升华了的理论对财政分配和管理实践展开指导，解决财政分配和管理问题，提高财政分配和管理绩效，这也是呈现在读者面前的 2012 年的最新研究成果：《实践出真知 财政分配方式革命》一书，这是绩效管理探索方面的第四本专著。本书内容丰富，理论性和实践性都较强，收集的案例都是来自于管理实践。主要内容包括五大部分，一是案例，来自于广东省财政科学研究所所在珠三角开展的财政绩效管理一线实践；二是对我国当前财政分配的环境和面临的问题展开深入研究，使绩效预算和绩效管理能有的放矢；三是针对财政分配现状和问题提出破解的理论和办法，提出绩效预算是财政分配的优化插件，以绩效预算实现从“盯住分钱”到“盯住做事”的转变，以及科研部门在财政绩效管理中的职责和作用；四是广东先行先试的竞争性分配改革实践，从竞争与绩效，以竞争性分配

方式实现财政分配方式的转型升级，财政竞争性分配方式的解读与应用，竞争性分配方式面临的财政制度障碍与突破等方面对竞争性分配展开深入研究；五是落实省委汪洋书记和曾志权厅长的点题，对幸福广东建设与财政分配方式展开研究，对幸福广东的内涵，幸福广东财政给力点，绩效预算与创新公共财政理论体系，封建时代的财政分配方式研究，古今中外分配方式的启迪等视角全方位认识财政分配方式，以及建立科学的财政分配方式，促进幸福建设，在做大蛋糕的基础上，更好地分好蛋糕，满足人民群众的需要。从内容上可以看出，本书是在前三本积累的基础上，对绩效预算和绩效管理的实践有了进一步的深入，理论上有了进一步的深化，形成了绩效预算和绩效管理的体系化。在理论上，实现了财政资金竞争性分配和绩效预算本质上的高度统一，既贯彻了汪洋书记的“竞争性分配”的理念，又体现了黄华华省长的“集中财力办大事”、“用钱有效”的理财思想。在实践上，竞争性分配由省本级推广到市区级，绩效预算由珠江西岸推广到珠江东岸，并取得了显著成效：东莞市财政局认为“干得就是比别人好”，深圳市宝安区财政局长认为有种“相见恨晚”的感觉。广东绩效预算和绩效管理的实践探索充分说明了实践出真知，研究问题必须从实践出发，这样的理论才有生命力，才能解决现实问题，反过来，真正的理论必须用来指导实践，解决现实问题，这既是绩效，也是理论的使命，也才能证明理论的价值。

改革无止境，探索无穷尽，广东绩效预算的实践探索并不会停步，理论创新也不会止步。广东的绩效预算和财政绩效管理在省委省政府领导的支持和指示下，在省财政厅领导的具体指导下，已经形成了绩效预算和绩效管理的良好氛围，建立起了“用财有效”的初步思想观念和意识。我们将

会立足现有基础，继续先行先试，坚持“不唯书、不唯上、不唯洋、只唯实”的理念，在中山、珠海、江门等地区的实践基础上，对我国的财政困局进行深入剖析，继续理论创新，一切从中国的国情和实际出发，大胆超越现有财政理论，按照公共财政理论体系中的财政分配方式的定位，不断健全和完善对绩效预算和绩效财政的研究，继续加强绩效管理研究工作，深入开展绩效本质论、认识论和价值论、系统论和统一论、方法论，组织绩效管理，政府绩效管理和个人绩效管理等研究，为绩效预算的实践发展夯实理论基础。同时加强绩效管理实践，以解决专项资金碎片化、部门单位多头申报、绩效低下等问题，尤其是重点破解部门“二次分配”问题，提高预算的完整性，并在第三方主导的专家参与的基础上更大范围引入公众参与，深化民主理财探索，并将从专项资金推扩至资产绩效管理和公用经费绩效管理实践探索，结合实践的开展大力举办绩效预算和绩效评价的培训班，使实践部门能够更深入了解绩效管理的理念、理论以及对实践管理工作的具体要求，在“做有绩效的事”的基础上实现“有绩效的做事”。我们也相信，在绩效预算和绩效管理理论指导下的广东绩效预算和绩效管理实践必将在南粤大地像广东的木棉花一样在春天里含苞怒放。

编者

2012年3月

目 录

第一部分 案 例

- 2010 年度 A 市出生缺陷产前筛查经费项目案例分析 /3
- 2012 年度 B 市适龄妇女“两癌”检查经费项目案例分析 /9
- 2012 年度 C 市 M 局农村集体土地确权登记发证项目案例分析 /16
- D 市户籍人口计生手术费及查环查孕专项案例分析 /27
- E 市公积金中心设置 E1、E2 管理部办事窗口建设专项案例分析 /34
- F 地土地储备中心案例分析 /41
- 财政分配方式的革命：从按需分配到按绩效分配——广东财政绩效管理改革纪实 /45

第二部分 财政分配困局

- 财长难当的原因分析 /67
- 现行财政分配体制的危害 /75
- 财政分配被肢解问题研究 /84

第三部分 财政绩效管理理论与实践

- 绩效预算：财政分配职能的优化“插件” /97
- 全力服务幸福广东建设 以绩效预算实现从“盯住分钱”到
“盯住做事”的转变 /103
- 珠三角绩效预算发展的艰辛历程 /122
- 科研部门：财政绩效管理的设计师与防火墙 /135
- 形成合力 财政绩效管理创出特色 /153
- 珠三角财政绩效管理协作研讨会第四次会议 /158

第四部分 竞争性分配改革实践

- 竞争与绩效 /169
- 以竞争性分配方式实现财政分配方式的转型升级 /177
- 共赢的竞争——财政竞争性分配方式的解读与应用 /191
- 竞争性分配方式面临的财政制度障碍与突破 /203

第五部分 幸福广东建设

- 论科学与绩效 /219
- 论幸福与财政 /229
- 绩效预算：创新公共财政理论体系的分配方式革命 /242
- 中国封建（皇家）时代的财政分配方式问题研究 /255
- 古今中外财政分配方式的启迪 /270
- 幸福广东内涵研究 /281
- 幸福广东财政给力点研究 /309

第一部分

案例

2010 年度 A 市出生缺陷产前筛查经费 项目案例分析

一、案例背景

根据相关统计资料,截至 2009 年 6 月,A 市婚检率达到 60%,但由于出生缺陷干预工作缺乏系统性,干预手段单一,资源分散,因此干预效果不理想,没有达到预期目标。据统计,每年约千名先天畸形儿,各种出生缺陷儿童约占年出生人口总数的 3%~4%,给家庭和社会造成沉重的精神和经济负担。这已经成为一个突出的公共卫生问题和社会问题。A 市 2008 年先天性心脏病、唐氏综合征、地中海贫血三项出生缺陷给社会家庭带来的经济负担就高达 7575 万元。为提高 A 市出生人口素质,必须整合各类出生缺陷干预资源,全面推进孕前优生健康筛查、出生缺陷产前筛查。根据国家人口计生委《关于印发开展出生缺陷一级预防工作的指导意见的通知》(国人口发〔2007〕85 号);A 市人口计生局《关于印发〈A 市孕前优生健康筛查工作方案〉的通知》(A 计育发字〔2009〕12 号);A 市政府对市财政局《关于 A 市人口和计生局申请解决 A 市出生缺陷干预一级预防专项经费的审核意见》(A 财教意〔2010〕21 号)的处理意见;市府办《关于免费开展出生缺陷产前筛查服务的批复》(A 府办复〔2009〕324 号);市妇女儿童工作委员会、市卫生局、市人口计生局、市财政局《关于开展免费出生缺陷产前

筛查服务的通知》（A 妇儿工委〔2009〕10 号）；《市财政局调整出生缺陷产前筛查经费情况表》；市府办《关于市计划生育孕前优生健康筛查工作数据库管理系统升级的批复》（A 府办复〔2010〕80 号）等文件精神，A 市为贯彻落实国家及省有关政策文件精神，提高 A 市出生人口素质，设立 A 市出生缺陷产前筛查经费项目。

二、案例内容

本项目属于大额专项业务费，包括孕前优生健康筛查（出生缺陷一级干预）、出生缺陷产前筛查（出生缺陷二级干预）两项工作的经费。孕前优生健康筛查由人口计生部门负责组织、落实。工作内容是为领取了结婚证的待孕和已孕 20 周以内的育龄夫妻，或符合政策安排二孩生育指标的待孕和已孕 20 周以内的育龄夫妻提供 G6PD 缺乏症、地中海贫血等项目的筛查服务。其中已参加婚检的新婚夫妇不进行抽血实验室检查，只需建立《优生服务健康档案卡》。出生缺陷产前筛查由卫生部门负责组织、落实。工作内容是为具有本市户籍或配偶为本市户籍、符合计划生育政策的育龄妇女提供以下免费出生缺陷产前辅助检查一次：地中海贫血检测、唐氏筛查（孕 16~20 周）、彩色 B 超（孕 20~24 周）。

（一）项目支出情况

项目单位项目经费 1135.99 万元，主要包括：

1. 孕前优生健康筛查经费 226.74 万元。每对育龄夫妇检查费用为 237.80 元。A 市每年新婚对象约 14300 对，婚检率约 60%，即 40% 的新婚夫妇（5720 对）需参加孕前优生健康筛查；每年符合政策安排生育二孩的育龄夫妇约 2900 对。筛查费用 $237.80 \text{ 元/对} \times (5720 + 2900) \text{ 对} = 204.98$

万元；培训经费6万元；资料印刷费及其他为7.76万元；信息系统维护费8万元。

2. 出生缺陷产前筛查经费874.25万元。按照市物价局的收费标准，唐氏筛查167元、地中海贫血Hb电泳检查1次68.50元、彩色B超检查1次342元。以上三项筛查的费用合计577.50元。按照A市每年户籍人口育龄妇女15000人计算，经费预算866.25万元。另外，宣传、表格印制、培训经费等合计8万元。

3. 孕前优生健康筛查工作数据库管理系统升级经费35万元。随着2010年1月孕前优生健康筛查、出生缺陷产前筛查工作全面开展，出生缺陷干预工作涉及的部门多、范围广、数据复杂。为了整合资源，使流程更加高效、快捷、规范，促进管理的科学化，计划对计划生育孕前优生健康筛查工作数据库管理系统（A市优生促进工程管理系统）进行升级。

（二）项目绩效目标

实施出生缺陷干预工程是A市重大公共卫生策略，旨在为孕妇提供孕前优生健康筛查、出生缺陷产前筛查服务，进一步提高围产期质量，把好出生人口质量关，努力降低出生人口缺陷发生率，减少出生缺陷带来的经济负担，保障妇女儿童身体健康，提高出生人口素质，形成政府积极倡导、部门密切协作、群众积极参与的出生缺陷干预工作格局，促进社会和谐与进步。项目实施后，预计要达到以下工作目标：出生缺陷一级干预（孕前优生健康筛查）覆盖率达到90%。

三、专家评审结论

（一）总体评价及存在问题

广东省财政科学研究所组织专家组对A市该项目进行了

相关评审。专家组对项目单位提交的材料进行了深入分析，认为该项目是关乎民生的重要项目，是实施的第一年，取得了较好的效果，但项目在资金管理水平、项目管理工作水平、财政资金使用效益、自评组织工作等方面存在较多问题：

1. 项目单位自评工作态度不认真，提供的空白材料应付了事。项目单位提供的资金拨付凭证资料中，关于相关项目费用汇总表，只有 A 市计生系统孕前优生检查（一级筛查）费用汇总表及 A 市免费出生缺陷产前筛查服务明细表有具体的数字内容，其余表格均为空白表格，没有相关费用汇总数据。

2. 重要文件资料没有提供。项目单位提供的项目文件依据：关于印发 A 市孕前优生健康筛查工作方案的通知（A 计育发字〔2009〕12 号），把关键性的附件：孕前优生健康检查项目内容明细表遗漏，从而无法将文件规定检查项目与实际实施检查项目进行对比。

3. 根据项目单位提供的 2010 年人口和计划生育局经费预算执行情况表，财政安排的孕前优生健康检查预算为 592 万元，实际支出 402 万元，结余 190 万元；孕筛数据库系统升级改造经费 30 万元，实际支出 32.5 万元，超支 2.5 万元；计划生育免费婚检及孕前优生健康筛查经费 100 万元，实际支出 138 万元，超支 38 万元。项目单位在具体使用以上三个项目资金过程中，明细项目超支部分金额从何预算渠道解决缺口，如果是用孕前优生健康检查预算结余 190 万元资金弥补超支部分，有没有履行相关财政资金调整预算手续。

4. 项目单位提供的 2010 年人口和计划生育局经费预算执行情况表中，出生缺陷干预工程项目经费预算支出为 572.85 万元，但在项目单位提供的项目自评报告中提及项目总支出为 594.26 万元，两者金额出现不符。

5. 资金管理有规定程序，但没有制定资金管理办法。