

# 政府预算绩效 指标框架和 指标库建设研究

许梦博 翁钰栋◎著

Government  
Budget

促进财政预算科学化  
提高财政支出效益

教育部人文社会科学研究规划基金项目  
我国预算绩效指标框架和指标库建设研究  
项目编号：13YJA790130

# 政府预算绩效指标框架 和指标库建设研究

许梦博 翁钰栋 著

人民邮电出版社  
北京

## 图书在版编目(CIP)数据

政府预算绩效指标框架和指标库建设研究 / 许梦博, 翁钰栋著. — 北京: 人民邮电出版社, 2016. 12  
ISBN 978-7-115-44728-9

I. ①政… II. ①许… ②翁… III. ①国家预算—经济绩效—指标—研究—中国 IV. ①F812.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第004981号

## 内容提要

近年来理论界和实践界多次提出进行绩效预算改革,对财政支出绩效进行评价。但目前预算绩效问题还处于探索阶段。因为缺乏必要的理论积淀与共同治理结构的制度支撑,预算绩效评价仍停留于零散的、具体操作层面上的修修补补,其中某些关键性的“节点”,即使是政策制定者也未能参通解透。

《政府预算绩效指标框架和指标库建设研究》力图从界定基本概念内涵着手,梳理预算绩效指标发展的历史和规律,借鉴国外预算指标研究和实践成果,结合国内实践部门和理论界已有的绩效指标体系,构建科学的适合中国国情的预算绩效指标框架,力争初步完成预算绩效指标库的建立,为财政部门相关决策人员、财政政策研究方面的教师及学生提供参考资料。

---

◆ 著 许梦博 翁钰栋

责任编辑 王飞龙

执行编辑 孙闰松

责任印制 焦志炜

◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市丰台区成寿寺路11号

邮编 100164 电子邮件 315@ptpress.com.cn

网址 <http://www.ptpress.com.cn>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

◆ 开本: 700×1000 1/16

印张: 17

2016年12月第1版

字数: 230千字

2016年12月北京第1次印刷

---

定 价: 55.00元

读者服务热线: (010) 81055656 印装质量热线: (010) 81055316

反盗版热线: (010) 81055315

广告经营许可证: 京东工商广字第8052号

## 前 言

呈现给读者的这本著作是基于 2013 年的教育部项目《我国预算绩效指标框架和指标库建设研究》而撰写的。在历经三年的研究和撰写后，最终完成本著作。本书是作者对多年来的研究工作的总结，希望阅读本书的读者能够有所收获。

绩效预算是基于绩效的预算管理改革，是世界各国 20 世纪 90 年代预算改革的重要内容。其基础是绩效评价，评价的工具是指标体系和指标库中的具体指标。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出建设法治和服务型政府，财政是国家治理的基础和重要支柱，要建立现代财政制度。建设现代财政制度的重要内容之一就是预算管理制度的改革，我们认为建立以绩效为导向的预算管理体制已成为当务之急。

党的十八大明确提出，提高政府公信力和执行力，建设人民群众满意的政府必须积极推进政府绩效管理。十八届三中全会进一步提出，预算改革要更加注重绩效理念和结果导向。国家政策引导，经济体制改革不断深化，财税体制改革不断推进，这些都对绩效预算的研究提出了新的要求：未来的绩效预算研究不应仅停留在对绩效预算基本理论的梳理以及对国外经验的总结上，而是要

尽快建立起系统完整的、适合我国国情的绩效预算评价指标体系和指标库。建立科学合理的绩效预算评价指标体系对于绩效预算改革的推动具有十分重要的意义。

20世纪70年代以来的新公共管理运动推进了世界各国政府财政预算绩效评价方面的改革，也大致建立起了系统完整的绩效预算体系。美国、英国、澳大利亚等国都拥有适合本国国情的绩效预算指标评价体系，这些国家绩效预算指标涉及面广，指标设计相对科学，系统性强，极大地提高了这些国家的财政效率。

近年来，我国政府在绩效预算研究和实践方面进行了积极的、卓有成效的探索。虽然目前对于绩效预算的研究和实践还处于起步阶段，对于绩效预算指标体系和指标库的构建方法的认识也还不够深入，但各级政府高度重视绩效预算体系建设，广大人民群众对提高财政资金效率、减少财政资金浪费的呼声也越来越高，使得学术界和社会各界越来越关注绩效预算相关理论以及指标体系构建方面的研究。

本书的目的之一就是要对绩效预算基本理论和指标体系构建方法进行系统的说明，为我国绩效预算相关研究工作贡献一份力量。我们从界定基本概念的内涵着手，系统梳理预算绩效指标发展的历史和规律，借鉴国外预算指标研究和实践成果，结合中国国情，剖析当前国内外绩效评价方面存在的问题，结合国内实践部门和理论界已有的绩效指标体系，力图构建科学的、适合中国国情的预算绩效指标框架，初步完成预算绩效指标库的建立。我们致力于中国预算绩效评价指标体系及指标库建设的基础性研究和探讨，希望能够起到抛砖引玉的作用，激发学术界以及社会各界对于绩效预算指标相关研究和探讨的热情，尽快形成适合我国国情的、科学的、完善的绩效预算评价指标体系，并尽早运用到实践中，进而推动中国现代财政制度的建立。

本书在定稿前进行了多次的调整和修改，目的在于尽可能地使本书做到结

构清晰、内容翔实，以期为读者带来良好的阅读体验。本书分为八个部分，第一部分对预算绩效指标框架搭建及指标库建设研究的基础理论进行梳理，第二部分叙述预算绩效指标框架及指标库建设的国内外发展史，第三部分简要说明西方主要国家预算绩效管理的实践，第四部分分析中国财政预算指标框架及指标库建设现状、存在的问题及原因，第五部分说明预算绩效指标的设计原则，第六部分对预算绩效指标框架进行初步构建，第七部分对预算绩效指标进行解释和权重设置，第八部分构建教育支出绩效评价指标。以我们目前的理解，我们认为这八个部分内容基本上能够系统完整地对我国绩效预算指标体系以及指标库的建设进行说明。在整个著作成稿的过程中，我们基本按照由一般到具体的逻辑顺序来编写，力图让读者能够先对绩效预算的基本理论有系统的了解，对国外绩效预算的实践经验有基本的概念，进而再结合我国实际情况对我国绩效预算指标体系和指标库建设方法进行研究。在相关章节中，我们运用了案例对内容进行说明，力图让读者更好地了解我国绩效预算的现实情况，以更全面和系统地掌握绩效预算指标体系以及指标库的构建方法。

同时，我们在借鉴国内实践和国际经验的基础上构建的指标体系和指标库，也可以作为工具书来使用。读者也可以根据自己的实际情况进行选择性的阅读。在本书写作和完善的过程中，我们把自己相关的观点和思考进行了总结和介绍，以期能提供更多的研究视角和研究思路。

本课题的研究有着自身的特点。首先，本研究具有完整、系统的知识体系，无论是绩效预算基础理论还是对绩效预算指标体系构建方法的介绍都涵盖在本书的内容之中，十分注重知识的完整性和系统性。其次，本研究具有很强的针对性，绝大部分内容都是对绩效预算指标体系和指标库的构建方法进行说明的，对于绩效预算其他方面的内容只是进行简要的概述。再次，本研究内容丰富，具有较高的可读性，在说明基本知识的同时，我们加入了大量的具体案例对相关方法和指标体系进行说明和剖析。最后，本研究具有较好的适用性，

在研究的过程中，我们努力在绩效预算指标体系构建理论知识方面进行系统梳理，更注重绩效评价体系和指标库未来在财政实践中的可操作性，以期对未来绩效预算改革提供理论依据和指标体系支撑。

我们多年来一直关注绩效预算问题，在项目立项之后进一步加深了对绩效预算的研究和探索。以前的教学和研究工作为本项目的开展提供了坚实的基础，本项目正是在深入了解财政理论的基础上结合现实问题进行的研究。

感谢各位老师、同学、同事在本研究中提供的帮助。本研究由许梦博制定框架和统稿，王明赫、张美、于彦秀、焦英俊、戚振宇、李新光、翁钰栋等都先后对本研究做出重要贡献，在撰写过程中，各位成员多次进行交流和研讨，对内容不断地进行调整和改善，最终为本项目画上了一个完美的句号，本书是集体智慧的凝结。此外，在项目进行的过程中，项目组成员为了解绩效预算的现实发展情况，对相关政府部门以及部分企事业单位进行了调研，在此对这些机构表示深深的感谢。

受水平以及能力所限，本研究难免存在不足之处，恳请各位同行和读者不吝赐教。

2016年11月7日

# 目 录

<b>0 绪论</b> .....	1
0.1 选题背景及意义 .....	2
0.2 国内外相关研究综述 .....	5
0.2.1 国外相关研究成果综述 .....	5
0.2.2 国内研究成果综述 .....	8
0.3 本书的主要内容 .....	18
0.4 本书研究思路和方法 .....	21
0.4.1 研究思路 .....	21
0.4.2 研究方法 .....	21
<b>第1章 概念界定及相关理论</b> .....	25
1.1 概念界定 .....	25
1.1.1 绩效 .....	25
1.1.2 绩效预算 .....	26



1.1.3 绩效评价指标 .....	28
1.2 相关理论及方法 .....	30
1.2.1 公共产品理论 .....	31
1.2.2 委托-代理理论 .....	32
1.2.3 新公共管理理论 .....	33
1.2.4 “花钱买服务”的预算观 .....	36
1.3 预算绩效指标框架及指标库建设的意义 .....	37
1.3.1 背景 .....	37
1.3.2 意义 .....	42
<b>第2章 国内外预算绩效发展史 .....</b>	<b>45</b>
2.1 政府预算绩效的发展 .....	45
2.1.1 早期阶段 .....	45
2.1.2 成长阶段 .....	46
2.1.3 成熟阶段 .....	47
2.1.4 国内发展 .....	48
2.2 预算绩效管理方法 .....	50
2.2.1 平衡计分卡 .....	50
2.2.2 标杆管理法 .....	52
2.3 预算绩效管理框架 .....	54
2.3.1 战略导向框架 .....	54
2.3.2 结果导向框架 .....	56

<b>第3章 西方主要国家预算绩效管理的实践</b> .....	59
3.1 美国的预算绩效管理 .....	59
3.1.1 预算绩效管理程序 .....	60
3.1.2 预算绩效重要历程 .....	61
3.1.3 预算绩效评估内容 .....	62
3.2 英国的预算绩效管理 .....	65
3.2.1 预算绩效管理程序 .....	65
3.2.2 预算绩效重要历程 .....	68
3.2.3 预算绩效评估内容 .....	69
3.3 澳大利亚的预算绩效管理 .....	76
3.3.1 预算绩效管理程序 .....	76
3.3.2 预算绩效重要历程 .....	78
3.3.3 预算绩效评估内容 .....	80
<b>第4章 我国预算绩效指标框架和指标库建设现状、问题及原因</b> .....	85
4.1 我国预算绩效指标框架和指标库建设实践与发展 .....	85
4.2 我国预算指标框架和指标库建设存在的问题及影响因素 .....	92
4.2.1 存在的问题 .....	92
4.2.2 影响因素 .....	94
<b>第5章 预算绩效指标的设计原则</b> .....	99
5.1 西方主要国家设计预算指标实行的原则 .....	99
5.2 我国预算指标体系应遵循的原则 .....	100

<b>第6章 政府预算绩效评价指标框架的构建</b> .....	109
6.1 政府预算绩效评价指标的基本内容 .....	109
6.1.1 经济效益指标 .....	109
6.1.2 社会效益指标 .....	110
6.1.3 生态环境效益指标 .....	113
6.2 政府预算绩效评价指标框架体系 .....	114
6.2.1 政府预算项目绩效评价指标框架 .....	115
6.2.2 政府部门预算绩效评价指标框架 .....	120
6.2.3 政府单位预算绩效评价指标框架 .....	139
6.2.4 政府预算绩效综合评价指标框架 .....	145
6.2.5 政府预算绩效评价专用指标 .....	157
6.2.6 构建适合本地区的指标库的具体方法 .....	170
<b>第7章 政府预算绩效评价体系</b> .....	175
7.1 政府预算绩效评价概况 .....	175
7.1.1 政府预算绩效评价定义 .....	175
7.1.2 政府预算绩效评价原则 .....	175
7.2 政府预算绩效评价的组织体系 .....	177
7.2.1 预算绩效评价的主体与客体 .....	178
7.2.2 预算绩效评价的目标和内容 .....	181
7.2.3 预算绩效评价的步骤 .....	182
7.2.4 预算绩效评价的结果与应用 .....	183

7.3 政府预算绩效评价指标及其权重设置 .....	185
7.3.1 指标的无量纲化 .....	186
7.3.2 指标权重设置方法 .....	189
7.4 政府预算绩效评价标准 .....	195
7.4.1 政府预算绩效评价标准概述 .....	195
7.4.2 政府预算绩效评价标准的设定 .....	196
7.5 政府预算绩效评价方法 .....	198
7.5.1 成本-效益分析法 .....	199
7.5.2 综合指数法 .....	200
7.5.3 最低成本法 .....	201
7.5.4 机会成本法 .....	202
7.5.5 公众评判法 .....	202
7.5.6 目标评价法 .....	202
7.5.7 比较分析法 .....	202
7.5.8 专家评议法 .....	203
7.6 政府预算支出绩效评价结果最终表示 .....	203
7.7 案例分析：吉林省 X 市政府财政支出绩效评价 .....	205
<b>第 8 章 教育支出绩效评价 .....</b>	<b>223</b>
8.1 教育支出绩效评价的概况 .....	223
8.1.1 概念界定 .....	224
8.1.2 教育支出的公共属性 .....	224
8.1.3 财政教育支出绩效评价指标的选取原则 .....	225

8.2 我国财政教育支出的现状及问题 .....	226
8.2.1 我国财政教育支出的现状 .....	227
8.2.2 我国财政教育支出存在的问题 .....	233
8.3 财政教育支出绩效评价体系的构建 .....	234
8.3.1 教育支出绩效评价的目标 .....	235
8.3.2 教育支出绩效评价的指标设计 .....	235
8.3.3 教育支出绩效评价的标准 .....	239
8.3.4 教育支出绩效的评价方式 .....	240
8.4 我国财政教育支出绩效评价的实证分析 .....	241
8.4.1 地方政府财政教育支出的经济绩效分析 .....	241
8.4.2 地方政府财政教育支出的社会绩效分析 .....	243
8.5 发达国家财政教育支出绩效评价的经验 .....	246
8.5.1 英国的教育支出绩效评价经验 .....	246
8.5.2 美国的教育支出绩效评价经验 .....	246
8.5.3 日本的教育支出绩效评价经验 .....	247
8.5.4 澳大利亚的教育支出绩效评价经验 .....	247
8.6 我国教育支出绩效评价现存的问题及对国外先进经验的借鉴 .....	248
8.6.1 我国教育支出绩效评价现存的问题 .....	248
8.6.2 对国外先进经验的借鉴 .....	249
参考文献 .....	253

## 0 绪论

改革开放以来，我国经济发展取得了举世瞩目的成就。财政收入自进入 21 世纪以来一直以两位数快速增长，与此相伴随的是我国的政府公共支出需求也呈现出快速上升的趋势。多样化的不断增长的公共支出需求主要表现在以下几个方面：一是地区间、城乡间、不同收入群体间基本公共服务水平的差异越来越大，由此导致对教育、社会保障、医疗卫生等方面的均等化支出需求不断增加；二是经济快速发展导致了人与自然的矛盾日益尖锐，能源不足、土地资源短缺、环境严重污染成为制约经济发展可持续性的重要障碍，使得对治理环境污染、开发新能源、促进“三农”发展方面的支出需求越来越大；三是我国人口老龄化程度不断加剧、城镇化进程不断加速等社会新情况对政府公共支出水平提出了更高的要求。尽管国家财政收入增长较快，但与巨大的财政支出需求之间的矛盾依然存在。

根据罗斯托经济发展阶段论，经济高速发展时期，政府财政支出需求也快速上升；经济发展进入平稳期，财政支出需求依然增长，但已经开始趋于平稳。政府要满足不断增长的社会公共需求，解决公共利益需要和财政保障之间的矛盾，因此公共支出领域的财政资金使用效益最大化日益成为人们关注的焦点。经济快速发展的同时，政府行政中的官僚主义、资金浪费、使用效率低下成为政府效率总体低下的主要原因。在西方国家“新公共管理运动”以及多项预算改革的影响下，我国建设服务型、节约型、廉洁型、高效型政府的改革已经启动，财政“精细化”改革也逐渐提上日程，预算改革则是政府改革的重点和核心。随着到 2020 年全面完成建设现代财政制度的财政改革目标的提

出，党的十八大明确提出推进政府绩效管理，十八届三中全会也特别强调绩效理念。现代国家治理必须重视绩效理念和结果导向。财政是建设现代国家治理体系的支柱，为了建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性，确保为社会主义现代化提供高质量服务，各级政府必须保证高效的财政支出效率。构建科学规范的政府财政支出绩效评价指标体系是财政支出绩效管理的重要组成部分，也是透明预算、提高效率的路径保证。

构建合理的绩效预算指标体系具有十分重要的实际应用价值：一是有利于推进政府财政预算制度改革。我国绩效预算改革的探讨近年来有很多争议，很重要的原因是缺乏权威科学的预算绩效指标。而财政支出绩效的社会效益指标确定存在很多困难，我们力图构建预算绩效指标体系和框架，为预算财政支出绩效评价提供基础。二是有利于提高政府财政行政能力。预算绩效评估的不健全，直接导致财政资金被挪用或被滥用，影响政府财政职能的发挥。预算绩效指标框架和指标库的建立健全，有利于政府财政管理，提高政府行政管理能力。三是有利于政府财政预算科学化和提高政府财政支出效益。科学合理的预算绩效指标框架和指标库，能为财政预算提供基础数据和指导，规范政府管理经济的行为，有效防范政府财政风险。

我们力图从界定基本概念的内涵着手，梳理预算绩效指标发展的历史和规律，借鉴国外预算指标研究和实践成果，结合国内实践部门和理论界已有的绩效指标体系，构建科学的适合中国国情的预算绩效指标框架，初步完成建立预算绩效指标库。

### 0.1 选题背景及意义

目前全球已经由工业经济社会进入后工业经济社会，为了适应后工业经济时代的要求，各国政府由“管理型政府”向“服务型政府”转变趋势日益明显。20世纪70至80年代兴起的“新公共管理运动”更是极大地促进了政府管理体制的改革。而作为政府管理体制中十分重要的组成部分，预算制度的改革

显得尤为重要。艾伦·希克曾经指出：“毫不夸张地说，一个国家的治理能力在很大的程度上取决于它的预算能力。”<sup>1</sup>随着各国财政收支规模的不断扩大，预算无疑已经成为影响政府部门组织行为最强有力的工具之一。作为政府年度集中性财政收支计划，预算制度的完善与否将直接影响到一国财政运行的效率。

在公共部门经济学和管理学的发展过程中，公共支出效率一直是理论研究的重要内容，也是世界范围内预算制度改革实践发展所遵循的逻辑主线。“绩效”的概念首先是在对私人企业管理体制的相关研究中提出的，后来逐渐被引入到公共部门的管理实践当中，其中成果最为显著的就是预算绩效的提出及运用。在西方，近20年来绩效预算改革在政府预算改革中一直处于中心地位。以英国、美国、澳大利亚等为代表的OECD国家从20世纪80年代开始普遍建立起了绩效预算制度框架和运行机制，绩效预算的理论和实践也得以逐步深化和发展。这些国家的实践表明，构建以绩效为导向的预算管理体制极大地提高了政府预算工作的效率和质量。

改革开放以来，伴随着我国经济的快速发展，我国政府每年的预算收入也在不断增长。2015年我国财政收入已突破15万亿元，财政支出也高达17万亿元，如此庞大的财政收支规模需要一套完善、高效的预算管理制度对财政资金进行管理和调配。此外，近年来，整个社会对于政府向“服务型政府”转变的呼声越来越高，人们对于财政预算的实际运行效果也越来越关注。因此，建立以绩效为导向的预算管理体制已成为当务之急。党的十八大明确提出，提高政府公信力和执行力，建设人民群众满意的政府必须积极推进政府绩效管理。十八届三中全会提出，要更加注重绩效理念和结果导向。财政是国家治理支柱，加快形成有利于转变经济发展方式，有利于建立公平统一市场，有利于推进基本公共服务均等化，有利于长治久安、可持续发展的现代财政制度<sup>2</sup>，必须

1 张君. 部门预算绩效管理研究[D]. 东北财经大学, 2014.

2 资料来源：中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报。



积极开展绩效评价工作。为了更好地发挥财政的支柱作用，必须保证政府财政支出的有效性。对此，党和政府高度重视财政支出绩效管理，各级政府部门也积极探讨财政支出绩效评价方法。

近年来，随着预算改革的推进，我国也开始探索建立适合中国国情的预算绩效管理制度，并在部分地区进行了绩效预算改革试点工作。2000年，财政部成立了绩效预算研究课题组，开始研究讨论如何进行绩效预算改革。2002年，开始在教科文部门进行绩效评价试点，取得了一些进展，各地区地方政府也开始在本级单位内进行绩效预算试点。2003年，党的十六届三中全会通过了《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》，正式提出要建立预算绩效评价体系。2005年5月，财政部出台了《中央部门预算支出绩效评价管理办法》，为全国财政部门的绩效预算改革工作提供了指导性的文件，并完成了对于绩效预算的初步探索。在初步探索基础上，财政部门开始逐步在全国推行绩效预算改革。2009年财政部制定了《财政支出绩效评价管理办法》，标志着我国开始在全国范围内统筹推进绩效预算改革。在这一期间，各地区的绩效预算也在稳步进行。2014年6月，中国财政学会绩效管理研究专业委员会成立，开展了部门支出绩效指标体系、财政支出绩效评价指标体系的课题研究，绩效预算改革开始逐步走向正规化、科学化。

十年来，预算绩效管理的探索实践虽然取得了一些成效，但从总体上看，我国的预算绩效管理工作仍处于起步阶段，与新的形势和要求相比还有不小的差距和不足。在健全体系、制度机制建设、配套改革、加强保障以及外部环境等方面，仍存在一些有待解决的问题；面临深入突破的难点，需要进一步改进和完善，其中我国绩效预算管理制度存在的问题主要体现在指标体系的构建方面。首先，我国绩效预算指标体系过于单一，缺乏完善统一的指标库。我国现阶段的绩效预算评价指标体系涵盖的范围较小，仅仅对预算工作的一部分构建考核指标，无法对预算工作的整体进行全方位的评价与考核，这样的考核与评价结果显然不能完整地评价预算工作。其次，绩效预算指标评价方法不科学。