

BUDGET & PERFORMANCE

丛书主编 刘国永 王萌

预算绩效管理探索与思考丛书

预算绩效管理 案例解读

刘国永 等编著



上海高校智库



江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS

丛书主编 刘国永 王 萌

预算绩效管理探索与思考丛书

预算绩效管理 案例解读

刘国永 等编著



江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS

镇 江

图书在版编目(CIP)数据

预算绩效管理案例解读 / 刘国永等编著. — 镇江:
江苏大学出版社, 2014. 7
ISBN 978-7-81130-784-9

I. ①预… II. ①刘… III. ①财政预算—经济绩效—
财政管理—案例—世界 IV. ①F811. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 153743 号

预算绩效管理案例解读

YUSUAN JIXIAO GUANLI ANLI JIEDU

编 著/刘国永 等

责任编辑/米小鸽

出版发行/江苏大学出版社

地 址/江苏省镇江市梦溪园巷 30 号(邮编: 212003)

电 话/0511-84446464(传真)

网 址/http://press. ujs. edu. cn

排 版/镇江文苑制版印刷有限责任公司

印 刷/丹阳市兴华印刷厂

经 销/江苏省新华书店

开 本/890 mm×1 240 mm 1/32

印 张/11.375

字 数/297 千字

版 次/2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-81130-784-9

定 价/33.00 元

如有印装质量问题请与本社营销部联系(电话:0511-84440882)

总 序 *

马国贤

预算绩效管理是中国当前的热门话题之一,之所以热门,是因为它既是我国政府改革的方向,也是公共管理科学化的核心内容。自1993年美国国会通过《政府绩效与结果法案》以来,预算绩效管理的理论和方法就一直受到各国政府和学界的双重关注。目前,我国预算绩效管理正处在推进阶段,在我看来,当前最缺乏的不是制度,而是理念和方法。

刘国永教授团队集10多年研究体会,编写了这套“预算绩效管理探索与思考丛书”,是一大成绩。丛书内容广泛,案例众多,在国内尚属首见。我相信,它将弥补我国预算绩效管理领域的不足,不仅可为学者们提供研究参考资料,而且可以为政府部门、绩效评价中介机构提供有用的材料和方法。这是应当充分肯定的。

借丛书出版之机,我想对什么是预算绩效管理、为什么开展预算绩效管理、怎样搞好预算绩效管理等问题谈点体会,与读者们分享。

—

对预算绩效管理的理解,应当从绩效开始。有人说,绩效是个

* 本序作者马国贤系上海财经大学博士生导师、中国公共财政研究院高级研究员。

外来词,其实不对,据我考证,绩效作为观念,至迟从宋朝起就列入公文词汇。比如,北宋王安石当宰相时,就在他代神宗皇帝起草的《追官勒停人国子博士沈扶国子博士制》中,称赞沈扶“尔行义智能,有闻于家。久于使事,绩效可称”。^①在古文中,绩效就是功绩。

由于丛书已对“什么是绩效”做了回答,在这里,我只想通过故事帮助读者加深理解。

据《鹤林玉露》甲编卷三“救荒”条:“皇祐间,吴中大饥。范文正公领浙西,乃纵民竞渡,与僚佐日出燕湖上,谕诸寺以荒岁价廉,可大兴土木。于是诸寺工作鼎新。又新仓廩吏舍,日役千夫。监司劾奏杭州不恤荒政,游宴兴作,伤财劳民。公乃条奏所以如此,正欲发有余之财,以惠贫者,使工技佣力之人皆得仰食于公私,不至转徙填壑。荒政之施,莫此为大。是岁,惟杭州饥而不害。”^②

这故事出自罗大经《鹤林玉露》。罗大经做过南宋州官,深知救灾之艰辛,去职后闭门谢客,博览群书,专事著作。史评“大经有经邦济世之志,对先秦、两汉、六朝、唐、宋文学评论有精辟的见解”。

此外,沈括《梦溪笔谈》对范公也有类似记载。范文正公是因写下“先天下之忧而忧,后天下之乐而乐”而名满天下的北宋名臣范仲淹。

故事是说:范仲淹在任杭州知府时,遇上了吴中大旱而大饥荒。当时,朝廷既无钱,也无力救灾。为此,范公通过调查,认为杭州民力殷实,有能力渡荒,所缺者是如何让富户们自愿出钱的方法。于是,他以竞渡方式,将富户、寺僧召至燕湖,说,现今灾年,荒岁价廉,是造寺院的好时机,政府也支持你们。这样,寺院四处募

^① 《追官勒停人国子博士沈扶国子博士制》,《王安石全集》(下),吉林人民出版社,1996年,第606页。

^② 罗大经:《鹤林玉露·救荒》,引自《宋元笔记小说大观》第5册,上海古籍出版社,2001年,第5189页。

集资金，大兴土木。同时，范公用官仓银两将仓廩吏舍修葺一新。这样，就将民间财力动员了起来，每天有几千人参加劳作。

对此，监司很不理解，上书弹劾说，杭州“不恤荒政，游宴兴作，伤财劳民”。范公答辩说：“我这样做，是为了用富人有余之财，救济穷人，使得工匠和小工们都能通过劳作，渡过荒年。”救灾的政，没有比这更大的了。

这样，工匠和小工们有了工钱，就能养活全家，接济亲友，而修建寺庙还需开石烧砖、伐木运木，这就带动了杭州及周边各业的发展。而有了钱，米粮等自然从邻省源源运来，从而解决了饥荒难题。此外，他还通过改造官舍加大了投入力度。这样，杭州饥荒得到缓解，因而在吴中一带“惟杭州饥而不害”。

当然，范公修建寺庙，还为杭州旅游业做了好事。古人云“上有天堂，下有苏杭”。杭州之所以为天堂，不只因为风景美，而且因为寺庙众多，引得周边各省的人前来烧香拜佛，从而带来旅游业兴旺，商业繁华。范公只用了少量政府资金，巧妙地运用民力修建寺庙，使得许多人面临严重饥荒而不至于“转徙填壑”，也为旅游打下了基础，这就是绩效。

可见，绩效实际指两个问题：第一，政府提供了多少有效公共服务，即业绩。在救灾上就是有效地解救了多少灾民。业绩是指结果，而非过程。第二，政府在这项公共服务上用去了多少钱。若按此计算，范公的救灾绩效是高的。杭州人民建范文正公祠和范府君庙，以示纪念。

二

当今，为什么中外政府都开展预算绩效管理？就我的体会而言，尽管中外政治制度不同，但都有追求“好政府”的共同价值标准。不过，西方的政府改革是出于被迫，而中国各级政府是主动追

求“好政府”。

究竟什么是“好政府”，以至于让人们如痴如狂地追求呢？“好政府”是中国历代追求的理想政府，而在西方，它直到 19 世纪末至 20 世纪上半期才在“进步主义运动”中被提出来。对“好政府”的评价有公共利益和效率两个标准。

第一，它是一个以公共利益为己任的政府。中国有一个名叫王亚南的教授，他翻译了马克思的《资本论》，因而名声很大。他在研究中国的封建社会时，发现了一个现象：为什么中世纪的欧洲战争不断，而中国的封建社会内部却是稳定有序的？

经过研究，他提出了一个重要观点：中世纪的欧洲，封建社会是以土地权世袭制为基础的，形成了公爵、伯爵、子爵、男爵等贵族阶层。凡是居住在贵族土地上的人，都归贵族统治，贵族有权决定其生死，因而欧洲的封建社会特别残暴，且不稳定，经常发生战争，史称“黑暗时代”，这一现象直到“文艺复兴”后才被打破。而在中国，自秦以来，封建社会都是由中央政府控制的，统治基础并非完全是地主阶级，中央政府以维护公共利益为主，如建立秩序、制止暴乱、保护私有者利益、保护国土、兴修水利、举办教育等。由于政府具有独立性，起着平衡地主与农民利益的作用，因而消除了内战，政权也能长期持续。王先生并非从“阶级斗争”观念，而是从史实出发，提出政府应以维护公共利益为己任的结论，很有价值。

应当指出，政府应以维护公共利益为己任，是对人们对理想政府的追求的回答。从上古时期的“神农尝百草”到“大禹治水”，从孔子《论语》到儒家文化，从孙中山“天下为公”到中国共产党“执政为民”，以及最近习近平同志的“国不以利为利，以义为利也”，都追求着这一理想。可见，公共利益是政府存在的依据，也是判断政权合法性的最终标准——因为，一个不是为民，而是为一己私利的政府，也许可以凭借强权存在，但得不到人民的承认，因而不具有合法性。

对于这点,恩格斯也注意到了,他在《反杜林论》中指出,公共事务在原始氏族社会已经存在,“在每个这样的公社中,一开始就存在着一定的共同利益,维护这种利益的工作,虽然是在全社会的监督之下,却不能不由个别社会成员来担当:如解决争端;制止个别人越权;监督用水,特别是在炎热的地方;最后,在非常原始的状态下执行宗教职能”。^①又说:“当实际劳动的人口要为自己的必要劳动花费很多时间,以致没有多余的时间从事社会公共事务,例如劳动管理、国家事务、法律事务、艺术、科学等等的时候,必然有一个脱离劳动的阶级来从事这类事务。”^②可见,在恩格斯看来,维护公共利益应是国家的基本职能。他还认为,公共利益是任何个人或企业都无法离开,也无法提供的基础利益,在阶级社会里,政府正是因为接管了公共事务,才成为凌驾于社会之上的权威组织。

然而,西方在工业革命后,虽然资产阶级掌了权,却在较长时间里不懂得这点,他们使政府沦为资本家的牟利工具。19世纪后期,美国出现了著名的“进步主义运动”或称为“公共管理科学化运动”。这一运动影响很大,进步主义者自称是“扒粪者”,成员既有民主党人,也有共和党人;既有记者、学者,也有高级官员:从老罗斯福、胡佛、塔夫脱、威尔逊,到实行“罗斯福新政”的小罗斯福以及杜鲁门总统等都是其成员。“进步主义运动”的首要目标是将政府从党派、国会控制中摆脱出来,使政府成为独立的、服务于公共利益的组织。

在“进步主义运动”的影响下,美国1883年通过了《文官改革法案》。该法案确立了以行政与政治分离为特征的、区分政务官和文官责任的、去政治化的文官制度。在理论方面,当时为大学教授,后成为美国总统的威尔逊,先后于1885年、1887年发文指出:

① 《马克思恩格斯选集》,人民出版社,1972年,第218页。

② 同①,第221页。

行政是一种事务领域,因此,行政应该从政治的混乱与纷争中摆脱出来。^① 继而,古德诺提出了政治/行政两分法:政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。^② 德国学者马克斯·韦伯还进一步提出“理性—合法政府”的原则——依法办事、科层制、专业管理、去政治化、公文主义等,从而为工业经济时代的“好政府”提供了管理支撑。

第二,它是有效率的政府。进步主义者还认为,效率是评价好政府的第二个标准。其理由:既然政府是管理公共事务的,而预算资金是人民通过税收提供的,那么预算支出效率就成为评价一个政府是“好政府”还是“不好政府”的重要标准。“进步主义运动”的贡献之一,是通过大量事件和案例,揭露了政府的大量官僚主义、浪费和腐败现象,指出它反映了政府的无效率,而无效率的政府就是无能的、缺乏公信力的政府。为此提出:“效率是‘第二个上帝’”,是评价“好政府”还是“不好政府”的标准。

总之,“好政府”是人们对理想社会的共同追求,由公共利益和效率两个标准构成。前者是价值观问题,后者是管理问题。尽管在不同的经济发展阶段,人们对公共利益的认识有不同,但并不妨碍对这些标准的认同。“好政府”是中外政府改革的原动力。

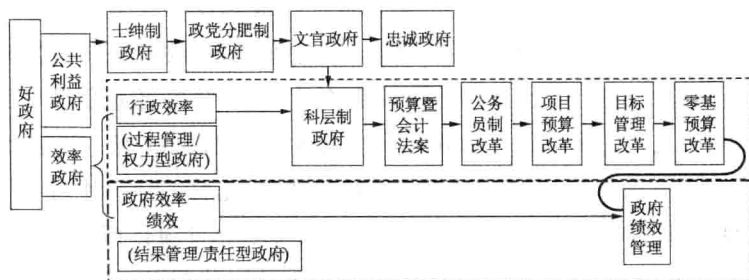
三

政府是庞大的组织。如何把多级次、多人的政府有效地组织起来,去实现“公共利益”和“效率”这两个目标是困难的,加上这两

① Woodrow Wilson. The Study of Administration. In Arthur Link, et al. *The Papers of Woodrow Wilson* (Volume 5). Princeton: Princeton University Press, 1968a. p. 380.

② [美] F. J. 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社,1987年,第12-13页。

个目标内涵上的不确定性和政治干扰等原因,使“好政府”建设道路曲折又漫长。



美国政府改革历程

上图描述了美国政府的改革历程。从公共利益看,美国经历了士绅制政府、政党分肥制政府到文官政府三个阶段。美国在独立战争后经济快速发展,1890年,美国的工业产值首次超过了农业产值,到1900年,前者是后者的两倍。到20世纪初,美国制造业的生产总量超过了英国、德国和法国三个国家的总和,成为工业国家中的领袖。但是,国家在改革过程中也存在许多矛盾:经济集中与垄断;贫富分化;城市中的“白色城市”与“黑暗城市”问题;环境污染;童工、矿难等工业生产中的剥削;食品药品安全;政府腐败;等等。这些问题指向政府的自由放任、不作为政策导致的政府为资本家利益集团所绑架,严重地损害了公共利益。为此,建设一个以维护公共利益为己任的政府势在必行。它导致了1883年《文官改革法案》的诞生。

从效率政府建设看,美国“好政府”改革始于20世纪20年代,当时,政府建设采用了韦伯的科层制理论,目的是提高行政效率,走的是“过程管理/权力型政府”之路。但在实施中困难重重,于是就不断改革。

预算在政府管理上十分重要,总统犹如船长,政府犹如船本体,预算犹如柴油。船长能决定航向,船本体决定装载什么,而柴

油决定它能走多远。但在当时,部门预算是由部门直接向议会申请的,总统不能控制预算,就不知道部门在做什么,更无法指挥行政部门。于是,围绕预算权问题开始了行政与议会斗争。结果是产生了1921年《预算与会计法案》。该法案规定,政府各部门预算应当由总统提交国会,经国会两院审查后,由总统签署命令组织实施,同时成立向国会负责的联邦审计机构,负责监督政府。20世纪60年代后,美国政府改革主要体现在预算上,先后进行了计划—项目预算、目标管理、零基预算等改革,其重点是完善项目预算。

但是,这些改革却并未达到提高行政效率之目的,官僚主义、浪费和腐败反而愈加严重。到了80年代,美国同时爆发了财政危机(财政长期赤字)、经济危机(经济长期滞胀)和信任危机(政府信任度由76%下降到20%以下,一些地方居民拒绝纳税),这是从未有过的。经过深入反思,美国政府逐渐认识到:时代变了,工业经济时代的“过程管理/权力型政府”已不适合后工业经济时代要求,为此,效率政府的路径应是建设“结果管理/责任型政府”,核心是绩效管理。1993年,美国国会通过了《政府绩效与结果法案》,开始了以破除官僚的繁文缛节为突破口,以建立战略目标、绩效预算和执行、绩效评价为特点的绩效预算改革。

我之所以用这么多笔墨介绍美国政府的改革历程,是为了说明三点:

首先,预算绩效管理是“好政府”建设的必要路径之一。美国政府的经验证明,发展经济固然重要,但经济的发展并不等于政府有效率。“要吃桃子就要栽桃树,要建设高效政府、责任政府,就要进行预算绩效管理”,舍此别无他路。这是我们从美国百年政府改革中总结出来的重要经验。

其次,“好政府”建设必须围绕公共利益政府与效率政府来进行。在我国,公共利益就是“执政为民”,而效率政府也就是绩效。如果说,前者是施政观念,则后者是管理方式。没有管理方式的改

革,犹如没有柴油的轮船,是开不动的。

最后,“好政府”包含了人类对美好社会的追求,符合中国士大夫“先天下之忧而忧”之追求,也是实现中华民族伟大复兴“中国梦”的关键。如果说,因各种利益制约,美国的预算绩效管理是被迫的“要我改”,那么,对肩负着实现“中国梦”伟大使命的中国政府来说,预算绩效管理将是主动改革,即“我要改”。

本书的案例表明:在科学发展的召唤下,我国各级政府蕴含着“好政府”建设的极大热情,深知这是建设公信力高、为人民信任的政府的必然路径,为此主动投入到预算绩效管理的探索中去。但是,我们也应清醒地看到,预算绩效管理属于科学管理,光有热情而无科学的管理方法支撑,改革热情会很快消退。为此,得要有人来告诉他们:“这样做,就能将事做好。”本丛书是为此目的而编写的。我相信它将在政府改革中发挥越来越大的作用。

四

本丛书的重点是介绍预算绩效管理操作实务。但是关于政府改革,在这里我还想补充几点:

第一,预算绩效管理要求各部门创新行政管理,去除繁文缛节,简化办事程序。预算绩效管理既是财政改革,又是政府改革。一些人将它视为单纯的财政改革是不全面的。从世界范围看,几乎所有国家的预算绩效管理改革都是由总统或总理,而非财政部长领导的。

此外,创新管理首先要改革的是繁文缛节的官僚制度。繁文缛节是文官政府的“牛皮癣”。它表现为:(1)人民办任何事都得有“政府批文”,否则就“不合法”,而在办事上,政府又设置了许多规制,于是人们得“一趟趟跑,一个又一个部门地跑”。(2)权力上收,层层审批,事事审批。这种无实效的办事方式,花去了许多公务员

毕生精力,浪费了纳税人的钱。

造成繁文缛节的原因:(1) 权力型政府的“统治”观念作祟。(2) 科层制体制造成了公务员首先考虑的不是效率或业绩——若有成绩也是领导的,与我无关——而是“无错”,为此他们设计了复杂的操作制度,以证明“我是无错的”。繁文缛节是机制问题,导致了政府与人民严重脱节以及行政机关的低效率,是效率政府建设之大敌。而对其治理并非简单的“简政放权”或“减少审批”,应当是创新行政管理,关键是简化办事程序,建立公共服务标准和基于业绩的公务员考绩制度。

例如,克林顿政府在预算绩效管理改革中,甚至“使用起重车,倾倒入百万乃至千万磅由联邦人事管理总署所颁发的脱离实际的管理法律与法规,使联邦人事管理总署无权再强迫政府各个部门遵守它所制定的政策与法规”。^① 据统计,在改革中联邦政府废除了 640000 页过时的规制条例,制定了 31000 页简单明了的新条例。此外,共有 570 多个联邦政府机构颁布了 4000 多个顾客服务标准。截至 1998 年的 5 年改革中,联邦政府共裁减公务员 35.1 万人,成为自肯尼迪总统以来人数最少的政府,政府雇员占全部从业人员的比例是自 1931 年以来最低的。

第二,厘清目标,处理好“节支”与“绩效”关系。在美国,20 世纪 60 至 80 年代的政府改革是围绕“节支”,即减少财政支出,减少赤字进行的。虽然历届政府想尽了办法,财政赤字仍像“脱缰野马”。其原因在于项目预算中既有合理因素,又有浪费、政绩等因素,且两者绞结在一起。为此,就事论事地“砍”预算是困难的,弄不好会“既锄了草,也伤了苗”。但是,若我们变换思维方式,采用事前对项目进行可行性评价,事中监督,事后对其绩效进行评价,

^① Al Gore. *The Gore Report on Reinventing Government*. New York: Random House, 1994.

并公开评价结果的方式,那么,由于部门承担了绩效责任,就不会提出那些无把握、无绩效的项目来。这一思路也就是预算绩效管理。

据统计,美国在预算绩效管理改革前的1990年,联邦财政支出为12529.1亿美元,赤字达2209.5亿美元,赤字占GDP的3.28%。实施预算绩效管理后,财政赤字逐年减少。到1998年,联邦财政收入为17217.3亿美元,财政结余为8112.36亿美元。联邦政府财政支出占GDP比重,也由1989年的20.86%下降为1998年的18.94%。1999年更是实现了财政结余2509.1亿美元。世上的事就那么怪:你追求的偏偏得不到,而一旦工作做好了,它就会自己跑来。

第三,预算绩效管理要求各政府部门建立战略目标,根据战略目标来评价预算项目的合理性。在我国,国家制定了“十二五”规划,但这是粗线条的,文字描述式的,与战略目标的可行性和指标化要求仍有差距。为此,建议各级政府根据规划,细化目标和路径,形成部门战略目标。这点也是很重要的。

当前,我国经济进入了快速发展阶段,政治清明,社会稳定,人民收入稳步提高,各项事业获得快速发展,国家进入历史上最好时期。但是,我们也应清醒地看到,在经济和社会事业发展的同时,潜伏着的各种矛盾也在发展。这就需要通过主动的预算绩效管理改革,化解矛盾。

总之,当前是我国建设“好政府”的最好时机,也是预算绩效管理改革的最好时机。既然历史将这一任务交到了我们手中,我们就应当奋起努力,做好工作,完成这一伟大使命。

2014年7月8日于上海财经大学

自序

党中央和国务院多次提出要完善预算制度,推进预算绩效管理改革,提高预算资金使用效益和政府工作效率。十六届三中全会决议中指出:“建立预算绩效评价体系。”十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中明确指出:“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。健全以行政首长为重点的行政问责制度,明确问责范围,规范问责程序,加大责任追究力度,提高政府执行力和公信力。”十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出:“要改进预算管理制度,完善税收制度,建立事权和支出责任相适应的制度。”

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分,是财政科学化、精细化管理的重要内容和结果诉求。加强预算绩效管理的根本目的是改进预算支出管理,优化财政资源配置,提高公共产品和服务的质量。目前,财政部提出“建立预算编制有目标、预算执行有跟踪监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理的基本机制和程序,是对传统预算管理模式的重大突破,对于提高预算管理的科学性具有重大意义。

但是,究竟如何开展预算绩效管理?哪些理论背景必须认识清楚?采用什么样的方式开展预算绩效管理?国际、国内的实践对我们有何启示和借鉴?目前学术界和实践领域尚无统一的认识和实践模式。

十多年来,我们一直致力于财政绩效研究和实践工作,秉持上海财经大学“厚德博学 经济匡时”的校训,从系统理论探究、学术争

鸣,到谨慎实践、“产学研”一体化,终于走出了将理论与实践紧密结合的路子。

今天呈现在大家面前的“预算绩效管理探索与思考丛书”正是我们这些年努力的成果。虽然其中有些认识可能仍需要实践去检验,但从整个体系的构建到实践的细微之处,相信大家能够感受到其中的智慧和胆识。本丛书从理论、知识、实践到案例,应该说面面俱到,在相关知识梳理和实践选择方面,也尽量做到简洁清晰,相互呼应,对于当前预算绩效管理的理论研究乃至实践操作既是一种贡献,又是一种引领。

开展预算绩效管理不仅是预算管理改革对传统预算的一种突破和创新,体现了预算管理科学化的基本要求,更是政府职能转变的重要抓手,本质上是对公共责任问题的回应。预算的本质,是各种利益的平衡。作为公共财政的核心职能之一,预算必须体现公共价值,即通过行使公共权力为纳税人提供公共服务和公共产品,履行公共责任。预算绩效管理从绩效目标出发,这正是公共责任落实的逻辑起点,没有目标就无法体现预算的归宿。在这个意义上,目标就是预算。同时,绩效就是要实现的目标,目标高则责任大,目标实现度高,绩效也就好。因此,从一定意义上说,预算、目标、绩效、责任是内在统一的,本质上是公共责任在不同层面的反映。

预算绩效管理已经起航,我们通过不断的研究和实践为该领域的发展做出很多努力。我们编写这套丛书,把积累的经验整理出来和大家分享,希望有更多人能从中获益,也期待能为政府改革提供借鉴。同时,希望预算绩效管理领域的有志之士不断创新,持续研究,大胆实践,共同承担更多责任,为预算绩效管理改革贡献力量。是为序。

编者

2014年6月

本书导读

绩效评价是预算绩效管理的重要组成部分,开展绩效评价是加强预算绩效管理的重要手段。本书立足实践,试图对国内外不同类型的预算绩效管理案例进行解读,以更好地指导人们开展公共财政绩效评价工作。

本书从国内与国外两个视角开展预算绩效管理案例解析,其中国内案例 11 个、国外案例 3 个。从评价类型看,包括公共财政预算绩效管理和公共政策绩效评价;从资金用途看,包括事业专业类、基本建设类、信息化建设类、补贴类等;从介入评价时点看,包括前评价、跟踪评价和后评价。本书评价对象覆盖面较广,对各地开展预算绩效管理具有较强的指导与借鉴意义。