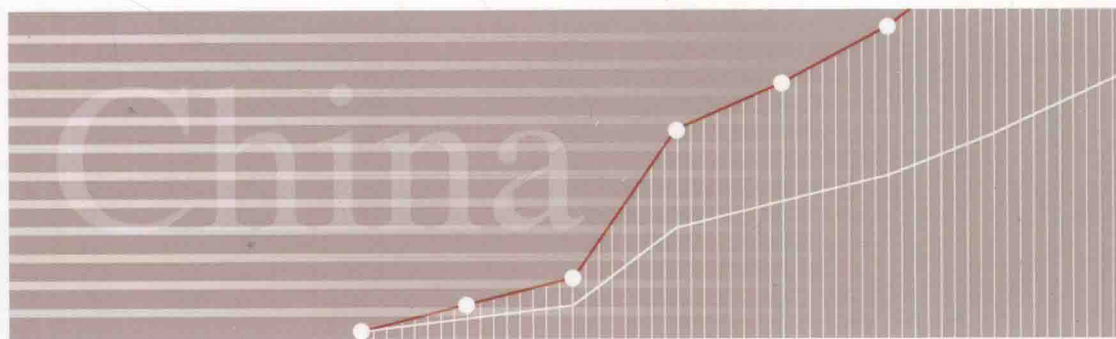


中国预算绩效管理探索与实践

ZHONGGUO YUSUAN JIXIAO GUANLI TANSUO YU SHIJIAN



中华人民共和国财政部预算司 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国预算绩效管理探索与实践

ZHONGGUO YUSUAN JIXIAO GUANLI TANSUO YU SHIJIAN



中华人民共和国财政部预算司 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国预算绩效管理探索与实践/中华人民共和国财政部预算司
编著. —北京: 经济科学出版社, 2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3416 - 2

I. ①中… II. ①中… III. ①国家预算 - 财务管理 - 研究 -
中国 IV. ①F812. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 098787 号

责任编辑: 刘 茜 庞丽佳

责任校对: 杨 海

责任印制: 邱 天

中国预算绩效管理探索与实践

中华人民共和国财政部预算司 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

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

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

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 29.5 印张 500000 字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3416 - 2 定价: 68.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序 言

预算绩效管理，是政府绩效管理的重要组成部分，是提升政府管理效能的重要抓手，已广泛运用于发达国家并逐渐为发展中国家所采用。加强预算绩效管理，进一步提高我国财政管理水平，是深入贯彻落实科学发展观的必然要求，是完善政府绩效管理制度、深化行政体制改革的重要举措，对于加快转变经济发展方式，促进建设高效、责任、透明政府具有重要意义。

党中央、全国人大、国务院高度重视预算绩效管理工作，多次强调要深化预算制度改革，加强预算绩效管理，提高财政资金使用效益和政府工作效率。按照中央的统一部署，从 2003 年起，财政部以绩效评价为核心，持续、深入地推动开展了预算绩效管理的实践探索：2003 年，启动绩效评价工作；2004 年，组织召开绩效预算国际研讨会；2005 年，组织部分中央部门开展绩效评价试点；2009 年，指导地方财政部门开展绩效评价工作；2011 年，印发《关于推进预算绩效管理的指导意见》，进一步推动全国预算绩效管理工作。2012 年，组织召开以预算绩效管理为主题的全国财政厅（局）长座谈会，对全面推进预算绩效管理进行部署，做出了建立健全机制、完善规章制度、开展重点评价等总体安排；印发《预算绩效管理工作规划（2012—2015 年）》及相关评价方案，进一步引导和规范预算绩效管理工作。2013 年年初，按照政府绩效管理部际联席会议要求，财政部配合完成了政府绩效管理试点暨预算绩效管理试点工作验收评估。

经过几年的探索，预算绩效管理工作实践取得了积极进展。一是绩效目标管理不断加强。积极发挥绩效目标的先导性作用，将绩效目标管理融入部门预算编制“二上二下”的各个环节，实现了绩效目标与预算编制同步申报、同步审核、同步批复的“三个同步”。二是绩效监控稳步实施。不断完善绩效监控方法，促进绩效监控与预算执行的有机结合，确保了绩

效目标如期实现。三是绩效评价范围不断扩大。2012年,几乎所有中央一级预算单位都开展了绩效评价试点,基本实现了“横向到边”;地方绩效评价范围也从省本级稳步扩大到市县,实现了“纵向到底”。四是绩效评价结果得到有效应用。绩效评价结果与以后年度预算安排有机结合的机制初步建立,绩效评价结果被纳入政府考核体系,促进了绩效问责机制作用的充分发挥。

总的来看,预算绩效管理工作的有序开展,进一步促进了结果导向绩效理念的树立,有效提升了预算管理水平,提高了财政资金使用效益。当然,我们也清醒地认识到,当前的预算绩效管理工作中还存在一些不足,面临不少困难与问题,主要是:我国的预算绩效管理工作仍处于起步阶段,绩效观念不够牢固,制度建设相对滞后,全过程预算绩效管理机制尚不健全,绩效评价结果应用亟待加强,各项基础工作有待进一步完善,等等。对此,我们必须高度重视,在实践中认真加以解决。

党的十八大明确提出“创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力,推进政府绩效管理”,为推进预算绩效管理工作指明了方向。党中央、全国人大、国务院的高度重视和大力支持,社会各界要求提高财政资金使用效益的强烈呼声,为我们深化预算绩效管理提供了强大动力。各地区各部门实践探索积累的宝贵经验,方方面面的积极参与和协同配合,为进一步做好预算绩效管理工作提供了有力保证。当前和今后一个时期,要以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,深入贯彻落实党的十八大精神,按照加强政府绩效管理和完善公共财政体系的总体要求,以及推进财政科学化精细化管理的具体部署,在全面认识预算管理发展规律的基础上,找准方向、明确目标,健全机制、完善措施,抓住关键、突破重点,全面推进预算绩效管理,构建覆盖所有财政性资金,贯穿预算编制、执行、监督全过程的具有中国特色的预算绩效管理体制。

预算绩效管理是一篇大文章,做好这篇文章是时代赋予我们的神圣使命,需要不断总结经验和持续探索。为此,财政部预算司组织编写了《中国预算绩效管理探索与实践》一书。该书全面介绍了国外绩效预算管理的成熟做法,系统总结了近年来我国预算绩效管理的具体实践,并就进一步推进预算绩效管理需要破解的深层次难题作了初步思考,供各级财政和预算部门的同志们学习和参考。我们相信,只要大家统一思想,提高认识,勇于探索,大胆实践,就一定能把预算绩效管理这篇大

序 言

文章做好，为进一步提升财政管理水平，为实现全面建成小康社会宏伟目标发挥积极作用。



2013. 2. 25

目 录

西方理论与实践篇

第一章 西方国家绩效预算概述	3
第一节 绩效预算的基本概念	3
第二节 绩效预算的产生和发展	9
第三节 绩效评价体系和主要方法	15
第二章 绩效预算的理论基础	29
第一节 新公共管理理论	29
第二节 委托—代理理论	34
第三节 公共产品理论	37
第三章 部分国家绩效预算实践	41
第一节 美国绩效预算	41
第二节 英国绩效预算	47
第三节 加拿大绩效预算	53
第四节 澳大利亚绩效预算	57
第五节 新西兰绩效预算	61
第四章 西方国家绩效预算经验及启示	67
第一节 西方国家绩效预算改革的主要特点	67
第二节 西方国家实施绩效预算的经验总结	69
第三节 对我国推进预算绩效管理的借鉴与启示	70

我国理论与实践篇

第一章 预算绩效管理的基础理论	75
第一节 预算绩效管理概述	75
第二节 加强预算绩效管理的背景和意义	83
第三节 预算绩效管理的基本框架	86
第二章 预算绩效管理的实施内容	94
第一节 绩效目标管理	94
第二节 绩效运行监控	101
第三节 绩效评价实施	106
第四节 绩效评价结果应用	122
第三章 我国预算绩效管理实践	126
第一节 预算绩效管理工作的进展	126
第二节 成效、经验和问题	135
第三节 全面推进预算绩效管理工作	139

领导讲话篇

监察部部长马馼在政府绩效管理试点工作推进会上的讲话	151
监察部副部长王伟在政府绩效管理试点工作动员会上的讲话	160
财政部部长谢旭人在全国财政厅（局）长座谈会上的讲话 （摘编）	168
财政部副部长廖晓军在全国预算绩效管理工作会议上的讲话	176
财政部副部长王军在政府绩效管理试点工作推进会上的讲话	188

规章制度篇

财政部关于推进预算绩效管理的指导意见	195
财政部关于印发《预算绩效管理工作规划（2012—2015年）》的 通知	201

目 录

财政部关于印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知	227
财政部关于印发《中央部门财政支出绩效评价工作规程 (试行)》的通知	250
财政部关于印发《预算绩效管理工作考核办法(试行)》的通知	260
财政部关于做好2013年部门预算绩效目标编报工作的通知	271
财政部关于加强中央部门预算资金使用绩效报送工作的通知	275
财政部关于加强地方预算资金使用绩效报送工作的通知	279
财政部关于印发《预算绩效评价共性指标体系框架》的通知	283
监察部关于印发《关于开展政府绩效管理试点工作的意见》的 通知	299
河北省人民政府关于深化推进预算绩效管理的意见	304
湖南省人民政府关于全面推进预算绩效管理的意见	325
北京市人民政府办公厅关于推进本市预算绩效管理的意见	330
浙江省人民政府关于全面推进预算绩效管理的意见	335
江苏省财政厅关于印发《江苏省专项资金预算绩效目标管理 暂行办法》的通知	340
云南省财政厅关于建立财政支出绩效跟踪制度的通知	360
天津市财政局《天津市财政支出绩效评价管理办法》	374
青海省财政厅《青海省预算绩效评价结果运用办法》	381
北京市财政局关于印发《北京市预算绩效管理问责办法 (试行)》的通知	384
广东省财政厅《关于引入第三方评价财政资金使用绩效的意见》 和《省财政部分资金实施第三方绩效评价试点工作方案》	388
省财政部分专项资金实施第三方绩效评价试点工作方案	394
吉林省省级预算绩效评价专家管理暂行办法	401
吉林省财政厅《吉林省中介机构参与省级预算绩效评价 工作暂行办法》	406

评价案例篇

浙江省农民培训项目绩效评价案例	413
四川省××部门2012年部门支出绩效评价案例	440
广东省2011年基本公共服务均等化政策绩效评价案例	448

西方理论与实践篇

第一章 西方国家绩效预算概述

“绩效预算”（Performance Budgeting）理念萌芽于1907年美国纽约市政研究局提供的“改进管理控制计划”的报告中。1949年，美国胡佛委员会首次提出了绩效预算改革的建议，将预算与部门和具体项目绩效紧密联系在一起，形成了绩效预算的基本框架。从20世纪80年代开始，英国、美国等国家为适应国际、国内政治经济形势，实施了“重塑政府”或“新公共管理”运动，大力推行政府绩效管理，实施绩效预算改革。从改革的实践看，绩效预算在提高公共资金使用效率、改进政府部门绩效等方面取得了明显效果，因此被一些国家所效仿，并逐渐成为财政管理改革的发展方向。

第一节 绩效预算的基本概念

一、绩效预算的定义

绩效预算虽已在西方国家广泛实施，但各国对绩效预算的定义并不统一。世界银行认为，绩效预算是以目标为导向、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。美国总统预算管理办公室（简称OMB）提出，绩效预算是阐明拨款所要达到的目标，为实现目标而拟定的计划需要花费多少钱，以及用哪些量化的指标来衡量其在实施每项计划的过程中取得的成绩和完成工作情况的一种预算。澳大利亚政府认为，绩效预算是政府行政活动的资金支持体系的一种评价模式，具体分成五个部分：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。对绩效预算概念的

不同定义，体现了不同国家对绩效预算的不同理解。一般认为，绩效预算是一种以结果为导向的预算管理方式，符合新公共管理所倡导的理念，适应政府部门改革的需要，并融入市场经济的一些概念，将政府预算建立在可衡量的绩效基础上，以提高财政支出效率，改进公共服务质量。

绩效预算的要素包括“绩”、“效”、“预算”三个方面。政府的每笔支出都必须符合这三要素的要求，其代表含义如下：

（一）“绩”——绩效目标和指标

“绩”反映工作成绩、业绩，是指财政拨款需要达到的某一具体业绩目标。这些目标应当尽量量化或指标化，以便编制预算并考核结果，侧重于量的衡量。绩效目标应具有定量性和可衡量性。由于用一项指标往往难以全面反映绩效目标，因而需要建立一整套绩效指标体系。绩效指标体系的设计，通常应当包括投入、产出与结果三个方面，一般以支出部门的绩效内容及其特征值来表现。

（二）“效”——效果和效率

“效”反映效果、效率，是指根据设定的绩效指标和其他指标，对预算拨款的结果进行评价，并将绩效评价结果作为编制下一年度绩效预算的考虑因素。通常绩效评价以年度为周期，侧重于质的衡量。

（三）“预算”——绩效拨款计划

“预算”是指按年度的绩效目标和部门支出成本，计算出应当拨款的计划（预算），是公共服务的成本。绩效拨款计划的计算公式如下：

公式一：本年度的预算拨款计划 = 绩效目标 × 单位部门支出成本

公式二：本年度的预算拨款计划 = 绩效目标增长额 × 边际部门支出成本
+ 上年的实际成本

二、绩效预算的特征

从各国的实践来看，绩效预算通常有以下四个特征。

（一）以“结果”为导向

传统预算的最大缺陷在于预算支出缺乏明确的目标与结果考核指标，

导致公共资金使用效益低下。绩效预算强调的是“结果”，而不仅仅是政府部门的“产出”。“结果”指的是政府支出所要实现某种既定的目标；而“产出”指的是生产了多少公共产品或是提供了多少公共服务。绩效预算不但阐述了政府“花了多少钱”、“钱花在何处”，而且更明确了纳税人最为关心的政府“花钱所产生的结果如何”的问题。

（二）强调“成本核算”

绩效预算从强调公共商品核算的角度，在预算中贯穿了成本核算的理念，更准确、更全面地反映政府在一个时期内提供公共产品和服务所耗费的成本，并更好地将预算成本与预期的绩效成果进行比较，有利于明确管理者对产出和结果的责任，促进科学决策，强化政府内控机制。

（三）体现“4E”原则

绩效预算的衡量标准要体现“4E”原则，即：（1）经济性（Economy），指投入成本的降低程度，要求以尽可能最低的成本购买或提供特定的数量和质量的公共产品和服务；（2）效率性（Efficiency），反映所获得的工作成果与工作过程中的资源消耗之间的对比关系，要求在既定的投入水平下达到产出最大化或在既定的产出水平下实现投入最小化，即支出是否合理、高效；（3）效益性（Effectiveness），通常用来描述政府所进行的工作或提供的服务在多大程度上达到了政府的目标，并满足了公众的需求；（4）公平性（Equity），主要衡量是否所有服务对象都受到了平等的对待，对于弱势群体或其他特殊群体是否有更多的政策倾斜等。总体上，绩效预算更强调产出和结果，关注支出的成本和效益，注重公众满意度。

（四）“放权”与“问责”相结合

在绩效预算模式下，政府主要是通过赋予部门充分的自主权，强化部门管理者的责任，促使政府部门按照成本效能原则优化资源配置，提高财政资金的有效性。一方面，部门可以在既定的预算拨款额度内，自行决定如何优化配置资源、分配预算资金以实现本部门的产出目标；另一方面，辅以完善的问责机制来强化责任追究和问效，即部门在享有管理灵活性的同时，也要对未实现绩效目标和产出的后果承担责任。

三、绩效预算的类型

根据绩效评价结果等信息在绩效预算管理中的地位和作用，将绩效预算大致分为四种类型。

（一）报告型绩效预算

绩效评价结果等信息包含在预算文件中，但并不作为分配预算资源的考虑因素。

（二）知晓型绩效预算

确定预算的过程中考虑绩效评价结果等信息，但实际决策中这些信息仅作为次要考虑因素。

（三）决策型绩效预算

在资源分配中，绩效评价结果等信息与其他因素一并发挥着重要作用。

（四）理论型绩效预算

将资源分配直接而明确地与绩效评价结果等信息相联系。具体见表1。

表 1	绩效预算分类	
分类	预算与绩效联系的程度	范例
报告型绩效预算编制	绩效评价结果等信息包含在预算文件中，但并不作为分配预算资源的考虑因素	美国大多数地方政府
知晓型绩效预算	确定预算的过程中考虑绩效评价结果等信息，但实际决策中这些信息仅作为次要考虑因素	美国俄勒冈州政府
决策型绩效预算	在资源分配中，绩效评价结果等信息与其他因素一并发挥着重要作用	新西兰
理论型绩效预算	将资源分配直接而明确地与绩效评价结果等信息相联系	绩效预算的理论定义

四、绩效预算的主要内容

绩效预算包括绩效目标、绩效合同、绩效评价、绩效报告等内容。绩效目标是各部门对政府战略规划的进一步细化，是绩效预算编制的主要依据；绩效合同明确了部门承诺的产出责任以及预算数额，通过契约形式强化委托和代理关系；绩效评价是对绩效目标完成情况以及产出结果的考评，以衡量绩效目标是否实现，产出是否有效；绩效报告为预算编制提供有效可靠的绩效信息和绩效监督，从而使得预算分配决策更加合理。

（一）绩效目标

制定绩效目标的目的是使政府施政的预期结果明确化，为政府分配资源提供有力依据。绩效目标可以是现在行动的短期目标，也可以是政府机构想要达到的长期目标，但绩效目标要围绕预算年度来合理设立，在确立绩效目标时必须认真选择，做到能量化并具有代表性。

（二）绩效合同

绩效合同是指政府部门利用既定的预算资源承诺要生产的特定产出或结果，它是预算资金使用部门和中央预算主管机关（如许多国家的财政部）之间的一种协定。绩效合同必须详细说明委托机关与其代理机构之间的关系，在合同期内，要对绩效运行实施监控，直到绩效预算完成。

（三）绩效评价

绩效评价是对绩效预算实施情况的考评，一般由内部工作人员或外部机构来评价政府部门的绩效，工作人员的主要任务是要审查政府所提出施政成果信息的可信度与完成程度。为使工作人员正确履行其职能，必须制定以绩效为导向的财务管理标准与原则。

（四）绩效报告

绩效报告是评估预算绩效的工具，将施政结果以及预算绩效完成情况的相关信息，以年度报告或公告形式向公众公布。绩效报告可通过对接受

公共服务的纳税人或相关机构的问询调查，评估政府所提供公共服务的优劣，或对提供类似服务机构的绩效进行比较，使政府的施政成果具体化。绩效报告增加了政府完成目标的压力。

五、绩效预算的实施方式

在具体实施方式上，经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的《绩效预算使用指南》根据不同国家的实施情况，总结了三种不同的方式：自上而下或自下而上的方式，全面的或局部的方式，循序渐进或“大爆炸”方式。

（一）自上而下的方式和自下而上的方式

自上而下的方式是指中央政府部门在绩效预算的提出、执行以及监督方面起着主要作用。自下而上的方式则意味着下级机构是关键的行为人，他们可自由选择是否参与绩效预算或自行提出办法来达到预期目标。

（二）局部的方式和全面的方式

局部的方式是指绩效预算在某一部门或某一方面实行，涉及面和阻力都较小，可以较为容易地实施改革，但往往不够彻底。全面的方式是指全面推进绩效预算，一般通过出台新法案强力推行，但可能导致部门和公众简单的遵从新法案的条文，而无法真正推动改革。

（三）循序渐进方式和“大爆炸”方式

在绩效预算推进速度的快慢上，OECD 国家的政府采取了不同的过渡方式。一种是循序渐进的方式，如澳大利亚。在这种方式下，政府能够掌控改革进程，对于出现的外部不可预料的事件或来自内部强大的阻力，政府通过调整方案能够使改革持续。另一种是“大爆炸”方式，如韩国。这种做法的优点在于改革的巨大压力使得改革势在必行，有助于减少改革的阻力，但是同时需要具备政治决心和一定的资源。这种激进式的改革，给韩国带来了潜在的高风险，使其没有时间和机会总结改革经验和教训，以适应不断推进的改革。