

财政预算绩效目标 管理研究

毛翠英◎著



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

2013 年国家自然科学基金项目成果（项目编号：71373118）

2012 年江苏高校哲学社会科学重点研究基地重大项目成果（项目编号：2012JDXM001）

江苏高校优势学科建设工程资助项目（PAPD）

财政预算绩效目标管理研究

毛翠英 著

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政预算绩效目标管理研究 / 毛翠英著. —北京: 中国财富出版社, 2013. 12
ISBN 978 - 7 - 5047 - 5078 - 5

I. ①财… II. ①毛… III. ①国家预算—财务管理—目标管理—研究—中国 IV. ①F812. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 298934 号



策划编辑 寇俊玲
责任编辑 曹保利 彭佳逸

责任印制 方朋远
责任校对 梁 凡

出版发行 中国财富出版社 (原中国物资出版社)

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010 - 52227568 (发行部) 010 - 52227588 转 307 (总编室)
010 - 68589540 (读者服务部) 010 - 52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京京都六环印刷厂

书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 5078 - 5/F · 2090

开 本 710mm × 1000mm 1/16 版 次 2013 年 12 月第 1 版

印 张 13 印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷

字 数 206 千字 定 价 28.00 元

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

前 言

自从十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”和十七届二中全会提出要“推行政府绩效管理和行政问责制度”之后，绩效预算、绩效管理与绩效评价等对于我国的学者和实务部门工作人员已不再陌生，相应地，在财政实践中我国也开展了大量以财政资金绩效评价为主要内容的财政绩效管理的探索。由于我国实际上是选取了以目标管理和绩效管理相结合的路径来进行这一实践试点的，本书将这一绩效管理的财政实践探索定义为是财政预算的绩效目标管理制度。不无遗憾的是，虽然我国财政部在 2001 年便组织力量开展了专项的调查研究，并于 2003 年起便开始在部分中央部门进行绩效评价的试点，但历经十年多的探索后，全过程的财政预算绩效目标管理制度却未能真正构建起来，诸多不同层级的地区所开展的财政预算绩效目标管理制度改革仍然处于初步的、片段式的试点摸索状态，极大地弱化了这一财政管理制度的整体效能。当前，政府财政收支矛盾的落差以及新时期政府职能转变的要求都使完善、优化财政预算绩效目标管理制度成为紧迫之举，而十八届三中全会做出财政是国家治理的基础和重要支柱的论断并指出要建立透明预算、改进预算管理制度之后，财政预算的绩效目标管理必将成为后期我国财政管理手段创新和财政预算完善的重中之重。本书便从全过程财政预算绩效目标管理制度构建的视角来研究这一问题。

我国传统的财政管理模式在很大程度上可谓已经导致了一个“危机四伏”的困境，“三公经费”高涨、“突击预算”普遍、“财政腐败”案件频繁曝光等问题无一不在“拷问”旧有财政管理制度、模式和方法的科学性、合理性与有效性，更是直接诱致，甚至“倒逼”新型财政预算模式和财政管理制度的产生。对此，我国学界关于构建绩效预算制度的呼声高涨，而官方则是选取了绩效管理的维度——绩效目标管理为切入口来予以实践方面的探索。面

对新的形势和挑战,我国开展财政预算绩效目标管理的理论基础及立论依据是什么?对于全过程的财政预算绩效目标管理流程而言,如何在起步晚、经验少、成效低的现实情况下构造起中国式的财政预算绩效目标管理框架制度与兼具系统性和适应性的实践操作路径?从最初的财政支出绩效评价开始,历经了十多年的实践探索后,我国的财政预算绩效目标管理工作处于何种状态?取得了哪些成绩?又存在着哪些问题以及如何应对、解决这些问题?本书旨在以财政预算绩效目标管理为主线,从概念厘定与基础理论出发,着重从绩效编审、绩效跟踪和综合问效的三大维度研究、构造我国财政预算绩效目标管理的实践模式,并在最后对我国已开展的财政预算绩效目标管理实践进行实证分析。

与已有的研究课题相比,最大的区别在于本书侧重财政预算绩效目标管理的实践性与可操作性研究,可以说,本书的实践意义高于其理论意义,但对于我国财政预算和财政管理制度改革的现实需求而言,其价值不言自明。同时,本书在写作过程中也不可避免地借鉴了国内外一些学者的理论观点和实务部门在财政预算绩效目标编审、预算执行绩效跟踪以及财政支出绩效评价等方面的实践成果,尤其是融合了作者作为核心成员曾参与的南京财经大学财税学院绩效评价团队所开展的部分财政预算和财政资金绩效评价研究成果的观点与内容。可以说,是这一切促成了本著作的产生,在此一并向团队其他成员表示感谢。最后,由于能力有限,本书的许多内容可能存在着不当之处,希望各界能够给予批评和指正,对此表达最诚挚的谢意。

毛翠英

2013年11月23日于南京

目 录

第一章 财政预算绩效目标管理概述	1
第一节 财政与财政预算	1
一、财政的概念及其属性	1
二、财政预算	2
第二节 与财政预算绩效目标管理相关的几个概念	8
一、绩效的内涵	8
二、财政绩效管理	9
三、绩效预算	13
四、目标管理	14
第三节 财政预算绩效目标管理概论	19
一、财政预算绩效目标管理是绩效管理与目标管理的有机结合	19
二、财政预算绩效目标管理	20
三、财政预算绩效管理的基本框架	22
四、财政预算绩效管理的主要内容	22
五、绩效评价是绩效目标管理的核心工具手段	25
六、财政预算绩效目标管理是绩效预算广义视角的实践化	27
第四节 预算绩效目标管理的必要性	27
一、绩效预算目标管理的现实迫切性	27
二、政府职能转变的新要求急需财政预算绩效目标管理	30
三、预算绩效目标管理是融精细化、科学化的“四位一体” 财政管理模式	31

四、预算绩效目标是财政预算绩效管理体系的重中之重	32
第二章 绩效编审的制度设计	34
第一节 绩效编审是财政预算绩效目标管理的事前评价基础	34
一、绩效编审的概念	34
二、绩效编审的主要内容	34
三、绩效编审的基本原则	35
四、绩效编审的组织管理与职责	36
五、绩效编审的管理流程	39
第二节 财政预算绩效目标的编制	41
一、绩效目标编制的依据	41
二、绩效目标的内容	43
三、绩效目标编制的相关材料	43
第三节 财政预算绩效目标审批的绩效评价	52
一、绩效目标审批是财政预算绩效管理的前评价	52
二、财政预算绩效目标绩效评价的基本原则	53
三、财政预算绩效目标绩效评价的指标体系	54
四、财政预算绩效目标绩效评价的等级评定标准	64
第四节 财政预算绩效编审的案例	64
一、A市节能及发展循环经济专项资金项目简况	65
二、A市节能及发展循环经济专项资金项目绩效目标编制及 申报情况	66
三、A市节能及发展循环经济专项资金项目绩效目标审批的 绩效评价	71
第三章 绩效跟踪的制度设计	79
第一节 绩效跟踪是绩效目标管理的事中评价监督	79
一、绩效跟踪的概念	79
二、绩效跟踪是财政预算绩效目标管理的关键	79
三、绩效跟踪的基本方式	80

四、绩效跟踪的组织管理	81
五、绩效跟踪的基本流程	82
第二节 财政预算绩效跟踪的主要内容	83
一、绩效跟踪的对象	83
二、绩效跟踪的范围	84
三、绩效跟踪的相关材料	84
第三节 财政预算绩效跟踪的绩效评价	87
一、财政预算绩效跟踪评价的基本含义	87
二、财政预算绩效跟踪评价的基本原则	88
三、财政预算绩效跟踪评价的指标体系	90
四、财政预算绩效跟踪评价的等级评定标准	94
第四节 财政预算绩效跟踪评价的案例	95
一、B 市农机购置补贴财政专项资金项目概况	95
二、B 市农机购置补贴财政专项资金的绩效跟踪评价结果	96
三、B 市农机购置补贴财政专项资金的绩效跟踪评价指标 体系设计说明	97
四、B 市农机购置补贴财政专项资金绩效跟踪评价报告	99
第四章 综合问效的制度设计	106
第一节 综合问效是绩效目标管理的事后绩效评价及应用	106
一、综合问效是财政预算绩效目标管理的关键一环	106
二、绩效评价是财政预算绩效管理的核心	107
三、财政支出绩效评价的概念及内涵	107
第二节 财政支出绩效评价的主要内容	114
一、财政支出绩效评价的基本原则	114
二、财政支出绩效评价的主要方法	116
三、财政支出绩效评价的基本流程	118
四、财政支出绩效评价的基本路径：投入—产出模型	119
第三节 财政支出绩效评价指标体系设计	122
一、财政支出绩效评价指标体系的设计机理	122

二、指标选取原则	122
三、指标体系构建	123
四、指标权重赋权	128
五、指标评分标准	135
六、财政支出绩效评价的等级评定标准	137
第四节 财政支出绩效评价的案例	137
一、A 市 2009 年节能及发展循环经济专项资金项目概况	138
二、A 市节能及发展循环经济专项资金的绩效评价结果	138
三、A 市节能及发展循环经济专项资金的绩效评价指标 体系设计说明	143
四、A 市 2009 年节能及发展循环经济专项资金项目实施成效	157
五、A 市 2009 年节能及发展循环经济专项资金存在的主要问题	161
六、A 市 2009 年节能及发展循环经济专项资金项目建议	163
第五章 我国财政预算绩效目标管理的实证分析	165
第一节 我国财政预算绩效目标管理机制取得的主要成效	165
一、开启了绩效预算的实践探索	165
二、开拓了滚动式的全方位绩效评价机制	166
三、形成了“四位一体”的精细化、科学化财政管理模式	167
四、建立了系统化的组织体系	167
五、形成了日益规范的制度规定	170
六、技术水平与实践经验日益提升	173
七、信息化管理水平日益提高	180
八、有助于透明预算的构建	180
第二节 我国财政预算绩效目标管理工作中存在的主要问题	181
一、从效果到目标的逆向构建路径削弱了财政预算绩效 目标管理的整体效能	181
二、政府部门的自由裁量权偏大	182
三、评价结果的客观性、公允性亟待提高	183
四、财政预算绩效目标管理过程中的透明度问题仍待提高	184

五、评价人员的选择尚有优化的空间	185
六、尚未形成真正的全过程财政预算绩效目标管理	185
七、公众参与不足	186
第三节 优化我国财政预算绩效目标管理的相关对策	186
一、大力推进全过程的财政预算绩效目标管理	186
二、扩大受评项目、资金的覆盖率	189
三、加强财政预算绩效目标管理的法制化进程	189
四、加大财政预算绩效目标管理的信息披露透明度建设	190
五、加强宣传，大力树立绩效理念	190
六、进一步加强全面系统的信息化建设	191
七、加强财政预算绩效目标管理的人员队伍建设	191
八、其他措施	192
参考文献	194

第一章 财政预算绩效目标管理概述

第一节 财政与财政预算

一、财政的概念及其属性

财政作为政府的经济行为，其经济属性已为大众所共识。虽然关于财政的起源、本质，甚至名称等方面在不同的国家、地区和时间中都曾因财政学说的不同或经济体制的差异或是意识形态的区别而迥然不同，但财政是政府收入和支出的经济行为以及这些收支行为会对政府职能的实现以及宏观、中观乃至微观视角的经济格局造成影响的观点，却得到了不约而同的认可。也正是基于此，财政长久以来都被归类为是经济范畴的一个分支，被视作是以国家（或政府）为主体的经济行为，其实践过程被理解为是政府通过税收等手段集中一部分公共收入，再通过安排各类、各项购买性的或转移性的公共支出，来提供满足社会公众公共需要的公共品或公共劳务，并通过这些收支行为对整个社会发挥优化资源配置、公平收入分配和促进宏观经济稳定的作用。基于对这一“财”的属性判断，我国的财政管理制度便与国家的宏观经济体制改革紧紧地联系在了一起，突出例证就是我国几乎在过去几十年中历次大的经济体制改革都是财税改革先行，如 20 世纪 80 年代的两步“利改税”改革以及 1994 年的分税制等。

事实上，基于经济基础与上层建筑的逻辑关系，财政还必然具有“政”的属性。因为政府所发生的这些财政收支究其根本是为了实现政府及其各个

部门的职能目标，财政资金的使用方向和管理框架虽然会与经济运行情况息息相关，但追根溯源，财政资金的使用规模和结构要受制于国家或政府的政治体制和行政管理体制。可以说，财政是国家为了实现其治理和政府为了实现其职能而发生的资金收支经济行为，经济属性的终究目的应是为“政”，即为政府治理而服务。所以，财政显然具备政治的属性。过去，财政的经济属性被广受重视，因此财政素有“政财”——为政府理财的“管家”之说；其为国家治理和政府管理服务的政治性质却长期被忽视，“财”和“政”这两大属性被分而治之，而非通盘筹算，重“财”轻“政”明显。值得庆幸的是，在刚刚结束不久的十八届三中全会开拓性地突破了这一格局，在此次全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，财政被界定为是“国家治理的基础和重要支柱”，指出“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”，并提出要构建于与“市场在资源配置中起决定性作用”相适应的“建立现代财政制度”。由此，在我国全面深化改革的新一轮挑战和机遇中，如何构建新型的“财”、“政”并举的财政管理制度，如何具体地深化财税管理体制改革的，便迫切地摆在了所有人的面前。众所周知，在纷繁复杂的业务和项目背后，概括起来，收入、支出和关于收支的管理（即预算）是财政的三大主题，而基于预算对于财政收支事前计划、事中监督和事后决算的管理和约束性质，新一轮的财税管理体制改革的便被直指财政预算制度的改进与完善。纵观我国基本国情，围绕财政和国家治理以及政府职能的关系，结合国际先进经验，我们认为：绩效预算模式是一个好的选择，而要做好绩效预算，首推预算的绩效目标管理。

二、财政预算

（一）财政预算（financial budget）的概念及原则

现代财政预算制度产生于英国，是新兴资产阶级在同封建统治者争夺财政控制权的过程中逐步建立起来的。目前财政预算的权威定义被认为是政府在一个财政年度内，经过法定程序批准的财政收支计划。预算（budget）是

财政管理的核心工具，世界各国都编列不同模式、不同形式、不同内容、不同特色的财政预算，其实物形式表现为涵括了财政收入和财政支出，并将其按照一定标准分门别类编列的收支一览表。通过财政预算，一方面可以了解政府活动的范围和方向；另一方面，财政资金（尤其是财政支出资金）投向和规模等分配使用情况也会很明显地预示和折射出未来预算年度中政府的政策意图和目标。

基于预算在财政管理以及整体资源配置效率中的重要性，结合财政收支一览表的编列需要，财政预算往往具有以下几个基本特征：①法定性，财政预算产生的过程及结果是法定的，不以人的意志为转移；②完整性，应秉承“大收大支”的原则将所有的财政收支都系统、条理地反映出来；③可靠性，预算中的各收支项目和标准都必须有理有据、数据准确；④时效性，编列的收支计划有时间跨度限制，目前国际通行的期限是一年；⑤统一性，政府分级决定了各级政府财政预算的层次性，各级政府预算的统计口径须一致；⑥公开性，服务型、契约型政府理念下的财政预算是为了满足社会成员的公共需要而编列的公共财务计划，必须向社会公众公开且接受公众监督。财政预算的这些基本特征为预算管理模式和制度的设计提供了直接、首要、原则性的约束条件。

（二）财政预算的程序与管理

财政预算程序主要由预算编制、审查批准、预算执行以及预算决算四个步骤构成。这些程序体现着政府决策的侧重点，图 1-1 所示为我国财政预算的流程图。

财政预算管理主要就是对这一预算流程的管理，涵盖预算的事前编审、事中执行和事后决算环节中所涉及的预算由谁来编、编成什么样、怎样编、按什么标准来编，以及如何监管预算执行和如何对预算结果进行评判等方面。围绕这些维度，立足我国传统预算重投入、重拨款、重规范性管理等问题，我国在不同的时期分别选取某个方面为突破口，渐进式地进行了编制形式、编制方法以及绩效评估等方面的改革与尝试，如部门预算、复式预算、零基

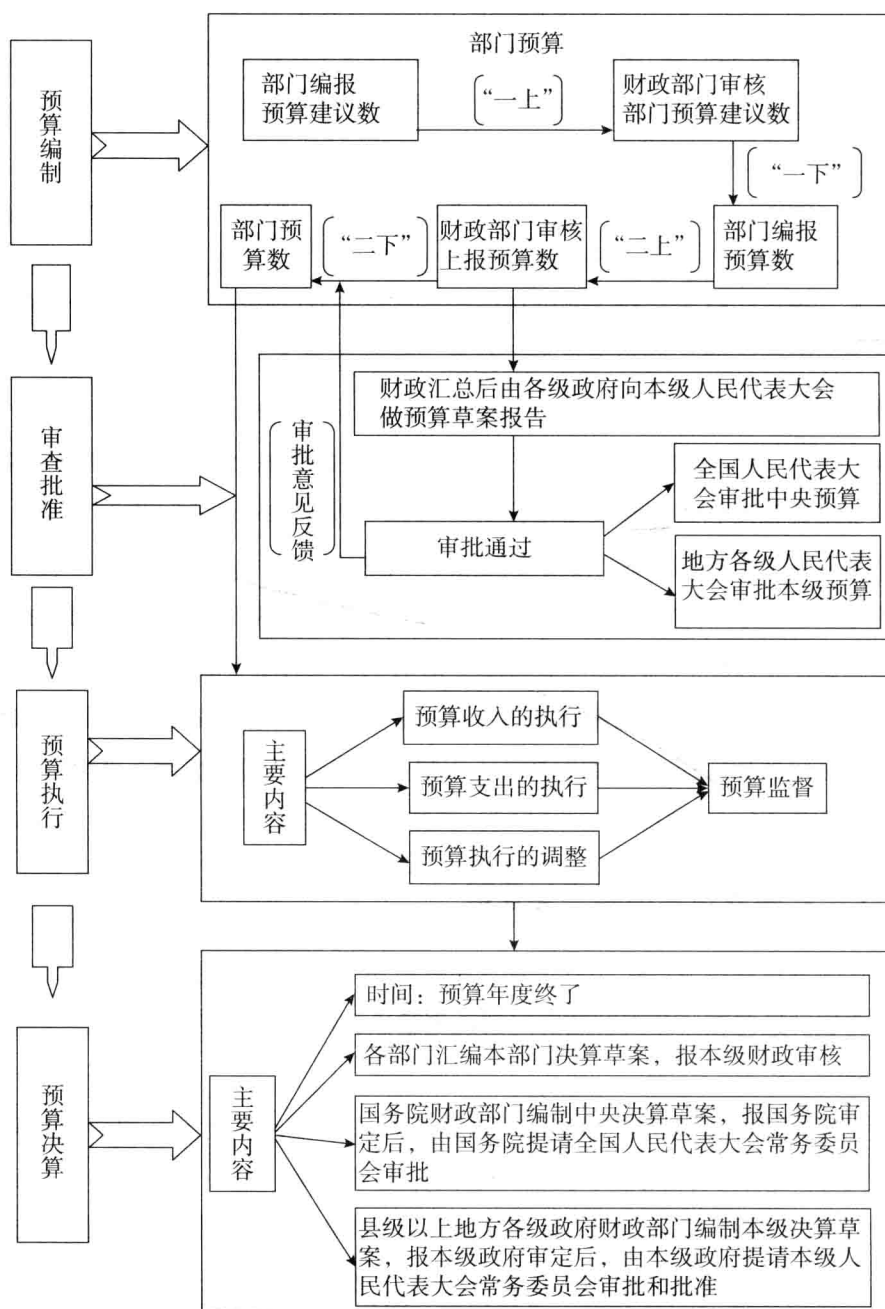


图 1-1 我国财政预算流程图

预算、绩效评价改革等。这些改革基本上是着眼于预算筹集、配置资源的经济属性，突出如何提高预算分配资金的科学性、合理性以及如何提高财政支出资金的使用效率和效益，但总体上在确定预算资金分配的标准和衡量财政支出的效果时前述的这些预算改革却都是主要着眼于财政的经济属性，未能充分权衡财政与政府治理和行政效能紧密相关的政治特质。

财政的属性决定了预算的属性，财政兼具“财”和“政”属性决定了财政预算必然是经济属性与政治属性的辩证统一、和谐共促。十八届三中全会高屋建瓴地将财政界定为“国家治理的基础和重要支柱”，这一论断预示着我国以后的财政预算管理制度必然是“财”、“政”并举，而非此前重“财”轻“政”的格局，预算作为财政管理制度核心，新一轮的财税管理体制必将剑指预算管理制度的改革，如何落实“透明预算”，建立一套既能科学、全面地展示经济特质，又能融合政府治理与行政效能的预算管理制度，将是新时期我国深化财税管理制度必将着手改进的首要问题。

（三）财政预算的功能

众所周知，现代意义财政预算的建立，是英国资产阶级革命时新兴资产阶级和封建贵族之间关于财政经济大权的一次政治争夺，是旧的王权和新兴的市场和资本之间关于利益博弈的一场较量，其本质是政府和市场关系的重构。随着实践的发展和逐步的深化，现代财政预算已突破了财政收支一览表本身的浅层表义，而且融合了越来越多的功能与作用。

关于财政预算的功能，有部分学者和不同的组织机构从各自认知的视角曾做出过判定，其表达方式迥异，概括的思想也有同有异，至今尚未形成关于现代财政预算功能的一致性、权威性的界定。如美国学者 A. 普雷姆詹德着重论述了财政预算的经济功能，从经济政策手段的角度，认为财政预算的功能大体上表现在：“第一，从政策角度讲，这指明了经济的趋势，并表达了有效利用社会资源的意向……第二，预算的一个主要功能是促进经济的宏观平衡……第三，由于最近强调以公平的方式来分配资源，因而预算已成为减少不公平的工具……第四，预算应更好组织，以便使它对国民经济总体的影响

得到快速的和富有意义的发展……”^① 过剑飞（2008）在详细介绍了美加政府财政官员协会（GFOA）所提出的地方政府预算具体标准评估体系（GFOA 标准）^② 的基础上，指出财政预算具有作为政府的政策文件、财务计划、行动纲领以及向公民发布信息的传播装置等四重内涵和相应的功能。^③ 王雍军（2013）通过梳理 Schick（1966）、Thum Aier 和 Gosling（1997）以及 Kahn（1997）等的文献，总结出现代预算制度的基本功能包括控制、政策、管理和民主四大部门并构造了现代预算制度的功能框架图，如图 1-2 所示。^④

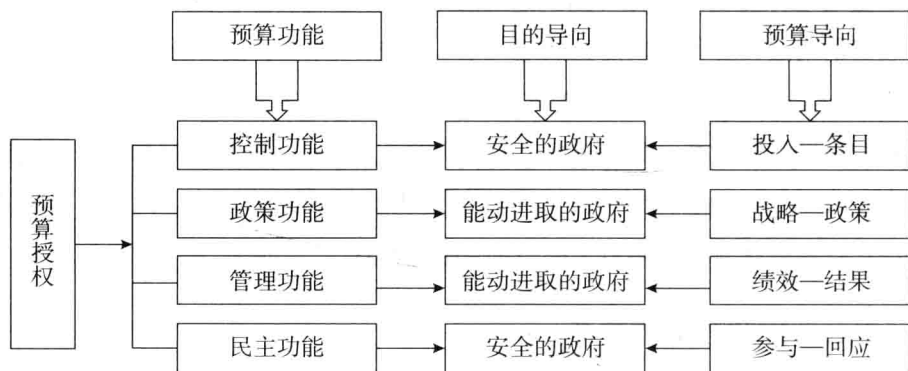


图 1-2 现代财政预算功能图

过剑飞与王雍军对财政预算功能的分析殊途同归，最终将落脚点都放在了“好政府”的构建上。过剑飞认为，“基于预算的内在特征，预算系统具有塑造‘好政府’的巨大潜能”，并将“好政府”的衡量标准界定为是廉洁、高效和低成本三个方面。王雍军则指出通过解决前述的政府预算四项功

① A. 普雷姆詹德. 预算经济学 [M]. 北京：中国财政经济出版社，1989.

② 为了推动美国和加拿大的地方政府预算制度创新，GFOA 于 1984 年起开始设立了一套包含了 4 大类 26 项具体标准的评估体系，其中有 13 项是必需的。GFOA 标准已被国际公共管理学界认为是政府财政预算制度安排的优化模式，并成为指导独联体和中东欧转型国家地方预算改革的“示范文本”。

③ 过剑飞. 绩效预算——浦东政府治理模式的新视角 [M]. 北京：中国财政经济出版社，2008.

④ 王雍军. 预算功能、预算规制与预算授权——追寻《预算法》修订的法理基础 [J]. 社会科学论坛，2013（8）：127.

能，可以发现“公共预算涵盖了‘好政府’的两个基本范式——‘安全的政府’和‘能动进取的政府’”。

综上所述不难发现，财政预算与政府治理息息相关，其根源在于财政对于政府治理的诸关事项的经济支撑角色以及预算对财政收支的框架性约束。而众所周知，财政预算的主体是政府，其编报、执行主体为政府各部门及其预算单位，这些部门或单位又是基于实现现代国家在政治、经济和社会三大管理职能而采取行动，因此，财政预算融合了经济维度的资源配置和政治维度的管理绩效，政府财政预算制度的改革往往成为公共部门改革的关键。在市场经济体制和公共财政制度下，现代政府的财政预算必然也体现在经济功能、政治功能和社会功能三大方面。现代财政预算功能的具体内容见表 1-1。

表 1-1 现代财政预算功能

预算功能	内 容
经济功能	核心内涵是通过预算计划，为政府和市场的关系首先做一个边界限定并通过“内优化、外促进”来实现整体宏观经济的良好运转。实现路径上通过两大子功能来实现：一是计划功能，即通过政府收支的财务计划，一方面直接将政府内部资源分配的活动范围、内容、方向做出限定，从权力约束和公共资源内部配置两大角度来实现这一部门公共部门所掌握资源的分配和使用效率；另一方面则是间接的通过财政预算“表内”所列、“表外”未列项目的总量与结构安排，来将市场与政府的经济活动边界直观地做出一个大的分割框架。二是调控功能，即可通过有导向的有目的的预算安排计划，对整个宏观经济发挥特定的经济调控作用，如赤字预算的政策以及与相机抉择财政政策所对应的预算收支计划安排、预算体系中的国债安排等
政治功能	核心宗旨是“好政府”的构造，即为现代政府的治理能力所服务。实现路径包括：一是政策工具功能，即财政预算本身就是政府进行综合治理的过程中所需要牵涉财政资源方面的政策工具手段，财政预算本身即为一项政府治理的公共政策；二是管理工具功能，即财政预算由政府公共管理活动的“经济支撑”，公共管理水平的提高与完善离不开财政预算的服务与配合；三是纲领控制功能，即财政预算在宪政角度是对各公共部门权力的一种约束，通过财政预算，可控制政府活动及其边界，并为各部门的行动提供纲领性的导向