



湖北经济学院学术文库



绩效预算制度研究

Jixiao Yusuan Zhidu Yanjiu

邓毅◎著

湖北长江出版集团
湖北人民出版社



湖北经济学院学术文库



绩效预算制度研究

邓 毅◎著

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目 (CIP) 数据

绩效预算制度研究/邓毅著.
武汉:湖北人民出版社,2009.12

ISBN 978 - 7 - 216 - 06172 - 8

- I. 绩…
- II. 邓…
- III. 国家预算—财政管理体制—研究—中国
- IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 182337 号

绩效预算制度研究

邓毅著

出版发行:湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉贝思印务设计有限公司

印张:16.25

开本:787 毫米 × 1092 毫米 1/16

插页:1

版次:2009 年 12 月第 1 版

印次:2009 年 12 月第 1 次印刷

字数:281 千字

定价:38.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 06172 - 8

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

总 序

说起大学，许多人都会想起教育家梅贻琦校长的名言：“所谓大学者，非谓有大楼之谓也，有大师之谓也。”大楼是一砖一瓦盖起来的，大师是如何成长起来的呢？

大师的成长，当然离不开种种主客观条件。在我看来，在诸多的因素中，一个十分重要甚至是不可或缺的就是学术思想、学术观点的充分展示与交流。纵观历史，凡学术繁荣、大师辈出时期，必有一个做学问者有可以互相炫技、彼此辩论、各显神通的大舞台。古代春秋战国时代诸子百家争鸣，离不开当时的客卿、门客制度，为不同的观点、流派彼此公开竞争并得到君主的采纳搭建了平台；学者阿英在论及晚清以来中国新思想、新艺术的繁荣时，列举了三条原因，其中的第一条原因“当然是由于印刷事业的发达，没有前此那样刻书的困难；由于新闻事业的发达，在应用上需要多量的产生”。北京大学之所以能成为中国新思想新文化的发源地，社团与杂志在其中发挥了巨大作用：1918年，《北京大学月报》成为中国最早的大学学报，加之《新青年》、新潮社等杂志、社团为师生搭建了一个有声有色的大舞台，开启了自己近一个世纪的辉煌。国外名牌大学的发展，无不伴随着一次又一次思想的激烈交锋、学术的充分争鸣，并且这些交锋和争鸣的成果都得到了最好的展示与传播，没有这些交锋与争鸣，就没有古老的牛津、剑桥，也没有现代的斯坦福、伯克利。近代以来的印刷技术、新的出版机制、文化传播业的发达，为新的思想、学术之间彼此的炫技和斗法提供了可能的舞台：伟大的舞台造就了伟大的演员。

在现代的大学中，如果说大楼是基础、大师是灵魂，那么大舞台就应该是机制——它意味着研究冲动的促动、言说欲念的激发、交流碰撞的实现。在这样的机制中，精神、灵魂得到孕育！思想、学术实现成长！大学本身就应该成为一个众声喧哗的大舞台，一个为大师成长提供基础和机制的场所。因此，大学出版自己的学术文库，运用现代传媒、现代出版为自己的教师提供思想碰撞、学术交流的平台，其意义绝不仅限于资金的支持和个人成果的发表，它的意义更在于通过这种方式营造学术氛围、彰显学术精神，在学校

形成言说、表达、交流的习惯和风尚，激励教师为了“台上一分钟”，做好“台下十年功”，凝聚大学理念、大学精神、大学风格。

湖北经济学院是一所年轻的大学，湖北经济学院的教师大多都还年轻，正逢为一所初创不久的大学承担奠基、开拓之责的难得人生机遇。我们中还没有大师，或者说在我们这里产生大师还有很长的路要走。然而，这并不等于我们不期待大师的产生，更不意味着我们不去为大师的成长做出努力、不去为大师的产生构筑平台。大师的成长是大学成长的永恒动力，对学术的追求是大学能够逾千年而长青的不竭源泉。现在，我们的平台也许还不够高，还不够大，但我们坚信：这个小平台也许就是未来大师的第一次亮相！因此，我们在这里鼓励每个人以充分的自信发出自己的声音，可以在众声喧哗中更加大声喧哗，在交流与碰撞中实现批判、被批判与自我批判，能够在这个平台上得到成长，收获乐趣，实现价值！

“湖北经济学院学术文库”就是这样一个为大师成长搭建的交流与对话的平台。每一本著作，都是我们的教师在各自学术领域中富有心得而最想表达的内容——他们渴望得到承认，也不怕获得批评；他们充满自信地言说，也将谦虚自谨地倾听。

愿“湖北经济学院学术文库”和湖北经济学院一同成长，愿它能成为一个大师初成的舞台，从中诞生出不朽的学术和永恒的大学精神！

湖北经济学院院长：

2009年8月

摘 要

绩效预算是当代中外预算制度改革的核心，也是实践中的一个难题。从公共支出效率入手，深入研究绩效预算的理论，从中分析并总结绩效预算的特征及成功实施的制度约束条件，可以发现实践中存在的问题并解释目前国内外绩效预算改革面临困境的原因。在此基础上，可以提出科学的改革方案并准确地预测绩效预算在我国的突破口及发展方向。

本书以绩效预算制度做为研究主题，运用公共选择理论、X 效率理论、委托—代理理论及新公共管理理论，采用理论与实际、历史与现实、定性与定量相结合的方法并结合我国特殊的政治、文化、预算制度等背景来分析绩效预算所面临的挑战、改革要点及其在我国的发展方向。

首先，通过相关理论的介绍和分析，挖掘理论所包含的现实意义，总结绩效预算制度的基本特征和改革的基本要求。本书认为，公共支出的配置效率主要涉及的是公共产品的需求问题，主要通过完善政治领域的决策机制来实现；而公共支出的生产效率主要涉及的是公共产品的供给问题，通过在政治力量相对较弱的行政系统建立绩效预算制度可以使其得到提升。从而分析得到了一个逻辑结论：绩效管理的效力与政治强度存在着反向的关系，绩效预算的突破口只能选择在政治力量相对较弱的领域。同时，将公共选择理论、X 效率理论、委托—代理理论、新公共管理理论运用到绩效预算的分析中，清晰地说明了绩效预算的特征：结果导向、权力下移、对结果负责、与组织战略相联系等等。在实践中把握住这些特征是成功实施绩效预算改革的关键。

其次，根据理论分析的结论和绩效预算制度的特征，提出对预算编制、控制和报告等三个主要的预算管理环节进行绩效改革的设想和具体的改革方案。本书认为，预算编制环节的绩效改革，应运用“成本效益分析法”和“成本效用分析法”等分析方法，增加决策中绩效信息的使用。本书同时给出了两种分析方法的应用实例；在预算控制环节，按绩效管理的要求对会计、资产、采购、审计等主要绩效预算控制手段进行改革，提出了先完善传统控制系统再实施绩效管理控制系统的改革路径；在预算报告和预算问责环

节，提出以透明化为核心建立与绩效管理相符合的预算报告制度，建立和完善绩效责任和激励机制的改革设想。同时，绩效考评是绩效管理的重要的技术工具，应从考评的组织体系、指标体系、方法体系入手建立和完善绩效考评的制度框架体系，并注意绩效与责任的平衡、非预期结果、指标的综合运用等几个关键的要点。

再次，本书分析了绩效预算与传统的政治、行政、文化及预算制度等多方面存在的制度冲突，指出绩效预算改革的难点和实践中处于困境的原因。通过这些分析，一方面批判了将绩效预算改革简单化的做法，强调了深刻认识绩效预算制度环境的重要性；另一方面有针对性地提出了成功实施绩效预算改革的要点。这些要点体现了绩效预算与制度环境协调发展的思想，既有绩效预算对环境的妥协，也有改造环境以适应绩效预算的设想，并将绩效预算与制度环境的协调发展视为成功改革的关键。同时，针对绩效与预算一体化这个绩效预算的核心问题，提出了实现一体化的总体思路，即将重点放在预算内部管理控制和预算报告领域，而在预算编制领域则主要是通过绩效信息的使用来影响而非决定资源的分配，进而在绩效和资金上建立一种松散的联系。

最后，本书将重点转向研究我国的绩效预算改革问题。总体思路是将绩效预算与我国特殊的制度环境相结合，分析我国独特的政治、文化和预算制度对绩效预算改革的影响和约束。在概括我国绩效预算试点的基本做法和经验后，本书分析了试点过程中存在的问题及原因，也分析了我国绩效预算改革的有利条件，并在此基础上提出了一系列绩效预算改革要点。本书基于“绩效与政治强度存在着反向关系”这一基本认识，分析得出地方预算支出和项目预算支出这两个领域政治力度相对较弱，因而更加适合绩效改革的结论，并且由于这两个方面的支出与公众利益联系更为紧密，更能得到公众对绩效改革的关注和支持，从而绩效改革在这两个领域有更高的成功的可能性，应作为绩效预算改革的突破口和重点发展方向。

关键词：公共支出效率；绩效预算；绩效考评；绩效管理；预算管理

Abstract

Performance Budgeting (PB) is at the center of budget reform in the western countries as well as in China in the contemporary era, and also a difficult problem in the practice. This paper examines the theory of public expenditure efficiency, makes in-depth research on the theories of PB, and then sums up the characteristics and the institutional constraints of PB. By doing so this paper will provides insights into identifying problematic areas in PB practice and get the explanations of the predicament of the reforms. Based on these examinations, it will then bring forward the solutions to the problems and predict the possible sally ports of the reforms.

This paper focuses on PB theories and practices. By using of Public Choice Theory, X-efficiency Theory, Principle-agency Theory and New Public Management Theory, adopting the analytical method as relating theory to practice, history to reality and quantitative to qualitative, and placing PB in the wider political and institutional context of China, this paper will identify some challenges with the practice, device an meaningful, useful and sustainable PB systems, and discuss the prospect of PB for years to come.

Firstly, on the bases of the introducing the theoretical underpinnings of PB, this paper, for the purpose of exploiting the theories to obtain some useful clues to the practice, makes in-depth research on the relationship between PB and related theories. According to the research, allocative efficiency of public expenditure relates mostly to the demand of public goods, and can be improved by perfecting the decision-making procedures in political system. Whereas productive efficiency of public expenditure relate mostly to the supply of public goods, and can be improved by introducing PB into executive system where political power is relatively weak. Consequently the analysis has drawn a conclusion: there is an inverse relationship between performance management effectiveness and political intensity, thus the sally ports can only be selected from the areas where political control is

weak. Furthermore, this paper clearly describes the feature of PB, namely result-oriented management, decentralization, and held accountable for results, by using relative theories during the research of PB. Remembering these features is essential as far as the successful reforms are concerned.

Secondly, on the base of theoretical analysis, this paper urges to initiate performance reforms throughout the planning, monitoring and reporting phases of budgetary management, and puts forward detailed measures of the reform. According to the research, performance reforms of budget compilation system involve adopting CBA/CEA in the allocation of resources and increasing the use of performance information (PI) in decision making. In this paper I also give some examples on how to use CBA/CEA. Performance reforms of budget implementation system involve innovating accounting, assets, procurement and auditing system according to the demand of performance management. To increase the chance of success, traditional implementation control system should be perfected firstly and then the result-oriented control system can be introduced in. Performance reforms of budget reporting and accountability system involve establishing reporting system that can match the demand of performance management. That is to say, transparency is the core of the reforms. And meanwhile, accountability system and incentive system should also be established and perfected gradually. This paper also discusses performance measurement, as it is an important technique appliance of performance management. To establish a performance measurement framework, at least three aspects as organization system, indicator system and method system should be considered. A few key points such as the balance of performance and accountability, non-expected-results laws and comprehensive utilization of varieties of indicators should also be attached important to.

The third, this paper makes research on the institutional confliction between PB and traditional context which give rise to the difficulties and predicament of the practice. By doing this, this paper criticizes the behaviors that simplify PB reforms and emphasizes the importance of getting an insights into the institutional environments. All these point of view embody general thinking of harmonizing the development of PB and the institutional environments therein which, according to the paper, is of great significance to the success of reforms. Meanwhile, how to integrate PI into the budget process is always the focus of PB. This paper develops a frame-

work of integration, that is: stresses the integration in the monitoring and reporting phases of budgetary management and in planning phase, PI is meant to inform but not determine budget allocations, the linkage between PI and funding is loose and indirect.

And at the end, the paper turns to analyses PB reforms in China. The analysis evolves in a specially political, cultural and budgetary context of China, trying to reveal the influence and constraint of the environment to the reforms. After summarizing the experience of experimental units, the paper points out the advantages and disadvantages of PB reforms, and then proposes to take a series measures to promote this undertakings. Starting from the basic consciousness of the inverse relationship between performance and political intensity, the paper draw a conclusion that local expenditure and program expenditure are the most suitable areas to performance management, because these two areas have less political influence and are closer to the citizens, thus increase the chance of success and should be the sally ports of the reform and stand for the future directions.

Key words: public expenditure efficiency; performance budget; performance measurement; performance management; budget management

目 录

摘要.....	1
Abstract	3
第一章 绪论.....	1
1.1 问题的提出和选题的意义	1
1.2 国内外研究现状及评述	4
1.3 基本概念的界定	9
1.4 创新及不足.....	11
1.5 研究思路和结构安排.....	13
第二章 公共产品效率和绩效预算的理论	15
2.1 公共产品配置效率与绩效预算.....	15
2.2 公共产品生产效率和绩效预算.....	26
2.3 公共产品供求中的政治与行政.....	38
2.4 本章小结.....	45
第三章 绩效预算概述	47
3.1 什么是绩效预算.....	47
3.2 绩效预算的历史演进.....	55
3.3 绩效预算的实施步骤.....	57
3.4 本章小结.....	65
第四章 预算编制的绩效改革	67
4.1 预算绩效分析流程.....	67
4.2 绩效分析方法和模型.....	76
4.3 绩效考评结果在预算编制过程中的运用.....	91
4.4 本章小结.....	93

第五章 预算管理控制系统的绩效改革	95
5.1 预算控制系统的发展	95
5.2 以产出、结果为导向的预算管理控制系统概述	97
5.3 主要预算管理控制手段的绩效改革	100
5.4 成功的预算管理控制系统的绩效改革要点	114
5.5 本章小结	118
第六章 预算报告的绩效改革和财政责任	119
6.1 财政透明度、预算报告制度与问责机制	119
6.2 预算报告的绩效改革：增加透明度	126
6.3 绩效问责与绩效激励	138
6.4 本章小结	144
第七章 预算支出绩效考评制度	146
7.1 绩效及绩效考评的内涵	146
7.2 绩效考评的理论	149
7.3 预算支出绩效考评制度的基本框架	152
7.4 成功的预算支出绩效考评的要素	174
7.5 本章小结	187
第八章 绩效预算面临的挑战和制度创新	188
8.1 绩效预算面临的挑战	188
8.2 成功实施绩效预算改革的要点	201
8.3 绩效与预算一体化改革的着力点	207
8.4 本章小结	211
第九章 我国的绩效预算制度改革	212
9.1 我国的绩效预算改革：现状及问题	212
9.2 我国的绩效预算制度：改革要点	220
9.3 我国的绩效预算改革：突破口	228
9.4 本章小结	239
参考文献	240
后记	248

第一章 绪论

1.1 问题的提出和选题的意义

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一条逻辑主线。20 世纪中后期以来，围绕这一研究主题，大量的微观经济学的研究成果被用于公共部门分析，从而推动了公共部门经济学的迅速发展；同时，私人部门管理理论和方法也开始不断被借鉴和引用到公共部门的管理实践中。特别是私人部门绩效管理理论和方法的引入，极大地丰富了公共部门管理的内涵。从理论上讲，“绩效”这一概念的引入使公共支出效率的内涵得以发展，围绕公共支出绩效所进行的探索拓展了传统公共部门经济学的理论研究范围；从实践上看，绩效管理理念的引入，是 20 世纪 80 年代以来世界范围内的以结果为导向的政府预算改革的主要原因。

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、新西兰等为代表的西方国家从 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。然而，改革的道路绝不是一帆风顺的。事实上，国外许多绩效预算改革都因为结果不理想而最终不得不被放弃，并且由此还引发了各种各样的争议。许多怀疑的论点比支持的论点听起来更有说服力并且在实践中得以证明，而支持的理由在实践中总面临许多意想不到的问题。尽管如此，伴随着失败和争议，一个奇怪的事实是，各国对绩效预算、绩效考评的热情和兴趣却在增加。相应地，绩效预算的改革是实实在在地开展了，虽然其实践看起来还远不具有很强的说服力。

在我国，从 21 世纪初开始，预算制度的改革也逐渐进入一个高潮时期。这一阶段的改革主要是围绕部门预算、政府采购、国库集中收付、收支两条线以及稍后的政府收支分类改革等主要内容进行的。经过 9 年多的努力，初步建立起了与社会主义市场经济体制相符合的公共预算框架，也使我国预算管理水平 and 公共支出效率得到很大提高。在这样一个大背景下，如何围绕提高公

共支出效率这一主题进一步深化公共财政改革和预算改革？下一阶段改革的突破口和重点应该放在哪里？理论和实践如何进一步创新？这些问题成为近年来理论界和从中央到地方各预算管理实践者一直在积极思考的问题。在这种带有探索性的思考中，借鉴西方的绩效预算理论和实践经验，探索适合中国国情的绩效预算制度就成为预算制度改革的一个热点话题。近年来，财政部与 UNDP、OECD 等国际组织积极合作，对国外政府绩效预算管理的经验进行研究和借鉴，并通过课题研究、有奖征文、媒体宣传等手段积极开展绩效预算的理论研究和绩效文化的推广和普及。各地方财政部门、高校和科研机构也纷纷开展相关问题的研究，为绩效预算改革提供了理论积累和准备。在理论创新的同时，绩效预算实践也进入一个繁荣期。从 2003 年起，财政部一些司局就开始制定各行业绩效考评管理办法，组织部分中央部门开展预算支出绩效考评试点工作，并选择了一些重大项目进行试点。同时，各地方财政部门也成立先后成立了专门的绩效考评管理机构，开展了绩效考评试点工作。从试点的情况看，绩效考评工作推广了绩效管理理念，积累了经验，为下一步在全国范围内的展开奠定了基础。但实践中也暴露出不少有待解决的问题，这些问题有来自观念层面的、制度层面的，也有来自技术层面的。即使是绩效预算的积极实践者，也存在着对绩效预算认识模糊、对其制度环境和支撑系统（supporting system）的要求理解不到位等问题，加之受长期以来形成的“重投入、轻产出、轻结果”的传统预算管理观念的影响，很多试点从效果上看并不能令人满意，由此也引发了针对绩效预算的争议。

仅从中外绩效预算在争议中不断地实践，并且成为预算改革的中心这一事实，作者有两个方面的深刻体会：一是绩效预算之所以被争议，是因为这项改革处于一个错综复杂的背景之中，改革本身具有高度的复杂性。没有对其优势和缺陷的清醒认识以及对其系统运行环境的全面了解而寄之以不切实际的过高的期望，对改革本身而言是危险的；二是，虽然绩效预算改革遇到很多问题，但它的确能提供一种提高公共支出效率的方法，解决许多公共财政管理实践中急待解决的问题。就其未来而言，应该有一个长期的不断积累经验和不断改进的过程。

基于对绩效预算理论和实践的认识，作者希望通过对此问题的研究，为我国的公共部门治理变革和公共预算变革提供一个以绩效为主轴的逻辑线条，并通过对绩效预算制度环境的分析，为我国未来的绩效预算制度设计提供解决方案。在研究过程中，本书将着重解决（1）公共支出效率和绩效预算的理论分析。它要从理论上回答什么是绩效预算、为什么要实施绩效预

算,并从抽象的理论中解析出绩效预算改革的线索。(2)预算各环节的绩效改革。它要从实践层面上解决如何构建一个成功的绩效预算框架体系问题。(3)绩效预算的制度环境要求及成功实施的制度约束。它要从实践层面上对在构建绩效预算框架体系过程可能遇到的困难做出判断和预测,并提出成功实施绩效预算改革的政策建议。(4)预测绩效预算在我国的发展方向,以确定下一阶段改革的重点和突破口。这些问题的解决,将具有以下理论和实践意义:

第一,通过公共支出效率和绩效预算的理论分析,揭示绩效预算的理论逻辑。从公共支出效率到公共支出绩效,在理论上有其发展的内在逻辑,在实践中也分别对应着不同的预算管理方式。从公共支出效率的研究入手,通过对公共支出的配置效率和生产效率的理论分析,阐明公共物品配置的帕累托有效状态以及公共物品生产效率的内涵和要求是本研究的切入点。由此,本研究试图揭示这样一个事实:尽管已有的研究所给出的模型都有很严格甚至是苛刻的限制性假设,看似抽象并与现实距离很远,但这些理论都包含着绩效预算制度改革的要求。本研究将捕捉已有理论研究所包含的制度改革信息,揭示绩效预算制度的基本特征,并以此为基础设计出一个绩效预算制度框架。其意义在于:把已有的绩效预算改革实践置于这一框架结构中,可以更清楚地看出其解决了哪些问题,还有哪些问题没有得到解决。从而为我们借鉴国外经验来改革我国政府预算体系提供一个参照系。同时,该框架也为我国绩效预算改革和预算支出绩效考评制度改革提供了一个参照系。

第二,通过对预算各环节绩效改革的研究,为实践中构建绩效预算框架体系提供参考。绩效预算不仅是一种预算理念,也是一种新的预算管理模式。绩效预算改革要求将绩效管理理念贯穿于预算管理的各个环节,以政府公共部门目标实现度为依据对现有的预算编制、预算控制、预算报告等各环节进行绩效改造。本书将阐明如何对预算管理各环节进行绩效改造的问题,从而为实践中的绩效预算改革提供参考。

第三,通过绩效预算制度分析,揭示改革的难点之所在。绩效预算在实践中的困难,反映了其所处的环境的复杂性。本书通过对国内外实践经验的分析和总结,强调了绩效预算所处的制度环境的重要性,找出了绩效预算成功实施的制度约束,并对改革的路径进行了设计,从而为我国绩效预算改革提供参考。

第四,预测国内外绩效预算改革的重点方向。实证分析结果表明,由于与传统预算文化的冲突,预算支出绩效考评在影响资源配置方面仍然有很长

的路要走。“绩效预算未来如何发展”、“发展前途怎样”这些问题是相关探索者在积极思索却又感到迷惘的问题，如何回答这些问题，将影响到绩效预算的兴衰成败。在理论研究和实践陷入困境的同时，绩效预算却在很多地方公共支出层面以及项目支出层面有不断的创新和发展。本书在观察并总结国内外成功的实践案例的基础上，预言绩效预算发展的前途在地方、在行政管理层面，而非中央层面和政治决策层面；在项目支出管理层面而非部门预算层面。从而提出了以地方为主、以项目为主构建绩效预算体系的政策建议。

1.2 国内外研究现状及评述

1.2.1 国外研究现状分析

1.2.1.1 公共支出效率的理论研究

大多数关于公共支出的经典文献都是从配置效率和生产效率两个角度对公共支出的效率进行研究的。

公共支出配置效率的研究大体上可以分为三个阶段：

第一个阶段：以庇古（Pigou）的公共产品有效配置模型为代表，运用边际分析原理对公共产品配置效率进行初步探索的阶段；第二个阶段：以萨缪尔森（Samuelson）模型为代表，运用局部均衡和一般均衡理论对公共产品配置效率进行深入研究的阶段；第三个阶段：以阿罗（Arrow）、布坎南和塔洛克（Buchanan and Tullock）、唐斯（Downs）和尼斯坎宁（Niskanen）为代表，运用公共选择理论对此问题进一步深入研究的阶段。与此同时，蒂伯特（Teibout）和布坎南（J. M. Buchanan）还运用俱乐部模型对非纯公共产品的配置效率问题进行了研究。

国外学者对公共产品配置效率的研究从规范分析的角度向人们揭示了公共产品供给达到帕累托最佳状态必须满足的条件。在庇古模型和萨缪尔森模型中，建立在规范分析意义上的模型都具有高度的抽象性和过于苛刻的假设前提，在如何与实际相联系的问题上还存在较大的缺陷；而公共选择理论正是研究者为了解决这一问题而将公共产品的供给与特定政治架构中的实际决策过程相结合进行研究的基础上形成的。从而公共选择理论将公共产品配置效率与政治决策联系起来，其理论的一个基本结论是：公共产品配置效率与政治制度有密切的关系；政治决策机制的不断完善，可以使公共产品配置效率不断向帕累托最优靠近。

对公共产品效率理论进行回顾和梳理，看似与绩效预算的主题关系不大，但却向我们陈述了现实财政机构所面临的问题及其实质，并透露出一个信息：政府预算一直以来都是通过公共选择机制由政治程序决策的，而绩效预算则试图在传统预算的政治本质中注入一种以结果为导向的激励机制，这势必使绩效管理理念与预算的政治本质产生冲突。事实上，正如本书将要论述到的，这种冲突正是绩效预算难以左右预算资金分配的一个主要原因。从而理论的回顾使我们对绩效预算改革的背景及其复杂性有了更清楚的认识，这种认识对绩效预算改革的成功而言是相当重要的。

公共支出生产效率的研究主要经历了两个阶段：

第一个阶段：以韦伯（Weber）的官僚制模型为代表，给出了官僚制的理想形态，强调了正式组织结构对效率的决定作用；

第二个阶段：随着经济学、管理学和行政学的发展，进入 20 世纪 80 年代，最先用于私人部门的各种理论开始被借鉴、引用到公共部门的分析中。尤其是 X—效率论、委托—代理理论和新公共管理理论等分别从不同的视角对公共支出的生产效率问题进行了深入的剖析。这几个理论虽然分析的角度不同，但却有几个大致相同的结论：（1）揭示了公共产品生产中存在的高成本、低效率的现象，证明在韦伯的官僚制中存在着严重的生产效率问题；（2）把公共产品生产中的低效都归因于公共部门缺乏激励；（3）将检查、监督、责任制等作为解决激励问题的主要手段。

对于本研究而言，上述理论分析的结论有着重要的意义。正是由于对公共生产中低效现象的关注，才推动了绩效管理在公共部门的兴起和发展；把低效原因归结为缺乏激励，事实上在提醒绩效预算改革者：必须认识到公共部门区别于私人部门的独特的结构及其所带来的严重的激励问题，将激励机制的构造做为绩效预算改革的重中之重；同时，结论所提出的解决方案也为绩效预算的制度设计提供了重要的借鉴和参考。

正因为公共支出生产效率的理论研究与绩效预算存在着很强的逻辑关系，所以对相关理论的分析就构成本研究的基础和起点。

1.2.1.2 绩效预算的研究

国外对绩效预算的研究主要集中在以下几个方面：一是对绩效、绩效考评、绩效预算基本内涵的探索；二是研究绩效考评的框架体系，以得出科学的考评结论；三是用实证研究的方法研究绩效预算的实践效果；四是研究绩效预算所面临的制度难题。

（1）对绩效、绩效考评和绩效预算基本内涵的探索。对“绩效”这一