

纪念南昌航空大学建校60周年学术文库

典型发达国家 绩效预算改革研究

吕昕阳 著

DIANXING FADA GUOJIA JIXIAO YUSUAN GAIGE YANJIU

中国社会科学出版社

典型发达国家 绩效预算改革研究

吕昕阳 著

DIANXING FADA GUOJIA JIXIAO YUSUAN GAIGE YANJIU

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

典型发达国家绩效预算改革研究/吕昕阳著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 6

ISBN 978-7-5161-0136-0

I. ①典… II. ①吕… III. ①国家预算—财政管理体制—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 189108 号

责任编辑 胡 兰
责任校对 韩天炜
封面设计 大鹏设计
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 6 月第 1 版 印 次 2011 年 6 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 8.125 插 页 2

字 数 202 千字

定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

导论.....	(1)
第一章 绩效预算产生的背景和理论基础	(11)
第一节 绩效预算产生的背景:新公共管理运动.....	(12)
第二节 绩效预算的理论基础	(22)
第二章 绩效预算概述	(33)
第一节 现有绩效预算的定义	(33)
第二节 绩效预算区别于传统预算的特征	(35)
第三节 绩效预算的特征	(36)
第四节 绩效预算的先决条件	(39)
第五节 绩效预算的重点和难点	(44)
第三章 美国绩效预算改革	(46)
第一节 美国绩效预算改革的背景及改革历程	(46)
第二节 美国绩效预算管理	(61)
第三节 与绩效预算相适应的美国财务管理系统	(73)

第四节	美国政府绩效评估	(82)
第四章	英国政府绩效预算改革	(97)
第一节	英国绩效预算改革的背景	(97)
第二节	英国绩效预算改革的历程	(101)
第三节	英国绩效预算管理的内容	(109)
第四节	英国政府绩效评估	(124)
第五章	澳大利亚绩效预算改革	(132)
第一节	澳大利亚绩效预算改革的背景及历程	(133)
第二节	澳大利亚绩效管理的主要内容	(138)
第三节	澳大利亚政府绩效考评	(146)
第六章	新西兰绩效预算改革	(157)
第一节	绩效预算改革的背景及历程	(157)
第二节	新西兰绩效管理	(164)
第三节	政府绩效评估	(170)
第七章	对典型发达国家绩效预算改革的评价	(177)
第一节	对典型发达国家绩效预算改革的做法评价	(177)
第二节	对典型发达国家绩效预算改革效果的评价	(182)
第八章	借鉴国际经验,积极推动中国预算制度改革	(194)
第一节	中国预算制度改革历史回顾与存在的问题	(194)
第二节	影响绩效预算改革的因素分析	(200)
第三节	中国是否可以实行绩效预算	(205)
第四节	充分估计在中国实行绩效预算的困难	(217)

第五节 推动中国绩效预算改革的措施构想·····	(221)
结语·····	(233)
参考文献·····	(235)

导 论

一 选题背景及意义

随着全球化和市场化程度的不断加深，各国政府的职能也发生了重大的变化。从古典的“守夜人”政府，到凯恩斯时期实施宏观调控的政府，再到今天公共产品提供方式不断增加的政府，一百多年来，无论是政府目标、政府职能、实施职能的方式，还是政府组织结构、政府考核体系等，都发生了重大的变化。而这种变化，最终都要体现在财政预算中，并通过财政预算，对其进行反向调节。财政预算和政府施政纲领得以具体实现的首要途径，也是影响政府部门组织行为最有力的工具。

预算绩效管理体现了创建高绩效政府组织的时代要求。构建一个高绩效的政府组织，是现代政府治理追求的目标之一。现代政府管理系统包括三大支柱，即人事制度、预算制度与采购制度^①，而预算管理制度则构成政府管理系统的重要组成部分。正如管理学大师奥斯本和盖伯勒（Osborne and Gaebler）

^① [美] 马克波波维奇：《创建高绩效政府组织：公共管理实用指南》，孔宪遂、耿洪敏译，中国人民大学出版社 2002 年版，第 23 页。

所断言的,“在政府中最重要的手段(最有力地促进行为的制度)是预算”^①。

按照美国著名预算学者 A. 普雷姆詹德(A. Premchand)的论述,预算作为经济政策的手段,其功能大体表现在以下几个方面:“第一,……第二,预算的一个主要功能是促进经济的宏观平衡……第三,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,预算应更好地组织,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。”^② 传统政府预算模式的主要功能是控制部门预算规模和规制部门支出行为,它适应了经济自由竞争时期,政府活动范围狭窄、支出规模小等要求。

两次世界大战后所发生的财政支出持续增长,以及国家干预主义经济思潮的影响,传统政府预算模式的控制功能愈益削弱,公共资源配置和使用的低效率问题日益突出。同时,随着企业生产和居民生活对政府公共服务需求依赖程度的提高,越来越多的纳税人要求政府公开预算收入使用情况,提高公共资源配置和使用效率。由此,预算的经济功能得到了充分重视,它不单纯是控制支出的工具,还催生了全球范围内对政府绩效的关注,开始了第一轮的性能预算改革探索。性能预算代表了政府治理的一种全新的理念,其基本含义是将绩效水平与具体的预算数额联系起来。该轮性能预算试图以政府机构的直接产出来编制预算,而这些产出未必是政府存在的真正原因,因而在削减赤字、提高效率方面也就力不从心。到了 20 世纪后

^① D. Osborne & T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume, 1992.

^② [美] A. 普雷姆詹德:《预算经济学》,周慈铭等译,中国财政经济出版社 1989 年版,第 42—44 页。

半期，部分西方国家因政府规模日益扩大，社会福利制度的支出上升，许多经济合作与发展组织（OECD）^① 国家出现巨额的财政赤字，在这种情况下，社会各方面纷纷要求提高政府运行效率，缩减支出，控制赤字规模，而要提高公共部门效率，使公众以最小的税收“牺牲”获得合意的公共服务，就必须改革预算管理模式。于是一股公共预算管理改革的浪潮席卷发达国家，开始进行绩效预算方面的探索，试图恢复预算程序中的规则，并将正在减少的预算资源更好地应用于具有更高优先权的支出用途。此一轮绩效预算，与 50 年代的绩效预算不同，更关注结果，统称为“以结果为导向的预算”或新绩效预算制度^②。其核心做法是根据活动结果来进行资源分配，为立法人员提供更充分的信息并决定如何以有限资源来回应复杂化和竞争性的预算需求。绩效预算试图使资源的使用和效益联系起来。本书的研究范围是以新绩效预算为基础的，但依然以绩效预算为表述。

绩效预算制度是从实施新公共管理改革的美国、英国、澳大利亚和新西兰这些市场经济国家开始实施的，先行一步政府的实践无疑为后进者提供了宝贵的经验。本书选取美国、英国、澳大利亚和新西兰这四个国家作为西方发达国家推行绩效预算的典型代表是基于以下考虑：美国绩效预算改革动作最

① 经济合作与发展组织，即 Organization for Economic Cooperation and Development，简称 OECD。该组织成立于 1961 年，其前身是欧洲经济合作组织（OECE），是在第二次世界大战后美国与加拿大协助欧洲实施重建经济的马歇尔计划的基础上逐步发展起来的，目前共有 30 个成员国，其国民生产总值占全世界的 2/3。OECD 成员国都是较为发达的市场经济国家，预算管理水平也普遍较高。

② 各国称谓有所不同，如 Result for Budgeting，Result-Oriented Budgeting 或 Target-Based Budgeting。

大，第一次以立法的形式将绩效管理制度固定下来。在行政方面，总统议程确立了保证绩效的路径选择。绩效预算推行的制度基础相对完备，且构建了目前世界上最完善的政府绩效评估体系。英国绩效预算改革在一系列公共行政改革的基础上推行，有着相对坚实的政治基础和制度基础，绩效预算管理模式相对成熟。英国绩效预算改革最成功。澳大利亚和新西兰都是通过一系列立法来推动绩效预算改革，都实行分权预算，赋予部门较大的权力，澳大利亚的机构财政、新西兰的彻底“执行机构”化的责任机制，都很有特点。以上这些国家的经验值得好好借鉴。

当前西方各国推行绩效预算所获得的宝贵经验引起了广大发展中国家政府机构和科研机构的广泛关注：除了追踪发达国家的理论研究、应用研究成果外，也试图借鉴发达国家的经验，结合各自国情，改进自己国家的预算管理质量。

不断提高财政预算管理效率，建立和完善科学规范、公开透明、运转高效的预算管理制度是现代财政管理的前言课题，也是世界各国公认的难题之一。为适应市场经济发展和公共财政管理的需要，中国从20世纪90年代中后期便开始了新一轮公共预算管理改革。2003年开始的部门预算改革，标志着中国预算管理制度改革的正式启动。此后，财政部相继实施了部门预算、收支两条线、国库集中收付制度、政府采购以及规范预算编制程序等多项改革，取得了较为显著的成效。目前财政支出绩效评价基本走出了试点时期，逐步进入全国性普遍展开阶段，而绩效预算尚处于讨论探索阶段，在预算管理过程中仍然存在着目标不明、责任不清、透明度低、流程不畅、效率不高等现象，尚未从根本上解决问题。目前的改革仍只是以对预算资金投入的控制为导向，尚未涉及预算分配结果和支出绩效

问题。中共“十七大”强调，毫不动摇地坚持改革方向，推进各方面体制改革创新，加快重要领域和关键环节改革，推进行政体制改革，加快财税体制改革。而绩效预算改革是行政体制改革和财税体制改革的重要组成部分。如何提高预算编制的科学性，提高预算信息透明度，如何评价预算资金的使用效益等问题开始变得突出起来。因此，分析和借鉴西方发达国家的有益经验和做法，逐步建立一套适合中国国情的预算绩效评价体系，提高中国财政支出效率，具有重要的理论价值和现实意义。

正是基于这样的背景，笔者选择“发达国家绩效预算研究”作为研究领域，试图对绩效预算制度的理论基础和特定内涵作进一步阐述，着重对发达国家的绩效预算改革实践的应用成果作较详细的介绍和分析。从理论上而言，阐述绩效预算制度的内涵有助于廓清人们对绩效预算的认识混乱，有助于人们理解绩效预算制度背后折射的政府治理模式和理念的转变。从实践方面而言，中国目前所进行的部门预算改革预示了中国预算体制改革正在向“以结果和绩效为基础”的预算制度靠拢，在这种情况下，对发达国家绩效预算实践的深入研究无疑可以为中国未来的预算制度改革提供一点借鉴。

二 文献综述

（一）国外对绩效预算的研究

艾伦·鲁宾（Irene S. Rubin, 2001）的《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》对预算改革的主要内容作了较为全面的分析。由杰拉德·J. 米勒（Gerald J. Miller, 2001）等所著的 *Performance-Based Budgeting* 以及由马克·罗宾逊（Marc Robinson, 2007）所编著的 *Performance Budgeting*：

Linking Funding and Results 是研究绩效预算的系列论文集、较系统地研究绩效预算的专著。杰弗里·D. 斯特劳斯曼 (Jeffrey D. Straussman, 2007) 在《变革背景下的行政改革：以绩效预算为例》中认为行政改革可以被视为一种跨国界的政策传播过程，这种过程能够作用于时间和空间两方面并产生极其相似的过程。一般化的预算改革和特殊的绩效预算都是改变公共管理质量的诸多努力中的一部分。任何管理改革能够成功的前提之一是具备“足够的能力”，该能力与制度密切相关。他还认为对于执行绩效预算之前的发展中国家和处于变革背景下的国家需要有一个逻辑先后顺序，不存在让政府在一切准备好之前推行绩效预算的改革路径。

菲利普·G. 乔伊斯 (Philip G. Joyce, 2004) 在《联结政府预算和绩效》中分析绩效预算是政府决策体系中的一个部分——通过选任官员和政府雇员决策，通过考虑这些决策的示意来加以选择。结果信息和资源分配间更为直接的联系将会产生许多积极的影响。许多国家试图建立起一种使得绩效信息和预算紧密联系的预算体系，有时这些预算体系因为其政府没有对一些基本的预算先决条件（制度层面和技术层面）给予足够重视而无法达成目标，这些先决条件是使用预算绩效信息的必要前提。

乔纳森·D. 布劳尔 (Jonathan D. Breul, 2007) 断言实施绩效预算是建立结果导向型政府的趋势，它并不是解决卷入政治因素的资源平衡分配问题的方法，但它可以将资源分配的争议焦点从投入转化到结果和产出。他还认为系统地使用战略规划、绩效计划、预算和财务信息对于建立一个更加以结果为导向、负责的联邦政府十分重要。

托马斯·P. 劳斯 (Thomas P. Lauth, 1978, 1985, 1992)

通过介绍美国州政府（其中特别以乔治亚州为例）开展绩效预算的不同阶段，分析影响预算改革成功的十大因素，得出绩效预算改革要想获得成功不能干涉行政过程或威胁到政治现状的结论。

蓝志勇（2007）在相关文章中指出绩效管理的方法不仅仅限于使用刚性的数据绩效原则来评估业绩，还有一系列其他的相关方法。绩效管理的核心在于求变和改革，旨在追求深层次的管理效益，他还提出高财政和低财政的管理思想。马文·B. 曼德尔（Marvin B. Mandell, 2005）的“预算分析方法”给出了许多分析和评估技巧，这些技巧可能会在不同的预算任务中用到。

菲利普·G. 乔伊斯（1993）的《将绩效评估应用于联邦预算：提议与前景展望》集中研究了目前联邦绩效评估成果的状况，为了谨慎对待目前关于绩效方法与预算的辩论而设计了具体的观察报告。他提出短期重点是促进机构管理所使用的绩效评估方法的发展，长期的重点则是作为资源分配工具所使用的绩效评估方法的发展。

艾伦·希克（Allen Schick, 2000）所著的《当代公共支出管理方法》（*A Contemporary Approach to Expenditure Management*）对于如何提高公共支出的效率做了专门的研究。他认为公共支出管理是财政预算资金进行科学分配的有效方法，在进行预算编制的过程中，政府仅仅用正确的预算程序是不够的，它还必须提高效率，实现预期的政策效果。

凯瑟琳·威洛比和茱丽亚·梅葛尔（Katherine G. Willoughby and Julia E. Melkers, 2000）对美国国内实行绩效预算的州政府通过问卷调查的方式进行数据实验分析和变量分析，结果显示有两种截然不同的观点。其中一种观点认为在对问卷

中给出的所有方面的影响上，绩效预算在某种程度上都非常有效。另一种观点则认为绩效预算完全无效，当然不同州的财政和经济地位、政治文化和组织关系影响了改革的进程。

（二）国内对绩效预算的研究

近十年来，中国财政学界也引进了不少西方政治治理和预算管理方面的理论。根据中国国民经济和社会发展的客观需要，中国预算管理体制正在不断进行理论研究和实践改革，部分研究已在公共经济学领域作出了积极贡献，对政府预算效率的研究提供了方向性的指导，如马骏的新绩效预算研究，张馨的政府预算制度改革研究等。还有一些专家从财政资金使用效率等方面对预算绩效进行了很多有益的探讨。

对公共预算理论和绩效预算制度方面的介绍，国内研究者都有一些涉及。陈旭东（2005）认为，绩效预算作为公共预算理性主义理念的应用对于提高政府预算决策的科学性和预算支出效率发挥了重要作用。但同时理性主义与现实主义两种预算理念并不是完全矛盾，在公共选择的视角下分析两种预算理念实际上是将公共预算作为政治程序的一部分，以经济的视角去分析公共部门决策机制和最终要达到的绩效目标。詹国彬（2004）对公共部门新绩效预算制度的兴起背景、实践进展和取得的成效做了客观的探索、追踪和评价，并进一步审视和反思了公共部门新绩效预算制度改革对中国政府改革的启示。在比较预算制度研究方面，袁星侯（2002）作了相当不错的探索，打破了以往所谓预算比较研究对国外情况的简单介绍，试图运用一个统一的比较框架对中西方预算的政治环境、过程进行分析。

在引入和阐述新旧绩效预算概念方面，吴俊培（2007）以独特的视角对绩效预算进行了研究，他认为社会绩效包括可用

货币表达的价值财富的绩效和不可用货币表达的价值财富的绩效两种。“社会和谐”是预算绩效最集中的体现，国家的公正和正义就是最根本的指标。在绩效预算实践管理中，应该纠正片面强调货币指标的倾向，主张绩效预算的目标是政府的公正和正义。卢洪友、龚锋（2005）分析了绩效预算为什么能取代传统预算，新旧绩效预算的区别是什么，以及推行绩效预算的条件。马骏（2004）介绍了西方国家最近几年实行的新绩效预算改革，包括新绩效预算的主要特征、优点以及作为新绩效预算核心的绩效合同。

在绩效预算改革与实践方面，有吴俊培的“公共部门效率机制”研究，白景明的“政府绩效评价体系”研究，许建国的“次优效率”研究，杨灿的“市场结构与政府经济行为”研究，余小平的“美国绩效预算”研究。张馨、袁星侯（2005）认为财政公共化改革需要绩效预算，并分析了绩效预算改革的困难，对推进绩效预算的进一步改革提出了自己的看法。王晓平（2006）对中国政府推行绩效预算进行了初步的思考，他认为目前绩效预算在中国还处在探索阶段，还需要从法律法规的制定、推行科学的预算编制方法，强化预算监督，制定科学合理的绩效评价体系，加强绩效的检查和审计等四个方面不断完善。王金秀分析了中国在绩效管理探索工作中存在的问题，如由于绩效预算的缺失导致的财政支出绩效的考评缺乏依据、绩效考评的范围偏于狭隘、绩效考评的复杂化容易导致结论缺乏性等。孔志峰、高小萍等人（2007）提出了“四位一体”的绩效预算改革框架体系，即公共部门绩效管理、财政支出绩效评价、公共部门行政能力绩效预算、公共部门行政行为绩效审计等“四位一体”，通过一定的技术路线改革，最终形成适合中国国情的预算管理体制、政府管理体制和财政运行机制。马国

贤(2005)认为,绩效评价是指政府和财政部依据“花钱买效果”预算观、指标体系和评价程序,对公共支出的业绩和效果进行评议和估价的制度。这其中,绩效指标设计是个世界性难题。绩效体系指标建设的理论依据是“一观三论”,即花钱买服务的预算观、结果导向管理理论、公共委托代理理论、为“顾客”服务理论。因此他认为指标一般包括投入、结果(业绩)、发展能力等三个方面。在具体操作中,应用多目标管理理论来组合绩效指标,并按标杆法建立评估标准,绩效指标的定型化必须依托计算机处理数据。

三 研究方法

任何研究的进行首先面临研究方法的选择问题。本书主要采用以下两种研究方法:

(1) 文献研究法。即通过对典型发达国家近 20 年来的绩效预算改革资料进行系统梳理,力图对绩效预算的实施机制做出比较充分的阐释。

(2) 案例研究法。在文献研究的基础上,为了更直观地了解绩效预算改革的制度框架和其功能、局限,本书还采用了一些案例研究方法,在典型发达国家中选择某些具有典型意义的改革措施,以求在实证中验证绩效预算制度的有效性,给读者传递对一个具体国家的政府绩效预算过程的直接感受,为比较预算研究提供系统、丰富的原始素材。

第一章

绩效预算产生的背景和理论基础

20 世纪 70、80 年代，西方发达国家面临着政府开支过大、政府部门效率低下、公众对政府的不满日益强烈等问题。为化解财政资源需求的无限性与供给的有限性之间十分尖锐的矛盾，寻求高效率低成本、应变力强、有更加健全的责任机制的新公共管理模式应运而生。新公共管理运动的兴起，为西方发达国家政府预算改革提供了广阔的平台。

长期以来，各国民众针对政府的低效率，以不同的表达方式反映他们希望政府能够不断改善、提高公共支出效率的要求。当然，这些问题一直受到政界、学术界的密切关注。尤其是在最近 30 多年里，西方政治、经济学界掀起了一场理论上的大论战，涌现出了诸多学术流派和思想观点，如“委托—代理理论”、“X—低效率理论”、“官僚行为理论（官僚经济学）”、“公共选择理论”等。这些理论不仅系统地解释了政府财政活动经常处于效率偏低状态的原因，而且也为 20 世纪 90 年代以来西方发达国家积极推行绩效预算活动提供了理论支持。因此，深入研究西方国家政府绩效预算理论和预算制度，探寻其中蕴含的客观规律，对中国政府治理改革和公共预算改革无疑