

The Research on Improving Budget Performance
Management in China

推进我国预算绩效管理 的思考与研究

◎王海涛 著



经济科学出版社
Economic Science Press

推进我国预算绩效管理的 思考与研究

Title: The Research on Improving Budget
Performance Management in China

王海涛 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

推进我国预算绩效管理的思考与研究/王海涛著.

—北京: 经济科学出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-5141-5181-7

I. ①推… II. ①王… III. ①财政预算-经济绩效-
财务管理-研究-中国 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 261921 号

责任编辑: 赵泽蓬

责任校对: 刘欣

版式设计: 齐杰

责任印制: 邱大



推进我国预算绩效管理的思考与研究

王海涛 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

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcs.tmall.com>

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710×1000 16 开 17.25 印张 310000 字

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-5181-7 定价: 40.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

序

预算绩效管理是在借鉴西方国家绩效预算的基础上，将绩效理念融入预算管理中，实现预算管理和绩效管理两种管理手段和方法有机结合的一种全新探索。它以提高财政资金使用效益为出发点，强调预算支出的责任和效率，关注预算资金的产出和结果，其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。可以说，预算绩效管理是在我国预算管理实践中产生并发展起来的一种预算管理模式，在一定程度上反映了预算管理的本质要求，代表了预算管理的发展趋势。

20 世纪 70、80 年代，西方国家普遍面临经济危机、信任危机和管理危机，财政收支矛盾加剧，政府效率低下，公众对政府的不满日益增加，强烈要求政府提高行政效率、强化公共支出责任，在这种情况下，以英、美为代表的国家适应政治经济形势的需要，开始实施“重塑政府”或“新公共管理”运动，加强并推行政府绩效管理，进行以政府预算为重心的公共财政管理改革，改变“只问投入、不问结果”的传统财政预算管理模式和理念，实施并发展了以结果为导向的绩效预算，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，并被一些国家所效仿，从而使得绩效预算逐渐成为一股政府预算改革的世界性潮流。

随着西方国家绩效预算的实施，其理念与方法也逐渐为我国理论界和实务界所关注。2002 年，湖北恩施州开始对预算支出进行绩效评价试点，可以看作是我国所做的最早探索。2003 年，党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”的要求后，以绩效为中心的预算支出绩效评价工作逐步开展起来。2011 年，财政部召开了第一次全国预算绩效管理工作会议，首次提出了预算绩效管理的概念，使我国预算绩效的探索由单纯的绩效评价向预算绩效管理模式转变，促进和推

动了预算绩效管理的深入开展，并取得了积极进展。但是，由于预算绩效管理在我国是一个新生事物，也是一项复杂的系统工程，在整体上仍处于起步阶段，存在一些亟待解决的问题，诸如绩效理念尚未牢固树立，与之相关的制度建设滞后、管理机制不健全，具体评价的内容、方法有待完善，各项基础工作薄弱等，这些都制约了预算绩效管理的进一步发展。

党中央国务院高度重视预算绩效管理工作。党的十八届三中全会在深化财税体制改革的决策部署中强调，“提高效率”是建立现代财政制度的重要内容。因此，提高财政支出效率已成为财政改革的一项主要任务。面临新形势、新要求、新任务，如何更好地推进预算绩效管理，促进财政预算改革、完善公共财政体系、提高公共支出效率，进而实现政府职能转变，就成了当前深化财税体制改革必须思考的一个重大课题。针对这一问题，王海涛博士作了认真的研究与思考，完成了《推进我国预算绩效管理的思考与研究》一书。在本书中，作者对预算绩效管理做了系统的构建：从问题视角出发，对预算绩效管理的产生进行深入剖析，寻因探源；从实践角度回顾，对预算绩效管理的发展予以全面总结，条陈缕析；从应对措施入手，对预算绩效管理的完善提出了系统的思路，归本清流。同时，作者并不仅限于对现行预算绩效管理的简单梳理与政策建言，而是在理论借鉴与逻辑分析的基础上进行“深耕”，对预算绩效管理与绩效预算的关系做了递进剖析，按照财政发展的内在规律去“寻踪”，展望了未来我国绩效预算的发展方向，描绘了一个大致的改革路径，使得预算绩效管理更具生命力，也更有发展前景。

作为王海涛博士的指导老师，我见证了他攻读博士学位期间付出的汗水与艰辛，以及他在写作本书上所收获的成果与喜悦。这些成长与进步，令人甚感欣慰。今天，此书的出版，是对作者三年来所思所成的学习检验，也是对预算绩效管理的一次探索性思考，冀望作者今后能取得更大的进步！也衷心希望在未来的路上，有更多的人来研究探索、推进改革。

此书付梓之际，乐为分享，欣然为序。

审计署党组成员

中央经济责任审计工作联席会议办公室主任

张通

摘 要

预算绩效管理是在我国对财政项目支出开展绩效评价试点的基础上,以国外绩效预算为借鉴,将绩效理念和方法融入预算过程中,使之与预算管理有机结合,进而提出的一种全新的预算管理模式。

从预算绩效管理的现实起点看,伴随我国财政发展进程和预算管理改革的不断深化,财政预算管理开始由加强支出规范性向重视支出有效性转变。同时,当前预算管理中暴露出来的深层次问题以及财政支出日益增长的现实,也迫切需要引入新的管理手段——“预算绩效管理”来加以解决,以适应财政形势及预算管理的要求。它对于进一步健全公共财政体制,提高财政支出效益都具有重要的意义。由于实施绩效预算需要规范的体制环境和一系列的约束条件,诸如健全的法律体系、部门充分的自主权、权责发生制的基础、广泛的绩效文化背景等,因此,我国提出的预算绩效管理,是现阶段符合我国国情和财政管理实际的较为现实的选择。

从预算绩效管理的理论基础看,主要包括委托-代理理论、公共产品理论、新公共管理理论以及其他财政理论等,这些理论分别从财政资金所有者与使用者基于委托关系下的激励约束、公共产品的有效供给、公共管理的市场导向与竞争机制,以及有效解决财政支出过快增长等角度,较好地解释了理论内容与预算绩效管理的联系和支撑。

从预算绩效管理的国际经验看,20世纪70年代以来,西方国家为解决财政危机、信任危机和管理危机,普遍掀起了以提高绩效为目的的政府管理改革,促进了绩效预算的发展。其中,英国、美国是较早推行绩效预算的国家,澳大利亚、新西兰在绩效预算改革方面较为彻底,法国、韩国的绩效预算起步虽晚但实施较全面,瑞典和新加坡的绩效预算与其预算制度紧密相连并形成了自身特色。这些国家绩效预算的实践做法,为我国进一步推进预算绩效管理提供了较好的经验与启示。

我国实行的预算绩效管理,经历了从绩效评价探索到全过程预算绩效管理理念确立的发展阶段,基本上形成了“预算编制有目标,预算执行有监控,预算完成有评价,评价结果有反馈,反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理体系。近

年来,预算绩效管理取得了明显进展:绩效评价范围进一步扩大,绩效评价方式不断拓展,绩效目标管理得到加强,绩效监控开始实施,评价结果得到有效应用,制度建设渐成体系,各项基础工作得到夯实,成果正逐渐显现。但同时,也存在预算绩效管理各环节有待加强,机制有待完善,配套改革需要推进,基础工作需要强化等问题。

根据我国预算绩效管理的进展情况,借鉴国外绩效预算理论与实践,本书从近期改革措施和中长期改革方向两个方面提出了推进预算绩效管理的思路。近期主要是以健全全过程预算绩效管理体系为当前改革重点,规范管理程序和内容,强化绩效目标、绩效监控、绩效评价、评价结果应用等各环节的改进措施。在近期健全预算绩效管理体系的基础上,应认识到绩效预算是预算管理的必然发展趋势,明确下一步改革方向,对照分析现行预算绩效管理与未来绩效预算的差距,提出绩效预算改革的实施战略与发展路径,为长远的绩效预算勾勒出清晰的路线图。

本书围绕推进预算绩效管理,通过理论与实践相联系、比较与分析相结合的研究方法,对有关问题作了尽可能详尽的论述与较全面的思考,提出了我国预算绩效管理发展与完善的目标、内容及路径等系列内容,明确了当前和今后的努力方向,对于我国预算管理具有一定的指导意义与实践价值。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 选题的背景和意义	1
一、选题的背景	1
二、选题的意义	5
第二节 相关研究文献综述	6
一、关于财政支出绩效评价的论述	6
二、关于国外绩效预算的介绍	8
三、关于实行预算绩效管理的探讨	11
第三节 研究内容和框架	13
一、研究内容	13
二、主要框架	15
第四节 研究思路和方法	16
一、研究思路	16
二、研究方法	16
第五节 主要创新及需要进一步研究的问题	18
一、可能的创新之处	18
二、需要进一步研究的问题	19
第二章 预算绩效管理的界定：相关概念的提出与辨析	21
第一节 主要概念及内涵	21
一、绩效和预算绩效	21
二、评价和绩效评价	23
三、预算绩效管理	24
四、政府绩效管理	25
五、绩效预算	26

第二节 明确预算绩效管理的几个关系	28
一、预算绩效管理与绩效评价的关系	28
二、预算绩效管理与预算管理的关系	29
三、预算绩效管理与政府绩效管理的关系	30
四、预算绩效管理与财政监督、绩效审计的关系	30
五、预算绩效管理与绩效预算的关系	31
第三节 推进预算绩效管理的重大意义	32
一、有利于加强预算管理,提高财政支出绩效和管理水平	32
二、有利于构建支出结果导向的公共服务体系, 完善公共财政体制内容	33
三、有利于适应财政发展形势的需要,促进财政 可持续性发展	34
四、有利于推动政府职能转变,促进高效、透明、 责任政府建设	35
五、有利于深入贯彻科学发展观,推动经济发展 方式转变和效率驱动	35

第三章 预算绩效管理的现实起点:基于我国财政改革进程与问题的分析

第一节 从我国公共财政演进的视角分析预算绩效管理的发展脉络	37
一、改革开放到分税制财政体制确立前的 财政预算(1978~1994年)	37
二、分税制财政体制确立到提出公共财政目标的 财政预算(1994~1998年)	38
三、从明确公共财政目标到建立公共财政框架的 财政预算(1998~2003年)	39
四、进一步深化和完善公共财政框架的 财政预算(2003年~)	39
第二节 近年来的预算管理改革奠定了预算绩效管理的基础	40
一、预算管理改革的主要内容	40
二、预算管理改革的成效分析	44
三、预算管理改革的发展方向:重视绩效管理	45
第三节 目前预算管理的深层次问题逐渐暴露	47
一、当前存在的深层次问题及其表现	47
二、解决问题的出路:破解机制困境	49

三、下一步的突破重点：实施预算绩效管理	50
第四节 实施预算绩效管理是我国的现实选择	51
一、完善的绩效预算需要一定的约束条件	52
二、我国实施绩效预算还存在一定的制度阻碍	53
三、现阶段推行预算绩效管理是源于我国现实的 一种可行选择	55
第四章 预算绩效管理的理论支点：对理论基础的探源与构建	57
第一节 预算绩效管理的沿革与制度变迁	57
一、我国古代的绩效思想溯源	57
二、政府行政模式的演变与预算绩效观念的形成	58
三、从公共产品的提供与财政功能看预算绩效 管理的内在逻辑	60
四、预算制度的变迁对预算绩效管理的影响	62
第二节 理论基础一：委托—代理理论	63
一、委托—代理理论的产生与发展	64
二、委托—代理理论的主要核心	66
三、委托—代理理论与预算绩效管理	68
第三节 理论基础二：公共产品理论	69
一、公共产品理论的产生与发展	69
二、公共产品理论的实质内容	71
三、公共产品理论与预算绩效管理	74
第四节 理论基础三：新公共管理理论	75
一、新公共管理理论的产生与发展	75
二、新公共管理理论的基本理念	77
三、新公共管理理论与预算绩效管理	77
第五节 理论基础四：其他理论	78
一、财政支出增长理论	79
二、官僚预算最大化模型	80
三、博弈论	81
四、“变化”理论	84
五、“花钱矩阵”理论	86
六、财政效率论	88

第五章 预算绩效管理的国际视点：国外实施绩效预算的

基本情况（上） 90

第一节 绩效预算发展概览 90

一、绩效预算实施的原因 90

二、绩效预算的主要内容和特点 92

三、绩效预算的发展趋势 96

第二节 美国的绩效预算 97

一、美国绩效预算的改革历程 97

二、美国绩效预算的主要内容 99

三、美国《政府绩效成果法案》 102

四、美国绩效预算的主要成效及影响 104

第三节 英国的绩效预算 105

一、英国绩效预算的改革历程 105

二、英国绩效预算的主要内容 108

三、英国绩效预算改革的主要特点 110

第四节 澳大利亚的绩效预算 111

一、澳大利亚绩效预算的改革历程 111

二、澳大利亚绩效预算的主要内容 112

三、澳大利亚公共服务绩效评价体系 115

第五节 新西兰的绩效预算 117

一、新西兰绩效预算的改革历程 117

二、新西兰绩效预算的原则与过程 119

三、新西兰绩效预算的主要内容 120

四、新西兰绩效预算的基本特点 121

第六章 预算绩效管理的国际视点：国外实施绩效预算的

基本情况（下） 123

第一节 瑞典的绩效预算 123

一、瑞典绩效预算的改革历程 123

二、瑞典绩效预算的主要做法 124

三、瑞典政府机构的权利和责任 126

四、瑞典绩效预算的主要特点 127

第二节 法国的绩效预算 128

一、法国绩效预算的实施过程 128

二、法国绩效预算的主要内容	129
三、法国绩效预算下各级预算管理者的权责	131
四、法国绩效预算的监督体系	133
第三节 韩国的绩效预算	134
一、韩国绩效预算的实施背景	134
二、韩国绩效预算的核心内容	135
三、韩国绩效预算改革的主要特点	137
第四节 新加坡的绩效预算	138
一、新加坡绩效预算的改革历程	138
二、新加坡绩效预算的基本做法	139
三、新加坡绩效预算改革的主要特点	141
第五节 国外绩效预算的总结与借鉴	142
一、国外绩效预算的主要经验	142
二、对推进我国预算绩效管理的借鉴与启示	145

第七章 我国预算绩效管理的现状剖析：主要进展、成效及问题

147

第一节 预算绩效管理发展的四个阶段	147
一、自发探索萌芽阶段（20 世纪 90 年代末 ~ 2003 年）	147
二、加强绩效评价试点阶段（2003 ~ 2009 年）	148
三、全过程预算绩效管理理念确立阶段（2010 ~ 2011 年）	148
四、预算绩效管理发展的新时期（2012 年 ~ ）	149
第二节 预算绩效管理的总体进展	149
一、推动机制建立，初步形成全过程预算绩效管理框架	149
二、加强顶层设计，逐步完善预算绩效管理规章制度	150
三、全面开展试点，不断扩大绩效评价项目范围	151
四、创新评价模式，积极拓展绩效评价的深度	152
五、完善配套措施，进一步夯实预算绩效管理根基	152
第三节 预算绩效管理取得的初步成效	154
一、全国整体推进的格局初步形成，推动了预算管理创新	154
二、基本树立了预算绩效理念，强化了部门支出责任意识	154
三、逐步促进了财政资源的合理分配，增强了预算 决策科学化	155
四、进一步改善了预算管理，提高了财政资金使用效益	155
五、间接推动了政府绩效管理，促进了政府的高效透明	155

第四节 预算绩效管理存在的主要问题	156
一、各地对预算绩效管理的重视程度不一，工作进展很不平衡	156
二、全过程预算绩效管理体系不完善，各环节管理有待加强	157
三、预算绩效管理的制度不健全，制度建设需要提速	158
四、预算绩效管理基础工作相对滞后，保障力度亟待增强	158
五、现行预算管理方式存在制约，需进一步破解机制难题	159
六、相关配套改革措施不到位，难以有效深入突破	161
七、政府绩效管理改革未全面启动，缺少有利的政治环境支持	162
八、法律法规依据缺失，法制体系建设较为滞后	163
第八章 推进我国预算绩效管理的改革设计：近期思路和中长期思考	164
第一节 推进预算绩效管理的总体设计和难点分析	164
一、总体设计	164
二、难点分析	165
三、基本原则	166
第二节 近期改革思路：以健全预算绩效管理体系为重点	167
一、健全“一个机制”框架，覆盖预算管理全过程	167
二、加强“两个体系”建设，完善制度规章和提升绩效评价水平	168
三、完善“三个环节”内容，实现绩效目标、监控与评价的有机衔接	169
四、强化结果应用的“四个结合”，促进预算绩效管理深化	170
五、夯实基础保障的“五项工作”，做好预算绩效管理配套	171
第三节 中长期改革思考：以推动绩效预算改革为方向	172
一、深化预算改革，奠定绩效预算制度基础	172
二、完善预算绩效管理，推动绩效机制转变	173
三、引入市场机制，完善公共产品和服务提供方式	174
四、推动政府绩效改革，形成内外一体格局	174
五、加强法制体系建设，建立立法保障环境	175
第九章 近期改革重点与建议：进一步健全预算绩效管理体系	177
第一节 加强绩效目标管理，实现预算编制有目标	177
一、绩效目标的作用	177

二、绩效目标的主要内容及要求	178
三、绩效目标管理的主要环节	181
四、加强绩效目标管理的主要措施	184
第二节 推进绩效监控管理,体现预算执行有监控	187
一、绩效监控的作用	187
二、绩效监控的主要内容及要求	188
三、绩效监控管理的主要环节	191
四、推进绩效监控管理的主要措施	193
第三节 深化绩效评价管理,强化预算完成有评价	195
一、绩效评价的主体和客体	195
二、绩效评价的程序	197
三、绩效评价指标	199
四、绩效评价标准和方法	203
五、深化绩效评价管理的主要措施	205
第四节 完善绩效评价结果管理,确保评价结果反馈与应用	208
一、绩效评价结果的形成	208
二、绩效评价结果管理的主要环节	209
三、绩效评价结果应用的主要内容	210
四、完善绩效评价结果管理的主要措施	212
第十章 中长期改革方向与路径:走向绩效预算改革之路	214
第一节 对我国预算绩效管理的路径回顾与分析	214
一、预算绩效管理是兼顾当前发展与未来改革的折中选择	214
二、预算绩效管理与绩效预算的差距分析	216
三、实施绩效预算改革对我国的深远影响	217
第二节 绩效预算凸显财政预算管理的发展趋势	218
一、预算的起源:资源分配上政治的考量	218
二、预算的发展:资源使用上技术衡量因素的加入	219
三、预算的趋势:资源分配与资源使用上的绩效方向	219
第三节 绩效预算的框架体系与实施战略	220
一、绩效预算的框架体系	220
二、绩效预算的实施战略	222
第四节 未来绩效预算改革的发展路径	224
一、预算控制方式的转向:由加强投入控制到实施 管理责任控制	224

二、预算制度内容的嬗变：从项目预算到产出预算， 再到结果预算	224
三、财政管理手段的递进：对财政管理集权到授权， 再到分权	225
四、公共财政框架的演化：使政府管理走向市场管理、 民主治理	226
结论与展望	228
附录：美国《2010 年政府绩效成果法案修正案》	230
参考文献	247
博士研究生学习期间科研成果	257
后记	258

第一章

绪 论

预算绩效管理是预算管理和绩效管理两种管理手段、方法的有机结合,是在我国预算管理过程中产生并发展起来的一种预算管理模式,它是在借鉴西方国家绩效预算的基础上,将绩效理念融入预算管理,借以提高财政资金使用效益的一种崭新实践与探索。如何进一步推进预算绩效管理改革、健全具体内容体系和完善相关政策措施、明确未来发展方向和演进路径,是当前和今后一个时期的重要课题。本书正是基于这一重大任务的现实状况和发展前景而思、而行、而成,冀望对推进我国预算绩效管理的理论与实践,贡献点滴绵薄之力。

第一节 选题的背景和意义

本书立足于我国财政发展阶段的现实国情,从深化预算改革的要求出发,借鉴国际上成熟的绩效预算理论与实践做法,结合当前预算绩效管理发展的条件、推进的要求和改革目标等,因循财政管理的发展趋势,从理论逻辑、历史逻辑、现实逻辑、发展逻辑等方面着眼,提出并确立本书选题。

一、选题的背景

本书是在我国建立完善社会主义市场经济的大背景下,在完成了财政体制改革和预算管理改革的主要任务以及提出建立公共财政框架的目标后,对现行预算绩效管理的一次系统回顾与总结,并从国内实践、国际经验以及改革发展的角度,对进一步推进和完善预算绩效管理所作的理论构建和政策思考。

(一) 我国不断深化的财政改革开始要求财政支出讲求绩效

新中国成立以来,我国一直实行与计划经济相适应的高度统收统支的财政管理体制。期间,也进行过一些放权让利、划分收支等多种形式的包干体制方面的

探索,但基本上都属于比较稳定的时期,并没有从体制和框架上进行大的改革。这时期的财政预算制度具有典型的计划经济的特征,财政管理总体上比较粗放,财政收入规模较小,不能满足日益扩大的建设性支出的需要,其关注的重点是财政收入水平及能力。1992年,党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标,并围绕这一目标开始酝酿财政体制方面的改革,于1994年推出了分税制财政改革,建立了与社会主义市场经济体制相适应的财政管理体制框架,使“两个比重”明显提高,财政收支规模不断迈上新的台阶。通过改革解决了“缺钱”的问题,财政收入管理进一步增强。在此基础上,1998年进一步提出了建立公共财政体制的要求,使得财政改革开始由收入领域转向支出领域,重点是规范财政支出,推出了以部门预算为核心的一系列改革措施,体现了以加强支出控制为主导的取向。此后,财政管理改革进一步深化。2009年,财政部印发了《关于推进财政科学化精细化管理的指导意见》,开始强调提高财政管理的科学化、精细化水平,在支出合法性、合规性的基础上,要求加强预算绩效评价,重视提高资金使用效益。2013年,党的十八届三中全会提出了深化财税体制改革的目标任务,将“提高效率”作为建立现代财政制度的重要内容。2014年6月,中央全面深化改革领导小组审议了《深化财税体制改革总体方案》。这些方向性的任务和要求,使得提高财政支出效率成为财政管理改革的一项主要任务。

回顾和总结我国财政改革历程,可以看出财政管理在计划经济和市场经济两个时期上的历史发展,在“三个转变”上的逻辑递进,即:从关注财政收入的改革到推动财政支出改革的转变;从强调财政支出规范性向重视财政支出效益性的转变;从建立财政体制向健全管理制度、完善内在机制转变。这种发展和转变体现了财政管理发展的一般规律,也是预算制度演变的逻辑轨迹。我国当前正处于第二个和第三个转变中,在不断规范财政支出的基础上,财政管理开始讲求财政支出绩效,要求建立和完善现代财政制度,加强管理机制创新。这是财政管理发展到一定阶段的必然选择,是不断深化财政管理改革的内在要求。

(二) 解决当前财政预算管理深层次的问题需要加强预算绩效管理

近年来,财政收入规模不断迈上新台阶,财政支出总量大幅增长,其政策效应愈发明显,财政在促进政府公共服务建设、优化资源配置和推动各项经济社会事业中均发挥了积极的作用。但是,在财政收支高增长下仍存在一些管理方面的隐忧,主要是财政供给范围不合理,管理方式和手段落后,资金使用效率不高,存在较多的铺张浪费、无效低效现象,大量的财政资金投入并没有带来相应的产出;同时,由于政府职能转变不到位,导致财政“越位”与“缺位”问题并存,支出结构得不到优化,行政成本过高,支出安排难以体现财政的公共性、民主性