



JIXIAO YUSUAN XINXILUN
XINXI SHIJIAO XIAD ZHENG FU JI XIAO YUSUAN
GUANLI YU GAIGE

绩效预算信息论

——信息视角下的政府绩效预算管理改革

◎ 马洪范 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

绩效预算信息论：信息 视角下的政府绩效 预算管理与改革

马洪范 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

绩效预算信息论：信息视角下的政府绩效预算管理与改革/马洪范著. —北京：经济科学出版社，2008. 8
ISBN 978 - 7 - 5058 - 7434 - 3

I. 绩… II. 马… III. 国家预算 - 财政管理体制 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F812. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 117518 号

责任编辑：黄双蓉

责任校对：张长松

技术编辑：潘泽新

绩效预算信息论：信息视角下的政府绩效预算管理与改革

马洪范 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

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 11. 5 印张 190000 字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7434 - 3/F · 6685 定价：22. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

改革开放 30 年来，伴随着从计划经济体制向市场经济体制的转轨，我国财政制度发生了深刻变革，在财政管理与改革诸多方面都取得了长足的进步，但是，进一步深化财政改革特别是现代财政制度建设的任务依然很艰巨。政府预算是财政体系的核心，是公共财政赖以存在的基础。构建与完善现代化的政府预算管理体系，是财政理论界和实践部门共同面临的一个重大课题。从现实来看，借鉴国际上政府预算制度改革的有益经验，由“重投入”转向“重产出与结果”，引入绩效预算理念，推进绩效预算制度改革，是实现我国政府预算现代化的一个极具现实意义的选择。

国外经验表明，政府绩效预算只有在信息社会才能植根、发芽与成长。当前，人类已步入信息时代，信息理论与信息技术在政府预算管理中得到了广泛应用，同时也引发了政府预算管理的一系列重大变革。这些变革从信息理论与技术诞生后不久就已兴起，至今尚在进行之中，当然也还有许多问题需要继续探索与思考。基于此，从信息视角研究政府绩效预算，很前沿，很有新意，也很有理论价值与现实意义。

马洪范博士的《绩效预算信息论》一书，是基于信息视角开展政府绩效预算研究的一次尝试，在他的博士学位论文基础上经答辩委员会各位专家的指点后修改而成。全书基于对政府预算行为人及政府行为特征的基本假设，

循着“提出问题—分析问题—解决问题”的思维逻辑，提炼概括出政府绩效预算所需要的信息理论的基本框架，并从信息视角诠释了政府绩效预算管理与改革提供必要的理论基础，而后通过对美国、英国及我国政府绩效预算管理的实证分析，验证本书所提出的理论体系，最终在理论联系实际的基础上提出我国政府绩效预算管理与改革的战略与对策。

为阐明全书的选题立意，作者采用了理论与实践相结合的方法，案例分析与比较研究的方法，定性分析与模型、图表分析相结合的方法，观点的概括性强，内容的直观性好，语言的逻辑性强，具有很高的可读性，并在诸多方面具有特色和新意。首先，从信息视角对政府绩效预算进行系统的分析，一定程度上填补了政府预算研究的一项空白，大大拓展了政府预算问题的研究视野；其次，根据政府绩效预算管理需要，从庞杂的信息学理论要点基础上提炼与概括出信息理论分析框架，推导出预算信息系统的四种应用模型；第三，从信息视角分析政府绩效预算管理活动，总结出绩效预算的信息需求与信息供给、信息约束与信息实现等内在的运行规律；第四，根据美、英等国的实践经验，揭示出信息与绩效之间的互动关系，提出破除信息约束的主要途径与方法；第五，根据信息、权力、绩效等要素之间的关系，为我国政府绩效预算管理与改革提出了明确的战略与对策，可以满足不同地区、不同发展阶段的现实需要，可以实现近期、中期、长期不同着眼点改革与发展的客观需要。

当然，作者在论文写作过程中也遇到了不少困难，主要来自两个方面：一是理论方面。信息学的理论体系非常庞大，对信息理论的理解与运用难免有论述不到位或偏颇疏漏之处。二是实践方面。绩效预算即便是在发达的美国、英国，也仅仅是取得初步的成功，我国才刚刚开始试点，所以对绩效预算实践的了解与把握还不够充分和全面。由于有些困难难以在短期内克服，决定了本书中还存在一些不足之处：比如对某些绩效预算、信息实践活动的理论概括高度、准确度有待于进一步提高；一些政策建议还

可以进一步细化，可操作性也可以进一步提高。从更高的要求来看，这意味着作者还需要做更深入地研究。

理论是行动的先导，但理论研究却是一项艰辛的工作。“求木之长者，必固其根本；欲流之远者，必浚其泉源”。作为马洪范同志的博士生导师，我比较了解他在学术研究上的努力与进步过程，知悉他的研究成果即将付梓，甚感欣慰，也欣然为之作序。希望他在今后的工作中能沿着学术的道路继续努力，取得更大的成绩。同时，也希望更多的实践工作者与理论研究者都来关注这一领域的研究，为推进我国财政现代化进程做出新的贡献。



2008年8月4日

序	1
第1章 导论：从信息视角看政府预算	1
1.1 问题的提出	1
1.1.1 来自现实的挑战	1
1.1.2 制度的局限	3
1.1.3 信息时代的“财政革命”	5
1.2 文献综述与概念界定	7
1.2.1 政府预算及绩效预算改革	7
1.2.2 信息理论及其应用	11
1.2.3 主要概念界定	16
1.3 研究范围、方法和结构安排	17
1.3.1 研究范围	17
1.3.2 基本假设	17
1.3.3 研究内容	19
1.3.4 研究方法	21
1.4 创新及有待于进一步研究的问题	21
1.4.1 主要创新	21
1.4.2 有待进一步研究的问题	22
第2章 信息理论：基于绩效预算研究的分析框架	23
2.1 信息的特性与功能	23

2.1.1 什么是信息	23
2.1.2 信息的特征	26
2.1.3 信息的功能	27
2.2 信息系统的一般模型	28
2.2.1 信息接收与加工	28
2.2.2 信息创生	29
2.2.3 信息实现	30
2.2.4 政府预算信息系统	31
2.3 引入权力变量的修正模型 I	34
2.3.1 组织运作的基本要素	34
2.3.2 信息与权力的关系	35
2.3.3 信息公开、透明与披露	36
2.4 引入利益变量的修正模型 II	37
2.4.1 私有信息与公共信息	37
2.4.2 委托代理与非对称信息	38
2.4.3 激励与监督	40
2.5 引入信息技术变量的修正模型 III	41
2.5.1 前信息时代的信息处理技术	41
2.5.2 信息技术的产生与发展	43
2.5.3 政府预算信息化	45
本章小结	47

第3章 政府绩效预算：基于信息理论的诠释

3.1 绩效预算的内涵与特征	48
3.1.1 政府绩效及其影响因素	48
3.1.2 绩效预算的概念与特征	50
3.1.3 绩效预算的内容	52
3.2 绩效预算的信息需求与供给	55
3.2.1 绩效信息的类别与内容	55
3.2.2 绩效信息的需求与供给	57
3.2.3 衡量绩效信息的基本标准	59
3.3 绩效预算的信息约束	62
3.3.1 信息不完全	62
3.3.2 信息孤岛问题	62

3.3.3 信息沟通不畅	63
3.3.4 反馈过度	64
3.4 绩效预算的信息实现	65
3.4.1 完善信息管理制度	65
3.4.2 信息公开与透明	66
3.4.3 强化激励与监督	68
3.4.4 运用信息技术	71
本章小结	72
第4章 信息与绩效的关系互动: 以美、英为案例	74
4.1 政府绩效预算的兴起	74
4.1.1 前预算时代的尝试	74
4.1.2 近代西方的改革	76
4.1.3 发展评述	78
4.2 美国绩效预算发展与信息瓶颈制约	79
4.2.1 分项排列预算时期	79
4.2.2 绩效预算时期	82
4.2.3 规划—项目—预算时期	84
4.2.4 目标管理预算时期	85
4.2.5 零基预算时期	86
4.2.6 新绩效预算时期	88
4.3 美国政府打破信息瓶颈的途径与方法	92
4.3.1 绩效指标的恰当选取与合理运用	92
4.3.2 信息公开、透明与披露	95
4.3.3 政府会计准则与财务会计制度	97
4.3.4 责任、激励与监督	99
4.3.5 信息技术与财政信息化	102
4.4 英国政府绩效预算改革的历程与经验	104
4.4.1 改革历程的简要回顾	104
4.4.2 经验总结与评价	107
本章小结	109
第5章 中国政府预算: 信息视角下的问题剖析	111
5.1 预算权力的制度安排	113

5.1.1 预算分配权力分散	113
5.1.2 财政内部控制不健全	114
5.1.3 预算审查监督权力薄弱	115
5.2 绩效评价与管理	117
5.2.1 缺乏法律与组织保障	118
5.2.2 缺乏科学的评价指标体系	118
5.2.3 绩效信息运用流于形式	119
5.3 信息公开、透明与披露	119
5.3.1 信息公开	119
5.3.2 信息透明	120
5.3.3 信息披露	121
5.4 政府会计与财务报告制度	122
5.4.1 政府会计	122
5.4.2 政府财务报告	123
5.5 财政管理信息化	125
5.5.1 一体化建设明显滞后	125
5.5.2 “信息孤岛”问题突出	126
5.5.3 基础设施建设滞后	126
5.5.4 信息化专业复合型人才短缺	127
本章小结	127

第6章 中国政府绩效预算改革：战略与对策

6.1 绩效预算改革的战略选择	129
6.1.1 改革的瓶颈制约	129
6.1.2 改革的有利条件	131
6.1.3 改革的战略选择	133
6.2 控制取向下的改革策略与对策	135
6.2.1 完善内部控制	135
6.2.2 加强人大对政府预算的监督	137
6.2.3 增强审计对政府预算的监督	138
6.2.4 充分发挥公众与舆论监督的重要作用	139
6.2.5 改进财政激励	140
6.3 权力取向下的改革策略与对策	141
6.3.1 统一预算分配权	141

6.3.2 强化人大的预算审查监督权	142
6.3.3 增强审计预算监督的独立性	143
6.3.4 信息公开、透明与披露	144
6.4 绩效取向下的改革策略与对策	146
6.4.1 制定“质”、“量”结合的绩效评价标准	146
6.4.2 科学设计绩效考评指标体系	147
6.4.3 建立健全政府绩效预算管理制度	149
6.5 技术取向下的改革策略与对策	151
6.5.1 建立健全政府会计制度	151
6.5.2 建立政府财务报告制度	154
6.5.3 推进绩效预算管理信息化建设	157
本章小结	159
第7章 结论与展望：信息改变预算	160
参考文献	163
后记	168

图 目

图 1-1 信息学的体系结构	15
图 1-2 本书研究思路	20
图 2-1 信息的分类	24
图 2-2 申农信息接收系统模型	28
图 2-3 物理符号系统假设	29
图 2-4 一个最简单的信息加工与创生模型	30
图 2-5 一个引入反馈机制的信息实现系统的模型	31
图 2-6 预算资金的全过程管理	33
图 2-7 政府预算信息系统的一般模型	33
图 2-8 信息、流程与控制主体之间的关系	36
图 2-9 引入权力变量的修正模型 I	37
图 2-10 引入利益变量的修正模型 II	41
图 2-11 引入信息技术变量的修正模型 III	46

图 3-1	预算管理的主要环节	52
图 3-2	预算准备与编制的主要流程	52
图 3-3	绩效预算的信息流程	53
图 3-4	结果导向模型	54
图 3-5	全面绩效管理模型	54
图 3-6	CPA 模型	55
图 3-7	“绩效改进环”示意	55
图 3-8	绩效预算环节及指标设置	57
图 3-9	政府绩效信息的供给与需求示意	58
图 3-10	公共管理者地位的塔形结构	66
图 4-1	布什《总统管理议程》方案的 5 项政府动议	88
图 6-1	绩效评价指标体系框架	148

目 录

表 2-1	信息活动的层次分布	26
表 2-2	非对称信息的分析模型	39
表 2-3	1926 年前美国用于信息处理的办公用品的种类	41
表 2-4	2002 年前后的美国政府管理中应用的先进信息技术	44
表 3-1	绩效预算的流程与要点	56
表 3-2	绩效信息的需求者及其要求	57
表 4-1	美国政府预算制度改革的历史轨迹	80
表 4-2	“预算与绩效整合”的评分标准	89
表 4-3	美国联邦政府行政机构执行《总统管理议程》的评估 结果	89
表 4-4	PART 各问题组的评估对象及其权重分配	90
表 4-5	英国政府绩效预算改革历程概览	104
表 5-1	我国政府预算管理改革与发展的历程	111
表 6-1	绩效评价的标准及其要求	146
表 6-2	绩效评价指标体系设计示例	148

第 1 章

导论：从信息视角看政府预算

信息以前是今后仍然是国家基础设施中一个几乎看不见的组成部分——它之所以看不见，是因为它非常普遍，几乎无处不在。

——阿尔弗雷德·D·钱德勒

(Alfred D. Chandler Jr., 2000)

1.1

问题的提出

1

1.1.1 来自现实的挑战

我国从计划经济体制向市场经济体制的转轨，引发了财政制度的深刻变革。从1978年以来，虽然我国在财政收入分配、增加基础设施建设以满足发展需要和改善预算管理机制方面取得了长足的进步，但进一步深化财政改革的任务依然很艰巨。

广东阳东县东平镇东平渔港工程，是1998年原国家计委批准的国债建设项目，投资1800万元国债转贷资金，由阳东县东平镇人民政府负责建设，于2002年6月竣工。据审计署广州特派办2003年披露，作为国家计委批准的第一批国债建设项目——全国十大渔港之一，该工程存在严重违法违规行为，95%以上的已完成投资都是用现金支付。1800万元的国债资金，白条入账和无账可查的竟然有1300多万元。中央领导做出批示查处，阳东县16名官员为此落马。

《楚天都市报》2003年9月25日载，武汉市三大财经违规违纪现象

触目惊心。黄陂区罗汉街花石村廖公铺湾的五保户，应在民政部门按每户360元领取五保户供养金，实际只领到90元；城市住房基金被挪用1.2亿元，其中一部分被用于买车，另有210万元被私人借走；武汉市路网指挥部挪用重点建设项目资金163.26万元，购买“丰田陆地巡洋舰”小车，购车款被计入工程成本。

2007年9月19日，审计署发布了49个中央部门单位2006年度预算执行和其他财政收支审计结果显示，套取财政资金、挪用财政资金、转移资金、国有资产流失、违规收费、超标准建设办公楼等，是这些部门单位在预算执行和其他财政收支中存在的共性问题。经审计发现，2006年某部门通过重复申报“全国土壤环境质量状况调查与评价”项目预算，多获得财政资金3124万元。另一部门则通过基本支出预算多报261人，多申领财政资金528.2万元。2005年某单位在已有建筑面积为6650.8平方米办公楼的情况下，向所属部门申报建设建筑面积9400平方米、投资额4930万元的“综合业务楼”，在得到批准后，2006年2月又决定将建筑面积调增为15000平方米、总造价调增为7799万元。

2008年初，中国南方经历的一场雪灾，暴露出的一些问题值得我们深思。雪灾中，部分省区的电力系统遭受重创。许多电力业内人士将此次电网受损严重的原因，归咎于电网设计标准偏低和电网建设资金投入不足。2008年2月14日的《北京青年报》刊登了一封来自江西的读者来信，这位署名为唐虞的电力职工在信中指出，在其老家所在地，有两种输电线杆，一种是五六十年代架设的工业线杆，另一种是前几年“农网改造”架设的“新线杆”。雪灾中，老线杆没有断，新线杆却断了。在折断的新线杆里露出的是八号铁丝，而不是相应规定的钢筋。在事实面前，我们不禁要问，这种不达标的线杆是如何进入农网改造市场的？又是怎样被用到农网改造工程上的？如果不能解决这些问题，无论设计标准提高多少，电网投入增加多少，都不能真正有效地提高电网建设的质量，反而可能使更多增加的投入“泥牛沉海”。

以上案例都是或经群众举报或由媒体披露或被审计部门审计后，才得以大白于天下的。通过以上案例，我国财政资金的绩效状况可窥一斑。而对于当前我国财政资金管理使用面临的严峻挑战，经济合作与发展组织（OECD）在其一份研究报告中也做出了较为全面的评价：

“中国在改善公共支出计划、预算编制和执行方面已经做出了很大

努力。为了提高公共支出的有效性，在预算编制和管理上以产出和绩效为目标的试点已经开始，一系列相关改革也在进行中，但更多的挑战还在前面。比如：在全国范围内，衡量支出效率和有效性的指标体系还没有统一；对资金、人事和经常性支出的决策权分属于不同的部门，资本性支出还没有被纳入中期预算框架中，等等”。此外，“政府中仍然存在过量的预算外、制度外收支行为，这增加了编制预算和控制支出的难度，也影响了公共支出的可靠性和透明度，或有负债已成为游离于正式预算支出以外的主要部分，将对政府财政支出的可控性构成最大威胁”。从政府间财政关系角度看，“财政体制的低效进一步扩大了地方政府尤其是基层政府的收支缺口，政府行政管理层级过多，增加了地方政府财政负担。同时，这种体制上的小规模基层政府阻碍了规模经济效益的发挥。”^①

对此，我们必须要有更为清醒的认识。如何从根本上克服当前财政资金管理体系中存在的这些弊端，从根本上提高财政资金的绩效水平，现已成为摆在我国财政部门面前的一项重大的历史性任务。

1.1.2 制度的局限

资源的分配与有效利用，是国家及其政府和公众共同关注的焦点，财政制度的建立即源于此。因此，如何有效地分配和利用财政资源，成为政府理财的核心问题。人类进入近现代以后，政府预算制度成为破解财政管理难题的主要工具，并逐渐发展成为财政制度的基本内核。从理论上讲，发轫于英国继而流行于世界各国的政府预算制度，发展至今，其具体形式、技术手段、运作模式、管理框架等都已臻于完善，部门预算、政府采购制度、国库单一账户制度、绩效预算管理等，业已成为政府预算制度的基本元素，为财政资金的安全性、规范性与有效性提供了充分的制度保障。

1998年，我国拉开了预算管理制度改革的帷幕。“改进预算编制方法、提高预算执行水平、加强支出控制、提高资金效益”成为我国预算管理制度改革的主要方向。部门预算、国库集中收付制度、政府采购制度、“收支两条线”管理、政府收支分类、政府会计、“金财工程”建设等多项改革相继推开。十年来，上述改革取得的显著成效是有目共睹的。但

^① OECD：《中国公共支出面临的挑战：通往更有效和公平之路》，清华大学出版社2006年版，第1~3页。

是，也应当看到，由于政府预算改革涉及的范围很广，以及新旧体制转轨中一些深层次矛盾尚未解决，我国的政府预算改革还处于初级阶段，现行的政府预算制度与公共财政的要求仍有较大差距。不完善的政府预算制度，必然具有很大的局限性。

从现实来看，政府预算制度对当前我国财政体系中存在的一些深层次问题也无可奈何。比如，一些官员或是因不知所措而无所作为，或是打着“为人民服务”的牌子而“过度作为”，或是视公共部门为“私人领地”，“政绩工程”、“形象工程”层出不穷，“与民争利”、“公权私化”等现象屡禁不止。归结到一点上，财政资金的绩效没有得到有效保证及根本性提高。究其原因，我们在财政管理上“重投入、轻产出”，“重分配、轻管理”的做法还未根本扭转，在预算管理中缺乏科学的绩效评价与管理机制。为解决这一问题，借鉴国际上政府预算制度改革的演变路径，由“重投入”转向“重效益”，引入绩效预算理念，强化政府绩效预算管理，已成为我国下一阶段政府预算制度改革的重要目标与关键之所在。

4 政府绩效预算，是公共财政题中应有之义。作为一种新的管理理念与方法，它既是人们追求财政资金效率和有效性的良好愿望的集中体现，也是对政府理财智慧的一次极大考验。客观地讲，政府绩效预算能否成功推行，取决于多方面因素：政府对公共资源的占有、使用情况的准确把握，支出部门充分的自主权和灵活性，完善的问责机制，绩效考评的成熟做法等。在政府绩效预算实践中的各主要环节，则对信息的获取、传递、加工处理、智能控制等都提出了严格要求。然而，受能力所限，我们只能获取与利用部分信息，而不是全部的信息，加之环境的不确定性以及决策者、管理者的机会主义倾向等因素^①，即便是完善的制度，也极有可能出现失效。

事实上，政府绩效预算思想早在 20 世纪 30 年代的美国即已提出，但直到 50 多年后才得以真正兴起，其中一个重要的背景性因素，就是信息理论与信息技术的产生与快速发展，为政府绩效预算奠定了良好的基础。

^① 新制度经济学的交易成本理论认为，预算决策或参与者是有限理性的，并具有机会主义倾向。这意味着整合特定的条件，比如不确定性、信息阻隔、较少的交易数量、资产专业性等影响下，交易成本很高，并且充满风险。所谓有限理性是指预算参与者无法对预算中所有支出做出全面的考虑，机会主义则是指一些预算参与者会利用信息不对称的机会，促使其他预算参与者同意一项预算契约，而此预算是有违其利益的。

可以说，政府绩效预算只有在信息社会^①才能植根、发芽与成长，在前信息社会条件下，它只能是一个梦想或良好的愿望。

1.1.3 信息时代的“财政革命”

为什么财政的资金不能如个人的钱一样花得谨慎而有效？我们到底怎样才能避免财政资金的浪费与低效？千百年来，这些问题引起了无数官员、学者的思考与努力。建立政府绩效预算制度，就是这一思考与努力的结果。经过数十年的试点以及一次又一次的失败，虽然政府绩效预算思想也正在逐步变成现实，但还是让政府理财家及其理论研究者深刻认识到，绩效预算可以很容易在企业取得成功，而要想在整个政府理财体系中成功推行，却绝非易事。因为，政府理财毕竟远比企业理财复杂得多。用信息学的观点讲，作为政府理财系统的财政体系，包括纵向多个层级、横向多个部门或机构，流经多个环节，涉及许多行为主体，构成了一个复杂巨系统。^② 政府绩效预算之所以难以成功推行，即源于此。

具体来说，财政收支全过程可以被看做是一个长长的链条，起始于收入的取得，经由预算编制、政府采购、工程投资、资金拨付等环节，终结于向公众提供公共产品与服务。在财政收支全过程中，预算管理主体并不局限于财政部门，各政府部门及其预算单位作为财政分配的参与主体及资金的最终使用者，也承担着不可推卸的财政管理责任与义务。从纵向看，政府各部门由多个层级的组织机构构成，纵横交织而最终形成了一个复杂而庞大的网络，其中的每一个节点上的机构，都有着各自不同的责任、权

^① 回顾人类社会的发展历史，大致经历了从农业社会、工业社会，再向信息社会转化和过渡的历程。现实中，农业社会、工业社会与信息社会是可以同时并存的。而今，信息经济所占的比重越来越高，使得信息社会已经不再是一种观念，而是一种存在的现实。信息产业的发展，先进通讯网络的建立、企业信息化、智能化，政府、社会的信息化、智能化，给社会带来了某种前所未有的深刻变化。从更为广泛的意义上讲，信息社会并不仅仅是针对某一个地区、某一个国家的事情，它是全人类发展的共同事业。因为信息社会本来是一个普遍对外开放的社会，信息和知识的传播是没有国界的。有远见的未来学家们设想未来信息社会的“地球村”，将是高级信息社会必然要达到的目标。

^② 复杂巨系统这一概念最早由钱学森、于景元、戴汝为于1990年提出，详见“一个科学新领域：开放的复杂巨系统及其方法论”，载于《自然杂志》1990年第1期。按照系统科学对于系统的分类，若一个系统的子系统数量非常庞大，且相互关联、相互制约和相互作用，关系又非常复杂并有层次结构，通常称作复杂巨系统，如生物体系统、人体系统、人脑系统、社会系统等。财政系统是社会系统的一个组成部分，也具有复杂巨系统的基本特征。