





财政预算绩效管理

——绩效评价实务

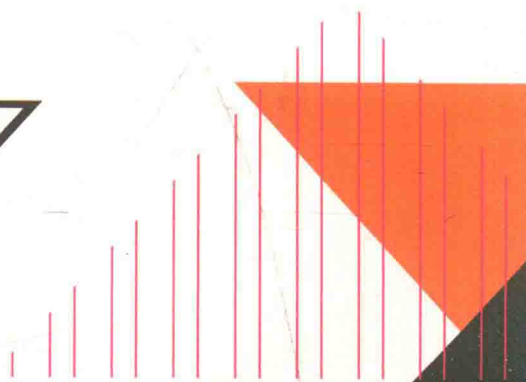
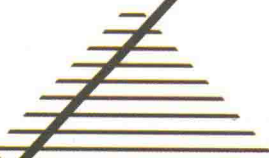
陈德萍◎主编



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



财政预算绩效管理

——绩效评价实务

陈德萍 主编



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

财政预算绩效管理：绩效评价实务 / 陈德萍主编.

—北京：经济科学出版社，2018.4

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9152 - 3

I. ①财… II. ①陈… III. ①财政预算 - 经济绩效 - 财政管理 IV. ①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 055684 号

责任编辑：白留杰 刘殿和

责任校对：靳玉环

责任印制：李 鹏

财政预算绩效管理

——绩效评价实务

陈德萍 主编

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://jjkxcbs. tmall. com

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 13 印张 220000 字

2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9152 - 3 定价：52.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

前 言

财政预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分，是财政科学化、精细化管理的重要内容和结果要求，是一种以支出结果为导向的预算管理新模式。它强化政府预算为民服务的理念，强调预算支出的责任和效率，要求在预算编制、执行、监督的全过程中更加关注预算资金的产出和结果，要求政府部门不断改进服务水平和质量，花尽量少的资金、办尽量多的实事，向社会公众提供更多、更好的公共产品和公共服务，使政府行为更加务实、高效。推进预算绩效管理，对于提升政府执政公信力，促进高效、责任、透明政府的建设具有重大的政治、经济和社会作用。

为更好地贯彻党的十九大提出的“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”的精神，为适应财政预算绩效管理改革的需要，推动预算绩效管理工作的深入开展，进一步提高财政预算精准绩效管理的水平，根据财政部《关于推进预算绩效管理的指导意见》《财政支出绩效评价管理暂行办法》等文件精神和要求，在广东省、市有关财政部门的业务指导下，由广东省南方绩效评价中心、广东外语外贸大学、北京永拓会计师事务所（特殊普通合伙）深圳分所，共同编写了这本实务用书。本实务书有以下主要特点：

1. 系统性。它是一本系统介绍财政预算绩效管理的绩效评价业务指导书，它可以作为实际工作的培训教材使用。

2. 完整性。它是一本既适用于财政、预算部门（单位），又适用于第三方绩效评价机构等部门的预算绩效管理评价业务指导用书。

3. 实用性。它是一本理论简明扼要、方法贴近实用，以真实案例为素材编写的业务指导书和培训教材。

4. 可操作性。它是一本运用实务案例、突出实务操作步骤的财政预算绩效评价工作的业务用书。

本实务书由广东省南方绩效评价中心首席专家、广东外语外贸大学教授陈德萍担任主编，提出编写思路、设计编写方案、撰写编写大纲。参加编写人员还有广东外语外贸大学陆星廷、刘颖、王晨；北京永拓会计师事务所（特殊普通合伙）深圳分所部分注册会计师。广东省财政厅绩效管理处、广东省江门市财政局、广东省江门市新会区财政局、广东省河源市财政局为此书提供了数据支持和业务指导。

本书在编写过程中，由于理论水平有限、政策理解不够、实践操作不够，可能会挂一漏万，存在许多不足之处，敬请读者批评指正。

编者

2018年3月6日于广州

目 录

第一章 绩效与绩效管理概述	(1)
第一节 绩效概述	(1)
第二节 绩效管理概述	(4)
第三节 绩效评价概述	(8)
第四节 绩效管理存在的误区及意义	(11)
第二章 绩效预算理念概述	(15)
第一节 预算和预算管理	(15)
第二节 绩效预算理念的涵义	(17)
第三节 绩效预算的起因和发展	(19)
第四节 绩效预算、预算绩效和支出评价的关系	(25)
第三章 财政预算绩效管理理论概述	(28)
第一节 财政预算绩效管理概述	(28)
第二节 财政预算绩效管理的理论依据	(29)
第三节 财政预算绩效管理的环节	(33)
第四节 财政预算绩效管理的意义	(37)
第四章 财政支出预算项目绩效目标管理实务	(40)
第一节 财政支出预算项目绩效目标管理概述	(40)
第二节 财政支出预算项目绩效目标管理评价实务	(44)
第五章 财政支出项目绩效评价实务	(59)
第一节 财政支出项目绩效评价概述	(59)

第二节	财政支出项目事前绩效评价实务	(65)
第三节	财政支出项目事中绩效评价实务	(100)
第四节	财政支出项目事后绩效评价实务	(119)
第六章	县级财政支出管理绩效综合评价实务	(153)
第一节	县级财政支出管理绩效综合评价概述	(153)
第二节	县级财政支出管理绩效综合评价实务	(159)
第七章	部门整体支出绩效综合评价实务	(172)
第一节	部门整体支出绩效综合评价概述	(172)
第二节	部门整体支出预算绩效目标评审实务	(178)
第三节	部门整体支出绩效综合评价实务	(188)

第一章 绩效与绩效管理概述

第一节 绩效概述

一、绩效的含义

(一) 绩效

绩效(performance)看似简单的问题,却内涵十分丰富,仅从字面上的角度来看,绩效包含有成绩和效益的意思,成绩指的是成功的业绩和成效,效益指的是效果和收益。

绩效是一个团体(或个人)在一定时期内的投入产出情况。投入指的是团体(或个人)所消耗的人力、物力、时间等物质资源(或个人的情感、情绪等精神资源);产出指的是团体(或个人)在工作任务的数量、质量及效率方面的完成情况。

政府绩效是指政府作为一个团体,在社会经济管理活动中的结果、效益及其管理工作效率、效能,是政府在行使其功能、实现其意志过程中体现出的管理能力,它包含了政治绩效、经济绩效(含财政绩效)、文化绩效、社会绩效四个方面。经济绩效是政府绩效的核心,在整个体系中发挥着基础性的作用。维持经济持续发展,社会财富稳定增长,是政府绩效的首要指标。社会绩效是政府绩效体系中的价值目标。实现经济绩效的目的,就是为了实现社会绩效,保持国家安全、社会稳定,居民安居乐业。政治绩效是整个政府绩效的中枢。实现经济绩效和社会绩效需要政治绩效作为法律和制度的保证和保障。

(二) 国外学者对绩效的界定

美国学者 Bates 和 Holton (1995) 指出,绩效是一个多维建构,观察和

测量的角度不同，其结果也会有所不同。所以，我们对绩效的认识是一个不断深化的过程。目前学者们对于绩效的界定主要有以下几种观点：

1. 绩效是结果。绩效是结果，是人们在给定的时间范围内工作职能或活动的产出记录。英国学者 Bernadin 等（1995）认为，绩效应为工作的结果，工作绩效的总和相当于重要和必要工作职能中绩效的总和或平均值。美国学者 Kane（1996）指出，绩效是一个人留下的东西，这种东西与目的相对独立存在。他们的定义将绩效同任务的完成情况、产出和结果等同起来。但是把绩效定义为结果存在着一些缺点：首先，过度看重结果可能会导致人们不注重行为过程，关于工作的开展也会被误导从而出现短期化的倾向，如为达目的不择手段，忽略人际关系和工作过程中的重要作用；其次，结果往往是多种因素相互影响而产生的，但相当部分因素是个人所不能控制的，所以以产出结果来评价政府工作人员的方法就有失公正。

2. 绩效是行为。绩效是行为，是能被观察到的人们实际的行为表现。一些学者对此提出了自己的观点。美国学者 Murphy（1990）认为，绩效是与一个人在其中工作的组织或组织单元的目标相关的一组行为。美国学者 Campbell（1993）等指出，绩效不是活动的结果，而是活动本身，是人们实际做的、与团体有关的，并且可以观察到的行为或行动，而且这些行为完全能由个体自身所控制。根据上述学者的观点不难看出，绩效的“行为观”认为：绩效是行为，但并不是所有行为都是绩效，如果一种行为能被称为绩效的话，那么它一定是能够和团体目标相关的、与结果或产出相关的行为，而且这种行为能够被观察或者是衡量。

3. 绩效是行为和结果二者的结合。英国学者 Brumbrach（1988）认为，绩效是指行为和结果。行为由从事工作的人表现出来，从而将工作任务付诸实践。行为不仅仅是结果的工具，其本身也是一种结果，是为完成工作任务所付出的脑力和体力的结果，并且能够与结果分开进行判断。

不同的学科对绩效有着不同的理解。站在管理学的角度看，绩效是团体期望的结果，是团体为实现其目标而展现在不同层面的有效输出，包括个人绩效和团体绩效两个方面。站在经济学的角度看，绩效与薪酬是团体和个人之间的对等承诺关系，绩效是个人对团体的承诺，而薪酬是团体对个人作出的承诺。站在社会学的角度看，绩效意味着每一个社会成员按照社会分工所确定的角色承担成员的那一份职责。绩效在不同的时间段和不同类型的团体中有着不同的含义。例如，绩效用在经济管理活动方面，是

指社会经济管理活动的结果和成效；用在人力资源管理方面，是指主体行为或者结果中的投入产出比；用在公共部门中来衡量政府活动的效果的方面时，则是一个包含多元目标在内的概念，如预期产出（预期提供的公共产品或服务的数量及质量）、效率计划、预期效果——预期社会、经济、生态效益等。

综上所述，我们在理解绩效时应该把握以下几点：

- (1) 绩效是一种系统的过程，必须用系统观点、过程观点来看待。
- (2) 绩效的表现形式是多维的，既有行为方式，又有对应的结果。
- (3) 绩效往往与考核评价紧紧联系在一起。

二、绩效的特点

绩效的特点主要有：

1. 多因性。所谓的多因性指的是团体（或个人）的绩效高低是由多方面因素决定的，根据人力资源学、组织行为学与心理学的研究表明，绩效受到多种因素的影响，主要有以下四种因素：技能、机会、激励、环境。其中技能指的是个人的天赋、智力、教育水平等特点；机会指的是承担某种工作任务的机会，机会是一种偶然的不可控的因素；激励指的是个人的工作积极性，它本身取决于个人的需要结构、个性、感知、学习过程与价值观等特点；环境指的是工作环境，包括文化环境和客观环境。

2. 多维性。是指需要从多个不同的方面和维度对团体（或个人）的绩效进行考评分析。其不仅要考虑工作行为还要考虑工作结果，如在实际中我们不仅要考虑团体（或个人）完成产量指标的情况，还有考虑其出勤、服从合作态度、与其他岗位的沟通协调等方面，综合性地得到最终评价。

3. 动态性。绩效是多因性的，并且这些因素处于不断变化中，因此绩效并不是一成不变的。例如，原来绩效差的团体（或个人），因为自身能力的提高、工作条件的改善或者自身变得更加积极主动而使得绩效得到了提高。同理，原来绩效好的团体（或个人）也会由于种种相关因素的变化使得绩效变差。因此，在进行绩效评价时不能以一成不变的思维来对待职工的绩效，要全面思考，应根据团体（或个人）在本考评周期内的实际工作结果和表现进行客观的评价，而不应该受到其先前绩效的影响。

第二节 绩效管理概述

一、管理和管理学

(一) 管理

在认识理解绩效管理前，我们需要先了解一下管理和管理学。

管理是由计划、组织、指挥、协调和控制等职能为要素组成的活动过程。管理是人类有意识有目的的活动，管理是有效的，管理的本质是协调，协调是运用各种管理职能的过程。管理的职能是：决策、组织、领导、控制、创新。

(二) 管理学

管理学是研究所有管理活动中的共性原理的基础理论科学，是研究管理理论、实践和方法的学科。无论是“宏观原理”还是“微观原理”，都需要管理学的原理作基础来加以学习和研究，管理学是各门具体的或专门的管理学科的共同基础。管理学具有综合性、实践性、社会性、历史性。

二、绩效管理

(一) 绩效管理的背景

随着经济全球化和知识经济时代的到来，世界各国间的竞争也越来越激烈。为了加强和提高团体（或个人）的适应能力和竞争能力，管理者和学者们都在寻求一种能提高生产力和改善团体绩效的有效途径。虽然“组织结构、内部裁员、组织扁平化、虚拟组织”等团体变革方法接连出现，但是这些方法的作用只是在于节约成本，其对绩效水平的改进是局部化和短期化的。在这一背景下，学者们重新审视了绩效的内涵，并在总结传统绩效考核不足的基础上于20世纪70年代后期提出了“绩效管理”的概念。

(二) 绩效管理的含义

绩效管理是指各级团体（或个人）为了达到团体（或个人）目标共同参

与的绩效计划制订、绩效辅导沟通、绩效考核评价、绩效结果应用、绩效目标提升的持续循环过程，绩效管理的目的是持续提升团体、内部部门或个人的绩效，如图 1-1 所示。

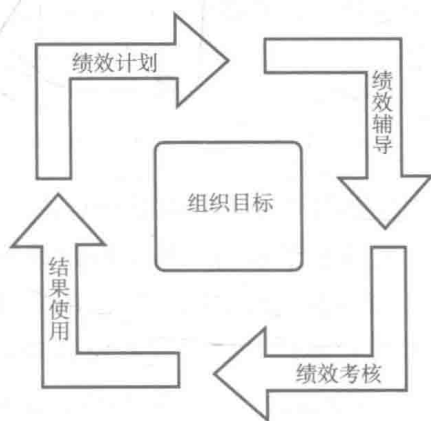


图 1-1 绩效管理的持续循环

对绩效管理的含义可以从以下几个方面去理解：

(1) 绩效管理是一个过程。绩效管理是一个包含多个环节的系统，它贯穿于团体的管理者（或个人）之间，管理者（或个人）通过这个系统在整个工作过程中的运行实现管理目的。绩效管理不仅重视绩效结果，还重视达成绩效目标的行为和过程。绩效管理不仅仅是最后的评价，还强调通过控制绩效周期中的整个过程来达到绩效管理的最终目的。

(2) 绩效管理注重持续的沟通。绩效管理特别强调通过沟通辅导实现团体的管理者（或个人）能力的提高，进而实现绩效改进的目的。各级管理者都要参与到绩效管理的过程中来，各种方式的沟通辅导贯穿整个绩效管理系统中，团体的管理者（或个人）通过这一平台做到相互理解、互相促进彼此。

(3) 绩效管理的最终目的在于绩效改进。绩效管理重在实现绩效改进，而不是绩效评价。在评价团体（或个人）绩效的同时，绩效管理是防止团体（或个人）绩效不佳和提高绩效水平的工具，其各个环节都是围绕着改进绩效这个目标进行的。具体的任务目标只是绩效管理的具体落实，其根本目的则是通过绩效的持续改进实现团体（或个人）战略目标和培育组织核心竞争力。

（三）绩效管理的对象

绩效管理的对象的最终点是人。所以，绩效管理是管理活动中最难做到

的管理，也是在实际操作过程中最复杂的管理。人和机器最大的区别是，人有思想、有情绪，会产生业绩的波动。所以，对人的投资有两大特征，第一风险大，第二收益高。

正因为绩效管理的对象特征，在2006年世界经济学会的评估中，绩效管理被列为最难的管理难题。

（四）政府绩效管理

政府绩效管理是在借鉴和吸收企业绩效管理理论、实践和方法的基础上，结合政府公共管理的具体实践，形成的一种全新的政府管理模式。运用科学的方法和标准，对政府机关的业绩和实际工作作出尽可能准确的评价，在此基础上对政府绩效进行改善和提高，以实现政府管理的三“E”为目标，即经济（economy）、效率（efficiency）和效益（effectiveness）目标。通过缩小政府管理人员规模、降低行政管理的成本、改革行政管理系统、改革政府机构文化、提高服务质量、提高政府机构实际工作的效率等途径实现三“E”目标。

如前所述，财政预算绩效管理属政府绩效管理的一部分。

三、绩效目标管理

（一）绩效目标

绩效管理是绩效目标提升的持续循环过程。绩效目标通常被称为目的和责任，是指给考核评价者和被考核评价者提供所需要的评价标准，以便客观地讨论、监督、衡量绩效。因为各级团体的管理者（或个人）的绩效目标是有效的绩效管理基础，绩效管理最终是通过绩效目标的完成来实现的。

（二）绩效目标管理

绩效目标管理，可以分为以下四个步骤：

— 第一步：建立每位绩效考核评价者（团体或个人）所应达到的绩效目标。在许多团体中，通常是上级团体与被考核评价者一起来共同制定绩效目标。绩效目标主要指所期望达到的结果，以及为达到这一结果所应采取的方式、方法。

第二步：制定每位绩效考核评价者（团体或个人）达到绩效目标的时间

框架。即当他们为这一绩效目标努力时，可以合理安排时间，了解自己在做什么，已经做了什么和下一步还将要做什么。

第三步：将实际达到的绩效目标与预先设定的绩效目标相比较。对未能完成绩效目标的团体（或个人）找出原因、提出改进措施，对完成绩效目标的团体（或个人）肯定成绩、总结经验。

第四步：制定新的目标以及为达到新的目标而可能采取的新的战略。凡是已成功地实现了绩效目标的团体（或个人）都可以被允许参与下一次新目标的设置过程。

四、全面绩效管理

全面绩效管理是指团体（一般指公司或单位）目标与指标、内部部门目标与指标、岗位目标与指标的设定、分解、执行的全过程管理。全面绩效管理体系有四个组成部分，分别是目标管理、绩效管理、过程管理和过程保障，具体内容如下：

（一）目标管理

根据团体（公司或单位）战略规划，确定年度目标，之后将目标分解到目标领域（财务、客户、内部流程、学习与成长），通过团体的组织架构将目标从目标领域分解到各部门，各部门将确定后的目标分解到岗位或个人。

（二）绩效管理

目标管理体系是团体（公司或单位）最根本的管理体系，绩效管理体系包含在目标管理体系之中，目标管理最终通过绩效管理落实到岗位。绩效管理包含六个环节：

1. 绩效计划：目标、指标、绩效标准、绩效协议；
2. 持续沟通：进一步明晰标准，持续跟踪以发现问题，关注成长；
3. 数据记录：为将来的考核提供依据，但经常被忽略；
4. 绩效回顾：也称为中期面谈，及时发现差距，修正错误，提供支持；
5. 绩效考核：培训评估者，回顾绩效标准，作出客观评价，结果运用；
6. 绩效改进：通过面谈，找出绩效差距，设定改进计划，设置里程碑。

（三）过程管理

在实现目标的过程中，必须关注“工作任务，工作目标，工作计划，工作标准，工作安排，工作检查，工作改善，工作总结”管理循环的全面展开。

（四）过程保障

目标管理、绩效管理、过程管理，关注的是垂直绩效路径。在实现目标的过程中还有水平绩效路径，那就是上述各部分的过程保障。目标管理、绩效管理、过程管理的实现，离不开过程保障，过程保障主要包括机制保障、流程保障、制度措施保障和跨部门协作保障等。

总之，全面绩效管理是实现目标的全过程管理。只有团体（公司或单位）、管理者和员工全部参与到这一互动过程中来，最终才能实现团体（公司或单位）的整体目标。

第三节 绩效评价概述

一、绩效评价及种类

（一）绩效评价

绩效评价，通常称为绩效考核评价。如前所述，绩效考核评价是绩效管理的重要内容之一，绩效主要运用于绩效考核评价。

绩效评价是指评价者运用科学的方法、标准和程序，对行为主体的与评价任务有关的绩效信息（业绩、成就和实际作为等）进行观察、收集、组织、贮存、提取、整合，并尽可能作出准确评价的过程。

（二）绩效评价的种类

1. 绩效评价按评价内容可分为：

（1）对工作结果的评价。该评价主要评价团体或个人的工作效果，重点是在于结果而不是过程。

（2）对工作行为的评价。主要评价团体（或个人）的行为，重点在于做

事的过程。该评价标准容易确定，操作性较强，适合那些绩效难以量化评价的团体（或个人）等。该评价难点在于如何制定与工作行为相关的行为标准。

（3）对素质技能的评价。主要评价团体（或个人）在工作中表现出来的品质素质，重点评价诚信、主动、创造、自信等定性指标。该评价难点在于不易掌握定性指标内容、操作性差。

2. 绩效评价按评价对象划分可分为：

（1）团体整体绩效评价。该绩效评价以整个“团体整体”作为评价对象，着重强调集体性绩效，一般来说包括产量、利润、成本费用等财务内容。

（2）部门（团队）绩效评价。部门（团队）绩效评价以团体中的职能部门或者是项目团队作为评价对象，是介于“团体整体”绩效与员工个体绩效的中间层次，也是整体绩效与个体绩效的结合。

（3）员工个体绩效评价。员工个体绩效评价的对象为个人，其个体绩效包括其工作结果、行为和能力素质。

二、绩效评价的原则

绩效评价的原则主要有：

1. 公平原则。公平是确立和推行被评价者（团体或个人）绩效评价制度的前提。不公平，就不可能发挥考绩应有的作用。

2. 严格原则。绩效评价不严格，就会流于形式，形同虚设。评价不严，不仅不能全面地反映被评价者的真实情况，而且还会产生消极的后果。绩效评价的严格性包括：要有明确的评价标准；要有严肃认真的评价态度；要有严格的评价制度与科学而严格的程序及方法等。

3. 单头评价的原则。对各级被评价者的绩效考评，都必须由被评价者的“直接上级”（或直接上级委托“第三方”）进行。直接上级相对来说最了解被评价者的实际工作表现（成绩、能力、适应性），也最有可能反映真实情况。间接上级（即上级的上级）对直接上级作出的评价评语，不应当擅自修改。这并不排除间接上级对评价结果的调整修正作用。单头考评明确了评价责任所在，并且使评价系统与组织指挥系统取得一致，更有利于加强经营组织的指挥机能。

4. 结果公开原则。绩效评价的结论应对被评价者公开，这是保证绩效评

价民主的重要手段。这样做，一方面，可以使被评价者了解自己的优点和缺点、长处和短处，从而使评价成绩好的人再接再厉，继续保持先进；也可以使评价成绩不好的人心悦诚服，奋起上进。另一方面，还有助于防止评价中可能出现的偏见以及种种误差，以保证评价的公平与合理。

5. 结合奖惩原则。依据绩效评价的结果，应根据工作成绩的大小、好坏，对被评价者有赏有罚、有升有降，而且这种赏罚、升降不仅与精神激励相联系，而且还必须通过工资、奖金等方式同物质利益相联系，这样，才能达到绩效评价的真正目的。

6. 客观评价的原则。绩效评价应当根据明确规定的评价标准，针对客观考评资料进行评价，尽量避免渗入主观性和感情色彩。

7. 反馈结果的原则。绩效评价的结果（评语）一定要反馈给被评价者，否则就起不到评价的作用。在反馈评价结果的同时，应当向被评价者就评语进行说明解释，肯定成绩和说明不足，提供今后努力的参考意见等。

三、绩效评价的作用

绩效评价的作用主要有：

1. 达成目标。绩效评价本质上是一种过程管理，而不是仅仅对结果的评价。它是将中长期的目标分解成年度、季度、月度指标，不断督促团体或个人实现、完成的过程，有效的绩效考核评价能帮助团体或个人达成目标。

2. 挖掘问题。绩效评价是一个不断制订计划、执行、改正的 PDCA 循环过程，整个绩效管理环节，包括绩效目标设定、绩效要求达成、绩效实施修正、绩效面谈、绩效改进、再制定目标的循环，这也是一个不断的发现问题、改进问题的过程。

PDCA 是英语单词 Plan（计划）、Do（执行）、Check（检查）和 Action（行动）的第一个字母，PDCA 循环就是按照这样的顺序进行质量管理，并且循环不止地进行下去的科学程序，如图 1-2 所示。

(1) P（Plan）计划，包括方针和目标的确定，以及活动规划的制订。

(2) D（Do）执行，根据已知的信息，设计具体的方法、方案和计划布局；再根据设计和布局，进行具体运作，实现计划中的内容。

(3) C（Check）检查，总结执行计划的结果，分清哪些对了，哪些错了，明确效果，找出问题。