

公共部门绩效管理丛书

国家自然科学基金资助项目 (批准号 70473007)

绩效预算论

Performance Budget Theory

◎ 孔志峰 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

公共部门绩效管理丛书

国家自然科学基金资助项目 (批准号 70473007)

绩效预算论

孔志峰 等著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

绩效预算论 / 孔志峰等著. —北京: 经济科学出版社,
2007. 12

(公共部门绩效管理丛书)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6653 - 9

I. 绩… II. 孔… III. 国家预算 - 研究 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 156724 号

责任编辑：卢元孝
责任校对：徐领弟
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

绩效预算论

孔志峰 等著

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：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 13 印张 340000 字

2007 年 12 月第一版 2007 年 12 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6653 - 9 / F · 5914 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

上篇 绩效预算理论分析

第一章 绩效预算的基本概念	3
第一节 绩效预算的基本概念	3
第二节 绩效预算的内涵	6
第三节 绩效预算的特点	11
第四节 绩效预算与政府执政能力	17
第二章 案例分析：世界各国的绩效预算改革	26
第一节 各具特色的绩效预算模式	26
第二节 澳大利亚绩效预算概述	33
第三节 澳大利亚绩效评价与绩效管理的两个阶段	39
第四节 绩效预算的制度缺陷	54
第三章 绩效预算的理论依据	60
第一节 管理理论在财政管理中的应用	60
第二节 绩效预算的理论依据	67

第三节 绩效预算的相关理论模型	71
第四章 案例分析：美国的绩效预算发展史	78
第一节 “新绩效预算制度”前的制度变迁	78
第二节 政府再造运动与“新绩效预算”	84
第三节 美国绩效预算改革对我国的启示	95

下篇 中国绩效预算框架设计

第五章 中国实施绩效预算的可行性分析	105
第一节 中国实施绩效预算的必要性	105
第二节 中国实施绩效预算的可能性	113
第三节 中国实施绩效预算面临的风险和困难	125
第六章 中国的绩效预算基本框架	136
第一节 中国特色的绩效预算的基本内涵	136
第二节 中国绩效预算的技术路线	142
第三节 中国绩效预算的基本框架	147
第七章 公共部门绩效管理概论	157
第一节 公共部门绩效管理的概念	157
第二节 关键绩效指标	164
第三节 平衡计分卡：一种重要的绩效管理工具	169
第八章 案例分析：财政监督机构的绩效管理	223
第九章 财政支出绩效评价概论	237
第一节 财政支出绩效评价的基本理念	237

第二节	如何构建财政支出绩效评价体系	246
第三节	我国的财政支出绩效评价体系	249
第四节	我国财政支出绩效评价体系的模块分析	256
第十章	案例分析：广东省财政支出绩效评价	265
第一节	广东省财政支出绩效评价方案简介	265
第二节	广东省财政支出绩效评价试行方案	277
第三节	广东省财政支出绩效评价指标体系	285
第十一章	绩效预算简论	310
第一节	政府目标与预算目标的耦合：重组公共 部门职能	312
第二节	政府目标与个人目标的耦合：重组公共 部门工作人员考核体系	325
第三节	工作目标与资金目标的耦合：重组 预算编制流程	331
第十二章	案例分析：电子政务项目绩效预算	335
第一节	编制公共项目绩效预算的技术路线	335
第二节	电子政务目标	339
第三节	电子政务的绩效预算管理	351
第四节	电子政务绩效评价	356
附件一：	财政部关于印发《中央级教科文部门项目绩效考评 管理办法》的通知	381
附件二：	广东省绩效评价项目实施指南	391
参考文献		400
后记		408

上 篇

绩效预算理论分析

第一章

绩效预算的基本概念

第一节 绩效预算的基本概念

“预算”可以定义为一个法人或自然人的货币收支计划，它与财务计划在基本含义上是可以重叠的，它们在很多场合是一对可以相互替代的名词。为了把政府的货币收支计划与企业的货币收支计划分清楚，我国习惯上把前者称为预算，后者称为财务计划。一般而言，“预算”就是指政府或国立单位的货币收支计划。

但随着市场经济的发展，特别是随着西方经济理论的不不断渗透，这一界限也越来越模糊。在目前的经济生活中，甚至出现了家庭财务预算、企业投资预算等概念。因此，“预算”一词，已经回归到原来的本义，如果没有界定，很难确定预算的主体是政府，还是企业，或者个人。

同理，“绩效”一词，源于企业管理，进而融入公共管理，最终成为一个政府与市场通用的概念。“绩效”可以理解为投入的效率和产出的效果，它与“投入产出”这一概念十分近似，在一定条件下，这对概念是可以互换的。因此，从广义讲，无论是哪种组织，都可以成为绩效预算的主体。本书是从狭义的角度来研究绩效预算的，研究对象是公共部门的绩效预算。因此，如果没有特别的界定，本书所指的绩效预算，就是以政府或国立单位为主体的、按照绩效原则编制的货币收支计划。

政府预算是一个以取得最大社会效益（即所谓的公共福利）为目标，有效地直接配置公共资源、间接配置调节市场资源的一种货币收支计划。在市场经济条件下，资源稀缺规律不仅表现在自然资源，更表现在货币领域。所谓的资源配置，既是自然资源的配置，更是货币资金的配置。由于政府在一定时期内获得货币的能力有限，而人民对于政府公共服务的需求是无限的，为了解决这种有限供给与无限需求之间的矛盾，出现了很多财政理论和方法，并在这些理论的指导下，形成了各种财政模式。在众多模式中，绩效预算成为当前发达市场经济国家使用最多、效果最好的模式之一。

绩效预算自20世纪50年代初美国联邦政府提出以来，已有50多个发达市场经济国家使用了这一方法。作为一项与市场经济规则相适应的产物，绩效预算充分体现了“把私人领域的理念引入公共领域”这一发展的要求，把企业的投入产出分析移植到政府管理中，形成了一种以提高政府长期计划效益和政府整体效率为目标的财政资金管理模式。

绩效预算最初在发达市场经济国家推广。20世纪80年代后期，以美国为首的发达市场经济国家开展了旨在提高政府效率的“政府改革”（也称为再造政府运动），绩效预算在这场运动的核心部分。因此，绩效预算从表面上看是一场财政革命，但从根本意义上讲，它是一场针对政府官僚体制的革命。

关于绩效预算的定义很多，但被普遍认同的并不多。其中，引用较多的是50年代初美国总统预算办公室的定义：“绩效预算是这样一种预算，它阐述请求拨款是为了达到目标，为实现这些目标而拟定的计划需要花费多少钱，以及用哪些量化的指标来衡量其在实施每项计划的过程中取得的成绩和完成工作的情况。”

从一概念出发，我们基本可以得出如下结论：

（1）绩效预算的基本原理是一种投入产出分析，因此，从根本意义上讲，它实际上就是一种“企业化的政府预算”或“企业

化政府的预算”。按照美国绩效评估委员会的提法，它必须遵循如下基本原理：

——政府提供的每项劳务都是要付钱的，不花钱的事是没有的；

——政府花的每一分钱都应当有效果，这些效果最终体现为相应的公共产品或公共服务；

——花了钱而未获得公共劳务，或者获得的劳务与花的钱不相称，这都是浪费；

——制造浪费的人或部门都应当付出代价。

(2) 绩效预算要求政府每一笔支出，必须符合绩、预算和效三要素要求。这三个要素，成为绩效预算最核心的内容。

所谓绩，就是指业绩目标，即请求财政拨款是为了达到的某一具体目标或计划。这些目标应当尽量量化或者指标化，以便编制预算并考核效果。

所谓预算，就是指达到这一业绩所需的拨款额，即公共产品或劳务的成本。它包括人员工资和各种费用，但办公用房通常不计入成本。在绩效预算框架下，凡是能够量化的支出，政府都应当计算并公布标准成本，对于那些无法量化的，可用以下两种办法来确定成本：第一种，通过政府公开招标方式（政府采购）来定价。第二种，只能由某一部门提供的公共产品或服务，如公安部门、行政管理部的经费，财政部门会同有关部门编制分部门的“业绩指数”，以此来计算其支出。

所谓效，就是指业绩的考核和业绩与预算（成本）挂钩方式。对“效”的考核指标设计包括定量指标和定性指标两部分。通常，对于绩效的考核由审计部门或委托社会公证机构来进行，财政部门采用考核结果与经费挂钩的方式拨款。

因此，可以这样理解：绩效预算实际上就是建立在绩、预算、效这三要素基础上的政府财务收支计划。

第二节 绩效预算的内涵

深入分析绩效预算概念的内涵，并考察已经实施绩效预算的国家经验，我们可以看到，绩效预算所包含的“企业化政府”理念，将对传统政府产生剧烈的冲击，从而推进政府的改革，提高政府的执政能力。因此，绩效预算改革，与其说是一场财政革命，还不如说是一场政府革命。

总结包括美国、澳大利亚、新西兰等国实行绩效预算的经验，绩效预算可以理解为如下几个层次。

一、绩效预算是以结果为引导的预算

所谓“结果”，可以表现为政府履行职能的效果，也可以表现为人民所获得的福利，表现为财政资金的效益。和企业一样，政府作为向社会提供公共产品和服务的特殊部门，公众所看到的，仅仅是政府提供的最终产品，而不是生产这些公共产品的过程，至于政府或者企业是采取怎样的手段来制造这一产品的，公众既不可能、也没有必要进行了解。如果最终产品得不到公众的认可，那么，公共产品就不能实现“销售”，使产品转化为商品，所投入的成本也不能收回，政府就会和企业一样，在市场经济中无法取得较大的“市场占有率”（从政府的角度讲，就是公众信任率、选票的拥有率），最终在公共选择下导致政府的下台。这种以结果为导向的预算管理方式，把企业管理的基本理念引入了政府管理，顺应了市场经济条件下政府与公众的关系，实现了政府与公共需求的直接对接，这是其最根本的特点。

以结果为导向的预算，可以更好地控制政府的行为。公共产品理论认为，按照产品在消费中的不同性质，以及消费者之间的利益关系，所有的社会产品可以分为两大类：一是公共产品；二是私人产品。公共产品是指具有非排斥性和非竞争性的社会产品。所谓非

竞争性是指一些人对某一产品的消费不会影响另一些人对该产品的消费，即增加消费者的边际成本为零；而非排斥性是指产品在消费过程中所产生的利益不能为某个人或某些人所专有，要一些人排斥在消费过程之外，不让他们享受这一产品的利益是不可能的，或者要使其排斥其他人的消费，虽然在技术上或者可行，但这是不经济的。由于公共产品的特殊性质，易产生“免费搭车”现象，为此它必须由政府提供。在这一理论下，政府活动的目的就是为社会提供公共产品和公共服务。

如何有效地控制政府活动，这是现代社会中的一大难题。在现代社会里，政府既是统治机关，又是公共事务管理机关，同时又是公共产品的供给者，掌握着公共权力，拥有大量的公共资源，管理着大量的公共事务，理应按照绩效的原则履行职能。但实际上却并非这样，政府作为公共事务管理机关，一方面总是希望扩大其权力范围，以显示其权威性。这种越位行为，最终会侵犯私人的利益。另一方面，对于分内的事，政府却由于官僚主义，经费等方面的原因，往往做不好，最终导致缺位。有效地控制政府活动，就是要做到既要防止政府的扩大权力倾向，同时又要克服政府的官僚主义倾向，督促政府把应当办的事办好。简言之，有效的政府，就是一个既不越位，也不缺位，而是定位准确的政府。

政府的准确定位，最终体现为政府必须明确应干什么事。但传统的预算方式以“养人”为基础，是一种计算人头工资式的预算。至于这些人（政府）在办什么事，预算显示不出来，议会无从监督，这是导致政府越位与缺位的关键。绩效预算强调的是政府活动的产出或结果，这就要求政府必须把每件应当办的事都列示在预算中，从制度上保证政府的准确定位。这样做有三个好处：一是政府在编制预算时，必须按每件事来安排资金，对于必须办的事，就应当安排足够的资金，对于可做可不做的事，在财政资金紧张时，必然会自动减少这些项目，从而促进了把该办的事办好；二是议会在

讨论政府的预算案时，可以按照政府的职能来评价其合理性，有针对性地调整财政支出项目，防止政府的越位或缺位；三是在预算案通过后，有关部门和公众有权按其预算中提出的绩效指标进行监督，并通过对预算指标与实际业绩的对比，来确定政府各部门工作的有效性。而上述这些，传统预算模式是难以做到的。从各国实践看，用绩效预算来控制政府越位与缺位的问题，不仅有效，而且还能促进民主化的进程。

二、绩效预算是以效率、效益优先的预算

在传统制度下，政府被定位为“守夜人”、“裁判员”等角色。这些定位，决定了财政在预算安排的过程中，必须强调“公平与效率”。在绩效预算制度下，政府被看成一个生产特殊商品——公共产品和公共服务的部门，必须讲究效率和效益，所谓的“公平”，具体体现在公共产品的选择上。公共产品的选择标准，就是公共产品的边际效应。如在传统制度下，为确保辖区内所有公民都能享受“义务教育”这一公共服务，就要求政府在预算安排上，对每个学龄儿童都安排一定的义务教育经费，从而达到公平的目标。但在绩效预算制度下，将会按照边际效率最大化原则，选择低于标准收入水平的居民为义务教育经费的供给对象（见图1-1）。由于用“边际效率”原则代替了原来以定性分析为主的“公平分配”原则，因此，虽然提供的都是义务教育这一公共产品，但这一产品的内涵却发生了重大变化，效率与公平，将在绩效预算下，变得更为科学、规范，更具有可操作性。

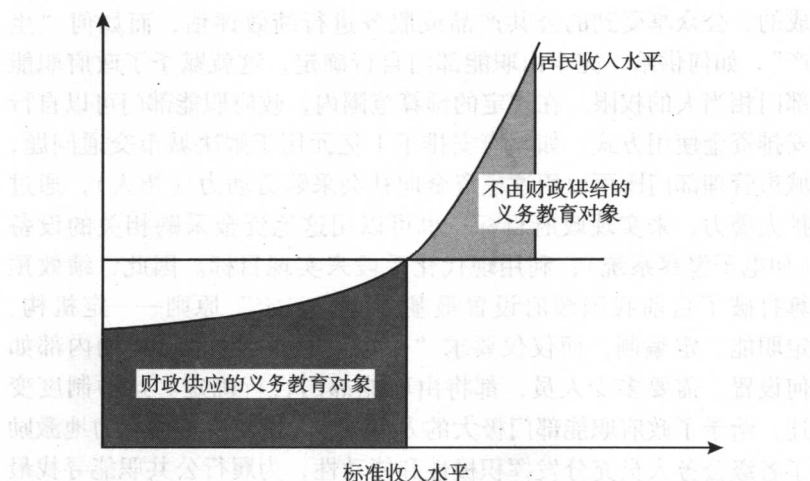


图 1-1 义务教育对象的选择

三、绩效预算是一个激励与约束相结合的预算

传统制度强调预算的约束机制。绩效预算不仅强化了预算的约束机制，而且更凸显了预算的激励机制。一方面，绩效预算强调：政府提供的每项公共产品和服务都是有成本的；而投入成本就应当取得效益，因此政府预算应当取得相应的公共产品和服务。投入了成本而未获得公共产品或服务，获得的公共产品或服务与投入的成本不相称，都是浪费；而浪费者必须付出代价。这就把企业的“成本管理”理念引入了政府预算管理之中。通过成本约束，来提高政府履行职能的效率和效益；通过绩效评估成果的应用，对一些浪费者，给予必要的惩罚，从而从资金管理、人事管理等方面，形成约束机制。另一方面，绩效预算强调：政府和企业一样，对于如何“生产”、“供给”公共产品或服务，是有多种技术路线可以选择的。只要充分发挥公务人员的积极性，通过制度创新，是可以实现公共收益的最大化目标的。因此，绩效预算只强调对政府部门完

成的、公众享受到的公共产品或服务进行绩效评估，而如何“生产”、如何供给，完全由职能部门自行确定，这就赋予了政府职能部门相当大的权限。在规定的预算范围内，政府职能部门可以自行安排资金使用方式。如政府安排了1亿元用于解决城市交通问题，城市管理部门既可以用这笔资金向社会采购劳动力（招人），通过扩大警力，来实现政府目标；也可以用这笔资金采购相关的设备（如电子警察系统），利用现代化手段来实现目标。因此，绩效预算打破了目前我国政府设置最基本的“三定”原则——定机构、定职能、定编制，而仅仅要求“一定”——定职能，机构内部如何设置、需要多少人员，都将由职能部门自行确定。这种制度变迁，给予了政府职能部门极大的人事权、分配权，从而有力地激励了各级公务人员充分发挥积极性和能动性，为履行公共职能寻找最佳的“生产方式”。

四、绩效预算是当年预算与中长期预算相结合的预算

如果每年的年度预算不和本届政府的目标结合起来，就容易产生短期行为，因此，年度预算必须与“滚动预算”（中长期预算）相结合。绩效预算较好地解决了这一问题。它要求：政府职能部门在制定绩效指标时，必须按照本届政府的总体战略目标来设计；并且，必须把这一战略目标，细化到每个年度；最后，每个年度预算执行的结果（即绩效评估结果），将成为调整下一年度预算的依据。这就从制度上保证了每个政府职能部门工作的连续性，从而解决了政府短期行为的问题。

绩效预算的这种特性，可以通过几个层面来进行分析。首先，各个部门或机构被要求按一个战略计划来明确它们的目标，包括计划行动的结果预期；其次，从战略性计划推导出年度绩效计划，并且确定绩效测量指标，使它的进程符合既定目标；最后，收集和分析数据，并记录结果反映在每年的绩效报告中。

因此，在绩效预算制度下，政府或国立单位的职能被具体地量