



世界银行技术援助项目

公共支出管理： 案例与比较

■ 许安拓 / 译

PUBLIC EXPENDITURE
MANAGEMENT:
Case and Comparison



中国市场出版社
China Market Press



世界银行技术援助项目

公共支出管理： 案例与比较

■许安拓 / 译



PUBLIC EXPENDITURE
MANAGEMENT:
Case and Comparison



中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共支出管理：案例与比较/许安拓译. —北京：中国市场出版社，2007.9

ISBN 978 - 7 - 5092 - 0242 - 5

I . 公… II . 许… III . 财政支出 - 财务管理 IV . F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 115208 号

书 名：公共支出管理：案例与比较

译 者：许安拓

责任编辑：郭爱东

出版发行：中国市场出版社

地 址：北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话：编辑部 (010) 68034190 读者服务部 (010) 68022950

发行部 (010) 68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

经 销：新华书店

印 刷：河北省高碑店市鑫宏源印刷厂

规 格：880 × 1230 毫米 1/32 7.5 印张 200 千字

版 本：2007 年 9 月第 1 版

印 次：2007 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5092 - 0242 - 5

定 价：25.00 元

序 言

2004 年底至 2006 年初笔者受财政部的派遣，在世界银行的资助下在美国佛罗里达大学商学院做了为期一年多的高访。一年的学习、生活以及学术交流，除了零距离地接触、考察了一个真实的美国外，还获得了很多有价值的学术资料，通过交流也进一步在理论和实践上加深了对预算和公共支出管理的认识。

难忘的经历给我在思想上也带来了很大的冲击，人类虽同居一个地球之上，但生活和经济发展水平差距之大却残酷而真实地存在着：一面是以美国为代表的西方发达国家富裕的生活和先进的管理方式与理念；而另一面则是充斥着战乱、贫穷与饥饿的非洲大陆，还有正处在中间阶段，包括中国在内的飞速发展的亚洲国家。巨大的差距不仅加剧了世界发展的不平衡，甚至威胁到人类整体文明的共同进程。我们学习什么？借鉴什么？警惕什么？又反思什么？沉重的历史与鲜明的现实使我们每个人在夜静之时、掩卷之际不得不有所感悟。基于此，笔者翻译了这些世界银行关于非洲不发达国家在引进和借鉴发达国家先进的预算和公共支出管理经验的研究报告，目的有二：一是有利于作为目前还是发展中国家的中国在实践中同样改革时，能够汲取成功的经验，警觉其失败的教训，最终走出一条符合中国国情的“扬弃”的发展道路。也正因为如此，笔者以为了解它们也许会比从发达国家照搬经验更有裨益——他山之石，可以攻玉。

在本书即将完稿之际，也恰逢中非合作论坛北京峰会召开之

时。这是中非几十年真诚友好、平等相待的必然结果，也是中非面向未来、加强合作、共谋发展的重大举措。中非之间一种新型的战略伙伴关系就要成为现实，双方各领域的合作将会贯穿于整个 21 世纪，乃至永远，正如吴仪副总理在致辞中对中非合作提出的建议那样：“中非合作将向更宽领域、更广范围、更高水平发展。”本书籍此希望能为国人从公共财政和预算等角度了解非洲、认识非洲，以便更好地为中合作打开一扇窗口，这正是翻译本书的第二个目的。

译稿即成，不禁心中总感惴惴，由于笔者才疏学浅，错误和遗漏在所难免，凡不足之处皆由本人负责，若有可取之点也属以下多位学者、同事、专家的共同心血，在此一并致谢了！

本书是笔者负责的“预算与公共支出管理”课题组承担的世界银行技术援助项目中的一项课题成果。课题组成员有：李兰芝教授、李欣副教授等。

本书的翻译工作主要由笔者承担，史明霞博士以及韩婧、张森等同志也参加了本书的部分翻译工作。最后，由笔者负责统稿和校对。

笔者在美国佛罗里达大学商学院高访期间，得到了佛罗里达大学商学院院长 Dr. Jonathan (Jon) Hamilton 以及 Dr. Chunrong Ai 等专家的大力协助，在此深表感谢！

在此，还要对在本书付梓出版工作中给予大力支持的财政部财政科学研究所许生博士以及中国市场出版社表示诚挚的谢意！

许安拓

目 录

第一篇 公共支出管理——发展和减少贫困

致谢	(2)
摘要	(3)
1 前言	(11)
2 结果导向的公共支出管理——含义、目的、执行和争论	(14)
2.1 “结果”的定义	(14)
2.2 基本理由	(16)
2.3 绩效管理	(17)
2.4 公共服务和公共支出管理改革的两个阶段	(19)
2.5 约束和激励	(20)
2.6 委托代理关系	(21)
2.7 提供服务和结果问责制	(23)
2.8 绩效预算的基本组成部分	(24)
2.9 对绩效预算管理的批评	(25)
3 贫穷国家的结果导向型预算和绩效管理：研究假设	(28)
3.1 事前评估	(28)
3.2 海外发展研究所公共支出援助中心的研究项目	(31)

4	绩效预算的国际经验	(33)
4.1	经济合作与发展组织国家	(33)
4.2	发展中国家	(36)
4.3	经验借鉴	(38)
5	案例研究国家的结果导向型预算	(40)
5.1	第一组(坦桑尼亚、乌干达)	(41)
5.2	第二组(玻利维亚、加纳)	(47)
5.3	第三组(布基纳法索、马里)	(52)
5.4	第四组(柬埔寨)	(57)
5.5	结论	(60)
6	绩效预算何时、何地以及能否在贫困国家运行	(62)
6.1	前提一：宏观经济管理和预算	(62)
6.2	前提二：项目预算	(67)
6.3	前提三：财政责任和审计	(68)
6.4	前提四：管理标准	(70)
6.5	开展绩效预算管理	(75)
6.6	分权使绩效预算管理势在必行	(82)
7	绩效管理和责任之间的薄弱环节	(87)
7.1	检测、评估和绩效管理	(87)
7.2	外部问责	(91)
8	总论：绩效预算管理如何开始？它能否改善贫穷国家的绩效？	(95)
8.1	切入点	(95)
8.2	前提条件	(98)

8.3 其他的成功条件	(99)
8.4 效果为导向的收益	(101)
8.5 援助捐赠者的影响	(103)
参考文献	(106)

第二篇 结果导向型的公共支出管理 ——以布基纳法索为例

序言	(110)
摘要	(112)
1 前言	(119)
2 背景设定——预算体系	(121)
2.1 综述预算编制和公共支出管理程序——中期支出 框架, 年度计划与预算, 部委级、部门级、自治 区政府预算, 修订或补充预算	(121)
2.2 预算执行记录的综合指标——预算估计与实际结果 在总体上与细节上的关系 (由各部的部门给出)	(131)
3 目标、绩效以及结果指标的使用	(135)
3.1 使用公共服务绩效指标与目标, 同时按照功能 (预算、计划)、类型 (投入、行动、产出、成果)、 部门、地区差别水平进行预算分配	(135)

3.2 形成目标和指标：咨询、参与、成本计算、调整	(143)
3.3 将目标传达给中间和基层管理者以及实施单位； 资源管理中的灵活性	(145)
3.4 旨在激励服务提供者与行政人员实现目标的惩罚 与激励的本质	(147)
4 结果导向型公共支出管理成功或失败的因素	(148)
4.1 取得结果的确认过程：行政管理信息系统和 服务抽样	(148)
4.2 独立的确认结果——内部审计、国家审计署(审计 法院等)、国会审查委员会和民间团体监督小组	(153)
4.3 当项目是部门执行的或者通过私人部门或非政府 承包人执行的时候，就是结果导向型公共支出 管理相对成功的表现	(154)
4.4 按照投入的规定、行为水平以及中期、最终成 果的指标，来引进绩效排名表、基准评价以及 为项目设定的新目标，考察是否有效地利用了 所获得的结果方面的信息	(155)
4.5 促进结果导向型的公共支出管理中捐赠者和援助 手段的作用	(156)
4.6 对以结果为导向的实践所产生的效率有损害的 负面体制因素：有争议的议程、采购、人员、 工资和腐败	(159)
5 对其他发展中国家和捐赠国的经验借鉴	(161)
5.1 如何使结果导向型的框架体系更好地适应其制度， 同时与各级政府联系并避免增加过多目标	(161)

5.2 如何将各部委对规范目标设定和绩效衡量方法的 关注与部门和地方当局各自所需要的一般目标 联系起来	(162)
5.3 如何在公务员、服务提供者、服务使用者之间 加强结果导向型预算的可信度与主人翁意识	(162)
5.4 如何使自由监督、绩效监督和评价得到更好 的发展	(163)
5.5 如何将公共服务提供的目标和指标与减贫战略监督 指标较好地整合在一起	(164)
5.6 哪个援助工具最适合采用长期的、可信赖的、 有效的结果导向型的框架	(165)
5.7 在合作绩效监督的背景下，发展中国家如何以及 以什么样的合作水平才能最好的将公共服务绩效 目标和结果提供给捐赠者	(166)
附件 1: 公共支出管理制度框架概要	(167)
附件 2: 统计数据 (表 1~表 9)	(174)

第三篇 非洲两个公共支出管理制度的比较

摘要	(186)
1 前言	(187)
2 预算编制	(190)
2.1 预算编制的法律依据	(190)
2.2 两个地区预算编制的共同特点	(191)

3	预算执行	(196)
3.1	支出过程中的关键角色和各自的作用	(196)
3.2	支出控制	(198)
3.3	支付	(201)
3.4	内部控制与内部审计	(202)
4	政府会计、银行及财政报告	(204)
4.1	会计框架	(205)
4.2	年度(决算)账目	(206)
4.3	年内报告	(207)
4.4	政府银行安排	(208)
5	外部审计和议会控制	(210)
6	一个公共支出管理制度是更加完善的吗	(213)
6.1	单个公共支出管理制度的潜力	(213)
6.2	两个体制下公共支出管理的共同弱点	(221)
7	结论	(223)
	参考文献	(226)
	缩略词	(228)

第一篇 公共支出管理

——发展和减少贫困

John Roberts

2003年2月

英国伦敦威斯敏斯特大桥路111号

海外发展研究所

致 谢

首先，感谢在项目开始时，提供支持和建议的合作者：Catherine Dom, Sandrine Mesplé - Soms, Carlos Montes, Kojo Oduro, Marc Raffinot, Frans Rønsholt, Aidan Rose 和 Tim Williamson。尤其是，项目之初他们在思路给了作者很大的启示。

其次，要感谢世界银行的朋友们对这项工作表现出的极大兴趣，并且提出了许多宝贵的意见，提供了研讨的机会以至最后形成初稿，他们是：Bill Dorotinsky, Shekhar Shah, Ed Campos, Matthew Andrews 和 Keith McKay。

再次，要感谢的是海外发展部的管理部门为作者提供了参加研讨会的机会，这个研讨会旨在改进发展中国家提供服务水平。感谢研讨会的参加者和主持人对本文提出的意见，特别是 Jeremy Clarke 和 Kevin Brown 的敏锐的洞察力给予作者在进行第二章的写作时以极大的启示。感谢海外发展部给予这项研究以经费支持。

最后，要感谢的是海外发展研究所的 Jane Northey 和他的团队，没有他们慷慨的支持，论文的付梓和研究项目的管理都无从谈起。

作者对本文得出的结论负完全责任，并负责解释案例研究中的国家信息和经合组织国家的综合实践。

摘 要

定义和概念

结果导向型（或称“绩效”、“产出”）预算是为了实现既定效果而制定的公共支出计划。这些结果也可能是期望的政策目标（“成果”），或为取得政策目标而实施的日常公共服务活动的“产物”，或者“中间产物”，代表在服务提供主要阶段的成果。

绩效预算和管理有助于：（1）辨别优先政策；（2）重点关注优先支出领域；（3）反馈并激发项目管理者和服务提供者；（4）识别好的和差的绩效发生的原因，因而减少浪费且提高效率；（5）促进跨机构合作。它们最容易并且卓有成效地把成果应用到公共服务中去。

绩效预算按照以往绩效评价和未来战略计划把预算资金分配到各部门和机构，因此，可以承诺取得确定的结果。

绩效管理包括使用绩效评估的反馈来改进支出项目的效率和效益。当项目管理者具有下放的权力和一定的分配资源及管理上的灵活性的时候，他们就可以更早期地利用有利时机减少成本并增加影响力，绩效管理就会发挥最大效用。在行政事务中，基于财务管理文化的传统规则约束了管理权限依次向下级的转移。但是，管理权限的下放需要诚信和承诺，并通过记录、报告和审计进行事后核查。

对服务提供者的一项重要检查就是受益者的评估与政治压

力，这些政治压力是服务使用者施加给政策制定者和提供者以改进服务质量并抑制滥用的政治压力。另一个持续、扩展并改进服务提供的普遍程序是使用详细规定服务目标的合同，合同必须很容易应用到那些可定义又可监测的服务中。

有人担心，注重绩效的公共支出管理会产生不必要的机构，引起执行政策的扭曲，而忽视了公共服务规定的细微性和复杂性。这些担心并非杞人忧天，但是在实践中，这些问题即使不能消除也是可以缓解的。

研究假设

最近，一些作者对在低收入国家中发展注重绩效的方法的适用性和有用性表示了怀疑。他们的怀疑主要来自于这些国家机构的设置、行政管理和预算管理方面的不足。基本观点是：

- 支出机构的项目预算资金是不可预测的，拨付的资金可能使用不当，去追求那些不切实际的效果目标。
- 支出机构缺乏设定目标、评估效果以及在资金分配和管理决策中使用绩效评估的行政能力。
- 在不正规的机构设置下，合同无法执行，把提供公共服务的功能不切实际地分块或者外包给自主的公共或私人部门。

海外发展研究所公共支出援助中心发起了一项计划，对签署减贫战略文件的七个低收入国家进行案例研究，为了确立如何在实践中使用绩效预算和管理，并把这些结论与宏观经济特征和预算管理、问责制结构，以及管理结构和实践联系起来，案例中选择的国家在地理上分布广泛，实施改革的预算实践和成果各有不同，它们是：玻利维亚、布基纳法索、柬埔寨、加纳、马里、坦桑尼亚和乌干达。

国际经验

随着 20 世纪 80 年代和 90 年代的改革，大多数经合组织国家现在都应用了绩效预算程序。然而，它们的方法各有不同，并且很少受到首先在美国实行的计划—规划—预算体系的影响。在一些国家，这个方法是分散实施的，执行机构和受委托机构自己设计目标绩效框架，而在另一些国家则是被集中指导实施的。有些国家重视以项目为基础的国家预算，而其他国家则重视服务提供功能以及政策和组织等方面的改革。在大多数国家改革是零散的，并遵循经验路径。

在那些已经采用了绩效预算的中等收入的发展中国家，相同类型的改革也很引人注目。在过去的 30 年中，先行者新加坡和马来西亚已经建立了现在的注重效果的项目预算、行政自主权和绩效问责制度。智利则更早地逐步引入了它自己的公共机构的绩效问责制度，最近才把这个制度与预算联系起来。在 1999 年，南非引入了一个相对全面的以效果为目标的项目预算制度，然而，这个制度在资金和具体项目目标之间仍然缺乏明确的联系。

在没有实验和很好界定反例的情况下，很难建立起有实际效果的服务提供制度。然而显而易见，它们使得行政管理和公共服务提供者对受益人、对负责政策实施的政治领导人、对财政部和纳税人更负责任。在加拿大，问责制是绩效管理首要目标。

案例研究的国家

实施绩效预算管理的七个国家的成功经验各有不同：

- 坦桑尼亚和乌干达建立了在中央和地方层级上持续的、成功的多部门协调的预算和绩效管理。

- 玻利维亚和加纳已经进行了广泛、反复的努力去引入绩效，但是由于实施失败和政治因素使得至少部分努力受挫。

- 布基纳法索和马里已经系统地引入绩效项目预算并分散了至今还是高度集权的行政结构，但是由于工作人员的经验不足和信息不充分，在制度化的过程中，注重效果是有限的。

- 柬埔寨正在紧急实施公共财务管理改革。首先实施绩效预算管理的部门仍然限制在教育 and 卫生领域。大部分服务提供的责任落在了具有决策自主权的省级政府身上。

在这些国家中还没有一个国家建立起了完全的绩效预算管理制度，但是所有国家都已经引入并不断发展了现实的和潜在的可以产生效益的基本成分，这将大大有助于它们各自的减贫战略的实施。它们的经历似乎驳斥了在穷国公共支出管理中不能实施绩效预算的假设。

前提条件

曾有作者辩称，除非存在所要求的宏观经济、预算和公共支出管理的标准，包括执行合同的制度，以及由法律规范的行政管理等条件，否则以结果为导向的预算和绩效管理不会成功，而这些国家的案例研究证实了他们的见解是无力的。案例表明绩效管理的重要成分可以创造并且至少可以在这些有显著缺陷的国家有效地实行本土化。有相应技术手段来保护优先项目，以避免不佳的现金管理、现金预算和不能及时预测和估量的资金流动所带来的影响。假定当前大多数公共服务的提供都存在着低效率和浪费，即使在没有大规模的可预测的预算资金的情况下，仍然还有一些绩效改进的空间。

然而，这些缺陷对于良好的实践具有明显的负面效应，并且会导致对纪律的漠视。在这方面，玻利维亚和加纳的例子是有教