

结果导向的预算绩效管理 实践研究

钟 玮 / 著

JIEGUO DAOXIANG DE YUSUAN
JIXIAO GUANLI
SHIJIAN YANJIU

中国财经出版传媒集团



中国财政经济出版社

结果导向的预算绩效 管理实践研究

钟 玮 著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

结果导向的预算绩效管理实践研究/钟玮著. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6975 - 7

I. ①结… II. ①钟… III. ①财政预算 - 经济绩效 - 财政管理 - 研究 IV. ①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 223104 号

责任编辑: 卢关平

责任校对: 刘 靖

封面设计: 孙丽铭

版式设计: 董生平

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 32 开 6.625 印张 168 000 字

2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 23.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6975 - 7/F · 5588

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818

摘要

当前，中国经济正处于“三期叠加”的新常态，财政收入也相应地迈入中低速增长期，加之经济转型、老龄化等因素对公共财政支出刚性要求不断强化，财政收支的矛盾日益凸显。从财政收入看，产能过剩、企业经济效益普遍下滑的背景下，通过减税方式缓解当前负担无疑是惠企之举。由此，来自财政收支两端的压力将有可能使中国财政赤字规模进一步加大，而中国又无法像美国那样通过国债形式向全世界“输出”赤字。另外，从目前的政策看，减税、盘活财政存量资金无疑短期内是缓解中国财政压力的“阀门”。但长期还需要统筹考虑财政的体制机制，通过全面规范、公开透明的预算绩效管理制度设计、执行和体系化建设，形成从预算编制、执行到绩效评价与反馈的闭环机制。

从2003年起，财政部一直关注财政预算绩效评价工作，成立了绩效评价处和预算评审中心，颁布了《财政支出绩效评价管理暂行办法》、《财政支出（项目支出）绩效评价操作指引（试行）》、《中央部门预算绩效

目标管理办法》、《中央对地方专项转移支付绩效目标管理办法》等一系列法规文件。十几年来，预算绩效管理不断向前推进，在项目支出层面，对于部分重点项目已经要求其明确绩效目标并由各部门围绕目标开展评价工作，但是，评价对象单一、资金量小、范围窄、缺乏量化指标、评价结果的指导性不强。此外，对财政专项、政策的绩效管理还处于起步阶段，有待进一步拓展和深化到政策、制度及执行操作层面，这些问题的改进都依赖于中国把预算制度改革不断深入推进。

本书主要从改革路径、顶层设计、组织架构、方法技术、经验教训等方面考察了英美等发达国家在预算绩效管理方面的先进经验，提炼理论思想基础，把握改革逻辑，分析政府在改革中的角色定位，总结国外提升预算资源配置与使用绩效的执行控制法律规则、执行控制措施方面的有益经验，并结合中国预算执行与控制的历史沿革、现实约束及存在的问题，研究中国预算绩效的制度框架、绩效监管、分配机制等对预算绩效管理的作用途径、机制和制约因素，在此基础上提出预算绩效管理改进思路和政策建议。

目 录

1	绪论	(1)
1.1	研究背景及意义	(1)
1.1.1	研究背景及问题提出	(1)
1.1.2	研究意义	(4)
1.2	研究目标、方法与技术路线	(6)
1.2.1	研究目标	(6)
1.2.2	研究方法	(7)
1.2.3	技术路线	(8)
1.3	主要创新	(9)
2	公共财政预算绩效管理改革的理论与实践	(10)
2.1	财政预算绩效的概念界定	(10)
2.1.1	政府绩效	(10)
2.1.2	预算绩效	(12)
2.1.3	结果导向的预算绩效管理	(14)
2.2	公共财政预算绩效管理的理论属性	(15)
2.2.1	基本功能——资源配置	(16)
2.2.2	本质追求——公共产品的有效供给	(17)

2.2.3	价值目标——投入产出最大化	(17)
2.2.4	核心职能——协调与控制	(17)
2.2.5	实施途径——统一责权	(18)
2.3	预算绩效管理的理论探索	(18)
2.3.1	理性主义	(18)
2.3.2	现实主义	(19)
2.3.3	公共选择理论	(22)

3 国际财政预算绩效改革与发展历程 (24)

3.1	预算绩效管理产生的背景	(24)
3.1.1	危机倒逼的现实环境	(24)
3.1.2	新公共管理理论兴起	(25)
3.1.3	政府权力的法制化	(26)
3.2	发达国家绩效改革实践	(27)
3.2.1	以法为纲, 透视美国预算绩效改革	(27)
3.2.2	契约精神, 英国公共服务协议的全 面绩效评估	(31)
3.2.3	评价先行, 韩国的《政府绩效评估 框架法案》	(36)
3.2.4	放权提效, 日本绩效改革	(40)
3.2.5	服务承诺, 新加坡面向 21 世纪的 公共服务改进计划	(46)
3.2.6	能力引领, 澳大利亚的高绩效治理 系统	(47)
3.2.7	合理分权, 新西兰的绩效改进框架	(51)
3.2.8	综合施策, 西班牙基于绩效提升的	

改革实践	(56)
3.2.9 规范指引, 部分国际组织的评价 规则	(57)
3.3 绩效管理改革的成效、经验及问题	(60)
3.3.1 形成绩效管理的制度模式	(60)
3.3.2 考评结果得以有效运用	(62)
3.3.3 主要经验及存在的问题	(63)
3.4 预算绩效管理发展趋势	(68)
3.4.1 技术变革	(68)
3.4.2 信息透明	(69)
3.4.3 公众参与	(70)
3.4.4 预算管理模型工具	(70)
4 借鉴国际经验, 探索中国预算绩效管理改革	(76)
4.1 公共财政框架下中国预算绩效管理运行 脉络	(77)
4.1.1 夯实预算绩效管理基础 (1994— 2004)	(77)
4.1.2 预算绩效管理纵深拓展 (2005— 2015)	(79)
4.2 问题导入, 基于调查问卷的研究分析	(80)
4.2.1 调查问卷的设计及分析方法	(80)
4.2.2 对问卷调查结果的描述性统计分析 ...	(81)
4.2.3 对问卷调查结果的探索性因子分析 ...	(86)
4.3 预算绩效与规划的衔接与融合	(94)
4.3.1 功能目标	(94)

4.3.2	财政预算与规划计划的融合方案	(95)
4.3.3	协调控制	(100)
4.4	预算绩效评价改进	(102)
4.4.1	预算绩效评价工作的进展及主要 经验	(102)
4.4.2	预算绩效评价的问题与难点分析	(110)
4.4.3	改进建议	(112)
4.5	预算绩效管理的配套改革	(115)
4.5.1	清晰界定政府权责	(115)
4.5.2	引入权责发生制政府会计核算机制	(117)
4.5.3	财政预算的预测分析机制	(119)
4.5.4	信息化与披露机制	(120)
4.5.5	预算绩效管理的制度促成机制	(121)
5	结语	(123)
5.1	把握预算绩效管理改革关键	(123)
5.2	改进预算绩效管理的政策建议	(127)
	附录一：预算绩效管理案例	(129)
	案例 1：美国财政部政府绩效设置与报告	(129)
	案例 2：加拿大政府的预算绩效信息披露 与改革案例	(132)
	案例 3：安大略市的对标改革	(143)
	附录二：美国 1993 年政府绩效和成果法（GPRA）	(150)
	附录三：2010 年绩效成果法案修订条款	(167)

附录四：财政支出绩效管理调查问卷	(183)
主要参考文献	(188)
英文文献	(188)
中文文献	(193)
致 谢	(198)

1

绪 论

1.1

研究背景及意义

1.1.1 研究背景及问题提出

当前,世界经济正处于动荡时期,除美国外,西方国家尚未摆脱危机的影响;社会领域同样暗流涌动,恐怖主义势力在全球蔓延,英国脱欧可能会形成示范效应,加剧欧盟成员国之间的博弈。财富分配在国家之间、各阶层之间的差距越来越大,直接影响到社会稳定,使得政府干预对于经济、社会发展的调节作用愈加重要。

中国经济正步入新常态,国内外发展环境错综复杂,人民群众的法律意识、权利意识、参与意识显著增强,对于政

府改革寄予厚望。传统的凯恩斯需求刺激的发展思路不仅难以治本，还会导致政府官僚主义的盛行，甚至引发社会矛盾。在房地产、社保、医疗等公共领域的改革难题都有待进一步破解，财政的公共性和中国当前经济发展的客观实际都要求预算执行在支出结构层面向民生领域倾斜，但从以往的经验数据看，在执行结构上相对于教育、医疗、消费、服务等领域，财政预算支出更倾向于公共投资，其背后是政府强化了自身的经济建设职能而弱化了公共服务职能。

简言之，中国要跨越中等收入陷阱，提升治理能力，关键便是发挥政府和市场的积极性，加快政府职能转变，重塑社会结构，而这些都离不开财力的支持。进一步看，包括绩效预算、中期财政规划在内的财政改革的目标就是既能够满足政府履责的支出需要，又能杜绝公共资源浪费。从这个意义上，财政预算绩效是政府绩效的重要抓手。当前，中国在预算总量控制上存在“软约束”，经济增速放缓环境下其表现尤其明显，超支资金不仅给社会带来严重的通货膨胀（以下简称通胀），抬高大宗商品价格，形成投资泡沫，引发地方政府债务问题，同时，以财政收入增长为标准的政绩评价机制为主因导致的超收资金降低了资金利用效率，给资金监管带来寻租空间，预算绩效管理迫切需要大力推进，2015年，157个中央部门开展了财政支出绩效评价试点，将部分重点民生政策和重大专项的绩效评价报告提交全国人大常委会。2016年，中央部门绩效目标要实现全覆盖，建立健全重点民生政策和重大专项绩效评价机制，自觉接受人大监督。

1. 预算绩效管理改革是发挥财税对改革支撑性作用的必然要求。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全

面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）规定，改进预算管理制度是深化财税体制改革三项内容之一。党的十八届三中全会明确提出加快推进治理体系与能力现代化，财政作为国家治理的基础和重要支柱，需要建立与此相适应的现代财政制度和预算管理制度。

2. 预算绩效管理改革是预算的法治化要求。新《预算法》将预算绩效管理纳入法制轨道，在多个章节涉及绩效问题：一是预算绩效的全口径管理。新《预算法》第四、五条规定，“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”，“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算”，并且明确要求“政府性基金、国有资本经营预算和社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接”。二是预算绩效的全过程覆盖。“绩效”一词前后分述六个条款，涵盖了从预算原则、编制、执行、结果应用到评审监督的全过程。三是预算绩效全方位监督。新《预算法》要求构建“人大、政府、财政、审计与公共审查监督”为一体的全方位预算绩效评价与监督体系，并在第二、五、六、八章节中从预算编制、调整、执行、决算四个环节八个方面明确了预算审查监督的具体内容，赋予相关主体明确的权利和义务。

预算理念、编制的重要内容、原则、审查批准预算等八个重点和决算的十二个重点都体现审核绩效的要求。预算管理的高绩效是体现政府治理能力的重要标志。西方发达国家的经验表明，通过构建和运用结果导向的预算管理制度体系及工具以制定、实施、跟踪、调整及终止财政政策是较为有效的做法。中国财政预算已从分配式预算进入绩效式预算管理的新时代。

3. 预算绩效管理改革是优化财政职能，建立现代财政

制度的必然要求。预算是公共资源配置的重要工具，预算管理的效率效果是预算管理制度合理性的直接体现，但从实践看，中国预算管理的精准化水平有待进一步提高，例如：政府投资与消费支出占比偏高，“三农”、教育、民生支出相对不足；在预算执行周期上，跨年度预算平衡机制刚刚提上改革日程，预算执行本身产生的顺周期效应也不利于经济社会的稳定健康发展，以上预算偏差迫切需要加以量化分析和深入研究。2014年9月，新修订的《预算法》颁布，在预算编制、转移支付制度、预算执行、决算审查与公开方面全面落实党的十八届三中全会精神，为构建完整、透明、科学、高效的公共财政预算体系奠定了坚实的法治基础。《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》等文件都明确提出建立现代预算、改革预算管理制度，提高财政支出绩效，把绩效支出的重点由项目支出扩展至部门整体支出，覆盖政策、制度和管理各个层面。在改革过程中，中国亟须立足国情、学习借鉴发达国家预算绩效管理的先进经验，找准预算管理内核，设计出有中国特色的预算绩效管理改革模式，更好地发挥财政职能作用，促进经济社会可持续健康发展。

1.1.2 研究意义

从理论角度来看，预算管理制度是现代公共财政研究的重要内容，是党的十八届三中全会提出的深化财税体制改革的三项重点改革领域之一。科学合理的公共财政预算平衡与纠偏方式，既是一种激励，又是一种约束。对经济转型阶段的中国来讲，应寻求适合本国国情的预算管理制度，构建规范化的预算偏差改进机制。

从财政运行的现实层面看，在经济新常态下，中国经济增长速度逐渐放缓，与财政收入的高增长时期相比，财政收支压力大将成为预算管理的新常态，是今后一段时期面临的主要矛盾，以存量资金调整为中心的预算结构性管理将摆上突出位置。财政预算绩效评价是优化支出结构、缓解支出刚性、提升财政政策效能、改进财政管理的重要工具，更是提高政府行政能力、实现国家治理体系与治理能力现代化的有效载体。在短期，以预算控制为起点，整合监督资源的执行体系重构将在一定程度上防范和化解地方债务风险；在中期，以预算目标绩效和方法指标的创新构建跨年度预算平衡机制将打破预算碎片化的现实约束，切实提高财政供给效率，有效融化债务余额；在长期，支出需求与财政供给能力相匹配的结构性预算平衡体系将为实体经济的稳定可持续发展提供保障。

全面推进财政预算绩效管理是完善中国公共财政体系的重要措施。自2003年党的十六届三中全会提出财政支出绩效评价理念后，全国人大每年在审查预决算结果报告中均将支出绩效评价管理作为重要的考核要求，地方政府和人大也对此进行了积极探索。财政部自2003年着手开展财政预算绩效评价工作以来，先后颁布了《财政支出绩效评价管理暂行办法》、《财政支出（项目支出）绩效评价操作指引（试行）》、《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》等制度办法，并取得了良好的实施效果。十几年来，绩效评价不断向前推进，但从总体执行情况看，工作机制有待进一步健全，主要是项目评价和整体评价，对财政专项、政策、制度、管理评价还处于起步阶段，目前的支出绩效评价以合规性评价为主，缺乏对支出政策、管理、效益、效率方面的

综合评判。更重要的是财政支出绩效管理的系统性、规范化和长效化不足，特别是缺乏国家顶层设计，法制化水平较低，尚未形成权威的上位基本法及范式体系，造成实践中问责停留于执行环节，缺乏必要的决策、信息公开和监督机制。因此，吸取和借鉴世界上有关国家在财政支出绩效法制建设方面的经验教训，并适时推进中国财政支出绩效管理的立法进程就显得十分迫切和必要。

1.2

研究目标、方法与技术路线

1.2.1 研究目标

本书力求从预算绩效管理体系、绩效评价、配套改革三个层面来分析财政预算偏差的改善问题，目的是优化政府预算绩效管理，当然实践和方法优化是实现预算绩效管理的重要途径，这也是本书最终的落脚点，拟解决的关键问题包括：

1. 在厘清政府绩效、财政预算绩效概念内涵的基础上分析发达国家预算绩效管理的实施成效，总结经验教训。
2. 定位当前中国预算绩效管理实践中存在的突出问题，分析成因，提出解决方案。
3. 设计进一步完善财政预算绩效管理的具体实施路径和政策建议。

研究结果导向的公共财政预算管理制度体系的主要目的是在总结梳理公共财政预算管理理论以及预算管理先进经验

研究的基础上,按照新的发展形势的要求,针对目前预算管理中存在的差距和不足,建立以公共财政预算执行与控制为起点,以预算绩效管理制度优化为核心,以激励约束机制为保障,围绕“如何改善公共财政预算绩效管理”这一研究主题,从理论上探究影响财政预算绩效管理的相关因素及作用机理,实证分析当前中国预算绩效管理的外在表现形式及其内在成因,提出有利于预算绩效优化的总体框架和具体政策方案。以此推动进一步改革“唯 GDP”的绩效考核观,从公共财政资金的投入产出角度,把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要的考核内容。提高公共财政资源配置效率,以法律手段形成依法理财、科学理财、民主理财的长效机制,通过绩效标准明确界定政府行为的目标底线;通过绩效评价发挥其对政府施政的导向作用;通过绩效公开改进政府信息质量和披露水平,发挥绩效信息的辅助决策作用;通过绩效问责推进构建高效政府、责任政府、节约政府,提升人民群众对政府能力的信心,使财政支出绩效提升成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。

1.2.2 研究方法

研究方法的选择根据具体研究内容的特点来确定:

1. 探究发达国家公共财政预算绩效管理的问题,总结其经验教训,主要依靠文献查阅和案例分析,采用规范分析和定性分析方法。
2. 考察中国公共财政预算绩效管理实践、研究确定绩效管理改革中出现的问题,提出政策建议,主要采用问卷调查、实证分析和定量分析方法,力求得出有价值的研究结论。