



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

中国财政研究丛书

“十二五”国家重点出版规划图书

# 绩效:政府预算的起点与终点

王泽彩 著



立信会计出版社  
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

中国财政研究丛书  
“十二五”国家重点出版规划图书

# 绩效:政府预算的起点与终点

王泽彩 著



立信会计出版社  
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

绩效:政府预算的起点与终点 / 王泽彩著. —上海:  
立信会计出版社, 2016. 5

(中国财政研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5429 - 4827 - 4

I. ①绩… II. ①王… III. ①财政管理—研究—  
中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 288262 号

策划编辑 窦瀚修 方士华  
责任编辑 方士华  
封面设计 周崇文

## 绩效:政府预算的起点与终点

---

|      |                  |      |                 |
|------|------------------|------|-----------------|
| 出版发行 | 立信会计出版社          |      |                 |
| 地 址  | 上海市中山西路 2230 号   | 邮政编码 | 200235          |
| 电 话  | (021)64411389    | 传 真  | (021)64411325   |
| 网 址  | www.lixinaph.com | 电子邮箱 | lxaph@sh163.net |
| 网上书店 | www.shlx.net     | 电 话  | (021)64411071   |
| 经 销  | 各地新华书店           |      |                 |

---

|     |                                  |      |   |
|-----|----------------------------------|------|---|
| 印 刷 | 江苏凤凰数码印务有限公司                     |      |   |
| 开 本 | 710 毫米×960 毫米                    | 1/16 |   |
| 印 张 | 18.25                            | 插 页  | 1 |
| 字 数 | 277 千字                           |      |   |
| 版 次 | 2016 年 5 月第 1 版                  |      |   |
| 印 次 | 2016 年 5 月第 1 次                  |      |   |
| 书 号 | ISBN 978 - 7 - 5429 - 4827 - 4/F |      |   |
| 定 价 | 42.00 元                          |      |   |

---

如有印订差错,请与本社联系调换

# 序

自中共十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”以来,经过 12 年的积极探索,预算绩效管理改革取得了一定成效,财政资金整体绩效有所提高。中共十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了“财政是国家治理的基础和重要支柱”,其中的预算绩效问题则事关这个基础性作用和支柱性作用能否充分发挥。我国新《预算法》的颁布实施为预算绩效管理提供了法制保障。

2014 年,中央部门纳入绩效目标管理的项目支出金额约 2 080 亿元,同比增长 56%,覆盖所有新增项目支出;地方纳入绩效目标管理的项目支出约 3.01 万亿元,同比增长 125%,开展绩效评价的资金约 2.18 万亿元,同比增长 61%。在全国范围内开展了部门整体绩效管理、财政政策绩效评估和财政管理绩效综合评价的探索。2014 年,有 19 个省区着手开展部门整体绩效管理试点,13 个省区开展了财政政策绩效评估的试点,23 个省区开展了财政管理绩效综合评价工作,各省区更加重视预算绩效管理的质量、标准化和效率。2014 年,有 31 个省级财政部门建立了共性绩效评价指标体系,29 个省级财政建立了个性绩效评价指标库;22 个省区建立或在预算系统中嵌入了绩效管理信息系统,25 个省区建立了预算绩效管理信息交流平台,27 个省区建立了省级中介机构库,15 个省区建立了省级监督指导库。

改进和加强预算绩效管理,要突出创新理念,不能墨守成规,尤其需要理论创新,形成一套符合我国当前实际和未来发展趋势的绩效理论体系。理论的创新转化为实践的创新、体制机制的创新。只有这样,我国的预算绩效管理才能走出一条新路。趁此机会,我谈几点看法,求教于学界和业界同仁。

第一,“预算绩效”这个概念中的“预算”一词既要作为名词来理解,更要转化为动词来把握。预算绩效管理已经从注重事后评价开始转向注重事前

评估,从事后到事前,这个变化蕴含着一种新的理念,也意味着“预算”从名词变为动词。“预算”一词,本身就有事前、计划、统筹、设计、承诺等含义。从“预算绩效”转化为“预算”绩效,更能反映预算绩效管理的本质。事后的绩效评价固然不可缺少,但更重要的是,从预算编制一开始就要有绩效的思维,从宏观到微观,从整个预算账本到每一笔支出,都要有绩效目标、绩效措施和绩效反馈。预算是规范和约束政府活动范围和行为的制度工具,预算绩效实质反映出政府活动的效率和社会公平正义,也映射出政府经济社会政策的有效性。只有把绩效的理念贯穿于预算全过程,预算绩效管理才算走上了正轨。

第二,在管理机制上,要从“要我有绩效”转变为“我要有绩效”。这是预算绩效管理的牛鼻子。“要我有绩效”是被动式的、应付式的,是来自于外部的强制,不是内生的自觉。这种机制下的绩效,是“管”出来的绩效,这样产生的绩效往往是表面化的。由于信息不对称的存在,被要求者总是有办法来“满足”要求者的绩效考核。而“我要有绩效”这种机制产生的绩效是内生的,是责任主体自觉自愿履行主体责任和绩效承诺的结果,是“理”出来的绩效,可以化解信息不对称所带来的绩效考核难题。这样一来,绩效管理就有了(财政部门 and 花钱部门)两个积极性,预算绩效管理才能从形式转变为实质。

要实现绩效管理机制的转变,必须提供如下条件:一是把花钱从一种“权力”变为一种“责任”。只有把资金的使用变为一种责任,花钱部门对公共资金的态度才不会是“韩信点兵,多多益善”。从一开始,花钱部门就会考虑如何把钱花好,确定绩效目标。这样一来,各个花钱部门就会主动地把部门预算的“钱”和部门预算的“事”结合起来,解决了长期以来“事”和“钱”两张皮的难题。实现了“钱”与“事”的有机结合,预算绩效管理才有了可能,才有了前提条件。二是公开花钱部门的绩效目标。公开可产生压力,并把压力转化为内在的动力。部门绩效管理总是有惰性的,没有来自于社会的压力,加强和改善绩效就会成为美丽的谎言。一旦压力变成了动力,就像市场竞争一样,各责任主体就会“不用扬鞭自奋蹄”。积极性、主动性和创造性调动起来了,“我要有绩效”的新机制就可得以实现。

第三,预算绩效管理要以公共风险为导向。公共绩效与公共风险如同一枚硬币的“两面”。从正面看,看到的是经济效益、社会效益、生态效益等绩效状态;从反面看,看到的是各类公共风险。政府所做的事情,其实都是指向一



个目标:降低社会共同体生存发展的不确定性、防范化解公共风险。前文我们所说的各类效益,无非就是防范化解公共风险的一种结果。如果我们没有得到这个结果,就意味着风险和危机。政府需要花钱的地方,本质上都是公共风险存在或容易发生的地方,否则,就不需要政府去花这个钱了。所谓政府代表的集体行动,其内在逻辑就在于此。如果政府花的钱,不能落到降低公共风险上,就说明没有绩效,这个钱不该花。政府所花的每一分钱,都应该体现在防范或降低公共风险上。

从量纲的统一性来看,经济效益、社会效益和生态效益等绩效都是不同的量纲,无法比较哪一个更重要、应优先。也就是说,无法排序,无法取舍。而风险都是指发生损害的可能性,可以在量纲上统一,各类公共风险,无论是经济领域的、社会领域的,还是生态环境领域的,都可以进行统一的评估,如概率大小、重要性排序。从效益来看,往往指向最大化;而风险通常指向最小化。从效益来衡量绩效,花钱的时候容易锦上添花;而从风险来看绩效,花钱的时候更易雪中送炭。因此,从导向性来看,以公共风险为内涵的绩效更能校准政府行动的方向。

第四,预算绩效指标体系应为政策的制定和政府治理服务。预算如何编制,是由政策决定的;政策的实现程度,是由绩效指标来测度的,包括事前的评估和事后的评价。政策—预算—绩效—测度—反馈—政策,在这个循环过程中,无论是事前的测度模拟,还是事后的测度评价,绩效指标的设计都应是为政策服务的。比如,农业、教育、医疗卫生等,绩效表现都不一样,设计出来的指标既要符合行业特点,具有实用性和可操作性,更要反映政策的作用方向和整体要求。绩效指标怎么测度,这要进行更深层面的探讨,而不是仅局限于一个个项目本身来谈绩效。因为在不同领域的项目,很难进行直接比较。例如,把更多钱应该用在农业项目上,还是教育项目上?如果满足于用投入—产出或者成本—收益的经济分析方法来测度预算绩效,那将把预算绩效降低到财务管理或资金效益的层面,得不出任何有政策意义的结论,也无从得知政府治理是否有效。钱是有限的,钱怎么分配决定了预算绩效,也反映出政策的倾向性。只有完善政策并据此来分配使用财政资金,才谈得上预算绩效。绩效指标的测度只有为此服务才会有意义。

预算绩效指标的设计不能脱离政策和政府治理,更深层的含义是,预算

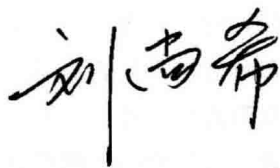
绩效主要不是一笔笔开支的绩效，而是整个预算盘子的绩效。整个预算的绩效不等于一笔笔开支绩效之和。各个预算项目的绩效评价、各种预算资金的绩效评价与基于政策的整体绩效评价是两码事。由此来看，我们的预算绩效实践还存在不少误区。

财政部门与花钱部门是分工合作的关系。作为预算绩效管理的主导部门，应当是抓总，而不是替花钱部门去制定各种各样的财务绩效指标。而这恰恰是花钱部门该做的事情。预算绩效是分层次的，总预算绩效的任务和部门预算绩效的任务是不同的。只有搞清楚这一点，才谈得上有分工，进而有合作，形成合力。搞好预算绩效管理，宏观视野不可缺少。

第五，要积极探索绩效管理规则或准则，明确行为规范比指标测量更重要。考虑到每一个领域、每一个行业的信息不对称，绩效指标通常存在“测不准”的问题。我们能否比照建立会计准则的思路，即中央财政部门应先构建一个预算绩效管理规则或准则，把具体的绩效指标及测量交由预算执行单位自己去做？在把握大方向、大框架的前提下，各个部门可以发挥创造性、主动性，挖掘绩效潜力，有针对性地制定自己的绩效管理办法，在“我要有绩效”的机制下实现自我激励。

预算绩效管理的改革和创新，是现代财政制度的基础性工作，也是整个公共管理的核心问题，事关政府治理的有效性。如何从我国实际出发，推进我国的预算绩效管理改革，迫切需要理论和实践的创新。财政部财政科学研究所王泽彩博士多年从事预算绩效管理的研究工作，形成了一定的经验和理论积淀。他的专著《绩效：政府预算的起点与终点》，正是这面积淀的一个总结。该书从探索预算绩效管理理论出发，分析了国外绩效预算管理的经验教训，针对我国预算绩效管理进行了不同环节、不同角度、不同层次的研究探讨，其中一些观点和看法，可为学界借鉴和参考。

是为序。



2016年4月

# 讲求绩效是改进预算制度的逻辑起点

## ——代自序

中共十八届三中全会以来,上上下下形成了一致共识,即财政是国家治理的基础和重要支柱,预算是公共财政的基石。按此推理,预算绩效无疑是公共财政活的灵魂。新修订的《中华人民共和国预算法》明确了讲求绩效的理念,在我国经济社会发展史上首次写入法典,奠定了新时期强化预算绩效管理的法理基础。从预算绩效、公共财政和国家治理三者之间关系来看,“讲求绩效”是依法治国的内在要求,是现代财政制度的本质特征,更是改进预算制度的必然选择。

经济社会的发展呼唤预算体制创新。发达国家预算管理制度变迁实践表明,传统预算体制随着经济社会的发展而发展,伴随着其功能的缺失而消亡。1929 年大危机之前,政府对自由市场经济采取放任态度,政府职能仅限于维持国家安全和社会秩序,较少介入经济管理领域,政府实际上是一个有限政府。在预算管理中,遵循古典经济学派的预算平衡论。政府实施的是功能预算管理模式,追求统一、完整和简洁。第二次世界大战后,因政府规模的扩大,财政赤字随之增加,为降低经济波动周期影响,普遍奉行凯恩斯的政府对经济干预的财政政策。但是,由于公共支出和投资支出膨胀,财政收支矛盾日趋加剧,公共管理实践要求以新的预算形式来提高公共部门绩效。1949 年,美国率先将预算与部门绩效和项目绩效联系起来,形成了绩效预算的基本框架,却因立法和技术等原因未得以大范围施行。到了 20 世纪 70 年代,财政危机、信任危机和管理危机席卷西方国家,财政赤字成为各国政府治理的焦点。主要原因就是传统预算体制只关注投入,忽视公共产品和公共服务的产出,资金配置效率低下。因此,政府和社会公众寻求一种高效的新型预算管理模式,已成为那个时代的共识。

新公共管理运动催生了新绩效预算。20 世纪 80 年代,随着经济全球化



和信息技术飞速发展，政府支出规模逐年扩大，财政透明度不断增加，公众对强化部门支出责任，提高政府行政效率的诉求日趋强烈。一场以政府绩效管理为基础、以流程再造为特点的新公共管理运动，首先在英国、澳大利亚、新西兰等国家兴起，进而迅速扩展到其他西方国家。新绩效预算由此应运而生，并成为西方国家主流预算管理模式。可以说，新绩效预算作为一种预算管理模式，在提高政府效率、优化资源配置、提高资金绩效方面发挥着重要作用，成为政府预算管理制度改革的世界性潮流。新绩效预算，就是以结果为导向的预算编制方式，强调“花钱必问效，无效必问责”。它既是新公共管理的重要组成部分，又是推动新公共管理从理论转化为实践的载体。可以说，推行绩效预算的原因，主要源于公众压力，以及化解财政收支矛盾。在我国时代进步和民主法治发展进程中，基于社会公众对政府“取之于民、用之于民”效能考量的内在要求，政府必须对民众发出的评估政府绩效、提高政府效能的强烈呐喊给予有效回应，避免陷入“塔西陀陷阱”。不难看出，新绩效预算不仅是预算方法上的创新，而且也是对政府执政理念、行为结果、效率责任的优化升级，更是构建现代财政题中应有之义。

**构建现代财政关键是改进预算制度。**学习借鉴发达国家有益成果，健全完善预算制度是现代国家治理的重要内容。中央已明确，新一轮财税体制改革是一次立足全局、着眼长远、惠及民生的制度创新和系统性重构。改革的目的是建立与国家治理体系和治理能力相适应的制度框架。改革的目标是建立统一完整、法治规范、公开透明、运行高效，有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的可持续的现代财政制度。改革的任务是改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度。其中，改进预算管理制度的重点，就是要建立透明预算制度、完善政府预算体系、改进年度预算控制方式、完善转移支付制度、加强预算执行管理、规范地方政府债务管理和全面规范税收优惠政策。显然，加快推进现代预算制度建设，已成为建设现代财政制度的突破口和切入点。而健全现代预算制度，就是要实施预算绩效管理，它绝不仅仅是财政部门自身的事情，更是要纳入国家治理体系统筹对待。即首先要更新治理理念，统一改革共识，搞好制度顶层设计，强化政策的执行。一方面，要加快政府职能转变；另一方面，要在加强法制建设和培育社会组织等方面有所突破，调动政府内部不同机构、



不同利益代表和社会群体的积极性,切实改善预算绩效管理的生态体系和制度保障环境等。

**改进现代预算制度重点是绩效管理。**中共十八届三中全会把财政提升为国家治理的基础和重要支柱,而起着“基石”作用的预算制度必须发挥应有的作用。实现国家治理体系和治理能力现代化,主要看政府绩效,而预算绩效是重点。按照建立全面规范、公开透明的预算制度要求,各级人民代表大会对政府财政政策效果和重大项目绩效情况的审查力度越来越大。政府预算、部门预算、项目预算及其预算调整和决算,都要依法公开,预算绩效已经成为社会关注的焦点。面对预算公开、透明的外部压力,政府出台的财政政策是否达到预期效果,以及重大项目预算绩效如何,有责任对纳税人作出回应。同时,在建设现代预算制度背景下,推进预算绩效管理,有助于适时、高效能地调整完善财政政策、制度,进一步优化资源配置。最终要让纳税人明白,财政资金投向了哪里,取得了哪些成效,配置效率改善了多少。这些都是推进预算绩效管理改革必须面对的问题,也是新常态下财政政策相机抉择和逆周期调整职能发挥的物质基础。

**预算法夯实了绩效管理的法理基础。**中共十八届四中全会强调,要制定和完善财政税收法规,强化财政资金分配使用内部流程控制,推进财政预算信息公开。特别是,新修订的《预算法》明确要求,各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则,首次以法律形式明确了政府预算的绩效管理规定,为下一步由传统预算转向绩效预算奠定了坚实的法理基础。当前,由于行政体制改革不到位,部门之间职能的博弈相对固化,资金、资产、资源管理呈现分散管理的状况,收入没有全部做到规范有据,支出也没有全部做到公开透明,推行绩效预算管理的基本条件明显缺失。因此,在学习借鉴西方国家经验基础上,我国走出了一条符合中国国情的“预算绩效管理”模式。十余年的探索和实践,经过中央和地方“自上而下”和“自下而上”的双向互动,以及社会各界的积极参与,预算绩效管理制度创新取得了突破性进展。但囿于制度安排的路径依赖,我国预算绩效管理改革明显落后于发达市场经济国家,与科学、规范的绩效预算管理模式还有相当差距。从当前来看,全面深入推进绩效管理制度改革,依然面临各种各样的制度障碍,尤其是财政法制建设和顶层制度设计滞后,成为预算绩效管理改革向纵深推

进的掣肘。

讲求绩效是改进预算制度的逻辑起点。预算绩效是政府绩效的重要组成部分，它直接反映政府行政运行的产出效率。讲求绩效是国家治理的内在要求和现代财政制度的本质特征。在当前财政收入增速放缓、公共需求刚性增长的背景下，尤其是要注意研究公共财政资源配置效率。一是要加快修订完善相关法律，提升预算绩效管理的法律支撑层次。由于法律所具有的相对稳定性和权威性，为了降低改革的阻力，顺利推进绩效预算改革，市场经济国家通常借助于立法手段，以法律的形式将各方的权利和义务固定下来。按照依法理财、科学理财、民主理财的总体部署，立足我国基本国情的客观需要，启动《预算绩效管理法》的起草准备工作；同时，修订《农业法》《教育法》《义务教育法》《科技进步法》，取消与财政收支挂钩的法律规定。二是要加快研究建立预算绩效指标体系，完善预算绩效评价指标体系，使其覆盖所有预算部门和单位、所有财政性资金。在预算编制、执行和监督全过程植入“绩效”理念。当前，要加快推进农业、科技、教育、医疗卫生、交通、水利、社会保障等重点行业的预算绩效指标和评价指标体系建设，构建覆盖所有行业、所有业务的共性和个性相结合的预算绩效指标和评价指标体系。三是要创新管理制度，完善预算绩效管理的制度体系。加快推进权责发生制政府会计改革，真实、完整、全面地反映政府绩效。积极推进绩效目标管理，建立事前、事中、事后通盘连接的闭环管理系统。积极培育和发展第三方评价机构，提高绩效评价的公信力。同时，加强对第三方评价机构的培训，使之成为预算绩效管理能力建设的有效补充。四是实施激励相容政策，建立绩效评价结果应用和问责制度。创新预算编制方法，建立绩效评价结果与预算编制紧密结合的激励约束机制。按照规定，建立“谁用款、谁负责”的预算绩效终身责任追究制，加大绩效评价和监督检查结果的应用，督促预算部门和单位切实承担起预算绩效管理责任。要定期或不定期向社会发布预算绩效评价报告，在强化绩效审计和人民代表大会监督的同时，自觉接受公众、媒体的监督。

总之，讲求绩效是改进预算制度的逻辑起点，是新常态下建设现代财政的重大举措，是依法治国、依法执政、依法行政的现实需要。在全社会树立绩效理念，凝聚绩效管理共识，完善绩效管理立法，健全绩效管理制度体系，严格绩效终身问责制，必将助力现代财政目标的实现。当然，也要充



分考虑预算部门和单位和地方政府的财务管理水平和能力差异,以及其他配套改革的跟进步伐,准确把握推进预算绩效管理改革的时间、节奏和力度。

王泽彩

(本文部分内容登载于2014年12月1日《人民日报》)

# 前言

预算是整个财政体系的基石,涉及如何分“蛋糕”的核心问题,而绩效是“蛋糕”分得好不好、民众满意不满意的标尺。新修订的我国《预算法》明确了讲求绩效的理念,奠定了新时期强化预算绩效管理的法理基础。从预算绩效、公共财政和国家治理三者之间关系看,“讲求绩效”是依法治国的内在要求,是现代财政制度的本质特征,更是改进预算制度的必然选择。实现国家治理体系和治理能力现代化,主要看政府绩效。

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分,是一种以支出结果为导向的预算管理模式。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。

目前,我国财政运行中仍然存在许多问题。例如,财政支出结构不合理,资金的使用效率不高,难以达到预期的目标等,这些亟待解决的问题均与预算有着紧密的联系,加强绩效管理有其必要性。又如,如何增强预算决策的科学性,解决预算编制与执行“两张皮”状况,提高预算资金的效益性问题,强化财政资金监管的着力点以及推进预算公开透明等问题。突破现实中的这些矛盾和问题,都需要立足于预算管理实际,以规范管理为基础,注重绩效为抓手,实现预算管理与绩效管理的有机结合,使预算绩效管理工作在预算编制、执行等环节相互贯穿融合,增强预算决策的科学性,以评价结果的公开来回应社会的质疑等,降低和规避公共风险。

推进预算绩效管理,有助于适时、高效地调整完善财政政策、制度,进一步优化资源配置。按照建立全面规范、公开透明的预算制度要求,政府和各

部门预算、决算都要依法公开，政府出台的财政政策是否达到预期效果，以及重大项目预算绩效如何，有责任对纳税人作出回应。最终要让纳税人明白，财政资金投向了哪里，取得了哪些成效，配置效率改善了多少，从而以预算绩效管理为抓手，提高公共服务质量、优化公共资源配置、节约公共支出成本。这是深化行政体制改革的重要举措，也是财政科学化、精细化管理的重要内容，对于加快经济结构调整，促进高效、责任、透明政府的建设具有重大意义。

本书从预算绩效管理理论出发，总结归纳绩效预算管理国际经验，尝试构建预算绩效管理框架体系，从绩效管理的不同环节、不同角度、不同层次来进行分析，以期进一步夯实绩效管理基础。全书共分为九章：**第一章为预算绩效管理的理论概述。**本章主要对预算绩效管理起源、概念、发展等进行了详细的阐述，指出其理论基础，并对我国当前开展预算绩效管理的现实条件进行了分析。**第二章为预算绩效管理的实践探索。**本章对预算绩效管理发展历程、指导思想与基本原则、总体目标、主要内容和体制机制进行了分析，提出了适合我国国情和经济现状的预算绩效管理的指导思想、基本原则、总体目标和主要内容，重点探讨了当前我国预算绩效管理实践中存在的主要问题。**第三章为预算绩效管理的国际借鉴。**本章梳理预算绩效在国外的产生与发展，当前国际主流的绩效评价体系及方法，以及在我国推行预算绩效管理改革可供借鉴的经验。**第四章为预算绩效目标的设计。**本章从我国预算绩效目标的设计要求、主要内容、审核和批准等方面进行研究，指出绩效目标既是整个预算绩效管理体系运行的前提，又引领整个预算绩效管理体系全过程。对绩效目标科学性的分析有助于导向正确的预算绩效管理体系的建设，使整个体系建设具有更明确的方向。**第五章为预算绩效执行的动态监控。**本章主要研究预算绩效执行动态监控主体、监控布置、监控实施、监控平台建设和监控结果运用等问题，提出在国库单一账户体系基础上，对预算绩效执行状况进行全方位、全过程的动态监督管理。动态监控财政资金支付状况并及时反映财政资金使用效果，为提升财政资金的规范、安全、有效使用服务。**第六章为预算绩效评价指标的确定。**本章探讨检测与评价预算活动的投入、产出以及效果是否完成绩效目标的衡量工具。在当前预算绩效评价指标的设计已全面展开的背景下，提出根据不同部门、不同项目分别进行指标体系建设，绩效评价已逐渐走向规范化、制度化，相应的评价报告成为政府决策的



重要依据。第七章为预算绩效评价的具体实施。本章从预算绩效评价的主体、客体、方法、内容、操作、报告以及评价结果的应用七个方面来进行阐述,对预算绩效评价的实施过程进行了全面的解析,为我国的预算绩效评价提供实践指南。第八章为中国预算绩效管理成效与问题。本章分析了预算绩效管理工作的成效、存在的问题及其原因。首先归纳了我国预算绩效管理试点阶段、全过程预算绩效管理确立阶段与预算绩效管理全面推进阶段的发展进程,分析了我国实施预算绩效管理的工作成效和主要问题。第九章为中国预算绩效管理改革发展趋势。本章提出从突出中期财政规划中的预算绩效理念与跨年度预算平衡的绩效目标考核两个角度来健全现代预算管理体系,相关建议包括:在现代财政框架下进行绩效管理改革,包括健全法律体系、绩效指标体系的构建、第三方评价队伍的发展、绩效全过程评价、评价结果公开、绩效终身责任制的推行与实施和信息平台的建设等。

本书力图求证一个观点,那就是“预算绩效是政府绩效的重要组成部分,它直接反映政府行政运行的产出效率”。而“讲求绩效”则是国家治理的内在要求和现代财政制度的本质特征。由于行政体制改革不到位,当前政府的资金、资产、资源管理呈现分散管理状况,收入没有全部做到规范有据,支出也没有全部做到公开透明,我国预算绩效管理改革明显落后于发达市场经济国家,与科学、规范的绩效预算管理模式还有相当差距。在当前财政收入增速放缓、公共需求刚性增长的背景下,尤其要注重公共财政资源配置效率。作者认为,在今后相当一段时期内,要重点抓好以下工作:一是加快修订完善相关法律,提升预算绩效管理的法律支撑层次。由于法律所具有的相对稳定性和权威性,为了降低改革的阻力,顺利推进绩效预算改革,市场经济国家通常借助于立法手段,以法律的形式将各方的权利和义务固定下来。按照依法理财、科学理财、民主理财的总体部署,立足我国基本国情的客观需要,制定和完善预算绩效管理的法律、法规。同时,修订《农业法》《义务教育法》《科技进步法》等,取消与财政收支挂钩的法律规定。二是加快研究建立预算绩效指标体系,完善预算绩效评价指标体系,使其覆盖所有预算部门和单位、所有财政性资金。在预算编制、执行和监督全过程植入“绩效”理念。当前,要加快推进农业、科技、教育、医疗卫生、交通、水利、社会保障等重点行业的预算绩效指标和评价指标体系建设,构建覆盖所有行业、所有业务的共性和个性相

结合的预算绩效指标和评价指标体系。三是创新管理制度,完善预算绩效管理的制度体系。加快推进权责发生制政府会计改革,真实、完整、全面地反映政府绩效。积极推进绩效目标管理,建立事前、事中、事后通盘连接的闭环管理系统。积极培育和发展第三方评价机构,提高绩效评价的公信力。同时,加强对第三方评价机构的培训,使之成为预算绩效管理能力建设的有效补充。四是实施激励相容政策,建立绩效评价结果应用和问责制度。创新预算编制方法,建立绩效评价结果与预算编制紧密结合的激励约束机制。建立“谁用款、谁负责”的预算绩效终身责任追究制,加大绩效评价和监督检查结果的应用,督促预算部门和单位切实承担起预算绩效管理的责任。要定期或不定期向社会发布预算绩效评价报告,在强化绩效审计和人民代表大会监督的同时,自觉接受公众、媒体的监督。

感谢财政部财政科学研究所为我提供的参与撰写“中国财政研究丛书”的机会。感谢财政部财政科学研究所原综合财政政策研究室主任马晓玲女士,她无私的谦让,让我在财政理论与实践得以深度历练。当然,还要感谢财政部财政科学研究所研究生部张驰、李全文、李佳璐、李云峰同学,他们为本书做了大量的基础性工作。最后,要特别感谢立信会计出版社方士华副编审,是他的辛勤劳动使拙作减少了很多谬误。希望本书的出版发行,能够为中国预算管理制度改革提供一点拙见。

王泽彩

2016年4月



# 目 录

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第一章 预算绩效管理的理论概述 .....      | 001 |
| 第一节 预算绩效管理的内涵界定 .....      | 001 |
| 第二节 预算绩效管理的理论分析 .....      | 013 |
| 第三节 预算绩效管理的动因释疑 .....      | 021 |
| 第二章 预算绩效管理的实践探索 .....      | 029 |
| 第一节 预算绩效管理的发展历程 .....      | 029 |
| 第二节 预算绩效管理的指导思想与基本原则 ..... | 031 |
| 第三节 预算绩效管理的总体目标 .....      | 035 |
| 第四节 预算绩效管理的主要内容 .....      | 037 |
| 第五节 预算绩效管理的体制机制 .....      | 048 |
| 第三章 预算绩效管理的国际借鉴 .....      | 064 |
| 第一节 绩效预算管理的产生和发展 .....     | 064 |
| 第二节 绩效评价体系和主要方法 .....      | 070 |
| 第三节 绩效预算管理的国际经验与启示 .....   | 082 |
| 第四章 预算绩效目标的设计 .....        | 094 |
| 第一节 预算绩效目标的设计要求 .....      | 094 |
| 第二节 预算绩效目标的主要内容 .....      | 097 |
| 第三节 预算绩效目标的审核 .....        | 103 |
| 第四节 预算绩效目标的批复 .....        | 109 |
| 附录 4.1 预算绩效目标案例简介 .....    | 110 |