

过剑飞/主编

绩效预算

浦东政府治理模式的新视角

JIXIAO YUSUAN

PUDONG ZHENGFU ZHILI MOSHI DE XINSHIJIAO



中国财政经济出版社

过剑飞/主编

绩效预算

浦东政府治理模式的新视角

JIXIAO YUSUAN

PUDONG ZHENGFU ZHILI MOSHI DE XINSHIJIAO



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

绩效预算：浦东政府治理模式的新视角/过剑飞主编. —北京：中国财政经济出版社，2008.2

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0480 - 2

I. 绩… II. 过… III. 地方政府 - 预算 - 研究 - 浦东区 IV. F812.751.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 011652 号

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：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 14.25 印张 206 000 字

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月北京第 1 次印刷

定价：35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0480 - 2/F·0403

(图书出现印装问题，本社负责调换)

《绩效预算：浦东政府治理模式的新视角》

编 委 会

主 编 过剑飞

副主编 黄建中 濮近兴 吴惠平 马嘉楠

编 委 (按姓氏笔画排序)

王继强	刘志中	齐钢生	沈春雄	张安平
张惠安	张翠兰	陈亚敏	陈秉华	周 彬
周建军	胡 波	奚永平	诸敏蓉	黄建钢
曹林石	戴 红			

序 言

财政预算是政府施政纲领得以具体实现的“以财行政”方式,也是影响政府部门组织行为最有力的途径和工具。从历史上看,随着经济社会发展,各国政府的职能也发生了重大的变化。从古典的“守夜人”政府,到“凯恩斯革命”后强调国家干预和宏观调控的政府,再到今天公共产品提供方式不断创新的政府,数百年来,无论是政府目标、政府职能、实施职能的方式,还是政府组织结构、政府考核体系等,都发生了重大的变化。而这些变化,最终都要体现在财政预算方面。绩效预算,以及财政支出绩效评价体系,就是顺应政府职能的调整,顺应公共理念更新而引发的完善公共产品供给的重要管理创新,是政府改革的推进力量。通过对西方绩效预算发展过程的考察,可以看到,新旧两次绩效预算改革都是作为更大范围的政府改革的一部分而受到重视的。旧绩效预算改革是 20 世纪 40、50 年代美国“重组政府”运动的主要举措,而新绩效预算改革则是 20 世纪 80 年代末“政府再造”运动或“新公共管理”改革的“排头兵”。

我国正致力于现代化道路上公共财政和服务型政府的建设,近年来,在预算制度方面推行了以部门预算、收支两条线、国库集中收付、政府采购以及规范预算编制程序和改善收支分类为主的改革,取得了较大成绩,然而这些改革尚未正面涉及公共财政如何建立绩效预算的问题。为改进政府绩效,提高公共财政资金的使用效率,我们应充分借鉴西方发达国家绩效预算改革的成功经验,大胆改革、积极进取,为在我国发展和建立绩效预算体系而积极探索。

我曾多次去过浦东，和浦东不少同仁作过交流和沟通，亲身感受到了浦东勇于创新、敢为人先的精神风貌。作为我国改革开放前沿的浦东新区，较早就开始进行绩效预算的探索和研究，目前已经取得了可喜的进展，为我国在更大范围内发展和推进绩效预算提供了宝贵经验。浦东新区副区长过剑飞同志主编的《绩效预算：浦东政府治理模式的新视角》一书，为我们展示了浦东新区在大力推进综合配套改革的进程中对绩效预算改革的大胆探索和思考，是一本很有价值的论著，凝聚着浦东财政人和改革者们的智慧和心血。本书力求在借鉴国内外相关理论和成功经验的基础上，针对浦东实际，提出建立浦东绩效预算体系的基本思路，为浦东政府改革决策提供可参考、可操作的实施意见。因而本书所包含的最主要的创新内容，可认为就聚焦于将绩效预算这个新兴的理念和方法，引入政府治理的创新过程之中，通过对绩效预算的基本原理、本质特征及重要地位和作用的深入阐释，以及实践中的开拓，来寻找浦东政府再造的最佳切入点。

总体而言，绩效预算改革在我国还是一个新生事物，还需要更多实践的摸索和考验，但是绩效预算拥有广阔的前景和发展空间，这是可以确信无疑的。我相信，积极推进绩效预算改革一定能为促进浦东新区政府改革、实现政府再造作出重要的贡献；基于浦东开拓进取实践经验及其理论升华的这部新书，也一定能够给各地有志于推进绩效考评和绩效预算改革创新的实际工作者和研究工作者，提供值得重视和深入思考的借鉴和启发。

贾 康

2007年10月



目 录

第1章 政府预算与政府治理 (1)

1.1 政府治理的基本模式 (2)

1.2 政府预算在政府治理中的作用 (11)

1.3 现代政府治理模式的启示及浦东政府改革的思考 (19)

第2章 公共财政在浦东的实践和发展战略目标..... (25)

2.1 财政实力快速壮大 (26)

2.2 财政支出结构不断优化 (29)

2.3 财政体制日趋完善 (33)

2.4 财政政策效应明显增强 (36)

2.5 财政管理与改革取得新进展 (38)

2.6 浦东公共财政的战略目标	(44)
-----------------------	--------

第3章 以绩效预算引领浦东政府改革（上）

3.1 绩效预算的涵义	(46)
3.2 西方绩效预算发展概要	(54)
3.3 西方绩效预算的特征比较和经验归结	(62)
3.4 浦东绩效预算改革的探索与实践	(68)

第4章 以绩效预算引领浦东政府改革（下）

4.1 浦东实施绩效预算改革难点分析	(73)
4.2 浦东绩效预算改革的路径选择	(79)
4.3 以绩效预算引领浦东政府改革	(87)

第5章 浦东新区绩效预算改革实践探索之一：关注民生

5.1 浦东新区促进再就业专项资金绩效评价	(97)
5.2 浦东新区义务教育投入绩效评价	(112)
5.3 法律援助专项项目资金绩效评估	(121)
5.4 浦东新区校舍大修项目绩效评价项目	(124)

第6章 浦东新区绩效预算改革实践探索之二：聚焦发展

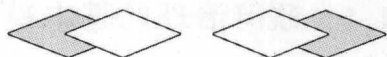
6.1 浦东新区科技发展基金绩效评价	(138)
6.2 孙桥现代农业开发园区建设项目绩效评价	(146)
6.3 浦东新区宣传文化发展基金预算绩效评价	(156)
6.4 浦东新区国有企业清产核资项目预算绩效评价	(175)

第7章 浦东新区绩效预算改革实践探索之三：优化环境

7.1 浦东新区建设健康城区专项资金绩效评价	(182)
------------------------------	---------

7.2 浦东新区河道专项整治项目绩效评价	(193)
7.3 “互联浦东人”信息化培训项目绩效评估	(201)
参考文献	(214)
后 记	(217)

第1章



政府预算与政府治理

现代社会中，政府承担着广泛的公共管理和公共服务职能。如何提高管理和服务效率，是各国政府面临的共同课题。20世纪70年代以来，市场经济国家公共管理的理论和实践都在发生着重要的转型。由于政府的公共管理和公共服务职能在很大程度上是通过安排公共支出、配置公共资源来实现的，因此，政府预算管理制度改革一直处于这一重大变革的核心位置。

将政府预算界定为政府的财政收支计划，是中西方财政理论的共同点，但双方的差异也是很大的，主要的差异在于我国财政理论界主要是从经济关系的角度考察政府预算，指出它是基本的财政分配手段，反映了基本的财政分配关系；西方理论界则更多地强调政府预算的政治性，指明预算过程受立法机构和政治程序根本制约和规定限制的特

点。^①从政治学、制度经济学、公共管理学等多学科角度研究政府预算制度，是值得我们借鉴的一条路径。沿着这条路径，决策者的眼界得以开阔，从单纯对政府财政收支的关注，转向对公共服务绩效、各级政府的责任、公共政策透明度、政府执政的效率、公民参政议政乃至民主政治制度确立等问题的深切关怀。简言之，就是要使政府预算真正成为“上达民情，下传政纲”的政府治理工具。

1.1 政府治理的基本模式

治理理论是补充政府管理和市场调节的不足应运而生的一种社会管理方式，它产生于20世纪90年代初期，现已逐渐成为社会管理的一个重要理念和价值追求。从某种意义上说，它既是各国政府改革的实践总结，又作为一种新的理念深刻影响着各国的政府改革。

1.1.1 治理的涵义^②

“治理”，英文为 Governance，原意是控制、引导和操纵。在1989年世界银行关于非洲的报告中，“治理”一词首次出现；世界银行1992年度报告的标题就是“治理与发展”；经济合作与发展组织在1996年发布一份名为“促进参与发展和善治的项目评估”的报告；联合国有关机构还成立了一个“全球治理委员会”，并出版了一份名为《全球治理》的杂志。短短十几年，治理迅速发展成为一套内容丰富、适用广泛的理论。在社会科学的许多领域，如政治、行政、管理等方面得到广泛运用，并日益受到广泛的重视。

治理理论虽然得到广泛的运用，但对治理一词的确切定义在理论界仍存在着较大的争议。作为治理理论的主要创始人，罗西瑙将治理界定

① 张馨：《比较财政教程》，中国人民大学出版社1997年版。

② 参见陈力川：“治理思想的生成与实践”，协同治理网。

为一系列活动领域里的管理机制，它们虽未得到正式授权，却能有效发挥作用。欧美企业界，世界银行，国际货币基金组织，经济合作与发展组织（OCDE），联合国，欧洲联盟，以及世界公民社会的众多非政府组织都自行定义了治理的涵义。

世界银行在《治理和发展》一书中对治理的定义偏重规范和管理：“治理是通过建立一套被接受为合法权威的规则而对公共事务公正而透明的管理。”世界银行还将治理分为高、中、低三个音域。高音：在治理的背景下，公共行政部门的现代化；中音：“善治”在政治、经济及行政层面的正常状态；低音：参与，人权和民主化。

联合国全球治理委员会下的定义具有很强的概括性：“治理覆盖个人、公共和私人机构管理他们共同事务的全部行动。这是一个有连续性的过程，在这个过程中，各种矛盾的利益和由此产生的冲突得到调和，并产生合作。这一过程既建立在现有的机构和具法律约束力的体制之上，也离不开非正式的协商与和解。”

我国学者俞可平认为，与“政府统治”一样，“治理”作为一种政治过程，也是为了维持正常的社会秩序。但“治理”与“政府统治”至少有两个区别：①“治理”与“政府统治”的最基本的或是本质性的区别是：“治理”虽然需要权威，但这个权威并不一定是政府机关，而“政府统治”的权威则必定是政府；“政府统治”的主体一定是社会的公共机构，而“治理”的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作。②管理过程中权力运行的向度不一样：“政府统治”的权力运行方向总是自上而下的，而“治理”则是一个上下互动的管理过程。^①

表 1-1 对现代政府治理与传统政府管理作了比较。

^① 参见俞可平：“中国公民社会的兴起及其对治理的意义”，载《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，社会科学出版社 2002 年版。

表 1-1

现代政府治理与传统政府管理的比较

	传统的官僚政府	现代的服务型政府
组织机构	官僚机构和公共企业，依靠行政权力约束上下级关系	小政府+大量独立的专业化的代理机构，用合同建立政府与代理机构的委托代理关系
市场环境	公共的和私人的竞争者相分离	公共部门和私人部门共同参与市场竞争，建立公私部门的伙伴关系，创造公平的竞争环境
管理方式	过程管理，基层部门基本没有财务、人事自主权	绩效管理/目标管理，代理机构在财务、人事上有高度自主权
拨款方式	根据拨款公式按投入因素拨款	绩效拨款、合同拨款

1.1.2 治理理论的生成^①

20 世纪末以来，西方政治学家和管理学家在社会资源配置中既看到了市场失灵，又看到了政府失效，于是提出应进行政府管理方式的变革，以“治理”代替“统治”，企望诉诸治理机制来解决市场失灵和政府失效问题。

(1) 市场失灵与政府失灵。

随着人类社会的不断发展，特别是自西方国家工业革命以来，社会对公共服务的需求不断增长，这些服务的范围涵盖了包括水、电、气、路、通讯、交通工具等有形的物质产品及包括安全、医疗、教育、娱乐等在内的无形的非物质产品。这些服务在一定程度上具有非排他性和非竞争性的特征，因而亦可被称作公共产品。

公共产品是公共选择学派、当代政治经济学派在分析公共财政问题的过程中提出来的。根据美国经济学家保罗·A. 萨缪尔森的观点：在理论上，市场机制可以有效地解决私人产品的供给和配置，但有一类物品的供给和配置市场机制则无能为力，而必须从税收中通过预算支出加以解决。公共产品的供给方式之所以有别于私人物品，是因为在消费方式

^① 参见张璋：“西方公共行政理论的新范式——治理”，<http://www.lwxx.com>，2005 年 9 月 14 日。

和排他性上有别于私人产品。公共产品对任何一种群体生活都是必需的,但由于其自身的特殊性,每一个人在享用这一物品时都会希望由别人来提供该公共产品而自己免费使用(“搭便车”),而且,由于公共产品的非排他性,使这种“搭便车”成为了可能。另外,由于公共产品具有非竞争性,这类物品应免费提供,然而,对于微观经济市场来讲,不能收回成本或是无法使自身利益最大化的行为都是不为微观经济活动主体所接受的,从而也就造成了在一般情况下依靠私人力量和市场机制是不足以得到有效(及时和足量)的供给的。

公共产品的“公共”二字导致了私人机制在公共产品供给、经营管理上的困境。在经历了一系列艰苦的博弈之后,人们终于取得了这样的一种共识:把公共产品、公共事务的管理权让渡给一个公认的公共权力机关,由它来统一向全体社会成员提供保护和服务,社会成员承担相应的纳税义务。于是,社会成员和公共权力之间就形成了一种类似市场交易的行为:前者纳税(付费)购买后者提供的服务和保护。

20世纪70年代以来,西方发达国家及部分发展中国家公共产品生产领域中市场力量的作用越来越大,一些原来由政府提供的准公共产品,甚至纯公共产品也转向由市场提供,从而在一定程度上动摇了旧有市场失灵理论关于市场没有办法生产出具有消费的非排他性和非竞争性的公共产品。其原因主要有三:一是随着经济发展水平及技术条件的改良,过去只能由政府提供的某些公共产品(例如电视台)会以政府合同的形式由政府出资购买,由私人企业来供给服务而完成;二是政府在直接生产公共产品的过程中,常常会因不计成本和没有竞争而导致浪费及低效率,不利于公共服务质量的提高;三是政府直接生产公共产品的模式由于缺乏市场竞争,失去了优胜劣汰机制对于产品质量的保障作用,从而导致公共产品供给质量上的低下。

然而,市场失灵并不是政府干预的充分条件,市场机制解决不了的问题,政府也不一定能解决,即使能解决,也不一定比市场解决得更好。因为,同样存在着情况更为严重的政府失灵,这是由于政府行为并非永远代表公共利益、信息不完全和政府能力有限、政府干预市场的成本扩张以及政府机构及其官员的寻租与腐败等。政府失灵一方面表现为

政府的无效干预，即政府宏观调控的范围和力度不足或方式选择失当，不能够弥补“市场失灵”和维持市场机制正常运行的合理需要。比如对生态环境的保护不力，缺乏保护公平竞争的法律法规和措施，对基础设施、公共产品投资不足，政策工具选择上失当，不能正确运用行政指令性手段等，结果也就不能弥补和纠正市场失灵。另一方面，则表现为政府的过度干预，即政府干预的范围和力度，超过了弥补“市场失灵”和维持市场机制正常运行的合理需要，或干预的方向不对路，形式选择失当。比如不合理的限制性规章制度过多过细，公共产品生产的比重过大，公共设施超前过度；对各种政策工具选择及搭配不适当，过多地运用行政指令性手段干预市场内部运行秩序，结果非但不能纠正市场失灵，反而抑制了市场机制的正常运作。

正因为政府的干预存在着上述缺陷，所以让政府干预成为替代市场的主导力量，其结果只能导致“政府失灵”，用“失灵的政府”去干预“失灵的市场”必然是败上加败，使失灵的市场进一步失灵。但客观存在的市场失灵又需要政府的积极干预，“守夜人”似的“消极”政府同样无补于市场失灵，同样会造成政府失灵。因此，政府不干预或干预乏力与政府干预过度均在摒弃之列。

从20世纪70年代起，西方各主要资本主义国家相继陷入了一场空前的深刻的危机之中。具体表现是：政治上，民众要求的不断增强与政府的软弱被动形成鲜明的对比，政治冷漠与政治冲突同时存在，政治丑闻不断，政府的合法性面临着巨大挑战；经济上，政府对社会的全面干预造成社会资源配置效率的降低，高福利造成了政府的巨额财政赤字，社会不堪重负；社会方面，吸毒、犯罪、信仰危机、单身家庭、失业等社会问题不断出现，政府在这些方面束手无策，社会整合程度降低。所有这些，都要求人们对政府的性质和职能进行反思，要求政府对自身的行为方式进行调整。

（2）从统治到治理。

在面临挑战的同时，政府也面临着创新和发展的契机。就公共行政而言，可以预见的变化至少有以下几点：一是公共权力的重新划分和配置，即国家治权在民众和国家机构之间，立法、司法和行政部门之间，

行政组织的上下层级之间,以及高层领导和技术专家之间同时存在着集中和分散两种趋势。二是政府地位的重新定位。信息和通讯技术的发达,使信息的收集、处理和传播更为便利,社会组织、个人的知识量及其相互间的交流增加,其独立性、行动能力以及协调能力增强。在处理某些公共事务时,政府可能不得不依靠他们。因而,工业社会中的政府绝对优势将不复存在。社会中将会出现政府、企业、非政府组织和公民个人对公共事物进行共同管理的局面。三是政府角色的重新界定。新时期的社会问题的性质并不容易弄清楚,公共物品/私人物品的界限在信息时代将会模糊,国家/社会的界限也不像以前那样明显。人们赋予政府的传统责任将不可避免地发生变化。四是政府行为方式的变化。上述因素决定了政府必须以新的行为方式与社会、公民和组织进行交流、合作及竞争活动,建立各种新型的互动关系。

所有这些,都表明传统的统治式行政已不符合当今时代的要求。需要有一种新型的行政概念,它将抛弃传统公共管理的垄断和强制性性质,强调政府、企业、团体和个人的共同作用;它将不再单单指望政府去做什么和提供什么,而是希望政府能充分挖掘各种管理和统治工具的潜力;它不要求政府整天疲于应付,而希望政府有自知之明,做自己应做和能做的事;它不强求自上而下、等级分明的社会秩序,而重视网络社会各种组织之间的平等对话的系统合作关系。这是一种多元的,民主的,合作的,去意识形态的公共行政。这种新型的行政就是“治理”式的行政。治理理论就是这种新型行政在理论上的新发展。

1.1.3 政府治理的主要模式^①

美国学者 B. 盖伊·彼得斯在《政府未来的治理模式》中预测了四种治理模式,分别是市场式政府、参与式政府、弹性化政府和解制式政府。它们的主要特征如表 1-2 所示。

^① 参见顾平安:“政府治理的基本特征和主要形式”,载《中国行政管理学会 2005 年年会论文集》。

表 1-2

政府未来的治理模式

类 型 内 容	市场式政府	参与式政府	弹性化政府	解制式政府
主要的诊断	垄断	层级节制	永久性	内部管理
结构	分权	扁平组织	虚拟组织	无特别建议
管理	按劳取酬, 运用 其他私人部门的管理技术	全面质量管理, 团队	管理临时雇员	更多的管理自由
决策	内部市场, 市场 刺激	协商, 谈判	试验	企业型政府
公共利益	低成本	参与, 协商	低成本, 协商	创造力, 能动性

资料来源：王义主编：《西方新公共管理概论》，中国海洋大学出版社 2006 年版。

(1) 市场式政府模式。

政府管理的市场化改革是建立在人们对市场竞争机制和激励机制的优越性普遍推崇基础之上的。私营部门的管理实践使人们普遍坚信，提高政府效率的最佳甚至是唯一的方法就是用某种建立在市场基础上的机制代替传统的官僚体制。市场化模式是当代行政改革实践中的主导模式。这种模式的特点主要表现为：①下放决策和执行权力。将大量的服务职能下放给低层机构、私营部门或半私营部门来承担，迫使公共部门无法进行垄断性控制。②政府结构趋向网络式扁平化。强调积极进取的政府行为和个人责任，促使公共部门致力于建立层级尽可能少的网络式平板结构，保证各公共部门的低投入高收益。③建立以功绩制为原则的个性化绩效工资制度。吸收私营部门的管理思想，打破集体化的工资分配制度，建立以功绩制为原则的个性化绩效工资制度，成就突出的给予更高的报酬，不管公务员的职级悬殊多大。

(2) 参与式政府模式。

政府组织能否运转良好的基本前提是其低级员工和服务对象能否直接参与管理决策。参与的核心就是明确地把社会利益融入治理之中。其主要特点是：①实现分权制度化。放权于基层，让那些长期处于被动执行的管理者具有参与权和决策权，以改善政府组织本身的管理。②放权