

# 广东

## 南海模式 与建立中国式绩效预算

白景明 赵新国 李成威 马洪范 著



中国财政经济出版社

# 广东南海模式与建立 中国式绩效预算

白景明 赵新国 李成威 马洪范 著

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

广东南海模式与建立中国式绩效预算/白景明等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2185 - 4

I. 广… II. 白… III. 地方预算 - 财政管理体制 - 研究 - 南海市 IV. F812. 765. 43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 069873 号

责任编辑: 孙聪宝

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 25.25 印张 391 000 字

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2185 - 4/F · 1733

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

## 前 言

我国 2000 年开始的部门预算改革，标志着预算管理制度改革的正式启动。此后，财政部相继实施了部门预算、收支两条线、国库集中收付制度、政府采购、政府收支分类等多项改革，取得显著成效，为深化整体财税改革奠定了基础。但应该看到，目前我国的部门预算编制很大程度上仍然依赖财政部门与经费申请部门之间的讨价还价，预算编制带有较重的经验决策的色彩，部门预算编制与部门事业发展目标之间缺乏直接的联系；同时，预算管理重视对预算资金投入的控制，而对预算支出效果的评价和考核则较为薄弱，结果往往是只管投放进度，不问投放效果，只管使用合规，不问效益大小，只强调支出的财务责任，不考核项目的执行水平，从而造成预算资金浪费和效益较低等问题。这样的预算管理水平显然不能适应我国社会经济发展的需要，也与公众强烈要求落实预算知情权、监督权的情况不相符，更与公众提高财政资金使用效率的呼声不对称。

西方国家早在第二次世界大战前后就开始了政府绩效的理论研究和实践探索。20 世纪 50 年代美国政府通过使用预算绩效方面的信息，重塑联邦预算程序，使预算程序更加关注投入带来的产出，而不仅仅是投入本身，真正将绩效管理理念引入政府管理领域始于 20 世纪七八十年代。当时，西方国家为应对科技进步、经济全球化和国际竞争以及公共福利支出扩张压力的挑战，特别是为了解决财政困境和受托责任问题，普遍实施了以公共责任和服务对象至上为理念的政府绩效评价。随着政府绩效评价工作的深入，绩效评价开始与政府资金投入结合，政府预算管理模式也相应发生了很大的变化，部分国家开始由项目支出预算管理模式转向基于绩效的预算管理模式，并逐渐形成了世界性的绩效预算改革潮流。

我们可以看到，西方的绩效预算是建立在符合西方经济基础、政治制

度和人文环境基础之上的绩效预算。西方的经济基础、政治制度和人文环境与我国的情况有很大的差别。从经济基础来看，西方国家的市场经济体制经过上百年的发展已经基本成熟与完善，而我国的经济体制虽然经历了从计划经济向市场经济的转型，但市场机制在很多方面还有待完善；从政治制度来看，西方国家的政治制度是以分权体制为核心的，这种分权原则不仅体现在纵向的政府级次分权中，而且体现在的议会、司法和行政的三权分立以及直接民主中，而我国的政治架构有明显的集权特色；从文化环境来看，西方的民众担心个人的自由受到束缚而不愿意政府的存在，另一方面又必须建立政府来保证个人权利的实现，在这种心态下，就会苛求政府以最少的花费做更多更好的事，但我国公众普遍希望政府集中财力办大事，当前特别要求政府力推基本公共服务均等化。可见，建立在不同经济基础、政治制度和人文环境之上的绩效预算，其基本理念和管理模式必然存在很大的差别。20世纪90年代中后期我国政府兴起了一些绩效预算改革的探索和实践，许多学者提出向西方国家借鉴经验以推动我国的绩效预算改革，但进展相对缓慢，根本原因就在于忽视了中西方的差别，未能全面分析西方绩效预算的问题，未能深入探讨如何构建中国式绩效预算。

但是，在学术界对西方绩效预算学习、研究和反思的过程中，我国一些地方政府已经开始悄然启动财政预算分配制度改革，在实践中逐渐摸索和建立起具有中国特色的、符合中国国情的所谓“中国式”绩效预算，广东佛山南海区就是其中一个典型。南海绩效预算的改革植根于中国的制度土壤和社会环境，南海改革的探索值得我们去思考很多问题，给予我们的重大启示至少有四点：一是政府财力规模越大越要加强管理；二是中国必须深化预算管理改革；三是绩效预算在中国不仅可行，而且有效；四是绩效预算深受公众喜爱。同时我们还可以从南海实践中悟出中国式绩效预算框架体系的五个基本特征：一是预算绩效管理是以中国特有的政府经济社会发展规划为依据的；二是中国的绩效预算是在多部门、大政府基础上的；三是中国的绩效预算首先要实现的目标是科学配置财政资源；四是中国的绩效预算就是要通过预算绩效评价来反推行政管理改革深化；五是中国的绩效预算是财政民主化的助推器。通观南海实践，可以看到，南海政府和南海财政系统具有大无畏的改革精神，勇于承担改革成本和压力，对人民和党的事业具有强烈的责任心，他们的成功表层上是操作上的

胜利，深层次的成功是理念和信念的成功。同时，南海的探索为各级政府研究、推进预算改革提供了参照系，得失可资各方分析。

本书分为绪论和上、下两篇。上篇9章主要介绍绩效预算的一般理论以及南海绩效预算的实践，在上篇中探索了南海绩效预算形成的基本原因和动力，阐述了南海绩效预算在绩效目标设定、绩效指标选择和绩效控制系统构建方面如何克服西方在绩效预算中遇到的理论难题，以及他们如何在实践中通过探索逐渐形成了符合中国国情的绩效预算模式。下篇10章主要论述构建中国式绩效预算的必要性和基本原则，阐述中国式绩效预算的基本框架，以及如何处理绩效预算与行政管理体制改革、部门预算改革和预算执行改革的关系，在此基础上探讨了中国式绩效预算改革的目标模式和改革路径。总之，全书的落脚点是从中国制度特征和国情特征出发提出中国式绩效预算的制度框架，为实现财政管理科学化、精细化勾画出一个突破点。

总之，本书是以广东南海案例为支撑，探讨构建中国式绩效预算的研究成果，选择这种研究范式，主要目的是把局部和全局联接起来，具体说就是总结财政改革自下而上模式的特点。当然，出版本书的目的还是要抛砖引玉，希望学术界和实践部门更多地关注和研究中国式绩效预算，共同推动我国绩效预算改革大踏步迈进。

作 者

2010年4月

# 目 录

|           |       |
|-----------|-------|
| 绪 论 ..... | ( 1 ) |
|-----------|-------|

## 上篇 广东南海模式剖析

|                              |        |
|------------------------------|--------|
| 第一章 绩效预算体系的构成 .....          | ( 19 ) |
| 第一节 绩效预算编制的类型及其演变 .....      | ( 19 ) |
| 第二节 绩效预算执行的类型及其演变 .....      | ( 20 ) |
| 第三节 绩效评价的类型及其演变 .....        | ( 22 ) |
| 第四节 绩效预算体系的模式 .....          | ( 25 ) |
| 第二章 基层政府具有强烈的预算改革积极性 .....   | ( 28 ) |
| 第一节 基层政府探索预算改革的理论准备 .....    | ( 28 ) |
| 第二节 基层政府预算改革的现实动因与模式探索 ..... | ( 33 ) |
| 第三节 基层政府财政改革探索的制度建设成效 .....  | ( 38 ) |
| 第三章 南海区概况 .....              | ( 42 ) |
| 第一节 自然地理状况 .....             | ( 42 ) |
| 第二节 南海区社会发展情况 .....          | ( 43 ) |
| 第三节 南海区经济发展情况 .....          | ( 47 ) |
| 第四章 南海财政与公共管理体制改革 .....      | ( 51 ) |
| 第一节 南海财政的发展 .....            | ( 51 ) |
| 第二节 南海财政改革的历程 .....          | ( 54 ) |

|     |                                  |         |
|-----|----------------------------------|---------|
| 第三节 | 南海区公共管理体制改革的                     | ( 59 )  |
| 第五章 | 南海绩效预算的形成                        | ( 64 )  |
| 第一节 | 南海推行绩效预算的动因                      | ( 64 )  |
| 第二节 | 南海推行绩效预算的基本条件                    | ( 68 )  |
| 第三节 | 科研机构的参与和南海绩效预算的形成                | ( 71 )  |
| 第六章 | 南海预算绩效目标                         | ( 75 )  |
| 第一节 | 设定绩效目标的理论难题                      | ( 76 )  |
| 第二节 | 南海设定预算绩效目标的探索                    | ( 81 )  |
| 第三节 | 南海设定预算绩效目标探索的启示                  | ( 85 )  |
| 第七章 | 南海项目预算绩效评价指标体系                   | ( 87 )  |
| 第一节 | 设计预算绩效指标体系的主要难题                  | ( 88 )  |
| 第二节 | 南海构建项目预算绩效评价指标体系的探索              | ( 93 )  |
| 第三节 | 南海项目预算绩效评价指标体系设计的启示              | ( 112 ) |
| 第八章 | 南海绩效预算控制系统                       | ( 116 ) |
| 第一节 | 绩效预算控制系统概论                       | ( 116 ) |
| 第二节 | 南海绩效预算控制系统的框架与特征                 | ( 119 ) |
| 第三节 | 南海绩效预算控制系统的启示                    | ( 132 ) |
| 第九章 | 绩效预算是实现财政管理科学化、精细化的通路            | ( 135 ) |
| 第一节 | 绩效预算理念强调的就是财政管理科学化、<br>精细化       | ( 136 ) |
| 第二节 | 绩效评价指标体系和编制体系是财政管理精<br>细化的体现     | ( 141 ) |
| 第三节 | 绩效评价专家引入机制是财政管理科学化的<br>体现        | ( 147 ) |
| 第四节 | 绩效预算讲求程序严谨、操作公开就是财政<br>管理科学化、精细化 | ( 151 ) |

## 下篇 如何建立中国式绩效预算

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| <b>第十章 绩效预算制度体系</b> .....       | (159) |
| 第一节 制度与绩效预算制度 .....             | (159) |
| 第二节 绩效预算制度体系的构成 .....           | (173) |
| 第三节 我国绩效预算制度建设的路径选择 .....       | (181) |
| <b>第十一章 绩效预算管理体制</b> .....      | (189) |
| 第一节 预算管理体制 .....                | (189) |
| 第二节 绩效预算管理体制 .....              | (197) |
| 第三节 中国式绩效预算管理体制 .....           | (206) |
| <b>第十二章 绩效预算运行机制</b> .....      | (214) |
| 第一节 绩效预算运行程序 .....              | (214) |
| 第二节 绩效预算运行手段 .....              | (227) |
| 第三节 绩效预算运行的方法 .....             | (232) |
| 第四节 构建中国式绩效预算运行机制 .....         | (237) |
| <b>第十三章 行政管理体制特征与绩效预算</b> ..... | (243) |
| 第一节 行政管理体制对预算管理的基本约束作用 .....    | (244) |
| 第二节 我国行政管理体制特征对绩效预算的影响 .....    | (248) |
| 第三节 在改革行政管理体制的基础上推行绩效预算 .....   | (255) |
| <b>第十四章 政府绩效评价体系与绩效预算</b> ..... | (260) |
| 第一节 如何认识政府绩效评价体系 .....          | (260) |
| 第二节 政府绩效评价体系在绩效预算中的地位 .....     | (264) |
| 第三节 地方政府政绩考核 .....              | (265) |
| <b>第十五章 绩效预算与部门预算改革</b> .....   | (270) |
| 第一节 绩效预算编制模式 .....              | (270) |

|               |                            |              |
|---------------|----------------------------|--------------|
| 第二节           | 我国预算编制现状 .....             | (295)        |
| 第三节           | 中国式绩效预算编制改革 .....          | (302)        |
| <b>第十六章</b>   | <b>绩效预算与预算执行改革 .....</b>   | <b>(309)</b> |
| 第一节           | 绩效预算执行模式 .....             | (309)        |
| 第二节           | 我国预算执行改革情况 .....           | (323)        |
| 第三节           | 中国式绩效预算执行改革 .....          | (333)        |
| <b>第十七章</b>   | <b>绩效预算与绩效评价体系建设 .....</b> | <b>(340)</b> |
| 第一节           | 绩效评价模式研究 .....             | (340)        |
| 第二节           | 我国绩效评价现状 .....             | (356)        |
| 第三节           | 构建中国式绩效评价体系 .....          | (364)        |
| <b>第十八章</b>   | <b>我国绩效预算的目标模式 .....</b>   | <b>(372)</b> |
| 第一节           | 我国绩效预算体系建设的目标模式 .....      | (372)        |
| 第二节           | 我国绩效预算改革的路径 .....          | (373)        |
| 第三节           | 需要关注的几个问题 .....            | (378)        |
| <b>主要参考书目</b> | <b>.....</b>               | <b>(384)</b> |
| <b>后    记</b> | <b>.....</b>               | <b>(391)</b> |

## 绪 论

### 一、探索推行绩效预算是深化预算改革的必然

在 30 年的改革和发展历程中，财政改革始终走在前列，充分发挥了保全局、保长远的作用。预算管理是财政管理的核心，预算制度是财政制度体系的基础设施。因此，每一轮财政改革高潮预算管理改革都位处浪尖。

国内外实践表明，在中央统一领导、地方分级管理的行政管理体制框架下，在分级财政体制条件下，预算管理改革的推进和深化，都是中央和地方联动，很多情况下是地方率先探索、形成局部经验后反推中央全面实施，有时即便是中央确定了改革理念，也是地方把理念在实践中具体化，从而证明中央的理念的合理性并推动改革在全局逐步落实。

接续前期财政改革，2000 年之后预算管理改革成为财政改革重头戏。特别需要指出的是，相继推出的部门预算、国库集中收付、政府采购、政府收支分类、收支两条线五项改革，无不体现出了中央与地方联动，其中部门预算改革则充分表明了地方先行先试（河北省）拓展模式的优越性。在推进“五项改革”过程中，中国各级政府都已认识到预算制度体系各组成部分的重构还属于结构性工程，更深层次的问题是搭建新的预算管理模式，从而实现预算管理体系的全面更新。那么，究竟应该选择什么样的预算管理模式呢？

中国政府在推进预算改革时始终注意充分借鉴国际经验。这不仅是因为市场取向的改革需要吸收成熟市场经济国家的经验，更主要的是因为预算制度的重大转变具有内在规律性。正是依循这种理念，在推进预算改革中，财政系统和学术界高度关注西方国家的绩效预算，认识到绩效预算是

全新的预算管理模式，它的形成和完善虽然艰难，但却是能够提高政府公信力、有效使用财政资金的可值得追求的制度变革。在充分研究西方绩效预算理论和实践的基础上，中国各级政府启动了绩效预算的实践探索。在这方面，地方政府显示出了更为强烈的主动性，特别是基层政府，表现出了异乎寻常的勇气和毅力，广东省佛山市南海区是其中的典型。

广东南海属于经济发达地区，人均财力远超出全国平均水平。从2004年起，南海就积极探索推行绩效预算，至今已经形成了包括制度体系、评价主体体系、评价标准体系、评价指标体系、绩效问责体系等内容的相对完整的绩效预算。南海的绩效预算植根于中国的制度“土壤”、发端于改革的特定阶段，破解了一系列预算管理难题并连带化解了诸多行政管理难题。显然，南海案例令人振奋，值得我们去深思，并由此出发探寻事关中国社会经济可持续发展的财政问题和行政管理体制乃至政治体制问题的底蕴。

回首预算改革路径、考察南海绩效预算，可以说中国探索推行绩效预算有其历史必然性。这种必然性既表现在预算改革的客观压力上，又体现在预算改革的内在逻辑性上。就前者而言有三点：一是政府支出规模不断膨胀，2010年我国公共预算支出（含债务）已达8.4万亿元，基金预算支出达1.93万亿元，两项加总已突破10万亿元，如果再加上社会保险基金，政府管理的资金达12万亿元。如此巨额财力，不改革资金管理模式是没有出路的；二是社会公众就财政支出提出了多种管理思路和投入偏好，总归起来就是要求政府使用纳税人的钱要尽责、提效。绩效预算讲求的就是提高政府绩效、细化财政支出管理、民主理财，这与公众的呼声恰好吻合；三是尽管政府可支配财力规模膨胀，但公共产品供给压力强化得更快，这不仅表现在基本公共服务均等化战略的推进带来了公共产品数量和质量的需求变化上，也体现在国情特征（如13亿人口、资源补偿、区域发展不平衡等）构成了他国无可比拟的公共产品需求量上。就改革内在逻辑来讲则主要有两点：一是以细化预算为导向的预算改革必须寻求支撑点，绩效预算本身的特点就是细化管理，把资金绩效与政府绩效对接起来。因此，推行绩效预算，恰好符合深化预算改革的基本原则；二是深化预算改革势必触动行政管理体制。绩效预算的特点是以政府绩效为依据编制、执行预算。显然，推行绩效预算恰好可以促进行政管理体制完善。

## 二、全面认识绩效预算

如何定义政府预算至今仍是学术界争论的问题。西方财政学界有两大类观点:一是认为政府预算就是政府资金配置的规划或计划方案;二是认为政府预算是一定时间内政府收入和支出的记录。前者实际上是从事前角度看问题得出的结论,后者本质上是从事后角度看问题作出的归纳。应当指出,这两种观点似乎都没有把预算和政府意志之间的关系结合起来,从而使人们很难理解西方各国政府为什么总要提预算政策。中国经济学的特点是习惯于从文件政策规定的角度去确定学科内容中的各个概念的定义,因而总是容易把文件术语移植到学科中并界定为相关概念。这在财政学中体现得也很明显。可以说,恰恰是这种思维逻辑使得人们往往简单地把政府预算定义为政府资金分配计划。当然,这种观点与西方学术界的看法有接近之处。

从政府预算表现出来的政府资金流入流出与行政活动环环相扣关系出发,人们又认识到政府预算是国家大政方针的集中体现。由此,可以说,我国对政府预算本质的界定已经考虑到了行政管理和政治体制与政府收支的因果联系。换言之,人们对政府预算的认识已经跳出了经济学圈子。但必须看到,这一结论明显针对的是预算的基本功能,考察问题的视角也是合理的。然而,究竟政府预算的本质是什么确实还有待说明。

那么,如何界定政府预算呢?解决这一问题首先是合理选择分析视角。我们认为给政府预算下定义,应从政府预算的形成、实施、功能三个角度去分析问题。由此,可以说政府预算实际上也可称为国家预算,是国家机器各组成部分及其各个环节分别落实国家意志的政府经济资源配置计划。这里所说的政府掌握的所有资金和资产,政府预算管理的具体对象相应也就分为资金和资产两大类。

政府预算包括预算程序、预算主体、预算权力划分、预算评价和预算决策五大要素。预算的形成包括预算编制和预算执行两个阶段。这其中至为关键的是谁有权力参与、决定预算。就国家性质而言,国家预算的最终决策权属于人民,但由于人民意志是由国家机构的运转来代表、体现,国家预算的直接决策者是人民代表大会授权的国家机关。进一步说,因为国家预算集中反映的是国家各项职能履行状况,所以国家预算又是各个预算单位部门预算的总汇。可见,在操作层面,国家预算的形成是国家机器各

个环节、政府各部门预算意志的统一，但这种统一的过程往往包含着部门职能划分的争议和追求资金使用最大化的部门之争。因此，把政府预算管理简单地解释为总预算管理机构的专门职能是片面的，应当承认所有预算单位都是预算管理主体，区别只在于管理层级不同。正是有鉴于此，一个国家政府部门越多、各部门管控的下设机构越多、链条越长，预算管理难度越大。基本的现实情况是，在西方部门少且部门下辖机构也少的国家里，预算争议更多的是来自于政府与公众意志的难以统一，但在我国这样一个多部门、部门下辖机构多的国家里，预算争议最激烈的则是部门之间意志的统一。

显然，政府预算绝不只是经济问题，而是政治体制和行政管理体制问题，作为预算管理对象的资金和资产虽然具有经济属性，其规模和结构变动受制于经济运行状况的变动，但最终的使用方向和管理架框还是要以国家社会管理目标为依据。因此，人类社会政府预算制度的变革是政治和经济制度变革的综合反映，政治、经济制度变革的长期性、复杂性、规律性决定政府预算制度变革的基本路径。第二次世界大战之后，世界各国普遍摈弃了政府职能最小化就是最好的政府的理念，西方国家普遍走上了福利国家道路，财政收支规模逐步膨胀，财政支出占 GDP 的比重平均在 30% 以上，北欧高福利国家甚至占 40% 以上。人类创造的财富越多，政府再分配的职能就越有条件强化似乎成为了一个规律。在此背景条件下，世界各国的预算改革始终未歇脚，特别是西方国家，预算改革从技术性调整最终走到了根本性变革，即：预算管理模式从投入导向型预算转变为结果导向型绩效预算。

从 20 世纪 80 年代开始，西方国家探索采用绩效预算。就理论设计而言，绩效预算把政府预算视为投入—产出过程，并认为这一过程要以结果为导向，就如同企业商品营销要以市场为导向一样。按照这种理念设计并管理政府预算，整体政府预算报告应是一个结果—产出—投入报表，具体说就是要在报告内清楚地列示出政府资金使用了多少、产出了什么、社会效果是什么。很显然，与投入导向型预算报告相比，绩效预算是一种革命，因为前者的报告只是说明政府资金使用了多少、结构如何、都投到哪些公共产品供给上了、哪些社会群体享用了这些资金。既然绩效预算强调政府预算要以结果为导向，那么，究竟什么是结果呢？对此，西方学术界

是有争议的，争议的焦点在于如何计量结果，至今可以说人们并没有找到令人信服的完整答案，较为明确的是大家对有形的公共产品的社会效益有了相对可靠的计量方法。然而必须指出：西方学术界毕竟是把预算的产出和结果区分开来了，他们把产出界定为投入的直接成果，比如教育投入的产出表现为毕业人数、就业支持支出的产出表现为再就业培训人数、文化投入的产出表现为博物馆的个数等，但把结果界定为这些产出所带来的社会后果。这不能不说是历史上的进步，因为过去投入导向型的预算把预算绩效仅仅归结为产出，如教育投入带来的毕业人数，究竟这些毕业生的行为对社会产生了什么影响则不在分析范围内，这使人根本不能分辨出政府资金使用的当期和远期社会利益，好像政府用钱仅为产出，就像企业把产品卖出去就完成了任务一样，这实际上是把政府职能和资金使用之间的关系人为地切割开来。

按照绩效预算的理论设计还有一个难题需要解决，即：如何对政府预算中的投入—产出关系作出计量分析。单纯从总量角度上说，政府预算的投入—产出就是公共产品数量与政府支出的比值，但究竟应该如何计量单位成本呢？与私人产品相比，一些公共产品的特点是没有固定的立体物质形式，甚至无法列出数量。比如大家都承认国防是公共产品，但国防投入究竟产出了什么呢？是战争的胜利吗？显然只是个案，国防投入大部分只是体现为军队和武器的存在。再比如治安投入，大部分情况表现为专业机构的运转，破案率只是投入的局部产出。显然，就这些公共产品而言，不可能直接确定出投入—产出系数。事实上即便是一些可以计量产出数量的公共产品投入，也很难界定清楚其单位成本，比如教育投入，人们可能认为生均成本就是单位成本，但问题是什么是教育投入产出的公共产品呢？如果说毕业生数量就是教育投入的公共产品产出量，那么，我们又怎样解释教育自身是公共产品呢？

可见，在理论设计层面，绩效预算是指以绩效管理为核心对政府资金使用和效益实施全程管理。这种观点打破了过去单纯强调预算管理的资金分配职能的理念，试图让公众公共产品需求偏好决定公共产品供给规模和结构，具体说就是要扭转各国普遍存在的公共产品供给设计以官员意志为导向、公共产品资金配置结构偏离公共意志且浪费严重的局面。

理论源于实践，理论又引导实践。公共产品供求偏离所引起的公众不

满情绪日渐增长迫使西方各国政府寻求新的预算管理新模式，绩效预算理论因之有了需求对接点。20世纪80年代开始，推行绩效预算成为西方国家新公共管理运动的一项内容，但必须说明的是把绩效预算从理论设计转化为现实制度安排并具体操作运行并非易事，其中面临的问题不仅是财政制度体系自身的改革，而且涉及到如何改革相关制度安排，同时还需要思考解决诸多技术性问题。因此，西方国家推行绩效预算的过程充满艰辛，积累了许多经验，也遇到了不少问题。值得指出的是，一些新兴经济体从20世纪90年代开始也在探索采用绩效预算，如智利、马来西亚、南非。

从实践情况看，实际操作中的绩效预算与理论设计上的绩效预算还是有较大距离。比如没有任何一个国家的预算报表是投入—产出—结果报表。然而必须肯定，所有尝试采用绩效预算的国家，其预算管理理念都是结果导向，实际工作中都制定了把支出与绩效相连接的制度，都对预算绩效进行评价，相比过去，这确实是巨大的变化。所以，我们必须全面认识绩效预算，具体来说，有如下五个问题理应阐述。

#### （一）绩效预算的核心是把绩效管理引入预算管理

在讨论绩效预算是否可行时，对绩效预算持怀疑态度的人士一般都强调绩效预算的理论模式在实践中不可能彻底落实。应该承认，现实中的情况也的确如此，到目前为止还没有任何一个国家形成过投入—产出表式的预算。然而必须看到，绩效预算的真正价值在于把绩效管理引入政府预算。过去的政府预算强调的是资金分配，分配的依据是预算单位资金需求和收入可能性边界，在预算执行环节追踪问题的只是预算执行进度如何。采用绩效预算，在预算编制环节强调的是以绩效目标和绩效提升为预算审定依据，在预算执行环节强调的也是围绕绩效规划来评价预算执行。因此，当我们判断能不能搞绩效预算、搞到什么程度时，首先要看的是预算中是否有绩效因素。由此出发，就可以把所有引入了绩效因素的政府预算都视为绩效预算，而不必再争论什么才是完整的绩效预算。目前宣布采用了绩效预算的国家，共同点也恰恰就是把绩效因素引入了预算管理，这其中美国是把政府绩效评价贯通到预算各个环节、澳大利亚把绩效因素主要放在预算编制环节、南非把绩效因素放在项目预算中。

#### （二）绩效预算的宗旨是实现预算管理科学化

实现财政管理科学化始终是社会公众的强烈要求。但过去的投入导向

型预算一直未能解决预算管理科学化问题。事实上,在以往的预算改革过程中,各国还是在追求预算管理科学化,比如美国在20世纪60年代尝试实行零基预算。之所以如此,关键是政府资金分配具有很强的主观性,每个部门都认为自己应该得到更多的预算资源、每个社会群体都认为预算资金应该投向自己关注的领域。恰恰是这种主观性,使得过去的预算改革不管形式上多么严谨,总是不能大幅度提升预算资金的使用绩效,总是不能切实缓解部门与预算顶层管理机构之间的矛盾。比如零基预算,这种方式试图把因素分析彻底引入预算,打破基数法造成的预算只增不减思维模式,但实际执行情况是各部门报批的项目数量只增不减,预算拨款最终只能还是有增无减。究其根本原因,还是该不该得到预算资源没有一个基本判断依据。绩效预算就是要用制度管钱、用客观依据管钱、用事实判断是非,宗旨是要实现预算管理科学化。其突出表现是所有采用绩效预算的国家,都对财政支出进行绩效评价,不管评价重点放在事前、还是事后,毕竟是要以评价结果来确认支出的合理性,这就打破了过去仅靠个人或机构偏好和判断力来确定预算的决策机制,事实上是用统一的评价制度来取代不统一的一对一谈判制度。当然,绩效评价毕竟还是“人工操作”,而且评价主体有时还是预算单位自己,但评价活动总是要依据固定的标准、指标、方法来进行,最终是会极大地减少主观随意性,这应当说就是预算管理的科学化。

### (三) 绩效预算是在原有预算制度基础上生成的改革

绩效预算是从投入导向型预算转为结果导向型预算。但必须看到,这种转变并不是没有基础的,换言之,原有的预算制度不能说对绩效预算的形成没有支撑作用。要承认预算制度是一个体系,预算管理模式的变革与这一体系的每个环节都有联系,变革会突破一部分制度,但也会依赖某一部分制度。具体来说,原有的投入导向型预算是在不断完善的,初步形成了管理细化、程序严谨、制度规范的格局,其突出的表现是支出标准化、预算单位责权明确、预算监督规范化、财政透明度逐步提高。反映在制度体系上,就是相对完整的政府收支分类、预算编制制度、预算执行制度和政府会计制度的构建完毕。这些制度框架对绩效预算的采用属于基础条件。比如政府收支分类,其最基本功能是把政府职能细化体现在收支科目上,不管采用何种预算管理模式,政府收支分类都属于基础设施。经过几