

# 预算绩效管理 （上）

## 基础知识

柳迪◎编著

YUSUAN JIXIAO GUANLI JICHU ZHISHI

 甘肃文化出版社

# 预算绩效管理 上

YUSUAN JIXIAO GUANLI JICHU ZHISHI

## 基础知识

柳迪◎编著

 甘肃文化出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

预算绩效管理：全二册 / 柳迪编著. — 兰州：甘肃文化出版社，2018.11

ISBN 978-7-5490-1693-8

I. ①预… II. ①柳… .III. ①财政预算-经济绩效-财政管理 IV. ①F810.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第268567号

## 预算绩效管理（上、下）

柳迪 | 编著

责任编辑 | 王天芹

装帧设计 | 金彩霞

出版发行 | 甘肃文化出版社

网 址 | <http://www.gswenhua.cn>

投稿邮箱 | [press@gswenhua.cn](mailto:press@gswenhua.cn)

地 址 | 甘肃省兰州市城关区南滨河东路520号 | 730000（邮编）

印 刷 | 兰州银声印务有限公司

开 本 | 787毫米 × 1092毫米 1/16

字 数 | 567千

印 张 | 36.375

版 次 | 2018年11月第1版

印 次 | 2018年11月第1次

书 号 | ISBN 978-7-5490-1693-8

定 价 | 198.00元（上、下）

版权所有 违者必究（举报电话：0931-8454870）

（图书如出印装质量问题，请与我们联系）

## 序

由柳迪编著的《预算绩效管理》一书分上下两册。上册主要介绍预算管理的基础知识、基本理论与方法，下册则重点放在实践操作方面。

党的十八届三中全会把国家治理体系与治理能力现代化确定为全面深化改革的总目标，财政是国家治理的重要基础和支柱。预算则是财政的核心和国家治理能力提升的重要工具与手段。党的十九大报告又明确提出：“建设全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。”这一方面为在新时代建设现代预算制度指明了方向；另一方面则表明在新时代把绩效管理的重要性放在财政预算领域的深远意义。

政府预算在西方兴起，经历了三百多年的发展历程。在我国，1951年8月政务院发布了《预算决算暂行条例》，标志着我国预算管理制度正式建立。但我国财政预算制度的真正建立发展始于1998年以后。经过初步探索（1998—2002年）、试点拓展（2003—2009年）、绩效预算理念确立（2010—2011年）和绩效预算转型（2012年至今）等四个阶段，从中可以看出建立绩效预算制度的艰难历程。经过几十年努力，特别近二十年的改革发展，使我国预算绩效管理不断深化拓展。2012年以来，财政部先后发布了《预算绩效管理工作规划（2012—2015年）》、《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》和《2015年县级财政管理绩效综合评价方案》等一系列文件，不断加强和完善预算绩效管理工作的顶层设计。与此同时，各地方财政部门进行了积极的探索和试点。可以说从中央到地方，特别是第三方预算绩效评价工作迅速而全面展开，从而使预算绩效评价工作的范围、深度和广度都在不断发展。从“预算绩效”走向“绩效预算”的新时代已经到来。在这样一种背景下，柳迪编著的《预算绩效管理》一书付梓出

版，及时而意义重大。

由于柳迪毕业于兰州大学管理学院公共管理硕士专业的政府绩效管理方向，又长期在财政部门 and 绩效管理的专业咨询服务机构从事财政预算以及绩效评价的实际工作，因而在写作过程中能理论联系实际，做到理论与方法、政策与实操、一般要求与项目特点的平衡处理，这是本书的显著特色。可以说本书是一本具备理论方法、政策工具的专业手册。当然，本书如果能反映国内外预算绩效研究的最新成果和动向，特别是对方向性的绩效预算最新成果予以介绍，对读者而言将更为解渴。写以上文字，表示对柳迪的祝贺和鼓励，是为序。

兰州大学管理学院名誉院长  
全国政府绩效管理研究会副会长  
甘肃省管理学会会长  
甘肃省行政管理学会副会长

包国宪 教授

二〇一八年五月二十七日于兰大齐云楼

# 目 录

第一章 预算绩效管理概述.....	( 1 )
第一节 背景与发展历程.....	( 2 )
第二节 预算与绩效.....	( 6 )
第三节 预算绩效管理.....	( 8 )
第二章 预算绩效目标管理.....	( 17 )
第一节 绩效目标管理.....	( 17 )
第二节 绩效目标设定.....	( 27 )
第三节 绩效目标审核.....	( 35 )
第四节 绩效目标批复.....	( 39 )
第三章 预算绩效运行监控管理.....	( 41 )
第一节 绩效运行监控.....	( 41 )
第二节 绩效运行监控环节.....	( 46 )
第四章 预算绩效评价指标体系.....	( 51 )
第一节 绩效评价指标.....	( 51 )
第二节 绩效评价指标体系.....	( 53 )
第五章 预算绩效评价实施.....	( 62 )
第一节 预算绩效评价.....	( 62 )

第二节 问卷调查·····	( 69 )
第六章 预算绩效报告·····	( 79 )
第一节 绩效报告·····	( 79 )
第二节 预算绩效评价报告·····	( 82 )
第三节 预算绩效评价结果应用·····	( 89 )
第七章 绩效评价办法汇编·····	( 93 )

## 第一章 预算绩效管理概述

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分，它强调预算支出的结果导向，注重支出的责任和效率，重视预算支出成本的节约和单位效率的提高，要求政府部门在预算资金的分配和使用过程中更加关注预算资金的产出和结果。这是成熟市场经济国家的通行做法，也是公共财政题中应有之义。党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”后，绩效管理理念开始在我国预算管理中应用，经过近十年的实践探索，逐步形成了具有中国特色的预算绩效管理制度体系。党的十八大报告进一步提出，要“创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力，推进政府绩效管理”。这一要求为预算绩效管理工作明确了道路，指明了方向。我国从2003年开始部门预算改革，标志着我国预算制度改革的正式启动。而其后进行的一系列部门预算、收支两条线、国库集中收付制度、政府采购以及规范预算编制程序等多项制度改革，取得了较好成效，构建了良好的制度环境。随着我国公共财政体系的不断完善，政府预算工作重心也逐渐由怎样“分钱”而转向怎样“用钱”，财政预算工作不再是公共资源的简单再分配，而是通过逐步加强对于公共资源的使用全过程的管理，缓解有限的公共资源与近乎无限的公共需求之间的矛盾。我国政府预算绩效管理正是在这样一个大环境下逐步推行，是政府理财理念的一次理性回归，更重构了财政与其他各部门之间的关系。目前，从中央到地方均设立了专门的绩效业务管理处，特别是地方财政更是积极参与到预算绩效管理的探索中，形成了各地具有鲜明特点的预算绩效管理实践经验。各地、各部门原有的“重投入、轻产出”“重分配、轻管理”“重数量、轻质量”的粗放式预算管理方式得到了有效转变，逐步树立起了“用钱必问效、无效必问责”的预算绩效管理理念。

绩效管理是创新政府管理方式的重要举措，党中央、国务院对政府绩效管理提出一系列要求，正如习近平总书记在十九大报告中提出那样：“加快建

立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。”

财政部倡导建立“预算编制有目标、预算运行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有运用”的预算管理机制，加强预算绩效管理，提高财政科学化精细化管理水平，深入贯彻落实科学发展观和党中央、国务院关于财政工作的各项要求，进一步完善政府绩效管理制度和加强财政预算管理工作，推动政府职能转变和公共财政体系建设。

我国传统的预算管理主要通过财政部门、预算主管部门、预算单位、各级人民代表大会等机构，采用“二上二下”（“二上”：各部门按财政预算控制数重新调整本部门预算草案，上报财政部门审核；“二下”：财政部门内部有关业务处会同有关部门进一步审核汇总部门预算，提出意见报财政预算主管处。财政预算主管处汇总本级财政收支预算草案，上报同级政府批准，并提请同级人代会审议。部门预算草案经人代会通过后，财政部门直接将预算批复给部门，再由部门逐级批复给基层单位）的流程完成预算上报与批复，且全程围绕“预算”展开。

## 第一节 背景与发展历程

### 一、预算绩效管理兴起背景

20世纪80年代以来，公共部门所处环境日趋复杂，公共行政追求价值日益多元化，西方国家开始了新的探索，掀起了新公共管理活动的篇章，“绩效”、“绩效评价”“绩效管理”和“预算绩效”等思想的广泛应用。

英国于1983年引入竞争制，进行以顾客导向为特征的新公共管理改革，开展了著名的“雷纳评审”，并启动了“财政管理创议”机制，建立起一个自动化的信息系统来支持财政管理改革。

1987年英国（下一步）（Next Steps）报告，提倡采用更多的商业管理手段来改善执行机构的工作，提高公共服务质量。

丹麦、德国、荷兰、澳大利亚、法国等国也纷纷逐步改变管理模式，在一些直接与公民接触的公共生产部门确立市场导向，引入竞争机制，从而降低行政成本，提高政府效能，体现了政府注重绩效的理念。

20世纪90年代，政府部门的基本运行方式、政府与市场和社会公众之间的关系发生了显著变化。政府公共部门与社会公众之间的关系由治理者与被治理者之间的关系变为公共服务的提供者与消费者之间的关系。关于政府绩效也提出了以经济、效率、效益为主要内容的绩效评估标准。在绩效评估指标的确立和分析方法上，呈现出由定性向定性与定量相结合的转化趋势。

1991年，英国梅杰政府实行“公民宪章”，促使提供公共物品和服务的公共部门接受市场检验，各公共部门之间、公共部门与私人部门之间为公共物品和服务的提供展开竞争，体现出“为质量而竞争”的思路。

1993年，美国总统克林顿执政，开始了大规模的政府改革——“重塑政府运动”。在美国全国绩效评鉴委员会的报告中，提出了塑造“降低成本、提升效能”的企业型政府的新概念。另外，克林顿还签署了《设立顾客服务标准》第12862号行政命令，责令联邦政府部门制定顾客服务标准。

西方国家不断地探索与求新，预算绩效管理逐步成熟，并在绩效预算管理思想上不断探索。我国也紧跟西方步伐，借鉴和学习西方管理理念，总结适合我国国情和经济现状的指导思想和基本原则，指出了预算绩效管理的总体目标和主要内容，发展了具有中国特色的预算绩效管理体制机制。

## 二、我国预算绩效管理发展历程

随着我国公共财政制度的日渐完善，以及财政预算管理改革的持续深入，财政预算管理的理念也由最初的“重分配”向“重管理”转变，并逐渐摆脱收入控制模式下对公共资源的简单分配，力图通过加强绩效管理谋求更高的资源使用效益。预算绩效管理是在绩效预算概念基础上提出的，适合我国社会主义市场经济条件下预算体制改革的新理念。从“绩效”一词引入，到预算绩效管理框架初具雏形，经历了一系列的探索与完善，在组织机构建设、规章制度建立、管理机制创新等方面取得了积极进展。

自1994年实行分税制改革以来，我国的财政收入得到快速、稳定增长，

财政收支矛盾得到较大缓解，财政管理的侧重点逐步由收入管理转移到支出管理上来，特别是自 1999 年以来逐步形成了以国库集中支付、政府采购、部门预算和收支两条线为基础的财政管理体制，作为财政管理的重要组成部分，在很大程度上促进了财政资金使用效益的提高，但以绩效管理为基础的政府预算管理却还未形成健全的体制，亟待改善。

2000 年，财政部成立课题组对如何借鉴西方国家公共支出绩效考评制度进行了系统研究。

2003 年，党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”后，财政部开始加强绩效评价工作，先后印发《中央级行政经费支出绩效考评管理办法（试行）》和《中央级教科文部门绩效考评管理试行办法》，开始进行绩效考评试点。

2004 年财政部农业、经建、社保等部门司局选择部分项目进行了项目绩效考评试点工作。

2005 年，财政部制定了《中央部门预算支出绩效考评管理办法（试行）》（财预〔2005〕86 号），组织中央部门开展绩效评价试点。

党的十七届二中、五中全会提出“推行政府绩效管理和行政问责制度”，“完善政府绩效评估制度”。

2009 年，财政部印发了《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2009〕76 号），对地方的绩效评价工作进行指导。随后印发了《财政部关于进一步推进中央部门预算项目支出绩效评价试点工作的通知》（财预〔2009〕390 号），在全国各地展开了试点工作。

2007 年十七大报告中明确提出“深化预算制度改革，强化预算管理和监督”，之后上海作为改革先行者，实行了以预算监督改革为框架、以绩效评审为重点、以结果为导向和以项目绩效作为评价和讨论的基础系统改革。

2011 年 6 月国务院政府绩效管理试点工作启动后，《关于开展政府绩效管理试点工作的意见》（监发〔2011〕6 号）进一步明确，财政部为政府绩效管理工作部际联席会议 9 个成员单位之一和 14 个试点单位之一，负责“牵头组织预算资金绩效管理工作”。同年，财政部印发了《关于推进预算绩效管理的

指导意见》(财预〔2011〕416号),推进了预算绩效管理进程。

2012年,根据党中央、国务院有关加强预算绩效管理的指示精神和推进政府绩效管理的工作要求,财政部召开了全国财政厅(局)长座谈会,以预算绩效管理为主题,对下一阶段全面推进预算绩效管理进行了专题部署,并在会后印发了《预算绩效管理工作规划(2012—2015年)》,明确了到“十二五”末“绩效目标逐步覆盖,评价范围明显扩大,重点评价全面开展,结果应用实质突破,支撑体系基本建立”的总体目标;十八大报告中提出“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”,各政府部门积极推进预算管理改革,大力开展部门预算公开、调整超收收入管理、整合规范专项资金和预算绩效管理的工作。

2013年,实施预算绩效管理的部门范围和资金规模进一步扩大,中央财政对部分专项转移支付项目、县级财政支出管理等开展了重点绩效评价,积极探索实施评价结果公开、绩效约谈、绩效奖惩等绩效评价结果应用。同年,财政部印发了《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预〔2013〕53号),对预算绩效评价共性指标进行了规范。

2014年,第十二届全国人民代表大会第二次会议上,党中央、国务院决定把预算管理制度和税收制度改革作为本年度财税体制改革的重点,重点突出了预算绩效管理内容。

2014年,修订的《中华人民共和国预算法》第十二条规定了“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”,这一重要修改突出了预算绩效管理在预算管理中的重要地位。同年,国务院印发了《关于深化预算绩效管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号)。

2015年,财政部印发了《关于加强和改进中央部门项目支出预算管理的通知》(财预〔2015〕82号),深化预算管理制度改革,全面提高预算部门管理水平。同年,财政部印发了《中央部门预算绩效目标管理办法》(财预〔2015〕88号),进一步规范中央部门预算绩效目标管理,提高财政资金使用效益。

十八大报告中提出:创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力,推进政府绩效管理,三中全会提出要提高财政支出效率。

十九大报告中提出：加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。

## 第二节 预算与绩效

### 一、预算 ( budget )

#### (一) 预算

预算，或称“财政预算”，指为达到绩效目标，政府按照一定的公共政策、原则、程序编制，并经立法机构通过的财政资金收支计划，其本质是平衡各种利益，体现公共价值。一般由预算收入和预算支出组成，具有计划性、公共性、政策性和法定性的特征。

“预算是庶政之母”，作为现代财政管理的产物，预算所具备的财政资金分配功能、公共资源配置功能、行政管理功能、社会政策功能，使其不仅成为政府履职的财力保障，也成为政府调节经济和社会发展的重要工具。

#### (二) 预算的内容

##### 1. 一般公共预算

一般公共预算是对以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。

##### 2. 政府性资金预算

指按照规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式收集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。

##### 3. 国有资本经营预算

指对国有资本收益作出收支安排的收支预算。

##### 4. 社会保险基金预算

指对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算。

### （三）预算收支范围

#### 1. 一般公共预算

一般公共预算收入包括各项税收收入、行政事业性收费收入、国有资源（资产）有偿使用收入、转移性收入和其他收入。

一般公共预算支出按其功能分类，包括一般公共服务支出，外交、公共安全、国防支出，农业、环境保护支出，教育、科技、文化、卫生、体育支出，社会保障及就业支出和其他支出。

#### 2. 政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算

政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的收支范围，按照法律、行政法规和国务院的规定执行。

### 二、绩效（performance）

“绩效”一词最初来源于企业，其英文“Performance”，意为“履行”“执行”“表现”“行为”“完成”，在管理学中被引申为“成绩”“成果”“效益”。从不同角度，对“绩效”的理解也有所不同，概括来说，“绩效”就是个人、组织、政府等通过努力和投入所形成的产出和结果，以及产出和结果的合理性、有效性，即效益、效率和效果情况。

从本质上讲，效益、效率和效果都是从资源投入与产出关系的角度描述资源配置所处的特定状态，但对衡量“预算绩效”而言，它们又都是其中的一个方面。现在普遍认可的是用“4E”描述“预算绩效”：一是“经济性”（Economy），是成本与投入的关系，是指以最低费用取得一定数量和质量的资源，即预算支出是否节约；二是“效率性”（Efficiency），是投入和产出的关系，包括是否以最小的投入取得一定的产出或者以一定的投入取得最大的产出，即是否讲求效率；三是“效益性”（Effectiveness），是产出与目标的关系，是指多大程度上达到政策目标、经营目标和其他预期结果，即是否达到目标；四是公平性（Equity），即社会公众（尤其是弱势群体）能否得到公平待遇和享受公共服务。四个方面（“4E”原则）相互融合，基本诠释了“预算绩效”的内涵。

### 第三节 预算绩效管理

#### 一、预算绩效管理的概念

预算绩效管理，是以“预算”为对象、以绩效目标的实现为导向，对预算的编制、执行、监督和评价的全过程开展的绩效管理，运用绩效管理理念和绩效管理方法，实现与预算管理有机融合的一种预算管理模式。

理解预算绩效管理的内涵，要注意把握以下几个方面：

(1) 预算绩效管理的本质仍是预算管理，是利用绩效管理理念、绩效管理方法等对现有预算管理模式的改革和完善。

(2) 预算绩效管理的主线是结果导向，即预算的编制、执行、监督等，始终以年初确定的绩效目标为依据，始终以“绩效目标实现”这一结果为导向开展工作。

(3) 预算绩效管理的核心是强化支出责任，“用钱必问效，无效要问责”，不断提高财政部门 and 预算部门的支出责任意识。

(4) 预算绩效管理的特征是全过程，即绩效管理贯穿于预算编制、执行、监督之中，实现全方位、全覆盖。

(5) 预算绩效管理的表现形式是四个环节紧密相连，即绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价实施、评价结果应用的有机统一，一环扣一环，形成封闭运行的预算管理闭环。

(6) 开展预算绩效管理的目的是改进预算管理，控制节约成本，优化资源配置，为社会提供更多、更好的公共产品和服务，提高预算资金的使用效益。

(7) 预算绩效管理的定位是政府绩效管理的重要组成部分，属于政府绩效管理的范畴，在政府绩效管理的整体框架下展开。

#### 二、预算绩效管理的主体

##### (一) 财政部门

财政部门作为预算绩效管理的组织主体，负责制定工作规划和规章制度，

组织、领导预算绩效管理工作。

预算绩效的源头是财政投入，提高绩效必须从预算资金入手。由于财政部门承担着预算管理、财政监督等重要职能，随着绩效管理的引入，财政部门成为推动预算绩效管理改革的关键。

一般而言，财政内设绩效管理部门作为统筹组织机构，与财政内其他业务管理处室共同完成预算绩效管理工作。绩效管理部门负责从整体上拟定预算绩效管理的工作规划、规章制度和相应的技术规范，组织、指导本级预算部门、下级财政部门的绩效管理工作等。业务管理处室由于负责对口预算部门（单位）的部门预算管理工作，因此承担着绩效目标审核、配合绩效管理处室开展绩效跟踪和绩效评价工作、结果应用等职责。

## （二）预算部门

预算部门作为预算绩效管理的责任主体，负责本部门预算绩效管理工作的规划和规章制度，具体实施本部门及指导下属单位的预算绩效管理工作，下属各单位负责本单位的预算绩效管理工作。

预算部门是财政资金的使用者，是预算绩效管理的重要主体。预算主管部门既使用财政资金，也管理下级单位的资金及业务，在财政部门和下属单位之间起着承上启下的作用。

预算主管部门根据自身管理需要及财政部门工作要求，负责制定本部门预算绩效管理的相关制度、工作计划、配套措施；组织实施本部门的预算绩效管理工作，指导、督促和检查下属单位的预算绩效管理工作；按规定编报本级绩效目标，审核、论证下属单位的绩效目标；组织对预算执行、项目进度等进行绩效跟踪，并督促整改；组织开展本部门和下属单位的绩效自评和重点项目评价工作，并对财政部门组织的重点项目绩效评价给予配合。

## （三）第三方专业评价机构、专家学者

第三方中介评价机构、专业评价机构、高校等机构和专家学者作为预算绩效管理的参与主体，为绩效评价工作开展提供必要的技术和智力支撑。

评价机构和专家虽同为第三方组织，但承担的责任与义务不同。评价机构主要受财政或预算部门委托，辅导财政资金绩效目标申报、实施绩效跟踪

评价和绩效后评价等。专家一般由绩效领域专家、预算领域专家和行业专家组成，主要参与项目立项前的评审（即绩效前评价），以及绩效评价方案及报告的评审环节，对于评价机构的方式是否科学、评价结果是否准确等进行判断，以保证评价结果的客观、公平、公正。从这个意义上说，专家与评价机构存在评审与被评审的关系。

#### （四）社会各界

社会各界是预算绩效管理的监督主体，包括人大、政协、审计等部门以及社会公众代表等，主要为工作开展提供相应的指导和监督。

作为国家最高权力机关，我国各级人大主要承担财政预算的审批、监督等管理职能。

政协、纪委监察等部门对财政系统及预算部门（单位）的预算管理情况也具有监督职能。

审计部门对地方财政收支的真实、合法和效益具有审计监督职能，这些部门从而也在预算绩效管理中发挥着绩效监督职能，针对预算是否发挥效益、绩效评价结果是否得到应用等开展监督检查。

### 三、预算绩效管理的对象

预算绩效管理的“对象”，或称纳入预算绩效管理的资金范围，涵盖了所有“财政性”资金，包括纳入政府预算管理的资金和纳入部门预算管理的资金。

#### （一）纳入政府预算管理的资金

纳入政府预算管理的资金包括公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障基金预算管理的资金。

#### （二）纳入部门预算管理的资金

纳入部门预算管理的资金既包括财政预算安排资金，也包括部门自有资金。另外，非政府预算部门（如企业）因受扶持获得财政资金后，由其配套安排的部分自有资金等，也属于此范围。

可以看出，上述两方面的内容存在一定重复，主要是受现有预算管理实际的影响，尚没有一个概念能全面概括预算绩效管理的资金范围，如纳入政