



中国财政科学研究院
Chinese Academy of Fiscal Sciences



中国财政学会绩效管理研究专业委员会
PERFORMANCE MANAGEMENT RESEARCH COMMITTEE OF CHINA PUBLIC FINANCE ACADEMY



中政智信（北京）经济咨询有限公司
ZZZX CONSULTING GROUP CO., Ltd

年度智库报告

中国财政绩效报告

——理论与实践（2018）

CHINA FINANCIAL PERFORMANCE REPORT
——THEORY AND PRACTICE (2018)

白景明 程北平 王泽彩 等著



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

中国财政绩效报告

——理论与实践（2018）

CHINA FINANCIAL PERFORMANCE REPORT

——THEORY AND PRACTICE (2018)

白景明 程北平 王泽彩 等著



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

中国财政绩效报告：理论与实践. 2018 / 白景明等著. —北京：中国财政经济出版社，2018. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8565 - 8

I. ①中… II. ①刘… III. ①财务管理 - 研究报告 - 中国 - 2018 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 224277 号

责任编辑：王 丽

责任校对：杨瑞琦

封面设计：陈宇琰

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：010 - 88191537 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 16 开 29.5 印张 510 000 字

2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月北京第 1 次印刷

定价：89.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8565 - 8

(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 - 88191661 QQ: 2242791300

《中国财政绩效报告——理论与实践》(2018)

课题组

顾 问：贾 康

组 长：白景明

副组长：程北平 王泽彩

成 员：李 全 马晓玲 王 敏 韩晓明 王志刚

程 瑜 梁 强 李 婕 石英华 费之光

乔宝云 龙小燕 钟 玮 张 绘 郑丹萍

王利彬 王政力 曾钰航 王子林 张 行

马 佳 李佳璐 乔 达 张 岩 彭若洋

张 驰 李全文 余贞利 吴宇伦 唐 仲

李晋中 张依群 张文鑫 赵 敏 吴 昊

邱红燕 王荣达 肖莉芹 刘亚丽 刘 恬

指 导：刘尚希 郎福宽 王克冰 李方旺 宋文玉

许留庆 王朝才 罗文光 傅志华 杨远根

李海南 郑 涌 王海涛 刘文军 陈淑梅

安晓宁 张东风 张 程 张小炜 左 涛

协力支持：中政智信（北京）经济咨询有限公司

序

全面实施预算绩效管理，不仅是解决公共资金利用效率、配置效率问题的一种方法，而且还是撬动公共部门责权利重构的有效途径，是实现钱与事、权与责、决策与执行、服务与需要有机融合的一种机制。全面实施预算绩效管理，不仅是财政部门的行动，还是公共部门职责行使方式的改革。从“敞口花钱”到“看菜吃饭”，从公共职责到公共活动、公共项目，都是在资金约束下进行的，公共部门的任务目标、活动方向和范围整体上是受公共预算约束的。在这个意义上，预算绩效管理是嵌入到整个公共部门的一种约束机制，是实现预算约束硬化的一种具体实现形式。这种约束是多层面的，不仅是财力约束，即资金的多与少，和各部门作为预算主体的责任约束，即花钱必问效，还是如何花钱的方式约束，即利益相关者参与。很显然，这既是建立“约束有力的预算制度”，建设现代财政制度的重大举措，也是提升国家治理能力，推进国家治理现代化的重要一步。通过全面实施预算绩效管理，提升公共部门管理、服务效率，避免与大众当前需要和未来期待脱节，从而防范化解因政府服务与群众需要可能脱节而导致的公共风险，使人民群众有更多的获得感和更好的体验感。

最近，中央发布了《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号），这无疑是预算绩效管理实施过程中具有里程碑意义的文件。这个文件的发布，表明预算绩效管理从部门推动上升到国家层面，从局部探索到全面实施，从事后评价到目标管理与评价相结合，从资金绩效拓展到政策绩效，从项目绩效覆盖到单位、部门整体绩效，并在管理机制上从“要我有绩效”转变为“我要有绩效”。然而，文件的发布只是全面实施预算绩效管理的万里长征第一步，还面临着不少的困难和挑战。这需要随着预算绩效管理的推进，不断深化其认识，不断创新拓展其理论，为解决实践中的问题提供理论指导。从当前预算绩效管理的实践来看，至少有下面几个问题需要深入研究，值得认真探讨。

首先，预算绩效的内涵究竟是什么。这是一个前提性的问题，涉及预算绩效

管理的出发点和落脚点，也关系到绩效的确认和计量。传统理论有“3E”或“4E”的说法，受经济学观念和成本效益方法的影响很大，侧重于当前的资金所产生的结果，只是考虑现在与当下，与未来没有关联，只是考虑生产、提供公共服务成本、效率，与民众当前需要与未来期待的表达没有关联。这样的绩效定义和评价是以当前的支出结构或资金分配使用符合民众未来要求为假设条件的。然而，从历史实践来看，这样的假设并不成立，支出结构往往不反映未来的要求，资金分配使用往往在原有路径下不断偏离未来所要求的状态。可以说，当前流行的绩效概念，是指公共部门当下与过去相比的一种结果，如办事的成本是否降低了或效率是否提高了，而不是民众当前及未来所要求的某种状态的实现。真正的绩效，应当是指向未来的，民众参与其中的，是基于政府与民众共同对未来的分析判断而预期的某种结果。

要准确把握预算绩效的内涵，还须把“预算绩效”作为一个整体来认识，而且要把“预算”视为动词来理解，即从以资金为对象内容来编制、执行预算，转向以绩效为对象内容来编制、执行预算。这样，预算绩效的重心就从“资金”转移到“目标”上来了，预算模式也就从“过去——现在——未来”转变为逆向的“未来——现在——过去”，即转变为未来导向的预算。这种预算模式与当前的预算模式有本质的区别，它更加注重对未来的分析与预测，并以此为基础来规划和设计可预期的绩效目标。从未来看现在，与从现在看未来，是完全不同的两种思维。前者是一种确定性思维，把未来看成是以现在为起点的一根延长线；而后者是一种不确定性思维，未来的状态是一种概率，甚至没有概率，通往未来的路也有多种可能性，可以有多种选择。未来是不确定的，是风险的世界。站在未来的立场上看，预算的目的就不是今天的成本效益，而是防范化解明天的公共风险，对冲公共风险。企业预算对冲的是市场风险，公共预算对冲的是公共风险。在这个意义上，预算是防范化解风险的工具，是从未来不确定性中找到确定性的工具。从项目预算、单位预算、部门预算到总预算的编制、执行，不是追求当下的某种结果，而是对冲未来世界的公共风险。预算的这种性质决定了预算绩效的基本内涵。

我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，当前正面临“三大攻坚战”，即防范化解重大风险、精准脱贫和污染防治。这是今后一个时期的重点任务，也是重大战略目标。具体讲，防范化解重大风险，重点是防控金融风险，这是化解经济金融领域的风险；精准脱贫，是化解社会领域的风险，如果有大量贫困人口存在，就意味着社会公平正义没有随着经济增长而改善；污染防治，是防

范化解生态环境领域的风险，事关人的基本生存条件。这三大攻坚战，实际上是针对经济、社会、生态环境领域三大公共风险的攻坚战。

财政作为对冲公共风险的一种制度安排，其绩效管理自然也是同样的目标指向。当前经济社会发展阶段各种任务面临的挑战主要是风险挑战，预算绩效管理应为此而服务。因此，财政钱花得好不好，整体上就看三大风险攻坚战有没有取得进展，如果没有取得实质性进展，再怎么评价都谈不上有绩效。由此不难看出，预算绩效的本质内涵应指向未来公共风险，衡量绩效的最终标准是能否有效对冲公共风险，能否使公共风险收敛。如果能对冲公共风险，那么绩效就实现了。对冲公共风险的程度越大，缩小公共风险的程度越明显，预算绩效也就越高。通过财政资金的征集和使用，使得整个社会的公共风险能够最小化。公共视角的经济效益、社会效益和生态效益也就是经济领域、社会领域、环境领域公共风险收敛的结果，如果公共风险得不到有效的控制，任何效益都是空谈。当前多量纲的绩效评价和绩效目标，实质上反映出预算绩效管理的一种困境。若转向未来风险逻辑，这种困境则可化解。

当前人类社会最大的特点就是充满了不确定性，公共风险就是不确定性带来的可能代价。风险有概率和无概率之分，也有宏观与微观之分。宏观层面风险就是公共风险，政府首要职责是防范公共风险，如促进经济社会稳定发展，保障人民自由与权利等，都属于公共性的风险问题。政府职能的转变就是要搞好公共风险管理，如果追求效益而忽视风险管理，就会竹篮打水一场空。因此，预算绩效管理首先要解决的问题，就是重新定义其内涵。鉴于新时代预算管理制度改革的综合性、复杂性和艰巨性，要探索构建起符合新时代发展需要的预算绩效管理理论和方法，要从中国的实际情况出发，形成中国特色的预算绩效管理新内涵。应当从未来风险的视角阐释预算绩效内涵：对冲公共风险，即降低或减少风险，提升经济社会的确定性，就是提高预算绩效。

其次，以问题为导向，推动预算绩效管理全面实施。公共风险是一个抽象概念，在现实的实践中反映为各种具体问题。问题之所以成为问题，背后都是系于风险，否则，问题就是假问题或伪问题。以问题为导向，本质上是以风险为导向。全面实施绩效管理必须以具体问题为导向，根据不同领域、不同地方的问题，要创造性地实施预算绩效管理，避免“一刀切”。

以问题为导向，必须分清问题主次和轻重缓急，抓住当前重大问题，使预算绩效显现出来。从当前情况看，全面实施预算绩效管理应当优先解决如下问题：一是打破预算支出安排的基数依赖，优化支出结构。多年积累下来的支出结构刚

性化导致资金配置难以优化，是导致资金沉淀闲置的重要原因。闲置就是浪费，更谈不上绩效。这些年在不断清理沉淀资金，规定过期收回，但新的资金沉淀仍没有得到根本解决。二是实现资金使用整合，避免专项资金使用的碎片化。转移支付带有专用性，多是通过各部门层层下达资金指标，县乡政府无法统筹使用。这些年各专项资金大都实行绩效评价，审计也很严格，但碎片化使用导致资金使用的整体绩效不高，尤其是一些地方的“三农”资金，尝试着整合已经试点多年，仍收效甚微。三是对扶持产业转型升级的资金实行公平竞争审查。政府各经济部门都有各种扶持企业创新和产业转型升级的资金，从各自部门的任务目标来看，都具有合理性，但有可能妨碍市场公平竞争。市场效率来自于公平竞争。如果妨碍公平竞争，无论从局部看多么合理，绩效评价多么高，从整体来看则表明不但没绩效，而且是在制造风险。四是对用于民生保障和改善的社会性支出应从受益群体范围来分析，避免扩大分配差距和社会不公。这些年，政府用于民生保障和改善的支出力度不断加大，民生涉及不同群体，加大民生保障和改善力度，并不等于促进社会公平。在城乡分治没解决、社保制度还未能完全统一的情况下，有可能出现改善力度愈大，社会愈加不公平的现象。如城乡居民之间的养老、医疗、救助、救济以及农村扶贫等，稍不注意就可能导导致原有差距扩大。从局部看，产生了明显的社会效益，但从整体看则可能是相反的。上述列举的四大问题，实际上都是公共风险在不同领域的反映。从现实来看，我们意识到了风险的存在，但我们的实际做法并未能有效对冲那些风险，在努力解决问题的同时还有意无意地在制造风险。这说明现有的预算绩效理论可能已经产生了某种误导。

由此可见，顺着现行体制下的资金链去实行追踪问效，用各种量纲的绩效指标去进行所谓的绩效评价，可能产生误导，给人幻觉，看似局部绩效会有所改善，但从整体来看则未必如此，甚至可能是在掩盖风险、制造风险。因此，要真正使预算绩效管理收到实效，必须以风险问题为导向，坚持“实质重于形式”的原则，注重宏观绩效和整体绩效。无论是事前的绩效目标分析，还是事后的绩效评价，都应超越会计学意义上的指标导向，从重大风险问题出发，落脚到未来重大风险问题的解决上来。

最后，在预算绩效管理机制上，要从“要我有绩效”向“我要有绩效”转变。“要我有绩效”主要是指财政部门 and 审计部门对支出部门绩效的评估与评价，以及上级对下级的要求和督查问责，这是来自外在的压力和约束。若这种外在压力和约束不能转化为内在动力和激励，而是被推着走，则全面实施预算绩效管理就会流于形式，甚至会陷入到会议多、文件多、督查多、问责多，而实质落实少

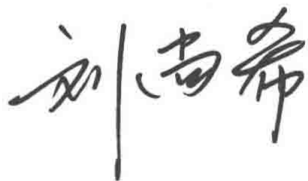
的困局之中。中央对预算绩效管理的重视程度前所未有，不同层级出台的文件规范也越来越多，财政、审计部门的推动力度也越来越大，预算绩效管理取得了一定的成效。

然而，若预算绩效管理主要沿着“要我有绩效”的路径来推进，将会导致一系列问题难以解决：一是实施成本高。截至2017年末，我国“四本预算”支出年度规模已经超过30万亿元，项目数量巨大。如果其绩效主要靠外部专家来评价，则耗费的人力、物力将是一个很大的数字。绩效管理本身就要讲绩效，不惜代价搞绩效管理有违绩效初衷。二是严重的信息不对称。绩效评价中存在严重的信息不对称，外部专家无论具备什么专业技术特长，始终不如预算编制执行主体更加了解情况。一个单位、部门的钱该怎么分配、怎么用才最有效果，只有预算编制执行主体才知道。而且，在外部评价过程中，总是存在有意隐瞒和歪曲重要信息的动机，从而进一步加大信息的不对称，使绩效评价的效果大打折扣。三是过程控制。在无内在动力的情况下，预算绩效管理将会陷入到事无巨细，什么都需要文件来做出规定，最终回到传统的过程控制上，而不是结果导向。绩效管理的高阶文件和法律应该是也只能是原则性、准则性的，要给预算编制执行主体一定的自由空间。放开过程，只问结果，这本身就是绩效管理题中应有之义。

不难想像，预算绩效管理机制若是不能尽快从“要我有绩效”转换到“我要有绩效”，那我们所做的一切都是新瓶装旧酒，越是努力，将越是背离绩效管理的初衷。因此，机制的转换是全面实施预算绩效管理的关键，是我们所有努力是否有效的前提。

中国财政科学研究院、中国财政学会作为智库和研究平台，这些年一直在致力于绩效问题的研究。《中国财政绩效报告——理论与实践（2018）》的出版，就是这方面努力的结果。该书从项目支出绩效、部门整体支出绩效到财政政策绩效，做了一些研究和探讨，其中的一些观点还有待实践的检验。在全面实施预算绩效管理之际，该书的出版也有响应之意，我们愿与业界同仁共同努力，推动我国预算绩效管理不断进步。

是为序。



2018年9月26日

前 言

预算是政府活动和宏观政策的集中反映，也是规范政府行为的有效手段。政府各项预算收支的合理性、效率和效益如何，在很大程度上反映了一个国家的治理水平。预算绩效正是世界通行的用于衡量政府绩效的主要指标。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央的坚强领导下，各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，财税体制改革加快推进，预算管理制度持续完善，财政资金使用效益不断提升。党的十九大报告提出“全面实施绩效管理”的要求，加强预算绩效管理，逐步形成资金拨付与资金使用效果挂钩的正向激励机制，提高财政资金使用效益。今后一段时期，按照“目标明确、权责对等、评价科学、约束有力”的原则，逐步实现绩效管理的全方位、全覆盖、全过程，要充分利用绩效评价成果推动改进预算编制和完善政策，提升财政自身绩效管理能力。争取到2020年，初步形成具有中国特色的财政绩效管理体系，使绩效管理成为硬化预算约束的“利器”。

根据《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号，以下简称《意见》），将预算绩效管理从部门推动上升到国家层面，从局部探索到全面实施，从事后评价到目标管理与评价相结合，从资金绩效拓展到政策绩效，从项目绩效覆盖到单位、部门整体绩效。绩效是以结果为导向的一种管理理念，也是细化过程、注重结果的一种管理方法，让各个预算主体有更多的自主权、有更大的创新空间，同时承担更多的责任和义务，从“要我有绩效”，转变为“我要有绩效”，使预算绩效管理变成内生性的自我管理。

当前，各级财政部门要将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行和监督各环节，实现预算和绩效管理一体化，强化事前绩效目标设置、事中绩效目标动态监控、事后开展绩效目标评价、评价结果公开和应用全过程预算绩效管理，构建一个“闭环形、穿透式”预算绩效管理框架体系。同时，预算绩效管理是一项长期的系统性工程。绩效管理专业性、技术性较强，制度体系建设是全面实施预算

绩效管理的基础，有效发挥预算绩效管理的激励约束作用是关键。要分行业、分领域、分层次建立定量和定性相结合的共性绩效指标体系和标准体系，发挥预算绩效管理激励约束，进一步优化财政资源配置，保障绩效目标如期保质保量实现，加强各级政府和各部门、各单位对绩效目标的实现程度和预算执行进度，加强预算和绩效的监控力度，发现问题及时纠正，及时调整预算执行过程中的偏差，避免出现资金闲置沉淀和损失浪费，确保财政资金使用安全高效。

可以说，立足当前，面向未来，全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容，是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。这也是组织撰写《中国财政绩效报告——理论与实践（2018）》的初衷，以期通过从理论基础到农业、教育、科技、水利、林业和体育等部门单位预算绩效评价体系设计和相关实证分析，系统性介绍和深入总结预算绩效的有关问题，预期能够满足读者的多样化需求。

《中国财政绩效报告——理论与实践（2018）》主要对我国财政支出绩效评价的相关理论、框架体系、操作模式等进行描述和分析。报告分为基础理论、制度变迁、实践探索、趋势展望四个部分，共11章。其中，第一部分基础理论包括第一章至第三章。第一章预算绩效管理内涵界定与概念辨析，有助于厘清绩效管理的内涵；第二章预算绩效管理的主要内容、特征与动因释义，充分阐述预算绩效管理是对财政资金使用进行“跟踪问效”的有效手段；第三章预算绩效管理理论基础探源，提供完备的理论支撑。此部分主要为建立全方位、全过程、全覆盖的管理体系提供智力支撑。第二部分制度变迁包括第四章至第七章。第四章中国财政绩效评价的政策演进，阐述了我国绩效评价的历程；第五章中国财政绩效评价的制度变迁，分析了我国财政绩效评价制度历经“形成、改进、强化、创新、多层次发展”几个阶段；第六章中国财政支出绩效评价的框架体系；第七章中国财政支出绩效评价的成效，主要从绩效评价经历的四个阶段进行分析。第三部分实践探索包括第八章至第十章。第八章世界银行贷款第二个职业教育项目绩效评价；第九章农业、科技、教育、水利等部门预算绩效评价指标体系；第十章财政支出政策绩效评价。第四部分趋势展望包括第十一章。第十一章中国财政绩效评价制度趋势展望，以实现预算和绩效管理一体化为目标，提高财政资源分配和使用效益，改变预算资金分配固有化格局，推动政府效能提升，加快实现国家治理体系和治理能力现代化。

《中国财政绩效报告——理论与实践（2018）》旨在落实《意见》的有关精

神，充分发挥《意见》的政策导向作用，真正使预算绩效管理收到实效，以问题为导向，坚持“实质重于形式”的原则，注重宏观绩效和整体绩效。无论是事前的绩效目标分析，还是事后的绩效评价，均应超越会计学意义上的指标导向，从重大问题出发，落脚到当前现实中重大问题的解决上来，切实做好预算绩效管理工作。

目 录

第一篇 基础理论

第一章 预算绩效管理内涵界定与概念辨析	(3)
第一节 预算绩效管理内涵界定	(3)
第二节 预算绩效管理相关概念辨析	(11)
第二章 预算绩效管理的主要内容、特征与动因释义	(16)
第一节 预算绩效管理的主要内容	(16)
第二节 预算绩效管理的特征	(19)
第三节 预算绩效管理的动因释义	(20)
第三章 预算绩效管理理论基础探源	(28)
第一节 委托代理理论	(28)
第二节 新公共管理理论	(33)
第三节 公共产品理论	(35)
第四节 其他相关理论	(42)

第二篇 制度变迁

第四章 中国财政绩效评价的政策演进	(57)
第一节 计划经济时期的财政收支平衡考核阶段	(57)
第二节 改革开放初期的财政投资评审阶段	(58)

第三节	财政支出绩效评价试点阶段	(58)
第四节	启动全面实施绩效管理阶段	(60)
第五章	中国财政绩效评价的制度变迁	(61)
第一节	建章立制, 健全工作规范	(61)
第二节	改进方法, 完善指标体系	(62)
第三节	强化应用, 坚持结果导向	(63)
第四节	创新方式, 提升评价效能	(63)
第五节	多维评价, 提高公信力	(64)
第六章	中国财政支出绩效评价的框架体系	(67)
第一节	制度框架体系	(67)
第二节	专项资金绩效评价	(75)
第三节	转移支付绩效评价	(78)
第四节	部门整体支出绩效评价	(83)
第五节	政策绩效评价	(85)
第七章	中国财政支出绩效评价的成效	(88)
第一节	近年来预算绩效管理工作进展情况	(88)
第二节	中央部门财政支出绩效评价的探索	(91)
第三节	地方财政支出绩效评价的实践	(104)
第四节	财政支出绩效评价结果分析	(118)

第三篇 实践探索

第八章	世界银行贷款第二个职业教育项目绩效评价	(125)
第一节	世界银行“职教二”项目说明	(126)
第二节	世界银行“职教二”项目绩效评价目的	(132)
第三节	世界银行“职教二”项目绩效分析	(146)
第四节	世界银行“职教二”项目评价事项	(170)
第五节	世界银行“职教二”项目绩效评价结论	(172)

第六节	世界银行“职教二”项目经验与启示	(174)
第七节	世界银行“职教二”项目改善建议	(176)
第九章	部门预算绩效评价指标体系	(179)
第一节	农业部部门预算绩效评价指标体系	(179)
第二节	科技部部门预算绩效评价指标体系	(207)
第三节	教育部部门预算绩效评价指标体系	(240)
第四节	水利部部门预算绩效评价指标体系	(277)
第五节	国家林业局部门预算绩效评价指标体系	(307)
第六节	国家体育总局部门预算绩效评价指标体系	(340)
第十章	财政支出政策绩效评价指标体系	(374)
第一节	中国财政支出政策绩效评价分析	(375)
第二节	财政支出政策绩效评价指标体系构建	(380)
第三节	推进财政支出政策评价对策建议	(406)
第四篇 趋势展望		
第十一章	中国财政绩效评价制度趋势展望	(417)
第一节	中国财政绩效预算的法制环境建设分析	(417)
第二节	中国财政绩效评价制度改革发展趋势展望	(422)
第三节	健全完善中国财政绩效评价制度建议	(425)
参考文献	(447)
后记	(452)

第一篇 基础理论

