

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: X2009136025

UDC _____

厦门大学

硕士学位论文

政府绩效预算改革的路径探析

——基于沿海 P 市经验现实的研究

**The Analysis on the Selection of Path of the
Government Performance Budgeting Reform:**

A Research Based on the Empirical Reality of P city

陈 婷

指导教师姓名: 李 学 副 教 授

专 业 名 称 : 公 共 管 理 (MPA)

论文提交日期: 2014 年 10 月

论文答辩时间: 2014 年 月

学位授予日期: 2014 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2014 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

李 学 副教授
陈 琛 书 记
朱仁显 教 授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

预算是政府收支的全面反映，预算改革牵一发而动全身。绩效预算改革顺应时代和民主政治的发展过程，不仅是预算方法上的一种创新，更是强调政府执政的结果、责任和效率。在我国现阶段，财政支出的巨大压力、政府职能转变、公共财政体制的完善等，都迫切需要我国推进绩效预算改革。

本文采用案例研究法，通过回顾预算改革的发展历程，对改革历程的特征进行详细的说明，重点以 P 市的真实预算过程为例，揭示真实世界中政府预算面临的种种困境，指出阻碍绩效预算改革的问题主要有传统预算观念的思想困境、部门间的利益困境、法律保障和相关配套机制缺失的制度困境，绩效评价体系还不完善的技术困境以及专业人才缺乏、评价主体异位的管理困境等。针对存在的这些问题，提出解决问题、推进我国绩效预算改革的路径选择，即：转变观念，从法律机制上完善立法；完善科学合理的绩效评价指标体系；采取渐进式、分步走的方式，加强评价结果的应用，从而推进改革的持续开展。

希望通过本文的研究探讨，从微观层面上，能使财政部门从事预算工作的同志正视当前存在的问题，理性面对当前困难，有计划、有步骤地推进财政绩效预算改革。从宏观层面上，能对各级政府及相关部门完善机制，并为推进绩效预算改革提供理论基础。

关键词：绩效预算；改革；困境；机制；路径

Abstract

Budgeting is the full reflection of government revenue and expenditure, on which its reform would deeply influence. The budgeting reform conforms to the development of times and democratic politics, rather than just brings the renovation on the method of budgeting, and aims to strengthen resource allocation, effectiveness, efficiency and accountability of the government. Nowadays, the issues on financial expenditure, government functions, and the public finance system would urgently need the reform on performance budget.

By adoption the case study method, this paper elaborates on the characteristics of the reform by examining its history, and it mainly focus on the case study of the real budget process of City P to reveal different kinds of dilemma faced by the real-world government and to further points out the main problems that hinder performance budgeting reform, which include traditional budgeting concept, the conflict of departmental interests, immature performance evaluation system, malposition of evaluation subject, lack of legal assurance, lack of the supporting institutional mechanisms, and lack of the professionals. By analyzing the mentioned issues, this paper explores the possible ways in performance budgeting: transform the old mindset and perfect legislation, adopt the scientific and reasonable performance evaluation index system, strengthen the application of the evaluation results and in turn to support the healthy and continuous reform.

Hoping the analysis on this paper would not only be able to help the staff who are working in the Finance Department to realize the existing problems and take necessary and rational steps to deal with the issues but also to provide the viable references for the governments at all levels and the relevant departments in the field of performance budgeting reform.

Key words: Performance budgeting; Reform; Dilemma; Mechanism; Path

目 录

一、导 论.....	1
(一) 研究背景和意义	1
(二) 基本概念界定	3
(三) 文献综述	8
(四) 研究思路	10
(五) 研究方法	11
二、政府绩效预算改革的发展与现状	12
(一) 西方绩效预算的沿革	12
(二) 我国政府预算改革的发展历程	14
(三) 我国绩效预算的发展现状	16
三、真实世界中地方政府的预算编制探析	20
(一) P市的基本情况和预算工作实景	20
(二) 绩效预算改革中面临的困境和成因分析	26
四、推进政府绩效预算改革的路径选择	33
(一) 转变观念，树立绩效理念	33
(二) 完善立法，建立健全配套制度	35
(三) 完善科学合理的绩效评价指标体系	37
(四) 培养专业人才，健全机构组织	38
(五) 建立绩效预算改革激励约束机制	40
结束语.....	42
参考文献.....	43
致 谢.....	45

Table of Contents

I .Introduction.....	1
background and significance.....	1
basic concepts	3
literature review	8
Apporach.....	10
Methodology	11
II .Development and present situation of government performance budget reform.....	12
Evolution of performance budget in the developed countries	12
The development process of China's government budget reform.....	14
he development of performance budget in China	16
III.Analysis of the budget of the local government.....	20
The basic information of City P and it's buget work	20
The dilemma and causes analysis of performance budget reform	26
IV.The selection of path to promote government performance budget reform ...	33
transform the old mindset and establish the performance concept.....	33
perfect legislation, build and improve the supporting system	35
establish scientific and reasonable performance evaluation index system	37
cultivate professional talents and perfect organization	38
push the application of the evaluation results and build the incentive and constraint mechanism of performance budget reform	40
Conclusion	42
References.....	43
Acknowledgements	45

一、导论

(一) 研究背景和意义

1940年前后，绩效预算在西方国家逐渐兴起。经过30年的发展，绩效预算在上世纪七十年代得到了普遍的运用。截止到目前为止，世界上已有超过五十个国家正在进行绩效预算改革。绩效预算之所以会出现，一方面是时代的要求，另一方面则是民主政治的发展结果，特别是20世纪70年代末以来，民众越来越迫切地要求评估政府绩效，希望以此促进政府效能的提高。而绩效预算对政府执政效率的量化评价，极大满足了民众对政府“取之于民”的资财如何有效地“用之于民”的诉求。我国从2002年开始关注绩效预算，在当时的历史条件下，有其客观必然性。

首先，财政支出的压力迫切需要绩效预算改革。有限的收入和无限的需求之间的矛盾是每个国家都面临的难题，中国人口占世界的五分之一多，收支矛盾更是突出，财政支出压力巨大。我国的GDP人均5400美元，在世界排名第89位，而美国的人均GDP达4.8万美元（2011年），我们的人均财政收入就更低，仅1100多美元。这样的GDP和财政收入水平，如果资金使用效率低下，必然将更加重财政的支出压力。更何况我国是一个正处于转轨时期的国家，城乡统筹发展、提高人们生活幸福指数都要财政加大投入。同时扩大内需刺激消费的最终结果也是税收减少、支出增加，进一步加剧财政收支矛盾。在这种压力下，我国只有建立全新的绩效预算管理模式，才能高效率地使用资金、更准确的体现政府意图。

其次，政府绩效预算改革是推进我国建设高效、责任政府的重要内容。绩效预算管理涉及整个政府管理的范围，而不仅仅是管理公共支出本身。绩效管理的目的是提高资金的利用率，因此其管理的核心部分主要集中在政府公共服务领域。目前，我国不管是在行政效率还是在管理机制上都存在着诸多问题，例如：①不完全科学的考核体系；②错综复杂的政府职能；③效率低下的资源配置；④政府职位的越位和缺位；⑤尚未完善的公共服务等。为了解决、改善

这些问题，我国真正逐步推进预算绩效改革。进行预算绩效管理，一方面可以增强政府责任意识，提高行政效率；另一方面还可以提高政府部门的服务水平。值得注意的是，绩效管理是以结果为导向的，换句话说，国家的财政支出与效果的好坏和产出的高低直接挂钩匹配。因此，政府各单位要按照其职责，根据设定的绩效目标申请预算，从而减少浪费，并进一步强化强责任观念，实事求是地申请预算。同时绩效管理强调，为了更加有效地开展各项工作、并进一步提高政府服务水平，政府各部门应将公众当作顾客，一方面要引导大家关注公共资源的使用结果，另一方面要在了解顾客的需求上开展相关工作，并始终保持公共服务观念。

第三，逐步推进我国绩效预算改革是我国发展的必然结果。近年来，我国国库资金管理、预算编制、政府采购等领域改革已取得较大成绩，财政管理更加科学更加精细。然而，由于在编制预算时没有明确制定预算执行后的目标，从而导致预算完成后无法开展评价工作等，严重影响了预算编制的科学化精细化水平。只有在预算编制、执行、监督各环节树立绩效理念，开展预算绩效管理，以量化评价来衡量预算编制和执行的实际效果，才能从根本上优化财务管理水平。除此之外，在行之有效的绩效预算管理下，我国可以进一步完善财政支出管理体系。在传统的支出管理中，更多地注重财经纪律约束下资金是否规范安全，而对资金使用的实际效果关注不多；各级财政部门侧重于收入蛋糕有多大、如何分配，对各项支出是否真正用在确实需要的地方，是否促进了教育公平、是否让农民得到了实惠、是否减轻了病人的负担等，都无法有准确的评价。推进预算绩效管理，将每一分钱花好用好，用在最需要的地方，必将对财政管理工作制定更高的规范，从而建立完善的公共财政体系。

最后，强化政府预算绩效管理能够体现出政府财政的透明性。从人民主权来考虑，我国政府的财政收入应取之于民，用之于民。既然取之于民，那么人民群众就应该享有知情权，换句话讲，政府就应该开诚布公，将这些财政收入的资金流向告知人民群众。只有进一步推进政府预算公开，才能保证公民依法行使自己的民主权利，才能保障公民的知情权。政府只有通过透明服务，才能完善财政管理制度；才能促进民主理财；才能提高预算管理水平，从而确保有限的财政资金用在人民群众最需要的地方。在实施《中华人民共和国政府信息

公开条例》后，我国各政府部门都在大力推进预算信息公开工作。截止到目前为止，我国大多数的政府部门都已公开部门预算，并且我国的“三公”经费、部门决算、行政经费也正在陆续公开。但是，很多财政资金在支付给单位后，便很难进行有效的监督，之所以会导致这种现象，是由于这些单位不在财政部门的视野之下。为此，我国应进一步推进绩效评价改革、加强绩效预算管理，从而提高财政资金使用的效率。

然而，任何一项改革，都会对利益集团产生冲击，进行新一轮的利益调整和分配。财政预算改革，同样是关于预算权利的配置和协调，与预算实施方法和权利的配置和协调存在联系，如果没有客观压力谁也不可能主动承担改革成本。正基于此，本文通过分析现实世界的预算编制过程，指出我国预算编制改革中存在的问题的难题，剖析产生种种问题的深层次的原因，提出切实可行的应对措施。希望通过本文的研究探讨，从微观层面上，使财政部门理性面对当前困难，有计划、有步骤地推进财政绩效预算改革。从宏观层面上，能对各级政府及相关部门完善机制，推进绩效预算改革提供具有可行性的参照和借鉴。

（二）基本概念界定

1. “绩效预算”的含义

根据张馨学者的观点，绩效预算是一种预算管理方式，这种管理方式有三个特点：①以业绩评价为核心；②以目标为中心；③以项目为评价标准。①财政部科研室贾康等人指出绩效预算建立在机构绩效的基础上，将资金和项目的结果紧密联系在一起，通过衡量效果来考评方法；同时，绩效预算也可以用来衡量效益，通过资金使用效益的量化对比，评价某一预算年度内政府各个机构的实际工作成效；再次，绩效预算是一种示意图，它要求预算资源需要创造一定的社会效益，并且这种社会效益不是政府方面的效益，而是满足社会公众方面的需求②。学者沙利文认为，绩效和预算资源配置之间存在着紧密的联系。根据瑞典决策部门的观点，所谓绩效预算不单单是某种方法，而是具有广泛的

^① 张馨、袁星侯：《绩效预算的改革探析》，《财政研究》，2005年第10期，第16页。

^② 白景明、高小萍：《绩效预算与政府绩效评价体系的要点》，《研究报告》，2005年第27期（总477期），第6页。

含义。绩效管理包括效率和成效两个方面。效率就是做事的速度和效果；成效就是需要做的事。澳大利亚学者认为绩效预算包含五个方面的内容，即预算资源分配、政府需要做的事、效果的评价标准、围绕中心制定目标和绩效的评价体系^①。所以澳大利亚认为绩效预算就是一种评价政府行政活动中资金支持体系的方法。

绩效预算到底是什么？如何解释才是最合理的呢？根据我们的观点认为，绩效预算既要考虑预期目标，也要结合实践经验，在公众财政预算的基础上，考虑绩效预算的特点。所以，绩效预算可以定义为：

绩效预算实质上是一种预算理念，在机构绩效的基础上编制预算，也就是将资金和项目的结果紧密联系在一起，把预算资源和行政目标结合成整体。同时，绩效预算也是一种方法，它的背后是执政观念。也就是说，公共资源应该如何使用才能体现执政观念，使用公共资源所产生的效益，是政府认为应该取得的，还是社会公众所需要的。

总而言之，绩效预算不仅仅是一种预算方法，它还是一种新的预算模式。这种预算模式，不仅包含预算理念，还包含了预算手段和过程的变化。绩效预算的编制，核心就是通过公共支出绩效目标的确定来编制预算，用量化的指标来衡量预算执行的成效和工作完成情况，从而引导财政资金的使用从资金投入向支出效果转变。

2. 绩效预算的特征

在传统的预算中，预算的执行过程是预算的核心内容。但是在绩效预算中，预算执行的结果才是预算关注的焦点。以往政府部门的评价标准，通常是各个部门的实际工作量，而绩效预算则是从预期目标出发，资金拨付后，落实到各项活动中，最后达到什么效果。有的单位虽然花钱很多，但效果很好，那么，财政支出就是有效果的，资金使用也是有效益的，这些部门可能在下一个预算年度容易申请到更多的预算。有的单位虽然钱花得少，但在年底考核中没有什么业绩，只是做了一些可有可无的事，这样的财政支出，即使再少也是应该取缔的。在下一个年度预算可能就会被大幅度削减。比如，某部门修建办

^①我国推行财政支出绩效考评研究”课题组，贾康：《我国推行财政支出绩效考评研究》，《经济研究参考》，2006年第1期，第30页。

公楼，预算为一千万元，但是竣工后，实际只花了八百万。在传统的预算中，修建这座办公楼节约了两百万，预算成功的。但是在绩效评价中，则不是以这样的标准来评价，它首先会评价修建办公楼有没有必要，若没有修建办公楼的必要，即使节约两百万也不可行。因此，绩效预算本质是预算管理的一种模式，其有两个特征：

一. 绩效预算是产出导向型的预算。它和我国现行“投入、产出、结果”的投入导向型预算相反，绩效预算的过程为“结果、产出、投入”。从自身的角度出发，绩效是结果导向型的，它注重结果。例如，评价这种产出是否必要，是否可行，是否值得。比如，政府投入修了一条路、建了一个水库，这就是它的产出。修一条路带来的效益可能很多，方便了公众出行，推动了当地经济的发展；建水库可能有利于农业灌溉等等。也有的产出是无形的，比如说养老金的发放，就是无形的，它也带来了社会保障的公共效益。绩效预算的理念恰恰相反，它注重的是，在某一个时期政府想要实现什么样的社会效益，从而来决定政府资金的投入。值得注意的是，绩效预算不是先测算有多少钱，决定办多少事。并且绩效预算也不是说政府可以胡作非为，不受约束。与之相反的是，绩效预算意味着即使在政府资金困难的情况下，也要满足政府的目标来办事。

因此，在绩效指标的制定时，就必须坚持以绩效目标为标准，也就是工作的效果或成果，而不是政府部门的产出。需要注意的是，“成果”是公众的受益，即政府的努力让公众得到了哪些好处。而“产出”是政府所做的工作，即各部门投入的人力、物力、财力。我们往往将“成果”与“产出”混为一谈，过分强调和突出各部门的付出，却忽视了付出的最终效果。绩效目标的制定，应区分“质”和“量”的不同。“量”指的是政府实施某项工作的效率，具体包括速度快慢、投入量和产出量等等。“质”指的是政府工作的最终成果，即某项支出具体的用在哪一方面，公众最终得到了什么实惠；但并不是所有政府工作都可以找到直接的成果指标。有些社会效益难以被评价，或者在短期内还无法直接体现出来。因此，制定绩效指标不仅要考虑“成本—效益”，还需要考虑其它综合因素，如，对社会的间接影响和直接影响，长期效应和短期效应等等。正因为如此，制定绩效指标常常被认为是一件充满技术的工作。

二. 绩效预算是一种新型的预算管理模式，它是在政府绩效的基础上编制预

算。在绩效预算中,财政拨款的依据是绩效,而不是投入,若部门的绩效评价结果欠佳,或没有按期如实进行绩效评价,将直接影响到该部门的预算拨款。在第二年的预算中,将直接削减其预算规模,甚至取消其拨款;而那些绩效评价好的部门,将相应给予适当的奖励。在政府绩效评价体系中,相关的责任主体有两类,一是政府各部门机构,二是公务员个人。主体不同,责任形式也不同。对于政府各部门机构而言,其绩效责任形式包括:每年政府各部门就其履行职责情况及其公共资金使用情况向公众和财政部门提交绩效报告。若没有实现既定的绩效目标,没有完成好既定的角色任务,相关部门要认真自查,找出原因并分析,相应调整管理措施,以提高效率,实现绩效目标;但最终的绩效责任,则体现在预算资金的增减上。对于公务员个人而言,绩效责任主要体现在职务任免和职位升降等人事制度以及工资薪酬制度上。职务任免和职位升降将影响公务员个人的工作环境、社会地位等,是一种较有力的约束与激励机制;而工资薪酬制度,也会对公务员个人的经济生活水平产生直接的影响。因此,政治待遇和经济待遇,成为公务员个人绩效评价最常见的奖惩途径。

表 1: 绩效预算与传统预算的区别

项 目 \ 类 型	传统预算	绩效预算
管理理念	综合平衡	廉价高效
管理对象	人	事
管理方式	部门切块	绩效优先
管理方法	收入支核算	成本核算
运作方式	政府垄断	市场化运作
考核内容	投入、过程	产出、成果
考核目标	业绩	绩效

3. 绩效预算改革的实施步骤

绩效预算的实施主要包括如下几个环节:

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

廈門大學博碩士論文摘要庫