# 西方绩效预算理论与实践对我国财政管理的启示

来源：网络 作者：落梅无痕 更新时间：2024-04-17

*\" 内容摘要：科学、规范的绩效预算制度是公共财政管理体系中不可缺少的组成部分，本文对有关绩效预算的基本理论及发达国家在绩效预算方面的实践经验作了简单介绍，并就如何在中国建立绩效预算制度提出了初步设想。 关键词：政府 财政 绩效预算 财政预算...*

\" 内容摘要：科学、规范的绩效预算制度是公共财政管理体系中不可缺少的组成部分，本文对有关绩效预算的基本理论及发达国家在绩效预算方面的实践经验作了简单介绍，并就如何在中国建立绩效预算制度提出了初步设想。

关键词：政府 财政 绩效预算

财政预算是政府施政纲领得以具体实现的首要途径，也是影响政府部门组织行为最有力的工具。因此，在世界各国行政改革的实践中，随着政府战略规划及预算观念的发展变化，预算制度改革一直是世界各国讨论较多的焦点性问题，从计划项目预算（Planning Programmed Budgeting）到零基预算（Zero-Based Budgeting），直到目标管理（Management by Objectives），都在追求以战略规划将公共资源做最合理有效的分配。20世纪90年代以来，世界范围内预算改革的焦点集中在提高政府及其各部门的行政绩效，这一时期发展的绩效预算（Performance-Based Budgeting）主张公共部门的预算必须符合中长期政府战略规划，强调以政府或其部门整体战略目标为导向，以绩效评价为手段，在公共部门中建立公共战略规划与绩效预算的中期游动预算框架。

目前，中国正在逐步建立与社会主义市场经济相适应的公共财政管理体系，而科学、规范的绩效预算制度正是公共财政管理体系中不可缺少的组成部分。从中央财政到地方财政，有关绩效预算尤其是项目支出绩效的一些探索性的试点工作已经展开，在这样的背景下，本文尝试探讨一些有关绩效预算的基本理论和世界发达国家的实践经验，并就如何在中国建立绩效预算制度提出了初步设想，希望能够起到一点抛砖引玉的作用。

一、绩效预算相关理论和方法

（一）政府预算决策过程理论

政府预算决策过程通常包括预算准备和预算审议两个阶段，它决定了一个国家的资源配置，在提供公共产品与服务上，即政府公共政策的抉择上，扮演了关键性角色。由于政府的行为必须通过预算来体现，因此政府预算的决策对政府整体施政效果具有深远的影响。

1.理性预算理论（Rational Budgeting Theory）

为了找到一个资源配置的标准，西方一些专家提出了预算学界十分重要的一个规范性理论，即理性预算理论，它主张政府在预算决策过程中，应当通过按部就班的理性计算，考虑各个活动方案的效率和效果，做出理性选择，从而最有效地配置资源。理性预算理论主导世界各国政府相继推出了各种理性预算制度，如计划项目预算、零基预算、目标管理以及绩效预算。各国、各级政府逐渐重视有关效果与效率方面的信息，并开始系统地收集、加工和使用这些信息。

2.增长预算理论（Incremental Budgeting Theory）

这一理论的创始者Aaron Wildavsky认为，理性预算理论并不可行，由于能力与资源的限制，不可能使用权决策者能够收集绝对完整的信息，也就是说，针对某一政策目标，决策者不可能列举出所有的可能方案，并准确无误地衡量出每个方案的利弊，因此理性预算制度在真实世界的使用难度就可想而知。就各国政府的实践而言，决策过程并不是按部就班的理性计算，决策者往往会以现行预算为决策的出发点，运用简化的策略，作边际修正，这样就大大减轻了计算的负担，缩小了预算争论的范围，使预算编制在法定期限内得以完成。

3.角色理论

这是一个实证理论，其基本内容是：预算决策过程中的参与者有特定的角色与预期的行为，政府首脑及财政预算首脑在整合机关需求提出预算草案的过程中，扮演着守门员的角色，对各机关的概算需求进行调整删减，维持年度收支平衡，而政府其它部门首脑在提出概算需求时，扮演着为部门争取预算的角色，表现出贪婪的行为模式；议员（或相当于议员的人大代表等）在审议通过预算草案的过程中，由于专业知识不足与时间精力有限，往往只能以政府提交的预算草案为蓝本，针对其中一小部分，依特定立场或利害关系作为决策的依据。因此，在预算决策过程中扮演着象征性角色与特定利益群体利益争取者的双重角色。根据角色理论，预算决策者往往会选择性地使用信息，以帮助他们扮演好所要扮演的角色。换言之，特定信息（如绩效不佳需删减预算，或绩效良好需增加预算）在预算决策过程中不被预算决策者（如部门首脑或政府首脑）所重视与运用就不难理解了。

（二）完美财政原则的8个属性

1.明确定义各种限制指标、部门准备金和免责条款，以避免混乱和无效的预算执行；

2.行政透明，包括会计、预测以及部门预算安排，以此来获得普遍的支持；

3.简洁，使立法机关和社会公众能够接受；

4.灵活，使政府的控制不致影响对外界突发事件的应对；

5.财政资金足够应付某一具体目标的支出需求；

6.强制性，对不能完成预算的要有惩罚和强制执行力；

7.一致性，一整套标准与财政原则要互相适应，同时又要与宏观经济政策相适应；

8.高效性，政策行为应当有效率，应当作为财政改革的一部分，确保财政的可持续发展。

（三）稳定增长公约与黄金法则

稳定增长公约和黄金法则是欧盟各国目前普遍遵循的两项财政原则。

1.稳定增长公约

目前，欧元区成员国的货币政策由欧洲中央银行（ECB）统一实行，而财政政策则由各国政府自行掌握。为了消除某国经济过度膨胀而给其它成员国带来的负面影响，欧盟成员国签署了马斯特里赫特（Maastricht）和阿姆斯特丹（Amsterdam）公约，明确限制一个成员国的公共债务和赤字不能超过一定的限度。稳定增长公约也可视为可支付的投资规则，它使一个国家的净负债保持在一个稳定的水平。

2.黄金法则（Golden Rule）

黄金法提倡数代人之间的公平，经常预算支出主要使今天的纳税人受益，所以不应把负担转移到后代身上，反过来，今天的资本投资将使今天和明天的人共同受益。这并不意味着资本支出总是比经常支出好，它们各负其责，都实现纳税人资金的价值最大化，并对经济产生持久的影响。黄金法则区分经常支出和资本支出的不同经济性质，使政府有责任保持经济发展必需的投资水平，并确保公共投资存量保持良好的状态。同时，保持财政政策的稳定性也至关重要，政策制定应符合长期利益，投资过大或失误的成本往往十分巨大而且纠错的过程也非常痛苦。黄金法则要求政府分别制定经常预算和资本预算，也就是我们通常所说的复式预算。

（四）估计与预测技术

估计与预测技术指的是对未知数值做出量化评估，估计所针对的是现在或过去发生的事情，而预测针对的是将来的事情。公共财政管理中最典型的预测是预算过程中的收支预测，如果预测准确，在决策者力图将总收入与总支出相联系以做出决定时，公共组织就能利用预测得知什么是现实可行的选择。在绩效预算实践中，对经济活动各方面的预测与财政收支预测同样重要，关系到政府施政纲领的制定和实施。相应的，估计过去和现在时间段内的经济结果，对合理评价行政绩效以调整财政预算政策也是绩效预算的一个重要内容。

但是，所有的估计和预测在某种程度上都不是精确的，问题在于不准确的程度有多大。高误差将会带来严重的政治和经济后果，通常有两个原则可以避免高误差。首先是采用最合理的技术尽最大努力对影响最大的因素进行估计和预测，而相对忽略次要因素（假设次要因素中的误差可以互相抵消）。其次是谨慎性原则。在经济上要对估计和预测的结果持谨慎态度，采用最悲观的数值，并建立相应的储备资源，以应付外部突发事件。在政治上对政策方案的选择应保持不偏不倚的中性态度，同时要承认估计和预测结果的误差，并将估计预测的过程和结果的所有细节\" 公诸于众，使社会公众更加相信政策的科学、合理性。

按照用于进行估计和预测的基础来分，在技术上估计和预测有四种方法，分别是主观性技术、抽样技术、时间序列技术和关联技术，这里不再赘述。

（五）成本分析技术

成本分析指的是一组相关的分析方法，通过综合考虑成本和效益来做出决策。需要指出的是，成本分析是一个为决策制定提供有用信息的工具，但并不能替代决策本身，应当正确地根据决策的需要来指导工具的运用。

二、有关绩效预算的实践经验

人们希望，绩效预算是这样一种预算，即根据具体的可测的效果来分配资源。这就是说在绩效评价和资源分配之间建立一种强连接，使得某种产出水平的实现伴随着资源的附加。但是，如前所述，产出并不总能被精确地加以量化，同时，由于绩效信息被政府所掌握和使用，这就不能消除财政预算内在的政治色彩。考察美国、英国等西方发达国家的绩效预算（或称之为政府绩效管理）实践，我们目前似乎可以这样来定义绩效预算：

绩效预算就是中央政府通过法律手段要求各级政府及其各部门在经济预测、战略规划的基础上，确定长、中、短期施政目标，区分经常项目和资本项目，运用权责发生制会计方法，科学确定政府所占资源和每项公共活动的成本，通过绩效评价与审计，以及增加社会公众透明度的方法，促使各级政府不断降低成本，改进公共服务。从这一意义上说，绩效预算并不是一种预算方法，而是一种预算分配、使用、监督的指导思想和机制。

下面就绩效预算的基本内容结合美国和英国的实践经验加以说明。

（一）决策者的支持以至立法层面的保障是绩效预算改革能否顺利进行的一个前提条件。20世纪90年代兴起的这一轮绩效预算改革无一不是由各国的中央政府发起的。比如作为联邦制国家的美国于1993年颁布实施了《1993政府预算与结果法案》，规定各级政府对政府的行政绩效进行评估，追求财政预算资金的价值最大化。作为单一制国家的英国在工党1997年上台执政后，在中央和地方政府两个层次推出了以提高政府绩效为目标的财政预算改革，相应建立了一套法律法规，保障改革计划的顺利推进。

（二）绩效预算的参与者（包括决策者，预算分析者，部门首脑，纳税人等各种关系人）对绩效信息保持现实的期望。政府的行政行为结果的好坏不能由政府确定的目标来衡量，而应由行政行为的产出（Output）和效果（Outcome）来确定。由于技术资金的限制，以及存在着信息不对称，因此，各种关系人广泛参与绩效指标的制定，评价和审计有着十分重要的作用。实践表明，某个组织或个人的参与程度越高，则其对该指标的认可热情和接受程度就越高。美英两国始终保持了在这方面的透明度，政府通过各种方式与关系人进行接触，沟通和咨询，这也有效地保证了社会公众对绩效数据的正确理解，即把它们作为制定政策中的一个参数，而不是决定因素。

（三）政府的宏观政策与政策优先顺序外在、清晰。绩效预算中一个必不可少的环节就是战略规划，这一规划一般都是为期三年至五年，详细列明了一届政府所要达到的目标和相应的政策，接下来，每个政府都与其所辖部门签订类似于“公共服务协议”（PSA）之类的东西，规定每个部门的中长期效果（Outcome）和产出（Output）。指标的确定因每个国家的性质不同也各不相同，但总体趋势是趋向于简单化并保持相对稳定，目前针对一个政府的绩效指标数量大约在100个左右。

（四）实行复式预算，确认可用于绩效预算的资源并就此与部门、议会达成一致意见。目前，西方发达国家普遍实行了复式预算，在预算编制过程中，针对某一部门以“活动”为基础进行编列，并不反映类似于中国部门预算编制中的人员经费、公用经费等项目。除此之外，英国还编制部门资源预算，全面反映政府或其某一部门所占用的政府性资源。这些预算的编制均以权责发生制为基础，而不是现收现付制，这样就反映了服务提供的全部经济成本。当然，成本中还包含非现金成本，诸如折旧、资本费用以及预提费用等等。

这些预算的编制与发布，是美英控制公共支出的基础，提供了有关行政效率的充足信息，激励政府有效管理以前投资形成的资产，也激励了管理者努力降低负债成本。

（五）组建一个管理整个绩效预算过程的组织结构。与中国的情形大不相同，美、英两国一般都是通过议会（英国议会下院由执政党控制）的各个专门委员会负责对各部门的预算收支监督和绩效评价。审计机关和社会中介组织也发挥了相当的作用。一般地说，每项指标的设定、评估和公布都经过第三方的鉴证，保持了指标的公信力。另外，英国政府的每个部门领导层中负责内部审计与公布的官员属于公务员系列，直接对议会负责，不受政党轮替影响，这就在一定程度上保证了预算管理的中立性。

（六）并不寻求绩效信息与资源分配的严格对应，而是侧重于利用绩效信息的时间序列分析或横向对比结果，寻求不断提高效率，改进效果。具体在预算分配中，根据战略规划设定部门的绩效目标后，就可以确定绩效指标当前值和期望值的差距，然后按政策优先顺序确定达到绩效目标的资源需求，如人员、设备、信息技术、技术支持等，将其货币化后，再将结果传递给预算分析者和决策者。需要说明的是，预算资金的分配对于预算安排的每个具体的公共活动来说必须是充足的，尽管按照政策优先顺序有可能很多活动得不到预算安排。

（七）绩效预算应给每个部门充分的自主权和灵活性。由于有严密的监督制约机制，人们并不担心各个部门在传递绩效信息时会完全欺骗所有的人。反过来，绩效预算鼓励各个部门高效地使用政府资源，各个部门在使用预算资金时，只受到总额控制，对于完成预定目标节省的资金，都允许其滚入下一年度自主使用。除此之外，绩效预算本身并没有任何的奖惩措施，这也鼓励了预算执行部门的首脑积极参与绩效预算改革。实际上，将各部门、各地区的绩效信息在社会公众中予以公布本身，对这些预算执行者来说就是一个巨大的压力。

（八）关于绩效目标的选择。绩效目标的实质问题是如何确定一个政府或政府某个部门的职能问题，在这方面，古今中外已有许多理论加以论述。在实践中各国政府在确定工作目标时也有很多的做法，这里要澄清的有两个方面的问题。首先，指标的确定应当以符合本国本地人员的根本利益为总的前提，美英两国的做法是尽量选择\" 与人民生活息息相关的指标。其次，全体居民的根本利益是他们的群体偏好，并不简单是个人偏好的总和，因此，测量群众满意度并不是美英两国政府绩效的主流做法，但是在指标制定和评价过程中，如前所述，各种关系人以不同的角色参与到绩效预算中是一项必不可少的要求。

（九）人员培训。在绩效预算改革过程中，各种关系人会接触到许多完全不同的新鲜事物，比如指标数据的收集、处理和传递，信息技术的全面应用，会计方法的革命，由单式预算到复式预算的过渡等，因此，美英两国高度重视对有关人员的培训和对各部门、各地区在技术上的支持。同时，对先进部门和地区的经验加以总结并及时推广，也为绩效预算改革的顺利进行提供了坚实的人才基础。

三、中国实行绩效预算制度的建议

建立绩效预算体系是为了进一步加强公共财政管理，提高政府资源的使用效益，其核心是通过制定公共活动的绩效目标，建立预算绩效评价体系，逐步实现对预算资金从目前注重资金投入转向注重支出效果。

中国现在还没有把政府的全部资源特别是国有资产都纳入预算管理，没有准确核算完成绩效目标所需成本的机制，甚至政府在市场经济中的职能定位问题也没能得到很好解决。因此，中国尚不具备立刻推行绩效预算的条件。根据前面的理论阐述，并借鉴发达国家的先进经验，就目前来说，我们至少应当从以下几个方面入手，逐步建立起有中国特色的绩效预算体系：

（一）自上而下，扎实做好准备工作。在政府部门推行以权责发生制为基础的复式预算，并编制各地区、各部门的国有资产预算。

（二）建立内部有制约、外部有监督的制衡机制，明确政府首脑、财政部门、政府其它部门、人大及其专门委员会、审计机关、社会中价组织以及纳税人的各自角色，做到各负其责。

（三）加强对财政预算人才、人大专门委员会委员、审计机关工作人员的培训，使他们能够掌握绩效预算工作的一些专门方法和技术要求。

（四）改革政府工作目标考核办法，重新建立一整套涉及各级政府及政府各部门的绩效目标体系，并保证目标的可行性和稳定性，目标考核不能与干部个人的升贬奖惩联系起来，防止部门领导利用信息不对称进行上有政策下有对策的博弈行为。

（五）加强财政法规建设，确立绩效预算的法律地位，自上而下强力推进。

（六）增强财政工作的透明度。这包括两方面的含义：一是要在政府预算文件和预算表中对有关财政收支、绩效信息进行详尽的解释，改变以往财政预算外行人看不懂，内行人看不透的局面；二是要提高社会公众的参与度和知情度，充分利用当今世界飞速发展的信息技术，使社会公众有机会彻底了解财政预算的各方面情况。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！