

# 对推进预算绩效管理 的几点认识

省预算评审中心 龚传洲

# 一、预算绩效管理的理论渊源

## (一) 解决现实问题的需要

进入20世纪70年代，主要发达国家经济发展陷入“滞胀”状态，即经济停滞、高通货膨胀率、高失业率并存。从根本上说，滞胀直接由经济危机而引发，并借助危机来显现。同时，国家层面存在政府机构臃肿、管理成本增长和效率低下等问题。

### 新公共管理理诞生





# 一、预算绩效管理的理论渊源

## （一）解决现实问题的需要

### 新公共管理理论核心

政府应从“划桨者”转变为“掌舵者”，从服务者转变为授权者，从关注投入转变为关注效果，从集权转变为分权，应在公共管理中引入竞争机制，广泛采用私营部门成功的管理手段和经验。

因此，财政支出要以公众为中心，以满足公众的需求为己任，积极回应公众对公共服务的要求，提高公众对各类财政资源配置、利用及效果的满意度。

# 一、预算绩效管理的理论渊源

新公共管理理论



绩效预算实行

I

以“**结果**”为导向

II

强调“**成本核算**”

III

体现“**4E**”原则（经济性Economy、效率性Efficiency、效益性Effectiveness、公平性Equity）

IV

“**放权**”与“**问责**”相结合



# 一、预算绩效管理的理论渊源

## （二）理论指导下的实践发展

当前，绩效预算已成为西方各国财政改革的方向

截至2018年底，在36个经合组织（OECD）成员国中，绝大部分国家已建立**绩效预算框架**；27个国家已开展**预算支出审查**（2011年仅有16个）；约90%的国家广泛开发**绩效信息**，强调结果导向，使用新技术提高预算责任性和透明度等。很多非OECD国家也实施了**绩效预算管理**，如泰国、哥伦比亚、南非等。

这一改革趋势已扩展到一些国家的地方政府层面，如美国、澳大利亚、巴西等，美国有38个州颁布了绩效预算法案，50个州颁布了绩效预算行政令。

# 一、预算绩效管理的理论渊源

## （二）理论指导下的实践发展

**支出绩效审查**：对支出的经济性、效益性和效率性进行系统性审查，对低效无效或不必要的公共产品或服务支出政策进行削减，从而确定节支措施的过程。2010年开始，OECD国家广泛建立“**支出审查**”制度，将其作为绩效预算编制过程中的“常设步骤”。

- 一是对所有政府支出开展“**综合审查**”，通常与政治周期挂钩，为新政府提供重新分配资源的机会；
- 二是对部门和项目层面较小规模的支出开展“**具体审查**”，旨在重新确定支出的优先次序。



# 一、预算绩效管理的理论渊源

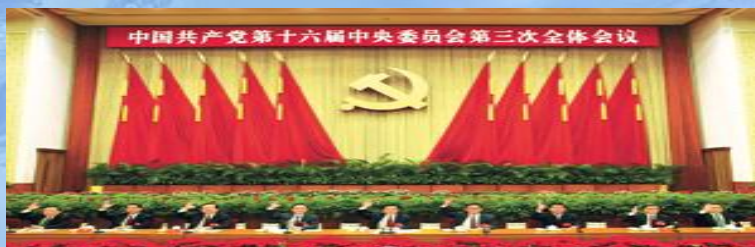
## （二）理论指导下的实践发展

### 西方发达国家绩效预算的发展趋势

- 1. 绩效预算已成为政府公共管理的重要组成部分；
- 2. 绩效预算逐渐独立为与政府审计并行的监督手段；
- 3. 绩效预算越来越关注绩效评价的科学性、公正性；
- 4. 绩效评价结果开始变成预算公开的重要内容。

## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### （一）我国对预算绩效管理的早期探索



1、2001年起，我国开始在湖南、湖北、河北等地进行绩效评价工作试点。2003年10月，党的十六届三中全会通过了《**中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定**》，提出“**建立预算绩效评价体系**”的设想，这是中央政府**第一次**将“预算绩效评价”改革列入官方文件之中，从此揭开预算绩效改革的大幕。



## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### （一）我国对预算绩效管理的早期探索

2、2011年3月，国务院成立**政府绩效管理工作部际联席会议**，选择**预算绩效管理**作为改革试点，指导和推动政府绩效管理工作，成为推进该项工作的**里程碑**。

**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”。《中华人民共和国国民经济和社会发展**第十二个五年规划纲要**》要求：推行政府绩效管理和行政问责制度，提高政府执行力和公信力。

## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### (一) 我国对预算绩效管理的早期探索



3、2012年召开的**党的十八大在报告中**再一次明确提出：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。

近年来，各级财政部门 and 预算单位按照党中央、国务院的要求和财政部的部署，**积极研究探索预算绩效管理工作，开展并积极推进预算支出绩效评价工作**，并取得了一定成效。

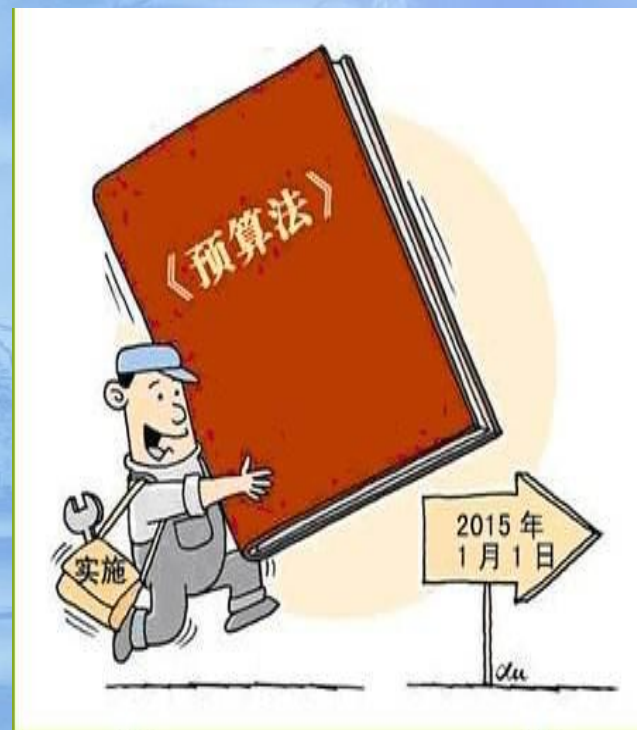


## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### (二) 我国预算绩效管理制度的建立

#### 1. 法律规定

2015年施行的新《预算法》中第12条、第32条、第49条、第57条和第79条等，提到了**讲求绩效、预算绩效、绩效评价和绩效目标**等，从而从法律的层面规定了预算绩效管理的基本要求。



## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### (二) 我国预算绩效管理制度的建立

#### 2. 总体框架

2018年9月印发的《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》中指出：“更加注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束，力争用3~5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系……”。

001236

## 中共中央文件

中发〔2018〕34号

### 中共中央 国务院关于 全面实施预算绩效管理的意见 (2018年9月1日)

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。为解决当前预算绩效管理存在的突出问题，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，现提出如下意见。

#### 一、全面实施预算绩效管理的必要性

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强



## 二、我国的预算绩效管理制度框架

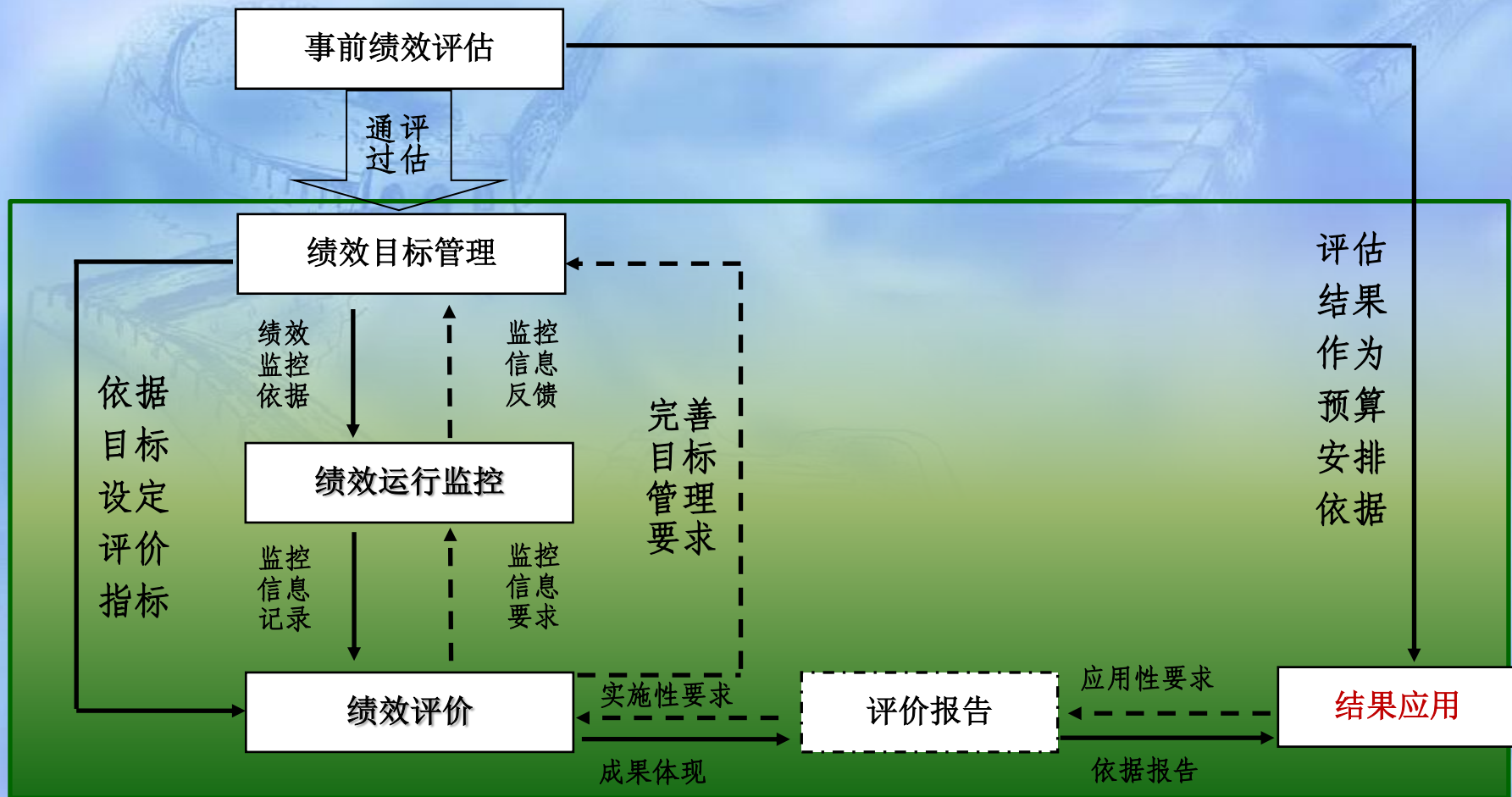
### 我国预算绩效管理的总体框架

#### 构建“三全”预算绩效管理体系



- 全方位：是指预算绩效管理的各个层级，包括各级政府、各级部门和单位、具体政策和项目；
- 全过程：是指预算绩效管理的**完整流程**，包括**事前、事中和事后**环节；
- 全覆盖：是指预算绩效管理的对象范围，包括一般公共预算和政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算等其他政府预算。

## 二、我国的预算绩效管理制度框架





## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### (二) 我国预算绩效管理制度的建立

#### 3. 制度建立

2019年3月，《中共安徽省委 安徽省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》印发，**总体要求：省级层面到2020年底、市县层面到2022年底基本建成“三全”预算绩效管理体系。**

**保障措施：**各地要成立**预算绩效管理工作领导小组**，负责全面实施预算绩效管理工作的组织协调、督促指导。

003009

## 中共安徽省委文件

皖发〔2019〕11号

中共安徽省委 安徽省人民政府  
关于全面实施预算绩效管理的实施意见  
(2019年3月22日)

为加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，根据《中华人民共和国预算法》和《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》要求，结合我省实际，提出如下实施意见。

#### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持和加

## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### 3.1 全流程事前环节制度的建立

#### 中央要求（中发〔2018〕34号）

**事前绩效评估：**各部门各单位要结合预算评审、项目审批等，对**新出台**重大政策、项目开展事前绩效评估，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等，投资主管部门要加强基建投资绩效评估，评估结果作为申请预算的必备要件。

001236

## 中共中央文件

中发〔2018〕34号

### 中共中央 国务院关于 全面实施预算绩效管理的意见 (2018年9月1日)

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。为解决当前预算绩效管理存在的突出问题，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，现提出如下意见。

#### 一、全面实施预算绩效管理的必要性

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强



## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### 3.1 全流程事前环节制度的建立

#### 省厅落实（皖财绩〔2020〕666号）

**事前绩效评估：**事前绩效评估对象为省级拟**新出台**通过预算资金安排、金额在1000万元及以上的重大政策和项目，包括**新设立**的重大政策和项目；因实施内容、标准等发生重大调整，拟申请**新增省级预算资金**的既有支出政策和项目；在既有专项资金规模内**新增政策任务**；到期申请**延续执行**的重大政策和项目等。

#### 安徽省财政厅文件

皖财绩〔2020〕666号

安徽省财政厅关于印发《安徽省省级政策和项目事前绩效评估管理暂行办法》的通知

省直各部门、单位：

为加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，根据《中共安徽省委 安徽省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（皖发〔2019〕11号）和《安徽省省级预算绩效管理暂行办法》（皖财绩〔2019〕1018号）等有关规定，我们制定了《安徽省省级政策和项目事前绩效评估管理暂行办法》，现印发给你们，请认真贯彻执行。执行中如有任何问题，请及时向省财政

## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### 3.1 全流程事前环节制度的建立

#### 中央要求（中发〔2018〕34号）

**绩效目标管理：**各地区各部门编制预算时要贯彻落实党中央、国务院各项决策部署，全面设置部门和单位整体绩效目标、政策及项目绩效目标。

绩效目标不仅要包括产出、成本，还要包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和服务对象满意度等绩效指标。

001236

## 中共中央文件

中发〔2018〕34号

### 中共中央 国务院关于 全面实施预算绩效管理的意见 (2018年9月1日)

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。为解决当前预算绩效管理存在的突出问题，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，现提出如下意见。

#### 一、全面实施预算绩效管理的必要性

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强



## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### 3.1 全流程事前环节制度的建立

省厅落实（财绩〔2018〕389号）

**绩效目标管理：**按照“谁申请资金，谁设定目标”的原则，绩效目标由省直各部门、单位设定，管理的对象是纳入省级部门预算管理的全部资金。

**绩效目标要能清晰反映预算资金的预期产出和效果，并以相应的绩效指标予以细化、量化描述。**

#### 安徽省财政厅文件

财绩〔2018〕389号

安徽省财政厅关于印发《安徽省省级部门预算绩效目标管理暂行办法》的通知

省直各部门、单位：

为全面推进预算绩效管理工作，进一步规范省级部门预算绩效目标管理，提高财政资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》、《安徽省人民政府关于全面推进预算绩效管理的意见》（皖政〔2011〕115号）等有关规定，我们制定了《安徽省省级部门预算绩效目标管理暂行办法》。现印发给你们，请遵照执行。执行

## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### 3.2 全流程事中环节制度的建立

#### 中央要求（中发〔2018〕34号）

- **绩效运行监控**：各级政府和各部门各单位对**绩效目标实现程度**和**预算执行进度**实行“**双监控**”，发现问题要及时纠正，确保绩效目标如期保质保量实现。
- 各级财政部门建立重大政策、项目绩效跟踪机制，对存在严重问题的政策、项目要暂缓或停止预算拨款，督促及时整改落实。

001236

## 中共中央文件

中发〔2018〕34号

### 中共中央 国务院关于 全面实施预算绩效管理的意见 (2018年9月1日)

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。为解决当前预算绩效管理存在的突出问题，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，现提出如下意见。

#### 一、全面实施预算绩效管理的必要性

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强



## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### 3.2 全流程事中环节制度的建立

省厅落实（皖财绩〔2019〕1624号）

**绩效目标完成情况：**一是预计产出完成进度及趋势，二是预计效果的实现进度及趋势，三是跟踪服务对象满意度及趋势。

**预算资金执行情况：**包括预算资金拨付情况、预算执行单位实际支出情况以及预计结转结余情况。**重点政策和重大项目绩效延伸监控：**对重点政策和重大项目支出具体工作任务开展、发展趋势、实施计划调整等进行延伸监控。

## 安徽省财政厅文件

皖财绩〔2019〕1624号

安徽省财政厅关于印发《安徽省省级部门预算绩效运行监控管理暂行办法》的通知

省直各部门、单位：

为加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，根据《中共安徽省委 安徽省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（皖发〔2019〕11号）和《安徽省省级预算绩效管理暂行办法》（皖财绩〔2019〕1018号）等有关规定，我们制定了《安徽省省级部门预算绩效运行监控管理暂行办法》，现印发给你们，请认真贯彻执行。执行中有任何问题，请及时向省财政厅

## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### 3.3 全流程事后环节制度的建立

#### 中央要求（中发〔2018〕34号）

**绩效评价和结果应用：**各部门各单位对预算执行情况以及政策、项目实施效果开展绩效自评，评价结果报送本级财政部门。各级财政部门建立重大政策、项目预算绩效评价机制，逐步开展部门整体绩效评价，对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价。

健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改责任制，加强绩效评价结果应用。

001236

## 中共中央文件

中发〔2018〕34号

### 中共中央 国务院关于 全面实施预算绩效管理的意见

（2018年9月1日）

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。为解决当前预算绩效管理存在的突出问题，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，现提出如下意见。

#### 一、全面实施预算绩效管理的必要性

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强



## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### 3.3 全流程事后环节制度的建立

省厅落实（皖财绩〔2019〕1018号）

**绩效评价：**按评价内容分为项目支出绩效评价、政策绩效评价和部门整体支出绩效评价等；按实施主体分为绩效自评和外部评价，**财政重点绩效评价是外部评价重要组成部分。**

省财政厅或省级预算部门和单位，在部门和单位绩效自评基础上，必要时可以委托第三方机构和专家，对重大政策、项目，以及部门整体支出开展绩效评价。



## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### 3.3 全流程事后环节制度的建立

省厅落实（皖财绩〔2019〕1018号）

**结果运用：**1.反馈整改：省财政厅、省级预算部门和单位应健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改机制，及时将绩效结果反馈被评价部门（单位），对存在的问题提出整改要求，督促部门（单位）整改落实。





## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### 3.3 全流程事后环节制度的建立

省厅落实（皖财绩〔2019〕1018号）

**结果运用：**2.与预算安排挂钩：省财政厅、省级预算部门和单位应建立绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制，将部门（单位）整体绩效、项目支出绩效与部门（单位）预算安排挂钩；对绩效较好的政策、项目原则上优先保障，绩效一般的政策和项目要督促整改，交叉重复、碎片化的政策和项目予以调整，低效无效资金一律削减或取消，长期沉淀资金一律收回。



## 二、我国的预算绩效管理制度框架

### 3.3 全流程事后环节制度的建立

省厅落实（皖财绩〔2019〕1018号）

**结果运用：3.报告和公开：**省级预算部门和单位应将绩效自评结果报送省财政厅，并逐步向社会公开。省财政厅在提交上年度决算草案时，应将上年度政府预算绩效管理和重点项目绩效评价情况，向省人民代表大会常务委员会报告；并将重点绩效评价结果向社会主动公开。





## 三、推进我国预算绩效管理的几点建议

- 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。
- 推进全面预算绩效管理核心在于提升预算管理水平、增强单位支出责任、节约公共支出成本、优化公共资源配置、提高公共服务质量。
- 作为复杂的系统工程，应逐步完善有序推进。

## 三、推进我国预算绩效管理的几点建议

### (一) 法律建设层面：完善相关法规

- 美国《政府绩效与结果现代化法案》(GPRAMA2010)
- 澳大利亚《公共治理，绩效和责任法》(PGPAA2013)
- 法国《财政组织法》(LOLF2001)
- 韩国《国家财政法案》(NFA2006)

中国 ? ? ?



## 三、推进我国预算绩效管理的几点建议

### (二) 体系建设层面：完善管理办法体系

- 目前已经印发《项目支出绩效评价管理办法》
- 还需制定《政策支出绩效评价管理办法》
- 还需制定《部门整体支出绩效评价管理办法》
- 还需制定… …

#### 财政部文件

财预〔2020〕10号

#### 财政部关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知

有关中央预算单位，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局：

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》精神，我们在《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）的基础上，修订形成了《项目支出绩效评价管理办法》，现予印发，请遵照执行。

## 三、推进我国预算绩效管理的几点建议

### (三) 评价方法层面：探索完善评价方法

- **数据分析方法**：大量运用数据并分析数据之间的关系，用数据事实来说明问题、衡量绩效。
- **社会调查方法**：我国很多财政专项支出实质上体现出的政策属性，更要注重社会调查，分析政策需求，使得政策供给更好匹配政策需求。
- **成本收益方法**：在适宜领域逐步开展成本和收益的测定，探索收益最大化或成本最小化的实现途径。
- **其他方法**… …



## 三、推进我国预算绩效管理的几点建议

### （四）落实制度层面：建立部门内部机制

部门和单位**主要负责同志**对本部门本单位预算绩效负责，项目责任人对项目预算绩效负责，对重大项目的责任人实行**绩效终身责任追究制**，切实做到**花钱必问效、无效必问责**。

001236

## 中共中央文件

中发〔2018〕34号

中共中央 国务院  
关于  
全面实施预算绩效管理的意见  
(2018年9月1日)

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。为解决当前预算绩效管理存在的突出问题，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，现提出如下意见。

#### 一、全面实施预算绩效管理的必要性

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强

## 三、推进我国预算绩效管理的几点建议

### 省级预算部门主要职责（皖财绩〔2019〕1018号）

- ◆ 研究制定本部门 and 单位预算绩效管理具体办法和实施细则；
- ◆ 组织实施本部门预算绩效管理工作，指导、督促和检查所属单位和项目实施单位的预算绩效管理工作；
- ◆ 组织开展新出台重大政策、新增重大项目事前绩效评估；
- ◆ 按规定编报本部门整体绩效目标、政策和项目绩效目标；
- ◆ 组织开展本部门 and 单位的绩效自评；
- ◆ 组织开展本部门 and 单位绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”；
- ◆ 建立本部门 and 单位核心业务绩效指标和标准体系；
- ◆ 负责本部门 and 单位预算绩效管理相关信息公开；
- ◆ 按要求向省财政厅报送预算绩效管理工作考核自评情况。



## 三、推进我国预算绩效管理的几点建议

### （四）建立部门内部机制的几个重点

- **工作合力机制**：部门内部绩效管理机制建立需要财务部门和业务部门相互配合，形成工作合力，仅靠财务部门难干好也干不好。
- **信息化建设**：无论是绩效目标编制、绩效运行监控，还是绩效评价和结果运用，都需要大量的数据支撑，注重前后环节衔接，打造一体化信息化系统，能大大提高工作质量和工作效率。
- **委托第三方机构**：按照相关规定购买社会服务：**财政部令**第102号、**财预〔2021〕6号**、**皖财绩〔2021〕403号**

## 全文总结

- ◆ 要按照党中央、国务院全面实施预算绩效管理的总体要求，强化预算支出责任和效率，统筹规划、分级管理、因地制宜、重点突破；
- ◆ 逐步建立以 绩效目标实现为导向，绩效评价为手段，以结果应用为保障，以改进预算管理、优化资源配置、控制节约成本、提高公共产品质量和公共服务水平为目的，覆盖所有财政性资金，贯穿预算编制、执行、监督全过程的预算绩效管理体系。



安徽省财政厅

Anhui Provincial Department of Finance

创新 博爱 务实 卓越

预算评审中心

个人观点，不当之处  
欢迎批评指正！



0551-68150643