

2013年第1期

(总第1期)

财政部亚太财经与发展中心编印

2013年4月12日

各地绩效评价实践动态

河北省预算绩效管理工作概况.....	2
坚持“六字”方针，构建全过程预算绩效管理新模式.....	6
博弈四重奏：公共预算绩效管理面临的阻击.....	10

国际绩效评价知识园地

英国绩效预算概况.....	13
---------------	----

中心绩效评价能力建设动态

2013年首期“SHIPDET绩效预算与影响评价专题培训” 在上海国家会计学院举办.....	17
CLEAR-SHIPDET影响评价培训班在上海国家会计学院开班.....	18
2013上海国际发展评价培训项目春季班即将举办.....	19

【各地绩效评价实践动态】

河北省预算绩效管理工作概况

我省是预算绩效管理改革起步较早的省份之一。我厅早在2004年就制定改革方案，开始探索开展预算绩效管理改革试点。近几年，我们在建立预算绩效管理制度框架、编制绩效预算、开展绩效评价、实施绩效问责等方面进行了一些探索，取得了积极进展。省级预算绩效管理工作已全面展开，省级部门所有预算项目已全部纳入绩效管理范围。各市县也都结合本地实际，统筹谋划，重点突破，强力推进，卓有成效地开展工作，取得了阶段性成效。

一、预算绩效管理工作开展情况

（一）逐步建立健全预算绩效管理制度。预算绩效管理制度从无到有，不断完善。2010年12月省政府印发了《关于深化推进预算绩效管理的意见》、《河北省预算绩效管理暂行办法》和《河北省预算绩效管理问责办法》三个文件，确立了全过程预算绩效管理基本制度框架。在此基础上，我厅陆续制定了《河北省财政支出绩效评价管理办法》等多个配套制度办法，涵盖绩效目标、绩效评价、评价结果应用等环节；健全中介机构、专家管理办法；制定相对统一规范的绩效管理 workflow、操作程序和质量控制要求；研究探索预算绩效指标体系。

全省11个设区市及部分县级财政也陆续制定出台有关预算绩效管理的办法、工作规程、实施方案等。其中，唐山、张家口、邯郸、承德、沧州、秦皇岛、廊坊、保定等8个设区市相继以市政府文件出台了预算绩效管理意见和办法。各市县普遍建立了绩效目标管理和绩效评价相关制度和管理办法，全省预算绩效管理制度的不断完善，为全面开展绩效管理打下坚实基础。

（二）以绩效为核心，编制绩效预算。省级从2006年起就尝试将绩效目标编入政府功能预算文本。2011年初，试编了省级114个预算单位的《2011年部门绩效预算》，强化预算部门“花钱问效”的责任意识。在此基础上，从2012年预算编制开始，进一步加大部门预算绩效目标的审核力度，实现了部门项目预算与绩效预算同步部署、同步编制、同步批复；实现了部门预算绩效审核从规范性审核向科学性审核转变，凡绩效审核未通过项目，一律不得进入预算编制流程。通过对2012年部门预算申报的3837个项目绩效目标进行审核，对其中的692个项目退回各预算部门重新补充和修改绩效目标，涉及资金150亿元；通过对申请列入2013年度预算的12000个预算项目绩效目标进

行审核，对其中1400个项目退回各预算部门重新补充和修改绩效目标，绩效审核未通过项目246个，涉及63亿元，严把了预算关口，节约了财政资金。

各市县也进一步加大了绩效目标管理力度。11个设区市全部开展了绩效目标管理，部分县进行了试点。石家庄、廊坊市将所有纳入市级预算编报范围的专项项目支出全部编制绩效目标和绩效指标并进行审核，张家口、保定、唐山等市将一定限额以上预算项目全部纳入绩效预算编制范围，廊坊市选择50个单位，试编项目绩效预算，对每个项目进行审核、评分、排序。一些县选择部门先行试点，编制县级部门预算绩效计划。

（三）多措并举，提升绩效评价质量和水平。一是组织开展项目支出自评价，建立预算绩效年度报告制度，推进绩效信息公开试点。通过制定部门绩效自评价文本格式，明确自评工作要求，并适时召开省级部门自评工作现场会，督导各部门提高自评工作质量，及时报送自评报告，探索建立了预算绩效年度报告制度，各部门按时上报了绩效报告。在部门自评基础上，推进绩效信息公开试点，选择涉及经济社会发展和民生的重大财政支出项目，涉及教育厅、卫生厅、环保厅等9个部门的23个项目，由各部门在其互联网门户网站向社会公开，接受社会监督。二是组织开展财政重点再评价。2011年，我厅对44个部门的406个项目进行重点再评价，评价资金量达178亿元。今年，着眼于突出重点、发现问题、实施问责，先后对“省级信息化建设专项资金”、“省级科技专项资金”等11个专项资金项目开展财政重点再评价，评价资金量达31亿元。对评价中反映出来的问题，逐条梳理、分析，责成相关部门进行了整改，同时，将评价结果作为绩效问责以及下年度预算安排的重要依据。三是开展了财政重大支出政策整体评价。2011年，分别与上海财经大学和河北农业大学合作，选择义务教育和现代农业两个项目，实行省市县三级联动，对包含中央、省市县各级财政资金在内的全口径资金进行整体评价。四是建立了联合会审制度。对绩效评价中反映出来的扩大支出范围、挤占挪用专项资金以及部分项目绩效偏低等问题，会同监督局、国库局、条法处和部门预算主管处共同会审，找原因查漏洞，核实评价结论，研究提出整改问责意见，先后多次提交厅长办公会进行研究，确保绩效评价结论客观准确，确保绩效问责事实清楚、有法可依。五是各市县把绩效评价作为推进预算绩效管理工作的突破口，着力实现提质扩面。11个设区市在全面开展绩效自评的基础上，选择部门和项目进行了财政重点评价。秦皇岛市选择80个项目进行了绩效评价，涉及财政资金16.4亿元；唐山市财政重点评价项目40个，涉及预算部门22个，财政资金6.99亿元。邯郸市绩效评价已成为日常工作，凡50万元以上的项目，在项目结束两个月内，必须按规定

流程报送评价报告，财政部门按规定流程复审、反馈、追踪整改。

（四）以绩效问责为抓手，推进绩效评价结果应用。一是评价结果反馈整改。绩效评价结束后，正式向被评价部门下达绩效评价报告，责成对绩效评价中反映出来的问题进行认真整改。二是绩效问责。如针对“省级信息化建设专项资金项目”绩效评价发现的问题，追缴违规违纪资金45万元、建议部门给予直接责任人相应处分等方式实施绩效问责。三是针对“省级信息化建设专项资金项目”评价发现的问题，启动了全省信息化资金专项检查工作。四是与预算编制挂钩。针对绩效评价中反映出的项目预算打捆、资金分配散碎、挤占挪用专项资金用于经费性支出等问题，在编制下一年度预算时进行整改。五是加强和完善财政管理。针对绩效评价发现的财政部门在资金管理过程中的薄弱环节，厅长办公会先后多次进行研究分析，并进一步完善制度，加强管理。

（五）稳步推进市县工作开展。围绕各级各部门都要逐步实行比较规范的预算绩效管理这一总体目标，我们狠抓推动落实。召开全省财政预算绩效管理工作会议，进一步统一思想，明确工作任务，强化工作措施，推进全省预算绩效管理工作深入开展；开展对市县工作调研督导并指导市县进行业务培训；制发《河北省预算绩效管理规划（2013-2015）》，对全省今后一个时期预算绩效管理进行统一部署，科学规划；组织开展全省财政系统预算绩效管理有奖征文活动，推进我省预算绩效管理理论和政策研究，交流工作经验，强化绩效理念，深化推进预算绩效管理工作。目前全省11个设区市都已设立了预算绩效管理专职机构，有少数县也成立了专职机构。近几来，省和各市县在推进工作的同时，通过召开会议、组织培训、调研指导、加强宣传等多种方式，也培养和锻炼了一支基本工作队伍。

二、预算绩效管理工作存在问题

我省省委省政府高度重视预算绩效管理工作，明确要求各级各部门都要逐步实行比较规范的预算绩效管理。各市和部分省直部门相应出台了加强预算绩效管理的意见和办法，预算绩效管理工作逐步深化。但是，预算绩效管理是财政管理制度、管理机制的重大改革，目前，我们还存在一些困难和问题。主要表现为：一是绩效理念还未真正融入政府各部门的决策机制、运行机制和考核机制中，长期以来形成的“重分配轻管理、重支出轻绩效”的思想尚未根本转变。二是现行的财政预算管理远未体现绩效的理念和要求，表现为：预算资金分配与绩效目标脱节，绩效预算约束力较差；预算执行中片面追求支出进度；绩效评价力度不够，评价质量有待提高，评价结果应用不够。三是制度建设滞后是制约深化预算绩效管理的瓶颈，预算绩效管理还缺乏法律层面的规定，基本工作制度、工作规范尚需建立和完善。四是预算绩效管理基础体系

建设薄弱，表现在指标体系、标准体系还在试点建设阶段，信息化水平较低，第三方智力支撑作用还很小。五是财政内部预算绩效管理工作机制尚未确立，绩效管理职责分工不够明确，绩效管理与其它处室之间缺乏及时有效的联动。

三、下一步工作思路

（一）建立一个机制。围绕建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制。重点抓好四个方面：一是编实绩效预算。明确部门绩效和项目绩效目标。严格绩效审核标准和审核要求。绩效审核不合格的项目，不予纳入财政预算项目库，不予进入预算流程。二是抓好绩效评价。建立部门绩效报告制度，抓好财政重点再评价，继续组织开展财政重大支出政策的整体评价，探索开展省对下转移支付资金绩效评价试点，进一步完善第三方参与绩效评价工作管理机制。三是强化评价结果应用。建立绩效结果反馈整改机制，督促部门及时进行整改。建立信息公开机制并逐步拓展公开范围，接受社会监督。建立绩效结果与预算挂钩机制，按绩效优劣确定预算项目和资金规模。建立绩效问责机制，由评价组织机构提出问责建议，经厅预算绩效管理领导小组研究同意后，提出整改要求、调整预算或追回资金等问责措施，或者提请省政府实施问责。四是开展绩效监控试点。选择试点部门的试点项目，把预算支出绩效监控纳入预算执行监控体系，变单纯地追求支出进度为追求绩效进度。重点监控是否符合绩效预算规定的绩效目标，对偏离绩效方向的预算项目及时纠偏。

（二）完善两个体系。一是完善预算绩效管理制度体系。建立涵盖绩效目标、绩效监控、绩效评价、结果应用各环节的管理制度，健全社会中介、专家库、数据库和档案等管理办法，制订相对规范统一的绩效管理工作流程和操作细则，建立分级分类、适用高效、便于操作的实施细则及业务规范。二是完善预算绩效指标体系。逐步建立覆盖省级财政主要支出类别的预算绩效管理指标体系，将重点部门的绩效指标体系嵌入预算编审软件，实现绩效指标库内选择。

（三）构建一个支撑。按照先易后难，分期、分阶段进行原则，开发河北省财政绩效管理信息系统，以预算项目库、绩效指标库等为基础，实现绩效目标管理、开展绩效评价、基础数据统计分析等三大基本功能。

（四）推动整体提升。进一步从绩效目标管理、绩效评价开展、评价结果应用、绩效指标设计、工作运行开展等方面加强对各地各部门的培训和指导，为基层和部门预算绩效管理提供业务支撑和优质服务，推动全省预算绩效管理横向到边，纵向到底有效开展。（河北省财政厅：李毅、智荣卿）

坚持“六字”方针，构建全过程预算绩效管理新模式

预算绩效管理是指以提高财政支出的经济、社会和政治效益为目标，将绩效理念融入预算编制、执行、监督、评价和问责全过程，运用一系列绩效管理方法实施的管理活动。在我国还是一项全新的挑战性、探索性、开拓性工作，头绪繁多、内容丰富、涉及面广、业务性强，但归纳起来，可以概括为“**申、审、监、评、用、问**”六个字。这六个字，系统而又全面地概括了预算绩效管理的全过程，构建了首尾闭合的预算绩效管理新模式。

“申”，是指预算部门向财政部门申报财政项目资金。做好申报工作，要坚持三个“**必须**”。

一是必须转变传统观念。长期以来，固有的财政管理模式制约着资金的分配和使用，用款单位在申请项目资金时只是写一个申请，并且随意“报大数”，缺乏预算依据，把财政资金当成“唐僧肉”，能吃就吃，能吃多少就吃多少。由于预算的多少和绩效之间没有必然的联系，预算分配往往存在博弈和潜规则，这是造成部分单位把工作重点放在争取预算拨款上，而不关注资金效益的主要原因，经济学叫“公地悲剧”。可见，必须首先转变观念，树立绩效理念，才能扭转单位乱要钱、乱花钱的不良作风，促进预算单位建立用财的自我约束机制，减少不必要的财政支出，有效缓解财政压力，大大提高财政资金使用效益。

二是必须符合申报要求。首先，制定申报表。财政部门要制定一套科学合理、可操作性强的《财政项目支出绩效目标申报表》。内容可包括：项目基本情况（项目单位、名称、主管部门、属性、类型、概括、可行性等）、项目管理情况（管理制度、工作措施、重点工作、项目风险、风险解决方案等）、项目资金情况、项目绩效情况（预期目标、产出指标、效果指标）、项目其他情况（上年度评价状况、主管部门意见、相关单位责任等）。其次，设置绩效目标。按照“谁支出谁负责”的原则，部门申请项目资金时必须依据其职责，设定科学、严谨、合理的绩效目标。要坚持四个结合：1、预期目标要与预期结果相结合。2、绩效指标要与绩效目标相结合。3、定性与定量相结合。4、产出指标要与效果指标相结合。再次，申报材料齐全。包括：1、政策依据。项目实施的相关法律法规、党委政府政策文件、专题会议纪要、领导批示及相关部门审批文件等。2、管理制度。单位财务制度、资金管理辦法、项目管理规定等。3、相关资料。项目建设规划、项目建议书、可行性研究报告、实施方案、项目建设内容及明细预算测算依据等。4、其他资料。有关项目支出需要的其他资料。

三是必须做好立项准备。预算部门向财政部门申报项目资金前，必须组织对本部门及所属单位申报的项目实施立项前自审。对资金投入少的项目可组织本单位、本系统专业人员自审。对资金投入大的项目可邀请部分专家对申报项目的合规性、必要性、可行性及绩效目标、绩效指标的设定进行分析、论证，确保科学合理地申报项目，确保项目真实可靠，确保项目能够实施，避免盲目请款。

“审”，是财政部门对部门申报项目绩效目标进行审核。

一是财政审核。首先，确定审核依据。1、国家、省、市相关法律、法规和规章制度。2、国家、省、市经济社会发展规划或专项规划。3、财政方针政策和资金管理办法，相关行业政策和标准。4、预算部门单位职能、职责及工作规划。5、其他相关资料。**其次**，确定审核内容。1、形式审核。《申报表》填列内容是否完整，数据是否准确，申报材料是否齐全。2、内容审核。项目申报依据是否充分，是否与其他项目存在交叉、重复，保障措施是否可行以及绩效指标设置是否合理等。3、资金审核。所需资金是否体现节俭原则、是否经过科学测算、资金可供量和绩效目标是否匹配。4、其他审核。市财政局认为需要审核的其他内容。**再次**，确定审核流程。财政内部要有明确分工，业务处按上述要求审核后，符合申报要求的，提交绩效处，绩效处审核后提交预算处，预算处结合财力状况，进行综合平衡，提出财政项目支出具体安排建议方案，按规定程序上报审批。

二是专家评审。对于单位申报资金数额较大、专业性较强的项目，财政部门可组织专家进行重点评审。首先专家组按照一定的程序和评审方法，对单位申报的项目逐个进行打分，给出评价意见。其次专家组根据评审结果，按照“大事优先”、“民生优先”、“绩效优先”的原则，对各个项目形成“轻、重、缓、急”的排序，提出财政投入的建议额度，形成专家组评审意见，财政部门作为安排项目资金的重要参考。

“监”，是指预算部门和财政部门在预算执行中对绩效目标的实现情况进行监督检查和控制。

作为预算部门，一是预算执行过程中发现与绩效目标发生偏离时，要立即向财政部门报告，并采取矫正措施。二是由于某种原因需要调整绩效目标，必须严格按照有关程序重新上报。三是及时统计预算执行中有关绩效数据，按财政部门统一要求编制绩效目标运行半年报告。

作为财政部门，一是拨款跟踪。根据预算安排、绩效目标、国库管理等，对项目年度预算执行进行的绩效拨款跟踪管理，并根据绩效目标实行程度，严格把握财政资金拨付进度，提高预算执行效率。二是实地检查。可组织专家或结合有关主管处到部

门和项目单位，对绩效目标实现程度、项目支出进度、项目管理等情况进行事中监控。通过实地查看、座谈和查账等形式，发现项目出现重大问题、无绩效或低于预期绩效的项目，建议取消或减少预算安排，并收回相应未支出的预算资金。三是及时反馈。针对绩效监管暴露出的问题，出具检查报告，及时反馈给项目主管部门和实施单位，并由财政会同主管部门及项目实施单位，集中研究落实整改措施，促进绩效目标的顺利实现。

开展事中绩效跟踪监控是预算绩效管理不可或缺的一个重要环节，通过绩效监控可以对财政支出行为过程尤其是预期结果进行客观、公正的制约和反馈，从而不断优化绩效标准，落实支出责任，加快执行进度，有效提高财政、主管部门和项目实施单位的综合管理水平，更好地实现绩效目标。

“评”，是指年度预算执行完毕，财政部门、预算部门要依据绩效目标和指标，按照统一的评价标准和原则，对财政支出效果和管理情况进行客观、公正的衡量比较和绩效评价。绩效评价主要包括两种方式。

一是预算部门的自我评价。首先制定自评范本。由财政部门制定自评范本，明确自评内容。包括项目背景、实施情况介绍；结果绩效、管理绩效的自我评价；项目存在的问题及改进措施；其他需要说明的问题。**其次**选择自评方式。可通过组织系统内专业人员或外部专家进行评价。**再次**明确上报时间。根据规定的时间将部门撰写的自评报告纸质和电子版上报财政部门，一般是预算终了四个月内。

二是财政部门的重点评价。根据部门的自评情况，优先选择重点民生支出、社会公益性较强和公众关注度高以及上级要求的项目，组织专家或中介机构，进行重点评价。搞好重点评价要注意几个问题：**第一**，不能把绩效评价等同于财务检查、财务审计。财务检查、财务审计主要是依据有关财政经济法规规章制度对用款部门资金使用安全性、合法性和合规性进行审计检查，突出的是“查”；绩效评价除了有资金使用安全性、合法性的要求外，更重要的是依据科学的指标体系和系统的评价标准对财政资金使用的政治、经济和社会等综合效果进行评判，突出的是“效”。**第二**，不能把评价指标设置过于复杂。绩效评价工作要讲成本，讲效率，要以科学、严谨、简化的原则来设立项目绩效指标，一般不超过六个，每个指标数据都要简单易懂。同时要简化评价程序，优化评价手段，减轻部门和财政自身的工作负担，切实提高绩效评价工作效率。**第三**，绩效评价工作要讲配合。绩效评价工作涉及众多单位和部门，关系到方方面面利益，因此，要加强理解配合，加强组织协调，加强联系沟通，形成共识，形成合力，推动此项工作的顺利开展。绩效评价工作的配合体现在三个层次：各级财政部

门内部业务处室的配合；财政部门和使用资金部门的配合；财政部门与审计纪检人事等其它监管部门的配合。**第四**，绩效评价结果要有权威性。权威性是绩效评价工作的一个核心，也是绩效评价的生命线。评价工作的开展要认真细致，程序要严谨规范，指标设置要科学合理，评价报告反映存在的问题、下达的评价结论要反复推敲，要准确客观，要有权威性。

“用”，是指绩效评价结果的应用。它是绩效评价工作的核心和归宿，是预算绩效管理的根本和关键。绩效评价结果贵在应用，它直接关系到预算绩效管理工作的进程和方向。如果绩效评价结果不运用，或者运用不好，就失去了预算绩效管理的意义。要采取切实有效的措施，保障绩效评价结果的应用，主要是建立“五个机制”。

一是数据管理机制。要建立绩效评价数据信息库，在财政内部和政府部门之间实现共享，为政府和部门预算管理服务。

二是结果反馈机制。在绩效评价完成后，及时将绩效评价结果反馈给预算执行单位，要求其根据绩效评价结果，优化资金使用方向和结构，完善管理制度，改进管理措施，降低支出成本，增强支出责任，提高财政资金使用效益。

三是信息公开机制。通过网络、报刊等媒体向社会公开一些社会关注度高、影响力大的民生项目和重点项目支出绩效情况，以此作为“阳光财政”的一项主要措施，使财政支出产生“鱼缸效应”，时刻置身于公众的监督之下，增强财政管理的透明度和公开性，促进和提高财政决策、管理与服务水平。

四是预算结合机制。将绩效评价结果作为编制部门预算的重要依据，优化资源配置。对于绩效评价结果良好的项目单位，优先安排下一年度的同类项目预算；对绩效评价结果不佳的项目单位，不再安排该单位同类型项目；对绩效评价中出现问题不进行整改或整改不到位的，根据情况调整项目或相应调减项目预算，直至取消该项财政支出，使绩效评价在预算安排中逐步发挥刚性作用。

五是绩效奖励机制。通过工作考核，对绩效评价结果优良的部门或项目给予表彰或一定资金奖励。表彰和奖励情况也要公开，以鼓励先进，鞭策后进。

“问”，是指对在预算编制和执行过程中，由于故意或者过失导致预算绩效管理未达到相关要求，以致财政资金配置和执行绩效未能达到预期目标或规定标准的预算部门及其责任人员实行绩效问责。

主要是对下列情况进行问责。不按规定编制预算绩效内容的；预算执行过程中，绩效未按预定目标同步实现或发生偏离的；财政支出项目结束后，绩效达不到政府通过、人大批准的预定目标的；财政支出整体绩效评价结果达不到规定档次的；财政资

金管理使用过程中，违反《财政违法行为处罚处分条例》或相关法律、法规、规章规定的；在预算绩效管理工作中弄虚作假的。

财政部门对违纪部门提出初步问责意见，提交预算绩效管理问责审核委员会审议，通过后，向社会公示绩效评价报告和绩效责任追究情况，接受社会监督。通过问责，可以充分体现财政资金使用主体责任，形成“谁干事谁花钱，谁花钱谁担责”的权责机制。同时，促使单位在申报项目时就要严格把关，筛选优质项目申报，科学编制绩效目标计划，最大限度地发挥财政资金使用效益。

对于这六个字，我们的定位是：**严控申报，严格审核，重点监控，强化评价，注重应用，适度问责。**（保定市财政局：刘建强、崔霞、祖江、隋欣）

博弈四重奏：公共预算绩效管理面临的阻击

公共预算绩效管理是各级财政部门的一项重要职能，作为市场经济体制环境中一种公共产品的分配过程，带有鲜明的市场经济色彩，同时，作为制定政策目标的工具，通过对部门预算的绩效管理来不断优化财政资源的配置，实现最广大人民的利益，它又具有很强的行政化色彩。这种两重性使我国的公共财政预算决策过程存在着不同主体之间的多样博弈关系。本文用“博弈”的观点来看待预算管理面临的阻击，可能会对完成预算管理任务所迎接的挑战将会有多大、所付出的代价将会有多大做足心理准备，希望会对当前的绩效预算管理改革有一个更深刻的理解。

一、国库资金监护者与使用者之间的博弈

作为国库资金配置者的财政和资金审批者的立法机构都是资金监护者，同使用者即预算单位之间的博弈，应该说，是一种均衡，预算决策结果就是双方博弈的结果，他们之间发生的互动作用构成一个相对稳定的预算框架。

预算单位在与财政部门的博弈过程中，作为资金使用者，预算单位会采取一系列策略和方法，与财政讨价还价，既可能采取实报预算资金的策略，将预算的各个项目通过专业人士提供论证、咨询服务，以提高其预算的专业性，增强其可预见性；也可能采取虚报预算资金的策略，利用信息不对称的优势，在财政和立法机构难以准确了解其真正需要的资金数额情况下，出现道德风险和逆向选择，抬高预算额度来欺骗财政部门。作为资金监护者，财政部门在对预算决策进行管理过程中，为了保护国库资金免遭使用者挥霍，对上报的预算申请既可能采取部分削减或完全削减策略，也可能采取批准策略，但由于对预算单位的道德风险和逆向选择非常了解，在信息不完全

和信息不对称的情况下，受信息甄别成本的限制，财政部门往往是凭经验对预算单位提报的预算进行削减。立法机构中的监护者凭借立法权或削减或直接否决某些支出项目，中央预算机构则采取多种制度体系来控制支出膨胀。最后在各方力量均衡的基础上达成妥协。只有经过职能专业化的资金使用者和配置者之间的博弈，经过利益交锋和制度协商，最终形成的政府预算才是最理想的。但实际上，财政部门在与预算单位间的博弈过程中往往处于劣势。由于财政部门无法全面掌握部门的预算资源和预算需求，预算单位实际上在起主导作用。

二、立法机构与政府之间的博弈

按照委托代理关系的分析框架，委托人狭义上是指纳税人，他们拥有财政资金的所有权，广义上包括人大代表及其专门机构（如常委会、财经委员会），两者是“信托托管”关系，即纳税人将财政资金的“经营权”托付给人大代表，并通过他们手中的选票对人大代表形成制约，从而构成了纳税人对财政资金一级控制权的配置和行使。狭义的代理人是指对财政支出有制定和实施权的政府官员，在与人大相对应时，代理人是指政府。托管人主要通过对代理人的任免、对决策的审批、对决策及实施过程的监督等手段实现对代理人的制约，从而构成了纳税人对财政资金二级控制权的配置和行使。

《预算法》规定，政府财政支出的终极权力属于人民代表大会，其表现形式是一年一度的对财政预算和决算的审查和批准。然而就审查和批准每年一度的财政预算和决算而言，人民代表大会的作用主要是程序上的，即使是对财政支出实施控制权的人大财经委。与其他人大代表相比，财经委员有较高深的专业知识、洞察力、技巧和较为充裕时间，对预算和决算草案进行初步审查，以及对政府预算调整进行审批，从而体现和保证了委托人的权益，使财政支出置于委托人的控制之下。

尽管如此，人大在与政府的博弈过程中，仍难免处于不利的地位。财经委在初审中的知识、洞察力、技巧、时间和人力的有限性都远远大于政府，而且出于客观的或主观的原因，政府对财经委的信息通道会产生不畅甚至封锁，而政府以外的信息来源极其有限，这就决定了财经委对“草案”的初审只能是修正式的。还由于我国的政体是人大和政府必须接受党委的领导，两者之间有其利益和目标的一致性，因而人大对政府的财政预算和决算不可能做根本上的否定。所以说，尽管人大拥有法律意义上的控制权，但对政府的预算草案及预算调整很难构成实质性的影响，从这种意义上说，财政支出的决策权仍然掌握在政府手中。

三、资金使用者之间的博弈

作为资金使用者，各预算单位是为社会生产和提供公共物品或服务的拥有垄断权

的经济单位，作为非营利性组织，为了行使其满足社会公共需要的职能，资金来源主要是财政拨款。作为理性经济人，预算单位都存在利益最大化的倾向，最终表现为预算规模最大化。预算单位想多占有财政资源，“蛋糕”在逐渐增大，各预算单位的胃口也在增大。但毕竟“蛋糕”的大小是有限的，各预算单位之间在预算资金的使用上存在此消彼长的竞争关系。为了多分得“一杯羹”，各预算单位会不约而同地采取一系列策略和方法，可能采取多种手段通过各自的利益代表游说财政部门或向其施压，这样便会浪费大量社会资源。由于这种竞争是要付出成本的，此时的博弈必是负和博弈。因此，要有效控制财政支出，就必须激发预算单位本身的主动性和积极性，设计符合激励约束机制的财政管理制度，使预算管理更加健全。

四、中央与省级及省以下政府之间的纵向财政博弈

每一级的地方政府都是理性的利益主体。它们所追求的目标函数并不必然与上级政府的目标函数相一致，总有欲望利用上级政府授予的权威去进行有利于自己的制度变迁，以满足自身的利益需求。在中央政府与地方政府的财政博弈中，显而易见，两者博弈地位明显不对等，中央政府在财力分配方面拥有支配权，可以根据财政形势的需要改变“游戏规则”，提高中央的分享比例，使分配结果有利于自己。地方政府则利用其信息优势与中央政府讨价还价，以确定与中央特定的财政关系。在上下级地方政府间财政博弈中，由于我国的地方政府是基于自上而下的行政隶属关系构建起来的，省级政府可以根据本地的不同实际，分类分别确定不同的市、县财政体制和资金留成比例，也可以通过人事、行政等手段领导和控制下级政府，集中财权同时下发事权，占据着财政博弈的主导地位。处于代理链条中间层次的市级政府，不仅与上级政府形成博弈关系，在执行上级政府委托治理权的过程中，通过影响上级政府决策导向以获取地方利益的最大化，同时要与下级政府形成博弈关系，通过自己的政治意愿迫使下级政府与自己保持一致，将财政压力下移，或通过收费等手段筹资消化。县乡财政作为基层财政，讨价还价的能力和转嫁财政压力的政策空间已非常有限，在基层财权萎缩的同时，事权反而不断增加，从而造成了地方政府对上级政府转移支付的高度依赖。于是基层政府也只能依靠集资、摊派和收费、罚款等名义获取的制度外收入来扩大财权，维持职能运转。由此看来，博弈的结果没有形成稳定、规范的上下级政府间财政分配关系和地方政府的长期行为，政府间财权与事权不对称的矛盾进一步加剧，不利于调动地方自我发展的积极性，也不利于政府间财政关系规范化目标的实现。

以上分析提示我们：要真正优化当前我国预算绩效管理中的博弈，国库资金监护者克服盲目性，立法机构提高权威性，资金使用者主动控制财政支出，各级政府间形

成有序的财政博弈等等，就必须建立财政预算支出激励机制和有效的问责惩罚机制，调动各个财政资源使用者以及各级政府的积极性，缩小博弈的回旋余地，减弱各级政府的随意性；建立良好的信息传递机制，保证快速而准确地传递财政管理信息，加大预算申请人的信息伪装成本，减少申请人弄虚作假的行为。通过绩效评估制度的完善，对预算单位提供公共服务的数量和质量进行准确评估，提高公共服务信息的透明度，促使预算单位既要承担对预算资金的使用责任，又要对这些资源的使用结果承担责任。

可喜的是，在我国财政预算管理改革中，河北作为率先开展绩效管理实践的省份之一，在构建预算绩效管理制度体系、建立绩效评价指标体系、开展绩效评价和实施预算绩效管理方面已经进行了较长时间的探索。早在1998年河北省财政厅启动预算改革的时候，就将强化效益考核、开展专项资金成本效益分析、建立支出效果评价体系和奖罚机制列入改革内容。2004年起，河北省从开展支出绩效评价入手进行预算绩效管理改革探索，对典型项目试行绩效评价，评价范围和资金量逐年加大。2007年，进而选择省农科院等部分预算单位试编绩效预算，试行全过程预算绩效管理。2009年，预算支出项目绩效评价资金量达98.38亿元（其中中央专项转移支付资金11.5亿元、省级预算资金86.88亿元），省级评价资金量占2008年省级发展性支出预算80%以上。2010年，河北省政府出台了《关于深化推进预算绩效管理的意见》，省财政厅专门成立了预算绩效管理处，预算绩效管理制度建设和实践工作朝着纵深方向大幅度推进，全省预算绩效管理工作再次跨上新台阶，编制完成了第一部涵盖所有发展性项目的省级财政支出预算绩效文本。我们有理由相信，我国公共财政预算管理改革之路尽管困难重重，但只要坚持科学不懈探索，与时俱进改革完善，随着绩效管理手段的不断丰富，财政预算编制和执行管理必将更加规范，财政科学化、精细化管理水平必将不断提高，一定能够圆满完成创建高绩效政府组织这一时代要求。（河北省财政厅：段云飞）

【国际绩效评价知识园地】

英国绩效预算概况

一、英国绩效管理制度简介

20世纪70-80年代以来，英国经济一直不稳定。为加强财政支出管理与控制，英国政府围绕“公共服务协议（Public Service Agreement, PSA）”框架推行了绩效管理改革。PSA受财政部监督，强调各级政府部门目标和效率计划，以便于政府各部门优化

资源配置，加强财政管理。

同时，自1998年开始实施了“综合支出审查”，该审查引入现代化的公共支出和绩效管理框架，并强调制定中长期支出计划。“综合支出审查”主要包括：（1）通过制定三年支出计划，提高公共支出的稳定性，并更侧重绩效目标编制与审核；（2）将资本性和经常性预算分开，保障重要资本性投资不被一些短期支出项目挤出；（3）引入PSA框架，要求政府公共支出项目必须建立健全可量化、可评估的、具体的绩效目标体系。

二、公共服务协议（PSA）的模式特征

（一）基本原则

为提高政府提供公共服务的质量，公共服务协议框架建立以下四项原则基础之上：

- 由政府制定清晰的、体现绩效的国家级目标；
- 公共服务提供者对绩效负责；
- 独立、有效的审计和监督安排；
- 对地方和全国的绩效目标实现情况进行完全的信息披露。

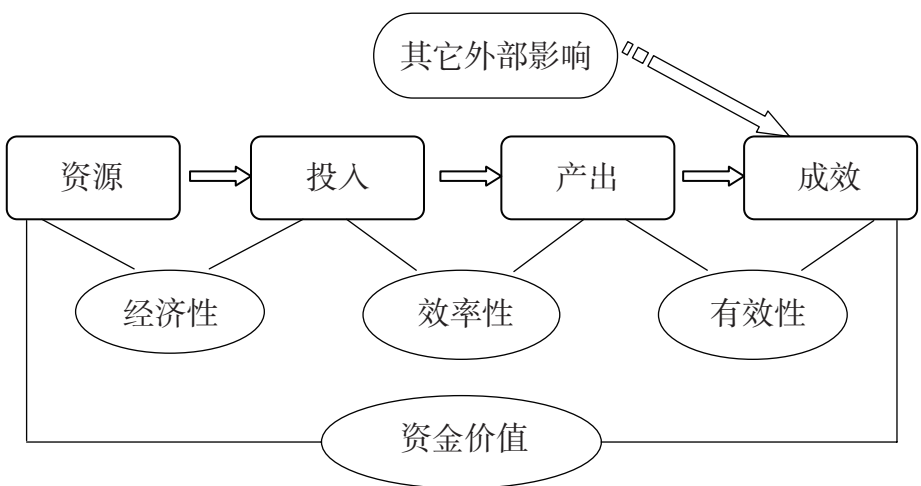


图1 资源、投入、产出和成效之间的关系

（二）主要特点

PSA模式有以下主要特点：

- 总体目标（Aim），是关于各部门职能的总体描述；
- 目标（Objectives），是关于部门希望达到的目的的较宽泛的描述；
- 绩效目标（Performance Targets），需要达到“SMART”准则，即“明确性（Specific）、可衡量性（Measurable）、可实现性（Achievable）、相关性（Relevant）以及时效性（Timed）”；

- 明确各具体目标落实的负责人。

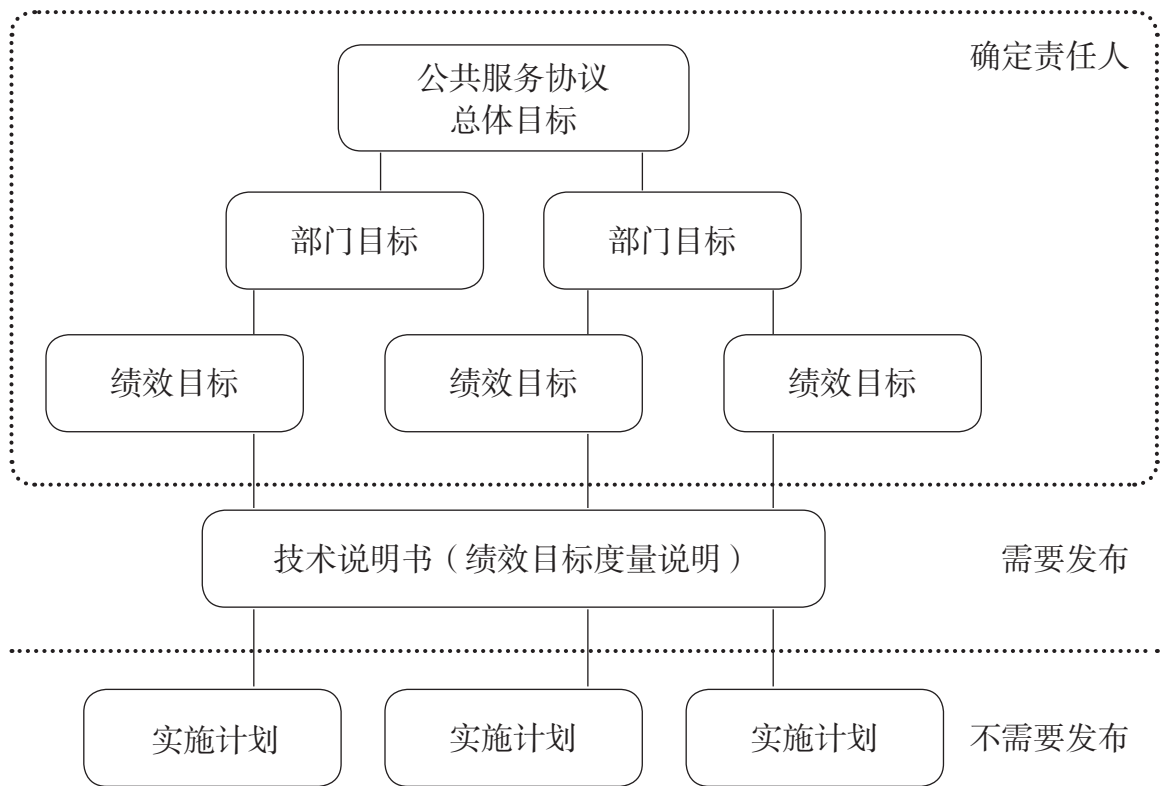


图2 PSA框架,1998-2007

三、绩效预算的主要内容及运作方式

（一）设定目标

最初，PSA为政府的35个领域设置了近600个绩效目标，并且主要侧重于投入和过程，而不是关键的效果和产出。2004年以后，目标数已经从600个精减到大约110个。制定绩效目标有助于明确工作方向和重点，促进其改善服务质量。作为绩效管理体系的一部分，绩效信息能提供监督的基础，确保绩效好的项目得到激励，而绩效差的项目得到约束或惩罚。

最新的PSA包括为20个部门设置的近200个目标和子目标，要求关注效果（Outcome）并且符合SMART准则。最重要的是确保绩效目标能够如实反映一个部门的绩效。各部门在编制绩效目标时，需要对量化指标倍加注意。例如，卫生部门2002年绩效目标是将急诊的最大等待时间削减到4个小时，外界曾有大量的评价质疑该量化指标是否符合现实。在数据收集过程中，审计署负责核实PSA数据库系统，以保证数据的真实性和可靠性。

（二）绩效测度

绩效测度是财政绩效管理的重要环节，实际上还是部门按照PSA的要求，通过方案设计，信息获取评估分析以及信息反馈等工作程序进行。从理论上说成效（Outcome）反映了部门目标的实现程度，但也可能有些外部因素影响部门的最终绩效。因此对公共部门活动结果的度量及问责具有很高的挑战性。所以，在实践过程中，通常使用产出指标（Output）和过程指标来衡量部门作为并进行问责。

（三）财政干预

财政部负责领导各部门的PSA的绩效框架，并设有特别小组严格监视绩效测量和评估。此外，每个部门的工作都要受财政部“支出小组”的监管。英国的财政大臣、首相及各部的部长都对绩效目标负有关键的领导责任。政府公共协议的目标体系覆盖了政府大部分的财政支出，但仍不适用于少数绩效目标不适合设置或难以设置的一些支出。政府部门在配合财政部进行本部门支出审查过程中，需要提出本部门的公共服务协议，并且内阁全部通过后才正式生效。一般公共服务协议一经制定不会再修订，直到开始制定下一个支出审查计划为止。

四、实施效果与经验总结

（一）制裁和激励措施的模糊性

对公共服务协议机制最大的批评是公共部门的绩效目标“过多”。虽然公共服务协议机制要求每个部门只设置六到七个目标，但地方执行部门通常还会建立其他一些目标和指标体系。为了确保政府设定的绩效目标都是现实的、可实现的，所有的PSA都要求有一个明确的执行计划来支撑，并且需要及时向高级管理层汇报绩效信息。对于没有完成绩效目标的部门及其领导，目前在法律和制度上并没有明文的惩罚措施。但英国建立了公共报告机制，部长们需要向议会的公共服务和支出委员会负责报告本部门绩效完成情况。同时，政府还要求部门高级官员的薪酬与部门绩效目标实现情况相联系。

（二）提高责任制

公共服务协议的一个关键要素是明确责任人。负责相关部门的国务秘书对公共服务的提交和绩效目标完成情况进行负责。财政大臣担任内阁的公共服务和支出分委员会主席，部长们要向该委员会报告其公共服务改进情况及公共资金的使用情况。自1990年始，每年春季各部门发布部门报告，报告包括支出计划和绩效、部门为执行目标所进行的资源配置以及人员配备表格。2002年政府又要求各部门汇报秋季绩效报告，这样PSA汇报频率提高到了两年一次。所有部门的绩效报告文件可通过财政部网站统一登录进入，并且绩效数据的有效性由国家审计署来监督。

（三）加大基层参与

如果绩效管理想要成功，应当将基层组织看作合作者并与其进行协商。咨询基层的执行合作者并与其一起工作来建立绩效框架和设定目标是重要的，因为它可以确保绩效框架在整个执行链中得到认可以及每个目标都是远大的但是现实的。

五、影响与展望

英国政府的公共服务改革在一些实行公共服务协议的关键领域取得了可喜的成绩，如减少犯罪、减少医院排队等候时间以及增加受教育机会等。公共服务协议的绩效信息提供了集中管理和重点决策的依据，并能激发执行人改善公共服务成果，从而推动他们优化资源配置。

该改革已经在国内外引起了很大反响。此改革引起了英国国会的关注，使国会认识到绩效管理有助于改进公共服务质量。以结果为导向的政府和绩效测度也引起了国际的关注：在过去的几年中，财政部接待了超过40多个国家和地区的人员，包括政府、学术机构官员和代表，也有国际机构组织，例如国际货币基金组织和欧洲委员会。

自1998年实施以来，PSA框架已经走过了一段很长的路，框架确保了公共支出大幅增加，政府制定重大政策也取得更好的效果。PSA已经实现了政府管理理念从对投入的微观管理、关注过程，到重视公共服务使用者实际效果、关注执行机构的创新的转变。PSA框架的不断变革和演化在改善政府公共服务方面发挥了关键作用。在过去的十年中，社会经济发展和技术的变革已改变了实施公共服务的环境，如人口老龄化、工作生活模式的变化以及全球化和技术革新等问题的出现，为公共服务的范围和质量提出了更高要求。收入的增加让人们对于公共服务的预期和态度也发生了大的改变，人们已习惯选择和自由支配个人生活，因此公共服务应当做好应对以上趋势的准备。（编译：王蕾）

【中心绩效评价能力建设动态】

2013年首期“SHIPDET绩效预算与影响评价专题培训” 在上海国家会计学院举办

2013年4月8至12日，由中国财政部和亚洲开发银行（ADB）主办，亚太财经与发展中心（AFDC）和亚太发展成果管理实践社区（APCoP）共同承办的“SHIPDET绩效预算与影响评价专题培训”在上海国家会计学院举办。来自不丹、马尔代夫、尼泊尔、

柬埔寨、印度尼西亚、缅甸、菲律宾、斯里兰卡、老挝、越南等10个国家以及亚洲开发银行驻尼泊尔、中国代表处的30名财政部、计划部、中央银行等部门的政府官员与专业人士参加了此次培训。

AFDC彭润中处长和亚洲开发银行首席结果管理专家Farzana Ahmed女士出席开幕式，并发表开幕致辞。在致辞中，Ahmed女士详细介绍了本培训项目的背景、师资，彭处长则介绍了SHIPDET项目的由来及发展情况，并希望学员能学有所获，回国后将所学应用于实际工作中，共同致力于本地区公共部门管理能力的提升。

本次培训的一位重量级师资是美国马里兰大学公共政策学院的Allen Schick教授。他曾是美国国会预算改革领导小组的高级顾问。Schick教授在二天半的时间里，结合其在预算领域的实践经验和学术研究，深入浅出地给学员讲解计划和预算之间的联系、如何实施结果导向的预算、中期财政支出框架的逻辑和利弊、财政分权制度下的预算改革等议题。

另一位主讲师资是来自丹麦的影响评价专家Nina Blondal女士。过去十多年来，她一直在从事发展计划的影响评价，涵盖多个行业部门，包括亚洲、非洲、欧洲和拉美很多大规模影响评价的设计、实施和管理。在本次培训中，Blondal女士向学员们系统介绍了监测与评价的理论知识以及影响评价的方法论，并通过案例研究和实践经验分享，让学员对这一主题有了深刻认识和了解。

培训在模块设计上非常注重各国学员之间的知识分享与经验交流。除了几位专家授课外，还有来自不丹、印度尼西亚、柬埔寨、菲律宾等国家的代表就各培训议题进行国别案例汇报。学员将在专家的指导下，就各培训议题开展小组讨论，并进行成果汇报，以充分交流各国在绩效预算和影响评价方面的宝贵知识与实践经验。

此次培训是今年AFDC与亚行合作举办的第一期“绩效预算与影响评价”培训。自2011年以来，针对东南亚以及中亚各发展中经济体的财政部门 and 计划部门的政府官员，AFDC与亚行已在中国境内合作举办了四期“SHIPDET绩效预算与影响评价专题培训”。按照AFDC与亚行的年度项目合作计划，双方今年还将在中国境内举办两期该主题培训。（陈宝莲）

CLEAR-SHIPDET影响评价培训班在上海国家会计学院开班

由评价与结果学习地区中心（CLEAR），亚太财经与发展中心（AFDC）以及影响评

价影响倡议组织(3IE)共同主办的影响评价培训班于2013年4月9日在上海国家会计学院拉开帷幕。来自东南亚、非洲及欧洲的10多个国家及国际机构的30余名学员将参加此次为期2周的培训。

来自CLEAR秘书处的Ximena Fernandez女士，课程主要授课专家——明尼苏达大学Paul Glewwe教授以及亚太财经与发展中心彭润中处长分别在开幕式上致辞。

Ximena女士表示，自去年3月首次在CLEAR框架下举办影响评价培训后，根据学员们的反馈和建议，项目组 and 师资团队对课程进行了进一步的优化，更加关注于如何科学评价公共项目所产生作用与影响的相关技术方法，将在本次课程中着重讲解评价过程中需要的计量和统计工具，以及如何进行基础数据采集、整理及处理方法等。Paul Glewwe教授则希望来自世界各地的学员能够认真学习并进行广泛的交流，对于课程的设计和 content 提出宝贵的建议来进一步的完善该培训项目。

彭润中处长在在致辞中首先对各合作主办机构、授课专家以及各国学员表示了热烈的欢迎。随后，他简要介绍了亚太财经与发展中心近年来在绩效评价的能力建设方面所做出的努力，并介绍了为国内的财政官员以及国外的官员和专业评价人员举办的上海国际发展评价培训项目的基本情况。最后，他希望来自五湖四海的学员不仅在上海学习到知识，同时对于中国，上海有更全面、深入的了解，并将在这里结下的友谊继续传播下去。（刘晓强）

2013上海国际发展评价培训项目春季班即将举办

由财政部、世界银行、亚洲开发银行和亚太财经与发展中心四方共同主办的“上海国际发展评价培训项目春季班”将于2013年4月22至25日在上海国家会计学院举办。来自全国各省、市、自治区财政系统的近60名学员已报名将参加本次培训。

本次培训分为主题课程和老学员案例分享会两部分。其中主题课程包括“发展评价的理论、现状与实践”、“国际金融组织贷款项目绩效评价操作与案例”以及“国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南”三个主题，将由来自中央财经大学、中国农业大学和财政部国际司的专家为学员授课。4月25日则将举办SHIPDET老学员案例分享会，由曾经参加过SHIPDET相关培训的往届学员分享其在绩效评价工作中的经验和案例，深入探讨评价工作中面临的问题及可能的应对举措。（舒婷）

责任编辑：赵 敏
本期编辑：石文岚
电话：021-69768000
地址：中国上海市青浦区蟠龙路200号
邮政编码：201702
电子邮件：afdc@afdc.org.cn
网址：www.afdc.org.cn
