



Technical Assistance Consultant's Report

Project Number: 47080-001

June 2015

People's Republic of China: Public Expenditure Performance Monitoring in Henan

(Financed by ADB TA 8490-PRC)

Prepared by

LU Mai, WANG Dehua, Alfred Tat-Kei HO, GUO Hongxun, and YUN Weihong

For the Department of Finance of Henan Province, PRC

This consultant's report does not necessarily reflect the views of the ADB or the Government concerned, and the ADB and the Government cannot be held liable for its contents.

Asian Development Bank

前 言

我国正处于全面深化改革的关键时期，公共财政改革任重而道远。如何转变政府理财方式，以适应全面深化改革的要求，为国家治理打下坚实的基础，是“十三五”时期地方政府财政改革的关键问题。河南省作为传统农业大省，正面临经济结构转型与财政改革的双重压力。深入研究以预算绩效管理为基础的河南省公共支出绩效问题，对于推动河南省财政改革，释放发展的内生动力和活力，具有重要的现实意义和深远的战略意义。

为推动河南省在公共支出绩效管理领域的改革探索，探索提升公共支出绩效的有效途径。2014年5月，亚洲开发银行技术援助项目（TA8490-PRC）“河南省公共支出绩效监督”正式启动。项目课题组由中国发展研究基金会秘书长卢迈担任组长，由中国社会科学院财政与贸易经济研究所汪德华教授、河南财经大学财税学院云伟宏院长、河南省财政厅政策研究室主任郭鸿勋、美国堪萨斯大学何达基教授等担任课题组专家。

为了更准确的给河南省提供公共支出绩效管理与监督改革建议，课题组先后赴广东、上海、四川等地开展实地调研，并对河南省财政厅及焦作市、浞池县开展预算绩效管理的实际情况进行深度调研。力求在了解国内外前沿理论与先进经验的基础上，准确把脉河南省实际省情，以探索适合河南省省情的公共支出绩效管理改革方案。在调研的基础上，课题组先后组织召开了多次专家座谈会和改革方案讨论会。课题组的四位专家为提出适合河南省的改革框架与操作方案，撰写了分报告。

分报告一“公共支出绩效监督与绩效管理”对国内公共支出绩效管理与监督方面的前沿理论与实践进行了系统的梳理与分析，为河南省开展公共支出绩效管理与监督改革提供了理论基础。该报告由汪德华教授完成。

分报告二“公共支出绩效预算、管理和监督的国际经验”对国外公共支出绩效领域相关的绩效预算、绩效管理与监督等前沿理论与优秀实践进行总结与提炼，为河南省开展公共支出绩效管理与监督改革提供了丰富的国外经验借鉴。该报告由何达基教授完成。

分报告三“国内公共支出绩效监督的理论和实践”对国内较早开展公共支出领域绩效改革的代表性省份的实践经验进行总结与分析，为河南省开展公共支出绩效管理与监督改革提供了现实基础。该报告由云伟宏教授完成。

分报告四“河南省公共支出绩效管理与监督的现状分析”立足河南现状，深入剖析河南省开展公共支出绩效管理与监督工作已取得的成效及面临的问题，是本课题研究的重要立足点。该报告由郭鸿勋主任完成。

课题组以各分报告为基础，结合当前发展趋势，在课题组组长卢迈的领导和直接参与下，完成“河南省公共支出绩效管理与监督整体框架与实施方案”主报告。

致 谢

本项目的完成，得益于全体课题组成员的辛勤投入以及河南省财政厅、亚洲开发银行的鼎力支持。

感谢河南省财政厅朱焕然厅长对本项目研究给予的重要指导和支持；感谢亚洲开发银行驻中国代表处高级经济学家庄健博士对项目研究的全程指导，为课题组提供了理论、技术上的支持与帮助。

感谢河南省财政厅岳文华局长、宋崇华处长、吴琳科长等在项目开展过程中的全力支持，为课题组提供了详实而准确的河南省实际情况材料，奠定了项目研究的基础；同时，感谢河南省财政厅相关业务处室的负责同志在项目中期报告及实地考察调研时的大力配合与支持，感谢亚洲开发银行驻中国代表处助理项目分析师徐莎女士为本项目组专家提供的热情帮助与支持。

中国发展研究基金会为确保本项目完成投入了相应的人力物力，感谢都静、米健、朱美丽在完成项目具体组织工作的同时，还较好的完成了实地调研、辅助性研究和后期的报告修改完善工作。

本项目研究还受益于有关地方政府提供的重要材料与建议，为了更准确的把握国内公共支出绩效管理与监督发展情况，课题组先后赴广东省、上海市、四川省等地进行实地调研。在此，对相关部门的大力协助与支持一并表示感谢。

课题组成员

课题组组长：

卢 迈 中国发展研究基金会秘书长

课题组成员：

汪德华 中国社会科学院财政与贸易经济研究所教授

何达基 美国堪萨斯大学教授

郭鸿勋 河南省财政厅政策研究室主任

云伟宏 河南财经大学财税学院院长

目 录

前 言	1
致 谢	- 3 -
课题组成员	- 4 -
摘 要	- 12 -
主报告：河南省公共支出绩效管理与监督整体框架与实施方案	- 18 -
一、公共支出绩效管理与监督工作的紧迫性与重要性	- 18 -
（一）公共支出绩效管理与监督工作的重要意义	- 18 -
（二）河南省开展公共支出绩效管理与监督的必要性	- 19 -
二、国内外公共支出绩效管理与监督的理论与实践	- 22 -
（一）公共支出绩效管理与监督的概念辨析	- 23 -
（二）公共支出绩效管理与监督的国际经验	- 26 -
（三）公共支出绩效管理与监督的国内实践	- 29 -
三、河南省开展公共支出绩效管理与监督的框架设计	- 33 -
（一）战略引领全过程绩效管理与监督的基本框架	- 33 -
（二）具体推进思路	- 35 -
（三）河南省公共支出绩效管理与监督工作的机构设置	- 40 -
四、河南省公共支出绩效管理与监督的全流程再造	- 43 -
（一）从基于愿景的政府战略到部门目标	- 44 -
（二）从部门目标到项目目标	- 45 -
（三）确保目标实现的预算部门对标管理流程设计	- 46 -
（四）项目绩效评价的流程设计	- 48 -
（五）部门整体支出绩效评价的流程设计	- 55 -
（六）政策绩效评价的流程设计	- 56 -
五、河南省公共支出绩效管理与监督的方法与指标体系	- 59 -
（一）指标体系设计的原则与方法	- 60 -
（二）“政府战略规划-部门目标-项目目标”部门绩效管理方法与指标体系	- 60 -
（三）持续改进对标管理绩效的方法	- 63 -
（四）项目绩效管理与监督的方法与指标体系	- 64 -
（五）部门整体支出绩效评价指标体系	- 69 -

(六) 政策绩效评价指标体系	- 72 -
六、以绩效管理与监督推进河南省政府治理现代化的政策建议	- 75 -
(一) 省委省政府牵头顶层设计，设立绩效管理与监督领导机构	- 75 -
(二) 以地方立法和相关制度建设保障绩效管理与监督的不断进步	- 75 -
(三) 以全流程再造推进绩效管理，建立基于政府愿景的政府战略规划——部门目标——项目目标的预算新流程.....	- 75 -
(四) 设计切实可行、兼容性强的绩效管理与监督指标体系.....	- 75 -
(五) 以建设“绩效公开网站”与开发“互动型 APP”为抓手，推进社会与政府在绩效管理与监督层面的互动	- 76 -
(六) 发展第三方机构绩效评价，建立专家支持系统，增强社会公信力.....	- 76 -
(七) 以项目绩效管理为基础，逐步展开融合部门整体支出绩效评价、政策评价的试点，设定明确的改革路线图与时间表	- 77 -
参考文献	- 78 -
附 录	- 80 -
分报告一：公共支出绩效监督与绩效管理.....	- 95 -
一、概念与理论.....	- 95 -
(一) 公共支出绩效监督的概念界定	- 95 -
(二) 公共支出绩效监督的理论基础.....	- 101 -
二、中国公共支出绩效监督领域的法律法规和政策.....	- 104 -
(一) 预算绩效管理的法律法规和政策演变：从财政支出绩效评价到预算绩效管理	- 104 -
(二) 公共支出绩效监督的法律法规和政策演变.....	- 108 -
三、国内公共支出绩效监督的方法和指标.....	- 110 -
(一) 全国通用的方法和指标体系.....	- 110 -
(二) 地方特色	- 117 -
四、国内公共支出绩效监督的主要实践和特点	- 130 -
(一) 实践现状	- 130 -
(二) 主要特点与成就.....	- 134 -
(三) 存在的问题	- 135 -
五、总结与建议.....	- 137 -
(一) 明确“构造合理流程、确立机构职责、突出工作重点”的整体思路....	- 138 -
(二) 科学设计“以绩效监督推动绩效管理”的制度框架	- 138 -
(三) 按照“共性加个性，分级加分类”的设计思路建立评价指标体系.....	- 139 -

(四) 注重发挥预算公开、第三方评价等措施对预算绩效管理的促进作用....	140 -
参考文献	141 -
分报告二: 公共支出绩效预算、管理和监督的国际经验.....	142 -
一、公共支出绩效预算、管理和监督的国际经验概述.....	142 -
(一) 预算与绩效的关系.....	142 -
(二) 从西方改革的经验看全过程的公共支出绩效监督	145 -
(二) 绩效监督的体制安排	148 -
二、不同国家的具体实践.....	150 -
(一) 美国最近改革的经验	150 -
(二) 英国: 资源为本的财政管理系统.....	152 -
(三) 澳大利亚	153 -
(四) 荷兰.....	154 -
(五) 国际经验的实践总结	155 -
三、绩效指标的设定	156 -
(一) 绩效指标的种类.....	156 -
(二) 用“逻辑模型”方法来设定绩效指标	158 -
(三) 以市民或利益相关者为中心的绩效指标设计方法	158 -
四、基于国际经验给河南省的政策建议.....	160 -
(一) 将绩效管理监督作为一种问责机制和部门提升管理能力的学习过程, 而不是惩罚性措施	160 -
(二) 通过法律法规明确规定绩效评价体系不同机构的责任.....	160 -
(三) 加强部门评估能力和财政部门的监管能力.....	160 -
(四) 启动包含绩效计划的三年期预算计划	160 -
(五) 确定监管部门、绩效评价部门和审计部门的角色	161 -
(六) 争取政府高层的大力支持	161 -
(七) 多以公开透明来支持财政的绩效工作	161 -
参考文献	163 -
附 录	166 -
分报告三: 国内公共支出绩效监督的理论和实践	168 -
一、绩效监督机构设置与工作流程	168 -
(一) 绩效监督机构设置.....	168 -
(二) 绩效监督工作流程.....	171 -

二、绩效监督的政策法规.....	- 183 -
(一) 全国性政策法规.....	- 183 -
(二) 地方性政策法规.....	- 185 -
三、评价方法与指标体系.....	- 192 -
(一) 评价方法	- 192 -
(二) 指标体系	- 193 -
四、案例分析.....	- 205 -
(一) 2010 年度广东省城乡义务教育补助资金绩效第三方评价报告	- 206 -
(二) 2013 年闵行区家庭医生制度建设项目支出绩效跟踪评价	- 214 -
(三) 四川省草原生态保护补助奖励资金绩效项目	- 218 -
(四) 浙江省交通科技项目绩效评价	- 224 -
五、国内的主要经验总结.....	- 228 -
(一) 各地具有共性的经验	- 228 -
(二) 各地的不同模式和特色	- 229 -
分报告四: 河南省公共支出绩效管理与监督的现状分析.....	- 231 -
一、河南省公共支出绩效管理与监督概况.....	- 231 -
(一) 机构设置与参与人员	- 231 -
(二) 法律法规和政策文件	- 232 -
(三) 河南省预算绩效管理工作流程.....	- 236 -
(四) 绩效评价方法和指标体系	- 240 -
二、项目绩效管理	- 246 -
(一) 教育类——河南省高等学校哲学社会科学繁荣计划项目	- 247 -
(二) 卫生类——2013 年扩大国家免疫规划省级配套项目	- 252 -
(三) 农业类	- 256 -
(四) 交通类	- 261 -
三、部门绩效管理	- 265 -
四、地区绩效管理	- 267 -
五、河南绩效管理与监督现状与不足	- 268 -
(一) 项目绩效监督有待规范和提高	- 268 -
(二) 部门绩效监督和地区绩效监督体系有待健全完善	- 268 -
(三) 财政绩效监督法律制度需要健全	- 269 -

（四）绩效监督与财政中期规划的协调机制有待进一步建立.....	- 269 -
---------------------------------	---------

图目录

图 0-1 公共支出绩效管理与监督总体框架图.....	- 14 -
图 0-2 河南省公共支出绩效管理改革路线图与时间表.....	- 17 -
图 0-3 全过程绩效管理层次图.....	- 34 -
图 0-4 绩效信息公开框架图.....	- 35 -
图 0-5 绩效目标层级图	- 36 -
图 0-6 河南省绩效管理全过程公开图	- 38 -
图 0-7 绩效管理立法流程图.....	- 39 -
图 0-8 专家支持系统图	- 40 -
图 0-9 公共支出绩效管理整体流程图	- 43 -
图 0-10 从制定新愿景到政府战略规划流程图	- 44 -
图 0-11 政府战略到部门目标流程图	- 45 -
图 0-12 从部门目标到项目目标流程图	- 46 -
图 0-13 预算部门自主提供对标流程图	- 48 -
图 0-14 项目绩效目标申报流程图	- 49 -
图 0-15 竞争性资金分配流程图.....	- 51 -
图 0-16 项目事中绩效跟踪流程图	- 52 -
图 0-17 项目绩效评价流程图.....	- 54 -
图 0-18 部门整体性支出绩效评价全流程图.....	- 56 -
图 0-19 多元评价主体图	- 57 -
图 0-20 政策评价框架图	- 57 -
图 0-21 引入第三方机构开展政策评价流程图	- 59 -
图 0-22 部门整体支出绩效评价框架图	- 71 -
图 0-23 2002-2012 年河南省国民平均受教育年限变化图	- 73 -
图 1-1 广东省财政支出绩效评价指标体系	- 119 -
图 1-2 闵行区预算绩效管理绩效评价示意图	- 125 -
图 2-1 战略规划、绩效评估、绩效预算请求和绩效报告之间的逻辑模型	- 147 -

图 2-2 平衡积分法的绩效预算体制——美国北卡州 Charlotte 市	- 151 -
图 2-3 英国以“公共服务协议”为基础的绩效管理体制	- 153 -
图 2-4 部门与财政部门之间的博弈	- 156 -
图 2-5 以市民或利益相关者为中心的绩效指标设计方法	- 159 -
图 3-1 绩效目标管理流程	- 172 -
图 3-2 广东省纳入部门预算的财政支出项目绩效目标管理流程图	- 173 -
图 3-3 广东省不纳入部门预算的财政支出项目绩效目标管理流程图	- 174 -
图 3-4 广东省财政支出项目重点评价管理流程图	- 179 -
图 3-5 广东省旅游产业园区竞争性扶持资金使用第三方绩效评价流程	- 180 -
图 3-6 四川省部门绩效评价流程图	- 181 -
图 3-7 四川省市县财政绩效评价流程	- 182 -
图 3-8 广东省财政支出绩效评价指标体系	- 199 -
图 3-9 义务教育补助资金绩效第三方评价思路与体系	- 208 -
图 3-10 城乡义务教育资金使用绩效第三方评价流程	- 209 -
图 4-1 河南省绩效监督管理参与机构	- 231 -
图 4-2 河南省绩效管理流程	- 236 -
图 4-3 绩效运行监控的主要内容	- 238 -
图 4-4 绩效评价工作机构	- 239 -

表目录

表 0-1 河南省 2010-2013 年财政收入分项表	- 19 -
表 0-2 河南省 2011-2013 年财政支出分项表	- 20 -
表 0-3 绩效管理国内实践分析汇总表	- 30 -
表 0-4 公共支出绩效管理与绩效监督职责分工表	- 42 -
表 0-5 以目标为导向的项目申报表	- 49 -
表 0-6 教育部门预算绩效管理指标体系	- 61 -
表 0-7 项目绩效目标管理指标体系	- 65 -
表 0-8 绩效跟踪评价指标体系	- 66 -
表 0-9 绩效绩效评价指标体系	- 68 -
表 0-10 部门整体性支出绩效评价指标体系	- 71 -
表 0-11 综合性政策绩效评价指标体系	- 74 -
表 1-1 公共支出绩效监督与审计监督的比较	- 100 -
表 1-2 中国预算绩效管理政策演变	- 105 -
表 1-3 财政部出台的财政监督相关文件	- 108 -
表 1-4 全国地方颁布财政监督条例概况	- 108 -
表 1-5 地方财政监督条例包含绩效监督内容的具体规定	- 109 -
表 1-6 项目支出绩效评价共性指标体系框架	- 111 -
表 1-7 部门整体支出绩效评价共性指标体系框架	- 113 -
表 1-8 地方财政管理绩效综合评价内容表	- 116 -
表 1-9 广东省《2012-2013 年旅游产业园区竞争性扶持资金使用绩效第三方评价报告》绩效评价指标表	- 120 -

表 1-10 浙江省财政支出绩效评价参考指标库（2011 版，部分）	- 121 -
表 1-11 服务业发展专项资金支出项目绩效评价指标（示例）	- 122 -
表 1-12 2013 年闵行区评绩效预算前评价指标体系	- 125 -
表 1-13 2014 年闵行区评绩效预算前评价指标体系	- 126 -
表 1-14 2013 年度闵行区绩效跟踪评价指标体系框架	- 127 -
表 1-15 闵行区后评价指标体系框架	- 129 -
表 1-16 闵行区绩效评级评分标准	- 130 -
表 2-1 全过程的“预算绩效监督”	- 147 -
表 2-2 指标的种类和例子	- 156 -
表 2-3 绩效指标——来自管理部门和来自公民的绩效评估指标不同	- 159 -
表 3-1 五省市项目支出绩效评价流程	- 177 -
表 3-2 财政部部发布的绩效管理政策法规	- 184 -
表 3-3 四川省绩效监督规范性文件（部分）	- 187 -
表 3-4 河北省财政绩效监督的规范性文件（部分）	- 187 -
表 3-5 广东省财政绩效监督的规范性文件（部分）	- 188 -
表 3-6 上海市绩效监督规范性文件（部分）	- 190 -
表 3-7 浙江省财政绩效监督规范性文件（部分）	- 190 -
表 3-8 项目支出绩效评价共性指标体系框架	- 193 -
表 3-9 部门整体支出绩效评价共性指标体系框架	- 195 -
表 3-10 地方财政管理绩效综合评价内容表	- 196 -
表 3-11 上海市财政项目支出绩效评价共性指标框架表	- 200 -
表 3-12 浙江省财政支出绩效评价参考指标库（2011 版，部分）	- 202 -
表 3-13 服务业发展专项资金支出项目绩效评价指标（示例）	- 203 -
表 3-14 五省市公共支出基本情况	- 206 -
表 3-15 五省市四部门支出占公共支出比重	- 206 -
表 3-16 广东省财政厅向社会公布的第三方评价报告一览表	- 206 -
表 3-17 2010 年城乡义务教育补助资金绩效评价指标体系(教育部门)	- 210 -
表 3-18 2010 年城乡义务教育补助资金绩效评价指标体系(中小学校)	- 211 -
表 3-19 计划工作进度表	- 212 -
表 3-20 预算单位自评结论汇总	- 214 -
表 3-21 中介机构跟踪评价结果汇总	- 215 -
表 3-22 四川省草原生态保护补助奖励机制政策绩效考评指标表	- 220 -
表 3-23 2013 年草原生态补奖政策实施绩效考评结果	- 222 -
表 3-24 浙江省交通运输厅科技计划项目绩效评价表（工程类）	- 226 -
表 3-25 绩效管理国内实践分析汇总表	- 229 -
表 4-1 河南省绩效监督相关的部分文件	- 233 -
表 4-2 焦作市绩效监督主要规章	- 235 -
表 4-3 浞池县绩效监督主要规章	- 236 -
表 4-4 河南省重点项目财政支出绩效评价指标体系	- 241 -
表 4-5 浞池县预算绩效评价指标表	- 244 -
表 4-6 河南省 2013 年度财政支出重点评价项目明细表	- 246 -

表 4-7 “繁荣计划”资金使用进度计划.....	- 248 -
表 4-8 “繁荣计划”项目年度预算绩效目标及绩效指标设定表.....	- 249 -
表 4-9 “繁荣计划”资金使用绩效	- 251 -
表 4-10 “繁荣计划”数量指标绩效	- 251 -
表 4-11 河南省扩大国家免疫规划项目实施内容及资金支付进度	- 253 -
表 4-12 河南省扩大国家免疫规划项目年度预算绩效计划目标及指标.....	- 253 -
表 4-13 2013 年千万吨奶业跨越工程专项资金项目	- 257 -
表 4-14 千万吨奶业跨越工程专项资金年度预算绩效目标及指标.....	- 258 -
表 4-15 民航发展补助资金项目计划支付进度	- 262 -
表 4-16 民航发展补助资金项目计划绩效评价指标体系	- 263 -

附录目录

附录 0-1 教育厅 2013 年部门支出决算总表	- 80 -
附录 0-2 河南省生均经费支出排名	- 81 -
附录 0-3 教育厅部门预算教育支出项目结构	- 83 -
附录 0-4 全国分地区受教育程度(2012 年)	- 84 -
附录 0-5 河南省教育统计主要数据	- 85 -
附录 0-6 河南省农业领域总体绩效分析.....	- 86 -
附录 0-7 农业部门预算绩效管理指标体系	- 90 -
附录 0-8 美国 PART 指标体系（共性指标和个性指标）	- 92 -
附录 2-1 绩效指标——美国农业部的主要绩效指标.....	- 166 -

摘 要

党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央从“全面建成小康社会”、“全面深化改革”、“全面依法治国”、“全面从严治党”四个方面，清晰地展示了新时期治国理政的战略布局。“四个全面”将引领地方政府治理体系建设和治理创新的走向。

以建立现代财政制度为目标的财税体制改革是落实“四个全面”精神的重要抓手，也是当前释放经济活力、提升治理能力的重点途径。而这一点对于河南省来说显得尤其重要。当前河南省处于产业结构调整期，地方经济与税收也由高速增长期迈入中低速增长的“新常态”时期。为确保有限的公共资源分配的更有效率和更有责任性，建立一个科学的、综合性的、有效的公共支出绩效管理与监督体系是必要且非常迫切的。

过去十年间，河南省已开展了一系列预算与财政管理改革，特别是自 2010 年开始的财政支出绩效评价试点，已经积累起相关的绩效管理基础。本项目由亚洲开发银行资助，尝试为河南省进一步的改革提供深化的动力与指导框架。力图帮助河南省建立一个现代公

共支出绩效管理与监督体系，以适应治理现代化的要求，增强政府治理能力。同时，本项目也为河南省开展更多综合性治理改革提供了可选建议，以推动河南省成为省级预算绩效管理改革中的先锋。

在课题组组长中国发展研究基金会卢迈秘书长的领导下，课题组对国内外公共支出监督和预算绩效改革方面的理论与实践经验进行了回顾，并对若干省份和地区的预算绩效改革进行了深入的研究和实地调研，明确了在公共支出绩效管理与监督方面的核心问题与原则。此外，课题组分析了河南省当前的经济社会背景与可预见的财政挑战，根据国内外经验，课题组经过多次研讨与详细论证，为河南省实施新的公共支出绩效管理与监督体系制定了系统性框架与具体建议。涵盖绩效管理与监督体系的框架与愿景、组织结构设计、预算管理流程再造、评价框架及指标体系、公众参与策略以及具体的改革路线与时间表等关键问题。课题组的研究具体包括如下内容：

一、明确了公共支出绩效管理与监督的理论基础与基本概念。课题组提出：公共支出绩效管理重在管理与治理能力提升，是通过制定科学合理的目标，运用有效的绩效管理方法，对财政支出进行客观、公正的制约和反馈，对绩效目标的完成情况进行评价，找出现实绩效与绩效目标的差距，从而督促评价对象改进和完善绩效问题及缺陷的过程。在公共支出绩效管理基础上，绩效监督应全过程嵌入绩效管理各个环节，发挥绩效监督和绩效管理的共生效应。

二、总结了国内外公共支出绩效管理与监督的主要经验。课题组通过文献梳理和实地调研等方式，对国内外相关实践经验¹进行总结与归纳，主要经验包括：第一，在整个预算过程中，建立战略规划、绩效目标设定、预算编制、支出和项目执行以及绩效评价之间的有机连接；第二，从项目绩效评估提升到部门绩效评估和政策绩效评估层级；第三，将绩效管理作为一个组织问责和学习的过程；第四，通过立法与制度化手段确定组织绩效管理责任；第五，引入公众参与，增强透明度，提高绩效管理的长期有效性。

¹ 目前各地开展的有关改进财政支出绩效水平的改革有多样化的命名形式，遵循财政部的指导意见，这里将国内的探索统称为预算绩效管理改革。而我国开展的预算绩效管理改革是以借鉴国外绩效预算改革为基础的，国外一般称为绩效预算改革。

三、设计了河南省公共支出绩效管理与监督的整体框架。其一，通过框架规定部门目标设定、支出监督、项目管理、公民参与以及绩效报告的具体做法及相应的监督措施，从而可以更为连贯、有效、透明和负责任的通过部门的行动实现政府的战略目标；其二，为河南省制定近期的战略行动计划，从而使河南省在公共支出绩效管理方面迈入全国前列，并有效的制定以十三五规划为契机的战略愿景，以激励在省、地区、部门等层面的更为有效的治理，将有限的公共资源进行战略优先性排序，以促进河南省长期的经济和社会发展。这一体系的总体框架如下：

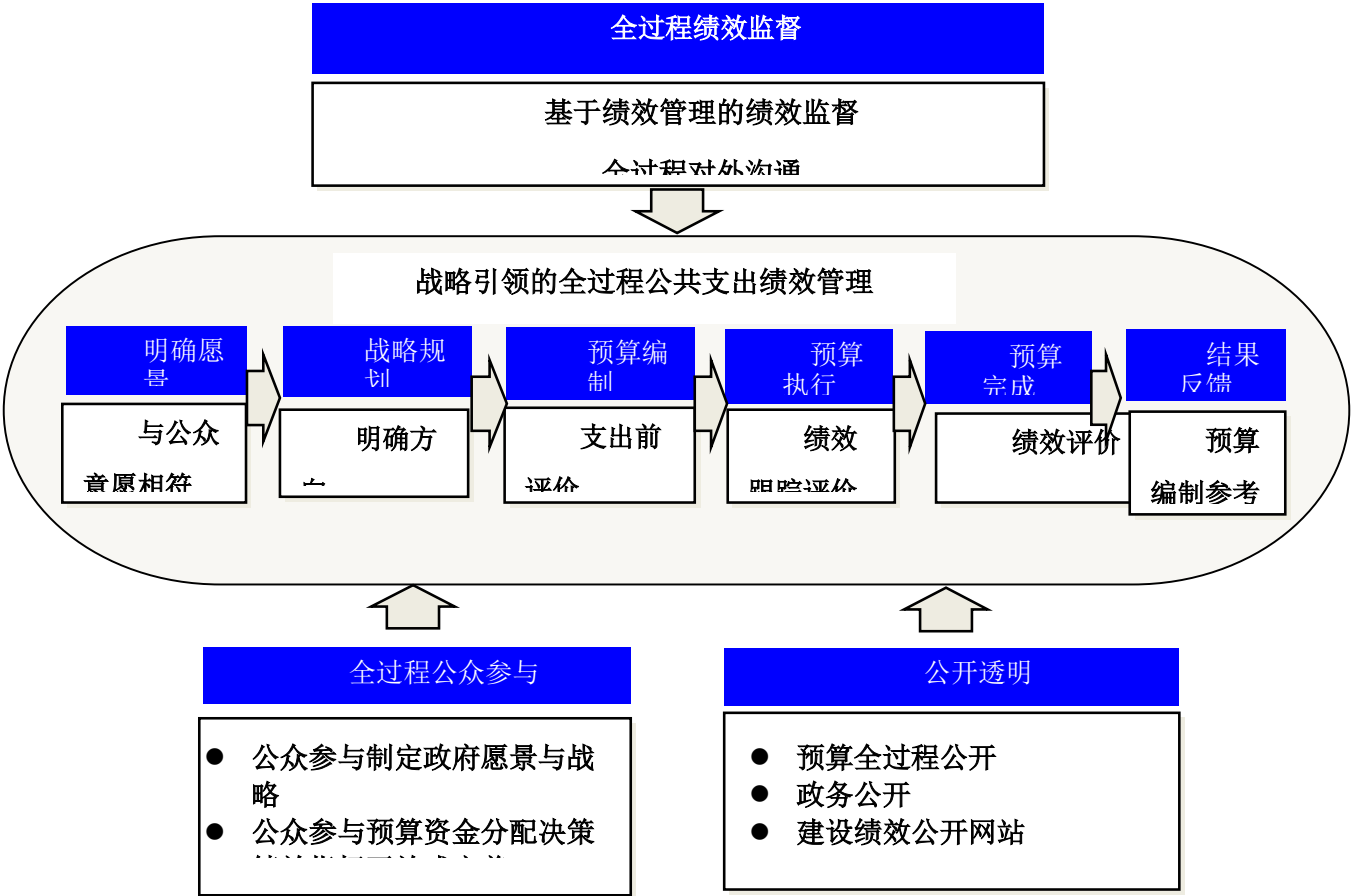


图 0- 1 公共支出绩效管理与监督总体框架图

四、设计全新的以绩效为导向的公共支出治理结构，提出河南省公共支出绩效管理总体框架的实施方案与具体措施，建议内容包括：

（一）充分融合公众意愿与政府发展目标，公开征集公众意见与建议，制定体现公众意愿的政府愿景，并选取试点部门建立符合公众需求的部门愿景。当前为河南省“十三五”规划谋略布局时期，充满新机遇、新挑战。制定融合公众意愿的“十三五”规划新愿景，并以此为基础建立战略引领的公共支出绩效管理与监督体系，将有效增加政府未来发展方向与公众意愿的相符程度，增强“十三五”规划对政府未来发展的指导作用。

（二）战略层面，建立省政府主导的绩效管理领导小组，负责对河南省绩效管理整体改革的顶层设计，并在财政厅设立绩效管理领导小组办公室，确保绩效管理改革的具体落实。经验表明，必须将绩效管理上升到战略层面，才能实现政府绩效管理与总体规划的紧密联系，真正实现全流程的绩效管理。

（三）制度层面，由省政府出台专门文件，对河南省公共支出绩效管理与监督的机构设置、职责分工、工作流程等加以明确和规范。在适当的时候出台地方性法律法规，将绩效管理的实践和探索进一步制度化，保障绩效管理与监督工作的可持续性。

（四）流程层面，为河南省“十三五”规划提供抓手，建立连接政府战略规划——部门目标——项目目标的预算管理新流程。以制定符合公众意愿的“十三五”规划新愿景为基础，设定符合河南省“十三五”规划的部门目标与项目绩效目标。这样的预算管理新流程将成为落实河南省“十三五”规划的有效工具和途径，同时也突破了“事前-事中-事后”的一般预算过程，注重和强调预算与政府整体战略规划相匹配及立项的科学性，开拓和深化了预算绩效管理的领域和内涵。

（五）技术层面，设计切实可行、兼容性强的绩效管理方法与指标。在项目绩效评价层次上借鉴国内外的丰富实践，设定分类别分层次的绩效管理指标体系；在部门整体支出层次上引入平衡计分卡模型，多维度对部门整体支出进行综合性评价；在指标的发展和完善中，强调开放性和参与性的重要意义。

（六）公开层面，设计绩效公开网站，并开发“绩效河南”手机 APP。将绩效管理全过程公开，加强社会公众的参与监督，促进政府部门绩效管理的主动性，推进社会与政府在绩效管理中更好的互动，完善和深化政府政务公开的改革探索。

（七）社会层面，引入第三方机构参与绩效管理与监督工作，增强社会公信力，建立专家支持系统。在开展项目绩效评价时，第三方机构参与部分重点项目绩效评价工作，但主要评价工作仍由财政部门 and 预算单位负责，以降低成本。在开展部门整体支出绩效评价和整体性政策绩效评价时，以专业的第三方机构为主。同时，建立专家支持系统，针对政府内部人员、人大代表、政协委员和社会公众等相关参与方，不定期开展公共支出绩效管理与监督的业务培训和能力培训。

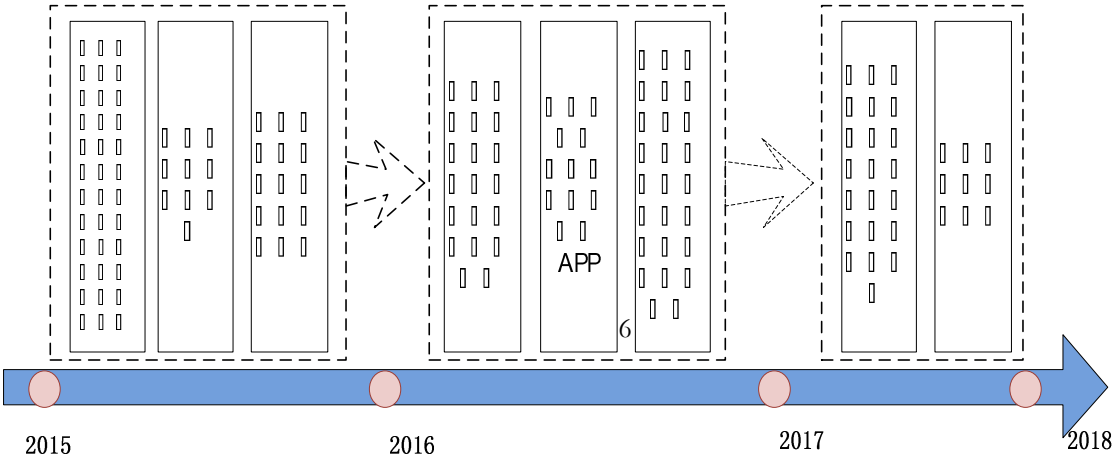
（八）实施层面，结合现状确定恰当的改革路线图和时间表。以项目绩效评价为基础，逐步开展部门整体支出绩效评价与政策综合评价。

河南省可采用的改革路线图与时间表如下：

第一阶段（2015-2016 年），试点探索阶段。建立相应公共支出绩效管理机构并明确各机构的职能分工；将全部项目纳入绩效管理范围，并由监督局负责抽取重点项目开展重点绩效评价，着力实现所有支出绩效目标的申报全覆盖；以教育、医疗卫生、农业和交通领域为切入点，探索部门整体性支出绩效评价试点；设计公开平台的架构。

第二阶段（2016-2017 年），部门推进阶段。以试点为基础，推进以政府愿景为基础由政府战略到部门目标再到项目目标的绩效管理；创建和运营国内首创的绩效管理公开网站，开展能力培训，推动网站参与和“绩效河南”APP 运用。

第三阶段（2017-2018 年），整体改革阶段。以全流程再造和能力培训为基础，借助第三方开展整体性政策绩效评价，融合“项目-部门-政策”三个层次的绩效管理，形成国



内领先、适合河南省情、成本低效率高的绩效管理整体框架。

图 0- 2 河南省公共支出绩效管理与监督改革路线图与时间表

河南省公共支出绩效管理与监督整体框架与实施方案

一、公共支出绩效管理与监督工作的紧迫性与重要性

我国正处于全面深化改革的关键时期，围绕提升财政支出绩效而进行的改革，对于提高资源配置效率，提升政府治理能力发挥着至关重要的作用。地方政府实际承担大部分政府公共产品和公共服务的供给职能，在多重制度约束条件下，地方政府资源配置管理困境更为明显。推动以结果为导向的公共支出绩效管理与监督是建立地方现代财政制度的重要抓手，也是推动地方治理现代化的必然需求。

（一）公共支出绩效管理与监督工作的重要意义

1、公共支出绩效管理是治理体系和治理能力现代化的重要抓手

建设现代治理体系必须以财税体系的现代化为基础，而财税体系的现代化离不开绩效评价。从现代化本身的涵义来看，建设透明、责任、高效的政府意味着政府应该是公开的、是能问责的、所有支出都有绩效的。国家治理体系构建的效果和治理能力的高低受财政资金绩效的直接影响，绩效管理是建设财税体系现代化的抓手，更是推动治理体系和治理能力现代化的抓手。推进绩效管理改革，对促进我国高效、责任、透明政府建设具有重大意义。

2、公共支出绩效管理是经济新常态下缓解地方财政收支矛盾的有效途径

随着我国经济发展迈入新常态，地方政府的收入增速放缓、刚性支出不减，给地方财政带来新挑战，意味着地方将面临更为复杂的财政压力。开展以结果为导向的公共支出绩效管理，改变过去财政支出管理中那种“重收入轻支出、重分配轻管理、重使用轻绩效”的惯性思维，形成以支出绩效为核心的部门预算支出管理制度，不断提高财政支出效率与效果，最大限度地发挥财政支出的积极效应，对于提高财政资金分配科学性、公平性，缓解财政收支矛盾，具有十分重要的作用。

3、公共支出绩效管理是依法治国的必要组成部分

新修订的《预算法》，将提升公共支出绩效政策目标提到了新的高度，明确了在预算管理各个环节推进预算绩效管理的法律规定。在第12条关于预算管理总体原则中，提出“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则”，

“讲求绩效”已成为预算管理的五大原则之一。可以看出，新修改的《预算法》吸收了中国推进预算绩效管理的实践经验，从法律的高度确认了若干已有做法，并提出了一些新要求。随着新修订《预算法》的实施，以及“依法治国”的大力推进，提升公共支出绩效的理念将进一步渗透财政管理全领域。

4、公共支出绩效管理是一种地方治理创新，是提高政府公信力的有效途径

公共支出的合理性与科学性，直接关系到财政职能的基础作用和对经济调节的力度，影响地方治理水平和公信力。要提高政府在人民群众中的可信度，就要塑造一个责任政府，可以真正的对自己的收入、支出、以及他所服务的政策目标要有清晰的交代，这离不开公共财政绩效的管理。以公共支出绩效管理为落脚点推进地方财政的整体绩效管理变革是一种地方治理创新，是提高政府执行力和公信力的有效途径。

5、公共支出绩效管理是政务公开的有效抓手

政务公开是现代政府的必然要求，公共支出绩效管理为政务公开提供了有效抓手。政务公开包括五大重点环节，决策、执行、管理、服务和结果。中央一直以来高度重视政务公开工作，2000 年至今已经陆续出台了多项重要文件和政策，在政务公开方面取得了巨大成就。但是政务公开也存在非常多的问题，如，重视不够、认识不足，内容深度不够、质量不高等。公共支出绩效管理提供了从政府战略规划到部门目标再到项目目标的整体框架，并强调了全流程中公众的参与和监督，强调参与中公众与政府的沟通和协同，能为政务公开向纵深发展提供有效的机制和方法。

（二）河南省开展公共支出绩效管理与监督的必要性

1、新常态阶段财政收支矛盾凸显

河南省是人口农业大省，2013 年的 GDP 为 32,155.86 亿元，位居全国第五，但增速仅居全国第 21 位。公共财政预算收入增速也呈下降趋势，同比增速从 2010 年的 22.67% 下降到 2013 年的 18.39%。

表 0- 1 河南省 2010—2013 年财政收入分项表（单位：亿元）

项目	2010年	2011年	2012年	2013年
全省国民生产总值	23,092.36	26,931.03	29,599.31	32,155.86
公共预算收入合计	1,381.32	1,721.76	2,040.33	2,415.45
一、税收收入	1,016.65	1,263.10	1,469.57	1,764.71
二、非税收入	364.77	458.65	570.77	650.71
公共财政预算支出	3,416.14	4,248.82	5,006.40	5,582.31
主要结构指标				
税收比重	73.60%	73.40%	72.00%	73.10%
公共预算收入增速	--	24.65%	18.50%	18.39%
税收增速	--	24.24%	16.35%	20.08%

表 0- 2 河南省 2011-2013 年财政支出分项表 （单位：亿元）

指标	2011 年	2012 年	2013 年
地方财政支出			
一般预算支出	4,246.40	5,006.00	5,578.23
一般公共服务	565.23	670.78	749.93
教育	853.55	1,113.94	1,173.44
科学技术	56.57	70.70	80.28
文化教育与传媒	57.29	69.56	80.25
社会保障与就业	545.91	629.84	727.61
医疗卫生	358.95	425.63	492.67
环境保护	95.29	109.03	109.40

同时，河南省财政支出项目多，支出刚性更加突出和明显。2007 到 2012 年间，河南省财政民生支出由 2007 年的 1,126.4 亿元增加到 2012 年的 3,611 亿元，占公共财政支出的比重由 60.2%提高到 72.1%， “十项重点民生工程” 财政投入由 2007 年的 200 亿元增加到 2012 年的 993 亿元。财政教育支出五年累计 3,550.6 亿元，是上个五年的 3.3 倍。财

政医疗卫生支出五年累计 1,425.9 亿元，是上个五年的 5 倍。财政社会保障与就业支出五年累计 2,372.9 亿元，是上个五年的 2.5 倍。

从 2011 年以来的河南省一般预算支出统计中可以看出，近年来，用于民生保障的支出均占支出总额 50%以上，且呈现稳步增长的趋势。2013 年，地方公共财政预算支出 5,578.23 亿元，增长 11.4%²，其中，教育支出增长 6.0%，社会保障与就业支出增长 15.2%，医疗卫生支出增长 15.7%。2014 年上半年，全省财政用于民生的支出 2,069.7 亿元，增长 15.0%，高于地方公共财政预算支出 0.9 个百分点；占全省地方公共财政预算支出的比重 72.9%，同比提高 0.6 个百分点。

总体上，河南省财政收入中低速增长常态化趋势明显³，财政支出刚性将会进一步凸显，社会保障和民生改善需要政府财政增加支出，实施国家层面战略规划也需要财力支撑，再加上政府性债务的到期需要偿还，政府支出压力日益增加。这种财政收支矛盾不断扩大的局面，迫切需要改进财政管理制度、提高财政资金支出绩效、优化财政收支结构。

2、河南省预算绩效管理改革取得一定的效果，也面临一些问题

河南省意识到公共支出绩效管理的重要性，早在 2003 年，河南省财政厅就下发《关于开展财政支出绩效评价工作的指导意见》（豫财统〔2003〕57 号）。2004 年，河南省财政厅开展了对全省农村卫生院补助资金的绩效评价，提出了规范农村卫生院资金使用的办法；同年，河南省财政厅、省科技厅下发《关于对 2004 年度河南省科技三项费用专项资金进行绩效评价的通知》，开展对科技三项费用专项资金绩效评价。2005 年，河南省财政厅《关于确定省级 2005 年绩效评价项目的通知》（豫财办统〔2005〕6 号），确定对一些重点项目开展绩效评价。

近年来河南省又采取了新的举措，2010 年开始进行财政支出绩效评价试点，在搭建制度框架、开展重点项目评价、指导市县绩效试点方面进行了一些有益的尝试，取得了积极的成果。首先是深化了绩效管理的观念、理念，普及了绩效评价的基本方法，初步建立了部分项目的绩效评价指标体系，通过编制预算绩效目标开展部门自评和财政部门重点评

² 河南省《2014 年上半年全省经济发展情况》。

³ 关于河南省 2012 年预算执行情况和 2013 年预算草案的报告

http://www.mof.gov.cn/pub/mof/xinwenlianbo/henancaizhengxinxilianbo/201302/t20130218_733652.html

价，对项目单位和业务主管部门形成了监督制约，促进了他们提高财政资金使用效益的责任。但在取得一定成就的同时，河南省在预算绩效管理过程中还存在着突出问题：

一是预算绩效管理的理念还没有真正的深入人心，不少市县和预算单位绩效观念还不够强，对预算绩效管理的重要性、紧迫性认识还不到位，绩效评价有时还存在着流于形式被动应付的局面，就是为了完成任务开展一些这样的工作，但是没有真正的起到作用。

二是缺乏职能明晰、分工合理的职能管理体系，绩效管理需有明确的职能定位与职责分工为基础。河南省目前是以原设部门负责为主，部门间沟通协调存在一定的困难，对绩效管理的真正落实起到了阻碍作用。

三是评价内容以项目绩效评价为主，且覆盖面较小，例如 2013 年全省的支出超过 5,000 亿，省级仅仅只是选择了 25 个项目重点评价，资金只有 80 亿。这样对单个项目的绩效评价难以体现真正的财政资金使用绩效。

四是预算绩效目标编制还不够科学合理、具体明确，这项工作起步也只有几年的时间，各个部门认识也不是太到位。每年编制预算目标的时候，对部门来说，从自身设定的目标就是容易达到的，财政部门因为工作量很大，部门相对比较多，编制预算的时间也非常有限，从审核编制到批复仅为 11 月份至年底两个月时间，所以在绩效目标编制方面做的不够科学、细化。

五是缺乏预算支出的科学评价指标体系，特别是针对不同类别的分类评价指标体系，从 2009 年到目前，财政部也陆陆续续下发了有一些评价指标，但是结合不同的专项支出还没有更加细化的指标体系，实践中都是各自结合一些项目自己再充实一些指标。

因此，有必要在新的背景下，立足河南省实际情况，探索构建更为完整的公共支出绩效管理监督框架，以提高公共支出资金使用绩效，适应治理体系与治理能力现代化的新要求。

二、国内外公共支出绩效管理与监督的理论与实践

国内外关于公共支出绩效管理的理论研究与实践探索都为河南省开展进一步的改革打下了基础。

（一）公共支出绩效管理监督的概念辨析

1、公共支出绩效的内涵

所谓“公共支出”，通常又称财政支出，是政府为了履行其职能而支出的一切费用的总和。公共支出反映了政府依据市场和资本的意愿进行的政策选择。社会一旦决定了供应哪些产品和服务，生产多少、产量质量如何等，公共支出就代表着执行这些政策的成本（杨志勇，张馨，2013）。公共支出是市场经济国家财政政策的主要工具，它的数额和范围反映了政府介入经济生活的规模和深度，也反映着公共财政在经济和社会生活中的地位和作用。在中国，“公共支出”与“财政支出”基本同义。在本项目报告中，如不特别说明，两者含义是一致的。按照2015年实施的新《预算法》的四本预算分类，中国的公共支出应涵盖一般公共预算支出、政府性基金预算支出、社会保险基金预算支出以及国有资本经营预算支出。但在当前的公共支出管理与监督实践中，主要以一般公共预算支出的管理与监督为主。

绩效（performance）这一概念用在公共支出管理中，其涵义一直没有一致的表述。绩效包含了效率，还包括物品的质量或服务的水平以及机构所做贡献的质量。更重要的是，它还指这种衡量对行政部门和全社会所做决定的影响程度。总体而言，绩效作为一个概念，包含了节约、效率和效益的内涵（Premchand, 1995）。绩效是一个相对的概念，可按照努力程度来定义，也可以按最终结果来定义，但是，大多数情况下，一般用客观的指标来定义绩效。按照 Schiavo-Campo & Tommasi（2001）的界定，公共支出绩效的具体内容如下：

投入——用于生产某项服务的资源（例如，医生），相应的标准是“节省”；

产出——服务本身（如，防疫接种数），相应的标准是“效率”；

结果——生产该项服务所要达到的目的（例如，发病率降低），相应的标准是“有效性”；

过程——进行投入，形成产出以及实现结果的方式（例如，良好的临床服务态度）。

综上所述，公共支出绩效的定义应该是公共支出效益、效率和有效性的统称，包括行为的过程和行为的结果两个方面。就过程来说，它包括投入是否满足经济性要求，过程是

否合规和合理；就结果而言，它又包括投入与产出相比是否有效率，行为的结果是否达到预期的目标以及预期产生的中长期影响。这里的影响既包括经济的影响，也包括社会伦理与政治的影响。通过这个概念，可以看出，公共支出绩效既包含了绝对的内容，又包含了相对的内容，是一个绝对量和相对量的集合体。

2、公共支出绩效管理

按照马国贤（2006）的定义，绩效管理是指财政部门以财政效率为核心，应用绩效评估的理论和方法论，对公共资金的绩效目标进行效果测定、评价、督促的活动。绩效管理的核心是科学、客观、全面地反映财政支出的实际绩效状况，提出进一步提高绩效的方向和方法，促进评价对象不断提高财政支出效果。

公共支出绩效管理的目的是提高财政资金分配与使用效率。其实施涉及到合理的绩效管理方法，科学的绩效评价体系，有效的公共支出绩效管理要求，明晰的公共支出绩效管理目标。其实施过程是对财政支出行为过程及其结果进行客观、公正的制约和反馈，对绩效目标的实现程度及效果进行评价。在这个过程中要找出实际绩效状况与应当达到的绩效水平之间的差距，从而督促评价对象改进工作方法，完善支出过程，实现预期目标。因此，公共支出绩效管理不仅是财政支出管理的深化，而且也是财政管理的延伸。

3、公共支出绩效管理与绩效预算

绩效预算（Performance Budgeting）作为一种预算方法，是美国 1949 年在胡佛委员会的建议下首次提出的（王庸君，2002）。“绩效预算是根据达到的可计量结果来进行资源分配的过程。也叫做以结果为基础的预算”（Brizius, 1994, 第 4 页）。按照财政部预算司（2013）的看法，当前我国推行发达国家的绩效预算尚有难度，因此结合我国国情以“预算绩效管理”的概念来推进改革。也就是说，目前我国的改革实践中，只有预算绩效管理——预算分配中考虑绩效的因素，而并没有发达国家的绩效预算——以绩效结果决定预算。

绩效预算与传统预算（投入导向预算）相对应，前者强调结果导向，其背后的理念是：政府和公共机构不仅应对资源的使用负责，更强调对资源使用产生的绩效负责。要对绩效负责，就必须依靠绩效管理。

绩效预算实质上是在为绩效管理解决标准的问题，而绩效管理则致力于促进绩效预算的科学合理以及执行的有效。

4、公共支出绩效管理与绩效监督

从全国性的制度和政策来看，财政部主要以“预算绩效管理”概念及相关制度来推进提高公共支出绩效的工作。2010年，财政部预算司成立预算绩效管理处，以推动全国的财政支出绩效评价以及预算绩效管理工作。2011年4月，第一次全国预算绩效管理工作会议提出了全过程预算绩效管理理念，这标志着中国已从财政支出绩效评价阶段进入预算绩效管理阶段。所谓全过程预算绩效管理，是指将绩效管理理念和方法融入预算管理的全过程，使之与预算编制、预算执行、预算监督一起成为预算管理的有机组成部分，是一种以绩效目标的实现为导向，以绩效运行监控为保障，以绩效评价为手段，以结果应用为关键的预算管理模式（财政部预算司，2013）。预算绩效全过程管理应包含“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”等几个环节。

新修订的《预算法》，对提高公共支出绩效予以高度强调，明确了预算管理各个环节提高公共支出绩效的法律规定。在第12条关于预算管理总体原则中，提出“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则”，“讲求绩效”已成为预算管理的五大原则之一。在第32条有关预算编制总体要求部分，提出要参考上一年“有关支出绩效评价结果”编制预算；各部门、各单位应当按照“绩效目标管理等预算编制规定”，编制本部门、本单位预算草案。在第49条关于各级人大的预算执行情况审查报告的规定中，明确其内容应包含“对执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议”。在第57条关于预算执行的要求时，明确提出“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价”。第79条关于人大对决算草案的审查规定中，明确要求对“支出政策实施情况和重点支出、重大投资项目资金的使用及绩效情况”进行审查。从新修订的《预算法》条文来看，一方面明确了“各级政府、各部门、各单位”提高预算绩效的责任，并明确了相关要求，如开展绩效评价，编制预算时要参照上年绩效等；另一方面是明确了人大在审查预算执行情况，审查决算草案时要审查绩效。

从现有法律规定和相关制度来看，人大、政府、财政部门、预算部门以及相关单位在提高预算绩效方面的职责已较为清楚。2012 年颁布的财政部第 69 号令《财政部门监督办法》，明确要求“财政部门应当加强绩效监督，提高财政资金使用效益。”，进一步提出了财政部门担负绩效监督的职责。

预算绩效管理作为一种预算管理模式，是一个由绩效目标管理、绩效运行跟踪监控管理、绩效评价实施管理、绩效评价结果反馈和应用管理共同组成的综合系统。公共支出绩效监督，则是属于财政监督工作范畴，应以传统的合规性监督为基础，但是合规性监督的深化。预算绩效管理与公共支出绩效监督应当形成一种共生的关系，公共支出绩效监督必须建立在绩效管理的基础上，否则监督就失去了标准；绩效管理也必须借助于公共支出绩效监督，否则就失去了抓手。两者之间的共生关系，也使其在目标、方法和指标体系上相差无几。

（二）公共支出绩效管理与监督的国际经验

20 世纪 70 年代末期，在面临经济下滑和财政赤字的双重约束下，发达国家普遍面临较为严重的财政危机，为解决日益增长的公民需求和财政危机的问题，各国纷纷开始重新构建公共预算和财政管理体制。1982 年，英国启动了被称为“财政改革创新”的改革。随后，1983 年澳大利亚启动了“财政管理改进项目”和“项目管理和预算”改革；新西兰在 1989 年颁布了《公共财政法案》，发起了类似的预算改革；1993 年美国制定了《联邦政府绩效和结果法案》。

虽然不同国家面临的社会背景不同，但有些推动管理进步的管理工具，特别是在公共支出方面的绩效管理工具可以借鉴应用在不同国家。对西方的改革经验进行总结，绩效与预算的交叉点起码有几个方面。首先，在预算的任务上，绩效跟预算有几个不可分开的关系。Schick（1966）论述西方二战以后的预算改革方向时，就提出预算有三大作用：一、预算是用来控制监管部门资源分配的，以保证公共开支合法合规，没有腐败做假等问题；这是西方国家二十世纪初预算改革的重点，从会计、财政管理的角度来看预算，设立好制度，理清每分钱从哪里来，花到哪里去的问题。二、预算是管理的工具，即在设定好监控体制以后，财政部门要求部门更重视公共开支的效益与效率，钱不单要花得合法，也要花得有绩效；这是西方国家在二十世纪中起到现在一直努力的改革方向。这是从“科学管

理”(scientific management)的角度来看预算，关注点从单项开支(line-item budget items)，比如花多少钱在人事费用、物料、设备等，转到项目的投入与产出、投入与结果的关系。三、预算是为政策的计划与实现来服务，预算是资源分配的计划，但政府的资源分配，往往是没有绝对的对与错，而是优先序和价值观的选择。既然如此，科学管理并不能完全解决资源分配的难题，预算的合理与科学性，个别项目应不应该得到拨款，还取决于政策的目标，以及项目与政策目标的关系。从这个角度看，预算是一个计划的工具，用来保证资源分配时，公共资源能最有效果地落实政策目标和预期结果。

从西方国家的经验看，至少有这几个方面值得河南省借鉴：

1、将绩效管理作为一种问责机制和部门提升管理能力的学习过程，而不是惩罚性措施

绩效预算和绩效管理是战略规划工具，帮助政策制定者监管政策执行过程和政策目标的实现情况，并帮助部门提高自身的能力和水平。如果有违法违规，有关部门和负责人员理应受到处罚。但很多绩效的问题，并不是法规上的失误，而是资源分配时的优先序选择、或没有充分考虑外部环境的不确定因素等造成的。在这种情况下，绩效管理要以提高组织学习能力为目标，多从激励的角度出发，而不是一种惩罚性措施。

2、通过法律法规明确规定绩效评价体系中不同机构的责任

在制定河南省的绩效管理体制时，必须要以清楚的法规，确定哪个机构负责设定政府的战略计划和年度战略目标、政策优先序，谁负责选编适当的绩效指标，以及谁负责绩效报告的发布等。

3、加强部门评估能力和财政部门的监管能力

绩效指标的设立、项目的绩效管理和绩效报告的准备，都需要部门的支持。因此，加强部门的评估分析能力，包括人员、电子系统、数据处理能力等，都十分重要。同时，财政部门也要有足够的监管能力，以防止作假虚报的问题。将数据电子化、自动化，是其中一个有效的组织能力提升办法，这往往是绩效预算和管理最重要和最基本的投资。

4、以公开透明、公众参与来支持财政的绩效管理与监督工作

绩效管理体制的建立，除了要靠组织内部能力的提高和流程的改造之外，更要靠公开透明，以社会团体、学界、舆论、和广大市民的能力，参与预算制定、执行和监督的全过程，以保证公共开支花得合理、有效果、能满足市民和社会发展的需求。在信息不对称的情况下，公开透明不但是社会民主发展的需要，也是财政部门面对改革挑战时的一个重要措施。公开透明重视平台建设，特别是网站。如美国政府为推进公开透明，建设政府网站，1998 年通过了《政府文书工作消失法》，强推网站的功能和作用，通过合理的设计和完整的政府服务体系，提供公共服务的同时，实现政府的公开透明和公众参与。

专栏 1：以公开透明推动社区参与城市治理——萨默维尔市的经验

美国萨默维尔市作为美国马萨诸塞州东部一个古老的工业城市，在 20 世纪末到本世纪初，面临严重的预算约束，国家援助预算减少，固定成本和员工福利上涨等现代化发展问题。自 2003 年起，新市长 Curtatone 开启了一系列城市治理改革措施，成功处理了城市发展面临的多项问题。

该市市长提出“我们管理城市时，如果只管理预算与财务，并不能够了解公众的需求。”本着“使萨默维尔市成为一个适合生活、工作、休闲和支撑家庭的好地方”的城市发展战略，提出与公众共同分担、管理城市的想法。例如，公众可在社区参与提出创造多少公共用地，建设可持续项目，共同将未来 50% 的汽车交通转化为步行或公共交通。此外，社区的外来人口也需要参与到社区治理中，一起搭建共同的未来。

为此，萨默维尔市设立专门的社区预算（community budgeting），并建立专门的社区预算公开与参与网站，公众可在网站上看到所有政府预算信息，并在网站上提交他们对于预算编制的建议，社区讨论并对这些对预算编制的想法和建议进行投票，最佳建议则被政府列为预算优先项。在网站上可以看到每一条建议，并可以实时投票。

在市长的年度预算报告中需要说明本年度预算支出中，有哪些是公众最关注的，最希望完成的事项，这些事项的完成情况如何。例如，2014 年萨默维尔市市民最希望将支出增加到公共学校方面。因此，其支出报告中指出，增加了在学校上的投资。并且公立学校的招生计划有所上升。

这样的改革使萨默维尔市成功摆脱财政危机，并成为美国城市治理的一个典型，

多次被评为管理优秀的城市。该市居民对公共服务的满意度长期居高，且在不断提升。

（三）公共支出绩效管理与监督的国内实践

财政管理领域的绩效改革在国内已开展了十余年，广东省属于起步较早的省份，上海市、河北省、四川省、浙江省等地的探索目前也走在国内前列。课题组开展了大量深入调研，撰写了针对国内前沿地区实践经验总结的分报告，对各地的实践进行了详细的介绍与分析。

整体上，国内当前开展的预算绩效管理改革主要具有以下几个共性：一是改革由财政部门来主导；二是多数针对一定规模以上的专项经费的使用开展绩效评价；三是广泛引入专家智库或第三方评价；四是从项目执行后的绩效评价开始；五是建立了一套完整的财政支出绩效评价体系，对不同类型的项目，如基建类、采购类、补贴类、信息化类等等，从资金的投入、项目管理和实施后的经济、政治和社会效益三个方面来评价项目的绩效。

同时，各地因为改革背景和现实条件差异，在组织机构设置、目标管理、评价方法、评价内容和评价结果应用方面各有特点，在调查的几个地区，其差异见表 0-3。

表 0-3 绩效管理国内实践分析汇总表

地区	组织机构设置	绩效目标管理	评价方法	评价结果应用	评价内容
广东省	各级财政成立绩效办，由绩效办统一参与各个环节并主要负责绩效评价工作。	引入竞争性资金分配机制，事前评价与事后评价相结合，以前评价结果作为资金分配的依据。	动态综合指数评价法；公众评判法。	将项目绩效管理结果情况向省人大财经委、省审计厅、省监察厅、省人力资源社会保障厅等部门通报，并向相关省直部门和单位反馈，逐步建立绩效约束与激励机制。	项目支出绩效评价+财政政策综合评价
上海市 闵行区	内部机构和业务流程按预算编制、执行、监督三分离原则设置，绩效管理工作也分别由上述三个环节分别实施，未再专设绩效管理机构。	注重项目决策科学性的绩效管理。	改良版 PART ⁴	评价结果及时在网络上公开，接受公众监督。	项目支出绩效评价为主
河北省	内部机构和业务流程按预算编	要求省级所有项目全面编制绩效	综合指数	将评价结果应用于行政问责。	项目支出绩效评价

⁴ 2002 年，美国总统管理与预算办公室开发并实施的项目分级评价工具 Program Assessment Rating Tool，简称 PART。

	制、执行、监督三分离原则设置，财政部门内部主要由监督部门负责预算绩效管理工作。	内容并编制《部门预算绩效计划》文本。	评价法		+部门整体支出绩效评价
四川省	2013 年选择 76 个项目，由预算部门和监督部门同时开展评价；其他资金采取“部门自评、财政抽查”方式。绩效管理局担负着核查绩效评价的程序是否合规的职责。	四类三级绩效目标。	共性与个性相结合的综合指数评价法	对绩效评价结果予以通报，评价报告函送相关部门，同时选择部分具有典型意义的项目在公开媒体予以公示。	项目支出绩效评价为主
浙江省	绩效处统一协调预算绩效管理工作，但要求预算处和监督局共同参与绩效评价工作。	部门（单位）在编制项目预算时，应申报明确的项目绩效目标，预期产出；预期效果；制订绩效指标。	综合指数评价法	将评价结果向政府或人大等部门汇报，引起领导重视，为领导决策提供参考。	项目支出绩效评价+财政政策综合绩效评价

各地在启动绩效管理的初衷和客观条件上存在的差异，使得各地在具体采取改革措施时形成几种不同的模式，这也为河南省开展公共支出绩效管理提供了以下经验借鉴：

1、从人为分配资金到绩效导向

以绩效为导向分配资金重在对传统的预算分配方法进行改革，目的是提高预算分配的有效性。在实践中，体现为在部门预算的编制阶段就引入绩效评价。财政部门要求各支出部门就选定的项目进行预期绩效的论证，并且在审查部门预算的过程中引入第三方对参与绩效评价的项目的合理性进行评价。

如上海市闵行区 2014 年以前采用 PART 工具进行项目绩效评价。自 2014 年开始，闵行区顺应国内评价体系，对评价工具进行再造，在“项目决策”方面采用 40 分权重，其余两级各采用 30 分权重，重点强调项目决策的重要性，突出前评价的特点。

2、从项目评价到综合评价

目前，预算绩效管理尚处于经验积累阶段，多数地方政府选择从重点项目开始推开绩效评价。随着各地项目绩效评价范围的不断扩大，一些地方开始强调综合评价试点。如浙江省探索单位整体支出评价，对疾病预防控制中心和卫生监督所实施整体支出绩效评价试点。河北省则逐步从顶层设计的角度，设计囊括项目—部门—财政三个层次的绩效评价体系。

3、以绩效评价来改善资金分配效果

一些地方注重完善资金分配机制，如广东省建立健全专项资金竞争性分配绩效管理机制；北京市选择了部分重点项目，由财政局采用委托第三方、聘请专家、社会调查等方式对项目实施的必要性、可行性、绩效目标、项目内容、资金规模等事项进行事前评估，作为项目资金安排的参考依据。

4、引入人大、政协和公众参与，推进政府公开透明。

以上海市闵行区的改革为例。首先，在启动预算绩效管理改革的时候，区人大是非常重要的推手。其次，在绩效评价的过程中，人大积极参与。最后，绩效评价的结果及时在网络上公开，接受公众的监督。虽然闵行区的改革也经历了一系列技术上的变革，例如改良 PART 工具，但公开、透明、参与始终贯穿整个改革过程。

总体来看，通过十年来工作实践的锻炼，各地区各部门逐步形成了预算绩效管理工作的业务骨干队伍，使绩效管理工作质量不断得到提高。各地区各部门在开展预算绩效管理

工作中，善于总结，积极创新，制定了许多切合实际的法规政策，创造性地开展绩效管理工作，取得了富有创造性的实践成果。但预算绩效管理在实施中也还存在需要不断加强和改进的方面，如事前评价尚未完全展开、评估结果尚未与预算编制完全挂钩、部门整体性支出绩效评价与政策绩效评价尚在探索阶段等情况，值得河南省在开展公共支出绩效管理的时候予以重视和改善。

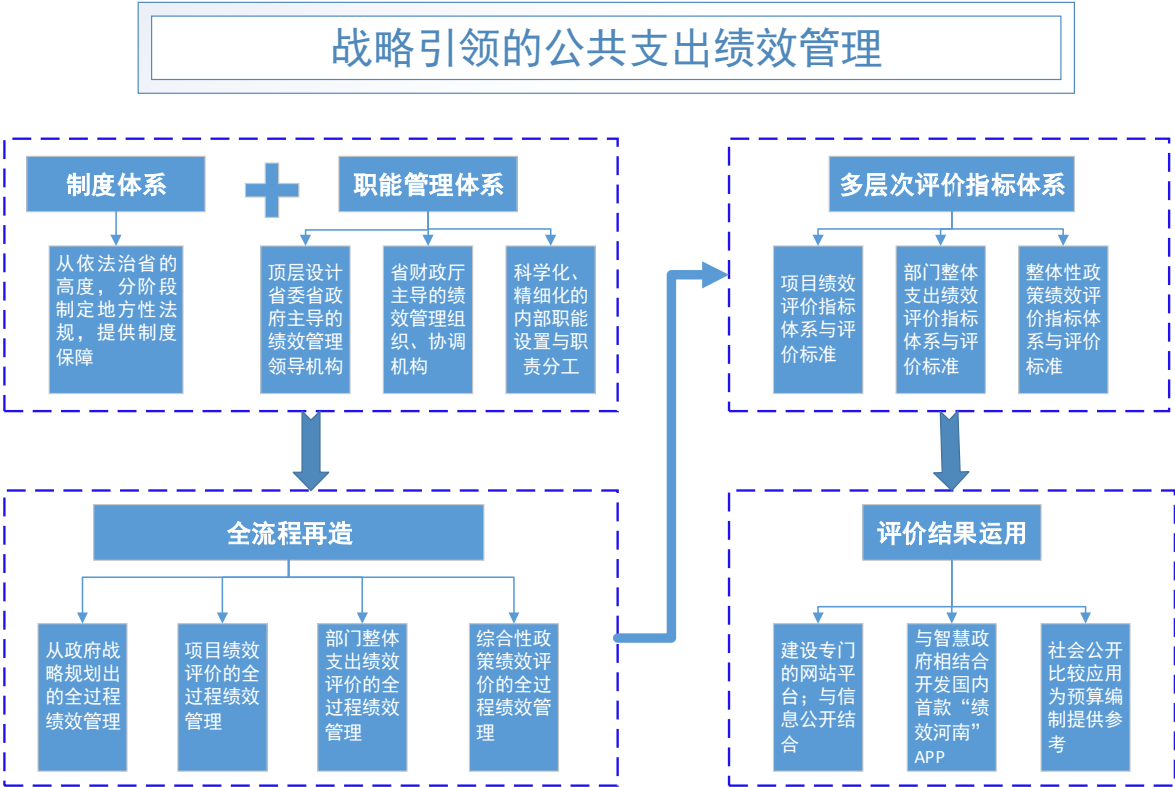
三、河南省开展公共支出绩效管理与监督的框架设计

从国内外实践经验来看，发达国家把绩效预算当作一个更高层次的预算管理制度，试图通过绩效预算制度的实施来达到政府再造的目的。而我国目前面向绩效的预算管理改革，是试图借助绩效评估方法或者树立绩效理念来提高预算资金的使用效率，是现有预算管理模式下方式方法的优化。河南省作为中国预算绩效管理的后发省份，应注重发挥后发优势，结合本省省情突破创新，在中央精神指引下追求跨越式发展。基于这一考虑，以及对河南省实际省情的分析，课题组提出符合治理要求的公共支出绩效管理与监督系统框架。

（一）战略引领全过程绩效管理与监督的基本框架

当前由财政部主导推行的“全过程绩效管理”，是指“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”五个环节。这一思路较过去的绩效评价已有较大改善，但还存在与整体战略目标联系不紧密，绩效评价缺乏综合性，内生执行激励薄弱等问题。

课题组提出的**战略引领的全过程绩效管理**，基本思路是在“**全过程绩效管理**”的基础上，**强化战略引领、综合评价、公开透明三大核心要素**。具体来说，在预算编制环节，应以河南省委省政府的战略决策为基本依据，细化部门和项目预算目标；在预算绩效评价环节，在项目绩效评价的基础上，强化部门评价，特别是对照战略目标的综合性政策绩效评价；同时，应将绩效管理建立在信息公开透明的基础上，推动公众参与，以绩效信息公



开增进政务公开的广度和深度。

图 0-3 全过程绩效管理层次图

实现战略引领的全过程绩效管理，应关注组织、流程和能力三个维度，注重组织的职能优化、流程再造和内部管理的能力提升。在绩效评价环节，应注重以综合性政策绩效评价为核心，使项目绩效评价、部门整体支出绩效评价和综合性政策绩效评价，三者互相促进。

公共支出绩效管理与监督系统各个层次之间的有机连接是确保管理系统本身有绩效的关键。实现绩效信息的全面公开，并以此推动预算透明度和政府透明，增进政府政务公开

的深度和广度是连接不同层次绩效的桥梁。通过内部的绩效信息公开共享和对外的绩效信息公开透明，将不同层次、不同环节的绩效信息连接起来，确保绩效管理不同的组成部分能有机组合起来。绩效公开透明的具体框架设计如下图所示：



图 0-4 绩效信息公开框架图

（二）具体推进思路

1、设立省委省政府主导的绩效管理与监督领导机构

目前，河南省公共支出绩效管理与监督模式还在探索之中，面对诸多难题，应该重视顶层设计，充分发挥“四两拨千斤”的杠杆作用，逐步建立起由省委省政府主导的绩效管理与监督领导机构，以清晰的职能分工与机构设置为基础，共同构建公共支出绩效管理与监督的长效机制。

2、建立基于政府愿景的政府战略规划——部门战略目标——项目绩效目标的预算新流程

结合当前“十三五”规划制定，政府应制定符合公众需求的未来发展愿景，同时选取部门试点，明确试点部门的发展愿景。在愿景制定过程中，应积极征求公众意见。依据愿景，设计战略引领的公共支出绩效管理框架。为确保整体框架发挥效用，必须通过流程再造建立战略与绩效之间的联系，避免战略规划与支出预算项目脱节的两层皮问题。

在国外的绩效预算改革中，将绩效理念运用到目标设定中，建立政府战略与绩效的联系是整个绩效管理的起点，也是最为重要的一个环节。从我国当前各地的实践情况来看，一些较早开展财政绩效评价的省份已经开始探索如何从单纯事后续效评价向事前评价、绩效目标管理延伸。

河南省作为后发省份，有后发优势，可以从源头优化整个绩效管理流程，建立支出绩效与政府战略之间的联系。结合河南省现状，可以从政策全过程出发，尝试建立从政府整体的战略目标到部门目标再到具体项目目标的政府绩效目标体系（如图 0-5 所示）。也就是说，项目作为政府职能实现的抓手，其绩效目标应该是服务于部门整体职能目标，并进一步服务于政府的总体目标的。

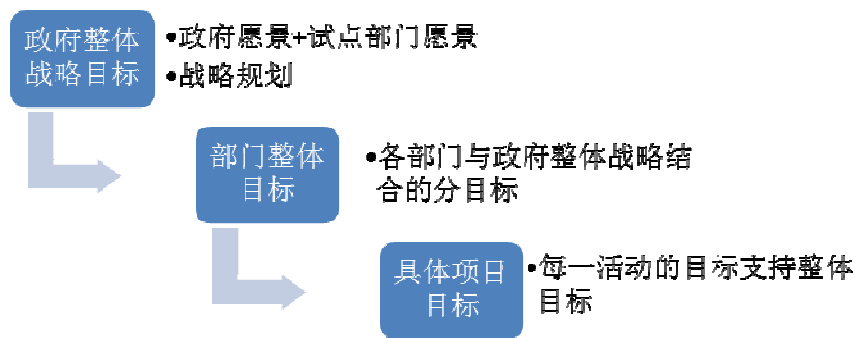


图 0- 5 绩效目标层级图

3、设计切实可行、兼容性强的绩效管理方法与指标

评价方法和评价指标体系直接关系到预算部门、项目的绩效评价结果，关系到绩效管理的实施，是公共支出绩效管理全过程中的关键技术。目前，在预算绩效管理领域，财政部已经出台了相关方法指引，并出台了绩效评价领域的共性指标体系，广东、四川、上海等地也制定了思路明确的绩效评价指标体系。河南省可按照“共性加个性，分级加分类”的设计思路，充分吸收其他省份的经验，提出自己的评价指标体系，并且通过开放性和参与性的措施，不断丰富和完善这一评价指标体系。

指标体系中的共性指标可分为强制执行的指标、指导性指标，需要明确的是，评价指标体系的设计并不存在固定的模板，更为重要的是在符合科学原理的基础上实现共性和个性的统一。为此，可在财政部建立的共性指标体系框架下，探索分级、分类个性指标的设

置，并考虑结合行业、部门的实际，制定具有特色、又有可比性的分领域指标。具体说来，当前可以项目为主体，逐步将部门、地区囊括进来，分别拿出一个或若干个典型性的试点方案，把方法和指标体系揉进去，并组织专家和资深业界人士设置合理的评分标准，逐步充实完善绩效评价指标体系库。在获得成功之后，进一步推进时只需要借鉴这些试点方案的精神，作修改完善即可付诸实施。

在制定绩效评价指标体系的基础上，还应结合绩效目标申报以及执行中绩效管理工作的需要，明确哪些绩效评价指标应成为申报或绩效监控之中的必须具备指标，哪些是参考指标，进而分别完善绩效目标申报指标体系和绩效监控指标体系。

4、以公开透明推进社会与政府在绩效管理与监督层面的互动

绩效的提升是一个复杂的系统工程，从中国现状看，提升公共支出绩效特别需要包括人大、政府部门、社会公众以及中介机构的共同参与和支持。对资金使用的全过程进行优化，将绩效管理与财政运行的各个环节实现同步，通过对财政资金使用全过程的绩效管理，提高资金使用在各个环节的安全性和效率，以最大程度地实现资金使用的既定目标。

在调研中发现，预算过程越公开，绩效评价工作越容易开展，评价结果也越好，结果应用也越充分。预算公开能够对公共支出绩效管理各部门形成压力，另外，专项资金的竞争性分配也是预算公开透明的重要部分。河南省可考虑将预算公开透明的理念贯彻到公共支出绩效管理与监督的全过程中，将推进预算公开透明和推进公共支出绩效管理两项工作结合起来。

具体说来，就是在《预算法》所要求预算公开透明的基础上，积极推动将预算绩效目标申报、预算评价结果等资料逐步公开，以公开促整改，促使预算编制和实施者更加负责，不断提高公共支出管理绩效。本报告从操作层面的角度，结合河南省实际，就如何推进公共支出绩效管理过程中的信息公开建议如下图所示：

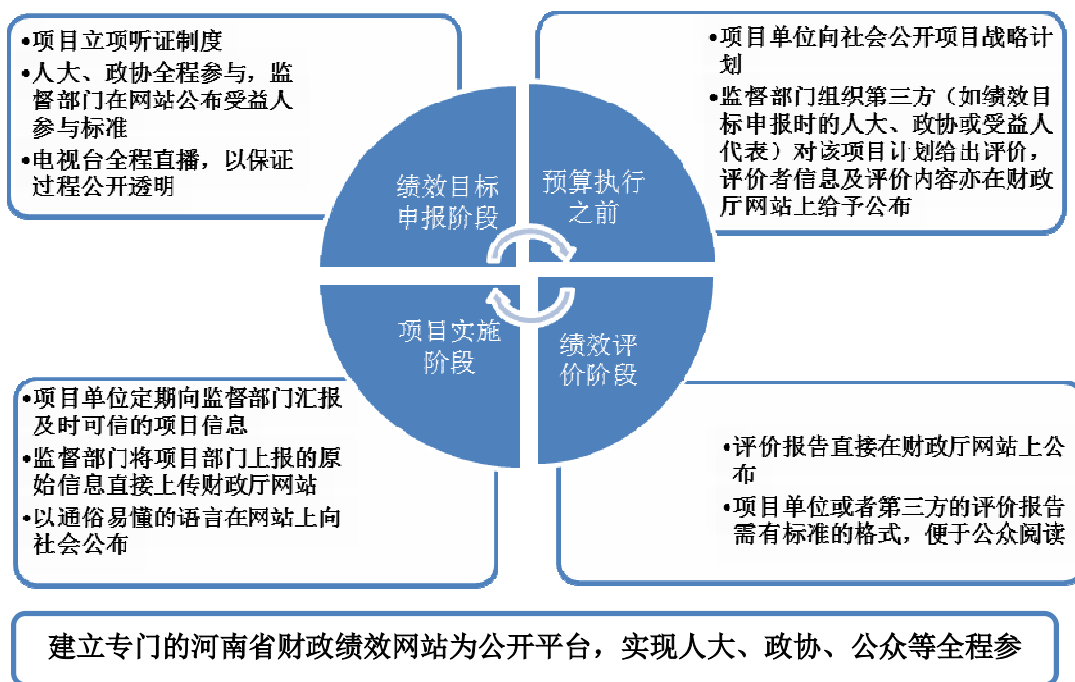


图 0- 6 河南省绩效管理全过程公开图

5、以地方立法和相关制度建设保障绩效管理与监督工作的不断进步

从目前全国现状来看，财政部已出台了一系列文件，大力推进预算绩效管理工作，但问题在于落实力度、深度不够，许多问题还没有解决。多地调研也发现，缺少法律支撑是推进预算绩效管理工作的主要障碍。新修订的《预算法》明确了“讲求绩效”的基本原则，并在多方面为“预算绩效管理”以及人大的绩效监督提供了法律支撑。但《预算法》只是提出了法律要求，并没有规定详细的操作性指南。如何在新修订的《预算法》、财政部制定的制度框架等顶层设计的基础上，结合河南省情，制定或者完善地方性法规，进而创造性地落实《预算法》以及中央的部署，需要研究。

课题组建议，河南省应从依法治省的高度，结合新修订《预算法》即将实施的契机，由省人大出台授权性规定，授权省政府研究制定推进预算绩效管理和绩效管理的相关政策文件。经过几年试运行之后，再逐步从行政规章过渡到地方性法规。如下图所示，在人大授权的基础上，可在省政府的领导下，由财政部门牵头、各预算部门参与，共同研究相关制度设计和政策，进而提请省政府出台一个“省政府令”。“政府令”应明确预算绩效管理和绩效管理的主要工作内容、范围和关键时间点，以及相关部门在推进预算绩效管理

和绩效管理方面的职责权限。财政部门以“省政府令”为基础，再明确相关具体的制度规定。以“省政府令”为支撑的制度框架应经过至少三年的运行，并应从省级逐步向市、县推进，期间应进一步完善相关制度设计。在此基础上，再提请省人大常委会通过一个推进预算绩效管理和绩效管理的《条例》，从而以地方性法规的形式固化相关制度设计，使河南省的预算绩效管理和绩效管理工作进入稳定运行状态。

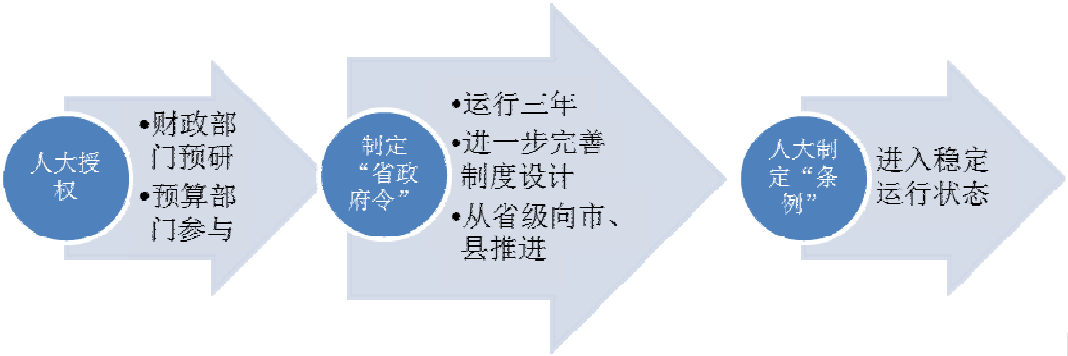


图 0-

7 绩效管理立法流程图

6、引入第三方机构参与绩效管理与监督工作

第三方机构与政府无隶属与利益关系，具有评价主体独立、评价标准独立、评价过程独立的优势。在公共支出绩效管理工作中，适当引入第三方机构，尤其是在绩效管理领域有相应研究基础的机构，有助于在改革初期更好的推动公共支出绩效管理工作落实，增强评价结果的社会公信力。具体来说，河南省可在建立专家库的基础上，逐步构建专家支持系统，在开展绩效管理工作时，选取与评价对象特征匹配的专家或第三方机构提供专业、独立、准确的评价信息与结果建议。

同时，由于公共支出绩效管理本身的专业性与预算公开的需求，专家支持系统可以承担河南省政府内部绩效管理能力提升的专业培训工作，以及以提升公民参与能力为目标的公众参与绩效管理与监督的能力培训工作（如图 0-8 所示）。

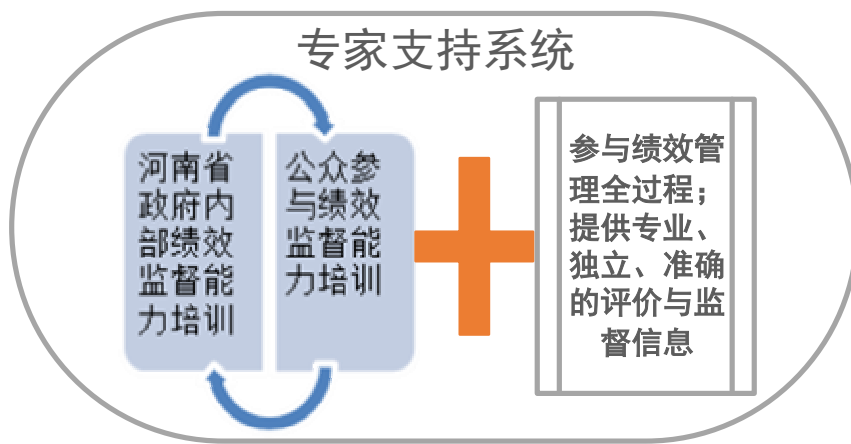


图 0-8 专家支持系统图

7、建立贯穿绩效管理与监督全过程的对外沟通机制

对外沟通是影响政府与公众能否实现良好互动的决定性因素。当前，河南省正处于完善公共支出绩效管理阶段，若公共支出的信息无法有效传递给公众，那么公众既无法了解公共支出的真实绩效，也无法理解政府的努力。因此，在完善公共支出绩效管理与监督系统，提升公共支出绩效的同时，也应建立贯穿绩效管理与监督全过程的对外沟通机制，即将对外沟通贯穿于战略、事前、事中、事后全过程。

沟通是一个信息传递与反馈的过程，通过有效的对外沟通，使公共支出符合公众的意愿，同时充分调动公众的积极性，鼓励公众主动参与并表达自身的意愿。

（三）河南省公共支出绩效管理与监督工作的机构设置

财政部门内部如何进行机构分工并没有统一的模式，河南省应结合本省实际做出选择。考虑到公共支出绩效管理工作是地方政府治理现代化的重要抓手，也是经济新常态背景下财政体制改革的发展方向，课题组建议从战略层面，建立由省委省政府牵头的专门领导机构。

1、河南省公共支出绩效管理领导小组

（1）组成人员

组长：省长；

副组长：分管财政厅副省长；

成员：发改委、财政厅等相关部门的主要领导。

（2）主要职责

第一、指导全省公共支出绩效管理工作，加强财政资金管理，提高资金使用效益；

第二、依据政府战略规划落实确定年度公共支出绩效目标；

第三、督促资金使用及责任部门做好公共支出绩效目标制定、绩效评价工作的开展和绩效管理的具体实施。

2、河南省公共支出绩效管理领导小组办公室

（1）组成人员

办公室主任：财政厅厅长；

办公室副主任：监督局局长、预算局局长；

成员：监督局相关处室工作人员、预算局绩效管理处工作人员。

（2）主要职责

第一、河南省绩效管理领导小组办公室在省委、省政府的直接领导下，主要负责对全省公共支出绩效管理的组织、协调和具体实施工作，具有督促检查、纪检监察、组织人事等工作职能；

第二、负责制定全省绩效评价工作方案，报领导小组审定后下发各部门（单位）执行；

第三、负责全省各市县、各部门（单位）绩效评价工作方案的审核工作。

3、河南省财政厅内部职能梳理及建议

考虑到河南省监督局力量较强的现状及推进相关工作的力度，课题组建议应分别赋予财政厅内部预算局和监督局在公共支出绩效管理方面的职能。预算局下成立一个绩效处，

侧重于预算编制尤其是绩效目标申报管理方面的工作。监督局下成立一个绩效管理处，侧重于事中的绩效监控，事后的绩效评价及对整个绩效管理流程的程序合规的监督。

表 0- 4 公共支出绩效管理与绩效监督职责分工表

环节	战略引领的公共支出绩效管理		贯穿全过程的绩效监督（监督局）	
	主要内容	责任主体	基于绩效管理的监督	全过程沟通
政府战略分解-部门目标	预算编制与政府整体战略挂钩	预算部门为责任主体，财政负责组织	监督项目目标是否服务于部门目标，进而服务于政府整体战略目标	1、实现以绩效管理系统为基础的绩效监督，同时负责贯穿全过程的对外沟通互动。 2、通过网站与 APP 平台，将绩效管理全过程信息有效传递给社会公众，并根据社会反馈，有选择的开展重点绩效监督。 3、汇总并整理各地在预算管理、公共服务提供、项目成本控制、项目绩效提升方面的优秀实践标准，为预算部门的对标标准提供参考。 4、通过网站互动板块，鼓励社会公众积极参与确定预算最佳实践标
预算编制	部门申请预算时提交对标标准	预算部门为责任主体，需提交对标标准； 监督局负责汇总并整理优秀实践。同时，通过网站公开与互动，逐步实现社会共同参与确定最佳实践标准。	通过网站实现：1 将部门提交的对标标准公开，并逐步建立对标标准库；2 搜集汇总类似项目的优秀做法，逐步建立“最佳实践”库；3 与社会互动，社会参与共同提出预算对标标准。	
	预算绩效目标申报	预算部门是责任主体；财政部门为审核主体，重大项目和事项可以请第三方或专家参与	程序是否合规	
	专项资金竞争性分配	预算部门和财政（业务处、预算局）共同组织	程序是否合规 分配结果是否讲求绩效	
审查和批准	人大			
	绩效监控	预算部门是责任主体；财政（监督局、业务处）负责组织	程序是否合规 阶段性绩效目标是否达到，预测最终绩效目标能否实现，并反	

预算执行			馈预算部门	准。
预算执行结果评价	绩效评价	部门自评项目：预算部门，财政部门参与	程序是否合规 抽查自评结果是否真实	
		重点项目：财政（监督局牵头，编制局和业务处参与，同时引入第三方或专家参与）	牵头组织者	
		部门：财政（监督局牵头，编制局和业务处参与）	牵头组织者	
执行审查与 决算审查	人大、审计			
下一轮预算编制	反馈和应用	财政（预算局、监督局）	程序是否合规	

四、河南省公共支出绩效管理监督的全流程再造

财政部已经明确预算绩效管理的五大环节，“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”。河南省战略引领的全过程预算绩效管理，应注重所有流程均应以省委省政府所确立的战略目标为指引，强化为战略服务意识。

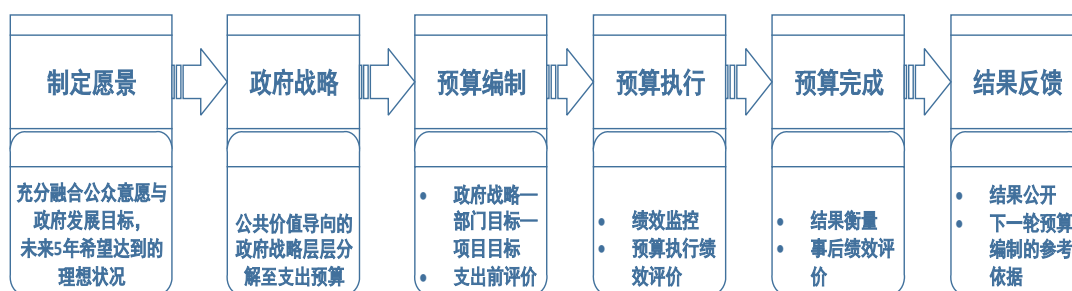


图 0-9 公共支出绩效管理整体流程图

与预算相结合的公共支出绩效管理流程与传统部门预算编制流程相比，改变了传统预算资金分配方式，以绩效为导向，为政府决策提供科学依据。

（一）从基于愿景的政府战略到部门目标

当前，河南省正处于“十三五”规划谋篇布局阶段。“十三五”规划对于未来五年河南省的发展具有指导方向和明确目标的作用，是河南省经济社会发展、政府发展的整体战略规划。而愿景则是“十三五”规划核心价值追求的浓缩与指引。

1、从制定愿景到政府战略规划

（1）河南省探索制定与“十三五”规划相结合的河南省省发展愿景。同时，选取部分与民生密切相关的部门开展试点，依据政府总体的发展愿景，结合部门利益相关公众的需求和意愿，制定部门发展愿景。

（2）愿景的制定需充分体现公众意愿，才能较好地引导各级政府科学、全面地认识发展。课题组建议通过设立绩效网站平台，并在网站中设置用户体验友好的公众参与板块，充分调动公民参与政府愿景制定的积极性，促使政府在“发展的价值取向”、“未来如何发展”等问题上更多地听取公众意愿，尊重民情、民意。

（3）在形成政府愿景的基础上，需对愿景进行细化，愿景是对未来发展理想状况的简短描述，需要通过战略分析与表达，转化为明确的目标与行动指导，即将愿景落实为相应的指导性战略规划。现阶段，可以将这个过程视为新愿景与河南省“十三五”规划相结合的过程。

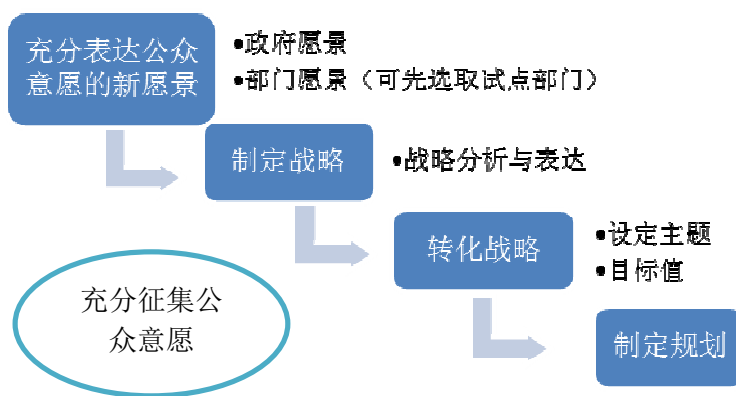


图 0- 10 从制定新愿景到政府战略规划流程图

2、从政府战略规划到部门目标

从政府战略到部门目标的过程是规划战略的过程，对这一流程的设计与规划是对当前国内实践探索模式的一种创新性延伸。在往常的预算绩效管理中，虽然强调对绩效目标的管理，但容易忽视对目标本身合理性、科学性的衡量与评价。而绩效目标的正确与否直接关系到整个绩效管理的有效与否。课题组设计本流程目的即在于从源头确保绩效目标的科学性与合理性。

基于政府愿景制定战略规划后，各部门需依据政府整体战略规划，确立部门的愿景及战略目标，愿景是较高层面的绩效追求，是部门对于未来希望达到的理想状况的一个简短而又令人信服的描述。借鉴美国马里兰州农业局的愿景陈述作为示例，其 2011 年度的部门愿景为“通过服务和不懈努力，保存、保护农业资源 and 环境，促进营利性农业发展，增强消费者信心，提高马里兰州公民的生活品质。”在部门愿景指导下，部门确定部门战略目标，并设计可量化的绩效指标。绩效指标应与整体的战略规划相互依托、互为保证。从当前推进预算绩效管理的角度来看，最好在预算编制环节能将三者结合起来，即在提交部门预算（包含项目预算）的同时，提交部门整体目标、愿景以及各项项目（活动）的主要目标和绩效指标(如图 0-11 所示)：



图 0- 11 政府战略到部门目标流程图

（二）从部门目标到项目目标

在各部门依据政府战略规划确定部门绩效目标后，各部门应重新评估各自的任务、主要绩效及衡量绩效的标准，目的在于根据任务、绩效和其他战略因素对将要开展的项目进行衡量与筛选。原则上，各部门应按照部门整体的发展使命与绩效目标，减少或终止无绩

效或与部门整体目标缺乏关联的项目，增加或延续对政府整体发展战略规划绩效贡献较大的项目。

具体而言，基本流程如下：

- 1、依据政府战略确定部门目标与职能，在说明部门整体绩效目标的基础上，明确部门职能。职能是部门的职责描述，即根据“三定方案”确定的部门职责。
- 2、依据部门目标与职能，确定部门的具体绩效目标，并为每个绩效目标列出 3 个左右可量化的衡量指标。
- 3、在可衡量指标基础上，衡量和评估部门的年度项目，明确各项目对于部门目标或职能的必要性，据此设定各项目的绩效目标，并用可量化的指标显示。

从部门目标到项目目标的整体流程图如图 0-12 所示：

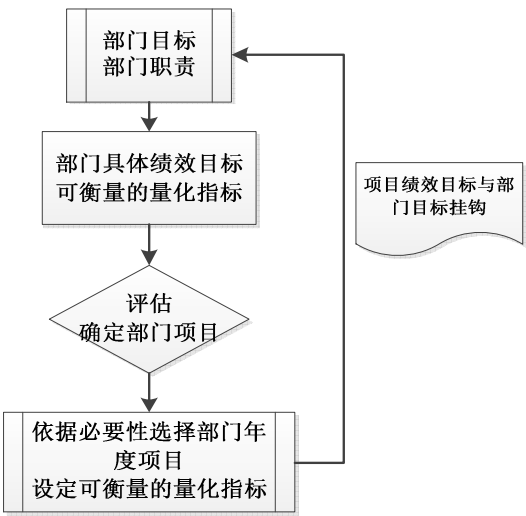


图 0- 12 从部门目标到项目目标流程图

（三）确保目标实现的预算部门对标管理流程设计

河南省作为中部省份，各个重点发展领域在全国处于不同的位置。有的领域发展领先于其他同类省份，而有的领域则存在滞后的现象。公共支出绩效管理改革作为提升河南省整体治理水平和治理能力的抓手，目的之一在于提升逐步河南省各重要发展领域在国内的排名，使河南省整体发展水平提升至全国靠前的位置。在战略引领下，预算部门在预算过程中自行提供对标就成为确保该目标实现的重要手段。

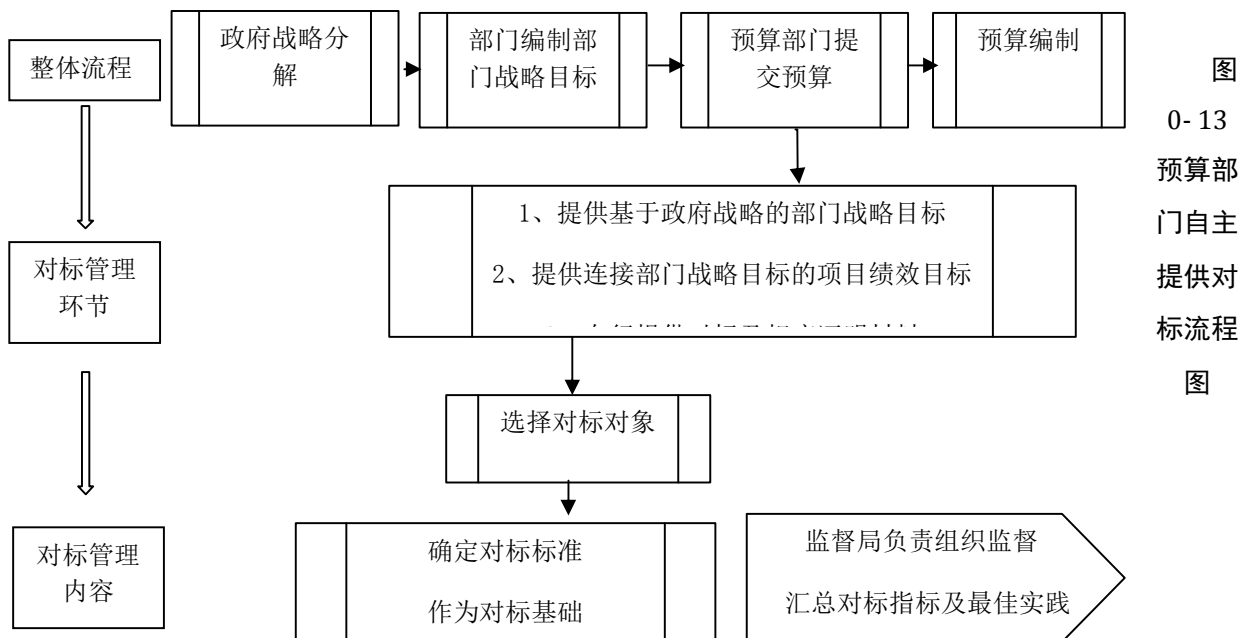
因此，课题组建议在预算过程中，为确保整体战略目标能真正得到落实与实现，预算部门有自行提供对标及相应证明材料的义务。

“对标管理”也叫“标杆管理”，是融合在绩效管理中的一个持续改进绩效的过程，具体而言是通过不断将自身与居于领先地位的单位相比较，以不断改进自身绩效，提升自身绩效水平至先进水平的过程。从理论上讲，一般标杆为领域内的“最佳实践”。

结合河南省实际情况来说，实际操作中，建议将此处的对标与绩效标准合并，即由预算部门在明确部门战略目标与绩效目标后，在提交预算时自行选择背景相似，对标项目上存在差距，又有可比性和科学性的类似部门或项目作为标杆，选出关键对标指标，并确定最优值作为指标参照标准⁵，作为对标的基础依据。监督局负责组织监督，定期检查和监督，同时负责对其设定标杆进行指导，帮助其改进。

⁵ 关于对标标准的选择，因对标可包括对项目成本、管理、服务等各方面的对比提升，类型较多。这里建议可初步选取基本的三类对标指标（历史对标：与历史数据进行对比，发现当前值与历史数据之间的差距；内部对标：促进部门之间的横向沟通与学习；外部对标：与其他地区相似部门或相似项目之间的比较。）由预算部门形成对标指标表：

对标指标	对标目标	历史对标	内部对标	外部对标	通用型对标



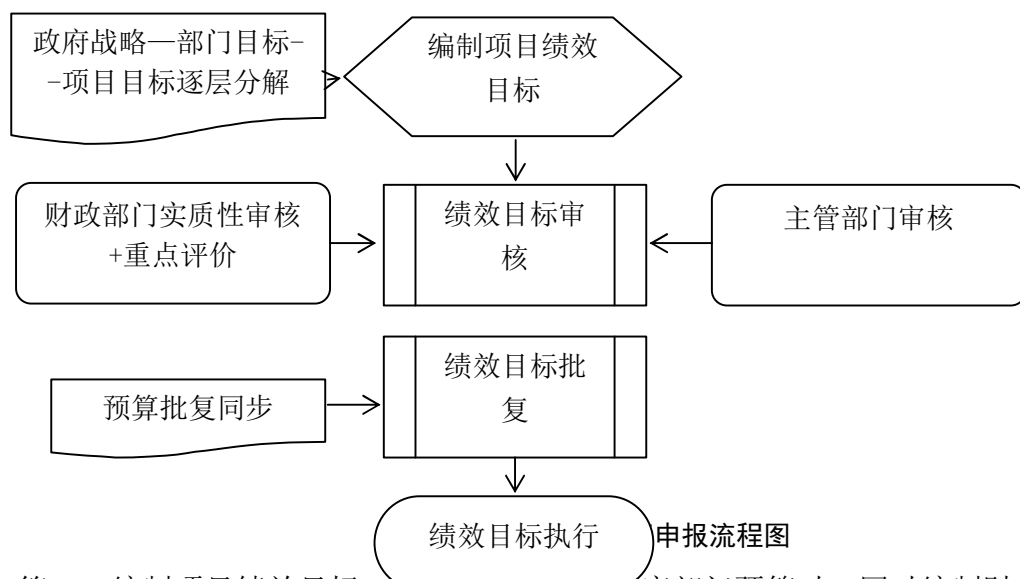
（四）项目绩效评价的流程设计

结合河南省的现状，课题组建议对项目绩效评价进行完整的流程设计。遵循项目执行“事前—事中—事后”相结合的理念，对项目从申请预算到执行结束全过程进行绩效评价。在这几个流程环节中，较为关键的是项目绩效目标申报流程，如果能在开展项目绩效评价时做到绩效目标严格按照标准化流程和标准内容申报，则在一定程度上能保证项目绩效评价取得真正的效果。

1、项目绩效目标申报流程设计

各部门申请立项前，以结果为导向的绩效预算编制要求各部门根据政府制定的战略目标，各部门分别确定部门整体目标，再根据部门目标确定预算项目的绩效目标。本阶段的关键点在于使绩效目标真正成为项目设立和预算安排的必要条件。

- （1）评价主体：财政部门、预算主管部门、省人大代表、省政协委员、公众参与
- （2）评价对象：项目预算
- （3）评价流程：



第一，编制项目绩效目标。预算单位在编制年度部门预算时，同时编制财政支出项目绩效目标，项目绩效目标内容应包括：预期产出，是指预期提供的公共产品和公共服务的数量和质量等；预期效果，是指预期产出的社会效益、经济效益、生态环境效益及可持续发展影响等；单位产品或单次服务的成本；服务对象或受益人等满意程度。

项目绩效目标应与部门目标高度相关，服务于部门整体绩效目标，进而服务于政府整体发展战略。应标明实现绩效目标所需的项目资金计划支出的具体内容和金额以及资金测算过程，并根据项目绩效目标设计可衡量的量化指标。各部门应填报的项目申报表建议如下表所示：

表 0- 5 以目标为导向的项目申报表

部门		
项目		
对应政策/批示		
对应政策/政府大目标		
项目目标（三年）	年度目标（第一年）	
	年度目标（第二年）	

	年度目标（第三年）								
绩效目标	目标	对应目标	对应预算需求	结算	受众满意度	指标解释（与部门战略目标、政府整体政策目标的关系）			
第一年									
第二年									
第三年									
项目利益相关者影响分析									
前三年项目预算执行情况/相似项目预算执行情况评价									
年度	前第三年			前第二年			前第一年		
	预算额	执行额	增减额	预算额	执行额	增减额	预算额	执行额	增减额

说明：目前，全国推三年滚动财政规划，强调对年度预算的约束、年度预算控制方式和跨年度预算平衡机制，所以，选择的是3年为期限。但一般发展规划是5年，可结合实际情况，选择3-5年。

第二，绩效目标审核。主管部门审核。预算单位预算编制完成后，主管部门应组织工作组或专家组，对所属单位的预算绩效目标进行审核。

财政部门对经常性项目进行例行性评审；对资金量大、社会关注度高的项目进行重点评审。将绩效目标审核和部门预算“二上二下”程序相结合，组织相关领域专家、中介机构及社会相关人士对重点项目进行绩效目标评审，提高审核的客观性、公正性、公信度。

第三，预算绩效目标批复。确定的绩效目标，在财政部门批复部门预算时，同步批复预算单位执行。

2、竞争性资金分配流程设计

对于竞争性资金的分配，课题组设计了如下图所示的流程图，首先，组建评审专家库，然后，在专家库中抽取组成评审专家组。专家组的抽取采取随机的方式，随机抽取完成后，记录备案评审专家抽取结果，以备后查。专家应不受任何干扰，独立、负责地审阅

有关材料。抽取专家组后，开始组织评审程序，评审程序需公开透明，通过评审预备会确定竞争性资金参评方的出场顺序。

专家评审会主要分为三个内容：首先，参评方按预备会的抽签顺序进行投影演示、公开演讲、现场答辩及总结性陈述，该过程有人大、纪委、媒体和公众等多方主体参加。在参评方总结性陈述完毕后，由评分专家现场对各参评方进行评定打分，专家评审意见经审定确认后，现场公布各参评方得分情况，并将最终结果报省人民政府确认。

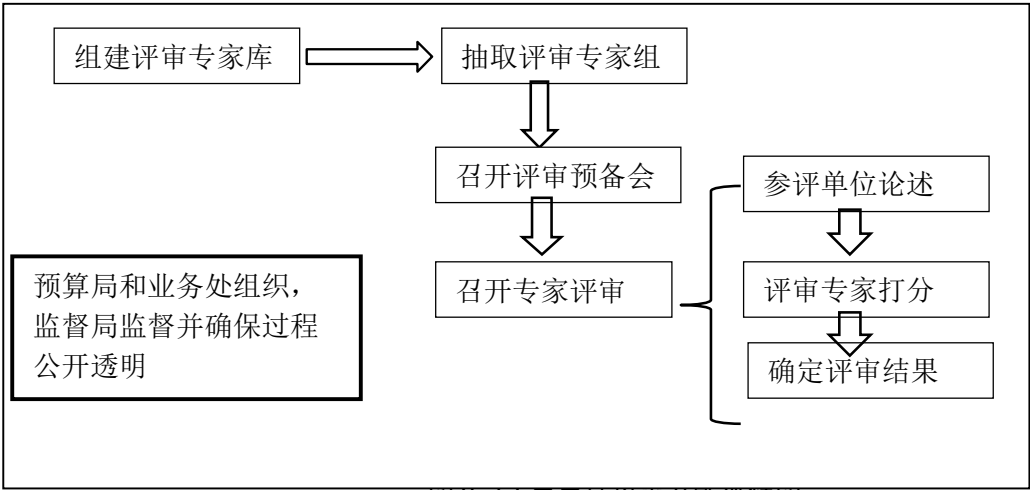


图 6-13 竞争性资金分配流程图

3、绩效跟踪评价流程设计

预算执行过程中建立追踪评价制度，并将评价结果与事后的绩效评价联系起来，建立动态的评价机制。全面考察项目进展情况，判断阶段性绩效目标的实现情况，并预测年度绩效目标的完成情况。并依据绩效跟踪评价的结果，判断是否需要调整项目运行，具体流程建议如下：

- （1）评价主体：监督局、预算主管部门、评审专家、公众
- （2）评价对象：初期可选择一定金额以上、纳入前评价范围的项目或跨年度项目，随改革推进逐渐过渡到全部项目。

（3）评价内容：对照年初预算绩效目标，从资金落实、项目管理、项目产出等维度评估预算执行与绩效目标的一致程度。

（4）评价程序：河南省财政厅制定相关制度、方案及指标标准；主管部门对项目实施单位进行辅导，核查核实相关资料；监督局对照年初预算绩效目标，从资金落实、项目管理、项目产出等维度评估预算执行与绩效目标的一致度。根据评价结果，对项目执行进行调整。河南省可依据实际情况逐步推进绩效跟踪评价，可采用预算单位提交自评报告与监督局抽评相结合的方式，逐步扩展到全面评价并引入第三方专业机构评估。具体操作流程如图 0-16 所示：

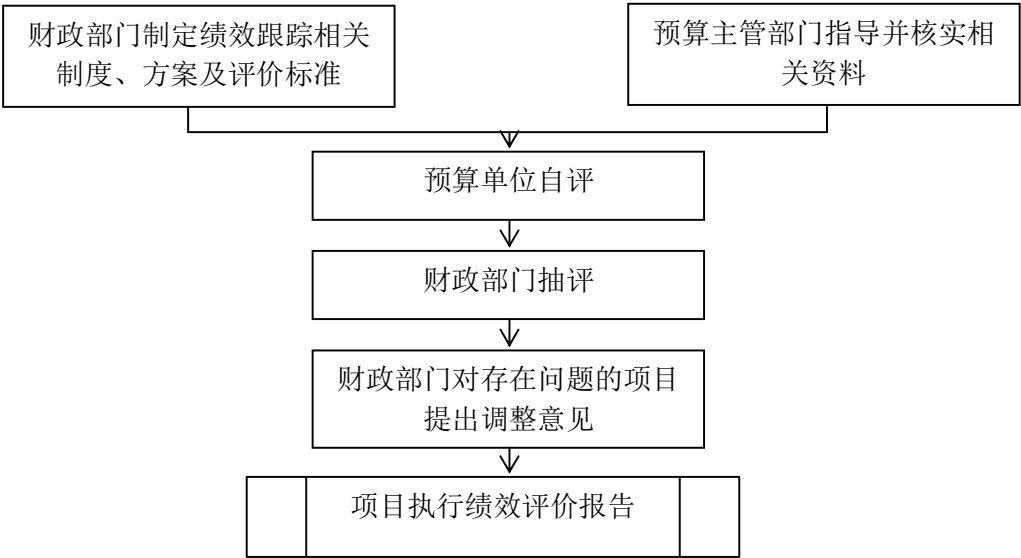


图 0-16 项目事中绩效跟踪流程图

4、项目执行后绩效评价流程设计

项目执行后绩效评价的流程已相对完善，财政部亦公布了绩效评价的流程图，河南省绩效评价流程可主要参考此流程图。具体来说，绩效评价分为四个阶段：前期准备阶段，实施评价阶段，撰写报告阶段和评价结果应用阶段。前期准备阶段，预算局下绩效管理处确定评价对象，下发评价通知，成立绩效评价工作小组，制定绩效评价工作方案，组成绩效评价专家工作小组。

确定评价对象时，主要有以下几个方向：选择实施绩效存疑的项目；选择当前社会经济发展热点领域或社会关注度高、重大民生项目；影响项目后续补助政策的项目；侧重选择经常性、阶段性项目；兼顾部门和项目的覆盖面。同时，评价工作组成员应仅仅围绕评价目标进行选取。实施评价阶段主要包括资料的审核，现场以及非现场的评价。最后，绩效评价报告应有统一的格式，以避免出现依据不充分，内容不完整，相关问题未得到体现等问题。

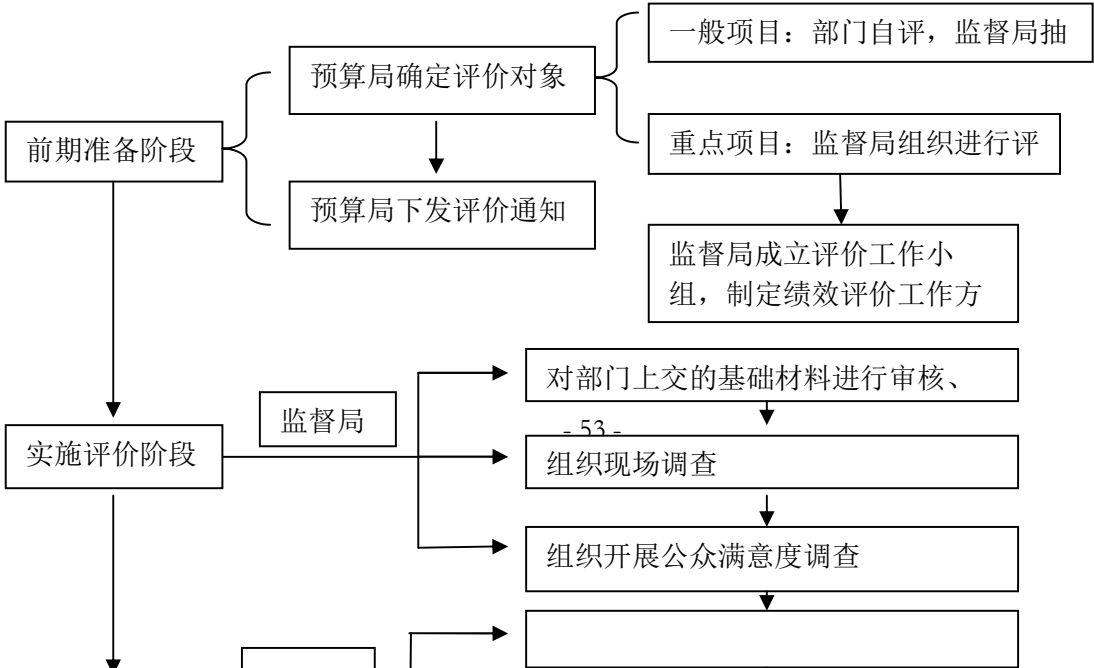


图 0-17 项目绩效评价流程图

5、评价结果应用流程设计

从国内实践来看，对绩效评价结果应用有多种多样的形式。例如，上海市根据绩效评价情况，以“评价结果函”和“评价结果反馈书”的形式，正式对预算部门进行反馈，提出了 220 余条改进建议，要求对存在的问题进行整改，并在规定时间内向财政局上报“评价结果整改报告书”。广东省将绩效评价结果作为以后年度预算安排的重要参考，探索与预算编制的结合机制等等。

从最早开展项目评估的美国经验来看，美国总统委员会和联邦管理与预算局当初联合开发项目等级评估工具的主要目的并不仅仅是对单个项目进行等级评估，而是通过格式化的绩效评估技术对所有联邦项目进行比较评估，并把评估结果以等级评分卡的形式进行汇总并向社会公布，这就能够在很大程度避免以部门为基础进行项目绩效评估所带来的混

乱，以便在项目之间形成鲜明对比，展示出联邦项目整体的进步和缺陷，鼓励项目之间的良性竞争，为总统预算和管理改革提供重要依据。

综合国内与国际经验，结合河南省实际情况来看。课题组建议河南省在改革初期采用社会公开、比较应用、为预算编制提供参考等方式应用绩效评价结果。

首先，将评价结果通过财政厅网站向社会公开，并开通公众参与平台。确保与项目直接相关的利益相关者获得关注与参与的渠道，对于社会反响较为强烈的项目，进行重点抽评与现场核查。

其次，对绩效评价结果进行比较，这可以分为三个阶段：第一，将各部门获得的绩效结果与该部门以往的结果纵向比较；第二，在部门自我比较的基础上，实现省内不同部门、地区之间横向比较；第三，逐步实现区域与区域之间可以比较。通过比较，展现出项目整体的绩效对比与发展情况。争取通过评估结果，一方面准确的表示项目的绩效，另一方面使项目之间具有可比性。从而在比较的基础上决定资助哪一个项目，如何分配资金。

（五）部门整体支出绩效评价的流程设计

对部门整体支出进行绩效评价，是指对一个部门年度包含日常经费性支出与项目支出在内的所有财政资金支出的效果进行评价。理论上，可以通过这种整体性评价得知部门的职责履行情况、工作绩效和发展情况。对部门进行整体性支出绩效评价提供的绩效信息，使监督部门更方便对部门进行整体性绩效管理。

- 1、评价主体：财政部门、预算主管部门、省人大代表、省政协委员、公众参与
- 2、评价对象：试点部门的年度整体性支出资金
- 3、评价流程：如图 0-18

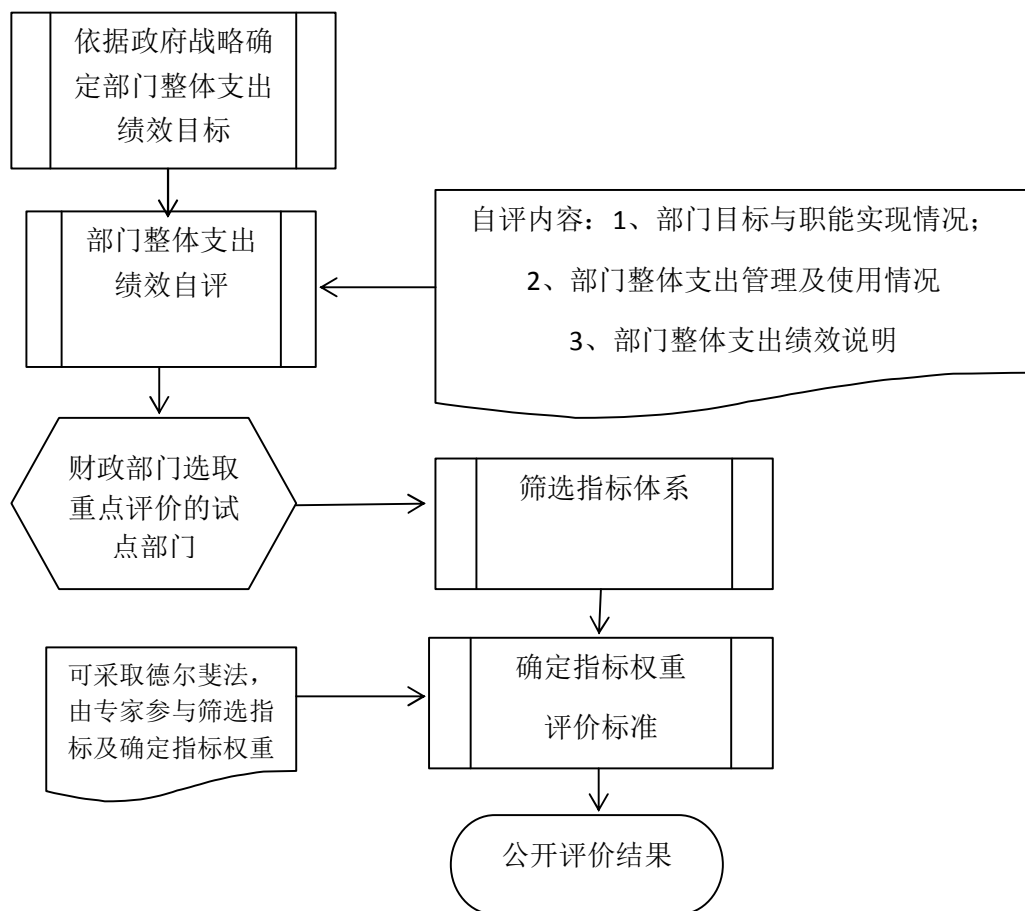


图 0-18 部门整体支出绩效评价全流程图

（六）政策绩效评价的流程设计

在新常态阶段，地方政府面临更为严峻的财政管理难题。以项目支

出后绩效评价为主的财政绩效管理改革是过去十多年国内探索的经验，但其毕竟仅将项目作为评价对象，对于缓解财政紧张困难、改善政府财政支出绩效水平的作用仍然有限。课题组认为，公共支出追求的是实现政策目标。对公共支出的绩效评价不应仅关注经济学的投入产出，而应该更多的关注公共支出本身是否实现政策目标，政府在各领域的政策有没有发挥作用，是否真正促进民生改善等。

因此，可以选取与民生密切相关的教育、农业、交通、卫生四个领域，分阶段、分步骤探索开展融合项目绩效评价、部门整体支出评价、政策评价的综合性绩效评价试验。探索以财政绩效管理改革带动政府整体治理改革的河南模式。基本评价流程建议如下：

1、评价形式：通过组建专家库、中介库，选择客观、专业、有相应研究基础的第三方机构开展全面调研与政策绩效评价。

2、评价主体：政策各利益相关方作为评价主体（下图以教育部门为例，示范评价主体选择），采用类似 360 度全方位评价的模式开展评价。

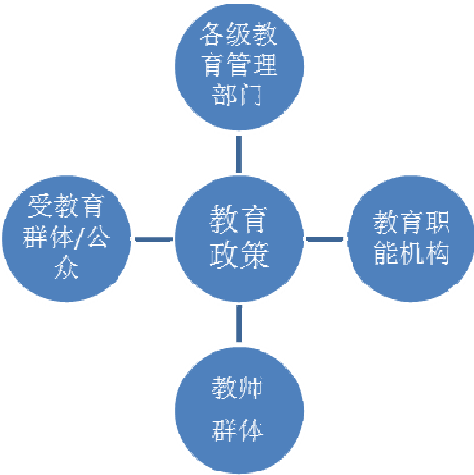


图 0- 19 多元评价主体图

3、政策评价的思路与原则：注重政策性与公共性的考量。与项目绩效评价与部门整体支出绩效评价更为关注财务层面不同，政策评价应更关注公众满意导向，侧重公共支出资金的政策目标实现程度，侧重体现其民生改善程度。

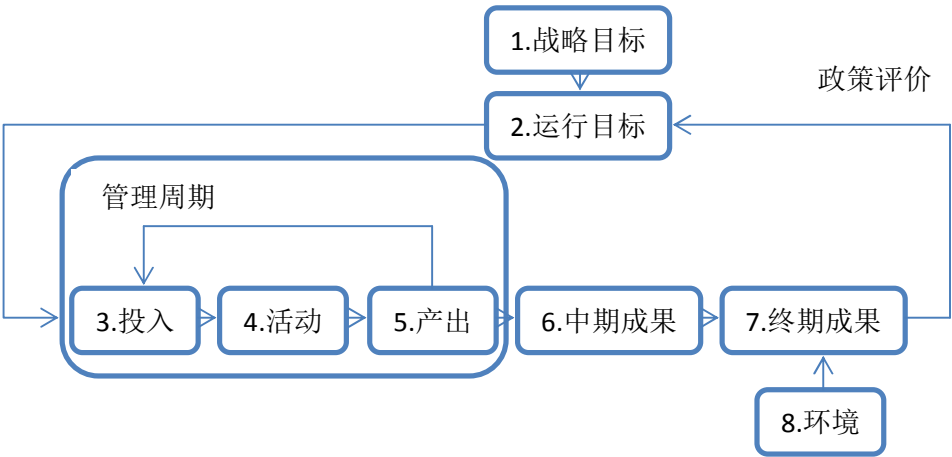


图 0- 20 政策评价框架图

4、第三方机构开展政策评价流程：

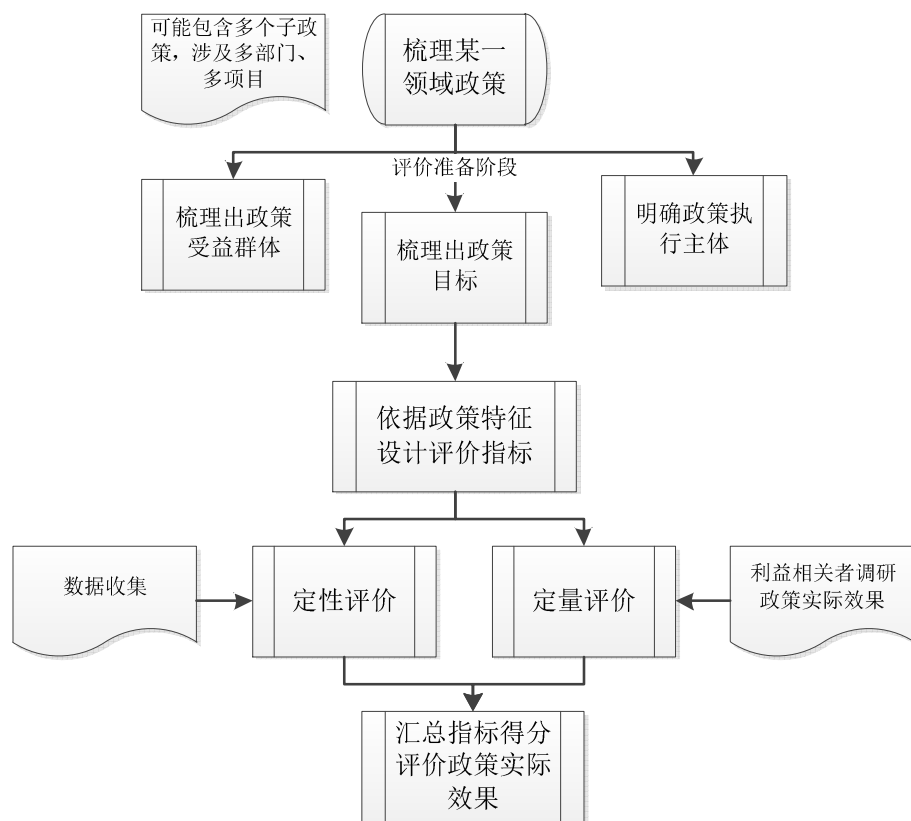


图 0- 21 引入第三方机构开展政策评价流程图

五、河南省公共支出绩效管理与监督的方法与指标体系

公共支出绩效管理是一个系统，绩效评价是其中的关键环节。从我国当前各地的实践情况来看，在预算绩效管理领域，财政部已经出台了相关方法指引，并出台了绩效评价领域的共性指标体系；调研各地可看到，广东、四川、上海等地也制定了思路明确的绩效评价指标体系。

河南省近年来也围绕财政部提出的共性指标体系，逐步开发具有地方特色的绩效评价指标体系。那么，在预算绩效管理迈入新常态背景下，河南省应该如何进一步改进和优化评价指标体系，以提高绩效水平至全国前列水平？课题组认为，解决这一问题的关键在于不能“就绩效指标论绩效指标”，指标设计是一个基于战略目标规划的严谨的过程，即在

设计指标体系时应从整体绩效管理体系出发，围绕实现河南省政府长期发展目标，设计符合提升政府整体治理能力的指标体系。具体而言，课题组建议在选择评价方法和设计指标体系时，应遵循以下思路：

（一）指标体系设计的原则与方法

第一、以明确的政府战略目标为基础。河南省政府应设置符合河南省情的地方政府长远发展目标，对政府的使命做全面的陈述，包括经济目标、社会发展、文化建设等，清晰的战略规划和战略任务，以更好地引导政府绩效目标的实现。明确的政府整体战略目标是整个绩效管理的起点，也是决定绩效评价本身是否具有绩效的关键因素。

第二、全过程原则。从国内推动预算绩效管理改革的路径来看，因为项目后绩效评价有传统的项目合规性评价为基础，因此各地多数选择从项目后绩效评价开始推进改革。但项目后绩效评价仅是绩效管理整个系统的一个环节。课题组建议，在设计指标体系时，涵盖事前、事中、事后全过程，以形成一个有序运行、本身符合绩效特点的指标体系。

第三、涵盖部门整体性支出的全面性原则。当前的部门预算大体分为经常性经费支出与项目经费支出两类，一般认为，经常性经费支出是地方政府履行部门职能所需的基本运营费用。在当前预算绩效管理中，尚未完全将经常性经费支出纳入其中。但课题组认为，部门整体性支出是实现部门整体绩效的基础，两部分支出与实现的绩效是分不开的。在设计指标时应该涵盖政府所有部门性支出，遵循全面性原则。

第四、财政部共性框架与地方个性指标相结合原则。财政部提供的共性指标体系模板涵盖了地方政府公共支出绩效的共性特征，但各省份实际情况差异甚大，即使是同样的项目，由于省情不同，也会有不同的进度和绩效表现。因此，在设计指标体系时，设计符合河南省情的个性指标不仅必要而且非常重要。应在与共性指标相结合的基础上，设计综合性指标体系。

（二）“政府战略规划-部门目标-项目目标”部门绩效管理方法与指标体系

课题组认为，当前国内预算绩效管理实践中尚缺乏的一个环节是：在预算编制阶段，预算编制单位要详细列举实现预算目标所要采取的措施，以及采取这些措施的依据。各预算主体在制定自己的预算目标时，要解释自己如何实现这些目标。财政部门需要对各部门

的预算实施方案进行评估和审核，考查其可行性，保证部门预算目标切实可行，又必须和政府的整体战略目标保持一致。

具体而言，是指各部门应该依据政府总体愿景与中长期发展规划，明确部门发展愿景与战略规划，据此确定部门的绩效目标，在预算编制阶段同时提交部门整体目标与项目绩效目标，且两者有明确的相关性。

据此，课题组认为，应该在前期环节要求各部门有明确的“部门预算绩效管理指标体系”。这套指标体系包含部门要实现的目标、重要任务和关键绩效指标，其中绩效指标的设计必须能够通过绩效数据说明部门落实战略规划，使用资源实现目标的程度。通过这套指标体系能明确显示出：各部门的预算是实现部门战略目标和战略规划的一部分，与绩效目标、指标以及预期成果挂钩。

在改革的具体路径方面，课题组建议采取循序渐进的方式，先选取与民生密切相关的教育、交通、卫生、农业四个部门，要求其在编制部门预算时，提交明确的部门预算绩效管理指标体系。具体的指标体系应该结合实际情况由财政厅专门的绩效管理机构指导各部门完成。课题组在初步收集教育部门相关情况基础上，给出以下指标体系设计建议：

2010-2020 年，河南省教育厅确立了以下关键的战略目标，在每一个目标下面，河南省教育厅应有可区分目标的、具体的、可测量的关键绩效指标。

表 0- 6 教育部门预算绩效管理指标体系

教育部门预算绩效管理指标体系					
部门愿景					
部门职能					
政府战略：实施科教兴豫战略和人才强省战略，优先发展教育，完善中国特色社会主义现代教育体系，办好人民满意的教育，建设人力资源强省。					
绩效目标	基准	具体目标			战略目标
		FY2015	FY2016	FY2017	FY2020
部门目标 1：实现更高水平的普及教育					
1.1 基本普及学前教育					

a.学前三年毛入园率		67%			72%
其中：学前一年毛入学率（%）		87%			97%
b.幼儿园在园人数（万人）		290			315
1.2 巩固提高九年义务教育水平					
a.九年义务教育水平巩固率		94%			97%
b.九年义务教育在校生（万人）		1,550			1,600
1.3 加快普及高中阶段教育					
a.高中阶段毛入学率		90%			92%
b.在校生（万人）		395			420
1.4 进一步提高高等教育大众化水平					
a.主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例					20%
b.具有高等教育文化程度的人数					比 2009 年翻一番
c.高等教育毛入学率		36.5%			41%
d.扫除青壮年文盲					
部门目标 2. 形成惠及全民的公平教育					
坚持教育的公益性和普惠性，保障公民依法享有接受良好教育的机会。建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系，逐步实现基本公共教育服务均等化，缩小区域差距。办好每一所学校，教好每一个学生，促进学生全面发展。切实解决好进城务工人员子女平等接受义务教育问题。加大资助力度，不让一个学生因家庭经济困难而失学。保障残疾人受教育权利。					
细化指标需结合实际情况进一步设计					
部门目标 3：提供更加丰富的优质资源					

教育质量整体提升，教育现代化水平明显提高。优质教育资源总量不断扩大，更好满足人民群众接受高质量教育的需求。学生思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高。各类人才服务国家、服务人民和参与国内外竞争能力显著增强。					
a.高等教育在学总规模（万人）		300			330
b.其中：普通本专科和研究生在校生（万人）		185			228
部门目标 4：构建体系完备的终身教育					
学历教育和非学历教育协调发展，职业教育和普通教育相互沟通，职前教育和职后教育有效衔接。继续教育参与率大幅提升，现代远程教育网络遍布城乡。现代国民教育体系更加完善，终身教育体系基本形成，促进全体人民学有所教、学有所成、学有所用。					
a.中等职业教育在校生（万人）		210			231
b.高等职业教育在校生（万人）		104			111
c.从业人员继续教育年参与率					50%
d.从业人员继续教育（万人次）		2,300			2,800
部门目标 5：健全充满活力的教育体制					
进一步解放思想，更新观念，深化改革，提高教育开放水平，全面形成与社会主义市场经济体制和全面建设小康社会目标相适应的充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的教育体制机制，办出高水平的现代教育。					
细化指标需进一步设计					

（三）持续改进对标管理绩效的方法

对标相当于绩效标准，主要由预算部门自行提供对标指标与标准。监督局负责组织监督，定期检查和监督，同时负责对其设定标杆进行指导，帮助其改进。因此，在这个环节，监督局可采取持续改进对标绩效的方法，主要包括：

1、对标资料搜集：挖掘、整理本地区、全国同类或相关地方政府的公共支出绩效数据；总结和整理同类或相关地方政府的公共支出绩效管理最佳实践。

2、建立对标标准库，通过统计局、政务公开、研究机构等多种渠道收集、挖掘、整理河南省省内、国内其他地方政府、国外类似地方政府的公共支出绩效数据，建立对标标准库，以形成最优值作为标杆参照标准。

3、建立最佳实践库，将绩效显著的地方政府管理实践和典型经验进行总结、提炼，形成最佳实践做法示例，通过绩效网站进行公开，使之成为地方政府公共支出绩效管理指南，持续改进对标管理效果。

（四）项目绩效管理与监督的方法与指标体系

项目绩效管理就是指对一个项目或项目的一部分进行全面、系统的评价。通过项目绩效管理能够使管理者或政策制定者达到以下几个目的：

第一、在环境发生变化，尤其是政府的政策发生变化的情况下，评价项目的目标是否具有持续性（即项目目标可行性的评价）。检测项目执行的结果是否达到了预期的目标。确定是否有更简洁、有效的途径达到预期的目标。

第二、评价是否有必要设立一个新的项目，或继续扩大项目的规模。

第三、决定是否继续增加、减少或维持项目的投入水平。

1、项目绩效目标管理阶段的方法与指标

绩效目标管理阶段指标体系设计的目的在于从项目的绩效目标出发，核实项目是否是必要且可行的，是否是部门整体战略目标、政府整体发展目标保持一致的。为后续的绩效跟踪与评价打下基础。课题组提出的建议性指标体系⁶如下：

⁶ 以闵行区等地的评价指标体系与国外经验为基础。

表 0-7 项目绩效目标管理指标体系

一级指标	二级指标	指标解释（如何评估）	功能设计（设计目的）	指标权重
项目决策	立项依据充分性	评价机构应检查项目绩效目标是否来源于立项的依据文件	通过本指标，核实项目存在的必要性	
	绩效目标明确性	绩效目标的来源/出处是否明确	确保绩效目标清晰、可衡量	
	绩效目标与项目关联程度	评估绩效目标是否与项目要解决的问题有较强的关联性	确保项目是实现河南省整体发展目标的必要条件	
	绩效目标具体量化及其衡量标准	绩效目标是否量化为可考量的子项目的产出和效果类指标	确保绩效指标的可实现性	
	项目立项规范性	立项前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等	确保项目合法合规，并有充分的自证材料	
项目可行性	工作计划完整程度	评价机构应检查项目执行中是否编制了为保证项目绩效目标全面实现的工作实施方案，应包括阶段性完成工作的时间节点、阶段性完成的工作内容、保障措施等，有子项目的还应分解为子项目的工作方案。	确保项目有完整执行的基础	
	工作计划精细化程度	是否编制详细的工作实施方案、资金使用计划	提高项目完成效率	
	项目管理制度完备性	是否已制定或具有相应的业务管理制度，是否完整、与目标有	确保项目处于规范化管理流程中，减少项	

		较强的关联性	目管理风险	
	预算资金分配是否科学合理	参考相关行业标准、其他地区标准，评估预算资金编制的科学性、合理程度	确保预算资金有效分配	
	项目匹配的人力资源与资产保障是否科学合理	参考相关行业标准、其他地区标准，评估项目匹配的人力资源与资产保障的科学性、合理程度	确保项目有合理匹配的人力资源与资产	
项目预期绩效	预期产出与绩效目标关联程度	预期产出是否与绩效目标设置逻辑一致	确保预期产出的科学合理性	
	预期效果与政府战略目标关联程度	预期产出是否与政府战略目标逻辑一致	确保预期产出服务于整体目标	
	预期服务对象是否明确	检查预期服务对象	确保预期服务对象清晰，符合民生原则	

2、绩效跟踪评价阶段的方法与指标

绩效跟踪评价阶段指标设计的目标在于，通过评价指标，及时、系统地反映预算执行过程中的项目绩效目标的运行情况和实现程度，并依据评估结果纠正绩效运行偏差，促进绩效目标实现。课题组建议河南省绩效跟踪评价阶段指标体系如下⁷：

表 0- 8 绩效跟踪评价指标体系

一级指标	二级指标	指标解释（如何评估）	功能设计（设计目的）	指标权重
项目管理	是否有效执行管理制度	对照前期建立的各项制度，判断制度是否被有效执行	考察项目业务管理制度完整性及对保证目标完成的关联性	
	财务管理制度的建立	是否已制定或具有合规的项目资金管		

⁷ 基于该指标体系设计目标，参考上海市闵行区绩效跟踪评价工作经验，综合考虑预算执行过程中容易遇到的现实问题设计本指标体系。

		理制度；		
	项目的重大开支是否经过评估认证	核查重大开支的合法合规性		
	是否有效执行资金管理制度	针对建立的各项制度，判断制度是否被有效执行。		
项目进度	各子项目实际完成进度是否符合子项目的实施方案要求	检查各子项目的完成进度	通过评估，尽量减少项目完成进度与实施方案之间的偏差	
	项目总的完成进度是否符合项目的实施方案要求	检查项目总的完成进度		
项目目标实现度	预算执行准确率	预算执行准确率=（实际执行金额/计划执行金额）×100%	尽量减少目标未实现或质量不高的情况	
	各类产出指标质量达标率	（质量达标产出数/实际产出数）×100%		
	完成及时率	（实际完成率/计划完成率）×100%。		
项目偏差度	是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况	评价机构应检查项目支出过程中是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。	尽量减少项目资金使用到其他地方的现象	
	项目实际执行与计划的吻合度	评价机构应检查项目实际执行情况是否与计划相符。	尽量确保项目按计划完成	
	质量达标率	各类产出指标质量达标率=（质量达标产出数/实际产出数）×100%	尽量确保项目高质量完成	
	项目执行实现目标与绩效目标是否存在偏差	检查项目执行与绩效目标的吻合情况，预测项目实现	确保项目执行能实现最初设定的绩效目标	

		设定目标情况		
--	--	--------	--	--

3、项目执行后绩效评价阶段的方法与指标

项目执行后，如何对项目产生的实际效果和绩效进行评价是整个项目评价的关键部分。课题组设计的绩效评价阶段指标体系如下表所示⁸，包含项目产出，项目效果和项目可持续性三大指标，分别从项目产出的数量，时间进度，质量合格率以及社会评价和项目的后续影响来考察项目的绩效。其中，项目产出主要是客观指标，社会效益和项目可持续性需要设计调查问卷和访谈。通过开展面向项目利益相关主体的调查和访谈⁹，来了解社会对于该项目的评价。

表 0- 9 绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标权重
项目产出	实际完成率	各类产出指标实际完成率 = (实际产出数 / 计划产出数) × 100%	实际产出数：截止某一特定时间点，项目实际产出的产品或提供的服务数量。计划产出数：项目绩效目标确定的本年计划产出产品或提供的服务数量。	
	完成及时率	各类产出指标完成及时率 = (实际完成率 / 计划完成率) × 100%	实际完成率：项目实施单位截止某一特定时间点实际完成指标的比例。 计划完成率：项目实施单位按照工作计划应完成指标的比例。	
	质量达标率	各类产出指标质量达标率 = (质量达标产出数 / 实际产出数) × 100%	质量达标产出数：截止某一特定时间点实际达到既定质量标准的产品或服务数量；既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准	

⁸ 绩效评价阶段的指标体系以事后项目绩效结果评价为主，课题组参考广东、浙江、四川和上海等地的做法，结合河南省省情，设计绩效评价阶段的指标体系。

⁹ 在调查问卷的设计中，最常见的是引用 PART 式问答，如浙江省对于农村公共服务专项资金的问卷调查设计的问题是，你村设置健康宣传栏吗？你家拿到过健康教育资料吗？你对健康管理服务满意吗？等等。

			而设定的绩效指标值。	
项目效果	社会效益	群众满意度	通过群众问卷调查，访谈等方法，评估群众对于该项目的 评价高低。	
		服务单位满意度		
	经济效益	资金节约率	反映资金使用或项目实施直接 产生和带动的社会经济 效益	
		经济增长率		
	生态效益	项目实施产生的生态环境 变化信息	项目实施对生态环境所带来的 直接或间接影响情况。	
项目可持续性	项目的可持续性影响	调查问卷	项目实施后的可持续影响度， 如对于服务业发展专项资金， 该资金是否提高了服务行业的 积极性。	

（五）部门整体支出绩效评价指标体系

部门整体支出包括项目经费支出与经常性经费支出，这两部分支出的绩效体现为部门的整体绩效。对部门整体绩效的评价不能再单从财务这一个角度出发，而起码应该考虑这样几个部分：

- 1、按职能提供的公共服务是否到位？
- 2、拨款是否达标？
- 3、部门整体治理能力是否能够胜任职能并得到提升？
- 4、部门整体支出的绩效是否实现了部门的战略目标，是否为政府整体发展目标提供了支持？
- 5、部门是否达到了横向/纵向的对标水平？

河南省推进部门预算改革已有数年，也取得了较好的成绩。在这样的基础上，开展针对河南省政府各部门整体性支出的绩效评价是必要而可行的。课题组建议河南省在部门整体支出绩效评价中引入平衡计分卡工具。平衡计分卡被誉为近代最伟大的战略管理工具，其体现平衡性、整体性原则的四个评估维度能较好的衡量部门整体支出绩效。国外的地方

政府绩效预算改革中，也不乏成功运用这一工具的例子。如美国北卡来罗那州的夏洛特市（Charlotte City）使用平衡计分卡使政府政策目标与部门战略目标甚至到项目都有很好的结合。

专栏 2：使用平衡记分卡开展部门整体支出绩效评价的国际案例

美国北卡来罗那州的夏洛特市（Charlotte City）在绩效评价中对政府政策目标与项目有很好的结合。

具体做法是，首先考虑政策目标——一个国家或市的愿景，比如说公安、经济发展、社区、交通、基建、环境等，确定重要的政策目标的愿景，然后从政策的愿景远象落实到每个服务应该是怎么样的，落到服务的时候推到每个部门的绩效指标。

采用平衡记分卡的四个维度设计指标：第一、服务受众他们怎么看；第二是内部管理；第三是财政上的指标，即资金分配怎么样，到位不到位，成本怎么样，有没有效率；第四是看每个部门人力资源的提升情况。按这四个维度，设立部门的指标，然后再一层一层回到政策层面，这样层层挂钩推行绩效预算。

新西兰的实践类似，不过更为战略性，不是政府全面的来做这个事情，是按战略性的目标计划来重点评估一些项目或政策。

在河南省部门整体性支出绩效评价中引入平衡计分卡，必须考虑河南省政府部门的公共性特点，并据此对平衡计分卡的四个维度进行适当的调整。经过调整后的基本框架如图 0-22 所示：

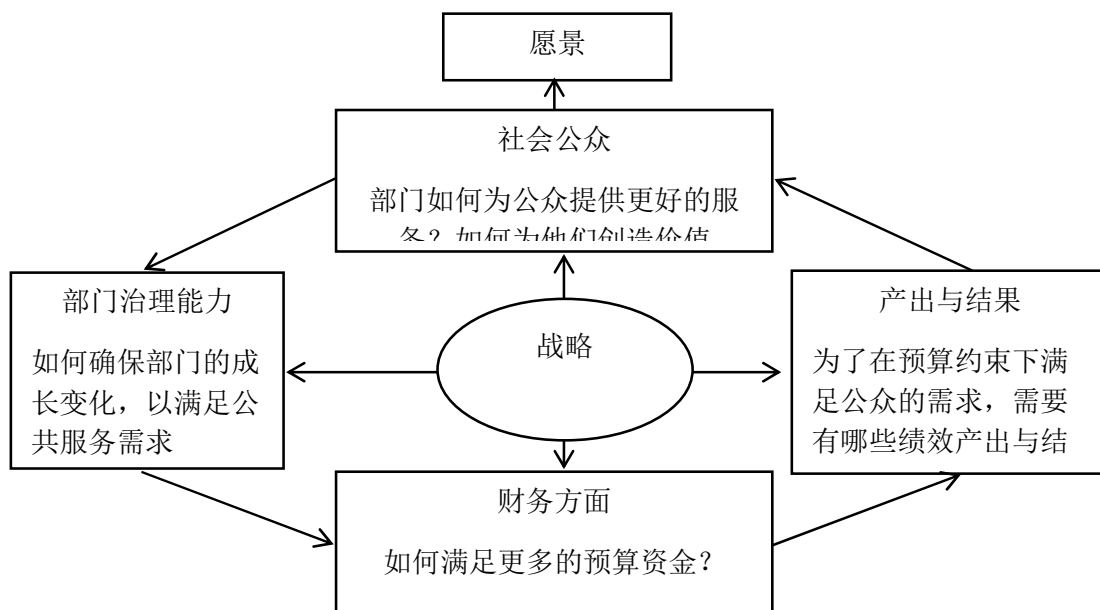


图 0-22 部门整体支出绩效评价框架图¹⁰

基于平衡计分卡框架，课题组提出河南省部门支出绩效评价指标体系建议，其中关键绩效指标根据每个部门不同的职能设置与战略目标需进一步细化：

表 0-10 部门整体性支出绩效评价指标体系

评价维度	二级指标 (关键绩效指标)	指标权重	目标值
财务层面	经费保障努力程度		
	人均经费支出		
	成本/收益分析		
公众层面	公众满意度		
产出与结果层面	部门产出		
	部门整体支出产生的效果		

¹⁰ 资料来源：改编自卡普兰. 诺顿. 战略中心型组织[M]. 北京：人民邮电出版社，2003，P131.

	部门整体支出产生的社会评价		
治理能力建设层面	部门人力资源建设情况		
	部门设备/基础设施情况		
	部门学习机制与能力培训机制建设情况		

（六）政策绩效评价指标体系

作为公共支出绩效评价的第三个层次，综合性政策绩效评价目的在于两方面：一方面，追求政策目标的实现；另一方面，解决目前绩效评价只针对单个项目或某一部门，不能反映项目之间、部门之间绩效差异的问题。

一般某一领域的公共政策通常会涉及不同的项目甚至不同部门，因此要真正实现对某一领域的政策绩效评价，需要对某一领域政策进行完整的梳理。课题组对教育、农业、交通、卫生等领域做了初步的综合性政策绩效水平分析（农业领域综合性绩效水平分析见附录 0-6），这里仍以教育部门为例，数据显示，河南省教育领域的综合性政策绩效水平初步分析结果如下：

2013 年河南全省财政教育支出占公共财政支出的五分之一，所占比例位居全国前列。根据河南省的预算执行报告，近年来河南省不断加大教育投入，连续多年财政性教育经费占公共财政支出的 20%以上。

在对教育大的投入力度之下，河南省的教育投入是否发挥了作用，实现其政策目标了呢？

根据河南省教育发展战略规划，河南省教育投入的战略目标是“实现更高水平的普及教育、形成惠及全民的公平教育、提供更加丰富的优质资源、构建体系完备的终身教育、健全充满活力的教育体制。”

但是从河南省的数据来看，生均教育经费支出、支出结构、国民平均受教育年限、入学率、巩固率、升学率等标识教育投入程度、普及程度、公平性、教育质量的关键性指标表现并不亮眼。

第一、河南省生均教育经费支出排名靠后

从生均教育经费支出层面来看，根据中国教育经费统计年鉴 2012 的统计数据，河南省各个阶段的生均教育经费支出排名均在全国 23 名以后，其中农村幼儿园生均公共财政预算经费支出排名最好，位列全国第 23 位（具体分析见附录 0-2），河南省的整体排名靠后。虽然整体教育支出占政府财政支出的比例在全国排名靠前，但从实际收益者学生的角度来看，支出的实际绩效水平有限。

第二、教育厅支出结构合理性有待提高

教育厅作为河南省的教育主管部门，教育支出的构成至关重要，了解这一结构这也是做好绩效评价的前提。2013 年，教育支出共计 1,763,576.52，其中教育管理事物 14,058.00 万元，普通教育 1,577,537.92 万元，职业教育支出 118,402.46 万元，分别占教育支出的 0.8%、89.45%和 6.71%；值得注意的是普通教育中，高等教育支出 1,543,650.1 万元，占普通教育支出的 97.85%（具体分析见附录 3）。高等教育支出比例远高于其他阶段教育支出，这样的支出结构是否合理需要进一步的考量。

第三、国民平均受教育年限低于全国平均水平

根据全国人口变动情况抽样调查样本数据测算，河南省 2012 年国民平均受教育年限全国排名第 20 位，排名仅高于部分西部地区。从河南省 2002 年至 2012 年间国民平均受教育年限的变化情况来看，呈缓慢上升趋势，要实现高质量的提升，真正实现“更高水平的普及教育”的政策目标，还需从绩效评价入手，提升政策绩效。

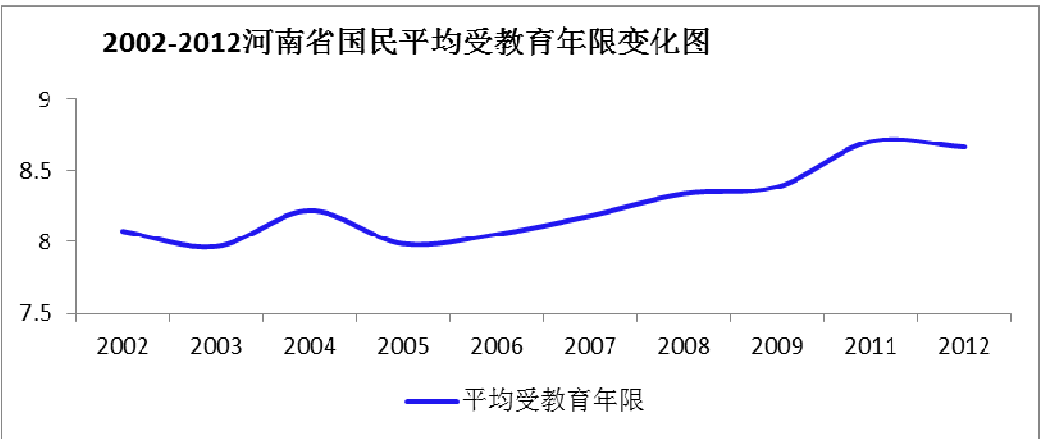


图 0- 23 2002-2012 年河南省国民平均受教育年限变化图

第四、入学率、巩固率、升学率尚未实现政策目标

体现河南省教育基本情况的在校学生数、入学率、巩固率、升学率等基本指标中，高中阶段毛入学率 30.1%、小学教师学历合格率 99.9%等达到河南省 2010-2020 教育发展长期规划中设定的目标水平。但在校学生数、巩固率、升学率等指标均与政策目标有一定差距（具体数据分析详见附录 0-5）。

基于以上分析，课题组建议开展综合性政策绩效评价。从实现整体政策目标的角度考量公共支出资金的真正绩效水平，而不是仅就资金本身的成本—收益进行分析。建议指标体系以教育领域为例，指标体系设计模板如下表所示，在开展具体政策绩效评价时，再依据各领域政策的受益群体、政策目标、政策执行主体等不同的特征设计更为具体的三级指标。

表 0- 11 综合性政策绩效评价指标体系

评价维度	关键指标	权重设计
产出与结果	政策目标完成程度	
	政策受益范围	
	政策受益水平	
	河南省教育水平全国排名水平	
公平	项目支出结构合理性	
	教育支出的区域差异化程度	
满意度	学生满意度	
	教师满意度	
	家长满意度	
可持续性	资金	
	使用意愿	

	可替代性/重复性	
--	----------	--

六、以绩效管理与监督推进河南省政府治理现代化的政策建议

（一）省委省政府牵头顶层设计，设立绩效管理与监督领导机构

绩效管理需要被提升到省政府的战略层面，省政府前头制定明确并科学合理的战略规划及绩效目标，同时委托财政部门负责管理、服务、监督整个绩效管理过程。落为确保绩效管理与监督改革的落实，建议河南省组建专门的公共支出绩效管理领导小组，由省长担任组长，相关部门领导为小组成员；并在财政厅设立公共支出绩效管理领导小组办公室，具体负责绩效管理工作的实施。

（二）以地方立法和相关制度建设保障绩效管理与监督的不断进步

缺少法律支撑是推进预算绩效管理工作的主要障碍。新修订的《预算法》明确了“讲求绩效”的基本原则，但并没有规定详细的操作性指南。建议河南省从依法治省的高度，结合新修订的《预算法》，由省人大出台授权性规定，授权省政府研究制定推进预算绩效管理和绩效管理的相关政策文件。经过几年试运行之后，再逐步从行政规章过渡到地方性法规。

（三）以全流程再造推进绩效管理，建立基于政府愿景的政府战略规划——部门目标——项目目标的预算新流程

当前国内预算绩效管理改革的趋势是从事后评价向事前评价延伸，建议在事前评价的基础上，一定意义上重新定义预算管理全流程，建立从符合公众意愿的政府愿景出发，将政府战略规划挂钩到部门整体目标再落实到项目绩效目标开始的全流程。通过延伸至政府战略规划的全流程再造，从源头处考量绩效目标的合理性、必要性。也就是说，不应只是从形式上强调绩效目标，而应分析从政府整体目标到部门项目目标的合理性。

（四）设计切实可行、兼容性强的绩效管理与监督指标体系

指标是评价的落脚点，指标体系设计的好坏直接决定整体绩效管理的效果。目前在国内的实际探索中，如何结合财政部提供的共性指标框架与地方特色设计真正代表绩效结果的可衡量的指标体系是各地面临的共同的难题。广东、上海、浙江等地基于早期探索的经

验，已经建立起各具特色的指标体系。如上海利用 PART 工具开展项目绩效评价，广东建立指标库，逐步积累指标等。在国外的实践探索中，较有代表性的三种指标设计方法分别为 PART、平衡计分卡以及逻辑模型方法。

结合河南省的实际情况，建议河南省在项目绩效评价层次基于国内的丰富实践，分类别分层次设定切实可行、兼容性强的绩效管理指标体系；在部门整体支出层次引入平衡计分卡模型，从多个维度对部门整体支出进行综合性评价，并尽量采取定量方法提高评价结果的效度与信度。

（五）以建设“绩效公开网站”与开发“互动型 APP”为抓手，推进社会与政府在绩效管理与监督层面的互动

实践显示，预算过程越公开，绩效评价工作越容易开展，评价结果也越好，结果应用也越充分。在进一步推进绩效管理工作公开透明的具体作法中，课题组建议，

河南省建立国内领先的绩效公开网站，将绩效管理全过程公开，并且尽量将网站上公开的内容做到清晰、明白，使老百姓能看明白，让老百姓知道政府要做哪些事，并且设置专门的栏目，让老百姓明白政府要做哪些事，做这些事要花多少钱。通过公开增加监督力量，并有效问责。

同时，与智慧政府建设相结合，开发“绩效河南”APP，实现公众互动与掌上评价。移动互联网发展迅速的背景下，课题组建议河南省充分利用最新崛起的信息技术，开发国内首款以公共支出绩效为主题，囊括掌上预算、掌上绩效、掌上评价等内容的“绩效河南”APP。通过这种移动端吸引公众参与绩效管理全过程，使公众能在移动端通过点击登陆 APP，对预算、公共支出绩效进行打分、评价、反馈、提出建议等，既扩大公众参与的范围、降低公众参与成本，又有助于解决当前很多定性评价特别是公众满意度难以准确调查且调查成本偏高的问题。

（六）发展第三方机构绩效评价，建立专家支持系统，增强社会公信力

国内外实践显示，第三方机构作为较为专业、独立的绩效评价机构，尤其是在绩效管理、绩效管理领域有相应研究基础的机构，参与到整体的绩效评价工作中，可有效地帮助地方政府建立绩效管理框架与流程、指标体系等制度基础，并从更为专业、独立的角度给

出可信度较高的评价结果与意见。在广东、上海、浙江等地的实践探索中，第三方机构也发挥了较为重要的作用。

但总结各地的实践经验发现，第三方机构参与绩效管理工作的深度与各地经济发展水平有较大的关联。如广东、上海等地经济发展水平较高的地区，第三方机构自绩效目标审核阶段就介入，但相应的，这种深度介入一般每次第三方机构参与评价的周期至少为一个月，并且需要第三方机构实地调查、重复验证等，成本较高，且对第三方机构要求较高。

因此，河南省在开展项目绩效评价时，可采取目前较为成熟的通用做法，选择引入第三方机构参与部分绩效评价工作，但主要评价工作仍由财政部门及内部相关职能部门等负责，以降低成本。在开展部门整体支出绩效评价和整体性政策绩效评价，尤其是探索政策评价时，在目前国内尚缺乏相关探索的阶段，建议全面引入第三方机构。同时，建立专家支持系统，通过培训提升河南省财政厅内部绩效管理的能力提升。通过专家支持系统开展针对政府内部人员开展绩效管理工作的业务培训与面向社会的公众参与能力培训。

（七）以项目绩效管理为基础，逐步展开融合部门整体支出绩效评价、政策评价的试点，设定明确的改革路线图与时间表

任何改革框架都需要结合实际情况落地才能取得效果。课题组虽然在前文中提出了囊括公共支出绩效评价三个层次的整体框架，并分层次给出了具体操作建议，但并不建议河南省一开始就以全面铺开的方式同时开展所有层次上的绩效管理。建议采取“循序渐进”的改革策略，先制定改革路线图与时间表，从全面铺开项目绩效评价开始，进而选取教育、农业、交通、卫生等四个与民生密切相关的领域开展部门整体支出绩效评价，并引入第三方机构探索整体性政策绩效评价。

参考文献

- [1]Behn and Robert.Why measure Performance? Different Purposes Require Different Measures[J]. Public Administration Review. 2003. Sep. Vol .63. 586-606.
- [2]Corey E. Miller, Carl L. Thornton. How Accurate Are Your Performance Appraisals[J]. Public Personnel Management. 2006.35 (2) : 153- 162.
- [3]De Laneer Julnes, Patria and Marc Holzer. Promoting the Utilizations of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation[J]. Public Administration Review. 2001.61(6): 693-708.
- [4]Melanie D. Purcell. A Balanced Budget[J]. Government Finance Review. 2009(12).
- [5]Patrick R.Mullen. Performance - Based Budgeting: The Contribution of the Program Assessment Rating Tool[J]. Public Budgeting & Finance . 2006 (4)
- [6]Patria de LancerJulnes, MarcHolzer. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation[J]. Public Administration Review . 2002 (6)
- [7]Philip G.Joyce. Appraising Budget Appraisal: Can You Take Politics Out of Budgeting?[J]. Public Budgeting & Finance. 2003 (4)
- [8]Philip G. Joyce. The Obama Administration and PBB: Building on the Legacy of Federal Performance-Informed Budgeting? [J]. Public Administration . 2011
- [9]Robert D. Behn. PerformanceStat as a Leadership Strategy: It Don't Mean a Thing if it Ain't Got that Follow-Up[J]. Twelfth Annual Conference of The International Research Society for Public Management Panel on Public Management in Practice, 2008.
- [10]Rechard,F. J."An Overview of Performance Measurement[J]. Public Management . 1994
- [11]City of Somerville, MA – FY2015 Municipal Budget.<http://www.somervillema.gov/ourbudget>
- [12]Somerville Board of Aldermen. SomerVision: Comprehensive Plan(2010-2030) [D]. Somerville Planning Board, 2010.
- [13]Shayne C. Kavanagh. Anatomy of a Priority-Based Budget Process[J]. Government Finance Review, 2010(4).
- [14]Tao Zhang, Heng-fu Zou. Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in Britmn[C]. The World Bank Policy Research Department Public Economics Division, Policy Research Working Paper.2006, 88.
- [15]W. Steiss, Financial Management in Public Organization[M]. CA Books,Cole,1988(3): 10-12.
- [16]Robert.S.Kaplan, David.P.Norton: The Strategy Focused Organization [M].Harvard Business School Press, 2001.
- [17]北京师范大学管理学院著. 2011 中国省级地方政府效率研究报告 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2011.

- [18]财政部“财政监督”课题组编著. 财政监督. [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.
- [19]财政部经济建设司. 政府公共部门绩效考评理论与实务[M]. 中国财政经济出版社, 2005.
- [20]陈宁, 邵津. 预算绩效管理立体化[J]. 新理财, 2015 年第 4 期.
- [21]马国贤. 预算绩效评价与绩效管理研究[J]. 财政监督, 2011 年第 1 期.
- [22]陈永春. 绩效预算改革面临的问题及政策建议[J]. 中国集体经济, 2015 年第 7 期.
- [23]广东省财政厅. 广东省财政支出绩效评价资料汇编 (上). 广东省财政厅编.
- [24]贺邦靖主编. 中国财政监督[M]. 北京: 经济科学出版社, 2008.
- [25]黄生贵. 关于建立预算执行动态监控机制的思考[J]. 决策与信息, 2010 年第 9 期.
- [26]蒋洪等著. 公共财政决策与监督制度研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008.
- [27]罗伊·T·梅耶斯等著. 苟燕楠, 董静译. 公共预算经典——面向绩效的新发展[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2005.
- [28]马蔡琛, 童晓晴. 公共支出绩效管理的国际比较与借鉴[J]. 广东社会科学, 2006 年第 2 期.
- [29][美]罗伯特·卡普兰, 戴维·诺顿. 平衡计分卡战略实践[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2014.
- [30][美]理查·A·穆斯格雷夫, 皮吉·B·穆斯格雷夫. 美国财政理论与实践[M]. 邓子基等译. 北京: 中国财政经济出版社, 1987.
- [31]全国预算与会计研究会课题组. 财政预算绩效管理研究[J]. 中国财政, 2013 年第 5 期.
- [32]世界经济合作与发展组织. 中国公共支出面临的挑战: 通往更有效和公平之路[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006.
- [33]夏先德. 预算绩效管理要抓住六大关键点[J]. 中国财政, 2013 年第 7 期.
- [34]张黄付. 全过程预算绩效管理的价值探讨[J]. 财政监督, 2015 年第 13 期.
- [35]张志超. 美国政府绩效预算的理论与实践[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006.
- [36]朱志刚. 财政支出绩效评价研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2005.

附 录

附录 0-1 教育厅 2013 年部门支出决算总表 单位: 万元

项目(按功能分类)	决算数	项目(按支出性质和经济分类)	决算数
一、一般公共服务支出	855.76	一、基本支出	1,121,846.80
二、外交支出		人员经费	852,723.58
三、国防支出	164.13	日常公用经费	3,694.30
四、公共安全支出		二、项目支出	783,299.98
五、教育支出	1,771,650.11	基本建设类项目	491,386.65
六、科学技术支出	13,886.21	行政事业类项目	25,471.41
七、文化体育与传媒支出	1,053.85	三、上缴上级支出	
八、社会保障和就业支出	84,654.81	四、经营支出	8,073.60
九、医疗卫生与计划生育支出	9,340.49	五、对附属单位补助支出	
十、节能环保支出	1,307.40		
十一、城乡社区支出	800.30	支出经济分类	
十二、农林水支出	1,406.87	基本支出和项目支出合计	1,905,146.79
十三、交通运输支出		工资福利支出	536,043.29
十四、资源勘探信息等支出		商品和服务支出	515,866.57
十五、商业服务业等支出		对个人和家庭的补助	303,554.88
十六、金融支出		对企事业单位的补贴	
十七、援助其他地区支出		赠与	
十八、国土海洋气象等支出		债务利息支出	94,693.66
十九、住房保障支出		基本建设支出	3,070.15
二十、粮油物资储备支出	27,964.15	其他资本性支出	451,918.24
二十一、国债还本付息支出		贷款转贷及产权参股	

二十二、其他支出	136.30	其他支出	
本年支出合计	1,913,220.38		

数据来源：根据河南省教育厅部门收支决算总表整理。

附录 0- 2 河南省生均经费支出排名

2011 年生均教育经费支出							
阶段	项目	教育经费支出	事业性经费支出	个人部分	公用部分	基本建设支出	全国排名
高等学校	全国平均	24,040.83	23,110.27	9,254.98	13,855.29	930.56	29
	河南	14,567.21	14,275.1	5,929.19	8,345.91	292.12	
地方普通高中	全国平均	9,978.40	9,721.54	5,561.41	4,160.13	256.86	31
	河南	6,479.39	6,401.03	3,119.16	3,281.87	78.36	
地方农村高中	全国平均	7,878.16	7,748.9	4,836.35	2,912.55	129.26	24
	河南	6,499.67	6,499.67	3,214.06	3,285.61		
地方普通中学	全国平均	8,749.89	8,522.30	5,221.26	3,301.04	227.58	30
	河南	5,818.09	5,758.05	3,076.24	2,681.80	60.06	
地方中等职业学校	全国平均	10,391.91	10,098.91	5,215.84	4,883.07	293.01	28
	河南	7,441.71	7,131.32	3,516.23	3,615.08	310.40	
地方普通初中	全国平均	8,179.04	7,965.06	5,063.2	2,901.85	213.98	30
	河南	5,549.79	5,497.17	3,058.83	2,438.34	52.62	
地方农村初中	全国平均	7,439.40	7,267.07	4,715.41	2,551.67	172.32	29
	河南	5,322.46	5,258.95	3,005.83	2,253.11	63.51	
地方普通小学	全国平均	6,117.49	6,014.54	4,140.85	1,873.69	102.95	31
	河南	3,316.26	3,294.31	2,015.24	1,279.06	21.95	
地方农村小学	全国平均	5,718.96	5,632.41	3,990.75	1,641.66	86.55	31
	河南	3,171.51	3,154.88	1,940.33	1,214.55	16.63	
地方幼	全国平均	4,419.92	4,294.78	2,378.89	1,915.90	125.13	28

儿园	河南	2,748.98	2,680.04	1,150.50	1,529.55	68.93	
地方农村幼儿园	全国平均	2,439.62	2,327.41	1,160.55	1,166.86	112.21	25
	河南	1,415.27	1,324.33	489.60	834.73	90.94	

数据来源：中国教育经费统计年鉴 2012。

2011 年生均公共财政预算教育经费支出							
阶段	项目	教育经费支出	事业性经费支出	个人部分	公用部分	基本建设支出	全国排名
高等学校	全国平均	14,290.15	13,735.09	6,404.74	7,330.34	555.07	31
	河南	8,614.17	8,503.80	3,875.35	4,628.45	110.37	
地方普通高中	全国平均	6,217.55	5,986.35	4,303.08	1,683.26	231.20	30
	河南	4,104.35	4,025.99	2,400.43	1,625.56	78.36	
地方农村高中	全国平均	5,032.77	4,915.23	3,771.72	1,143.52	117.53	20
	河南	4,582.28	4,582.28	2,765.17	1,718.11		
地方普通中学	全国平均	6,576.90	6,366.41	4,435.80	1,930.62	210.48	30
	河南	4,468.60	4,408.71	2,442.24	1,966.47	59.89	
地方中等职业学校	全国平均	6,404.29	6,143.64	3,931.4	2,212.24	260.65	25
	河南	5,210.18	4,956.2	2,765.33	2,190.87	253.98	
地方普通初中	全国平均	6,473.87	6,543.02	4,497.47	2,045.55	200.86	30
	河南	4,616.39	4,563.99	2,459.21	2,104.78	52.40	
地方农村初中	全国平均	6,376.46	6,207.14	4,250.47	1,956.68	169.31	29
	河南	4,571.60	4,508.42	2,440.43	2,067.98	63.19	
地方普通小学	全国平均	5,061.64	4,964.13	3,598.92	1,365.2	97.51	31
	河南	2,758.84	2,736.91	1,601.82	1,135.09	21.93	
地方农村小学	全国平均	4,847.8	4,764.66	3,481.74	1,282.92	83.15	31
	河南	2,710.48	2,693.85	1,562.47	1,131.38	16.63	
地方幼	全国平均	2,495.99	2,379.5	1,568.74	810.76	116.49	24

儿园	河南	1,661.59	1,592.66	744.63	848.03	68.93	
地方农村幼儿园	全国平均	1,409.11	1,300.93	788.63	512.30	108.18	23
	河南	835.99	745.06	325.64	419.42	90.94	

数据来源：中国教育经费统计年鉴 2012。

附录 0-3 教育厅部门预算教育支出项目结构

单位：万元

科目名称	合计	工资福利支出
教育厅总支出	1,905,146.79	536,043.29
教育支出	1,763,576.52	531,598.77
教育管理事务	14058.00	1,922.29
行政运行	11,311.00	1,635.89
一般行政管理事务	839.69	
机关服务	486.41	191.66
其他教育管理事务支出	1,420.90	94.73
普通教育	1,577,537.92	475,745.38
学前教育	4,337.40	949.57
小学教育	11,599.71	781.08
初中教育	1,004.33	665.73
高中教育	11,529.43	6,362.69
高等教育	1,543,650.10	466,597.40
其他普通教育支出	5,416.94	388.91
职业教育	118,402.46	46,926.63
中专教育	42,594.69	15,755.77
技校教育	312.32	
高等职业教育	74,414.75	31,028.97
其他职业教育支出	1,080.70	141.88
成人教育	239.21	219.84

成人高等教育	19.52	19.52
其他成人教育支出	219.69	200.31
广播电视教育	6,779.74	2,033.37
广播电视学校	6,779.74	2,033.37
特殊教育	6,515.87	
特殊学校教育	6,515.87	
进修及培训	11,692.28	4,608.34
教师进修	11,692.28	4,608.34
地方教育附加安排的支出	28,229.11	34.62
其他地方教育附加安排的支出	28,229.11	34.62
其他教育支出	121.92	108.32
其他教育支出	121.92	108.32

附录 0- 4 全国分地区受教育程度(2012 年)

本表是 2012 年全国人口变动情况抽样调查样本数据，抽样比为 0.831‰							
单位：人							
地 区	6 岁及以上人口	未上过学	小 学	初 中	高 中	大专及以上	平均受教育年限（年）
全 国	1,047,865	55,454	281,681	430,799	168,941	110,990	8.942382
北 京	16,447	271	1,627	4,746	3,659	6,143	11.83632
天 津	11,175	297	1,885	3,990	2,450	2,553	10.51168
河 北	55,844	2,383	13,858	28,314	8,059	3,232	8.70987
山 西	28,388	810	6,039	13,065	5,766	2,707	9.381534
内 蒙 古	19,598	863	4,794	8,209	3,369	2,364	9.230381
辽 宁	35,238	908	7,069	15,616	5,127	6,519	9.898008
吉 林	21,799	480	5,340	9,955	4,069	1,955	9.254691
黑 龙 江	30,608	873	7,476	14,154	5,013	3,093	9.209553

上 海	19,034	466	2,403	7,728	4,046	4,392	10.6543
江 苏	62,230	3,492	14,701	24,602	11,062	8,373	9.261385
浙 江	43,285	2,383	11,640	16,056	6,733	6,473	9.211228
安 徽	46,039	3,700	13,071	18,814	5,733	4,721	8.516345
福 建	28,931	1,606	9,231	11,267	4,565	2,262	8.563859
江 西	34,348	1,350	10,233	13,805	6,114	2,846	8.866513
山 东	75,422	4,933	19,465	32,127	11,530	7,367	8.779468
河 南	72,042	3,958	17,865	34,963	10,457	4,798	8.663127
湖 北	45,109	2,697	10,585	17468	8,844	5,514	9.201578
湖 南	51,099	2,338	15,225	21,041	8,746	3,749	8.721404
广 东	82,228	2,479	18,921	35,639	17,162	8,027	9.347826
广 西	35,185	1,433	12,085	15,085	4,302	2,281	8.423902
海 南	6,773	312	1,518	3,082	1,167	694	9.147202
重 庆	23,049	1,240	7,865	8,224	3,421	2,299	8.635602
四 川	63,113	4,353	20810	23,404	8,289	6,258	8.478317
贵 州	26,638	3,040	9,841	9,289	2,720	1,749	7.630866
云 南	36,013	3,009	14,876	11,290	4,401	2,438	7.849554
西 藏	2,332	800	1,001	312	119	99	5.071184
陕 西	29,505	1,576	6,841	12,385	5,552	3,150	9.135231
甘 肃	20,108	1,774	6,796	6,639	3,109	1,790	8.279043
青 海	4,414	639	1,613	1,242	497	423	7.609425
宁 夏	4,961	363	1,644	1,871	631	452	8.36666
新 疆	16,910	629	5,362	6,418	2,229	2,272	9.049911

附录 0- 5 河南省教育统计主要数据

项目	2010	2012	2013
平均每万人口在校学生数			

大学生（含研究生）	149	201	211
普通中专生	68	63	68
职业学生	80	74	49
普通高中生	193	184	201
普通初中生	471	433	409
小学生	1,074	1,029	999
平均每个教师负担学生数（人）			
高等学校（含研究生）	17.6	19.3	21.3
普通中等专业学校	42.8	29.3	26.9
普通中学	17.4	15.9	14.1
小学	21.8	21.7	19.8
入学率、巩固率、升学率			
高等教育毛入学率（%）	23.7	27.2	30.1
高中阶段毛入学率（%）	89.1	90	90.2
初中适龄人口入学率（%）	99.6	99.7	99.1
初中在校生巩固率（%）	94	90.9	88.1
初中毕业生升学率（%）	79.5	78.2	79.3
小学适龄人口入学率（%）	99.9	99.9	99.9
小学在校生巩固率（%）	97.9	94.1	91.5
小学毕业生升学率（%）	96.1	92.8	83.7
中小学学校校舍危房率（%）	10.3	4.2	2.7
小学生辍学人数（万人）	4.62		
初中辍学人数（万人）	7.74		
小学教师学历合格率（%）	99.6	100	99.9

数据来源：河南统计年鉴 2013。

附录 0-6 河南省农业领域总体绩效分析

河南是农业大省，粮棉油等主要农产品产量均居全国前列，是全国重要的优质农产品生产基地。河南作为粮食大省，需要更好发挥财政资金的作用，推进农业顺利健康发展。

2013 年农业厅总支出 54,268.61 万元，其中：基本支出 18,726.81 万元，项目支出 35,239.10 万元，经营支出 302.71 万元。各项支出占总支出的比重分别为：基本支出占总支出的 34.5%，项目支出占总支出的 64.9%，经营支出占总支出的 0.6%。

农业教育支出 18,194.32 万元，占全部支出的 33.5%，农林水支出 23,852.38 万元，占全部支出的 44%。

农业厅 2013 年部门支出决算总表

单位：万元

项目（按功能分类）	决算数	项目（按支出性质和经济分类）	决算数
一、一般公共服务支出	0.96	一、基本支出	18,726.81
二、外交支出		人员经费	14,355.58
三、国防支出	1.56	日常公用经费	
四、公共安全支出		二、项目支出	35,239.10
五、教育支出	18,194.32	基本建设类项目	30,485.97
六、科学技术支出	2,172.61	行政事业类项目	3,577.69
七、文化体育与传媒支出		三、上缴上级支出	
八、社会保障和就业支出	3,789.07	四、经营支出	302.71
九、医疗卫生与计划生育支出	472.25	五、对附属单位补助支出	
十、节能环保支出	1,764.00		
十一、城乡社区支出		支出经济分类	
十二、农林水支出	23,852.38	基本支出和项目支出合计	53,965.90
十三、交通运输支出	10.00	工资福利支出	10,738.43
十四、资源勘探信息等支出	18.11	商品和服务支出	23,304.00
十五、商业服务业等支出		对个人和家庭的补助	6,534.43
十六、金融支出		对企事业单位的补贴	1,952.00
十七、援助其他地区支出		赠与	

十八、国土海洋气象等支出		债务利息支出	237.97
十九、住房保障支出	3,993.35	基本建设支出	4,105.44
二十、粮油物资储备支出		其他资本性支出	7,093.63
二十一、国债还本付息支出		贷款转贷及产权参股	
二十二、其他支出		其他支出	
本年支出合计	54,268.61		54,268.61

数据来源：根据河南省农业厅部门收支决算总表整理。

从功能分类看，农林水支出 23852.38 万元，占整个部门支出的 44%，教育支出 18194.32 万元，占整个部门支出的 33.5%。

农业厅项目支出和基本支出金额和比重 单位：万元，%

项目	项目支出（万元）	比重（%）	基本支出（万元）	比重（%）
合计	35,239.1		18,726.81	
工资福利支出	2,162.11	6.14	8,576.32	24.34
商品和服务支出	20,002.74	56.76	3,301.26	9.37
对个人和家庭的补助	1,416.9	4.02	5,117.53	14.52
基本建设支出	4,105.44	11.65		
其他资本性支出	5,599.91	15.89	1,493.72	4.24
对企事业单位的补贴	1,952	5.54	237.97	0.68

数据来源：根据农业厅决算资料整理计算。

基本支出中，工资福利支出 8,576.32 万元，占基本支出的 45.8%；商品和服务支出 3,301.26 万元，占基本支出的 17.6%；对个人和家庭补助支出 5,117.53 万元，占基本支出的 27.3%；其他资本性支出 1,493.72 元，占基本支出的 8%，债务利息支出 237.97 元，占基本支出的 1.3%。从分析数据来看，人员经费支出比率过大。

项目支出中，商品和服务支出占 56.76%，基本建设支出占 11.65%，其他资本性支出占 15.89%。

在农林水项目支出中，事业运行支出 4,392.87 万元，技术推广 4,612.46 万元，农业资源保护与利用支出 935.99 万元，农业综合开发 294.26 万元。

农林水项目支出部分构成

单位：万元

科目名称	合计	商品和服务支出	其他资本性支出
农林水支出	23,549.67	14,225.16	1,647.02
农业	23,249.81	13,925.30	1,647.02
行政运行	1,624.71	354.17	40.56
机关服务	63.66	12.10	
事业运行	4,392.87	520.04	37.70
农垦运行	170.03	170.03	
技术推广	4,612.46	3,577.13	495.82
病虫害控制	1,034.09	1,031.02	3.08
农产品质量安全	1,933.34	1,562.37	313.97
执法监管	480.51	469.08	11.43
统计监测与信息服务	719.26	672.46	46.80
农业行业业务管理	480.19	468.83	11.35
对外交流与合作	107.95	105.04	2.91
灾害救助	391.79	391.79	
农业生产资料与技术补贴	237.18	234.69	2.49
农业组织化与产业化经营	216.08	216.08	
农产品加工与促销	366.76	366.76	
农村公益事业	383.67	186.27	197.40
农业资源保护与利用	935.99	815.06	120.93
其他农业支出	5,099.25	2,772.36	362.58
扶贫	5.60	5.60	
生产发展	5.60	5.60	

农业综合开发	294.26	294.26	
土地治理	204.08	204.08	
其他农业综合开发支出	90.18	90.18	

数据来源：根据农业厅决算资料整理计算。

综合起来，农业支出表现为人员经费比重大，农业发展迫切需要的土地整治、农业资源保护、技术推广等资金投入量小，农业资金明显呈现出小散的特征，不利于农业的现代化和提高农业效益。这也凸显了在有限的农业资金利用的限制下，提高资金使用效率，促进农业的发展的重要性和紧迫性。

附录 0- 7 农业部门预算绩效管理指标体系

部门使命描述					
部门职能设置					
总体战略：提高农业现代化水平和农民生活水平，建设农民幸福生活的美好家园。将河南省建成全国重要的粮食稳定增长核心区和农产品生产加工基地，实现由农业大省向农业强省转变。					
绩效目标	基准	具体目标			战略目标
		FY2015	FY2016	FY2017	FY2020
部门目标 1：农业总体发展再上新水平					
1.1 第一产业增加值年均增长率		3.5%			
1.2 粮食生产核心区建设取得重大进展，年粮食综合生产能力		600 亿公斤			
1.3 农民人均纯收入年均增长率		9%以上，力争达到全国平均水平			
部门目标 2. 现代农业发展跨越新台阶					
2.1 畜牧业产值占农业总产值的比重		40%以上			
2.2 农产品加工业增加值与		2.5：1			

第一产业增加值之比					
2.3 农业科技贡献率		53%-55%			
2.4 农业机械化综合作业率		75%			
其中秋粮机械化收获水平		50%			
2.5 农田有效灌溉面积		7,850 万亩			
部门目标 3: 农村民生和可持续发展实现新突破					
3.1 森林覆盖率		24%			
3.2 气象信息公众覆盖率		95%			
3.3 解决 2999.7 万农村居民和 630.3 万农村中小学在校师生的饮水安全问题					
3.4 完成 500 万农村贫困人口脱贫任务					
3.5 社会主义新农村建设稳步推进, 完成 354 个新农村示范村建设任务					
主要任务和重点工程					
1. 实施现代农业提升工程					
2. 强化农业基础设施建设, 提高现代农业发展保障能力					
3. 大力提升农业科技教育水平, 提高农产品质量安全水平和市场竞争力					
4. 加快培育新型农民, 提高农民生产技能和经营水平					
5. 加强农业资源保护和循环利用, 提高农业可持续发展能力					
6. 加快社会主义新农村和民生工程建, 推动农村社会全面进步					
现代农业发展布局					
1. 围绕中心城市建设都市农业区					
2. 在黄淮海平原和南阳盆地建设规模高效农业区					
3. 在豫南豫西豫北山丘区建设生态绿色农业区					
4. 大力发展现代农业先导示范区					
主要政策措施					
1. 大力发展新型农业经营主体, 提高现代农业产业化经营水平					
2. 着力推动制度创新, 改善现代农业发展体制环境					
3. 扩大对外开放, 积极开拓国际市场					
4. 加强投入和项目管理, 强化资金保障					
5. 加强领导和监督考核, 强化组织保障各级政府要切实加强对农业、农村工作的领导, 确保各					

项农村政策落到实处。

附录 0-8 美国 PART 指标体系（共性指标和个性指标）

第一部分：项目目的与设计：评价项目设计与目标是否清晰、合理（20%）	
1.1	项目目标是否清晰？
1.2	本项目是否针对现存的具体问题、利益或者需要？
1.3	本项目是否多余或与任何其他联邦、州和地方或私人部门重复？
1.4	本项目设计是否避免了限制其有效性和效率的主要缺陷？
1.5	本项目设计是够有效锚定目标以使资源直接满足项目目的并施惠于受益人？
第二部分：战略规划：评价项目是否设定了有效的年度和长期目标（10%）	
2.1	本项目是否具备有限个具体的长期绩效指标以聚焦其结果并合理反映项目的目的？
2.2	本项目的长期指标是否具备远大目标和时间表？
2.3	本项目是否具备有限个具体年度绩效指标以证明其为实现项目长期目标而不断取得进展？
2.4	本项目是否为其年度指标设置基期和长期目标？
2.5	是否本项目的所有合作伙伴都承诺并为实现年度和 / 或长期目标而努力工作？
2.6	是否定期地或根据实际需要对项目范围和质量充分性展开独立评估，以支持项目的改善，并评估其有效性及与问题、利益或需要的相关性？
2.7	预算请求是否清晰地与年度和长期绩效目标挂钩？资源请求是否在项目预算中以完整且透明的方式呈现出来？
2.8	本项目是否已采取合理的步骤以纠正其战略规划的无效性？
个性指标	
2. RG1	项目或者机构相关规章是否满足了项目既定目标？规章有助于项目目标的实现吗？（制定规则项目）
2. CA1	机构或者项目是否已经对替代品进行了最新的、有意义的、可靠的分析，包括成本、时间进度、风险和绩效目标之间的平衡，以及利用结果来引导结果导向的行动？（资产和服务采购项目）
2. RD1	如果可能，项目是否评估和比较了其潜在的利益，以及是否与其他具有相关目标的项目进行过比较？（研发项目）

2. RD2	项目是否使用一个优先程序来介绍预算请求和财政决策？（研发项目）
第三部分：项目管理：对联邦各机构的项目管理进行评级，包括财务监督和为改善项目所做的努力（20%）	
3.1	项目是否定期搜集及时而可信的绩效信息，包括来自主要项目合伙人的信息，并用以管理项目和改善绩效？
3.2	联邦管理者和项目合伙人(包括受补贴人、次级受补贴人、供应商、成本分摊伙伴、以及其他政府合伙人)是否对成本、进度和绩效结果负责？
3.3	(联邦和合伙人)的资金是否必须及时且用于指定用途？
3.4	在项目执行中，本项目是否具备相关程序(如竞争性外包/成本比较，IT 技术的改善，适当激励)以测度和达到效率和成本有效性？
3.5	本项目是否与相关项目进行了有效的合作与协作？
3.6	本项目是否采用了强有力的财政管理实践措施？
3.7	本项目是否采取了合理的步骤以解决其管理中的不足？
个性指标	
3. C01	资助是基于竞争程序(包括一个高质量的价值评估)来获得的？（竞争性补助项目）
3. C02	项目是否有监督程序以提供给受资助人行为的足够信息？（竞争性补助项目）
3. C03	项目是否收集到受资助人年度的绩效数据并使之能够以透明意义的方式公布？（竞争性补助项目）
3. BF1	项目是否具有监督程序以提供被资助者行为的足够信息？（分类补助项目）
3. BF2	项目是否收集到受资助人年度的绩效数据并使之能够以透明和有意义的方式公布？（分类补助项目）
3. RG1	当制定重要规章时，项目是否寻找和重视各方利益相关者(顾客：大、小规模的企业；州、地方和镇政府：受益人和一般公众)的观点？（制定规章项目）
3. RG2	该项目是否按照《12866 号行政命令》的要求来准备充足规则影响分析？是否会按照《(规则灵活性法则)》和 SBREFA 来进行规则灵活性分析？是否会在《非资助项目规则改革法案》来进行成本收益分析？以及这些分析是否符合 OMB 的指南？（制定规章项目）
3.	在完成项目目标时，项目是否会系统地回顾当前的规章来保证与所有规章制度保

RG3	持一致性？（制定规章项目）
3. RG4	通过使该制定规章行为净利益最大化，制定规章在多大程度上能有助于实现项目的目标？（制定规章项目）
3. CA1	是通过保持明确定义的交付标准、能力 / 绩效特征和适当的、可靠的成本以及进度目标来管理项目的吗？（资源和服务采购项目）
3. CR1	项目是否在一个正在执行的标准下管理，以此来保证高质量的信用贷款、按时支出与回收以及履行报告请求？（信贷项目）
3. CR2	项目信贷模式是否向政府提供了可靠的，一致的、精确的和透明的成本和风险评估？（信贷项目）
3. RD1	对于非竞争性拨款的研发项目而言，该项目是否分配资金和使用管理程序来保证项目质量？（研发项目）
第四部分：项目结果 / 受托责任：就项目设定目标所实现的结果绩效确定等级 (50%)	
4.1	在实现长期绩效目标方面，本项目是否已经显示出足够的进展？
4.2	本项目(包括项目合伙人)是否已经实现了年度绩效目标？
4.3	在实现每年的年度目标时，本项目是否显示出效率的改善或成本的有效性？
4.4	与具有类似目的和目标的项目相比，本项目绩效是否更有有益于其他项目。包括政府、私人项目等？
4.5	对于项目的规模和质量所进行的独立评估是否证明本项目是有效的、且正在实现其结果？
个性指标	
4. RG1	项目目标是否在最小程度上增加社会成本的基础上实现的？是否使净收益最大化？（制定规章的项目）
4. CA1	项目目标的实现是否在预算成本和已建立的进度中实现的？（资源和服务采购项目）

来源：晁毓欣，美国联邦政府项目评级工具(PART)：结构、运行与特征，《中国行政管理》，2010年第5期。

分报告一：公共支出绩效监督与绩效管理

汪德华

一、概念与理论

如何提高公共支出的绩效，已日益成为中国财政管理领域的重要问题。2012 年颁布的财政部第 69 号令《财政部门监督办法》，明确要求“财政部门应当加强绩效监督，提高财政资金使用效益。”不过，从历史进程和当前现状来看，中国致力于提高公共支出绩效的主体政策，是从财政绩效评价逐步发展而来的预算绩效管理。厘清公共支出绩效监督的相关概念，公共支出绩效监督与预算绩效管理之间的关系，是梳理中国公共支出绩效监督理论与经验的出发点。

（一）公共支出绩效监督的概念界定

1、公共支出绩效的内涵

所谓“公共支出”，就是公共部门提供公共服务的支出。公共支出反映了政府依据市场和资本的意愿进行的政策选择。社会一旦决定了供应哪些产品和服务，生产多少、产量质量如何等，公共支出就代表着执行这些政策的成本（杨志勇，张馨，2013）。公共支出是市场经济国家财政政策的主要工具，它的数额和范围反映了政府介入经济生活的规模和深度，也反映着公共财政在经济和社会生活中的地位和作用。在中国，“公共支出”与“财政支出”基本同义。在本项目报告中，如不特别说明，两者含义是一致的。按照 2015 年实施的新《预算法》的四本预算分类，中国的公共支出应涵盖一般公共预算支出、政府性基金预算支出、社会保险基金预算支出以及国有资本经营预算支出。但在当前的公共支出监督实践中，主要以一般公共预算支出的监督为主。

绩效（performance）这一概念用在公共支出管理中，其涵义一直没有一致的表述。绩效包含了效率，它还包括物品的质量或服务的水平以及机构所做贡献的质量。更重要的是，它还指这种衡量对行政部门和全社会所做决定的影响程度。总体而言，绩效作为一个概念，包含了节约、效率和效益的内涵（Premchand, 1995）。绩效是一个相对的概念，

可按照努力程度来定义，也可以按最终结果来定义，但是，大多数情况下，一般用客观的指标来定义绩效。按照 Schiavo-Campo & Tommasi（2001）的界定，公共支出绩效的具体内容如下：

投入——用于生产某项服务的资源（例如，医生），相应的标准是“节省”；

产出——服务本身（如，防疫接种数），相应的标准是“效率”；

结果——生产该项服务所要达到的目的（例如，发病率降低），相应的标准是“有效性”；

过程——进行投入，形成产出以及实现结果的方式（例如，良好的临床服务态度）。

综上，公共支出绩效的定义应该是公共支出效益、效率和有效性的统称，包括行为的过程和行为的结果两个方面。就过程来说，它包括投入是否满足经济性要求，过程是否合规和合理；就结果而言，它又包括投入与产出相比是否有效率，行为的结果是否达到预期的目标以及预期产生的中长期影响。这里的影响既包括经济的影响，又包括社会伦理与政治的影响。通过这个概念，可以看出，公共支出绩效既包含了绝对的内容，又包含了相对的内容，是一个绝对量和相对量的集合体。

2、公共支出绩效监督

按照马国贤（2006）的定义，绩效监督是指财政部门以财政效率为核心，应用绩效评估的理论和方法论，对公共资金的绩效目标进行效果测定、评价、督促的活动。绩效监督的核心是科学、客观、全面地反映财政支出的实际绩效状况，提出进一步提高绩效的方向和方法，促进被监督主体不断提高财政支出效果。

公共支出绩效监督的目的是提高财政资金分配与使用效率。公共支出绩效监督的实施涉及到合理的公共支出绩效监督方法，科学的绩效评价体系，有效的财政绩效管理要求，明晰的公共支出绩效监督目标，是对财政支出行为过程及其结果进行客观、公正的制约和反馈，对绩效目标的实现程度及效果进行监督。在这个过程中要找出实际绩效状况与应当达到的绩效水平之间的差距，从而督促被监督主体改进工作方法，完善监督过程，实现预

期目标。因此，公共支出绩效监督不仅是财政支出管理的深化，而且也是财政管理的延伸。

目前，财政管理部门并未明确公共支出绩效监督的内涵和外延，但一些研究者对此进行了探索。由北京市财政局、青海省财政厅、陕西省财政厅、甘肃省财政厅、青岛市财政局组成的联合课题组（2008）指出，较之传统的合规监督，公共支出绩效监督有着更高的监督目的、更广的监督内容、更丰富的检查方法。从监督目的来讲，公共支出绩效监督不仅包括合规监督，还通过对有关部门履行职责时利用公共资源的经济性、效率性和效果性的评价，针对其中存在的问题提出改进建议，来促进更好地实现既定的目标，改善公共部门的服务质量。就监督内容而言，公共支出绩效监督不仅包括资产、权益、收入、支出等财务管理情况，它还涉及业务活动实现的经济成果、社会贡献、环境改进、政治安全、社会满意度等诸多公共目标。监督方法上，除了一般查账的方法和技术，公共支出绩效监督还可能采取一些社会研究方法，如深度访谈、观察法、座谈会、案例研究、问卷调查、数据资料整理等等，监督人员需要更多地进行综合、分析和评价。四川省宜宾市财政局课题组（2011）指出，公共支出绩效监督的内涵包括监督目标、实现基础和实施方式三个方面。绩效监督的目标是提高财政资金分配使用绩效；实现基础是财政支出合规性监督；实施方式是通过制定科学合理的目标，运用有效的绩效监督方法，对财政支出进行客观、公正的制约和反馈，对绩效目标的完成情况进行监督并找出实现绩效与绩效目标的差距，从而督促被监督主体改进和完善绩效问题和绩效缺陷的监督过程。绩效监督的实质是财政支出管理的深化和延伸。

3、几组概念的比较分析

公共支出绩效监督与预算绩效管理

中国财政部门为提升公共支出绩效，近些年来出台了一系列的政策，这些政策的整体被统称为预算绩效管理。¹¹按照财政部预算司（2013）的定义，所谓预算绩效管理，是指将绩效管理理念和方法融入预算管理的全过程，使之与预算编制、预算执行、预算监督一起成为预算管理的有机组成部分，是一种以绩效目标的实现为导向，以绩效运行监控为保障，以绩效评价为手段，以结果应用为关键的预算管理模式。

¹¹ 具体过程见下节分析。

从功能上看，预算绩效管理是以预算支出绩效评价为核心，强调预算支出的结果导向，实施结果问责，要求财政部门进一步创新预算管理方式，“谁花钱谁负责”、“花钱必问效，无效必问责”，从传统的收支向关注资金的绩效转变（夏先德，2013）。预算绩效注重部门支出的责任和效率，要求预算单位在预算编制、执行、监督的全过程中更加关注预算资金的产出和结果，加强了政府部门在编制预算、分配资金、履行职能过程中的绩效观念，并促使各部门逐步重视资金使用后所应该实现的公众预期的社会效益，设定并认真履行绩效目标，认真进行实际绩效的评价，促进“讲绩效、重绩效”理念的普及。总体看来，预算绩效管理是预算管理方式的创新和理念的转变，是提升财政科学化精细化管理水平的有力抓手，也是对公共财政体制的进一步完善。

从概念上看，预算绩效管理和公共支出绩效监督存在一定的差别。预算绩效管理作为一种预算管理模式，是一个由绩效目标管理、绩效运行跟踪监控管理、绩效评价实施管理、绩效评价结果反馈和应用管理共同组成的综合系统。公共支出绩效监督，则是属于公共支出绩效监督工作范畴，应以传统的合规性监督为基础，但是后者的深化。公共支出绩效监督应当嵌入预算绩效管理的全过程，两者应当形成一种共生的关系，需要研究的是如何将绩效监督嵌入预算绩效管理过程中，使两者之间的共生效应最大化。公共支出绩效监督必须建立在预算绩效管理的基础上，否则监督就失去了标准；预算绩效管理也必须借助与公共支出绩效监督，否则就失去了抓手。两者之间的共生关系，也使其在目标、方法和指标体系上相差无几。

就目标而言，预算绩效管理和公共支出绩效监督目标一致，都是强调政府和公共机构不仅对资源的使用，更强调对资源使用产生的绩效负责。全过程中更加关注预算资金的产出和结果，要求政府部门不断改进服务水平和质量，花尽量少的资金、办尽量多的实事，向社会公众提供更多、更好的公共产品和公共服务，使政府行为更加务实、高效。

在实施方法上，预算绩效管理和公共支出绩效监督都应以支出评价为核心，辅之以其他方法，对财政支出成绩与效益进行的衡量和综合评判，包括目标的制定、过程的监督、结果的评价和反馈等阶段。在绩效评价的基础上，反馈信息、追究责任、调整偏差、完善绩效预算标准、健全绩效管理制度，从而实现绩效改进的目标。

在指标体系上，尽管具体分类存在差异，但基本可分为：投入类指标、过程类指标、产出类指标、结果类指标、经济性指标、效益性指标、效率性指标和有效类指标（丛树海，2005）。两者指标互通互用，评价结果互为参考，共同为实现最初制定的目标服务。当然，事中监督是公共支出绩效监督的重要工作方式，因此中间性指标应成为公共支出绩效监督指标设计需考虑的一个重点。

公共支出绩效监督与绩效预算

当前，财政部门开展监督检查主要依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国会计法》、《注册会计师法》、《政府采购法》等法律法规，监督范围和监督视角很广。做好各项监督工作的基本要素是：有标准、有事实、有纠偏。也就是说，做好公共支出绩效监督检查，首先应当掌握法律法规、财政政策等信息，解决有标准的问题；公共支出绩效监督检查还必须掌握各项数据、报表、账目、乃至实物信息等，这些是监督检查的事实；通过核对标准与事实间的偏差，判断分析并提出纠偏建议：可能是针对标准的纠偏，可能是对于事实的纠偏，也可能兼而有之。

绩效预算（Performance Budgeting）作为一种预算方法，是 1949 年在胡佛委员会的建议下，美国首次提出的（王庸君，2002）。“绩效预算是根据达到的可计量结果来进行资源分配的过程。也叫做以结果为基础的预算”（Brizius, 1994, 第 4 页）。按照财政部预算司（2013）的看法，当前中国推行发达国家的绩效预算尚有难度，因此结合中国国情以“预算绩效管理”概念代替。也就是说，发达国家的绩效预算，在中国的对对应术语是预算绩效管理。绩效预算与传统预算（投入导向预算）相对应，它强调结果导向，其背后的理念是：政府和公共机构不仅应对资源的使用，更强调对资源使用产生的绩效负责。这种责任的落实，就必须依靠新的监督模式——绩效监督。绩效预算实质上是在为绩效监督解决有标准问题；而绩效监督则致力于促进绩效预算的科学合理以及执行的有效。

公共支出绩效监督与绩效评价

所谓财政支出绩效评价，是指运用科学、规范的绩效评价方法，对照统一的评价标准，按照绩效的内在原则，对财政支出行为过程及其效果（包括经济绩效、社会绩效和政治绩效）进行的科学、客观、公正的衡量比较和综合评判（柯永果，王辉，孟庆霞，

2004)。绩效评价更多是技术层面，而绩效监督更多的是管理层面。开展支出绩效监督，离不开对支出绩效评价这一核心，却不局限于评价。绩效评价是公共支出绩效监督的一个环节。财政支出绩效评价不仅是对财政支出使用情况进行评价，其核心是强调公共支出管理中的目标与结果有效性的关系，形成一种新的、面向结果的管理理念和管理方式，以提高政府管理效率、资金使用效益和公共服务水平。绩效监督在绩效评价的基础上，还应包括信息反馈（公告）、责任追究、偏差调整、完善绩效预算标准、健全绩效管理制度，实现绩效改进目标等。

公共支出绩效监督与绩效审计

分析绩效监督与绩效审计，首先需对公共支出绩效监督与审计监督的关系加以比较。在我国当前的法律体系下，公共支出绩效监督与审计监督是国民经济监督体系的两个重要组成部分。它们都代表国家实施经济监督，具有权威性、强制性和广泛的影响力；最终目的都是为了维护财经纪律和保证市场经济的健康发展；不少具体的执法标准也是相近的（张艳霞，2000）。但它们也存在较大不同，具体如表 1-1。

表 1-1 公共支出绩效监督与审计监督的比较

	公共支出绩效监督	审计监督
执法主体	财政机关	审计机关
执法依据	《预算法》、《会计法》等	《宪法》、《审计法》等
监督地位	受其他财政业务活动影响	超脱、独立
监督层次	寓于财政管理	财政活动之外
侧重环节	事前、事中、事后	事后
监督范围	经济秩序	国有财产
侧重方式	预警、监控	检查、评价
执法层面	在会计领域是更广范围的监督	在预算领域是更高层次的
专职队伍	1.2 万人	8 万人

来源： 张友斗，《我国财政支出绩效评价与监督问题研究》，中国海洋大学硕士毕业论文，2007 年。

随着中国政府管理改革和政治民主化进程的加快，审计监督正日益发挥着重要作用。绩效审计一词，是最高审计机关国际组织在 1986 年于澳大利亚召开的一次大会上决定采

用的。¹²可以说，从检查的技术层面来说，绩效监督与绩效审计并没有太大区别，所以二者需要更多的交流借鉴。从法律地位来说，绩效监督工作，基本属于预算监督范围，是财政部门主导的内部监督，审计是更高层次的外部监督。财政绩效监督则寓于管理之中，是积极的自我完善和管理提升，所以两者在监督目标上存在一些差异，二者应当相互补充、相互促进。

（二）公共支出绩效监督的理论基础

1、公共财政理论

公共财政是国家为市场经济提供公共服务而进行的政府分配行为，其分配具有公共性和非营利性两个基本特征，其收支活动主要通过公共财政预算来体现。公共财政支出是公共财政的一个重要内容，财政支出管理所寻求的目标就是经济增长、社会稳定、效益和公平等。为了履行好财政职能，在经济实际运行过程中，必须以高效的方式对采集的公共资源进行分配和运用。从社会资源的角度看，资源永远是稀缺的，资源的稀缺性正是公共财政研究的理论基点。既然社会存在着资源稀缺问题，就有一个如何提高资源配置效率以及财政部门对其监督的问题。财政支出的效率性体现在政府对公共商品的资源配置是否达到最优化，公共商品的提供成本是否最低，提供的水平和结构是否合理，从而能达到社会福利最大化的目标，这是公共财政研究所追求的永恒主题，是公共支出绩效监督部门的责任。“效率优先、兼顾公平”是公共财政分配的重要原则，财政支出的配置模式及最终支出必然要体现这一原则。资源稀缺反映到政府收支上来，就是财政不能满足支出需要，必然存在一个节约资源和讲求效益的问题。这就是要求对财政支出的资金去向合理性及资金使用效果做出回应，进行科学的描述。这也是公共支出绩效监督存在的前提。

事实上，对财政支出进行绩效监督，可以及时地有效改变公共支出过程中出现的不良现象，改变支出过程中的“人为”或“人情”因素，提高财政支出分配与使用情况透明度，较好地控制资金支出，从而提高财政管理水平。同时，也只有通过对财政支出效益进行监督评价，才可以了解单位预算编制是否科学、合理，预算执行是否符合规定，以便及时发现问题，采取措施，避免或减少实际工作中可能出现的偏差，保证预算圆满实现。最

¹² 《关于绩效审计、公营企业审计和审计质量的总声明》，悉尼，新闻公报——审计会议结果 1986 年 4 月 16 日。该声明指出：除了合规性审计，还有另一种类型的审计，它涉及对公营部门管理的经济性、效率性和效果性的评价，这就是绩效审计。

后，通过对支出效益进行监督，可以反映单位财务活动是否认真执行财务制度和财经纪律，有无违法违纪行为，以便促进对单位财务管理工作健康、有序地开展。总之，只有财政支出效益得到提高，公共财政框架才能建立起来。而公共支出绩效监督和评价是提高财政支出效益的一项基本工作。因此，通过开展公共支出绩效监督和评价是公共财政发展的需要。

2、“公共委托——代理”理论

“委托——代理”关系也称受托责任关系，是契约经济学研究的主要问题。在经济学意义上最早提出委托——代理关系概念的人是罗斯（Ross，1973），他对委托——关系作了这样的解释：如果当事人双方，其中代理人一方代表委托人，另一方的利益行使某些决策权，则代理关系就随之产生。“公共委托——代理”是“委托——代理”在公共管理上的应用。这一理论认为，政府作为纳税人的代言人，是公共部门的受托人，税收是委托费用，政府必须对委托人——公众负责，替纳税人筹集财政资金并分配使用财政资金，有责任对财政资金进行绩效监督，以确保财政资金在安全、规范使用的基础上提高使用效益，强化使用效果。而类似财政部这样的局部隶属于政府的专门机构，其职能来源于政府委托，预算资金就是委托费用，部门就要对政府负责，办好公共事务。

作为委托人，评价财政支出资金使用绩效，目的是评价受托人是否忠实履行责任，滥用授权。当然，由于部门和政府并非是平等主体关系，因而公共委托代理是不完整的。就是说，对部门拨款并不是等于“承包制”，其资金应纳入政府采购、国库集中支付、工程招投标、决算和验收等制度管理，并接受财政、审计监督。部门接受委托后也可将具体事务委托给单位或个人，形成多重委托关系。公共支出绩效监督根本目的在于提高委托人资金使用效率，规范中央、地方在财政支出重大项目资金使用情况。作为政府代理人，怎样用好“受托人”的资金，就必须由财政部门及相关部门实施绩效监督。绩效是业绩和效益，效率和有效性的统称，作为“代理人”的政府部门实际上就是对资金使用过程中的行为过程和行为结果两个方面进行监督。就行为过程来说，包括投入是否满足经济性要求，过程是否合规和合理；就行为结果而言，它又包括产出与投入相比是否有效率，行为的结果是否达到预期的目标或影响，这里的影响既包括经济的影响，又包括社会的影响。在这两个监督过程中，政府作为“代理人”必须对“委托人”负责。

3、新公共管理理论的发展

自 20 世纪 70 年代末至 80 年代初开始，西方各国掀起了一场声势浩大的政府改革运动，它起源于英国、美国、澳大利亚。并迅速扩大到其他西方国家，这就是“新公共管理运动”（贾康，白景明等，2005）。“新公共管理”的理论代表了政府公共管理研究领域的新发展阶段，它是对传统的公共行政学理论的批判基础上逐步形成的。英美等国率先在政府管理中实施改革，利用信息技术等提高政府管理效率。传统的公共管理体制以科层理论为基础，权力集中，层级分明，法规繁多，职能广泛，规模庞大，程序复杂；官员照章办事、循规蹈矩；官员行为标准化、非人格化；运用相对固定的程序来实现既定目标为特点。而新公共管理理论强调资源的有效利用和支出控制；主张向部门分权，让管理者承担管理责任；强调借鉴私营部门的管理方法和管理实践，依据经济、效率、效果等标准来衡量部门的成绩，逐步建立绩效指标，用以比较和测量部门的成效。

在这种情况下，新公共管理运动中一些学者提出“企业式政府”的概念，其核心是运用企业家精神对政府的传统运作体制进行改造，以创新精神来改造政府理念和运行机制。这给公共管理带来了多方面影响，其中最重要的一个方面是，“企业化政府”坚持所谓“顾客导向”，力求建设服务型政府，这就开辟了政府绩效管理的崛起空间，政府绩效管理在政府再造中居于核心地位，起着关键作用。在绩效管理中，绩效监督是很重要的组成部分，因此，从这个意义上讲，新公共管理运动为政府绩效监督的推进奠定了基础。这样一种突破了传统公共行政学科界限，把西方经济学、工商管理学、政策科学、社会学等学科的理论、原则、方法和技术融合进公共部门管理的研究中，以寻求高效、高质量、低成本、有更健全的责任机制的“新公共管理”模式应运而生。从这个意义上，新公共管理运动理论，也促进了公共支出绩效监督的引入。

公共支出绩效监督是新公共管理运动背景下政府管理的必然选择。现代社会政府治理理念发生了新的变化，从传统的行政管理向服务、创新的理念过渡，同时政府治理的内容发生了变化，由过去以实物形态为中心的动态静态管理转变为以信息、知识、人才为中心的动态管理。更为重要的是现代社会中政府的决策和治理活动将更加关注民意，注重各种绩效信息的公开。通过网络政府（如金财工程）让公众了解政府财政资金的使用情况，公众参与政府活动成为现实。与传统社会公民只是被动接受政府绩效信息不同，现代社会公

民也是政府绩效重要资源。公民不但可以接受政府绩效信息，最主要的是也可以发出信息，参与政府的各种讨论，表达自己的各种观点与意见，参与政府的治理。通过网络和信息技术，在政务公开的同时，公民个人可以随时与具体行政部门或行政人员保持联络，对包括公共财政管理在内的政府治理流程进行监督，而公共支出绩效监督正是信息公开和评价主体与政府部门、评价对象之间的互动过程。

二、中国公共支出绩效监督领域的法律法规和政策

如上节所述，提升公共支出绩效是近些年来中国财政管理领域的重点问题。预算绩效管理是相关政策的统称，公共支出绩效监督的目的是让预算绩效管理的流程真正获得实效。为此，梳理中国公共支出绩效监督领域的法律法规和政策，应以梳理预算绩效管理相关法律法规和政策为基础。

（一）预算绩效管理的法律法规和政策演变：从财政支出绩效评价到预算绩效管理

受国际上绩效预算实践和国内公共财政理念两者的影响，中国财政部门自进入新世纪以来，大力推动提升公共支出绩效的相关改革。20 世纪七八十年代，西方市场经济国家为应对经济全球化、信息化、国际竞争的挑战，特别是为解决财政危机、管理危机和公共信任危机，逐步将起源于企业管理领域的绩效理念引入到政府公共管理之中，后又逐步应用于政府预算管理当中，为世界多个国家不同程度地效仿，成为财政预算管理改革的发展方向。在国内，继 1994 年分税制改革解决财政收入领域的问题之后，财政部门开始将工作的重心转移到财政支出的管理上。1998 年开始提出“公共财政”概念之后，若干重大的财政支出管理领域的改革相继启动，如始于 1999 年的部门预算、国库集中收付、收支两条线等。在改革过程中，如何提高财政支出的绩效开始进入决策者的视野。考虑到国情差异，财政部门认为当前中国的财政管理支撑条件并不适于直接进行类似于国外的绩效预算改革，但相关的管理理念与具体办法应当结合国情吸收引进（财政部预算司，2013）。党的十七届二中、五中、六中全会对于政府绩效评估制度的强调，进一步推动了预算绩效管理管理工作。

正是在这样的背景下，中国财政部在 2000 年左右，开始在部分地区启动财政支出绩效评价的试点工作。湖北、河北、湖南、广西、福建等相继于 2001—2002 年间对高校、医院等财政支出的绩效评价开展小规模试点（杨长利，2012）。其后，在十六届三中全会

提出“建立预算绩效评价体系”的要求之后，广东省与浙江省开始了更大规模的试点，制度体系和组织结构更为健全。如表 2 所示，财政部也于 2005 年制定了《中央部门预算支出绩效考评管理办法（试行）》（已废止）。该文件规定，首先在财政部确定试点的中央部门实施，绩效考评对象由试点中央部门商财政部确定，以社会效益明显，部门自主决策程度大的项目为主，先易后难，稳步推进。其后，各地的财政支出绩效评价工作得到进一步的推动。财政部以及各地方还出台了更多的政策文件。徐志等（2006）、马志远（2012）对这一阶段的财政支出绩效评价工作做了相应的梳理。

如表 2 所示，2011 年 4 月召开了第一次全国预算绩效管理工作会议，提出全过程预算绩效管理理念，标志着中国已从财政支出绩效评价阶段进入预算绩效管理阶段。在此之前，财政部预算司已于 2010 年成立了预算绩效管理处，以推动全国的财政支出绩效评价以及预算绩效管理工作。

在 2011 年第一次全国预算绩效管理工作会议会后，财政部下发了《关于推进预算绩效管理的指导意见》一文，后续又颁布了相关发展规划与管理文件，从而使得全国预算绩效管理工作进入新阶段。

表 1-2 中国预算绩效管理政策演变

	重要事项	相关文件
“财政支出绩效评价”阶段	2003 年党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系” 2010 年财政部预算司成立“预算绩效管理处”。	财预[2005]86 号《中央部门预算支出绩效考评管理办法（试行）》（已废止） 财预[2009]76 号《财政支出绩效评价管理暂行办法》（已废止） 财预[2009]390 号《财政部关于进一步推进中央部门预算项目支出绩效评价试点工作的通知》 财预[2011]285 号《财政支出绩效评价管理暂行办法》（对财预[2009]76 号文的修订）
“预算绩效管理”	2011 年，国务院召开了第一次政府绩效管理工作部际联席会议，确定了中国绩效管理两大体系：以监察部为主的政府	财预[2011]416 号《关于推进预算绩效管理的指导意见》

理” 阶段	绩效管理和以财政部为主的预算绩效管理。	财预[2012]396号《预算绩效管理工作规划（2012-2015年）》
	2011年4月召开第一次全国预算绩效管理工作会议，提出全过程预算绩效管理理念。	财预[2013]53号关于印发《预算绩效评价共性指标体系框架》的通知
	2012年年中全国财政厅（局）长座谈会，做进一步部署。	财预[2014]45号关于印发《地方财政管理绩效综合评价方案》的通知
	2012年，财政部成立预算绩效管理工作领导小组。	
	财政部预算司、其他司局，中央各部委，各地方纷纷出台相关管理文件。	

资料来源：作者根据财政部预算司相关材料整理。

按照财预[2011]416号《关于推进预算绩效管理的指导意见》及后续文件的规定，中国特色的预算绩效管理坚持“花钱必问效，无效必问责”的理念，目标是建立“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，实现预算绩效管理与预算编制、执行、监督有机结合。绩效评价方法和评价指标体系的建设是全过程预算绩效管理机制的关键问题（夏先德，2013）。具体来说，全过程预算绩效管理机制包括以下几个环节。

1、绩效目标管理，包括绩效目标设定、绩效目标审核、绩效目标批复三个环节。绩效目标是预算绩效管理的基础，是整个预算绩效管理系统的前提，包括绩效内容、绩效指标和绩效标准。预算单位在编制下一年度预算时，要根据国务院编制预算的总体要求和财政部门的具体部署、国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划，科学、合理地测算资金需求，编制预算绩效计划，报送绩效目标。报送的绩效目标应与部门目标高度相关，并且是具体的、可衡量的、一定时期内可实现的。预算绩效计划要详细说明为达到绩效目标拟采取的工作程序、方式方法、资金需求、信息资源等，并有明确的职责和分工。财政部门要依据国家相关政策、财政支出方向和重点、部门职能及事业发展规划等对单位提出的绩效目标进行审核，包括绩效目标与部门职能的相关性、绩效目标的实现所采取措施的可行性、绩效指标设置的科学性、实现绩效目标所需资金的合理性等。绩效目标不符合要求的，财政部门应要求报送单位调整、修改；审核合格的，进入下一步预算编审流

程。财政预算经各级人民代表大会审查批准后，财政部门应在单位预算批复中同时批复绩效目标。批复的绩效目标应当清晰、可量化，以便在预算执行过程中进行监控和预算完成后实施绩效评价时对照比较。

2、绩效运行跟踪监控管理。预算绩效运行跟踪监控管理是预算绩效管理的重要环节。各级财政部门 and 预算单位要建立绩效运行跟踪监控机制，定期采集绩效运行信息并汇总分析，对绩效目标运行情况进行跟踪管理和督促检查，纠偏扬长，促进绩效目标的顺利实现。跟踪监控中发现绩效运行目标与预期绩效目标发生偏离时，要及时采取措施予以纠正。

3、绩效评价实施管理。预算支出绩效评价是预算绩效管理的核心。预算执行结束后，要及时对预算资金的产出和结果进行绩效评价，重点评价产出和结果的经济性、效率性和效益性。实施绩效评价要编制绩效评价方案，拟定评价计划，选择评价工具，确定评价方法，设计评价指标。预算具体执行单位要对预算执行情况进行自我评价，提交预算绩效报告，要将实际取得的绩效与绩效目标进行对比，如未实现绩效目标，须说明理由。组织开展预算支出绩效评价工作的单位要提交绩效评价报告，认真分析研究评价结果所反映的问题，努力查找资金使用和管理中的薄弱环节，制定改进和提高工作的措施。财政部门对预算单位的绩效评价工作进行指导、监督和检查，并对其报送的绩效评价报告进行审核，提出进一步改进预算管理、提高预算支出绩效的意见和建议。

4、绩效评价结果反馈和应用管理。建立预算支出绩效评价结果反馈和应用制度，将绩效评价结果及时反馈给预算具体执行单位，要求其根据绩效评价结果，完善管理制度，改进管理措施，提高管理水平，降低支出成本，增强支出责任；将绩效评价结果作为安排以后年度预算的重要依据，优化资源配置；将绩效评价结果向同级人民政府报告，为政府决策提供参考，并作为实施行政问责的重要依据。逐步提高绩效评价结果的透明度，将绩效评价结果，尤其是一些社会关注度高、影响力大的民生项目和重点项目支出绩效情况，依法向社会公开，接受社会监督。

（二）公共支出绩效监督的法律法规和政策演变

目前为止，我国还没有一部全面系统规范公共支出绩效监督活动的法律，公共支出绩效监督工作主要依据的是财政部 2008 年颁布的《关于加强地方财政监督工作的若干意见》和 2012 年的《财政部门监督办法》。其中，《财政部门监督办法》只是对监督的机构人员、范围权限、方式程序等作了一个大方向的规定，较为具体的是《关于加强地方财政监督工作的若干意见》，该《意见》明确了财政监督工作的总体要求、重点内容、组织实施、理论研究等方面的内容。

表 1-3 财政部出台的财政监督相关文件

出台单位	出台的文件	主要内容
财政部（财办监[2008]15号）	《关于加强地方财政支出监督工作的若干意见》	明确财政监督工作的总体要求；突出财政监督工作的重点内容；改进财政监督的组织实施；注重依法监督；加强财政监督机构队伍建设；深化财政监督理论研究和信息宣传；切实加强工作指导。
财政部（财监[2010]81号）	《关于加强财政监督基础工作和基层建设的若干意见》	进一步推进财政监督机制建设；进一步提升财政监督科学化水平；进一步推进中央基层预算单位综合监管；进一步建立健全县乡财政监管机制；进一步完善财政部门内控机制；进一步加强财政监督基础工作。
财政部（2012 年 3 月）	中华人民共和国财政部令第 69 号——财政部门监督办法	总则；监督机构和人员；监督范围和权限；监督方式和程序；法律责任；附则。

资料来源：作者根据财政部官方网站相关材料整理。

在财政部《关于加强地方公共支出绩效监督工作的若干意见》的框架下，多个省份结合本地实际，出台了地方公共支出绩效监督工作管理条例。如江西省出台了《关于进一步加强我省财政监督工作的若干意见》和《江西省财政监督条例》，安徽省出台了《关于进一步加强公共支出绩效监督工作的若干意见》和《安徽省公共支出绩效监督条例》等。除此之外，甘肃、吉林、湖南、福建、西藏、辽宁等省、区均颁布了省级地方公共支出绩效监督法规（见表 1-4）。

表 1-4 全国地方颁布财政监督条例概况

无相关条例	北京、上海、内蒙古、新疆、黑龙江、山西、湖北、浙江、陕西、青海、贵州、广东
-------	---------------------------------------

仅有审计监督条例	天津、海南
仅有预算审查监督条例	云南
仅有财政监督办法（含试	河南、江苏、河北（试行）
有财政监督条例	重庆（征求意见稿）、宁夏、广西、西藏、吉林、辽宁、山东、湖南、安徽、福建、江西、四川、甘肃

资料来源：作者根据地方财政厅官方网站相关材料整理。

表 1-5 地方财政监督条例包含绩效监督内容的具体规定

省份	出台年份	具体规定
福建省财政监督条例	2005	第十六条 县级以上地方人民政府应当逐步建立财政资金支出绩效评价制度。财政部门应当将绩效评价结果作为加强财政管理的依据。
辽宁省财政监督条例	2006	第四条 财政部门应当将财政监督与财政管理工作紧密结合，做到源头审核、过程跟踪和绩效评价相结合。
广西壮族自治区财政监督条例	2007	第十条 财政监督采取专项检查、综合检查和个别审查等方式，加强源头监管、过程跟踪和绩效评价。
山东省财政监督条例	2008	第九条 县级以上人民政府财政部门实施财政监督，应当加强源头监管、过程跟踪和绩效评价，做到事前审核、事中监控和事后检查相结合。
江西省财政监督条例	2009	第三条 县级以上人民政府财政部门实施财政监督，应当遵循合法、客观、公开、公正的原则，坚持财政监督与财政管理相结合，坚持源头监管、动态监督和绩效考核相结合。
四川省财政监督条例	2013	第十一条 县级以上地方人民政府财政部门依法对下列事项实施财政监督：（五）财政资金的申请、分配、拨付、管理、使用和绩效情况； 第十二条 县级以上地方人民政府财政部门应当加强绩效监督，建立绩效评价体系，提高财政资金使用效益。绩效监督内容包括：（一）财政资金分配的科学性、合理性、时效性；（二）财政政策执行情况，使用财政资金的经济性、效率性、效果性和安全性；（三）绩效评价
安徽省财政监督条例	2014	第十一条 财政部门应当加强预算绩效监督，对绩效目标设置的科学性合理性、绩效目标实现程度、绩效评价工作质量、绩效评价结果与预算安排结合情况进行跟踪监督检查。财政部门应当将绩效监督结果反馈预算执行单位。预算执行单位应当根据绩效监督结果，改进管理措施，完善管理制度，提高预算资金使用效益。

资料来源：作者根据地方财政厅官方网站相关材料整理。

表 1-5 中列出了各省财政监督条例中与绩效监督相关的内容。从表中可以看出，地方财政监督立法越早的，有关绩效监督的内容越原则化。而在 2013 年之后立法的，则对绩效监督有详细的规定。总体看来，在财政部及地方出台的公共支出绩效监督相关文件中，均有加强绩效监督的意识，但有关工作规范尚处于探索之中。财政部副部长刘昆在 2013 年年末全国专员办工作会议讲话中要求，2014 年要在“在财政部统一部署下，试点开展对中央在地方重大项目和中央基层预算单位重大项目的预算项目绩效评价工作，研究探索专员办参与预算绩效评价的有效路径和工作方法，并将预算绩效评价与预算管理紧密结合，研究建立绩效评价成果与预算资金安排挂钩的专门制度。”按照这一要求，公共支出绩效监督部门如何参与预算绩效评价，乃至如何嵌入预算绩效管理全过程，将成为下一步研究的重点。亚行技术援助项目即是致力如此。

三、国内公共支出绩效监督的方法和指标

如上所述，中国公共支出绩效监督工作应当与预算绩效管理工作相结合。因此公共支出绩效监督的方法和指标与预算绩效管理的基本一致，其核心是绩效评价的方法和指标体系。

（一）全国通用的方法和指标体系

自 2000 年左右各个地方推进财政支出绩效评价以来，绩效评价方法和指标体系的建设就一直是研究、探索的重点问题。从理论研究来看，丛树海等（2005）探讨了公共支出绩效的内涵，提出中国绩效评价初始指标应涵盖投入类、过程类、产出类、结果类四类指标，终极指标应涵盖效益类、效率类和有效类三类指标。安秀梅、邵世才（2007）比较了国外绩效评价的三种主要方法，“3E”评价法、标杆管理法和平衡记分卡法，提出我国应侧重运用平衡记分卡评价法的框架。马国贤（2014）探讨了财政支出绩效的内涵，讨论了制定绩效评价指标体系的若干关键点。

按照财政部的官方表述，绩效评价方法主要采用成本效益分析法、比较法（包括目标预订与实施效果比较法、历史动态比较法、横向比较法）、因素分析法、最低成本法、公众评判法、其他评价方法等。¹³具体方法不再详述。

在绩效评价指标体系建设方面，各个地方展开了很多探索。财政部预算司 2011 年 285 号文《财政支出绩效评价管理暂行办法》按照项目决策、项目管理、项目绩效三个领域设置了绩效评价共性指标体系，并提出在具体应用时还需设置个性指标。在这些探索的基础上，并在各地的要求下，财政部预算司在 2013 年出台了《预算绩效评价共性指标体系框架》文件。该文件列举的共性指标体系是供地方政府参考性的框架模式，并需根据实际工作的进展不断予以完善。文件中要求，各级财政部门 and 预算部门开展绩效评价工作时，既要根据具体绩效评价对象的不同，以《预算绩效评价共性指标体系框架》为参考，在其中灵活选取最能体现绩效评价对象特征的共性指标，也要针对具体绩效评价对象的特点，另行设计具体的个性绩效评价指标。

预算绩效评价共性指标体系区分了项目、部门和财政三个层次，分别给出了不同的指标体系。表 1-5 和表 1-6 分别是项目支出和部门支出的绩效评价共性指标体系框架。从表 1-6 和表 1-7 可见，项目和部门的绩效评价指标体系设计均采用了三级指标的框架，一级指标均按投入、过程、产出、效果四个方面设置。¹⁴二级指标和三级指标则根据项目、部门和财政的具体特点，设置了不同的指标，并体现了当前关于科学发展、控制公职人员、预算公开、预算执行进度等热点问题方面的要求。

表 1-6 项目支出绩效评价共性指标体系框架

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
投入	项目立项	项目立项规范性	项目的申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。
		绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施

¹³ 财预[2011]285 号《财政支出绩效评价管理暂行办法》。财政部预算司编著，《中国预算绩效管理探索和实践》，经济科学出版社 2013 年版。

¹⁴ 财政共性指标体系也是按照投入、过程、产出、效果四大领域设置。

过程			的相符情况。
		绩效指标明确性	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。
	资金落实	资金到位率	实际到位资金与计划投入资金的比率，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。
		到位及时率	及时到位资金与应到位资金的比率，用以反映和考核项目资金落实的及时性程度。
	业务管理	管理制度健全性	项目实施单位的业务管理制度是否健全，用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。
		制度执行有效性	项目实施是否符合相关业务管理规定，用以反映和考核业务管理制度的有效执行情况。
		项目质量可控性	项目实施单位是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施，用以反映和考核项目实施单位对项目质量的控制情况。
	财务管理	管理制度健全性	项目实施单位的财务制度是否健全，用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。
		资金使用合规性	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。
		财务监控有效性	项目实施单位是否为保障资金的安全、规范运行而采取了必要的监控措施，用以反映和考核项目实施单位对资金运行的控制情况。
产出	项目产出	实际完成率	项目实施的实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。
		完成及时率	项目实际提前完成时间与计划完成时间的比率，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。
		质量达标率	项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。
		成本节约率	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目的成本节约程度。
效果	项目效益	经济效益	项目实施对经济发展所带来的直接或间接影响情况。

	社会效益	项目实施对社会发展所带来的直接或间接影响情况。
	生态效益	项目实施对生态环境所带来的直接或间接影响情况。
	可持续影响	项目后续运行及成效发挥的可持续影响情况。
	社会公众或服务对象满意度	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度。

资料来源：财预[2013]53 号文《预算绩效评价共性指标体系框架》。

表 1-7 部门整体支出绩效评价共性指标体系框架

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
投入	目标设定	绩效目标合理性	部门（单位）所设立的整体绩效目标依据是否充分，是否符合客观实际，用以反映和考核部门（单位）整体绩效目标与部门履职、年度工作任务的相符性情况。
		绩效指标明确性	部门（单位）依据整体绩效目标所设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量，用以反映和考核部门（单位）整体绩效目标的明细化情况。
	预算配置	在职人员控制率	部门（单位）本年度实际在职人员数与编制数的比率，用以反映和考核部门（单位）对人员成本的控制程度。
		“三公经费”变动率	部门（单位）本年度“三公经费”预算数与上年度“三公经费”预算数的变动比率，用以反映和考核部门（单位）对控制重点行政成本的努力程度。
		重点支出安排率	部门（单位）本年度预算安排的重点项目支出与部门项目总支出的比率，用以反映和考核部门（单位）对履行主要职责或完成重点任务的保障程度。
过程	预算执行	预算完成率	部门（单位）本年度预算完成数与预算数的比率，用以反映和考核部门（单位）预算完成程度。
		预算调整率	部门（单位）本年度预算调整数与预算数的比率，用以反映和考核部门（单位）预算的调整程度。

		支付进度率	部门（单位）实际支付进度与既定支付进度的比率，用以反映和考核部门（单位）预算执行的及时性和均衡性程度。
过程	预算执行	结转结余率	部门（单位）本年度结转结余总额与支出预算数的比率，用以反映和考核部门（单位）对本年度结转结余资金的实际控制程度。
		结转结余变动率	部门（单位）本年度结转结余资金总额与上年度结转结余资金总额的变动比率，用以反映和考核部门（单位）对控制结转结余资金的努力程度。
		公用经费控制率	部门（单位）本年度实际支出的公用经费总额与预算安排的公用经费总额的比率，用以反映和考核部门（单位）对机构运转成本的实际控制程度。
		“三公经费”控制率	部门（单位）本年度“三公经费”实际支出数与预算安排数的比率，用以反映和考核部门（单位）对“三公经费”的实际控制程度。
		政府采购执行率	部门（单位）本年度实际政府采购金额与年初政府采购预算的比率，用以反映和考核部门（单位）政府采购预算执行情况。
	预算管理	管理制度健全性	部门（单位）为加强预算管理、规范财务行为而制定的管理制度是否健全完整，用以反映和考核部门（单位）预算管理制度对完成主要职责或促进事业发展的保障情况。
		资金使用合规性	部门（单位）使用预算资金是否符合相关的预算财务管理制度规定，反映和考核部门（单位）预算资金的规范运行情况。
		预决算信息公开性	部门（单位）是否按照政府信息公开有关规定公开相关预决算信息，反映和考核部门（单位）预决算管理的公开透明情况。
		基础信息完善性	部门（单位）基础信息是否完善，用以反映和考核基础信息对预算管理工作的支撑情况。
	资产管理	管理制度健全性	部门（单位）为加强资产管理、规范资产管理行为而制定的管理制度是否健全完整，用以反映和考核部门（单位）资产管理制度对完成主要职责或促进社会发展的保障情况。
		资产管理安	部门（单位）的资产是否保存完整、使用合规、配

		全性	置合理、处置规范、收入及时足额上缴，用以反映和考核部门（单位）资产安全运行情况。
		固定资产利用率	部门（单位）实际在用固定资产总额与所有固定资产总额的比率，用以反映和考核部门（单位）固定资产使用效率程度。
产出	职责履行	实际完成率	部门（单位）履行职责而实际完成工作数与计划工作数的比率，反映和考核部门（单位）履职工作任务的实现程度。
		完成及时率	部门（单位）在规定时限内及时完成的实际工作数与计划工作数的比率，用以反映和考核部门履职时效目标的实现程度。
		质量达标率	达到质量标准（绩效标准值）的实际工作数与计划工作数的比率，用以反映和考核部门履职质量目标的实现程度。
		重点工作办结率	部门（单位）年度重点工作实际完成数与交办或下达数的比率，用以反映部门（单位）对重点工作的办理落实程度。
效果	履职效益	经济效益	部门（单位）履行职责对经济发展所带来的直接或间接影响。
		社会效益	部门（单位）履行职责对社会发展所带来的直接或间接影响。
		生态效益	部门（单位）履行职责对生态环境所带来的直接或间接影响。
		社会公众或服务对象满意度	社会公众或部门（单位）的服务对象对部门履职效果的满意程度。

资料来源：财预[2013]53号文《预算绩效评价共性指标体系框架》。

除为各级地方政府提供参考性的预算绩效评价共性指标体系之外，财政部自 2013 年开始还对地方财政支出管理综合绩效开展评价。2013 年，财政部对 2012 年度县级（县、县级市、旗，不包括区。）财政支出管理绩效进行了综合评价，评选出排名前 200 名县和前 10 名的省份。前 10 名的省份分别是：海南省、黑龙江省、安徽省、广东省、山东省、湖北省、浙江省、江苏省、宁夏回族自治区、吉林省。按照加强预算绩效管理有关规定，

财政部对优秀的县、省（区）进行通报表扬和激励，并约谈部分绩效管理相对薄弱的省（区）财政厅（局）预算绩效管理负责人。

2014 年，财政部公布了财预[2014]45 号文《地方财政管理绩效综合评价方案》，将对全国 36 个省（直辖市、自治区、计划单列市）级财政展开评价。与 2013 年开展的县级财政支出管理绩效评价不同，省级财政绩效综合评价指标涵盖的范围更广。从表 1-8 可看出，在对省级财政管理绩效的评价中，包含了实施透明预算、规范预算编制、优化收支结构、盘活存量资金、控制债务规模、完善省以下财政体制、落实“约法三章”、严肃财经纪律八块内容。可以看出，县级和省级绩效评价的目的是推动财税改革，促进财政工作，财政支出绩效评价仅略有涉及。

表 1-8 地方财政管理绩效综合评价内容表

评价内容	分值	内容解释
分值合计	90	
一、实施透明预算	15	
（一）省级预算公开	7	以省、市、县财政总预算、部门预算、三公经费预算公开情况等为对象，评价透明预算实施情况。
（二）市级预算公开	4	
（三）县级预算公开	4	
二、规范预算编制	15	
（一）财政预算编制规范性	4	以预算编制规范性、公共财政预算到位率、部门预算管理水平、提前下达转移支付到位率等为对象，评价地方预算编制水平。
（二）公共财政年初预算到位率	4	
（三）部门预算管理	4	
（四）提前下达转移支付到位率	3	
三、优化收支结构	15	
（一）提高收入质量	6	以宏观产业税负、公共财政收入中税收收入占比等为对象，评价地方财政收入质量。
（二）优化支出结构	9	以公共安全、教育、科学技术、社会保障和就业、医疗卫生、节能环保、农林水事务、住房保障支出等 9 项支出总体水平及其人均水平为对象，评价地方重点支出保障力度和支出结构优化

		程度。
四、盘活存量资金	15	
（一）加快支出进度	4	
（二）清理压缩结余结转资金	4	
（三）清理压缩总预算暂存暂付款	4	
（四）清理压缩专项支出财政专户余额	3	
五、加强债务管理	15	
（一）政府性债务率	6	
（二）政府性债务新增债务率	4	
（三）政府性债务逾期率	3	
（四）政府性债务偿债率	2	
六、完善省以下财政体制	15	
（一）改善省内支出均衡度	10	
（二）提高一般性转移支付比重	5	
七、落实“约法三章”	10	
（一）控制压缩三公经费支出	4	
（二）控制财政供养人员增长	4	
（三）禁止新建政府性楼堂馆所	2	
八、严肃财经纪律	-10	

资料来源：财预[2014]45号文《地方财政管理绩效综合评价方案》。

（二）地方特色

在财政部绩效评价总体框架下，各地根据地方项目特点、资金情况，摸索研究出了一套符合本地特色的评价体系，其中，较为有特色的是广东省和浙江省：

广东省：指标具体细化，定量与定性指标结合。广东省绩效评价工作从2003年开始起步，到目前为止，指标最为丰富的广州市绩效评价已经设计1,700多个指标，涵盖20

多个领域，并做成《广州市财政支出绩效评价指标汇编》出版。广东省财政支出绩效评价指标包括两大类，一类是定量指标，一类是定性指标。定量指标包括基本（通用）指标和个性（选定）指标。基本指标包括基本财务指标、国家（国际）通行指标、公众关注指标等被广泛应用在综合性绩效评价以及公共支出项目绩效评价的指标。个性指标包括绩效指标和修正指标，是在确定具体评价对象后，通过了解、收集相关资料、信息，结合评价对象不同特点和财政支出具体设定目标来设置（选定）特定的指标。其中绩效指标按照使用的财政经费，将财政支出绩效评价指标划分为九大类。定性指标指无法通过数量计算分析评价内容，而采取对评价对象进行客观描述和分析来反映评价结果的指标。

定量指标和定性指标共同构成广东省财政支出对象的评价指标体系。体系是动态的，可扩充的，具体体现在所选用的指标既可从每类指标和备选指标库中选取，也可以根据评价对象的特性设置指标，从而保证评价结果的科学性和真实性。

广东省财政支出绩效评价指标体系见下图：

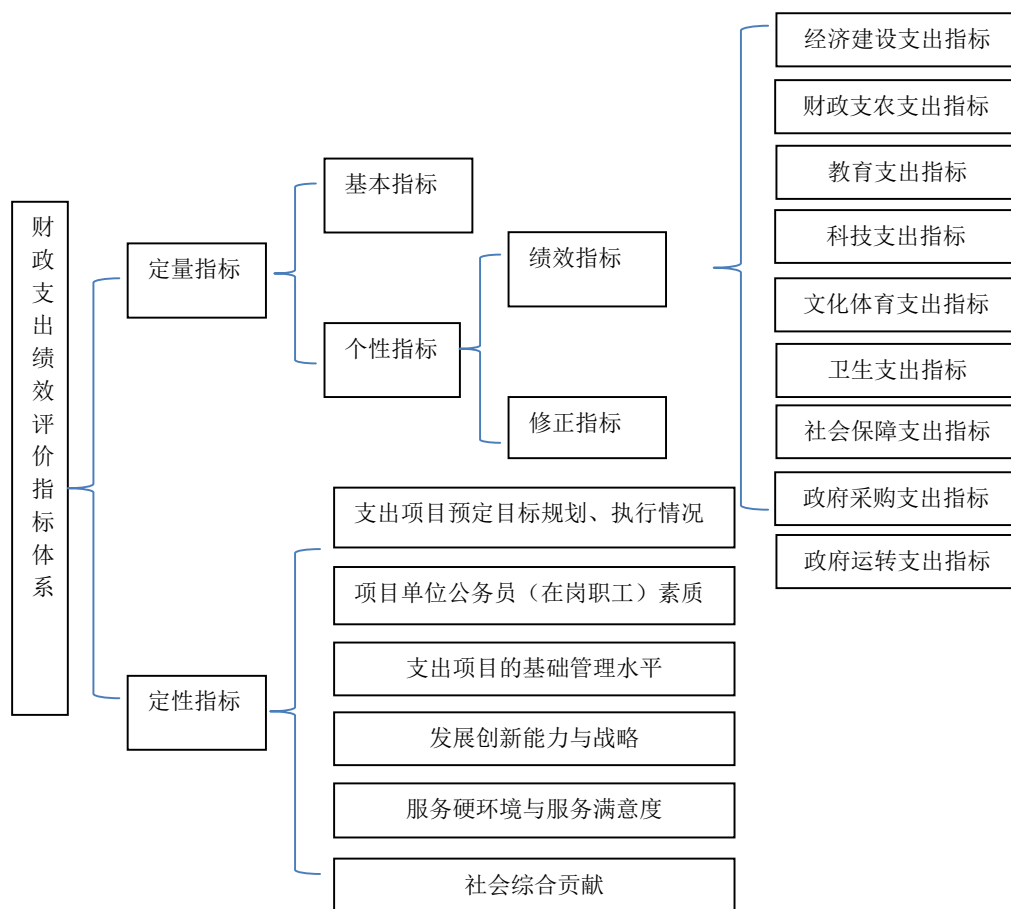


图 1-1 广东省财政支出绩效评价指标体系

资料来源：广东省财政厅网站《广东省财政支出绩效评价指标体系》。

本报告以广东省《2012—2013 年旅游产业园区竞争性扶持资金使用绩效第三方评价报告》为例，具体介绍广东省的绩效评价指标体系：

广东省《2012—2013 年旅游产业园区竞争性扶持资金使用绩效第三方评价报告》为第三方评价报告，是广东省财政厅委托中水珠江规划勘测设计有限公司，对 2012—2013 年旅游产业园区竞争性扶持资金首期资金 6.0 亿元（专项资金总额 12.0 亿元，分三期拨付，首期资金占 50%，涉及汕尾市、湛江市、梅州市和河源市共 4 个旅游产业园区，每个园区均获得首期 1.5 亿资金）进行的独立的第三方评价。该评价报告为期中评价，评价基准日为 2014 年 3 月 31 日，报告公布日期为 2014 年 11 月 13 日。

该报告的评价指标体系分为绩效影响和绩效表现两大部分（见表 1-9）。涵盖了项目从立项到实施、管理，至项目产出和取得效益的全过程，评价体系采取百分制的计分方

式，共有三级指标，一级指标 2 个，二级指标 7 个，三级指标 13 个。13 个三级指标从定性和定量两个方面，对旅游产业园区竞争性扶持资金的中期绩效进行界定，以评价园区的前期论证政策、资金使用和项目管理全过程的绩效情况，以及园区专项资金使用的经济效率性和效果性。

表 1-9 广东省《2012-2013 年旅游产业园区竞争性扶持资金使用绩效第三方评价报告》绩效评价
指标表

评价指标						指标说明
一级指标		二级指标		三级指标		
名称	权重（%）	名称	权重（%）	名称	权重（%）	
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7	反映专项资金资金论证决策的科学性、规范性情况
				目标设置	7	反映目标设置的完整性、科学性情况
				保障措施	6	反映项目实施的人员机构、制度措施、资金投入的保障情况
		资金管理	17	资金到位	4	反映各类资金的到位情况，包括到位比比率和到位及时性
				资金支付	5	反映各类资金的实际支出情况，如已支出额、支付及时性等
				支出规范性	8	反映预算执行的规范性
		事项管理	13	实施程序	8	反映项目实施程序的规范性
				管理情况	5	反映资金使用单位内部管理及自查情况；业务主管部门、财政部门对项目建设的检查情况
绩效表现	50	经济性	5	预算（成本）控制	5	反映预算（成本）控制的合理性，即反映预算执行结果是节约还是超支等具体情况及原因
		效	10	完成进	10	反映项目实施（完成）的进度、质

	率性		度及质量		量和产出等情况。
	效果性	30	社会经济效益	20	反映资金使用或项目实施直接产生和带动的社会经济效益，主要通过具体效果性基础信息项反映。
			可持续发展	10	反映项目完成后，后续政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响项目可持续发展的因素，以及项目实施对人、环境、资源是否带来可持续发展影响。
	公平性	5	公共属性（满意度）	5	反映公众对资金补助政策、项目建设等情况的满意度。

资料来源：广东省财政厅网站。

浙江省：分类、款、项，按具体科目设置具体指标，层次分明。按照浙江省财政支出绩效评价参考指标库（2011 版），浙江省财政支出绩效指标按照基本财政支出的分类，分为 15 类，每类下设若干款，每款按照具体项目设置具体指标体系（如表 1-10）。财政部门根据绩效评价工作的开展情况，不断完善基本指标；主管部门和单位要按照指标设置的要求，根据基本指标的内容，结合评价对象的不同特点，商财政部门研究确定具体指标。

表 1- 10 浙江省财政支出绩效评价参考指标库（2011 版，部分）

序号	科目编码			指标名称	备注
	类	款	科目名称		
1	201	04	一般公共服务-发展与改革事务	服务业发展专项	
2	201	05	一般公共服务-统计信息事务	第二次农业普查绩效评价指标	
3	201	05	一般公共服务-统计信息事务	第二次农业普查问卷	
4	201	10	一般公共服务-人力资源事务	引进海内外领军人才创业启动资金项目	
5	201	12	一般公共服务-人口与计划生育事务	计划生育专项资金评价指标	

6	201	12	一般公共服务-人口与计划生育事务	计划生育专项调查问卷
7	201	13	一般公共服务-商贸事务	参与山海协作工程、西部大开发和振兴东北重点项目绩效评价指标
8	201	17	一般公共服务-质量技术监督与检验检疫事务	重点检验检测技术装备项目绩效评价指标（质检纺织中心）
9	201	17	一般公共服务-质量技术监督与检验检疫事务	标准化战略项目绩效评价指标
10	201	99	一般公共服务支出-其他一般公共服务支出	区政府行政运行经费绩效评价指标
11	204	02	公共安全-公安	交警支队全球眼监控租用项目绩效评价指标
12	205	02	教育-普通教育	高校基础类实验室建设资金绩效评价指标

具体而言，基本指标包括业务指标和财务指标（见表 1-11）。业务指标包含目标设定情况、目标完成程度、组织管理水平、经济效益和社会效益等方面。具体指标是在评价对象确定后，根据评价对象不同特点，对基本指标内容细化、分设的评价指标。又可分为定量指标和定性指标。对定性指标的测定，主要从以下方面取得判断基础或依据：一是专家经验判断。专家凭借工作经验，结合当时的政治经济发展形势，综合以往年份同类资金所产生的经济效益、社会效益和生态环境效益所做出的经验判断。二是问卷测试。对于一些涉及服务满意度、应达到的支出目标等指标，可通过公众评判的方式测定。三是横向比较。综合比较同类财政支出绩效所达到的结果做出判断。

表 1- 11 服务业发展专项资金支出项目绩效评价指标（示例）

评价指标		评价内容（标准）	分值	备注
一级	二级			
项目目标设定情况	依据的充分性	项目资金设立依据是否充分，充分：2 分；一般：1 分；没有：0 分	2	
	目标的明确度	项目资金使用的预定目标是否明确，明确:4 分；基本明确：2 分；不明确：0 分	4	

	目标的合理性	项目预订目标设置是否客观、合理，合理：4分；基本合理：2分；不合理：0分	4	
项目 目标 完成 情况	目标完成质量	项目实施完成后是否达到预期的效果，实际获得奖励与批准奖励名单相符，达到：6分；基本达到：3-4分；未达到：0分	6	
	完成的及时性	是否按照预期时间完成，是：4分；不是：0分	4	
	审核的有效性	审核部门审核工作是否有效，是否客观公正；审核部门客观公正，得4分；审核部门不够客观公正，得0分。	4	
组织 管理 水平	项目组织保障——管 理办法	项目的相关管理制度是否健全以及落实到位，健全并到位的，5分；健全但未完全到位的，2分；不健全的，0分	2	
	项目组织保障——领 导机构	建立相应的服务业发展专项资金支出项目领导机构为1分，否则为0分。	1	
	项目组织保障——专 职人员	有专职人员负责服务业发展专项资金支出项目工作的为2分，否则为0分	2	
	质量管理水平——政 策公开	通过下发文件、媒体发布等措施做到政策公开得2分；政策公开度不够得1分；政策不公开，暗箱操作得0分。	2	
	质量管理水平——申 报资料	申报材料健全且信息准确无误的为5分；申报材料不健全或信息不准确的为1-3分；无申报材料或存在弄虚作假行为的为0分。	5	
社会 效益	服务业单位满意度	通过奖励单位问卷调查问题3问题4，测定服务行业单位满意度，满意或较满意问卷占80%以上得满分，80%以下没1个百分点扣0.2分。	8	
	群众满意度	通过群众问卷调查问题3，测定群众近年来对服务行业服务质量的满意度，认为有很大提升或一定提升问卷占80%以上得满分，80%以下每1个百分点扣0.2分。	8	
	可持续性影响	项目实施后的可持续影响度——提高服务行业积极性：通过奖励单位问卷调查问题5测定积极性，认为积极性有很大提升或一定提升问卷占80%以上得满分，80%以下每1个百分点扣0.2分。	8	
业务指标得分小计				

资金落实情况	财政资金到位情况	财政资金按照项目要求及时到位的：4分；未能及时到位的：0分	4	
	配套资金到位情况	配套资金按照项目要求及时到位的：4分；未能及时到位的：0分	4	
	资金到位及时性	资金按照项目要求及时到位的：4分；未能及时到位的：0分	4	
资金支付情况	支出的及时性——资金使用率	资金使用率 $\geq 100\%$ ：5分；90%-100%：3分；70%-90%：2分；70%以下的：0分	5	
	支出的相符性	项目实际支出与计划支出是否相符，是：5分；基本相符：3分；不是：0分	5	
	支出的合规性	按规定专款专用的：5分；挤占挪用的：0分。	5	
会计信息质量	信息的真实性	财务会计信息是否真实、规范，是：2分；基本规范：1分；不规范：0分	2	
	信息的完整性	财务会计信息是否完整，是：2分；基本完整：1分；不完整：0分	2	
	信息的及时性	财务会计信息是否及时，是：2分；基本及时：1分；不及时：0分	2	
财务管理状况	制度健全性	财务会计信息是否健全，是：2分；基本健全：1分；不健全：0分	3	
	管理的有效性——财务审批程序	资金使用是否完整的授权审批程序，有：2分；没有：0分	2	
	管理的有效性——财务制度	财务会计制度是否有效执行，是：2分；不是：0分	2	
财务指标得分小计				
综合得分	综合得分=业务指标得分+财务指标得分			

注：这是浙江省湖州市长兴县 2008 年度服务业发展专项资金绩效评价的指标。

资料来源：浙江省财政厅网站。

上海市闵行区：三步评价法。上海市闵行区的评价方法在全国可说独树一帜，闵行区按照预算编制、预算执行、预算完成和反馈应用的流程，将整个项目过程分为前评价，跟踪评价和后评价，具体流程见图 1-2。

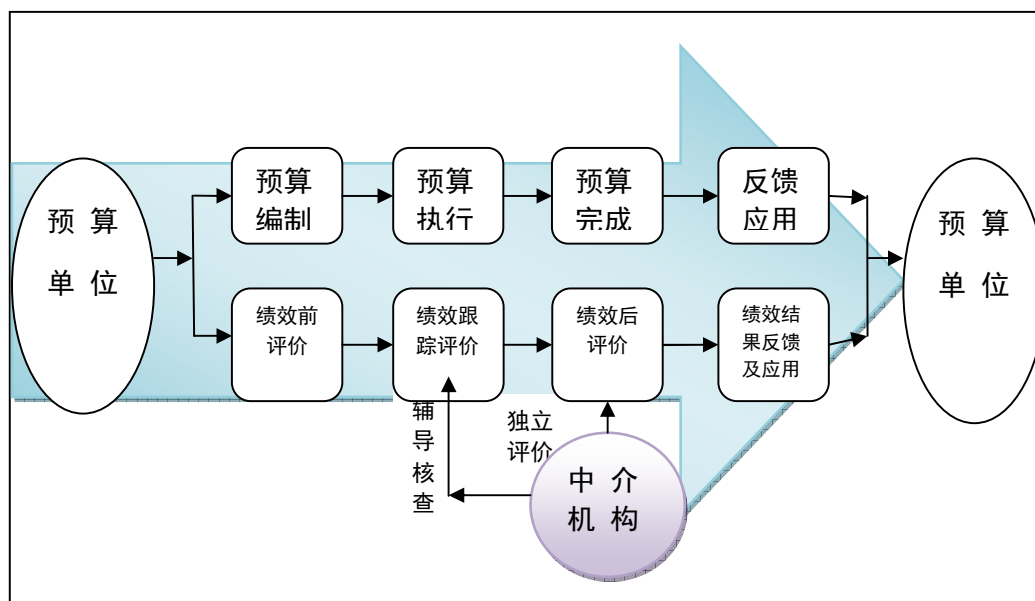


图 1-2 闵行区预算绩效管理及绩效评价示意图

来源：上海市闵行区财政局网站《上海市闵行区 2012 年度民生及公共服务领域预算项目支出绩效（后）评价总报告》。

2014 年之前，闵行区绩效评价一直采用的是借鉴美国政府使用的绩效评价工具 PART（见表 1-12），前评价由一系列核心问题构成，通过对相关子问题的回答进行给分。该系列问题具体分为四个方面：一是项目定位：共设国家、市、区政府文件依据、中长期目标具体量化、项目设计避免了可预计缺陷、项目避免了与其他项目的重复等四个指标。二是项目计划：绩效目标具体量化及其挑战性对照、项目活动计划合理性、资金预算合理性等三个指标；三是项目管理：是否收集项目绩效信息利用于管理项目、上一年度绩效评价结果项目管理制度与财务管理制度文件等三个指标；四是项目结果：评价项目能否完成预期目标一个指标等，同时要求详细设置绩效项目产出指标、改进效率指标、节约成本指标、受益者满意度指标、公众满意度等相关指标。

表 1-12 2013 年闵行区评绩效预算前评价指标体系

指标名称	指标权重
第 1 部分：项目定位	18
1.1 项目目标符合战略规划？	4
1.2 项目目标符合中长期规划？	4

1.3 项目设计是否避免了可预计缺陷?	5
1.4 项目设计是否避免与其他项目的重复	5
第 2 部分：项目计划	18
2.1 绩效目标具体量化及其挑战性对照	6
2.2 项目活动计划合理性	6
2.3 资金预算合理性	6
第 3 部分：项目管理	14
3.1 项目管理制度、财务管理制度文件规范?	2
3.2 是否收集项目绩效信息利用于管理项目?	2
3.3 上一年度绩效评价结果	10
第 4 部分：项目结果	50
4.1 绩效项目产出指标	20
4.2 绩效项目效果指标	20
4.3 绩效项目社会评价指标	10
满分	100

来源：上海市闵行区财政局网站《2013 年闵行区本级绩效预算前评价总报告》。

2014 年开始，闵行区顺应国内评价体系，对评价工具进行再造，突出前评价的特点，在“项目决策”方面采用 40 分权重，其余两级各采用 30 分权重，重点强调项目决策的重要性，2014 年闵行区前评价的指标体系如表 1-13：

表 1-13 2014 年闵行区评绩效预算前评价指标体系

一级指标	分值	二级指标	分值
项目决策	40	项目目标	15
		决策过程	15
		资金安排	10
项目管理	30	制度建设	15
		组织实施	15

项目绩效	30	项目产出	6
		项目效果	8
		社会效益	8
		项目可持续性	8

来源：上海市闵行区财政局网站《2014年闵行区本级绩效预算前评价总报告》。

对于过程评价，2013年，闵行区制订了“绩效跟踪评价指标体系框架”，开创了具有闵行区特色的绩效跟踪管理体系。闵行区指标体系框架由3个一级指标、5个二级指标、10个三级指标和20个四级指标组成，从投入、过程、产出三个维度对项目实施全方位跟踪。投入分项目立项和资金落实，过程分业务管理和财务管理，产出则从进度和质量两方面来考察，并对相关指标都做出了详细的解释，详见表1-14。

表 1-14 2013 年度闵行区绩效跟踪评价指标体系框架

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	指标解释
投入 A	项目 立项 A1	项目立项 规范性 A11	A111 项目立项是否符合规定程序、审批的文件和材料是否合规完整，立项的依据文件是否充分；	评价机构应根据项目的不同类型检查项目立项程序，通过检查立项依据的文件是否充分、检查审批文件是否合规完整，判定项目立项程序是否符合规定。
			A112 立项前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等。	评价机构应根据项目的不同类型判定项目是否经过可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等。
		绩效目标 质量 A12	A121 绩效目标的来源/出处是否明确、是否与立项目的有较强关联性；	评价机构应检查项目绩效目标是否来源于立项的依据文件及是否与项目要解决的问题有较强的关联性。
			A122 项目绩效目标是否细化分解为具体可考量的绩效指标；	评价机构应检查项目绩效目标是否细化为可考量的子项目的产出和效果类指标。
			A123 绩效指标是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；	评价机构应检查绩效指标是否有标杆值，并对标杆值的合理性进行判定。

过程 B	资金落实 A2	预算执行准确率 A21	A211 预算执行准确率=（实际执行金额/计划执行金额）×100%	实际执行金额：截止 2013.7.31 日，由财政实际拨付到项目的金额，含配套资金。 计划执行金额：按照合同或项目进度要求截至 2013.7.31 日应落实到项目的资金，含配套资金。
	业务管理 B1	工作计划完整性 B11	B111 是否编制详细的工作实施方案、资金使用计划；	评价机构应检查项目执行中是否编制了为保证项目绩效目标全面实现的工作实施方案，应包括阶段性完成工作的时间节点、阶段性完成的工作内容、保障措施等，有子项目的还应分解为子项目的工作方案。
			B112 是否设立了绩效目标和指标阶段性完成的时间节点；	评价机构应检查绩效目标和对应 A112 产出效果类指标的阶段性完成计划。
			B113 项目所包含的子项目罗列是否清晰。	子项目的划分应根据预算编制中项目内容进行划分，可根据重要性原则进行归并。
		工作计划执行准确性 B12	B121 项目总的完成进度是否符合项目的实施方案要求；	检查项目完成进度与实施方案之间的偏差。
			B122 各子项目实际完成进度是否符合子项目的实施方案要求；	检查子项目完成进度与实施方案之间的偏差。
		项目管理制度建立与执行 B13	B131 是否已制定或具有相应的业务管理制度，是否完整、与目标有较强的关联性；	评价机构应根据项目不同列举必要的业务管理制度，可从项目时间管理、成本管理、质量管理、风险管理、流程管理、文件管理、合同管理等角度考察项目业务管理制度完整性及对保证目标完成的关联性。
			B132 是否有效执行管理制度；	针对 B131 建立的各项制度，判断制度是否被有效执行。
	财务管理 B2	财务管理制度建立与执行 B21	B211 是否已制定或具有合规的项目资金管理制度；	评价机构应检查项目执行单位是否建立了合规的资金管理制度，如资金拨付流程、专款专用、重大项目开支评估论证制度、资金使用监督检查等制度。
			B212 是否有效执行资金管理制度；	针对 B211 建立的各项制度，判断制度是否被有效执行。

			B213 项目的重大开支是否经过评估认证；	评价机构应根据项目不同，对需要进行评估认证的开支进行重点审查。
			B214 是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况	评价机构应检查项目支出过程中是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。
	产出 C	项目产出 C1	实际完成率 C11	各类产出指标实际完成率=（实际产出数/计划产出数）×100%
			完成及时率 C12	实际产出数：截止 2013.7.31 日，项目实际产出的产品或提供的服务数量。 计划产出数：项目绩效目标确定的本年计划产出产品或提供的服务数量。
			质量达标率 C13	实际完成率：项目实施单位截止 2013.7.31 日实际完成指标的比例。 计划完成率：项目实施单位按照工作计划应完成指标的比例。
			各类产出指标质量达标率=（质量达标产出数/实际产出数）×100%	质量达标产出数：截止 2013.7.31 实际达到既定质量标准的产品或服务数量；既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。

来源：上海市闵行区财政局网站《上海市闵行区 2013 年度财政预算项目支出绩效跟踪评价总报告》。

闵行区的后评价主要参考财政部的指标体系框架，按照项目决策、项目管理、项目绩效三大类，分一级指标、二级指标和三级指标进行评价。

表 1- 15 闵行区后评价指标体系框架

一级指标	二级指标
A 项目决策	A1 战略目标适应性
	A2 立项合理性
B 项目管理	B1 投入管理
	B2 财务管理
	B3 项目实施
C 项目绩效	C1 项目产出
	C2 项目效果

	C3 项目社会评价
	C4 能力建设及可持续发展

来源：上海市闵行区财政局网站《上海市闵行区 2012 年度民生及公共服务领域预算项目支出绩效（后）评价总报告》。

最终，闵行区绩效评级评分分为四个等级，85 分以上则视为项目“有效”，60 分以下则视为项目“无效”，对不同的评级进行对应的反馈。具体得分评级如下表 1-16 所示：

表 1-16 闵行区绩效评级评分标准

得分	评级
100-85 分	有效
84-75 分	基本有效
74-60 分	一般
59-0 分	无效

来源：上海市闵行区财政局网站《2013 年闵行区本级绩效预算前评价总报告》。

大部分地区：在财政部指标体系下细化。大部分地区按照财政部公布的指标体系框架，按照项目决策、项目管理、项目绩效三大类，分一级指标、二级指标和三级指标进行评价，如河南省焦作市、上海市等均以此框架开展公共支出绩效评价工作。根据地方工作重点的不同，在具体给分权重上稍有差异。

四、国内公共支出绩效监督的主要实践和特点

（一）实践现状

如前所述，当前中国主要以预算绩效管理的政策框架来推进提升公共支出绩效；绩效监督是预算绩效管理政策框架中的重要流程。因此，有关中国公共支出绩效监督的实践将以预算绩效管理工作的推进为基础进行归纳。

1、预算绩效管理范围逐步扩大

从各地实施情况来看，绝大部分省份已经开展了预算绩效管理试点，试点范围都已从省本级逐步扩大到市、县层面。在此基础上，全国纳入预算绩效管理的资金规模逐年扩大。初步统计，2013 年，纳入绩效目标管理的项目约 10.9 万个，涉及资金约 1.34 万亿

元；开展绩效监控的项目约 5.3 万个，涉及资金约 0.8 万亿元；纳入绩效评价试点的项目约 4.7 万个，涉及资金约 1.35 万亿元，都呈现出逐步扩大的趋势。

地方在探索全过程预算绩效管理机制方面也积累了很多好的经验。一些地方强调绩效目标管理。如河北省以冀财预〔2010〕58 号要求省级所有项目全面编制绩效内容并编制《部门预算绩效计划》文本；江苏省开展专项资金预算绩效目标管理试点；浙江省财政厅出台的实施办法明确要求部门（单位）在编制项目预算时，应申报明确的项目绩效目标，并尽量予以细化，邀请专家组进行实地调研和论证，形成项目绩效目标细化论证报告等。一些地方强调综合评价试点。如黑龙江省从 2005 年开始，连续三年开展了市县财政综合绩效评价工作；浙江省探索单位整体支出评价，对疾病预防控制中心和卫生监督所实施整体支出绩效评价试点。一些地方注重完善资金分配机制。如广东省建立健全专项资金竞争性分配绩效管理机制；北京市选择了部分重点项目，由财政局采用委托第三方、聘请专家、社会调查等方式对项目实施的必要性、可行性、绩效目标、项目内容、资金规模等事项进行事前评估，作为项目资金安排的参考依据。

部分省市在健全市县绩效管理机构的同时，积极推进基层绩效管理工作的开展。如安徽省出台《关于做好 2010 年市县预算支出绩效考评工作的通知》（皖财预〔2010〕563 号），进一步加强对市县绩效管理工作的指导。2009 年选择 2 个市、10 个县开展试点，2010 年将试点范围扩大到所有的市（17 个市）和全省一半的县（30 个县）。

2、开展重点项目、重点领域绩效评价

绩效评价是预算绩效管理以及公共支出绩效监督的核心环节。财政部一直注重以开展重点项目、重点领域的绩效评价，来推动公共支出绩效监督工作。一是开展重点项目支出绩效评价试点。财政部 2013 年选择了 2012 年度的“就业补助专项资金”等专项转移支付项目开展绩效评价试点，涉及资金约 1,000 亿元；地方财政部门开展的重点民生绩效评价项目 7,000 多个，涉及金额约 6,000 亿元。二是开展重点领域绩效评价试点情况。在 2013 年，除财政部对全国 1,985 个县的财政支出管理绩效开展了综合评价，并对中央部门支出管理综合绩效进行了试评价外，河北等 17 个省开展本地区县级财政支出管理绩效综合评价试点，四川等 18 个省开展了部门整体支出绩效评价试点，还有的省开展了财政政策绩效评价试点，如广东省的“十件民生实事”、“基本公共服务均等化”综合绩效评

价等，促进各项民生政策落实。总体来看，各地进行绩效评价的范围逐步扩大，评价项目逐年增多，涉及的资金量逐年扩大。

3、绩效评价结果应用方式多样

绩效评价结果的应用，是推动公共支出绩效监督的关键环节。财政部的评价结果应用不断突破，一是实施结果公开，首次将县级财政支出管理绩效综合评价结果通过财政部门门户网站进行了公开；二是开展绩效约谈，首次对部分县级财政综合评价平均得分相对靠后的省（区）财政厅相关负责人，进行了集中工作约谈；三是实施绩效奖惩，如，对县级综合评价排名靠前的县和省份，给予了相应的资金奖励；根据“重点生态功能区转移支付”绩效评价结果，相应扣减了评价结果较差地区下一年度的转移支付资金等。

从地方看，也不断建立并完善了评价结果的反馈整改机制、与预算编制结合机制、向政府人大报告机制、向社会公开机制、目标责任考核机制、绩效问责机制等，取得了积极效果。如广东省将项目绩效管理结果情况向省人大财经委、省审计厅、省监察厅、省人力资源社会保障厅等部门通报，并向相关省直部门和单位反馈，逐步建立绩效约束与激励机制。四川省政府对绩效评价结果予以通报，评价报告函送相关部门，同时选择部分具有典型意义的项目在公开媒体予以公示。浙江省将评价结果向政府或人大等部门汇报，引起领导重视，为领导决策提供参考。山西省在编制年初项目支出预算时，将绩效评价结果作为编制和安排预算的重要参考依据，凡绩效考评不合格或较差的项目，相应核减或取消项目预算。

一些地方还将评价结果应用于行政问责。如北京市制定了12项专项考评实施细则，将绩效评价结果纳入政府行政问责体系；河北省制定了《河北省预算绩效管理问责办法》，明确对政府及其授权部门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下级政府、本级公共部门（单位）及其责任人员实行绩效问责。

4、预算绩效管理基础工作不断强化

一是中央地方互动，绩效评价指标体系建设不断取得成效。地方均在积极探索。如广东省根据“先简后繁，先易后难，由点及面”的原则，采取“定量指标”和“定性指标”

相结合方式，建立动态指标库，所选用的指标既可从每类指标和备选指标库中选取，也可以根据评价对象的特性设置；江苏省财政厅主要是从“投入指标”、“产出与效果指标”、“能力和条件指标”、“满意率指标”等四个方面构建综合评价指标体系。河北省分四个层次构建财政支出绩效评价指标体系，从绩效指标体系的建设原则、目标、结构、步骤、组织管理等方面对财政支出指标体系建设做出全面规划。上海市闵行区借鉴美国绩效评价实践，实行了 PART 绩效评价指标体系。在此基础上，财政部 2013 年印发了《预算绩效评价共性指标体系框架》，对全国绩效评价指标建设工作进行指导。国家林业局形成了“林业标准化”等多个项目的规范的绩效评价指标体系。

二是专家学者库、中介机构库、监督指导库三个智库建设逐步完善。初步统计，已有 21 省建立省级专家学者库，在库专家学者近 10 万人；23 个省建立省级中介机构库，在库中介机构 1,200 多家；7 个省建立省级监督指导库，在库人员近 300 人。

三是公共支出绩效监督信息系统取得进展。浙江省逐步构建信息系统，建立全省参与绩效评价中介机构库、评价专家库、绩效评价指标库、信息共享平台，探索建立预算绩效管理信息系统；福建省 2010 年以开展“基础教育财政支出绩效评价”为契机，开发了福建省财政支出绩效评价管理系统；广东省研究开发“1 平台、4 子系统、4 库”信息管理系统，即：“财政支出绩效信息管理平台，专家评审管理子系统、部门预算绩效管理子系统、财政专项资金全过程绩效管理子系统、财政综合支出绩效管理子系统，评价指标及标准库、项目库、专家库、资料档案库”。

5、监督机构嵌入预算绩效管理全过程的模式正在积极探索

财政部已经明确预算绩效管理的五大环节，但各地对具体由哪些部门和机构来负责各个环节差异较大。具有共性的是，各地都明确预算绩效管理的主体责任由预算部门承担，财政部门担负的是指导、检查、审核职责。在财政部门内部，不同机构之间如何分工，尤其是监督机构在其中发挥什么样的作用，不同地区采取了不同的做法。

在财政部门内部，广东省各级财政成立了绩效办，由绩效办统一参与各个环节并主要负责绩效评价工作。闵行区内部机构和业务流程按预算编制、执行、监督三分离原则设置，因而其绩效管理工作也分别由上述三个环节分别实施，未再专设绩效管理机构。四川

省在绩效评价环节的安排较有特色，2013 年选择 76 个资金量较大、代表性强、社会关注度高、资金分配覆盖全省且连续实施的项目，由预算部门和监督部门同时进项目开展评价；其他资金采取“部门自评、财政抽查”方式。同时，四川省公共支出绩效监督局在绩效评价中担负着核查绩效评价的程序是否合规的职责。而浙江成立绩效处统一协调预算绩效管理工作，但要求预算处和监督局共同参与绩效评价工作。河北等地内部机构和业务流程按预算编制、执行、监督三分离原则设置，财政部门内部主要由监督部门负责预算绩效管理工作。

总体上看，不同地区所采取的不同的机构分工模式，一方面是基于各地不同的省情区情，另一方面也为如何充分公共支出绩效监督的作用，使其有效嵌入预算绩效管理全过程提供了有益的探索。

（二）主要特点与成就

经过多年的推动和实践，应当说当前预算绩效管理工作取得了较好的成效。主要体现在：

一是初步树立了绩效理念，增强了部门的责任意识。通过绩效评价，预算部门开始重视财政支出的绩效问题，以绩效为目标、以结果为导向的绩效理念正在逐步形成。同时，对财政支出的科学性、效益性、管理水平的评判，促进了部门不断完善内部管理，自觉加强对资金的监督，不断提高理财水平。通过设定绩效目标，部门清楚地了解实施项目所要取得的政治效果、社会效益和经济效益，其职能和目标得到了进一步明确，部门自我约束意识及责任意识明显提高。

二是提高了财政资金的使用效益，增强了财政决策的科学性。财政支出绩效评价将部门预算与部门发展规划和年度工作计划有机结合起来，并进行跟踪问效，一方面有利于整合财政资源，优化财政支出结构，最大限度的将有限资源配置到效益最佳的部门并发挥最大效益。另一方面监督预算单位合理高效使用财政资金，减少了财政资金支出的随意性和盲目性，一定程度上缓解了财政支出压力。绩效评价结果较为客观地反映了省级专项资金使用情况，为政府出台财政支持政策提供了重要的政策依据。

三是促进了高效、透明绩效政府的建设。将评价结果在部门内部或一定范围适度公开，一方面强化了部门内部监督，增强预算透明度，另一方面强化了部门活动的社会监督，促进加快高效、透明政府的建设步伐。

（三）存在的问题

一是绩效理念还未牢固树立，“重分配、轻管理，重支出、轻绩效”的思想还一定程度存在。总体上看，预算单位依然把大量精力花在跑资金、争项目上，认为只要资金使用合法合规就行，忽视财政资金的使用绩效。变“要我评价”为“我要评价”，依然是推进公共支出绩效监督工作的“瓶颈”，既是工作的重点，也是难点。

二是预算绩效管理以及公共支出绩效监督方面的法律法规相对缺失，管理制度体系仍不健全，相关办法不具体、不细化、不系统，对公共支出绩效监督的保障支撑不强。我国目前还没有一部全面系统规范公共支出绩效监督活动的法律法规，相关的一些规定散见于《预算法》、《会计法》、《国务院关于违反财政法规处罚暂行办法》等法律法规之中，缺乏整体性、系统性，大大削弱了公共支出绩效监督的权威性和监督效果。公共支出绩效监督的法律规范更是明显空白。开展绩效监督试点工作时，检查通知书的依据主要为《中华人民共和国预算法》等。但实际上在整个修订前《中华人民共和国预算法》以及《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》中，没有涉及绩效监督的条款，甚至没有提及“效益”一词。仅仅在《中华人民共和国预算法实施条例》第三十八条做了原则性要求。有关公共支出绩效监督主体、组织实施、工作程序、财政资金分配和使用效果的责任追究、跟踪问效等方面均没有相应法律规定，没有形成制度化和系统化的监督工作机制，使整个绩效监督工作缺乏法律约束与制度保障。

三是理论研究缺乏。我国开展绩效监督刚刚起步，有关公共支出绩效监督的基本理论认识不清晰并缺少基本共识。公共支出绩效监督与绩效预算、绩效评价、绩效审计等的关系尚未完全理清。有关绩效监督方面的理论研究很少，如何组织绩效监督检查工作缺乏实践资料和理论支持。学术界对绩效监督的标准、评价、原则以及实施主体等问题缺乏深入研究。严格讲，能够指导公共支出绩效监督的理论体系还没有建立起来。绩效审计的研究正逐步丰富，但是公开发表的关于绩效监督的文献十分有限。当前一些关于绩效监督工作

的思考，在各地公共支出绩效监督机构中进行，也出台了部分框架性、原则性的规范文件，但大部分地区还没有将绩效监督列入当前实质性的工作部署中。

四是预算绩效管理范围偏窄、进展不平衡。预算绩效管理应涵盖所有财政性资金，但目前中国全口径预算的构成与制度架构尚不健全，预算绩效管理涉及的资金还主要集中在公共财政资金上。即使是公共财政资金，预算绩效管理涉及到的资金比重还不高，在区域上也存在发展不平衡。部分省市较为重视，工作开展较好。部分省市则相对较差。更为重要的是，地市县总体上均较为薄弱。

五是绩效评价工作以及绩效目标编制还需进一步加强。主体单一，第三方评价欠缺，绩效评价的公信力和权威性有待提高。全过程预算绩效管理还刚刚实行，绩效目标如何合理编制，预算执行过程中如何监测绩效等问题还需突破。

六是基础管理工作依然比较薄弱，指标体系、信息系统、专业绩效评价机构建设等相对滞后，制约了预算绩效管理工作的深入开展。首先是绩效评价指标体系还不完善，评价指标设定的科学性有待加强；由于尚未建立全国统一、科学有效的评价体系，评价指标与标准缺乏可比性，评价结果的科学性和公正性受到质疑，评价质量有待进一步提高。其次是绩效评价方法相对单一，主要应用横向比较法、预定目标与实施效果比较法等，其他一些方法如因素分析法、专家评议与问卷调查等方法要熟练掌握和应用还有一个过程；第三是预算绩效管理信息系统还没有完全建立，预算绩效管理的基础数据、基础信息的搜集、整理、分析工作需要进一步加强。

七是人员队伍相对薄弱。绩效监督工作涉及面广，具有较强的技术性，需要相关工作人员既熟悉财政支出方面法规，有较强的综合分析判断能力，又要非常深入地掌握一定的宏观经济决策、经济管理以及与财政支出相关行业等方面的专业知识。而我国现有的公共支出绩效监督人员的知识结构、专业素质、工作能力等方面与开展绩效监督的要求还有很大差距。这些直接影响到监督评价的效果和科学性，增加公共支出绩效监督风险，影响绩效监督质量。大多数缺乏专业绩效审计员的综合训练计划，检查人员缺少机会获得新知识。我国公务员特有的分类管理制度，实质上也导致了专业化程度不高，专业人员的可持

续发展规划不够，缺乏有效的针对性的训练。不少公共支出绩效监督机构，基本上除了会计师或者向会计师方向发展的人员外，缺乏其他专业人员。

八是激励约束机制不够健全，评价结果与预算安排还未有机结合，优化、促进预算管理的作用尚未充分体现。按照政府信息公开的有关要求，应逐步公开财政支出项目预算及绩效评价结果，加强社会公众对财政资金使用效益的监督；预算绩效目标以及评价结果如何进入人大审议程序；如何结合评价结果，督促预算单位制定切实可行的整改方案等；这些问题还需实践中进一步探索。

九是公共支出绩效监督机构如何有效嵌入预算绩效管理全过程，尚处于摸索之中。不同地区采取了不同机构分工模式推进预算绩效管理工作，公共支出绩效监督机构的作用有大有小，一些地区的公共支出绩效监督机构甚至未参与到预算绩效管理工作流程中。

五、总结与建议

提高公共支出绩效，已成为中国财政管理改革与发展的重要目标。为推进这一目标，财政部门已制定了预算绩效管理的框架设计，并在公共支出绩效监督领域提出了推进绩效监督的要求。从实践现状看，预算绩效管理的框架设计、相关政策文件均有较详细的规定；各地也相继启动起来，以绩效评价为主体的预算绩效管理各环节的工作也开展得有声有色。但绩效监督在预算绩效管理全过程中发挥何种作用？绩效监督应如何开展？绩效监督与传统的合规性监督之间是什么关系？对这些问题财政部并无明确规定，各个地区正在积极探索。

于 2015 年 1 月 1 日正式生效的新修订《预算法》，将提升公共支出绩效政策目标提到了新的高度，明确了预算管理各个环节推进预算绩效管理的法律规定。在第 12 条关于预算管理总体原则中，提出“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则”，“讲求绩效”已成为预算管理的五大原则之一。在第 32 条有关预算编制总体要求部分，提出要参考上一年“有关支出绩效评价结果”编制预算；各部门、各单位应当按照“绩效目标管理等预算编制规定”，编制本部门、本单位预算草案。在第 49 条关于各级人大的预算执行情况审查报告的规定中，明确其内容应包含“对执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议”。在第 57

条关于预算执行的要求时，明确提出“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价”。第 79 条关于人大对决算草案的审查规定中，明确要求对“支出政策实施情况和重点支出、重大投资项目资金的使用及绩效情况”进行审查。

可以看出，新修改的《预算法》以及即将公布的《预算法》实施条例，吸收了中国推进预算绩效管理的实践经验，从法律的高度确认了若干已有做法，并提出了一些新要求。随着新修订《预算法》的实施，以及“依法治国”的大力推进，提升公共支出绩效的理念将进一步渗透财政管理全领域。为此，更需要结合河南省的省情，积极推动将绩效监督嵌入预算绩效管理的全过程，以在收支紧张的格局下提升公共支出绩效。主要有以下几点：

（一）明确“构造合理流程、确立机构职责、突出工作重点”的整体思路

从调研各地情况看，预算绩效全过程管理应包含“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”等几个环节，已成为共识。但各地对不同环节的重视力度，每个环节的操作方式存在差异。最主要的差异在于财政部门内部各机构在预算绩效管理工作中的定位，特别是监督部门在各个环节中发挥何种作用。

推进预算绩效管理工作，应明确其根本目标是提高财政资金运用的绩效，应讲究实事求是，避免形式化。预算绩效管理工作自身也应“讲求绩效”，不应不惜成本。因此，预算绩效管理的流程设计，相关职责赋予不同机构，都将影响预算绩效管理的绩效。为此，应在科学原则的指导下注重结合本地实际制定预算绩效管理的制度框架，流程设计和机构职责将是重点。

在预算绩效管理工作的开展时间不长的背景下，河南省应明确工作重点。当前，应以项目绩效管理为基础，并逐步探索以重点项目财政全覆盖监控，一般项目部门自我管理相结合的方式，强化部门绩效管理。其中，民生类、产业发展类、基础设施类专项资金的绩效管理应作为重中之重。在环节选择上，应强化绩效目标管理和绩效评价同抓共进的意识，在指标设计上尽可能将两者结合起来，促进预算绩效管理工作。

（二）科学设计“以绩效监督推动绩效管理”的制度框架

由于预算绩效管理的主体责任在预算部门，而监督局担负着日常监督职责，合规是绩效的基础，因此以财政监督机构统筹合规监督和绩效管理工作，成本较低，效率较高。从

河南省的实际情况来看，财政监督局力量配备很足，也理应在预算绩效管理全过程中发挥重要作用。为此，河南省在设计预算绩效管理框架时，应让绩效监督全流程嵌入其中，使两者形成共生关系，以绩效监督推动预算绩效管理。绩效监督的功能主要有程序性监督和实体性监督两类。具体而言有两种方案可供选择。

首先是“大方案”，即采取类似于浙江、河北或上海闵行区的制度设计模式，按预算编制、执行、监督三分离原则建立预算管理流程，预算绩效管理的统筹工作主要由监督部门负责。河南省可在监督局下设绩效监督处，统筹负责财政部门内部预算绩效管理事项。在预算编制及绩效目标申报阶段，实现绩效目标从形式上嵌入向实质性结合转变。预算部门绩效目标应交监督部门审核其合规性、合理性和科学性，预算处及预算部门应参照监督部门绩效目标审核结果确定预算。在项目实施阶段，监督部门应将合规监督和绩效监督融为一体，加强过程监督。在绩效评价阶段，由监督部门为主体组织绩效评价工作，采取重大项目逐项评价，一般项目部门自评加监督抽查的方式。在评价结果运用阶段，预算处级预算部门应根据当年的评价结果确定奖惩机制，并依此制定来年预算。当前，河南省焦作市的制度设计已接近于大方案。

其次是“小方案”，即监督部门担负预算绩效管理全过程的程序合规的监督工作，并负责绩效评价的组织统筹工作。在预算编制阶段，预算单位和预算处共同确立绩效目标，监督部门担负审查建议职责。在绩效评价阶段，监督部门一是负责程序合规性审查职责，二是负责重点项目的绩效评价工作，三是负责对部门自评项目的抽查工作。

河南省可根据当前实际情况，选择好相应的目标模式，制定相关制度文件，尽快进入实际操作阶段。

（三）按照“共性加个性，分级加分类”的设计思路建立评价指标体系

评价指标体系直接关系到预算部门、项目的绩效评价结果，是预算绩效管理全过程中的关键技术。在河南省可积极吸收其他各地的先进经验，积累各类绩效评价指标，并组织专家和资深业界人士设置合理的评分标准，逐步充实完善绩效评价指标体系库。需要明确的是，评价指标体系的设计并不存在固定的模板，更为重要的是符合科学原理的基础上实现共性和个性的统一。为此，可在在财政部建立的共性指标体系框架下，探索分级、分类

个性指标的设置。初步可参照四川“四类三级”的指标体系设计思路，将专项资金分为行政运行、基础设施、产业发展、民生保障四类；根据不同类别设计出中长期绩效目标、年度绩效目标、明细绩效目标三级指标。经逐步完善、细化之后，再考虑结合行业、部门的实际，制定具有特色、又有可比性的分领域指标。

特别要注意的是，公共支出绩效监督的工作重点正逐步转向预算执行监督，即事中监督。绩效监督也应充分发挥公共支出绩效监督工作转型的优势。以上指标体系主要侧重于事后评价，但从事中监督的角度看，若干事后适用的评价指标在预算执行过程中可能并不适用。为此，还需要在事后评价指标体系的基础上，确定哪些指标不适用于事中监督并选择替代性指标，调整指标权重，使事中监督指标体系与实际需要更吻合。

（四）注重发挥预算公开、第三方评价等措施对预算绩效管理的促进作用

预算绩效管理是一个复杂的系统工程，需要包括人大、政府部门、社会公众包括中介机构的共同参与和支持。在调研中也发现，预算过程越公开，绩效评价工作越容易开展，评价结果也越好，结果应用也越充分。预算公开能够对预算绩效管理各部门形成压力，另外，专项资金的竞争性分配也是预算公开透明的重要部分。河南省应在《预算法》所要求预算公开透明的基础上，积极推动将预算绩效目标申报、预算评价结果等资料逐步公开，以公开促整改，促使预算编制和实施者更加负责，不断提高预算管理绩效。

除了主动向公众公开，积极引入第三方评价也是促进预算绩效管理公开的重要手段。第三方评价一般由专家、学者和媒体组成，具有政府内部评价主体无可比拟的独立性优势。经长期运转，第三方评价机构还可逐步培养出较高的专业性，有着更为科学的评价内容与方法，因而其评价结果将具有更强的权威性和公信力。

参考文献

- [1]浙江省财政厅课题组. 预算绩效管理改革的实践与思考[J].经济研究参考, 2012 年第 52 期.
- [2]丛树海等. 公共支出绩效评价指标体系的构建[J].财贸经济, 2005 年第 3 期.
- [3]财政部预算司. 中国预算绩效管理探索与实践[M].经济科学出版社, 2013 年版.
- [4]马国贤. 论预算绩效评价与绩效指标[J].地方财政研究, 2014 年第 3 期.
- [5]夏先德. 全过程预算绩效管理机制研究[J].财政研究, 2013 年第 4 期.
- [6]安秀梅, 邵世才. 政府公共支出绩效评价方法的国际比较与我国评价方法的选择[J].公共支出绩效监督, 2007 年第 3 期.
- [7]北京市财政局、青海省财政厅、陕西省财政厅、甘肃省财政厅、青岛市财政局联合课题组. 公共支出绩效监督的理论与实践. 财政部网站, 2008 年.
- [8]四川省宜宾市财政局课题组. 财政项目绩效监督的实践探索与思考[J].公共支出绩效监督, 2011 年第 7 期.
- [9]杨志勇, 张馨. 公共经济学[M].清华大学出版社, 2013 年.
- [10]马国贤. 论绩效监督[J].公共支出绩效监督, 2006 年第 3 期.
- [11]贾康, 白景明, 高小萍. 绩效预算与评价体系的要点[J].财经文库, 2005 年.
- [12] (美) A.普雷姆詹德 (A.Premchand) 著, 王卫星等译. 公共支出管理[M].北京: 中国金融出版社, 1995: 192—193.
- [13]萨尔瓦托雷·斯基亚沃-坎波 (Salvatore Schiavo-Campo), 丹尼尔·托马西 (Daniel Tommasi) 著, 张通译. 公共支出管理[M].北京:中国财政经济出版社, 2001: 24—25.
- [14]Paul A. Samuelson .The Pure Theory of Public Expenditure,The Review of Economics and Statistics, Vol. 36, No. 4 (Nov., 1954), pp. 387-389.
- [15]Stephen A. Ross.The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem,American Economic Review,1973.
- [16]王雍君. 公共预算管理[M].北京: 经济科学出版社, 2002:52.
- [17] [美]马克·G·波波维奇. 创建高绩效政府组织[M].北京: 中国人民大学出版社, 2002.5: 125-126.
- [18]柯永果, 王辉, 孟庆霞. 财政绩效监督的内涵及其意义[J].公共支出绩效监督, 2004 年第 7 期.
- [19]张友斗. 我国财政支出绩效评价与监督问题研究[D].中国海洋大学硕士毕业论文, 2007 年.

分报告二:公共支出绩效预算、管理和监督的国际经验

何达基

一、公共支出绩效预算、管理和监督的国际经验概述

(一) 预算与绩效的关系

如分报告一所言，在现代的预算体制中，绩效与公共支出已是分不开的概念；政府必须让市民知道人民交给政府部门的钱，是不是花得合法、有效率，有效果；部门拿到经费后，有没有将资源投到政策任务上，用最合理、最科学、能切合实情的方式，将任务目标完成，以达到提高民生和社会与经济发展的需要。因为预算是政府资源分配的计划，而政府的资源大部分又是出于企业和大众的税款支付，需要面对社会的问责，因此，在预算全过程中要求部门和公共开支项目的负责人员以绩效作为问责的主体，是合理和必须的事情。

事实上，将绩效引入预算监管和市民问责的思维，早在 19 世纪末和 20 世纪初，就已在美国的地方政府改革中出现。当时，纽约城市研究所 (New York Bureau of Municipal Research) 是改革的领先者，在 1900 年代初到 1930 年代，不断帮助美国的地方政府将预算过程现代化，鼓励政府作会计改革、增强预算透明、接受市民问责、和引用科学管理的方法来提高公共开支的效率和效果，并将政府预算的结果与社会发展的政策设定挂钩 (Kahn, 1997; Ridley, 1927; Ridley and Simon, 1938; Williams, 2002, 2004)。这一系列的地方改革，取得了十分明显的成绩，大大推动了美国地方政府管理的科学性和认受性。纽约城市研究所的其中一个主管，Frederick Cleveland，后来更成为美国 Taft 总统在 1910 和 1913 年两度成立的“经济与效率委员会” (Commission on Economy and Economy) 的主席，为美国联邦政府设计了行政预算的体制，垫定了美国二十世纪的预算体制的基石。

在世界二次大战以后，以美国为首的西方国家不断推行新的预算改革，希望将预算分配更理性化、科学化。这些改革包括 1947 年美国前总统 Hoover 提出的以绩效为目标的

政府改革方案 (Lederle, 1949)、1950 年美国国会通过的 “预算与会计过程法案” (the Budget and Accounting Procedures Act)、和 1960 年代末美国推行 “计划-项目-预算” 系统 (the Planning-Programming-Budget System) 等 (U.S. GAO, 1997)。在英国, 类似的改革也在二战后慢慢展开, 特别是因为美国当时对欧洲国家的援助中, 通过联合国要求受助国必须设立项目目标、并申报项目的工作量、单位成本、和产出, 分析项目开支的效率和经济回报 (Rose, 2003, Spiers, 1975, U.N. 1965)。

这些以绩效和科学管理的政府改革, 一直连续到 1980 年代。在 1980 年代后期和 1990 年初, 绩效与预算的关系又有新的突破。因为受到 “新公共管理” (New Public Management) 理论的影响, 当时的西方政府改革者更重视政府公共开支的绩效, 认为如果政府不够效率、绩效不高的话, 就应该将政府服务外包给私人机构和企业来办。这种以 “结果” 为导向的改革思维, 推动了新一论的绩效预算和绩效管理改革。虽然到了 1990 年末, “新公共管理” 已多受批评, 外包的趋势也开始放慢, 但它为西方政府带来的管理绩效意识, 在各地却一点没有式微。过去二十年, 西方国家, 甚至不少发展中国家, 还是不断地推行以结果为导向的绩效预算改革 (Andrews, 2005; Curristine, 2005; OECD, 2007; 2013; Gupta, 2010; Raudla, 2012)。

总观西方过去几十年的改革经验, 可以看出绩效与预算的交差点起码有几个方面。首先, 从预算的任务上, 绩效跟预算有几个不可分开的关系。Schick (1966) 论述西方二战以后的预算改革方向时, 就提出预算有三大作用: 一、预算是用来控制监管部门的资源分配, 保证公共开支合法合规, 没有腐败做假等问题; 这是西方国家在二十世纪初的预算改革的重点, 从会计、财政管理的角度来看预算, 设立好制度, 理清每分钱从哪里来, 花在哪里去的问题。二、预算是管理的工具, 这是在设定好监控体制以后, 财政部门要求部门更重视公共开支的效益与效率, 钱不单要花得合法, 也要花得有绩效; 这是西方国家在二十世纪中起到现在一直努力的改革方向。这一角度是从 “科学管理” (scientific management) 的角度来看预算, 关注点从单项开支 (line-item budget items), 比如花多少钱在人事费、物料、设备等, 转到项目的投入与产出、投入与结果的关系。三、预算是为政策的计划与实现来服务, 预算是资源分配的计划, 但政府的资源分配, 往往是没有绝对的对与错, 而是优先序和价值观的选择。既然如此, 科学管理并不能完全解决资源分

配的难题，预算的合理与认受性，和个别项目应不应该得到拨款，还取决于政策的目标，和项目与政策目标的关系。从这角度看，预算是一个计划的工具，用来保证资源分配时，公共资源能最有效果地落实政策的目标和预期结果。

从这个预算理论的角度看，当预算慢慢从监管控制、以会计和法规为关注点的体制，演变为管理和计划主导的体制时，绩效就慢慢有更大的角色。西方过去几十年的“绩效预算”改革，可以说就是在这条发展道路上，以进两步、退一步地迂迴发展的经验。

预算与绩效的关系，除了可以从预算作用的角度来看，也可以以预算过程的角度来分析。西方预算体制，基本将预算过程分为几个阶段：一、行政机关与财政部门共同编制预算要求和计划；二、立法机关审批行政部门的预算要求，通过拨款法案；三、行政部门按立法机关的拨款和法规，执行预算安排，用公共资源落实政策目标；四、行政部门的内审机关、立法机关，或独立的审计机关，分别或同时对预算执行的结果做事后评审，向负责的部门问责。

在这四个预算过程中，绩效信息都可以有重要的角色。比如在预算编制过程中，财政预算部门可以要求政策部门提交预算计划书，承络资源分配是要达到的绩效目标。在立法过程中，立法机关可以要求政策机关提交预算拨款要求时，将公共支出的政策目标、绩效预期、和绩效管理计划和办法一起提交备案，在审批拨款时让立法代表查看预算与政策目标的逻辑和合理性。在预算执行过程中，财政部门可以要求政策部门定时提交项目进度报告，交代不同项目的产出、生产流程的效率和单位成本等信息，才决定是否应按拨款计划发放资金给部门。最后，在事后评价时，评价机构可以从不同的角度，评审项目的资金使用结果，和对受众、社会、和经济的影响。从这角度看，预算与绩效可以是息息相关，环环相扣的。

从西方国家的经验看，在每一个阶段的预算与绩效的结合，可能都有它的难度，但笼统地说，以评估结果为主要考虑来定财政分配的“绩效预算”，是最难、效果最不确定的，因为有太多的因素，需要在预算要求过程和拨款过程中考虑，例如领导的优先序、上级政府的政策要求等；因此，西方国家的“绩效预算”改革，在推行时碰到的阻力是最大的，往往过了多少年，还是进度不大（Joyce, 2008）。但同时，西方国家发现，以评估

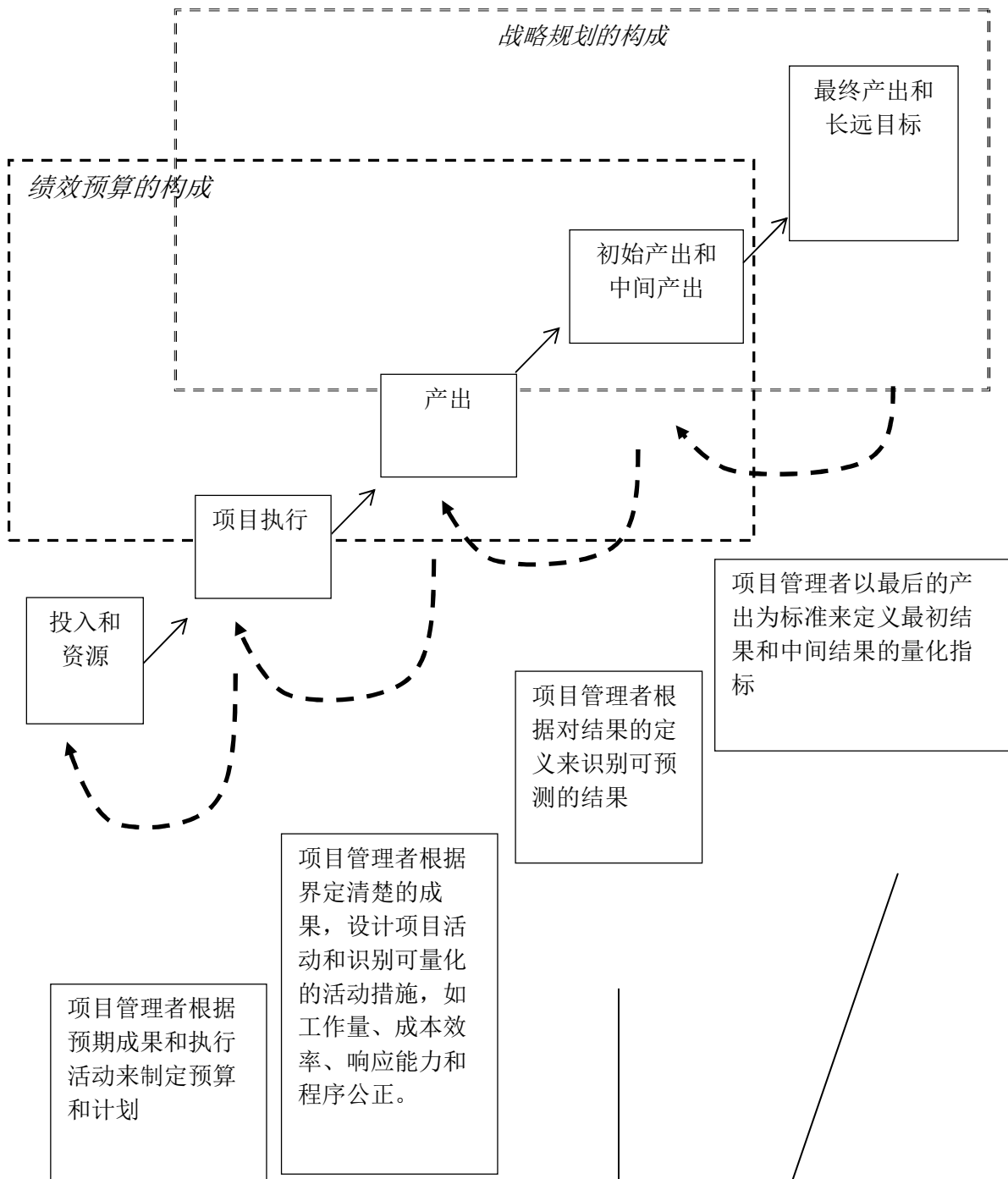
来提高公共支出绩效的预算绩效与项目管理，成就都受到肯定。很多的财政部门发现，虽然拨款过程不能以绩效为唯一的依据，绩效和财政安排往往没有线性的关系（Posner and Fantone, 2007），但预算过程引进绩效信息以后，绩效改革对部门的管理水平与问责文化，都有明显的帮助（Ho, 2006, 2011; Melkers and Willoughby, 2001, 2005），因此，西方国家越来越重视绩效管理和绩效在预算执行的角色。事后的预算评审，理论上应是最科学，最有需要的，也应该面对较少的政治阻力，但往往因为政府投入不够，在不少的西方国家，绩效审计和预算事后评价作得并不全面和透切。

由此来看，绩效可以与预算过程的每一个阶段接轨，但推行的难度，要视乎领导的重视和支持、财政部门的能力、财政部门与政策部门的权力分配和博弈结果等因素。

（二）从西方改革的经验看全过程的公共支出绩效监督

既然绩效信息可以在预算所有的过程发挥作用，财政部门理论上应该可以用绩效信息，对政策部门做预算全过程的监督。在监督的过程中，财政部门可以按 Allan Schick 教授的思维，引进“计划”和“管理”的角度来监控预算的使用，让绩效测量与战略规划、预算和项目管理结合。

图 2-1 是一个例子。这一例子强调部门或项目的资源分配、执行活动、产出、最初成果、中间成果、和长远成果，都需要有合理的逻辑联系，管理者可以跟踪项目向预期结果执行的情况，以及项目资源的分配和产出之间的关系。尽管逻辑顺序是“投入-项目执行-产出”，但是项目管理者有可能颠倒逻辑顺序，在进行战略规划以及绩效评估时，先考虑中间成果、再考虑最初成果、产出和执行活动，因为如何确定最后的成果和政策目标是最重要的，也就是先确定政策的最终目标，然后倒推分析中间过程需要什么成果，然后决定什么样的项目活动和资源分配可以实现该目标。对中间成果、产出和执行活动的定义以及度量指标会伴随政策的最终目标和预期成果的改变而变化。



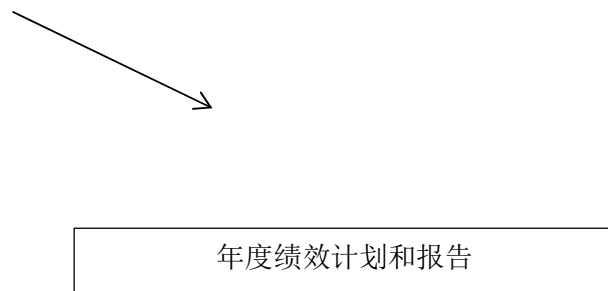


图 2-1 战略规划、绩效评估、绩效预算请求和绩效报告之间的逻辑模型

图 2-1 将预算编制、项目管理、和政府的战略规划三者的逻辑关系大概地勾画出来。全过程的“预算绩效监督”，可以在这框架底下成立指标系统，确保政策部门以绩效理念来计划、管理、和评审预算。表 2-1 是一个具体例子，说明在这框架下，财政部门如果可以用不同的问题来监督预算全过程，设立不同的绩效指标。

表 2-1 全过程的“预算绩效监督”

	财政监督思维	管理思维	计划思维
事前的预算编制	基金安排是否合法合规？	项目或部门有否清楚和科学的管理办法？ 项目或部门有否清楚的结果、产出、效率、等绩效目标？ 项目或部门有否清楚的	项目或部门有否清楚的结果目标？ 项目或部门的目标是否与政策远向、目标、和优先序一致？ 项目或部门的计划有否

		受众？	足够地考虑不同持份者的利益？
预算拨款立法过程	基金安排是否合法合规？	项目或部门的管理办法是否与法案的原意一致？	项目或部门的目标是否与法案的原意一致？ 部门有否给立法机关清楚的绩效计划书？ 有否需要按以前项目的结果重新考虑新的立法需要？
事中的预算执行	基金使用过程有否漏洞？有否足够的制衡？有没有贪腐的危机？	项目或部门有否定期追踪进度的绩效？ 项目或部门有否实行预定的管理办法？	项目或部门有否定期追踪政策落实的进度？ 项目或部门有否定期追踪对不同持份者的影响？
事后的预算评价	基金安排是否合法合规？基金使用有否超标？	项目或部门有什么结果、产出、效率、等绩效结果？ 受众是否满意？	项目或部门有否达到政策的目标和法定的要求？ 项目或部门对不同持份者有什么影响？

（二）绩效监督的体制安排

如果政府对预算全过程要做类似表一的绩效监督，监督的职责应放在那个部门？这个问题的答案，往往要看每个政府的体制演变历史，部门之间的权力分布，行政和立法机关领导的意愿，和政治体制的影响。

例如在美国，因为预算体制建立已久，法治思想深入人心，政府体制内的制衡和法规制度比较完备，所以事前和事中的财政监督，基本上是由政策部门内部的会计人员负责，预算部门和其他部门很少染指其中。不过，事后的财政监督，很多时会由独立的审计部门，或立法机关委托的调查机构负责，部门予以配合。预算编制时的绩效管理和计划监督，则通常由预算部门领头，要求部门提交绩效计划书，并与部门讨价还价，确保绩效目标定得合理、客观、和符合政策目标的要求。但到了预算执行时，项目管理和绩效监督，又落在部门自己的手上，如果有严重问题，往往在事后的评价时，才会被发现。不过，因为美国的政治体制比较公开透明，政党之间经常互相监督批评，政治体制容许不少信息自

由流动；因此，民间、媒体、甚至个别市民，都可以拿到足够的信息和机会，来监督部门或个别项目的绩效。很多政府机关的腐败、行政程序的不公、和政策落实的错失，往往会在预算执行的过程中，由政府外的团体揭露出来，向负责的部门问责。所以，美国的全预算过程的绩效监督，并不完全是政府内部的监管体制问题，而是整个政府管治和政府与人民的关系，通过公开透明，用社会不同的力量，把公共开支的绩效监管起来。

在其他的西方国家，也各有自己国家的特色。例如，在英国和很多英联邦国家，如澳大利亚、新西兰等，审计部门在公共开支的绩效监督，发挥的角色比美国的审计部门要大。这些国家的国家审计处，每年都对重点部门和项目，作“税款投资回报”(Value for Money)评估 (Van Looche and Put, 2011)，将结果向立法机关和社会公布。在 1992 年，英国更通过地方政府法案 (the Local Government Act)，授权给审计委员会 (Audit Commission)，要求所有地方政府，每年用统一的指标，公布地方政府的绩效，让其他地方官员、市民、学者、媒体、和社会团体能有充分的信息，做地方绩效的比较和标杆研究 (Cowper and Samuels, 1997)。不过，审计机构，往往只在事后评价发挥作用，在英国和大部分的西方国家，事前和事中的预算监督，主要还是靠预算部门和财政部门负责。

由此来看，各国的公共开支的绩效监督体制，各有差异，并没有国际统一的体制标准，都是按各地的体制习惯、历史演变、和当时领导的选择来慢慢发展起来。由于不同西方国家的绩效预算、管理、和监督的体制安排和发展步伐各有特色，下文会专门介绍美国、英国、澳大利亚、荷兰、与德国的经验，然后再总结西方各国的发展对中国预算改革发展的启发。

二、不同国家的具体实践

（一）美国最近改革的经验

上述已简单地介绍过美国早在 20 世纪初（进步时代）就已萌生了引用绩效到预算过程的概念。过去 100 年，在美国联邦、州和地方政府都有很多不同的改革措施，如“计划—项目—预算—系统”（PPBS）、目标管理、平衡计分卡等。

在历代不同的改革中，布什总统在 2003-2010 年做的“绩效评估工具”（PART）是最有效果的改革措施之一。PART 工具对不同项目按四个维度评分：“项目设计与目标”、“战略计划”、“项目管理”、“项目结果”；用大概 40 个“是/否”问题对联邦政府 1,000 个项目在 5 年之内完全评分一次（Posner and Fantone, 2007）。由于联邦政府工作繁重，这 1,000 个项目又再分为七种类别，包括公式化的非专项转移支付项目、规管项目、竞争性的拨款项目等，40 多个问题按项目类别有所调整，但整体框架不变。

PART 的特征如下：（1）部门负责收集所有绩效信息，有责任说服财政部门，证明他们是有效率、有效果的；（2）财政部门要求部门必须利用各种的材料与证据，包括独立研究和受众调查等；（3）因为财政部门重视这工具（PART），部门十分认真地满足 PART 的要求；（4）财政部门与政策部门都十分重视创造一个以结果为导向的问责文化；（5）“结果不明显”对于部门来说是十分尴尬的评分，所以部门很重视以结果为导向的绩效评估；（6）财政部门将所有评分和支持的数据都放在他们的网站上，公开让市民下载。透明的政策给部门很大压力，激励部门认真对待 PART 的评审工作。由于 PART 的设计十分灵活，能套用在不同的政策领域，也给财政监管机关很大的主动和话语权，所以中国很多地方政府的绩效预算改革，都按 PART 的思维做了中国本土化的版本，在本报告的第一章，已有详细介绍。

在联邦政府以外，美国很多的州和地方政府在过去三十年，也做了不少的绩效预算改革（GASB, 2003; Ho and Ni, 2005; Lee, 1991, 1997; Wang, 2000）。有些地方政府，如北卡州的 Charlotte 市，就引用了平衡计分法的方式来将绩效管理、战略目标计划、和预算编制联合起来。图 2-2 是该市的预算文献中对这体制的简单图解。这体制适合用来综

合评估部门在不同维度的表现，与 PART 针对项目绩效有不一样的关注点，是另外一种值得参考的绩效管理和预算监管的模式。

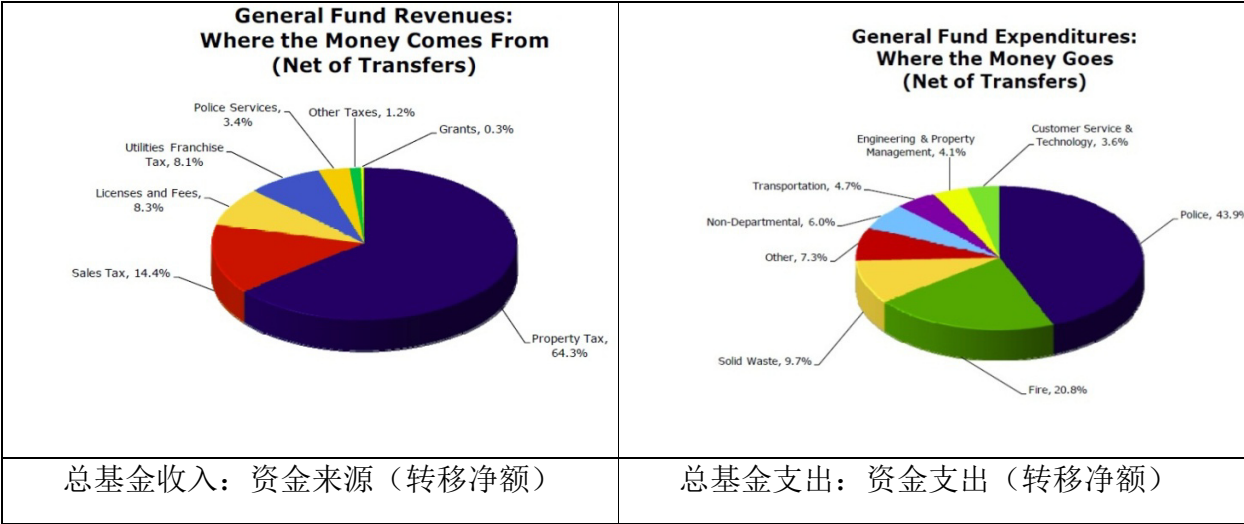


图 2- 2 平衡计分卡的绩效预算体制——美国北卡州 Charlotte 市

（二）英国：资源为本的财政管理系统

虽然英国在 1970 年代就已开始绩效预算（Rose, 2003; U.N. 1965），但直到 1990 年代才有明显的突破。工党在 1998 年提出“全面支出评估”（Comprehensive Spending Review），要求部门设立“公共服务协议”（Public Service Agreements, “PSAs”），明确绩效目标和支出结果而不是投入和产出。2000 年，他们首次做“资源为本的开支评估”（Resource Based Public Expenditure Survey）；2001 年，英国财政部开始推行“资源为本的财政管理系统”（the Resource-Based Financial Management）（UK Treasury, 2002）。

英国绩效预算的特征：（1）将经常性预算和资本预算分开，分别测量；（2）部门负责收集质量，完成“公共服务协议”（PSAs）和资本开支的“部门投资战略”（Departmental Investment Strategies, DIS）；（3）“公共服务协议”（PSAs）以三年为时间表，让部门做长期计划时比较有确定性。因部门必须在三年计划的拨款内（Departmental Expenditure Limits, DELs）完成绩效目标，部门每两年需要对绩效进度进行审查，而不是每年都做，这样部门有更多时间改进管理。如果部门表现有效率，成本降低以致有盈余，他们可以保留剩余的资源，放到“年底弹性账号”，供下年度使用。图 2-3 是“公共服务协议”与绩效目标、绩效指标、和预算执行管理办法的关系。

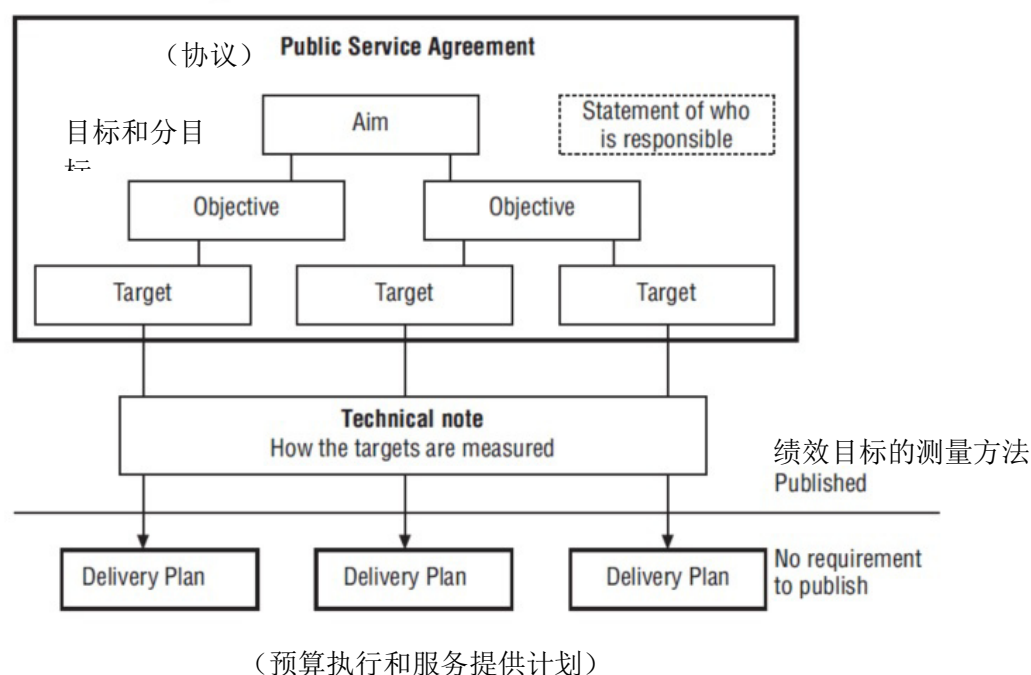


图 2-3 英国以“公共服务协议”为基础的绩效管理体制

来源：OECD（2007），图 12.2.

（三）澳大利亚

澳大利亚的绩效预算是发达国家中最成熟的体制，它在 1980 年代中后期，由于经济下滑，政府赤字严重，政府需要削减开支，于是从 1980 年代到 1990 年代，开展了以私有化和绩效管理为主的政府改革，包括 1984 年的公共服务改革法案（Public Service Reform Act）、1987 年的政府机构改革、1997 年的财政管理与问责法案（the Financial Management and Accountability Act），1999 年的公共服务法案（Public Service Act）（Halligan, 1997; Lawson, 2011）。

在不同的改革措施中，其中最有代表性的有三部分：（1）澳大利亚政府立法部门要求部门每年需要在预算材料中，包括年度预算报告和“文件包预算公告”（Portfolio Budget Statement）报告产出与结果的信息；（2）“文件包预算公告”里必须解释项目的成本与理据，供开支审查委员会通过，之后才能获得拨款；（3）绩效指标必须与部门的战略愿景（Strategic Vision）挂钩，理论上，国会要按照绩效结果的量与预期来拨款。

1、权责发生制预算

从 1999/2000 的年度预算开始，澳大利亚开始了“权责发生制预算”（Accrual Budgeting）的预算体制：（1）预算并不单单包括现金开支或收入，也包括将来的开支责任，如长期的利息开支和养老金成本；（2）“理解应计制”比较透明地反映了未来的开支要求，让澳大利亚的政客有政治压力，结果成立了“将来基金”（“Future Fund”），用来支付长期利息和公务员的养老金。这一措施影响深远，在 2008-2010 年全世界的金融危机时，很多的西方国家都无法面对经济压力，很多公务员的工作和退休养老金都受影响，唯有澳大利亚的退休养老基金资金充裕，不但没有给退休人士增加额外负担，更有盈余来投资到政府的运作中，降低税款负担。

2、中期开支估计框架

澳大利亚在权责发生制预算上，年复一年地，对未来三年的开支做估计，以中期的眼光，计划预算安排。除非有政策改动或特殊经济改变，这估计就变成每年的部门预算，这

帮助部门对政策的优先序、项目成本和绩效目标可以做比较长期的计划。另外，为了鼓励部门合作，财政部门给政策部门更大的弹性和创新的自由度，让他们有更大权力分配资源，设计服务战略计划，而不受各种的规条限制。

3、项目的战略评估

从 2007 年开始，澳大利亚开始一种新的项目战略评估，每年对一些项目群做合适性、效率和效益的评估，并评估项目与政策优先序的一致性。同时，澳大利亚将权力下放给部门首长，让他们协调并管理项目的战略评估。每个评估需时 3~6 月，每年评估大概 6~7 个大型项目。

不过，澳大利亚的绩效预算系统，也有一些不足的地方，需要以后跟进。例如，绩效管理和预算决策的关系还不够明确，部门的“预算文件包”中，有说明新项目的远景和目标，但绩效结果并没有和部门的服务运作办法有清楚的联系解调（Commonwealth of Australia, 2012）。因此，澳大利亚在财政管理和计划上，是比很多国家都先进，但在事前的绩效预算方面，将来还有发展的余地。

（四）荷兰

1、会计系统行动

荷兰早在 1970 年代，就开始以绩效为主的政府改革。但直到 2000 年代，才有比较大的突破改变，所以算是后起的改革国家。在“会计系统行动”（Accounting System Operation）的框架要求下，荷兰政府将项目与预算权力都下放给部门首长，让他们操控预算开支，并对绩效结果负责（OECD, 2007）：（1）在每年预算过程中，部门首长必须考虑在政治过程中的多党联盟协议（Coalition Agreement by Multiple Parties），每个部门的项目预算和政策目标，必不能超越多党在讨价还价过程中，对政府在未来四年的开支计划的限制；（2）财政部门在这过程中的角色是有限的，他们主要负责执行财政规定，监控开支目标的限制，并为部门对成本做估计，部门才是资源分配和管理的权力中心。所以，荷兰的预算绩效体制，跟英美的不太一样，财政不是主导，只负责绩效的监督。

2、问责预算

在 2010 年，荷兰开始一个新的绩效预算系统，叫“问责预算”（“Accountable Budgeting”）：（1）他们首先减少大量的绩效指标；（2）更重视组织学习过程，要求

部门用不同的材料解释不达标的原因；（3）开始要求跨部门的绩效目标，对几个部门同时监督问责，避免互相推卸责任；（4）更重视中期的政策与绩效目标（2-4年），并重新提倡中期结果绩效指标（Intermediate Outcome Indicators），而不单单看长期效果；（5）加强跟国会的沟通，重视以比较可理解的方式发布绩效与预算信息；（6）更重视行政部门内部的预算编制与预算推行中，如何利用绩效信息提高效率与效益，而不是单单看在拨款中绩效信息的作用。这些改变，是符合英美的经验，就是更重视预算执行的绩效，而不单单看立法过程的绩效预算使用。

（五）国际经验的实践总结

从欧美国家过去几十年的绩效预算改革和管理经验当中，可以得出以下的实践经验总结：

- 绩效预算并不是按绩效来定财政分配，有绩效并不一定给钱，没达绩效目标也不一定要砍掉一个项目。
- 预算部门和业务部门必须理解绩效结果的原因，从中学习，不断创新。
- 绩效预算、管理和评估大部分是一个“组织学习”的机制，通过学习改变组织文化，而不是奖罚的机制。
- 绩效预算和管理要有效地推进必须要倚靠强有力的行政管理能力和评估能力。所以，政府必须为绩效预算、管理和评估提供大量的投入，特别要聘请高水平的评估人员、建立数据收集和电子系统、提高人员训练等。如果预算部门和业务部门的管理能力和绩效评估能力没提高，不能准确理解绩效问题，未能对症下药地改变资源分配和项目管理方法，绩效预算和监管，反而会带来意想不到的恶果。
- 领导必须重视，下属才会认真推行；另外，绩效预算要有效推进，需要考虑到政治环境方面的障碍。
- 绩效预算的有效推进需要考虑到公共财政支出对项目本身的限制，有些项目的绩效，可能需要长时间才出现；有些项目，可能需要大量的公共投资，才有显著的效果；也有一些项目，需要其他政府部门和社会团体的合作，才能有希望完成政策目标。绩效监督和预算安排，必须对这些项目的性质有充分的理解，才能有合理的评估。
- 对部门的绩效报告，最好要求有清楚的长期和短期的战略目标和绩效目标，并要求

部门定期和有系统地向财政部门、行政领导、和立法机关报告绩效。

- 如何保证绩效数据的质量，减少部门与财政部门之间的博弈，是所有绩效体制要考虑的问题。按西方国家的经验，博弈取决于三个因素（图 2-4）：相对部门的财政监管能力、动力与组织文化和绩效评估结果的影响程度。政府透明能将上述三个维度的关系改变，政府透明是增强财政监管能力的一大因素。

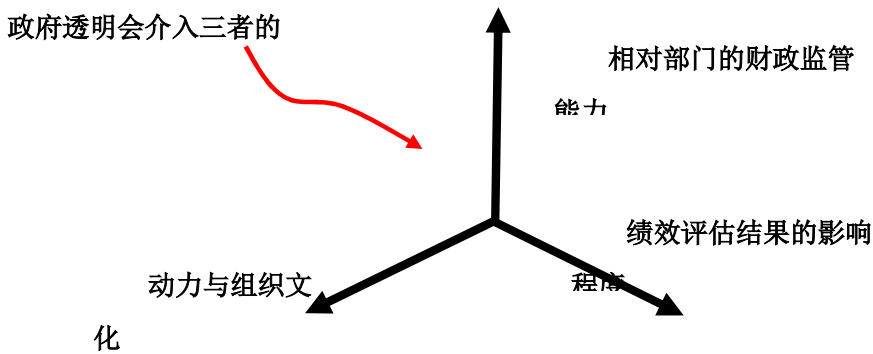


图 2-4 部门与财政部门之间的博弈

三、绩效指标的设定

（一） 绩效指标的种类

绩效监督其中一个重要的环节，就是指标的设定。除了结果和效率指标，部门按政策目标和受众者的需要，还可以设立各种类的指标。表 2-2 列出不同的指标和一些例子，这包括产出、结果、成本效率、时间效率、效益、足够性、参与程度、回应性、满意度、合法性、和准备就绪程度的指标。

表 2-2 指标的种类和例子

绩效范畴	指标例子
结果	• 公安：犯罪率的改变 • 消防：人命和财产的避免损失 • 教育：学生毕业率、儿童文盲率 • 经济发展：就业率 • 卫生：预期寿命、死亡率、发病率
产出	• 公安：已处理的犯罪报案 • 消防：已处理的紧急事故

	● 教育：教过的学生 ● 经济发展：商谈过的投资项目、举办的活动 ● 道路管理：已修好的路的里数
足够性	● 公安：人口与公安人员的比例 ● 消防：人口与消防人员、消防设备的比例 ● 教育：儿童人口中的入学率 ● 行政：在 24 小时内能处理的个案的百分比 ● 卫生：人口比例中能接受某一些卫生服务的比例 ● 公共交通：候车时间、开车所需的交通时间 ● 公共房屋：申请者与入住者的比例
参与	● 公安：市民参与邻舍灭罪活动的人数 ● 消防：自愿者人数 ● 教育：家长自愿者的人数 ● 行政：在 24 小时内能处理的个案的百分比 ● 卫生：人口比例中接受某一些公共卫生服务的比例
效果	● 公安：破案率 ● 消防：火警钟与紧急来电求助的比例 ● 教育：入大学的毕业中学生比例、完成训练后能通过考试和没完成训练能通过考试人数的比例 ● 卫生：病人需要再入主医院的比例
效率	● 公安：平均处理投诉的时间 ● 顾客服务：员工平均每天处理的顾客要求、能在 24 小时内回复的个案比例 ● 行政：政府人员与人口的比例、行政经费与部门预算的比例 ● 道路管理：平均修一公里路的时间
成本效果	● 公安：平均个案处理完成的成本 ● 行政：招聘一个新员工的平均成本 ● 教育：平均每个毕业学生的成本 ● 道路管理：平均修一公里路的时间、项目能不超支而完成的比例 ● 经济发展：每花一万人民币的税收补贴能带来多少就业机会
反应度	● 公安/消防：平均紧急事故的反应时间 ● 行政：能在 24 小时内回复市民要求的个案比例 ● 教育：平均每个毕业学生的成本 ● 公共交通：准时到站的比例
满意度	● 公安/消防：市民满意度 ● 有选择的收费服务：顾客再来的比例 ● 顾客服务：市民投诉量
合付法规	● 公安：市民投诉 ● 行政：市民投诉、法院控诉个案数量
准备就绪程度	● 公安/消防：已通过体质考核和专业训练的人员比例、有否应付紧急事故的设备、主要设备和专业人员与人口的比例

	• 行政：已通过专业考核的人员比例 • 道路管理：需要的物料的存货量
--	---

（二）用“逻辑模型”方法来设定绩效指标

部门应用上述那一类指标，很大程度取决于项目的目标。因此，项目的指标设定，可以用“逻辑模型”方法，从“投入—生产过程—产出—结果—影响”，一步一步地推理出来。财政部门在绩效监督的过程，就以这逻辑模型的方法，来评估部门设定的指标合不合理。附录 2-1 是美国联邦政府农业部在 2014 年度的绩效指标，从中可以看出该部门的绩效指标，是按部门的战略计划来推出来。这些指标没有对与错，而是要有逻辑性、合理性、可量度性。将来政策一旦变动了，部门的指标也必须随之而变。

（三）以市民或利益相关者为中心的绩效指标设计方法

另外一种设定指标的方法，是让核心利益相关者帮助机构识别预期的产出和结果。这种方法更能将公众对政府绩效的期望体现在评估指标体系中。如 2004-2007 年，美国九个城市试点了“公民发起的绩效评估”（CIPA）项目。在 CIPA 项目中，被选出的公民代表组成“公民绩效团队”，聚焦某个选定的公共政策或项目领域，识别公共服务的“关键要素”，然后用这些关键要素帮助机构制定绩效指标。

操作分为五个步骤（图 2-5）：（1）选出公民最关心的公共服务领域；（2）基于关键要素提出绩效措施；（3）收集绩效数据；（4）与政府官员一起运用 CIPA 用于政策制定；（5）帮助政府将绩效政策信息传递给公众。

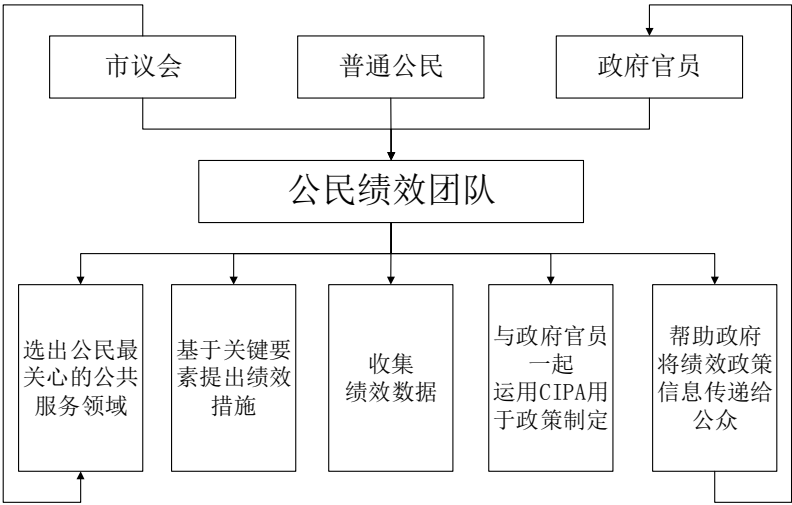


图 2-5 以市民或利益相关者为中心的绩效指标设计方法

来源：Ho (2007), Figure 1.

表 2-3 比较了从市民角度定的指标，和一般由政府官员定的指标的差异，总体而言，市民很多时更重视结果、公平、和满意度的绩效衡量。

表 2-3 绩效指标——来自管理部门和来自公民的绩效评估指标不同

项目/政策领域	传统的行政措施	公民发起的绩效评估
警察	全市范围内的犯罪率 急救电话的平均响应时间	全市、全社区的犯罪率 不同社区和不同犯罪类型的响应时间（如犯罪调查，交通事故，非紧急服务） 公民对公共服务满意率或高度满意率 公民信任警察部门可以保护社区安全的比例
消防与紧急医疗服务	全市范围内的响应时间	全市内、不同社区的响应时间 在事件中专业资格的人员和设备不足的比例
公园和休闲	使用者数量 公民对项目设施设备的满意度	使用者数量以及它与公众中潜在使用人群的比例 分年龄段或分使用者特征的公民对项目设施设备的满意度 关于城市项目可用性和资质沟通交流工作的满意度 清楚不同类型项目提供的公民或潜在使用者比例
垃圾收集	服务质量投诉数量（如垃圾收集后道路清理，时间安排问题） 市民对服务的满意度	市民对服务的满意度 与其他同类型城市垃圾收集费的比较 服务的成本-收益情况（如，每吨垃圾收集和处理的总费用，每户家庭需要供养的部门员工数量
街道维护和建设	道路铺设或维护的行车里程 每一行车里程的公路维护或建造的单位成本	每一行车里程的公路维护或建造的单位成本与其他管辖区的比较 需要显著维修的道路比例 在工程部门最初设定的道路正常寿命之前需要

		显著维修的比例
--	--	---------

来源：Ho and Coates (2004), Ho (2009)

四、基于国际经验给河南省的政策建议

（一）将绩效管理与监督作为一种问责机制和部门提升管理能力的学习过程，而不是惩罚性措施

绩效预算和绩效管理是战略规划工具，帮助政策制定者监管政策执行过程和政策的实现情况，并帮助部门提高自身的能力和水平。如果有违法违规，有关部门和负责人员理应受到处罚，但很多绩效的问题，并不是法规上的失误，而是资源分配时的优先序选择、或没有充分考虑外部环境的不确定因素。在这种情况下，绩效管理与监督要以提高组织学习能力为目标，多从激励的角度出发，而不是一种惩罚性措施。

（二）通过法律法规明确规定绩效评价体系中不同机构的责任

在制定河南省的绩效管理与监督体制时，必须要以清楚的法规，来定那个机构负责设定政府的战略计划和年度战略目标、政策优先序；谁负责选编适当的绩效指标，和谁负责绩效报告的发布等。

（三）加强部门评估能力和财政部门的监管能力

从西方的经验看，绩效指标的设立、项目的绩效管理、和绩效报告的预备，都需要部门的支持。因此，加强部门的评估分析能力，包括人员、电子系统、数据处理能力等，都十分重要。同时，财政部门也要有足够的监管能力，来防止作假虚报的问题。将数据电子化、自动化，是其中一个有效的组织能力提升办法，这往往是绩效预算和管理最重要和最基本的投资。

（四）启动包含绩效计划的三年期预算计划

河南省可以借鉴澳大利亚和英国的经验，采取以下措施：（1）河南省财政厅以3年期省本级收入和中央转移支付为基础，制定一个3年期支出计划；（2）在

财政厅的三年期支出计划基础上，每一个部门提供一个本部门的三年期绩效计划，包含具体的绩效目标和评估指标，财政部可以依据这些具体目标和指标对部门开展问责；（3）随着财政和资源情况的变化，三年期的预算和绩效计划可以变化和调整，但是部门必须提供相应的依据；（4）每年，部门应该依据绩效计划提供年度进展报告，包括目标的实现情况，下一步采取的措施。使用年度进展报告，财政厅和部门可以寻找进一步改进的机会。

（五）确定监管部门、绩效评价部门和审计部门的角色

河南省可以有两种选择：（1）选择一：监管部门和财政厅的绩效评价部门二合一，有唯一的机构对绩效监督和评价负责；（2）选择二：财政厅的绩效评价部门负责所有项目的绩效评价，或选择出来的特定项目的绩效评价，运用评价结果的信息帮助预算安排部门分配年度预算；监督部门负责预算执行情况的监管，确保项目有效执行，实现政策目标、符合政策优先序。最后，审计部门负责对特定项目进行深入审计。

（六）争取政府高层的大力支持

西方国家的经验与中国的经验类似，领导的支持对改革推动的力度与成败是息息相关的。领导如果高度重视，财政部门在推绩效改革时，就可能拿到更多的资源来做事，更重要的是，在与政策部门讨价还价的过程中，领导的支持是一个很重要的变数，让部门知道是否需要认真对待改革的要求。

（七）多以公开透明来支持财政的绩效工作

绩效管理与监督体制的建立，除了要靠组织内部能力的提高和流程的改造，更要靠公开透明，以社会团体、学界、舆论、和广大市民的能力，对政府部门问责，以保证公共开支花得合理、有效果、能针对市民和社会发战的需要和要求。财政部门相对其他部门，人力和权力都有限，对某一些政策理解，肯定不比政策部门深入。在这种信息不对称的情况下，公开透明，不但是社会民主发展的需要，也是财政部门面对改革挑战时的一个重要措施。

参考文献

- [1] Andrews, M. (2005). "Performance-Based Budgeting Reform." In Shah, A., ed., *Fiscal Management* (pp. 31-70). Washington, D.C.: The World Bank.
- [2] Commonwealth of Australia, the Australian Department of Finance and Deregulation (2012). *Sharpening the Focus: A Framework for Improving Commonwealth Performance*.
- [3] Cowper, J., and Samuels, M. (1997). "Performance benchmarking in the public sector: The United Kingdom experience." *Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector*. Paris: Organization for Economic Development and Co-operation.
- [4] Curristine, T. (2005). Performance information in the budget process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), 87-131.
- [5] Curristine, T. (2008). Sequencing and Pacing Performance Budgeting Reforms. Summary report of the 5th annual meeting of the SBO Network on Performance and Results. Paris: OECD.
- [6] Gupta, A. (2010). "Evaluation of governance: A study of the government of India's outcome budget." *Journal of Development Effectiveness* 2(4): 566-573.
- [7] Halligan, J. (1997). "New public sector models: Reform in Australia and New Zealand." In Lane, J.E. (ed.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems* (pp.17-46). London: Sage.
- [8] Ho, A. (2006). "Accounting for the value of performance measurement from the perspective of Midwestern mayors." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2): 217-237.
- [9] Ho, A. (2007). "Exploring the roles of citizens in performance measurement." *International Journal of Public Administration* 30(11), 1157-1177.
- [10] Ho, A. (2011). "PBB in American Local Governments: It's More than a Management Tool." *Public Administration Review*, 71(3): 370-388.
- [11] Ho, A. and Coates, P. (2004). "Citizen-initiated performance assessment: The initial Iowa experience." *Public Performance and Management Review*, 27(3), 29-50.
- [12] Joyce, P. (2008). "Does More (or Even Better) Information Lead to Better Budgeting? A New Perspective." *Journal of Policy Analysis and Management* 27(4): 945-975.
- [13] Kahn, J. (1997). *Budgeting Democracy: State Building and Citizenship in America, 1890-1928*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- [14] Lawson, C. (2011). "The Legal Structure of Responsible Government and Ministerial Responsibility." *University of Melbourne Law Review*, 35: 1005-1048.
- [15] Lederle, J. W. (1949). "The Hoover Commission reports on federal reorganization." *Marquette Law Review*, 33(2), 89-98.
- [16] Lee, R., Jr. (1991). "Developments in state budgeting: Trends of two decades." *Public Administration Review*, 51(3), 254-262.

- [17]Lee, R., Jr., (1997). "A quarter century of state budget practices." *Public Administration Review*, 57(2), 133-140.
- [18]Melkers, J., and Willoughby, K. (2001). "Budgeters' views of state performance-budgeting systems: Distinctions across branches." *Public Administration Review*, 61(1): 54-64.
- [19]Melkers, J., and Willoughby, K. (2005). "Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects." *Public Administration Review*, 65(2): 180-190.
- [20]Organization for Economic Co-operation and Development. (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- [21]Organization for Economic Co-operation and Development. (2009). *Government at a Glance 2009: Country Note: Germany*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- [22]Organization for Economic Co-operation and Development (2013). "Government at a Glance 2013." Available at http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en (accessed November 25, 2013).
- [23]Posner, P., and Fantone, D. (2007). "Assessing federal program performance: Observations on the U.S. Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool and its Use in the Budget Process." *Public Performance and Management Review* 30(3): 351-368.
- [24]Raudla, R. (2012). "The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: Is Estonia any different?" *Public Administration* 90(4): 1000-1015.
- [25]Ridley, C. E. (1927). *Means of Measuring Municipal Government*. New York: Municipal Administration Service & School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.
- [26]Ridley, C.E. and Simon, H. (1938). *Measuring Municipal Activities*. Chicago: the International City Managers' Association.
- [27]Rose, A. (2003). *Results-Oriented Budget Practice in OECD countries*. London, UK: Overseas Development Institute.
- [28]Schick, A. (1966). "The road to PPB: The stages of budget reform." *Public Administration Review* 26(4): 243-258.
- [29]Spiers, M. (1975). *Techniques and Public Administration: A Contextual Evaluation*. London: Fontana Press.
- [30]United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2002). *Managing Resources: Implementing Resource Based Financial Management*. London: Her Majesty's Treasury.
- [31]United Nations. 1965. *A Manual for Programme and Performance Budgeting*. New York: United Nations.
- [32]U.S. Department of Agriculture (2014). *FY2015 Budget Summary and Annual Performance Plan*. Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture.
- [33]U.S. General Accounting Office (1997). *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*. GAO/AIMD-97-46. Washington, D.C.: U.S. GAO.

- [34]U.S. General Accounting Office (2003). Performance Budgeting: Current Development and Future Prospects. GAO-03-595T. Washington, D.C.: U.S. GAO.
- [35]Van Looke, E., and Put, V. (2011). "The impact of performance audits: A review of the existing evidence." In Lonsdale, J., Wilkins, P., and Ling, T. (eds), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- [36]Wang, X. (2000). "Performance measurement in budgeting: A study of county governments." *Public Budgeting & Finance*, 20(3), 102-118.
- [37]Williams, D. W. (2002). "Before performance measurement," *Administrative Theory and Praxis*, 24(6), 457-486.
- [38]William, D. W. (2004). "Evolution of performance measurement until 1930," *Administration & Society*, 36(2), 131-165.
- [39]Willoughby, K., and Melkers, J. (2000). "Implementing PBB: Conflicting Views of Success." *Public Budgeting & Finance* 20(1): 105-120.

附录

附录 2-1 绩效指标——美国农业部的主要绩效指标

美国农业部门的绩效指标体系：根据 2015 年度联邦预算，美国农业部的任务主要在发展食物、农业、自然资源、农村发展、营养以及基于合理公共政策、可用技术和有效管理基础上的相关事务。在每一个战略目标下设计绩效指标，多数指标是结果导向的，也有少数指标是产出导向或过程导向的。

战略目标	主要绩效测量指标
帮助农村社区实现自给自足、重新入住、经济繁荣	给社会弱势农民的直接有保证贷款的百分比
	给刚入行农民的直接有保证贷款的百分比
	美国农业部融资企业新创造或挽救的工作数量
	接受新的或改进电动设备的借用者/购买者数量
	接受新的或改进通讯服务的借用者/购买者数量
	接受来自被资助用水设备机构的新的或改进服务的人数
	提供的住房机会
	使用新的或改进的基本社区设施、比如卫生设施、安全设施、教育设施居民的百分比
保证国有森林以及私人工作地区被保留、修护并且加强其气候变化适应力，同时提高水质	社区自然保护区项目修复的湿地英亩数
	有提升水质措施的土地的英亩数
	有提升水质措施的农田的英亩数
	有提升水质措施的牧场和林地的英亩数
	有改善鱼类和其他野生物栖息地环境措施的非国有土地的英亩数
	符合气候变化适应和缓和措施的国有森林和草地的百分比
	有合理功能状态的国有森林和草地的百分比
	每年被修复或改善的公有和私有森林英亩数
	被出售的木材体积（十亿立方尺）
	荒地都市的交叉区域（存在为减少山火灾难风险的需处理的危险燃

	料) 的英亩数
帮助美国提升农业产量和生物技术出口品比如美国提高食品安全的工作	美国联邦农作物保险合作组织 (FCIC) 担保的 FCIC 风险保障范围的正常标准
	参与国外食物和农业贸易展会的农业出口品价值
	通过解决海外市场问题 (比如美国出口扣留、限制性“动植物检验检疫措施”和“技术性贸易壁垒”问题和贸易管制问题) 的贸易的价值
	为解除基于科学决定的生物技术产品 (不会对农业产生害虫威胁) 的管制美国农业部采取措施的累计数量
确保所有美国儿童每餐安全、营养均衡	存在儿童有食物不安全担忧的家庭的百分比
	参与补充营养援助项目的合格人群百分比
	补充营养援助项目付款准确率
	每年农民通过市场和直接销售补偿给补充营养援助项目的收益
	每年参加公立学校午餐项目的合格人群的百分比
	每年参加在夏季喂养项目中的免费或降价的学校午餐项目的儿童百分比
	通过沙门氏菌核实检测标准的肉鸡工厂的百分比
	来自所有食品安全和检查服务商品的所有疾病
	有实用食物防御计划的机构百分比
创造 21 世纪高绩效, 高效率, 高适应性的美国农业部	参与核心远程办公的工作人员人数 (以一天为周期)
	美国农业部所有的租用办公室和仓库面积 (百万平方尺)

资料来源: 美国农业部 (2014)。

分报告三：国内公共支出绩效监督的理论和实践

云伟宏

财政绩效监督在国内已开展了十余年，广东、上海、浙江等经济发达省份较早开始了财政支出绩效评价和监督工作，近年来，四川、河北等省份在这方面也开展了卓有成效的探索。2014年7月14日—25日，课题组先后赴广东省、四川省和上海市进行实地调研，同时，通过多种渠道收集了浙江省和河北省的相关资料，本报告在上述调研的基础上希望用较小的篇幅对这些省份公共支出绩效监督的实践和探索进行梳理。

一、绩效监督机构设置与工作流程

（一）绩效监督机构设置

合理的机构设置是推进绩效监督工作的组织保证，从广东省、浙江省、上海市、四川省和河北省进行的绩效监督实践上看，绩效监督管理机构主要是绩效评价处、预算处和财政监督局，各个地区绩效监督机构具体职能有所不同，形成以绩效评价处为主体、以财政监督局为主体、预算处和财政监督局联合监督三种绩效监督机构设置模式。

1、绩效评价处为主体的绩效监督

这种模式的绩效监督机构设置是把绩效监督的权力授予绩效评价处，体现了一定程度的绩效预算编制，执行和评价监督相分离，这种模式以广东省和上海市为代表。

2003年，广东省进行财政绩效评价管理改革，设立绩效评价处。绩效评价处作为当时省财政厅的17个职能处（室）和现在的25个¹⁵职能处室之一，具体职责为：“承担财政支出绩效管理工作；承担会计决算工作；拟订财政资金支出绩效评价管理的有关政策和制度；拟订财政支出绩效评价指标体系、评价标准及业务规范；组织实施财政支出绩效评价；组织开展企业、行政事业单位等会计决算报表汇总和分析工作，提出建立公共资源统

¹⁵ 25个内设机构分别是：办公室、法规税政处、预算处、地方财政处、国库处、综合处、行政政法处、教科文处、工贸发展处、农业处、经济建设处、社会保障处（省社会保险基金财政管理办公室）、外经金融处、会计处、绩效评价处、行政事业资产管理处、农业综合开发办公室、农村财务管理处、政府采购监管处、公务用车管理处、监督检查局、人事教育处、机关党委办公室、监察室和离退休人员服务处。

计报告制度和建立公共资源数据库的建议”¹⁶。目前，整个广东省财政厅机关行政编制为242名，绩效评价处工作人员为10名左右。

上海市财政局内设绩效评价处，作为25个内设机构之一¹⁷。负责拟订财政支出绩效评价的相关政策、制度和办法，拟订绩效评价指标与标准体系；组织对预算编制、执行和财政资金使用情况进行绩效评价；负责建立与管理绩效评价中介机构库和专家库，并对其评价质量进行监督；建立绩效评价工作信息库和绩效评价结果应用机制。

与上海市相比，广东省的绩效评价处不但承担了绩效管理监督职能而且承担了会计决算，报表汇总等职能，这意味着广东省绩效管理处获得了更多授权，超过了绩效评价管理本身，在我们分析的几个省市中是比较独特的。

2、财政监督局为主体绩效监督

这种模式是赋予财政监督局绩效监督的权力，体现预算编制、运行和监督三权分立，主要是以浙江省为代表。

浙江省财政监督局具体职责包括：拟定财政监督的政策和制度；组织实施省级预算编制、执行和财政资金使用情况的监督；负责省级财政收入、支出及财税政策执行情况监督；负责会计信息质量检查和会计师事务所等中介机构执业质量的监督检查；负责对厅内各业务处室局履行财政管理职责和厅机关及所属单位预算、财务与资产管理、内部控制等情况的监督检查；负责预算绩效管理工作，负责绩效目标监审，开展绩效监控，组织绩效评价，反馈评价结果，提出结果应用的政策建议；组织和指导省级部门、省对市县转移支付预算绩效管理工作；负责对省级部门特定项目支出预算、省级政府投资项目国库集中支付资金和政府采购工程项目预算（工程量清单）的监审；负责省级政府投资项目竣工财务决算审查；负责审计机关对省财政实施审计的业务协调工作；负责对市县财政监督工作的

¹⁶ 《广东省人民政府印发广东省财政厅主要职责内设机构和人员编制规定的通知》，粤府办〔2009〕93号）。

¹⁷ 21个内设机构分别是：办公室、政策法规处、人事教育处、信息技术处、综合规划处（综合经济研究室）、财政监督处、预算处、国库处、政府采购管理处、行政政法处、教科文处、经济建设处、农业处（农业综合开发办公室）、社会保障处、企业处、会计处、涉外经济处、税政处、绩效评价管理处、监察室、直属机关党委（工会、团委）。

指导；负责对县级财政管理绩效整体评价和省级部门预算绩效管理工作考核；负责办理交办的其他事项¹⁸。

3、预算处和财政监督局联合监督

这一模式绩效监督机构设置是赋予预算处和财政监督局绩效监督的职能，以四川省和河北省为代表。

四川省绩效监督由财政监督局、预算处和各业务处室共同完成，并且成立了绩效评价监督工作领导小组、绩效监督办公室、绩效监督工作组为基本框架的多层次工作机构，形成多层次绩效管理工作机制。其中：绩效评价监督工作领导小组¹⁹，主要负责绩效评价（监督）管理的组织协调工作，领导小组下设绩效监督办公室；绩效监督办公室²⁰，设在财政监督局，主要负责绩效评价（监督）管理日常工作，负责制定工作规划，完善评价指标体系，提出被评价项目名单，负责完成年度绩效评价（监督）汇报报告；绩效评价工作组²¹，预算处和支出处室组成绩效评价工作组，负责组织实施项目绩效评价工作，将监督职能融入业务处室的业务管理之中。实际操作中工作组由财政支出绩效评价责任处室、相关业务处室、项目主管部门、市县财政人员和中介机构人员组成，项目负责人和评价组成人员根据评价项目属性和评价人员专长统筹确定。原则上工作组中财政人员占比不低于50%，项目主管部门人员回避参与本部门主管项目评价；绩效评价（监督）联合工作组，由财政监督局组织，联合工作组由财政监督局、财政投资评审中心、中介机构人员、高校科研机构专家、人大代表、政协委员共同组成²²。

¹⁸ 浙江省财政厅网站 http://www.zjcz.gov.cn/pub/zjcz/zgk/hggk/nsjg/201103/t20110323_1040.htm

¹⁹ 财政厅党组书记、厅长担任领导小组组长，分管厅领导担任副组长。成员由预算处、综合处、行政政法处、教科文处、经建处、投资处、农业处、社保处、外经处、企业处、金融处、农发办、财政监督局、评审中心等 14 个单位主要负责人担任。

²⁰ 成员由预算处（编审中心）、财政监督局、评审中心相关人员组成。

²¹ 工作组成员由支出管理处室、省级主管部门和市县财政人员组成。

²² 实际操作中，联合工作组成员由监督检查局人员、抽调的市县财监干部和聘请的注册会计师三部分组成。联合工作组没有业务处室的人参加，被理解为相当于第三方监督。四川省目前还没有采用外聘外包的第三方评价。

河北省的绩效监督由预算处²³、财政监督处和各业务处室联合完成，其中预算处和财政监督处负责组织，各业务处室对各自管理的资金进行绩效评价和监督。预算处负责建立财政支出绩效评价制度和评价体系和组织财政支出项目绩效评价。财政监督处会同厅内有关业务处监督省本级预算的执行，监督检查各项财政收入的征管和财政资金的分配、使用、绩效等。经济建设处、行政政法处和社会保障处等各业务处室，负责拟订归口管理部门、单位的财务规章制度，负责归口专项资金绩效管理，监督项目资金使用管理，组织绩效考评。

（二）绩效监督工作流程

绩效监督嵌入整个财政资金使用过程是开展绩效监督工作的题中之意，如何嵌入体现在绩效监督工作流程中。下面从绩效目标管理、绩效跟踪管理、绩效评价流程和结果运用管理四个环节，对广东省等 5 个省份的绩效监督工作流程进行梳理。

1、绩效目标管理流程

预算绩效目标管理是指预算单位在编制预算时，对计划使用财政资金的单位及其项目设定计划期内预期应达到的业绩目标、预期产生的效益和效果，并据此进行编制、审核、批复的过程。预算绩效目标管理的对象是所有财政性资金，包括本级预算和转移支付预算资金。

绩效目标管理实质上是绩效事前监督。根据我国预算编制和批复程序，从预算提出到预算被批准，需要经过两上两下编审流程。在整个编审流程中体现了预算要有绩效目标的管理要求。几省市的绩效目标管理已形成了与“两上两下”预算编制同步进行的从绩效目标申报到批复成熟的绩效目标管理流程，如图 3-1 所示。

²³ 本报告成文之后，我们又观察到 2015 年 4 月 30 日河北省财政厅网站发布的最新内部机构设置，河北省财政厅新设立了预算绩效管理处承担了预算处的绩效监督职能。http://www.hebcz.gov.cn/zwgk/jgszjzn/201504/t20150430_256634.html

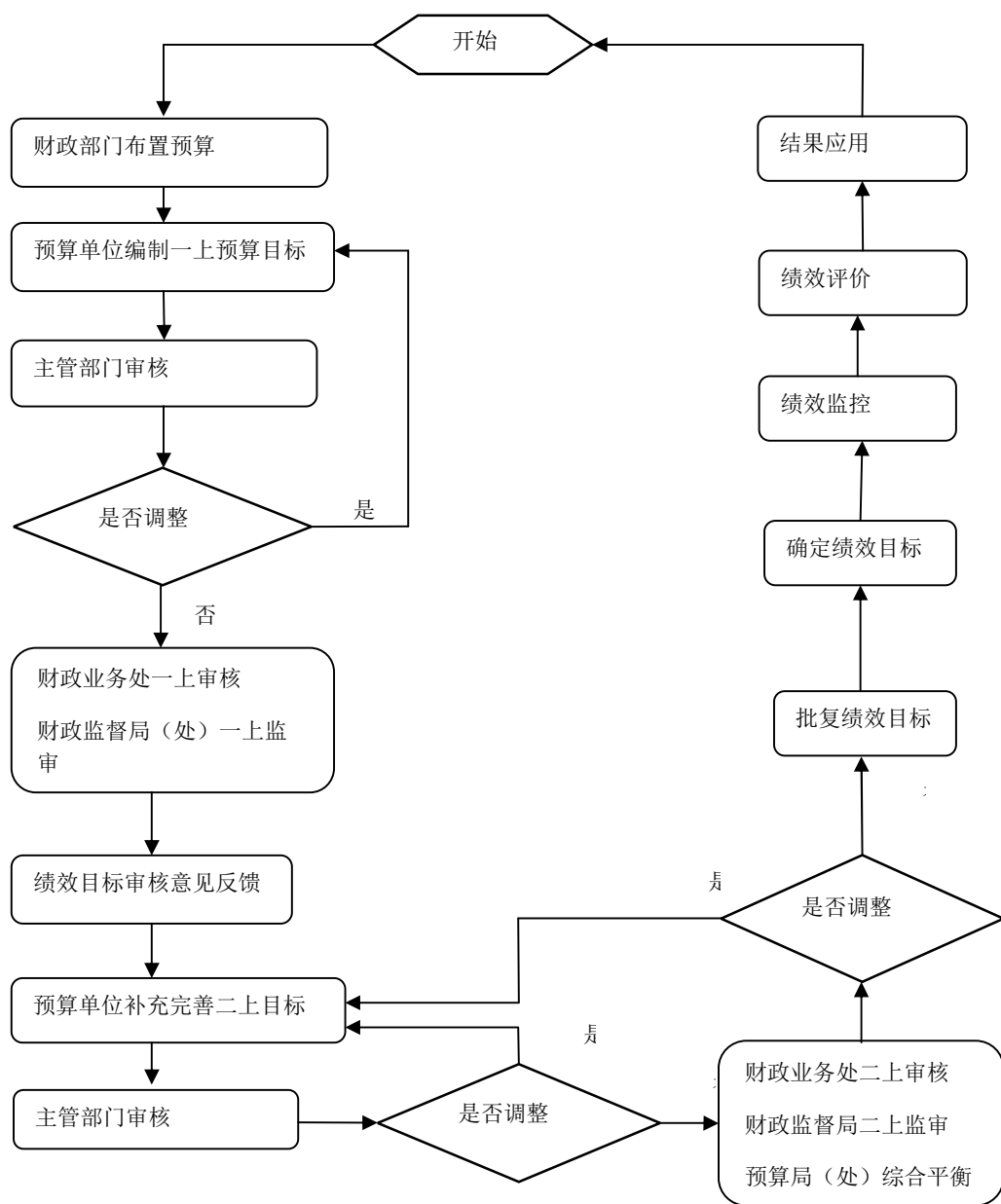


图 3-1 绩效目标管理流程

广东省在实践中还制订了纳入部门预算财政支出项目²⁴（图 3-2）和不纳入部门预算支出项目²⁵（图 3-3）的绩效目标管理流程。

²⁴ 纳入部门预算财政支出项目，是指省级部门单位为完成其特定的行政工作任务或事业发展目标、纳入省级部门预算编制范围的项目支出。具体包括：省财政安排资金 500 万元（含 500 万元）以上的项目支出；省财政连续 2 年（含 2 年）以上安排资金的跨年度项目支出；省财政厅确认的其他重要项目支出。

²⁵ 所谓不纳入部门预算财政支出项目，主要是指专项资金。

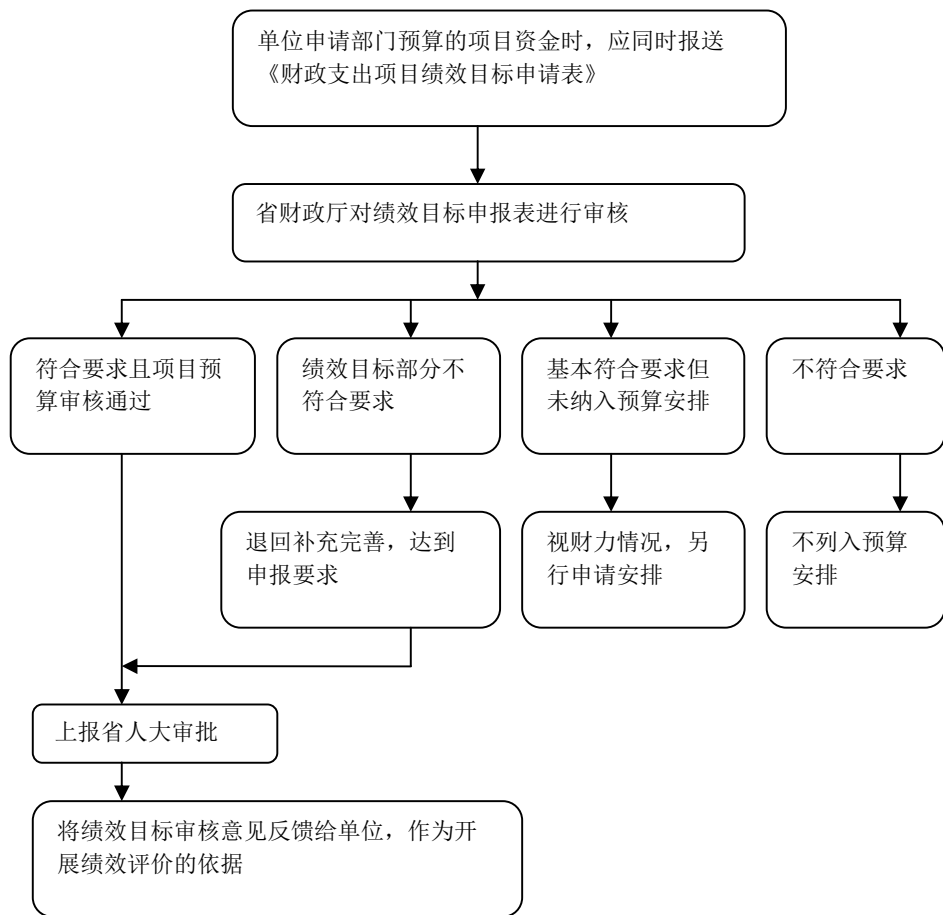


图 3-2 广东省纳入部门预算的财政支出项目绩效目标管理流程图

广东省财政厅规定在年度部门预算“一上”20个工作日内，将项目支出绩效目标审核意见反馈给主管部门。主管部门对不符合要求的支出项目的绩效目标进行修改，或退回下属单位修改，于10个工作日内重新报送财政厅审核。财政厅在收到重新报送的项目支出绩效目标10个工作日内，将审核意见反馈给主管部门。财政厅在部门预算“二下”时，将项目支出绩效目标审核结果下达给主管部门。财政厅审核的项目支出绩效目标作为申报部门预算的前置条件和项目支出预算安排的重要依据，同时也作为项目支出预算执行和绩效评价的重要依据。

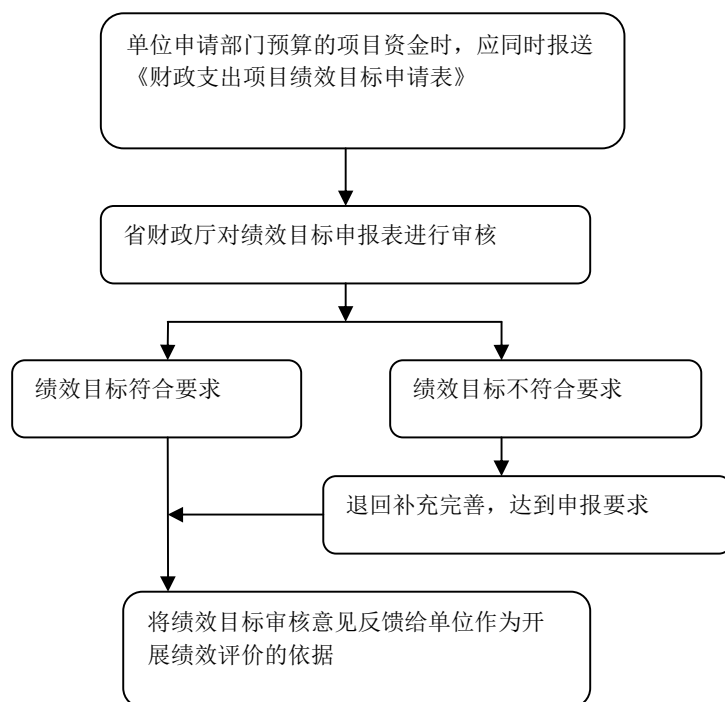


图 3- 3 广东省不纳入部门预算的财政支出项目绩效目标管理流程图

总结广东、浙江和上海等地区绩效目标管理的实践，具有下面六个特点：

第一，都需要编制预算绩效目标。比如浙江省要求“预算单位编制年度部门预算，项目预算同时填报《项目申报书》中预算绩效目标相关内容，《单位（部门）整体预算绩效目标文本》。上海市也明确规定，预算部门（单位）要编报科学、合理、清晰、量化的项目绩效目标、部门整体支出绩效目标和基本支出绩效目标。

第二，预算绩效目标包括的内容基本相同。预算绩效目标主要包括：预期产出，包括提供公共产品和服务的数量、质量、时效目标，以及达到预期产出所需要的成本和资源等；预期效果，是指预期产出的社会效益、经济效益、生态效益、可持续发展影响、服务对象或受益者满意程度等。上海市还设置了实现项目绩效目标所需要的保障制度、措施和工作计划，以及项目管理内容和相应目标要求等。

第三，时间安排基本相同。上海市规定“预算主管部门在部门预算‘一上’前，对预算单位填报的项目绩效目标进行审核，经评审通过的项目纳入预算项目库管理，未纳入预算

项目库的项目，财政部门原则上不安排该项目预算。财政部门对预算部门（单位）报送的项目绩效目标进行审核。原则上，财政部门在部门预算‘一下’前完成当年新增重点项目的绩效目标评审工作，在部门预算‘二下’前完成经常性重点项目的绩效目标评审工作。”

第四，都需要预算绩效目标审核。审核可分为预算单位自审、主管部门审核、财政部门审核及第三方评审等方式。其中财政部门审核，结合部门预算“二上二下”的编审流程进行。财政部门“一上”环节审核的重点是预算绩效目标编制的规范性，即预算绩效目标与单位职能及事业发展规划的相符性、目标细化量化程度等。“二上”环节审核的重点是预算绩效目标编制的合理性、预算资金和预算绩效目标的匹配性等，并评判预期绩效水平的高低。一般而言，不符合要求的，预算单位进行调整优化，否则不予纳入部门预算；预期低绩效或无绩效的，不予安排财政资金。

第五，都把预算绩效目标作为重要绩效监督依据。批复的预算绩效目标一般不予调整，确需调整的，应当根据预算绩效管理的要求和审核流程，按照规定程序重新审核、报批。经批复的预算绩效目标是预算执行、绩效监控、绩效评价、财政监督、财务管理、政府绩效管理、绩效问责的重要依据。

第六，预算绩效目标财政监督审批机构不同。四川省、广东省和河北省，预算绩效目标审核权主要是在业务处和预算处；浙江省是总预算局负责编制全省和省本级财政年度预算草案，提出预算平衡和财力分配方案，监督局负责绩效目标监审，开展绩效监控，组织绩效评价，反馈评价结果，提出结果应用的政策建议。上海市是有预算处负责审批市级部门预算和调整预算，财政监督处负责检查反映财政收支管理中的重大问题，绩效评价管理处组织对预算编制、执行和财政资金使用情况进行绩效评价。

2、绩效跟踪管理

绩效跟踪管理是预算绩效管理主体根据确定的项目绩效目标，通过动态或定期采集项目管理信息和项目绩效运行信息，对项目管理的各相关内容和目标要求的完成情况进行跟踪，并在归纳分析的基础上，及时、系统地反映预算执行过程中的项目绩效目标的运行情况 and 实现程度，纠正绩效运行偏差，促进项目绩效目标实现的管理活动。与其他地区相比，上海市的绩效跟踪管理有一定特色。

上海市规定，预算部门（单位）要重点选择当年项目预算中通过绩效目标评审的项目和上年结转的跨年度项目，对其预算执行过程中的项目管理和目标要求的完成情况（目标保障）、目标实现程度、目标偏差和纠偏情况等跟踪。具体包括目标保障情况、目标实现程度、目标偏差情况、目标纠偏情况等。

绩效跟踪在预算项目启动后实施，实施跟踪的具体时间可根据项目的特点确定。其流程包括如下方面：

一是确定跟踪目标。在核对项目基本信息基础上，根据实际需要对相关绩效目标按类细化，并确定绩效跟踪的重点目标。

二是开展绩效跟踪。依据确定的重点目标，对项目管理和目标要求的完成情况实施绩效跟踪，归集跟踪信息。

三是进行偏差分析。根据绩效跟踪信息，对照重点跟踪的目标，发现绩效运行偏差、分析偏差原因。

四是提出纠偏路径。依据偏差分析，结合项目实际，提出实施纠偏的路径和方法。

五是及时实施纠偏。绩效运行情况与设定的绩效目标要求发生较大偏离时，绩效跟踪主体应及时查找问题，分析原因，采取措施，及时纠偏。绩效运行有重大偏离的，绩效跟踪主体应将相关情况及时上报主管部门或财政等相关职能部门。对绩效跟踪发现无绩效或低绩效的项目，要按规定调整执行或停止执行。

六是形成跟踪结论。依据项目基本情况、目标设定情况、项目组织实施情况、绩效目标完成及偏差情况、存在问题及纠偏情况等，形成跟踪结论。预算主管部门应在完成绩效跟踪工作后的一个月内，将本部门及下属单位的《绩效跟踪结果报告》报送财政部门。

3、绩效评价流程

绩效评价可以分为项目支出绩效评价、部门支出和地区财政绩效评价三个层次，从各省的绩效评价实践看，做得比较成熟的是项目支出绩效评价，部门支出和整体绩效评价尚处于探索阶段。

(1) 项目绩效评价流程

项目支出绩效评价是各省绩效评价的重点，相应的流程规定也比较详细并且大多都有规范性文件进行规范，实际操作上，各省的项目支出绩效评价可分为四个阶段，即前期准备、实施评价、撰写报告和结果应用。根据已有资料梳理出五省市项目支出绩效评价流程中明确规定的步骤（见表 3-1）。

表 3-1 五省市项目支出绩效评价流程

评价阶段		浙江省	上海市	广东省	四川省	河北省
前期准备	确定评价对象	●	●	●	●	
	成立评价工作组	●		●	●	●
	确定评价机构	●	●	●		
	确定现场评价点				●	
	制定评价工作方案	●	●	●	●	●
	收集熟悉相关文件资料				●	
	确定特性指标				●	
	制定评价相关文本				●	
	下达评价通知	●		●		●
实施评级阶段	资料收集与审核	●	●	●		●
	部门自评	●	●	●	●	
	财政评价	●	●	●	●	
	第三方评价	●	●	●		
	非现场评价	●	●	●	●	
	现场评价	●	●	●	●	
	综合评价	●	●	●	●	●
撰写报告阶段	撰写报告	●	●	●	●	●
	提交报告	●	●	●	●	
	建立绩效档案		●			
	审核评价报告					●

结果应用阶段	结果反馈	●	●	●	●	●
	预算应用	●	●	●	●	●

资料来源：根据调研资料整理。

注：●表示流程有某一步骤

各省市在每个阶段的具体任务基本相同，前期准备阶段重在确定绩效评价对象、评价机构和评价方案等内容；实施评价阶段主要是解决操作性问题，也就是确定部门自评、财政评价，现场评价和非现场评价，综合评价内容；撰写报告阶段主要是对实施评价的结果进行文字整理，分析绩效进而形成正式的绩效评价报告；结果应用阶段主要是对绩效评价结果的处理，一方面要反馈给被评价单位，另一方面也要依据绩效情况约束、督促被评价单位积极提高支出绩效。

在实际操作中，各省在具体的步骤和内容有差异。下面从评价对象、重点评价、现场评价、第三方评价等几个方面介绍各地的不同做法。

评价对象确定。浙江省主要侧重于项目（专项）支出的绩效评价，对 300 万元以上项目部门（单位）组织自评，在自评基础上，委托中介机构进行抽查，财政部门组织对支出重点领域，特别是民生项目、支出情况复杂的项目和相关文件明确要评价的项目进行评价。四川省对本级财政资金安排的大类项目²⁶和配套上级的行政运行、基础设施、产业发展和民生保障四类重大项目，按照两个 30% 的原则²⁷选择评价和监督项目²⁸。广东省要求所有预算项目支出完成后一个月内，资金使用单位必须对项目支出的绩效和预定目标的实现情况进行绩效自我评价，并向财政部门提交绩效评价自评报告备案，财政厅筛选部分有影响和有代表性的重点支出项目进行综合绩效评价，并对重点资金或自评工作中发现的突出问题，确定专项督查项目并开展绩效督查。上海市对反映部门特点、行业特色和涉及重大民生、社会关注、政府购买公共服务等重点项目，组织开展绩效评价。

各地财政部门都会选择一些项目进行重点评价，比如广东省财政部门在每个预算年度筛选部分有影响和有代表性的重点支出项目进行评价（见图 3-4）。

²⁶ 即“资金量较大、代表性较强、社会关注度较高、资金分配覆盖全省（市、县）且连续实施”的项目。

²⁷ 两个 30% 的原则，即现场监督项目的数量不低于项目总数 30%，项目点数量不低于该项目的 30%。

²⁸ 四川省绩效评价项目 2010 年到 2012 年每年都在 76~80 之间，财政评价资金 2010 年 62 亿元，2011 年 190 亿元，2012 年 260 亿元。

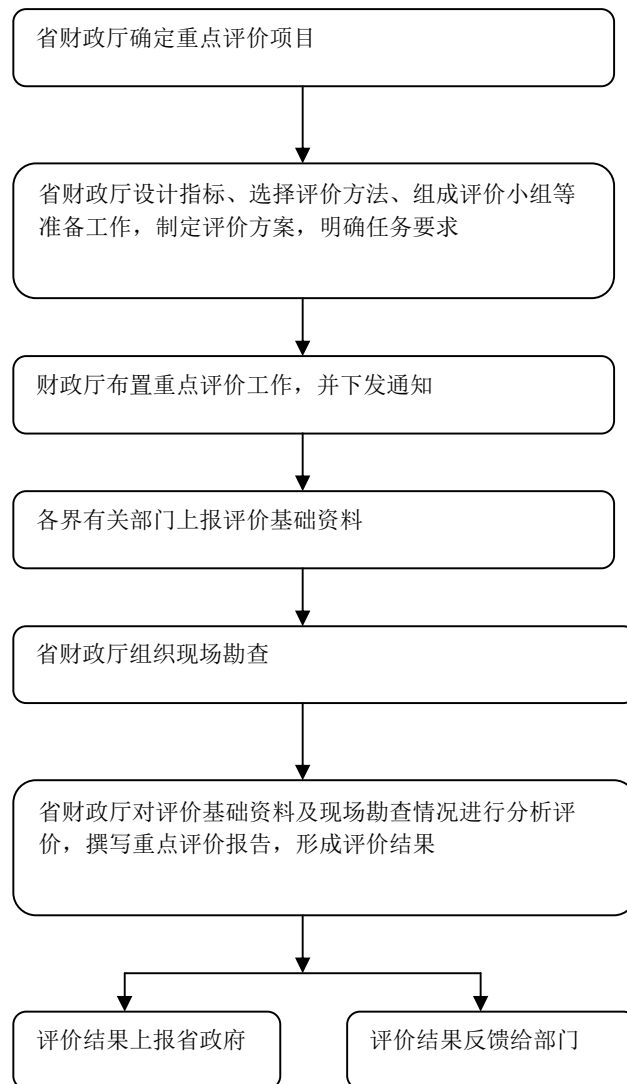


图 3- 4 广东省财政支出项目重点评价管理流程图

四川省的现场评价有一定特色。四川省规定财政部门确定本级现场评价选点单位，省级财政以县（市、区）为单位作为选点单位，市（县）可根据本级项目资金分配实际，项目现场评价点应不低于项目总点数的 10%，现场评价点最低不得少于 5 个，项目点总数少于 5 个的全选，现场评价一般从 6 月开始，持续两、三个月。

浙江省、广东省和上海市都展开了第三方评价实践。2011 年起，广东省引入了第三方评价，具体分五个步骤：前期准备，受托第三方机构成立评价工作组，收集相关资料，

制订评价计划与实施方案，报省财政厅核准后开展评价工作；绩效自评，省财政厅印发有关工作通知，组织有关部门、单位向第三方机构提交自评报告及佐证材料等相关资料；自评审核分析，评价工作组组织相关专家，对自评结果和自评材料的绩效信息进行审核与分析，剖析绩效自评情况，发现存在问题，为开展现场评价提供依据；现场评价，评价工作组分组进行现场评价，核实绩效，甄别问题；综合评价，形成报告，分析效绩信息，归纳存在问题，剖析产生原因，提出对策建议。以广东省旅游产业园区竞争性扶持资金使用第三方绩效评价为例，流程如下：

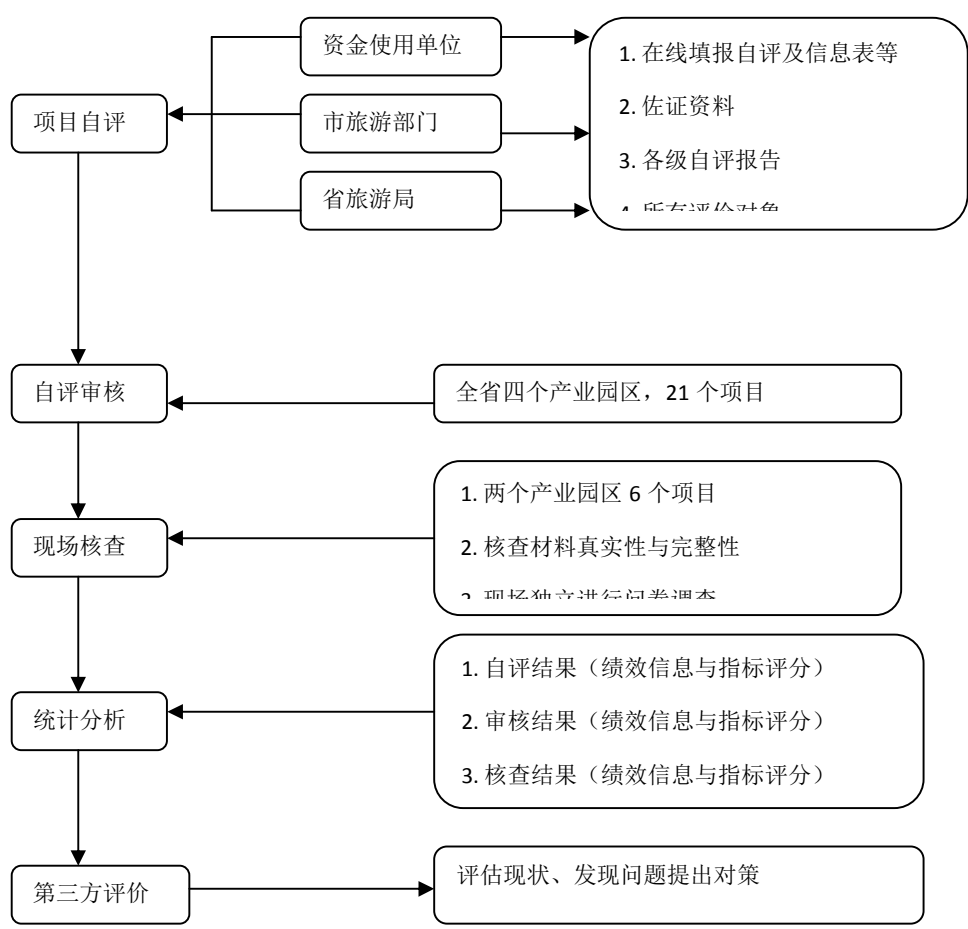


图 3-5 广东省旅游产业园区竞争性扶持资金使用第三方绩效评价流程

（2）部门绩效评价流程

各地部门绩效评价基本处于探索阶段。下面介绍河北省和四川省的做法。

河北省规定每年四季度，省财政厅向省直各部门部署部门绩效评价工作，省直各部门向所属单位部署绩效评价工作。预算年度终了四个月内，省直部门所属单位按要求完成本单位自我评价工作，并按规定撰写单位绩效评价报告，及时报主管部门。预算年度终了五个月内，省直部门要完成本部门绩效评价工作，并按规定撰写部门绩效评价报告，并在5月底前报省财政厅。预算年度终了六个月内，省财政厅对省直各部门报送的部门绩效评价报告进行审查；并组织对省级年度预算执行总体绩效情况进行全面的分析评价，撰写综合绩效评价报告；综合绩效评价报告、部门及其项目绩效评价基本情况总结要及时报送省人民政府。

四川省的部门绩效评价由部门自评和财政抽评两部分组成。部门自评，由省级一级预算单位对本部门（单位）财政资金使用情况开展自评并撰写部门预算支出绩效报告，报告内容应全面反映部门预算和专项预算使用、管理、绩效情况；财政抽评，由省财政厅业务处室对部门预算支出绩效报告进行审查，并选取 12 个部门进行抽评。

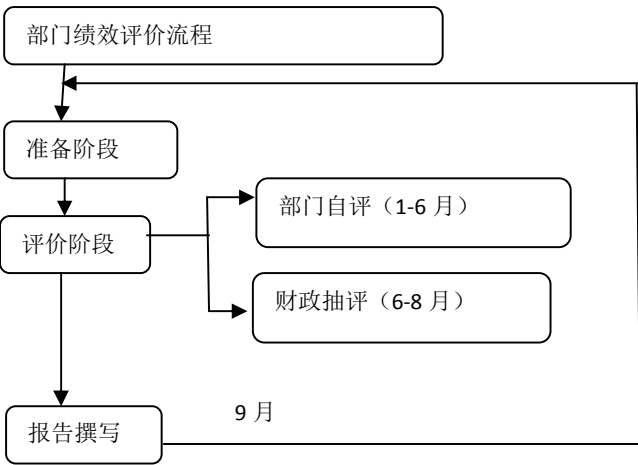


图 3- 6 四川省部门绩效评价流程图

部门自评阶段（1月~6月）。各省级一级预算单位根据工作实际，适时开展对本部门（单位）预算支出绩效自评，同时撰写部门预算支出绩效报告。部门预算支出绩效报告于6月15日前（2014年以后年度于3月30日前）提交省财政厅。

实施评价阶段（6月~8月）。省财政厅对部门预算支出绩效报告进行审查，按照《×××年度部门支出绩效评价指标体系》开展抽评。

（3）市县财政绩效评价流程

各地市县支出绩效评价也处于探索阶段。以四川省市县绩效评价流程为例说明。市县财政部门于 10 月底前将本级评价项目汇总整理形成总报告报送财政厅绩效办，评价过程中如有重大问题，应及时向省财政厅绩效办报告，按照《省财政厅关于印发〈四川省市县财政运行绩效考核办法〉的通知》（川财预〔2013〕2 号）要求，省财政厅将对市县财政运行绩效进行考核。

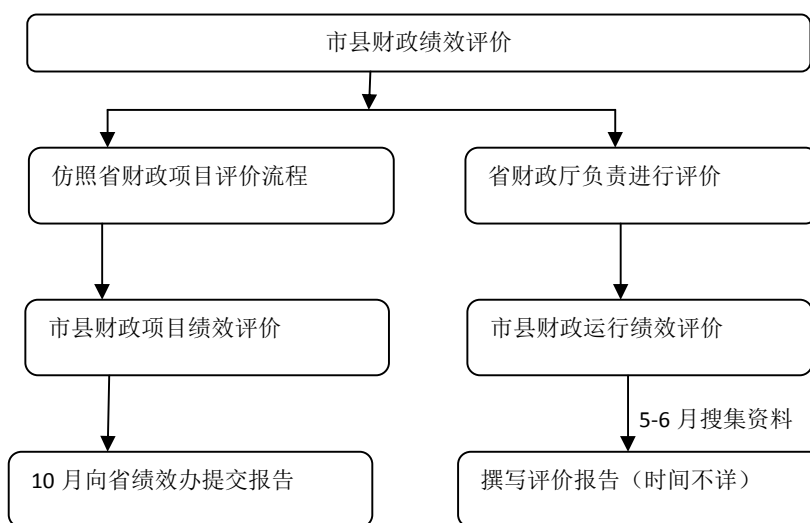


图 3-7 四川省市县财政绩效评价流程

4、结果应用管理

结果应用主要表现在结果反馈、信息公开和预算应用。

结果反馈。浙江省规定评价结果反馈被评价单位，项目单位要针对存在的问题，提出整改措施，以不断提高项目支出绩效。上海市规定评价工作完成后，评价组织方应就绩效评价报告的有关内容，听取各相关方面意见，及时整理、分析、归纳，并在 30 个工作日内以《财政项目支出绩效评价结果反馈》形式反馈给被评价方，作为改进预算管理和项目管理，落实问题整改的重要依据。被评价方应根据评价组织方反馈的评价结果和整改建议，及时研究制定整改措施，积极落实结果应用的各项要求，切实改进预算管理和项目管理。

信息公开。浙江省评价结果向同级人大或政府报告，或采取适当方式予以公开，增强财政资金使用的透明度，使公众了解有关公共项目支出的实际绩效水平，接受社会公众的监督。上海市规定预算绩效管理主体应将各自组织的绩效评价的结果信息进行公开。河北省规定评价结果经报省人民政府同意，向省人大常委会报告或在一定范围内公布，以增强省直部门责任感，加强社会公众对财政资金使用效益的监督。

预算应用。浙江省把项目单位、主管部门将评价结果作为编报年度部门预算的依据，财政部门将评价结果作为安排部门预算的依据。将绩效评价结果作为对政府有关部门工作考核的重要依据，并可将评价结果与政府工作人员的业绩考核相联系。上海市将绩效评价结果作为科学安排预算、调整支出结构、完善财政政策、加强制度建设、实施绩效监督的重要依据。河北省财政厅将绩效考评结果作为以后年度编制预算和安排项目的重要依据，根据评价结果，提出改进预算管理、提高预算运行质量和资金使用效益的意见，建立财政支出绩效奖罚机制：对绩效优的省直部门给予表彰和奖励；对未达到绩效目标、预算管理运行质量差或造成损失的省直部门，依照有关规定给予通报批评。

二、绩效监督的政策法规

（一）全国性政策法规

现行的全国性绩效评价指导性文件是 2011 年财政部颁布的《财政支出绩效评价管理暂行办法》，这个文件是在财政部 2005 年制定了《中央部门预算支出绩效考评管理办法（试行）》²⁹ 和 2009 年 6 月财政部印发了《财政支出绩效评价管理暂行办法》的基础上修订完善起来的。这份文件对绩效评价的对象和内容、绩效目标、绩效评价指标、评价标准和方法、绩效评价的组织管理和工作程序、绩效报告和绩效评价报告、绩效评价结果及其应用等做出了详细规定。各地区、各预算部门可结合实际制定具体的管理办法和实施细则。

2011 年 4 月《关于推进预算绩效管理的指导意见》提出了全过程预算绩效管理的理念，2012 年发布了《预算绩效管理工作规划（2012—2015 年）》，2013 年印发《预算绩

²⁹ 该文件规定，首先在财政部确定试点的中央部门实施，绩效考评对象由试点中央部门商财政部确定，以社会效益明显，部门自主决策程度大的项目为主，先易后难，稳步推进。

效评价共性指标体系框架》的通知，2014 年财政部印发《地方财政管理绩效综合评价方案》的通知。

表 3-2 财政部部发布的绩效管理政策法规

	文件名称
1	财预[2005]86 号《中央部门预算支出绩效考评管理办法（试行）》（已废止）
2	财预[2009]76 号《财政支出绩效评价管理暂行办法》（已废止）
3	财预[2009]390 号《财政部关于进一步推进中央部门预算项目支出绩效评价试点工作的通知》
4	财预[2011]285 号《财政支出绩效评价管理暂行办法》
5	财预[2011]416 号《关于推进预算绩效管理的指导意见》
6	财预[2012]396 号《预算绩效管理工作规划（2012-2015 年）》
7	财预[2013]53 号关于印发《预算绩效评价共性指标体系框架》的通知
8	财预[2014]45 号关于印发《地方财政管理绩效综合评价方案》的通知
9	财办监[2008]15 号《关于加强地方财政监督工作的若干意见》
10	中华人民共和国财政部令第 69 号——财政部门监督办法（2012 年 3 月）

资料来源：根据财政部预算司相关材料整理。

目前我国还没有一部全面系统规范财政监督活动的法律，财政监督工作主要依据的是财政部 2008 年颁布的《关于加强地方财政监督工作的若干意见》和 2012 年的《财政部门监督办法》。其中，《财政部门监督办法》只是对监督的机构人员、范围权限、方式程序等作了一个大方向的规定，较为具体的是《关于加强地方财政监督工作的若干意见》，该《意见》明确了财政监督工作的总体要求、重点内容、组织实施、理论研究等方面的内容。

（二）地方性政策法规

地方性绩效监督的政策性法规从法规层次上看，有省（市）人民代表大会通过的地方性法规、省政府令形式颁布的地方政府规章和省财政厅等业务部门发布的一系列规范性文件三个层次。

1、绩效监督的地方性法规

2013年5月30日四川省第十二届人民代表大会常务委员会第三次会议通过了《四川省财政监督条例》，这是浙江省、广东省、上海市等五个省中唯一一个有地方政府最高权力机构——省人大通过的地方性法规。

《四川省财政监督条例》有五章三十五条，从2013年7月1日起开始实施。该条例专门明确了绩效监督的相关条款，县级以上地方人民政府财政部门应当加强绩效监督，建立绩效评价体系，提高财政资金使用效益。绩效监督内容包括：财政资金分配的科学性、合理性、时效性；财政政策执行情况，使用财政资金的经济性、效率性、效果性和安全性；绩效评价制度建设和执行情况。提出建立覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制，并对监督方式和程序，法律责任等具体内容进行了规范。

2、地方政府规章

2006年，河北省政府发布了《河北省财政监督规定》³⁰，规范河北省财政监督事宜。依据该规定，财政部门应当加强在日常财政管理过程中的财政监督工作，做到源头监督管理、过程跟踪控制和绩效评价考核相结合。并赋予了财政部门依法对下列事项进行财政监督：预算的编制、执行、调整和决算；预算收入的征收、解缴；国库办理预算收入的收纳、划分、留解、退付和预算支出的拨付；财政资金的使用；预算外资金的征收、解缴、拨付和使用；会计账户设立、会计信息质量和财务会计制度的执行；注册会计师、会计师事务所和资产评估机构的执业质量；政府采购制度的执行；法律、法规、规章规定的其他事项。

³⁰ 河北省人民政府令（2006）第2号，《河北省财政监督规定》已经2006年1月17日省政府第59次常务会议通过，现予公布，自2006年3月1日起施行。

3、绩效监督规范性文件

颁布规范性文件对绩效监督进行规范是各省普遍采用的方式，广东省、浙江省、上海市、四川省和河北省等都出台了一系列文件。

四川省财政绩效监督从探索到不断完善的过程，也反映了每阶段的工作重点。2009年《四川省财政支出绩效评价管理暂行办法》，明确了绩效评价的主体、原则、绩效目标和绩效内容，对绩效评价方法、绩效评价指标、评价标准、绩效评价的组织管理和工作程序、绩效报告和绩效评价报告、绩效评价结果及其应用等做出具体规定。2010年《省级财政支出绩效评价（监督）工作方案》，对开展财政支出绩效监督的指导思想、工作内容和监督方式等提出了全面要求，明确要大力度推进绩效监督工作，建立组织机构，完善工作机制，逐步建立和完善绩效监督工作体系。同时制定了《省级财政支出绩效监督操作规则》、《绩效监督督查工作底稿》、《绩效监督工作记录表》、《绩效监督交换意见表》、《绩效监督评价指标抽查情况表》、《绩效监督分项报告》等一系列规范文本。2014年《财政厅关于开展2014年财政支出绩效评价工作的通知》，对于评价对象、指标体系、人员配置、组织实施、工作要求等做出部署。同时，2014年还发布了《四川省财政厅关于开展2014年财政支出绩效监督工作的通知》，对于指标体系以及监督人员等准备工作和工作安排、工作要求做出部署。

表 3-3 四川省绩效监督规范性文件（部分）

法规名称	实施时间
省财政厅关于推进财政支出绩效评价工作的通知（川财预[2009]100 号）	2009 年
省财政厅关于印发<四川省财政支出绩效评价管理暂行办法>的通知（川财预[2009]92 号）	2009 年
省财政厅关于印发《2010 年省级财政支出绩效评价（监督）工作方案》的通知（川财办[2010]11 号	2010 年
四川省人民政府办公厅关于印发四川省省级财政专项资金绩效分配管理暂行办法的通知（川办发〔2011〕70 号）	2011 年
《省财政厅关于开展 2014 年财政支出绩效评价工作的通知》（川财预〔2014〕43 号）	2014 年
《四川省财政厅关于开展 2014 年财政支出绩效监督工作的通知》（川财监督〔2014〕6 号）	2014 年

资料来源：根据调研情况整理。

河北省为充分发挥专家在财政支出绩效评价工作中的作用，提高评价工作质量和专业化程度，确保绩效评价工作客观、公正和公平，河北省政府 2010 年发布了《河北省人民政府关于深化推进预算绩效管理的意见》、《河北省预算绩效管理办法》（试行）和《河北省预算绩效管理问责办法》（试行），对绩效管理的内容、流程、评价结果应用，管理问责等问题进行了规范。2012 年制定了《河北省省级财政支出绩效评价专家管理办法（试行）》，对专家的资格、权利、义务和管理等内容作了规范。2010 年为贯彻落实财政部《关于印发切实加强乡镇财政资金监管工作的指导意见的通知》(财预[2010]33 号)精神，印发《河北省乡镇财政资金监管工作实施办法》。2015 年颁布了《向第三方购买省级财政支出绩效评价服务管理暂行办法》和《河北省省级政府采购项目绩效评价管理办法（试行）》对政府购买服务和政府采购项目绩效评价进行规范。

表 3-4 河北省财政绩效监督的规范性文件（部分）

文件名称	文件号
《河北省人民政府关于深化推进预算绩效管理的意见》	冀政〔2010〕138 号

《河北省预算绩效管理办法》（试行）	冀政〔2010〕138号
《河北省预算绩效管理问责办法》（试行）	冀政〔2010〕138号
《河北省省级财政支出绩效评价专家管理办法（试行）》	冀财预〔2012〕61号
《河北省乡镇财政资金监管工作实施办法》	冀财预〔2010〕87号
《河北省财政支出绩效评价管理办法》	冀财预〔2011〕68号
《河北省省级政府采购项目绩效评价管理办法（试行）》	冀财采〔2014〕13号
《向第三方购买省级财政支出绩效评价服务管理暂行办法》	冀财监〔2015〕1号

资料来源：根据调研情况整理。

广东省是中国率先开展财政绩效评价的地区之一。2003年以来，广东省财政绩效监督制度不断完善，制度规章涉及绩效评价制度体系，竞争性分配专项资金绩效管理等内容。2004年《广东省财政支出绩效评价试行方案》提出逐步有序地建立项目—单位—部门—综合等四个层次的评价类型。2008年《省级财政专项资金竞争性分配绩效管理暂行办法》对省级财政专项资金分配实行绩效目标审核制度。制定了《广东省产业转移工业园发展资金绩效评价操作规程》、《广东省产业转移竞争性扶持资金绩效管理暂行办法》、《广东省东西西北地区污水处理设施建设专项资金绩效管理暂行办法》、《广东省战略性新兴产业发展专项资金（省财政安排）竞争性分配评审办法》，等等专项资金竞争性分配制度。围绕重大财政支出，广东省出台了《广东省城市社区卫生服务中心（站）绩效考核评估办法（试行）》、《广东省国家和省级农业综合开发县绩效评价办法》、《省财政科技支出绩效评价的实施细则（试行）》、《市县级基本农田保护示范区建设项目省级资金绩效评价办法（试行）》、《2005—2009年省级现代服务业发展引导专项资金绩效评价方案》等等一系列专项的绩效管理办法。2011年4月，广东省财政厅制定了《广东省省级部门预算项目支出绩效目标管理规程》。

表 3-5 广东省财政绩效监督的规范性文件（部分）

文件名称	文件号
《广东省财政支出绩效评价试行方案》	粤财评〔2004〕1号
《省级财政专项资金竞争性分配绩效管理暂行办法》	粤财评〔2008〕53号

《广东省产业转移工业园发展资金绩效评价操作规程》	粤财评〔2008〕39号
《广东省东西北地区污水处理设施建设专项资金绩效管理暂行办法》	粤财评〔2009〕19号
《广东省战略性新兴产业发展专项资金（省财政安排）竞争性分配评审办法》	粤财评〔2010〕95号
《广东省城市社区卫生服务中心（站）绩效考核评估办法（试行）》	粤卫〔2011〕3号
《广东省国家和省级农业综合开发县绩效评价办法》	粤财农综〔2009〕68号
《省财政科技支出绩效评价的实施细则（试行）》	粤科监审字〔2014〕120号
《市县级基本农田保护示范区建设项目省级资金绩效评价办法（试行）》	粤农〔2010〕435号
《2005—2009年省级现代服务业发展引导专项资金绩效评价方案》	粤财评〔2010〕84号
《广东省省级部门预算项目支出绩效目标管理规程》	粤财评〔2011〕1号

资料来源：根据广东省财政厅资料整理。

上海市也是国内绩效评价做的最好地区之一。2011年上海市政府转发了《上海市财政支出绩效评价管理暂行办法》，上海市财政局印发了《上海市财政支出绩效评价聘用第三方评价机构管理暂行办法》和《上海市财政支出绩效评价聘用评审专家管理暂行办法》，对规范第三方评价和加强评审专家管理。2013年9月，上海市人民政府办公厅转发了市财政局《关于全面推进预算绩效管理意见》，明确提出，建立以绩效目标实现为导向，以绩效运行监控和绩效评价为手段，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，管理科学、运转高效的全过程预算绩效管理体系。2014年4月，上海市财政局印发了《上海市预算绩效管理实

施办法》。组织管理、绩效目标管理、绩效跟踪管理、绩效评价管理、绩效评价结果应用管理等方面作了详细规定。

表 3- 6 上海市绩效监督规范性文件（部分）

文件名称	文件号
《上海市预算绩效管理实施办法》	沪财绩[2014]22 号
《上海市财政支出绩效评价聘用评审专家管理暂行办法》	沪财绩[2011]6 号
《上海市财政支出绩效评价聘用第三方评价机构管理暂行办法》	沪财绩[2011]5 号
《上海市财政支出绩效评价管理暂行办法》	沪府办发[2011]1 号
《上海市财政检查工作规程》	沪财督[2012]47 号
《关于全面推进预算绩效管理意见》	沪府办发（2013）55 号

资料来源：根据上海市财政局网站资料整理。

浙江省的财政支出绩效评价工作不断探索，取得了很多成绩，这离不开一系列好的政策文件的规范。2005 年省政府办公厅《关于认真做好财政支出绩效评价工作的通知》及其附件—《浙江省财政支出绩效评价办法（试行）》对绩效评价的范围、内容、方法、指标与标准、组织实施、工作程序、结果应用等内容予以明确。对建立和完善绩效评价运行体系，财政部门负责组织协调绩效评价工作的开展和检查工作，各有关部门共同配合做好绩效评价的组织和实施；逐步建立绩效评价结果应用机制：财政部门要将评价结果作为下年度安排部门预算的重要依据；评价结果要在一定范围内公布；建立支出绩效激励与约束机制等作了具体部署。2009 年省财政厅《浙江省财政支出绩效评价实施办法》对绩效评价的实施原则、评价类型、评价方式等做了完善。增加评价类型、明确绩效目标、完善评价指标、规范评价程序、确定评价机构、简化评价方式、调整评价等次、统一评价报告、修改上报时间和强调结果应用内容。

表 3- 7 浙江省财政绩效监督规范性文件（部分）

文件名	时间
浙江省财政厅关于印发浙江省省级预算绩效目标管理暂行办法的通知	2013 年
浙江省人民政府关于全面推进预算绩效管理的意见	2012 年
（省厅）关于印发《浙江省预算绩效管理工作考核办法（试行）》的通知	2011 年
（省厅）关于印发浙江省财政支出绩效评价档案管理暂行办法的通知	2010 年
（省厅）关于印发浙江省省级部门预算绩效管理工作考核办法（试行）的通知	2010 年
（省厅）关于印发浙江省财政支出绩效评价实施办法的通知	2009 年
（省厅）关于加强财政支出绩效评价结果应用的意见	2008 年
（省厅）浙江省财政厅绩效评价内部协调工作制度（试行）	2006 年
（省厅）关于印发浙江省中介机构参与绩效评价工作规程（试行）的通知	2005 年
（省厅）关于认真做好财政支出绩效评价工作的通知（浙政办发〔2005〕91 号）	2005 年
（省厅）关于印发《浙江省中介机构参与绩效评价工作暂行办法》的通知	2005 年

三、评价方法与指标体系

如上所述，中国公共支出绩效监督工作应当与预算绩效管理工作相结合。因此公共支出绩效监督的方法和指标与预算绩效管理的基本一致，其核心是绩效评价的方法和指标体系。

（一）评价方法

按照财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》的表述，绩效评价方法主要采用成本效益分析法、比较法（包括目标预订与实施效果比较法、历史动态比较法、横向比较法）、因素分析法、最低成本法、公众评判法、其他评价方法等³¹。

成本效益分析法，是指将一定时期内的支出与效益进行对比分析，以评价绩效目标实现程度；比较法，是指通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析绩效目标实现程度；因素分析法，是指通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度；最低成本法，是指对效益确定却不易计量的多个同类对象的实施成本进行比较，评价绩效目标实现程度；公众评判法，是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度；其他方法。广东省提出的评价方法与财政部制定的方法是一致的。

2004年广东省财政厅印发的绩效评价方案明确提出了进行财政支出绩效评价的如下方法：第一，成本—效益比较法。针对财政支出确定的目标，在目标效益额相同的情况下，对支出项目中发生的各种正常开支、额外开支和特殊费用等进行比较，以最小成本取得最大效益为优。第二，目标预定与实施效果比较法。通过比较财政支出所产生的实际结果与预定的目标，分析完成（或未完成）目标的因素，从而评价财政支出绩效。第三，摊提计算法。研究某项支出通过年度盈余得以回收的时限，即计算投资回收期或投资风险。第四，最低成本法。在某项公共支出不易观测或计算其效益大小的情况下，可采取比较多个功能和目的相近的方案，评价和选择成本最低的方案。第五，因素分析法。通过列举分析所有影响收益及成本的内外因素，综合分析评价的方法。第六，历史动态比较法。将历史上各时期的公共支出按一定原则和类别分类排列，分析比较，确定公共支出效率变化的

³¹ 财预[2011]285号《财政支出绩效评价管理暂行办法》。财政部预算司编著，《中国预算绩效管理探索和实践》，经济科学出版社2013年版。

情况。第七，横向比较法。将相同或近似的支出项目通过比较其在不同地区间的实施执行情况来分析判断支出的绩效。第八，专家评议与问卷调查法（公众评判法）。通过若干相关领域的专家对财政支出绩效进行分析，同时，设计不同的调查问卷，发给一定数量人员填写，最后汇总分析各方意见进行评价判断。第九，其他方法。在实施绩效评价时，根据支出项目的不同情况可以只采用一种方法，也可以多种方法同时进行。

上海市财政局开展绩效评价的方法，主要采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法等。根据评价对象的具体情况，可以采用一种或多种方法进行绩效评价。上海市闵行区采用了改良的 PART 工具。

河北省绩效评价方法主要包括：比较法、因素分析法、公众评价法、成本效益分析法和综合指数评价法。以定量评价方法为主，确实不能以客观的量化指标进行评价的，可以在定性分析的基础上，根据绩效情况进行计分，以提高绩效评价质量。

（二）指标体系

1、全国通用的指标体系

财政部预算司 2011 年《财政支出绩效评价管理暂行办法》按照项目决策、项目管理、项目绩效三个纬度设置了绩效评价共性指标体系。经过一段时间的试行河和各省市区实践，财政部预算司 2013 年《预算绩效评价共性指标体系框架》文件，提出供地方政府参考性的共性指标体系。

预算绩效评价共性指标体系分成项目、部门和财政三个层次。表 3-8 和表 3-9 分别是项目支出和部门支出绩效评价共性指标体系。

表 3-8 项目支出绩效评价共性指标体系框架

一级指标	二级指标	三级指标
投入	项目立项	项目立项规范性
		绩效目标合理性
		绩效指标明确性
	资金落实	资金到位率
		到位及时率

过程	业务管理	管理制度健全性
		制度执行有效性
		项目质量可控性
	财务管理	管理制度健全性
		资金使用合规性
		财务监控有效性
产出	项目产出	实际完成率
		完成及时率
		质量达标率
		成本节约率
效果	项目效益	经济效益
		社会效益
		生态效益
		可持续影响
		社会公众或服务对象满意度

资料来源：财预[2013]53号文《预算绩效评价共性指标体系框架》。

从表 3-8 和表 3-9 可见，项目和部门的绩效评价指标体系设计均采用了三级指标体系框架，一级指标均按投入、过程、产出、效果四个纬度设置³²。二级指标和三级指标则根据项目、部门和财政的具体特点，设置了不同的指标，体现科学发展、预算公开等方面的要求，并且在每一个指标后面都有指标衡量内容的解释，比如项目支出绩效评价指标体系中“项目立项规范性”反映和考核项目立项的规范情况，“绩效指标明确性”评价绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等情况，“项目质量可控性”评价项目实施单位是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施情况。部门整体支出绩效评价指标体系中，“在职人员控制率”反映和考核部门（单位）对人员成本的控制程度，“三公经费”变动率反映和考核部门（单位）对控制重点行政成本的努力程度，“重点支出安排率”反映和考核部门（单位）对履行主要职责或完成重点任务的保障程度。

³² 财政共性指标体系也是按照投入、过程、产出、效果四大领域设置。

表 3-9 部门整体支出绩效评价共性指标体系框架

一级指标	二级指标	三级指标
投入	目标设定	绩效目标合理性
		绩效指标明确性
	预算配置	在职人员控制率
		“三公经费”变动率
		重点支出安排率
过程	预算执行	预算完成率
		预算调整率
		支付进度率
		结转结余率
		结转结余变动率
		公用经费控制率
		“三公经费”控制率
		政府采购执行率
	预算管理	管理制度健全性
		资金使用合规性
		预决算信息公开性
		基础信息完善性
	资产管理	管理制度健全性
		资产管理安全性
		固定资产利用率
产出	职责履行	实际完成率
		完成及时率
		质量达标率
		重点工作办结率
效果	履职效益	经济效益

		社会效益
		生态效益
		社会公众或服务对象满意度

资料来源：财预[2013]53号文《预算绩效评价共性指标体系框架》。

除为各级地方政府提供参考性的预算绩效评价共性指标体系之外，财政部自 2013 年开始还对地方财政支出管理综合绩效开展评价。2014 年，财政部公布了《地方财政管理绩效综合评价方案》，对全国 36 个省（直辖市、自治区、计划单列市）级财政展开评价。与 2013 年开展的县级财政支出管理绩效评价不同，省级财政绩效综合评价指标涵盖的范围更广。从表 3-10 可看出，在对省级财政管理绩效的评价中，包含了实施透明预算、规范预算编制、优化收支结构、盘活存量资金、控制债务规模、完善省以下财政体制、落实“约法三章”、严肃财经纪律八块内容。可以看出，县级和省级绩效评价的目的是推动财税改革，促进财政工作，财政支出绩效评价仅略有涉及。

表 3-10 地方财政管理绩效综合评价内容表

评价内容	分值
分值合计	90
一、实施透明预算	15
（一）省级预算公开	7
（二）市级预算公开	4
（三）县级预算公开	4
二、规范预算编制	15
（一）财政预算编制规范性	4
（二）公共财政年初预算到位率	4
（三）部门预算管理	4
（四）提前下达转移支付到位率	3
三、优化收支结构	15
（一）提高收入质量	6

（二）优化支出结构	9
四、盘活存量资金	15
（一）加快支出进度	4
（二）清理压缩结余结转资金	4
（三）清理压缩总预算暂存暂付款	4
（四）清理压缩专项支出财政专户余额	3
五、加强债务管理	15
（一）政府性债务率	6
（二）政府性债务新增债务率	4
（三）政府性债务逾期率	3
（四）政府性债务偿债率	2
六、完善省以下财政体制	15
（一）改善省内支出均衡度	10
（二）提高一般性转移支付比重	5
七、落实“约法三章”	10
（一）控制压缩三公经费支出	4
（二）控制财政供养人员增长	4
（三）禁止新建政府性楼堂馆所	2
八、严肃财经纪律	-10

资料来源：财预[2014]45号文《地方财政管理绩效综合评价方案》。

2、地方特色的绩效监督指标体系

广东省财政支出绩效评价指标包括两大类：定量指标和定性指标。定量指标包括基本（通用）指标和个性（选定）指标。基本指标包括基本财务指标、国家（国际）通行指标、公众关注指标等被广泛应用在综合性绩效评价以及公共支出项目绩效评价的指标。个性指标包括绩效指标和修正指标，其中绩效指标按照使用的财政经费，将财政支出绩效评价指标划分为九大类。定性指标指无法通过数量计算分析评价内容，而采取对评价对象进行客观描述和分析来反映评价结果的指标。定量指标和定性指标共同构成广东省财政支出

对象的评价指标体系。体系是动态和可扩充的，所选用的指标既可从每类指标和备选指标库中选取，也可以根据评价对象的特性设置指标，从而保证评价结果的科学性和真实性。

广州市对各个部门开展绩效评价实践中形成的个性化指标进行了汇编，共有 23 个通用指标，城建和基础设施类、购置类、公共安全类、教育类、交通运输类等 20 大类约 1800 个三级指标，构成广州市财政支出绩效评价指标体系³³。

³³ 广州市财政局，《广州市财政支出绩效评价指标汇编》，2012 年 12 月。

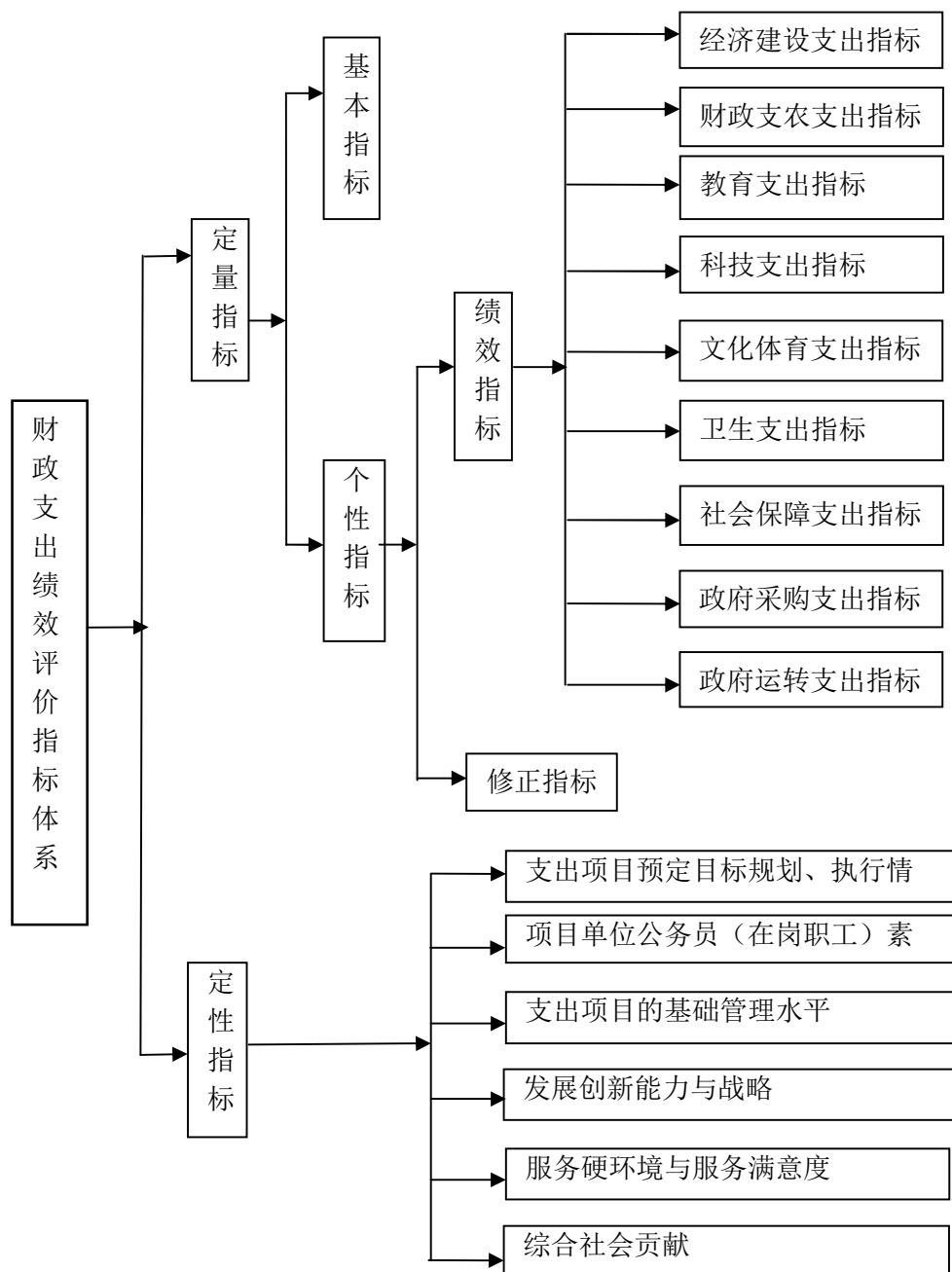


图 3-8 广东省财政支出绩效评价指标体系

四川省设计了统一规范的《四川省项目支出绩效评价指标体系》，建立了“四类三级”的绩效指标体系，运用于绩效目标申报和绩效评价等环节。“四类”是指将专项资金分为行政运行、基础设施、产业发展、民生保障四类。按照通用性和特殊性相结合的原

则，根据项目实际在原指标体系基础上进一步确定是否需要增加特性指标，原则上不对一、二级指标进行调整，根据项目实际可在原三级指标基础上增设个性化指标。对于项目效果指标，可以在四个类型（产业类、基础设施类、民生类、行政运行类）中的各个三级指标中抽取。复合型项目经常会涉及多个类型中的指标，可以交叉选取。例如义务教育经费项目既要用到民生类的人口覆盖率和受益群体满意度，又要用到行政类的计划能力和保障效果等。各项三级指标分值在项目效果总分值 40 分内根据最终指标具体情况确定。评价内容分为定性描述和公式计算两类。定性描述是描述评价对象的政治影响、社会稳定、改革与发展、资源配置状况、服务态度和质量等无法用数据精确衡量的内容，对应有评分标准，可以得出分值。公式计算是描述可以用数据计量的内容，对应有评分标准，用 X 代替计算结果，根据 X 值的大小确定分值。评分标准按效果级次分为五档（分别为“好、较好、一般、较差、差”），每档对应一个得分比值（分别为“1、0.8、0.6、0.3、0”），每一个三级指标按实际评价情况给予定性评价或计算结果 X，对应档次计算得分。

上海市《财政项目支出绩效评价共性指标框架》评价指标包括项目决策、项目管理和项目绩效三方面（详见下表 11）。实施评价时，应按照定性指标可衡量、定量指标量化的要求，依据评价项目特点和评价工作需要，在绩效评价三级指标的基础上，对评价指标逐级分解和细化。绩效评价指标坚持相关性原则、重要性原则、可比性原则、系统性原则和经济性原则。绩效评价结果总分值为 100 分，绩效评级分优、良、合格、不合格。评价得分高于 90 分（含 90 分）的，绩效评级为优；得分在 75（含 75 分）-90 分的，绩效评级为良；得分在 60（含 60 分）-75 分的，绩效评级为合格；得分在 60 分以下的，绩效评级为不合格。在绩效评价指标标准方面，上海市规定，根据评价对象的特点，可以选用不同的评价指标标准。主要包括三种标准：一是计划标准，是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。二是行业标准，是指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准。三是历史标准，是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。上海市的共性评价指标体系共分三级指标。

表 3- 11 上海市财政项目支出绩效评价共性指标框架表

一级指标	二级指标	三级指标	参考分值
------	------	------	------

项目决策 10	项目立项 6	战略目标适应性	2
		立项依据充分性	2
		项目立项规范性	2
	项目目标 4	绩效目标合理性	2
		绩效指标明确性	2
项目管理 25	投入管理 8	预算执行率	4
		配套资金到位率	2
		到位及时率	2
	财务管理 7	资金使用情况	2
		财务（资产）管理制度健全性	2
		财务监控有效性	3
	项目实施 10	项目管理制度的健全性	4
		项目管理制度执行的有效性	6
项目绩效 65	项目产出 30	实际完成率（产出数量）	12
		完成及时率（产出时效）	8
		质量达标率（产出质量）	10
	项目收益 35	社会效益	10
		生态效益	6
		经济效益	4
		影响力	5
		社会公众或服务对象满意度	10
总计 100			100

资料来源：根据上海市财政局网站资料整理。

按照浙江省财政支出绩效评价参考指标库（2011 版），浙江省财政支出绩效指标按照基本财政支出的分类，分为 15 类，每类下设若干款，每款按照具体项目设置具体指标体系（如表 3-12）。财政部门根据绩效评价工作的开展情况，不断完善基本指标；主管

部门和单位要按照指标设置的要求，根据基本指标的内容，结合评价对象的不同特点，商财政部门研究确定具体指标。

表 3-12 浙江省财政支出绩效评价参考指标库（2011 版，部分）

序号	科目名称	指标名称
1	一般公共服务—发展与改革事务	服务业发展专项
2	一般公共服务—统计信息事务	第二次农业普查绩效评价指标
3	一般公共服务—统计信息事务	第二次农业普查问卷
4	一般公共服务—人力资源事务	引进海内外领军人才创业启动资金项目
5	一般公共服务—人口与计划生育事务	计划生育专项资金评价指标
6	一般公共服务—人口与计划生育事务	计划生育专项调查问卷
7	一般公共服务—商贸事务	参与山海协作工程、西部大开发和振兴东北重点项目绩效评价指标
8	一般公共服务—质量技术监督与检验检疫事务	重点检验检测技术装备项目绩效评价指标（质检纺织中心）
9	一般公共服务—质量技术监督与检验检疫事务	标准化战略项目绩效评价指标
10	一般公共服务支出—其他一般公共服务支出	区政府行政运行经费绩效评价指标
11	公共安全—公安	交警支队全球眼监控租用项目绩效评价指标
12	教育—普通教育	高校基础类实验室建设资金绩效评价指标

资料来源：浙江省财政支出绩效评价参考指标库（2011 版）。

具体而言，基本指标包括业务指标和财务指标（见表 3-13），以服务业发展专项资金支出项目绩效评价指标为例。业务指标包含目标设定情况、目标完成程度、组织管理水平、经济效益和社会效益等方面。具体指标是在评价对象确定后，根据评价对象不同特点，对基本指标内容细化、分设的评价指标。又可分为定量指标和定性指标。对定性指标

的测定，主要从以下方面取得判断基础或依据：一是专家经验判断。专家凭借工作经验，结合当时的政治经济发展形势，综合以往年份同类资金所产生的经济效益、社会效益和生态环境效益所做出的经验判断。二是问卷测试。对于一些涉及服务满意度、应达到的支出目标等指标，可通过公众评判的方式测定。三是横向比较。综合比较同类财政支出绩效所达到的结果做出判断。

表 3- 13 服务业发展专项资金支出项目绩效评价指标（示例）

评价指标		评价内容（标准）	分值
一级	二级		
项目目标设定情况	依据的充分性	项目资金设立依据是否充分，充分：2 分；一般：1 分；没有：0 分	2
	目标的明确度	项目资金使用的预定目标是否明确，明确:4 分；基本明确：2 分；不明确：0 分	4
	目标的合理性	项目预订目标设置是否客观、合理，合理：4 分；基本合理：2 分；不合理：0 分	4
项目目标完成情况	目标完成质量	项目实施完成后是否达到预期的效果，实际获得奖励与批准奖励名单相符，达到：6 分；基本达到：3-4 分；未达到：0 分	6
	完成的及时性	是否按照预期时间完成，是：4 分；不是：0 分	4
	审核的有效性	审核部门审核工作是否有效，是否客观公正；审核部门客观公正，得 4 分；审核部门不够客观公正，得 0 分。	4
组织管理水平	项目组织保障——管理办法	项目的相关管理制度是否健全以及落实到位，健全并到位的，5 分；健全但未完全到位的，2 分；不健全的，0 分	2
	项目组织保障——领导机构	建立相应的服务业发展专项资金支出项目领导机构为 1 分，否则为 0 分。	1
	项目组织保障——专职人员	有专职人员负责服务业发展专项资金支出项目工作的为 2 分，否则为 0 分	2
	质量管理水平——政策公开	通过下发文件、媒体发布等措施做到政策公开得 2 分；政策公开度不够得 1 分；政策不公开，暗箱操作得 0 分。	2

	质量管理水平——申报资料	申报资料健全且信息准确无误的为 5 分；申报资料不健全或信息不准确的为 1-3 分；无申报资料或存在弄虚作假行为的为 0 分。	5
社会效益	服务业单位满意度	通过奖励单位问卷调查问题 3 问题 4，测定服务行业单位满意度，满意或较满意问卷占 80%以上得满分，80%以下每 1 个百分点扣 0.2 分。	8
	群众满意度	通过群众问卷调查问题 3，测定群众近年来对服务行业服务质量的满意度，认为有很大提升或一定提升问卷占 80%以上得满分，80%以下每 1 个百分点扣 0.2 分。	8
	可持续性影响	项目实施后的可持续影响度——提高服务行业积极性：通过奖励单位问卷调查问题 5 测定积极性，认为积极性有很大提升或一定提升问卷占 80%以上得满分，80%以下每 1 个百分点扣 0.2 分。	8
业务指标得分小计			
资金落实情况	财政资金到位情况	财政资金按照项目要求及时到位的：4 分；未能及时到位的：0 分	4
	配套资金到位情况	配套资金按照项目要求及时到位的：4 分；未能及时到位的：0 分	4
	资金到位及时性	资金按照项目要求及时到位的：4 分；未能及时到位的：0 分	4
资金支付情况	支出的及时性——资金使用率	资金使用率 $\geq 100\%$ ：5 分；90%-100%：3 分；70%-90%：2 分；70%以下的：0 分	5
	支出的相符性	项目实际支出与计划支出是否相符，是：5 分；基本相符：3 分；不是：0 分	5
	支出的合规性	按规定专款专用的：5 分；挤占挪用的：0 分。	5
会计信息质量	信息的真实性	财务会计信息是否真实、规范，是：2 分；基本规范：1 分；不规范：0 分	2
	信息的完整性	财务会计信息是否完整，是：2 分；基本完整：1 分；不完整：0 分	2
	信息的及时性	财务会计信息是否及时，是：2 分；基本及时：1 分；不及时：0 分	2
财务管	制度健全性	财务会计信息是否健全，是：2 分；基本健全：1 分；	3

理状况		不健全：0分	
	管理的有效性 ——财务审批 程序	资金使用是否完整的授权审批程序，有：2分；没有：0分	2
	管理的有效性 ——财务制度	财务会计制度是否有效执行，是：2分；不是：0分	2
财务指标得分小计			
综合得分	综合得分=业务指标得分+财务指标得分		

资料来源：浙江省财政支出绩效评价参考指标库（2011版）。

河北省绩效指标分为综合绩效指标、部门（单位）绩效指标、项目绩效指标三类。绩效指标主要类型包括：一是产出指标。反映部门根据既定目标完成的产品和服务情况。产出指标可进一步细分为：数量指标，反映部门根据既定绩效目标完成的产品和服务数量；质量指标，反映部门提供产品或服务达到的标准、水平和效果；时效指标，反映部门提供产品或服务的及时程度和效率情况；成本指标，反映提供产品和服务所需的成本，分单位成本和总成本；二是效果指标。反映与既定绩效目标相关的、财政支出预期结果的实现程度；三是服务对象满意度指标。反映服务对象对财政支出效果的满意程度。

四、案例分析

教育、医疗卫生、农林水事务和交通运输在地方财政支出中占较大比重，五省市中除上海市以外，其余四省的四项支出合计占各地区财政支出比重均在40%以上（见表3-14，表3-15），因此我们选择这四个部门作为分析对象。限于资料可得性和篇幅，我们选择了广东省教育领域一个第三方评价、上海市闵行区卫生领域一个项目的跟踪评价、四川省草原生态保护补助奖励资金绩效项目、浙江省交通科技项目绩效评价四个代表性项目，试图用较小的篇幅呈现这些省份绩效监督工作的不同侧面。

表 3-14 五省市公共支出基本情况

	广东省	上海市	浙江省	四川省	河北省
人均 GDP (元)	58,540.00	90,092.00	68,462.00	32,454.00	38,716.00
地方公共财政支出	8,411.00	4,528.61	4,730.47	6,220.91	4,409.58
教 育	1,744.59	679.54	950.07	1,036.41	837.63
医疗卫生与计划生育	569.32	214.92	350.73	487.2	380.75
农林水事务	595.28	187.25	513.03	741.78	511.11
交通运输	688.04	144.46	372.51	528.8	286.57

表 3-15 五省市四部门支出占公共支出比重

	广东省	上海市	浙江省	四川省	河北省
教 育	20.74	15.00	20.08	16.66	19.00
医疗卫生与计划生育	6.77	4.75	7.41	7.83	8.63
农林水事务	7.08	4.13	10.85	11.92	11.59
交通运输	8.18	3.19	7.87	8.50	6.50
合计	42.77	27.07	46.21	44.91	45.72

资料来源：根据五省市 2014 年统计年鉴整理。

（一）2010 年度广东省城乡义务教育补助资金绩效第三方评价报告

广东省在财政支出绩效评价方面较早引入了第三方评价，截止 2014 年底广东省财政厅网站向社会公布的第三方评价报告共有 14 份，详见表 3-16。下面以《2010 年度广东省城乡义务教育补助资金绩效第三方评价报告》为例介绍广东省引入第三方评价城乡教育补助资金的情况。

表 3-16 广东省财政厅向社会公布的第三方评价报告一览表

报告名称	发布时间
2012 年“两新”组织党建工作补助经费使用绩效第三方评价报告	2014-11-13
2012-2013 年旅游产业园区竞争性扶持资金使用绩效第三方评价报告	2014-11-13

2011 年高端旅游项目发展专项资金使用绩效第三方评价报告	2014-11-13
2011 年广东省节能专项资金使用绩效第三方评价报告	2014-11-13
2011 年度广东省经济欠发达地区基层医疗卫生机构第三方评价报告	2013-03-22
2010 年广东省首批战略性新兴产业发展专项资金第三方评价报告	2013-03-22
2011 年国省道新改建专项资金使用绩效第三方评价报告	2013-02-26
2009-2011 年广东省民办教育专项资金使用绩效第三方评价报告	2012-12-28
2011 年农村饮水安全省级补助专项资金第三方绩效评价报告	2012-11-27
2011 年省级沿海防护林及红树林专项资金第三方绩效评价报告	2012-11-27
2010 年度广东省城乡义务教育补助资金绩效第三方评价报告	2012-05-07
2010 年新型农村合作医疗补助资金使用第三方绩效评价报告	2012-03-12
广东省 2010 年新型农村社会养老保险补助资金第三方绩效评价结果公告	2012-02-27
广东省 2009 年小型病险水库除险加固省级补助专项资金第三方绩效评价结果公告	2011-12-23

资料来源：广东省财政厅网站 <http://www.gdczt.gov.cn/topco/dsfdlpjjgk/>

广东省财政厅用政府采购招标方式对“2010 年度广东省义务教育补助资金绩效第三方评价”项目进行公开招标，华南理工大学政府绩效评价中心中标并完成了该项第三方评价。评价采用单位自评、书面审核、现场核查的方式与流程进行。针对学校和教育部门分别设计了主客观指标匹配的相同结构的指标体系，包括共同的四项一级指标（资金投入、过程控制、目标实现和社会满意）。评价突出绩效导向，统一技术体系，优化工作流程，强化报告的专业性。评价的基础信息源自 15,195 所网上提交自评报告的中小学校和 136 个省、市、县三级教育部门，其中，对 2,638 所提交了佐证材料的学校及全部教育部门的自评报告进行了审核。遵循代表性、独立性和方便性原则，以区域位置、补助资金规模、学校特点及自评绩效结果为配额条件，现场抽样核查了 8 个地市 22 个县域的 72 所学校，并对 8,853 位师生进行了满意度调查。评价过程历时半年，最终形成 202 页的第三方评价报告。

2010 年度义务教育资金共分为五类，农村免费义务教育公用经费补助、免收课本费补助、城镇免费义务教育公用经费补助、农村中小学校舍维修改造长效机制补助、农村义务教育阶段困难学生生活费补助。评价范围涉及省和中央财政资金 45.37 亿元。

1、评价的思路和体系

财政专项资金绩效第三方评价为全新的课题。评价利用第三方组织的独立性、超然性与专业性，科学与公正评估绩效水平，发现问题，提供改善对策的分析框架与分析方法，为全面推进政府公共项目绩效评价，建设绩效财政、阳光财政积累经验。由于评价范围广泛，涉及主体众多，我们的思路更加突出第三方、专项资金、绩效评价、省级财政等核心概念，与会计、稽查、审计等比较形成自身特色；统一技术体系，规范流程。自评、审核、核查体系一致、过程衔接、重点有别；优化工作流程。为减少现场核查工作量，确保核查对象的代表性，在自评审核基础上，以属地、资金属性、补助额、审核绩效得分为现场抽样核查的配额条件；强化报告的专业性。同时，评价力图建立基本数据库。

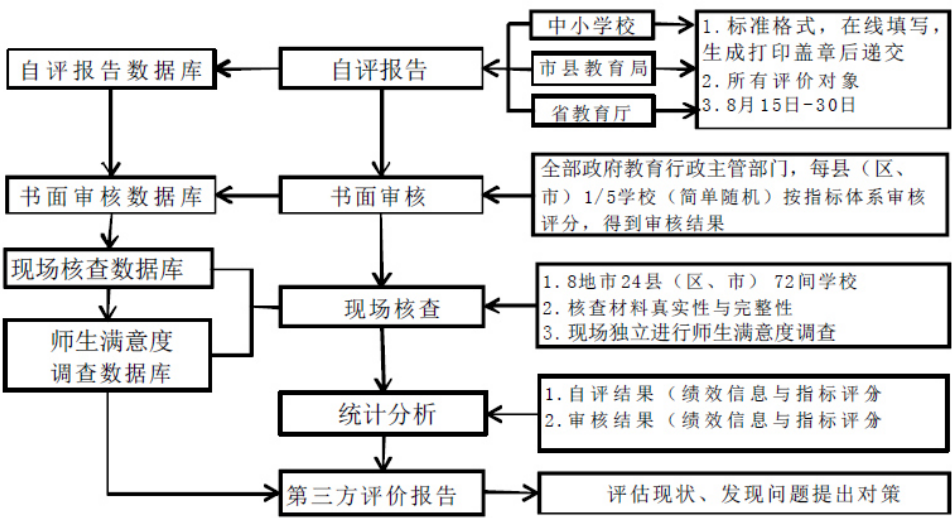


图 3-9 义务教育补助资金绩效第三方评价思路与体系

2、评价流程

评价的流程包括自评、审核、现场核查、统计分析和评价报告五个环节，详见图 3-10。

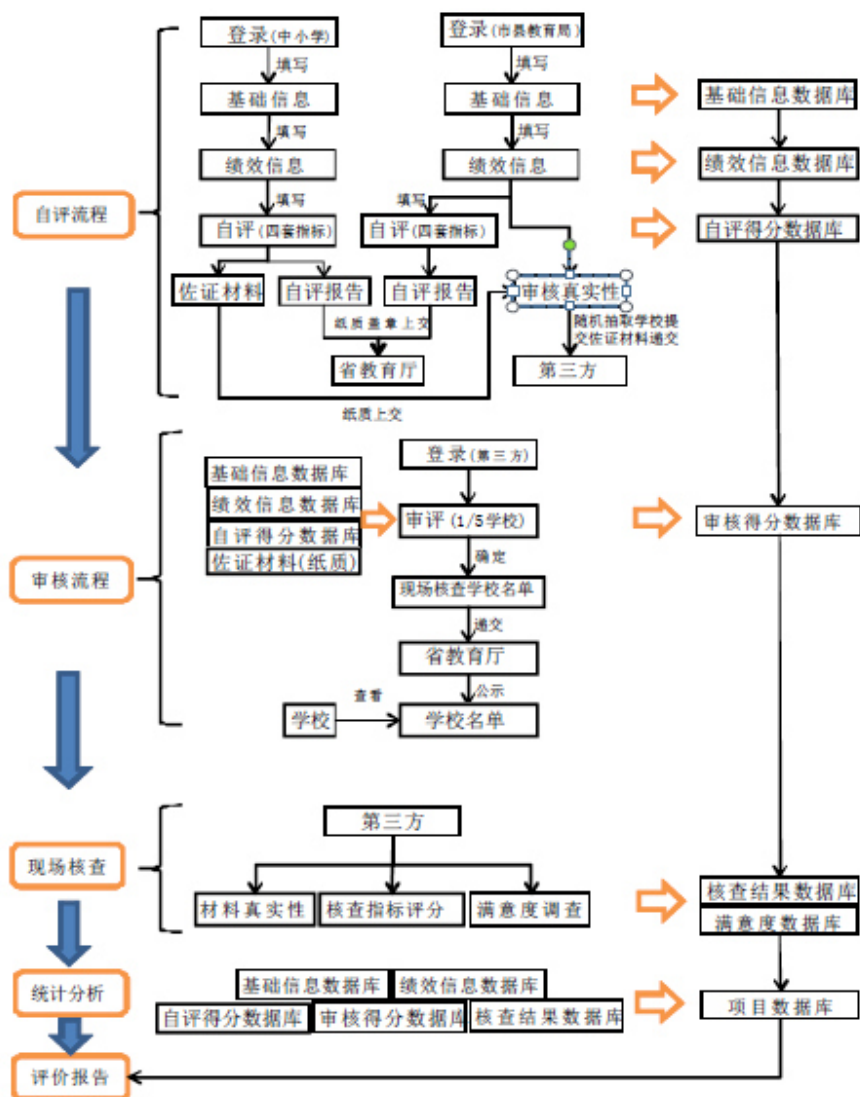


图 3-10 城乡义务教育资金使用绩效第三方评价流程

3、指标体系

指标体系（指标与权重）是评价的关键问题。补助资金涉及中小学校与省、市、县三级教育行政部门，前者为资金使用的基层单位（资金使用绩效），后者负有资金管理责任（资金管理绩效），从绩效评价的角度，我们分别设计指标体系。具体做法是：对中小学校和教育行政部门采用相同指标结构进行评价，具体指标内涵及评价维度有所差异；四类专项补助资金（公用经费、免收课本费、校舍维修、困难学生补助）属性有异，评价采用统一指标结构，但针对资金使用效果等设置个性指标（四级指标），实际操作时，将主客观指标配合使用；社会满意度通过师生满意度调查取得，针对 4 类补助资金设置与客观评价形成互证或互补的个性指标，组成满意度问卷的主干内容，并在中小学校针对师生开展随机抽样调查（即时回收答卷）。

表 3-17 和表 3-18 分别列出了针对教育部门和针对中小学校的指标体系。针对中小学校和教育部门均采用相同的 4 项一级指标（指标权重相同），二级指标中，四类专项补助资金的评价指标是：中小学校采用 11 项指标，教育部门采用 12 项指标。

表 3-17 2010 年城乡义务教育补助资金绩效评价指标体系(教育部门)

一级指标 (权重)	公用经费补助	免收课本费补助	校舍维修补助	困难学生补助
	指标 (权重)	指标 (权重)	指标 (权重)	指标 (权重)
资金投入 (20)	1.资金安排合理性 (5)	1 申报充分性(5)	1 计划充分性(5)	1 申报充分性(7)
	2.本级负担资金落实 率(5)	2 本级负担资金落实 率(5)*	2 本级负担资金落 实率(5)	2——
	3.资金支出率(5)	3 资金支出率(5)*	3 资金支出率(5)	3 资金支出率(6)
	4.资金监管合规性 (5)	4 资金监管合规性(5)*	4 资金监管合规性 (5)	4 资金监管合规性 (7)
过程控制 (20)	5.制度完备性(10)	5 制度完备性(10)	5 制度完备性(10)	5 制度完备性(10)
	6.管理规范性(10)	6 管理规范性(10)	6 管理规范性(10)	6 管理规范性(10)
目标实现 (45)	7.生均公用经费补助 达标率(10)	7 免费课本覆盖率(10)	7 补助学校覆盖率 (9)	7 补助发放及时性 (9)
	8.生均公用经费保障 水平(10)	8 课本及时发放率 (10)	8 维修工程竣工率 (9)	8 困难学生补助覆盖 率(9)
	9.预算内公用经费比 例(10)	9 课本循环使用率(10)	9 安全校舍面积比 重(9)	9 特困生补助比例达 标率(9)
	10. 生均公用经费增 长率(10)	10 生均课本补助达标 率(10)	10 生均安全校舍面 积增长率(9)	10 困难学生生均补 助达标率(9)
	11.中小学生升学率 (5)	11 义务教育学生毛入 学率(5)	11 校舍安全事故发 生率(9)	11 困难学生辍学率 (9)
社会满意 (15)	12.师生满意度(15)	12 师生满意度(15)	12 师生满意度(15)	12 师生满意度(15)
分项绩效	本项评分 Y ₁	本项评分 Y ₂	本项评分 Y ₃	本项评分 Y ₄
管理绩效	Y ₀ =	计算方法	Y ₀ = Y ₁ ×40% + Y ₂ ×30% + Y ₃ ×15% + Y ₄ ×15%	

表 3-18 2010 年城乡义务教育补助资金绩效评价指标体系(中小学校)

一级指标 (权重)	公用经费补助	免收课本费补助	校舍维修补助	困难学生补助
	指标(权重)	指标(权重)	指标(权重)	指标(权重)
资金投入 (20)	1. 申报充分性(7)	1. 申报充分性(7)	1. 申报充分性(7)	1. 申报充分性(7)
	2. 资金支出率(6)	2. 资金支出率(6)*	2. 资金支出率(6)	2. 资金支出率(6)
	3. 财务合规性(7)	3. 财务合规性(7)*	3. 财务合规性(7)	3. 财务合规性(7)
过程控制 (20)	4. 制度完备性(10)	4. 制度完备性(10)	4. 制度完备性(10)	4. 制度完备性(10)
	5. 实施规范性(10)	5. 实施规范性(10)	5. 实施规范性(10)	5. 实施规范性(10)
目标实现 (45)	6. 教师培训支出 达标率(10)	6. 免费课本覆盖率 (10)	6. 校舍维修进度(9)	6. 补助发放及时性(9)
	7. 图书仪器设备 支出达标率(10)	7. 课本及时发放率 (10)	7. 维修计划完成率 (9)	7. 困难学生补助覆盖率(9)
	8. 财政经费占学 校总经费比重(10)	8. 课本循环使用率 (10)	8. 维修质量合格率 (9)	8. 困难学生饭票发放率 困难学生现金发放率
	9. 教师科研成果 获奖情况(10)	9. 免费课本闲置率 (10)	9. 维修校舍使用率 (9)	9. 学生体质测试达标率(9)
	10. 毕业生合格率 (5)	10. 学生巩固率(5)	10. 校舍安全事故发 生率(9)	10. 困难学生辍学率(9)
社会满意 (15)	11. 师生满意度 (15)	11. 师生满意度(15)	11. 师生满意度(15)	11. 师生满意度(15)
分项总分	$X_1 =$	$X_2 =$	$X_3 =$	$X_4 =$
分项权重	40%	30%	15%	15%
自评总分	$X_0 =$	计算方法	$X_0 = X_1 \times 40\% + X_2 \times 30\% + X_3 \times 15\% + X_4 \times 15\%$	

4、工作进度

按照方案要求,评价过程主要包括前期准备、材料收集整理审核、现场核查、撰写报告、报告论证修改及终稿等五个阶段。评价工作原定7月启动,10月完成。但由于涉及面广,并采用网上自评,各地自评材料普遍延迟(导致现场核查工作推后2个月),实际时间历时半年。

表 3-19 计划工作进度表

	7月 20-30日	8月 1-15日	8月 16-30日	9月 1-5日	9月 6-20日
1.方案及联合下文	→				
2.自评报告与材料		→			
3.书面审核			→		
4.现场核查			→		
5.数据分析				→	
6.报告撰写与修改					→

5、评价发现的问题

1) 资金投入的低水平和不均衡问题突出。表现在公用经费水平较低、地区差异大，部分县市的预算内公用经费比例偏低；校舍维修补助的地方配套资金到位率不高，仅为 44.1%；困难学生补助标准低，覆盖面窄，分配结构不合理。

2) 资金使用的合规性和公开性有待加强。表现在公用经费补助资金存在违规使用和结构不合理等问题；免费课本单价偏高，循环使用率偏低；困难学生生活费补助对象界定模糊，资格认定方法不统一。

3) 资金管理制度不健全，管理办法落实不到位。表现在部分学校未按要求明细支出科目和制定公用经费支出管理办法；部分学校未按规定提交校舍维修资金申报材料，资金分配存在随意性；部分学校免费课本闲置率略高，造成补助资金浪费；部分学校对困难学生生活补助的监督检查环节薄弱。

4) 生满意度结果不均衡。

限于篇幅，这里没有将报告的详细内容列出，仅以“部分学校免费课本闲置率略高”说明。现场核查发现，51.4%的学校存在免费课本闲置的问题，其免费课本闲置率均值为 3.79%。以此推算，2010 年由于课本闲置而造成的款额为 2,121 万元（2010 年全省免费课本套数为 27,982,080 套，平均每套课本 20 元计，金额为 $27,982,080 \times 20 \times 3.79\% = 2,121.042$ 万元），资金浪费较大。

6、政策建议

针对影响补助资金绩效的主要因素—资金和学校方面的建议：加大财政性义务教育经费投入，优化支出结构，促进教育资金分配均衡化；创造条件逐步消除本省户籍与外省户籍、农村与城镇学生享受免费义务教育待遇的差别；规范补助资金的管理和使用，强化公用经费使用公开透明。

针对补助资金管理办法的建议：完善现有资金管理办法，加强义务教育补助资金管理；调整补助资金拨付依据及拨付标准，健全财政性义务教育经费分配机制；加强义务教育补助资金规划，做到每项资金都有工作方案，明确工作重点；增强绩效意识，强化资金管理和使用的过程控制，确保补助资金使用的成效。

依据评价结果，对“短项”指标重点加以改进。四项补助资金审核绩效得分率低于60%的指标有9个，主要是佐证材料缺失所致，应加强绩效意识与纪律；核查绩效得分率低于80%的指标有5个，应逐项整改。

（二）2013年闵行区家庭医生制度建设项目支出绩效跟踪评价

上海市闵行区在财政管理的组织架构和绩效管理方面进行了大胆的探索。采用按预算编制、预算执行、财政监督的流程设置组织机构。最大的特点是在事前、事中、事后每个环节都有评价，甚至在事前的预算编制阶段都会引入第三方或社会公众参与。事中的跟踪评价是闵行区绩效管理工作的一个特色。

1、闵行区财政预算项目支出绩效跟踪评价概述³⁴

2013年10月闵行区发布了《2013年度财政预算项目支出绩效跟踪评价报告》，报告是在50个项目的财政支出绩效跟踪报告基础上汇总而成。2013年度绩效跟踪评价项目涵盖体育局、文化广播影视管理局、社会建设工作委员会、民政局、财政局、农业委员会、水务局、经济委员会、人力资源和社会保障局、卫生局、教育局、绿化和市容管理局、残疾人联合会、城乡建设和交通委员会、公安局、科学技术委员会、房地产管理局、规划和土地管理局等18个预算主管部门的50个项目，单个项目的资金量均超过200万元。所有项目均经过项目单位自评，中介机构独立核查并出具跟踪结果，评价结果有四类，即项目运行正常、项目运行基本正常、项目运行存在问题、项目运行存在严重问题。预算单位自评结论见表3-20，中介机构评价结论见表3-21。

表3-20 预算单位自评结论汇总

自评结论	项目名称	数量
项目运行正常	社会公共服务建设专项经费项目，老年活动场所建设经费项目，养老机构建设补贴项目，关爱老年人项目，事业单位国有资产产权登记工作经费项目，农村集体经济组织产权制度改革项目，经济薄弱村扶持项目，中小河道管理养护项目，双困和零就业家庭安置项目，青年职业见习补贴项目，三年级学生游泳普及教学项目，园区管理费项目，属地化绿地养护项目，直管绿地养护项目，区管公路管理项目，镇级道路管理项目，政府购买公交	20个

³⁴ 闵行区财政局，2013年10月，上海市闵行区2013年度财政预算项目支出绩效跟踪评价总报告。

	服务项目，消防支队经费项目，视频图像监控租赁经费项目，城市道路交通设施管理、维护费项目	
项目运行基本正常	社区公共体育设施建设补贴项目，体育场馆维修项目，城市剧院运行费项目，文化广场建设项目，居家养老服务项目经费项目，村集体经济组织补贴项目，农业保险补贴项目，农民长效增收项目，排水设施改造项目，防汛积水点改造项目，节能降耗专项资金项目，家庭医生制度建设项目，数字化教育服务体系项目，学校特色项目发展扶持经费项目，垃圾分类推进项目，基层阳光家园运作、建设补贴经费项目，残疾人机构养护服务补贴项目，市政道路大中修项目，标志标线项目，区级道路大中修项目，治安辅警巡逻队经费项目，区级科普项目，物业管理共建补贴经费项目，直管公房管理费项目，闵行区土地整治规划项目	25 个
项目运行存在问题	基本医疗双向转诊带教补贴（市第五人民医院）项目，基本医疗双向转诊带教补贴（闵行区中心医院）项目，电子书包项目，校区管理辅助服务购买项目，物业管理费项目	5 个
项目运行存在严重问题	无	0 个

表 3- 21 中介机构跟踪评价结果汇总

自评结论	项目名称	数量
项目运行正常	文化广场建设项目，社会公共服务建设专项经费项目，老年活动场所建设经费项目，养老机构建设补贴项目，关爱老年人项目，事业单位国有资产产权登记工作经费项目，农村集体经济组织产权制度改革项目，经济薄弱村扶持项目，双困和零就业家庭安置项目，青年职业见习补贴项目，三年级学生游泳普及教学项目，视频图像监控租赁经费项目，城市道路交通设施管理、维护费项目。	13 个
项目运行基本正常	社区公共体育设施建设补贴项目，体育场馆维修项目，城市剧院运行费项目，居家养老服务项目经费项目，村集体经济组织补贴项目，农业保险补贴项目，农民长效增收项目，中小河道管理养护项目，排水设施改造项目，防汛积水点改造项目，节能降耗专项资金项目，家庭医生制度建设项目，学校特色项目发展扶持经费项	29 个

	目，属地化绿地养护项目，直管绿地养护项目，基层阳光家园运作、建设补贴经费项目，残疾人机构养护服务补贴项目，市政道路大中修项目，区管公路管理项目，镇级道路管理项目，标志标线项目，区级道路大中修项目，政府购买公交服务项目，消防支队经费项目，治安辅警巡逻队经费项目，区级科普项目，物业管理共建补贴经费项目，直管公房管理费项目，闵行区土地整治规划项目。	
项目运行存在问题	基本医疗双向转诊带教补贴（市第五人民医院）项目，基本医疗双向转诊带教补贴（闵行区中心医院）项目，数字化教育服务体系项目，电子书包项目，校区管理辅助服务购买项目，园区管理费项目，物业管理费项目，垃圾分类推进项目。	8 个
项目运行存在严重问题	无	0 个

闵行区还积极探索实现事前、事中及事后评价的有效对接。随着绩效评价工作的深入推进，已逐渐形成一套规范的指标体系，二级指标已基本确立，三级指标已逐步形成稳定框架。正在积极探索事前、事中、事后三级指标体系的一致性建设，保持三阶段绩效评价体系的连贯性。例如，准备可选取上一年度评价结果为优秀的项目试行三步评价，若事前评价结果为优秀，事中评价则只关注该项目的过程及产出，若事中评价为项目运行正常，则事后评价只关注改项目的产出类指标。通过实施三阶段连贯性评价，可逐步摸索简易评价模式，减少不同阶段对同一指标的重复评价，提高绩效评价工作的效率。

下面以家庭医生制度建设项目支出绩效跟踪评价为例介绍 2013 年闵行区绩效跟踪评价。

2、项目要解决的主要问题、项目绩效目标

在 2012 年的基础上继续深入推进，常住人口家庭医生制服务签约率达到 70%。建立以“契约式”服务为基础，以“分片包干、团队合作、责任到人”为特点的家庭医生制服务模式，促进社区卫生机构主动服务、上门服务，与社区居民建立健康稳固的医疗卫生合作关系，提供全过程的健康管理，并在此基础上逐步实现家庭医生首诊及按照服务人口预付卫生经费，提高卫生经费的使用效率。

3、项目资金安排和执行情况

2013 年上海市闵行区卫生和计划生育委员会的家庭医生制度建设项目总预算金额为人民币 2,400 万元，其中：区财政 840 万元、镇财政 1,560 万元。项目起始日期：2013 年 1 月 1 日，项目完成日期：2013 年 12 月 31 日，闵行区作为家庭医生制服务工作的试点区域，自 2012 年正式开始实施。截止 2013 年 7 月 31 日该项目计划执行金额人民币 1,586.50 万元，实际执行金额人民币 598.2 万元。

4、项目所包含子项目名称和产出类绩效指标完成情况

2013 年上海市闵行区卫生和计划生育委员会的家庭医生制度建设项目分为十个子项目，各子项目名称和产出类绩效指标完成情况如下：

（1）家庭医生服务签约：计划全年完成 200,000 人，2013 年 1 月至 7 月实际完成 105,315 人，项目完成比例 52.66%。

（2）家庭医生一居民互动平台建设补贴：计划全年完成 13 所社区，2013 年 1 月至 7 月实际完成 1 所社区，项目完成比例 7.69%。

（3）购置免费租用遥感血压计补贴：计划全年完成 2,600 台，2013 年 1 月至 7 月实际完成 2,340 台，项目完成比例 90%。

（4）签约建档维护：计划全年完成 1,500,000 人，2013 年 1 月至 7 月实际完成 544,246 人，项目完成比例 36.28%。

（5）特殊人群服务：计划全年完成 230,000 次，2013 年 1 月至 7 月实际完成 205,011 次，项目完成比例 89.13%。

（6）家庭病床服务：计划全年完成 800,000 床日，2013 年 1 月至 7 月实际完成 633,837 床日，项目完成比例 79.23%。

（7）上级远程会诊：计划全年完成 400,000 次，2013 年 1 月至 7 月实际完成 314,115 次，项目完成比例 78.53%。

（8）双向转诊查房：计划全年完成 2,000 次，2013 年 1 月至 7 月实际完成 2,085 次，项目完成比例 104.30%。

(9) 家庭医生、助理技能培训：计划全年完成 1,000 人次，2013 年 1 月至 7 月实际完成 837 人次，项目完成比例 83.70%。

(10) 信息化工作平台维护：计划全年完成 3 类平台（家庭医生、助理、外包服务），2013 年 1 月至 7 月实际完成 3 类，项目完成比例 100%。

5、项目跟踪结果判定

2013 年上海市闵行区卫生和计划生育委员会的家庭医生制度建设项目运行基本正常。

6、项目存在问题

产出类指标中，家庭医生签约建档维护率与设定目标相差较大，主要原因是由于闵行区流动人口比例较大，签约后因其流动性较大，因此很难进行后续的签约建档维护工作；其次是对于中青年上班族一类人群，由于其对社区卫生服务的利用率较低，造成签约后的服务维护率较低。

（三）四川省草原生态保护补助奖励资金绩效项目

1、项目概况

草原生态保护补助奖励资金绩效考核评价，是指财政部门 and 畜牧部门运用一定的考核评价方法、标准和指标体系，对中央财政安排的草原生态保护补助奖励资金和省财政安排的配套专项资金的支出使用效果和绩效目标完成情况、实现程度进行综合性考核与评价。

2、绩效考评遵循原则

客观规范原则。绩效考评工作按照“公平、公正、公开”的要求，采取客观统一的考核标准和规范公正的考核程序，全面衡量、科学评价草原生态保护补助奖励政策实施绩效情况。

责权统一原则。通过绩效考评促进资金分配、管理、使用权益与承担责任义务相统一，把实施补奖政策的各项责任、义务和权益落到实处。

奖惩分明原则。绩效考评结果是安排绩效评价奖励资金和省级财政配套资金项目的重要依据，并结合目标责任制管理和有关规定，实行奖优惩劣，激励和推动补奖工作有力有效开展。

3、绩效考核评价的依据和内容

绩效考评的主要依据有：《中央财政草原生态保护补助奖励资金管理暂行办法》（财农〔2011〕285号）、《中央财政草原生态保护补助奖励资金绩效评价暂行办法》（财农〔2012〕425号）、《四川省省级财政专项资金绩效分配管理暂行办法》（川办发〔2011〕70号）和《四川省草原生态保护补助奖励资金管理实施细则》（川财农〔2012〕257号）等规范性文件。

绩效考核评价的主要内容：制度建设：主要考评州、县（市）资金管理制度、实施方案编审制度、配套政策办法等相关制度建设与落实情况；基础工作：主要考评州、县（市）草原承包制度落实、基本草原划定、草原生态监测、执法监督及体系建设、管理信息系统录入、档案资料归集管理、政策宣传和技术培训、进度双月报和工作动态信息报送制等基础工作开展情况；实施成效：主要考评州、县（市）禁牧任务及禁牧补助资金落实、草畜平衡任务及草畜平衡奖励资金落实、人工种草任务及牧草良种补贴资金落实、牧民生产资料补贴资金落实、畜牧品种改良补贴资金落实、绩效评价奖励资金使用管理、省级配套专项资金项目实施以及草原生态改善、牧业提质增效、牧民增收等情况；组织保障：主要考评州、县（市）组织领导和工作机制建立运转、目标责任制执行落实等情况；违规违纪行为：主要核查被监察、审计、财政监督机构等查出，或被媒体曝光、群众举报等并经查证属实的违规违纪行为及整改情况。

省财政厅、畜牧食品局和省实施草原生态补奖政策领导小组办公室根据绩效评价主要内容制定有关具体的绩效考评指标，并依据指标逐项开展绩效考评工作。各州、县（市）确定本级绩效考核验收及评价的具体内容和指标体系。

4、绩效考核评价的组织实施

绩效考评工作在省实施草原生态补奖政策领导小组的领导和指挥下，由省财政厅、省畜牧食品局和省实施草原生态补奖政策领导小组办公室统一组织实施，根据中央、省绩

效考核评价办法，制定年度（上年度）绩效考评工作方案，对实施草原生态补奖政策的所有州、县（市）进行绩效考评，依据绩效考评结果安排落实绩效考核评价奖励政策，并加强对州、县绩效考核验收评价工作的指导。

绩效考评的程序：根据财政部和农业部下达的上年度草原生态补奖政策绩效评价工作方案和绩效评价通知，省上于每年 8 月初制定下达上年度草原生态补奖政策绩效考评工作方案和通知；州、县（市）根据工作方案和通知要求，结合州对县（市）绩效考核验收情况，填报评价指标信息，归集、准备相关考核评价资料；省上于每年 8 月中旬至 9 月中旬组织省实施草原生态补奖政策领导小组有关成员单位和有关专家组成绩效考评组，分别对州、县（市）开展绩效考评；9 月下旬汇审总结绩效考评工作。

绩效考评的方式：省绩效考评组采取听取汇报、审核资料、现场查验、走访群众、交换意见等方式开展绩效考评工作。

5、绩效考核评价结果运用

绩效考评结果实行量化指标计分制，满分为 100 分。绩效考评依据所设定的指标逐项计分，之后分别计算汇总州、县（市）得分。根据不同得分将考核结果划分为四个等级：90 分以上（含 90 分）为优秀，80-89 分（含 80 分）为良好，60-79（含 60 分）为合格，60 分以下为不合格。

绩效考评完成后，省上将向各州、县（市）通报绩效考评结果，并将绩效考评结果作为分配安排各州、县（市）绩效评价奖励资金和省级财政配套资金项目的重要因素。

对获得合格以上（含合格）绩效考评等级的州、县（市），按照等级排名，并考虑草原面积、工作难度等因素安排绩效评价奖励资金；对获得不合格绩效考评等级的州、县（市），不安排绩效评价奖励资金，并按目标管理责任制和有关规定要求进行处理。

表 3- 22 四川省草原生态保护补助奖励机制政策绩效考评指标表

评价内容	评价指标	分值	评价得	评价具体说明
------	------	----	-----	--------

			分	
制度建设 (15 分)	资金管理制度建设情况	5		主要考评资金管理制度建设、资金拨付进度等情况。
	实施方案编审制度落实情况	2		主要考评实施方案完整性和可操作性以及审批等情况。
	配套政策、管理办法和制度制定及落实情况	5		主要考评制定相关配套政策、管理办法和制度以及配套投入安排落实等情况。
	绩效考评制度落实情况	3		主要考评绩效考评制度建立、执行情况。
基础工作 (27 分)	落实草原承包经营制度情况	5		主要考评禁牧和草畜平衡草原承包到户、发放承包经营权证等情况。
	基本草原划定情况	5		主要考评禁牧和草畜平衡草原划为基本草原的情况。
	草原生态监测情况	3		主要考评草原生态监测开展情况。
	执法监督管理情况	4		主要考评草原监理、执法监督机构建设及工作开展情况。
	管理信息系统录入管理情况	3		主要考评管理信息系统录入及管理情况。
	档案资料归集管理情况	2		主要考评档案资料归集管理情况。
	技术培训和宣传情况	2		主要考评开展政策宣传及技术培训情况。
	进度双月报制及工作动态信息报送制执行情况	3		主要考评政策落实进度双月报制度以及工作动态信息报送制度执行情况。
实施成效 (54 分)	禁牧任务落实情况	10		主要考评草原禁牧任务及禁牧补助资金落实情况。
	草畜平衡任务落实情况	10		主要考评年度超载减畜计划完成情况及草畜平衡奖励资金落实情况。
	牧草良种补贴落实情况	5		主要考评牧草良种补贴落实及人工种草任务完成情况。
	牧民生产资料综合补贴落实情况	5		主要考评补贴发放到户情况。

	畜牧品种改良补贴落实情况	4		主要考评牲畜良种补贴落实及效果情况。
	绩效评价奖励资金落实情况	4		主要考评资金按规定使用和管理情况。
	省级配套资金项目实施情况	6		主要考评资金使用、项目完成及效益情况。
	草原生态改善、牧业增效、牧民增收情况	10		主要考评草原植被盖度、高度、产草量等改善情况、牧业提质增效、牧民增收等效果情况。
组织保障 (4分)	组织领导和工作机制运转情况	1		主要考评组织领导和机构建立、运转情况。
	目标责任制落实情况	2		主要考评目标责任制建立、执行情况。
	监督检查情况	1		主要考评监督检查工作开展情况。
违规违纪行为 (减分指标)	重大违规违纪	-100		经监察、审计、财政监督机构等查出存在重大违规违纪行为并造成严重后果及恶劣影响的。
	一般违规违纪	-20		经群众举报、新闻媒体曝光等各种渠道反映并经查实的违规违纪行为，能够及时整改纠正。

资料来源：四川省农业厅草原处。

6、2013 年草原生态补奖政策实施绩效考评结果

表 3-23 2013 年草原生态补奖政策实施绩效考评结果

	州 县	考核得分	考评等级
县级	会东县	94.8	优秀
	理塘县	94.7	
	九寨沟县	94.6	
	茂 县	94.2	
	松潘县	93.5	
	色达县	93.3	
	九龙县	93.3	

	州 县	考核得分	考评等级
	盐源县	92.6	
	稻城县	92.5	
	阿坝县	92	
	雷波县	92	
	会理县	91.8	
	美姑县	91.7	
	丹巴县	91.5	
	甘孜县	91.5	
	马尔康县	91.3	
	宁南县	91.1	
	普格县	91	
	金川县	90.9	
	炉霍县	90.7	
	德昌县	90.5	
	康定县	90.2	
	得荣县	90.0	
	黑水县	89.8	良好
	木里县	89.8	
县级	壤塘县	89.8	良好
	理 县	89.7	
	昭觉县	89.6	
	小金县	89.6	
	金阳县	89.5	
	若尔盖县	89.1	
	甘洛县	89.0	

	州 县	考核得分	考评等级
	西昌县	89.0	
	汶川县	88.8	
	喜德县	88.8	
	乡城县	88.8	
	越西县	88.5	
	德格县	88.3	
	红原县	88.2	
	石渠县	88.1	
	巴塘县	87.5	
	雅江县	86.9	
	白玉县	86.6	
	泸定县	86.5	
	道孚县	86.3	
	冕宁县	85.5	
	布拖县	79.0	
	新龙县	76.7	
			合格
州级	阿坝州	93.5	优秀
	甘孜州	91.5	
	凉山州	91.4	

资料来源：四川省农业厅草原处。

（四）浙江省交通科技项目绩效评价

1、项目评价概述

该项目意在评价交通厅下科技项目的科学性、合理性，提高项目管理水平和实施效益，并为以后项目立项提供依据。绩效评价以“区分类别、综合评价、分级管理、循序渐进”为原则，从多角度进行综合评价，并将定性指标转换成定量指标,以便量化评价。

工程、信息化、管理三大类项目使用相同的评价体系，并先对工程技术类项目试行评价。信息化类和管理类项目在工程类项目试行评价、取得经验的基础上，再予逐步开展。

2、绩效评价的依据和内容

绩效评价的依据：交通科技发展规划、年度计划及相关目标；相关的法律法规和政策制度；科技项目执行合同；项目鉴定、评审、验收意见；项目查新报告、用户报告、财务报告；其他相关资料。

绩效评价的内容：成果水平评价；项目管理评价；项目效益评价；人才培养评价；其它评价。

交通厅科技管理部门负责组织、指导绩效评价工作。其主要任务是制订评价办法、评分标准；确定年度评价项目；受理评价申请；指导、监督、检查厅管厅属单位的评价工作和项目单位的自评工作；利用好评价成果。

厅管厅属单位编制的计划项目由各自的科技管理部门组织实施。各项目上级管理部门应协助做好对项目承担单位的督促、指导工作。项目第一承担单位应按照规定制定评价方案，对项目开展绩效自评，提交项目负责人所在单位审核、上级主管部门复核。厅或厅管厅属单位科技管理部门组织评价时，可直接组织专家组或委托具有法人资格的中介机构进行。参加评价的工作人员和专家应严格遵守相关制度和廉洁自律有关规定。

3、绩效评价的程序

首先，被确定实施评价的项目，由第一承担单位填报“浙江省交通运输厅科技计划项目绩效评价表”，并对其真实性、准确性负责。

其次，厅组织技术、经济和科技管理方面的专家或委托中介机构，对上报的评价表进行核实、分析、评价、打分，拟定等级。为考察项目自评报告的真实性，可有针对性地组织专家或中介机构对项目进行实地评价。

再次，专家组或中介机构在科技项目考评工作结束后，应按规定撰写“绩效评价报告”。

表 3-24 浙江省交通运输厅科技计划项目绩效评价表（工程类）

评价 指标	评分细则	
一、 成果 水平 评价 (30)	1、国际领先，计 30 分；2、国际先进，计 25 分；3、国内领先，计 15 分；4、国内先进，计 10 分；5、无水平评价：计 5 分。（凡有水平评价者需提供科技文献查新证明、使用者证明、专家鉴定意见，其中一、二档次需提供国内、外科技文献查新证明、使用者证明、专家鉴定意见）	
二、 项目 管理 (20)	项目 结题 时间 (7)	1、按合同规定的时间结题，计 7 分，在合同期后三个月内结题的视同按时结题；2、延时三个月以上未达六个月，计 4 分；3、超过六个月以上未达一年，计 2 分；4、超过一年及以上，计 0 分。
	项目 组织 (6)	1、按合同规定配齐课题组人员，且分工明确、结构合理、工作运转协调，计 6 分；2、课题组人员基本上按合同规定配备，分工基本明确、工作运转基本协调，计 3 分；3、未按合同规定配备人员，分工不明确、工作运转协调性较差，计 1 分。
	经费 筹措 及管理 (7)	1、按合同规定落实配套资金、有完整的管理制度、使用合理，计 7 分；2、按合同规定落实配套资金、管理制度基本完整、使用基本合理，计 4 分；3、部分落实配套资金、未有专门的管理制度、使用基本合理，计 2 分。
三、 项目 效益 (50)	直接 经济 效益 及预 测 (25)	1、直接经济效益：（1）好，计 13 分；（2）较好，计 9 分；（3）一般，计 4 分；（4）较差，计 2 分；（5）无，计 0 分。 2、经济效益预测：（1）好，计 12 分；（2）较好，计 8 分；（3）一般，计 4 分；（4）较差，计 2 分；（5）无，计 0 分。 （直接经济效益及预测的评价依据：1、项目承担单位对该项目的描述；2、用户证明材料；2、各种相关数据、材料证明；3、相关的发展预测；4、专家论证，等。尚待细化）

评价指标	评分细则	
	直接社会效益及预测 (25)	1、直接社会效益：(1) 好，计 13 分；(2) 较好，计 9 分；(3) 一般，计 4 分；(4) 较差，计 2 分；(5) 无，计 0 分。 2、社会效益预测：(1) 好，计 12 分；(2) 较好，计 8 分；(3) 一般，计 4 分；(4) 较差，计 2 分；(5) 无，计 0 分。 (直接社会效益及预测的评价依据：1、项目承担单位对该项目的描述；2、用户证明材料；2、各种相关数据、材料证明；3、相关的发展预测；4、专家论认证，等。尚待细化)
四、人才培养	1、项目组成员依据该项目被评选为厅“283”第一层次人选及以上，10 分； 2、项目组成员依据该项目被评选为厅“283”人选第二及相应层次、或晋升为正高职称，6 分；3、项目组成员依据该项目被评选为厅“283”人选第三及相应层次、或晋升为高工，4 分。(项目组成员根据排序计前 8 名；可累计加分。)	
五、其它	论文著作	论文：被四种检索系统收录的论文（SCI、EI、ISTP、SSCI）每篇计 20 分，国内核心期刊每篇计 15 分，国内非核心期刊每篇计 5 分；著作：学术专著每本计 10 分。(可累计加分)
	专利	发明专利，每项 8 分；实用新型专利，每项 5 分；外观设计专利，每项 3 分。
	获奖	获国家科技进步特、一、二、三等奖分别计 50、30、20、10 分，省科技进步或部级学会协会特、一、二、三等奖分别计 20、15、8、5 分。(可累计加分)

4、绩效评价成果的应用

评价结论的档次划分：85 分及以上为 A 级，70-84 分为 B 级，69 分以下为 C 级。

凡绩效评价为 A 级者，承担单位在申报次年厅科技计划项目时可增加 2 个申报指标；
C 级者，承担单位在申报次年厅科技计划项目时减少 1 个申报指标；

凡绩效评价为 A 级者，课题组负责人申报科技计划时予以优先考虑；C 级者停止申报资格一年；

如课题负责人为厅“283”人才工程第一、第二层次人选，绩效评价为 A 级者在动态考核中予以加分，不合格者予以减分；

绩效评价为 A 级的项目，在科技奖评选中优先推荐。

五、国内的主要经验总结

（一）各地具有共性的经验

财政管理绩效改革在国内已开展了十余有，广东省属于起步较早的省份，上海市、河北省、四川省、浙江省等地的探索目前也走在国内前列。整体上，上述五个省市当前开展的预算绩效监督的探索主要具有以下几个共性：

（1）改革由财政部门来主导。各地出台的财政支出绩效相关的政策法规大都是财政部门出台的规范性文件，鲜有约束性更强的地方性法规。

（2）多数针对一定规模以上的专项经费的使用开展绩效评价。浙江省对 300 万元以上项目要求部门（单位）组织自评，在自评基础上，委托中介机构进行抽查，财政部门组织对支出重点领域，特别是民生项目、支出情况复杂的项目和相关文件明确要评价的项目进行评价。四川省对本级财政资金安排的大类项目和配套上级的行政运行、基础设施、产业发展和民生保障四类重大项目，按照两个 30% 的原则选择评价和监督项目。

（3）广泛引入专家智库或第三方评价。广东省的引入第三方评价已经形成较为固定的流程，具体分五个步骤：前期准备，受托第三方机构成立评价工作组，收集相关资料，制订评价计划与实施方案，报省财政厅核准后开展评价工作；绩效自评，省财政厅印发有关工作通知，组织有关部门、单位向第三方机构提交自评报告及佐证材料等相关资料；自评审核分析，评价工作组组织相关专家，对自评结果和自评材料的绩效信息进行审核与分析，剖析绩效自评情况，发现存在问题，为开展现场评价提供依据；现场评价，评价工作组分组进行现场评价，核实绩效，甄别问题；综合评价，形成报告，分析绩效信息，归纳存在问题，剖析产生原因，提出对策建议。

（4）从项目执行后的绩效评价开始。项目事后评价是较容易做的领域，财政部门组织的绩效评价工作组评价、委托第三方评价基本上都是项目事后评价，部门评价和地区财政整体评价尚处于探索阶段。

（5）建立了一套完整的财政支出绩效评价体系，对不同类型的项目，如基建类、采购类、补贴类、信息化类等等，从资金的投入、项目管理和实施后的经济、政治和社会效

益三个方面来评价项目的绩效。如广州市 2012 年汇编的 20 大类项目约 1,800 个三级指标。

（二）各地的不同模式和特色

由于各地在启动绩效评价的初衷和客观条件上存在的差异，具体实施时，在机构设置、工作流程、政策法规、评价方法和指标体系等方面形成了几种不同的模式。广东省的第三方评价、上海市的跟踪评价、四川省联合工作组的重点项目评价、浙江省的项目评价都具有一定的特色。这些模式和特色为河南省开展公共支出绩效监督提供了经验借鉴。表 3-25 从机构设置、绩效目标管理、评价方法、评价内容和评价结果应用几个方面汇总了所调查五个省市具体做法上的差异。

表 3-25 绩效管理国内实践分析汇总表

地区	组织机构设置	绩效目标管理	评价方法	评价结果应用	评价内容
广东省	各级财政成立绩效办，由绩效办统一参与各个环节并主要负责绩效评价工作。	引入竞争性资金分配机制，事前评价与事后评价相结合，以前评价结果作为资金分配的依据。	动态综合指数评价法；公众评判法。	将项目绩效管理结果情况向省人大财经委、省审计厅、省监察厅、省人力资源社会保障厅等部门通报，并向相关省直部门和单位反馈，逐步建立绩效约束与激励机制。	项目支出绩效评价+财政政策综合评价
上海市闵行区	内部机构和业务流程按预算编制、执行、监督三分离原则设置，绩效管理工作也分别由上述三个环节分别实施，未再专设绩效管理机构。	从 PART 工具转向更突出前期项目绩效目标的评估模式。	改良版 PART	评价结果及时在网络上公开，接受公众监督。	项目支出绩效评价为主
河北	内部机构和业务流程按预算编制、执	要求省级所有项目全面编制绩效	综合指数评价	将评价结果应用	项目支出绩效评价

省	行、监督三分离原则设置，财政部门内部主要由监督部门负责预算绩效管理工作。	内容并编制《部门预算绩效计划》文本。	法。	于行政问责。	+部门整体支出绩效评价
四川省	2013 年选择 76 个项目，由预算部门和监督部门同时开展评价；其他资金采取“部门自评、财政抽查”方式。绩效管理局担负着核查绩效评价的程序是否合规的职责。	四类三级绩效目标。	共性与个性相结合的综合指数评价法	对绩效评价结果予以通报，评价报告函送相关部门，同时选择部分具有典型意义的项目在公开媒体予以公示	项目支出绩效评价为主
浙江省	绩效处统一协调预算绩效管理工作，但要求预算处和监督局共同参与绩效评价工作。	部门（单位）在编制项目预算时，应申报明确的项目绩效目标，预期产出；预期效果；制订绩效指标。	综合指数评价法	将评价结果向政府或人大等部门汇报，引起领导重视，为领导决策提供参考	项目支出绩效评价+财政政策综合评价

分报告四：河南省公共支出绩效管理与监督现状分析

郭鸿勋

一、河南省公共支出绩效管理与监督概况

（一）机构设置与参与人员

河南省公共支出绩效管理和监督的机构涉及财政部门、省级预算部门和资金使用部门。其中，财政部门是绩效监督管理的组织主体，省级预算部门是绩效监督管理的责任主体。不同参与单位的责任具体各不相同。

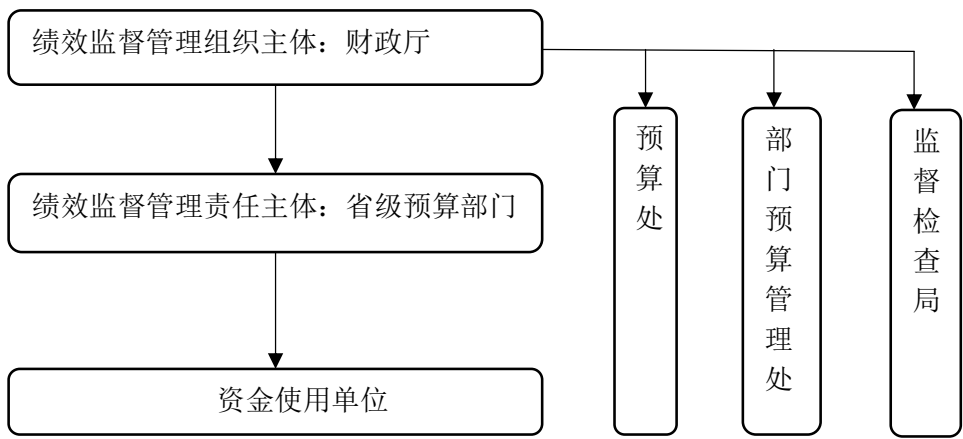


图 4- 1 河南省绩效监督管理参与机构

1、财政部门

财政部门是绩效管理的组织主体，负责制定绩效管理工作规划和管理制度，组织、指导省级预算部门和下级财政部门的绩效管理工作。对重点领域实施评价或再评价，开展绩效管理的监督检查等工作。

具体的绩效监督管理由预算处、部门预算管理处、监督检查局负责实施。

预算处的职责。制定预算绩效管理制度办法、工作规划，组织开展全省预算绩效管理工作；组织省级预算部门编制绩效目标，批复绩效目标；开展市县财政绩效综合评价，制定部门整体支出绩效评价工作方案；研究确定财政重点评价项目，牵头组织开展财政重点项目的绩效评价和部门自评项目的再评价工作。

部门预算管理处的职责。组织指导归口管理预算部门开展预算绩效管理工作；研究确定预算部门绩效自评项目，提出财政重点评价项目建议，审核绩效目标，提出建议反馈预算部门；开展重点评价项目绩效监控；实施重点项目评价和部门整体支出绩效评价工作，配合做好部门自评项目的再评价工作；审核归口管理预算部门、单位的绩效报告，提出并反馈审核意见；对绩效评价结果予以反馈和应用。

监督检查局职责。组织开展预算绩效管理工作监督检查；实施财政重点项目评价或部门自评项目的再评价工作。

2、省级预算部门

省级预算部门是本部门绩效管理责任主体，负责制定本部门工作规划和相关绩效管理办法，组织部门本级、指导下属单位的绩效管理工作。提出绩效自评项目建议，组织编报绩效目标，并在部门预算批复后，将具体项目绩效目标批复至项目单位。组织部门本级和下属单位的绩效运行监控。组织实施本部门绩效自评工作，向同级财政部门报送绩效自评报告，配合财政部门开展重点评价和再评价工作。审核下属单位绩效自评报告，反馈审核问题和建议。落实财政部门整改意见，改进预算绩效管理。

3、资金使用单位

资金使用单位要提高财政性资金使用效益，按要求做好绩效目标编报、数据搜集整理、开展绩效运行监控和绩效自评、根据评价结果对存在的问题进行整改落实等工作。

（二）法律法规和政策文件

为了高效推进绩效监督管理工作，河南省制定了相应的行政规章制度，以增强绩效评价和管理的规范性，提高绩效评价和监督管理的效果。

1、省级层面

2003 年，河南省财政厅就下发《关于开展财政支出绩效评价工作的指导意见》（豫财统〔2003〕57 号）。2004 年，河南省财政厅开展了对全省农村卫生院补助资金的绩效评价，提出了规范农村卫生院资金使用的办法；同年，河南省财政厅、省科技厅下发《关于对 2004 年度河南省科技三项费用专项资金进行绩效评价的通知》，开展对科技三项费用专项资金进行绩效评价。2005 年，河南省财政厅《关于确定省级 2005 年绩效评价项目的通知》（豫财办统〔2005〕6 号），确定对一些重点项目开展绩效评价。这些属于河南省开展绩效监督工作的早期探索。

2010 年，河南省财政厅根据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》（2009 年，已废止）制订了《河南省财政支出绩效评价试行办法》（豫财预〔2010〕138 号），要求省直各部门、各市县全面开展财政支出绩效评价试点，并把绩效评价结果作为下年预算安排的重要依据。

2011 年河南省以省政府令的形式颁布了《河南省财政监督办法》（2011 年 1 月 5 日省政府令 135 号），旨在构建河南省财政“大监督”格局。同年，河南省财政厅还出台了《关于推进我省预算绩效管理的贯彻意见》（豫财预〔2011〕187 号），进一步推动预算绩效管理。

《河南省省级预算绩效管理工作规程》（2013 年）和《2014 年度财政重点项目预算绩效监督工作方案》等部门规章。

表 4-1 河南省绩效监督相关的部分文件

发文单位	文件名称	文号/发文时间
河南省财政厅	《关于开展财政支出绩效评价工作的指导意见》	豫财统〔2003〕57 号
	《关于确定省级 2005 年绩效评价项目的通知》	豫财办统〔2005〕6 号
	《河南省财政支出绩效评价试行办法》	豫财预〔2010〕138 号

	《关于进一步加强财政监督工作的指导意见》	2010 年 3 月 19 日
	《河南省财政厅关于建立财政“大监督”格局工作机制的实施意见》	2010 年 12 月 2 号
河南省政府	《河南省财政监督办法》	2011 年 1 月 1 日省政府令 135 号
河南省财政厅	《河南省财政厅关于推进我省预算绩效管理的贯彻意见》	豫财预〔2011〕187 号
	《河南省省级预算绩效管理工作规程》	豫财预〔2013〕232 号
	《2014 年度财政重点项目预算绩效监督工作方案》	豫财监〔2014〕171 号

2、市县层面

市县层面上，各地基本都转发了省级的有关文件。以南阳市为例，2004 年，南阳市，由财政局、审计局、监察局、人事局联合发文制订了《财政支出绩效评价实施办法》。2007 年，南阳市下属的卧龙区根据省财政厅《关于开展财政支出绩效评价工作的指导意见》精神，按照《南阳市财政支出绩效评价实施办法》，结合卧龙区财政工作实际，制订卧龙区《关于财政支出绩效评价的实施办法》。有特色的是焦作市和浚池县，在组织架构、财政透明和绩效评价等方面进行了大胆的探索。

2005 年，焦作市政府出台了《关于开展财政支出绩效评价的通知》，开始探索研究财政支出绩效评价工作。2008 年，市委市政府印发《关于完善公共财政体系建设和和谐焦作的实施意见》，明确了绩效管理地位和方向。近年来，在总结多年绩效评价工作和借鉴国际、国内其他地方评价经验的基础上，又以市政府办的名义出台了《焦作市财政支出绩效评价管理暂行办法》、《焦作市市级政府公物仓资产管理暂行办法》，为科学、规范、有序开展绩效管理工作提供了制度保障。焦作市财政局先后出台了《焦作市财政支出绩效评价实施办法》、《焦作市财政支出绩效评价指标体系》、《财政支出绩效评价专家管理

办法》、《中介机构参与财政绩效评价办法》、《财政支出绩效评价内部协调制度》等制度办法，从评价目的、评价方法、评价程序、评价指标等方面对开展绩效评价工作做了具体规定，构建分级管理、各负其责的预算绩效管理制度体系。

表 4-2 焦作市绩效监督主要规章

发文单位	文件名称	文号/发文时间
焦作市政府	关于开展财政支出绩效评价工作的通知	焦政[2005]14 号
	《关于完善公共财政体系推进和谐焦作建设的意见》	焦发[2008]1 号
焦作市财政支出绩效评价工作领导小组办公室；焦作市财政局	《焦作市财政支出绩效评价实施办法》	焦绩评办[2008]1 号
	《焦作市财政支出绩效评价专家管理暂行办法》	焦绩评办[2008]3 号
	《焦作市中介机构参与绩效评价工作暂行办法》	焦绩评办[2008]4 号
	《焦作市财政支出绩效评价指标体系》	焦绩评办[2008]2 号
焦作市财政局	《焦作市财政局绩效评价内部协调工作制度（试行）》	焦财办[2008]26 号
焦作市政府	《焦作市财政支出绩效评价管理暂行办法》	焦政办[2011]6 号

2012 年，浚池县委、县政府发布了一系列的文件，推动绩效评价管理规范化，主要有：《关于成立浚池县预算绩效管理领导小组的通知》[浚政（2012）9 号]；《浚池县预算绩效管理实施意见》[浚政办（2012）18 号]；《关于印发浚池县预算绩效管理工作考核办法》[浚政办（2012）19 号]和《浚池县预算绩效管理工作规程》[浚财字（2012）23 号]；《浚池县人民政府关于调整浚池县预算绩效管理领导小组的通知》[浚政文（2013）18 号]。

表 4-3 澠池县绩效监督主要规章

发文单位	文件名称	文号/发文时间
县政府	《关于成立澠池县预算绩效管理工作领导小组的通知》	澠政（2012）9 号
	《澠池县预算绩效管理工作实施意见》	澠政办（2012）18 号
	《关于印发澠池县预算绩效管理工作考核办法》	澠政办（2012）19 号
财政局	《澠池县预算绩效管理工作规程》	澠财字（2012）23 号
县政府	《澠池县人民政府关于调整澠池县预算绩效管理领导小组的通知》	澠政文（2013）18 号

（三）河南省预算绩效管理 workflow

《河南省省级预算绩效管理工作规程》（豫财预（2013）232 号）对河南省的绩效管理从预算编制、预算执行、事后评价和结果应用等环节都有明确的程序，目标是做到事前有目标，事中有监督，事后有评价和结果有运用，提高财政资金使用效率。

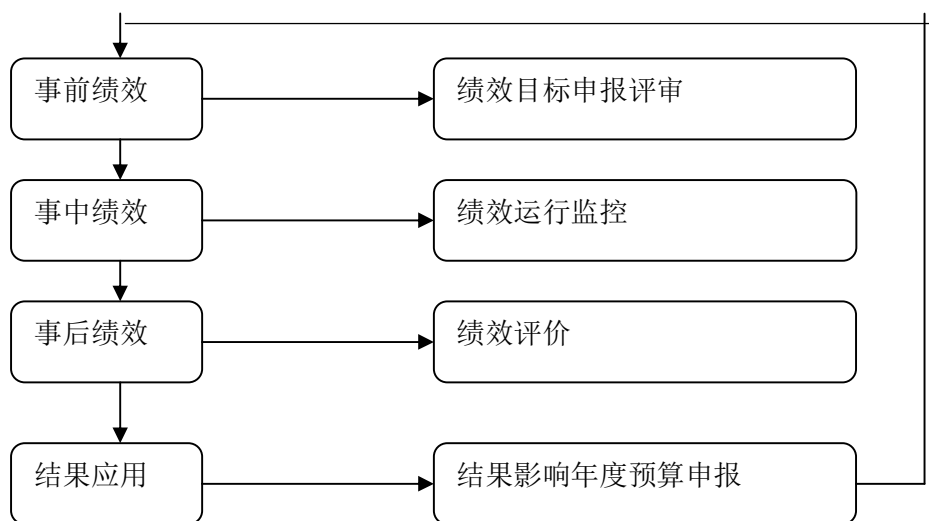


图 4-2 河南省绩效管理流程

1、事前绩效目标申报评审

（1）填报绩效目标

单位在申请财政性专项资金时，应将绩效目标一并报预算部门审核。预算部门申报年度预算草案时（“一上”阶段），专项资金项目支出均需填报绩效目标。绩效目标分为项目支出绩效目标和部门整体支出绩效目标。绩效目标的主要内容包括：产出目标，包括预期提供的公共产品和服务的数量、质量、时间、达到预期产出所支付的成本；效益目标，包括经济效益、社会效益、生态效益和可持续影响等；社会公众或服务对象满意程度指标；信息公开指标；其它。

（2）初审绩效目标

财政厅部门预算管理处对预算部门报送的专项资金绩效目标进行初审，并及时将初审意见反馈给预算部门。预算部门接到反馈意见通知后要补充完善绩效目标。未按规定设定绩效目标或绩效目标不符合要求的，不予安排预算资金。

（3）复审绩效目标

确定下年度绩效评价项目。绩效评价项目分为部门绩效自评项目和财政重点绩效评价项目。部门绩效自评项目，按照预算编制的有关要求，预算部门提出绩效自评项目的建议。如需调整，财政厅部门预算管理处应及时与预算部门或单位沟通协商。财政重点绩效评价项目，主要是指那些实施周期较长的重点项目、社会关注度高的民生项目、企业使用财政性资金等项目，财政厅预算处商部门预算管理处，研究提出财政重点绩效评价项目。

填报省级预算绩效管理项目绩效目标申报表。财政厅部门预算管理处将审核汇总的归口部门自评项目、财政重点绩效评价项目呈报主管厅领导审定后，在预算编制“一下”前，通知相关部门完善并填报《省级预算绩效管理项目绩效目标申报表》。

复审绩效目标。在预算编制的“二上”阶段，预算部门将自评项目和财政重点评价项目《目标申报表》，随同调整后的部门收支预算一并上报。财政厅部门预算管理处对绩效目标进行复审。部门自评项目的绩效目标由财政厅部门预算管理处重点审核；财政重点评价项目的绩效目标由财政厅部门预算管理处商厅预算处、监督检查局等处室共同审核。

财政厅部门预算管理处将审核汇总后的部门自评项目、财政重点评价项目《目标申报表》，呈报主管厅领导审批，并送预算处汇总备案。

(4) 批复绩效目标

绩效目标随同部门年初预算一并批复，作为预算执行、项目绩效监控和下年度实施评价的依据。

2、事中绩效运行监控

自评项目的绩效预算监控工作由预算部门负责，每季度结束 5 日内，将情况通报送财政厅部门预算管理处。重点评价项目由财政厅部门预算管理处负责。通过调查取证、实地核查以及绩效运行信息采集等方式进行绩效监控，发现问题及时反馈相关部门，督促其整改落实；必要时暂缓或停止该项目的执行，情况严重的，收回财政资金。每季度具体监控情况报主管厅领导，同时抄送厅预算处、监督检查局。绩效运行监控的主要内容如图 4-3 所示：

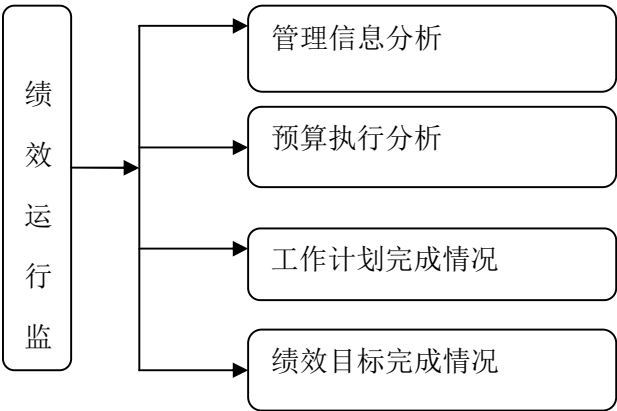


图 4- 3 绩效运行监控的主要内容

3、事后绩效评价

绩效评价分为项目支出绩效评价、部门整体支出绩效评价和市县财政支出管理综合评价三类。

(1) 项目支出绩效评价

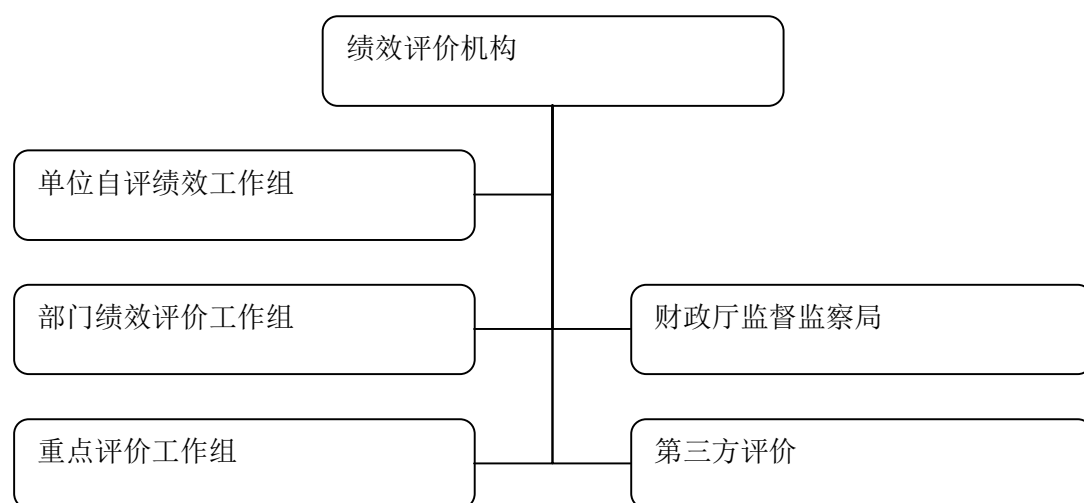


图 4-4 绩效评价工作机构

各单位成立单位自评绩效评价工作组，制定评价工作方案，确定参与评价人员。采取搜集基础资料、实地勘察、问卷调查、座谈等方式，综合分析项目绩效目标完成情况，说明未完成原因，撰写《绩效自评报告》并于三月底前报主管部门。

预算部门成立部门绩效评价工作组，制定评价工作方案，确定参与评价人员，完成部门本级项目的绩效自评工作，撰写《绩效自评报告》并于四月底前报送财政厅业务处室。审核下属单位的《绩效自评报告》，出具评价意见，及时反馈并督促其整改落实。

财政厅部门预算管理处成立重点评价工作组，由财政、相关部门的人员组成，需要时可以聘请专家、评估等中介机构共同参与。六月底前完成财政重点项目绩效评价工作，撰写《绩效自评报告》。审核归口管理部门的绩效自评报告、提出改进预算管理工作的要求，督促部门落实；配合做好部门绩效自评项目的再评价工作。

财政厅预算处商厅监督检查局选择一定数量的财政重点项目和部门自评项目，由厅监督检查局组织实施评价和再评价。财政厅监督检查局可自行开展财政重点项目的绩效评价和部门自评项目的再评价工作，也可以通过聘请第三方评价方式开展评价。需要时，还可以邀请部门人大、政协、审计、社会公众代表共同参与。第三方评价实施过程中购买服务所产生的费用，按“谁委托、谁付费”的原则支付。

（2）部门整体支出绩效评价

由财政厅预算处制定省级评价工作方案、财政厅部门预算处具体组织实施，原则上每年十月底前完成。预算部门负责开展本部门整体支出绩效自我评价，指导所属单位开展单位整体支出绩效评价。

（3）市县财政管理综合评价

财政厅预算处负责具体组织实施，原则上每年八月底前完成。

（4）绩效评价结果

评价结果采取“评分与评级”相结合的方式，评分实行百分制，等级分为“优秀、良好、合格、不合格”四级，在形成正式的绩效评价报告之前，应主动征求被评价对象、其它相关业务单位意见。

4、绩效评价结果的应用

绩效评价工作结束一个月内，财政部门、预算部门要将绩效评价结果书面反馈给被评价单位，督促其整改评价中发现的问题，被评价单位在收到书面通知后1个月内将意见反馈给财政部门、预算部门。被评价单位整改工作结束后，应及时将整改情况报有关部门。绩效评价结果作为预算编制的重要依据和参考。绩效评价结果不合格的，以后年度财政部门原则上不予安排；绩效评价结果合格以上的，按评价等级考虑优先安排。预算部门、单位也应根据绩效评价结果，及时调整本部门预算、本单位预算。专项资金应在到期前组织实施绩效评价，根据评价结果确定是否延续安排。项目单位未按规定报送评价报告的，特别是对跨年度项目，财政部门可暂缓安排或拨付财政资金。

（四）绩效评价方法和指标体系

1、绩效评价方法

财政部颁布的《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预[2011]285号）提出的评价方法有比较法、因素分析法、成本效益分析法、最低成本法、公众评价法、其他评价方法。河南省绩效评价工作总体上与发达省份相比起步较晚，在财政支出绩效评价工作中也

尝试采用这些方法。评价的组织采用单位、部门自评，财政部门组织抽查和重点评价，第三方评价的运用有尝试但还不普遍。

2、指标体系

(1) 河南省财政重点项目预算绩效评价指标

河南省财政重点项目绩效评价指标有三级指标构成：一级指标包括项目决策、项目管理和项目绩效。三个一级指标中绩效评价指标的权重最多，占 55%，体现了绩效重在事后评价的特征。

项目决策指标包括项目目标，决策过程和资金分配三个二级指标。决策目标有目标内容一个三级指标重在考察目标是否明确、细化、量化；项目决策过程有决策依据和决策程序两个三级指标，重在考察项目是否符合经济社会发展规划和部门年度工作计划，是否符合申报条件，申报、批复程序是否符合相关管理办法等；资金分配有分配办法和分配结果两个三级指标，重在考察资金分配因素是否全面、合理，分配结果是否合理。

项目管理有资金到位、资金管理和组织实施三个两级指标。资金到位有资金到位率和到位时效两个三级指标，考察资金是否及时准确足额到位；资金管理有资金使用和财务管理两个三级指标，考察资金使用的合法性和效益性；组织实施有组织机构和管理制度两个三级指标，考察机构是否明确，制度是否完善。

项目绩效有项目产出和项目效果两个二级指标。项目产出有产出数量、质量、时效和成本四个三级指标构成，重在于预算目标进行比较，看是否达到预期目标；项目效果有经济效益、社会效益、环境效益、可持续性和满意度五个三级指标构成，分别从经济、社会、环境等角度评价财政支出的效益。

表 4-4 河南省重点项目财政支出绩效评价指标体系

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	指标解释	评价标准	得分
	20	项目	4	目标内容	4	目标是否明确、细化、量化	目标明确（1分），目标细化（1分），目标量化	

		目标					(2分)	
		决策过程	8	决策依据	3	项目是否符合经济社会发展规划和部门年度工作计划；是否根据需要制定中长期实施规划	项目符合经济社会发展规划和部门年度工作计划（2分），根据需要制定中长期实施规划（1分）	
				决策程序	5	项目是否符合申报条件；申报、批复程序是否符合相关管理办法；项目调整是否履行相应手续	项目符合申报条件（2分）；申报、批复程序符合相关管理办法（2分），项目实施调整履行相应手续（1分）	
		资金分配	8	分配办法	2	是否根据需要制定相关资金管理办法，并在管理办法中明确资金分配办法；资金分配因素是否全面、合理	办法健全、规范（1分），因素选择全面、合理（1分）	
				分配结果	6	资金分配是否符合相关管理办法；分配结果是否合理	项目符合相关分配办法（2分），资金分配合理（4分）	
项目管理	25	资金到位	5	到位率	3	实际到位/计划到位×100%	根据项目实际到位资金占计划的比重计算得分（3分）	
				到位时效	2	资金是否及时到位；若未及时到位，是否影响项目进度	及时到位（2分），未及时到位但未影响项目进度（1.5分），未及时到位并影响项目进度（0-1分）	
		资金管理	15	资金使用	10	是否存在支出依据不合规、虚列项目支出的情况；是否存在截留、挤占、挪用项目资金情况；是否存在超标准开支情况	虚列（套取）扣4-7分，支出依据不合规扣1分，截留、挤占、挪用扣3-6分，超标准开支扣2-5分	
				财务管理	5	资金管理、费用支出等制度是否健全，是	财务制度健全（1分），严格执行制度（3分），	

						否严格执行；会计核算是否规范	会计核算规范（1分）	
		组织 实施	5	组织 机构		机构是否健全、分工是否明确	机构健全（1分），分工明确（1分）	
				管理 制度		是否建立健全项目管理制度；是否严格执行相关项目管理制度	建立健全项目管理制度（1分）；严格执行相关项目管理制度（2分）	
项目 绩效	55	项目 产出	15	产出 数量	5	项目产出数量是否达到绩效目标	对照绩效目标评价产出数量（5分）	
				产出 质量	4	项目产出质量是否达到绩效目标	对照绩效目标评价产出质量（4分）	
				产出 时效	3	项目产出时效是否达到绩效目标	对照绩效目标评价产出时效（3分）	
				产出 成本	3	项目产出成本是否达到绩效目标控制	对照绩效目标评价产出成本（3分）	
		项目 效果	40	经济 效益	8	项目实施是否产生直接或间接经济效益	对照绩效目标评价经济效益（8分）	
				社会 效益	8	项目实施是否产生社会综合效益	对照绩效目标评价社会效益（8分）	
				环境 效益	8	项目实施是否对环境产生积极或消极影响	对照绩效目标评价环境效益（8分）	
				可持 续影 响	8	项目实施对人、自然、资源是否带来可持续影响	对照绩效目标评价可持续影响（8分）	
				服务 对象 满意 度	8	项目预期服务对象对项目实施的满意程度	对照绩效目标评价服务对象满意度（8分）	
总 分	10 0		100		1 0 0			

资料来源：河南省财政厅关于印发《2014年度财政重点项目预算绩效监督工作方案》的通知，豫财监[2014]171号。

（2）焦作绩效评价指标体系

财政支出绩效评价指标包括两大类，一类是定量指标，一类是定性指标。

定量指标包括基本指标和绩效指标。

基本指标包括基本财务指标、国家（国际）通行指标、公众关注指标等被广泛应用在综合性绩效评价以及公共支出项目绩效评价的指标。绩效指标是在确定具体评价对象后，通过了解、收集相关资料、信息，结合评价对象特点和财政支出具体设定目标来设置特定的专业指标，按财政支出功能将绩效评价指标分为九大类。

定性指标指无法通过数量计算分析评价内容，而采取对评价对象进行客观描述和分析来反映评价结果的指标。

定量指标和定性指标共同构成财政支出对象的评价指标体系。体系是动态的，可扩充的，具体体现在所选用的指标既可从每类指标和备选指标库中选取，也可以根据评价对象的特性设置指标，从而保证评价结果的科学性和真实性。

（3）浉池绩效评价指标体系

浉池县绩效评级指标体系和河南省财政厅出台的评价体系基本一样，分为项目决策，项目管理和项目绩效评价三个一级指标构成。在三级指标上稍有不同，但从评价指标含义的解释看实质内容是一样。

表 4- 5 浉池县预算绩效评价指标表

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	指标解释	备注
项目决策	20	项目目标	4	目标内容	目标是否明确、细化、量化。	
		决策过程	8	决策依据	项目是否符合经济社会发展规划和部门年度工作计划；是否根据需要制定中长期实施规划。	

				决策程序	项目是否符合申报条件；申报、批复程序是否符合相关管理办法；项目调整是否履行相应手续。	
		资金分配	8	分配办法	是否根据需要制定相关资金管理办法，并在管理办法中明确资金分配办法；资金分配因素是否全面、合理。	
				分配结果	资金分配是否符合相关管理办法；分配结果是否合理。	
项目管理	25	资金到位	5	到位率	实际到位/计划到位×100%	
				到位时效	资金是否及时到位；若未及时到位，是否影响项目进度。	
		资金管理	10	资金使用	是否存在支出依据不合规、虚列项目支出的情况；是否存在截留、挤占、挪用项目资金情况；是否存在超标准开支情况。	
				财务管理	资金管理、费用支出等制度是否健全，是否严格执行；会计核算是否规范。	
		组织实施	10	管理制度	是否建立健全项目管理制度；是否严格执行相关项目管理制度。	
项目绩效	55	项目产出	15	产出数量	项目产出数量是否达到绩效目标	
				产出质量	项目产出质量是否达到绩效目标	
				产出时效	项目产出时效是否达到绩效目标	
				产出成本	项目产出成本是否按绩效目标控制	
		项目效果	40	经济效益	项目实施是否产生直接或间接经济效益	
				社会效益	项目实施是否产生社会综合效益	
				环境效益	项目实施是否对环境产生积极或消极影响	

				可持续影响	项目实施对人、自然、资源是否带来可持续影响。	
				服务对象满意度	项目预期服务对象对项目实施的满意程度	
总分	100		100			

二、项目绩效管理

根据河南省财政厅下发《河南省省级预算绩效管理工作规程》（豫财预〔2013〕232号）的要求，围绕民生和重大财政专项，河南省财政厅组织实施了2013年度省级重点项目绩效评价247个，评价金额103亿元，分别比上年增加143个、50.3亿元，其中财政重点评价项目25个，评价金额80.6亿元；部门自评项目222个，金额22.5亿元。省级开展绩效评价的资金总量占一般公共预算支出的12%。

表 4-6 河南省 2013 年度财政支出重点评价项目明细表 单位:万元

序号	项目名称	金额
1	河南省舞阳铁矿田成矿规律与深部找矿方向研究	109
2	河南省农村环境连片整治项目	70,000
3	高校哲学社会科学繁荣计划	2,000
4	舞台艺术送农民	860
5	“代征、代扣、代缴”手续费	10,800
6	税务宣传费	1,903
7	光电惠豫工程	6,000
8	民航发展补助专项资金	15,000
9	政法转移支付资金	352,035
10	编办系统机构编制管理奖励经费	500
11	农村劳动力转移培训	3,600
12	“千万吨奶业”跨越工程专项资金	2,300

13	农产品流通体系建设资金	3,500
14	新农村现代流通服务网络工程	4,611
15	省服务业发展引导资金	10,000
16	金融生态环境建设	30
17	打击和处置非法集资	150
18	彩票公益金安排的革命老区扶贫开发补助	500
19	河南省南水北调渠首及沿线土地整治重大项目第三年度延津县子项目	13,571
20	扶持企业自主创新专项资金	5,000
21	技术改造专项资金	5,000
22	农业综合开发	79,064
23	扩大国家免疫规划省级配套	4,913
24	引进国外智力项目经费	610
25	村级公益事业建设一事一议财政奖补	214,200
总计		806,256

资料来源：根据财政厅资料整理。

我们从 2013 年度河南省财政重点项目中的教育、卫生、农业和交通四类项目分别选择一个典型项目进行分析，介绍河南省开展项目绩效评价的情况。

（一）教育类——河南省高等学校哲学社会科学繁荣计划项目

2013 年河南省开展重点评价属于教育类的项目只有一个，即河南省高等学校哲学社会科学繁荣计划项目，下面对该项目的绩效评价进行介绍。

1、项目实施概况

“河南省高等学校哲学社会科学繁荣计划”³⁵是省教育厅、省财政厅为推进河南高等学校哲学社会科学繁荣发展而采取的重大举措，以建设具有中原特色、中原风格、中原风貌的高校哲学社会科学为根本任务。

“繁荣计划”重点支持哲学社会科学全局和学科创新发展的基础研究；中原经济区建设重大问题的基础和前瞻性战略研究；中原人文精神、根亲祖地文化、历史遗产保护、非物质文化遗产保护利用等基础研究。

本项目由河南省教育厅负责实施。河南省财政厅设立“繁荣计划财政专项资金”支持该计划的实施，同时与教育厅联合制定《高等学校哲学社会科学繁荣计划专项资金管理办法》，成立了“繁荣计划”管理委员会，负责审定“繁荣计划”管理规章制度，决定“繁荣计划”实施中的重大事项。“繁荣计划”年度项目，面向全省高等学校组织申报和评审。

2、项目资金支付进度计划

“繁荣计划”2013年度财政共投入资金2,000万元，根据安排第一季度拨付1,000万元，支持高校哲学社会科学项目培育工程，第二季度拨付500万元，支持高校哲学社会科学名师名家培育工程，第三季度拨付500万，支持重点研究基地培育建设工程和体制机制平台培育建设。

表 4-7 “繁荣计划”资金使用进度计划

项目实施内容	季度（月份）	资金支付进度
高校哲学社会科学项目培育工程	1（1-3月份）	1,000万
高校哲学社会科学名师名家培育工程	2（4-6月份）	500万
重点研究基地培育建设工程	3（7-9月份）	500万
体制机制平台培育建设	4（10-12月份）	

资料来源：根据河南省财政厅资料整理。

³⁵ 河南省高等学校哲学社会科学繁荣计划（2012—2020年）。

3、项目年度预算绩效目标及绩效指标设定

根据《河南省省级预算绩效管理规程》的规定，负责“繁荣计划”项目的河南省教育厅在申报年度预算时应明确“繁荣计划”项目年度绩效目标，财政厅预算处通过审核并等预算审批以后，事前确定的年度绩效目标，作为该项目绩效是否实现的评价依据。

表 4-8 “繁荣计划”项目年度预算绩效目标及绩效指标设定表

一级指标	二级指标	指标内容	内容说明及指标值
产出指标	数量指标	高校人文社科重点研究基地	新建高校人文社科重点研究基地 10 个
		表彰突出贡献的学者专家	表彰奖励 20 名左右
		资助项目数	2,000 项左右一般项目
		支持重大招标项目基地项目	支持 10%左右的科研人员承担国家级项目，支持 20%左右的科研人员承担省、部级项目。
		中青年创新人才和创新团队	选拔 20 个
	质量指标		按照项目管理办法，完成对项目申报、评审、核查等各项工作，确保公平、公正。加强项目建设的组织、指导、检查工作，确保项目建设按时保质完成。
	时效指标	完成时间	预计 2013 年 12 月底前完成项目建设任务
	成本指标		
效益	经济效益		通过本计划的实施，力争到 2020 年，初步建成河南省高校哲学社会科学创新体系，哲学社会科学科研创新能力显著增强，精品力作不断涌现；研究回答重大理

指 标	指 标		论和现实问题，服务经济社会发展水平明显提高；华夏历史文明传承创研究不断取得新突破，中原文化软实力显著提升；高素质人才队伍不断发展壮大，科研诚信和学风建设取得明显成效。为国家哲学社会科学创新体系建设，为全面推进中原经济区建设作出更大贡献。
	社会 效益 指标		
	环境 效益 指标		
	可 持续 影响 指标		
服务对 象满意 度指标			
信息公 开目标			

表 4-8 显示“繁荣计划”绩效目标有四个一级指标，即产出指标、效益指标、服务对象满意度指标和信息公开目标。

评价指标重点体现在数量指标和完成实效指标上，产出数量指标明确：新建高校人文社科重点研究基地 10 个；表彰奖励突出贡献的学者 20 名左右；资助 2,000 项左右一般项目；支持重大招标项目基地项目，支持 10%左右的科研人员承担国家级项目，支持 20%左

右的科研人员承担省、部级项目。选拔 20 个左右中青年创新人才和高校哲学社会科学创新团队。

效益指标没有明确的设定，但是确定了到 2020 年的远期目标，这个和社科项目本身的特点有关，作为社会学科其效益本就不会短期发生，它的影响是一个长期过程，需要长时间观察。

服务对象满意度和信息公开指标也没有明确设定，或许是个遗憾，从服务对象满意度来说，也是提高财政资金使用效率的重要观察指标，信息公开也应该明确，财政资金是公共资金，国民有权力知道财政资金的使用效果，如果没有涉密的话，所有的财政资金的绩效评价应该公开，这有利于财政资金效率提高。

4、项目绩效完成情况

资金投入超过预期。“繁荣计划”经过一年的运转，实际投入资金 2,600 万元，其中财政资金 2,000 万元，自筹资金 600 万元。资金投入进度如表 4-9 所示：

表 4-9 “繁荣计划”资金使用绩效 单位：万元

项目实施内容	季度（月份）	财政资金		自筹资金
		计划	实际	
高校哲学社会科学项目培育工程	1（1-3 月份）	1,000	1,000	400
高校哲学社会科学名师名家培育工程	2（4-6 月份）	500	500	100
重点研究基地培育建设工程	3（7-9 月份）	500	400	
体制机制平台培育建设	4（10—12 月份）		100	100

数量绩效目标完成。对全省高校各重点研究基地（包括培育基地）综合考评前 30 所基地资助 400 万元，表彰奖励 20 名左右 2013 年在高校哲学社会科学领域做出突出贡献的学者专家，选拔 25 个左右中青年创新人才，12 个高校哲学社会科学创新团队，资助 2,000 项左右一般项目，支持 10%左右的科研人员承担国家级项目，支持 20%左右的科研人员承担省、部级项目。

表 4-10 “繁荣计划”数量指标绩效

指标	计划目标	实际完成情况
新建高校人文社科重点研究基地	10	
表彰奖励突出贡献的学者专家	20 左右	20 左右
资助项目数	2,000 左右	2,000 左右
支持承担国家级项目科研人员比例	10% 左右	10% 左右
支持承担省部级项目科研人员比例	20%左右	20%左右
中青年创新人才和创新团队	20	37
其中：中青年创新人才		25
创新团队		12

资料来源：根据“繁荣计划”绩效报告整理。

河南省高校科技创新人才支持计划投入产出绩效分析哲学社会科学研究取得丰硕成果，2013 河南省高校共中标国家社科基金项目 139 项，占全省的 92%，比上年增长 23 项；2013 年我省高校还获教育部社科项目 80 多项。

（二）卫生类——2013 年扩大国家免疫规划省级配套项目

2013 年河南省开展重点评价的 25 个项目中属于卫生类的项目只有一个，即扩大国家免疫规划省级配套项目，下面对该项目的绩效评价进行介绍。

1、项目实施概况

根据《中华人民共和国传染病防治法》和《疫苗流通和预防接种管理条例》国家对儿童实行预防接种证制度。目前河南省扩大国家免疫规划项目由中央转移支付资金和省级资金两项配套实施，省级配套 4913 万元。

本项目由河南省卫生厅疾病预防控制处组织实施。疾病预防控制处（省爱国卫生运动委员会办公室、省地方病防治领导小组办公室）的职责是：制定全省重大疾病防治规划和严重危害人民健康的公共卫生问题的干预措施并组织实施；制定传染病、地方病、职业病和慢性非传染性疾病及与公共卫生相关疾病的防治规划并组织实施；组织落实国家免疫规划及政策措施；制定公共营养规划，管理营养性疾病的防治工作；完善重大疾病防控体

系，预防和控制疾病的发生和疫情的蔓延；承担发布法定报告传染病疫情信息工作。承办省爱国卫生运动委员会和省地方病防治领导小组的具体工作。

2、项目资金支付进度计划

河南省扩大国家免疫规划项目河南省财政预算共需配套资金 4,913 万元，根据批复项目预算资金投入进度主要在第三、四季度，分别几乎用于疫苗及注射器采购、预防接种异常反应补偿、健康教育及宣传和疫苗针对疾病监测，具体的资金拨付时间和金额如表 4-11 所示。

表 4- 11 河南省扩大国家免疫规划项目实施内容及资金支付进度 单位：万元

项目实施内容	计划拨付季度 (月份)	金额	资金支付进度
疫苗及注射器采购	3（7-9 份）	3,900	100%
预防接种异常反应补偿	4（10-12 份）	500	100%
健康教育及宣传	3（7-9 份）	351	100%
疫苗针对疾病监测	3（7-9 份）	162	100%

资料来源：根据河南省省级财政支出绩效目标批复表整理。

3、项目年度预算绩效目标及绩效指标设定

项目年度预算绩效目标、绩效指标设定情况，包括预期总目标及阶段性目标；项目基本性质、用途和主要内容、涉及范围。这一目标是申请预算时设定，经过批准以后，可以作为评价项目实施成果的依据。

绩效目标包括：采购疫苗、注射器，用于预防接种，城市以街道为单位接种率大于 95%、农村以乡为单位接种率大于 90%。异常反应补偿，根据实际发生情况发放补偿；省级工作经费：疫苗针对疾病监测，根据疾病发生特点，按照国家方案开展监测工作，监测指标敏感（发病率、排除病例报告率等）；宣传健康教育，在医药卫生报每周两期专刊宣传疾病预防控制工作。

表 4- 12 河南省扩大国家免疫规划项年度预算绩效计划目标及指标

一级指标	二级指标	指标内容	内容说明及	备注
------	------	------	-------	----

			指标值	
产出指标	数量指标	疫苗	170 万人份	用于配套中央专项疫苗 采购资金不足部分
		注射器	170 万人份	
	质量指标	疫苗安全性	100%合格	符合中国药典要求
		注射器安全性	100%合格	符合医用耗材国标
	时效指标	供应及时性	及时率	分四季度及时供应
	成本指标			
效益指标	经济效益	资金节约	资金节约率	政府采购节约资金部分 所占预算比例
	社会效益	疫苗相关知识传播	知晓率	
	环境效益	无		
	可持续影响	疫苗接种率	90%以上	以乡为单位大于 90%
服务对象 满意度指标	指标 1	疫苗接种率	90%以上	以乡为单位大于 90%
信息公开 目标	依申请公开			

资料来源：根据河南省省级财政支出绩效目标批复表整理。

总目标：全面实施扩大国家免疫规划，一类疫苗接种率达到国家要求（以乡镇为单位大于 90%），继续保持无脊灰状态，保持较高接种率，进一步降低疫苗针对传染病的发病率。主要内容：完成疫苗和注射器采购供应，完成疫苗针对疾病监测，据实处理预防接种异常反应补偿，开展健康宣传教育。

与“河南省高等学校哲学社会科学繁荣计划”指标相比，增加了质量类可量化指标，经济效益上设计了资金节约率指标，社会效应用疫苗相关知识知效率衡量，服务对象满意度指标也有了数据度量。

4、项目绩效完成情况

项目资金落实和总投入及时到位。2013 年省级配套 4,913 万元，其中疫苗及注射器采购 4,171.33 万元，省级疾控中心工作经费 300 万元，异常反应补偿 185.16 万元，免疫规划健康教育及宣传 181 万元，冷链建设 30 万元，免疫规划装备、督导、考核等工作经费 45.51 万元。截止 2013 年底，项目资金已全部支付完毕。

项目资金管理严格遵守相关规定和流程。严格按照省财政要求，制定项目实施方案，并按照方案要求具体执行。涉及疫苗和注射器采购资金部分，按照政府采购监督管理要求，省卫生厅出台了统一招标采购制度，由省医药采购服务中心负责统一实施，省纪委驻厅监察室监督。2013 年疫苗、注射器招标预算 20,293.7 万元，实际招标采购总金额 17,087.5 万元，其中省财政资金支付 4,171.33 万元。项目资金支付由厅内审核、政府采购监督审核和国库支付审核等程序严格把关。省卫生厅出台了《河南省卫生厅关于全省预防接种单位实行“七统一”管理的通知》、《预防接种单位考核验收方案》和《预防接种单位工作规范》等相关工作规范和程序。省财政厅、省卫生厅联合出台了《河南省预防接种异常反应补偿办法（试行）》，规范了我省的补偿程序和标准。

项目绩效目标顺利完成。将项目支出后的实际状况与申报的绩效目标对比，从项目的经济性、效率性、有效性和可持续性等方面进行量化：

2013 年疫苗、注射器招标总预算 20,293.7 万元，实际招标采购总金额 17,087.5 万元，政府采购节约资金 3,206.2 万元。2013 年全省免疫规划疫苗接种率分别为：卡介苗 99.85%，脊灰糖丸 99.72%，百白破疫苗 99.69%，含麻疹成分疫苗第一针 99.21%，乙肝疫苗 99.68%，首针乙肝疫苗及时接种率 97.01%，乙脑疫苗 98.39%，流脑 99.63%，甲肝疫苗 98.46%，各市以县区为单位报告的完整性和及时性均为 100%，接种率及接种率报告工作达到全年目标。

10 月份，组织全省开展以乡为单位的接种率调查工作，省级开展抽查，采用系统随机抽样的方式抽取 34 个乡镇开展接种率调查。全省共 168 个县区级单位、2,427 个乡镇级单位开展接种率调查，共调查 10.21 万名适龄儿童，儿童国家免疫规划疫苗接种率以省为单位均 $\geq 95\%$ ，其中卡介苗、乙肝、脊灰、百白破和含麻成分疫苗基础免疫接种率 $\geq 99\%$ 。

异常反应补偿按照省财政厅、省卫生厅补偿办法，上半年核实并补偿 19 例 80.67 万元，下半年核实并补偿 15 例 104.49 万元，合计 185.16 万元。

全省保持高质量的 AFP 病例监测，各项监测指标均按国家方案要求超过 80%，结果符合率达 100%，全省继续维持无脊灰状态。

医药卫生报疾病预防控制专刊每周 2 期，发送至全省各级医疗卫生机构和所有村卫生所（室），达到了全覆盖、广宣传的预期目的；通许县疾控中心利用冷链建设经费完善了当地疫苗冷链设备。

扩大国家免疫规划是国家重大公共卫生项目，关系到广大儿童身体健康，属常规项目，我省将继续严格按照既定方案开展项目工作。

目前中央转移支付资金是按照《统计年鉴》数字（121 万新生儿/年）拨付疫苗采购款，和我省目前实际新生儿数字（约 163 万/年）相差较大，因此我省配套资金大部分用于购买疫苗和注射器，导致免疫规划常规配套保障资金用于工作部分较少。下一步建议省财政厅、省卫生厅联合向财政部、卫生部申请补助疫苗采购经费缺口。

（三）农业类

2013 年河南省开展重点评价属于农业类的项目只有 8 个，即河南省农村环境连片整治项目、农村劳动力转移培训项目、“千万吨奶业”跨越工程专项资金、农产品流通体系建设项目、新农村现代流通服务网络工程项目、河南省南水北调渠首及沿线土地整治重大项目第三年度延津县子项目、农业综合开发项目、村级公益事业建设一事一议财政奖补项目等，下面我们选择“千万吨奶业”跨越工程专项资金项目的绩效评价进行介绍。

1、项目实施概况

2013 年千万吨奶业跨越工程专项资金项目是为了实现奶业跨越式发展，确保到 2020 年完成千万吨奶业发展目标而设立的专项资金。

本项目由河南省畜牧局组织实施。河南省畜牧局计划财务处具体负责河南省千万吨奶业跨越工程专项资金项目经费管理；局奶业管理办公室具体负责项目组织实施。

省畜牧局共收到申报标准化奶牛规模养殖场（区）建设项目 80 个，申报奶牛核心群育种场的创建补贴项目 14 个。省畜牧局制定了《2013 年河南省千万吨奶业跨越工程资金项目评审细则》，于 2013 年 6 月 4 日组成了 4 个专家组对项目进行评审，经过专家评审打分排出了顺序。2013 年 6 月 6-9 日，省畜牧局又组成 6 个现场核查组对项目进行了现场核查。通过专家评审和项目核查，选择了 60 个标准化奶牛规模养殖场（区）建设项目、9 个奶牛核心群育种场的创建补贴项目、1 个奶牛性控精液推广应用项目、1 个奶牛生产性能测定及良种登记项目、1 个奶牛单产提升培训项目予以扶持。

项目实施目标：标准化规模奶牛养殖场建设完成 50 个以上，主要对新建、扩建 200 头以上标准化奶牛规模养殖场（区）和小区转牧场开展扶持。创建奶牛核心群育种场 9 个。推广高产奶牛性控冻精 2 万剂。完成奶牛生产性能测定 2.14 万头及 5 万头良种奶牛登记。开展奶牛单产提升培训，完成对全省 200 头以上规模奶牛场、生鲜乳收购站、5,000 头以上奶牛大县全覆盖培训。项目全部完成预期目标。

2、项目资金支付进度计划

2013 年省财政安排项目资金 3,300 万元，主要用于标准化规模奶牛养殖场（区）建设、奶牛核心群育种场的创建、开展性控冻精推广、奶牛生产性能测定及良种登记项目、奶牛单产提升培训项目。根据项目单位申请时的预算资金安排进度，2013 年 6 月底前完成项目申报指南，下达省级资金，项目组织实施年底前完成。

表 4-13 2013 年千万吨奶业跨越工程专项资金项目

项目实施内容	季度（月）	资金支付进度
印发项目申报指南	2013 年 6 月底前完成	预计 2013 年 6 月底前下达省级资金
组织实施项目建设	2013 年底完成	各市县支出 100%

资料来源：根据财政厅资料整理。

3、项目年度预算绩效目标及绩效指标设定

2013 年千万吨奶业跨越工程专项资金在申请预算时确定了新建、扩建 200 头以上标准化规模奶牛养殖场 30 个以上；高产奶牛性控冻精 2 万剂；完成奶牛生产性能测定 1.43 万头；完成 1-2 个省辖市生鲜乳质量安全监管信息平台试点建设等数量型指标。并用项目

场新增奶牛存栏 1.5 万头以上，新增牛奶产量 5.4 万吨以上，带动全省新增奶牛存栏 10 万头以上，新增牛奶产量 36 万吨以上；带动全省奶牛单产提升 300 公以上，全省奶牛单产达到 6,000 公斤。生鲜乳质量安全水平明显提高，检测合格率达到 98% 以上等指标衡量经济效益。

最终目标是通过本项目的实施，充分发挥资源和区位优势，积极发展奶牛标准化规模养殖，努力提高奶牛单产水平和乳制品质量。加快构建规模化、标准化、生态化、产业化的现代奶业产业体系，实现我省奶业跨越式发展。

表 4- 14 千万吨奶业跨越工程专项资金年度预算绩效目标及指标

一级指标	二级指标	指标内容	内容说明及指标值
产出指标	数量指标	标准化规模奶牛养殖场	新建、扩建 200 头以上标准化规模奶牛养殖场 30 个以上。
		高产奶牛性控冻精	2 万剂
		奶牛生产性能测定	完成奶牛生产性能测定 1.43 万头
		生鲜乳质量安全监管信息平台试点	完成 1~2 个省辖市生鲜乳质量安全监管信息平台试点建设。
	质量指标		按照项目管理办法，完成对项目申报、评审、核查等各项工作，确保公平、公正。加强项目建设的组织、指导、检查工作，确保项目建设按时保质完成。
	时效指标	完成时间	预计 2013 年 12 月底前完成项目建设任务
	成本指标		
效益指标	经济效益指标		项目场新增奶牛存栏 1.5 万头以上，新增牛奶产量 5.4 万吨以上，带动全省新增奶牛存栏 10 万头以上，新增牛奶产量 36 万吨以上；带动全省奶牛单产提升 300 公以上，全省奶牛单产达到 6,000 公斤。生鲜乳质量安全水平明显提高，检测合格率达到 98% 以

			上。
	社会效益指标		
	环境效益指标		
	可持续影响指标		通过本项目的实施，充分发挥资源和区位优势，积极发展奶牛标准化规模养殖，努力提高奶牛单产水平和乳制品质量。加快构建规模化、标准化、生态化、产业化的现代奶业产业体系，实现我省奶业跨越式发展。
	服务对象满意度指标		
信息公开目标			

资料来源：根据财政厅资料整理。

4、项目绩效完成情况

项目管理。畜牧局严格按照河南省千万吨奶业跨越工程项目资金管理办法的要求，实行“两评审一核查一验收”项目管理办法，制定了《2013年河南省千万吨奶业跨越工程资金项目评审细则》，于2013年6月4日组成了4个专家组对项目进行评审。2013年6月6—9日，省畜牧局又组成6个现场核查组对项目进行了现场核查。通过专家评审和项目核查，选择了60个标准化奶牛规模养殖场（区）建设项目、9个奶牛核心群育种场创建补贴项目予以扶持；对推广高产奶牛性控冻精、奶牛生产性能测定及良种登记、奶牛单产提升培训项目予以扶持。2013年6月30日下达了项目资金，9月3日下达了项目建设内容批复。2014年1月22日省畜牧局、财政厅联合下发了开展项目验收工作的通知，2月20日各省辖市、直管试点县（市）完成初步验收，并上报了自验报告；3月3日至10日组成6个验收组对60个标准化奶牛规模养殖场（区）建设项目、9个奶牛核心群育种

场创建补贴项目、高产奶牛性控冻精、奶牛生产性能测定及良种登记、开展奶牛单产提升培训等项目进行了验收。项目执行情况良好。

经费落实情况。2013 年项目资金应支付到位 3,300 万元，实际完成财政资金支付 3,035 万元，落实到位率为 92.0%（3,035/3,300），超过考核指标 90%的目标任务。2013 省级财政下达标准化规模奶牛养殖场建设 2,700 万元，奶牛核心群育种场创建补贴项目 150 万元，高产奶牛性控冻精推广 200 万元，奶牛生产性能测定及良种登记 150 万元，奶牛单产提升培训 100 万元。

经费支付情况。60 个标准化规模奶牛场建设验收情况。54 个奶牛场项目完成建设任务；6 个项目建设任务未及时完成。9 个创建项目场全部完成项目建设任务。高产奶牛性控冻精、奶牛生产性能测定及良种登记、单产提升培训等项目财政资金拨付到位，完成批复内容和任务，执行情况较好。

项目资金使用效果。全省全年新建扩建标准化规模奶牛场 154 个，其中新建 16 个；生鲜乳质量安全水平不断提高，全年没有发生生鲜乳质量安全重大事件；生产水平进一步提高，全省奶牛平均单产提高 210 公斤。

标准化奶牛规模场（区）建设项目，60 个实施项目奶牛场（区），批复计划总投资 21,758.34 万元，实际完成总投资 30,588.41 万元，奶牛场标准化建设项目 54 个完成建设任务。2013 年新增奶牛栏位 16,138 个，比 2012 年增长 115.3%；养殖奶牛存栏 24,592 头，增加 11,439 头，增长 87%；牛奶产量 40,361 吨，增加 12,491 吨，增长 44.8%；新增就业人员 1,046 人。

9 个奶牛核心育种场创建项目，全部完成项目建设任务。通过项目实施，9 个奶牛核心育种场完成进口高产奶牛冻精采购 7,360 支（份），使用财政资金 120 万元；实施奶牛单产水平提升，由 2012 年的 7.44 吨提升到 7.93 吨，增产提升幅度达到 6.18%；奶牛良种登记率由 2012 年的 80.7%提升到 96.4%，一年提升 15.7 个百分点；配备了电子耳标、读取器和信息化管理软件，实现繁殖育种、生产管理信息化。

奶牛生产性能测定及良种登记项目 1 个。2013 年全省参测牧场数量达到 149 家，测定规模突破 3.5 万头/年；全年共完成了 5.1 万头的牛只品种登记任务；根据 2013 年底对

全省连续参测 3 年以上的 40 家规模牧场监测数据显示，较之 2012 年平均单产水平提高 650 公斤、体细胞数每毫升下降 15 万，平均乳脂率、乳蛋白率分别提高 0.4 和 0.23 以上。及时向参测牛场提供奶牛生产性能测定（DHI）技术报告，指导奶牛养殖场（户）科学管理牛群，提高奶牛养殖水平。进一步完善河南省奶牛生产性能综合服务平台体系，推广信息化管理技术。

奶牛性控精液推广应用项目。由河南省鼎元种牛育种有限公司和洛阳洛瑞牧业有限公司为项目承担单位。项目承担单位已经按照项目要求完成了 2 万剂性控精液的送货配送任务和技术培训服务。项目单位为确保性控冻精的质量，同时印制、发放性控冻精手册及宣传材料图册，推进项目的实施。据对 2012 年度已经配种出生的项目数据跟踪，40 个规模奶牛场 0.8 万份性控冻精使用信息统计分析，育成牛情期受胎率达到 65.3%，母犊率 94.7%；各项指标均达到或超过了项目设计要求。

奶牛单产提升培训项目 1 个。组织省奶业专家组、省奶牛单产提升行动专家服务团（4 个组）、奶业人才孵化中心，完成了对全省 200 头以上规模奶牛场、生鲜乳收购站、5,000 头以上奶牛大县实施全覆盖培训；指导了全省奶牛核心群育种场创建和高产奶牛示范场创建；全年完成现场技术培训 49 次，培训人员 2,500 人。制订技术规范四个：《奶牛场夏季防暑降温技术规范》、《奶牛福利化管理技术参考》、《DHI 报告分析与应用技术规程》、《奶牛阶段饲养技术规范》。本年编写著作 2 部并出版，分别是《河南省奶牛疾病防治手册》和《奶牛养殖主推技术》。

（四）交通类

2013 年河南省开展重点评价的 25 个项目中属于交通类的项目只有一个，即民航发展补助资金项目，下面对该项目的绩效评价进行介绍。

1、项目实施概况

为落实民航优先发展战略，鼓励和引导航空企业在郑州新郑国际机场发展客货运业务，加快郑州航空枢纽建设，促进河南省经济社会发展，河南省政府设立扶持郑州新郑国际机场开拓航空市场专项资金。项目资金专项用于河南省机场集团有限公司航线航班补助、市场开拓奖励、机场使用费减免补助以及其他促进河南民航业发展项目的补助。

河南省民航发展建设委员会办公室（简称省民航办）负责编制专项资金年度使用计划，受理专项资金补助申请，并会同省财政厅、郑州市政府审核确认。省财政厅、郑州市财政局负责资金预算管理，根据审核确认结果拨付郑州新郑国际机场，由郑州新郑国际机场将资金拨付给各航空公司营业部和公路运输企业。

项目由郑州机场集团有限公司具体组织实施。郑州机场集团有限公司严格按照与航空公司签订的协议及《河南省扶持郑州新郑国际机场开拓航空市场专项资金使用管理暂行办法》规定使用本项目资金。按照郑州机场集团有限公司职能分工情况，集团公司财务部具体负责专项资金项目经费管理，市场部具体负责项目组织实施。

2、项目资金支付进度计划

省政府设立扶持郑州新郑国际机场开拓航空市场专项资金，规模暂定为每年 1.4 亿元，由省财政、郑州市财政分别安排 50%，专项用于郑州新郑国际机场航线航班补助、市场开拓奖励、机场使用费减免补助以及其他促进河南民航业发展项目的补助。专项资金由省财政、郑州市财政分别设立专户进行管理，专款专用、滚动使用。2013 年年初预算安排 1.5 亿元，执行中共预拨郑州机场 2013 年开拓航空市场专项补助 28,748.1396 万元。

从批复的资金拨付进度看，由郑州机场每半年向省民航办提出补助申请，省财政根据补助资金申请确认结果据实拨付资金。

表 4-15 民航发展补助资金项目计划支付进度

项目实施内容	季度（月）	资金支付进度
郑州机场每半年向省民航办提出补助申请，省财政根据补助资金申请确认结果据实拨付资金。	2013 年 3 月底完成	100%

资料来源：根据财政厅资料整理。

3、项目年度预算绩效目标及绩效指标设定

本项目的申请预算时指标设计和前面三个项目相同，分为产出指标、效益指标、服务对象满意度和信息公开，不同的是民航发展补助资金项目并没有设定明确的可以度量和数字指标，只是对数量指标、质量指标、实效指标和经济效益指标进行了简单说明，没有具

体的指标及计算方式。但是河南省政府为其确定了制定的客货运目标，即全年完成旅客吞吐量 1,300 万人次、货邮吞吐量 25 万吨。³⁶

表 4- 16 民航发展补助资金项目计划绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	指标内容	内容说明及指标值
产出指标	数量指标		完成郑州机场新开辟客货运航空市场目标，推动郑州机场打造国内大型航空枢纽建设，和航空港经济综合实验区建设。
	质量指标		按照民航发展补助资金管理办法，认真完成对补助资金组织申报、审核、提交等各项工作，确保公平、公正。加强项目的组织、指导、检查工作，确保项目按时保质完成。
	时效指标	完成时间	2013 年年底完成
	成本指标		
效益指标	经济效益指标	客货运吞吐量	开辟新的客货运市场，增加客货运吞吐量，实现区域经济增长
	社会效益指标		推动我省民航事业大发展，实现航空港经济综合实验区经济社会发展效益
	环境效益指标		发展环保、绿色、低碳、无污染产业，实现航空经济、社会、环境友好协调发展
	可持续影响指标		提升郑州机场区位优势，推动中原经济区建设
服务对象满意度指标			
信息公开目标			

³⁶ 数字来源：2013 年民航发展补助资金项目绩效评价报告。

资料来源：根据财政厅资料整理。

4、项目绩效完成情况

项目财政资金使用管理情况的评价。项目资金管理严格按照《河南省扶持郑州新郑国际机场开拓航空市场专项资金使用管理暂行办法》规定执行，程序规范。2013 年年初预算安排 1.5 亿元，执行中共预拨郑州机场 2013 年开拓航空市场专项补助 28,748.1396 万元，通过预拨和年终清算的模式，提高了资金到位率和预算执行效率。

项目资金效果。2013 年，通过专项资金，一方面大力引进运力，拓展航线；一方面积极开辟客货源，增加运量，有效扩大了运输规模。

2013 年郑州机场完成旅客吞吐量 1,314 万人次，同比增长 12.56%；完成货邮吞吐量 25.57 万吨，同比增长 69.13%。其中国际和地区旅客吞吐量达到 62.37 万人次，同比增长 47.15%；国际和地区货邮吞吐量达到 11.28 万吨，同比增长 144.46%。

2013 年在郑州机场运营的有 23 家客运和 14 家货运航空公司（分别新增 4 家、7 家），通航城市达到 83 个（新增 20 个）；开通航线 143 条（新增 53 条），其中国内客运航线 105 条，国际地区客运航线 15 条，国内货运航线 4 条，国际地区货运航线 19 条。

客运呈现出稳步增长的态势，达到了“增量保位”要求：一是增速达到 12.56%，高于全国平均增速，行业排名保住了第 18 位。二是经停和中转业务明显上升。全年经停旅客量 181.96 万人次，占旅客吞吐量的 13.85%，增长 19.54%。三是国际地区业务增长迅猛。全年国际地区旅客吞吐量 62.37 万人次，占旅客吞吐量的 4.75%，增长 47.15%，增速高出全部旅客吞吐量 34.59%。

货运呈现出跨越发展的态势，实现了“增量晋位”目标：一是在国内全行业货邮增长 2%的情况下，实现了 69.13%的增速，在全国大型机场中位居第一，行业排名由 2012 年的第 15 位跃居第 12 位。二是国际地区货邮量增长迅猛。国际地区货邮吞吐量 11.28 万吨，占货邮总量的 44.10%，增长 144.46%。三是全货机规模效应更加凸显。全货机运量达到 14.23 万吨，占货邮总量的 55.66%，增长 154.52%。四是航空物流网络初步形成。新引进香港航、南航（货机）、中货航、中华航、长荣航（货机）、阿塞拜疆（丝绸之路西部航）、阿特拉斯等 7 家货航公司，新开辟货运航线 14 条，新增通航城市 8 个，周航班量

达到 78 班（新增 30 班），入驻郑州机场的国际国内物流企业（如敦豪航空货运公司、丹马士、东航物流公司）达到 40 家，空空中转、空陆联运业务不断扩大，国际和国内航线互转、航空和公路运输衔接的航空物流网络初步形成。

三、部门绩效管理

为落实财政部《预算绩效管理工作规划（2012—2015 年）》，河南省财政厅明确提出，要制定《河南省部门支出管理绩效综合评价工作方案》，以部门绩效管理工作评价为突破口，对部门或单位的基础工作、绩效目标、绩效监控、绩效评价、结果应用、改革创新等管理进行评价，逐步拓展，促进部门或单位更好地履行职责。目前省级尚未制定部门支出管理绩效综合评价工作方案，但一些省辖市已按照省财政厅部署开展了部门支出管理绩效综合评价试点。

以济源市为例。评价内容主要是与预算绩效管理有关的工作，具体包括绩效目标设定、预算配置、预算执行、预算管理、绩效管理创新、监督发现问题等六个方面，评价得分采用百分制和加减分制相结合。

1、绩效目标设定（20 分）。（1）绩效目标合理性。指预算单位所设立的整体绩效目标依据是否充分，是否符合客观实际，用以反映和考核预算单位整体绩效目标与部门履职、年度工作任务的相符性情况。评分要点包括：是否符合国家法律法规、国民经济和社会发展规划；是否符合部门“三定”方案确定的职责；是否符合部门制定的中长期规划。（2）绩效目标覆盖率。指预算单位年度申报绩效目标项目资金额占本部门项目预算总额的比率，用以反映预算单位报送绩效目标的资金比例是否符合要求。（3）绩效指标明确性。指预算单位依据整体绩效目标所设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量，用以反映和考核预算单位整体绩效目标的明细化情况。评价要点包括：绩效目标申报表的填写是否完善；是否设置清晰、可衡量的指标；是否与本年度部门预算资金相匹配等等。

2、预算配置（10 分）。（1）在职人员控制率。指预算单位本年度“实际在职人员数”与“编制数”的比率，用以反映和考核预算单位对人员成本的控制程度。（2）“三公经费”变动率。指预算单位本年度“三公经费”预算数与上年度“三公经费”预算数的变动比率，用以反映和考核预算单位对控制重点行政成本的努力程度。

3、预算执行（25分）。（1）年初预算完成率。指预算单位本年度年初预算完成数与年初预算数的比率，用以反映和考核预算单位预算完成程度。（2）预算调整率。指预算单位本年度预算调整数与年初预算数的比率，用以反映和考核预算单位预算的调整程度。（3）政府采购执行率。指预算单位本年度实际政府采购金额与年初政府采购预算的比率，用以反映和考核预算单位政府采购预算执行情况。（4）“三公经费”控制率。指预算单位年度“三公经费”实际支出数与预算安排数的比率，用以反映和考核预算单位对“三公经费”的实际控制程度。

4、预算管理（15分）。（1）管理制度健全性。指预算单位为加强预算管理、规范财务行为而制定的管理制度是否健全完整，用以反映和考核预算单位预算管理制度对完成主要职责或促进事业发展的保障情况。评分要点包括：是否已制定或具有预算资金管理办法、内部财务管理制度、会计核算制度等管理制度；相关管理制度是否合法、合规、完整；相关管理制度是否得到有效执行。（2）资金使用合规性。指预算单位使用预算资金是否符合相关的预算财务管理制度的规定，用以反映和考核预算单位预算资金的规范运行情况。评分要点包括：是否符合国家财经法规和财务管理制度规定以及有关专项资金管理办法的规定；资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；是否符合部门预算批复的用途。

（3）预决算信息公开性。指预算单位是否按照政府信息公开有关规定公开相关预决算信息，用以反映和考核预算单位预决算管理的公开透明情况。评分要点包括：是否按规定内容公开预决算信息；是否按规定时限公开预决算信息。

5、绩效管理创新（20分）。绩效管理创新中的三项指标主要考察各预算单位在开展绩效评价工作过程中的自主性和创新性。（1）制度理论创新。指预算单位在开展绩效评价过程中制定有关制度或者发表相关研究文章的创新。（2）工作推进创新。指预算单位在推进自我评价、配合重点评价、完善个性指标体系等方面的创新。（3）结果应用创新。指预算单位在探究本部门评价结果公开、向政府报告等结果应用工作方面的创新。

6、监督发现问题（10分）。监督发现问题主要是一些违规问题，是单位或个人存在违反《预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等相关法律法规并已受到处理处罚的行为。该部分的评分主要决定于违规率的大小，即存在违规问题的绩效评价项目数量和资

金金额分别占部门实施绩效评价项目数量和资金总额的比率，反映预算资金管理使用的合法、合规情况。

从评价程序看，首先是预算单位自评，撰写部门支出管理绩效综合评价自评报告，报财政部门。之后是财政部门复核，必要时采用适当的方式开展现场评价。

从评价结果和应用看，绩效评价结果分为优秀（ $X \geq 90$ ）、良好（ $90 > X \geq 75$ ）、合格（ $75 > X \geq 60$ ）和不合格（ $X < 60$ ）四个等级。绩效评价结果用于促进预算管理、推进绩效信息公开、实施结果奖惩。

四、地区绩效管理

2013年，河南省财政厅印发了《河南省市县财政支出管理绩效综合评价方案》，开展市、县财政支出管理绩效综合评价试点。省财政厅对各省辖市、直管县财政支出管理绩效进行评价，各省辖市财政局则对所属县（市、区）财政支出管理绩效进行评价。省财政厅根据综合评价结果，按得分进行排名。对管理基础较好、综合得分较高的市，予以通报表扬并适当奖励；对管理基础较差、综合得分较低的市，督促其采取措施加强对县级财政管理的指导。

评价内容主要是财政支出管理情况，具体包括重点支出保障程度、财政供养人员控制和财政管理水平三个方面，评价得分采用百分制。

1、重点支出保障程度（60分）。以公共财政预算支出中的教育、医疗卫生、文化体育与传媒、社会保障和就业、节能环保、农林水事务等六项重点支出为评价内容，通过总体保障评价和分项保障评价两种方式测算并汇总得分。（1）总体保障评价。对某市县财政六项重点支出总和进行考核，分为重点支出占比考核和贡献占比考核，评价市县财政保障重点支出的努力程度和整体效果。（2）分项保障评价。评价各市县财政对各项重点支出的保障程度。六项重点支出分为两组，分别采用两种不同的评价方式。教育、医疗卫生、文化体育与传媒三项支出主要考核保障率，即将各市县某项重点支出的实际支出与该项标准支出进行比较，评价各项重点支出的保障程度和年度间改进情况，分静态和动态评价。静态评价得分根据各市县当年保障率高低确定。动态评价得分根据各市县年度间保障率的变化情况确定。社会保障和就业、节能环保、农林水事务三项支出主要考核各市县上

述三项重点支出占其公共财政预算支出的比重，也分静态和动态评价。静态评价主要是计算某市县某项重点支出与各市县平均重点支出占比的差。动态评价主要是根据各市县年度间某项重点支出占比的增长率情况确定。

2、财政供养人员控制（20分）。以标准在职财政供养人员数为评价标准，评价各市县财政实际在职供养人员数的控制情况，分为静态评价和动态评价。

3、财政管理水平（20分）。以预算收支平衡、总预算暂存暂付款、债务风险、年终结转为主要评价内容，评价县级财政在上述几方面的管理水平。

五、河南绩效管理与监督现状与不足

早在2003年，河南省财政厅就下发《关于开展财政支出绩效评价工作的指导意见》（豫财统〔2003〕57号）。近年来，按照财政部统一部署，河南省积极推进财政绩效管理工作，2014年以来，又把加强预算绩效监督提上了重要议事日程，并开展了试点，走在了全国前列。但总的看还存在较大的提高空间。

（一）项目绩效监督有待规范和提高

目前，项目绩效评价的试点范围虽然已经较宽，但各单位自评报告更多类似于工作总结。评价指标体系也还不够完善，从2013年财政厅开展的25项重点评价项目和260项部门自评项目的指标设计看，三级指标有很多不足，质量指标比较少。从财政部门的重点评价来看，第三方评价机制尚有待建立，加上缺乏合格的第三方评价主体，评价质量也还难尽如人意，一定程度上影响着项目绩效监督工作的开展。更重要的是，对项目的绩效评价主要是就项目论项目，还没有上升到政策评价的高度。

（二）部门绩效监督和地区绩效监督体系有待健全完善

虽然河南省已经对部门绩效评价作了部署，但省级层面尚未开展试点，相应的绩效监督尚未实施。市县绩效评价已经实施，但尚未上升到绩效监督的层面。更重要的是，对部门绩效、地区绩效的内涵、地位和作用尚有待进一步厘清。无论是部门绩效还是地区绩效，均应在项目绩效基础上，体现政策绩效这一核心，但目前对部门绩效和地区绩效的理解，更多的是管理层面而不是政策层面的。

（三）财政绩效监督法律制度需要健全

河南省绩效预算和监督工作开展，主要依据相关政府部门制定的绩效监督相关方法的制度，地方性的绩效监督管理的落实需要通过政府部门权力得到有力执行。

（四）绩效监督与财政中期规划的协调机制有待进一步建立

随着中期财政规划管理改革的推进，如何把绩效监督嵌入中期规划管理，是一项现实的课题。但是，由于中期财政规划编制工作刚刚起步，相关的绩效监督制度尚未提上议事日程。