

美国绩效预算的实践及其启示

<http://www.criifs.org.cn> 2007年11月20日 李小迪

一、美国绩效预算改革的主要实践

1、美国绩效预算改革的历程

绩效预算(Performance Budgeting)，是指政府首先制定各部门有关的事业计划和工程项目，并在进行成本—收益分析与绩效评估的基础上确定实施方案所需要的支出费用，然后再来编制预算。绩效预算关注的不是预算的执行过程，而是执行的结果。绩效预算既是预算方法的重大改变，又是整个政府管理理念的一次革命。绩效预算的核心是通过制定公共支出的绩效目标，建立预算绩效评价体系，逐步实现对财政资金从注重资金投入的管理转向注重对支出效果的管理。

美国是绩效预算的起源地。1949年，胡佛委员会在“预算与会计报告”提出要采用以功能、活动和项目为基础的预算，强调在编制预算过程中更加重视产出而非投入，首次将成本理念融入了公共财政领域。这个报告初步体现了绩效预算思想，但由于对某些部门的支出项目难以进行评估和成本—收益分析，绩效预算并没有得到普遍推广。随后，这种预算方法被20世纪60年代的设计—规划—预算制度、70年代初的目标管理模式和70年代末的零基预算等方法所取代。

20世纪80年代初以来，为了摆脱财政困境、提高政府效率，迎接全球化、信息化以及国际竞争加剧的挑战，西方各国相继掀起了政府改革的热潮，美国、英国、澳大利亚和新西兰等国家开始实施绩效预算。美国里根政府就曾任命专门委员会审查政府如何最佳履行职能以提高公共物品和服务供给的绩效，并把注意力集中在寻找公共部门可以从私营企业管理中借用的方法和技术上。1993年，克林顿开展了大规模的“重塑政府运动”，成立国家绩效评估委员会，发起了新一轮的预算改革。绩效预算在美国全面开展，而且更加重视长期计划的制定和政府的整体效率，最终形成了成百上千条节约成本的措施和具体的改革建议，同年议会通过了《政府绩效与成果法案》。2001年，乔治·布什将私营部门的绩效管理理念进一步引入联邦政府管理领域，将绩效预算的实行推向了一个全新的阶段。

2、美国绩效预算改革的主要特征

以新公共管理运动为动力，政府预算强调结果导向。20世纪80年代，美国面临着政府开支过大、政府部门效率低下、公众对政府的不满日益强烈等问题。为化解财政资源需求的无限性与供给的有限性之间十分尖锐的矛盾，寻求高效率低成本、应变力强、有更加健全的责任机制的新公共管理模式应运而生。新公共管理运动的兴起，为美国政府预算改革提供了广阔的平台。新公共管理强调以企业家精神改革政府，追求效益最大化，绩效预算集中体现了这种精神。如在《政府的绩效与成果法》强调，其立法目的是“通过推动重视结果、服务质量和顾客满意的新焦点，改善联邦政府

的计划效能与会计责任”。

以突飞猛进的信息技术为支撑，增强政府预算透明度。权利意识的强化，使得公民更加关注和监督政府决策成为一个不可逆转的趋势，而政府预算的透明度正是社会大众关注的焦点所在。透明度意味着政府的政策意图、工作程序和实施过程都必须是公开的，它是提高政府公信力的关键。信息技术尤其是因特网的迅猛发展，为政府提高财政资源的使用效率而积极推行绩效预算提供了技术条件。以周密的契约安排和权责发生制为约束，强化了支出机构的责任和压力。美国绩效预算非常重视对绩效和明细的控制，采用了正式的契约安排，强化了支出结构的责任和压力，以确保预算资源分配和绩效之间建立直接的联系。通过提高外部评审机构如高审计协会的重要性，促使各级政府和部门以追求更高的绩效作为编制预算的出发点和落脚点。美国实行的主要是权责发生制为基础的会计和预算，在预算系统中引入了完全成本的概念，支出机构就有更强的激励去评估自己的营运成本，从而把绩效和成本有机结合起来。这些制度赋予了支出机构在资源管理中更多的自由，同时也要求支出机构对预算执行结果承担更多的直接责任。

以中期支出框架为基础，增加预算的确定性。与传统的年度预算不同，美国绩效预算建立了中期支出框架，通常是三年期的财政规划，大大增加了预算编制的确定性。中期支出框架在实施预算限额方面具有无可比拟的优势，它便于政府编制年度预算并确定预算重点，更强有力地约束各支出部门的支出需求，更好地确保政府政策的连贯性，最大限度地降低政府领导人的更替对预算和政策所造成的负面影响。以多层次的政府绩效指标为核心，提高绩效预算的可操作性。从最终目标出发是制定绩效指标的根本原则。美国绩效指标的设计由简单到复杂，逐步完善，注重将政府现状与未来发展结合起来，较好地解决了绩效考核问题，使绩效预算的顺利推开成为可能。制定绩效指标是绩效预算的难点和关键。为了正确地建立绩效衡量指标，美国通常先进行民意测验，掌握公众最需要解决的问题，从公众关注的焦点问题出发，制定绩效指标。绩效指标包括产出指标、效率指标和投入指标等几个层次。美国在衡量财政支出的绩效时，除了借助于企业常用的“成本—效益”分析方法外，还考虑到支出的短期效应和长期效应、支出的直接效应和间接效应等因素。

3、美国绩效预算编制的基本步骤

美国联邦政府绩效预算的编制步骤主要划分为三个具体阶段：确定战略性计划任务阶段。包括一个任务综合性说明、一般目的和目标的描述及其实现手段、对影响一般目的和目标实现的主要因素的解释、使用的项目评估的描述和未来评估计划。战略性计划为后续计划提供了框架基础。在制定计划的过程中，要求部门与国会商量，取得并慎重考虑那些可能影响该计划的相关者及顾客的意见和建议。绝大部分部门还要把其战略计划公布在它们的网站上。制定绩效计划阶段。为总统预算的准备工作过程中，要求各政府部门提供以广泛的战略计划为基础的具体的和年度的细化内容，即绩效计划。包括该财政年度的绩效目标和指标，说明用于满足上述目标的程序、技术、人力、资金或其他资源，描述绩效结果是如何核对和核实确认的。绩效目标和指标尽量以客观、数量的方式来表达，这些目标要用“结果”来反映，并用“产出”来说明。各政府部门必须侧重于提供实际成绩，提供有用信息和具体结果。

每个预算年度结束时，各政府部门均要提交年度绩效报告。在这个报告中，各部门必须认真审视以前年度的项目完成情况，总结取得绩效目标过程中的成功经验和失败教训，并根据上一年度成功或失败的情况估计本年度绩效计划的执行前景，提供对未能实现目标的原因解释及以前年度完成项目的评估总结。

二、美国绩效预算实践对我国实行绩效预算的借鉴意义

美国推行绩效预算以来，尤其是克林顿政府时期取得了很大的成效，财政由大幅度的赤字变为了盈余，政府效率显著提高。但由于种种原因，绩效预算仍面临着诸多问题。比如政府产品很难计算利润、损失和投资效益，绩效指标体系仍不完善，很难对种类繁多的政府产出进行准确的评估，同时绩效评价在很大程度上依然受着主观因素的影响等等，因此，美国绩效预算的推行几经反复，有进有退，目前依然在不断探索。美国的政治制度、经济环境也不同于我国。但毫无疑问，绩效预算的一些基本理念和技术指标，对我国深化预算管理改革具有重要的借鉴意义。

1、建立了新的政府文化20世纪80年代开始，西方国家面临着全新的行政生态环境：全球化对政府治理提出的新挑战，新型工业化、信息化、知识化对政府现代化目标的推动，市场化改革带来的利益多元化诉求等等。为顺应全球化公共财政改革浪潮，政府部门必须追求节约、讲究效率的同时更加注重结果，强调绩效为本。在克林顿总统的第二任期内，建立了一种以成果为导向、以绩效为基础、以顾客为中心的新型行政文化。克林顿政府把全面质量管理运动引入公共行政领域，其核心特征是顾客信息反馈与评估、雇员参与质量改善、目标管理等等。它强调顾客导向在公共行政中的重要地位，这也导致人们对绩效的强烈关注。绩效预算实际上是绩效政府的代名词，绩效预算能否顺利推行并取得实效，取决于政府有没有实行绩效预算的条件和环境。

2、引入企业竞争精神，建立政府部门自我提高、自我约束机制

政府部门的低效率是因为政府部门提供的产品多数是天然垄断的，而竞争能够带来产品产量的最大化和成本的最小化。美国政府在推行绩效预算的时候，制度和设计以及资金预算分配，有意识地引入竞争机制。按照企业化经营模式，把政府作为一个提供公共品的经济部门，建立起“公共品—公共品成本—预算”的模式，通过对公共品的核算，进行预算编制。这就彻底改变了原来只考虑政府公共资源存量的做法，从而使预算紧紧围绕公共品的成本，体现了预算的约束机制。通过政府战略规划、绩效衡量、结果评估与预算过程相互融合，培养政府部门各单位的自我约束能力、自我检讨和纠错能力，让各部门各单位负责地检查自己部门单位的各种低效率现象，并能自我纠正，最终建立政府自我提高、自我约束机制。由于我省预算部门自我约束机制的缺失，财政资金使用的随意性依然普遍存在，难以向社会提供高效的公共服务。因此，必须要强化政府部门的自我约束机制，尽可能调动各部门实行绩效预算的积极性和内在动力。借助强有力的外部监督机制，迫使政府部门单位不得不实行绩效预算，最终建立一个良性的、可持续发展的绩效预算制度。

3、制定全面具体、简单明晰的绩效指标体系美国绩效指标的设计综合考虑到社会、经营性、竞争、公共产品的公共性纯度等四种因素，包括“质”和“量”两部分。“质”即通常所说的最终成果，表明这笔财政支出是用来做什么的，纳税人从这项活动中得到什么好处；“量”即政府做这件事情的效率如何，通常包括产出指标、效率指标和投入指标等方面。以哥伦比亚大学所在地纽约市的环境卫生绩效考核指标为例。过去对环境部门考核的是工作量指标，即根据需清洁街道、清扫前的街道清洁等级计算出总的工作量，这项指标由政府聘用的义务监督员来打分。实行绩效预算后，纽约市环卫机构对全市的6000多条街道进行了摸底，重新调整了方案，对那些不需经常清扫的街道，由每天打扫一次改为2—3天一次；那些肮脏的街道进行重点整治，增加清扫次数。实行这些措施后，“肮脏的街道”的比例由原来的43%下降到4%。有近75%的街道被评为“清洁令人满意”。而环卫部门不仅没有增加人员，经费也比以前节约，环卫工人的收入比以前提高了。建立绩效指标体系是实行绩效预算的核心，设计绩效指标要充分体现科学发展观和为民理财的执政观，政府绩效指

标分为合规性和效益性两个层次，寻求政府行政结果的社会效益和经济效益的最佳契合点。绩效指标既要全面具体，又要简单明晰，使之能够对政府绩效进行科学规范的评估。

4、确保预算资讯的有效性、可靠性现今社会信息泛滥、资讯爆炸，以及各种利益集团多元化的利益诉求，都会对政府制定预算产生着影响。美国过去的许多预算改革企图对所有政府方案做逐一、全面及每年例行的分析与评估，其所制造出来大量劣质的资讯，在预算决策过程中完全不受重视。此后美国乔治亚州实行选择性方案评估的方法，只针对少数被选定的政府施政方案进行评估，就是为了避免决策被劣质信息干扰的问题。选择性方案评估能够产生高质量的资讯。以方案为单位来评估成本和效益，对预算决策者或一般民众而言，比较明确具体，这就便于决策者及一般民众对方案评估结果的运用，增加政府预算决策过程的理性成份。我省实行绩效预算，要对社会发展现状和财政困难有全面的了解，努力保证预算资讯的有效性和可靠性。

5、保证财政预算的公开性

美国联邦政府预算编制工作具有较高透明度，注意尊重纳税人的知情权，并且通常能够依法接受国民对政府活动的监督。美国较早地制定了《情报自由法》，20世纪70年代又颁布订立了《联邦政府阳光法案》，要求政府必须将预算内容尽可能完整地予以公布。目前，美国政府每年都将所有与联邦政府预算有关的正式文件，通过互联网、新闻媒体、出版物等渠道向社会公布。通过财政信息的广泛披露，纳税人可以详尽地了解政府税收政策、支出政策以及财政资金的安排、使用情况。而在部门预算的有关文件中，其预算内容则细化到了每一个具体支出项目上。美国预算编制的公开性使预算的形成和执行置于各方面的监督之下，把全部政府活动严格地控制在预算框架内，最大限度地避免了人为因素对预算的随意变更。实行绩效预算，应该保证预算过程最大限度的公开性，起码要让“外行看得懂”，现阶段必须保证人大代表能够广泛参与考察各部门单位的绩效计划和绩效报告，提高预算过程的透明度。

三、对于广东预算管理现状与实行绩效预算的分析

1、广东经济发展和财政改革为我省实行绩效预算奠定了坚实的基础广东省雄厚的经济财政实力为实行绩效预算提供了物质基础。改革开放20多年来，广东省国民经济和社会发展成就显著。2005年全省生产总值达到21701亿元，占全国的11.9%。来源于广东的财政总收入达4432亿元，占全国的1/7。地方一般预算收入1806亿元，连续15年居全国各省市首位，“十五”期间年均增长14.7%。财政收入形成了以增值税、营业税、企业所得税、个人所得税等税收收入为主体，包括行政性收费和罚没收入等非税收入的多元化收入结构，进一步增强了财政宏观调控的能力。

广东省的公共财政改革为实行绩效预算营造了良好的氛围条件。“十五”期间，围绕坚持依法理财、完善公共财政管理体制，尤其是规范财政收入管理，确保收支平衡，全省进行了部门预算、国库集中支付等一系列公共财政改革，成效显著，走在全国前列。广东省财政支出绩效评价的探索为实行绩效预算积累了有益的经验。成立了全国地方财政系统第一个绩效评价职能处室，为财政支出绩效评价工作开展提供了必要的机构和人员保证。制定了《广东省财政支出绩效评价试行方案》，对绩效评价的原则、工作办法、指标库的设立、工作程序、分类实施和结果应用等重要内容作了规定，对全省评价工作起到了指导作用。探索开展财政支出绩效评价试点，逐步有序地建立项目一单位一部门一综合等四个层次的评价类型，带动全面的绩效评价开展。2003年到2005年三年来，先后组织开展了民营科技园建设补助资金项目等13个重点项目的绩效评价工作。全面推进省级部门预算

单位对财政支出项目资金使用情况实行自我绩效评价工作，并将绩效评价结果作为以后年度预算安排的重要依据。绝大部分地级以上市结合本地实际印发了绩效评价试行方案等工作文件，并在本级开展了重点项目绩效评价试点及部门单位绩效自评工作。县区绩效评价工作也在逐步铺开。

2、实行绩效预算是破解当前广东财政困境的有效途径

实行绩效预算是转变政府理财模式、化解财政收支矛盾的需要。从收入方面看，广东省已进入平稳的增长期，体制转轨时期财政收入远高于经济增长的状况难以长期延续。县域经济比较薄弱，县区财政困难问题十分突出，这种状况在短期内难有大的改变。从支出方面来看，财政支出呈刚性增长，为实现加快发展、率先发展、协调发展，全面建设小康社会的目标，新增支出压力不断加大，财力需求和供给能力之间的矛盾日益尖锐。在新增财力不足、支出基数固化的情况下，调整财政支出结构的任务十分艰巨。全省财政资金供给范围仍然过大，存在“越位”、“错位”的问题，财政包揽了一些不该管、管不了、管不好的事项；同时财政支出也存在“缺位”，一些应由政府管的事情没有管好，财政投入不足，保障程度相对较差。一些地方华而不实的项目、活动过度支出，而科教文卫、甚至警察办案经费则捉襟见肘。绩效预算将政府预算建立在可衡量的绩效基础上，通过一整套能够反映政府活动效能的指标体系、评价标准和计量方法，对支出项目进行具体的测量和评价，细化了预算管理，适应了公共财政改革所要求的政府理财从传统的重收入轻支出的粗放式管理模式，转到重增收节支精细化管理的理财模式上来。

实行绩效预算为解决广东省地区发展不平衡的需要。由于历史、地理等因素，我省地区财力差距悬殊。目前，我省财力大部分集中在珠江三角洲地区，粤东、粤西、粤北广大地区财力薄弱。2005年珠三角财政收入占全省财政收入的83.4%，东西两翼收入只占7.9%，粤北山区收入只占8.7%。从发展趋势看，我省区域发展严重不平衡的状况由于受经济基础、产业结构差异、地理位置等因素影响，不可能在短期内扭转。各级政府和部门将很大精力用于运用各种手段对有限的财政资源进行争夺，对支出效益的重视不够，造成了财政资金的浪费。绩效预算将有效地改变这种状况。它使得各级政府和部门的关注点转移到如何更好地提供公共服务，科学合理高效地安排、编制和执行预算上来，从而缓解各级政府的财政压力。实行绩效预算为加强支出监管的需要。长期以来，广东省财政资金“重分配、轻管理”，支出预算约束软化、预算执行中追加、调整频繁，财政资金使用效益不高。2004年，省财政厅对2001—2003年度16个扶贫重点县公路建设专项补助资金进行了绩效评价，不少项目的绩效不理想，项目竣工率低，投入资金没有充分发挥出效用。2005年，省级部门预算单位对500万元以上和跨年度的省级财政支出项目资金使用情况进行了自我绩效评价，一些系统存在不少问题，财政资金管理松弛，资金效益低下。绩效预算将预算安排和绩效评价有机结合起来，将预算编制的细化真正落到实处，将大大提高政府预算的公开性和透明度。同时，推行绩效预算改革，将对政府部门的职责进行量化和指标化，对各项支出进行具体详细的评估，为加强支出的监管提供技术条件，这将会增强各级人大和社会公众对预算支出的监督和约束力。

3、当前要实行绩效预算存在的一些阻滞因素

必须看到，当前广东省还存在着一些实行绩效预算的阻滞因素。主要有：财政改革和建立公共财政的目标还有较大距离。构建公共财政体制是完善社会主义市场经济体制的必然要求，是深化政府行政体制改革，转变政府职能，履行好政府职责的内在需要。现在，深化财政改革从思想认识、理论研究，特别是财政实践来看，都还处于改革探索阶段，总体上各级政府部门和财政干部的思想认识、理财理念和行为规范等与公共财政和依法理财的要求还不相适应。

纳税人意识薄弱。“我们的时代是权利的时代。”美国学者路易·亨金在《权利的时代》中这样写道：在权利时代，不了解自己的权利是件很悲哀的事情。长期以来，我国税收在征收过程中，过分强调纳税人的义务，而对纳税人应享有的权利语焉不详。虽然有“社会主义税收取之于民，用之于民”的原则，但“用之于民”的具体数据常常是缺失的，纳税人并不清楚。我国现在尚没有一部完整的法律法规，对纳税人的权利予以明确。纳税人对财政收支的监督意识十分薄弱，使得实行绩效预算缺乏外在压力。因此，唤醒公民的纳税人意识，对促进政府的廉洁、高效，提高政府资金的使用效益，促进我国社会的全面发展，意义重大。公民社会正在发育。中国的转型之所以特别艰难、特别痛苦，也是与公民社会的薄弱有极大的关系。政府治理方式的进步需要公民社会的支持，政府改革与政府管理不断进步的外部动力也来自公民社会。公民依据宪法享有对于任何国家机关和国家工作人员提出批评与建议的权利以及申诉、控告和检举的权利；同时，公民作为纳税人有权知晓政府的运作、有权表达自己的意愿和要求、有权对政府作为的负面效果或不作为提起行政诉讼。中国受制于经济、政治、文化发展水平和体制的屏障，公民社会尚处在一个发育不够充分的阶段。

四、广东省实行绩效预算的初步设想

1、实行绩效预算必须首先进行观念变革

绩效预算是建立在重视绩效的政府文化之上的，当政府文化以控制为中心转移到以绩效为中心的时候，绩效预算才可能真正建立。在我国，由于长期的“政府本位”与“官本位”思想的影响，政府组织及其行政人员始终处于一种无压力的松散状态。在一个“权力本位”的社会环境中，权力的行使既没有相应的制衡措施，也没有外在有效的监督。各级政府部门将很多精力用于运用各种手段对有限的财政资源进行争夺，常常是哪里工作问题比较严重，就追加预算，这就导致“会哭的孩子多吃奶”。在我省实行绩效预算，必须将政府各部门单位只讲做事花钱不讲效率的观念彻底转变过来，牢固树立先讲绩效、再讲做事花钱的观念，把关注点转移到如何更好地提供公共服务，科学合理高效地安排、编制和执行预算上来。广东作为改革开放的先行者，各项财政改革走在全国前列，具有很多推行绩效预算的有利条件。我们必须深刻认识到，推行绩效预算是在践行“三个代表”、落实科学发展观的具体体现，应该努力建立一个能够有力推行绩效预算的政治人文环境。

2、成立政府绩效管理委员会和绩效评估机构，建立以财政部门为核心的多层次评价体系

推行绩效预算，要在省政府的领导下，成立一个强有力的政府绩效管理委员会，由相关的政府领导任组长，成员包括财政、审计、人事、监察、发改等部门，全面推行绩效预算的改革，推广绩效预算的有益经验。同时以财政部门作为绩效评估的主体。对政府部门的绩效评估，要让专家和民众广泛参与评议。保障公众的知情权，充分实现政务公开，提高公民评议的水平和效率。绩效调查问卷的设计要保持中性，由中立的舆论调查机构进行调查，减少评议过程中的误导，提高评议的准确性。建立财政部门、审计部门、社会中介组织和专家“四位一体”的评价组织体系，既可以保证评价结果的客观公正，又体现了绩效预算的决策民主化功能。财政部门在预算绩效评价中对政府各个部门提出的部门预算草案进行事先评价，不符合预算绩效要求的预算项目能够事先进行否定，对政府各个部门的具体预算项目也进行事中和事后评价；审计部门主要发挥事后审计、做出最后评价的作用；社会中介组织则是接受财政部门委托对某些预算项目进行事前、事中和事后的绩效评价；专家主要负责解决一些技术上的难题，协同政府部门确定指标、标准，对各部门的支出绩效进行评价。

3、建立科学合理、简单明晰的绩效预算指标体系

科学、合理的绩效预算指标体系必须包含定量指标和定性评价。由于预算支出成果方面的量化指标不易取得，单纯依靠数量指标不能完全反映支出绩效的真实情况，而且可能对工作产生误导，所以在定量分析的同时必须根据特殊情况进行一定的主观评价，或者通过调查反馈的方式尽可能获得客观公正的评价结果。对不同指标要设定不同的权重系数，包括定量和定性的两类指标之间的权重、两类指标内部各指标间的权重。权重系数依据指标的重要性而定，保持相对固定不变，系数的确定要征询相关领域专家的意见。现阶段绩效指标设计要做到三个体现：一要体现科学发展观的要求。要坚持以人为本，既要有经济指标，也要有社会发展和环境建设的指标；既要考核已经表现出来的显绩，也要考核潜在绩效；既要考虑当前，也要考虑未来。二要体现政府职能转变的要求。绩效评估主要评政府该做的事，评政府履行法定职责的程度，政府越位、错位的工作不能纳入绩效范畴。三要体现当代绩效管理的理论和实践成果。各政府部门应根据自身的特点，构建一套科学合理、简单明晰的绩效指标。如评价教育部门的预算绩效可用教育经费占GDP 或财政收入的比重、大学教育普及率、适龄儿童入学率、扫盲率或成人识字率等指标来评估。

4、继续深化部门预算、国库集中支付制度、政府收支分类等公共财政为导向的改革，实现预算绩效与其他公共财政改革的相互结合、相互衔接广东省目前的部门预算改革在项目支出预算中初步引入了绩效评价机制，但无法对整个部门预算进行绩效评估、衡量和优化，无法对支出总量、支出结构和支出方式进行深入、系统的调整。因此，需要设计一个以总量、定额、绩效标准为核心，建立对部门预算编制质量和绩效的评价机制，全面整合部门预算与预算绩效评价的配套机制。在国库集中支付改革方面，进一步优化支付程序，完善支出控制和管理，国库集中支付为规范财政支出程序提供了技术上的可能性，预算绩效评价则确保了财政支出在操作上的有效性和可靠性，通过两者在支付前、支付中、支出后不同环节的有机结合，最终形成既相互独立运作、又前后衔接对应，既整体闭合循环，又不断反馈制约的资金支付控制和管理模式，最终建立面向绩效目标的用款申领制、综合绩效因素的关键环节审核制和财政资金支付后的追踪问效报告制。2007 年全省将全面实施政府收支分类改革，能够全面、细致、准确地反映政府的收入来源和支出用途，直观、透明地反映和评价政府及其部门履行职能情况，有利于预算评估和实施约束，为建立高效、规范的预算管理系统奠定基础。

5、以政策推动为切入点，加强绩效预算的法制建设

从政策推动到立法保障，是全省开展绩效预算改革的线路图。具体可分三步走：第一步，省政府通过下发文件，明确绩效评价的范围、对象、方法和内容，以政策推动为切入点，促使各政府部门积极地、广泛地开展绩效评价工作，保证绩效评价成为政府预算管理的一个重要环节；第二步，在积累一定经验的基础上，由省人大制定《广东省政府绩效管理试行条例》，从法律上树立支出绩效评价机构的权威性，赋予其独立自主地调查、评价有关政府部门活动的权力，构建政府部门预算过程的外部监督机制，使绩效预算转化为政府部门的自觉行动；第三步，在全省各地区全面推开绩效预算、时机成熟的情况下，颁布有关绩效预算的具体法规和规章，确立绩效预算制度改革的法律地位，使绩效预算工作有章可循、有法可依，深入持久地开展下去。

6、坚持分类指导，循序渐进，积极稳妥地开展绩效预算改革

绩效预算是一个庞大的系统工程，技术性强，内容复杂，涉及面广。全省区域发展很不平衡，

地方财政收支规模千差万别，各项财政改革进度不一，实行绩效预算不可能一蹴而就，要分步分级实行。省级、地市级和一些发达地区，应以近几年已开展的财政支出绩效评价所积累的经验为基础，加快建立科学、合理的预算绩效评价体系，进一步提高预算编制的科学化和规范化程度，强化预算约束，逐步健全与社会主义市场经济体制相适应的公共财政管理体系。2005年茂名市开展了绩效评价工作试点工作，选择了教育费附加专项资金和污水处理厂建设资金两个项目进行绩效评价，成效明显。佛山市南海区2004年底开始试点绩效预算，详细制定绩效预算评审方案，借助“外脑”提高绩效预算评审的客观性，把财政支出管理的关口前移，通过科学的论证安排预算资金，提高了财政资金分配的科学性和有效性。欠发达地区的县级财政，也要逐步树立绩效预算理念，从实际出发，量力而行，在保工资、保运转、保稳定的基础上，严格预算执行，强化预算约束，保证各项社会事业全面进步和社会稳定，选择重点支出项目进行绩效评价，寻求突破点。绩效预算对提高各部门的理财水平，提高财政支出效益有着重要的作用，但是，绩效指标的制定需要经过长时间的探索才能不断完善，而绩效预算还需要完善的信息系统、合理的会计核算制度和高素质的管理人才的强力支撑。在深化全省预算管理改革过程中，推行绩效预算尽管难度很大，但要迎难而上，积极引进绩效管理的理念，借鉴美国有益的经验，通过绩效预算来逐步优化政府绩效，从而在更大程度上增强人民群众对党和政府的信心。

（作者为广东省茂名市财政局局长）

文章来源：世界经济 （责任编辑：XL）