



核心阅读

■ 作为一种全新的现代预算管理方法和手段，预算绩效管理强调内部管理和事前绩效管理，从源头上提高财政资源配置的科学性和精准性，充分体现财政资金使用主体责任，形成“谁干事谁花钱、谁花钱谁担责”的机制。

■ 预算管理由加强支出规范性向重视支出有效性转变，由过去的以事后评价为主的预算绩效管理，全面转到从预算编制、执行到监督、评价的事前、事中、事后相互贯通的全过程预算绩效管理。

全面实施预算绩效管理：现代政府治理方式的深刻变革

□ 曹 立

现代政府治理方式的新要求：合规与绩效

党的十九大报告明确指出，“要加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。”建立和完善政府预算绩效管理制

度，成为新时代财政体制改革的方向。财政是国家治理的基础，国家治理的现代化要求财政资金使用的现代化。因此，一个国家的治理水平和治理能力如何，在很大程度上取决于预算管理水平和。而现代预算管理的重点一是合规，二是绩效。也就是说，要在合规的基础上努力提高预算的绩效。预算绩效管理通过合规与绩效管理

法，突出责任和效率、关注产出和结果，提高公共部门直接提供服务的效率，建设服务型政府、责任政府和效率政府，全面提升政府治理水平

和能力。预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分。1970年代以来，随着信息技术的飞速发展、政府支出规模的不断扩大、政府公共支出管理透明度的不断增加，公众对政府行为的合规与行政效率的要求更加强烈，以支出绩效评价为手段、以结果为导向的绩效预算在西方发达国家应运而生，随后被许多发达和发展中国家所借鉴。

全面实施预算绩效管理是我国预算绩效管理体制改革

的必然要求。预算绩效管理在我国历经十几年的探索，基本上形成了“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”的预算绩效管理体系。预算绩效管理取得了明显进展，如，在中央财政层面，逐步将重点项目绩效目标、绩效评价结果随同预决算报送全国人大，并向社会公开。使公众了解财政资金使用效果如何，能够更好监督政府工作。在中央财政推动下，大部分省份积极探索预算绩效管理改革，预算绩效管理制度和组织体系初步建立，绩效管理的范围和层次不断拓展。但同时，预算绩效管理仍然存在一些突出问题，绩效管理的广度和深度不够，尚未覆盖所有财政资金、贯穿预算管理全过程；财政资金重支出轻绩效的思维惯性；一些领域财政资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费严重；对预算绩效管理的责任主体不明，导致约束不力等问题突出。

全面预算绩效管理，就是将绩效理念和方法融入预算过程中，强调“花钱必问效、无效必问责”。即，预算管理由加强支出规范性向重视支出有效性转变，由过去的以事后评价为主的预算绩效管理，全面转到从预算编制、执行到监督、评价的事前、事中、事后相互贯通的全过程预算绩效管理。《意见》对全面实施绩效预算管理作出具体部署，明确了时间表和路线图，这是我国财政体制改革新的里程碑。

全面预算绩效管理体制的新内涵：全方位、全过程、全覆盖

《意见》从三个维度诠释了全面实施预算绩效管理的内涵。

全方位：评价对象全方位。中央和地方各级政府全面实施预算绩效管理，形成政府预算、部门和单位预算、政策和项目预算全方位绩效管理格局。即，由目前对部门项目支出和重大政策绩效评价为主，拓展到对部门整体支出绩效评价；由对地方转移支付绩效评价为主，拓展到对地方财政运行绩效评价，更好地促进部门、地方履职尽责。

全过程：把绩效理念、绩效管理、绩效方法融入全过程。对新增重大政策和项目实施事前绩效评估，强化绩效目标管理，做好运行监控，开展绩效评价，加强评价结果应用。实现预算编制、执行、监督、绩效管理一体化。注重成本效益分析，关注支出结果和政策目标实现程度。逐步建立起第三方评价体系和评价结果运用机制，形成一套完整绩效管理闭环体系。

全覆盖：我国目前包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算四本预算，全部纳入绩效管理范围。根据财政部的数据，四本预算2018年支出预算规模分别为21万亿元、7.8万亿元、22.74万亿元、6.5万亿元，合计约35.5万亿元。2017年我国GDP规模为82.7万亿元，若按6.8%的增速来计算，2018年预算支出规模占GDP比重约为40%。随着经济总量的不断提升，政府支出规模也不断扩大，政府如何有效用好这笔巨额财政资金，成为预算绩效管理的重点。

全覆盖的重点是加强一般公共预算绩效管理。在收入方面，要重点关注收入结构、征收效率和优惠政策实施效果。在支出方面，要重点关注预

算资金配置效率、使用效益，特别是重大政策和项目实施效果，其中转移支付预算绩效管理要符合财政事权和支出责任划分规定，重点关注促进地区间财力协调和区域均衡发展。对于一般公共预算等财政资金参与的政府投资基金、主权财富基金、政府和社会资本合作（PPP）、政府采购、政府购买服务、政府债务项目等，也鼓励各级政府积极开展绩效管理。

建立全面预算绩效管理的机制：激励与约束

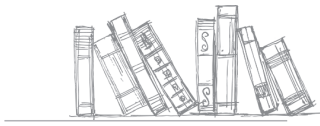
建立激励与约束机制对全面实施预算绩效管理改革至关重要。《意见》提出了两方面要求，一是明确绩效管理责任约束，地方各级政府和各部门各单位是预算绩效管理的责任主体，对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制；二是强化绩效管理激励约束，赋予部门和资金使用单位更多的管理自主权，调动其履职尽责和干事创业的积极性。只有切实落实这两方面的要求，才能使绩效管理真正全面实施。

一是强化绩效理念。全面实施预算绩效管理，要转变思想观念，落实以人民为中心的发展思想，强化责任和效率意识。公共财政资金是纳税人缴纳的资金，不仅要取之于民，用之于民，还要有效地用之于民。坚持尽力而为、量力而行，在预算管理各环节树立绩效意识、体现绩效要求，提高财政政策的精准性有效性，更加科学合理配置财政资源，建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制

度。以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口，加快建立现代财政制度，推动财政资金聚力增效，提高公共服务供给质量，增强政府公信力和执行力。

二是增强监督问责。作为一种全新的现代预算管理方法和手段，预算绩效管理，一方面强调内部管理，强调事前绩效管理，从源头上提高财政资源配置的科学性和精准性，充分体现财政资金使用主体责任，形成“谁干事谁花钱、谁花钱谁担责”的机制。因此，各级财政部门建立绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制，将本级部门整体绩效与部门预算安排挂钩，将下级政府财政运行综合绩效与转移支付分配挂钩。对绩效好的政策和项目原则上优先保障，对绩效一般的政策和项目要督促改进，对低效无效资金一律削减或取消，对长期沉淀资金一律收回并按照有关规定统筹用于亟待支持的领域；另一方面实施外部监督。审计监督侧重于事后检查，审计机关要依法对预算绩效管理情况开展审计监督，财政、审计等部门发现违纪违法问题线索，应当及时移送纪检监察机关。各级财政部门要推进绩效信息公开，重要绩效目标、绩效评价结果要与预决算草案同步报送同级人大，同步向社会主动公开。

三是完善管理流程。推进预算绩效管理，要创新管理机制，完善预算绩效管理工作流程。围绕预算管理的主要内容和环节，完善涵盖绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等各环节的管理流程，制定预算绩效管理制度和实施细则。建立专家咨询机制，引导和规范第三方机构参与预算绩效管理。加快预算绩效管理信息化建设，促进各级政府和各部门各单位的业务、财务、资产等信息互联互通。



政策解读

统计分析中的『幸存者偏差』

□ 穆 易

2018年高考全国II卷中有一道作文题，要求根据以下材料写一篇作文。

二战期间，为了加强对战机的防护，英美军方调查了作战后幸存飞机上弹痕的分布，决定哪里弹痕多就加强哪里。然而统计学家沃德力排众议，指出更应该注意弹痕少的部位，因为这些部位受到重创的战机，很难有机会返航，而这部分数据被忽略了。事实证明沃德是正确的。

这是一个真实的故事。沃德（Abraham Wald）是哥伦比亚大学统计学教授，是统计决策理论和序贯分析的创始人之一，上面的故事是他在二战期间帮助美军分析的一个例子。沃德针对联军的轰炸机遭受攻击后的数据，进行研究后发现：机翼是最容易被击中的位置，机尾则是最少被击中的位置。沃德的结论是“我们应该强化机尾的防护”，而军方指挥官认为“应该加强机翼的防护，因为这是最容易被击中的位置”。沃德坚持认为：（1）统计的样本，只涵盖平安返回的轰炸机；（2）被多次击中机翼的轰炸机，似乎还是能够安全返航；（3）而在机尾的位置，很少发现弹孔的原因并非真的不会中弹，而是一旦中弹，其安全返航的概率就微乎其微。军方采用了沃德的建议，并且后来证实该决策是正确的，看不见的弹痕却最致命。它说明了统计分析中的“幸存者偏差”（survival bias）问题，那就是我们只看到了那些能够飞回来的飞机，而看不到那些被击落而没能飞回来的飞机。所以，只是根据“幸存者”的数据做出的判断很有可能是不正确的。

在统计分析特别是经济统计分析中，如果经济样本在统计期间发生了变化而没有及时得到反映，就会影响到统计结果的正确性，也会影响到以此统计结果所制定政策的准确性和有效性。比如一些企业样本在统计期间内破产倒闭，忽略这些死亡的企业而仅仅将生存企业绩效进行同比，很容易产生统计偏差即“幸存者偏差”，极有可能出现对宏观经济形势现状和趋势的误判，进而影响到后续政策的制定和实施。

双层股权结构的魅力所在

□ 何海锋 杨文尧天

资本价值凸显，对公司的影响往往远远大于单纯提供物质资本的股东。为确保公司发展稳定有序，这类公司开始突破“一股一权”模式，转而采用一种“非典型”的企业治理模式——双层股权结构，也就是证监会此次回复中提到的“有不同表决权的普通股的法律安排”。在双层股权结构下，公司发行两种具有不同表决权的股份（一般是AB股），即超级表决权股和普通表决权股，赋予超级表决权人更多的表决权，从而实现创始人（团队）对公司的有效控制。

双层股权结构的独特价值

为创新企业股权融资提供了新选择。双层股权结构在新世纪的再次流行，与新经济企业的蓬勃发展不无关联。目前，Google、Facebook、LinkedIn、阿里巴巴等新经济企业普遍采取双层股权结构。据统计，美国采取双层股权结构的公司市值前25位里，有12家属于互联网、软件等新经济业态。这不是偶然。绝大多数新经济企业的行业特点决定了其缺乏必要的抵押品，债权融资对其可望而不可即。股权融资既能满足其资金需求，也不会使企业背负沉重的债务负担。但是，通过发行普通股融资，会稀释创始人的控制权。而在新经济初创企业中，控制权对于创始人而言可能才是最不可或缺的。如果通过发行优先股进行融资，可以较好地解决控制权被稀释的问题。优先股的逻辑是通过给予股东更高股息来弥补对其表决权的限制。然而，定期高额的分红是发行优先股的基本要求，但这又恰恰是许多新经济企业不具备的。这样一来，双层股权结构就成为新经济企业股权融资可能的最佳选择。

为创新企业稳定控制权配备了新武器。创业公司创始人团队在首轮融资过程中，可能由于股权被稀释而丧失对公司的控制权。创始人团队失去

公司控制权，一方面可能导致创业公司发展偏离原有路径，造成创业失败。另一方面，这种预期可能会影响创始人团队融资决策，不利于创业公司做大做强，也会对全社会创新创业热情造成不利影响。双层股权结构的出现，在满足公司融资需求的同时，保证了创始人团队的控制权，有利于创业公司的发展，使全社会创新创业的源泉涌动。双层股权结构下拥有稳定控制权的管理层更注重企业的长期利益，在制定公司战略和策略时，更注重企业的长远发展，进而保护中小投资者的可持续的投资利益。

为创新企业表彰人力资本开辟了新路径。双层股权结构在一定意义上是市场对公司资本优越论的修正。传统公司法基于股东有限责任，从债权人股东利益平衡角度出发，高度重视公司物质资本。公司控制权配置向物质资本拥有者靠拢。新世纪以来，人力资本价值凸显。在互联网、科技、生物医药等创新企业中，创始人或管理层对公司的价值远远大于单纯的物质资本提供者，比如乔布斯之于苹果公司。乔布斯作为创始人缔造了苹果公司，但是由于经营理念差异，被股东赶出公司。1996年当苹果公司

陷入困境时，他又返回公司。通过他大刀阔斧的改革，并连续推出一系列具有划时代意义的创新产品，苹果公司成为首屈一指的科技公司，并成为历史上第一家市值超过一万亿美元的公司。

为创新企业满足股东的差异化需求贡献了新机制。股东从同质化向异质化演进是公司这种组织模式发展的一大趋势。股东作为一个同质中的整体，相应的证券设计也往往遵循“一股一票”的投票权制度安排，这也是公司早期发展历史中客观存在的现象。但是，随着资本市场化的发展，越来越多的外部股东进入公司。这些股东对公司管理不再感兴趣，便产生了公司控制权和管理权相分离的“伯力—米恩斯”命题。近年来，随着公司股东金融化，机构投资者越来越多地参与到公司治理中。上市公司股东异质化的趋势愈加明显，不同股东对公司治理的价值取舍是不同的。公司管理层可能更看重公司的长期发展；机构投资者可能更在意公司股价的收益情况。双层股权结构对不同类型的股东配置不同的投票权，既可以满足不同股东的价值取向，也更有利于公司的长期发展。

