

CAIZHENGZHICHUJIXIAOGUANLI

财政支出 绩效管理

朱厚玉 赵宇 刘长海等 编著

齊魯書社

CAIZHENGZHICHUJIXIAO GUANLI

财政支出 绩效管理

常州大学图书馆
藏书章

朱厚玉 赵宇 刘长海等 编著

齐鲁书社

图书在版编目(CIP)数据

财政支出绩效管理/朱厚玉、赵宇、刘长海等编著. —济南:
齐鲁书社, 2011. 12

ISBN 978-7-5333-2557-2

I. ①财… II. ①朱… ②赵… ③刘… III. ①财政支
出—财政管理—研究—中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 252041 号

财政支出绩效管理

朱厚玉 赵宇 刘长海等 编著

出版发行 齐鲁书社
社 址 济南市英雄山路 189 号
邮 编 250002
网 址 www.qlss.com.cn
电子邮箱 qlss@sdpress.com.cn
印 刷 青岛星球印刷有限公司
开 本 720mm×1020mm 1/16
印 张 17.75
插 页 2
字 数 290 千
版 次 2011 年 12 月第 1 版
印 次 2011 年 12 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 978-7-5333-2557-2
定 价 48.00 元

前 言

随着社会主义市场经济的发展,我国公共财政制度已经建立并不断完善,与此同时,财政支出规模不断扩大,财政支出的使用效益越来越受到各方的关注。这是由于财政支出作为政府经济活动的资金支付,反映了政府经济活动的范围、方向、规模和政策意图。财政支出的资金主要来源于广大纳税人,“取之于民,用之于民”是财政的宗旨。社会资源的有限性以及广大纳税人对政府以最少的成本提供最优质的公共产品和服务的期待,决定了财政支出必须讲求绩效并加强绩效管理。

自2000年以来,财政部就明确提出要“积极探索建立财政支出绩效评估工作体系”,把建立财政支出绩效评估制度作为财政支出管理的一项重要内容。2003年以来,湖北、湖南、浙江等地先后进行了财政支出绩效评价与管理改革的试点工作。目前,全国各地的财政支出绩效管理试点工作已经取得了很大进展,绩效评估的支出项目不断增加,涉及的财政资金数目也在不断扩大,财政支出绩效评估与管理的成效日益显现。当然,在财政支出绩效管理改革的过程中,也出现了一些问题,制约了绩效评估与管理作用的发挥。如何解决绩效评估与管理实施过程中存在的问题,将财政支出绩效管理逐渐推向全国,这是财政支出绩效管理面临的新问题。基于这样的背景,我们编著了这本书。

本书共分10章。首先,从经济学和管理学两方面对财政支出绩效管理的理论依据进行分析。其主要内容包括,在运用新公共管理理论、交易成本理论、公共选择理论、新公共服务理论、信息不对称理论、博弈理论等对财政支出绩效管理的理论依据进行多角度、多层次分析的基础上,有针对性地阐述了这些理论对我国财政支出绩效管理的指导意义,并提出了进行财政支出绩效管理应当树立的基本理念。第二,提出了财政支出绩效管理体系。在阐述了财政支出绩效管理应该坚持的基本原则和基本工作流程的基础上,从财政支出绩效管理的目标与实施管理的计划、对绩效管理过程的控制、绩效考核与评价及考评结果的应用

等几个方面对财政支出绩效管理体系进行了分析。其中,重点研究了财政支出绩效考评。第三,我国财政支出绩效管理问题研究。在对我国财政支出绩效管理的历程进行回顾的基础上,总结了取得的成效,指出了存在的主要问题,并从观念、制度、技术、社会等方面分析了原因。借鉴美国、英国、德国、澳大利亚和加拿大等西方发达国家财政支出绩效管理经验,提出了加强我国财政支出绩效管理的对策。最后,对财政教育、卫生支出绩效管理进行分析。运用财政支出绩效管理的相关基本理论知识,结合我国和山东省的实际,对财政教育支出和卫生支出绩效管理的必要性、分析维度、绩效考评指标体系设计等进行了现实分析。

本书具有以下几个特点:(1)注重理论分析,同时能够理论联系实际。既有运用新公共管理理论、交易成本理论、公共选择理论、新公共服务理论、信息不对称理论、博弈理论等对财政支出绩效管理的理论依据进行多角度、多层次的理论分析,又有对财政支出绩效管理体系进行的理论分析,更有结合我国和山东省的实际,对我国财政支出绩效管理问题进行的研究。(2)创新点较多。例如,运用信息不对称理论和博弈理论对财政支出绩效管理中诸多问题进行理论分析,针对我国财政支出绩效管理中存在的逆向选择和道德风险问题,提出根据信号传递和信号甄别模型提高财政支出绩效管理的建议;针对我国财政支出绩效管理中仍然存在的“寻租”、“设租”现象,监督机制不健全,缺乏有效的博弈规则约束等问题,提出通过“重复博弈”实现博弈信息交换、规则完善,从而提高财政支出绩效的建议等。

本书由朱厚玉、赵宇提出总体框架设计并总纂定稿。参加本书写作的人员有朱厚玉、赵宇、刘长海、赵衍杰、高凤勤、杨宏、杨宝剑、路春城。

本书是山东省财政厅综合处与山东经济学院财政金融学院协作研究成果。写作过程中得到了山东省财政厅、山东经济学院各位领导和同事的大力支持和帮助,在此首先表示诚挚的谢意。在本书写作过程中,笔者参阅和借鉴了大量相关的文献资料,谨向各位作者表示衷心感谢。当然,还要感谢齐鲁书社以及责任编辑张文为本书的编辑、出版和发行付出的辛苦劳动。

限于笔者研究水平和时间所限,本书在写作过程中难免会有不足之处,敬请广大读者批评指正。

编著者

2011年3月

目 录

前 言	1
第 1 章 导论	1
1.1 相关概念的界定	1
1.2 研究的背景及意义	10
1.3 国内外研究文献综述	11
1.4 研究的方法和主要内容	17
1.5 主要创新点	19
第 2 章 财政支出绩效管理的理论依据	24
2.1 新公共管理理论与财政支出绩效管理	24
2.2 交易成本理论与财政支出绩效管理	29
2.3 公共选择理论与财政支出绩效管理	34
2.4 新公共服务理论与财政支出绩效管理	41
2.5 标杆管理理论与财政支出绩效管理	44
2.6 以理论为指导,树立财政支出绩效管理的新理念	49
第 3 章 财政支出绩效管理体系	54
3.1 财政支出绩效管理的原则与基本流程	54
3.2 财政支出绩效管理的目标与计划	59
3.3 财政支出绩效管理过程的控制	67
3.4 财政支出绩效管理的考核与评价	69
3.5 财政支出绩效管理考评结果的应用	72

第4章 财政支出绩效考评	78
4.1 财政支出绩效考评的一般分析	78
4.2 财政支出绩效考评的原则与标准	86
4.3 财政支出绩效考评的内容和方法	91
4.4 财政支出绩效考评指标设计	95
4.5 财政支出绩效考评的组织实施过程	99
第5章 财政支出绩效管理中的信息不对称分析	104
5.1 信息不对称理论简介	104
5.2 财政支出绩效管理中的信息不对称问题分析	106
5.3 财政支出绩效管理的模型分析	115
5.4 我国财政支出绩效管理中出现的信息不对称问题	123
5.5 解决财政支出绩效管理中信息不对称问题的建议	128
第6章 财政支出绩效管理博弈分析	136
6.1 博弈论基本理论简介	136
6.2 财政支出绩效管理中的博弈分析	141
6.3 我国财政支出绩效管理博弈分析	154
第7章 我国财政支出绩效取得的成效及存在的问题	160
7.1 我国财政支出绩效管理历程回顾	160
7.2 我国财政支出绩效管理取得的成效	167
7.3 我国财政支出绩效管理存在的主要问题	170
7.4 我国财政支出绩效管理存在问题的原因分析	173
第8章 西方发达国家财政支出绩效管理经验及借鉴	181
8.1 西方发达国家财政支出绩效管理的发展历程	181
8.2 美国财政支出绩效管理	185
8.3 英国的财政支出绩效管理	191

8.4 德国财政支出绩效管理	195
8.5 澳大利亚财政支出绩效管理	198
8.6 加拿大财政支出绩效管理	201
8.7 西方发达国家财政支出绩效管理的启示与借鉴	203
第9章 加强我国财政支出绩效管理的对策	209
9.1 我国财政支出绩效管理面临的机遇和挑战	209
9.2 加强我国财政支出绩效管理指导思想和具体措施	218
第10章 财政教育、卫生支出绩效管理分析	234
10.1 财政教育支出绩效管理	234
10.2 财政卫生支出绩效管理	258

第1章 导论

1.1 相关概念的界定

1.1.1 财政支出

财政是以政府为主体的经济活动,在一定时期,社会经济运行机制不同,决定着政府经济活动的目的及达到的途径不同,从而形成了不同的财政模式。当政府由经济建设型转向公共服务型时,财政模式必将由投资型财政转向公共型财政。公共财政作为我国社会主义市场经济条件下财政发展的目标模式,其本质是市场经济财政。它是为社会主义市场经济发展提供公共产品和服务,在市场失灵时予以弥补,并进行宏观调控的政府经济行为,具有公共性和非市场营利性的基本特征,具体体现为以政府和经济管理者身份筹集财政资金,安排财政支出,提供公共产品和服务来满足社会公共需要,以保障国家安全,维护社会秩序,实现社会资源的优化配置,促进社会经济持续稳定、健康、有序地发展。

财政支出也称公共财政支出,它是指在市场经济条件下政府为提供公共产品和公共服务、满足社会共同需要而进行的财政资金的支付。就其本质而言,公共财政支出是财政活动的重要环节,它反映了市场经济条件下政府活动的范围和方向,也反映了政府参与资源配置的规模、结构和意图,同时也反映出政府的政策选择,是政府职能行为的成本。

财政支出的范围和数量反映了政府介入经济活动的广度和深度,也反映了财政在经济活动和社会生活中的重要作用,它主要具有以下三个方面特点:第一,财政支出的公共服务性。作为公共财政支出,不论其具体形态如何,其根本目的都是为了提供公共服务。第二,财政支出的非市场营利性。对于市场经济中具有营利性质的经济活动,政府则不宜介入,政府应将其支出的重点放在市场

失灵领域的公共产品和公共服务的供给上,如行政支出、公共卫生支出等。第三,财政支出的计划性。公共财政本身就是政府的一种计划资源配置方式,在配置资源的过程中主要体现为政府预算。公共财政的发展过程也就是政府预算的发展过程。这样,从公共财政支出本身来看,它是有计划的。

对财政支出进行科学分类,是对财政支出进行结构分析的基础,同时也有益于对财政支出的规模及其绩效进行分析。从目前的研究看,财政支出按不同的标准主要分为以下几类:一是按经济性质分类,分为购买性支出和转移性支出。购买性支出是指购进并消耗商品和劳务过程中所产生的支出;转移性支出则直接表现为资金无偿的、单方面的转移,主要包括政府部门用于补贴债务利息、失业救济金、养老金等方面的支出。二是按政府职能分类,分为国防支出、行政管理支出、社会文教支出、经济建设支出和其他支出五类。三是按支出产生效益的时间分类,财政支出分为经常性支出和资本性支出两类。经常性支出是维持公共部门正常运转或保障人们基本生活所需的支出,主要包括人员经费、公用经费、社会保障支出等;资本性支出是用于购买或生产使用年限在一年以上的耐久品所需的支出,例如,修建铁路、公路,建办公楼,购买汽车等。四是按支出的功能或具体用途分类,财政支出分为基本公共管理与服务支出、国防支出、外交支出、公共安全支出(包括武装警察支出、公检法司支出等)、教育支出、科学技术支出、文化体育与传媒支出、社会保障和就业支出、社会保险基金支出、医疗卫生支出、环境保护支出、城乡社区事务支出、农林水事务支出、交通运输支出、国债事务支出、其他支出等。^① 第四种分类方式是我国目前预算表上的科目分类,进行财政支出的绩效管理和考评主要是按照这种分类方式展开的。

财政支出作为政府经济活动的资金支付,反映了政府经济活动的范围、方向、规模、结构和政策意图。财政支出的资金主要来源于广大纳税人,“取之于民,用之于民”是财政的宗旨和管理目标。社会资源的有限性以及广大纳税人对政府以最少的成本提供最优质的公共产品和公共服务的期待,决定了财政支出必须讲求绩效并加强绩效管理,以促使财政资金支出的合理高效、公共产品和服务提供的水平优质和人民满意。

^① 财政部:《2009 政府收支分类科目》,中国财政经济出版社 2008 年版。

1.1.2 绩效与绩效管理

1. 绩效

绩效(Performance)一词包含有成绩和效益的意思,它最早用于投资、项目管理方面,后来逐步扩展到人力资源管理等领域,学术界对绩效的定义可谓仁者见仁,智者见智,归纳起来大致有以下几种:

(1)绩效结果论,强调绩效所蕴含的结果层面的意义。根据《韦氏词典》,绩效是指完成某种任务或达到某个目标,它通常是有功能性或有效力的。从这种意义上讲,财政支出绩效就是“财政支出活动所取得的业绩、成就和实际效果”。其他学者的表述有:伯纳丁等人(1995)认为“绩效应该定义为工作的结果,因为这些工作结果与组织的战略目标、顾客满意程度及所投资金的关系最为密切”^①。Kane(1996)指出,绩效是“一个人留下的东西,这种东西与目的相对独立存在”。将绩效定义为结果有一定的合理性。结果是可见的,通过组织行为的结果能够明显地反映出组织的成绩与效果,而且结果便于衡量,结果是什么、多与少、好与坏,体现得比较直观。但将绩效界定为结果也存在着弊端。首先,结果的产生是有条件的,将注意力集中于结果,而忽视导致结果的诸多因素,这样能否反映绩效的全部内容有待于进一步考证。其次,结果对不同组织的重要程度是不同的。私人组织的活动原则是以结果为导向,没有结果的事情,私人组织是不会做的。公共组织也关注结果,但是更强调组织的目标与方式对组织的重大意义。因此,在私人组织中,通过考评结果能体现组织的全部绩效,而在公共组织中,结果所表现出的绩效只是组织绩效的一个层面。再次,结果与组织目标和行为方式密切相连。只重视结果,而忽视对组织非常重要的人为因素与情景因素,不利于组织的改进与提升。

(2)绩效行为论,强调行为与过程所反映的绩效。如Murphy(1990)认为,绩效“是与一个人在其工作过程中的组织或组织单元的目标有关的一组行为”。Richard C. Kearney 和 Evan M. Berman 认为,绩效是为实现结果而管理公共项目,并指出“公共绩效的一个显著特点就是它由效力、效率和公正的多个同等重要的标准引导和评估”。Campbell(1990)指出“绩效是行为,应该与结果区分开,

^① 付亚和、许玉林:《绩效管理》,复旦大学出版社2008年版,第4~6页。

因为结果会受到系统因素的影响”。Borman 和 Motowidlo(1993)则提出了绩效的二维模型,认为行为绩效包括任务绩效和关系绩效两方面:任务绩效是指所规定的行为或与特定工作熟练程度有关的行为;关系绩效是指自发的行为或与非特定的工作熟练程度有关的行为。

表 1-1 是对上述两种观点的基本描述。^①

表 1-1 两种绩效观点的基本描述

观点	基本描述
结果论	1. 责任;2. 关键成果领域;3. 职责任务和活动;4. 目的;5. 目标;6. 产出;7. 指标;8. 成功关键因素;9. 能力和标准。
行为论	1. 具体工作任务熟练程度;2. 非具体工作任务熟练程度;3. 书面和口头交流任务的能力;4. 所表现出的努力;5. 维护个人纪律;6. 促进他人和团队绩效;7. 领导监督管理;8. 行政管理。

由该表可知:绩效的行为论所考察绩效的内容比较丰富,它关注了产生特定结果的所有情景因素,而这些因素可以催化任务,提高工作效率。对于调动组织中人员的主观能动性,通过人员自身能力与综合素质的提高来提升组织的综合水平是很有益处的。同时,强调产生结果的过程,对结果的分析比较客观与全面,有利于改进与优化组织中存在的问题。但是行为论也有自身的不足,行为一般比较抽象,不如结果那么直观与具体。因此对行为的衡量就比较困难,同时考察行为需要花费的时间也比较多。

(3)绩效能力论。以经济合作与发展组织(OECD)为代表,主要是从绩效所反映出的能力的角度来认识绩效。

(4)员工潜力论。随着知识经济的发展,知识性工作和知识型员工对组织的绩效管理日益重要,越来越多的企业将以员工素质为基础的员工潜能列入绩效考核的范围,对绩效的研究也就不再局限在对过去的反应上,而是更加关注员工的潜在能力,更加重视素质与高绩效之间的关系。^②

在实践中,对绩效的理解主要有以下几种:①绩效是完成工作任务;②绩效是工作结果或产出;③绩效是行为;④绩效是结果与行为的统一体;⑤绩效是“做了什么”+“能做什么”。本文更倾向于绩效是结果与行为的统一体这种说法,即

① 付亚和、许玉林:《绩效管理》,复旦大学出版社 2008 年版,第 4~6 页。

② 付亚和、许玉林:《绩效管理》,复旦大学出版社 2008 年版,第 6 页。

绩效既包括产出,也包括行为,不仅要看组织做了什么,也要看是怎么做的,实现的程度如何。绩效主要具有以下几个方面的特点^①:

第一,绩效的内容丰富。由于绩效是行为的结果,行为的过程、结果的产生都会受诸多因素影响。因此对绩效的考评要从多视角、多维度进行。绩效评价指标的数量及范围的不同,会直接导致不同的绩效评价结果。

第二,绩效是组织成长与发展的助推器。通过对行为和结果的衡量、考评与分析,能够找到组织的不足与改进的空间。这正是组织开展绩效考评的意义所在。组织就是在绩效的推动下不断发展起来的。

第三,绩效处于不断的发展变化中。其动态性主要体现在两个方面:一是影响绩效的因素是发展变化的,这些因素会带动绩效的发展;二是可以通过行为→结果→改进行为→改善结果,这样一个循序渐进的过程推动组织绩效的发展。

第四,绩效是一个系统。绩效本身包含行为与结果,而行为与结果之间又相互影响,相互作用,共同构成一个整体。此外绩效一般都是在一定组织中产生的,组织就是一个系统,它通过内外环境之间的物资、信息、技术等方面的交流与转换,实现组织的绩效。^②

2. 绩效管理

中外学者对绩效内涵的理解不同,对绩效管理的认识也不尽相同,归纳起来主要有以下观点:

学者夏夫里茨和卢塞尔认为,绩效管理是组织系统整合组织资源达成其目标的行为。^③ 它强调系统的整合,包括了全方位控制、监测、评估组织所有方面的绩效。从某种意义上说,绩效管理代表着组织的全方位的管理工作,因为管理工作的目的便是提高绩效。美国国家绩效评估小组则认为,绩效管理是利用绩效信息协助设定统一的绩效目标,进行资源配置与优先顺序的安排,以告知管理者维持或者改变既定目标计划,并且报告成功符合目标的管理过程。^④ Joseph S. Wholey等认为绩效管理是改进公共组织和公共项目的生产力、质量、时效性、

① 王宇馨、白云浩:《财政支出绩效管理概念与内涵浅谈》,《新西部》2008年第16期,第111页。

② 徐红琳:《绩效管理的理论研究》,《西南民族大学学报》(人文社科版)2008年第2期,第158页。

③ 张旭霞:《公共部门绩效评估》,对外经济贸易大学出版社2007年版,第11页。

④ 同上。

回应性以及有效性的综合系统^①。它是一种融合多种判断价值的工具模式。英国学者布雷德拉普(1995)则认为组织绩效管理是由三个过程组成的——计划、改进和考察,并提出了组织绩效管理模型。^②在中国行政管理学会联合课题组的研究成果中,对绩效管理的表述是:政府绩效管理就是运用科学的方法、标准和程序,对政府机关的业绩、成就和实际工作作出尽可能准确的评价,在此基础上对政府绩效进行改善和提高。范柏乃(2007)将绩效管理定义为:利用绩效信息设定统一的绩效目标,进行资源配置与优化顺序的安排,以帮助管理者维持或改变既定目标计划,并且报告其结果与目标符合的程度的管理系统。^③

通过这些学者对绩效管理的表述,我们可以看出,虽然他们对绩效管理内涵的具体表述不同,但一般都认为绩效管理是一项系统的管理活动。它是以改进和提高组织绩效为管理目的,具体包括绩效目标、绩效信息、绩效预算、绩效合同、绩效程序、绩效规制、绩效审计、绩效的评价和评价结果的运用等一系列管理程序。

1.1.3 财政支出绩效管理

从本质上讲,财政支出绩效管理是一种绩效管理活动,只是这种绩效管理活动的对象是财政支出。由于财政支出的特性,决定了这种绩效管理也有其自身的特点。既然财政是以政府为主体的经济活动,那么财政支出绩效管理是否等同于政府绩效管理,需要我们加以辨析。

1. 政府绩效管理与财政支出绩效管理

政府绩效是指政府在社会经济管理活动中的业绩、效果、效益及其管理工作的效率和效能,是政府在行使其功能、体现其意志过程中体现出的管理能力。政府绩效通常包含了政治绩效、经济绩效、文化绩效、社会绩效四个方面。其中,经济绩效是政府绩效的核心,在整个体系中发挥着基础性的作用。政府绩效管理则是指“运用科学的方法、标准和程序,对政府机关的业绩、成就和实际工作作出尽可能准确的评价,在此基础上对政府绩效进行改善和提高”^④。

① 刘旭涛:《政府绩效管理制度、战略与方法》,机械工业出版社2003年版,第97页。

② 范柏乃:《政府绩效评估与管理》,复旦大学出版社2007年版,第11页。

③ 同上。

④ 中国行政管理学会联合课题组:《关于政府机关工作效率标准的研究报告》,《中国行政管理》2003年第3期,第9页。

众所周知,政府职能的实现需要一定的财力做后盾,而财力的后盾就是财政支出的支持。因此,从政府职能的实现需要财政资金支持这个角度看,财政支出绩效管理与政府绩效管理之间具有共性:

第一,两者的主体相同。财政是一种以政府为主体、以实现政府职能为目的的公共理财活动,财政活动是在政府主导下进行的。那么对财政支出的绩效进行考评与管理,自然也要以政府为主体。

第二,两者的目的相同。一方面,财政活动的目的是实现政府职能,财政支出绩效管理的目的就是为了更好地履行政府的职能。政府机构在履行职责时,需要一定的成本与物质消费,财政正是通过拨款的形式,对公共部门进行补偿,从而保障公共服务的有效提供。另一方面,政府的职能范围非常广泛,而财政资金作为一种很重要的公共资源,同样会受到资源稀缺规律的制约。因而,相对于政府日益扩大的职能而言,财政资金又是有限的。如何在有限的财政资金下,有效地履行政府职能,这是财政支出绩效管理与政府绩效管理所共同关注的问题。

第三,两者达到的效果相同。财政支出绩效与政府绩效对经济、社会产生的影响是相同的。财政支出绩效与政府绩效在经济方面的影响体现在经济的持续发展上,通常表现为以货币计量的国民经济增减额度和增减幅度。而对社会的影响是在经济基础上考察社会全面进步的情况。社会全面进步的内涵比较丰富,包括人们的生活水平、生活质量的普遍改善和提高,社会治安状况良好和社会和谐有序等方面。

尽管政府绩效管理与财政支出绩效管理有很大的共性,但财政支出绩效管理并不完全等同于政府绩效管理,主要体现在以下几个方面:

第一,两者的范围不同。政府绩效管理的范围要大于财政支出绩效管理的范围,它包括公务员个人绩效、政府职能部门绩效和政府整体绩效。而财政支出绩效管理的内容主要集中在财政资金的使用过程中对财政资金使用效益的提高上,财政支出绩效管理只是政府绩效管理的资金方面的管理。因此,财政支出绩效管理是政府绩效管理的核心内容,但不是唯一内容。

第二,两者的侧重点不同。政府绩效管理的侧重点主要集中于政府机关的业绩、成就和实际工作的计划、控制、考核与评价等,它是对行政管理工作的一种创新。财政支出绩效管理的侧重点则主要集中于财政资金使用的效益问题上,更注重资金的效率性、经济性和有效性,是对财政支出资金管理机制的一种创

新。这就意味着政府绩效管理的重点更多地以“人”为核心,而财政支出绩效管理更多地以“物”为核心。

第三,两者的方法技术不同。由于政府绩效管理是围绕“人”展开的系列管理活动,在进行绩效管理时,更多地运用绩效合同、绩效申诉等机制以考核政府机构及其人员的业绩。财政支出绩效管理是围绕着资金运动展开的,尽管也涉及被管理者的业绩考评,但其管理的方法更多地运用绩效预算的编制、绩效评估等机制以考核资金的使用效益。

2. 财政支出管理与财政支出绩效管理

长期以来我们主要是注重了财政收入管理,直到确立建设社会主义市场经济体制后,财政支出管理才开始受到政府与社会公众的普遍关注与重视。公共财政框架的提出,更是推进了财政支出管理改革的进程。从1992年开始,我国先后进行了复式预算改革、零基预算改革、政府采购制度改革、部门预算制度改革、国库集中收付制度改革和预算科目收支分类体系等一系列基础性管理制度与措施的改革。这些改革推动了财政支出管理的发展与完善。目前进行的财政支出绩效管理改革,是在现有财政支出管理改革的基础上进行的创新型改革。财政支出绩效管理赋予了财政支出管理新的内容与管理方式,如财政支出绩效管理强调政府与社会的关系,强调财政支出的社会效益,强调公众对政府提供公共产品的满意度;在财政支出管理的方式上,引进了绩效考评指标体系,对财政支出的结果进行效益评价,并作为预算拨款的依据,使财政支出管理更加规范与科学。但是财政支出绩效管理与财政支出管理相比,两者管理的重点有所不同,主要表现在以下几个方面:

(1)财政支出管理注重资金的分配、划拨、周转与运作,财政部门只要按照计划、用途,将资金拨付出去,资金能够按照预算落实到位,财政支出管理的目的就基本达到了,而财政资金在具体拨款部门使用的效率与效益问题,则没有得到足够的重视。财政支出绩效管理则是将管理的重心放在了资金使用结果这个问题上,注重财政资金效益的实现,尤其是社会效益的实现。财政支出绩效管理更关注经济和社会的可持续发展,不仅仅是拨款一拨了事,而是注重财政支出资金从拨付到使用的整个运动过程,尤其是注重财政资金的使用效果。

(2)财政支出管理更重视资金的合理性、合规性和合法性,而财政支出绩效管理注重资金的效率性、经济性和有效性。财政支出管理的重点是政府部门是

否依据合理合法的方式使用财政资金提供公共产品,而财政支出绩效管理侧重的是在现有的财政状况下,如何更多更好地提供公共产品和公共服务。

(3)财政支出管理的内容包含财政资金支出的决策、授权、执行和资金使用情况的审计,其管理内容包含了财政资金运行的全过程。财政支出绩效管理更加强调资金支出后的结果考评,以及运用支出考评的结果改进资金支出计划的制订。由此可见,财政支出绩效管理的范围要小于财政支出管理的范围。

综上,我们可以这样给财政支出绩效管理下定义:财政支出绩效管理是指财政部门 and 预算部门(单位)为了提高财政支出产出和使用效果,根据设定的绩效目标,运用科学合理的评价方法、标准和程序,对财政支出的全过程进行计划、控制和考评,并将考评结果加以运用,从而使财政资金的分配和使用遵循经济、高效原则的一种财政管理活动。可见,财政支出绩效管理的主体主要是财政部门 and 预算部门(单位),财政支出绩效管理的客体(对象)是财政支出资金,财政支出绩效管理的目的是为了提

高财政支出产出和使用效果。而且,财政支出绩效管理并非是一个单一的管理工具,而是一个系统工程和循环体系。因此,实施财政支出绩效管理必须从战略视角来考虑,将多种管理资源有效整合,形成一系列绩效管理连续不断的流程。该流程是由绩效管理计划、绩效管理过程控制、绩效考评、绩效反馈与绩效考评结果的应用等五个方面组成的循环系统,如图 1-1 所示。

图 1-1 财政支出绩效管理系统图

