

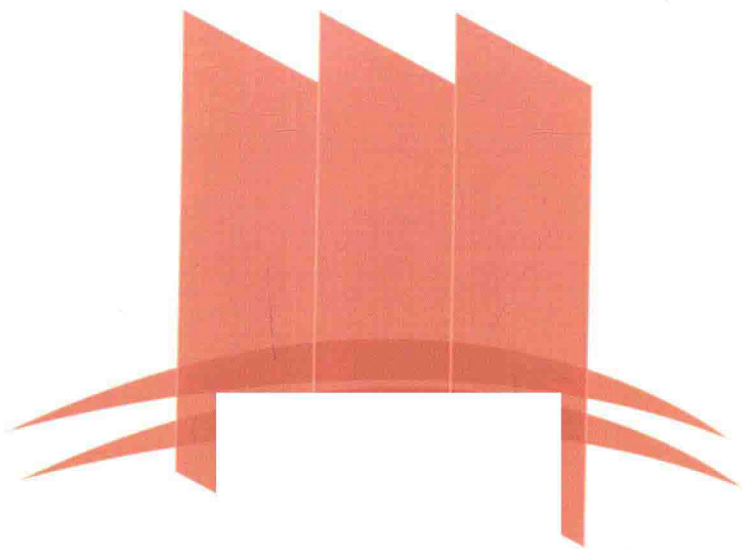
YUSUAN JIXIAO GUANLI YU CAIZHENG ZHENGCE PINGJIA

GOUJIAN QUANZHOUQI YUSUAN JIXIAO PINGJIA TIXI

预算绩效管理与财政政策评价： 构建全周期预算绩效评价体系

张 欣

中源国财管理咨询（北京）有限公司 主编
北京源隆会计师事务所有限责任公司



北京邮电大学出版社
www.buptpress.com

预算绩效管理与财政政策评价： 构建全周期预算绩效评价体系

张 欣 院 金
中源国财管理咨询(北京)有限公司 主编
北京源隆会计师事务所有限责任公司



北京邮电大学出版社
www.buptpress.com

内 容 简 介

北京源隆会计师事务所有限责任公司、中源国财管理咨询(北京)有限公司在多年的预算绩效管理业务实践中,与财政经济领域相关专家建立了良好的合作关系,同时培育了一批实践经验丰富的员工。公司于2015年发起成立了北京市海淀区公共支出绩效管理行业协会,并将其作为常务理事单位,总经理张欣担任北京市海淀区公共支出绩效管理行业协会会长并出任法人。本书是部分专家及公司员工的集合之作,代表了专家和公司员工对现阶段预算绩效管理工作的深入思考。本书共分为理论、实践和政策三个部分。理论部分主要是相关专家对预算绩效管理在理论层面的深入思考;实践部分主要是公司员工在预算绩效管理实务工作中的一些心得;政策部分主要对当前预算绩效管理的一些重要政策进行了介绍。

图书在版编目(CIP)数据

预算绩效管理与财政政策评价:构建全周期预算绩效评价体系 / 张欣,中源国财管理咨询(北京)有限公司,北京源隆会计师事务所有限责任公司主编. -- 北京:北京邮电大学出版社,2016.12

ISBN 978-7-5635-4974-0

I. ①预… II. ①张…②中…③北… III. ①财政预算—经济绩效—财政管理—研究—中国②财政政策—评价—中国 IV. ①F812

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第288313号

书 名: 预算绩效管理与财政政策评价:构建全周期预算绩效评价体系

著作责任者: 张 欣 中源国财管理咨询(北京)有限公司 北京源隆会计师事务所有限责任公司 主编

责任编辑: 徐振华 孙宏颖

出版发行: 北京邮电大学出版社

社 址: 北京市海淀区西土城路10号(邮编:100876)

发行部: 电话: 010-62282185 传真: 010-62283578

E-mail: publish@bupt.edu.cn

经 销: 各地新华书店

印 刷: 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本: 787 mm×1 092 mm 1/16

印 张: 14.5

字 数: 376千字

版 次: 2016年12月第1版 2016年12月第1次印刷

ISBN 978-7-5635-4974-0

定价: 25.00元

• 如有印装质量问题,请与北京邮电大学出版社发行部联系 •

前 言

自 2003 年党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”以来,我国预算绩效管理从“试点”到“扩面”,如今已步入“全覆盖”的阶段。《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》强调,“全面推进预算绩效管理工作,强化支出责任和效率意识,逐步将绩效管理范围覆盖各级预算单位和所有财政资金,将绩效评价重点由项目支出拓展到部门整体支出和政策、制度、管理等方面”。未来我国预算绩效评价不仅要实现财政资金和预算单位的“全覆盖”,还要向财政支出的政策与制度拓展。预算绩效管理在广度与深度方面的拓展无疑对财政支出绩效评价与政策评估政策、制度、技术与方法提出了更高的要求。

经过多年的试点与制度建设,我国预算绩效评价体系已基本建立起来。从管理制度体系来看,预算绩效管理的法律依据日臻完备。2014 年修订的《预算法》把“讲求绩效”列为预算管理的基本原则,要求各级政府、各部门(单位)编制预算应当参考绩效评价结果,并对预算支出开展绩效评价。预期后续出台的实施条例会对预算绩效管理作出更加详尽和更具操作性的规定;涵盖预算绩效目标管理各个环节的规章制度正在陆续出台。继 2011 年颁布《财政支出绩效评价管理暂行办法》后,财政部又于 2015 年制订并发布了《中央部门预算绩效目标管理办法》。随着财政支出绩效监控工作的试点经验的积累以及绩效评价结果应用范围的拓展,覆盖预算绩效管理全过程的管理制度将为时不远。随着预算绩效管理的业务规程不断完善,从绩效目标的设定、绩效评价指标体系的构建到绩效评价工作的实施,再到绩效评价报告的撰写,都能够在财政部门发布的相关政策文件中找到明确的依据。服务业、农业、水利、转移支付等各领域绩效评价办法也相继出台,分级分类、高效适用、便于操作的业务规范体系正在形成。

从绩效评价体系看,绩效评价的主体已经明确,财政部门与预算部门绩效评价的主体功能进一步强化,第三方机构参与预算绩效管理的范围和领域不断拓展。绩效评价的方式日趋多元化,自我评价与外部评价相结合、定量评价与定性评价相结合的多种绩效评价方式的综合使用,使绩效评价结果的客观公正性得到了保障。同时,绩效评价方法也在不断创新,在科学合理运用成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法的基础上,各地区、各部门和一些第三方机构也在借鉴现代经济学与管理学中的科学方法,创新性地把科学的评价方法引入预算绩效管理之中,为构建财政支出绩效评价的方法论体系打下了良好的基础。绩效评价指标体系也不断完善,在共性指标体系框架的基础

上,各地区、各部门和相关第三方机构也在深入探索各领域和各行业更加个性化的指标体系,涵盖各类各项支出、体现行业与专业特点的各类评价标准体系正在形成。

相对于未来财政支出绩效评价与政策评估的要求,现行预算绩效管理的制度体制与技术支撑还相对薄弱。从试点到扩面,再到全覆盖,体现的是预算绩效管理“量”的增加,而量变积累到一定程度必然提出更加的“质”的要求。基于提高财政支出效率的要求,未来预算绩效管理工作的推进必然会从“量”的增加转到“质”的强化上来,工作重点开始向追求绩效评价的科学性、公信力转移,提高“预算绩效管理”工作的“绩效”将成为新时期的新要求。

完善预算绩效评价体系,财政部门与预算部门是主体,但也离不开其他各方的共同努力。主管部门发布的各项政策、制订的各项规章制度与业务规程,就是在各评价主体及参与机构的实践中形成的。当前,各方参与预算绩效管理工作的积极性很高,承揽绩效评价业务的第三方机构越来越多;各类协会组织也在积极发挥桥梁与纽带的作用,利用自身的技术优势服务于政府预算绩效管理与第三方机构的绩效评价业务;学术界对预算绩效管理的热情也有增无减。北京源隆会计师事务所有限责任公司(以下简称“源隆公司”)不仅是预算绩效管理相关业务的承担者,还在业务经验的积累中不断探索与开拓,以期为预算绩效评价体系的构建与完善贡献绵薄之力。

源隆公司是北京市最早从事财政支出绩效评价业务的第三方机构之一。早在北京市开始试点探索建立预算绩效管理体系之初,源隆公司就参与其中,项目支出绩效评价、全过程预算绩效管理、部门整体支出绩效评价、事前绩效评估、事中绩效跟踪等业务均有涉及。除北京市之外,源隆还参与了部分中央部门与外省市的预算绩效管理工作。长期的行业积淀与进取精神使得源隆公司在打造出一支工作团队、塑造出自身业务特色的同时,也开始对预算绩效管理事业的发展进行深入思考:如何把自身的业务实践展示出来供同行与同业参考;如何加强第三方机构与财政部门、预算部门的交流与沟通,解决委托方与受托方的信息不对称问题;如何把专家学者的见解与公司的实践结合起来,做到理论与实践的充分融合。2014年年底,作为源隆公司的内刊,《绩效评价与审计》的创刊标志着我们这一思考结出硕果。以刊物做平台,凝聚各方观点、反映各方心声,无疑是理论联系实际、执行与探索并重、创新与发展并举的最佳方式。创刊伊始公司便奉承“择其精要结集出版,以其精髓滋润行业乐土”的理念,旨在将一批长期工作在政府预算绩效管理与评价的专家和工作者们有关预算管理与评价实践中的所思所想凝聚成册。为此,分别从理论、实践、政策和案例分析等多个维度对政府绩效预算管理和评价工作中存在的问题、难点进行了全面总结,并在其中融入了自己对政府绩效预算管理和评价改革的思考,如针对当前问题与矛盾比较突出、研究又尚未触及的政策评价领域进行了深度剖析和专题研究,同时也精选了我们及同仁们的部分绩效评价实践探索等内容,集腋成裘地奉献此书,此即本书撰写的缘由。当然,我们的研究工作才刚刚开始,还不够成熟,存在很多欠缺和不足之处。

我们期待在今后的绩效管理和评价实践中能够更加积极地投身其中,不断提升我们自身对预算绩效管理和评价的理论认知和实际工作能力。

本书既是我们对前期工作的一个总结,也是我们对未来的一些思考。根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出的到2020年基本建立现代财政制度的目标要求,未来五年,预算管理改革必然大步推进,预算绩效管理作为预算管理改革的重要一环,其从生根、发芽到开花、结果的历程必将更加全面地展示出来。期待本书能够抛砖引玉,期待更多的专家学者与机构参与到预算绩效管理的探索与创新中来。让我们共同为中国政府预算绩效管理和评价工作的不断深入推进和全面发展,作出自己微小却持续不断的努力与贡献,为现代财政制度的建立加薪添柴!

Handwritten signature of Li Boren in black ink, consisting of three characters: '李保仁'.

2016.12.20

目 录

理论部分

预算绩效管理是新预算法的最大亮点·····	1
预算绩效管理是公共财政的新常态·····	6
预算绩效管理体系构建与评价模式探讨·····	8
构建中期支出框架下的政策绩效管理体系·····	15
关于财政支出政策效果评价的基本认识——基于预算决策与绩效评价融合角度·····	23
新公共管理视角下的财政支出绩效评价·····	29
政府购买服务及其预算管理的国际经验借鉴·····	35
政府规模“内生性”扩张问题探讨·····	44
财政科技投入效率研究报告(北京市)——基于 DEA 模型和 Malmquist 指数的分析·····	53
创新驱动下科技政策演变趋势:由微观转向宏观·····	68
绩效评价实践中的“六个误区”·····	72

实践部分

北京市公共预算支出事前绩效评估理论分析与实践探索·····	75
关于提高财政支出绩效评价实效的探讨·····	91
转变观念,科学理财,积极稳妥推进我区预算绩效管理工作·····	98
强化预算绩效,推进科学化、精细化管理·····	102
“中央财政支持民间组织参与社会服务项目”绩效管理方案·····	107
用信息技术构建一体化管理会计平台,提升行政事业单位集中管控效能的探索与实践·····	112
会计师事务所财政支出绩效评价业务需要技术指引·····	152
关于优化部门整体支出绩效目标编制的探讨·····	156

财政支出绩效评价观·····	162
全过程预算绩效管理中绩效目标设定问题探究·····	165
项目支出绩效评价工作实践及其启示·····	170
部门整体支出绩效评价的实践探索与启示·····	186

政策部分

关于推进预算绩效管理的指导意见·····	190
关于印发《预算绩效评价共性指标体系框架》的通知·····	194
财政支出绩效评价管理暂行办法·····	206
预算绩效管理工作的规划(2012—2015年)·····	211
中央部门预算绩效目标管理办法·····	218

理论部分

预算绩效管理是新预算法的最大亮点

摘要: 2014年8月31日出台了修订后的预算法,在全口径预算管理、地方债、预算公开透明、人大监督方面内容都进行了完善,同时也是首次以法的形式明确了绩效管理。新预算法的出台是国家法律制度建设的一项重要成果,更是财政制度建设具有里程碑意义的一件大事,标志着我国在建立全面规范、公开透明的现代预算绩效管理体系方面迈出了坚实的一步。本文将在解读新预算法中预算绩效管理的基础上,分析新预算法中传递出的预算绩效管理信息的“五个显著特征”:顶层特征、闭环特征、目标管理特征、强调结果特征、参与性特征。最后研究新预算法中预算绩效管理的实施条件,总结了预算法修订的过程及绩效管理理念的推进。

关键词: 新预算法 预算绩效管理 显著特征

2014年8月31日,十二届全国人大常委会第十次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》,并重新颁布了修订后的预算法,将于2015年1月1日起施行。修改后的预算法完善了全口径预算管理、地方政府举借债务、预算公开等方面的内容,同时也是首次以法律形式明确了我国公共财政预算收支中的绩效管理要求,史无前例。

一、基于预算绩效管理的新预算法解读

对比新预算法和1995版的预算法,总法章都是十一章的内容,但是新预算法的条款由1995版预算法的七十九条增加到了百零一条。在内容方面最大的变化是1995版预算法中通篇未提及“绩效”,而新预算法中“绩效”一词前后出现六次,分别出现在:

(1) 第一章总则部分的第十二条,即“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。”

(2) 第四章预算编制部分的第三十二条第一款,即“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要,参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测,按照规定程序征求各方面意见后,进行编制”。

(3) 第四章预算编制部分的第三十二条第三款,即“各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求,以及绩效目标管理等预算编制规定,根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况,编制本部门、本单位预算草案”。

(4) 第五章预算审查和批准部分的第四十九条,即“全国人民代表大会财政经济委员会向

全国人民代表大会主席团提出关于中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的审查结果报告。省、自治区、直辖市、设区的市、自治州人民代表大会有关专门委员会，县、自治县、不设区的市、市辖区人民代表大会常务委员会，向本级人民代表大会主席团提出关于总预算草案及上一年总预算执行情况的审查结果报告。审查结果报告应当包括下列内容：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”。

(5) 第六章预算执行部分的第五十七条，即“各级政府财政部门必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定，及时、足额地拨付预算支出资金，加强对预算支出的管理和监督。各级政府、各部门、各单位的支出必须按照预算执行，不得虚假列支。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**”。

(6) 第八章决算部分的第七十九条，即“县级以上各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇人民代表大会对本级决算草案，重点审查下列内容：①预算收入情况；②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**……”

比较新旧预算法，不难看出，新预算法要求公共财政预算绩效管理要贯穿预算活动整个过程。包括：

(1) 总则的基本要求——讲求绩效。

(2) 预算编制环节。要参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测，按照规定程序征求各方意见后，进行编制。各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求，以及绩效目标管理等预算编制的规定，根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况，编制本部门、本单位预算草案。

(3) 预算审查和批准环节。各级人民代表大会有关专门委员会，要向本级人民代表大会主席团提出关于总预算草案及上一年总预算执行情况的审查结果报告。审查结果报告应当包括提高预算绩效的意见和建议。

(4) 预算执行和监督环节。要求各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价。

(5) 决算环节。县级以上各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇人民代表大会对本级决算草案，要重点审查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。

除以上各环节明确要求的公共财政预算支出绩效管理的要求外，还有诸如专项转移支付定期评估和退出、预算公开等方面的要求无不体现着预算绩效管理的理念和内容。

二、新预算法中传递出的预算绩效管理信息的“五个显著特征”

认真研究和分析新预算法可以看出，其中传递出的有关预算绩效管理的有效信息，呈现出以下五个显著的特征。

1. 顶层特征

新预算法提出“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”，在国家法律的战略层面首次提出预算应遵循绩效原则，这是对传统预算观念的一次具有深远影响的重大变革，为我国预算体制由传统预算向绩效预算转型奠定了法理基础。

2. 闭环特征

新预算法要求公共财政预算绩效管理要贯穿预算活动整个过程,包括目标导向、编制依据、预算审核重点、执行关注、监督评价、结果审查重点、预算公开,将结果应用在下一年度预算编制和目标确定环节,形成一个有效的管理闭环,实现预算全流程覆盖,使得预算绩效管理在预算编制、执行和监督环节均有所体现,确保我国预算绩效管理顺利全面推进。

3. 目标管理特征

新预算法首次引入“绩效目标”的概念,明确将绩效目标作为财政部门制定的预算编制规定之一,并作为各预算部门编制预算草案的一个有效组成部分,实现预算编制有目标这一预算绩效管理的基本前提条件。目标实际上就是预期结果,将结果前置作为预算编制的内容,本身就是突出绩效预算的核心“结果导向”的理念,而且具有鲜明的目标管理特征。

4. 强调结果特征

新预算法指出,预算要参考上一年度有关支出绩效评价结果进行编制,人大审查上一年总预算执行情况,要提出包括提高预算绩效的意见和建议,审查本级决算报告,要重点审查资金使用绩效情况。各级政府要开展绩效评价,评价资金使用结果的有效性,在预算编制、执行和决算中,明确提出资金绩效理念,重点突出政府各类资金最终实现的结果,是否取得应有的效果,“花钱要问效、结果很重要”。

5. 参与性特征

新预算法在规范预算绩效管理时,把绩效“参与性”摆在突出位置。首先是政府内部,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,编制预算要参考上一年度绩效评价结果;其次是外部监督,明确界定人大预算审查的重点要涵盖资金的使用效果,并且要对提高资金绩效提出建议。这就要求公共利益各方都有效参与到预算政策的制定和执行中来,接受社会公众的监督,强化了公共预算参与各方的责任,以追求公共利益的最大化,这也是社会主义民主的重要体现。

三、新预算法中预算绩效管理的实施条件分析

预算法的修订和新预算法的颁布实施经历了一个漫长的过程。酝酿十年,跨越三届人大,历经四审,终于完成首次大修。但是从预算绩效管理的角度来看,新预算法的出台也经过了长时期的积极准备和试点,通过理论研究、实践试点,为新预算法中公共财政预算绩效管理的有效落地执行准备了充分的实施环境和条件。

2006年,财政部印发《关于完善和推进地方部门预算改革的意见》(财预[2006]366号),对各地开展绩效评价工作提出要求,开始探索建立基于项目支出的公共财政预算绩效评价体系,尝试把绩效管理理念与方法引入财政支出管理过程中。

2009年,财政部出台了《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预[2009]76号)和《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[2009]390号),积极引导各级财政管理部门开展公共财政绩效管理试点工作。但此时还主要基于以项目财政支出为主体、已支出事后续效评价为重点开展实践探索工作。

2011年4月,财政部又出台了《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预[2011]285号)、《关于推进预算绩效管理的指导意见》(财预[2011]416号)、《预算绩效管理工作考核办法(试

行)》(财预[2011]433号)和《中央部门财政支出绩效评价工作规程(试行)》(财办预[2011]47号)等文件。应该说,2011年是我国公共财政绩效管理试点的发力年。以上办法和指导意见在总结以前年度中央和各省市财政绩效管理事后绩效评价工作经验的基础上,结合公共财政支出绩效管理理论研究成果,提出了比较系统的公共财政支出绩效评价体系,对我国各级公共财政支出绩效管理实践工作起到了明显的推进作用。

2012年,财政部紧接着引发了《预算绩效管理规划(2012—2015年)》(财预[2012]396号),并发布“县级财政支出管理绩效综合评价方案”“县级财政支出管理绩效综合评价内容表”“部门支出管理绩效综合评价方案”和“部门支出管理绩效综合评价指标体系”等更具指导意义的预算绩效管理操作规范。至此,财政支出绩效评价实践开始引入部门整体支出领域,事后绩效评价覆盖了我国公共财政支出全领域。特别是在《预算绩效管理规划(2012—2015年)》的指导下,预算绩效管理实践着重围绕“建立机制”“完善体系”“健全智库”“实施工程”等重点工作不断推进,预算部门(单位)财政支出绩效管理理念逐步建立,“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架构已初见雏形,预算绩效管理制度体系和预算绩效评价体系已基本形成,绩效管理不可或缺的专家学者库、中介机构库和监督指导库等外部队伍正在形成。

随着我国预算绩效管理工作的推进,各地方政府和财政部门积极行动起来,不断完善绩效管理制度体系,推进预算绩效管理实践。近年来,北京市财政局围绕“绩效”这一主线,努力构建独具特色的绩效评价“北京模式”,初步形成“纵向—横向—重点—内生动力—外部合力”“五位一体”的绩效评价网络化管理体系:①构建“参与式预算评估”与“第三方绩效评价”相衔接的预算绩效评价体系;②实现“财政组织评价”与“部门自行评价”相结合的预算绩效管理全覆盖;③突出“大额专项资金评价”与“部门整体支出评价”相扣的绩效综合评价方向;④形成“目标—分层次指标—评价—结果应用”四点联动的绩效评价管理模式;⑤建立“人大代表政协委员”与“评价管理专家”双管齐下的预算绩效监督机制等。通过“五位一体”支出绩效评价体系的构建和落实,提升预算绩效管理工作的质量。

应该说,通过近十年的实践探索和理论研究,财政预算绩效管理的外部环境和内部条件在我国已基本具备,只等“新预算法”颁布施行的号令吹响。

2013年年底,党的十八届三中全会部署了新时期深化财税体制改革的蓝图,随后中共中央政治局会议又审议通过了深化财税体制改革总体方案。预算法是财税领域的“龙头法”,修改的新预算法无疑将引领新一轮财税体制改革开启大幕。十二届全国人大常委会第十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》,及时地吹响了我国公共财政预算绩效管理的法律号角。新预算法全面贯彻了党的十八大和十八届三中全会的精神,充分体现了党中央、国务院确定的财税体制改革总体要求,以及近年来财政改革发展的成功经验,同时也为进一步深化财税改革引领方向,在预算绩效管理诸多方面取得了重大突破。新预算法的出台是国家法律制度建设的一项重要成果,更是财政制度建设具有里程碑意义的一件大事,标志着我国在建立全面规范、公开透明的现代预算绩效管理体系方面迈出了坚实的一步。作为有幸参与预算绩效管理改革的一员,看到二十年磨一剑的预算法,贯穿绩效理念,同时把公共财政预算绩效管理作为一项事业立法,备感欣慰!

参考文献

- [1] 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国预算法》的决定,2014.
- [2] 财政部. 关于完善和推进地方部门预算改革的意见,2006.
- [3] 财政部. 财政支出绩效评价管理暂行办法,2009.
- [4] 财政部. 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,2009.
- [5] 预算绩效管理规划(2012—2015年),2012.

王罡^① 负晓哲^②

① 王罡,北京市财政绩效考评中心,副主任。

② 负晓哲,北京信息科技大学,教授。

预算绩效管理是公共财政的新常态

2014年9月26日,国务院颁布《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》,特别指出,深化预算管理制度改革,实施全面规范、公开透明的预算制度,是深化财税体制改革,建立现代公共财政制度的迫切需要;是完善社会主义市场经济体制,加快转变政府职能的必然要求;是推进国家治理体系现代化,实现国家长治久安的重要保障。目前,我国经济社会发展呈现新常态,给公共财政带来了新的挑战,预算绩效管理将走向常态化,并正在成为新常态下公共财政改革的一个重要的发力点和发展方向。

一、预算绩效管理常态化是财政法治建设的基本要求

新修订的《中华人民共和国预算法》要求公共财政预算绩效管理要贯穿预算活动的整个过程。其中总则的基本要求就是“讲求绩效”;要求在预算编制环节,各部门、各单位编制预算草案,应遵照包括绩效目标管理等预算编制的规定,同时要参考上一年有关支出绩效评价的结果;在预算审查和批准环节,各级人民代表大会有关专门委员会预算审查结果报告应当包括提高预算绩效的意见和建议;在预算执行和监督环节,要求各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价;在决算环节,县级以上各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇人民代表大会对本级决算草案,要重点审查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。《中华人民共和国预算法》是财税领域的“龙头法”,新预算法的实施,无疑将引领我国公共财政预算管理迈向新常态——预算绩效管理,也为我国公共财政预算绩效管理进一步深化改革指引了方向。

二、预算绩效管理常态化是我国经济新常态下财政改革的内生动力

我国经济发展呈现出新常态,经济发展速度放缓,深层结构调整逐步推进,公共资源配置急需优化,财政增收节支压力陡增,都需要靠改革来消减经济下行带来的诸多不利因素。财政改革要求必须进一步推进和强化绩效管理,一切要从社会公共利益出发,少花钱多办事,花同样多的钱办更多的事。首先,加强预算绩效管理有利于转变政府职能,确保依法行政,提高管理效率。当前,面对习总书记提出的“四个全面”的社会建设和发展任务,我国行政管理体制还存在一些问题,主要表现在:政府职能交叉,权责脱节,公共资源配置效率不高,公共产品和公共服务供给不足,考核体系不健全等。预算绩效管理强调政府提供公共服务的质量和成本,关注财政资金的使用效益,其内容实际上已超出了公共支出管理本身,涵盖了整个政府管理的范畴。加强预算绩效管理能极大地促进上述问题的解决,提高政府工作效率。其次,加强预算绩效管理有利于增强政府的责任意识,提升公共服务的质量。在以结果为导向的绩效管理中,每年的财政支出要与取得的产出或效果挂钩,上一年的表现会影响下一年的预算安排。地方、部门和单位申请预算时必须依据其职责,设定具体的绩效目标,准确计算达成目标所需的资金,力求避免浪费,绩效管理使预算资金的申请变得谨慎,强化了责任意识。同时,绩效管理强调把公众作为顾客,要求政府的一切活动都要从满足顾客需求出发,加强预算绩效管理,可以强

化政府为公众服务的观念,强化对公共资源使用结果的关注,使政府行为变得更加务实、有效,有利于提高政府的决策、管理和服务水平。

三、预算绩效管理常态化是财政改革瓶颈的破解之道

目前,我国的部门预算改革已取得阶段性成果,要巩固和发展这个成果,必须通过推行预算绩效管理来配套和完善。一是当前的预算分配难以摆脱传统的“基数法”。部门预算改革取得了前所未有的突破,实现了按部门职能需要编制统一、完整的部门预算,即一个部门一本预算。但是,部门预算无形中给部门带来了利益割据的契机。一些部门,特别是支农、教育、科技等有法定支出增长比例的部门,在编制预算的过程中,过于看重部门利益,讨价还价、争基数的现象时有发生,部门与财政之间存在着永无休止的博弈。二是财政部门难于从源头上真正实现财政资源的高效配置。首先是由于在政府支出的“权力规则”的制约下,目前的预算模式是典型的“投入型”预算。财政部门的大部分时间都花在奔命于政府各职能部门的支出需求上,而对于资金绩效、有效配置等问题,可谓是心有余而力不足。其次是编制预算时,部门未能提供事业发展的总体规划和计划,没有定性和定量的评价标准作为财政资金安排的依据。三是资金没有追踪问效。在现行预算资金分配模式下,部门和财政都主要关注钱要投到哪里,怎么投入,预算一经批复即成定局。对于预算执行过程要完成什么、要达到什么效果,却问得很少。人大、审计等部门监督财政资金使用情况时,财政资金的效益问题往往又倒逼回财政承担。因此,如何明确财政与部门在资金使用上的权力和责任,扭转财政部门这种被动“挨打”局面,已经成为当前亟待解决的问题。四是资金结转折射出部门预算的后遗症。预算一经批复,即成为部门的“私有”财产,不管该项目是否已完成,部门利益神圣不可侵犯,一年滚一年,部门结转几乎成为“第二次预算”。这些由于历史原因形成的预算管理问题的破解之道就在于预算绩效管理的常态化、系统化的全面落实。

四、预算绩效管理常态化是预算公开的必然选择

传统的预算管理方式,侧重抓资金的规范安全和抓财经纪律的执行,对资金使用的有效性关注不够。随着财政管理制度改革的不断深化,财政部门在关注有多大蛋糕可分配、分配到什么地方的同时,逐步开始关注花钱的效果、资金的使用效益和效率。随着社会主义民主政治进程的推进,社会各界对预算信息公开的期望和呼声越来越高。特别是在目前经济呈现新常态下,社会各界在要求了解财政资金具体使用方向和内容的同时,也希望能够知晓财政资金的实际产出和使用效益情况。虽然这几年国家推进预算公开的步伐很快,但距人大和社会各界的迫切要求还有一定的差距。这其中既有思想认识不到位、公开约束机制不健全等因素,也有政府预算体系不完整、预算管理相关配套改革不到位等原因,同时也与预算资金使用绩效难以评价和度量等有关。有的资金分配出去之后,效率、效益到底怎样,脱离了财政部门的视野,脱离了监督,要抓好资金的使用效果,进行绩效管理、绩效考核,并把它当作一件大事来抓。这就迫切需要进一步加强预算绩效管理,推进预算支出绩效评价,提高财政资金使用效益,解决并回应预算公开后可能面临的一些社会质疑问题。

王罡^① 负晓哲^②

^① 王罡,北京市财政局绩效考评中心,副主任。

^② 负晓哲,北京信息科技大学,教授。

预算绩效管理体系构建与评价模式探讨

摘要: 预算决策与支出政策脱节普遍存在于我国当前的预算管理之中,这正是导致我国财政支出绩效难以提高的主要原因。预算与政策的脱节使财政资金难以导向国家战略重心,无法有效支撑政策优先方向的实现。为此,增强预算改革顶层设计,引入结果导向中期预算,改革预算决策程序,建立支出政策评价体系,推行以规划为基础的预算单元,增强预算与政策的衔接,将可有效促进我国财政支出绩效的全方位提高。

关键词: 中期支出框架 支出政策 预算管理

从理论上来说,公共预算追求的两个最为关键性的目标:一个是基于政策优先性对公共资源进行合理配置;另一个则是确保预算资金有效运用。由此,在我们对预算管理体制进行评估与考量时,需要关注的第一个问题就是公共预算资源是否基于政策优先性予以配置,第二个问题则是公共资源是否得到有效运营。

一、基于政策优先性配置及运营效率的政府预算管理现状分析

与私人部门不同,公共部门往往需要同时面对来自政治、经济和社会的多重目标,可支配财力的有限使公共预算无法同时满足所有的需求,而必须以国家的战略、以政府政策的优先方向为核心,对各项支出进行优先性排序,以确保稀缺的财政资金能够被用于最具价值的地方,实现财政资源的有效配置。而在预算资金的运营层面,确保公共资源能够得到妥善的运用与管理,以尽量低的投入获得尽量多的产出,使公共服务的接受者能以恰当的成本获得更加充足与满意的公共服务,则是保障预算资金运营效率的关键。^①

然而,从政策优先性与运营效率来看,我国现行政府预算管理还存在不少问题,突出表现为以下几个方面。

(一) 预算决策与支出政策相脱节

1. 缺乏一个具有权威性的机构承担起联接政策与预算的使命

预算决策与支出政策脱节,既包括支出政策未能对预算资金的配置产生应有的影响和作用,同时也包括支出政策的制定未受政府预算的控制和约束。

我国当前支出政策制定的碎片化特征依然极其明显,各级党委、政府以及相关政府部门都可作出各自的支出决策。在这种体制下,很难形成统一的战略计划和政策目标,以对预算资金的配置产生有效影响和引导。与此同时,各领域、各部门制定的支出政策也无须接受财政部门

^① 童伟. 制度构建与模式创新背景的绩效预算监督体系催生[J]. 改革, 2013(3): 60-65.

的成本审查和总额控制,财政部门也就无法藉由预算过程对支出政策的形成施加有效约束和影响。

与这种政策制定碎片化相对应的是预算决策权限的分散。同样,在我国还有一些部门,如发改委、科委等,与财政部门一样具有一定的预算资金配置权,他们都以不同的方式对预算资金的配置产生着影响。但这种影响负面居多,因为这种预算资金配置模式肢解了财政的宏观调控职能,使其难以发挥统一政策的效应;分散了财政资金的投入机制,使项目投资重复、资金浪费现象频发;虚置了财政责任主体,使财政监督问责难以落实。^①

政策决策权限的碎片化和预算配置权限的分散化,使预算过程充满了不确定性,也使预算资金的配置目标和配置活动难以协调,最终导致预算决策与政策优先方向脱节。

2. “自上而下”的预算程序不利于形成具有全局性的支出格局

我国目前的预算程序是“两上两下”,预算的编制开始于基层机构的预算请求。虽然财政部门通常会削减预算单位的申请,但各支出部门提出的预算请求往往已奠定预算决策的基本框架。

这一预算程序存在两大缺陷。一是在缺乏统一完整战略计划和政策目标引导和约束的情况下,由各个部门提出的预算申请往往会演变成以部门利益为核心的预算,既无法形成统筹一致的全局性支出格局,也无法体现政府的发展战略及政策优先方向。当然,这并不是说地方政府及相关部门不介入预算决策,实际上,他们频繁介入,但却不是以一个整体而是分散介入的,因而也无法形成一个具有全局性及长远性的支出决策,同时也使政府的战略和政策目标被分散与隔离;二是这一预算程序还会导致预算申请超出预算资源总量的承受能力,使预算限额不断被突破。

(二) 预算决策与规划脱节

优先性配置对政府预算管理来说虽然十分重要,但除非在支出层面上确保了良好的运营管理,否则低下的预算支出管理同样会损害财政资金的使用效益。由此,政府预算改革只有延伸到运营层面,才有可能从根本上改进公共服务的供给质量,取得令人满意的结果。

有鉴于此,良好的政府预算管理不仅要在宏观层面上联政策,同时,还要在微观层面下连规划。下连规划是指规划应成为相关部门申请、审查、执行、评估和分析预算的基本单元,规划应成为促进政策目标实现的重要手段。

我国目前实行的预算管理模式仍然是典型的条目预算,即预算的编制、审批及监督均以条目为核心展开。预算资源的申请者只需按规定的条目提出预算请求,就可以从预算系统中获取资源,至于利用预算资金取得了怎样的结果,并不为大家所重视。对资金使用结果的忽视,使预算资金申请者哪怕不能利用预算资源为社会福利带来有益的影响,也一样可以从公共资源中获取资金。这等于赋予公共部门一种永久性的权利:无论投入的资金能否产生有益的结果,他们都有权从预算资源中索取更多的利益。

这种申请和配置公共资金的模式导致预算过程部门界限林立,各个预算单位都极力维护本单位的既得利益,极力争夺和扩张对自己有利的份额,而没有人去关注预算资金的使用效

^① 刘彦博. 中国部门预算改革研究[D]. 北京:财政部财政科学研究所,2010.