

我国政府实行绩效预算管理的改革创新

戴璐

(中南财经政法大学财税学院 武汉 430060)

【摘要】我国当前正处于经济社会的转型期,为了深化行政管理和财政管理体制,应当借鉴各国在预算管理改革方面的实践经验和成功做法,结合自身实际,在改革思路、管理制度、管理流程等方面积极创新,逐步探索出适合国情的绩效预算管理制度。

【关键词】部门预算 绩效预算 管理流程

不断提高财政预算管理效率,建立和完善科学规范、公开透明、运转高效的预算管理制度,是现代财政管理的前沿课题,也是世界各国公认的难题之一。近年来,我国为适应市场经济发展和公共财政管理的需要,相继进行了部门预算、政府采购、国库集中支付等多项改革,取得了明显的成效,但是在预算管理过程中仍然存在目标不明、责任不清、透明度低、流程不畅、效率低下、铺张浪费等问题。当前,以预算管理模式为研究对象,从转变政府行政职能入手创新预算管理理念、转变预算管理方式、改革预算管理制度、重构预算管理流程,对我国绩效预算管理相关问题进行深入研究是很有必要的。

一、针对部门预算中存在的问题对改革思路进行创新

与传统预算管理相比,绩效预算管理有其特殊的配套理论和方法。就理论而言,绩效预算以政府效率、财政效率和公共管理理论为基础;就方法而言,它将过程管理转为结果导向管理,并以评价为基础,这样有利于解决传统预算管理中目标不明、责任不清、透明度低、流程不畅、效率低下、浪费严重等问题。具体见下表。

传统预算管理与绩效预算管理模式的比较

预算类型	管理理念	管理对象	管理方式
传统预算	综合平衡	人	部门切块
绩效预算	廉价高效	事	绩效优先

管理方法	运作方式	考核内容	考核目标
收支核算	政府垄断	投入、过程	业绩
成本核算	市场化运作	产出、成果	绩效

当前各地在实施部门预算过程中,仍然存在一些问题,如预算支出没有充分体现出公共财政的要求、部门预算编制随意、没有建立科学的定额标准体系以及预算收支分类方法尚不健全等。其实,现行预算管理还存在一些技术上的微观问题和不成熟的地方,如专项支出的预算编制尚未建立完整的科学评审机制,对政府性基金和预算外资金的管理仍需加强等。这些都说明目前我国预算管理在某种程度上缺乏明确的目标和任务,以绩效为基础的人事政策,事先的绩效说明、绩效信

息、绩效评估、绩效报告以及明确的责任、竞争和发言权等,这都需要调整预算管理的思路。当前,应以预算管理体制为研究对象,从公共管理角度出发,跳出预算仅是财政行为的思维,从强化经济、市场和效益观念出发,从转变行政职能和提高财政资源配置效率两方面入手,结合政府行为和财政行为,对我国试行绩效预算管理问题进行研究,探讨进一步深化预算管理体制改革的可行方向。

二、针对政府行政职能错位问题对管理制度进行创新

实施绩效预算管理,必须从政府行政职能和财政资源配置两个角度进行革新。其中,政府行政职能的转变是一种管理角度的改革,并非政治变革,旨在以提高财政效率的方式来克服传统行政管理理念和方式的弊端,建设务实、高效的政府,使之适应现代市场经济的要求,这也是实施绩效预算管理的前提。通过贯彻落实科学发展观,促使地方政府把主要精力从抓项目、办企业、求速度等即期政绩上,逐步转到抓环境建设、经济调控、市场培育等公共管理和公共服务上来,以解决政府行政职能错位问题。从转变政府行政职能入手,推进政府绩效管理目标管理制度改革、政府绩效审计制度改革、政府绩效合同管理制度设置、政府绩效信息化管理制度改革,从而为优化财政资源配置、推行绩效预算管理制度奠定坚实基础。

三、针对绩效预算管理流程进行创新

推行绩效预算管理,当前有几个重要环节需要研究突破:提出和强化将传统政府预算管理转变为绩效预算管理的思路,为深化政府预算管理制度改革奠定坚实的思想基础;完善多项政府管理制度,提高政府预算管理效率,建立公共管理型政府;构建绩效预算管理流程,将我国政府预算管理制度改革落到实处。

仅就管理流程而言,借鉴西方国家绩效预算的理论基础和实践经验,结合我国经济发展态势和预算管理现状,笔者试图为我国绩效预算管理勾画一套基本操作流程。绩效预算管理流程主要分为一个网络平台、三套指标体系、四大运行环节、六项基本制度。绩效预算管理必须基于财政管理信息网络,充分、及时、准确地提供财政预算管理所需信息,从而制

定出决策评估、执行评估、结果评估三套绩效评价指标体系。在制定绩效目标、编审绩效预算、预算执行与监督、绩效考评过程中,将建立健全政府绩效目标管理制度、政府绩效信息化管理制度、政府绩效合同管理制度、政府绩效审计制度、政府采购制度、国库集中支付制度等多项管理制度,落实于绩效预算四大运行环节中。

另外,需要特别重视绩效评价的运行过程。绩效评价主要分为三个部分,即编审预算阶段的决策评估、执行与监督预算阶段的执行评估以及预算决算后的综合绩效考评。决策评估就是根据政府的预算目标和年度预算草案,将预算按部门分解到各级,从而首先确定部门年度绩效目标,确定部门关键的指标体系,然后经过模型分析进行筛选,从项目库中选出本年度绩效优先的项目和活动,最后得出决策评估报告。预算执行是在确定细化业务项目和活动后,对资金拨付和使用过程的具体执行和跟踪监督。其中,执行评估报告是对项目活动的实施进展、财政资金运行进行跟踪监督,定期开展定性、定量检查,为部门总结经验教训、选择科学对策、保证项目活动的高效进展提供依据。最后的综合绩效考评,就是全面总结评价预算最终执行结果是否符合本年度政府预期目标和财政预算安排,总结本年度预算执行的成果,包括成效和问题,为下年度预算安排提供重要依据。

四、针对绩效预算管理难点进行创新

效率问题一直是经济学研究的重要内容,市场经济是注重效率的经济。市场经济体制是公共财政建立的前提和关键,而公共财政可以弥补和纠正市场缺陷,保证市场经济正常运转。政府预算是公共财政体系中的核心,是公共财政赖以生存的基础。提高预算效率,建立和完善科学规范、公开透明、运转高效的现代预算制度是大势所趋。从目前的情况来看,以英美为首的西方国家在政府绩效预算管理的实践方面积累了较为丰富的经验,取得了一定的成就,但并未形成一套较为成熟的理论和方法,对理论的深入研究和对实践的不断探索仍在继续。绩效预算管理作为“舶来品”,在我国属于前沿课题,其理论研究和实践探索同样存在诸多困难。

首先,存在国情差异。就经济形态而言,使用绩效预算管理的西方国家都已具备比较发达的市场经济环境,而我国仍然处于市场经济初创阶段。经济的发展状况对财政的管理模式有着至关重要的影响。从政府职能来看,我国各级政府的职能并未完全理顺,目标职责尚未主要放在提供公共产品或公共服务上,国内公共建设资金负担仍然很重。各级政府目前面临的责任更重大,任务更复杂,既需要进行政府本身的改革,还要引导市场经济发展,从而带领人民致富奔小康,因而我国绩效预算管理的实施不仅仅是预算管理思路与方法的转变,更多地要依赖政府行政管理改革。从实践手段来看,推进信息管理是实行绩效预算的基本条件,相对而言,西方发达国家数据信息的完备性较高,我国仍存在较严重的信息不对称问题,需要逐步提高财政透明度,大力建设财政和行政管理信息系统平台。

其次,存在技术性差异。绩效评估中无法消除财政与预算

单位之间的博弈现象。由于政府部门是提供公共产品和公共服务的主体,涉及众多利益相关者,这使得政府部门在确定预算目标时需要考虑各方面因素。为平衡各利益阶层的要求,财政付出是巨大的,这与绩效评估的强制约束力产生了巨大的冲突。与此同时,以绩效为基础的预算主张跳出以往只重视工作量、投入与业绩的思维模式,转变为更加重视结果的衡量和奖惩。然而,许多项目不易找出一个可为各方接受的测量方法来衡量项目的目标或结果是否达到。因此,必须采取先易后难、先简后繁的措施,对检测技术、指标设计等问题,通过信息化处理方式,加大探索力度,逐步规范和统一。

再次,科学规范的绩效评价指标体系的构建面临着诸多困难。与传统预算管理相比,绩效预算的关键在于绩效评价指标的设计,这既是工作重点,也是当前的难点。建立绩效评价指标体系是绩效管理的重要基础性工作,指标体系总体结构的设计合理与否直接关系到绩效管理质量的好坏。绩效预算推行的困难在于,虽然统计技术的进步使许多最终产品可以计量,但政府为履行国家职能所从事的部分活动是着眼于社会效益的,很多是不同于市场经济活动的,无法以数字表明其预期的经济效益,所谓的“绩效”也难以考核。通常情况下,绩效管理的指标体系应由绩效目标指标、投入与支出指标、产出和成果指标三部分构成。绩效目标指标包括对目标的明确描述以及对目标的评价。投入与支出指标是绩效指标体系中较为明确和易于测量的指标,一般情况下仅考察资金的投入与支出。产出与成果指标包括活动的直接产出以及活动的间接、长期结果(即影响)。政府公共支出所资助的部分活动,有时往往难以具体计量其产出,因为产出的效果具有长期性或以长期间接效果为主,如教育、科研、文化等事业,另外用于考核绩效的会计制度和报告制度也随之复杂起来,其重心已向成本会计方向转移,但成本的计算无论怎么变化也不足以反映劳务方面的质量差别。因此现阶段在构建绩效评价指标体系的过程中,只能部分参照国际经验,并结合我国部门预算改革的现实,采用“以财务指标为主导,效果指标为辅助”的比较务实的绩效评价指标体系。

最后,应用上有局限性。绩效预算的使用范围有限,笔者认为它仅适合在常规政治经济状态下应用,而难以用于突发性的公共事件,例如“非典”、洪涝、地震灾害等。另外,也不适用于政治效应、社会效应占主导因素的资源配置。对于诸如此类情况下的预算安排,仍然暂用现行的专项资金拨付方式为宜。

主要参考文献

1. 贾康,苏明.部门预算编制问题研究.北京:经济科学出版社,2004
2. 卓越.政府绩效管理导论.北京:清华大学出版社,2006
3. 黄明.政府预算行为效率.北京:经济科学出版社,2001
4. 安秀梅.公共治理与中国政府预算管理改革.北京:中国财政经济出版社,2005
5. 刘旭涛.政府绩效管理:制度、战略与方法.北京:机械工业出版社,2003