

我国部门预算绩效管理改革评价与深化思路*

孙克竞

(东北财经大学 研究生院, 辽宁 大连 116025)

摘要:预算绩效管理理念已经得到各级财政和公共部门的广泛认同,并制订了有关制度,初步建立了部门预算支出绩效评价体系,部门预算监督也得到加强。但仍未实现我国政府预算绩效管理制度的根本变革,改革的理论研究亟待加强,改革的制约因素较多,改革的组织保障力度不够,考核体系也有待完善。应逐步建立起以预算产出与结果为核心,以部门预算及其项目支出为切入点,包括部门预算编制、支出评价、组织监督等内容在内的,全面系统的部门预算绩效管理制度体系。

关键词:部门预算;绩效管理;部门预算编制;部门预算支出评价;部门预算监督

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6439(2008)06-0075-05

Evaluation on the performance management reform of departmental budget and its deepening thoughts

SUN Ke-jing

(Graduate College, Northeast University of Finance & Economics, Liaoning Dalian 116025, China)

Abstract: Budget performance management idea has been recognized by financial and public departments, the related regulations have been made, department budget expenditure performance evaluation system is initially set up, and department budget supervision has been consolidated. However, government budget performance management system has not been basically reformed because reform theory research needs to be enhanced, reform restriction factors are too many, reform organization and insurance ability is not enough and reform examination system needs to be completed. Overall and systematic department budget performance management system should be set up by taking budget output and result as core, by taking department budget and output items as initial points, and by including department budget establishment, expenditure evaluation, organization and supervision and so on.

Key words: department budget; performance management; department budget establishment; department budget expenditure evaluation; department budget supervision

一、我国部门预算改革及其绩效管理制度创新

20世纪90年代以来,随着我国市场经济体制的逐步确立,政府预算管理制度也经历了一系列重大改革。改革的一个重要出发点是尽快实现政府预算管理活动的科学化,提高预算管理的绩效。主要的改革内容包括:部门预算改革、复式预算改革、预算收支分类改革以及公共支出管理改革等。其

中,部门预算改革作为其他预算管理改革的具体制度载体及其追求绩效的改革方向与创新理念逐渐得到各级政府的重视,并已不同程度地付诸实践。

1. 我国部门预算改革进程

2000年是我国部门预算改革的起始之年,改革的主要内容包括:提前编制预算,延长预算编制时间,按照法定时间批复预算;将以往自上而下的代

* 收稿日期:2008-10-22

作者简介:孙克竞(1981—),男,辽宁沈阳人,东北财经大学研究生院,博士研究生,从事财政学研究。

编方式转变为自下而上的汇总方式,从基层预算单位开始编制预算;采取综合预算编制方法,要求部门将所有收支统一纳入部门预算;实现“一个部门一本预算”的统筹安排,将一个部门所有的收支都按照统一的编报内容和形式在一本预算中反映;开始向全国人大报送部门预算等。之后,我国部门预算改革逐步深入。2002年,正式按照新的方法编制部门基本支出预算和项目支出预算;按照新的政府预算收支科目细化部门预算编制;正式编制政府采购预算;加大预算外资金纳入预算管理的力度,试行“收支两条线”管理。2005年,部门基本支出预算定员定额标准体系进一步完善,并扩大管理范围;加强项目支出预算管理的基础工作;研究制定部门预算绩效考评管理办法。2007年,全面实施政府收支分类改革,积极进行项目支出经济分类试点。^[1]此外,项目支出预算滚动管理、国库集中收付制度、政府采购制度、“金财工程”、财政拨款结余资金管理、加强资产管理与预算管理的有机结合等改革内容都在不断完善和推进之中。

然而,我国部门预算管理改革尚处于初始阶段,目前的改革仍只是主要以对预算资金投入的控制为导向。随着公共财政体制改革的推进,部门预算绩效管理改革的滞后必将制约公共财政体制框架总体效能的发挥。因此,作为部门预算改革的延续、提升,乃至制度变革,部门预算绩效管理制度的构建已经成为确保我国政府预算制度适应社会发展与财政体制制度改革新形势并高效科学运行的重要管理措施。

2. 部门预算绩效管理改革的探索

目前,我国部门预算绩效管理改革的相关探索主要表现在以部门预算支出绩效评价为代表的改革实践。^{[2][3]}同时,将绩效管理 with 部门预算改革相结合的理论研究与国外借鉴也正逐步深入。

我国推行部门预算改革后不久,部门预算绩效管理改革的实践探索也随之展开。从2003年起,财政部就开始制定部分行业的绩效考评管理办法,组织部分中央部门开展部门预算支出绩效考评试点工作。这些实践工作在一定程度上加强了对部门预算支出效果的管理,提高了财政资金使用效益,促进了绩效管理理念的普及。2005年,财政部研究制定了《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》;2006年,财政部选定了农业部“农业科技跨越

计划”等4个项目进行绩效考评试点;2007年,财政部选择了教育部“高校建设节约型社会”等6个项目继续进行绩效考评试点。此外,地方各级财政部门与部门预算单位也制定了一系列绩效考评工作规范,并逐步扩大改革试点范围。^{[2][3]}同时,近年来,无论中央政府还是地方政府,无论财政部门还是各部门预算单位以及相关研究机构和学者,都对部门预算绩效管理改革制度创新等相关问题进行了各自深入的理论研究。

二、部门预算绩效管理改革的总体评价

通过近几年中央预算部门和各地方政府围绕预算支出绩效评价展开试点工作,我国部门预算绩效管理改革实践已经初步取得了一些成效,但改革中存在的问题更为突出,建立健全具有中国特色的部门预算绩效管理制度体系仍然任重而道远。

1. 改革取得的主要成效

首先,预算绩效管理理念已经得到各级财政和公共部门的广泛认同。党的“十六届三中全会”明确提出建立预算绩效评价体系,此体系的建立可使公共财政框架下的预算支出范围更加具体化、准确化,有利于我国预算管理水平的提高,也是提高我国政府决策水平、转变政府治理模式和建立高效廉洁政府的客观需要。经过近几年的理论研究、经验学习和改革试点,越来越多的政府部门,无论是出自部门自身利益考虑,还是遵循统一的改革安排,都对部门预算绩效管理理念有了必要的认识,并取得了广泛的改革共识,这为改革的进一步推进奠定了良好的思想基础。

其次,建立了部门预算绩效管理的有关制度。开展改革试点工作以来,许多试点部门和地方相继制定了部门预算绩效管理或支出绩效评价实施办法、专家咨询组工作规则、中介机构参与部门预算绩效管理或支出评价工作管理办法、自评报告撰写规则与上报复核程序以及评价结果审核标准等一系列工作规范。同时,初步形成了职责明确、分工合理的试点工作组织体系,加强了财政部门、试点部门、中介机构及有关专家的协调配合,目前,基本形成了财政部门统一领导、部门具体组织实施的改革分工体系。以上工作成果,为规范今后我国部门预算绩效管理改革行为和程序提供了必要的制度保障和框架基础。

再次,部门预算支出绩效评价体系初步建立,

财政资金使用效益有所提高。当前,我国部门预算绩效管理改革是以部门预算支出绩效评价体系建设为主要内容,现已摸索出一套较为合理的工作流程,并初步确定了评价指标体系构成和绩效评价方法。指标评价体系主要分为共性评价指标和个性评价指标,共性指标又可分为绩效目标完成程度、预算执行情况、财务管理状况、经济和社会效益、资产配置和使用情况等。同时,采用长期效益评价和短期效益评价相结合、定量和定性相结合、统一指标和专门指标相结合的评价办法。绩效评价体系的建立对提高部门预算资源配置效率、促进试点部门增强“成本—效益”观念、及时发现项目管理中存在的问题起到了积极作用,并为今后进一步深化部门预算绩效管理改革奠定了技术基础。

最后,部门预算监督得到加强,透明度有所提高。通过改革试点,部门加强了对预算资金落实情况、实际支出情况、财务信息质量、财务管理状况等的绩效管理与考评,更加清楚地掌握了预算资金的使用情况和流向,加强了对项目资金使用环节的监督。同时,一些部门在试点中将考评结果在部门内部公开,增强了部门预算管理的透明度。

2. 改革中存在的主要问题

尽管目前部门预算绩效管理改革的相关工作取得了一定成绩,在部门预算管理中引入了绩效理念,但由于将绩效管理与部门预算相融合是一项全新的工作,无论在中央层面还是地方层面仍处于初步探索阶段。在总结实践成效的同时,也应看到我国部门预算绩效管理改革在理论研究、制度建设、基础条件、组织实施、技术手段等方面存在的问题。

第一,改革的理论研究亟待加强。目前,我国预算绩效管理理论研究以借鉴国外经验居多,适合我国国情的理论创新较少,特别是与我国现行政府预算管理制度改革紧密结合的预算绩效管理理论研究不够。理论界和实际工作部门对绩效考评的认识仍存在不足之处,这就急需用有中国特色的部门预算绩效管理理论指导我国的改革实践,让改革者客观理性地认识到我国部门预算绩效管理改革的必要性及其改革目标与内容;同时,指导制定出现实可行的改革规划,不但要避免人们对改革不切实际的过高期望,更应坚定信心,在改革困难面前消除悲观情绪。

第二,当前的部门预算绩效管理改革探索与创

新,仍未实现我国政府预算管理制度的根本变革,仍是传统预算管理制度本身的调整与转换,是形式与细节方面的变化,而并没有改变或是脱离投入控制型的预算管理模式。一方面,部门预算的编制至今仍在很大程度上依赖财政部门与经费申请部门之间的讨价还价,预算编制带有较重的经验决策色彩,部门预算编制与部门事业发展目标之间缺乏直接的联系,即没有明确的部门预算产出和结果的要求。另一方面,部门预算管理重视对预算资金投入的控制,而对预算支出效果的评价与考核则较为薄弱,结果往往是只管投放进度、不问投入效果,只管使用合规、不问效益大小,只强调支出的财务责任、不考核项目的执行效率与质量,从而造成部门预算资金浪费和效益较低等问题。这样的预算管理水平显然不能适应我国社会经济发展的需要,也成为公共财政框架建立中的重要制约因素。

第三,改革的基础条件尚不健全,制约因素较多。^[4]一是仍需进一步树立科学的部门预算绩效管理观念,转变一些人内心深处认为部门预算资金和公共资源是“非排他性”的“公共产品”以及支出编制与耗费使用只要合乎规定而不必考虑结果的错误观念。二是财政体制改革还不到位,公共部门事权划分仍不明确,制约了部门预算绩效管理的目标选择与考核体系的建立。三是部门预算编制更多的是依据政策法规、会议决定和党政领导的批示,而不是部门的绩效战略目标和项目及资金运行的绩效,预算编制的自主性和可预见性较差。四是在部门预算执行与监督上,真正追求和尊重预算产出与结果的制度、机制仍未建立起来,部门预算“只能做加法,不能做减法”,预算结余的绩效概念未被理性认识。同时,预算监督体系不健全,缺乏绩效追踪问责,重投入、轻绩效的监督手段还未根本改变。五是技术基础与管理手段还需进一步完善。目前,以部门预算产出和结果为标准的数据信息收集系统还未建立,具体的绩效指标和标准仍较难确定。同时,权责发生制政府会计制度改革仍未在我国全面展开,部门预算绩效管理的会计基础并未建立。

第四,改革的组织保障力度还需进一步加大。受传统“重投入、轻产出”观念的影响,一些政府部门对预算绩效管理的认识不足,政府行政管理水平不高,部门之间的协调配合不够,改革尚未形成合力。当前,我国部门预算绩效管理改革在很大程度

上是财政部门提出来的,他们有更多的机会接触发达国家的经验,愿意在预算改革之路上走得快些。但由于传统控制型政府治理理念的惯性,政府系统整体的改革动作相对财政部门的改革愿望则存在一定差距。部门预算绩效管理改革需要政府行政体系、制度建设的整体推进和思想改造,仅靠财政部门是无法完成的。

第五,部门预算绩效管理的考核体系建设仍有待完善。现行的绩效考评实施程序同规范的程序相比仍有一定的差距,使得绩效考评很可能成为事后预算执行情况的总结或项目竣工验收。绩效考评指标体系中依然存在定性考评指标较多而定量考评指标较少、投入考评指标较多而产出考评指标较少、合规性指标较多而结果性指标较少等问题。同时,受传统思维方式的影响,绩效考评结果的真实性也有待提高。

三、未来部门预算绩效管理改革的基本思路

部门预算绩效管理是我国深化部门预算改革、转变传统预算管理模式的重大制度创新,也是提高我国预算管理水平的关键步骤。通过推动试点,不断总结经验,未来我国此项改革的基本思路可以阐述为:按照建设公共财政的总体步骤和要求,把绩效管理的理念和方法引入部门预算管理,依据“客观真实、内容多样、透明公开、广泛参与、渐进推动、富有前瞻性”的原则,逐步建立起以预算产出与结果为核心,以部门预算及其项目支出为切入点,包括部门预算编制、支出评价、组织监督等内容在内的,全面系统的部门预算绩效管理制度体系。同时,要结合我国预算管理改革实际,分步实施,并为远期绩效预算探索道路。

1. 基本原则

一是部门预算绩效管理无论是绩效目标的设定,还是产出结果的核实都必须满足规划客观、数据真实可靠的要求。只有坚持这一基本原则,避免跟风式的改革作秀,弄虚作假,改革才有现实意义,这还需要不断建立健全相关法律法规体系予以保障。

二是由于政府部门职能分工的不同,各公共部门所要实现的绩效目标与内容也就存在显著区别,改革中应注意处理好改革基本要求与部门特点相融合的问题,鼓励内容多样的部门预算绩效管理设计,充分发挥部门改革的积极性。

三是改革要坚持透明公开、广泛参与的原则。政府部门为社会公共利益服务,其绩效责任与目标的制定、结果的考核需要得到广大公众的认同,过程也需要民众、媒体、政府、中介机构、监察部门的广泛参与,只有真正做到部门预算绩效管理的公开透明、广泛参与,改革才能得到人们的认可,也才能更有实效。

四是部门预算绩效管理在我国还是一项全新的改革事业,需要稳步推进、先易后难、分步实施。应以部门预算改革为依托,项目支出为重点,统筹安排预算绩效编制、支出评价、结果运用等改革步骤,注重试点改革的重要性,充分尊重我国预算管理改革的现实基础,坚持渐进的改革方式。

五是此项改革应坚持前瞻性的原则。部门预算绩效管理体现了我国预算管理改革追求公平、效率,特别是效率的基本内涵,毋庸置疑,预算效率与效益的改进是建设公共财政必须要做,也是一定要做好的核心内容之一。虽然,当前改革刚刚起步,但改革的艰巨性和重要意义要求改革者具备广阔的视野、创新的精神,对改革进行不断的前瞻性思考,这样才能使改革永远充满活力与生机。

2. 范围与内容界定

目前,我国部门预算绩效管理改革的范围与内容可界定为:以部门预算为基础,以项目支出为重点,以产出绩效为核心,兼顾结果绩效。

从部门预算的具体结构来看,其编制主要是根据支出功能分类,包括基本支出和项目支出,其中基本支出由人员经费和公用经费组成。目前的人员经费是“养人”支出,与部门绩效关系不大,所以,这部分支出可不作为绩效管理的对象。公用支出是用来维持一个部门的正常工作和运转的需要,和部门提供的一些公共服务密切相关,目前这部分支出编制主要采用定员定额的方法。从理论上讲,这部分经费由财政部门根据多重综合的指标来核定,并且这部分经费的核算考虑了部门的工作性质和业务量,或者说公用经费与部门的产出或提供的服务相关。但是从实践上看,公用经费包罗万象,部门间也存在很大差异,对公用经费的绩效管理很难大范围开展。^[5]首先,由于公用经费的复杂多样,对每一项公用支出都作绩效分析是不可能的,只会为预算绩效管理改革的推行增加不必要的工作量,而且在目前部门抱怨公用经费不足的情况下,对这部

分支出做过细的评价只会招来部门的反感。其次,有些公用支出和部门提供的公共服务并没有直接的联系,或者说很难确定它们之间的因果关系。例如,对部门的会议经费,有两个建议:一是采用产出分析法,可用次数考察,不必一定要测量这些会议产生的成果;二是采用定性的方法,只需说明会议的召开有利于产生什么样的效果。

和人员、公用经费相比,项目预算具有较为明确的支出目的和标准要求,是目前推行预算绩效管理的最佳选择。目前,我国部门对中长期和短期目标缺少明确的绩效规划,可能是没有制度要求和操作习惯,更可能是没有把握规划实现的能力。部门只能对现实的产出负责,而对于结果绩效应该由政策的制定者负责。而在我国现行体制下,从选民到被选举的人大代表和官员,到公共政策的制定,再到预算的决策是一个错综复杂的过程,政策制定者和预算决策人被淹没在长而复杂的委托—代理关系链条中,在这种复杂的关系中很难用预算绩效管理来评判和约束。所以,建议改革初期还是侧重于对部门预算产出的评价,部门预算绩效报告中必须明确产出,对支出结果,只要说明目标的产出有助于产生特定的结果就可以了,待改革进一步深入再研究部门对预算结果的责任问题。

3. 改革步骤设想

我国部门预算绩效管理改革从时间上可区分为近期改革与远景规划。目前,预算支出绩效考评工作是改革探索的主要体现,应该明确其只是部门预算管理改革的一个组成部分,也是探路先锋。在逐渐完善此项实践工作的同时,要努力尝试在部门预算绩效规划编制、产出与结果数据审计监督、绩效报告撰写、绩效结果公示与运用等方面健全部门预算绩效管理内容,并建立合理的管理程序。此外,还要尽快夯实改革的技术基础。一是部门要提高制定中长期战略规划和短期计划的能力,加强对部门和项目产出、结果的定义;二是预算会计制度的转变和预算账户的调整,将改革重点放在投入和产出的关系建立和调整上;三是培养部门领导和财务人员的绩效概念,从技术层面培训基层绩效分析

人员;四是要不断完善绩效管理的方法、指标与标准体系。最终,在近期内建立起包括以上内容的公共部门预算绩效管理制度体系。

在远景规划方面,要彻底实现预算管理模式的投入控制型向产出结果型的转变以及各预算管理参与者权利与义务的转换,强调管理权利的灵活性对应的是更多的产出义务与效益责任。要进一步研究绩效文化的形成问题,如果真能使预算绩效管理对预算资源分配产生有效影响,可能最终是一种缓慢的、持续的文化变革的结果,要将绩效文化渗透到政策制定过程中。同时,应注意各项配套措施的完善。一是建立健全部门预算绩效管理的相关法律法规体系;二是加强部门运用预算绩效管理的能力建设,包括组织能力、管理能力、学习能力、执行能力等。最终,不断完善具有中国特色的部门预算绩效管理制度体系,并通过预算绩效管理改革实现中国式的“政府治理”模式创新。

最后,改革的具体路径选择应该发挥多方优势。中央层面可以确立改革的原则和方向,并给予技术指导,发挥中央部委统筹全局的优势,实现自上而下的纵向改革推动;同时,通过试点改革,鼓励地方政府自下而上的改革创新;此外,各级政府内部部门间也要相互学习借鉴,并在此级政府的统一规划下科学有序地横向推动改革。

参考文献:

- [1] 财政部预算司. 中央部门预算编制指南(2008)[M]. 北京:中国财政经济出版社,2007.
- [2] 刘昆. 绩效预算:国外经验与借鉴[M]. 北京:中国财政经济出版社,2007.
- [3] 过剑飞. 绩效预算:浦东政府治理模式的新视角[M]. 北京:中国财政经济出版社,2008.
- [4] 王祺扬. 试论构建公共部门绩效预算制度[J]. 财政研究,2007(1):34 - 36.
- [5] 张志超. 美国政府绩效预算的理论与实践[M]. 北京:中国财政经济出版社,2006.

(责任编辑:夏冬)