

构建中的全面预算绩效管理体系

南开大学 | 马蔡琛

《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》发布，这是我国现代财政制度建设中的一件大事。全面实施预算绩效管理，对于国家治理体系和治理能力的现代化进程而言，其影响无疑是深远且持久的。

全面实施预算绩效管理的时代意义

（一）全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。预算是政府的血液和生命，如果我们不说政府应该怎样做，而说政府预算应该怎样做，就可以更加清晰地看出预算在国家治理中的重要作用。政府预算集中体现着政府活动的范围和方向，诠释了政府公共受托责任的履行与实现情况。而作为衡量政府职责履行与实现程度的重要尺度，就是公共财政所提供的公共产品和服务的效率与质量。从这个意义上讲，凡现代国家必有财政预算，凡财政预算必须要讲求绩效。因此，全面实施预算绩效管理体现了不断优化政府治理体系与提升政府治理能力的时代要求。

（二）全面实施预算绩效管理是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容。在党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，明确了建立现代财政制度的财税改革总体方向。在党的十九大报告中，针对现代预算制度进一步强调指出建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。综观现代政府预算的演化进程，总体上呈现出从“控制取向”逐步走向“绩效导向”的发展趋势。其早期阶段的功能设计是“控制取向”的，强调古典预算原则所倡导的“明确”与“约束”原则，注重通过控制预算收支，实现立法机构对行政机关的有效控制。然而，随着政府职能与规模的不断拓展，政府在引领经济社会发展中需要

发挥越来越重要的作用，逐渐成为一种社会思潮，客观上要求公共部门在预算问题上更具主动性。某些发达经济体由于预算执行中的支出控制太多、过于严格，制约了各部门的创新能力和灵活性。于是在20世纪50年代以来，出现了以加强政府财政权为主导思想的现代预算原则。与新公共管理运动引入公共部门之间的内部市场竞争相适应，逐步采用了赋予行政部门更多自由裁量权的绩效导向型预算管理模式，以鼓励创新与节约。近半个多世纪以来，各国的预算制度已然从早期更具控制性的约束工具，逐渐转化为国家治理的重要制度载体与支撑平台。现代各国的预算改革与制度建设，在追求决策理性化的过程中，逐渐演化出一系列更具绩效导向性与财政问责性的管理工具。全面实施预算绩效管理改革方略的提出，恰逢我国预算改革处于从“控制取向”走向“绩效导向”的关键转换节点，从而构成了深化财税体制改革、建设现代财政制度的重要内容。

（三）全面实施预算绩效管理是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。尽管对于政府预算的绩效是否可以通过考核评价来加以测度，在预算发展史上也曾存在某些分歧，但随着政府会计和财务报告系统的改进，现代信息与通讯技术在预算和财政系统中的良好应用，预算绩效是可以数量化测度的已日益成为广泛的共识。进入21世纪以来，我国政府预算收支规模不断迈上新台阶，2011年全国财政收支就已突破10万亿元大关，2017年全国一般公共预算支出首次突破20万亿元。面对规模如此庞大的公共预算资金，如何才能做到“好钢用在刀刃上”？如何有效避免预算执行中的“跑冒滴漏”现象？如何最大限度地提升公共资源的边际配置效率和实现政府行政成本的有效约束？预算绩效考评系统发挥预期作

用的资源限制条件是什么？需要投入多大的努力来支持绩效考评系统？哪些资源可以用来支持绩效指标数据的收集？这些颇难回答却必须做出正面回应的现实问题，将有望在全面实施预算绩效管理的改革方略中找到答案，这无疑优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。

全面实施预算绩效管理改革方略的核心要义

就具体操作而言，全面实施预算绩效管理这一改革方略的核心要义，可以概括为“全方位、全过程、全覆盖”这样三个关键词。

（一）构建全方位的预算绩效管理格局。在预算绩效评价的发展史上，受早期国际组织对发展中国家援助项目绩效考评的路径依赖影响，各国在引入绩效评价逻辑模型的早期阶段，通常更为重视项目支出的评价与管理。随着项目评价局限的日益突显，从项目评价到公共支出政策评价，再到公共部门评价乃至政府预算的整体评价，也大致勾勒出了预算绩效管理在全球范围演进的发展脉络。全方位预算绩效管理格局的提出，强调了政府预算整体、公共支出部门和单位、支出政策与项目的多层次绩效管理内涵，充分体现了现代预算绩效管理的发展趋势。

在政策和项目预算层面上，将政策和项目全面纳入绩效管理，从数量、质量、时效、成本、效益等方面，综合衡量政策和项目预算资金使用效果。在部门和单位层面上，将部门和单位预算收支全面纳入绩效管理，赋予部门和资金使用单位更多的管理自主权，围绕部门和单位职责、行业发展规划，以预算资金管理为主线，统筹考虑资产和业务活动，从运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等方面，衡量部门和单位整体及核心业务实施效果，推动提高部门和单位整体绩效水平。在政府预算整体层面上，将各级政府收支预算全面纳入绩效管理。各级政府预算收入要实事求是、积极稳妥、讲求质量，必须与经济社会发展水平相适应，严格落实各项减税降费政策，严禁脱离实际制定增长目标，严禁虚收空转、收取过头税费，严禁超出限额举借政府债务。各级政府预算支出要统筹兼顾、突出重点、量力而行，着力支持国家重大发展战略和重点领域改革，提高保障和改善民生水平，同时不得设定过高民生标准和擅自扩大保障范围，确保财政资源高效配置，增强财政可持续性。

（二）建立全过程的预算绩效管理链条。从预算管理流程的角度看，如果将预算视为一种合约结构的话（在很多情况下，这类似于一个“隐性合同”），不同组织在实施预算合约时，采取的机会主义行为策略往往是不同的。也就是说，预算合约实施的风险在某些组织要比在另一些组织更大。当预算参与各方签订绩效合同时，绩效合同的签订将传统预算中存在的“隐性合同”关系转化成“显性合同”关系，从而将预算治理结构转变成一种“合同预算”。在这一预算合约结构中，预算决策、执行、效果评价、改进资源配置格局这样一个环环相扣的逻辑链条，构成了动态的预算循环周期。无论是预算绩效管理，还是政府预算决策过程，在现实中都不是相对静止的，而是一个在动态预算循环中不断变化调整的过程。

根据实时预算模型的基本理念，当预算中的其他组成部分或者环境发生改变时，决策的每一组成部分都应该做出调整。然而，在经典的实时预算模型中，并未能涉及预算决策改变的依据（也就是为什么要做出预算决策的调整）。绩效评价结果在预算过程中的应用，将填补实时预算模型的这一缺陷。绩效指标的实现效果，将成为预算决策过程中，预算资源配置结构调整的重要依据。在全面实施预算绩效管理的改革方略中，强调了建立绩效评估机制、强化绩效目标管理、做好绩效运行监控、开展绩效评价和结果应用，从而构建起了全过程的预算绩效管理链条。在建立绩效评估机制的过程中，强化绩效目标管理具有尤为重要的意义。通常意义上的预算绩效指标体系，是在预算绩效目标已基本明确的前提下，才可能提上议事日程的。也就是说，需要先有绩效目标，才有绩效指标，以目标来引领指标，才能做到纲举目张。

（三）完善全覆盖的预算绩效管理体系。早在2003年10月，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，明确提出了“实施全口径预算”。2015年开始实施的新《预算法》，进一步确立了一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算组成的全口径预算管理体系。在全面实施预算绩效管理的背景下，需要结合这四本预算各自的特点，将之纳入预算绩效管理的总体框架之下加以统筹考量。

一般公共预算是四本预算的重中之重，其他三本预算之间的衔接均需要通过一般公共预算。一般公共预算的收入与支出占总财政收支的较大比重，如2017年一

般公共预算支出为203330亿元,约占总财政支出的将近80%。因此,从全覆盖的视角来考察预算绩效管理,应重点关注一般公共预算的绩效问题。除了考核预算收入和预算支出的绩效之外,涉及一般公共预算等财政资金的政府投资基金、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,也应纳入预算绩效管理全覆盖的视野之中。

除一般公共预算外,各级政府还要将政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算全部纳入绩效管理,加强四本预算之间的衔接。对于国有资本经营预算、政府性基金预算、社会保险基金预算而言,在绩效管理的具体操作层面,可以考虑通过企业会计和政府基金会计改革来通盘考虑。其原因在于,绩效指标的制定以及项目完成情况的衡量需要大量的数据支撑,政府会计体系(尤其是权责发生制的政府会计)关于资产、负债、成本、现金流等各项信息的披露,对预算绩效管理的推行尤为重要。

国有资本经营预算在实际操作层面上,应该可以考

虑采用企业会计核算系统来进行相应的考核管理。在现代企业财务管理中已然涌现了大量的相对成熟的资金效益测量方法(如杜邦财务分析体系等),藉此即可基本完成国有资本经营预算的主要绩效指标测度。而政府性基金预算和社会保险基金预算则可以考虑通过基金会计进行管理。从会计的角度看,基金并非仅指证券市场上的投资基金,而是具有特定目的和用途的公共资金或账户,是一种特定的会计主体。基金会计产生于18世纪,后来逐渐在世界范围内推广,目前在发达经济体的政府会计核算体系中已形成了比较完备的基金会计体系。对于我国的政府性基金预算和社会保险基金预算的管理,可以借鉴国际上有关政府基金会计的经验,以政府性基金和社会保险基金为报告主体,对其单独编制基金财务报告,从而便可对报告主体的财务受托责任的履行情况进行评价。通过政府会计改革,对国有资本经营预算、政府性基金预算、社会保险基金预算建立起一套类似于杜邦财务分析体系的评价体系,从而实现全方位的预算绩效管理。□

责任编辑 李焱

