

用公共预算管理好三级预算绩效

中央财经大学 | 王雍君

2019年的政府预算报告承诺“全面实施预算绩效管理,加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”。当前各级政府与预算单位正面临如何将这一承诺付诸预算管理实践,用以改进预算绩效的重大课题。为实现全过程和全覆盖,区分三级预算绩效并融入预算过程加以管理至关重要。

管理预算总额绩效

预算绩效的第一个层级是预算总额绩效,即支出、收入、债务以及赤字或盈余总额的预算安排是否适当。预算总额的适当水平必须在预算准备阶段即被确定下来,不应拖延到预算审查和执行中。

预算总额绩效应设立两个二级绩效指标加以计量,这就是“目标充分性”和“财政可持续性”。前一个关注支出总量的预算安排对达成政策目标是否充分。纳入预算的政策目标有两个层次:政府整体的政策目标,比如经济增长和就业率;部门政策目标,比如环保政策的环境质量。预算总额绩效要求两类指标间的适当平衡。一方面,预算总额不能太少,以免影响目标的实现;另一方面也不能过多,否则将影响财政可持续性。

目标充分性要求评估“究竟需要花多少钱”。支出需求应以清晰明确的政策目标作为评估标准。举例来说,如果水污染治理的目标确定为“经过一年努力把当前的二级水质提高到一级水质”,即应测算相应的支出需求是多少。绩效管理要求瞄准预定的政策目标测算资金需求,体现目标导向的管理原则。

可持续性则要求评估“究竟有多少钱可花”,以此确定偿债能力是否能够得到保证。一般地讲,公共支出首先需要用来偿付到期的债务本息,其余部分才能用于公共服务交付和其他作用。如果后一部分的支出安排过多,留给偿债的资金就会出现不足,进而影响偿债能力。当政府或机构无力清偿到期债务时,便会导致财政上的不可持续性。

总额财政绩效因而关注两类绩效目标间的平衡,这

就是目标充分性和财政可持续性。为此,改革预算准备程序很重要,焦点是财政部门应实时掌握两类信息:“需要花多少钱”以及“有多少钱可花”。前者聚焦支出需求的测算,主要由各支出机构负责;后者焦点收入预测,主要由财政部门负责。两类信息需要进行统筹平衡。这些工作应在预算准备的早期阶段即着手进行,并且在预算报告草案呈递本级人大审查前的至少一个月完成。总额预算绩效指标的建立、数据收集、计量和评估,应作为有效的技术方法用以支持这一筹划程序。

管理支出结构绩效

管理总额预算绩效应与管理支出结构绩效一并进行。支出结构绩效指支出优先性排序的合理性,通常应建立两个二级评价指标。首先是需求匹配度,关注支出安排是否充分反映社会公众对公共服务的需求强度。越是公众需求强烈的服务,越应作为支出安排的重点。公众得不到真正实惠的支出则应压缩至最低程度。因此,系统收集公众需求强度的绩效信息非常重要,这些信息应覆盖公共服务的数量、质量、成本、及时性、可得性和便利性。对低收入者或贫困人口尤其重要的基本公共服务,应优先加以评估,以使公共支出结构与重点的安排,能够最大限度地惠及社会底层人士。公共支出与服务的平等性应作为重要的绩效计量指标,支持支出结构绩效的评估和改进。

另一个二级指标是支出结构匹配度,用以评价支出结构的安排是否充分体现公共政策目标的重点和优先性。两者间的正确关系应予以清晰认知:政策优先性决定支出优先性,支出优先性应反映政策优先性。支出优先性偏离政策优先性的程度越高,表明支出结构绩效越差。内部优先性也很重要,这就是部门政策与政府整体政策间的一致性。相应地,部门内部的支出结构优先性,应与本级政府整体的支出结构相匹配。匹配程度越高,表明部门政策与政府整体政策间的一致性程度越高。部门政策应服从并支持政府整体政策。在实践中,许多部门与机构对部

门政策的热心程度远高于政府整体政策,这种错误倾向应通过精心设计绩效评价指标予以纠正。

支出结构绩效也可采用简化方法加以评价,这就是“支出短板指数”和“支出冗余指数”。前者用以鉴别“雪中送炭不足”的程度,后者用以鉴别“锦上添花有余”的程度。支出结构的不合理集中反映在这两个方面。如果能够确定这两个方向上的支出总额,即可为优化调整支出结构提供宝贵的信息。但目前为止,这两类评价指标尚未建立起来,数据收集也远不充分。

管理支出使用绩效

在支出部门与机构的日常管理层面上,绩效管理的重心应置于支出使用绩效,即支出的使用究竟带来了怎样的成就,这些成就可用3个二级评价指标加以评价,这就是产出、成果和影响。

产出指生产与交付的公共服务,涵盖数量、质量和成本等绩效维度。举例来说,教育支出的产出包括毕生数量,医疗支出的产出包括看病人数,水污染治理的产出包括被处理的污水吨位,交通支出的产出包括公里里程,等等。产出应与生产这些产出的投入(支出)区分开来。相对于产出而言,投入是工具。没有投入就没有产出,但投入并不足以保证产出。如果资金被浪费,产出就会很少甚至完全没有,成果自然无谈起。

最基本和关键的工作是界定和计量产出,绩效评价指标应围绕产出建立起来,焦点在于公共服务的数量、质量和成本。对于急救、消防、救火等而言,及时性也是核心的计量指标。发达国家在界定和计量产出方面经历了长达半个多世纪的历史,目前仍在不断改进中。相比之下,中国目前尚处于初级阶段,技术方法、实务经验和管理能力都十分欠缺。总体而言,清晰准确地界定与计量产出,在此基础上在预算编制阶段确保将支出安排与产出联结起来,从而在某种程度上建立类似发达国家的全面的产出预算体制,面临的实际困难、复杂性与挑战性远高于想象。

目前的努力集中在建立绩效评价指标体系用以全面评价绩效上,侧重事后的绩效评价。这项工作本质上不同于预算绩效管理。评价的目的在于鉴别成败得失,管理的目的在于改进绩效。把绩效评价混同于管理、把全面预算管理混同于全面绩效评价,把全面评价绩效混同于“指标越多越好”,不仅与事无补,反而造成诸多混乱和形式主义。

当务之急在于确认:初期阶段的预算绩效管理越简

单实用越好。最简单、最实用、因而也最通用的方法,莫过于选择公众关注度很高的、按功能分类的民生领域,诸如教育、医疗、卫生、食品与药品安全以及环境保护,每个功能下精心选择相关的少量(不超过3个)几个关键绩效指标,确立需要达到的绩效目标——比如土壤中重金属含量在一年内降低40%,然后针对这些指标配置支出。

预算一旦进入执行阶段,即应对这些联结指标的动态变化进行自动跟踪监督,当偏差出现并高于预算规定的某个临界点时立即发出预警信号,以使相关责任者及时采取纠偏行动。

在特定预算年度中,上半年和下半年对这些关键绩效指标的进展分别展开一次评价,评价结果与奖惩挂钩。奖惩应分别在个人和机构这两个层次上进行,并且通常不应把预算拨款作为奖惩机制使用。

易言之,评价结果好就增加拨款、评价结果不好就减少拨款的做法,绝大多数情况下并不合适。原因很简单:绩效评价与资金需求评估属于两个全然不同的问题。举例来说,警察事务究竟需要安排多少资金,主要取决于这项服务的政策重要性,而不是绩效评价结构。如果因为评价结果显示绩效不佳就减少对警察事务的拨款,很可能造成资金不足进而带来危害。这个简单例子表明,预算绩效管理的有效性依赖良好的绩效激励机制,而建立这样的机制并非易事。

结语

预算绩效管理正在蓬勃兴起,但如果缺失必要的理性思考和切实可行的顶层设计,很难取得进展和成功。痴迷绩效评价指标体系的当前倾向亟需纠正。绩效指标绝非越多越好,而是越简练越好。最简练的指标就是瞄准最重要的政策目标的关键绩效指标,通常不应超过3个。其他绩效指标只应作为分析性指标,不应与预算支出的安排挂钩。这样的胡乱挂钩必定造成极大混乱。为使当前的绩效管理步入正轨,首先需要确认预算绩效的三个层级及其互补关系,其次需要区分“与支出安排挂钩的关键绩效指标”和“无需与支出安排挂钩的一般绩效指标”。由于没有这样的区分,当前的绩效管理滑向形式主义的风险很高,因而实有必要对绩效评价进行绩效评价。没有这项意义非凡的工作,绩效评价就很难真正有效地支持预算绩效管理。■

责任编辑 张蕊