



深化预算绩效管理改革的建议

□ 邓 毅

经过近十年的改革和探索，我国初步建立了具有本国特色的预算绩效管理体系，提高了财政管理的科学化精细化水平。但实践中仍然存在着制度体系不健全、绩效评价结果不合理、评价结果的应用机制不完善等问题，需要找准改革的突破口，进一步完善预算绩效管理制度的体系，强化预算管理全过程的目标导向，改进绩效评价工作，探索评价结果的应用机制，以推动改革的深入发展。

当前预算绩效管理改革存在的主要问题

一是重绩效评价、轻评价结果的应用。完整意义上的预算绩效管理，

既强调绩效评价，也强调绩效信息的应用。目前取得的成果主要集中在对绩效评价本身的探索上，对考评结果的运用还处于初步尝试的阶段，绩效信息不仅难以影响预算决策，也难以在预算控制和报告中得到运用。

二是绩效目标与战略目标、计划相脱节。对目标的重视是绩效管理的基本要求。绩效目标是组织职能、战略目标、年度目标层层分解而得到的，在职能和各目标之间应该具有协同性。但在许多试点部门和单位的绩效目标中，很难发现这种协同性，战略目标、绩效目标、活动各自为政，从根本上背离了预算绩效管理的要求。

三是部门难有充分的自主权。自

主权的下移是以结果为导向的预算绩效管理的根本要求。但从人事管理上讲，受制于现行行政管理体制和干部人事制度，很难由部门依据评价结果追究相关当事人的绩效责任。从资金管理上讲，受制于现行以投入法为主的预算编制方法，部门预算的深入改革还处在由“粗”向“细”推进的过程中，这与绩效管理改革要求的由“细”到“粗”的进程是相悖的。并且部门预算的执行也是以传统的规则控制为主，不能自行互相调剂使用，部门在资金使用上难有充分的自主权。

四是预算报告制度和政府会计报告制度不健全。预算绩效管理是责任预算，必须建立在立法机构和公众对

财政信息高度掌握和了解的基础之上。目前,我国的预算报告制度和会计报告制度不健全,信息公开程度不高,而且对绩效信息的反映不够真实和全面,不能使决策者、立法机构和公众行使有效的预算监督权,公共部门问责制度也无法落实。

深化预算绩效管理改革的建议

尽管实践中存在着诸多问题,我国的预算绩效管理改革也有不少有利条件。一方面,预算绩效管理的重要性和紧迫性已经为各级政府所认识。另一方面,预算绩效管理已经有了理论和实践基础。同时,不断深入的政治、行政体制改革和公共财政改革为预算绩效管理创造了良好的外部环境,在一定程度上消除了预算绩效管理的制度约束,为进一步改革打下了良好的基础。笔者认为,深化预算绩效管理改革需重点把握以下几个方面:

一是将项目和地方层面的预算绩效管理作为下一步改革的突破口和着力点。考虑到绩效信息很难左右公共选择机制下的公共支出总量决策和结构决策,因而将预算绩效管理的重点放在支出总量和结构决策上是不适宜的。而项目决策的政策性因素少、技术性因素多,更适合进行绩效管理。同时,项目与公众的利益直接联系,可以充分调动公众对绩效的关注,形成改革的动力。因此,将项目管理作为预算绩效管理改革的突破口是一个必然选择。相对于中央而言,地方层面的公共支出由于与具体的公民需求相联系,更容易并且准确地收集公共满意度等绩效信息,更适合绩效管理的发展,因而也应该重点加以突破。

二是在绩效管理引入预算管理控制系统时,选择传统预算管理控制

系统成熟的部门(或单位)进行突破。由于目前很多机构的预算管理控制系统还不能有效地解决财政纪律松散和舞弊的问题,在这个阶段推行以放权为特征的绩效控制模式可能会带来相当大的系统风险,所以近期的目标和重点仍然应该放在完善以规则控制为特征的传统管理控制系统上。待传统预算控制系统健全以后,财政纪律及舞弊问题得以有效解决,而过于程序化的规则已经成为组织低效率的源泉时,引入绩效管理控制系统才是适宜的。由于各地区、各部门传统管理控制系统发展不均衡,改革可选择传统管理控制系统成熟的部门或单位进行突破。

三是重点探索绩效评价结果的应用机制。绩效评价结果在预算过程中的应用主要有三个途径:在预算编制环节,作为安排以后年度预算的依据;在预算管理环节,用于发现管理中的问题和不足,改进预算决策和管理;在预算报告环节,将绩效信息用于预算报告,提高预算透明度。也就是说,绩效评价结果的应用功能大致包括:分配功能、管理和决策功能、报告功能。在这三大功能中,笔者主张近期不能过份强调绩效信息的分配功能,而应以管理决策功能和报告功能为主来拓展其应用渠道。近期可以努力的目标是,将绩效评价结果与其他因素共同决定预算资金分配,通过一个渐进的、漫长的过程来逐渐发挥其对预算分配决策的影响。从长期来看,待绩效理念得以逐步确立、绩效评价结果的准确度有较大提高以后,可以尝试在绩效评价结果与资金分配之间建立一种较松散的联系。

四是强调预算管理全过程对目标和结果的重视。对目标和结果而非规

则的重视是预算绩效管理的根本要求。首先,要设立清晰的目标。目标必须源于组织的法定目标,代表组织内外的一致意见。“清晰”则要求目标可识别并界定清楚,具有可测性,并且尽量减少目标的数量。其次,将“重视目标和结果”贯穿预算管理的全过程。在预算编制环节,机构要说明预算资金的使用要达到什么目标,实现什么效果。围绕着组织目标进行计划,将计划分解为组织活动,按照活动的成本编制预算,从而将预算分配与组织目标和效果联系起来;在预算控制环节,对预算全过程进行绩效监控,及时发现偏离组织目标的问题并通过改进预算分配和管理来保证组织目标的实现;在预算报告环节,改革预算报告内容和形式,在保证预算报告透明、完整的前提下,突出组织目标实现度等绩效信息,避免让绩效信息湮没于庞杂的数据和文字中。

五是改进绩效评价工作。进一步完善绩效评价制度体系,各地方、各部门要依据实际制定有针对性和操作性的具体实施办法,探索建立预算绩效管理法规体系;改进绩效评价的组织和协调机制,建立政府领导支持、财政部门主导、其他政府部门密切协作、公众积极参与的工作机制;进一步探索改进绩效评价指标体系、方法体系和标准体系;把建立绩效考评管理信息系统纳入“金财工程”的统一规划和布置中,以绩效考评指标库、数据库、项目库和专家库建设为重点,做好资产、会计基础数据的收集整理工作,通过信息网络实现绩效信息在考评管理部门和预算管理部门的共享。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李艳芝