

透视美国绩效预算实务操作

——美国国家科学基金会预算和绩效报告体系的考察及启示

□ 刘永辉

1993年,美国联邦政府颁布《政府绩效与结果法案》(GPRA),对历次预算管理制度革新进行了立法性总结,并提出了新绩效预算改革的基本理念与思路。当前阶段,美国绩效预算制度的构建主要通过GPRA等一系列立法来实现,联邦各预算部门的预算和绩效管理实务都遵循GPRA的规定实施运作。在联邦政府预算部门中,美国国家科学基金会(NSF)的职能比一般行政性部门宽泛,其预算资金规模庞大、预算编制和绩效评估难度较大且内容丰富,同时NSF开展科技管理评估以及预算绩效实务较早,是美国唯一聘请外部机构进行绩效和责任评估的预算部门。因此,NSF的预算和绩效报告体系在美国绩效预算实务操作实践中具有很强的代表性,对我国推行财政绩效管理具有重要的参考价值。

一、NSF预算和绩效报告体系及主要内容

GPRA要求联邦政府各部门以及各级地方政府必须制定出五年的战略规划,每间隔五年进行修订,并且将战略报告分解成为每年量化的实施目标,在进行预算的编制、提出支出的请求时,必须制定相应能综合反映部门业绩、利于考核的绩效指标。NSF按照GPRA有关规定,从2004财政年度开始实行新绩效预算改革试点,建立了《综合性绩效和责任报告》。从2008年度开始,NSF逐步调整和完善

其预算和绩效报告体系的框架和格式,以进一步增强利益相关方对报告信息的理解,同时便于在年度终了后全面收集整理相关绩效信息。目前,NSF的绩效和预算报告体系主要包括财政年度的预算申请、绩效及责任报告、补充性资料三大部分。

1. 预算申请

《NSF20xx财政年度提交国会的预算申请》主要分为封面及目录、综述、预算汇总表(图表)、各项业务活动及其预算说明、绩效信息、其他数据资料等部分。NSF预算报告内容十分翔实,以《2011财年预算申请》为例,整篇报告达458页,其中预算汇总表(图表)、各项业务活动及其预算说明两个部分篇幅占比最多,达360页左右。NSF预算报告的综述部分主要包括NSF的使命、职能与组织结构、五年战略目标、年度预算申请总额、本部门在相关领域和国家战略计划中的重要性、相关业务介绍及其预算数、机构管理工作及其评估、已取得的主要绩效等内容,是对本部门业务和管理工作及其当年度预算、往年度绩效情况的总体说明。预算汇总表(图表)部分,是将NSF的相关预算数据予以图表化。为了向立法机构全面、详细、直观地说明有关预算活动,NSF对有关内容都提供了各种格式的预算图表,包括战略结果性目标的预算表、年度预算对比表(前一年度实际发生数、本年度预测数、下一年度申请数)、业务活动分类分项预算表、历年(5年

甚至50年)预算分析表等。各项业务活动及其预算说明部分,是NSF预算申请的主体内容,主要包括NSF的各项业务活动目标 and 任务、机构管理工作情况、涉及授权方面的NSF拨款和投资情况以及相关预算数。以《2011财年预算申请》为例,NSF根据组织结构将其主要业务活动划分为研究及相关活动、教育和人力资源、主要研究设备及基础设施、管理工作四个部分,每个部分再进行细分。绩效信息部分,主要包括上一财政年度的绩效报告、本年度的高级优先绩效目标、按照GPRA改进的本年度绩效计划、本年度和下年度绩效评价结构的现状报告。按照“发现”、“学习”、“研究的基础设施”、“管理工作”四个战略目标,NSF在绩效信息部分中将这四个目标分别与其四项业务分类相结合,进行细化分析,依照绩效目标、评价标准、年度目标和评价结果等内容显示相关绩效信息。其他数据资料部分,包括有关定量性的数据,以及与基金会职能和资金支持密切相关的内容,如《美国复苏与再投资法案》。

2. 绩效及责任报告

NSF绩效及责任报告由NSF统一向国会、公众以及其他利益相关方出具,一般包括年度财务报告、年度绩效(或财务)集锦报告、年度绩效报告三个子报告。其中,NSF年度绩效报告是美国联邦一级预算资金使用部门中唯一由外部评估机构出具的年度绩效报告,该外部评估机构称为政府绩

效与结果法案绩效评估咨询委员会，由学术界、工业领域和政府研究组织的专家组成，每年都对 NSF 的 2006—2011 五年战略目标进行全面的年度绩效评价。以 2008 财政年度为例，NSF 绩效及责任报告的三个子报告中，《NSF2008 财政年度财务报告》着重报告 NSF 的财务管理状况、年度财务审计结果，以及遵守《联邦管理人员财务操守法案》和《联邦财务管理促进法案》的情况。《NSF2008 财政年度市民报告》作为需要预先知悉的 NSF 绩效集锦报告，用于简要说明其核心绩效和财务信息。《NSF2008 财政年度绩效报告》是外部评价机构所作出的，用以显示 2008 财政年度 NSF 按照《政府绩效结果法案》所列举的战略结果目标的完成情况，以及对 NSF 绩效评价过程的综合性评论。2009 财政年度，NSF 对绩效和责任报告中有关子报告的名称及内容进行了微调，将《年度绩效报告》名称调整为《政府绩效结果法案咨询委员会绩效评估报告》，将《年度市民报告》名称调整为《NSF2009 财政年度绩效和财务集锦报告》，但上述报告的框架和内容与上年度基本相应一致。

3. 补充性(附加性)资料

除了预算申请、绩效和责任报告外，NSF 每年都会添加一些补充性(附加性)报告和资料。如在 2008 财政年度，NSF 在年度预算执行初期(2008 年 12 月 15 日)增加了《2008 财政年度预算、绩效、财务速览》。2009 财政年度，NSF 在绩效和责任报告部分增加了《对年度预算申请报告附加的绩效信息》。此外，NSF 还向国会审议机构、公众和其他利益相关方提供有利于说明其职责及重要性、有利于其获得资源支持和公众信任的相关报告、规划、法案等资料，如《NSF2006—2010 战略规划》等。

二、对 NSF 预算和绩效报告体系的分析

1. 操作理念：以结果为导向，以绩效信息决定预算决策

世界范围内，有些国家的政府把绩效预算定义为包含有关实际或估计效果的信息的预算，在这种情况下，绩效预算是一种协助预算编制者决定预算目的与分配金额的分析工具，在预算中起辅助分析的作用。另外一些国家的政府把绩效预算定义为把资源

增量与绩效增量相挂钩的预算，在这种情况下，绩效预算是一种决策规则，即绩效信息决定预算决策。就 NSF 预算和绩效报告而言，其预算申请和绩效责任报告紧密衔接、相互呼应，预算申请数以已完成的计划结果绩效考核与预期绩效测算为基础，绩效和责任报告作为预算申请的论证信息和决策依据，体现了以追求结果为导向的实务操作理念，是一种“绩效信息决定预算决策”的决策规则型的绩效预算。

2. 运作模式：按照“战略规划—年度绩效目标—年度预算决策—年度绩效评估”模式循环运作

NSF 的预算和绩效报告体系，由其部门使命和职责确定战略规划，由战略规划分解出 5 年期业绩规划和年度计划，由年度计划确定年度绩效目标和预算资源，由年度绩效目标评估决定其本年度的绩效问责和今后年度的预算决策和绩效目标。这一操作模式严格遵循 GPRA 所规定的“战略规划—年度绩效目标—项目绩效报告”准则，使得年度预算决策与年度绩效目标、评价指标及标准、年度绩效评估结果紧密联系，将几个年度内的预算和绩效管理信息前后衔接，确保本



部门围绕使命和职责,提高部门绩效。NSF的长期战略规划侧重于有关NSF津贴的使用、各类研究项目的具体实施及其长期结果,年度绩效目标侧重于考察NSF的各项科研活动和重点计划以及各种科学研究的奖励、资助项目、对客户提供服务的效率等,绩效评估内容与该机构的职能(规划及目标)紧密挂钩。此外,在规范和公开的前提下,NSF根据本部门特点逐年适当调整预算和绩效报告的内容,确保预算和绩效管理的不断完善和改进,提高预算和绩效信息的准确性和有效性。

3. 操作方法:细化预算编制、项目绩效评级、信息网络支撑、接受外部评价和监督

一是预算编制中对机构人员经费和研究项目支出费用进行严格区分和逐级细化。以结果为导向的绩效预算必须以有效的投入控制为前提和基础,确保预算产出和效果可衡量。NSF首先以细化预算编制的手段来加强对财政资源投入的控制。在《年度预算申请》中,NSF不仅将战略规划分解为四大绩效目标,而且将业务内容也逐级分解为四个大类和各项的分项内容,并对项目活动内容再进行细化,直至具体到最基层的用款单位(如各分项业务的具体实验室)和最低端的目级科目。值得强调的是,NSF将管理工作作为四大业务内容之一单独列出预算,精确测算管理机构人员支出和日常公用支出费用。在业务分项的预算表中,NSF也将预算细化分解到各分项学科管理委员会,对各委员会的支出也划分为项目支出和管理费用支出。这种对部门整体和内部机构人员机构日常管理费用和项目支出决算数和预算数的细分,有利于明确部门的管理责任和项目成本控制,防止人员

机构经费挤占项目经费,也是具体项目绩效评估和部门管理工作绩效评估的基本前提。

二是利用项目评级工具对项目进行前期评估并作为预算决策依据。项目评级工具(PART)是美国近年来广泛应用的一种项目绩效前期评价方法。它实际上是一套用来评估某个项目的管理和绩效的调查问卷,通过对项目的目标与设计、战略计划、管理、结果与会计责任等多个方面进行量化打分,总得分对应得出某项目的评估等级,以相应的评估等级来决策或影响下一步的预算支持。PART增强了预算支出部门的绩效责任,让部门管理者将工作重心转移到追求和证明项目效果上来,从而促进了联邦项目管理水平的提高。近年来NSF一直采用PART对本部门以及内部各专业学科委员会的业绩进行评估,将绩效评估与绩效预算紧密联系起来,二者互为前提,互相促进。经过几年的实践,NSF依托项目评级工具,不断完善绩效目标、细化评价指标、健全评分标准,逐步建立了一个具有多重价值标准、多向维度以及多元评估主体的绩效评估指标体系。

三是健全项目管理信息化体系,支撑绩效评价结果的信用度和准确性。NSF在机构日常管理工作和科研项目管理工作中注重计算机网络化管理,将科研项目研究、申报、审核、资助、调查等各项工作信息和资料全部纳入计算机实行信息化管理,不仅有利于NSF自身工作的规范化、透明化,更为项目评级和部门绩效评估所需信息的采集、统计、分析提供了有效手段,确保了相关评价结果的真实可信,提高了绩效评估数据的全面性和准确度。

四是采取绩效目标逐级分解、评

价指标统分结合、评价结果分类判断等方式开展绩效评估。NSF的绩效评估运作是从确立绩效评估的战略目标和年度绩效考核(监测)目标开始的,其中战略目标的实现由专家委员会每年对部分计划(占总数20%左右)进行考核,年度绩效监测由计划管理部门负责考核。各个学科专业委员会根据NSF总的战略目标或机构使命安排计划,然后分别执行和评价。尽管各学科管理委员会用的是同一套考核指标(目标),但是不同的学科管理委员会可根据自己学科的特点完善或扩展有特色的指标。NSF的计划项目立项要说明每个项目的宗旨、与机构战略目标的吻合情况、预算的情况、实施进度等等。项目的执行过程要依据预算管理办公室的绩效评级工具每年进行总结报告并最终写入NSF的绩效责任报告中。在NSF绩效评估操作实务中,对长期战略结果目标的评价是以顾问委员会在GPRA绩效评估报告中的判断为基础。

五是扩大公众参与度和外部监督,增强绩效管理外部环境和评价结果的严肃性。美国政府颁布的《政府阳光法案》和《自由信息法案》要求,政府部门举行的会议等活动在无特殊规定时必须对公众开放。因此,美国政府资助科研项目的管理活动,如对科研项目的评审和资助以及绩效评估等过程都要求保持较高的透明度,防止暗箱操作而导致的科研欺诈和学术腐败等行为。NSF参照上述两个法案的精神,将NSF资助战略计划向公众公示,对核心业务流程基本实行计算机信息化管理,将预算和绩效报告等大量有价值的信息通过网络向社会公布,扩大公众参与度,广泛接受公众评议和监督。

三、NSF 预算和绩效实务对我国地方财政绩效管理的启示

GPRA 的核心是绩效信息决定预算决策,管理对象的层次是以部门内部项目绩效管理为主,兼顾部门整体绩效、跨部门项目绩效的管理。我国所处的经济社会发展阶段决定了行政部门战略规划和年度计划往往变化、调整,目前实施部门整体绩效和跨部门绩效考核管理条件尚不成熟。因此,当前应以项目的预算和绩效评价为突破口,从完善政府部门的年度项目计划和绩效目标入手,加强重大项目的预算编审工作,推行项目绩效目标管理,以部门年度工作计划确定项目绩效目标和指标,以绩效指标和评估信息确定项目来年预算安排,界定支出部门对项目预算执行的绩效责任。在此过程中,需要从以下方面推进地方财政绩效管理改革。

1. 在控制预算投入和细化预算编制的前提下推进绩效预算

从 GPRA 相关准则和 NSF 的预算和绩效操作实务来看,美国绩效预算要求政府的每一项支出都必须满足业绩目标、预算、效果三个相互关联的要素要求。但不能忽略的是,美国现今的绩效预算是在尝试各种投入控制型预算之后的成功选择,控制预算投入和细化预算编制一直是确保绩效可衡量性和部门预算编制科学规范的基本前提。当前,必须进一步加强财政资源投入的规范性控制和监督、细化部门预算编制,在做好这两项工作的同时,引入绩效预算的思路和措施。

2. 建立定员定额下的基本支出、零基预算和绩效预算相结合的项目支出预算模式

基本支出的人员经费和公用经费注重的是定员定额管理、收支标准、预算收支平衡,而非业绩和效率。对

主要由财政进行直接分配的基本支出,可以借鉴 NSF 细分机构人员经费及使用标准的做法,继续以定员定额方法适用基本支出。针对我国预算编制实际情况,当前重点是确定切合实际的分类分级定员定额标准,防止标准过低逼迫支出单位造假挤占项目经费,这也是完善项目预算和项目绩效考核的一项基础性、前提性工作。对于项目支出,可以借鉴 NSF 绩效预算的做法,按照支出部门的年度计划和绩效指标来确定项目(即绩效预算的要求),同时按照部门的业绩目标衡量项目的轻重缓急统筹安排项目计划(即零基预算的要求),将零基预算和绩效预算有机结合,促进财政资金结构的优化和资金使用效益的提高。

3. 借鉴 PART 工具,实现项目预算的全过程绩效管理

重点是积极探索预算编制环节的前期评价,在现有预算管理流程和框架下,组织相关机构、领域的专业人员,运用 PART 工具或其简化版本对重大项目进行预算绩效论证,并追踪考核项目管理部门对项目绩效目标的执行情况,加强项目绩效评估结果对下年度预算编制的约束和参考作用,将绩效管理贯穿预算编制、执行、监督的全过程。

4. 以出台地方政府财政绩效管理暂行办法为重点,适时推进财政绩效管理立法

美国推进绩效预算改革的成功,得益于以 GPRA 为主体的系列法律法规。NSF 等预算部门依照 GPRA 的相关规定,能够顺利编制符合要求的预算和绩效报告。对于我国而言,在现阶段财政绩效管理和其他各项预算改革尚未到位的情况下,不宜在国家层面对预算绩效问题立法。可以在省、市一级以政府名义出台《财政绩效管

理办法》,明确财政绩效管理的基本原则、方法、操作主体、程序、责任、绩效评估结果的应用和公开等内容。同时,财政部门配合出台相关预算绩效管理办法和细则并不断完善,循序渐进地构建财政绩效管理的制度框架。条件成熟的地方,可以推进地方人大对财政绩效管理的立法进程,提升财政绩效管理的效力层级。

5. 建立合规性与合理性并重的部门财务管理和预算会计制度

预算会计体系和部门财务管理制度决定着部门预算和绩效管理的信息质量,是推进财政绩效管理改革的重要制度保障。借鉴 NSF 加强内部财务管理、内部审计、内部专业委员会项目管理的做法,我国现阶段在预算单位层面,应以单位财务机构为龙头,进一步健全单位绩效目标管理制度和相关财务管理规章,切实将单位内部的预算资金安排和绩效目标考评结合起来。在财政管理部门层面,应加强对政府预算会计制度体系的建设,解决长期以来总预算会计与单位预算会计的割裂状态。

6. 逐步扩大预算公开程度和社会各界的参与度

借鉴 NSF 扩大公众参与度和外部评估监督的经验做法,根据政府信息公开条例有关规定,进一步加大预算信息公开力度,特别是要大力推进各支出部门预算编制信息和财政资金使用绩效信息的公开披露制度,以外部监督和参与来确保财政资金绩效评估结果的有效应用。此外,全面实施部门自评,增强部门使用财政资金的绩效理念,进一步培育社会第三方绩效评价机构和专业人员,为推进地方财政绩效管理营造良好的社会环境和氛围。

(作者单位:江苏省南京市财政局)

责任编辑 廖奎