

财政支出绩效评价方兴未艾

■ 南开大学 | 马蔡琛

自公共财政诞生以来,公共资源的使用效率始终是一个常话常新的命题。尽管对于财政支出的绩效是否适合采用考核评价的方式在现代预算发展史上也曾存在过某些分歧,但随着现代信息处理技术在财政预算管理中的良好应用及政府会计和财务报告系统的改进,财政支出绩效是可以数量化测度的已日益成为广泛共识。近年来,财政支出绩效评价与管理在我国取得了长足的进步,呈方兴未艾之势。展望未来,构建中的中国财政支出绩效评价体系,还需要处理好以下几个方面的关系:

在路径选择上,实现从“干中学”到“顶层设计”的思路转变。任何颇具创新性色彩的新生物,在其发展的早期阶段,采用边摸索边总结的“干中学”模式都是非常正确的路径选择。不论是“评价”、“考评”、“评估”、“监测”等“做什么”层面的技术方向性差异,还是“目标导向”、“结果导向”、“绩效导向”等“为什么做”层面的总体取向差异,都显示出“干中学”阶段的百花齐放色彩。不过,随着财政支出绩效评价在制度化、法治化、规范化层面的日趋深入,需要及时转向顶层设计的层面。这不仅体现在制度法规和操作规程上的总体指引,更为迫切和紧要的是要探索构建具有中国特色的财政支出绩效评价的逻辑模型。这种逻辑模型的功能在于,针对千差万别的评价客体提炼抽象出不同评价对象的活动过程、产出、最初结果、中间结果和未来结果等逻辑关系的“结果链”,从而实现财政支出绩效评价从抽象(概念界定层面)到具体(评价实践)再返回抽象(规律性的归纳)的跃升过程。

在类型分布上,实现从“统一评价”到“分类评价”的模式转变。财政支出项目具有资金规模差异悬殊、项目数量繁多、支出类型千差万别的特点。在我国财政绩效管理改革的早期阶段,对于海量评价客体的类型划分,或者基于教科文卫等支出功能分类,或者基于购买服务、采购商品、在建工程等经济性质分类,进而循着从共性指标到个性指标的评价思路,试图构建一种全覆盖的统一的操作规程,而忽视了按照评价对象资金规模的大小,区分不同资金量级的绩效评价方法。在现实中,对于高达数十亿元的项目和仅有几百万元的项目,采用基本雷同的绩效评价方式和规程,这种“眉毛胡子一把抓”的做法,自然是不足取的。对此,笔者认为可以借鉴我国增值税管理中区分一般纳税人和小规模纳税人而采用不同管理方式的经验,适当区分中小型项目的简洁性绩效评价和大型项目的综合性绩效评价。可以考虑的思路是,按照“双重二八率”的划分方式,将80%以上的财政支出项目,归入简洁性绩效评价的类型;对于简洁性绩效评价的指标设计,可以考虑在综合性评价的指标数量基础上,仅保留20%的关键核心指标,并大大简化其评价操作规程。至于不同类型的具体划分标准,从信息经济学的角度来看,应该交由具有信息优势的一方来决定,并报经财政绩效评价管理部门审核。这样既可以有效降低绩效评价的成本,又可以集中精力聚焦于重点财政支出项目的绩效追踪与管理。

在评价关注重点上,实现从“结果导向”之理想状态到“兼顾产出和结果、更侧重于产出”之现实状态的重心转变。就常识而言,公共支出项目的产出比投入更为重要,而结果(或最终效果)又比具体产出更重要。但是,从关注产出走向关注结果(或效果、有效性)的过程,尽管有助于更好地判断公共服务供给的最终效果,但是对于项目管理者而言,却往往有失公允。预算过程并非是一个线性的过程,而是一个充满复杂性的过程。产出和结果之间的关系不能采用简单的两分法。上世纪中叶,各国绩效预算改革的早期尝试及其失败,也恰恰忽视了这种现实条件的约束,而迷失于过度理想化的美好愿景。一般地讲,管理者的受托责任需要基于产出而不是结果,因为后者不能为管理者所能直接控制,也更难界定和量化。从“多因之果”的角度分析,成果一般并非由某一项目单独带来,而受诸多因素的影响。也就是说,产出的形成在相当程度上可以由项目管理者控制,而结果则更多地受项目所不能控制的外部因素的影响。因此,让公共支出项目的管理者对结果负责,至少从道理上说是不够公平的。从这个意义上讲,仍旧不能过早地过度强调绩效结果导向,而抛弃传统的“投入——产出”评价方式。在现实的财政支出绩效管理中,绩效评价的重点应该体现为兼顾产出和结果,并适度加强产出指标的权重,这应该是有一定理论和现实依据的。■

