

预算绩效管理的国际经验及借鉴

李佳璐 | 王泽彩

20世纪90年代以来，预算绩效在世界范围内普及和推广，尤其受到了发达国家的青睐，在提高公共资金使用效率、改进政府部门运行方面取得了明显的成效。随着我国公共财政制度的日渐完善与财政预算管理改革的持续深入，“绩效”成为政府预算管理的重要组成部分，并在预算管理体系中发挥着不可替代的作用。但是由于我国预算绩效管理工作起步较晚，缺乏足够的实践经验，致使实际工作中存在着财政资金使用效率不高、绩效评价体系不健全等问题。因此，有必要借鉴发达国家的预算绩效管理经验，总结适合我国预算绩效管理工作的实施办法，更好地推进预算绩效管理工作。

美国预算绩效管理实践

预算绩效的理念最早萌芽于美国，在1907年纽约市政研究局提供的“改进管理控制计划”报告中，强调“通过对已批准项目的管理，提高资源使用效率”。20世纪90年代，美国严重的财政赤字使联邦政府更加注重发展预算绩

效，将绩效管理与评估及预算相关联。预算绩效要求所有政府部门都要提交五年发展策略计划、年度绩效计划和年度绩效报告。

经过不断改革与完善，目前美国的预算绩效管理已形成了完整体系，其主要内容可以概括为：以新公共管理运动为动力，强调预算管理的结果导向；以日新月异的信息技术为支撑，增强政府预算的透明度；以周密的契约安排和权责发生制为约束，强化财政支出机构的责任和压力；以中期支出框架为基础，增加预算的确定性；以多层次的政府绩效指标为核心，提高预算绩效的可操作性。

美国政府的预算绩效管理具有如下几个显著特点：第一，美国实行收支两条线的预算编制制度，预算收入由财政部编制，预算支出由总统预算管理办公室编制。编制过程着重于政府各部门预算指标的分配，以确定各单位资源怎样分配才合理；第二，预算绩效管理有明确的法律作保障，要求各部门严格按照总统预算管理办公室的资金分配限额，合理安排自身的债务和支出；第三，在

实施预算绩效管理的过程中，追求方法简单实用、可操作性强。绩效指标的设计从简单到复杂，经过逐步完善，再从复杂走向简化，经过这一周期性探索，更好地将政府现状与未来发展结合起来。

英国预算绩效管理实践

20世纪70年代，面对国际化、信息化和市场化的整体格局，以及日益突出的政府效率低下引发公众对政府信任度不断下降的问题，英国开展了以市场化为导向、强调公众利益至上的政府行政改革运动。在政府治理改革的过程中孕育出预算绩效的雏形，并随着政府改革的不断深化，预算绩效管理体系逐步完善和成熟。目前，已在中央和地方政府层面建立起比较完善的预算绩效制度框架和运行机制，形成了较为系统、规范、科学的绩效考评指标体系。

英国的预算改革有别于其他国家的一个显著特点在于推动改革的主导力量是政府，而没有从法律框架上进行要求。从整个预算过程来看，英国的预算编制权、审批权、执行权是相互分离的。



财政部主要负责预算编制；议会负责预算审批，并且审批权完全集中在下议院；预算执行主要由政府部门和非政府公共组织负责；预算监督包括外部审计监督和内部控制，其中外部审计由隶属于议会的国家审计署进行，内部控制以财政部为主体实施。

在预算绩效实施过程中，英国政府采取了滚动预算方式，以保证预算的持续性和完整性，使政府在动态的过程中把握整体规划和具体近期目标，并赋予其调整和修正目标的灵活性；同时赋予部门更多的自主权，实行分权化管理，使各部门可以根据自身的实际需要将资源配置到最需要的单位和项目，以提高财政资金的使用效率。在预算绩效管理的过程中，绩效目标、评价指标和标准的制订也是以部门为主，财政部等预算管理机构仅承担指导责任。为了更好地控制和管理财政收支，在财政支出的管理方面，实行管用分离制度，要求公共支出遵循支出管理者与决策者与支出使用者绝对分离。所有的政府收支直接进入国库账户，每一项涉及支出的提款都要经过国家审计署确认同意，部门的各项支出都由公共会计出纳署经办，款项直接拨付给产品和劳务的提供者。

韩国预算绩效管理实践

东南亚金融危机后，为了摆脱困难局面，韩国实施了一系列结构性改革。1999年3月，韩国企划财务部（2008年与财政经济部合并，统称战略与财务部）发布了预算绩效试点指引，并选取了16个部门开展预算绩效试点工作；2003年，新一轮改革以公共财政为重点，包含了引入中期支出管理框架和自上而下预算决策机制等方面的内容。

目前韩国的预算绩效管理主要包括项目绩效评估、绩效评级与预算调整两大部分内容，其中绩效评估主要是测度政府支出与绩效目标的相关性、实施

的有效性等。在各部门对项目绩效开展自我评价的基础上，战略与财务部启动项目绩效评级过程。该过程由绩效管理局主导，吸纳了来自绩效管理建议委员会、韩国公共财政研究院等外部力量的参与，从而保证了绩效评级过程的科学性、公平性和公正性。

韩国绩效评价的突出特点是建立了不同层次的工作小组：一个是改革领导小组，来自各部门的领导成员组成。其主要职能是反映各部门要求、协调部门间行动，在最高层面上决定财政资金在不同用途上的分配比例；另一个是绩效管理提升小组，由负责预算绩效事务的官员、在预算评估审查领域富有经验的财政官员和来自公共财政研究院的研究人员等组成。其主要职责是识别和开发新的方法，推动绩效要素与预算过程的融合。该小组在借鉴美国绩效评估经验的基础上，开发出项目自我评价系统，极大地提高了政府部门绩效评估的效率和水平。

对我国推进预算绩效管理工作的启示和借鉴

一是加强法律法规制度的建设。预算绩效工作的推进不仅仅涉及制度层面，还要有坚实的法律基础为支撑。目前我国正处于社会主义市场经济发展的不断完善时期，健全的法律法规制度为预算绩效管理改革提供了法制保障。近年来，我国对经济方面的立法和行政法规、规章制度不断完善，尤其是预算法完成了自实施20年来的首次大修，更是预算法制不断健全的重要标志。但是，这仅仅是我国预算法律法规建设的初步成效，在未来的发展过程中，还需针对更加具体的预算项目，例如绩效评价标准、绩效评价结果应用等方面做出规范，以指导各级政府工作，细化预算绩效管理的具体实施细则，明确责任主体，增强实用性和可操作性。

二是完善绩效评价体系的构建。预算绩效的核心是绩效评价体系的构建，一套完善的绩效评价体系支撑着整个预算系统的良好运转。我国目前虽然已形成预算绩效评价体系的雏形，但在具体环节上仍存在不适应预算流程的内容，因此需要进一步完善现有体系，建立定性定量相结合、统一性指标与专业性指标相结合的多层次绩效评价体系。要按照全面性、准确性和兼容性的原则，合理设定绩效目标；需明确评价重点，更加关注整个项目的产出和结果，同时也要重视投入方面的内容；要科学地制定绩效评价指标，尽可能涵盖考核的各个方面，建立行之有效的绩效评价机制，保证绩效评价结果的真实性、有效性；加强评价结果反馈的应用，及时有效地反馈评价结果，充分利用评价结果，改进预算管理，提高政府绩效。

三是形成协调一致的推进合力。各国财政部门在预算绩效改革过程中起着主导作用，承担着政策的制定和推行、协调各部门单位之间关系和监督整个绩效实施过程等任务。但同时需明确预算绩效改革是一个系统工程，涉及到政府管理的方方面面，其中很多都超出了财政部门的职能范围，需要更多外部的支持。在法律保障方面，需要立法机构的介入；在行政管理方面，需要政府高层的支持；在保证绩效信息准确、完整等技术方面，需要审计部门、外部机构的介入和社会各界的广泛参与等。因此，在我国预算绩效管理的改革中，要加强财政部门和其他部门之间的沟通协调，充分依靠和借助人大、纪检监察、审计等各方力量，化解改革阻力，形成推进合力；同时，研究探索引入第三方力量参与绩效管理工作，提高评价结果的客观性和公正性，保证预算绩效管理改革的顺利推进。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 韩璐