

新预算法时代的绩效预算监督研究

韩莉

绩效预算是一种以目标为导向、以项目成本为衡量、以业绩评估为核心的预算体制,具体来说,就是把资源分配增加与绩效提高紧密结合的预算系统。2014年8月31日,十二届全国人大常委会第十次会议重新颁布了修订后的《预算法》,首次以法律形式明确了我国公共财政预算收支中的绩效管理,要求公共财政预算绩效管理要贯穿预算活动整个过程,从项目编制、到执行、再到结果检验,都要引入绩效管理,这是整个预算管理模式的转变。因此,在新预算法的背景下,有必要研究如何构建一个制度健全、控制有力、运作协调、落实得力的绩效预算保障机制。

绩效预算试点运行中存在的问题

自1994年分税制改革以来,我国财政系统逐步建立起以部门预算、国库集中收付和政府采购制度、预算外资金“收支两条线”管理等为基础的公共财政框架,绩效预算的试点工作在各地逐步展开。2012年财政部印发预算绩效管理工作规划,明确到“十二五”末实现“绩效目标逐步覆盖,评价范围明显扩大,重点评价全面开展,结果应用实质突破,支撑体系基本建立”的总体目标,把绩效预算开展推进新时期。近年来,绩效预算试点工作取得了许多突破性进展,管理范围进一步扩大,管理模式不断拓展,在一定程度上提升了绩效预算管理质量。从2014年政府预算报告来

看,中央部门预算确定的绩效评价试点项目涉及资金约为1020亿元,比2013年增长了29%;地方预算中绩效评价范围已从省本级扩大到市县,纳入绩效监控的项目资金约1.98万亿元,比2013年增长了147%。

尽管我国政府绩效预算工作已经取得了较大成就,但是与新预算法对于绩效预算管理的要求、发达国家成熟实践相比,仍面临着诸多问题,需要进一步完善。一是绩效预算执行力度不够。主要原因有以下三点:首先是预算绩效评价体系尚不完善。如尚未建立统一与分类相结合的科学评价指标体系,评价工作基础薄弱;部分重点评价项目相对独立,与其他项目关联度不大,缺乏延续性;绩效评价方法仍以定性考评为主,缺乏数据支持和科学的测评分析,对评价结果的实效性造成影响。其次是在财政资金的使用上追求行政效率,忽视财政效率。部分地方政府搞“形象工程”和“政绩工程”,造成大量财政资金的浪费,加大了预算绩效的实现难度。第三是缺乏绩效评价结果应用和问责制度。如没有建立起激励相容政策、预算绩效问责制,无法有效对预算单位绩效管理进行监督。二是财政内部控制制度不健全。各级财政部门存在不同程度的“重分配、轻监督”问题,对资金使用的效益和社会效果的关注不够。部门预算支出的透明度不高,支出行为的经济性、效率性和效果性得不到有效保障,在一

定程度上影响了预算绩效的提高。三是外部审查监督薄弱。当前我国还不能实现对绩效预算的严密监督,存在人大预算审查监督力度不够、审计部门的独立性不高、缺少第三方独立中介机构等问题。四是绩效预算信息透明度较低。预算资金是公共资金,公开、透明是应有之义。然而,目前我国财政透明度不高,预算公开的内容不够细化,公开的范围还有待扩大。政府预算的法制化、规范化、公开化与透明度亟待提高。

构建绩效预算监督体系的建议

绩效预算实施是一项复杂的系统工程,不仅需要适宜的政治、法律制度环境,还需要在全社会构建纵横交织、内外有序的系统性监督控制体系和集权适度、分权适宜的权力结构。

一是制定科学的绩效指标评价体系。随着大数据时代的到来,政府公共信息收集处理面临着全面升级,财政绩效预算信息系统建设步入快车道。实施绩效预算的关键是构建有效可行的绩效指标体系,继而全方位对接财政绩效预算信息系统,适应全过程预算对绩效信息的多维需求。因此,有必要将评价本身的质量问题纳入考虑范围,制定更为科学的绩效指标评价体系,从质的角度分析预算资金的使用效益,从量的角度分析工程项目投入产出比。

二是加强财政系统内部控制。中央和地方各级财政部门是实施绩效预

算的主体,应设置专门机构来组织实施内部控制和风险管理。依据阶段性财政目标,制订和调整财政运行的控制标准及相关制度,组织实施内部审计。同时,加快财政部门的内审工作制度化、经常化进程,并逐步向事中、事前推进,将审计结果和行政人员的管理相结合,加强内审和管理、内审和外查的配合。更为重要的是,还应以绩效信息的过程管理为纽带,加大对绩效信息披露和有效利用,实现预算绩效管理体系与财政部门行政问责制有效对接,并形成制度化、规范化、可操作的预算绩效行政问责系统。

三是强化外部预算审查监督。强化公共预算参与各方的责任,充分利用人大、审计和社会为主体的监督体系,加强预算支出的绩效评价工作。首先要规范人大监督。建立人大与政府、财政部门、其他政府部门的信息反馈与协调磋商机制、财政管理制度向人大备案机制,保证人大对政府财政管理制度情况的监督。包括规范人大对预算总规模、结构以及部门预算管理,预算执行和调整等方面的监督,建立对违规行为的惩戒机制。其次要增强审计机关监督的独立性。如实行审计机关经费单独批准、拨付制度,加强绩效审计,改进审计报告制度等。第三要引进第三方评估机制。通过吸收专家、学者或中介机构专业人员协助进行某一具体项目的评价,或采取委

托的方式将某些项目的评价工作交由中介机构完成。如与财务或资金使用检查相关的考评可依托行政部门,与计划相关的考评可依托专业的中介机构,与项目相关的考评则可依托专家委员会。

四是打造多层次政府会计系统。政府会计系统包括政府预算会计、政府财务会计和政府成本会计三个方面。预算管理由追求传统的投入式预算转变为绩效问责模式,即要求政府会计能够提供全方位的会计信息,以供绩效测评。与企业会计类似,通过系统化的政府会计信息,信息使用者不仅能够看到政府预算资金的收、支、结余整个管理过程,政府资产负债等整体财务状况和运行效果,同时还能获取政府支出某项产品或服务全面、可靠的成本信息。

五是推进预算信息透明化建设。在新预算法背景下,进行绩效预算管理改革,以纳税人为主的预算信息使用者对于预算信息的透明度提出了更高的要求。因此,除了打造多层次政府会计系统外,还需要从全口径预算、参与式

预算和全面规范的预算公开三个方面实现预算信息的透明化。在全口径预算的框架下,通过对公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营收益预算和社保基金预算信息的完善,将财政资金收支都纳入统一的预算管理体系,全面反映政府收支的总量和结构;参与式预算目前主要是以预算咨询专家智囊团的形式代表公民直接参与预算决策,协助财政部门确定财政支出的合理数量、优先次序、结构优化等管理过程,并监督绩效预算信息的公布与使用;而实施全面规范的预算公开制度,则要将适宜公开的预算、预算调整、决算、预算执行等情况向社会公开,对重大项目的资金使用和财政转移支付安排等重要事项进行说明,增强财政透明度,实现预算信息的透明化。□

(作者单位:中国青年政治学院)

责任编辑 黄悦

