

澳大利亚政府绩效预算管理及借鉴

□ 陈志斌



1999年澳大利亚实施了新的《公共服务法》，将公众需求作为政府存在的前提和政府行政的原则，在公共部门引入公司管理方法和竞争机制，重视公共服务的产出和结果，关心行政效率，倡导实行更加灵活的政府内部运行机制。与此相适应，其预算绩效管理作为行政管理改革的核心内容之一，以结果为导向，通过制定公共支出的绩效目标，把预算资金的分配、政府部门的战略目标和绩效紧密联系起来，主要内容体现在以下几个方面：

(一) 健全法律法规体系。为保证财政资金使用的合法性、安全性和有效性，澳大利亚建立起较为健全的法律法规体系。1992年，《基于绩效的支付协议法案》将公共财政支付协

议的出发点确定为项目可能达到的绩效，关注公共财政支出的成果。1997年，《联邦机构和联邦企业法》对澳大利亚联邦机构和联邦政府企业的财务报告和财务责任进行了明确而细致的规定；重新修订的《审计长法》明确规定了审计署的绩效审计职责和内容。1998年，《预算报表诚信法》确定了合理财政的原则，规定了政府财政和经济展望报告的形式和内容，正式将权责发生制作为政府会计制度的基本准则。1999年，《财政管理及问责法》从财务管理方面对部门和政府公务人员的绩效职责进行了规定；《公共服务法》明确规定了公共服务人员责任和权力之间的关系，以提高公共服务的效率和实现服务效果的最大化。此外，澳大利亚还逐步建立了起

财政信息公开制度、绩效责任制和规范的政府财务会计核算体系，为全面开展绩效管理工作奠定了良好的法律基础。

(二) 强调部门的预算管理权责。澳大利亚预算绩效管理确定部门战略计划、绩效目标、评价指标、预算规模，赋予部门预算管理自主权，以绩效目标为约束手段，强化部门绩效责任。财政部门对部门预算规模进行总量控制，赋予部门预算资金的使用权，重点督促部门注重结果和目标，部门可以灵活地选择实现绩效目标的途径和方法，进而实现政策（目标和结果）与管理（产出和激励）的有机融合。

(三) 明确绩效目标框架。澳大利亚预算根据政府未来三年（部分州和地方政府为四年或五年）战略规划编制。如《联邦预算战略展望（2010—2011）》不仅全面反映了2010—2011年度预算编制情况，还对未来两年预算进行了预测。财政部门和其他部门根据预算指导框架制定绩效目标，并详细分解到下属各单位。绩效目标具有以下特征：明确性——避免那些可能带来不确定性的模糊目标；可衡量性——有明显、可靠的量化数据作支撑；可实现性——目标设定符合客观实际；相关性——目标的选择与部门职责紧密相关；时效性——目标有明确的截止时间。

(四) 完善预算绩效指标体系。澳

大利亚预算绩效指标体系一般由公平、效率和效果三个要素（部分州还强调了经济性）构成，主要表现为投入、产出、效率、结果四个方面。指标体系设计主要考虑数量（指政府提供服务的受惠人数、项目个数等）、成本（指预算支出金额）、质量（指公众满意度，政府提供服务的合格率、达标率等）和时效（指政府提供某项服务所需花费的平均时间）四方面因素。不仅关注政府组织履行职责的最终效果，而且关注为取得最佳效果的创新能力、内部业务流程、行动计划等能力类和过程类指标。澳大利亚联邦财政部在2010年发布的最新绩效信息指南中，对绩效指标数据质量作出了明确规定：及时性，即数据在合理的时间内取得，避免因数据过时而造成统计信息不准确、无法体现当前绩效真实情况等问题。实用性，即使用具有可操作性的考评方式和数据采集系统。可比性，即可以在同一类目标群内或相似项目间进行比较。准确性，即能够清楚、准确地计量相关数据。平衡性，即在实现预期目标有效、及时、适当等方面要体现平衡性。

（五）实行有效的绩效评价。澳大利亚绩效评价强调评估主体的多元化和公民的广泛参与性。首先是综合绩效评价。即全国政府服务整体绩效评价，组织者是总理内阁部内设的政府服务筹划指导委员会，每年一次。对澳大利亚政府提供的服务进行绩效评价，强调政府的整体服务情况和经济建设、社会发展的综合指标，从政府职能定位、公众满意程度等方面对政府服务综合绩效进行考核。主要在教育、卫生、司法（包括警察和法院）、应急管理、住房等7个重点领域进行。筹划指导委员会对外公布报告内容，并提交总理内阁部，作为安排政府未来战略规划、预算的参考。其次是部门绩效评价。澳大利亚联邦财政部规定，各个部门在绩效信息、绩效评价办法、绩效评估和绩效报告等方面，都应当依据财政部制定的原则进行管理。各部门按季度提交部门绩效评价报告，主要包括本年度计划绩效指标与实际执行情况的对比、与以往年度绩效指标实现情况的比较、对年度绩效计划的评价等内容。财政部门先对各部门提交的绩效评价报告进行审核，年度报告将报送议会审议通过。主要评价绩效目标的完成情况与所使用的资源是否匹配、各项支出的合理性、绩效信息的可信度以及评价方法的科学性等内容。评价结果及时反馈给相关部门，并作为下一财政年度战略目标和预算安排的参考。伴随着越

来越多的权力下放，澳大利亚政府逐步改变了对部门绩效评价的一些强制性要求，由各部门自行准备评价方案。为指导部门开展绩效评价工作，联邦财政部会不定期向部门提供一整套具有较好参考意义的绩效评价案例。评价方案每三年进行一次重新调整和测算，如果部门在一个财政年度有新的预算开支项目，也需要重新准备评价方案。再者是绩效审计。澳大利亚《审计长法》规定，联邦审计署可以对政府任何机构、企业、项目、行业进行绩效审计。绩效审计通过检查和评估资源使用、信息系统、风险管理、提供产品和服务、遵守法规和职业道德、监督控制和报告系统以及运营考核等衡量公共部门管理的经济性、效率和效果。其目标在于通过有效的审计过程和提供《良好实务指南》等审计成果，强化公共机构的行政效率及社会责任，并帮助公众对这些机构和事业进行有效的监督。

（六）注重绩效评价结果应用。在澳大利亚，绩效评价结果是以绩效评价报告为载体，议会、总理内阁部、财政部以及其他部门根据绩效评价报告来改进公共管理。绩效评价报告通常为战略决策提供较为宏观和真实的参考。部门的绩效信息是财政部和部门审核预算支出的一项重要内容。绩效较好的部门可以留用不超过预算规模一定比例的资金，虽然部门预算安排并不完全与部门绩效挂钩，但为了取得更好的绩效表现，政府或部门都会对项目安排和开支方向进行适时调整。此外，绩效评价报告还用于改善部门项目管理。澳大利亚联邦财政部在2010年的绩效信息指南中强调，部门管理活动应充分运用绩效指标信息。通过评价绩效主要指标，针对管理漏洞提出有效措施，改进项目管理。同时还要求部门通过项目绩效评价，充分评估项目管理人员的相关知识、技能，有效配置资源，以实现项目目标。

（七）强化预算监督和信息公开。澳大利亚十分重视政府信息公开工作，部门预算、决算及绩效审计必须公开。议会、审计署、财政部以及反对党、社会公众等都有权对预算和绩效情况进行监督。

推进财政预算绩效管理是深化预算管理制度改革、完善公共财政体系的重要内容，对政府预算资源配置具有显著的引导、激励、监督和咨询功能。澳大利亚预算绩效管理具有健全的法律法规体系、科学合理的评价指标、公开透明的评价体制、可行可控的评

价流程、评价结果的有效应用等成功经验，值得我们学习和借鉴。

(一) 稳步推进行政管理体制变革。改革行政管理体制，实行行政绩效管理是预算绩效管理的前提和基础。改革开放以来，适应社会主义市场经济发展的需要，我国政府职能和行政管理体制不断朝着公共化方向转变和改革，一些部门和地方还引入了绩效管理的理念，改进行政管理方式，创新社会管理。但行政管理体制改革还没完全到位。因此，应进一步科学界定政府与市场界限，建立决策权、执行权与监管权相互协调又适度分离的行政运行机制，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提升效能，更加重视公共服务和社会管理，建设服务型高效政府。加快推进政企分开、政事分开、政社分开，规范政府行为。构建大部制，整合部门职能，提高行政效率。创新行政管理，引进绩效理念，完善制度设计，加强绩效考核。

(二) 研究建立预算绩效目标框架。绩效预算的产生是化解财政资源需求的无限性与公共产品和服务供给的有限性之间矛盾的结果。以目标结果为导向、以项目成本为衡量、以业绩评估为核心、以公众满意为标准、以提高政府执政能力为根本出发点的绩效管理，就是把预算资源配置与行政目标及其绩效的提高紧密结合。近年来，中央部门和各地财政部门积极探索开展项目支出绩效评价试点工作，取得了一定成效。适应预算绩效管理的需要，应统筹建立国家战略规划——部门事业发展规划——预算绩效目标——预算支出项目——预算资金分配流程，特别是注重建立部门整体预算绩效目标，将部门整体绩效目标作为承接国家战略规划和安排预算项目支出的关键点，兼顾独立项目支出绩效目标的建立，将国家战略规划切实落实到预算目标体系之中。

(三) 科学构建预算绩效指标评价体系。建立完善的预算绩效指标评价体系是有效实施预算绩效管理的前提，不仅指标要全面、完整，而且测评、收集相关指标数据的途径和方法要准确、及时。结合当前我国项目支出绩效评价工作进展情况，建立绩效评价指标体系应做好以下几方面工作：一是强调价值导向。绩效评价指标体系要以有效反映财政支出的经济性、效率性和有效性为导向，体现绩效管理的目标和要求。二是坚持科学性与实用性相结合。绩效评价指标要准确反映绩效的内涵，指标的权重要准确反映该

指标在整体绩效中的地位，指标的标准值要反映国内外先进水平。同时，要突出实用性，便于理解和运用。三是坚持全面性与重要性相结合。绩效评价指标体系要能反映财政支出的整体绩效，同时又要突出最重要和关键的绩效要素。四是坚持通用性与专用性相结合。各类财政支出的绩效目标不同，其绩效评价指标也不同，因而需要分别设计。此外，还要坚持定性与定量相结合。

(四) 重视绩效评价及其结果应用。以预算绩效管理为核心，从预算编制程序、预算执行中期评估、结余结转资金管理和支出绩效评价入手，逐步建立起“预算编制有目标、预算执行有监控、项目完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果要运用”的预算绩效管理体系。为此，要逐步扩大绩效评价的范围，将绩效评价的范围由目前主要对项目支出扩大到包括基本支出、转移性支出、公共工程支出等在内的全部公共支出，评价的内容不仅要评价项目的资金落实、资金使用及财务管理状况等，还要评价项目绩效目标的合理性及项目绩效目标完成情况。建立财政、审计、人事、纪检监察等部门有机配合的预算绩效管理联动机制，促进财政支出绩效评价工作的顺利开展，共同推动预算绩效管理。进一步探索第三方评价的实施办法，使第三方评价规范化和制度化。要强化绩效评价结果的应用，把绩效评价结果与部门下一年度预算挂钩，及时启动奖惩问责机制。对不能达到绩效目标的部门，调整其下一年度相关预算支出规模及结构。同时，加强对项目执行负责人的监督，对因人为因素影响项目预算绩效的，应根据《公务员法》的规定予以处理。

(五) 建立健全预算绩效管理的法律制度。建立健全法律制度是全面开展预算绩效管理的必要条件。应充分借鉴澳大利亚的经验，建立健全法律制度。加快修订《预算法》进程，增加预算绩效管理的相关内容，为开展预算绩效管理提供法律依据。研究制定全国执行的项目支出绩效考评的管理办法，对项目支出绩效考评工作进行规范和指导。研究制定有关行政管理、人事管理等方面的法律制度时应增加绩效管理方面的内容。条件成熟时，研究制定预算绩效管理的专项法律法规。

(作者为财政部行政政法司副司长)
责任编辑 李艳芝