

推进预算绩效管理需着力解决三大问题

■ 白景明

本世纪初,我国开始探索建立预算绩效管理体系。目前,预算绩效管理工作步入新阶段,制度建设、机构设置和操作方法三方面框架已搭建,今后的任务是加快推进。从现实运行与长远目标设计衔接角度看,推进预算绩效管理需着力解决如下三大问题:

第一,把握全过程预算绩效管理要义。在制度设计上现在已经明确今后要实行全过程预算绩效管理模式。所谓全过程,就是将绩效管理覆盖所有政府资金,贯穿预算编制、执行和监督三个环节,落实到各级财政管理层面。这项改革动作大,涉及纳入预算管理和未完全纳入预算管理的资金(如社会保险基金),客观上要求各级领导提高对预算绩效管理的思想认识水平,理解和支持改革。把握全过程预算绩效管理模式的要义,要脱离原有关于预算管理的认知模式。从理论视角看,预算管理模式受行政管理体制、公共政策体系、经济管理体制、市场运行等多种因素制约,认识预算绩效管理模式变迁必须以这些因素的变化为依据。由此出发,有必要从三个方面认识全过程预算绩效管理的含义:一是预算绩效是政府绩效的一部分。预算由政府活动的资金表现,政府配置资源的目标设定、效应获取和操作模式都要以资金使用为基础。因此,预算绩效管理体现的是政府绩效管理水平,从这个角度看问题,才能理解预算管理对全局的影响。二是预算绩效管理是投入产出型管理。预算绩效管理以绩效目标为轴心展开,属于结果导向型预算。所追求的绩效包括目标实现和放大资金使用效率两项内容。因此,预算不是一个资金分配表,而是一个投入——产出表;支出管理不是单纯的支出控制,而是投入——产出监测。显然,实施预算绩效管理本质上是要调整预算管理重心,更多地从投入——产出系数角度去判断预算的合理性。三是预算绩效管理是一个系统工程。过去实施的财政支出绩效评价属于事后评价,而且重在合规性评价。现在所说的预算绩效管理包括绩效目标设定、绩效评价、绩效监督和结果应用四个环节,而且是关口前移,首先追求绩效目标设置合理化,并以此

为依据开展评价和监督。这要求从整体上把握预算绩效管理,做好各个环节的建章立制和组织实施工作。

第二,注重政府预算与政府规划的衔接。政府预算编制的最主要依据是政府规划。我国是经济和社会规划管理体系完整的国家,不仅总体规划清晰,而且专项规划细致,为预算绩效目标设定打下了良好基础。但现实中还存在规划指标与预算资源不对称的问题。其主要原因在于部门规划是从局部角度测定支出需求合理性,这与总体预算资源供给往往会产生结构性矛盾。财政部门是总预算管理部门,要从预算资源供求总量和供求结构角度去管理预算。因此,实施预算绩效管理,财政部门应从全局立场上协调规划指标与预算资源之间的关系。要做到这点,最关键的是财政部门必须高度重视部门规划,组织力量对处于讨论阶段的规划指标的预算需求合理性进行科学测算,避免出现规划出台后才发现预算资源供给困难、最终依靠增债解决问题的情况。

第三,科学设定绩效指标。绩效目标设定是全过程预算绩效管理的起点。绩效目标包括产出指标和社会效益指标两个层次。指标设计是预算绩效管理的难点之一。就原则而言,指标选取应可使绩效充分体现出来,但如何做到,确有制度和技術上的障碍。所谓科学设定指标,只能是充分利用已有条件使指标选取逼近可操作、可度量。具体讲,科学设定指标可从三方面入手:一是建立数据库以使指标值的确定有经验数据支撑;二是进行实地调研和案头调研以使指标选取具备数值评判标准;三是区分共性指标和个性指标,共性指标体现财政支出的一般效应,个性指标体现类别支出的特定功效。还有必要指出,社会效益指标应注意综合反映财政支出的宏观效应。为此,有必要统一要求各类项目支出设置就业增长促进和收入增长促进两个目标指标。落实这点,就可以在总量层面反映出财政支出的宏观效应。就业增长促进和收入增长促进两个指标具备设定条件,因为项目支出最终可分为工程购买、货物购买和劳务购买,这些购买活动可以表现为就业数量和个人收入增长。■