

编者按:

财政资金绩效管理是财政改革的重要内容,是加强财政支出管理的重要环节。对财政支出不仅要“视其所以、观其所由”,而且要“察其所安、考其所为”,对财政资金实行跟踪问效,是科学理财、民主理财、依法理财的具体体现,也是贯彻落实科学发展观的创新实践。近年来,在逐步开展国库集中支付、政府采购、部门预算等一系列支出管理改革的基础上,我国部分省市开展了财政支出绩效评价及绩效预算的探索与实践,并结合各地的实际取得了一定的进展,有力地推进了绩效管理的发展步伐。财政资金绩效管理是个世界性难题,在各地试点过程中反映出还有许多问题有待我们进一步探索。敬请垂注。

## 加快构建财政支出

# 绩效评价体系

■ 陈工

财政支出绩效评价体系是财政支出管理制度的一个重要组成部分。由于其对政府部门效率和责任的强调,注重结果导向和对民众公共服务需求的回应,成为现代政府部门进行资源配置,提高财政资金使用效益和政府行政效率,改善政府形象的一项重要手段,是当今世界各国行政改革的新趋势。

### 一、我国建立财政支出绩效评价体系的重要性

(一)建立财政支出绩效评价体系是财政支出管理科学化、精细化的必然要求。长期以来,受计划经济体制下的粗放式管理模式的影响,我国财政支出分配往往是以“规模”而不是以“绩效”作为基本取向,缺乏绩效观念和责任意识,钱拨出去后,财政部门基本上就不再追踪问效。而使用部门在财政资金获取方

面,往往多编、虚编、超编,很大程度上是通过与财政部门之间的讨价还价来进行;在资金使用上也缺乏投入产出观念,财政给多少钱就花多少钱,不计成本、不讲效益,存在权责脱节、责任不明等弊端,浪费比较严重。通过建立财政支出绩效评价体系,对财政支出管理进行相应的绩效衡量和评判,了解和掌握资金分配效果、使用效率和产出结果,有助于实现财政支出的科学化、精细化管理。

(二)建立财政支出绩效评价体系是财政支出决策科学化、规范化的客观要求。社会主义市场经济体制下,财政在社会资源的配置、收入公平分配和宏观经济调控方面发挥着至关重要的作用。财政支出决策的合理性与科学性直接关系到财政在上述方面作用的发挥,关系到经济社会能否稳定和谐发展。通过建立财政支出绩效评价体系,并借助

特定的方法模型,可以分析评价财政支出对社会经济生活所产生的影响、作用与效益等,获取财政运行机制的相关信息。客观地反映财政支出政策的有效性和效率,有助于逆向检验财政决策的正误,为下一次的财政支出决策提供依据,从而不断提高财政支出决策水平,提高财政管理的水平。

(三)建立财政支出绩效评价体系,有利于完善我国财政管理中的监督体系。在我国传统财政管理制度中,财政监督更多的是监督执行财政纪律的情况,也就是对财务合理性、合规性和资金安全性的监督,而较少监督支出使用后的效率和效果。财政支出中绩效方面信息的缺失从而导致财政监督信息的不对称、不完全,使得财政部门无法有效监控财政资金的流向和流量。而建立财政支出绩效评价体系,可以增加财政支出关于有效性和效率方面的监督

信息,反映出财政支出使用后的作用及对社会经济生活各方面的影响以及如何完善和改进等信息,有利于全面展示财政资金投入数量、使用情况、对预期目标的贡献及其影响,也有利于提高财政支出使用的透明度,满足管理者和公众对财政资金使用过程进行有效监管的信息需求。

(四)建立财政支出绩效评价体系,有利于优化财政支出结构。我国的公共财政还在完善中,财政支出范围和结构存在许多不合理的地方,财政“缺位”和“越位”的问题还比较严重。通过建立财政支出绩效评价制度,其一,有助于建立财力的有效保障机制。财政支出绩效评价目标的制定,将部门职能和事业发展规划与财政资金的供给范围和结构紧密结合在一起,通过一系列绩效评价指标的监控,将财政资金的使用严格限制在公共产品的提供方面,通过最终评价,判定财政支出结构的合理性和有效性,使财政支出从不适合财政介入或不应由财政负担的领域适时退出。其二,有助于建立起财政支出的自我调整机制,使财政支出紧紧围绕社会经济目标,不断根据形势的发展调整优化财政支出结构。其三,有助于建立起财力的自我加强机制,使财

政化被动为主动,大大压缩许多没有明确的发展前景与预期绩效较差、重复盲目的支出项目,提高财政支出活动的效率性、科学性。

总之,建立财政支出绩效评价体系,实质上是建立一套完整的财政支出行为约束机制(包括行政约束和舆论约束),使各支出使用部门以可操作、可量化的形式注重成本与效益;是财政管理由粗放型管理向精细化、量化指标体系管理转换的重要一环;有助于增加财政资金管理的科学性、公开性,提高政府理财的民主性、透明度与社会参与性。这是我国经济发展的客观要求,是我国财政体制改革必然要求,也是我国财政支出管理制度创新的内在要求。

## 二、当前我国财政支出绩效评价体系存在的问题

目前,世界上许多国家都建立了财政支出绩效评价体系,代表性的国家有美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、荷兰、新加坡、马来西亚等。与之相比,我国财政支出绩效评价是在近几年才有所发展。根据财政部的统一部署,2001年开始我国湖北、湖南、河北、福建、广东、北京等地

先后进行了财政支出绩效评价的试点,近年来范围不断扩大,中央部门如国家海洋局、农业部、中国科学院、教育部等部门也相继进行了试点。从各地、各部门实施情况看,已初步建立、规范了评价的方法、指标体系和程序,财政资金的使用效益得到了提高,财政资金使用的透明度也加强了,取得了一定的成效。但由于我国国情所在和这项工作起步较晚,且缺乏系统性研究,至今仍未建立和形成一个科学、规范、合理的方法指标体系,评价结果缺乏约束力,还存在着许多问题。

(一)缺乏必要的法律约束及制度保障。从国外发达国家绩效评价工作的发展实践来看,必要的立法支持是确保财政支出绩效评价制度化、经常化的重要保证。早在20世纪80年代末,英国就着手通过法律条文对政府绩效加以评价。美国于1993年由国会正式颁布了《政府绩效与结果法案》,通过立法规定了政府绩效评价的概念、范围和制度,明确了相关部门的职责,为绩效评价的顺利实施提供了法律保障。而我国绩效评价工作仍处于试点摸索阶段,整个支出绩效评价制度仍是一片空白,迄今尚未出台有关绩效评价工作的统一法律。法律规范的缺失不仅使绩效评价工作流于形式,而且也影响评价工作的权威性,不利于评价工作的深入开展。

(二)没有明确统一的评价管理机构。西方许多国家和世界银行等国际组织都设有专门的绩效评价机构作为评价的执行主体。如美国在执行绩效评价的过程中,由国会审计署、总统预算和管理办公室以及政府计划的执行部门共同负责具体的考评。而我国则缺乏这样一个有权威性的综合管理机构,使得评价工作



只能分散在各管理部门进行,各部门又主要从技术性能、项目管理方面进行评价,指标、方法和组织程序差异大。标准不统一,使得财政支出绩效评价结果差异大,既难以保障评价结果的客观公正性,又缺乏可比性。

(三)缺乏科学、规范、合理的指标体系和评价体系。虽然我国许多地方已经初步确定了绩效评价指标体系设计和应用方法,但这些指标主要侧重于技术、工程及资金使用合规性的评价,而对资金使用效益评价不足。其次,各部门评价指标设置呈平面化和单一性特征,缺乏一套建立在严密数据分析基础上的科学、统一、完整的指标体系,还不能满足从不同层面、不同行业、不同支出性质等方面进行综合、立体评价的要求。另外,财政支出基础数据的缺乏也使得评价的标准难以确定,因此评价工作的进展十分缓慢。

(四)绩效评价内容不完整。一方面,目前的绩效评价对象只包括支出项目评价,还没有将单位支出绩效、部门支出绩效和财政支出综合绩效等三个更高层次的绩效评价包括在内;另一方面,在对具体支出项目进行绩效评价时,评价范围仅局限于项目本身,而忽视了项目内外因素的综合分析。评价内容不完整,使得评价工作缺乏全局性和前瞻性。

(五)多采取内部评价的形式。目前,我国财政支出绩效评价多数是政府部门内部的评价,或政府部门间相互评价。虽然也有些政府部门开始注重民意,注重外部的评价和监督,把人大和群众的评价纳入绩效评价的内容,但仍然是一种由政府部门内部自我绩效评价的模式。这样的评价体系容易造成以逐利的思想和心理来指导实践,存在报喜不报忧,好大喜功,只顾眼前利益,遮丑护短的

现象,缺乏公允性。此外,还易使下级产生抵触情绪而“以对策应付政策”,使评价工作流于形式。

(六)财政支出绩效评价的技术基础薄弱。目前政府的许多部门信息技术较为落后,基本上没有建立起有效的、覆盖面广的数据库,同时许多地方政府也没有足够的财力来支持绩效评估的推行。由于缺乏数据共享体系,财政系统要准确把握社会经济的发展情况,准确把握政府提供的公共产品、公共服务的数量和质量,难度极大。同时,实施财政支出绩效评价必须准确衡量成本和产出,这需要一套合理的会计核算制度,目前政府会计核算方法与实施绩效评价所必需的方法还有一定的差距。

### 三、构建我国财政支出绩效评价体系的基本思路

(一)建立健全公共支出绩效评价相关法律法规体系,为绩效评价工作的顺利开展提供必要的立法支持。立法保障是开展政府公共支出绩效评价的前提和基础。首先,应该确立绩效评价的法律地位,促使政府部门自觉开展绩效评价工作,使绩效评价成为政府部门公共管理的基本环节和重要内容。其次,要从法律上树立绩效评价的权威性。绩效评价机构在政府部门应具有相应的地位和相对的独立性,享有调查、评价有关政府部门活动的权力,同时保证绩效评价结果能够得到有效的传递和反馈,切实改进政府部门的公共管理。再次,要颁布有关评价工作的具体法律制度及规范,明确评价的组织管理、相关各方的责任与权利、评价对象、评价内容、实施程序和方法、结果及绩效报告的效力和约束等,使绩

效评价工作有法可依、有章可循,把绩效评价纳入正常发展的轨道。

(二)构建一套科学、合理、有效的公共支出绩效评价指标体系和评价体系,为绩效评价的顺利开展提供具体操作方法及衡量尺度。财政支出绩效评价指标体系是开展财政支出绩效评价工作的中心环节,也是整个绩效评价体系构建的难点。财政支出内容的复杂性、支出对象的层次性及支出效益的多样性,决定了设计一套科学、合理的指标体系,需要兼顾局部利益与整体利益、当前利益与长远利益、直接利益与间接利益,既要通用可比、简单适用,又要易于操作。为此,可以按照部门、项目、环节分别建立绩效评价指标。部门评价指标用来衡量部门事业发展所取得的业绩,可以和部门负责人的绩效考核结合起来;项目评价指标按照分类的原则就不同财政支出的使用效果进行评价;环节评价指标用来衡量财政支出运动过程中在库存、分配、购买、投资、支付等各环节的绩效水平。另一方面,为在一定程度上避免评价工作流于形式,可以考虑建立部门自我评价、财政综合评价、绩效审计和社会评价为一体的绩效评价机制。

(三)逐步建立和完善财政支出绩效评价信息系统及数据库,为绩效评价提供强有力的信息技术支撑。财政支出绩效评价是一项工作量大、技术性强的工作,为了确保绩效评价工作的顺利开展,必须建立起强大的计算机网络技术支持系统和完整的公共支出绩效评价基础资料数据库。在现阶段,首先可考虑选择一部分行业及不同类型的支出项目,作为评价工作的初始数据源,并做好数据信息的分类管理;其次,结合评价工作的开展,逐步扩大评价

数据信息收集范围，并推动社会公众信息指标的采集、量化和标准等研究和制定工作；再次，要研究评价数据信息采集方法，重点收集大中型财政支出项目从立项决策、建设实施到生产经营全过程实际发生的各类技术经济指标和数据资料，确保评价数据信息采集的有效运转，进而为绩效评价的顺利实施提供强有力的技术支持。

(四)强化财政支出绩效评价结果的应用及监督约束功能，为绩效评价工作的持续、深入开展提供依据。财政支出绩效评价结果的应用是考察和衡量绩效评价工作能否取得成效并持续开展的主要依据。从长远来看，将绩效评价结果纳入公共支出决策体系，纳入财政资金管理和监督体系，纳入整个国民经济发展预测体系是今后发展的必然要求。为此，首先要研究和制定全国财政支出绩效评价结果的应用管理办法，具体规定评价结果应用的目的、范围、程序、权限等。其

次，要结合各公共部门投资管理的特点，制定各部门成果应用的具体实施办法，为提高新上项目运营质量，加强项目管理、监督和考核提供参考依据，也为今后同类项目建设提供经验参数。再次，要健全相关法律法规，对项目具体执行行为和各有关责任人实施有效的约束和监督，以增强公共支出绩效评价工作的权威性。

(五)实行部分的权责发生制会计。我国现行的政府会计使用的是收付实现制的会计方法，这种现收现付制基础上的现金支出信息虽然在支出控制方面有其优势，但它可以通过提前或延迟支付人为地操纵各年度的支出，在许多情况下会导致对政府成本和绩效信息的歪曲和误导，因此，无法支持以绩效为导向的财政管理改革。目前，澳大利亚、新西兰和英国已在政府预算会计中使用权责发生制。而美国一般是把政府财务报告建立在现收现付制基础上，但利息费用、某些雇员养老金计划、贷

款和担保项目建立在权责发生制基础上。权责发生制会计和预算被看做是包含成本和收益的一个更为精确的方式。由于在预算系统中引入了完全成本概念，支出机构有较强的激励去评估自己的营运成本，而且在预算中提供关于负债或利息补贴的应计信息也有助于增强财政透明性和改进政策的制定。因此，实施绩效评价必须改革会计制度，推行权责发生制。由于我国的现实情况，权责发生制的推行可以采取逐步引入的办法。首先，对现收现付制进行有限的调整，在原有框架下引入权责发生制的部分要素来弥补现收现付制的缺陷，实行改进的现收现付制。其次，向修正的权责发生制过渡，确立权责发生制的基本概念和制度框架。最后，实行完全的权责发生制，并在预算和政府财务报告中采用。

(作者单位：厦门大学经济学院)

责任编辑 方震海

PHOTO NEWS

图片新闻



## 山东水泉：大棚樱桃别样红

山东省枣庄市水泉镇财政部门积极扶持农民利用当地的资源优势进行樱桃保护地栽培。由于当地大棚樱桃比普通樱桃提前3个多月成熟，许多外地客商纷纷上门收购，每公斤卖到120多元，有效地促进了农民增收。

(李宗宪 李芳摄影报道)