

英国公共支出绩效考评及对我国的启示

○ 林大茂 李勇

英国作为发达的工业国家，早在19世纪中叶，就已开始了对政府部门和公共机构的活动进行评价，并一度被认为具有世界上最好的绩效管理体系。但随着英国经济和社会的发展，原有的绩效管理体系逐渐暴露出很多缺陷，引发了上世纪60年代开始的对绩效管理体制的批判和改革。

1998年7月，英国政府出台了《英国现代公共行政：改革的投资——广泛支出审查：1999—2002年新公共支出计划》白皮书，为1999年至2002年设置了新的公共支出计划；1998年12月，又出台了《未来的公共服务：现代化，改革和责任——广泛支出审查：1999—2002年公共服务协议》的白皮书，这一白皮书中制定的《公共服务协议》为每个政府部门设立了运行方式和运行成果的绩效目标，并规定了如何利用公共服务协议中制定的目标来评估政府的行为。

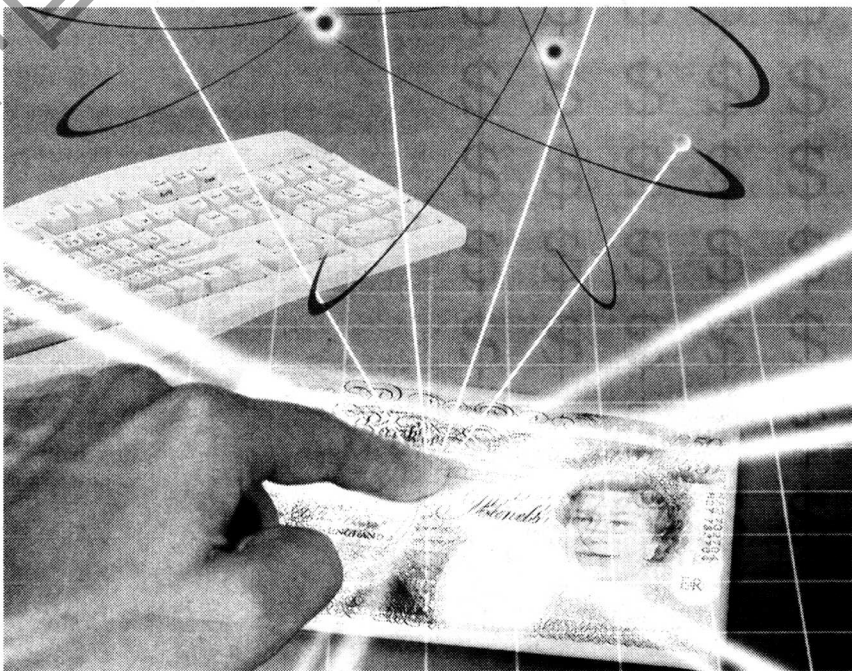
1999年，英国政府出台了《政府现代化白皮书》，提出了建设政府现代化的几个主要原则：(1)政策的制定要更加强调结果，注重对风险的控制，并希望各部门齐心协力进行合作；(2)各部门应提供有效的公共服务，提高公共服务质量，要让纳税人通过清晰的目标设置来了解所纳税款用于何处，以提高整个体系的有效性；(3)通过为市民和企业提供电子商务和电子政务以更好

的利用信息技术。至此，英国拉开了全面实施公共支出绩效考评的序幕。

英国政府的公共支出绩效考评侧重于对目标完成情况的评价，为此，各政府部门对于支出的管理从过去主要集中在程序和产出的措施方面转变到注重最终成果。目前，很多部门都已经成功地将其行为所引发的直接后果与政府确定的最终目标连接起来，管理的重心从花费多少转向花费什么和为什么花费。

在绩效预算制度下，对各部门绩效的评估既不能本部门自己说了算，也不是由财政部或审计部门说了算，而是由纳税人的代表对政府的公共服务进行评价。

由于各部门所要完成的目标差别较大，因此不同部门的绩效考评有不同的指标及办法。如，警察部门是一个提供纯公共产品的部门，其工作性质很难单纯用“产出”来衡量，使得业绩考核难度较大。英国对此考核主要分两类指标：一类是硬指标即治安指标，主要反映当地的犯罪率及破案率；另一类是软指标，主要靠居民对警察服务的满意程度的打分。考核指标体现了警察部门应对本地区社会治安总体负责的思想。再如，对修路工程的考核，由于修路的根本目的是为解决其他道路的交通拥堵问题，项目建成后，对该项目的考核不仅要看道路修建的质量及资金的使用情况，



还要考核该路修通后，其他道路的拥堵情况是否减轻，以此来衡量该项工程的绩效。对于一些需较长时间才能见效的投入，如医疗卫生，不仅要考核一个阶段内资金投入后新建了多少医院、新增了多少医护人员、增加了多少床位等，还要对这一阶段内公民健康状况改善情况及公民寿命是否增加等进行考核，以此来确定该项投入的绩效。

从目前英国绩效考评的情况看，对部门预算的绩效考评主要有部门自我评价、议会考评和政府考评三部分。与此同时，对一个部门的绩效考评还有来自社会各个利益群体的意见，包括专家学者及一般民众的意见。这几种考评方式相辅相成，共同对英国政府公共支出绩效考评发挥作用。

1. 部门自我考评。即由部门内部的专门机构对预算执行及绩效情况进行自我评估。各部门将年度绩效计划中的绩效指标与本年度实际执行情况进行对比，对绩效计划中的绩效指标完成情况进行评价，对未完成的绩效计划目标进行解释并提出相应整改措施。各部门每年要将考评结果报送财政部和议会。

2. 议会考评。由议会公共支出委员会下设的国家审计办公室负责。英国议会内部设有专门的公共支出委员会，其主席由在野党议员担任，公共支出委员会下设国家审计办公室，专门负责对各部门的财务状况及绩效目标的实现情况进行审计。审计时主要依据三个原则：经济性，看是否在最小成本中进行，有些不可由政府支出的尽量不用政府支出；效率性，考察政府的工作效率，看购买的物品是否实现效率最大化，政府部门是否提供了有效的服务；效力性(有效性)，主要是看最终的结果、服务质量。目前，英国国家审计办公室每年审计

50—60个部门，向议会提交约60份绩效审计报告，由议会最终确定部门的绩效考核结果。此外，审计报告也将发表在一些公开的刊物上，向公众提供相关信息，接受纳税人的监督。对审计出问题的部门，议会可进行质询，并要求部门提出整改意见和措施，审计办公室会对整改情况进行跟踪落实。如果部门没有改进，部门长官的政治生命也基本结束。

3. 政府考评。主要由财政部负责。财政部每两年对部门预算进行一次考评，并对以后年度相关预算进行调整，同时为编制下一个三年期预算做准备。考评主要是在各部门提交的年度绩效报告基础上，通过分析研究、打分等方式对各部门的绩效计划执行情况、完成结果进行考评。考评的主要内容包括：部门设定的年度绩效目标的合理性；绩效目标的完成情况及社会经济效益；各项支出的合理性；绩效信息的真实性。考评包括资料的收集、分析和考评结果的起草、发布两个阶段。在资料收集、分析阶段，财政部按设立的标准收集相关数据，根据从不同渠道获得的资料信息与部门的报告相对照，以此检查部门报告的真实性及效率性。资料的来源有两个方面，一是现存资料，二是为完成评价目标而收集的有关特殊资料。现存资料包括统计数据、以往研究评价或相关评价中得到的信息。特殊资料的收集包括：调查、听取专家的观点、吸收社会意见或进行典型案例等。财政部要将每个部门的考评结果报送内阁委员会，并向全社会公布。这些评价既有助于加强部门内部管理，同时也是财政部对各部门进行项目预算的基础。

4. 其他考评方式。一是公众评判法。对社会公众进行问卷式调

查，以评判支出项目尤其是一些无法直接用指标计量项目的效益。财政支出的分配和使用是否有效率，很大程度上取决于能否充分反映社会公众的需要，通过社会公众对政府机构的服务质量、服务效果进行评价，可以反映支出的实际效果是否符合公众的需要。二是专家考评。由高等院校、科研机构、中介机构等技术专家组成的专家组，协同政府部门确定指标、标准，对各部门的支出绩效进行分析，对某一阶段政府投资的领域进行广泛的学术考评，以确定政府投资的成效。

在我国逐步建立起部门预算的绩效评价体系，加强对部门预算的绩效考评，是今后预算改革的一项重要内容。英国政府公共支出绩效考评的有效做法，对我们有以下几点启示：

(一) 应采取循序渐进的实现方式，由易到难、由重点到一般。英国实行绩效考评经历了近40年的时间，从公众和议会特别关注的重大问题和具体项目开始，逐渐扩展到全部财政支出，从重点评价支出的经济性、合规性开始，逐步转移到对财政支出的经济性、效率性、有效性的全面评价，充分体现了阶段性的特点，并非一步到位。我国是一个人口众多、区域经济发展不平衡的大国，尤其是当前还没有做到把政府的全部资源特别是公共资产方面的资源都纳入预算管理的范围，也未能准确把握完成绩效目标需耗费的成本，仍处于为建立绩效预算体系打基础的阶段。借鉴英国的经验，我国在绩效评价体系建设和完善的过程中，要注意经济、社会发展的阶段性，由易到难，实行渐进式改革。目前，我国已开始了绩效考评的试点工作，应在总结试点经验的基础上逐步推开。

(二) 建立、健全绩效考评的相

关制度，为绩效考评创造有利的条件。英国的绩效考评是通过建立和完善一系列规章制度开始的。目前我国部门预算编制改革为实行部门的绩效考评制度提供了基础，我们应当抓住时机，建立将部门自我评价、财政综合评价、绩效审计、社会评价融为一体的绩效评价机制，明确绩效考评的组织管理、责任、权利、对象、指标体系、实施程序和方法、结果及绩效考评报告的效果和约束等，为绩效考评的顺利实施提供制度保证。首先，要建立一套切实可行的绩效指标，要求各部门在制定预算时也制定相应的绩效计划，并在年终对当年绩效情况进行报告，其次，要逐步将绩效与部门的利益(如预算增长、职工工资、官员升迁等)联系起来，调动各部门提高绩效管理的积极性。第三，要通过制定政府部门使用财政资金的绩效目标，设计出衡量绩效目标的指标和标准，运用适当的方法，对目标的实现程度和财政资金的使用效益进行分析、评价和报告，以提高资金的使用效益。

(三) 加快绩效考评的组织管理和部门协调，提高绩效考评的客观性和公正性。英国的经验告诉我们，公共支出绩效考评不仅仅是财政部门的事情，需要各级政府、部门乃至全体公民的积极参与和配合才能完成。各个部门应按照法律的规定，协调配合，分别从不同的角度对公共支出进行绩效考评工作，共同促进事业的发展和工作目标的实现。由此可以看出预算管理的改革除了需财政部门的努力之外，还要求政府其他方面的制度和程序，包括政府决策、政府组织、人事管理等方面的制度和程序都要适应绩效考评的要求。为此，我国在推进绩效改革的过程中，不仅需处理好部门的协调配合问题，而且应发挥

专家、中介机构以及社会公众的积极作用，使绩效评价体系更加客观、公正。

(四) 加强绩效考评的信息化建设，完善绩效考评的信息基础。财政支出绩效考评，离不开一定规模和容量的数据库，需要对各类支出项目进行横向和纵向比较，保证绩效考评工作的持续、高效开展。英国对绩效考评的信息收集工作非常重视，并为此专门出台了相关的法律。我国在开展政府公共支出绩效考评工作时，也要对政府目标、资源分配、实施单位、进展情况、效果及社会影响等有关信息进行收集、整理和分析，为政府公共支出绩效考评提供有效的信息基础。首先，要根据统一规划，确保政府各部门积极参与，在不危害国家安全的前提下实现信息公开、共享，进行全面系统的绩效考评信息化建设。其次，要充分利用我国正在兴建的“金财工程”、“金税工程”、“金审工程”、“金盾工程”等部门信息网络工程，建立有效的绩效考评信息收集网络，确保数据信息采集的有效开展。第三，大力推进政府与企业的信息化进程，充分利用企业资源，以建立完备的财政管理信息系统，提高信息采集的效率性和安全性。

(五) 在部门预算的基础上逐步尝试编制滚动预算，为最终实现绩效预算打好基础。在英国，由于要编制三年期预算，各有关部门不仅要考虑当年情况，还要做出三年的预估。这就要求各部门的预算编制必须根据其支出对未来三年计划的影响来考虑和决策。当部门提出计划变动建议时，必须预估由此产生的对未来预算的影响。这一做法可以看出，编制一个中期的多年度预算既适应计划期间延伸的需要，也有利于政府从较长时间的角度、根

据战略规划的要求来安排支出的优先顺序和评定当前支出行动对将来预算的影响。目前，我国各部门实际上都制定了与国家5年计划目标一致的本部门发展规划以及年度计划，在此基础上将年度计划进一步细化为年度绩效计划指标，使各部门的具体计划与国家的总体规划联系起来是可行的，也是十分必要的。因此，可以借鉴英国的改革经验，在我国试行编制多年滚动预算，并充分应用绩效考评的结果，尽快建立具有中国特色的绩效预算体系。

(六) 建立激励机制，鼓励部门管理者提高资源的使用效率。英国在绩效考评改革中非常重视运用激励机制，给予部门较大的决策自主权，只要能实现《公共服务协议》要求的绩效目标，部门可按自己的计划安排预算资金，并在三年计划期内，将预算资金在不同年度内自由调度，三年计划期结束后的节余资金也可转入下一个计划期继续使用。这种制度能够激励部门按绩效要求的标准来完成自己的任务，鼓励部门节约资金，避免年终突击花钱的现象。英国的实践表明，在预算管理适当分权，建立激励机制是十分必要和有效的。目前我国在预算管理方面进行的改革，主要还是体现在对预算资金的控制方面，这种管理方式对于强化预算约束、防止腐败是十分必要的，但是如果如果没有相应的激励机制支持，部门不仅积极性不高，还会寻求种种逃避控制的办法。因此，在今后深化预算管理改革的过程中，可以借鉴英国的成功经验，在建立绩效考评制度和有效的约束机制的基础上，采取适度分权的模式，建立激励机制，鼓励政府各部门充分利用好财政资金。

(作者单位：财政部行政政法司)