

试论

财政支出绩效评价结果的应用

○ 侯孝国 李云庆

财政支出绩效评价是近30年来西方国家普遍用来加强财政资金管理,提高财政资金使用效益和政府管理效率,改善政府公共管理水平的重要工具。在我国,尽管财政支出绩效评价工作才起步,但是已经展现出了十分广阔的应用前景。我国的财政支出绩效评价工作可以分为项目、单位、部门和综合四个层次来进行,因此我们分别从这四个方面来探讨对其评价结果的应用。

项目绩效评价结果的应用

财政支出项目绩效评价结果是确定立项的依据。在项目可行性论证中,对项目上马将要产生的绩效结果进行实事求是的科学预测是必不可少的重要内容之一。立项审批机关在批准立项过程中,除了要充分权衡项目实施的条件是否具备外,更重要的决策依据就是看该项目上马后能否取得较好的绩效结果。因此对项目未来绩效结果的科学预测是确定是否立项的主要依据。过去,由于立项水平不高,没有对项目可能产生的绩效进行科学的评价就盲目立项,造成了资金的严重浪费。如在“八五”时期投产的81个国家项目中,有75个项目超概算,超额投入525亿元,项目未达到设计生产能力的占37%,处于亏损状态的占40%。因此,将项目绩效评价的结果预测真正运用到对立项的严格控制中来,才能使每一个财政支出项目都能够产生出最好的绩效。

通过项目绩效评价结果加强资金监控。在项目中期资金监控方面,绩效评价结果发挥着其他手段不可替代的作用。从资金拨付控制来看,由于对项目的全部预算资金不能一笔拨付,特别是对那些所需资金量较大的项目,资金的供给更是需要分批、分阶段进行拨付,因此,在掌握资金的拨付频率、规模和速度中,绩效评价结果起着有效的控制作用。当然,这里所说的绩效评价结果并不是项目完成后的评价结果,而是阶段性的评价绩效。通过对项目进行过程的评价,实际上可以对项目本身进行再论证。一方面如果评价结果不理想,明显达不到项目立项之初的绩效预测,甚至出现继续该项目会

造成损失的情况,为了避免损失的发生,果断停止资金的拨付,避免更大的浪费将是正确的抉择。另一方面,如果在项目进行过程中得出了较好的评价结果,除了按照正常的资金拨付进度供给资金,还可以通过加快资金拨付的进度,确保项目按时完成,促使项目尽早地发挥效益。从加强对资金的管理来看,项目中期的绩效评价结果是资金管理者加强对资金使用监督检查的重要手段。如果在绩效评价过程中发现在项目建设过程中没有按照国家的财经纪律使用财政资金的问题。可按照国家的有关规定及时做出相应的处理。

利用项目绩效评价结果提高项目管理水平。衡量项目管理水平,需要综合各方面的内容。财政支出项目绩效评价,以其指标体系的全面性、评价方法的科学性、评价结果的客观公正性成为衡量项目管理水平的重要尺度。在利用项目绩效评价结果提高项目管理水平时,不是就某一个项目来进行,而是将多个项目的评价结果放在一起进行对比和分析,从中找出规律,分析原因,以便总结经验,吸取教训。既然是同一类型的项目,面对的是同样的客观环境,绩效评价结果的不同就能够强有力地说明项目之间管理水平的高低。

单位绩效评价结果的应用

绩效评价结果是单位财政资金使用效率的反映。

目前对使用财政资金单位的追踪问效仍然还处于单项检查状态,没有从整体上与该单位的综合管理情况结合起来。这是因为我们还没有形成一套涵盖全面的单位绩效评价体系。利用一套完善的评价体系对单位使用财政资金的绩效状况进行总体评价,其结果可以将该单位的整体效率状况准确地反映出来,便于进一步加强内部管理,更好地使用财政资金。

通过绩效评价结果分析诊断单位内部管理问题。对单位支出绩效的评价结果实际上也是对资金使用单位内部各项管理控制制度、人力资源素质及其努力程度等多个方面的综合评价,能够在一定程度上反映财政资金使

用单位内部的基础管理状况,财政管理部门和资金使用单位可以充分利用评价的结果对管理中存在的问题进行科学的诊断,及时采取切实可行的措施提高对财政资金使用的管理水平,进一步推动财政资金使用效率的提高。财政部门关注财政资金使用单位的绩效评价结果,可针对评价结果反映出来的问题,向资金使用单位提出改进管理、提高效率的合理化建议。财政资金使用单位经过认真分析评价结果查找原因,可发现和解决财政资金管理和使用中存在的问题,检查本单位在整体基础管理中存在的制度缺陷,制定相应的管理制度,提高财政资金使用效率。

绩效评价结果是考核单位领导人的参考依据。在干部人事管理中,由于缺乏对干部工作业绩的科学评价办法,在干部任免中还存在一些不正之风。对财政资金使用单位的绩效情况进行科学的评价,可以弥补领导人考核和任免中的不足,为选拔德才兼备的领导者提供客观公正的依据。这是因为一个单位的领导班子素质状况对该单位的绩效评价结果具有决定性的作用。把单位的绩效评价结果作为考核单位领导人的参考依据,增强了干部任免的公正性和透明度,有利于消除干部任免中的暗箱操作带来的腐败行为。

部门绩效评价结果的应用

评价结果可以真实反映部门政绩水平。如何衡量政府部门的政绩是一个世界性的难题。因为,单纯从某一个方面很难对该部门的政绩做出中肯的评判。而利用财政支出绩效评价体系,以财政支出的评价结果为核心,总揽部门各方面的职能和行为,可以从总体上将部门政绩统一在一个可量化的尺度中,非常直观地反映出部门工作的绩效状况。一个部门的绩效评价结果较好,表明该部门较好地利用了财政资金,事业发展状况良好,较好地承担了社会和政府赋予该部门的职责;否则,就可能是部门内部管理混乱,没有很好地履行职责。通过部门绩效评价结果,其上级机关可以对该部门的行为有一个较为客观的认识,同时利用这一评价结果,对该部门进行深入详细的剖析,找寻存在问题,促进整改。

通过评价结果加强部门资金运用和部门行为监督。虽然财政、审计等部门都加强了对各部门财政资金使用情况跟踪监督检查和审计,但从总体上看,监督财政资金使用的行为还很乏力。究其原因,一个重要因素就是缺乏行之有效的财政支出绩效评价体系,没有将评价结果运用到对各部门财政资金使用的监督上来。将一定时期各部门的绩效评价结果运用到对该部门的监督和管理中,可以从以下几方面进行:首先,从上级主管部门

来看,其主要职责是协调下面的各职能部门,调动各职能部门认真和正确履行既定职能的积极性。如果某个部门的绩效评价结果较差,通过对其评价结果进行认真的分析,可以总结该部门在具体的行为过程中存在的问题,排查影响该部门绩效评价结果的因素,进一步追查行为人的责任,为进一步的处理提供客观依据。其次,从财政部门来看,虽然按照权力机关批准的预算对各部门拨付了资金,但这并不是万事大吉了,财政部门还要肩负监督财政资金使用的义务。对部门财政资金使用和管理的绩效评价就是一个较好的监督途径。通过对部门绩效评价结果的分析,财政部门可以向财政资金使用部门提出合理化的建议,对于一些违反国家财经纪律的问题向有关部门提出处理建议,以确保国家财政资金的安全和有效使用。第三,从审计部门来看,其主要职责是对政府部门正确运用国家财政资金进行检查。审计部门除了实施一定的审计程序对各部门在运用财政资金中的行为进行监督外,运用绩效评价的结果,可以为发现问题提供必要的线索,更好地实施审计行为,使审计效果更加显著。第四,从社会公众来看,他们是这些部门的最终服务对象,部门的绩效如何与公众的评判联系在一起。但是,在很多情况下,信息的不对称使普通民众在判断某部门的绩效时往往处于无所适从的境地。利用财政支出绩效评价指标和体系,对部门进行绩效评价,并将评价结果向全社会公告,可以更好地实施社会公众对政府部门的监督。

绩效评价结果是平衡部门预算的重要依据。实行部门预算是我国财政预算管理体制的重大改革。按照“效率优先、兼顾公平”的分配原则,财政部门在平衡各部门预算时,往年各部门的绩效评价结果可以成为确定今年预算水平的基本依据之一。为了鼓励各预算部门更好地运用财政资金,如果部门的绩效评价结果较好,按照效率优先的原则,可以考虑安排更多的预算资金;如果绩效评价结果较差,则可以考虑降低该部门的预算水平。这样,一方面提高了预算的综合性,另一方面也增强了预算的透明度,保证预算分配的科学和公正。

综合绩效评价结果的应用

用综合绩效评价结果判断财政资金配置的合理性。利用财政支出绩效评价体系,对财政支出情况进行综合绩效评价,可以较好地效率原则和公平原则有机地结合起来,使综合绩效评价的结果成为衡量财政资金分配原则在实践中实现程度的重要参照标尺之一,较为全面地将财政资金分配结构的合理与否反映出来。

一是通过绩效评价结果了解财政资金在效率领域和

公平领域中的配置结构是否合理。财政资源的配置优化,要求同时满足社会对提高效率和实现公平的需要。在财政支出领域,资源配置主体的效率偏好与公平偏好并不是始终处于均衡状态,偏好的过度倾斜会导致支出结果不能真正体现“效率优先、兼顾公平”的原则,损害财政支出的整体绩效。通过对一定时期整体财政支出绩效评价结果的考察和分析,可以找出资源配置中的缺陷,及时压缩长线领域中的支出规模,增加支出不足领域中的投入规模,使有限的财政资金在促进经济发展、保证社会稳定中发挥更好的作用。如果经过连续多年的绩效评价实践,积累起连续的结果数据库,还可以通过多个年度间的对比分析等方法,总结财政支出实践中带有规律性的经验和教训,进一步改进工作,提高财政资源的配置效率,在更高层次上实现社会的公平。

二是通过绩效评价结果了解财政资金在高效领域和非高效领域中的配置结构是否合理。高效领域是指与社会经济发展有直接联系的领域,这些领域能否得到有效发展对社会经济的增长将产生深远的影响,如财政加大对基础设施、教育、科学等的投入力度,会大大增加经济增长的长期潜力。非高效领域虽然对社会经济增长不直接产生影响,如行政经费支出领域,但行政机构的良好运转可以为经济发展提供优越的外部环境。通过对一定时期财政支出的绩效评价,可以使我们分清轻重缓急,在国家方针政策的指导下,在财政资金各种不同的

使用方面和方向之间寻求最佳的分配模式,做出正确、理性的抉择。

三是通过绩效评价结果了解财政支出在实现社会公平中是否发挥了应有的作用。在国民收入分配序列中,财政支出属于初次分配后的再分配。财政参与国民收入再分配的一个重要目标就是实现社会的公平。如财政在帮助弱势群体中发挥着重要作用,但毕竟财政资金是有限的,完全靠财政“兜底”是不现实的。通过对这部分财政支出绩效的评价,可以进一步改善支出方式,从而更加有效地发挥财政资金“四两拨千斤”的资金吸附功能,帮助更多的贫困者走出困境,早日实现全面小康社会的目标。

依据综合绩效评价结果准确把握财政政策效应。财政政策是国家调控宏观经济一项主要的政策工具。就目前来看,财政支出绩效评价在衡量财政政策效应时,主要应用于扩张性财政政策领域中。政策制定者应当密切关注财政支出绩效评价结果,在运用扩张性财政政策刺激宏观经济走向景气时,应当将支出绩效评价结果作为一个重要的政策变量考虑,从而做到准确把握支出总量,确保财政政策扩张适度,使政策效应最佳。如对于积极财政政策是否该淡出的争论,我们可以选择科学的评价指标和评价方法,对积极财政政策的支出绩效进行客观公正的评价,对其政策效应做出公允、准确的衡量和判断,充分利用评价结果来选择积极财政政策的继续实施还是逐步淡出,增强制定财政支出政策的科学性。

利用综合绩效评价结果控制财政风险。由于财政是各种风险的最终承担者,防范财政危机显得尤为重要。为了防范财政风险,需要建立财政监控预警机制。财政支出状况直接影响财政资金的安全运行,因此,对财政支出的监控十分必要,支出绩效正是财政支出监控的重要内容。目前,我国财政的压力较大,财政赤字和债务规模都比较大,且增长较快。为了防范财政风险,国家应当建立有关财政收支情况的监控制度。虽然财政部门早已建立了财政收支月报、季报、年报制度,并通过对各类报表提供的信息为决策服务,在一定程度上对财政收支起到了监控作用。但是,由于这些报表重点关注收入和支出的总量与结构,没有将支出后财政资金的运用绩效纳入监控体系,或者只是在有关分析中稍有涉及,未能引起足够重视,在建立财政运行监控制度方面还存在明显缺陷。为弥补这一不足,应积极开展财政支出绩效评价工作,将支出绩效评价结果纳入财政运行监控体系,提高支出绩效评价结果在防范财政风险中的地位,而且支出绩效评价应当成为新的财政监控制度的基础。

(作者单位:财政部统计评价司 山东省烟台市财政局)

小资料

国外财政支出绩效评价结果的应用

财政支出绩效评价的结果成为调整政府长期经济目标和计划的依据,各政府部门都根据每年的绩效评价报告,对各政府部门的经济目标和计划进行相应的调整。

对财政支出绩效评价报告中反映出各部门在管理中的问题,及时提出解决方案,供国会和政府参考。

绩效评价的结果成为财政部对各政府部门制定以后年度预算的依据,如美国布什政府的一个工作重点就是把政府各部门的工作绩效与其部门的预算紧密结合起来。

绩效评价的结果成为各政府部门落实行政责任制的重要依据,提高了政府工作效率。由于绩效报告必须提交国会并向公众公开,因而在客观上促进了政府部门更好地为公众服务,同时接受国会和公众的监督。