

让理想照进现实：预算绩效管理的几点思考

牛美丽

摘要：预算绩效管理是国家治理能力现代化的重要内容。要加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，有必要重新审视目前预算绩效管理的实践，改进工作方式和评价方法，尤其要注重顶层设计，把财政绩效评价与政府其他的管理创新（如数字政府、绩效管理等）整合起来，并对预算绩效管理中的分析单位、评价指标、3E原则等要素进一步深入解读和阐释，从而提出思考和建议。

关键词：预算绩效管理；国家治理能力现代化；评价指标体系

我国的预算绩效管理萌芽于上个世纪末的部门预算改革。虽然当时并未明确提出“绩效”这个概念，但基于零基预算方法建立的项目支出预算的优先性排序，实际上把项目预期的结果作为预算资金分配的主要考量。经过二十年的努力，预算绩效管理不断发展。但是，我们也必须认识到，真正做到全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理任重道远。笔者认为，要把“三全”做实，不能简单地做加法，而是要在减法的基础上做加法。这不但要求梳理目前预算绩效管理的实践，去掉繁杂不实的做法，而且要改进工作方式和评价方法，尤其要注重顶层设计，把财政绩效评价与政府其他的管理创新（如数字政府、绩效管理等）整合起来，以期用更小的成本获取更好的效果，这样才能让治理能力现代化的理想尽快成为现实。

预算绩效管理的定位：宏观还是微观？

从2011年财政部提出全过程预

算绩效管理，到2017年党的十九大提出全面预算绩效管理，到2018年《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》出台，我们的绩效管理范围不断扩大。《意见》中甚至把预算绩效管理的范围扩大到收支总量、产业结构调整、债务风险防控等宏观经济指标。这和我们过去的预算绩效管理改革的重点差异很大。从前的改革是由财政部门主导，核心是解决部门的部门预算中项目支出的预算编制和执行中的问题。虽然也有部门整体绩效评价和政策评价，但基本支出考核的意义不大，基本上还是以部门的项目支出为主，重点是单个项目的编制和执行的规范。可以说，我国目前的预算绩效管理已经成为了全面推进我国政府预算管理依赖的手段。《意见》中明确提出预算绩效管理是国家治理能力现代化的重要内容。

那么，如果要真正做到治理能力的提升，目前以项目为基本单位进行的绩效评价技术的改进是远远不够的。预算管理的核心是决策，而预算

决策要求政策与预算必须要衔接。这个衔接是双向的，不单单是指预算要跟着政策走。反过来，在政策制定过程中就必须引入预算分析，即从物有所值和中长期财政可持续政策的可行性进行论证。如果仅仅在预算执行中评估一下微观的项目，是舍本逐末，根本无法保证财政资金分配的合理性和有效性，更无法有效防控债务风险。更重要的是，治理能力的提升说到底整个政府治理理念、行政能力的提升，单纯依赖财政部门难以推动深层次的政府行为的变革。

借鉴其他国家的成熟经验，立足于我国的国情，建议可以考虑以下几点：一是人大预算审查监督中细化重大政策和政府预算监督中相关绩效的要求，目前这方面的要求只是原则性的，强制性不够，操作性也不够。二是加快部门预算绩效管理与其他绩效管理（如对一级政府考核、部门考核、部门内部考核）的衔接，财政预算管理在其他考核中的比重很小。目前多个考核并用，碎片化严重，不但占用

大量行政资源，结果也很难应用。三是加强经济社会规划与财政规划的衔接，包括年度规划和中长期规划的衔接。四是加大预算绩效管理的公开透明。例如，对部门项目支出预算的绩效申报表、部门决算每个项目的绩效情况、部门整体绩效执行情况等的公开。

预算绩效管理的分析单位：何为“项目”？

长期以来，预算绩效管理一直以部门预算中项目支出预算为对象，即不管是事前还是事后评价，都是以单个的项目为分析对象。近两年，部分地方开始对部门整体绩效和政策绩效的评价。这是一个非常重要的转折，从财政问责角度来讲，被问责的对象应该是部门和政府，因为部门和政府是决策的主体。但是，目前的部门整体绩效其实还是以项目支出绩效评价为主，辅以基本支出的评价。至于政策评价，应用的也还是项目评价的基本逻辑，主要针对项目的执行，并未对政策本身进行评价，二者可能是改进未来决策的关键环节。

何为“项目”？绩效预算中的“项目”是与特定政策目标相联系的项目。目前的项目是以部门编报为基础，而部门编报是自下而上，以各业务处室、基层单位内部的业务分工为主，因而目前的项目往往是基层工作人员根据自己日常工作简单归纳出几个项目，因此经常看到一个部门几百个、甚至上千个项目。可以想象在此基础上的部门整体绩效评价的工作量。虽然实践中财政部门建议按照项目的特点分门别类，例如按照购置类、基建类、事业发展类等分别设置评价指标体系，但仍然需要逐个设立指标评价体系，

一一进行评价。这样做大大增加了部门编制预算的工作量，也大大增加了项目执行中的成本和事后部门整体绩效评价的成本。部门项目的高度碎片化使得预算评价很难和部门的年度工作任务以及宏观的政策挂钩，评价结果更多应用在改善项目执行，很难对未来的部门决策、政策制定提供有价值的参考。

笔者建议，为了把预算绩效管理更务实推进，必须对“项目”进行清晰的界定，并且对一个部门的项目数上限进行控制。具体方法可以是根据部门的职能、年度工作任务每年梳理出不超过十项的项目，部门整体评价就围绕这些项目开展。至于现有部门预算中的项目仍然可以保留，但是需要根据这十类的工作任务的内容和目标进行归类，作为子项目纳入评价的范围，不必做单独的评价。

评价指标：定量还是定性？

在绩效评价过程中，我们经常会遇到采用定性指标还是定量指标的选择。而且在很多的相关制度文件中也会看到类似“定性和定量相结合”的说法。但是，笔者认为定性指标并不适合绩效评价。现实中采用定性指标往往是因为：一是不知道如何选取定量指标，用定性指标来充数。二是知道可以使用哪些定量指标，但是收集数据的成本比较高。三是为了规避定量指标无法实现的责任。无论是哪种理由，都不能成为过度使用定性指标的理由。定性指标只是项目可以产生正面效果的文字描述，因而属于项目立项必要性的内容，不应该成为预计结果的评价指标；定性指标无法与财政资金量挂钩，因而难以根据定性指标测算出应该拨付的资金量；定性指

标的应用很容易使得项目预算申请成为文字游戏。更不利于事后问责，因为只要有财政资金投入，总会有积极的影响。因此，为了进一步提升绩效评价的质量，建议在绩效评价指标的设计中，杜绝定性指标的选择，而采用定量指标。

3E原则解读：成本、物有所值评价、因果分析

从预算绩效管理改革启动至今，我国的预算绩效管理一直致力于建立评价指标体系。3E（经济、效率、效果）被写进相关的制度文件，也在评价过程中被广泛提及，然而并没有被恰当地运用。

一是经济的概念并不是指项目的财政拨款，而是指成本。项目的成本经常大于财政拨款。例如，基建项目的资金可能是通过政府发行债券得来的，那么发债的成本都应该计入经济性的统计范围。

二是效率的测量需要做成本效益分析，做物有所值的评价。但是目前大多数的评价并未做成本效益分析，在投入指标上，更多使用的是资金拨付率、拨付进度等反应项目微观管理规范性的指标。物有所值评价在当前经济增长压力加大的情况下，对于有效分配和使用财政资金，提高财政资金使用效率尤其重要。

三是效果的分析并不是简单地计算结果指标上的取值。在选取结果指标的时候，必须考虑财政投入与结果指标的因果关系。例如，我们经常看到在评价报告中看到有些项目的结果指标是地区某个产业的发展，甚至是整个地方经济增长的取值，显然，这个结果并不严谨。财政投入对这些指标的贡献有多大，需要进行严谨的因

果关系分析。运用因果分析还可以解决另一个目前绩效评价中的时间谬误问题。时间谬误是指在结果指标的选取中，不考虑项目本身的绩效生产周期，用A期产生的效果去评价B期投入的绩效。最典型的例子就是上一年创新投入，下一年就企业的专利数、产值利税等指标来评价项目的绩效。

为了解决上述问题，一方面需要在财政、支出部门和第三方评价机构中提高关于成本、成本效益、因果分析的基本理念和方法的认知；另一方面，也需要不断完善政府财务管理，提高政府统计数据的质量并加大开放力度，以便提供高质量的数据供因果分析之用。

事前评价VS事后评价：如何衔接？

自从财政部提出全过程预算绩效管理的要求后，各地推进绩效管理改革的过程中实际上有两个阶段的评价，一是事前绩效评价，二是事后绩效评价。前者是部门提交预算申请时进行的项目预期绩效的评价，由支出部门自己提出项目的绩效指标；后者是项目执行完之后，由部门自己组织（通常是聘用第三方机构）进行执行效果的评价。理论上，只要预算批准了，就等于部门提出的事前绩效目标得到了认可，事后的绩效评价只需围绕部门所承诺的这些指标评价即可。从节省成本、提高评价工作的效率和合法性角度，也应该这么操作。但是，这种模式有一个前提条件，即项目的事前绩效目标的取值是合理的。

那么，如何保证这个绩效目标的取值是合理的呢？标杆分析是绩效评价中经常使用的确定绩效目标取值的工具，但在我国应用并不广泛。目前，

事前评价的绩效取值并未经过严谨的论证。假设这个指标取值经不起推敲，如何能确定与之配套的财政资金的分配是合理的？如果事后的评价也比照这个指标，事前和事后的评价都将流于形式。缺乏标杆分析很容易让支出部门控制绩效，从而使得绩效评价结果缺乏说服力，无法为决策提供有价值的信息。为此，建议在绩效评价中植入标杆分析工具，尤其是事前绩效目标值的论证。

慎用公众满意度

结果导向的预算管理使得公众满意度成为财政资金分配和管理使用的最终目标。但是，这并不意味着所有的项目都要开展使用者满意度调查，主要是因为满意度调查的成本非常高。一份高质量的满意度调查需要在抽样、测量、数据分析等每个环节都要保证有效性，而现实中往往不具备这些条件。通常支出部门自己设定一个并未经过严谨论证的满意度目标，第三方机构在事后的满意度调查过程中，往往需要被评价单位的配合，因而在抽样、问卷发放等环节上受到掣肘，导致满意度调查结果经常充满瑕疵，信度很低。鉴于此，建议在绩效评价过程中，谨慎使用公众满意度。只对那些具备开展高质量公众满意度调查的项目才设立满意度指标。对于那些不具备满意度调查的项目，只要能够确认项目实施与公众满意度成正相关关系，可以考虑放弃满意度调查，代之用其他方法来测量项目的使用效果，例如利用日常管理中的投诉率、公众意见反馈，包括现有的大数据平台，如政府及相关部门的政务微博、微信等多种渠道的客观数据等，比主观的满意度调查更能说明项目的绩效。

第三方机构参与：培育、引导和规范

第三方机构是我国推进预算绩效管理的重要力量。第三方的参与一方面降低了政府相关部门的工作量，另一方面也增加了公信力，避免由财政部门组织评价所带来的部门之间的纷争。但是，我们也必须认识到，第三方机构的参与也面临一些瓶颈，例如资质参差不齐、专业人才缺乏、数据收集质量不高等。尤其在全方位、全过程、全覆盖的要求下，第三方机构的发展严重滞后于政府的需求。处于利润和市场的考虑，即使有些信誉良好的机构，也不会所有的项目上投入同质的资源。实践中有很多为了完成评价工作任务而聘用第三方机构评价的例子，走过场的评价不但浪费大量的资源，而且严重破坏了对预算绩效管理改革的认同。

为了加快建立与预算绩效管理发展相适应的第三方机构市场，笔者建议：首先，评价的主体不管是财政部门、人大、审计，抑或是支出部门，都有责任在选取评价机构的过程中，向评价机构清楚地解释政策背景、评价的目的和重点，甚至在评价方法上提出优化的建议。这个沟通过程即是评价主体和评价机构相互学习、达成共识的过程，有助于提升双方的认知和实操能力。其次，鼓励第三方机构自发组织起来，例如成立行业协会或者其他形式不断提升自身的能力。第三，建立完善的第三方机构招投标等监管制度，建立黑名单和白名单，优胜劣汰。□

（作者单位：中山大学政治与公共事务管理学院）

责任编辑 张小莉