

# 提升绩效目标和指标质量

中央财经大学 | 王雍君

当代公共支出管理(PEM)文献鉴别了理想财政成果的三个层级:总额层级的财政纪律、配置层级的有效性和运营层级的3E即经济性、效率性和有效性。这三个层级联结越直接、越紧密,绩效目标与指标的质量越高,反之越低。

提高绩效目标与指标质量的根本目的,归根结底在于提供具有足够解释力的相关信息,用以评估我们在PEM上付出的努力,是否以及在何种程度上促进了PEM致力达成的上述三个层级财政成果。当前的相关努力亟需集中到这三个层级上。这根植于“解释力比指标重要”的核心理念,该理念正是时下绩效评价与管理缺失的。如果未能提供关于“我们在PEM的根本目的上做得怎样”的足够解释力,绩效目标和指标的内在价值将会令人质疑。因而亟需把提升质量的注意力集中到“联结”上,确保绩效目标与指标尽可能明确联结理想财政成果的三个层级。如此,绩效信息的质量在很大程度上取决于对三个层级财政成果的解释力,以此帮助我们看清什么样的制度安排是必须的、什么样的明智行动是可行的,无论宏观预算、配置预算还是运营预算,任何国家与政府的公共预算都具有这样的三个层级结构。

## 提升绩效目标与指标质量须联结总额层级的财政纪律

当前提升绩效目标与指标质量的第一方向应集中在总额层级的财政纪律上。因为无论对中央还是地方总额财政纪律是公共支出管理的首要价值,且背离总额财政纪律的不良后果远甚于配置有效性和运营绩效,通常被描述为“收支矛盾突出”表征的财政可持续

性风险。当一级政府缺失独立清偿其到期债务和隐性债务的能力时,就表明财政上不可持续,这意味着现行政策和预算亟需作出调整,以重新恢复和保持财政可持续性。

这一问题的根源在于作为公共资金根本性质的“公共性”导致公共支出极易被人们当作“免费午餐”,因而难以产生节制支出的合理动机。在许多国家和政府中,都可以观察到“扩大支出——增加债务——可持续风险——财政调整——回归可持续——扩大支出……财政调整”的高代价周期律。“财政调整”的目标是回归中长期的财政可持续性,以此为经济社会发展中长期可持续性奠定坚实的财政基础。没有财政可持续性就没有经济社会发展的可持续性。财政可持续性被称为公共支出管理中的世界级难题,是由于制度安排和实施机制的缺陷,公共资金与支出缺失硬约束,超出由总额财政纪律所表达的“合理上限”,也即由政策需求和可得资源共同决定的支出总量水平。其中,政策需求决定“需要花多少钱”,可得资源决定“有多少钱可花”,宏观预算的原则性任务就在于建立两者间的适当平衡。

总额财政纪律作为公共支出管理的首要目标,所有的财政总量都必须受到约束。首要的是约束支出总额,因为过度支出是引起债务和赤字的源头,也是招致公共部门产能过剩(冗余资产)、冗员和机构膨胀的主要推手。只有确保对支出总额的有效控制,才能实现其他财政总额的有效控制。当所有的财政总量都受到“有效约束”时,总额财政纪律即被满足。为此,制度安排与实施机制应确保在每个预算年度上政府“需要花多少钱”以及“有多少钱可花”,都由权威机构和

专业机构进行严谨细致的整体审视。这依赖高质量的宏观经济预测和财政预测，包括适当的预测参数和敏感性分析。最重要的是强化预算编制的宏观指导，即以高质量的中期财政规划确立的宏观经济框架作为预算编制的良好起点。相应的预算程序应确保集中化：以自上而下方法启动预算准备程序，确保在预算准备的早期阶段即由权威机构公布严格的支出限额和其他限额，预算单位被强制要求在这些限制下准备预算申请。目前部门预算编制的“二上二下”程序尚不能满足此项要求，自下而上启动的预算准备程序从一开始就允许讨价还价。

以上讨论没有穷尽“总额财政纪律”的全部含义，但只要将其理解为“严格的宏观预算约束”，大致就可以为绩效目标和指标的建立与质量提升提供实用化的指南。在这里，绩效目标就是总额财政纪律，即主要财政变量及其内部成分受到有效约束的程度与方式；相应的绩效指标为财政可持续性，主要涵盖“支出可持续性”“收入可持续性”“赤字可持续性”“债务可持续性”和“政府净资产变化的可持续性”，以及主要财政变量及其次级成分之间的匹配性。只有当绩效目标与指标明确反映这些含义和关注点时，质量提升才能瞄准正确方向，即绩效信息必须能够反映和解释宏观财政变量同宏观经济或者财政预测与政策间相互关系的基本原理，同时根据宏观预算遵循或偏离基本原理的情况决定这些财政变量的数值及其匹配性，包括年度、中期（3—5年）和长期（10年以上）数值。宏观财政变量亦应包括次级分类的变量，焦点是资本支出与经常支出的清晰区分。

总额层级提升绩效目标与指标质量的努力，与“加强预算编制宏观指导”的诉求完全契合，焦点和难点都是作为宏观预算准备、编制起点的宏观经济与财政预测以及政策筹划的质量。如果预测和政策筹划质量欠佳并且与预算准备、编制脱节，那么使宏观财政变量“受到有效约束”和“达成合理匹配”是不可能的。因此，绩效目标和指标信息的解释力亟待加强，必须获得适当的绩效信息帮助评估宏观预算的质量，焦点在于弄清预算编制的“宏观指导”确切含义、薄弱环节以及需

要的改进行动。

### 提升绩效目标与指标质量须联结配置有效性

提升绩效目标与指标质量的第二个正确方向是配置有效性。当资源配置把配置效率与配置平等结合在一起时便成为有效配置。理论上，配置效率要求充分反映公众财政偏好，配置平等要求充分关注低收入群体关切的目标与利益；实务上被转换为要求配置预算准确反映国家战略优先性和政府政策重点，并在预算文件中作为预算申请和审批的核心依据与充分理由加以陈述。为此，在政策决策制定时即核算其完全成本的程序至关重要，以确保政策决定与支出决定同步；同等重要的还有预算准备与审批阶段严格的支出审查程序，用以确定政府整体的支出重点与优先性，而不只是部门内部重点与优先性。现行绩效目标与指标体系还缺失这方面的解释力。

反映配置有效性的绩效指标涵盖效率、平等和由两者共同决定的优先性。配置效率指标用来解释“蛋糕做大”，配置平等指标用来解释“蛋糕分享”，优先性指标用来解释支出重点与排序反映配置效率与配置平等的程度，或者反映“国家战略与政府政策”重点与优先性的程度。关注的焦点是支出结构，但也包括平衡表呈现的资产结构和债务结构。支出、收入、资产和债务都是“财政资源”的不同表达，都具有结构属性。良好的公共支出管理要求我们以适当的配置结构达成期望的目的，即结合了配置效率与配置平等的优先性。

因为支出配置攸关利益分配，绩效目标的配置有效性在实务上极具复杂性和挑战性。每笔财政支出都有特定的利益指向，纯公共物品的支出也不例外。配置预算的本质在于决定“谁得到”和“谁应该得到”这些特别的利益，取决于相应的原则、规则、程序以及决策者的行为模式。困难与复杂性集中体现在“税负归宿”“支出归宿”和“净财政利益归宿”上，这是复杂的财政归宿分析的三个方面。没有严谨细致和充分公开的财政分析，即关于财政归宿的群体间与地区间信息，我们就很难评估财政平等性的真实情况。

在公共投资项目层面上，配置有效性的效率维度

瞄准活动间配置，平等维度瞄准项目受益分布结构，相应的绩效目标与指标应反映这两个维度的结合。以儿童保健项目为例，假设主要的活动设计包括儿童保健教育、注射儿童疫苗和服用儿童药品。这三项活动都支持“提升儿童健康水平”这一共同成果，但每项活动对这一共同成果的贡献度可能相差较大，配置效率的考虑要求根据这种贡献度差异安排支出重点与优先性，以反映项目受益的广度、强度和可持续性。另一方面，绩效目标与指标还要反映项目受益不同家庭群体儿童的分布状况，尤其要关注低收入家庭儿童的受益是否公平与充分，以体现对配置平等的关切。无论不同项目之间还是特定项目的内部结构，只有项目资金与资源的配置结构准确体现配置效率与配置平等的双重诉求时，支出配置才是有效的。除了基于活动制定项目结构外，项目结构亦需基于项目生命周期制定，主要涵盖前期筹划、施工前准备、建设和运营这四个主要阶段，每个阶段都要把配置效率与配置平等的诉求结合在一起。此外，项目结构亦应基于经济分类制定为资本支出和经常支出结构，包括两者各自的内部结构，比如资本支出中的土地、固定资产、在建工程与存货支出，经常支出中的薪金支出与非薪金支出。配置效率要求支出结构反映各类支出对共同成果的贡献度，配置平等要求确保低收入群体的利益得到了公平且充分的考虑。

就政府间转移支付而言，良好的配置目标与指标要求基于“发展潜力”和“人的需要”区分“开发性转移支付”和“均等化转移支付”。前者以区际配置效率为目标，采用空间集中模式，在一定程度上把资金集中配置给特别有希望的区位，即精心选择的、对周边具有足够拉动效应的少量“增长中心”，避免“撒胡椒面”式的平均主义分配。后者以区际平等为目标，采用多点分散模式，致力缩小地区间财政能力与基本公共服务差距。在两类目标得到统筹兼顾时，转移支付的配置有效性便得到满足。现行的“财力性转移支付”和“专项转移支付”分类还未采取配置效率和配置平等作为划分标准。只有确保绩效目标与指标围绕“开发性”转移支付和“均等化”转移支付的分类进行设计，绩效信

息才能提供足够的解释力，即解释巨额的转移支付资金是否和在多大程度上兼顾了配置效率与平等目标。

### 提升绩效目标与指标质量须联结运营绩效

高质量的绩效目标与指标必须准确反映PEM“底层逻辑”和“根本目的”，否则，质量就无从谈起。底层逻辑要求支出分类满足“既无遗漏又无重复”界定的正确性，这意味着总额—配置—运营这三个管理层级的清晰区分，分别联结公共预算的三级结构——总额预算、配置预算和运营预算；“根本目的”要求PEM基于成果导向，这意味着总额层级的财政纪律、配置层级的有效性和运营层级的3E绩效。PEM的根本目的要求基于成果导向，因为成果与绩效的联结最为紧密，唯有成果才能为政府行为提供正确导向；投入和产出虽然易于计量，但并不反映公共支出管理的根本目的，而且具有招致行为扭曲的高风险。举例来说，以论文数量和所发表刊物的等级作为考核科研支出绩效的做法，很容易导致忽视论文本身的内在质量，使诱发资源浪费等负面后果的风险变得非常高。

当前，绩效目标与指标设计和实施中三个层级的区分还不够清晰，其中，总额财政纪律和配置有效性被忽视和未被理解的程度最高，运营层级的绩效目标与指标虽然备受重视却缺失至关紧要的“运营相关性视角”，导致解释力不足。

无论逻辑还是实务上，财政管理首要的是解决财政总额问题，其次要解决结构性配置问题，接下来要解决三类财政运营问题：税收运营管理，即管理税款进入国库账户的过程；预算运营管理，即管理预算执行过程；组织/项目运营管理，即管理支出使用，通常被描述为“投入—产出—成果”表达的基本结果链。当前的绩效目标与指标体系很少关注税收运营管理和预算运营管理，组织/项目运营管理虽被作为主要关注，但缺少两类至关紧要的相关性关注：投入与产出的联结是否紧密，以及产出与成果的联结是否紧密。为此，相关努力要瞄准投入—产出间的相关性。在这里，最重要的不是投入和投入的经济性，也不是产出和产出的效率，而是投入—产出间的联结是否存在以及程度



来源：视觉中国

多高，焦点在于“投入对产出的贡献多大”，涵盖两类关键问题：一是给定产出，最优投入规模与组合是否被选择？二是给定投入，产出的最优规模与组合是否被选择？在管理上意味着必须关注“增加编制或其他投入能增加多少产出”“生产当前产出尚可节省多少投入”以及“如何通过优化投入组合实现以更低成本生产产出”。

作为一般结论，运营绩效不能只关注经济性、效率性与有效性本身，更应关注三者之间的“联结紧密度”，这种紧密度可综合为成本有效性，公式如下：

$$\begin{aligned}
 & \text{成本有效性} \\
 &= \text{经济性} \times \text{效率} \times \text{有效性} \\
 &= (\text{投入} / \text{成本}) \times (\text{产出} / \text{投入}) \times (\text{成果} / \text{产出}) \\
 &= \text{有效性} / \text{成本} \\
 &= \text{目标实现程度} / \text{成本}
 \end{aligned}$$

成本有效性把经济性、效率性与有效性综合在一起，作为运营绩效的终极表达，反映付出的成本在多大程度上达成了期望的目标，帮助评估“我们愿意或实际付出多大牺牲来实现目标”，由此奠定行为的理性基础。在实务层面，成本有效性取决于两类根本的相关性管理：投入—产出间联结和产出—成果间联结所表达的相关性。联结越紧密表明相关性越强，成本有效性越高。如果把联结度比作“因”，那么，成本有效性就是“果”，相关性管理因而意味着因果管理，这正是管

理的精髓所在，无论财政总额管理、配置管理还是运营管理。

### 结语

在保证数据与信息质量的前提下，绩效目标与指标质量取决于解释力。只有在“解释力比绩效指标本身重要得多”成为普遍共识的体制环境中，提升绩效目标与指标质量的相关努力才有实质意义，才能为绩效评价与管理做出真实可信的贡献，绩效评价与管理才会步入正轨。归根结底，绩效目标与指标表达的都是“绩效信息”，只有足以解释“我们在管理公共支出方面做得怎样”，这些信息的价值才能得到肯定。2022年的预算报告显示四本预算的支出规模超过50万亿元，占GDP的比例约40%。这也突出了强解释力的特殊重要性和紧迫性。笔者认为，相关努力应集中到最有前途的三个互补性方向上：提升“我们在总额财政纪律方面做得怎样”的解释力，据此改善宏观预算；提升“我们在配置有效性方面做得怎样”的解释力，据此改善配置预算；提升“我们在运营绩效方面做得怎样”的解释力，据此改善运营预算。只有总额预算、配置预算和运营预算一并得到系统改善时，“花好纳税人的钱”和以人民为中心的发展思想才能取得实质性的进展与成效。□

责任编辑 吕怡慧