

预算绩效评价制度的创新与财政支出管理新机制的构建

王伟佳

(佳木斯市郊区财政局, 黑龙江 佳木斯 154002)

[摘要]党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”的任务。这是一项具有开拓性的新工作,它作为一种直接面向和评判政府执政理财绩效的科学手段,是改革创新和全面优化政府预算管理制度、进一步提高财政部门执政能力的关键。本文提出了创新预算绩效评价制度的三项原则、预算绩效评价运作框架的三个关键部分和构建财政支出管理新机制的四个结合。

[关键词]绩效评价;政策效应;机制

[中图分类号]F275

[文献标识码]A

[文章编号]1007-9882(2005)01-0043-02

近年来,我国在建立和完善公共财政体制的框架下,进行一系列预算支出管理制度的改革,初步建立起了较为科学规范的现代预算支出管理制度。但是,一套完整有效的财政资金分配使用管理机制并未完全形成,财政工作仍需转变观念、拓展思路,实现财政支出管理制度的创新。

在党的十六届三中全会的《决定》中,提出了“建立预算绩效评价体系”的任务。这是一项具有开拓性的新工作,它作为一种直接面向和评判政府执政理财绩效的科学手段,是改革创新和全面优化政府预算管理制度、进一步提高财政部门执政能力的关键。但预算绩效评价也是一个庞大、系统的工程,涉及面广、技术要求高,影响范围大,完成这一任务存在很大的难度。本文拟对这一问题进行一些粗浅的探讨。

一、创新预算绩效评价制度的原则

我国的预算绩效评价应是一种以绩效为核心,运用特定的指标体系,通过定量、定性、对比分析,对预算决策、配置、使用过程中的产出水平所做出的综合评价。它通过科学地衡量、比较、分析、评价政府理财活动的绩效,来为财政支出管理建立科学理性的择优机制,提供监控优化的依据和方法,形成综合评判的尺度标准。创新预算绩效评价制度应满足以下三项原则:

1. 创新应有利于整体优化财政支出管理

财政支出管理的整体优化,需要对支出管理过程进行系统深入的优化调整,需要建立一个“预算安排—预算执行—决算”的完整有效的支出管理链。而预算绩效评价作为一种事前、事中、事后相结合的评价体系,将贯穿财政资金运行过程的始终,分别为预算编制和审查、预算执行和调整、决算审计,提供重要的信息支持和操作平台,有利于这三者之间的有机联结和系统优化,并使绩效导向的管理模式深植于政府预算管理的各项工作中。在这一点上,预算绩效评价具有其他支出改革措施无法取代的作用,因此,应注意整合其他支出管理改革的作用,有效推进预算绩效评价的开展,充分体现预算绩效评价的优势,以满足优化整个财政支出改革管理要求。这样,预算绩效评价自身的建立将置于一个更广阔的财政管理改革的框架之下,并且,预算绩效评价也将作为一种主导力量引入到财政管理改革和调整中,有助于形成一种全新的、绩效导向的财政管理模式。

2. 创新应有利于促进各项支出改革的政策效应发挥

各项支出管理改革的最终目的在于是否提高了财政支出的使用效率。如果实行政府收支分类改革,部门预算,国库集中支付、政府采购等制度后,财政资金仍然没有以安全、有效

的原则进行使用和管理,没有取得预期的效果和影响,则所实施的支出管理改革与创新就不会有实质性的成效。为此,各项改革措施必须实现整体推进,协调发展,特别是预算绩效评价体系的建立必须跟上,否则会事倍功半,整体改革也不能取得成功。可以说,预算绩效评价是对各项支出改革成效的检验器和助推器,任何支出改革都最终要通过预算绩效评价体系进行评判、检验、校正和优化。预算绩效评价的建立以及与其他支出改革措施相结合,将有利于最大程度地发挥各项支出改革在规范财政资金使用和管理、促进提高财政资金使用效益方面的政策效应。创新预算绩效评价制度,也应朝这一方向努力。

3. 创新应突出我国财政支出管理改革的发展趋势

财政支出管理的大多数改革都可以视为对现存信息重组优化,并为相关方提供更全面有效的信息。与财政支出管理有关的两种信息分别是事项信息和资源信息,前者的内容是政府将做什么和这些活动将达到什么效果,后者则由完成这些活动的投入构成。目前,在我国已经展开的财政支出管理改革主要侧重于对资源投入信息(包括资金、设备、供应和人员等)的规范、调整和优化,而对事项信息(包括目标、需求、业务内容、产出、效果、持续性等)的改善却一直很慢。如部门预算和国库集中支付制的实施,主要是改善现行财政支出体系下财政资源的分割配置和财政账户的极度分散,又如改革政府支出分类体系和政府预算会计及报告,主要是为加强资源管理和信息反馈提供技术支持。现代财政管理体系革新的趋势表明,要构建一种真正有效的管理体系,就必须将资源管理和事项(绩效)管理紧密联系起来,并突出事项信息在预算管理系统中的取得和使用。预算绩效评价的核心内容即是预测和模拟事项信息、描绘事项信息、评价事项信息、优化事项信息,这些都突出体现了在财政管理系统中强调事项管理的努力。同时它也可以看作是促使部门对所有财政资源负责的一种有效手段。因此,创新预算绩效评价制度应突出体现我国财政管理改革的这种发展趋势,努力为事项信息和资源信息在较高的层次上结合创造基本条件。

二、预算绩效评价运作设计的关键

财政支出管理是一项基于投入—过程—产出和效果的因果链,并由决策、执行、总结和反馈组成的动态控制和协作的系统工程。我国预算绩效评价运作设计的总体构想是:在财政支出管理中建立一个以绩效为核心,运用特定的指标体系,通过定量、定性、对比分析,对预算决策、配置、使用中的合理性做出综合评价的运行体系。在财政支出管理引入预算绩效评

价,将有助于控制支出总量,实现支出配置的效率和公平,并在技术上有效地使用预算资源,最终在可持续的基础上达到支出效果。其运作框架涵盖三个关键部分:

1 预算编制中的决策评价

预算编制是财政支出预算的起点,决策评价是预算编制中的一个重要环节。评价的实质是以绩效评价为导向,对财政资金分配决策情况进行的最优化模拟。评价的目的是通过绩效评价,科学掌握各项目计划的轻重缓急和优先次序。评价的结果将成为策略分析和判断、项目计划成立和预算确定的重要依据。预算编制中的决策评价主要包括确定绩效目标,形成关键绩效指标,导入层次分析模型,实施决策评价,对决策评价进行报告。

2 预算执行中的过程评价

预算执行是预算支出管理的实现阶段,过程评价是预算执行管理中的一个重要环节。评价的实质是通过一系列业绩指标,来跟踪监控支出过程中的项目计划实施进程,具体业务行为表现及资源匹配情况。评价的目的是帮助管理者对执行质量和效率做出合理判断,保证预算严格按设定目标和规定程序运行。评价的结果将成为优化执行和预算调整的重要依据。预算执行中的过程评价包括建立过程流程图,形成业绩指标,导入二次相对效益评价模型,实施过程评价,对过程评价进行报告。

3 决算中的结果评价

决算是对整个预算决策、执行和管理工作进行全面评定、总结和报告的阶段,结果评价是决算中的一个重要环节。评价的实质是通过一系列全方位、多维度的绩效测评指标,对预算执行最终结果进行分析、评价和报告。评价的目的是判断结果是否达到相关目标和标准,是否满足该财政年度所提出的预算承诺,并探寻影响财政支出管理的因素。评价的结果将成为决算总结和下年度预算安排的重要依据。决算中的结果评价包括确定绩效测评目标,建立绩效测评指标,导入综合评价模型,实施结果评价,对结果评价进行报告。

三、构建财政支出管理的新机制

总的来说,在财政支出管理中建立预算绩效评价制度是将预算理性引入公共预算过程,改进财政资金的配置效率与管理效率的重大举措。同时,为了增强这一举措的适用性和可操作性,需要以整个预算支出管理改革为着眼点,对预算绩效评价在预算支出管理中的运作进行多层面考虑,综合研究预算绩效评价与我国目前其他预算改革举措的相互结合、相互配套、相互衔接。通过这种全方位、多角度的结合,预算绩效评价将贯穿整个预算周期始终,使预算支出管理的各个环节有机地联结起来,综合成为一整套结构严密、整合一致的财政支出管理新机制,从而全面提高财政资金运行质量。为此应做到以下四个方面的结合:

1 我国政府支出分类体系改革与预算绩效评价的结合

我国现行的支出分类体系是一种管理部门、政府功能和经济性质相互混杂的分类体系,其弊病和局限性日益突出,例如,不能全面准确反映预算资金的支出情况和政府的各项经济活动;不能直观透明地反映和评价政府及其部门履行各项职能的情况;预算支出科目设置过粗,不利于预算评价和实施约束等等。为了保证预算编制达到国家预算应具有的统一性、完整性和正确性,改革现有的支出分类体系,建立科学的政府支出分类体系是必不可少的,但建立科学的预算绩效评价体系也同样重要,这两项工作都是建立高效、规范的预算管理系统的基础环节。预算支出管理改革首先要求政府支出分类体系和预算绩效评价体系相结合。这种结合建立在较为成型的政府收支分类改革之上,具体包括:部门分类科目与部门绩效目标结合,在部门分类科目下设置对应于国家发展战略重点的绩效目标;功能分类科目与项目计划结合,在功能科目下设置对应于绩效优先方案的“活动”和“项目”;经济分类科目与业务表现(业绩)指标体系结合,在经济科目下设置业务表现(业绩)指标体系。

2 我国部门预算改革与预算绩效评价的结合

部门预算是完善我国财政支出管理体系的重大举措之一,其本质特征就是改变原来按财政资金性质和部门交叉管理的方式,以部门为依托构建新的预算支出管理体系。随着部门预算改革的深入,某些深层次问题也渐渐凸显,如科学的定

额体系尚未建立,财政调控功能受到诸多因素制约,在部门预算中缺乏科学理性的绩效评价机制等等。特别是后者,我国部门预算仅仅在项目支出预算中初步引入了绩效评价机制,而无法对整个部门预算进行绩效评估、衡量和优化,也就无法对支出总量、支出结构和支出方式进行更深入、更系统的调整。可以说,目前的部门预算距离真正意义上的公共财政支出管理体制还有较大差距。因此,研究部门预算与预算绩效评价的相互结合,建立对部门预算编制质量和绩效的评价机制,是我国进一步优化预算管理的重要内容。在部门预算中建立有效的绩效评价机制,需要从整体着眼,从现实出发,设计一个以总量、定额、绩效标准为核心,全面整合部门预算和预算绩效评价的配套机制。具体实施步骤为:依据决策评价结果,科学预测支出总量;建立业务流程图,逐项分解定额;确定绩效标准,保障部门预算落实。

3 我国国库集中支付制度改革与预算绩效评价的结合

我国国库集中支付制度改革是财政支出管理改革的一个重要组成部分,它是指取消过渡性账户,建立以国库单一账户体系为基础,资金拨付以国库集中支付为主要形式的财政国库管理制度。国库集中支付制度作为预算执行系统的一个重要的组成部分,不仅仅是当作一个“拨钱”的工具,为有效而诚实地处理资源负责,还应积极参与到预算绩效管理实践中来,和预算绩效评价结合在一起,进一步优化支付程序,完善支付控制和管理的制度办法,为达到的效果负责。如果说国库集中支付为规范财政支出秩序提供了技术上的可能性,预算绩效评价则确保了财政支出在操作上的有效性和可控性,两者的结合将使财政支出管理进入科学、规范、有效的全新领域。国库集中支付制度与预算绩效评价体系结合的目标,是通过两者在支付前、支付中、支付后不同环节中的有机结合,最终形成既相互独立运作,又前后衔接对应,既整体闭合循环,又不断反馈制约的资金支付控制和管理模式。国库集中支付制度与预算绩效评价体系的结合途径可以从建立面向绩效目标的用款申领制,建立综合绩效因素的关键环节审核制,建立财政资金支付后的追踪问效报告制这三个方面来进行。

4 我国预算会计改革与预算绩效评价的结合

随着时代的发展,预算会计运行环境正在发生深刻的变化,以绩效为导向的“新公共管理运动”已在全球范围广泛开展,我国政府在改革中也开始吸收公共绩效管理的基本理念,研究建立预算绩效评价体系。而要对预算绩效进行评价,除了需要度量和测算产出绩效外,还要求提供以会计为基础的有关产出的成本信息,要求相应的会计系统有能力将成本分摊到相应的结果上,以及给予产出绩效信息以财务信息同样的完整性和可靠性。为了满足预算绩效评价的要求,预算领域中的学者趋向于应将政府会计系统及报告与绩效评价紧紧结合在一起的观点:一是在会计系统内部做出支持绩效评价的努力(如改进收支确认原则),并将最终成果体现在报告中;二是建立评估支出有效性、效率和效益以及确认与预算间偏差的程序,提供结合会计和预算绩效评价的报告系统;三是形成真正具有提升政府绩效意义的政府财务报告,旨在披露政府受托管理公共事务和公共资源的活动情况,评析政府运营和管理的经济性、效率和效益,并帮助其做出改进和优化。因此,加快我国预算会计体系改革,在进一步扩展和完善我国预算会计报告的基础上,构建一种更广泛地结合政府整体财务状况和产出绩效的政府财务报告,成为了一个非常重要的课题。我国政府财务报告应综合提供遵从预算计划的信息、财政状况方面的信息、业绩和成本信息、广泛的影响信息等。而政府财务报告的建立主要应包括财务业绩总表设计、财务状况变动表设计、现金流量表设计与产出与业绩分析表设计。

【参考文献】

- [1] 财政部国际司 财政新视角—外国财政管理与改革[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003
- [2] 申书海 财政支出效益评价[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002
- [3] 朱志刚 财政支出绩效评价研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003
- [4] 陈纪瑜, 张宇蕊 政府支出分类体系和预算绩效评价体系结合形式的探讨[J]. 中国财政, 2004, (9).

【责任编辑: 陈如松】