

我国公共支出预算绩效管理改革： 国际借鉴与国内溯源

胡绍雨^{1,2}, 谢胜¹

(1.武汉学院财会系,湖北 武汉 430079;2.中山大学 岭南学院,广东 广州 510275)

摘要:进入新世纪以来,不少国家逐渐把绩效引入政府公共支出预算,很好地化解了一些亟待解决的深层次公共支出预算问题。而我国传统模式下的预算管理已经远远不能满足各级政府公共财政收支规模不断扩大的职能需求,现行绩效管理中存在着支出结构不合理、公共支出制度不健全等问题,因此,实施预算绩效管理是我国当前具有现实性和紧迫性的选择。从国外公共支出预算管理的经验看,绩效预算改革能够起到倒逼政府服务质量提升的作用;能够有效地避免财政资金的浪费,积极稳妥地实现财政收支的动态平衡。借鉴国外经验并结合我国当前预算管理的现实需要,加强和完善公共支出预算绩效管理体系建设应着力加强顶层设计,完善预算绩效管理的制度体系;建立健全公共预算支出管理的评估体系,以及健全绩效管理的沟通反馈体系等,让预算支出在“阳光”下运作,并通过加强绩效管理的大数据管理和云终端的共享力度来推动预算绩效管理体系的建设。

关键词:公共支出预算;绩效管理;财政资金使用效益;预算绩效管理体系建设

中图分类号:C 934;F 062.6

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2017)06-0126-07

一、引言

“绩效”最早来源于经济方面的定义,主要以可计算的利润来表达。但进入新世纪以来,不少国家逐渐把绩效引入到了政府公共支出预算,很好地化解了一些亟待解决的深层次公共支出预算问题。对于绩效预算的定义,世界银行专家沙利文认为,它是一种以预期目的为导向、以各个指标所耗费的代价为依据、以业绩评估为中心的一种预算体制,详细来说就是把资源分配的增加与绩效的提高紧紧联合的预算体系^[1]。瑞典的预算管理部门也认为,绩效管理并不是狭义单一地解决公共支出预算问题的措施或方

法,而是一个具有广义的以实现成效和效率概念的管理模式,是把政府应该做的公共事务高质量、高效率地完成。澳大利亚联邦政府则以结果为中心制定绩效目标,优化公共预算支出配置资源,从而高效完成政府要办的事来实现联邦政府评价目标标准的绩效评价指标体系,最终落脚到以政府行政活动的资金支持体系的评价模式。

总体来说,绩效预算是一种有别于传统预算模式的新式预算模式,该模式规定政府工作人员在编制公共支出预算时要以该支出发生后产生的绩效为依据,也就是在编制过程中提前把拨付的款项和由此要完成的公共事务的结果联系起来。尽管这种新

收稿日期:2017-09-13

基金项目:国家社会科学重大招标项目“新时期中国民生保障体系建设研究”(10&ZD038);博士后科学基金面上资助项目“民生保障指标体系的构建与评价研究:基于财政效率视角”(2013M542231);湖北省教育厅人文社会科学项目“清洁发展目标下的湖北公共财政优化研究”(2012G419)

作者简介:胡绍雨,武汉学院会计及金融学院副教授,中山大学经济学博士后,主要从事公共经济、社会保障与财税理论研究;谢胜,武汉学院财会系研究生,主要从事财政理论与政策研究。

的模式在理论研究上没有具体的数量显示,但是它跟以往单纯地以分配资金为目的的旧模式相比已经是一种质的飞跃,核心落脚点是让行政目标和预算资源配置有机结合起来成为一个整体。同时,绩效预算更是一种对绩效的核算,它从资金使用的角度去统一但又不失有针对性地规划政府各部门在一个财政预算年度内应该或者能够实现的社会效益,实现了统一中的差异化预算。而在另一种层面上来说,政府的公共支出绩效预算更是一种示意图,给各级政府及行政部门套上了“紧箍咒”,要求各级政府必须使自己使用的财政支出产生一定社会公众所需要的社会效益,这种效益的大小好坏必须由社会公众说了算。

由此可见,在以结果为导向型的绩效预算基础上的绩效管理就是绩效计划、绩效沟通、绩效考核和绩效反馈四个环节构成的一个完整的系统,在这个系统中,政府机构和社会公众全部参与进来,中央政府和地方政府通过沟通,将国家战略、政府公共支出预算管理职责、政府的社会治理理念和方法,以及政府工作人员的绩效考核目标等管理的基本内容确定下来,在持续不断沟通的前提下,中央政府协助地方政府清除具体实施公共支出绩效管理中的障碍,提供必要的支持、指导和帮助,促进各级政府部门齐心协力地推进公共支出预算绩效管理年度目标的实现,从而实现中央政府的远景规划和战略目标。作为一种崭新的预算管理新模式,公共支出绩效管理是一种崭新的以业绩和效果为导向的预算模式的统一体。

在我国,随着财税体制改革的不断深化以及政府绩效评估顶层设计的不断细化、制度化,政府绩效评估在我国逐渐落地生根并开始茁壮成长^[2]。党的十八届三中全会提出了深化财税体制改革的目标任务,将“提高效率”作为建立现代财政制度的重要内容,与此同时更是将市场确定为在资源配置中起决定性的作用。然而长期以来我国财政所呈现出的是“重收入、轻支出”的特点,支出管理方面表现得更加薄弱,造成公共支出预算效率普遍较低,财政收支的矛盾日益突出。传统模式下的预算管理已经远远不能满足当前各级政府的公共财政收支规模不断扩大的职能需求。尽管我国在公共支出预算管理领域一直在不断地进行探索和改革,把西方先进的绩效理念也创造性地同预算管理结合起来,但是在财政公共支出预算绩效管理推进的同时,受传统的制度、理念、科学技术水平等因素的制约,我国公共支出预算绩效管理尚处在襁褓时期,还没有完全发挥其在推动财政资金使用效益进步的作用。因此,本文重点关

注并探讨加强和完善公共支出预算绩效管理的若干问题,旨在为我国公共支出预算绩效管理在发挥其提高财政资金使用效益的作用方面提供一些新的引擎动力。

二、溯源我国现行预算模式下 绩效管理中存在的问题

(一)公共支出结构不合理

1.公共支出存在事权不明确问题

在公共支出预算管理中,很重要的一点就是各级政府找准自己的定位,并在自己的职权范围中有作为,这是一个国家财政体制能够有效运行的保障。然而随着我国经济的发展,原先的计划经济时代积累下来的问题在社会主义市场经济的大潮中日益凸显出来。各级政府对财政支出范围的界限不清晰,中央政府与地方政府又总是割舍不断,这种对各自的主体责任关系定位不准确的情况导致存在很多“缺位”、“越位”现象。在资源的配置过程中,存在着两种核心方式即政府和市场,最优的状态莫过于凡是市场可以办好的事情政府要坚决退出来;凡是市场不能办好的事政府要主动作为积极补位。然而在我国现实的财政实践活动中,一方面有的政府机构直接参与“蛋糕”的抢夺,插手一些竞争性项目的招投标,大大增加了挤出效应,造成了大量的浪费,严重制约了社会主义市场经济的发展;另一方面,政府又“缺位”不断,如伴随着计划生育国策实施以来我国人口结构发生的变化,21世纪上半叶人口开始向老龄化转变。面对巨大的人口基数,社会保障已到了水深火热的地步,社会养老金缺口相当严重,资金周转更是举步维艰。而在这方面,政府之手显然伸得比较短,导致了社会公众对公共产品的需求还有很大的差距。

2.公共支出存在经济建设与文教建设失衡问题

随着改革开放30多年的深入推进,我国经济长期保持两位数的高速增长,GDP的总量不断增加。与此同时,政府的职能也逐渐由管理型政府向服务型政府转变。尽管每年的经济建设财政经费支出比重在逐年下降,但是放在整个财政支出的篮子里面来看依然是占据着相当大的比重。中央政府不断放大公共财政政策对社会投资的“马拉车”作用,在一些竞争性经营领域参与过多,如过多地去扶持和弥补国企及一些具有竞争性的提供公共产品的部门,使得财政这块“唐僧肉”过多地被经济建设所吞噬,而教科文卫资金则明显不足,政府的投入远远不能

满足实际需求。

文教投入事关一个国家的软实力和—个民族的振兴大业,世界各国尤为重视。我国政府虽然也非常重视这方面的支出,但迫于国内经济现实瓶颈,投入到文教的支出增长却极为缓慢,明显被其他类型的支出甩在身后,距离世界教育支出7%的平均水平还有很大的差距。更为不合理的是,在原本分得很少的教育经费中,绝大部分都流入了高校教育,农村基础教育却投入很少,导致了城乡差距的进一步恶化,制约了城乡一体化的进程。在科技投入方面,高新科技发展所具有的规模化更需要有大量的资金投入,仅仅依靠市场是难以筹集到充足的科研资金的。

3. 公共支出存在行政管理费用支出过多问题

行政管理费用支出是国家党政组织、权力机关、司法机关、社会团体开展活动或行使其职能所必需的经费,它是维持国家各级政权存在,保证各级国家管理机构正常运转所必需的费用^[3]。在我国,每一届政府都力图精简机构,以让行政管理费用有所降低。但现实的情况却是,在财政支出实践活动中,由于机构不合理膨胀,人员编制过多,经费增长迅速,权利相互牵涉、关系复杂,服务效率低下等,我国政府始终没能走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的恶性循环,造成行政管理支出费用与日俱增。尤其是反腐中所暴露的在我国存在着大量的公务人员私自公款吃喝、公款消费、公款旅游现象,在一定程度上严重损害了政府的公信力,纳税人的钱得不到他们想要的安全保护,对此老百姓极为不满。从1992—2006年我国财政支出中行政管理费用支出的情况看,1992—2000年间,行政管理支出的增长速度在加快,年均增长288.10亿元;从2000—2006年间,行政管理支出增长速度更是进一步加快,年均增长800.47亿元(见表1)。

表1 中国1992—2006年行政管理支出费用数据表

年份	GDP (亿元)	财政支出 (亿元)	行政管理 支出 (亿元)	行政管理支 出占财政支 出比重(%)	行政管理支 出占GDP比 重(%)	行政管理 支出增速 (%)
1992	26923.5	3742.20	463.41	12.38	1.72	11.93
1993	35333.9	4642.30	634.26	13.66	1.80	36.87
1994	48197.9	5792.62	847.68	14.63	1.76	33.64
1995	60793.7	6823.72	996.54	14.60	1.64	17.56
1996	70142.5	7937.55	1185.28	14.93	1.69	18.94
1997	78060.8	9233.56	1358.85	14.72	1.74	14.64
1998	83024.3	10798.18	1600.27	14.82	1.93	17.77
1999	88479.2	13187.67	2020.60	15.32	2.28	26.26
2000	98000.5	15886.50	2768.22	17.42	2.82	37.00

2001	109655.2	18902.58	3512.49	18.58	3.20	26.89
2002	120332.7	22053.15	4101.32	18.60	3.41	16.76
2003	135822.8	24649.95	4691.26	19.03	3.45	14.38
2004	159878.3	28486.89	5521.98	19.38	3.45	17.71
2005	183867.9	33930.28	6512.34	19.19	3.54	17.93
2006	210871.0	40422.73	7571.05	18.73	3.59	16.26

资料来源:《中国统计年鉴(2007)》,国家统计局网。

2007年后,我国财政部门对预算科目进行了调整,使2007—2014年间行政管理支出占财政支出和GDP的比重总体在下降,尤其是党的十八大以来,新一届政府大力削减三公经费和行政开支,不畏艰难险阻大力推行改革取得了一些成果,但是我们依然可以看出其所占比重仍然偏高(见表2)。

表2 中国2007—2014年行政管理支出费用数据表

年份	GDP(亿元)	财政支出 (亿元)	行政管理支 出(亿元)	行政管理支出 占财政支出比 重(%)	行政管理支 出占GDP比 重(%)
2007	268019.4	49781.35	12215.68	24.54	4.60
2008	316751.7	62592.66	14096.40	22.52	4.49
2009	345629.2	76299.93	14159.24	18.56	4.16
2010	408903.0	89874.16	15124.08	16.83	3.70
2011	484123.5	109247.79	17601.63	16.11	3.64
2012	534123.0	125952.97	20145.89	15.99	3.77
2013	588018.8	140212.10	21897.67	15.62	3.72
2014	635910.0	151785.60	21986.27	14.49	3.46

资料来源:根据《中国统计年鉴》相关各年整理得出,与以前年度不可比。

(二)公共支出制度不健全

1. 法制基础薄弱,预算绩效管理得不到有效护航

从预算的立法层面来看,我国沿用的仍然是1995年1月1日正式实施的《中华人民共和国预算法》(简称《预算法》),其中的一些条例制度已经过时,而且相较于美国长达一年的预算编制时间,我国预算编制的时间显得过短。为了“抢进度、抓业绩”,财政部门所编制的预算内容难免有瑕疵,更为严重的是导致当前政府预算资金的涵盖范围过于狭窄,大量的预算外资金逃之夭夭,游离于预算管理之外。从预算法律意识来看,我国公民对法律的意识普遍比较薄弱,法律得不到真正的尊重,法律的权威性也就无法体现。各级政府还没有牢固树立法律红线,对于经过人大审批的预算方案的法律地位认识严重不到位。从预算的执行监督情况来看,我国预算执行“暗箱”很少打开,预算执行过程更是很少公开,公众很难知道政府的钱是“怎么花的,花在哪里”。在这种

保密式的管控下,预算监督难以发挥其应有的作用。

2. 指标体系缺失,预算绩效管理不科学规范

近些年,“地方先行”的试点在推进绩效预算方面取得了一定的成效,有关政府公共支出绩效评价指标体系设计和应用的方法初步成型,但这些范畴内的预算支出绩效评价指标却主要侧重于技术、工程与资金利用合规性的评估,各部门评估目标设置呈平面化和单一性的特点,缺少统一建立在严密数据分析基础上的科学、统一、完整的指标评估体系,还达不到满足从差异化的层面、差异化的行业、差别化的支出性质等方面开展综合、全方位评估的要求^[4](P35)。此外,预算支出的公共性和复杂性的天性,使存在共同性质指标的选择和名目多样化,具有显著的不统一关系,招致在建设共性指标时,要么只能选取非常简略浅易的指标,要么对项目类型尽量细分,但这两种办法都与评估的规范性与可比性的本质要求相违背。与此同时,目前的绩效评价对象只包括支出项目,还没有将单位预算绩效、部门预算绩效和财政支出综合绩效等三个更高层次的绩效评价包含在内,并且目前对支出项目的绩效评估领域还仅仅局限于支出名目自身,忽略了名目内外要素的综合剖析。

(三)政府预算管理缺乏统一性和监督制衡机制

在我国现阶段的预算管理实践中,采用的是财政资金使用单位和部门自我评价与财政部门组织评价相结合的操作模式,尽管随着这些年新一届政府大刀阔斧地推进简政放权,预算“暗箱操作”有所减少,透明度得到提高,但由于利益相关主体的共同治理模式还有待继续完善,多数项目或资金还停留在原有部门自己来评价,财政部门为了政绩也只是“拣好的”,日积月累就导致不能构建完备的监督制衡机制,不能有力地约束有资金分配权的部门(如各级发改委等部门)的预算资金配给中的自由裁量权。事实上,在目前中国预算治理的变革中,预算资金结构性配给的自由裁量权不但没有受到应有的约束,反而出现日趋扩展的偏向,很大程度上肢解了政府预算管理的统一性。

当前我国的预算实践中,尤其是在各级政府的预算资金里面,以基建项目为代表的固定性资产投资的年初计划仅仅是由这些项目资金的使用者向他的同级或者上级发展改革委员会申请,而各级财政部门仅仅是确认把控了总体的资金规模,不再过问具体的细节安排,这样,各级发改委就成了权力的最后掌舵者,掌握着一个一个项目的生死大权。而众所

周知,就一个政权体系而言,预算管理的机能是不容肢解的。有预算资金分配权的部门所驾驭的权益日益扩大,很大程度上破坏了政府预算的完整性,肢解了预算管理的统一性,阻碍了构建统一的公共财政框架的进程。长此下去,必然不利于社会稳定与公共安全,不利于全面建成小康社会的如期实现。

三、国外先进的公共支出预算绩效管理经验借鉴

西方发达国家对财政绩效评价管理的关注由来已久,把绩效预算作为政府公共支出绩效管理工具箱中的主打工具。通过研究西方发达国家先进的绩效预算做法,可以吸取好的经验。以下仅就美国、澳大利亚以及英国实施绩效管理的经验进行简要介绍。

(一)美国:评价标准的建设者

随着世界经济全球化的发展及金融危机的侵蚀,美国联邦政府的财政赤字和债务压力有增无减;标准普尔的信用下调更让美国参与全球经济的信誉下降,公众对美国政府的质疑声加强。在种种财政压力下,美国预算支出管理当局剔除了僵化的有限管理模式,制定了一项简单的评级体制。联邦政府成立独立的绩效管理机构 OMB(管理及预算办公室),负责评价各机构绩效目标的完成情况。每个季度 OMB 都要评估各机构的工作进展以及绩效目标的完成情况,要求政府相关部门在规定的期限内必须按时提交年度绩效报告。这种“让数字发声”,以客观、量化的方式来表达形成一个精确和独立的判定体系,为各部门的绩效评估作出切实可行的依据,使各部门的工作结果具有可比性,计分结果有助于促使各部门努力改进自身存在的问题,提高管理绩效。

(二)澳大利亚:指标体系的开拓者

在 20 世纪 90 年代初,执政党为了应付经济衰退和全球化给澳大利亚财政带来的巨大压力,澳大利亚联邦政府开始酝酿推行以提高政府工作效率为导向的公共支出绩效评价制度改革。从 1999—2000 财政年度起正式实施公共支出绩效评价制度,年度预算的编制开始以权责发生制为基础。这包括两项较为重大的措施:一是预算的计量基础由原来的收付实现制变为权责发生制(处理如何计量的效果);二是在成果导向框架下编写制作权责发生制基础的预算报告(处理计量什么的效果),将年度绩效

方案中的绩效目标与本财政年度理论在实践中执行状况进行比照,成果与产出框架旨在答复三个根本成果:一是政府期望完成的目的是什么;二是政府怎样完成这一目标;三是政府怎样理解产出和委托运营名目的状况^{[4](P45-48)}。一切政府部门都要牢牢明白成果与产出,以及确定相关的效果、产出和委托运营名目的绩效信息。澳大利亚财政支出效益主要是借助绩效评估指标的完成与否来表现的,因而绩效评估指标事实上成为了澳大利亚政府财政支出治理环节的核心环节,其财政支出的绩效目标设计既统筹了政治、社会、经济等存在差异的规范,综合思考长期、中期和以后效益,以及间接和直接效益,同时也重视指标体系的相对与绝对稳定性和通用可比性。

(三)英国:评估体系的探索者

英国政府在撒切尔夫人的铁腕治理下所进行的以市场为核心、权责发生制为根底的“资源会计与预算制度”,即以权责发生制为基础进行政府预算的编制、执行、报告的编制,更加完整全面系统性地反映了各级政府部门运行的成本,逐渐从投入转向了以成果和产出为目标的预算管理。为了进一步夯实这项改革成果,英国政府还大力推进各级政府共同签订的公共服务协议书,把一些潜在性的灰色地段以成文的规定“晾出来”,让各级政府在实施预算执行过程中有了高压线的约束。而这一系列的公共服务协议把中央政府和民众对各级政府部门的期望和要求都用一个个具体的指标以清单的方式列举出来,作为各个部门预算支出工作的衡量标准。与此同时,该协议还不断地与时俱进,容纳吸收了货币指标、跨部门协议、条例解释、数据查询、部门政策等指标,在每一个财政年度终结时,各政府部门必须依照协议中的清单要求的成果和产出目标,提供一份公众和上级政府均可以看得清楚的预算管理报告。正是在这种不断修缮中,英国政府最终形成了一套完备的评估体系。

从以上列举的三个国家的公共支出预算管理实践来看,绩效预算的效果是比较突出的,作用也比较明显,主要体现在以下方面:一是绩效预算改革倒逼政府服务质量的提升。随着绩效预算在各国的深入实施,懒政、庸政问题得到了有效克制,政府不再是地位和权势的索取者,为公众服务的理念深入到公职人员心中。并且公共支出预算管理逐渐转变为以成果导向型的管理,改变了以往单纯地注重投入的

状况。由此在面对公共事务的决策和实施过程中,政府更加能够换位思考,从民众的角度出发,以“用脚投票”的方式来解决存在争议性的公众事务。二是绩效预算有力地避免了财政资金浪费,积极稳妥地实现财政收支的动态平衡。政府公共支出采用绩效管理后,无形之中在政府各部门中树立了一块“透视镜”,各政府部门的工作人员究竟是作为还是不作为,都会在这块镜子中暴露无疑。这也为合理精简政府机构、削减政府开支提供了具有合法合理的参考标准,同时也将对各国控制本国的债务风险和预算赤字起到抑制提醒作用,在很大程度上实现了各国预算改革的直接目标。

四、加强和完善我国公共支出预算绩效管理体系建设的思路

(一)加强顶层设计,完善预算绩效管理制度体系

1. 引导《预算法》修订中凸显绩效的导向

我国目前的公共财政体系还处于构建和完善之中,不具备制定《财政基本法》的条件,因此,推进修订现行《预算法》,即“代理版财政法”迫在眉睫。事实上,在绩效预算的推进中,许多西方国家在其国家的高层次法律体系中都体现绩效导向,甚至设立专门的绩效法案和专门的绩效评价管理机构。而我国自2003年启动绩效预算试点以来,一直未涉及到立法层面,我国目前仍在沿用的是1994年的《预算法》,该《预算法》是基于传统的功能预算规定的,对此,全国人大应该基于我国国情变化予以修订。应进一步完善预算程序,让预算从编制—审核—通过—执行—监督—决算的每一个环节都在阳光下进行,都以绩效为导向,以从根本上铲除预算缺乏权利制衡,以及缺乏全面性、科学性、民主性、完整性、不透明性的顽疾。

2. 完善相关法律制度补位《预算法》

《预算法》是我国现行财政活动的纲领性大法,如同人的成长一样,还需要很多法律制度的共同作用才能健康成长。以往在实体的预算管理中,经常会出现“递条子”、“打招呼”,甚至于绕开人民代表大会批准的状况,似乎只要领导开了口就是法,可以随意地对预算编制加以调整。因此,提高政府公共支出预算绩效管理水平和建立配套的法律法规保障机制,使预算制度之间形成合力是十分必要的。现阶段绩效预算的实施应该着力推进政府所有有财力的预算制

度、国库收付制度、政府采购制度、各级人大预决算制度的改进,从过程中强化《预算法》的严肃性,确保《预算法》的完整统一,真正形成与市场经济相适应的法律体系。

(二)建立健全公共预算支出管理的评估体系

把绩效预算评估创造性地引入到我国的公共支出管理中,不仅可以控制国家整体的支出总量,而且还能促进公共支出在资源配置过程中的效率和公平。同时,引入绩效预算评估机制后在技术上也可以充分发挥预算资源的效用,达到预期的支出效果且能够可持续发展。由于其发生作用的核心环节在于事前、事中、事后的评估,因此:

1.事前决策评估,要把好预算编制关

政府财政支出预算的源头是预算的编制工作,在预算编制过程中进行决策评估成为一个至关重要的环节。在以结果为导向的绩效评估体系中,需要通过绩效评估科学地掌握各政府即将开展的支出项目计划的轻重缓急和优先次序。政府财政部门应该把绩效评估的结果作为政府的策略分析和判断、项目计划成立和预算编制的一个重要参考。为了把好事前决策评估关,形成一个控制的前项延伸,也应该确立核准的目标、指标以及相应的数学数据分析模型,在这些工具的基础上来实施决策评估。

2.事中跟踪评估,把好预算执行关

预算执行是预算支出管理的实现阶段,其评估的实质是在既定的程序下通过一系列设计指标,全程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,进而核查是否存在解决了“挂羊头卖狗肉”的问题。事中进行跟踪评估是预算执行管理中极为重要的一个环节,评估的目的是确保好钢用在刀刃上,切断预算执行过程中的软约束,真正做到财政资金对整个政府职能履行的通盘把握。不再是胡子眉毛一把抓,而是事分轻重缓急;也不再是“撒胡椒面”,谁都给一点。下点“毛毛雨,”结果谁都不能解决^[5]。总之,评估的结果将有助于管理者作出合理判断,优化并调整预算的执行,以解决财力分化、固化问题。

3.事后综合评估,把好决算评估关

在一个预算从编制到执行结束的漫长过程中,决算可谓走到最后的一个环节,它是对整个预算的运行状况进行深入分析和评估阶段,可以说是占据着决算评估的半壁江山。决算评估的核心就是借助一个完整的、多角度的评估指标体系,对公共支出

预算执行的最后结果进行剖析、测评和报告,评估的目的是判断结果可否达到相关的目标和标准,是否满足该财政年度所提出的预算承诺;通过相关目标的比照和分析得出影响财政支出效益的原因;评估的成果将作为决算总结和下年度预算计划的重要根据。为了把好事后的综合评估关,形成项目的一个后项延伸,需要我们对前期确定好相对应的测量目标、指标体系,把最后的数据导入到对应的数学综合评估模型中去实施结果评估,最后把报告予以公布上报。

(三)建立健全绩效管理沟通反馈体系

在政府公共支出预算绩效管理实施的全过程中,沟通反馈是必不可少的环节。财力拥有部门和使用部门之间的沟通与反馈是绩效管理能否顺利实施的重要保障和关键点^[6]。

1.培养“上下”沟通意识

党的十八大以来,政府正在努力地调整政府和市场及社会公众的关系,寻找这三者的平衡点。在此过程中,政府不仅要培养自己的沟通意识,也要培养公众的沟通意识,以让政府的权威性在同普通老百姓的良好沟通上“开花结果”。

2.构建“上下”沟通机制

(1)建立政府新闻发布制度

由于政府支出和大众的生活息息相关,涉及到大众生活的方方面面,衣食住行样样都备受老百姓的关注。因此实际的预算编制、出台、执行过程应该向公众公开,并及时把相关信息告诉社会公众;相关地区部门也应该切实建立好新闻发布会机制,做好预算绩效管理宣传工作,让更多的人共同参与到管理中来,确保财政资金的正常运行。

(2)大数据背景下应大力发展电子政务

在当今互联网技术迅猛发展的时代,依托信息通讯技术,政府有关部门发布公共支出相关信息并与公众的互动已经不再是单向的了。创造性地实现双向和多向的良性互动,可以有效化解政府和公众信息间不对称的矛盾。在此过程中,中央政府应该统筹规划,建立完善的政府绩效管理数据库,以配合和支持绩效评估的深入开展。

3.形成绩效信息“上下”反馈

随着社会物质资料的不断丰富,公民追求自身权益的脚步不断加快,民主意识也在不断加强,社会大众在共同的期望中寻求一种能够获知政府产出方式,从而更好地享有自己监督权力的机制体系。而能够搭建这一桥梁的,就是通过引入第三方评估机构

对政府的支出活动予以评估并产生绩效信息。绩效信息的上下反馈有助于预算评审和决策的科学性;有助于预算执行监督;有助于信息沟通和反馈。绩效信息为财政部门提供回应外部监督者的方式,使之能以量化、明确的方式回馈外界的信息需求^[4]。

总之,预算活动牵一发而动全身,背后集聚着千千万万普通大众的关注。在全面建成小康社会的道路上,推进政府预算支出绩效管理是大势所趋,也能够从根本上化解政府和市场及公众之间的矛盾。只有真正把政府预算支出规范化,才能把政府的权利规范化,让广大人民群众真正做政府“钱袋子”的主人,监督政府从钱袋子里面花的每一分钱。如此这样,才能真正实现社会主义法治国家中的预算法制化,我们也才会更有自信地建设社会主义市场经济,早日实现“两个一百年”目标。

参考文献:

- [1] 叶风华,刘用铨.新绩效预算基本特征、技术支持及其适用性[J].会计之友,2010,(1):57-58.
- [2] 尚虎平,雷于莹.政府绩效评估:他国启示与引申[J].改革,2015,(11):66-76.
- [3] 曾康华.财政支出学[M].北京:对外经济贸易大学出版社,2011:105.
- [4] 程瑜.中国预算绩效管理制度创新研究[M].北京:中国财政经济出版社,2014.
- [5] 广东省财政科学研究所.2012年度广东财政研究报告[M].北京:经济科学出版社,2013:22.
- [6] 龚振玉.民航企业绩效管理体系的研究[J].当代经济,2014,(18):50-51.
- [7] 马媛.政府绩效预算中的绩效信息[M].北京:国家行政学院出版社,2014:121.

【责任编辑:林莎】

China's Public Expenditure Budgeting Performance Management Reform: Lessons from Abroad and the Past

HU Shao-yu^{1,2} XIE Sheng¹

(1. Accounting Department, Wuhan College, Wuhan, Hubei, 430079; 2. Lingnan College, Sun Yat-sen University, Guangzhou, Guangdong, 510275)

Abstract: In the new century, many countries have introduced performance into public expenditure budgeting, offering good solutions to some urgent deep-seated problems in public expenditure budgeting. China's traditional budgeting management is far from perfect to meet the needs of ever-expanding fiscal revenue and expenditure. The present performance management has problems such as unreasonable expenditure structure and incomplete public expenditure system. Therefore, the implementation of budgeting performance management is a realistic and urgent choice for China. Foreign experience in public expenditure budgeting management shows performance budgeting reform can push the government to improve its service, effectively avoid wasting fiscal funds, and actively and steadily achieve a dynamic fiscal balance. Based on foreign experience and Chinese reality, to strengthen and improve the construction of public expenditure budgeting performance management system, we should focus on top design and improve budgeting performance management system. Besides, we have to establish a sound public budget expenditure management evaluation system, and improve communication and feedback system in performance management so as to make budget expenditure more transparent. Furthermore, we should strengthen big data management in performance management and promoting sharing in the cloud so as to help build budget management system.

Key words: public expenditure budgeting performance management; efficiency of financial fund; lessons from abroad; construction of budgeting performance management system