

全面实施预算绩效管理与政府治理效能提升

王 波

(重庆市财政局,重庆 401120)

内容提要:提高政府治理效能和强化预算绩效管理是“十四五”规划提出的明确要求。预算绩效管理作为财政领域的一项重要改革,与政府治理效能有着密切关系。本文分析了预算绩效和政府治理的关系,在政府治理背景下对绩效管理框架提出细化方案,并从加快制度建设、强化责任约束、将绩效理念和方法融入行政管理全过程、提高规划和预算的衔接程度四个方面对全面实施预算绩效管理提出具体建议。

关键词:预算绩效管理 政府治理 效能 责任

中图分类号:F812.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)07-0056-05

党的十八大以来,中央一直高度重视预算绩效管理。2014年《中华人民共和国预算法》修正,将“讲求绩效”作为各级预算应当遵循的原则。党的十九大报告强调“全面实施绩效管理”。2018年9月,中共中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称《意见》),这是预算绩效管理的纲领性文件,也是财政领域为数不多以中央名义出台的文件。《意见》要求,“力争用3-5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”。^[1]2020年8月公布的《中华人民共和国预算法实施条例》,将绩效管理作为财政部门 and 各部门的主要职责之一。2021年3月,十三届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》专设“提升政府经济治理能力”一章,明确要求提高政府

治理效能,并在“建立现代财税金融体制”一章中继续强调“强化绩效管理”。^[2]可以看出,中央对全面实施预算绩效管理的要求一以贯之。随着国家治理体系和治理能力现代化的深入推进,有必要在政府治理这一更广阔的视角下进一步审视预算绩效管理,将预算绩效管理推向深入,使其成为提升政府治理效能的重要抓手。

一、预算绩效与政府治理效能

(一)预算绩效是政府治理效能的重要体现

有别于传统的“统治”,治理并非单一向度的管理,而是一个上下互动的管理过程,其实质是建立在市场规则、公共利益和广泛认同基础之上的合作。^[3]政府治理效能,就是政府运用治理手段,在经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等方面管理社会事务、实现目标的效率和

[收稿日期]2021-05-29

[作者简介]王波,会计师、经济师,主要研究方向为预算绩效管理、融资担保。

效果。

预算绩效,是预算资金所实现的产出(做什么事)和效果(有什么用)。具体来说,就是通过分析公共产品服务,来判断和衡量财政资金的使用价值。分析的视角,包括公共产品和服务的数量是否符合需求,质量是否符合标准,时效是否按时完成,成本是否节约可控,以及在经济、社会、生态、可持续影响等方面的作用和群众是否满意等。可以看出,预算绩效反映了政府职能履行的情况,与政府治理所追求的目标相一致。预算绩效的高低反映出治理效能的高低。

(二)预算绩效管理是提升政府治理效能的重要手段

当前,不少领域仍存在财政资金使用效益不高的问题,也折射出政府治理存在的短板和弱项。如一些地区的产业扶贫项目,财政投入大量资金,但是有的产业不符合当地实际,有的企业不具有发展潜力,有的则是骗补,数年过去既无产业发展,也无贫困户受益。一些地区的基础设施项目与实际需求不匹配,项目建成后使用率低甚至闲置。此外,还存在部门之间职能界限不清,一些政策缺乏统筹,政策碎片化、管理多头化,造成财政资金的重复与浪费;一些政策设计或执行有失公平,引发攀比或矛盾,“好事变成坏事”;成本分担不合理,政府、社会、个人承担的责任不匹配,既超出财政承受能力,又容易产生道德风险等问题。

把上述问题解决好,就能够提升政府治理效能。从财政角度看,有两个方法。一是进一步加大投入,以资金量的增长带动产出和效果的提升,但在今后财政收入中低速增长和减税降费的大背景下并不具备现实条件,而且有的也并不仅是投入不足的问题。二是从管理切入,通过管理理念和手段的更新,提高管理效率,带动产出和效果的提升。预算绩效管理就能够发挥这样的作用。

1.预算绩效管理能够改善治理的薄弱环节

预算绩效管理是一套以预算绩效指标为核心要素的管理方式,包括事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价和结果应用等环节。具体来说,在预算决策环节,从绩效角度提前分析,避免不合理决策。在预算编制环节,设置预算绩效指标和指标值,明确预算责任。在预算执行环节,比较指标监控值与目标值的差异,及时发现并解决问题。在决算环节,系统评价资金使用绩效,并将评价结果用于完善政策、改进管理、与预算安排挂钩。这一机制从以下三个方面改善了治理。

一是促进权责匹配。关于“钱”与“事”的关系,美国经济学家弗里德曼提出的“花钱矩阵”最为形象:花自己的钱办自己的事,既讲效果又讲节约;花自己的钱办别人的事,不讲效果只讲节约;花别人的钱办自己的事,只讲效果不讲节约;花别人的钱办别人的事,既不讲效果又不讲节约。^[4]财政支出往往面临着第四种结果,其根源在于“钱”与“事”的权责不匹配、成本与收益分配不一致。预算绩效管理,就是将预算资源给予预算部门的同时,明确其所应承担的预算责任,用绩效把花钱的权力与用钱的责任统一起来,引导决策者从提高绩效的角度安排与使用资金,进而带动效益的提升。

二是准确传递信息。管理学中有一句话,管理就是让对方明确什么是最重要的事情。传统的文件方式,需要传递意义、原则、要求、程序等多种信息,对于结果的要求分散于大量文本中,在传递中容易缺失,并随着层级增多而加剧衰减。预算绩效管理以清晰明确的指标和细化量化的指标值为载体,聚焦了关注点,传导了对于结果的明确要求,其实质上是一个形成共识、统一共识的过程,为执行者指明了方向。

三是形成管理反馈。财政是国家治理的基础和重要支柱。财政资金将机关、企业、事业单位、社会

组织、家庭、个人等紧密联系了起来。但是传统管理以资金拨付为终点,资金完成拨付,即表示财政资金与政策对象发生联系,但同时也就意味着联系的结束。预算绩效管理则以预算资金为线索,一方面确保资金到哪儿,管理就跟到哪儿,没有死角和遗漏;另一方面,又能够在资金拨付后向政策受众收集绩效方面的信息反馈,用于改进管理。

2. 预算绩效管理对地方财政支出规模有直接影响

预算资金是政府治理的重要物质保障。2020年,中央一般公共预算对地方转移支付 8.33 万亿元,超过中央一般公共预算支出的 70%,占地方一般公共预算支出的 40%。可以看出,中央转移支付是地方财政支出的重要来源,对地方政府治理至关重要。

近年来,中央财政在预算资金分配中体现出鲜明的绩效导向。2018 年 9 月《意见》印发后,财政部先后出台一系列资金管理办法。根据对截至 2021 年 3 月已公开办法的统计,涉及 56 项资金。这些办法都对预算绩效管理工作有明确要求,不少强调了绩效评价结果和预算安排挂钩,一些还明确了具体的权重。如《中央引导地方科技发展资金管理办法》(财教〔2019〕129 号)第八条规定,“引导资金采取因素法分配,分配因素主要有:地方基础科研条件情况及财力状况(占比 40%)、地方科技创新能力提升情况(占比 30%)、绩效目标完成情况(占比 30%)。”^[5]第二点和第三点都是资金绩效的体现,在资金分配中共占 60% 的权重,可以说相当重要。

从中央财政的这些要求可以看出,绩效管理不只是倡导的目标和方向,更直接影响着实实在在的“真金白银”。地方政府实施预算绩效管理,既能够提升财政资金使用效益,也有助于获得更多的转移支付资金,更好保障政府治理。

3. 预算绩效管理有助于支出结构调整

传统管理模式下,由于机制性安排不充分,支出结构的调整往往是被动的,比如政策明确到期、出现重大问题、有新的重大资金需求等才会启动调整。而在具体调整过程中,由于财政部门对历史情况掌握不全面、需要平衡各方面的利益,容易使得本应就事论事的调整或是成为简单的“一刀切”,或是成为夹杂多种因素的博弈,造成调整结果与实际需求不一致。与传统管理相比,预算绩效管理可以在已有的资金数据基础上,通过记录和评价财政支出绩效,为支出结构调整提供了相对客观、可供参考的依据,有助于及时发现低效无效的资金投入,将资金调整到社会更急需、效果更明显的领域,从而带动支出结构优化,以预算资源的优化配置促进治理效能的提升。

二、在政府治理背景下丰富预算绩效框架

在治理体系和治理能力现代化的进程中,治理追求的目标更为多元,政府治理将迈向具有合法性、透明性、责任性、法治性、回应性和有效性的“以人民为中心”的现代政府治理。^[6]如果将治理的上述特征和要求嵌入到预算绩效框架之中,贯穿预算绩效管理全过程,并根据各环节不同的管理目的,突出和强调行之有效的管理原则,将更加有利于改善治理的薄弱环节,促进政府治理效能的提升。

(一) 对绩效评估框架的细化

这一框架的用途是规避不合理决策,提高决策的科学性。《意见》提出了立项必要性、实行可行性、投入经济性、筹资合规性、绩效目标合理性的框架,可在此基础上进一步细化。立项必要性关注是否符合政策法律依据,是否符合部门职能和重点工作,是否有实际需求。实施可行性关注项目的实施条件和内容、进度安排、资金情况及可能风险。投入经济性关注是否安排其他类似资金、资金增减变化以及

相应的支出标准和工作量是否合理。筹资合规性关注是否属于公共财政支持范围,分担比例、投入方式是否合理。绩效目标合理性关注绩效指标是否完整可衡量、合理可行、相应匹配。

(二)对绩效目标框架的细化

这一框架的用途是明确绩效责任。目前采取的是“产出-效益”框架。从实践来看,产出方面的数量、质量、时效、成本要求较为直观全面,但是按行业领域划分的经济、社会、生态等效益指标操作性不强,可以结合产出的形态进行分类和细化。^[7]对财政资金转化为实物的项目,如基础设施建设,其效益主要体现在该实物的使用情况、有没有闲置上,可以设置使用率指标。对使用财政资金提供服务的项目,如基本公共卫生服务,其效益主要体现在服务本身的可获得性、带给服务对象的改变上,可以设置服务覆盖率指标。对使用财政资金开展活动的项目,如大型展会,其效益主要体现在活动成果所造成的影响上,可以设置参观人次、签约金额指标。对使用财政资金进行补助的项目,如学生助学金,其效益主要体现在补助的目的是否实现、被补助对象状态是否改变、补助是否公平上,可以设置受助学生学业完成率指标。此外,还应当根据行业的不同适当补充行业性指标,如教育类项目可以根据具体情况补充学前教育毛入园率、义务教育巩固率、中小学平均班额等指标。

(三)对绩效监控框架的细化

这一框架的用途是在实施过程中及时发现并纠正偏差。目前强调的是对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”。但在实际操作中,一些绩效指标在年中难以获取或者统计成本高,一些绩效指标并不是按序时发展,影响监控成果的应用。可以运用项目管理中的里程碑方法,要求部门在预算编制时或预算批复后项目实施前,明确项目的重大事件、重要日期、关键动作、可交付成果,并将其作为监控重点。对采购类项目,将是否签订合同作

为监控重点。对直接提供服务的项目,将是否已经对外发布公告作为重点。日常管理中,除了6月、9月等时间节点外,还可以把预算使用进度(如50%、80%)作为监控时点,要求单位在使用了一定比例的资金后报告情况,作为后续资金支付的条件。

(四)对绩效评价框架的细化

这一框架的用途是系统评价资金绩效。目前使用的是按流程划分的“决策-过程-产出-效果”的框架。其问题是没有传递出鲜明的价值取向,而绩效评价本身的目的就在于做出价值判断,也需要对前期已经产出的绩效评估、绩效目标等信息进行回应。可以从匹配性、效率性、可持续性、外部性四个方面来评价。匹配性包括与职责能力、实际需求、政策目标是否相匹配。效率性包括时间上是否有效率、资金投入上是否有效率。可持续性包括成本、收益及其分配是否合理,财政是否可承受。外部性包括政策对象的满意程度和对其他部门、地区、人群造成的影响。

三、对全面实施预算绩效管理的建议

中央印发《意见》以来,预算绩效管理发展步入快车道。各地相继印发实施意见,做出具体部署,迅速开展工作。但由于预算绩效管理是一个持续推进、不断深化的过程,目前仍存在绩效理念尚未牢固树立,相关制度不完善,学习和使用成本较高,人员、技术支撑还较为薄弱,各级政府工作推进不平衡、越到基层相对越滞后等问题。需要进一步加大力度,把全面实施预算绩效管理推向深入。

(一)加快制度建设

目前《预算法》《预算法实施条例》《意见》等顶层制度已经建立,还需要建立覆盖四本预算,涵盖政府预算、部门和单位预算、政策和项目预算,贯穿预算绩效各环节的管理制度,确保各项工作有章可循。同步制定简明管用、便于执行的操作指引,构建分领域、分行业、分层次的指标体系,降低管理门

槛,推动工作真正落地。特别是对各类资金管理办法,不仅要补充预算绩效管理的程序性要求,还应当明确资金绩效的具体关注点或指标,从而真正与日常管理相融合。及时总结好的经验,动态调整更新有关制度,使预算绩效管理制度更加成熟、更加定型。

(二)强化责任约束

只有能够落实到个人的责任才能真正发挥约束作用。一个有效的问责机制,其责任主体一定是个人。^[8]《意见》提出,地方各级政府和各部门各单位是预算绩效管理责任主体,地方各级党委和政府主要负责同志对本地区预算绩效负责,部门和单位主要负责同志对本部门本单位预算绩效负责,项目责任人对项目预算绩效负责。要落实好这一要求,就要抓住关键少数,将预算绩效与其他考核、监督、问责手段有机结合,形成合力。将重大支出绩效情况和预算绩效管理推进情况纳入领导干部考核体系,推动领导干部加快转变认识和观念,关注绩效,运用绩效。将预算绩效作为审计的常态内容,在年度审计、专项审计中对资金使用绩效实际情况进行核实。加大人大对预算绩效的监督力度,通过专题询问、审议报告等方式,传导责任压力。

(三)将绩效理念和绩效方法融入行政管理全过程

行政管理决定预算管理。只有将绩效理念和绩效方法融入行政管理全过程,统筹考虑业务和预算流程,才能真正实现全过程预算绩效管理。行政决策环节,对重要事项、重大支出要制度化实施事前绩效评估,明确评估内容、标准、流程,评估结果作为决策的重要依据。行政执行环节,要找准关键点,善于将预算绩效指标转化为具体的业务要求、关键流程,在工作中进行布置,并通过工作统计予以支撑。行政监督环节,不仅要关注是否按政策执行,更要多走一步,通过政策对象了解执行最终结果,真正体现“花钱必问效、无效必问责”的要求。

(四)提高规划和预算的衔接程度

这是预算绩效管理有效开展的关键。要将国民经济和社会发展规划、各类行业规划预计实现的目标和计划投入的资源统筹考虑。以规划作为整合政策、资源和绩效信息的基本单元。^[9]编制规划时应当考虑需要投入多少预算,安排预算时应当以规划为单元,从而确保规划结构和预算结构相协调,形成一个口径或者对应关系。同时,按照规划-实施方案-活动的层次逐级分解,做到一个规划一份预算绩效,一个实施方案一份预算绩效,一项具体活动一份预算绩效,以规划带动绩效管理,以绩效管理促进规划落地。

参考文献:

- [1] 中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见[N].人民日报,2018-09-26.
- [2] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N].人民日报,2021-03-13.
- [3] 高培勇.深刻认识财政“基础和支柱说”[N].人民日报,2016-01-07.
- [4] Milton Friedman & Rose Friedman.FREE TO CHOOSE: A Personal Statement [M].New York:Harcourt Brace Jovanovich,1980:116-117.
- [5] 中华人民共和国财政部.关于印发《中央引导地方科技发展资金管理办法》的通知(财教〔2019〕129号)[EB/OL].(2019-10-12)[2020-04-13].http://jkw.mof.gov.cn/zhengcefabu/201910/t20191012_3400727.htm.
- [6] 曹堂哲,施青军.基于政府治理范式的政府绩效评估演变分析[J].财政研究,2018(3):24-30.
- [7] 王波.预算绩效指标设置“三步法”[J].中国财政,2018(20):42-44.
- [8] 童伟.基于编制本位和流程再造的预算绩效激励机制构建[J].财政研究,2019(6):46-56.
- [9] 王雍君,李兆宜.规划预算改革的国际镜鉴与中国对策[J].改革,2019(7):73-85.

【责任编辑 成丹】