

全过程预算绩效信息公开框架 与促进机制

江书军 蔡晓冉

(河南理工大学,焦作 454010)

内容提要:推进全过程预算绩效信息公开,是全面实施预算绩效管理的重要内容之一,是提升财政资金使用效率和财政透明度的重要举措。本文认为,预算绩效信息的公开不仅仅是绩效评价及结果信息的公开,更应该包含事前、事中、事后全过程。本文结合目前 31 个省市绩效信息公开现状,试图从绩效评估、目标管理、过程监控、绩效评价、结果应用五个全过程的关键环节,构建并设计全过程预算绩效信息公开框架体系与促进机制,为我国全过程预算绩效信息的公开提供合理化建议。

关键词:全过程 预算绩效信息 制约因素 框架体系 促进机制

中图分类号:F812.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)11-0033-09

一、引言

自党的十六届三中全会首次提出“绩效评价”以来,经过近二十年的发展,我国逐步形成了具有中国特色的预算绩效管理模式。2018 年 9 月,《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(下文简称《意见》)将预算绩效管理提升到治国理政的战略高度^[1],从内涵与外延层面拓展了预算绩效管理的广度和深度,为深化财税体制改革、建立现代财政制度奠定了坚实的基础。随着“全方位、全过程、全覆盖”预算绩效管理体系的构建与工作的开展,预算绩效信息公开逐步受到社会各界的关注。

绩效预算是一个西方舶来的概念,绩效预算概念的提出改变了传统预算单纯的资金分配职能,通

过绩效预算实现“利用绩效信息来指引或引导预算决策”(Schick, 1966; Ho, 2011)^[2-3]。将政府投入的财政资金与政府的工作内容和效率紧密联系起来,更多地体现了政府职能的转变(Schick, 2014)^[4]。各国通过绩效预算实现了财政透明度和绩效信息透明化,受到了社会各界的广泛认可(De Jong, 2017)^[5]。许多学者认为构建公开透明的预算制度,公布预算绩效相关信息不仅可以提升预算编制和执行水平,同时还能激发社会公众参与预算监督的热情。

近年来,我国理论界与实务界在学习借鉴西方先进绩效管理方法的基础上,结合我国的基本国情与财政制度基础,逐步形成具有中国特色的预算绩效管理路径,尤其在绩效信息公开的政策制定与学术研究层面逐步形成了一系列的理论与实践成果。政策层面,2008 年发布的《中华人民共和国政府信

[收稿日期]2020-09-13

[作者简介]江书军,财经学院副教授、博士、硕士生导师,研究方向为预算绩效管理、政府会计;蔡晓冉,财经学院硕士研究生,研究方向为预算绩效管理。

[基金项目]河南省高等学校重点科研项目资助计划(18A630023);河南省软科学研究计划项目(182400410633)。

信息公开条例》，要求各级政府公开财政预决算等财务信息，党的十八届三中全会提出要有公开透明的预算制度，2018年《意见》提出“推进绩效信息公开”，政策的制定与实施为预算绩效信息的公开奠定了制度基础。学术层面，绩效信息公开的研究成果主要围绕三个方面展开：一是预算绩效管理不同环节绩效信息的传递与使用，如绩效评估（胡春萍、孟凡蓉，2009）^[6]、绩效目标设置（王泽彩，2018）^[7]、评价结果应用（孙欣，2019）^[8]等方面，但更多的成果主要集中在事后续绩效评价环节所产生的绩效信息方面；二是预算绩效信息的公开机制，学者们着重围绕预算绩效信息的使用主体与方式（蒋亚兰，2019）^[9]、绩效信息公开的影响因素（孙彩红，2013；王银梅，2019）^[10-11]、预算绩效信息公开体系（马蔡琛、陈蕾宇，2018）^[12]等体制机制方面展开研究；三是绩效信息透明度，通过研究政府预算绩效信息公开质量（马媛等，2013；李文彬、何达基，2016）^[13-14]，探索绩效信息透明度（卓越等，2016）^[15]对政府治理的推动作用，同时强调绩效信息的透明化需要与预算编制、执行、决算全流程紧密结合（赵早早、刘钊，2018）^[16]，提升绩效管理水平。

通过对文献的梳理发现，现有针对预算绩效信息的研究大都是点状描述，且主要集中在绩效评价信息公开这个环节，而对于其它各环节绩效信息的公开内容、公开主体、公开方式等并没有一个完整、系统的表述。鉴于上述问题，本文基于31个省市全过程预算绩效信息公开现状的分析，将预算与绩效融为一体构建全过程预算绩效信息公开框架体系，并设计全过程预算绩效信息公开的促进机制，保证预算绩效信息公开机制的科学性、完整性、全面性。

二、预算绩效信息的理论阐释

（一）全过程预算绩效信息定义

从目前预算绩效信息相关的研究成果来看，大部分学者与实务工作者将预算绩效信息定义为“与绩效评价相关的信息”，而这样的界定与当前“建立全过程预算绩效管理链条”的要求相比，预算绩效信息的表述较为片面。鉴于此，本文从预算绩效事

前、事中、事后的闭环管理系统角度出发，将全过程预算绩效信息定义为“政府相关职能部门在预算绩效管理实施的绩效评估、目标管理、运行监控、绩效评价、结果应用五个关键环节所产生、搜集、处理、发布、传递、利用的，以一定形式记录、保存的全部绩效信息。”该定义不仅包括绩效评价相关的结果性信息，同时基于全过程预算绩效管理链条的构建，将整个链条中各环节的信息都纳入预算绩效信息的范畴，扩大了预算绩效信息界定的范围，为建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度提供信息保障。

全面实施预算绩效管理的最终目标在于通过预算与绩效管理一体化体系的构建，提高财政资源配置效率和使用效益，因此，预算信息与预算绩效信息相伴而生，预算编制、预算执行、决算环节与绩效管理五个关键环节相互呼应，事前绩效评估解决“支持与否”的问题，为预算编制守好第一道防线；绩效目标管理为预算编制提供科学依据，实现“以事定费”的管理格局；绩效运行监控为预算执行效率的提升保驾护航，通过过程监控防止预算资金低效、闲置、浪费等现象的发生；绩效评价是对决算资金的经济性、效率性、效益性、公平性一次全面的评价；结果应用则为下一年度预算的编制提供可参考的重要依据，改变预算资金分配的固化格局。这一系列预算绩效信息的产生和应用，为各级政府预算的有效实施提供的重要的信息支撑，具体信息链条设计如下图1所示。

（二）全过程预算绩效信息特征

预算绩效管理属于政府绩效管理的一部分，其绩效信息特征除具有政府绩效信息的一般特征外，更应结合当前全过程预算绩效管理的特殊要求，体现以下几个特征：

1.全面性。全过程预算绩效信息是基于事前、事中、事后的闭环管理系统，其绩效信息的内容应做到事前绩效评估、绩效目标管理、过程跟踪监控、事后续绩效评价、评价结果应用五个环节全覆盖，且各环节绩效信息数量充分、要素内容齐备，以便于利益相关者充分了解相关职能部门预算绩效的运行状况。

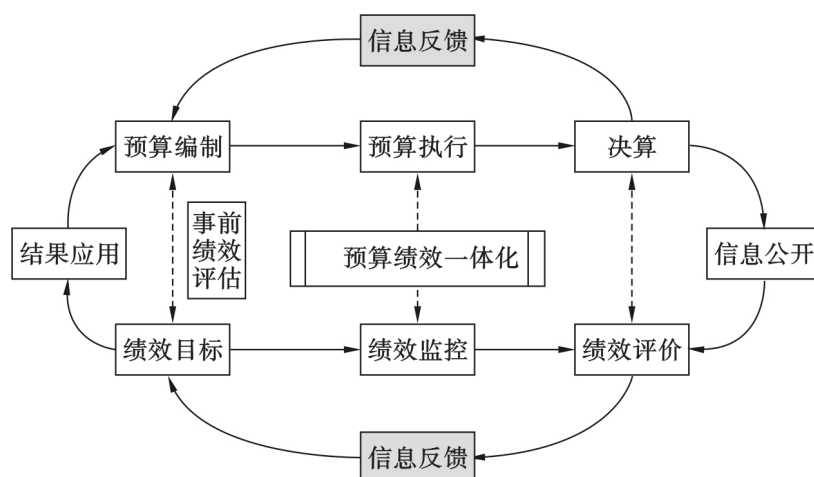


图1 全过程预算绩效信息链条

2.真实性。全过程预算绩效信息的公开涉及环节众多、各环节之间信息量大、逻辑关系较强,且许多绩效信息的内容专业性较强,利益相关者无法对信息的真实性、可靠性、合理性做出准确判断,因此,真实性要求各环节绩效信息的公开需要附有第三方权威机构的论证报告,以确保信息结果真实、可信。

3.时效性。时效性要求各环节绩效信息的产生和公布间隔周期不要过长,及时通过传统媒体和新媒体手段反映各环节预算绩效管理动态,保证利益相关者能够及时了解所需的绩效动态信息,为下一步的管理和决策提供信息保障。

4.明晰性。明晰性要求各环节绩效信息传递过程中,要避免陷入“内行人不愿看,外行人看不懂”的怪圈,绩效信息的传递要保证信息的利益相关者能够通过各种媒体快速获取、便于理解。

5.多样性。根据绩效管理全覆盖、全方位的要求,预算绩效信息涵盖“四本”预算,同时涉及政府、部门和单位、政策、项目等不同层面,为满足不同信息主体的需求,可根据绩效信息内容和不同利益相关者的主体特征,将同一绩效信息按照图、表、文字描述等多种形式进行公布,提升信息的利用价值。

三、全过程预算绩效信息公开现状与制约因素

(一)全过程预算绩效信息公开现状

基于全过程预算绩效信息公开的内容,从“事

前评估、目标设置、过程监控、绩效评价、结果应用”五个方面对31个省份政府门户网站、财政厅门户网站等进行信息检索、统计,其中“1”代表进行公开过,“0”代表未进行公开过,具体情况如图2所示。

根据图中数据可知,在全过程预算绩效管理链条中,绩效目标管理、绩效评价两个环节信息公开的省份较多,尤其是绩效评价信息的公开占比高达90.32%,充分说明各省市对绩效评价的环节较为重视。但过程监控、结果应用则是当前全过程绩效信息公开中的薄弱环节,并未受到相关部门的重视,其关键原因在于这两个环节的工作尚未充分落实到位,进而导致信息无法有效传递。2020年新颁布实施的《中华人民共和国预算法实施条例》在预算管理各环节细化完善了预算绩效管理的有关要求,新条例第五十一条、第五十三条分别新增了针对分期执行数据的监控力度、强调预算绩效监控与绩效评价的重要性,规定预算执行中政府财政部门组织和指导预算资金绩效监控、绩效评价;各部门、各单位实施绩效监控,定期向本级政府财政部门报送预算执行情况报告和绩效评价报告。同时,强化绩效结果应用,规定对评估后的专项转移支付,设立的有关要求变更,或者实际绩效与目标差距较大、管理不够完善的,应当予以调整;绩效评价结果应当按照规定作为改进管理和编制以后年度预算的依据。由此可见,过程监控、结果应用环节在今后预算绩效管理工作中,将是重点关注内容,同时也是绩

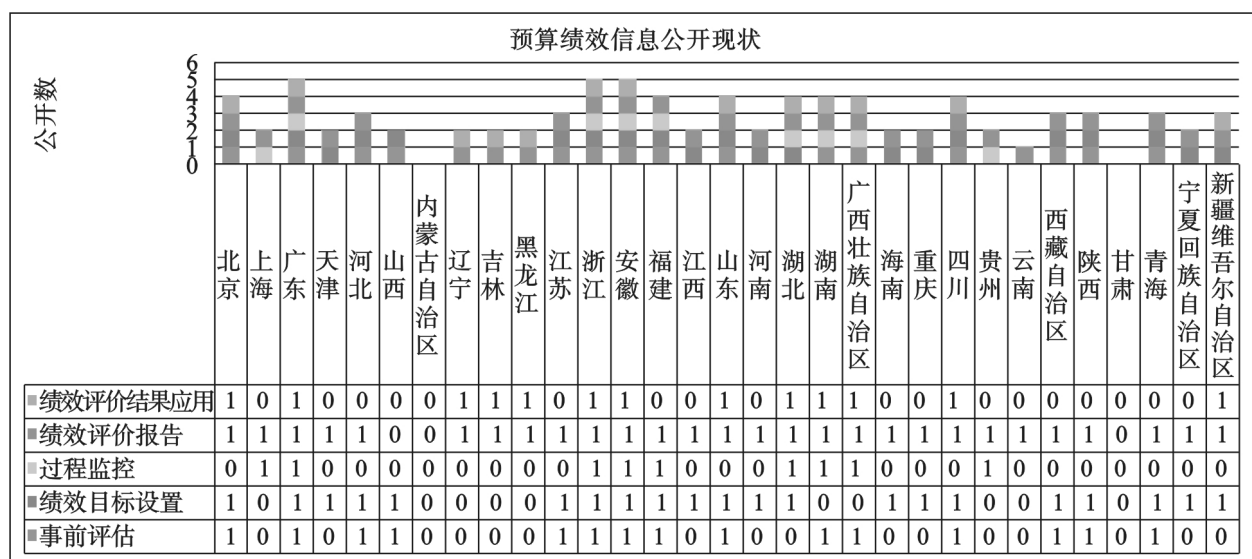


图2 全过程预算绩效信息公开现状

注:2020年8月根据各省市政府部门网站数据整理设计。

效信息产生、传递的重要源头。

通过全过程预算绩效信息的搜集、整理、分析发现:一方面,预算绩效信息的公开内容层次不齐。如广东、浙江、安徽等省市对全过程绩效信息均进行了公开,在各地财政厅网站上可以完整地查询到绩效评价报告以及绩效评估、绩效目标设置情况、过程监控、评价结果应用等;但内蒙古、甘肃等部分地区绩效信息公开甚少,仅是转发国家层面的预算绩效管理制度、文件,并未公开五个关键环节相关的工作信息、结果信息等内容。另一方面,预算绩效信息可获得性差异较大。目前只有部分省市在财政厅(局)门户网站设置了预算绩效管理专栏,及时公布全过程预算绩效管理相关绩效信息,如广东、上海、吉林、湖北、海南等省市通过设置预算绩效管理专栏,将绩效目标、过程监控、绩效评价等环节的信息及时发布,便于社会公众查阅、监督;但也有部分省市虽然设置了专栏,但仅仅公布国家层面及省级层面的制度、办法等文件,或选择性公开绩效目标设置较好、评价结果较好的信息,全过程绩效信息并未进行披露、公开,绩效信息可获得性较差,不利于社会公众的监督。

(二)全过程预算绩效信息公开制约因素

基于上述31个省市全过程预算绩效信息公开的现状、存在的突出问题,归纳出全过程预算绩效信息公开受到如下因素的制约:

1.绩效信息公开法治体系不健全。法制体系建设是信息公开建设的关键,完善的预算绩效管理法制体系,在为预算绩效信息公开提供明确法律依据的同时,还可以为预算绩效信息公开提供操作方法和程序指导(王银梅,2019)。目前《预算法》《意见》等法律制度中对于“绩效信息公开”的表述较为笼统,如《意见》中提出“各级财政部门要推进预算绩效信息公开”,但如何公开、公开的范围和内容等均未做细化说明,未能形成对各级财政部门 and 预算部门的强制性约束。另外,《政府信息公开条例》虽然是针对政府信息公开范畴的法律规定,但预算绩效信息属于较为具体的领域,条例也只具有指导意义,没有细化的内容要求,可操作性不强。

2.绩效信息公开意愿不积极。全过程预算绩效管理信息,可以全面反映预算编制、预算执行、决算各环节的工作质量,但许多财政部门 and 预算部门依然认为预算绩效信息为机密信息,不适合公开,对各环节绩效信息的公开普遍存在抵触情绪。同时,由于绩效信息的公开尚未通过法律形式正式要求,当前预算绩效管理的理念尚未普遍形成,这些因素都导致了财政部门、预算部门的公开意愿不积极。

3.绩效信息公开内容不完善。预算绩效管理信息是涉及全过程、五个关键环节的所有绩效信息,但当前有很多部门将预算绩效信息狭隘地理解为

“绩效评价信息”，更多的是公开绩效评价信息，这一点从上述各省市信息搜集、整理的结果可以看出。另外，从现有绩效信息公开内容来看，普遍存在“报喜不报忧”的问题，尤其是过程监控、绩效评价环节公开的信息普遍存在选择性公开的现象。

4.绩效信息公开时效性不强。绩效信息具有一定的时效性，它表示在某段时间内的资金使用状况，绩效信息公开的越及时，绩效信息产生的作用就越大。但在各省市数据搜集、分析时，发现部分省市绩效信息公开时间严重滞后，大大降低了绩效信

息的时效性，也不利于人大以及社会公众的监督。

四、全过程预算绩效信息公开机制构建

(一)全过程预算绩效信息公开框架体系设计

根据《政府信息公开条例》、新《预算法》《意见》等相关法规制度对预算绩效信息的公开要求，基于全过程预算绩效管理链条中各环节绩效信息特点及涉及内容，本文从五个环节的绩效信息公开内容、公开方式、公开主体、公开范围对全过程预算绩效信息公开框架体系进行了设计，具体如下图3所示：

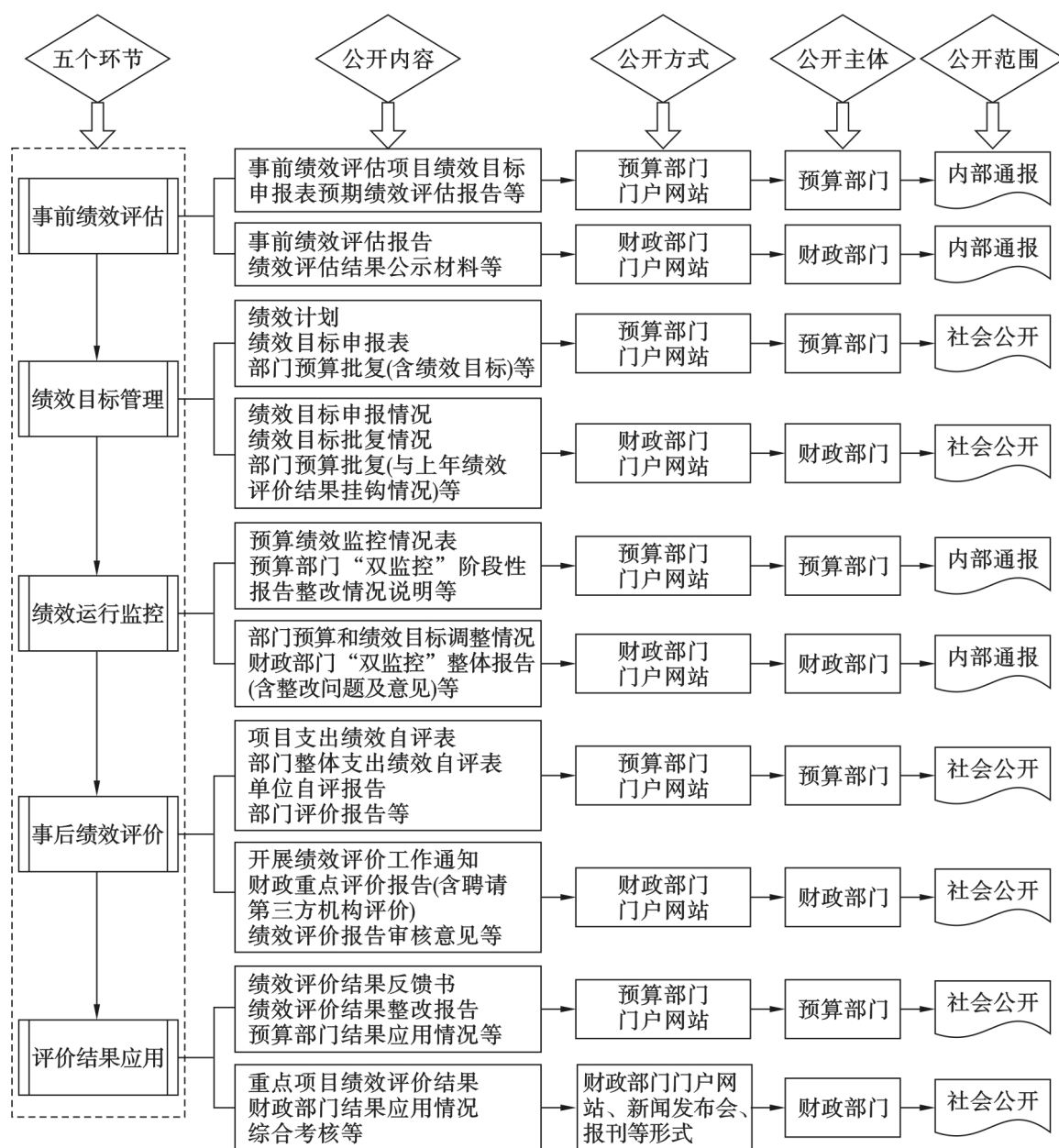


图3 全过程预算绩效信息公开框架体系

1.绩效信息公开环节。基于全过程预算绩效管理的五个关键环节,以事前绩效评估为起点,以绩效评价结果应用为终点,构建一个闭环的预算绩效信息传递系统,包含全过程绩效管理中的所有关键绩效信息。

2.绩效信息公开内容。预算绩效信息的产生依托于预算的编制、执行、决算环节,其绩效信息公开的内容相对于预算信息而言,更多的要侧重于“绩效”内容的传递。如图3所示的五个关键环节中,每个环节都是基于预算的一系列变化产生了相应的绩效信息:从事前绩效评估的报告中反映项目的支持情况;从绩效目标的编制与审核反映年度预算部门未来的履责责任;从绩效过程的跟踪监控反映阶段性的产出、效果等与绩效目标实现的偏离度;从多层级绩效评价报告反映预算部门资金使用的经济性、效率性、效益性、公平性;从绩效评价结果的应用反映全面实施预算绩效管理的终极使命,追求“有效供给”。

3.绩效信息公开方式、主体、范围。预算绩效信息公开按照“谁主管、谁负责、谁公开”的原则,绩效信息需要通过一定的渠道传递给利益相关者,基于绩效信息产生的两个核心主体:预算部门和财政部门,本文将信息的公开方式设置为预算部门的门户网站、财政部门门户网站及新闻发布会、报刊等方式。结合不同环节预算绩效信息的特点,将公开范围设计为内部通报和社会公开,内部通报主要是在财政部门、预算部门及相关主管部门一定范围内通过会议、文件等形式进行公开、传递,社会公开则是将不涉密的绩效信息通过各部门门户网站及其它渠道向社会公众公开,接受社会各界监督,提升公众参与度。

(二)全过程预算绩效信息关键内容

1.事前绩效评估。事前绩效评估作为全过程预算绩效管理链条的首要环节,将预算绩效管理的关口前移,提高了财政资金分配的科学性,为优化公共资源配置,促进政府决策科学化、民主化提供了

重要支撑^[7]。绩效评估环节针对新出台重大政策、项目,围绕“必要性、经济性、合理性、可行性、合规性”等方面开展绩效评估,突出成本效益的价值取向,解决“支持与否”的问题。该环节,作为预算部门,需要围绕被评估的政策、项目的计划内容、绩效目标、实施方案和预期效益等进行自我评估,填写项目申报书,编制绩效目标申报表、预期绩效与管控措施申报表,撰写预期绩效评价报告,一并将上述资料提交财政部门进行评审。财政部门组织成立事前绩效评估小组和专家组对各预算部门的申报项目进行调研、取证、讨论并最终出具事前绩效评估报告,根据评估结果做出预算安排决策,并向预算部门反馈结果,同时将绩效评估结果在财政部门门户网站向社会公众依法公开,促进绩效评估结果公开公正,及时回应公众关切。

2.绩效目标管理。绩效目标管理是全过程绩效管理的基础与灵魂,绩效目标的质量直接决定着跟踪监控、绩效评价等环节绩效信息质量。按照“谁申请资金,谁设置目标”的原则,预算部门需要结合部门年度任务及中长期发展规划合理制定绩效计划、编制绩效目标申报表(含部门整体支出和项目支出)提交财政部门进行审核。财政部门围绕“指向明确、细化量化、合理可行、相应匹配”的绩效目标设置要求,对各预算部门申报的预期产出和效益指标进行审核,并将审核结果反馈给预算部门,同时按照“谁批复预算,谁批复目标”的原则,将部门预算批复(含与上一年度绩效评价结果挂钩情况)和绩效目标批复一并下达给预算部门,并在预算部门和财政部门的门户网站进行全部公开,使社会公众能够充分了解预算部门年度重点工作任务,鼓励社会公众参与预算执行与绩效目标的实现过程,逐步形成“参与式预算”的绩效管理模式。

3.绩效运行监控。绩效运行监控是提升全过程预算绩效管理效率的重要手段,《意见》提出各部门要对绩效目标的实现程度和预算执行进度实行“双监控”。“双监控”不仅为绩效目标如期保质保量实

现提供了保障,同时保证了预算资金不出现闲置、沉淀的现象,提升资金使用绩效,坚决贯彻了“约束有力”的基本原则。在监控环节,预算部门和财政部门要以“双监控”为核心,同时关注绩效目标的实现程度和预算执行进度,对照绩效监控内容收集资料信息,科学、客观评判绩效目标完成情况及趋势,编制填报绩效监控情况表,撰写绩效监控报告。在绩效运行监控实施过程中,以预算部门自主监控为主,财政部门重点监控为辅。预算部门要结合绩效监控信息分析“双监控”存在问题的原因并及时纠偏,填报绩效监控情况表;针对因特殊原因需要调整绩效目标和预算的,需执行调整流程报批;对财政部门反馈的整改问题要采取分类处置措施予以纠正。财政部门汇总各预算部门绩效监控信息,形成绩效监控报告,并对绩效运行监控过程中预算部门存在的问题及时发布整改意见。监控环节的绩效信息要在一定范围内通过会议、文件、通知等形式及时传递给相关利益主体,确保绩效目标能够如期实现。

4.事后续效评价。绩效评价是全过程预算绩效管理的关键核心环节,也是当前预算绩效信息公布范围和数量最多的环节。该环节绩效信息主要来自于预算单位自评价、部门评价、财政评价(含第三方机构评价)所产生的绩效事项、绩效结果等内容。绩效评价信息按照“谁主管、谁负责、谁公开”的原则,预算部门根据绩效评价工作安排,在年度工作任务结束后,结合年初批复的绩效目标,围绕产出、效益完成部门整体支出、项目支出、政策等绩效自我评价工作,填写绩效自评表,撰写绩效自评报告,随同年度决算报告在预算部门门户网站公开。财政部门对预算单位提交的自评报告进行复核,提出改建意见;同时可以适当委托具有资质的第三方机构参与重点绩效评价,围绕重点民生保障、改革发展等重点领域开展重点绩效评价工作,形成重点领域支出绩效评价报告,并在财政部门门户网站及时向社会公众公布,做到重点领域绩效信息公开、透明,发挥

社会公众监督作用。

5.评价结果应用。绩效评价结果应用是全过程绩效管理的最终落脚点,预算绩效管理的终极使命是提高资金使用效益,优化资源配置,而这一使命的完成必须注重结果导向,建立绩效评价结果与预算安排、政策完善、日常管理的挂钩机制,避免评价结果被各部门束之高阁。结果应用环节的绩效信息更多表现为绩效评价结果“三上二下”的提交、反馈、整改过程(马海涛、孙欣,2020)^[18]。预算部门应针对财政部门围绕绩效评价审核结果及再评价提出的反馈意见进行整改,并形成整改报告在门户网站进行公布。财政部门应将重点领域绩效评价结果和预算部门实施的绩效评价结果随同年度决算向同级人大常委会报告,根据评价结果“优、良、中、差”的等级作为下一年度的预算安排的重要依据,发挥绩效管理的“参考指引”功能;与此同时,财政部门将各预算部门绩效管理工作考核结果(奖励与问责情况)在门户网站及时公布,接受社会各界监督,强化预算部门提供公共产品和服务的责任与约束。

五、全过程预算绩效信息公开促进机制设计

(一)健全预算绩效信息公开法治体系

全过程预算绩效信息的公开必须有健全、完善的法治体系作为实施依据。从现有的与预算信息公开相关的两部法律法规来看,新《预算法》要求“对预算执行和其他财政收支的审计工作报告应当向社会公开”、新修订的《政府信息公开条例》要求“财政预算、决算信息”应主动公开,但关于预算绩效信息的公开内容涉及较少。而从与预算绩效管理直接相关的《意见》《项目支出绩效评价管理办法》对预算绩效信息公开的要求来看,更多的是强调绩效评价结果信息的公开,而对于全过程的其它几个环节提及较少,且对于公开内容、方式、主体等都缺少明确规定,使得财政部门 and 预算部门在绩效信息公开过程中缺乏有效指引。

从国际经验来看,预算绩效管理水平较高的国家都对预算信息的公开制定了专门的法律,如美国国会通过的《预算与会计程序法案》,明确要求政府提供预算绩效信息并向社会公布。因此,鉴于“全面实施绩效管理”已提升到治国理政的战略高度,必须依据全过程预算绩效管理链条各环节的信息特征,可依托现有预算绩效相关的法律法规,或制定预算绩效信息公开的专门法律制度,增强信息公开的规范性、操作性,保障绩效信息的权威性、合法性,提升全过程预算绩效信息公开的源动力。

(二)强化绩效信息公开激励约束机制

《意见》规定“地方各级政府和各部门各单位是预算绩效管理的责任主体”,对各自的预算绩效负责。从现有预算绩效信息公开的情况来看,层级越高,全过程预算绩效信息公开工作做的越好、信息透明度越高。传统的官本位思想,严重制约了各环节绩效信息的传递,且由于当前的预算绩效管理具有典型的激励不相容特征(童伟,2019)^[19],激励约束机制的缺失导致部分责任主体依然存在绩效意识淡薄、责任理念不强,在部门利益与社会整体效益取舍之间往往选择前者,从而使得绩效信息公开不足、透明度低,形成各级责任主体与外部利益相关者之间的信息不对称。

各级责任主体作为全过程预算绩效管理工作的组织者、执行者,同时也是绩效信息的生产者、拥有者,在各环节绩效信息公开中承担主要责任,基于激励约束理论构建预算绩效信息公开机制,明确主体责任,定期对各级责任主体绩效信息公开的数量、质量进行绩效考核,规范责任主体履职行为,通过对各级责任主体的主观动机和行为选择产生影响,激发其主动公开预算绩效信息的内在动力,使责任主体在激励回报和考核要求的双重目标下,倒逼其增强绩效意识和责任理念,为社会公众提供全面、真实、权威的预算绩效信息,提升民众参与热情,避免产生因信息不对称而引发的各级责任主体在提供公共服务和公共产品过程中道德风险和逆

向选择问题。

(三)完善预算绩效信息公开技术支撑

全过程预算绩效管理各环节信息的产生主要围绕一个“评”字展开,从项目立项评估、绩效目标编制评审、过程跟踪评价、事后续效评价及评价结果的再评价,整个闭环管理系统通过一系列的评估、评审、评价产生了海量的绩效信息,这些信息需要依托现代信息技术手段的支撑,使其能够客观、准确、快速的传递给信息需求者。《意见》提出“创新评估评价方法,立足多维视角和多元数据,依托大数据分析技术,……提高绩效评估评价结果的客观性和准确性。^[20]”大数据与预算绩效管理的整合,将为各级预算责任主体绩效信息的整合、处理、反馈、利用和公开提供关键技术支撑和保障。

大数据时代,数据信息平台将成为各级政府、各部门各单位预算绩效信息公开的重要载体,将各环节绩效信息完全置于“阳光”之下,能够解决政府信息“为了公开而公开”的形式主义以及重视社会参与的利益诉求等问题(杨志安和邱国庆,2017)^[21]。因此,鉴于当前预算绩效信息公开的技术瓶颈制约,建议一方面要注重预算绩效管理软件开发与使用,为各级责任主体落地指标库、项目库、专家库等建设,项目评估、目标管理、过程监控、绩效评价、结果应用等多环节工作推进,提供信息技术支撑,便于整合信息资源,打通部门、单位管理局限,破除“信息孤岛”现象,让粗放的绩效数据变得精确,提升各环节绩效管理质量和效率。另一方面,建设以各级责任主体门户网站为核心的绩效信息公开平台,在信息公开专栏设置“预算绩效管理”模块,围绕五个关键环节细分绩效信息公开内容,提升社会公众获取信息的便捷性。

(四)规范预算绩效信息公开监督机制

从政府信息公开的角度而言,全过程预算绩效信息的公开可以为预算绩效的问责和社会监督提供强有力的证据支撑,但由于预算绩效信息公开监督机制乏力,过去许多财政项目、公共政策由于绩

效结果信息未能公开最终不了了之,资金低效、无效、浪费、甚至腐败的现象时有发生。因此,全过程预算绩效管理涉及环节多、链条长,只有建立完善的闭环式绩效信息公开监督机制,实现监督主体多元化,才能充分体现预算绩效管理的民主、透明,增进社会公众对各级责任主体花钱办事的认可度。

一直以来,人大、政协和审计部门承担了各级预算责任主体的监督重任。随着我国现代财政制度的逐步建立,全过程绩效管理链条中各环节绩效信息的传递与公开,变得日益丰富且专业性不断增强,通过多元化的监督主体,可以实现绩效信息公开的内容真实、有效。因此,构建由政党组织、新闻媒体、人大、政协、财政、审计、中介机构及社会公众共同组成的多元化监督体系,多元化主体基于各自专业特长在通过相互合作创新监督模式,实现绩效信息高度公开透明。在事前评估环节,因项目预期成本和效益预测专业性强,可通过外部专家评审、人大和政协参与的模式对绩效评估过程进行监督;在绩效目标设置环节,对于财政部门批复的绩效目标应及时在门户网站进行公开,接受社会公众监督,赋予社会公众更多的绩效信息的使用、参与机会;在过程监控环节,需要借助财政、人大、政协、中介机构等力量,实现预算与绩效“双监控”信息的准确传递,为政府部门的进一步决策提供参考;在绩效评价环节,应将绩效评价报告通过各种形式在相关门户网站、媒体等渠道及时公开,便于新闻媒体、社会公众等对各级预算责任主体预算执行结果进行监督;在评价结果应用环节,各层级主体对预算部门的反馈与整改、与下一年度预算安排的挂钩、与政府绩效考核结果的挂钩等信息公开的监督,进一步增强政府的公信力和执行力。

参考文献:

- [1] 孙玉栋,席毓.全覆盖预算绩效管理的内容建构和路径探讨[J].中国行政管理,2020(02):29-37.
- [2] Allen Schick.The Road to PPB:The stages of budget

- reform[J].Public Administration,1966.
- [3] Ho,A.Tat-Kei,“PPB in American Local Governments:It's More than a Management Tool”[J].Public Administration Review,2011,71(3):391-401.
- [4] Allen Schick .The metamorphoses of performance budgeting[J].OECD Journal on Budgeting,2014(2).
- [5] DeJong,M,Ho,A.Tat-Kei. Sequencing of Performance-Based Budget Reforms [EB/OL].IMF.http://blogpfm.imf.org/pfmblog/2017/01/sequencing -of -performance -based -budget-reforms.html,2017.
- [6] 胡春萍,孟凡蓉,Richard Walker.中国地方政府绩效评估信息来源的现状——基于德尔菲法的研究[J].情报杂志,2009,28(10):10-14+27.
- [7] 王泽彩.预算绩效管理:新时代全面实施绩效管理的实现路径[J].中国行政管理,2018(4):6-12.
- [8] 孙欣,马海涛.我国预算绩效评价结果应用:主要模式、问题及对策[J].经济研究参考,2019(11):5-17.
- [9] 蒋亚兰. 绩效信息使用导向下的政府绩效系统研究[J].当代经济,2019(6):19-21.
- [10] 孙彩红.政府信息公开现状及完善——以地级市为例[J].中国行政管理,2013(12):80-83.
- [11] 王银梅. 论全面实施预算绩效管理中的信息公开问题[J].中国行政管理,2019(7):158-159.
- [12] 马蔡琛,陈蕾宇.基于全过程绩效管理的预算信息公开研究[J].地方财政研究,2018(6):36-44.
- [13] 马媛,卓越.政府绩效预算中的绩效信息使用探析[J].北京交通大学学报(社会科学版),2013,12(1):94-99.
- [14] 李文彬,何达基.政府客观绩效、透明度与公民满意度[J].公共行政评论,2016,9(2):93-111+206-207.
- [15] 卓越,张红春.政府绩效信息透明度的标准构建与体验式评价[J].中国行政管理,2016(7):18-23.
- [16] 赵早早,刘钊.中央政府预算绩效信息透明化研究——基于中央政府部门决算报告的内容分析[J].经济研究参考,2018(1):19-29.
- [17] 江书军,陈茜林.部门整体支出全过程预算绩效管理链条构建研究[J].财政监督,2020(1):52-56.
- [18] 马海涛,孙欣.预算绩效评价结果应用研究[J].中央财经大学学报,2020(2):3-17.
- [19] 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
- [20] 中央全面深化改革委员会. 中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见[EB/OL].2018.
- [21] 杨志安,邱国庆.数据开放、社会参与和 政府预算监督[J].青海社会科学,2017(6):125-131.

【责任编辑 王东伟】