

中国式现代化背景下的 预算绩效管理改革

马蔡琛 白 铂

(南开大学,天津 300071)

内容提要:新时代新征程,预算绩效管理要立足于中国式现代化的发展要求,为健全现代预算制度提供有力支撑。具体而言,中国式现代化对预算绩效管理提出的新要求体现在:“人口规模巨大的现代化”要求更全面的预算绩效管理、“全体人民共同富裕的现代化”要求更精准的预算绩效管理、“人与自然和谐共生的现代化”要求更绿色的预算绩效管理、“物质文明和精神文明相协调的现代化”要求民主法治的预算绩效管理。现行预算绩效管理框架亟须转向更完善、更科学、更高质量的绩效管理体系,从预算资金配置、专项资金绩效管理、绿色预算绩效管理、绩效管理法治化与民主化建设等四个方面进行具体谋划,为健全现代预算制度与中国式现代化道路行稳致远奠定坚实基础。

关键词:中国式现代化 预算绩效管理 现代预算制度 预算改革

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)03-0027-06

党的十八大以来,预算绩效管理改革加快推进,绩效管理制度体系逐步完善,财政资金使用效益不断提升,现代预算制度基本确立。面向新时代新征程,党的二十大报告作出了“健全现代预算制度”的具体部署,这为深化预算制度改革提供了行动指南与根本遵循。具体而言,改革需要以中国式现代化的理论内涵为基础,满足中国式现代化对现代预算制度提出的新要求。中国式现代化既具有各国现代化的共同特征,更有立足于我国现实国情的基本特质。党的二十大报告将这种特质概括为

五个方面,即中国式现代化是人口规模巨大的现代化、全体人民共同富裕的现代化、物质文明和精神文明相协调的现代化、人与自然和谐共生的现代化以及走和平发展道路的现代化。提升预算资金的使用效益,加强财政资源统筹力度,是全面实施预算绩效管理的核心要义,也是健全现代预算制度的重要手段,更是实现中国式现代化的有力保障。从中国式现代化的内涵与特征出发,深化预算绩效管理改革,是当前进一步健全现代预算制度的重要时代命题。

收稿日期]2024-02-17

[作者简介]马蔡琛,经济学院教授,博士生导师,研究方向为公共预算与财税管理;白铂,经济学院博士研究生,研究方向为公共预算与财税管理。

[基金项目]国家社会科学基金重大项目“新时代中国预算绩效管理改革研究”(19ZDA071);中央财经大学国有资产运营研究中心资助项目“预算管理一体化视角下的行政事业单位国有资产绩效管理改革研究”。

一、中国式现代化对预算绩效管理提出的新要求

(一)“人口规模巨大的现代化”要求更全面的预算绩效管理

人口规模巨大是我国的基本国情,庞大的人口规模伴随着社会主义现代化的建设和发展而存在。党的二十大报告强调,“我国十四亿人口要整体迈入现代化社会,其规模超过现有发达国家的总和”。与其他国家相比,人口规模的悬殊使得中国式现代化在推进方式与价值内涵方面呈现特殊性(侯启缘,2023)。对于预算绩效管理而言,实现十四亿人口的现代化,既是机遇更是挑战。一方面,当前财政收支总体上处于紧平衡状态,地方财政仍面临较大收支平衡压力。人口规模巨大的现代化在提供规模经济优势的同时,也面临着提供高质量公共服务的严峻挑战。通过进一步完善“全方位、全覆盖”的预算绩效管理体系,将全部财政资金纳入绩效管理,全面释放资金使用效能,是解决公共服务需求与有限财政资金矛盾的重要途径。另一方面,现代化的本质是人的现代化,预算绩效管理应遵循以人民为中心的发展思想。建立“全过程”预算绩效管理链条,有助于将“取之于民”的财政资金高效地“用之于民”。通过完善事前绩效评估,确保公共服务项目具备可行性、必要性与合规性;通过健全事中绩效监控,保障公共服务项目依照绩效目标规范推进;通过强化事后续效评价结果应用,提高财政资金使用和配置效率。总而言之,人口规模巨大的现代化从“全方位、全过程、全覆盖”的维度,要求更全面的预算绩效管理。

(二)“全体人民共同富裕的现代化”要求更精准的预算绩效管理

共同富裕是社会主义的本质要求,以共同富裕实现中国式现代化是我国作为社会主义国家的本

质所决定的(郭晗、任保平,2022)。从统筹经济发展与民生保障的角度来看,提升民生保障水平是实现全体人民共同富裕的基础。2023年,我国财政资金进一步向民生领域倾斜,社会保障和就业支出增长8.9%,教育支出增长4.5%。民生支出从总量上看是“大蛋糕”,但立足于共享发展理念的意蕴,仍需要将每块“蛋糕”都利用好。特别是民生保障类资金用途与人民生活息息相关,绩效评价结果往往难以实质性地影响预算资金的保障性增长。从统筹区域与城乡的角度来看,公共服务均等化是实现全体人民共同富裕的前提。2023年,我国财政转移支付规模达到10.29万亿元,其中大量资金向“三保”支出压力较大、财力相对薄弱的地区倾斜,为均衡地方政府财力、推进基本公共服务均等化提供重要保障。然而,省以下财政事权与支出责任划分不完善,各单位绩效管理责任不明确,均在一定程度上阻碍了转移支付资金绩效管理机制的规范化运行。如何针对各类民生保障资金的特点开展精准的预算绩效管理,切实保障财政资金用在刀刃上,是当前预算绩效管理改革的难题。

(三)“人与自然和谐共生的现代化”要求更绿色的预算绩效管理

面对全球资源环境压力,绿色发展已成为各国产业优化的主要趋势。党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、发展、共享”的新发展理念,并将绿色作为永续发展的必要条件,党的十九大报告进一步将“坚持人与自然和谐共生”纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,党的二十大报告再次强调了发展“人与自然和谐共生的现代化”之重要性。绿色发展理念在国家战略发展布局中的地位不断提升,反映到预算资金方面,各类污染防治资金的投入比重逐年增加。根据2023年“国家账本”,中央财政大气污染防治资金安排330亿元,比2022年增加了30亿元;中央财政水污染防治

资金也在上年基础上多安排了20亿元。“人与自然和谐共生的现代化”对预算绩效管理提出的首要要求,就是完善项目的激励与退出机制,使得财政资金更好地落实到成效更好的项目中。“人与自然和谐共生的现代化”对预算绩效管理提出的另一个要求是健全绿色预算体系,在强化对污染排放和生态破坏约束的基础上,提升绿色预算绩效评价的激励作用,促进创新发展与能源结构优化。具体而言,需要将绿色发展理念与绩效管理理念有效融合,利用中期财政规划、绩效目标设定、绩效评价结果分析等多种预算管理工具,出台绿色规划发展报告、健全绿色项目建设的绩效目标与指标体系、完善全过程绿色绩效管理链条,进而实现绿色发展目标。

(四)“物质文明和精神文明相协调的现代化”要求民主法治的预算绩效管理

党的十九大报告强调,我国社会的主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。中国式现代化是社会主义性质的现代化,在追求经济高质量发展的同时,建设富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国同样重要。综观预算绩效管理改革的各个方面,“物质文明和精神文明相协调的现代化”对绩效管理的法治化、民主化提出了新要求。首先,相较于其他预算管理模式的,绩效管理具有以结果为导向、以评价结果为核心、强调责任约束的特点(财政部预算司,2007)。但这并不意味着绩效管理总是有效的,利益相关者之间的寻租行为,在一定程度上会干扰评价结果的客观性与责任落实。因此,有必要加快推进预算绩效管理立法,从顶层设计的角度推动实现绩效管理规范化、科学化。其次,对财政资金使用效益的关注,一方面来自财政收支平衡背景下减少资金浪费的需要,另一方面是为了避免“花别人的钱、办别人的事”而导致资金滥用的可能。政府部门利用来自纳税人的财力提供公共

产品和服务,资金的使用情况与公共服务的效果也理应被纳税人所知晓并受纳税人监督。推进预算绩效管理信息公开是绩效管理民主化的基础保障,完善预算绩效管理的社会监督是绩效管理民主化的必然要求。

二、中国式现代化背景下预算绩效管理改革的现实挑战

(一)预算绩效管理的制度体系有待完善

2018年发布的《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》要求,“加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”。截至2022年底,中央部门和省市县层面已基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,然而,现代预算绩效管理体系仍未完全建成,制度建设落后于改革实践的现象仍不同程度存在。

首先,预算绩效管理制度体系存在空白。《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国预算法实施条例》是全面推进预算绩效管理改革的制度基础,但就现行制度框架而言,仍缺少对绩效管理理论基础的系统论述,预算绩效管理领域单行法的缺失使得制度体系建设呈现“群龙无首”的状态。此外,预算绩效管理的规章制度也存在缺位现象。例如,财政部门在绩效目标管理、绩效运行监控以及绩效评价领域,均出台了对应的管理办法,以期将绩效管理理念植入预算全过程。然而,评价结果应用作为连接跨期绩效管理的重要环节,仍缺少制度文件进行规则约束。其次,预算绩效管理制度的结构有待完善。具体表现为,绩效管理领域的立法位阶与实践进展并不匹配,已经出台的大部分制度文件效力较低。以“管理办法”或“暂行办法”形式存在的部门规章,构成了绩效管理制度体系的“半壁江山”(马蔡琛、白铂,2023)。立法层次低不仅不利于绩效管理改革实践的稳定推行与发展建设,也容

易造成财政资金效益欠佳时“法难责众”的现象。

(二) 预算绩效管理的激励约束机制有待增强

中国式现代化要求预算绩效管理切实发挥提升财政资金使用效益,合理配置有限资源的作用。为提升财政资金使用效能,有必要建立明确的激励约束机制,即根据评价结果进行“奖优罚劣”。需要明确的是,对评价结果欠佳的项目进行“无效必问责”的处罚机制仅仅是激励手段的一种,其真正的目的在于发挥评价结果的竞争激励作用,对造成低效的原因进行分析并予以改善。立足于预算绩效管理的具体实践,激励约束机制的合力有待加强。绩效管理与激励约束机制的有效融合,是财政部门、资金使用部门、人大、审计以及纪检等多个部门信息互通、业务协同的结果,涉及预算监督权、评价管理权、评价组织权、预算决定权等多种权力。2020年发布的《项目支出绩效评价管理办法》第十九条规定,“财政部门指导本级各部门和下级财政部门开展绩效评价工作”“根据需要组织实施绩效评价,加强评价结果反馈和应用”。可见,财政部门是实施评价管理权与组织权的核心,同时也在问责环节承担部分责任。评价结果应用环节所涉及的另外一部分权力,例如预算决定权、监督权等,属于人大、审计等部门的责任范畴,然而这些利益相关主体之间尚未能形成良好的激励约束合力与信息互动机制。

(三) 专项资金的绩效管理流程有待健全

专项资金具有专款专用、单独核算的特点,能够为特定领域的事项提供重要保障。从用途上看,专项资金或用于群众“急难愁盼”的民生保障问题,或用于新发展阶段下的国家重大发展战略。因此,健全专项资金绩效管理框架对于提升财政治理能力具有重要意义。

一方面,专项资金绩效目标设置具有特殊性。专项资金(如清洁能源发展专项资金、气象卫星专

项资金等)是具有确定性用途的财政资金,在绩效目标设置方面既要考虑资金用途的专业性,即个性指标;也要遵守绩效目标设定的基本原则,即共性指标。譬如,2020年印发的《土壤污染防治专项资金绩效评价管理暂行办法》就对绩效目标与指标的设置情况做出了较为规范的指引。具体而言,既包括完成土壤监测点位数、完成土壤污染源治理数量等专业性指标,也包括预算执行率、制度健全性和使用合规性等原则性指标。然而,截至目前,仅有土壤污染防治专项资金、安全生产预防及应急专项资金等少部分专项资金出台了绩效管理暂行办法,大部分专项资金对于绩效指标设置的引导仍较为粗略。

另一方面,专项资金的实施期限具有长期性。例如,2020年财政部印发的《清洁能源发展专项资金管理暂行办法》明确指出,专项资金实施期限为2020年—2024年。也就是说,申请纳入专项资金管理的项目存在无法在一年内完成的可能,尽管文件要求,财政部会同有关主管部门对此类专项资金开展全过程绩效管理。但并未对分年度资金安排以及绩效运行监控作出具体要求,为绩效目标的按时实现带来了困难。

(四) 预算绩效管理的公众参与度有待提升

中国式现代化要求提升预算绩效管理的民主性,即提升人民群众参与预算监督甚至决策环节的机会与能力。目前,公众参与预算绩效监督仍存在一定局限,除绩效理念不够深入的原因外,公众获取绩效信息的途径也较为受限。以各地区公开的绩效评价报告为例,报告通常被公开在通知公告、主动公开文件、政务公开等板块,而鲜少被纳入“政府信息公开”的固定板块,这为公众获取预算绩效管理信息设置了“门槛”。此外,从人大参与绩效监督的主要形式来看,突出表现为惯性思维模式明显,以听取和审议评价报告的静态审查监督形式为

主(郭巍等,2021)。尽管这也是各级人大及其常委会发挥监督作用、参与绩效管理的有效方式,但并未使得人大实质性地参与到绩效管理决策过程中。自浙江省温岭市推进实施“参与式预算”以来,上海市闵行区等地一度引入预算绩效听证会制度,从而实现对绩效情况的审议与质询,公众能够直接或间接地参与预算绩效监督过程。但听证会召开的时间节点往往在项目实施完成后,侧重于对绩效听证结果的整改运用,对于项目能否入库的事前审核关注较少。

三、中国式现代化背景下预算绩效管理改革的路径探析

(一)以适配超大人口规模为基础的预算资金配置

人口规模问题是我国面临的长期性、战略性问题,协调人口与财政资金的高质量发展对于实现“人口规模巨大的现代化”至关重要。首先,未来一段时间,我国仍将面临人口规模与人口结构带来的双重压力,为了提供面向超大规模人口的高质量民生保障,需要将各类预算资金全面纳入绩效管理,进一步推进财政资源统筹高效使用。具体而言,可以采用地方先行先试和中央出台政策引领相结合的形式,对现有绩效管理制度体系进行查漏补缺。一方面,尽快出台绩效管理领域的单行法律,进一步明确绩效管理的内容、原则、过程以及权责划分等基础性问题。另一方面,在考虑各类型资金特点的基础上,出台国有资本经营预算资金、各类专项资金的绩效管理办法,以及评价结果应用的操作指南,以期实现财政资金能够在绩效目标与指标设置、运行监控以及评价问责等各个环节有法可依。其次,高质量民生保障需要高水平的财力作为基础,而在某种意义上,节约资金就是增加财力的重要手段。因此,需要引入多元的绩效管理激励约束

机制。可以考虑对财政、人大、审计等多部门的监督权能进行整合,并融合使用行政激励、预算资金激励以及法纪约束、社会问责等手段,硬化绩效管理对预算资金使用的约束。预算绩效评价报告应侧重寻找项目出现“减分项”的原因,并结合项目性质采取通报、约谈整改、预算资金调整等多种手段。

(二)以全体人民共同富裕为目标的专项资金绩效管理

就资金用途而言,专项资金用途涵盖环保、科技、教育等多个重点民生领域,如世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金、清洁能源发展专项资金等。就资金体量而言,专项资金下达的体量较大,2023年拟安排普惠金融发展专项资金总计107亿,2022年用于支持小微企业留抵退税有关的专项资金达4000亿元。因此,为进一步提升专项资金的使用效益,可以结合针对不同类型财政资金的特点,构建在绩效目标设置、绩效运行监控方面具有特色的绩效管理体系。

对于专项资金的绩效目标设置,可以构造涵盖重点民生领域的共性和个性指标体系。在此基础上,财政部门需要对原则性指标以及指标权重进行审查,职能部门则需要结合国家战略规划、年度预算报告以及相关制度文件,筛选合适且有效的绩效指标,两方面融合为专项资金绩效目标设定的质量提供保障。对于专项资金的绩效运行监控,需要在预算分配时将资金落实到具体项目或部门,若项目无法在一年内完成。一方面,确定分年度下达资金总量并对每年度结转的资金比例进行限制,超出部分可由上级部门统筹安排;另一方面,对绩效指标进行逐年分解,采取定期上报反馈与不定期抽查相结合的方式,跟踪项目绩效目标实现程度。

(三)以绿色低碳发展为核心的绿色预算绩效管理体系

健全可持续发展和绿色低碳的现代预算体系

是实现“人与自然和谐共生的现代化”的制度支撑。在2023年中央经济工作会议上，“积极稳妥推进碳达峰碳中和”被列为2024年推动实现高质量发展的重点任务之一。为协调高质量经济发展与“双碳”目标的实现，有必要健全绿色预算绩效管理体系，将绿色预算与绿色项目、绿色政策联系起来。2022年发布的《财政支持做好碳达峰碳中和工作的意见》提出要“加强预算资金绩效评价和日常监管”“健全支持碳达峰碳中和工作的相关资金预算安排与绩效结果挂钩的激励约束机制”。首先，将“双碳”目标引入中期财政规划，能够在明确预算资金重点支出方向的同时达成生态文明建设与环境保护的总目标。特别是对于绩效目标设定而言，这有助于将长期目标（“双碳”目标）分解为中期目标（中期预算框架），再分解为短期目标（年度预算）。其次，将“绿色”引入年度绩效管理，协同推进碳预算制度试点与碳绩效考核。同财政资金绩效管理相似，绿色绩效管理框架也需要从事前、事中以及事后三方面进行搭建。事前需要依据中期绿色发展规划、国家（地区）经济发展战略以及本地区发展状况等因素对碳排放的总量进行概算，事中需要监控年度绿色预算目标的完成情况，事后需要依据绩效目标进行评价，必要时可以对项目开展全周期的支出审查与环境成本效益分析，为绩效评价提供定量的分析基础。

（四）以提升精神文明为导向的预算绩效管理法治化、民主化建设

健全预算绩效管理法治化，是发挥绩效评价效力的必然要求，也是推进全面依法治国的改革重点（钟玮，2023）。因此，有必要对预算绩效管理制度体系的效力结构进行调整，全面整合效力等级较低的大量制度文件。例如，对与绩效指标设置、绩效评价、绩效评价结果应用等共性话题有关的制度文件，进行修订与更新。并在此基础上，根据各类资

金支出特点出台相应的操作指南以及目标和指标体系。这样一来，既能够减少大量制度文件重复率较高的现象，也能够改变现有制度文件效力等级较低的格局。

健全预算绩效管理民主化，是保障人民群众当家理财的具体体现，也是推进中国特色社会主义绩效管理的现实路径。推进预算绩效听证会机制建设，是实现绩效管理提质增效、提升绩效管理科学性的改革方向。受限于人大代表基本是兼职代表的现状，以及资金、时间等资源紧缺的问题（罗敏，2019），需要对听证项目进行必要筛选，对与民生密切相关、项目金额较大、项目实施对居民生活可能会产生不利影响（如交通、环境等）的项目，开展事前立项听证与事后评价听证。在事后评价公开环节，人大代表可以对资金使用的具体效果进行质询，由相应的支出部门阐述理由与依据，并在下一年度对资金使用的管理环节进行优化。

参考文献：

- [1] 侯启缘. 人口规模巨大的中国式现代化道路——理论特征、三大矛盾与推进方案[J]. 云南社会科学, 2023(6): 48-58.
- [2] 郭晗, 任保平. 中国式现代化进程中的共同富裕: 实践历程与路径选择[J]. 改革, 2022(7): 16-25.
- [3] 财政部预算司. 绩效预算和支出绩效考评研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2007: 3-4.
- [4] 马蔡琛, 白铂. 健全现代预算制度视野中的绩效管理法律制度构建[J]. 财政科学, 2023(11): 21-29.
- [5] 郭巍, 李文芮, 陈玉方. 新形势下地方人大预算绩效监督的加强和改进[J]. 地方财政研究, 2021(3): 79-85.
- [6] 钟玮. 国家治理现代化视域下预算绩效评价: 原则、理论框架与展望[J]. 经济纵横, 2023(12): 95-102.
- [7] 罗敏. 创新型预算审查监督视域下人大代表参与预算监督之困境与优化[J]. 财政科学, 2019(11): 5-14.

【责任编辑 刘起翰】