

国外政府财政绩效考评的经验借鉴

<http://www.criifs.org.cn> 2008年9月19日 徐 鲲 陈亮亮

[摘要] 20世纪80年代以来,世界范围内兴起的“新公共管理”运动,对于现代政府治理产生了深远影响。文章试图在国际比较的分析之上,就市场经济国家的财政绩效管理加以适当梳理,为中国财政绩效管理模式的构建,提供一个具有较强借鉴意义的参照体系;为研究探索我国公共财政支出的绩效管理办,科学评价公共财政支出经济性和有效性提供有益的经验借鉴。

[关键词] 政府; 财政绩效; 资金配置

一、国外政府财政资金的配置

政府财政资金配置的绩效考评制度是当今发达国家政府公共管理的一项重要制度。近20年来,西方国家通过实行政府公共支出绩效考评制度,在促进政府提高管理效率,充分发挥公共资源效能,增进社会对政府公共支出的监督和了解,改进政府形象等方面,都发挥了重要作用。因此,系统考察典型国家财政绩效管理的变迁与演进历程,不失为一个现实选择。

1. 美国财政资金配置的评价

美国模式的演进经历了从“绩效预算”到“新绩效预算”的过程。

(1) 绩效预算。绩效预算在美国的兴起,可以追溯到20世纪初叶的纽约市。其作为一个预算术语使用,则形成于1949年美国胡佛委员会提出的概念。其实,美国公共支出管理中绩效导向与绩效评价的变革,还可以追溯到20世纪40年代中前期,只不过胡佛委员会更加强调了绩效的价值。绩效预算代表了政府治理的一种全新理念,其基本含义是将“绩效水平与具体的预算数额联系起来”。此后美国又尝试过“规划预算”、“计划/规划/预算”等方法,都取得了一定成效。这些改革在西方世界产生了巨大的影响,以“成本—绩效”作为评价标准的管理理念,日益深入人心。绩效预算的理念主要体现在以下四个方面:首先,预算信息要根据活动而不只是单个项目来组织;其次,度量活动的同时确定其成本,并进行效率评价;再次,将实际成本同计划水平对比,实现绩效管理;最后,尽管绩效指标一般不是政府的“最终产品”,但应当将这些活动同受益结果(或产出)联系起来。绩效预算的核心是绩效指标的质量,这些指标成为政府机构关注的焦点;而传统模式则难免会奖励拙劣绩效的公共管理者。鉴于传统的绩效预算试图以政府机构的直接产出编制预算,而这些产出未必是政府存在的真正原因。例如,公共卫生部门为预防儿科疾病所实施的接种疫苗计划,并不是为了采购疫苗,而是为了降低婴儿死亡率,该机构活动的目标是儿童的健康,而不是参与项目的儿童数量。绩效预算指标的设计对此就显得力不从心了。为了克服绩效预算内生存在的这一问题,结合绩效预算与规划预算特色的“新绩效预算”理念就产生了。

(2) 新绩效预算。20 世纪90 年代后期以来, 预算过程的重点开始从投入转移到产出或结果上来, 形成了新绩效预算。其思路是, 与政府绩效相关的是社会目标与结果, 而非直接的产出或活动, 应以结果为考核标准。现代政府“再造”运动对新绩效预算的发展具有重大影响。正如奥斯本和盖伯勒所指出的, 新绩效预算强调对结果负责, 而并非以投入为标准来拨款。政府机构节约了成本或者努力提供服务, 而获得奖励; 从而在发展战略、成本分析中, 更注重绩效的长期性。通过实行以结果为核心的预算, 赋予政府机构更大的灵活性, 在服务提供过程中, 政府可以变得更有效率、更富于企业家精神。新绩效预算在美国地方政府中应用较为广泛, 关于“新绩效预算”所产生的长期影响, 现在还很难进行预测; 但这种以结果为导向、将绩效和预算融合的管理理念, 会逐步在世界范围内产生相应的影响, 却是毋庸置疑的。

2. 澳大利亚财政资金的配置

澳大利亚公共支出绩效考评的范围侧重于政府部门内部, 考评的内容主要针对项目和计划的执行情况、效果、影响和管理等方面。绩效考评制度的基本框架是结果和产出框架, 主要关注公共部门的决策和向社会提供的公共产品。考评工作体系由四个部分组成: 部门绩效考评、项目考评、其他考评和绩效审计。公共支出绩效考评工作由澳大利亚联邦财政部负责。公共支出绩效考评工作的具体实施步骤主要有:

(1) 制定部门事业发展目标。澳大利亚公共支出绩效考评工作的第一步是制定政府各部门的事业发展目标, 也是各部门的绩效规划。部门事业目标是编制部门预算和年度绩效计划的重要依据, 由政府内阁、财政部和政府各部门共同制定。内容主要包括: 确定部门的职责和最终发展目标; 评估完成目标所需的各种资源和技术; 考虑可能影响目标实现的各种不确定性因素等等。

(2) 编制年度绩效计划, 设计绩效考评指标。政府各部门根据其事业发展目标来编制年度绩效计划。年度绩效计划与部门预算是紧密联系的, 内容主要包括: 部门本年度可具体量化的绩效目标; 完成目标所需的资源、策略、方式和过程等; 绩效目标与部门事业发展目标的关系; 机构内部管理目标(人力培训等); 影响目标完成的各种潜在因素; 绩效考评的时间和形式安排; 等等。

(3) 编制年度公共支出绩效考评报告。在一个财政年度结束后, 政府各部门都要编写并提交本部门的年度公共支出绩效考评报告, 以提供绩效考评的基本信息。内容主要包括: 本年度计划绩效指标与实际执行情况的对比; 与以往年度绩效指标实现情况的比较; 对未实现的绩效目标的说明及补救措施; 对年度绩效计划的评价; 对不可行的绩效目标的调整建议; 说明报告中提供的绩效信息的质量及其他需要说明的问题。

(4) 开展绩效考评, 评估财政资金的使用效益。

澳大利亚议会和财政部负责政府各部门公共支出绩效的考评工作。先由财政部对各部门提交的绩效考评报告进行考核, 再报议会审议通过。考评的内容主要是: 绩效目标的完成情况; 绩效目标的完成与所使用的资源是否匹配; 各项支出的合理性; 绩效信息的可信度以及考评方法的科学性等等。考评结果会反馈给各部门, 并将作为下一财政年度战略目标和预算安排的参考。

(5) 绩效审计。绩效审计是由审计部门对政府各部门工作和活动的经济性、效率性和效果性进行经常性的审计监督, 分为效率审计和项目绩效审计两种类型。其中效率审计主要检查个人或机构履行职能或开展活动的程序, 以及评价活动的经济性和效率性。项目绩效审计的范围比效率审计要

窄，只评估联邦机构在管理方面的经济、效率和效果，主要考虑项目和管理职能。澳大利亚国家审计署作为一个独立的部门负责政府的绩效审计工作。

3. 西班牙财政资金的配置

西班牙政府主要通过实施绩效预算，根据每个机构的活动安排支出，并在预算中加以体现，事后对公共支出的绩效再进行评估。西班牙政府对财政资金的配置主要是通过项目预算来进行。西班牙的项目预算遵循稳定、多年度、透明、效率的原则。经济财政部每年按照“计划在前，预算在后”的原则做3年滚动计划。项目分为目标性项目、手段性项目、管理性项目和支持性项目4类。项目的元素包括明确的目标、具体的方案、所需的经济、物质、人事资源以及能够进行评估的指数。项目分析委员会是制定项目预算的基本机构，原则上每个部都设有一个项目分析委员会，由经济财政部的财政和预算国务秘书署进行协调。项目分析委员会负责确定每个项目所需的财政资金，并考虑确定与支出政策有关的目标和预算期的多年度安排。其工作重点主要是对项目进行分析；对项目成本和上年度的完成情况进行研究；对项目的财政资金是否与预算期相符进行审核。总预算法规定由经济财政部对项目评估系统进行组织和协调，以便对战略目标的完成和所产生的社会经济影响进行评估。项目评估制度体系包括目标跟踪制度、会计制度和行政稽查机构进行的财政控制和操作性审计。具体执行程序：首先是预算资金根据以往年度的执行结果下拨；其次是公共机构和行政管理机构的负责人对目标完成情况负责；最后是公布结果。每月报告递交议会，并在国家官方公报上发表。

二、国外政府财政绩效考评的启示

随着我国公共财政体制的建立，以及我国加入WTO后与国际社会的交往日益增多，如何结合中国的自身特点完善政府财政绩效考评制度，是摆在我们面前的重要课题。通过对西方国家财政绩效考评的考察，我们得到了如下启示：

1. 明确绩效评价的具体实施方式

西方国家主要采取以各部门和单位自我评价为主、外部评价为辅的评价实施方式。当前，我国由于整个社会监督机制和自我约束机制的缺乏，再加上政府审计制度的不完善，如果采取自我评价，有可能会影响评价结果的质量和真实性，影响最终运用评价结果。在这种情况下，当前我国的绩效评价应当采取以外部评价为主、内部评价为辅的实施方式，从而保证评价工作不流于形式，保证评价的效果和质量。可以考虑由财政部门人员、专家和社会中介机构人员等组成的评价小组进行绩效评价。

2. 确定政府公共支出绩效考评的内容

从绩效考评的内容看，各国政府公共支出绩效考评的基本框架差别不大，主要内容包括目标、结果与影响、实施与管理等方面。具体实施时，各国政府对绩效考评的侧重点有所不同。因此，在设计我国政府公共支出绩效考评的基本框架时，应在与国际接轨的同时，结合我国国情，增加对公共财政资源配置和利用、政府管理的规范性等方面的考评，其基本框架应包括以下四方面内容：一是目标方面的考评(如项目目标的合理性、明确性和可考核性、参与项目的各方的责任等)。二是项目经费支出管理方面的考评(如实际支出与预算支出的一致性、实际支出的合理性、财务管理的规范

性等)。三是项目的效果与影响考评(项目绩效目标的实现程度,项目产出和结果、结果的影响,广泛长远的影响)。四是公共财政资源配置与利用的考评(如资金的分配布局、绩效的结构、资金使用的合理性、各种资源投入和产出的比较等)。在此基本框架基础上,根据各项考评活动的具体情况,确定具体的考评内容和重点。

3. 建立绩效评价的指标体系

建立一个完整、可靠的绩效评价体系的关键是如何确定评价指标。从西方国家的发展来看,对每个单位和部门来讲,主要是对其实施成果和其制定目标之间进行比较评价,评价其目标的目标是否合理,评价其是否完成目标。因此,在某种程度上,目标的确定又成为整个评价指标确定的关键。如澳大利亚政府对政府部门绩效目标的确定有着详细和严格的规定,包括其一定是可衡量的、透明的、简单明了的等。一个部门一般都会有几个主要的目标,每一个主要目标下又会有许多分目标,这些分目标都可以用具体的量化指标来衡量,由于每个部门和单位的特点不同,所以每个部门和单位的评价指标都是不一样的。在我国建立财政支出绩效评价指标时,不可能像企业绩效评价那样,建立一个统一的放之四海皆可用的指标体系。在建立绩效评价指标体系时,需要考虑建立不同层次的指标体系,如共性指标和个性指标。有些指标可能会适应于性质和业务相似的部门,有的指标可能只适用于某个单位或部门。指标中包括财务指标和非财务指标,在相当多的部门,非财务指标所占的比例可能会更大一些。对于个性指标的设计,要考虑运用目标和实施对比评价方法,使各单位的年度计划可用这些指标进行量化,然后比较分析其预定目标和实施的结果。这些指标没有外部可比性,只能通过内部纵向比较进行评价。绩效评价指标的建立是一项重要的工程,可能会决定评价工作的实际意义到底有多大,而且指标会因部门而异,因单位而异,需要建立一个系统的、庞大的指标库。对于那些可比性指标,将来也可能需要建立标准值数据库。评价指标的确定将会是建立绩效评价体系的重点和难点。

4. 分阶段、分步骤开展财政支出绩效评价工作考虑财政支出绩效评价工作的复杂性,我国财政支出评价工作应参照国外的先进经验,本着先易后难,分步实施的方针来进行。一是要研究国外财政支出绩效评价理论与实践的发展方向,及时掌握国外的先进经验和工作方法。二是应尽快建立适应于财政支出项目绩效评价和单位财政支出绩效评价的指标体系的标准值。同时也应开始研究部门财政支出绩效评价、财政支出综合绩效评价的指标及标准。三是先试点,后推开。通过试点,逐步建立有关的工作制度和工作方法,逐步检验和完善财政支出绩效评价指标体系和标准。在充分试点的基础上,不断积累经验,从而在全国全面推广。

[参考文献]

- [1] 欧文汉. 西班牙公共财政管理及对我国的启示[J]. 财贸经济, 2005, (3) : 51 - 54.
- [2] 张道庆. 美国与法国财政联邦主义比较[J]. 经济经纬, 2005, (3) : 146 - 149.
- [3] 马蔡琛, 童晓晴. 公共支出绩效管理的国际比较与借鉴[J]. 广东社会科学, 2006, (2) : 30 - 34.
- [4] 杨全社, 郑健翔. 地方财政学[M]. 天津: 南开大学出版社, 2005.
- [5] 周天勇. 中美财税立法体制及支出结构比较[J]. 财贸经济, 2005, (6) : 33 - 39.

[6] 高秉雄, 李金红. 国外地方财政的收支与管理体制分析[J]. 江西社会科学, 2003, (8) : 141 - 144.

[7] 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.

[8] 陈共. 公共支出管理研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 2001.

文章来源: 华东经济管理 (责任编辑: XL)