

国外财政支出如何进行绩效评价

<http://www.crifs.org.cn> 2007年3月21日 裴育

由于财政支出绩效评价制度涉及了现代管理科学、制度经济学和公共财政学的科学内涵，是现代科学理论在公共财政管理上的具体运用。因此，财政支出绩效评价不仅需要有现代科学理论的支撑，而且由于绩效评价还涉及许多数据的处理，也需要较高的技术支持。同时，由于财政支出绩效评价实际上是对政府行为或者更准确地说是政府对自身的评价，因此，绩效评价制度的推进

受到了社会政治经济的制约，其中一定时期的政府公共管理模式决定了财政支出绩效评价的内容和形式。

近代财政支出绩效评价思想萌芽于工业革命完成后所建立的国家审计制度，主要特点是对公共支出的合法性和合规性进行审查。20世纪凯恩斯革命为政府扩大其职能提供了强大的理论支撑，随着政府职能的逐步扩大，此时的财政支出绩效评价除了原有的审计内容外，已开始关注对政府财政支出的效率性和效力性进行审查，同时在有些国家和国际组织开始对具体支出项目绩效的考评实践。20世纪中后期，全球经济的滞胀和低效率以及全球化竞争的加剧，为摆脱政府公共管理的低效率和财政困境，在全球范围内掀起了一场政府改革的浪潮，这种被称为新公共管理运动的改革内容主要包括公共服务的市场化改革、政府内部管理改革以及加强政府公共活动的绩效管理，而强调对财政支出的绩效评价也成为这场运动的一项重要内容。

财政支出绩效评价改革的内容由过去鉴证式的事后评价，逐步过渡到对整个财政支出活动全过程的评价，评价的目标也由过去的为公共部门财务工作提供审计式的鉴证和报告发展到评价公共支出的效率性和效力性，并通过评价发现问题，为公共部门改进工作提供决策建议和依据。

从国外财政支出绩效评价的实践看，目前有许多国家都在研究和采用这种公共支出管理方法。其中不仅有发达国家，也有许多发展中国家，还有许多国际组织和公共政策研究机构在进行这方面的研究和实践工作。其中，国际组织和政策研究机构主要关注于一个具体项目的绩效评价过程的研究。从目前各国的实践看，较为成熟的主要有美国、英国、澳大利亚等国。

美国的绩效评价实践开始于1979年美国国家管理和预算办公室制定的《关于行政部门管理改革和绩效评价工作》。该文件规定，联邦政府所有的行政部门和机构都必须对其公共活动的过程和实施结果进行效益评价，目的是提高政府的公共行政效能，优化公共支出的使用效益。里根政府执政期间，在自由经济思想的影响下，对公共支出绩效评价的实践更是在全国范围内被推广，评价的范围也由原先的公共支出领域扩展到几乎所有的公共政策领域。但由于各种原因，这种大范围的实施绩效评价在美国并没有带来政府公共活动效力多大的提高。为了改变这一状况，1992年克林顿执政后，开始了大规模的政府机构改革，并在1993年美国第103届国会上颁布了《政府绩效与结果法

案》(又被称为GPRA)。该法案的主要目的是要求各政府职能部门应设定公共活动的绩效目标,并在活动结束后对绩效目标和实际的实施结果进行年度评价。同时该法案还要求各公共部门每年应向国会提交年度部门公共活动绩效报告,目的在于提高公共部门的工作效率和责任心。通过对政府公共活动绩效的评价,该法案的最终目的是通过使用评价的信息和结果来指导公共部门的公共决策,以提高公共决策的有效性。

从具体的实施看,美国的绩效评价在组织实施上涉及到美国国家会计总署、总统预算和管理办公室以及各政府职能部门。国家会计总署的职责是代表国会对各部门进行年度绩效考评,接受国会委托对部门、计划、项目和各项专项工作的绩效进行评价,授权各职能部门内部的评价办公室对本部门的绩效进行评价。总统预算和管理办公室的职能是协调总统对预算的编制进行监督并对各部门的计划、政策及工作的有效性进行评价,目的在于保证重点支出项目。各部门在每个预算年度的前5个月要向预算和管理办公室上报年度计划,办公室将根据上交的春季绩效评价报告对各部门的年度计划进行评价并决定对预算是否进行调整。联邦政府各部门的责任是负责向国会提交本部门的战略规划和年度计划。

在评价的实施方式上,GPRA要求各职能部门首先要制定本部门的长期战略规划和年度计划,其中长期战略计划必须每3年修订一次。根据各部门制定的战略计划和年度计划,由国会总署或中介机构或职能部门内部的评价机构对本部门的公共活动过程和结果进行绩效评价,最后向国会提交评价报告。在评价的内容和对象上,美国目前的绩效评价对象还仅仅是具体部门的年度绩效和具体项目的效益评价。虽然目前美国所进行的绩效评价对象还没有包括财政支出的各个方面,但就具体部门或项目评价的内容来说确是非常广泛的,包括过程评价、经济效益评价和综合影响评价。

由于评价只是一种手段,最终的目的在于提高政府效能和公共资源的使用效力,因此在评价之后,国家会计总署根据评价的结果和评价信息及时发现各职能部门管理中所存在的问题,并根据问题及时提出解决的方案供国会和政府决策参考。除此之外,还把评价的结果和各部门的责任紧密结合起来,以提高职能部门的责任意识。

英国财政支出绩效评价的实践始于1979年撒切尔夫人所推行的政府改革计划。在这场改革计划中,较有名的是1982年所颁布的《财务管理新举措》,该举措要求政府各部门应树立浓厚的“绩效意识”。1983年这种绩效评价思想第一次在卫生与社会保障部被投入实践,卫生与社会保障部的这次绩效评价第一次提出了较为系统的绩效评价方案。这一方案有140个绩效评级指标。1985年英国政府又宣布,公共部门的所有政策议案只要涉及到资金问题都必须向议会提交提案的目标及实现目标需要投入的成本,并在提案实施后提交实施的结果评价报告。实际上到20世纪80年代末,英国的这种实践还只是出于绩效评价的探索阶段,英国真正建立较为规范和完善的绩效评价制度还是20世纪90年代布莱尔首相执政时期的事。在布莱尔执政初期就提出建立现代化政府,并颁布了所谓的《现代化政府白皮书》,目标是建立高质量、高效率的以公共服务享用者为中心的公共服务体系。为实现这一目标,一个有用和有效的工具就是对政府的支出进行绩效评价,于是在1997年,布莱尔政府又颁布了《支出综合审查》法案。该法案要求各公共部门必须对本部门的预算和支出进行全面的审查,并在此基础上,建立连续3年的支出计划。同时该法案还要求各部门应与财政部签订一份所谓的《公共服务协议》,该协议的内容由三块构成,即责任条款、目标条款和实现目标的计划。除此之外,该法案还要求各部门每年应向议会提交一份《秋季绩效评价报告》,内容是对本部门的目标完成情况进行评价。

在绩效评级具体的组织实施上，政府授权于公共服务和公共支出办公室(PSX)具体指导和监督实施。实际上真正进行绩效评价的机构还是各部门自己,但为了避免部门的内部操纵以保证评价资料的准确性，PSX 要对各部门的评价结果进行监督和检查。同时为保证财政支出整体目标的实现，PSX 还在议会授权的情况下委托中介机构对整个政府公共支出情况进行综合绩效评价。PSX 由首相助理和各内阁成员组成。至于评价具体的实施方式基本上是按照《公共服务协议》所要求的进行。

从评价的对象看，与美国不同，英国所进行的绩效评价包括对中央政府各部门的评价、对地方政府的评价、对基层单位的评价以及对具体项目的评价。在评价的内容上，主要包括：对支出项目立项决策的评价；对支出项目技术方案的效果评价；对支出项目的经济性和有效性进行评价；对支出项目的社会影响效果进行评价。

相对于美国而言，英国的财政支出绩效评价的结果得到了更充分的应用。表现在：绩效评价的结果成为调整政府长期经济目标和计划的依据，各政府部门都要根据所提交的秋季绩效评价报告对其3年的滚动计划进行相应的调整；同时绩效评价的结果也是财政部对各部门制定以后年度预算的依据；另外绩效评价的结果也作为国会和内阁对各政府部门行政责任制是否落实的重要依据。

文章来源：学习月刊 （责任编辑： XL）