

## 财政责任、支出绩效与预算前瞻

<http://www.criifs.org.cn> 2008年7月2日 赵石磊

[摘要]包括编制、批准及执行在内的一整套预算程序能够反映一个国家政治文明的程度与公共管理的水平。在预算改革方面,我国一直进行着努力的探索,而改革的核心应该是完全财政受托责任的建立,这是预算编制与执行的理念与价值观。2009财年的美国联邦预算在形式与内容上均体现出政府对受托责任的高度重视,进而在预算中能够追求财政行为的绩效并做出长远规划。其中有许多经验值得我们借鉴。

[关键词]受托责任;绩效管理;中长期预算

### 一、引言

政府预算是一届政府施政方针的镜子,编制科学、分类规范、内容详尽的政府预算可以反映出政府在某一特定年度将要占用多少社会资源,并依此提供多少公共服务,以及最终要达到什么样的绩效目标。由于社会制度、政治体制与历史传统的差异,各国政府预算在约束能力、编制水平与执行效果上相差较大,因此,许多国家正不断推进各种预算改革,希望本国预算更加科学、规范、透明,并以此推动政府公共管理水平的提高。

当今世界,许多发达国家引领着预算变革的潮流,而这种变革的原动力必然有上文所述的财政理念与价值观作为支撑。为了充分借鉴国际经验,本文选取2009财年美国联邦预算文本作为评析的对象,初步探讨美国联邦预算如何将财政受托责任、公共支出绩效以及财政长远规划有机的加以融合,希望本文的评析能对我国的预算编制改革有所裨益。

### 二、美国联邦预算程序

在评析美国2009财年政府预算之前,应该首先了解美国联邦预算的产生程序。美国的财政预算年度是从每年的10月1日开始,到第二年的9月30日为止。新财政年度开始之前的18个月时间里,行政机构与立法机构按照各自的职能要相继进行新财年的预算编制与审批活动。美国联邦预算程序大致分为三个互相关联的阶段:第一阶段是总统预算建议案的编制。在这一阶段里,由总统牵头,联合行政系统的各个主管机构着手编制联邦预算。总统预算建议案由总统在每年2月份递交国会表决。由此进入预算程序第二阶段:国会对总统预算建议案的审核、修改、拨款授权等一系列预算立法活动。这一阶段里,会对总统预算案有独立的赞成与否决权,也有自己的预算添加与修改权,而总统也可以随时对预算建议案提出修改意见。最终在新财年开始之前(每年10月1日),国会完成全部预算立法,预算正式成为国会授权支出的法案。第三阶段为预算在新财政年度里的执行。这里对美国联邦预算程序只进行了粗略的概括,实际上,在预算筹备的18个月时间里,围绕预算而展开的各种行政与立法活动相当频繁且复杂,这一切都源于美国完备的法律体系,这些法律规范着预算程序,使影响预算编制的各种力量

能够相互制衡,最终使预算法案实现最大程度的缜密、详实、科学与公平。

### 三、联邦预算中的财政受托与问责

美国联邦预算在信息的可获得性、内容的详细性以及信息的价值性等多个方面均表现出政府对公共资金筹集与使用的高度负责。从总体来看,为了充分表达总统及行政机构的预算诉求,让国会及全体国民了解到详细的政府收入与支出计划,描述美国联邦预算内容的文本相当之多。组成2009财年预算架构的四部分文献共2820页,利用各种技术手段对预算数据进行了横向与纵向的反复比较与斟酌,内容涵盖联邦资金运作的几乎所有方面,这为国会审核预算、社会预期政府政策动向、公众了解税金的使用以及其它政府预算信息需求方提供了极大的便利,更主要的是,这为国会与全社会有效监督和制约政府运作提供了可能。从细节来看,美国联邦政府的财政受托责任表现的更加明显:

#### (一) 预算信息的高度透明

2009财年美国联邦预算信息在2008年2月初即向社会公布,社会公众可以在互联网([www.budg2et.gov/budget](http://www.budg2et.gov/budget))上获得各种格式的所有预算文献。同时,通过电话可以购买所有预算的打印文本及光盘。除此之外,公众还可以通过其它许多网站获得政府预算及支出信息。

#### (二) 对纳税人的高度负责

美国2009财年联邦预算中的第一部分是“总统预算致辞”,可以将其看作政府编制本财年预算的总体纲领。在总统致辞中,布什提出预算制定的基本原则是“保障美国安全”与“确保美国持续繁荣”。他将2012年实现财政收支平衡视为联邦财政的重要目标,提出实现这一目标的途径是“创造经济增长的环境,保持低税负,明智地使用纳税人的资金”。他表示他“不会增税而使美国的持续繁荣受到威胁。增税只会增加华盛顿的浪费性支出。而这样会威胁到经济增长与预算平衡”。布什认为保持低税负的同时必须要严格约束支出,他在预算中强调必须削减无绩效项目支出,他强调“仅仅出于好意并不能成为一个无绩效项目存在的理由”。总统致辞中同时提到,“减少政府支出浪费,增强政府的可问责性的最好途径之一是让联邦支出更加的透明”,他在致辞中邀请全体美国民众登录政府建立的各种预算与支出信息网站,“让纳税人清楚用他们自己辛苦挣得的收入所支付的税金是如何被政府支配的”。总体而言,实现预算平衡,降低税负,削减、控制并优化联邦政府支出,使政府财政运作充分透明的原则在美国2009财年预算编制中得到充分的体现。

#### (三) 预算内容的高度完备

不仅是预算编制的指导思想,预算整体的内容安排也充分体现出政府对纳税人的高度负责。美国2009财年联邦预算正文由8部分组成,分别为总统预算致辞、总统2009 财年预算概貌、经济新成就——挑战并存、国家财政前景、为绩效而管理、联邦各行政机构预算(包括22 个机构:农业部、商务部、国防部、国家智能项目、教育部、能源部、卫生与人类服务部、国土安全部、住房与城市开发部、内务部、司法部、劳工部、国家与国际项目部、运输部、财政部、退伍军人事务部、国内工程师组织、环保局、国家宇航局、国家科学基金、小型企业管理局、社会保障管理局)、联邦财政收支汇总表、OMB预算编定者名单。内容突出了国家总体战略以及财政发展前景,尤其强调了对财政支出绩效的管理。预算中“总统2009财年预算概貌”部分重点陈述了“财政责任”(Fiscal Responsibility),而“国家财政前景”部分通过对财政资料的历史对比与未来预测,清晰的展示出

国家财政的变化趋势,为布什政府“减税、削减无绩效支出、加强政府支出的透明与可问责、优化社会保障”等重点预算建议提供了数据支撑。此外,在联邦各行政机构的预算中,每个机构都重点陈述本机构的预算年度支出目标与绩效,资金节省状况以及往年财政支出实现的效果。所有这些也只是指导性的原则与概括性的数据,而更详细的项目资料与数据信息则体现在另外三份预算文献中,即“2009财年美国政府预算:分析视角”、“2009财年美国政府预算:历史表格”和“2009财年美国政府预算:附录”。这三份预算解释性文献将联邦预算中的所有支出按照性质、功能、机构、绩效进行了历史对比与未来预测,使政府在本财年的资金安排计划与安排原由清晰地展现出来。

#### 四、公共支出评价的完全绩效导向

新财政年度的联邦预算将公共支出的成果管理放在更加突出的位置。因此,总统预算案的第五部分名为“为结果而管理”。本部分以总统签发的名为“提高政府项目绩效”的第13450号行政命令为开头语:“联邦政府的此项政策旨在有效的支出纳税人的税款,并逐年提高支出的效率。各行政部门要采用一种能够将各种服务于美国人民的政府项目的绩效最大化的方法来高效地运用纳税人的资财”。预算中重点强调了始于2001年的PMA计划(President's Management Agenda),这项计划使得联邦行政机构、各个项目以及联邦工作人员都以追求绩效的方式向美国纳税人负责。此项计划主要包括五个动议——改善项目绩效、人力资本的战略管理、扩展电子政务、改善财务工作、竞争性的承包机制。随后,预算又以PMA为基础从七个方面列举公共支出绩效管理的成就以及新财年的计划,见表1。预算中说明了当前美国政府支出项目追求绩效的普遍性,“目前有89%的项目已将长期目标与年度目标定位在对美国民众来说最为重要的成果上,有82%的项目正在努力实现它们的绩效目标,有73%的项目正在衡量自身的效率,有70%的项目正在逐年改善着自身的效率以使每一美元财政支出产生更大的价值,有55%的项目起初并不能证明自身的效果,但目前已经改善了它们的总体绩效排名。”

表1 “2009财年美国联邦预算”中的“绩效管理”

##### 1. 使项目取得更好的绩效

各部门系统地采用“项目评估等级工具”(PART, Program Assessment Rating Tool)为1000余项目进行了绩效评估。帮助所有项目确定了清晰而明确的成功标准,使项目具有成果导向的追踪工具和具体的改进计划。所有绩效信息可在[www. Expectmore. com](http://www.Expectmore.com)上获得。

##### 2. 改善人力资本管理

为了提高项目的绩效,联邦雇员们要知道自己的努力是如何有益于机构所取得的成就,并与联邦管理者们共同设计能够不断改善工作绩效的战略。相关信息可在[www. results. gov](http://www.results.gov)上获得

##### 3. 有效地利用信息技术

通过对信息技术的战略投资与专业管理,联邦行政机构期望为公众提供高质的信息与服务。相关信息可在[www. omb. gov/ egov](http://www.omb.gov/egov)上获得

##### 4. 改善财务与不动产管理

为了确保联邦管理者的决策能够有及时而准确的财务信息作为参考,同时使联邦政府能够为纳税

人资金负责, 联邦行政机构正不断改善其财务管理工作。相关信息可在[www. omb. gov/ financial](http://www.omb.gov/financial)上获得

## 5. 消除不适当支付

联邦行政机构正在通过确保财政资金以正确的数额拨付给指定的人员来提高联邦支付的准确性。相关信息可在[www. omb. gov/ financial](http://www.omb.gov/financial)上获得

## 6. 利用竞争的方法为纳税人提供成本最少的最佳服务

涉及信息技术、会计、物流等商业活动的联邦管理者们继续利用公私竞争的方式来决定应该怎样以更好的绩效为纳税人服务, 即究竟应该以再造的政府组织还是以具备资质的承包商作为服务的提供者。相关信息可在[www. omb. gov/p rocurement](http://www.omb.gov/procurement)上获得

## 7. 利用管理记分卡来促进绩效

在PMA的辅助下, 联邦行政机构在对项目、人员、成本与投资的管理上变得更加专业、透明并追求成果。相关记分卡信息可以在[www. results. gov](http://www.results.gov)上获得。

在“2009财年美国政府预算:分析视角”中, 项目的绩效管理过程再次被详细说明。以总统的PII (绩效提高动议) 计划为目标, 以PART (项目评估排序工具) 为方法, 美国联邦支出项目得到充分的评估。其中, P II计划的几个重要组成部分构成了绩效管理的框架, 它包括: 第一项, 利用PART方法深入评估绩效; 第二项, 按季度公布记分卡, 以使机构对绩效管理充分负责, 对PART发现的问题实施改进的计划; 第三项, 在[www. ExpectMore. gov](http://www.ExpectMore.gov)网站上向公众发布绩效评估结果; 第四项, 促进机构间的协同合作, 以使项目得到改进。在PART方法应用方面, 能够被评估的项目逐年递增, 评估结果达到“比较有效”以上的项目数量显著提高, 见表2。

下面, 本文以联邦教育部2009财年预算为例,

说明机构预算的绩效导向。如图1, 机构预算中一切项目的建立与拨款均要在绩效评价的基础上进行, 即进行历史绩效考察, 利用PART方法将项目进行排序, 这样既节省了财政资金, 又增强了有效项目的积极作用。在以绩效为导向的原则下, 所有联邦机构的预算结构基本一致。

表2 “2009财年美国政府预算:分析视角”中的“PART方法应用效果”

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
评估总数	234个	407个	607个	793个	977个	1011个
有效	6%	11%	15%	15%	17%	18%
比较有效	24%	26%	29%	29%	30%	31%
效果一般	15%	20%	26%	28%	28%	29%
无效	5%	5%	4%	4%	3%	3%

无法论证50% 38% 29% 24% 22% 19%

图1 “2009财年美国政府预算”中“教育部”预算结构图

教育部预算总纲:

总统2009财年预算将建立于NCLB法案(No Child Left Behind Act)。实现总统对增加高等教育可获得性的历史承诺。确保联邦教育投资应用于高绩效项目。为州和地方政府改善教育质量提供支持。



主要项目的历史成果与新财年计划:

新财年的预算建立于NCLB法案的成功推进:

改进高质量教育的可获得性;在2007年计划基础上继续推进NCLB法案;使学校具有更多的途径来避免儿童无法获得良好的教育;直接帮助无法获得良好教育的儿童;重视数学与自然科学的教育。政府对特许学校(Charter School)的专项补助提高12%,即2500万美元。.....

支持总统对高等教育的历史承诺:

使家境贫困的学生能够负担高等教育费用。利用950亿美元的贷款和补助来帮助1090万学生支付大学学费。.....



主要的节省与改革:基于PART方法,减少预算或终止预算资助的项目近50个,总额38亿美元。.....



2001年以来,教育部支出项目成就。

改革了联邦学生资助项目,使这些项目更加节省成本,并将其它的补助给予了家境最贫困的学生。利用PART方法评估了92个项目,并以此指导预算决策和项目改革。..... ↓

2009财政预算表格。(教育部支出与信贷的数据的2007财年实际值, 2008、2009财年估计值)

表3 联邦预算中的“联邦收入——按来源分析”表(单位: 10亿美元)

2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013

个人所得税1163. 5 1219. 7 1259. 0 1417. 3 1499. 0 1599. 9 1709. 1

公司所得税370. 2 345. 3 339. 2 338. 9 356. 8 391. 3 379. 8

社保收入869. 6910. 1 949. 4 1004. 0 1059. 7 1111. 4 1168. 5

.....

经济刺激计划—— - 125 - 20 10 8 6 4

.....

总收入2568. 2 2521. 2 2699. 9 2931. 3 3076. 4 3269. 9 3428. 2

联邦收入占GDP 18. 8% 17. 6% 18% 18. 6% 18. 6% 18. 8% 18. 8%

## 五、预算前瞻与国家战略

除了将财政受托责任与公共支出绩效管理作为预算编制的基本原则外,联邦预算还依据国家当前经济处境与财政状况以及未来中长期发展趋势,并结合国家发展战略,赋予了2009财年联邦预算充分的前瞻性。首先,在“2009财年美国政府预算:分析视角”的“预算制度与概念”一节里明文规定:“预算应该主要关注本预算年度,即需要国会进行拨款立法的财政年度(本文中指2009 财年),但同时也应该至少涵盖本财政年度之后的四个年度,以便于反映预算决策的较长期影响”。因此,在预算编制中,以“2009财年美国政府预算”为本财年预算主体,而中长期预算则充分体现在“2009财年美国政府预算:分析视角”与“2009财年美国政府预算:历史表格”两份预算文献中,其中的多数数据均规划或预测到2013年。

其次,预算对总体经济形势以及联邦财政状况考虑的更加长远,部分数据已预估到2080年。特别是对联邦税负增长、联邦社会保障及各类医疗保险支出增长、联邦债务利息支出增长等做了前后长达100年的数据对比,当然,这一切都是为政府的“减税、约束联邦财政支出、平衡预算、改革福利政策”等一系列国家战略与财政方针提供充分的说服力。除此之外,联邦预算还在世界反恐、本土安全、经济增长、就业促进、能源储备、教育投资、住房建设等多个方面做出足够的预测,使国家战略与预算前瞻实现充分的结合。如表3,2009财年预算中对联邦各来源收入进行了前后七年的对比与预测,其中2007财年为实际值,2008 到2013 年均为预算估计值。而且预算中考虑到始于2008年初的“刺激经济一揽子方案”对联邦收入的未来影响。

## 六、对我国预算编制与执行的启示

美国是世界上最发达的市场经济国家,不可否认,其透明、高效且高质的政府运作为经济发展创造了极其良好的制度环境。虽然在政治制度、历史传统以及经济发展程度上存在各自的特殊性,但中国完全可以从美国政府运作的理念、模式与方法中领会市场经济国家中政府应该扮演的角色。其中,政府预算就是一个很好的学习模板。目前,将我国的政府预算与美国联邦预算相比较,从预算对政府行为的约束能力、预算信息的可利用性、预算的详细程度、预算的透明度、预算的前瞻性以及预算对支出绩效的要求各个方面来看,中国的差距仍然不小。因此,中国预算制度的规范化改革仍是一项长期的工作。有些改革与政治体制和行政体制相关,预期短时间内不会有明显的变化;而有些改革是技术与方法上的改造与革新,可以在试点的基础上迅速推开。

总之,从2000年以来,我国政府预算编制方式一直处于不断的改革与探索之中。如果进一步向纵

深发展,则需要充分借鉴国际模式的基础上,继续改善我们的执政理念与政府角色,并将其最终落实到预算的编制过程中。在做出以上解析之后,本文认为“2009财年美国联邦预算”对我国预算编制有如下启示:

### (一)预算“为谁而编”

如果能够理清政府的角色,那么就自然解决了“预算为谁而编”的问题。市场经济中,政府是纳税人的代理人,财政是政府受纳税人委托支配纳税人钱财的一切理财行为,因此纳税人与政府财政之间是“委托与代理”的关系。那么政府预算自然就是代理人向委托人递交的一份“理财成果与计划报告书”,同时,委托人也有权肯定或否定代理人的报告。明确了预算为谁而编,就从代理人的角度树立起了财政受托责任。我国预算编制的改革首先需要明确这一点。

### (二)预算“能有多细”

从2009财年美国联邦预算主体文献的近2900页篇幅来看,我国政府预算的详细程度仍有非常大的提高空间。编制预算不是单纯地追求极简或极繁,而是编制者要本着对纳税人负责的态度,从预算草案审核者与信息使用者的立场去考虑预算内容的繁简。最终目的是通过一份对财政资金运行的来龙去脉进行详细说明了的预算来加强政府监督者的监督力量与监督效果。

### (三)绩效重于一切

公共支出绩效是纳税人税收支付的最终价值体现,是政府运作效率与效果的最好标尺,绩效预算是近些年的热门话题,但由于诸多原因,我国政府预算编制中并没有过多体现对绩效的衡量。从“投入”预算向“产出”预算的转变过程中还有许多障碍。但是即使存在障碍也不能降低绩效预算的价值。方法与技术上的缺陷可以通过借鉴国际经验来弥补,而预算编制者自身首先要具备追求绩效的压力或动力。

### (四)信息公开透明

预算实现公开和透明,社会公众可以通过多种渠道获得有关政府收入与支出的详细信息,这是促进政府良性运作的最基本前提。美国联邦政府收入与支出的一切信息可以通过政府建立的各类专门性网站获得,网站数量之多,针对性之强,信息可用性之高,使得财政资金完全置于阳光之下,最大程度地避免了腐败与浪费。在这一点上,我国还相差较多。

### (五)制定长远规划

人无远虑,必有近忧。国家同样如此。在全球化的背景下,经济与社会发展瞬息万变,我国作为一个在世界上有一定影响力的经济大国必须要具备较强的前瞻能力。体现在政府财政运作上,就要将本年度预算与中长期预算结合起来,这样才可以使决策机构更具战略思维,制定出更具前瞻性的战略规划。

### [参考文献]

[ 1 ] Budget of the United States Government, Fiscal Year 2009[ EB /OL ]. www. budget. gov/budget.

[ 2 ] Analytical Perspective, Budget of the US Government, Fiscal Year 2009  
[ EB /OL ]. [www. budget. gov/budget.](http://www.budget.gov/budget)

[ 3 ] Historical Tables, Budget of the US Government, Fiscal Year 2009 [ EB /OL ].  
[www. budget. gov/budget.](http://www.budget.gov/budget)

[ 4 ] Appendix, Budget of the US Government, Fiscal Year 2009 [ EB /OL ]. [www. budget. gov/budget.](http://www.budget.gov/budget)

文章来源：内蒙古财经学院学报                      （责任编辑： XL）