

试论当前财政支出绩效监督的制度性安排：基于美国绩效评价制度设计的思考

<http://www.crifs.org.cn> 2009年4月22日 江苏省昆山市财政局财政监督课题组

一、认识财政支出绩效监督的比较优势

当前，财政支出监督有一套相对完整的财政检查工作规则体系，实践指导性强也有会计法、预算法等的支持，法律地位较高。其缺点主要表现在不能有效反映财政资金的使用效益、效率问题，这是传统财政支出监督的硬伤。由于财政支出范围广泛、支出绩效多样性的特点，财政支出监督既有可以用货币衡量的经济效益，还有更多的无法用货币衡量的社会效益、生态效益，而且不同的项目有不同的长短期效益、直接效益和间接效益，传统财政支出监督无法衡量财政支出的绩效。而财政支出绩效评价的优势就在于综合运用定量指标和定性指标，可以保证评价结果的科学性、公正性。但其缺点同样明显虽然在财政部印发的《财政部门全面推进依法行政依法理财实施意见》中作为“强化财政监督”的辅助手段提出，但它还没有自己的法律地位。

若将二者结合运用，便产生一个新的财政管理工具—财政支出绩效监督，其比较优势在于既有预算法的支持，又有财政支出绩效评价技术的支撑。它不仅是对财政支出使用情况进行评价和监督，而且是以财政支出效果、效率为最终目标，考核政府部门提供的公共产品、公共服务的数量与质量，为日后政府决策和财政资金的投向提供重要参考依据。另外，《财政违法行为处罚处分条例》规定，财政监督主体是县以上财政机关、审计机关及其派出机构《江苏省财政支出绩效评价办法试行》规定，绩效评价的主体与之存在交叉，还包括项目实施单位及其主管部门，财政部门可对部门或单位的绩效评价报告进行检查。

二、美国政府公共支出绩效管理的制度设计

（一）法律依据

美国政府绩效管理的法律依据是年美国第届国会颁布的《政府绩效与成果法案》，该法案要求每个联邦机构应当编制为至少一年的项目绩效管理战略规划，并报告每年的绩效状况。作为联邦政府绩效管理的基本法律，它全面地规定了实施政府绩效管理的动因、目的、战略规划、年度绩效计划、项目绩效报告以及实施绩效计划取得的管理责任和弹性、绩效管理试点等。

（二）绩效管理主体及相应职责

1、审计总署。审计总署接受国会委托，代表国会对政府各部门进行年度绩效考评对部门、计划、项目、专项工作的绩效进行专题评价审计总署还可授权政府部门内设的评估机构对该部门的绩效或计划、项目进行考评。

2、管理和预算办公室。总统管理和预算办公室主要协助总统工作，监督各部门提交年度预算和年度绩效报告，并要求各部门将预算和绩效报告提交总统，再由总统签署后提交国会，供国会审议、批准。

3、计划执行部门。美国主要政府部门都设立了计划与评价办公室，主要职责是提交年度绩效计划和年度绩效报告，作为部门预算和申请拨款的基本文件收集、整理绩效结果信息，提出制定或修订政策的建议受国会审计署的委托，评价本部门的计划项目。

(三) 绩效管理实施方式

要求联邦政府各部门制定长期绩效战略规划和财年绩效计划、绩效报告，包括工作计划和收支计划。对年度费用在以万美元及以下的行政部门，管理和预算办公室主任可以免除其开展绩效管理的相关要求。的实施方式包括各联邦行政机构的绩效管理战略规划、项目年度绩效计划与项目绩效报告、管理责任与弹性以及相关实施要点。就项目财年绩效计划的编制内容而言，主要包括设定绩效目标以定义每一项目行动所要达到的绩效水平以一种客观的、量化的、可衡量的方式表达其目标，除用前述方式不具可行性并经主任核准以其他替代方式表达外简要描述为达到绩效目标而需要的操作程序、手段和技术、人力、资金、信息等资源建立绩效指标用于衡量或评估每一项目行动的相关产出、服务水平和结果提供一个用于比较现行项目结果和已建立绩效目标的基准描述用于核实、确认测定值的方法。其实施要点包括各机构的绩效计划从财年开始向的主任提交每一绩效计划应与战略规划的内容一致，不得提交战略规划外的财年绩效计划各部门之间可以合并、拆分或汇总各项目行动，除非这些行为无法实现，或者会使那些行使部门主要职能的项目行动的重要性大大减弱。

(四) 绩效管理的对象和内容

美国政府绩效管理的对象为政府部门及所属机构，绩效管理形式包括“部门财年绩效评价”和“专题绩效评价”。绩效管理的内容包括：过程评价，即对项目立项是否合理进行评价；经济效益评价，即对项目的获利能力成本效益进行评价；结果评价，即评价项目对运营地区、行业的经济发展、周边环境及社会影响持续性和长期性评价，评价项目对经济和社会是否能产生可持续或长期性影响。项目绩效报告的内容包括：检查是否达到了财年的绩效目标；对比报告财年完成绩效目标的情况，评估当前财政的绩效计划；解释和说明在哪些方面没有实现绩效目标；对有关管理弹性的绩效目标的使用加以描述并评价其效果；概括描述那些报告财年中已完成的项目评估。

(五) 绩效管理结果的应用

美国联邦政府对政府公共部门进行大规模的绩效管理，里根、克林顿政府都曾任命专门委员会，审查政府如何履行最佳职能，以提高公共商品和服务供给的有效性，评价结果可以直接运用到提高政府的工作效率中。当前主要应用表现为及时发现政府管理部门在管理中的问题，及时提出解决方案，供国会和政府参考将绩效管理的结果与各部门和单位的管理责任比如为提升行政系统绩效通过上下级或部门间权力分配的调整而增加管理弹性紧密结合起来另外，将绩效管理的结果与预算结合起来。也正因为此，绩效管理才更引起各部门的关注和重视。

三、当前国内实施财政支出绩效监督的制度困境和实践探索

(一) 财政支出绩效监督的法制框架缺位

不仅美国，其他西方国家实施绩效管理都是从法律上首先予以保障，而我国更多是先基层实践，然后暴露了问题，再通过立法予以规范。这是两种不同的制度设计路径，在公共政府建设和改革的过程中，依法行政成为政府行为的基点，传统的制度设计路径就可能受到法律的制约，从而影响这项工作的开展，进而贻误了时机。从美国开展联邦机构绩效管理的进程看，财政支出绩效监督是一项涉及范围广、内容复杂的系统工程，无论是绩效监督工作的试点、推广还是监督结果的应用，都有相应的法律制度作保障再从我们开展财政支出绩效监督的依据看，绩效监督工作就像一个“没有民事行为能力孩子”，虽已具有独立行为的能力，但却得不到法律的认可。目前，各地还是依据自己的经验在开展相应工作。

（二）地方规章先行突围

虽然国家没有立法，但是各地在实践的过程中，以部门规章的形式对部门开展这些工作予以规范和保障。就江苏而言，江苏省财政厅于年月颁布施行了《江苏省财政支出绩效评价办法试行》，试行办法对绩效评价的原则、范围、依据、组织管理、对象、内容和方法、工作程序、结果运用以及指标体系的设立原则等做出了规定，其第九条规定财政支出绩效评价包括政府公共财政支出、财政支出项目、部门财政支出和单位财政支出四个类别。从具体工作来看，绩效评价是通过绩效指标获取数据，通过数据对绩效状况进行分析，因此，制约当前绩效评价工作的关键技术就是绩效评价的指标体系。财政支出绩效评价指标体系是反映财政支出绩效总体现象的特定概念和具体数值，是衡量、监测和评价财政支出经济性、效率性和有效性，揭示财政支出存在问题的重要量化手段是根据财政支出绩效评价工作的要求，按照一定的分类标准，对财政支出内容和评价对象进行科学合理、层次清晰、实用可行的分类形成的指标体系。

四、财政支出绩效监督的制度设计与安排

（一）法律法规体系的修订与创建

财政支出绩效监督法规建设的缺位严重制约了财政监督向绩效方面的转型，而有效性监督是真正实现社会公平、正义的保障。为此，我们建议一是在《预算法》第一章总则中增加绩效预算条款、第八章决算中增加绩效报告条款、第九章监督中增加绩效监督条款，以便于增强对财政支出绩效管理的约束力，并相应在其实施条例中作出更加具体的规定。二是出台《绩效监督实施办法》发改委、财政部令，对绩效监督原则、主客体、内容、范围、方式方法、指标及标准值的设置与选用、工作程序及绩效监督结果的运用等进行规范。三是为了加强财政支出绩效监督的权威，建议国务院适时修订《财政违法行为处罚处分条例》，特别是惩戒手段，提升其可操作水平。

（二）全面推进绩效监督制度建设

推进绩效监督需要制度保障，我们认为一是制定市级行政部门《绩效监督战略规划》，各委办局在规划一般不少于年中要全面阐述本部门的法定职责、主要工作；就工作内容制定总体目标和具体项目指标（便于落实到年度项目绩效计划中）；关于这些目标如何实现的说明，包括工作进度、手段和技术、人力等资源配置；关于战略规划中的总目标与年度绩效计划中的绩效目标相互关联的说明；对总目标的实现有着重要影响的关键外部和无法控制因素的确认；对建立或修订总目标和指标的项目评估和未来项目评估时间表的说明；战略规划应当提交人大，同时报备市财政绩效监督机构；战略规划的自我评估报告，每年进行一次修订。二是制定各部门年度项目绩效监督计划并报备市财政绩效监

督机构。该计划由各部门依据其职能或年度工作任务制定，且必须与战略规划中的内容一致，同时要
与预算项目一致，全面披露实现绩效目标水平的开支规模与相应的绩效目标，还要披露评价该项目
的方法。三是编制项目绩效报告。要求各部门在向财政部门提交财务决算报告时附报绩效监督报
告。监督报告要反映横向地区、省级、纵向一年的发展变化，要分析完成、超标、未完成的原因以
及改进、完善措施。四是编制财政支出绩效预算。绩效监督的应用之一就是为日后的绩效预算服
务。

(三) 绩效监督要处理的关系

1、绩效监督指标首期开发与维护的关系。我们认为，绩效监督指标库的建立应当由各行政部门
承担，主要系出于绩效考核必须与部门的工作紧密挂钩，而且只有该部门清楚条线、行业发展水
平。但是考虑到，依靠部门自行研发绩效指标存在力量不足、分散开发、不能发挥政府采购规模效
应等弊端，所以，首期指标库应当由财政牵头组织专家组与各部门联合批量开发，日后的维护主要
由各部门负责。

2、绩效监督试点与推广的关系。由于财政支出绩效监督的复杂性，与此相关法律法规的建立和
完善还需要假以时日。因此，财政支出绩效监督应采取循序渐进的方式。比如，财政部门与各委办
局负责人协商后，应指定政府职能清晰、项目绩效衡量报告能力较高且具有代表性的一个部门开展
绩效监督试点，在试点期结束后，财政部门应当及时向人大和市政府提交试点评估报告，提出战略
规划改进、绩效指标完善的建议，以利于后期推广应用。

3、绩效监督计划与报告的关系。由于财政支出绩效监督的年度计划与报告的主要实施主体是各
行政部门，因此，要求在绩效报告中将计划的具体指标与实绩进行比对分析，找出计划指标没有完
成的原因以及改进措施，同时，必须与以前一个年度的实绩进行纵向比对，找出实绩变化的原因。

4、绩效监督与审计监督的关系。绩效监督主要是行政部门的自我评价，审计监督应当通过审计
对绩效监督进行再评价，并将评价意见连同绩效监督报告提交人大。

5、绩效监督分工与协作的关系。由于绩效监督是一项复杂的系统工程，必须开发一个适用于各
行政机构的统一的培训标准，这项工作可以由财政部门牵头人事部门联合实施。培训目的就是统一
规范绩效监督战略规划、项目计划和年度报告的编制方式方法，培养各行政机构开展“绩效运行”
的理念。四信息共享环境的创设财政支出绩效监督本身的效率问题需要借助于以电子计算机网络为
主体的财政监督信息化建设。利用计算机技术进行财政监督管理，可以大大降低监督成本，提高工
作效率，提高财政管理水平。一方面，要以计算机网络技术为依托，加快建立财政部门内部、各级
财政部门之间以及财政与各预算单位之间的信息化网络系统，为财政支出绩效监督信息的高效传递
和及时反馈提供技术平台。另一方面，要加强财政应用信息管理系统的研究开发。从财政监督角度，
至少应该形成三类监督管理信息系统一是基础资料信息系统，用以系统完整地汇集各单位、各部门
与财政分配活动相关的各种基础资料，为监督部门预算编制和其他财政监督活动提供基础信息。二
是财政预算执行和资金分配使用监测系统，通过与收入征收部门、国库及财政专户、各预算执行单
位、资金使用单位及相关银行建立起有效的稽核关系，对财政预算执行和资金分配使用情况进行全
过程监测，对异常情况提出监督预警，为进一步决策提供线索依据。三是财政监督综合信息系统，主
要是汇集有关法律法规、国家重大经济政策、国民经济运行情况、经济生活中的热点、群众关注的
热点等各方面相关的综合信息，为制定监督计划、确定监督重点、实施监督决策等工作提供信息支

持。

执笔人:田根宝

课题组组长:王文明

课题组成员:吴建康 朱凤珍 田根宝

课题指导老师:刘国永

文章来源: 财政监督 (责任编辑: x1)