

预算绩效评价与预算支出管理改革衔接问题探析

<http://www.crifs.org.cn> 2009年5月25日 刘宇

内容提要：预算绩效评价深刻体现了预算支出管理改革的新突破，而要研究预算绩效评价在预算支出管理中的运作，切实发挥其作用，就必须努力推动预算绩效评价与我国预算管理改革其它改革措施的相互结合、相互配套、相互衔接，包括与政府收支分类改革的结合、与国库集中支付制度改革改革的结合、与部门预算编制改革的结合以及与预算会计改革的结合等。

关键词：绩效评价；预算管理；改革衔接

预算绩效评价作为一种直接面向和评判政府执政理财绩效的科学手段，日益为人们所重视，如何有效推进和落实也成为人们关注的焦点。作为预算管理改革系统工程的一部分，预算绩效评价必须与其它预算支出管理改革相互衔接，有效配合，才能切实发挥应有作用。

一、预算绩效评价与预算支出管理改革相结合的原则

目前我国正在推行或者计划推行的一系列预算支出管理改革措施，可以归纳为以下几个方面：一是实施政府收支分类体系改革，统一预算收支分类标准、明确体系层次、规范预算科目设置；二是细化预算编制，实行部门预算，对基本支出实行定员定额管理，对项目支出实行评审制度；三是加强资金管理，实行国库集中支付、政府统一采购、预算内外资金统一管理，减少资金滞留、挪用和损失浪费；四是改善财政信息管理手段，建立强大的政府会计信息系统；五是研究探索预算绩效评价方法与标准，建立科学化、规范化、制度化的预算绩效评价体系。这一系列改革措施的实施，是财政工作转变观念，拓展思路，实现预算支出制度创新、意识创新和方法创新的结果。同时，这五个部分相辅相成，必须相互配套，相互衔接，整合地发挥作用，才能达到优化整个预算支出管理的预期效果。从预算绩效评价与其他各项预算支出管理改革相结合来看，必须满足以下原则：

（一）应满足优化整个预算支出管理的要求

预算支出管理的整体优化，需要对支出管理过程进行系统深入的优化调整，需要建立一个“预算安排—预算执行—决算”的、完整有效的支出管理链。而预算绩效评价作为一种事前、事中、事后相结合的评价体系，分别为预算编制和审查、预算执行和调整、决算审查提供信息支持和操作平台，有利于这三者之间的有机联结和系统优化。在这一点上，预算绩效评价具有其它支出改革措施无法取代的作用。因此，预算绩效评价与其它改革措施的结合应注意整合其它支出管理改革的作用，有效推进预算绩效评价的开展，充分体现预算绩效评价的优势，以满足优化整个预算支出管理的要求。

（二）应有利于最大程度地发挥各项支出改革的政策效应

各项支出管理改革的最终目的在于提高财政支出的使用效率。如果实行政府收支分类改革、部门预算、国库集中支付、政府采购等制度后，财政资金仍然没有以安全、经济、有效和效率的原则进行使用和管理，没有取得预期的效果和影响，则所实施的改革与创新就不会有实质性的成效。为此，各项改革措施必须发挥整体优势，联合实施，协调发展，特别是预算绩效评价体系的建立必须跟上，否则将会事倍功半，整体改革也不能取得成功。可以说，预算绩效评价是对各项支出改革成效的检验措施和助推器，任何支出改革都最终要通过预算绩效评价体系进行评判、检验、校正和优化。预算绩效评价的建立以及与其它支出改革措施的结合，将有利于最大程度地发挥各项支出改革在规范财政资金使用和管理、促进提高财政资金效益方面的政策效应。预算绩效评价与其它改革措施的结合，也应朝这一方向努力。

（三）应突出我国预算支出管理改革的发展趋势

预算支出管理的大多数改革都可以视为对现存信息的重组优化，并为相关方提供更全面有效的信息。有关预算支出管理的两种一般类型的信息是项目信息和资源信息，前者由政府将做什么和这些活动将达到什么效果的内容所构成，后者则由完成这些活动必须投入的内容构成。目前，我国已经展开的预算支出管理改革主要侧重于对资源投入信息（包括资金、设备、供应和人员等）的规范、调整和优化，而对项目信息（包括目标、需求、业务内容、产出、效果、持续性等）的改善却一直很缓慢。如部门预算和国库集中支付制的实施，是将现行预算体系下财政资源的分割配置和财政账户的极度分散，集合为统一的资源管理机制，又如改革政府支出分类体系、实行政府采购、改革政府预算会计及报告，是为加强资源管理及信息反馈提供技术层面的支持等。现代预算管理改革的趋势表明，要构建一种真正有意义的而不仅仅满足于形式的预算体系，就必须将资源管理和项目（绩效）管理紧密联系起来，并突出项目信息在预算管理中的取得和使用。预算绩效评价的核心内容即是预测和模拟项目信息、描绘项目信息、评价项目信息、优化项目信息，这些都突出体现了在预算管理系统中强调项目管理的努力。同时它也可以看作是促使部门对所有公共资源负责的一种有效手段。而预算绩效评价体系和其它改革措施的结合应突出体现我国预算管理改革的这种思路特点和发展趋势，努力为项目信息和资源信息在较高的层次上结合创造基本条件。

二、实现预算绩效评价与预算支出改革的有效衔接

（一）与政府支出分类体系改革相结合

我国传统的支出分类体系是一种管理部门、政府功能和经济性质相互混杂的分类体系，其弊病和局限性日益突出，主要有：不能全面准确反映预算资金的支出情况和政府的各项经济活动；不能直观透明地反映和评价政府部门履行各项职能的情况；预算支出科目设置过粗，不利于预算评价和实施约束。为了保证国家预算的统一性、完整性和正确性，改革现有的支出分类体系，建立科学的政府支出分类体系是必不可少的，但建立科学的预算绩效评价体系也同样重要，这两项工作都是建立高效、规范的预算管理系统的基礎环节。预算支出管理改革首先要求政府支出分类体系和预算绩效评价体系的结合。因此需要在政府收支分类改革的基础上，研究政府支出分类体系和预算绩效评价体系的衔接关系，整合两者的作用，为整体推进预算管理制度改革创造条件。

（二）与部门预算改革相结合

部门预算是完善我国预算支出管理的重大举措之一，其本质特征就是改变原来按财政资金性质和部门交叉管理的方式，以部门为依托构建新的预算支出管理体系。随着部门预算改革的深入，某些深层次问题渐渐凸显，如科学的定额体系尚未建立、财政调控功能受到诸多因素制约、在部门预算中缺乏科学系统的绩效评价机制等等。特别是后者，我国部门预算仅仅在项目支出预算中初步引入了绩效评价机制，而无法对整个部门预算进行绩效评估、衡量和优化，也就无法对财政支出总量、支出结构和支出方式进行更深入、更系统的调整。可以说，目前的部门预算距离真正意义上的公共财政支出管理体制还有较大差距。因此，研究部门预算与预算绩效评价的相互结合，建立对部门预算编制质量和绩效的评价机制，是我国进一步优化公共预算管理的重要内容。在部门预算中建立有效的绩效评价机制，需要从整体着眼，从现实出发，设计一个以总量、定额、绩效标准为核心，全面整合部门预算和预算绩效评价的配套机制，使整个预算分配过程都受到绩效评价机制的制约，全面提升预算支出管理水平。

（三）与国库集中支付制度改革相结合

我国国库集中支付制度改革是公共预算管理改革的一个重要组成部分，它是指取消过渡性账户，建立以国库单一账户体系为基础、资金拨付以国库集中支付为主要形式的财政国库管理制度。国库集中支付制作为预算执行系统的一个重要的组成部分，不仅仅是当作一个“拨钱”的工具，为有效而诚实地处理资源负责，还应积极参与到预算绩效管理实践中来，和预算绩效评价结合在一起，进一步优化支付程序，完善支付控制和管理的制度办法，为达到的效果负责。如果说国库集中支付为规范财政支出秩序提供了技术上的可能性，预算绩效评价则确保了财政支出在操作上的有效性和可控性，两者的结合将使预算管理进入科学、规范、有效的全新领域。国库集中支付制度与预算绩效评价体系结合的目标，是通过两者在支付前、支付中、支付后不同环节的有机结合，形成既相互独立运作、又前后衔接对应，既整体闭合循环、又不断反馈制约的资金支付控制和管理模式。

（四）与预算会计改革相结合

随着时代的发展，预算会计运行环境正在发生深刻的变化。以绩效为导向的“新公共管理运动”已在全球范围广泛开展，创建责任政府、效能政府成为各国政府改善治理的目标和动力，我国政府在改革中也逐渐认识到评价同预算支出对应的产出、影响、效率、效果的重要性，开始研究建立预算绩效评价体系。而要对预算绩效进行评价，除了需要度量和测算产出绩效外，还要求提供以会计为基础的有关产出的成本信息，要求相应的会计系统有能力将成本分摊到相应的结果上，以及给予产出绩效信息以财务信息同样的完整性和可靠性。为了满足预算绩效评价的要求，预算领域中的学者趋向于将政府会计系统及报告与绩效评价紧紧结合在一起的观点：一是在会计系统内部做出支持绩效评价的努力（如改进收支确认原则），并将最终成果体现在报告中；二是建立评估支出政策和项目的有效性、效率和效益以及确认与预算间偏差的程序，提供结合会计和预算绩效评价的报告系统；三是形成真正具有绩效意义的政府财务报告，旨在披露政府受托管理公共事务和公共资源的活动情况，评析政府运营和管理的经济性、效率和效益，并帮助其做出改进和优化。因此，加快我国预算会计体系改革，将目前较为滞后的预算会计报告转变为顺应公共绩效管理潮流的，以报告国家预算执行结果为重点，并更为广泛地反映政府整体财务状况和产出绩效的综合性政府财务报告，成为了一个非常重要的课题。

三、结束语

以上对预算绩效评价与我国预算支出管理改革的衔接进行了初步研究，预算绩效评价与部门预算改革、国库集中支付制改革、预算会计改革相结合，才能综合成为一整套结构严密、整合一致的预算支出管理系统。同时，要提高支出管理的完整性、系统性、连续性，仅仅研究预算绩效评价与我国预算支出管理改革的衔接是远远不够的，随着现代信息技术的发展，我国预算支出管理改革的各项措施应相互配套、相互协调，整合到一起，满足现代预算体系资源管理与项目管理的需要，并更多地和信息处理系统相结合，形成性能多样化、端口交互式、信息集成性、流程一体化的预算管理系统。

文章来源：地方财政研究 （责任编辑： x1）