

美国绩效预算考察报告

<http://www.criifs.org.cn> 2008年3月12日 刘秀灵

摘要: 本文通过对美国绩效预算的产生发展、基本模式和特征的剖析,提出了我国可以借鉴的几种途径。**关键词:** 美国;绩效预算;借鉴;启示

绩效预算是经济合作与发展组织(OECD) 成员国家采用的一种追求效率、强调以结果为导向的预算管理方式。它要求预算过程充分利用关于政府活动产出与成果的数量化信息,把财政资金分配和政府部门的绩效更紧密地结合起来,是“为结果而预算”。

一、美国绩效预算的产生和发展

绩效预算理念萌芽于1907年纽约市政研究局提供的“改进管理控制计划”的报告中,20世纪30年代,美国农业部采纳了绩效预算,在一定程度上提高了部门运作效率。1949年胡佛委员会在报告中,完整地定义了绩效预算——“它阐述请求拨款是为了达到什么目标、为实现这些目标而拟定的计划需要花多少钱以及用那些量化的数据衡量在实施每项计划的过程中取得的成绩和完成工作的情况”。

20世纪90年代美国国会通过了《政府绩效成果法案》(GPR),将绩效管理与评估和预算相联系,又开始重新推行绩效预算。这里的绩效预算被人们称为“新绩效预算”,新绩效预算更加重视长期计划的制定和政府的整体效率,并且第一次以立法形式将绩效管理制度固定下来。1996年,联邦政府因此节约施政成本接近1,180亿美元,使美国结束了长达40年的财政赤字,1998年和1999年连续实现了财政盈余。进入21世纪,小布什上台后,进一步改革联邦政府预算活动和预算方式,借助日新月异的信息技术来推行绩效预算。可以说,美国的绩效预算是自克林顿政府以来得到显著进展,并在小布什政府上台后得到充分繁荣发展。

二、美国绩效预算的基本模式

(一) 职能机构设置

美国是立法、行政、司法部门三权分立的国家,行政和立法部门各有一套参与预算编制和审核的系统,二者各有侧重,共同配合,互相制约,履行政府预算职能。其中,行政部门参与预算编制的主要有:总统、财政部及预算管理办公室(OMB)。

(二) 绩效预算的编制

美国联邦政府预算年度为每年的10月1日至次年的9月30日,预算收入由财政部负责编制,而

预算支出则由OMB 负责编制。

绩效预算的编制

第一步:制定绩效预算控制的目的,保证所计划的工作或服务事项能够有效地完成。

第二步:将预算中各项支出的用途与计划的工作和服务事项清晰地联系起来。

第三步:依据政府职能和施政计划选定执行计划的方案,确定实行方案所需要的支出费用,并编制预算。

(三)绩效预算的审议过程

政府预算必须提交国会通过,再由总统批准签字才能成为联邦政府的实际预算。国会对联邦预算的审批主要是按照1990年颁布的《预算执行法案》规定的时间表进行。

(四)绩效预算的执行程序

当OMB完成对预算支出的分配并进行相应的划拨后,日常的财政资金管理由财政部负责。美国控制预算执行过程的法律主要有《反赤字法》和《国会预算及扣押控制法》。法律要求各政府部门要严格按照预算的拨款数额和用途开支,不能超过预算授权。

(五)绩效预算的监督审计

为监督预算的执行,美国建立了一套体系完整、职责明确、依据充分的监督制度。预算监督的具体实施分为行政部门的内部监督和审计部门的外部监督两种类型。为配合预算监督的进行,美国在预算内部监督管理体系中建立了一系列严格的报告制度,报告包括资金使用报告、预算收支决算报告、财务管理规划报告。

(六)绩效预算的审查和评估系统

美国联邦政府通过运用绩效评估系统从项目绩效评估、部门绩效评估和跨部门绩效评估三个层次,对联邦政府预算进行审查和评估,并以一定形式把评估结果向社会予以公布,形成部门之间、项目之间的相互比较和竞争,有效地提高了政府工作效率和社会公众对政府的满意度。

1.“红绿灯”评估系统

布什政府于2003年引入“红绿灯”评估系统,用于评定各部门是否达到《总统管理备忘录》提出的五个标准,即加强人力资本战略管理、竞争性资源配置、提高财务效率、拓展电子政务和预算与绩效统一,并对其达标进程进行评估。

2.项目评估体系(PART)

为了将预算与政府部门的项目绩效紧密地联系起来,将绩效作为预算决策的依据,2004年美国联邦政府正式引入了项目评估体系(PART)。PART通过客观评估联邦政府部门项目具体绩效,为部门项

目的预算决策提供客观依据。在评估一个项目的过程中,它要分别评估这个项目的四个方面,包括目的和设计、战略规划、项目管理以及项目结果。

三、美国绩效预算的特征

美国绩效预算有两个特征。第一,它是一种结果导向型的预算。传统预算都是投入导向型预算,它与绩效预算正好是对立的两种预算方法。第二,它还是一种以绩效为依据的预算。这里所指的绩效主要由三个部分组成:一是政府绩效的评价体系;二是财政支出的绩效评价体系;三是财政自身的组织管理体系。

四、借鉴与启示

美国的预算管理经过不断的改革与发展已形成了一套较为先进的绩效预算管理体制,并取得了显著成效——降低了政府公共支出成本,有效提高了政府公共服务的效能和效果,提高了公共服务质量,为合理削减政府预算规模以及政府机构的精简提供了依据。这也为我国的预算改革提供了很好的借鉴与启示。

(一) 转变观念,积极探索,真正使绩效管理理念深入人心

绩效预算是市场经济条件下政府为加强公共支出管理,提高财政资金使用效率和效果的客观选择。绩效预算不仅是预算方法的创新,更是政府管理理念的转变。我国就现实的条件还不可能全面推行绩效预算改革,我们应首先从思想上转变观念、提高认识,在各个层次的人群中广泛宣传,不断扩大理论研究的深度和广度,并通过开展某些项目的绩效评价、某些部门的绩效预算试点,总结经验,逐步推广,真正使绩效预算理念深入人心,为推行绩效预算改革提供坚实的理论及公众参与基础。

(二) 扎实推进部门预算、国库集中支付、政府采购以及公共资产管理等各项财政综合改革绩效预算的实施需要一系列的相关配套制度作保障绩效预算是政府预算制度的一个具体组成部分,是对整个政府预算活动的技术性约束与规范,它引领和深化着政府预算制度改革。因此,实行绩效预算必须与完善部门预算等相关财政改革相结合。当务之急是,认真总结我市近年来的财政综合改革工作经验,继续深化部门预算、国库集中支付、政府采购以及行政事业单位资产管理等各项改革,在不断提高财政资金使用的安全性、规范性和有效性的同时,选取试点部门试行绩效预算,在试行绩效管理的过程中进一步夯实部门预算、健全公共资产管理、完善国库集中支付和政府采购等相关制度。同时,应当先就项目支出推行绩效评价,与项目库管理相结合,通过试编绩效预算与绩效评价、绩效审计形成良好的互动关系,为逐步建立绩效考评体系提供基础数据。

(三) 加快法制建设步伐,逐步细化和完善预算管理及相关配套的法律、法规

我国应大力加强法制建设,健全决策、执行、监督机构,明确职责分工,制定配套的管理办法和规定,以法律形式规范部门的责权利,建立科学的激励机制、绩效信息披露等制度,用法律、法规的强制性和权威性来保证绩效预算改革的深入开展,真正将先进的管理理念、方法落到实处。就包头市而言,我们应组织相关部门研究制定出台《包头市市本级财政预算管理办法》,建立起一套编制有标准、管理有规范、执行有约束、监督有依据的制度体系,为试行项目绩效评价和试点部门绩效预算提供制度保证。

(四) 将绩效管理理念贯穿到政府机构改革当中,使政府各部门更加独立、灵活地行使责权利成为可能实行绩效预算,政府角色从管理者、控制者转变为公共产品的提供者、购买者,而部门被赋予更大的预算执行权和责任。我国政府机构每年用于人员工资、办公费用的基本支出呈刚性快速上涨趋势。我国应以绩效管理的理念深入推进政府机构改革,树立政府服务意识,切实转变政府职能,为绩效预算改革提供基本的机构保证。

(五) 建立健全绩效考评体系

绩效考评是绩效预算的重中之重,它既是上一轮绩效预算的结果,也是下一轮绩效预算实施的参照依据,直接关系着绩效预算的成功与否。美国经过不断的改革与发展已形成了一套完善的绩效考评体系,从而为联邦政府预算和管理改革提供重要依据。我们应当按照党的十六届三中全会提出的改革预算编制制度要求,把建立预算绩效考评制度提上日程,在当前还不具备全面推行绩效预算的条件下,推进部门预算改革,加强对支出预算的效果、效能、成本等方面进行考评是十分必要和现实的。我市可以按照“由易到难”、“由部分到整体”的原则,结合已开始运行的部门预算项目库,先从一些易于管理和考评的项目支出入手,发挥试点部门的示范效应,有效利用“金财工程”这一信息平台,不断在实践中总结积累经验,同时广泛听取群众和有关专家的意见和建议,逐步建立起一套定性与定量相结合、统一性与专业性相结合的绩效考评体系,为以后全面推行绩效预算奠定坚实的基础。

文章来源: 内蒙古科技与经济 (责任编辑: XL)