

对借鉴美国政府绩效预算的一点思考

<http://www.criifs.org.cn> 2008年5月8日 金展庆

摘要:十七大报告中提到要“深化预算制度改革,强化预算管理和监督”。为了促进我国的政府预算水平,采用了比较、理论和实践结合等方法,从财政管理的角度对美国绩效预算的背景和做法进行了一定剖析。并认为从我国财政管理存在的问题出发,其具体做法有可借鉴性,但应当注意从我国实际出发,不能生搬硬套。

关键词:借鉴 美国 绩效预算

政府绩效预算是政府预算方法的一种创新,这种预算方法将政府预算建立在可衡量的绩效基础上,把预算资源的分配与政府部门的绩效联系起来,强调结果和效率,目的是提高财政支出的有效性。政府绩效预算是政府从注重投入向注重结果的转变。政府绩效预算最早由美国联邦政府于20世纪50年代开始采用。20世纪90年代,西方国家在预算管理方面纷纷转向实施绩效预算,实施绩效预算成为各国政府预算改革的发展趋势。十七大报告中提到“深化预算制度改革,强化预算管理和监督”,这说明了提高我国政府预算水平的重要性和迫切性。本文采用了比较分析和理论联系实际等方法,从财政管理的角度,分析了比较典型的美国政府绩效预算的背景和做法,以期有益于我国的政府预算发展。

一、美国政府实施绩效预算的背景

(一) 不断增加的财政赤字要求进一步提高财政支出效率

自二战后,由于财政支出规模的不断增加,致使美国的财政赤字总体上不断增大,促使美国政府不断寻找抑制和压缩财政赤字的有效途径。由于美国的经济不太可能出现突然的高速增长,所以想通过增加财政收入来解决赤字问题是不太现实的。事实也表明通过支出管理来解决支出压力是有效的。这产生了进一步提高支出管理和预算管理水平的动因。

(二) 人口老龄化趋势增加了未来财政支出的压力

人口老龄化趋势能够对一国的财政状况产生长远的影响,会造成未来财政支出的不断增加。典型的对老龄人口的支出形式是社会保障、老年保健医疗等等。随着老龄人口的增多,这一部分财政支出会持续增加。这一类的支出通常是不能够压缩的,所以对未来的财政支出造成了较大的压力。这也产生了进一步提高支出效率和预算管理水平的要求。

由于以上等因素,要求进一步提高政府预算管理水平,以提高政府支出效率。从而,在原有部门预算、政府采购制度等支出管理工具的基础上,逐步地发展了绩效预算这一工具。

二、美国政府绩效预算的做法

(一) 通过立法规范政府绩效预算

1993年美国国会颁布了《政府绩效与结果法案》，该法案规定美国政府要对政府支出进行系统的绩效评价，并将绩效评价结果作为预算决策的重要依据。具体来说，该法案要求：所有的联邦政府部门必须在每一个财政年度之前编制年度绩效计划，设立明确的绩效目标；总统预算办公室在各部门的年度绩效计划的基础上编织总体的年度绩效计划，它是总统预算的一部分；各部门的预算安排应与其绩效目标相对应，并且须提交给议会审议；在每一个财政年度结束之时，各联邦政府部门须向总统和议会提交年度绩效报告，对实际绩效结果与年度绩效目标进行比较。《政府绩效与结果法案》的颁布实施说明绩效预算在美国已经形成比较成熟的制度体系，对美国提高支出效益发挥了重要的作用。

(二) 建立了比较完善的财政支出绩效评价体系

1. 每个政府必须制订六年的战略计划，每隔三年对其进行调整。战略计划的内容包括：本部门的工作任务；总体的工作目标及如何实现目标；战略计划中总目标与年度绩效目标的关系；影响绩效总目标实现的主要外部因素等。实际上，战略计划提供了未来六年的支出和绩效框架，起到一个战略规划的作用。

2. 在战略计划的框架之内，制定年度绩效计划。年度绩效计划的内容包括：年度绩效目标；年度绩效指标；测量绩效的方法；未达到年度绩效目标拟采取的工作程序、技巧、技术、人力资源、信息和其他资源；赋予管理者的权限和责任。年度的绩效目标来自于战略计划的总目标，年度计划实现的目标是实现战略计划总目标的一部分。

3. 在年度绩效计划实施之后要形成年度绩效报告。在报告中要对实际取得的绩效和年度绩效计划中的绩效指标进行比较；如果没有达到预定的绩效目标，要说明没有达到的原因等。并将最终的评价结果作为未来预算决策的一个重要因素。从计划、实施、测定到评估形成了一个完整的评价周期。从不同的层面和程序构建了系统的绩效评价体系。

(三) 建立了有效的监督检查制度

1. 通过《政府绩效和结果法案》规定了国会和行政部门在绩效预算中各自的职责和作用，行政部门编制的绩效预算要通过国会的审议。国会在绩效预算确定过程中发挥了比较独立和重要的作用。

2. 制定了《联邦绩效检查》对《政府绩效和结果法案》实施进行检查。由副总统负责此项工作，以检查该法案的目标是否实现。事实证明这项措施产生了较好效果。

三、我国财政管理目前面临的问题

(一) 我国目前的财政支出效率比较低

这主要表现在两个方面。一方面支出结构不够合理，支出结构的确定存在很大的随意性。在政府预算资源的分配过程中，主观因素过多，盲目投资、重复投资的项目很多。不能够把有限的财力使用

到最需要的地方去。另一方面支出的管理水平低下。项目的投资效益不能够引起足够的重视,重投入不重产出,造成了投入资金和资源的浪费,有相当一部分的项目超概算、超工期和达不到预期的设计水平。

(二) 我国已经进入老龄化社会,而且具有老龄人口规模大、比例高、增长快的特点,未来财政支出产生了巨大的压力老龄化社会的国际标准是60岁以上的人口占总人口的10%以上或者65岁以上的人口占总人口的7%以上。一方面我国的出生率自从计划生育以来不断下降,另一方面由于生活和医疗水平的提高等原因,人口的预期寿命不断增长。这些因素导致了我国的老年人口比重不断增加。全国老龄办发布的《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》指出:中国已于1999年步入老龄化社会,从2001年到2020年将处于快速老龄化阶段,从2021年到2050年将处于加速老龄化阶段。人口普查及人口研究中心预测数据显示,到2050年,我国60岁和65岁以上的老龄人口总数将分别达到4.5亿和3.35亿,占总人口的比重将分别超过30%和20%。我国的社会面临老龄人口规模大、比例高、增长快的困境。而且我国的老龄化程度高于世界平均水平。这势必导致我国的社会保障支出猛增,造成财政支出的困难。这迫切要求进一步提高财政支出的效率和预算管理水平。财政支出效益缺乏切实有效的考核机制是造成财政资金浪费严重、使用效益低下的制度根源。因此,建立一套完整有效的财政支出效益评估体系和绩效预算制度是完善我国财政职能、提高财政支出管理水平、实现财政支出科学化、规范化的迫切要求。

四、可以借鉴美国政府绩效预算的几个方面

(一) 应当认识到政府绩效预算是提高政府预算管理水平,提高政府支出效率的必然要求和趋势

政府绩效预算最早由美国提出,并得到成功地发展和实施。实际上,政府绩效预算是近些年来西方发达国家,特别是经济合作开发组织成员国在政府预算资金及项目管理上的一个主要发展和进步。从此我们可以认识到绩效预算是世界预算管理和支出管理的一个总的发展趋势。其做法应该受到我国的重视,应对其进行深入研究,吸收其思想精髓,用于我国的实践。

(二) 发展政府绩效预算必须循序渐进

美国的政府绩效预算之所以比较成功,是与其多年的发展和循序渐进的策略分不开的。美国在20世纪50年代就提出了政府绩效预算,但是由于公共支出的效益难以量化等原因,当时的实施不是很成功。而《政府绩效和结果法案》的最终通过是以加州10年来的绩效管理的成功经验为基础的。在《政府绩效和结果法案》通过之后又是逐步推开的。而且绩效预算是以其完善部门预算、政府采购制度、国库集中收付制度为基础的。从我国的实际情况来看,我国的部门预算、政府采购制度、国库集中收付制度起步不久,这就决定了我国的绩效预算必须长远规划,采取务实的做法循序渐进。

(三) 重视人大的立法和监督作用

美国的政府绩效预算之所以得以成功实施,并使之成为政府日常管理的重要内容,与国会的立法,即通过《政府绩效和结果法案》是分不开的。并且由于美国国会不依附于行政部门,而是独立于行政部门,保证了其在立法上的权威,能够对政府预算形成有效的监督。同样,在我国,绩效预算若要想得以成功建立与实施,就要求进一步提高人大的地位,进一步提高人大的作用。

值得提醒的是,美国的政府预算制度的实施是与其特定的政治制度和经济制度为基础的,所以其

做法不能够生搬硬套。应当结合我国的情况进行适当的借鉴,特别是要取其思想精华为我所用,否则可能会适得其反。

参考文献:

1. 马蔡琛. 市场化进程中的公共预算管理变革:理论、实践与政策选择. 高培勇等主编. 中国财政经济理论前沿[C]. 北京:社会科学文献出版社, 2005
2. 安秀梅. 公共治理与中国政府预算管理改革[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2005
3. 张少春. 美国实施政府绩效与结果法案的基本情况及其对我国的启示. 廖晓军主编. 财税改革纵论[C]. 北京: 经济科学出版社, 2004

文章来源: 经济师 (责任编辑: XL)