

美国新绩效预算改革及其 对我国公共财政建设的启示

王德祥, 黄 萍

(武汉大学 商学院, 湖北 武汉 430072)

摘 要: 绩效预算是一种以绩效目标为核心的预算制度。绩效预算改革的关键是部门预算改革。分析了美国新一轮绩效预算改革的原因和特点, 讨论了绩效预算改革对于我国公共财政建设的作用和意义。

关键词: 新绩效预算; 部门预算; 公共财政

中图分类号: F810.2

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2004)12-0084-03

绩效预算源于 20 世纪 30 年代美国田纳西河流域工程管理局的创新。20 世纪 50 年代初, 由于胡佛委员会的建议, 美国政府曾推行过绩效预算。1993 年, 美国国会通过《政府绩效与结果法案》, 开始了新的绩效预算改革。目前除美国外, 澳大利亚、新西兰、英国和加拿大也在进行类似的改革。绩效预算代表了近年来西方国家预算改革的新趋势。

1 美国开展新绩效预算改革的原因

二次大战后, 美国联邦政府曾进行过一系列预算改革, 如绩效预算、计划项目预算、目标预算、零基预算等, 为何再次进行绩效预算改革呢? 就具体原因看, 促使美国开始新绩效预算改革的主要有以下 3 个因素:

(1) 联邦财政赤字和债务压力。战后, 美国联邦财政的基本特征是预算赤字扩大化。20 世纪 80 年代后, 这种“结构性”赤字进一步发展, 1992 年赤字比例达到 4%。与此相应, 联邦债务不断攀升, 公众持有的政府债务与 GDP 之比超过了 45%。从 70 年代起, 美国舆论就认为各种经济问题的根源都在于巨额赤字。1985 年, 在全国纳税人协会的推动下, 有 32 个州通过了要求增补有关预

算平衡的宪法修正案; 同年, 美国国会通过《格兰姆—鲁德曼—霍林斯法案》, 要求在 5 年内实现平衡预算。但到 1990 年, 赤字反而继续扩大, 为此美国国会又通过《预算执行法案》。1992 年, 克林顿政府以控制赤字的许诺赢得大选而上台, 所以, 绩效预算改革是长期财政压力所产生的一种结果。

(2) 全球竞争和政府信誉下降。20 世纪 80 年代以来, 随着全球化的发展, 美国经济的竞争力明显下降。美国公众批评政府不负责任, 要求政府进行改革、对美国的未来负责。1992 年, 奥斯本和盖伯勒出版《重构政府》一书, 批评“政府经营玩世不恭”。他们建议采用绩效导向的预算制度, 促使政府对结果负责, 进而重构整个政府经营过程。于是, 新绩效预算被作为政府回应社会批评, 恢复社会信心和政府信誉的重要措施。《绩效法案》指出, 绩效预算“将增进美国人民对政府的信心”。

(3) 公共管理理论和实践的发展。20 世纪 80 年代前, 系统理论对美国政府管理具有较大影响。它认为, 管理就是对系统结构进行科学规划, 建立以信息反馈为基础、以输出结果为目标的控制机制的过程。80 年代后兴起的新公共管理理论则认为, 由于环

境、技术和社会价值观的变化, 高速增长时期形成的庞大公共部门及其管理模式已失去基础, 公共部门应向私人部门学习, 适应环境, 开放领域, 引入竞争, 强调业绩; 政府应改变僵化的和政治优先的管理定式, 建设高效、灵活和学习型的政府。而澳大利亚、新西兰等国的实践证明, 政府转变的有效起点就是开展以绩效为中心的预算改革。这些都对绩效预算改革的再发动产生了重要影响。克林顿之后, 布什政府宣称, 绩效预算将使美国政府成为以人民为中心、以结果为导向、以市场为基础的积极而有限的政府。

2 新绩效预算改革的原则

鉴于早期改革的教训, 美国政府和国会对新绩效预算改革作了较充分的准备和安排, 确立了一些具有创新意义的原则与规范。这些原则是:

(1) 战略计划和绩效目标原则。新绩效预算要求联邦各部门首先制定至少涵盖 5 年的工作计划 (包括长期战略任务和总目标、核心项目及目标、主要技术和所需资源等)。战略目标和项目目标是可以测量的绩效指标, 反映部门服务的长期社会成就, 又称长期绩效措施。制定计划在于促使部门明

明确职责和目标,将职责与预算结合起来,这与早期改革无长期计划、只强调短期结果是不同的。

(2)自主、灵活与协作原则。为了达到绩效目标,解决部门经营中存在的僵化、依赖等问题,改革强调部门执行预算的自主性、灵活性。同时,《绩效法案》要求各部门与国会合作、协商制定战略计划,既使国会熟悉部门预算和保证计划的合理性,也有利于预算审议和绩效监督。早期改革未能坚持,也因为政府部门和国会意见分歧,在预算审议时面对一大堆数据议员们无所适从。

(3)绩效报告原则。为了使部门注重绩效结果、加强成本统计和生产率分析、积累预算所需数据与信息,改革也要求各部门和9个独立预算单位在财政年度结束后向总统和国会提交包括年度目标实现状况、未来的改进措施、本部门最近4个财政年度的绩效数据的综合报告。年度绩效报告有可能取代传统的部门结算报告。这也是对早期改革缺乏成本和绩效数据等问题的改进和完善。

(4)项目评估原则。改革也要求“预算与管理办公室”根据《项目评估等级工具, PART》对各部门的核心项目进行评估。PART包括24项内容,重点对以下4个方面进行评估:项目的意义和目的是否明确(20分),项目的绩效目标是否合理(10分),项目的管理是否有效(20分),项目是否已达到目标(50分)。若得分低,部门应进行项目整改;若长期不达标,项目将被取消,相关机构和人员将被淘汰。

(5)稳步推进原则。1997年前,联邦政府要求各部门建立客户服务标准(为此,1994年联邦绩效审查委员会汇编出版了历史上第一本“政府服务标准手册”),根据本部门的情况自行开展绩效预算创新。1997年后,在有一定实践的基础上,联邦政府强调统一部署和整体推进,如制定战略计划、提交绩效报告、建立预算基本规范等。2001年以来,联邦政府要求各部门加快“绩效与预算一体化”进程。这也是与早期仓促进行改革所不同的。

3 新绩效预算的编制方法

有关绩效预算的编制过程与方法,从目前美国预算与管理办公室(OMB)发布的《预算指导》来看,大体上分3步进行:

(1)根据战略计划编制年度绩效计划。

年度计划是根据主要服务项目来制定的年度活动计划,它包括年度的项目活动及绩效目标(通常用工作量等直接成果表示,又称短期产出目标)。年度目标与项目目标和总目标密切相关,如,假定住房与城市发展部的职责是改善居民的住房条件,战略目标是到2008年,使70%的美国人拥有满意的住房。由这一目标所确定的主要项目有:①住房投资项目;②老年人住房项目;③伤残人住房项目;④租赁住房建设项目;⑤土著人居住区资助项目;⑥优惠购房项目。其中,优惠购房项目的5年目标为:在5个财政年度内使居住条件最差、需要优惠购房的家庭(低于当地人均收入的50%,居住在单元间)减少到350万户。由于项目管理效率与优惠购房状况相关,故在编制2003年预算时,该部门确定该项目在今后5个年度的具体任务是:逐年减少负责优惠购房项目的低效率管理机构的比例,年度目标是:2004年减少到30%、2005年为25%……。

(2)根据绩效目标金字塔逐层进行资源分派。OMB在《预算指导》中强调:“绩效预算在组织上类似目标金字塔,最上层是战略目标……在这一框架内,各部门应按绩效目标的层次来分派资源,资源应按完全成本来计算”。年度预算就是在战略目标指导下,按各项目在各年度的产出目标要求进行资源配置的过程。作为例子,以下是假设的美国航空航天署(NASA)空间发展局的“海王号气象卫星发射项目”的资源配置和预算情况(见附表)。

年度资源根据项目总资源、按各年度的具体任务和目标,考虑以往同类任务所需的人工、设备及效率,并估计采用现行方案和运用新技术的效率等情况来决定。资源配置的具体过程要求运用图形、表格和曲线分析等方法来支持或说明。

(3)按年度资源需求量和相关规定估算资金。年度资金预算是资源的货币表现。在目前联邦政府的部门预算中,人员费用主要根据各类人员(外籍、行政、薪酬)的国家工资规定,并考虑雇用成本指数和本地工资率来决定;资本预算主要根据资产的单位成本,考虑价格指数的变化情况来决定。最后,根据项目、资源(人员、资产)和基金账户分类,列出部门的资金预算表。

4 绩效预算改革和我国公共财政建设

以上表明,美国新绩效预算改革建立了一种新的预算模式,即:由政府服务目标决定服务项目和财政配置的预算制度。绩效预算使预算透明、客观和科学,从而为政府改革和岗位设置、为预算的民主审议和保证政府效率提供了基础。

从实践看,绩效预算改革支持了90年代美国新经济的发展;遏制了支出扩张趋势,2000年美国联邦支出降到GDP的19%,达到1970年以来的最低水平;联邦人员减少36.5万人,联邦雇员比例降到1933年以来的最低水平;联邦财政从1998年起连续3年盈余,扭转了“结构性”赤字状况。联邦财

附表 卫星发射项目预算

	预算年 BY	BY + 1	BY + 2	BY + 3
项目任务:减少生命与财产损失。				
项目目标:到第4年,“1号海王卫星”投入运行,飓风登陆前24小时预报的登陆准确范围由目前的100英里缩小到15英里,预报的飓风强度误差由目前的25毫巴缩小到3毫巴以内——使飓风引起的灾害比当前年减少50%。				(见左)
项目资源:1号海王卫星、1号推力火箭建造和工作所需的各种资源。				
年度绩效目标:(见右)	卫星:完成设计和基础投资。	卫星:完成组件生产和评估;	卫星:完成装配、试验;火箭:完成生产和评估。	卫星:完成发射,投入经营;火箭:完成试验,并用来发射卫星。
年度资源和资金预算(百万美元)	——	——	——	——

政的公共性支出加强,2003年度联邦预算中社会保障、卫生和健康、环境和资源、住房、科技和教育等公共支出高达66%,而管理支出仅占0.8%。

美国新绩效预算改革给我们的启示是:

①政府活动的方向和效率,乃至整个国民经济的发展,在很大程度上受制于预算制度的改革和发展。在经济技术变化、财政刺激的作用递减、财政负担越来越重的情况下,绩效预算改革十分必要。②绩效预算改革的实质是使预算科学化、规范化、透明化,避免简单、粗糙和形式化;使政府部门明确职责,真正对公共品提供负责,进而推动政府改革。③绩效预算的关键是使各部门根据服务目标来决定项目及预算水平,因此必然要求建立绩效审查制度和项目评价制度。另外,绩效预算改革不能急于求成,应采取逐步推进的战略。

最近10年来,随着我国社会主义市场经济的发展,建立公共财政已成为社会共识。所谓公共财政,就是在市场经济条件下以提供公共品和公共服务为中心的国家财政。在我国,建立公共财政主要涉及两大问题:一是将庞大的国有经济市场化,消除传统财政的体制依赖;二是改革财政制度,建立公共财政的制度框架。

就建立公共财政制度来看,首先应建立公共选择制度和绩效预算制度。早在20世纪60年代,以布坎南为代表的公共选择学派就指出,由于政府也是“经济人”,故只有建立公共选择制度——让公众参与决策,对政府行为和财政结果进行约束和监督,才能保证公共品的提供。然而,实践也证明,单有公共选择制度是不够的,因为公众可能会漠视公共选择,更重要的是,公众虽然参与决策,但他们难以判断公共品提供的结构和规模的合理性,结果依然难以避免财政规模扩大、公共品供给不足,以及腐败、滥用和浪费问题,财政仍然可能偏离公共性方向。因此,还应建立绩效预算制度。如上所述,绩效预算可以促使政府部门进行规范的预算,从而使公众及其代表正确判断财政的合理性、避免公共选择的形式化问题,保证财政的公共性。

最近10年来,我国财政改革总体上也是沿这一方向发展的。如目前正在进行的部门预算和零基预算改革,有利于预算的完整

性、客观性和控制财政规模。部门预算改革目前的基本作法是:将部门预算分为一般预算和基金预算两部分,其中,一般预算支出又分为基本支出和项目支出。基本支出包括人员经费支出和日常公用经费支出;项目支出包括大型修缮项目、大型购置项目、大型会议项目支出。核定支出时运用零基预算规则——取消基数,按当前人员编制数来核定人员经费和日常公用经费,根据项目的重要性和满足基本支出以后的财力情况来核定项目及支出。预算改革显然使我国的财政预算向前迈进了一大步。

但也应看到,这一改革尚不足以保证财政的公共性。第一,决定一般预算支出的关键因素是单位人员编制数和项目的重要性,而人员编制和项目并不是依据公共服务需要确定的,因此不能保证一般预算支出的公共性。第二,在一般预算分类上,目前采取人员和项目分立的方式,而实际上只有人员与资产的结合和统一,才能保证公共服务的有效提供;而在没有统一的公共服务项目和计划的情况下,这种分类本身容易产生误导,使部门不从公共品提供的角度来考虑预算。第三,在经费支出审核中,目前采取优先满足人员经费开支,然后根据财力决定其它开支的原则,容易造成“吃饭财政”和保证政府人员自身利益的倾向,很难保证财政不偏离以民为本的方向。

因此,为了推进我国的公共财政建设,应考虑在现行改革的基础上进一步开展绩效预算。事实上,部门预算和零基预算已为绩效预算准备了条件。例如,目前已建立的项目评审制度、每年重新核定经费的制度、测算和记录资产与工作量的制度、根据政策方向和本部门工作需要申报建设项目的制度等,都是绩效预算所需要的。绩效预算完全可以在现有的基础上进行。

(1)将各部门现行申报建设项目的制度发展为部门制定长期服务绩效计划的制度,使部门计划与国家5年计划相协调,作为预算编制的基础。其中,关键是根据部门职能确定可以量化的绩效目标,选择和目标一致的核心服务项目,设计科学的项目实施方案。

(2)将主要服务项目分解到各个年度,制定年度计划;按年度绩效目标(产出目标)和所需人员及资产数(根据绩效记录及效率

成本分析确定)核定经费,根据执行情况滚动修订年度计划和审核预算。

(3)改进资产与工作量测算和记录的制度。详细记录公共服务过程中每项活动所使用的资产和人员以及效率情况,作为每年重新估算成本和核定经费的依据,完善运用零基方法进行年度审核的制度。

(4)现行项目评审制度发展成为对部门预算(包括服务计划、核心项目、年度计划和预算方案)和部门年度绩效报告的评估制度。应考虑建立专业化的、独立的、技术性的预算管理机构来负责评估工作。在人大预算委员会内也设立专门的预算评估机构。

(5)建立公众参与绩效预算改革的制度。有关各部门的职责、绩效目标的确定、项目选择、年度计划和预算方案、绩效评估制度的建立等,都应组织相关专家进行讨论,并上网征询公众意见,真正发挥公共选择的作用,运用全体人民的智慧,使绩效预算改革成为预算民主化和公共财政建设的重要起点。

总之,绩效预算是预算制度上的重大创新,是公共财政的基本制度构成。美国新绩效预算改革为我们提供了有益的启示。我国应在当前改革的基础上进一步开展绩效预算改革,以便加快公共财政的建设步伐。

参考文献:

- [1] Aaron Wildavsky & Naomi Caiden. The new politics of the budgetary process. Addison-Wesley Educational Publishers, 2002.
- [2] David Osborne and Ted Gaebler, Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley, 1992.
- [3] John L. Mikesell, Fiscal administration, Wadsworth Publishers, 2003.

(责任编辑:高建平)

