

## 对财政支出绩效管理改革的思考

<http://www.criifs.org.cn> 2009年5月6日 贾洁蕊

**摘要：**随着我国公共财政体制框架的建立，财政资金使用效率问题受到政府和公众的广泛重视。由于我国目前财政管理基础还不够坚实，实施绩效监督将会面临观念制约、制度制约、技术制约，所以推进我国财政支出绩效管理改革，需要明确绩效管理的层次、主客体，初步构建科学的指标体系，以及选择适合我国国情的改革路径。

**关键词：**财政支出；绩效管理；指标体系

财政支出绩效管理是一种特殊的管理活动，它运用科学的评价方法对财政支出的全过程进行相关分析，并将考评结果融入整个预算编制，从而使财政资金的分配和使用遵循经济、高效的原则进行，以提高政府管理效率、资金使用效益和公共服务水平。

### 一、西方国家财政支出绩效管理改革的新特点

20世纪90年代以来西方发达国家掀起了新一轮绩效预算改革高潮，结合近年来新公共管理运动的理念，将更多的注意力从财政支出过程的管理转到对财政资源使用成果的关注，取得了很大的成效。

#### （一）获得立法机构的广泛支持

许多国家已完成了绩效管理的相关立法。如美国的《政府绩效与成果法》，英国有《财务管理法》，澳大利亚有《计划管理与预算》，新西兰有《财政法》。这些法律明确了不同政府部门的权力与义务，保证了绩效评估的透明性、权威性与固定性。

#### （二）绩效评价成为提高公共部门管理水平的新工具

绩效评价不仅成为财政资金管理制度的一部分，也成为政府管理理念的一次革命，绩效评价已经成为提高公共部门管理水平的新工具。尤其在很多国家，地方政府的改革力度甚至超过了中央，地方政府在公共服务的提供上，更能顾及地方社会公众偏好。

#### （三）政府设立了强有力的绩效审计机构

在美国，政府责任总署（原美国审计总署）不仅监督联邦资金的有效使用，还要对联邦政府进行业绩审核、项目评估、政策分析等。此外，很多国家都重视发展计算机网络技术，为绩效管理的顺利实施提供了技术条件，这也为绩效审计提供了可靠保证。

## 二、我国财政支出绩效管理改革的困境

早在2003年4月财政部就下发了《中央级教科文部门项目绩效考评管理试行办法》，此后又下发了一系列制度办法，开始探索建立财政支出的绩效考评制度。从这几年实践情况看，绩效监督工作的效果还不理想，主要是由于当前绩效监督环境基础还很不完善，实施绩效监督还存在较多的难点。

### （一）观念制约

传统计划经济体制下，政府资金的管理往往是粗放式的。目前虽然我国社会主义市场经济体制改革进行了这么多年，但是很多市场规范化的观念仍然没有深入人心。在财政资金的监督审计和考核方面，一些官员和民众仍缺乏一种公共性、效率化的现代财政观念。

### （二）制度制约

1. 预算管理尚未完善。目前我国预算的编制、执行、监督各方面都存在不规范的现象，严重影响绩效预算的推行。首先，在预算编制方面，自主性和可预见性较差。其次，预算执行方面，我国国库集中收付、政府采购、收支两条线等管理体系改革刚起步，问题颇多。第三，预算监督体系不健全。人大、审计、公众等监督乏力。

2. 财政的基础管理水平较低。在政府财政管理水平较弱的时候推行绩效预算，不但不能起到优化资源配置的作用，甚至会造成负面激励。目前我国缺乏必要的预算信息和分析能力，财经纪律松弛，缺乏一个支持公共责任与追求绩效的预算环境，这些都会影响财政支出绩效管理的推行。

3. 绩效管理法律框架不健全。现在我国财政支出绩效管理的法制化程度低，在绩效评价的标准、组织实施程序、跟踪问效等方面都没有明确的规定，使得我国绩效管理改革的推行无法可依，推行不利。

### （三）技术制约

1. 绩效标准难以制定。政府追求的公共目标是多元的，这些目标处于不断变化之中，并且很多内容难以量化，导致公共部门及公共支出绩效指标和标准很难设定，为编制和实施绩效预算造成很大的困难。

2. 数据搜集更加困难。财政支出绩效管理工作需要搜集被监督单位完成目标的各种方法及目标完成程度的有关数据，为有效完成目标而采取的程序和控制措施等资料。目前我国还没有建立起搜集这些数据和资料的有力途径，也没有完备周密的数据分析系统，影响绩效管理工作的开展。

3. 人员素质有待提高。目前财政管理部门的人员虽然普遍财务会计实务知识较多，但理论基础薄弱，缺乏管理、生产技术等方面的专业知识，对绩效评价的方法和理念较为陌生，会影响财政支出绩效管理工作的开展。

## 三、我国财政支出绩效管理改革初探

目前我国公共财政体制框架已基本建立，财政管理日臻规范，对财政资金使用效率进行全面评

价的工作也是刻不容缓。我国必须建立有中国特色的财政支出绩效管理制度。

### （一）财政支出绩效管理基本体系构建

1. 财政支出绩效评价的主体。一是项目支出各职能部门，即具体执行和实施绩效体系的部门。各职能部门需要制定策略目标、进行自我评价、分析总结。二是财政部门 and 专家组织。财政部门负责作综合效益评价。专家组织协助财政部门做好调查、监督与分析工作。三是监督机构、中介组织及社会公众。审计部门应严格对资金使用效率进行绩效审计监督，其审计结果作为来年预算安排依据的因素。社会中介机构、社会公众也应树立绩效理念，成为支持和监督财政支出绩效评价的主体。

2. 财政支出绩效评价的客体。一是对一般预算支出的绩效评价，即评价部门预算的总体绩效。主要包括政务信息管理、资源配置绩效管理、公务员业绩管理、财务质量管理等内容。通过评价加强政府责任制，并激励各机构完善其内部管理、识别问题和解决问题。二是对项目支出绩效评价，包括项目质量技术标准、项目资金效益标准、项目社会效益标准等内容。

### （二）财政支出绩效评价指标体系构建

财政支出绩效评价指的是对财政支出的效率和效能的评价，所以财政支出绩效评价指标应包括定量指标和定性指标。

1. 定量指标，指可以通过数量计算分析评价内容的指标。根据财政活动的特点，首先，包括反映财政支出规模以及其是否适度的指标，如财政支出占国内生产总值的比重、财政支出增长率等。其次，包括反映财政支出结构以及其是否合理的指标，如反映我国公共财政支出在行政管理、科教文卫事业、社会保障和社会福利等领域使用情况的指标。

2. 定性指标，指无法通过数量计算分析评价内容，而采取对评价对象进行客观描述和分析来反映评价结果的指标，它是对定量指标的进一步补充。一是效益性指标。考查部门和单位对经济增长、社会发展、环境保护等方面影响。二是创新性指标。考查部门和单位在市场经济条件下，围绕和谐社会发展的目标，不断根据外部环境进行的结构调整和创新的能力。三是合规性指标。考查财政支出部门和单位是否制定合理的组织结构、管理模式等方面的制度。四是人员素质指标。考查财政支出部门和单位公务员的素质。五是公共责任和公众满意程度指标。考查财政支出部门和单位办公条件、专业设备的先进程度、服务态度和质质量等内容。

### （三）财政支出绩效管理改革路径选择

在我国要推进财政支出绩效管理改革必须循序渐进，逐步完成。

1. 短期任务。首先，加大宣传力度，制定奖罚措施，在政府部门内部形成追求绩效的意识。并且初步建立财政支出绩效管理专门机构，可以考虑将财政监督检查部门和绩效评价部门“一套人马两块牌子”，由专门分管领导负责本地区绩效评价的试点工作。其次，建立财政支出绩效管理法律框架。中央政府要对财政支出绩效管理制度专门立法，各地方政府因地制宜出台相关的绩效评价与管理规章制度。第三，根据部门和单位的业务状况，按分类评价思想初步建立较科学合理的绩效评价指标与标准体系。

2. 中期任务。首先进一步加强宣传力度，唤起全民对财政支出绩效管理的关注。其次充分发挥各级人大专门委员会的作用，可以在财政经济委员会的基础上设立专门的财政支出绩效监管委员会。三是进一步完善科学的指标体系。四是建立以人大、审计、财政以及社会中介评价为主的，并各有分工的绩效评价与管理模式。

3. 长期任务。在一段相当长的时期后，财政支出绩效的观念已经深入人心，相关的管理体系已经日趋成熟，绩效评价与预算密切结合，此时需要进一步制定和完善详细多层次的法律体系，并且引入中介组织开展绩效评价活动，降低政府管理成本，最终实现财政支出效率和公平的价值理念。

#### 参考文献：

- [1] 《2006中国财政发展报告》，上海财经大学出版社, 2006.
- [2] 霍素军《财政支出绩效评价初探》，财政监督, 2007, (10).
- [3] 李欣《财政绩效评价的原则和指标体系》，岭南学刊, 2007, (4)

文章来源：中国论文下载中心           （责任编辑： Hlh）