

Comparative Analysis of Budget Performance Management at Home and Abroad

Xiaoxia Huang, Jianghong Zhang, Weixiong He

C & D Institute, Academy of PAP, Beijing
Email: cloudymaggie@163.com

Received: Apr. 17th, 2020; accepted: May 2nd, 2020; published: May 9th, 2020

Abstract

Performance budgeting in foreign countries has a history of more than 100 years since its inception, and the upsurge of performance budgeting has continued for nearly 40 years. Their theories and systems are relatively mature. Since China's comprehensive implementation of budget performance management in 2018, the central and local governments have achieved some successes and accumulated some experience. This paper analyzes domestic and foreign budget performance management practices from the perspectives of reform concepts and methods, performance budgeting tools, medium-term expenditure framework, information disclosure, and supporting mechanisms by combing domestic and foreign approaches to budget performance management in order to explore constraints to China's performance budget development of various factors, and puts forward policy recommendations for China's budget performance management reform.

Keywords

Performance Budgeting, Budget Performance Management, Comparative Analysis

国内外预算绩效管理比较分析

黄晓夏, 张江宏, 贺伟雄

武警研究院建设发展研究所, 北京
Email: cloudymaggie@163.com

收稿日期: 2020年4月17日; 录用日期: 2020年5月2日; 发布日期: 2020年5月9日

摘要

国外的绩效预算从萌芽到现在已有100多年历史, 绩效预算的改革热潮也已持续将近40年时间, 理论和制度都已相对成熟。我国从2018年开始全面实施预算绩效管理以来, 中央和地方相继取得了一些成效, 积累了一些经验。本文通过梳理国内外关于预算绩效管理的做法, 从改革理念和方式、绩效预算工具、

中期支出框架、信息公开、配套机制等方面分析国内外预算绩效管理的共性与不同，以探寻制约中国绩效预算发展的各种因素，并提出针对我国预算绩效管理改革的政策建议。

关键词

绩效预算，预算绩效，管理比较分析

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 国际预算绩效管理的做法和经验

绩效预算理念发展到现在已有 100 多年的历史，上世纪 80 年代，美国、英国等发达国家在“新公共管理”运动的推动下开始进行绩效预算改革，迄今也已将近 40 年。我国目前实行的是预算绩效管理制度，与绩效预算管理相比，还有一定差距。而由预算绩效向绩效预算过渡，还需要从国内外绩效预算的对比中发现共性与不同，以探寻制约中国绩效预算发展的各种因素[1]。本节主要梳理美国、英国、意大利、韩国等国家的绩效预算改革特点，并从中得出启示。

1.1. 美国的绩效预算

美国应该是实行绩效预算最早且迄今最成功的国家。它的绩效预算管理系统有几个关键组成，分别是《政府绩效和结果法案》(GPRA)、绩效改进计划(PII)和项目评估评级工具(PART)。

1993 年，美国政府颁布了《政府绩效和成果法案》(GPRA)，首次要求各联邦机构制定战略计划，衡量和报告绩效。根据这项法律，联邦机构必须就其任务说明、长期战略目标和为取得成果而将采用的战略，与利益攸关方及美国国会进行协商。各机构还必须制定年度绩效计划，说明它们如何实现年度目标，并在年底报告其实际绩效[2]。

2001 年，布什政府宣布《总统管理议程》(PMA)，该议程有一项重要内容，即绩效改进计划(PII)，其目的是确保联邦资金产生最大效益。各机构同美国管理和预算办公室(OMB)合作确定哪些绩效方案有效，哪些方案不足，以及在所有情况下可以采取哪些措施来提高绩效。绩效改进计划包括 4 个方面：一是使用 PART (项目评估等级工具)评估方案；二是发布记分卡，使评分机构对 PART 的建议负责；三是在网站 ExpectMore 上公布结果；四是实施机构间方案改进。

PART 将绩效方案按类别分为 7 大类，每一类包括 4 个方面共 25 个基本问题以及针对方案类型的附加问题，主要衡量一个方案的设计和目的是否清晰和合理、该机构是否为其方案制定了有效的年度和长期目标、评价财务监督和方案改进工作、考察方案能否准确一致地报告。对这些问题的回答为每个方面产生一个数字分数(从 0 到 100)，然后再将这些分数转换为定性评分，编制记分卡。

记分卡是确保各机构管理其方案执行情况的有效问责工具。首先，制定出一套成功实施绩效改进计划的标准，然后每个季度给各机构进行 2 次打分。做关于各机构进展情况的记分卡报告每季度在政府网页上公布。

2006 年，美国推出了一个名为 ExpectMore 的网站，向公众提供哪些项目有效，哪些项目无效，以及所有项目每年的进展情况。该网站包含已评估的所有项目的部分摘要，提供公民需要的所有信息，以评估绩效。每项评估都简要说明方案的目的、总体评级、一些绩效要点以及今后将采取的改进措施。此外，

还定期更新改进行动的状态，以满足公众对绩效和结果信息的需求。

值得注意的是，各部门之间的职责并不是完全割裂的，有时在某一政策或项目上会存在交叉。在这种情况下，没有一个部门能够独立衡量这一政策或项目的影响和绩效，从而容易导致绩效管理的重复或缺位。为此，美国设立了跨部门优先绩效目标(CAP)，目的在于克服部门的分散性，保证政策目标的顺利实现。美国管理和预算办公室(OMB)最新公布的总统管理规划中，详细介绍了特朗普政府的 14 项跨部门优先绩效目标，如“实现 IT 的现代化，以提高生产力和安全性”“将数据作为战略资产”“推动 21 世纪人力资源的发展”“改善联邦政府服务的客户体验度”等[3]。

由于美国绩效预算管理起步很早，无论人们的绩效理念还是实践中的方法和工具都相对成熟。确立了《政府绩效和成果法案》，为联邦政府绩效管理奠定了坚实的基础；实施了“绩效改进计划”，设定优先目标，确保绩效方案的合理性和绩效目标的顺利实现；建立了信息公开网站，绩效预算管理信息透明，接受公众监督。但在最近的研究中，很多学者对绩效预算能否继续进行下去持怀疑态度，主要原因是尽管花费了很大的努力，绩效方案的有效性或相对效率仍然很难进行准确评估，为获取绩效信息投入巨大，可绩效信息并没能很好地用于决策，绩效评估结果和最终拨款之间的联系非常有限，造成绩效评价流于形式。

1.2. 英国的绩效预算

作为欧洲绩效预算改革的先行者，英国于 20 世纪 80 年代开始进行绩效预算改革，形成了以公共服务协议(PSA)、支出审查(SR)为主要特征的绩效预算管理体系。

1997 年上台时，布莱尔政府试图彻底改变英国公共服务的规划和提供方式，主要举措是通过签订公共服务协议(PSA)，为政府各部制定明确的目标和可衡量的国家目标体系。预算通过后，各部门都要签订一套公共服务协议(PSAs)，旨在表明整个政府活动范围内的优先事项。这些目标以大约 600 个具体目标的形式表示，其中许多目标以可衡量的形式表示，预期将在指定的时限内实现[4]。

PSAs 系统有 3 个广泛作用：确定优先事项、衡量成就和向各部委提供奖励(James, 2004)。在这方面，它有助于预算进程，要求各部门对其计划进行严格审查，并在接受明确目标的前提下获得资金。

另外，1995 年，英国政府开始在预算和会计领域全面实行权责发生制，这为提供更加完整的财务信息，从而更加准确的反应政府资源的耗费情况提供了重要支撑。

从英国的绩效预算改革经验来看，通过签订公共服务协议(PSAs)确定优先事项，将绩效目标和指标制定的主导权交给各部门，通过支出审查(SR)对协议履行绩效进行监督和检查，根据绩效结果确定资金分配，同时又根据绩效信息进行奖惩，环环相扣，体系较为完备。

1.3. 韩国的绩效预算

20 世纪 90 年代末亚洲金融危机后，韩国公共债务急剧增加，部分原因是公共支出快速增长以加强社会安全网，以此缓和因经济结构调整而导致收入差距的不断扩大，同时，人口老龄化加快给公共财政带来了额外压力，从而推动韩国政府进行了“四大财政改革”，分别是：1) 建立中期支出框架(MTEF)；2) 实行自上而下的预算编制；3) 建立绩效管理体系；4) 建设数字预算信息系统[5]。韩国分 3 个阶段实行绩效预算制：第一个阶段被称为预算计划的“绩效目标管理”(PGM)，在 2000~2002 年进行试点，以美国 GPRA 模式为基础，要求参与该项目的 22 个部委和机构的部门制定年度绩效计划。第二阶段从 2003 年开始，选择了 2 个部委和机构，要求它们将年度绩效计划连同年度预算要求一并提交给规划和预算部。2005 年，扩大到 26 个部委和机构。第三阶段是 2005 年提出的“预算方案自我评估”(SABP)。该系统是基于美国的 PART，根据战略预算方案，2005 年审查了 555 个方案(约占所有政府方案的三分之一)，这一速度将使规划和预算部能够在三年周期内审查每一个主要预算方案。2006 年又启动了对预算计划的深

入评估(IEBP),通过外部专家和科学的分析方法检查政府支出计划的绩效,并将结果纳入预算流程,以提高计划绩效[1]。

同其他国家渐进式改革相比,韩国“爆炸式”改革颇有孤注一掷的意味。“四大改革”囊括了所以最佳实践方式,若成功便将彻底重组韩国的预算体系。韩国绩效预算体系系统的三大支撑:绩效目标管理(PGM)、预算方案自我评估(SABP)以及预算方案深入评价(IEBP)极大地促进了绩效信息的收集和利用。但同时也存在一些问题:一是数据获取的技术性障碍阻碍了各机构提供有用的信息,同时存在一些博弈、目标扭曲和误导性信息。例如,各部委和机构选择绩效指标并不是因为它们是好指标,而是因为它们提高了获得良好评级的几率。二是激励制度方面,各部和机构在战略上采取行动保护重要方案。例如,他们倾向于对不太重要的节目给予较低的评分,对他们认为重要的项目给予较高的评分。三是存在太多零碎的评价体系,每个系统由不同的机构运作,各职能部委和机构都在抱怨这些机构造成的多余行政负担。

1.4. 意大利的绩效预算

自20世纪80年代末以来,意大利政府一直受到财政和预算压力、政治丑闻以及公民对其政府缺乏信任的影响。因此,意大利中央政府开始走向重大改革的道路(Cepiku等,2017)[6]。

2009年,意大利通过15/2009号法令和150/2009号决议,在中央政府内部引入正式的绩效管理系统,明确定义了适当的“绩效周期”的每个步骤中应采取的行动,包括:1)定义和分配目标,并为每个目标设定目标和指标;2)将目标与资源分配联系起来;3)监测年度目标的执行情况,以采取任何必要的纠正措施;4)衡量和评估个人和组织的绩效;5)使用奖励来衡量功绩;6)向所有内部和外部利益相关者报告结果。绩效周期要根据预算周期来制定。新法还规定了两个关键文件:“绩效计划”和“绩效报告”。绩效计划是一个三年计划文件,由各部在每年年初制定和发布,以根据部长制定的政策确定每个目标的绩效指标和战略运营目标。绩效报告是在年度末制定的年度文件,并在基准年后的次年6月之前发布。绩效报告以报告文件的形式最终使绩效周期形成闭环,与绩效计划中最初建立的结果相比,各政府部门对实现的结果负责。

意大利的绩效预算特点是绩效周期与预算周期相结合,从设立目标到向利益相关者报告目标完成情况,形成闭合回路,中间有绩效执行监控,有绩效和预算分配关联,有个人和组织的激励机制,有中期计划等等,几乎具备所有必要条件,堪称教科书式的绩效预算模式。但越是完美的设计,越容易在执行过程中面临困难和挑战。第一,改革以中央集权的方式进行,要求国家为中央政府所有部门制定指导方针。这意味着,国家制定的指标在很大程度上难以兼顾每个部门的具体需要。第二,在绩效计划的定义和预算综合说明中,绩效信息大多面向未来,而对过去信息的利用仍然有限。因此,利用有关结果的信息来影响未来的决策容易失于片面。第三,大多数指标都具有固有的官僚性质,这些指标几乎总是完全实现的,只有较不具挑战性的任务才有可能纳入这些指标。此外,国家审计委员会和审计法院都认识到在实际操作中存在重复下发文件和职责混乱的问题,指出预期的管理改革有可能受官僚主义影响,从而给政府造成额外负担。政府面临的紧张的财政状况和持续的政治变革(Rebora等,2017)对制定连贯一致的政策提出了挑战。这种不稳定的环境不允许在一段时间内取得的成果之间进行比较,并加剧了政治家短期观点的负面影响。

1.5. 俄罗斯的绩效预算

在绩效预算正式属性的相关国际评级中,俄罗斯可能名列前茅。近年来,在能源价格不稳定和国际制裁导致经济停滞和预算收入减少的情况下,实施绩效预算对俄罗斯变得尤为重要[7]。

俄罗斯政府早期颁布的《俄罗斯经济社会发展国家规划和纲要》要求国家权力机关依照经济状况制

定长期、中期和短期规划。这为俄罗斯绩效预算改革奠定了坚实的法律基础[8]。

俄罗斯在预算编制过程中最早使用的绩效管理工具之一是 2004 年开始的“关于各部委和机构的成果和主要活动报告”(RRMAs)。RRMAs 包含对各部委和机构(预算规划实体)目标、任务、绩效指标的描述,还有他们的支出义务和收入计划。预算在目标、任务和项目中分配,同时建立绩效指标。所有的 RRMAs 必须描绘出如何实现国家发展战略目标的全面图景。RRMAs 的理念要求将预算周期扩大到 3 年,俄罗斯在 2008~2010 年期间通过了第一个 3 年预算。同时,RRMAs 理念还要求,预算必须考虑到公共政策的目标,预算分配必须与执行情况挂钩。

2012 年,“公民预算”系统开始运行。该网站会回答以下问题:哪项支出优先进行,为什么?谁来决定优先支出项目补贴的份额,怎样决定?预算中社会支出比例是多少?公民交多少税?为了减少预算对石油和天然气收入的依赖,我们正在做些什么?等等。除了有关关键预算参数的一般信息外,一些门户网站还支持民意调查,并为公民提供参与与预算相关问题讨论的机会。

在过去 10 年间,俄罗斯联邦实施了相当多的绩效预算编制工具,范围从表象预算到直接预算。当所有这些机制都由权力的行政部门提供时,其结果可能远远达不到人们的期望。容易出现“官僚主义最大化”效应的部门和机构,只关注自己的利益,而这与公共利益相去甚远。因此,仅适用绩效预算机制是不够的;还要求公民和议会会在知情的情况下积极参与预算编制过程。这可以通过减少政府和公众在审查预算、国家项目和项目时的信息不对称来实现。这个问题关系到俄罗斯各级政府。否则,绩效预算工具将无法创造最大可能的社会和经济效益。

2. 中央和地方预算绩效管理成效及案例分析

随着国外绩效管理理念逐步传入我国,20 世纪 90 年代,我国在预算实践中尝试引入绩效的思想和评价工具,开始关注财政预算资金的使用绩效[9]。2003 年,党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”,为我国新一轮预算改革指明了方向。预算支出绩效评价试点工作率先在中央部门展开,随后,广东、湖南、河北等地也纷纷开展财政支出绩效评价的试点改革,取得了良好效果。本节首先介绍中央和地方在预算绩效管理方面制定的政策及取得的成效,而后介绍 2 个预算绩效管理的典型案例。

2.1. 中央和地方相关政策规定

中央组织部、海关总署、审计署、商务部等 39 个中央部门印发了贯彻落实意见和实施方案,中国地震局、农业农村部制定了 2018~2020 年预算绩效管理工作计划。截至 2019 年,已有北京、河北、山西、浙江等 29 个省份出台《关于全面实施预算绩效管理的意见》,同时,山东、福建、甘肃、新疆等 18 个省份的 80 多个地市、110 多个县出台了市县级的贯彻落实意见。四川、浙江等省还制定了全面实施预算绩效管理的中期工作规划。部分中央部门也细化了本部门预算绩效管理操作规范和实施细则。如:国家发展改革委印发《关于加强中央预算内投资绩效管理有关工作的通知》;中央网信办、卫生健康委、生态环境部、中国民用航空局等 10 多个部门制定了预算绩效管理办法或规程。

财政部还主动与全国人大预工委、审计署沟通,建立绩效管理工作三方协调机制,落实人大预算审查监督重点向支出和政策绩效拓展的相关要求;组织开展中央部门和地方 2018 年度预算绩效管理工作考核,对先进部门和单位公开通报表扬,并加强与中组部沟通,推动预算绩效管理工作考核结果纳入干部政绩考核体系。

2.2. 取得成效

中央层面已形成以项目支出为主的一般公共预算绩效管理体系,主要表现在:一是实现了绩效目标全覆盖,2018 年实施绩效目标管理的资金规模已达 2.5 万亿元;二是实行绩效目标执行监控,自 2017 年

起要求所有部门都要选择一些重点项目进行绩效目标执行监控；三是全部实行绩效自评，绩效目标与预算同时批复和下达；四是形成重点项目绩效评价常态机制，部分评价结果已用于预算安排和政策调整；五是积极推进绩效评价公开，2018年已将10个中央部门重点项目绩效目标、15个重大项目绩效评价结果、99个中央部门111个项目的绩效自评结果提交给全国人大常委会参阅和审议，部分重点绩效评价结果向全国人大报告并向社会公开；六是建立了绩效管理工作的协调机制，财政部和全国人大、预工委的预决算审查室、审计署的财政司建立了三方协调工作机制，形成了绩效管理的合力[10]。

从省级财政来看，各省均出台了专门的预算绩效管理办法，个别地区还出台了相关地方性法规，接近2/3的省级财政设立了专门的预算绩效管理机构(卢馨，2018)[11]。绝大多数省份的省本级预算绩效管理已经从事后绩效评价扩展到事前和事中绩效管理。近60%的省份基本实现了省本级一般公共预算项目绩效目标管理全覆盖。

北京市首创绩效成本预算改革，以公共产品和服务为对象，运用成本效益分析法实施全成本核算，推动建立“预算安排核成本、资金使用有规范、综合考评讲绩效”的新型预算资金分配与管理模式，评价结果已应用于2019年预算安排。

浙江省通过系统重构，建立集中财力办大事的财政政策体系，从宏观战略层面统筹优化财政资源配置，有效解决了长期存在的财政资金碎片化、分配方式简单、支出结构固化等问题，实现了做实中期财政规划、硬化政府预算绩效管理的实质性突破。

广东省建立完善绩效指标体系，按照可比可测、动态调整、共建共享的思路，构建了比较完整的共性和分行业、分领域绩效指标和标准体系，为全面准确反映政府部门职能绩效、实现标准科学的预算绩效管理打下了坚实基础。

2.3. 经验做法

2014年新《预算法》的颁布实施为预算绩效管理改革奠定了法律基础，党中央和国务院的高度关注和支持为改革持续深化提供了重要保障，地方实践与发展给全国性制度构建提供了可资借鉴的经验和方法。下面分别介绍1个中央部门和1个地方财政的预算绩效管理改革经验。

2.3.1. 水利部

在2018年度预算绩效管理工作考核中，水利部在中央部门中排名第一，且为中央部门唯一评等级为“优”的单位。水利部近年来主要开展了以下工作：

1) 领导重视

水利部2012年成立预算管理领导小组，将研究协调解决绩效管理中的重大问题作为领导小组的一项重要职能[12]。水利部党组高度重视预算绩效管理工作，多次召开会议研究部署部门预算和绩效管理的重点工作，明确要求切实强化资金监管，确保资金安全，提高水利财政资金使用绩效，推动建立健全覆盖所有财政资金、贯穿财务运行全过程的管理、监督和协调机制。

2) 注重顶层设计

自2014年以来，水利部先后制定了《水利预算绩效管理制度体系建设工作方案》《关于推进水利预算绩效管理的意见》《水利部部门预算绩效管理暂行办法》《水利部部门整体支出绩效评价指标体系框架》《水利部单位整体支出绩效评价指标体系框架》等文件，制度规范走在中央部门前列。2018年12月，水利部印发《水利部关于贯彻落实〈中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的实施意见》，力争用3年左右的时间，形成部党组统一领导，预算绩效管理部门、业务主管部门密切配合，全行业广泛参与的绩效管理格局。2019年5月，水利部组织各司局对项目绩效共性指标体系框架进行全面修订，重点完善和改进绩效指标设定量化比例低、可衡量性不强、绩效目标与绩效指标缺少关联等问题，

修订后的指标体系框架已在 2020 年部门预算中运用[13]。

3) 加强过程监控

2018 年水利部对部门预算所有一级项目，连同其所属二级项目，全面开展绩效目标执行监控工作。利用信息化手段，定期收集预算执行和项目信息，汇总分析监控结果，督促组织实施单位及时纠正执行中的偏差，确保绩效目标任务如期保质完成。年底按照制定评分标准、组织中介绍现场复核、组织专家组抽查、评价结果公开并反馈各单位的步骤进行年度整体支出绩效评价。其中，第三方独立评价、引入中介机构开展绩效调研审核、专家组复核打分的机制，有效保证了绩效评价结果的科学性。

4) 注重结果运用

对绩效监控中发现绩效目标实施情况与预算执行进度严重不匹配的项目，或存在严重问题，预期无绩效、低绩效的项目，责令其暂缓或停止执行，并将预算及时调整至其他急需项目；对因政策变化、突发事件等因素影响绩效目标实现而确需调整的，督促按照预算管理程序，随预算调剂一并申请调整。同时，水利部健全绩效监督问责机制，对绩效管理差的地方和单位进行约谈并限期整改，对绩效管理一般的督促改进，对擅自调整绩效指标、弄虚作假造成不良影响的给予通报批评；发现违法违纪线索的，移交有关部门查处。

2.3.2. 深圳

在财政部公布的 2018 年度地方部门预算绩效管理工作考核结果中，深圳市成绩优良获通报表扬。从深圳市预算绩效管理的经验来看，主要有以下 3 个特点：

1) 预算绩效管理工作机制健全

深圳市以《中华人民共和国预算法》和《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》为准绳，以《中共深圳市委办公厅深圳市人民政府办公厅印发〈关于进一步深化预算管理改革强化预算绩效管理的意见〉的通知》和《深圳市财政局关于贯彻落实全面实施预算绩效管理有关事项的通知》为指导，实行事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用的全过程管理方式，将事前绩效评估和绩效目标编审嵌入部门预算编制“两上两下”过程，在预算执行中和预算执行结束后开展绩效监控和绩效评价。2020 年 1 月，按照市本级每个一级预算单位选取一个重点绩效目标的原则，将 119 个 2020 年部门预算重点项目绩效目标、7 个部门整体绩效报告和 23 个项目支出绩效报告、财政局完成的重点绩效评价报告提交人大代表参阅。

2) 绩效评价方式方法创新

一是财政部门与第三方机构深度合作实施绩效评价，部分区级预算单位引入专家和第三方机构对绩效目标实施集中评审，并与预算安排挂钩。二是学习穿行测试和衡量量值等方法，提高绩效评价的质量和效果。三是建立了贯穿政策制定、体制机制、制度措施、项目实施和资金使用等五个维度的“业财融合”共性评价指标体系。2019 年深圳市、区两级财政部门在开展高水平大学建设、战略性新兴产业、人才、产业转型升级等专项资金(经费)以及民生微实事等重点民生项目的绩效评价均取得了显著成效，评价资金超过 1000 亿元。

3) 绩效指标库完善

市本级财政部门按照项目履职分类和支出功能科目分类进行梳理、提炼、整合，形成了 100 个共性指标体系框架和 4000 多条个性绩效指标及评价标准。区级财政部门也从重点民生项目和产业发展专项资金等维度，梳理建成了不同行业大类、项目子类、管理层级的绩效指标体系及标准。

3. 国内外做法比较分析

通过梳理国外与国内预算绩效管理的实践经验，本节将总结国内外在进行预算绩效改革过程中的一

些相同点与不同点。这些异同有些是因为国情不同体制不同，有些是由于改革所处阶段不同。对于国外的经验，我们要取其精华，不能照搬照抄；对于国外的教训，我们要未雨绸缪，尽量避免。对国内外做法的异同，主要从以下五个方面进行分析：

3.1. 改革理念和改革方式

在国内外的相关文献中，绩效预算的名称并不统一，绩效预算的叫法居多(Performance Budgeting)，其次是基于绩效的预算(Performance-based Budgeting)，还有基于结果的预算(Outcomes-based Budgeting, Results-based Budgeting)、基于活动的预算(Activity-based Budgeting)等，都是指绩效预算。这些术语相互之间有细微的差别，都是语义上的不同，本质上都是试图将绩效指标纳入预算过程的改革[14]。我国使用的术语是预算绩效管理，与国外的绩效预算在本质上是一致的，只是绩效预算所处的阶段要比预算绩效管理更加成熟。我国预算绩效管理和西方绩效预算在理念和方法上具有内在一致性。两者都以提高资金支出效率、改进公共服务质量为目标，都强调绩效目标的重要性，同时又都有相应的评价指标体系，通过目标审查、跟踪监控、考核评价和结果反馈等手段对绩效目标完成程度进行评价[9]。不同的是，国外绩效预算改革大多是为了摆脱财政危机带来的政治困境，只有提高效率、强化问责才能获得纳税人的支持。在我国，改革的动力主要是推动国家治理体系和治理能力现代化，管好用好人民的钱，更好地服务人民群众。相比之下，我国的改革更具全局性、长远性和稳定性，因而更有利于长期战略规划和政策制定。

绩效预算改革基本分为自上而下和自下而上两种方式。在前面梳理的 5 个国家中，美国、英国、韩国、意大利、俄罗斯实行的都是自上而下的方式，在 OECD 国家中，奥地利和瑞士实行的则是自下而上的方式。我国毫无疑问是自上而下实施预算绩效管理改革，按照 OECD 的说法，这样做的好处主要有：使整个政府在方法和框架上保持一致，让中央有更多的信息去做决策，同时便于更好的协作和监控。但同时也有风险：限制了实现结果的灵活性，太受规则约束，使绩效变成服从，容易变成一项花费巨大的纸上谈兵，容易造成反常的激励和扭曲行为[15]。从我国目前的实践情况来看，实行自上而下的好处和风险都是存在的，因此，需要在制度框架与适度灵活之间寻求平衡，研究制定有效的激励机制，激发人员参与改革的热情，避免寻租、逃避责任等行为的发生。

3.2. 绩效预算工具

几乎每个国家都有自己专门的绩效预算管理工具。如美国的 PART、英国的 PSAs 和 SR、韩国的 SABP 和 IEBP、俄罗斯的 RRMA 和 KAGA 等。这些工具都是在各国实施绩效预算改革的探索实践中形成的，适应各自的国情和绩效预算发展阶段。虽然名称各不相同，但本质上都是有关项目评估和支出审查，都是对绩效方案的制定、事前评估或审查，并要求在战略层面设立中长期规划、确定优先事项或跨部门优先事项，每个事项都包括可衡量的指标，从而尽可能使方案贴近战略目标，且具有较强的可操作性。结果各国实践看，有些国家绩效预算收效甚微的主要原因是未确定优先事项，从而弱化了绩效信息与预算安排的联系。

我国的预算绩效管理同样注重对绩效目标的管理。预算单位在编制下一年度预算时，要编制预算绩效计划，报送绩效目标。报送的绩效目标要是具体的、可衡量的、可实现的。预算绩效计划要详细说明为达到绩效目标拟采取的工作程序、方式方法、资金需求、信息资源等，并有明确的职责和分工。财政部门负责对绩效目标进行审核，审核通过后，进入预算编审流程。绩效目标与预算同步审查、同步批复、同步下达。深圳市财政局在 2020 年部门预算编制中，全面启动事前绩效评估工作，从立项必要性、投入经济型、绩效目标合理性、实施方案有效性和筹资合规性等五个方面进行评估论证，评估结果作为预算

安排的重要参考依据。与国外的绩效方案审查相比,我国在中期规划和确定优先事项方面做得还不够,尤其没有特别的考虑到跨部门绩效目标的管理。但通过后续的绩效运行跟踪监控、绩效评价以及绩效评价结果的反馈应用,能够较好地将绩效信息与预算安排挂钩。例如,深圳市财政局对上年度没有完成绩效自评的单位,原则上不予安排新增支出;对重点绩效评价结果不好的项目,扣减低效无效的支出事项;对预算调整频繁、预算执行进度不高及重点评价结果绩效差的项目,将项目优先级压后甚至不予安排资金。

3.3. 中期支出框架

目前,中期支出框架已被 OECD 国家视为管理公共支出的重要手段。其核心目标在于利用这一框架加强预算控制,并在相互竞争的优先目标中实现较具战略性的分配。这是因为,绩效预算的核心在于将支出结果与预算安排联系起来,而支出结果很难在一个年度内呈现,特别是当支出涉及政府对社会的干预时,其结果往往需要数年才得以体现,因此需要在一个相对较长的时间跨度内进行预算,此时便需要中期支出框架作为支撑[3]。从各国实践看,中期支出框架能够确定各部门的支出上限,从而为支出绩效评价提供依据,同时也能帮助确定预算资金分配的优先事项。美国的《政府绩效和成果法案》(GPRA)要求各机构必须制定长期战略目标,英国的全面支出审查(CSR)为政府部门制定了三年的预算,韩国的“四大财政改革”的首要任务是建立中期支出框架(MTEF)。

我国中期支出框架的改革起步较晚,2015 年才开始编制三年期滚动的中期财政规划。从地方实践看,中期财政规划与经济社会发展规划、各部门的专项发展规划和年度预算间的“脱节”现象较为普遍,因此对预算绩效管理的引导作用有限。究其原因,一方面,在于编制周期和编制主体的不同,如中期财政规划由财政部门牵头编制,周期为三年,而国民经济和社会发展规划则由发展改革部门牵头编制,周期为五年;另一方面,在于从属关系的模糊,当前我国的中期财政规划并不提交人大或人大常委会进行审批或授权,因此不具有法律效力,而年度预算却是经过审议的法律文件,这就容易导致各部门对中期财政规划的重视程度不够,难以发挥其对预算编制的指导作用。

3.4. 信息公开

信息公开处于预算绩效管理的闭合回路之外,并不是预算绩效管理流程的必要程序,但信息公开对于实现预算绩效管理改革的最终目的来说是必不可少的,对推动改革发展也是十分重要的。信息公开不仅可以满足纳税人对资金去向及使用效率的知情权,还可以使公民了解改革的方向和作出的努力,有利于政府机构和部门之间的沟通和交流。因此无论在哪个国家,都十分重视信息公开,尽管这项工作开展的质量有所差别,但从长远看,信息公开只会朝着更加透明详实的方向发展。

美国的 ExpectMore 网站向公众提供哪些项目有效,哪些项目无效,以及所有项目每年都在做些什么以改善现状的信息。俄罗斯的“公民预算”系统除了提供有关关键预算参数的一般信息外,还支持民意调查,并为公民提供参与与预算相关问题讨论的机会。

我国也在信息公开方面做了很多努力。为方便人民群众监督政府财政工作,财政部在其门户网站设立了中央预决算公开平台(<http://www.mof.gov.cn/zyyjskgkpt/>),2019 年共有 102 个中央部门在该平台公布了部门预算。山东省财政厅在官网上设立了“预算绩效信息公开”专栏,深圳市财政局在“信息公开”栏目发布预算执行情况及预算绩效管理人大参阅材料等文件。但总体来说,国内信息公开程度较之国外还有一定差距。首先,信息公开的内容和形式没有统一的要求,是否公开以及公开的程度取决于部门或当地政府对信息公开工作的重视程度。其次,已公开的内容相对简单,真正体现绩效目标与预算结合的不多,只是简单的表格加说明的形式,而且说明只是对表格的文字表述,无太大实际意义。这说明我国

预算绩效管理工作在信息公开方面还有很大的提升空间。

3.5. 配套机制

从国外 7 个国家的实践经验看, 绩效预算管理改革离不开 3 个关键的配套机制: 一是以权责发生制为基础的会计核算和报告体系, 二是部门间协作机制, 三是人员激励和问责机制。

在会计核算和报告体系方面, 已经取得成效的几个国家, 要么是先进行了权责发生制的会计制度体系改革, 再进行绩效预算改革, 如美国、英国、韩国等, 要么是会计制度改革与绩效预算改革同时进行, 如德国、奥地利、瑞士等。因为权责发生制能够更好地衡量资源耗费, 提供更加完整地财务信息, 从而更加准确地衡量绩效水平。我国在 2018 年实施了新的政府会计制度, 也为全面实施预算绩效管理奠定了基础。

在部门间协作机制方面, 一些战略级目标可能不是某一个部门能够独立完成的, 需要几个部门或层级通力协作, 共同完成。这种情况下, 需要建立跨部门协作机制, 共同制定关键性指标, 搜集有用信息。美国设立了跨部门优先绩效目标(CAP), 英国引入了跨部门联合目标的“交叉”PSAs, 而我国目前还未在部门协作上有太大进展。

在人员激励和问责机制方面, 激励和问责几乎伴随每一项改革的实施, 因为人是改革中最重要的因素, 而激励和问责机制正是人发挥主观能动性的重要保证。美国的记分卡是确保各机构管理其方案执行情况的有效问责工具, 意大利的法令确定了绩效周期中衡量和评估个人和组织的绩效以及使用奖励来衡量功绩。我国发布了《财政管理绩效考核与激励暂行办法》《财政部关于印发财政管理工作绩效考核与激励办法的通知》, 党的十八届二中全会通过《关于行政管理体制改革的意见》, 要求推行政府绩效管理和行政问责制度, 中央和地方都在不断探索如何健全绩效监督问责机制。但人的思想永远比制度要灵活, 激励问责机制要与时俱进, 推陈出新, 才能面对不断出现的新情况新问题。

4. 政策建议

通过对比分析国内外预算绩效管理方面的差异, 对我国预算绩效管理改革提出如下建议:

1) 贯彻绩效理念, 提高领导重视程度。

从各部门各地区预算绩效管理实践看, 凡是工作开展成效好的部门和地区, 主要领导对预算绩效管理工作都给予高度重视和支持。而领导重视的原因之一是培养和树立了较强的绩效理念。因此, 要注重强化思想引领, 引导各级政府和财政部门充分认清实施预算绩效管理的重要性, 从顶层设计入手, 按照“统一组织、分级负责、重点突破、全面推进、科学规范、客观公正”的原则, 优化体系架构, 自上而下推动绩效理念贯彻落实。

2) 健全制度体系, 完善配套制度机制。

要加强法律法规建设, 为预算绩效管理顺利实施提供坚实的法律基础和有力的法律保障。要建立科学的预算绩效评价体系, 强化财政、预算部门绩效评价主体功能, 引入第三方评价, 创新评价方式, 运用多种科学分析方法, 构建体现相关性、重要性、系统性、经济性原则的绩效评价指标体系, 实现绩效评价指标体系的共建共享。要健全预算绩效管理智库, 分别建立专家学者库、中介机构库、监督指导库。要推进绩效信息公开, 接受社会监督。要实施结果奖惩, 建立绩效管理工作考核、结果通报和约谈制度, 将考核结果作为干部任免的重要参照, 建立问责制。

3) 创新管理手段, 发挥信息技术优势。

高效的预算绩效管理体系, 必须要有先进的管理分析手段做技术支撑。应以绩效指标标准化建设为抓手, 以财政大数据应用为基础, 综合运用各种数据分析方法, 使绩效信息体现横向可比性和纵向可追

溯性特征,做到“可比较、可检测、可评价、可报告”。要建立与预算编制系统融合的绩效目标管理系统,实现流程审核、实时跟踪、动态管理。建立绩效评价指标库,添加绩效评价操作平台、绩效结果反馈等模块,并与资产管理系统、预算编制系统等实现耦合互联,提高预算绩效评价信息处理效率,促进预算绩效管理的科学化、精细化。

4) 严格人员培训,提高人员职业技能。

预算绩效管理改革突破了以往的习惯性思维方式和模式,对相关人员的专业素养也提出了更高的要求。必须着力培养一批素质高、作风好、业务精的预算绩效管理专业人才,以推动预算绩效管理改革更好地实施。

参考文献

- [1] 马恩涛, 齐文燕. 绩效预算改革: 国际经验与借鉴[J]. 财政监督, 2019(18): 52-60.
- [2] Shea, R.-J. (2008) Performance Budgeting in the United States. *OECD Journal on Budgeting*, 8, 1-13. <https://doi.org/10.1787/budget-v8-art3-en>
- [3] 马蔡琛, 苗珊. 绩效预算的全球演进与中国现实[J]. 经济纵横, 2019(5): 35-44.
- [4] Smith, P.-C. (2007) Performance Budgeting. International Monetary Fund, Washington DC, 211-233. https://doi.org/10.1057/9781137001528_12
- [5] Kim Nowook-Park, J.M. (2008) Performance Budgeting in Korea. *OECD Journal on Budgeting*, 7, 85-96. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art21-en>
- [6] Sara-Giovanna, M. (2019) Performance-Based Budgeting in the Public Sector, Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, New York, 125-140.
- [7] Klimentko, A. (2019) Performance-Based Budgeting in the Public Sector, Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, New York, 161-176. https://doi.org/10.1007/978-3-030-02077-4_8
- [8] 孙琳, 楼京晶. 中期预算和绩效预算改革路径选择——以英国和俄罗斯为例[J]. 复旦学报(社会科学版), 2016, 58(6): 129-141.
- [9] 崔方珍. 中西方预算绩效管理的比较[J]. 财政监督, 2016(2): 53-55.
- [10] 李丞. 加快实施全覆盖、全过程预算绩效管理[J]. 中国财政, 2018(9): 38-39.
- [11] 王淑杰. 地方绩效预算改革的实践困境与推进路径[J]. 宏观经济研究, 2019(7): 62-70.
- [12] 白景明, 程北平, 王泽彩, 等. 中国财政绩效报告-理论与实践(2018)[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2018: 101.
- [13] 杨晶. 水利预算绩效管理“优”在哪里[N]. 中国水利报, 2019-11-15.
- [14] Dongsung, K. (2005) Performance-Based Budgeting-The U.S. Experience. *Public Organization Review*, 5, 91-107. <https://doi.org/10.1007/s11115-005-1782-6>
- [15] Teresa, C. (2009) Performance Budgeting in OECD Countries. OECD Publishing, Paris.