DOI:10.19641/j.cnki.42-1290/f.2019.21.028

宏微观视角下预算绩效管理的实施路径选择

刘菲菲(高级会计师)

【摘要】全面实施预算绩效管理是中国特色社会主义下“坚持以人民为中心”的发展思想在财政领域的集中体现。首先,立足于发展需要、客观规律和现实情况,从实现国家治理现代化、推进财政体制改革、适应财政收支紧平衡三个方面介绍了全面实施预算绩效管理的时代背景。其次,以宏观架构视角,从意识形态、管理维度、保障机制三个层面提出全面实施预算绩效管理的关键路径,包括:强化以“受托责任”为本源的绩效观;推动集“全方位、全过程、全覆盖”为一体的绩效格局;创造有利于绩效真正落地的发展条件。最后,以微观执行视角,从全面推广事前绩效评估、逐步做实事中绩效监控、科学应用绩效评价结果三个层面提出全面实施预算绩效管理的现实路径。

【关键词】预算绩效管理;宏微观视角;全面实施;路径;受托责任

【中图分类号】F810　　【文献标识码】A　　【文章编号】1004-0994(2019)21-0172-5

2017年10月,党的十九大报告明确提出,“要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”。正所谓财政收入“取之于民,用之于民”,从建立预算制度的新表述可以看出,全面实施预算绩效管理正是党中央“坚持以人民为中心”的发展思想在财政领域的集中体现。2018年9月1日,中共中央、国务院正式印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称《意见》),成为全国上下全面实施预算绩效管理的纲领性文件。这意味着我国预算绩效管理将从主要由部门推动的局部探索转型升级为国家全面实施的全方位、全过程、全覆盖体系。因此,研究全面实施预算绩效管理的路径选择具有较大实践意义。

一、全面实施预算绩效管理的时代背景

西汉桓宽撰写的《盐铁论》中提到,“明者因时而变,知者随事而制”。根据事物发展的时期、规律、状态来确定与之相适应的制度才是明智的做法。无论是从发展需要、客观规律还是现实情况来看,全面实施预算绩效管理正是党中央在中国特色社会主义进入新的发展阶段这一历史条件下做出的重大战略部署和重要制度安排。

1. 从发展需要来看,全面实施预算绩效管理成为实现国家治理体系和治理能力现代化的有力抓手。党的十八届三中全会指出,“财政是国家治理的基础和重要支柱”,这一阐述将财政的定位上升到前所未有的高度。国家治理的主体是政府,而政府履职正是在财政一收一支的过程中得以实现,抓住了财政这个“牛鼻子”,就等于抓住了政府履职、国家治理的关键。党的十九大报告继而提出“全面实施预算绩效管理”,再次将预算绩效管理的重要性提高到前所未有的位置。预算绩效管理水平始终与政府绩效管理、国家治理水平紧密相连,紧紧抓住预算绩效管理,必然能够约束政府行为,提升国家治理效能。从发展需要来看,这一前一后的重要阐述,意味着全面实施预算绩效管理作为建立现代财政制度的重要内容,必将成为推进国家治理体系和治理能力现代化的有力抓手。

2. 从客观规律来看,全面实施预算绩效管理成为推进财政体制改革的必经阶段。从1994年开始分税制财政体制改革,到1998年全国财政工作会议提出“建立公共财政制度框架”的改革目标,再到20世纪90年代后期我国逐步开展“实行部门预算、推行国库集中支付制度、建立政府采购制度”财政支出管理“三驾马车”改革,财政体制改革不断深入,不仅实

现了从收入领域到支出领域的跨越，而且完成了围绕“规范化管理”这一核心工作的改革任务。一方面，伴随着“规范化管理”的实现，以此为基础的“绩效型管理”自然被提到议程上来；另一方面，在改革进程中出现的“重财政投入控制、轻财政投入评价”“重预算支出进度、轻预算执行水平”“重资金使用规范、轻资金使用效益”等惯性思维，也使“绩效型管理”呼之欲出。从客观规律来看，全面实施预算绩效管理自然成为财政体制改革由“规范化管理”向“绩效型管理”转型升级的必经阶段。

3. *从现实情况来看，全面实施预算绩效管理成为财政收支紧平衡特征下的必然选择。*为适应我国经济发展进入增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期这三期叠加的新常态，我国通过一系列减税降费措施以助力供给侧结构性改革。2018年我国推行了降低部分行业增值税税率、实施个人所得税改革等举措，全年减税降费规模约为1.3万亿元，2019年又进一步降低社保费率、减少政府性基金和行政事业性收费，预计减税降费规模增至2万亿元。可见，财政收入已进入中低速增长阶段，而打好防范化解重大风险、污染防治、精准脱贫三大攻坚战又离不开有力的财政支持。而且改革是一项系统工程，在减税降费的同时，还需要平衡好财政收支关系，防范财政风险。从财政收支紧平衡特征日益明显的现实情况来看，全面实施预算绩效管理，压缩政府无效、低效支出，推动财政资金聚力增效，为减税降费提供条件、创造空间，成为财政收支紧平衡特征下的必然选择。

二、宏观架构下全面实施预算绩效管理的关键路径

从我国首次引入预算绩效管理概念，到党中央提出全面实施预算绩效管理，经过十几年的发展，预算绩效管理的原有之意已难以与我国现阶段的发展背景相适应，这就需要突破“就绩效谈绩效”“就资金谈资金”的惯性思维，以宏观架构的视角重塑全面实施预算绩效管理的关键路径，从意识形态层面树立绩效思想本源，从管理维度层面构建绩效大格局，从保障机制层面创造绩效发展条件。

1. *从意识形态层面强化以“受托责任”为本源的绩效观。*荀子在《富国》中说：“故田野县鄙者，财之本也；垣窌仓廪者，财之末也。百姓时和，事业得叙者，货之源也；等赋府库者，货之流也。故明主必谨养其和，节其流，开其源，而时斟酌焉。潢然使天下必有余，而上不忧不足。”荀子是在提醒君主，若要国家富强，既要爱护百姓、发展生产，还要开源节流、应对天灾。可见，远在封建社会就有“取之于民、用之于民”的思想。在公共财政体制下，公共财政的本质是“以政控财，以财行政[1]”，政府所做的事情，就是依托凭借政治权力掌握的公共财力，去做那些人人都需要但是人人无法做、做不好或者不愿做的事情，如国防事业、民生保障、经济建设等。

在中国特色社会主义制度下，我国的发展立足于“坚持以人民为中心”，政府通过税收等方式集中属于人民的公共资金并将其作为财政收入，再通过财政支出履行政府职能，为人民提供公共产品和服务。归根结底，政府与人民之间的这种受托关系正是通过财政收支活动这一载体建立的，政府作为受托人必然要承担起人民赋予的“受托责任”[2]。科学合理的制度必须由人来执行，而人的观念直接决定了制度的执行效率和效果，因此，应当在政府职责范围内，强化以“受托责任”为本源的绩效观，从意识形态层面真正地唤起对人民切身利益和现实需求的关切、对公共资金成本的关切、对公共产品和服务效果的关切，政府公职人员才能基于“受托责任”，从人民的角度出发，管理好人民交付的公共资金，履行好社会公共管理职能，在履职过程中自觉、自愿、自主地既注重节约，又讲求效果，成为全面实施预算绩效管理的重要思想基础。

2. *从管理维度层面推动集“全方位、全过程、全覆盖”为一体的绩效格局。*纵观预算绩效管理的发展历程，从2003年党的十六届三中全会首次提出“建立预算绩效评价体系”，中央、地方开始积极探索试点，到2005年财政部出台《中央部门预算支出绩效考评管理办法（试行）》，我国以绩效评价为开端的预算绩效管理时代已经开启，在概念层面、实践层面、制度层面实现了零的突破。从2011年财政部在第一次全国预算绩效管理会议正式提出“预算绩效管理”，到财政部相继印发《关于推进预算绩效管理的指导意见》《预算绩效管理工作规划（2012－2015年）》，我国预算绩效管理理念已经确立，预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用的全过程管理机制初步形成。从2014年《中华人民共和国预算法》明确四本预算，并首次以法律形式明确预算绩效管理要求，到2017年党的十九大报告提出“全面实施预算绩效管理”以及意见的印发，我国各地不断探索绩效管理方

式，我国预算绩效管理格局正向全方位、全过程、全覆盖一体化迈进。

所谓全方位绩效，不仅要做好项目绩效管理，更要加强政策绩效管理；既要做好部门的绩效管理，还要以预算主体为基础、以政府为整体进行绩效管理；不仅要做好本级预算的绩效管理，还要加强对转移支付资金的绩效管理；不仅要抓好中央、省、市层面的绩效管理，还要拓展至各级政府特别是县、乡层面的绩效管理[3]。全过程绩效是围绕事前绩效评估、绩效目标、绩效监控、绩效评价、结果应用这一完整链条，准确把握各个环节发展不平衡、不充分的问题，逐一补齐短板，构建事前、事中、事后的绩效管理循环体系，实现预算和绩效的深度融合。全覆盖绩效是在加强一般公共预算绩效管理的基础上，将政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算纳入绩效管理范围，并研究建立政府采购、政府购买服务等关键领域的绩效管理体系，积极探索政府与社会资本合作、政府债务、政府投资基金等政府投融资活动相适应的绩效管理模式。

3. *从保障机制层面创造有利于绩效真正落地的发展条件*。在全面实施预算绩效管理的时代背景下，无论是从意识形态层面强化以“受托责任”为本源的绩效观，还是从管理维度层面推动建立全方位、全过程、全覆盖的绩效格局，都需要一个长期坚持的过程和不断发展的周期。在这个过程中，要保证预算绩效管理真正落地，而不是流于形式，还需要从保障机制入手，突破思维上的局限、原框架的束缚，创造有利于绩效真正落地的发展条件。

突破思维上的局限，绩效只是一种手段，最终目的是以最合理的公共资金成本向社会公众提供最优质的公共产品和服务，其中包括两个目标，一个是实现最合理成本，另一个是满足社会公众需求，二者实现首先基于政府正确的财政支出政策，然后才关系到执行层面的问题。例如北京市文惠券项目，通过向北京地区消费者发放文惠券用于补贴个人文化消费，2016～2019年连续提供财政拨款1.6亿元，不仅通过补贴需求方提供了3.33亿元的购买优惠，还间接支持了供给方，带动文化消费7.8亿元，该项目作为北京市重大民生实事，实现了“普惠市民、促进消费、拉动增长”的目标。可见，政府应当在财政支出政策上多下功夫，从源头上研究制定以投入产出比、社会公众需求为核心的财政支出政策，以保证财政资金达到事半功倍的效果，这是绩效能够真正落地的基础和前提。

突破原框架的束缚，预算绩效管理要做到实处，就必须突破现有的在财政部门和财务部门两者之间简单循环的模式，拓展到更大空间去重塑预算绩效管理框架，实现政府、部门、预算主体的体系循环。从实际情况来看，部门预算主要是在部门职责的框架下，根据政府分解的年度重点工作、上级部门布置的重点任务以及部门政策和项目需求进行编制的。一方面，政府、上级部门的正确导向至关重要，应当自上而下建立以“公共责任、管理效率、服务质量、社会公众满意度”为主要内容的绩效导向型决策机制和考核机制，引导部门预算绩效提升。另一方面，部门要改变由财务牵头、预算主体参与，预算和绩效平行不融合的任务型管理模式，明确预算主体既是预算申报和预算执行的主体，更是履职尽责和绩效管理的主体，从加强部门内控管理入手，建立预算绩效管理机制，调动预算主体的主观能动性和责任意识，实现自下而上的全过程信息传导，为上级决策和考核提供依据，形成良性循环体系，达到花钱与办事、权利与责任、预算和绩效的融合统一。

三、微观执行上全面实施预算绩效管理的现实路径

任何事物的发展都要经过一个循序渐进的过程，全面实施预算绩效管理也不例外。一方面，在宏观架构上需要有明确的发展定位、路径和目标；另一方面，还需要结合目前全国各地积累的创新经验以及实践中存在的薄弱环节，在微观执行上确定全面实施预算绩效管理的现实路径。

1. *推动关口前移，全面推广事前绩效评估*。事前绩效评估处于预算管理的起点，是绩效管理的重要基础。财政性资金是政府集中起来的国民收入，主要用于满足公共需求，而财政资金的有限性和公共需求的无限性决定了财政资金应当优先用于公共需求最迫切的领域。在市场经济条件下，政府与市场有着明确的边界，财政资金一方面要满足政府履职的需要，另一方面其使用要符合公共财政的支持范围，遵循政府与市场的界限。财政资金取之于民、用之于民，预算决策过程不仅需要预算部门和财政部门的参与，更需要强化社会公众、专业人士的话语权。通过事前绩效评估，判断财政支出是否投向了社会公众最需要的领域，是否符合公共财政的支出范围，是否以最合理的成本为人民谋利益。

事前绩效评估一般是由财政部门组织专家组，

根据预算申报主体提供的项目可行性论证报告、实施方案、绩效目标等，在履行必要的现场踏勘、征求意见的基础上，与预算申报主体进行沟通，运用科学的评价方法，对财政支出的必要性、可行性，预算编制的科学性、合理性，绩效目标的可操作性、可实现性进行评估，为预算资金分配提供决策依据。简而言之，就是以评估项目有没有必要做、方案合不合理、预算实不实、能不能产生预期效果等，决定财政资金能不能安排、安排多少、怎么安排。从实践来看，北京市事前绩效评估工作开始得最早，从2010年财政部门开始试点到2019年全面实施，从由财政部门主导推广到各部门积极借鉴，从以项目评估为主拓展到试点财政支出政策评估，经过近十年的积极探索，对于一些现实中的问题起到了很好的制约作用，具体包括：预算项目超出公共财政支出范围；没有经过调研就做出决策导致项目不符合现实需求；延续性项目固有惯性支出导致项目效益不高；项目实施方案准备不足导致财政支出存在不确定风险；配套政策措施不完备就匆匆开始导致项目难以执行；等等。北京市在事前绩效评估方面积累的创新经验起到了很好的示范引导作用。

《意见》中明确提出要将绩效关口前移，对新出台的重大政策和项目开展事前绩效评估，将评估结果作为申请预算的必备要件，防止“拍脑袋”的决策。下一步，国家层面应当适时出台部门预算事前绩效评估管理办法，在全国范围内推广北京市事前绩效评估经验，将事前绩效评估工作常态化，通过预算支出项目和支出政策等评估内容全覆盖，人大代表、政协委员、行业专家、社会公众代表等评估主体的广泛参与，成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法等评估方法的综合运用，问卷调查、实地走访、组织座谈、专家质询等评估方式的相互结合，确保财政资金支出符合公共财政支出范围、社会公众切身利益和现实需求、绩效管理要求，在短期内以“受托责任”为本源的绩效观尚未形成之前，事前绩效评估能够约束和引导部门在决策、执行中更加注重绩效，长期来看可促使绩效意识的提升。

2. 依托信息化手段，逐步做实绩效监控。事中绩效监控是预算管理中周期最长的环节，也是绩效管理中最为关键的环节。从实践来看，全国各地开展的绩效管理主要集中在绩效目标和绩效评价上，绩效监控一般是部门通过委托第三方机构的形式进行，选取部分重大项目进行绩效跟踪，最终形成书面报告以备财政部门检查，存在覆盖面少、手段落后、效果不佳的问题，导致绩效管理过程中最为关键的环节流于形式。绩效监控的前提是清晰可行的绩效目标，目的是及时纠偏，结果需要反馈评价环节，绩效监控之所以最为关键，是因为它连接了从目标设置到运行管理再到结果评价的全过程。

（1）绩效监控是以绩效目标为标尺，应当在充分收集全部预算项目信息、清晰掌握绩效目标设置情况的基础上，根据绩效运行情况与绩效目标的差异比对，对绩效监控中发现的异常问题，按权限进行分类处理，包括纠偏、整改、报告、问责、政策建议等。

（2）绩效监控必须依托信息化手段，在政府部门多、资金体量大、涉及主体多的情况下，加强信息化建设成为做实绩效监控的重要基础性工作之一，要打破“数据烟囱”和“信息孤岛”，鼓励各地进行试点创新。财政部门在现有预算管理系统的基础上，应增加绩效管理要素，将编制预算与绩效目标提取、预算执行与绩效监控、项目验收与绩效评价等管理环节相融合，逐步打通预算绩效管理、国库支付、政府采购、政府购买服务等系统资源，实现横向信息互联互通；各部门在本部门搭建一体化自运转信息管理系统，实现业务管理、预算管理、绩效管理、部门评审、政府采购、政府购买服务、会计核算、统计管理的融合统一，逐步打通上下级部门间的系统资源，实现纵向信息互联互通；推动政府部门间、政府部门内的信息共享和数据比对，将绩效监控建立在充分、准确、实时的大数据信息之上，有助于实现全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理格局。

（3）绩效监控应当采取内外部并行的方式。一方面，各部门对预算主体有绩效管理职责，应当主动加大绩效监控力度，从监控重大项目扩大到覆盖全部项目，充分掌握项目信息，对发现的执行偏差和管理漏洞及时予以纠正，建立责任约束机制。另一方面，财政部门基于对各部门的绩效管理职责，在做好绩效目标和绩效评价管理的基础上，应当加强对绩效监控这一薄弱环节的管理，将其作为财政绩效管理的常态化工作之一。除了依托信息化手段等先进技术，还需要采取专业的工作方法，无论是财政工作人员还是委托的第三方机构，都应当着重了解预算项目的政策背景，熟悉部门内部的业务流程，分析绩效监控的重点环节，掌握政策落实和项目推进的困难，在此基础上再考虑绩效信息数据，以根据不同情况进行客观的判断和正确的处理。

3. 以改进管理为目标，科学应用绩效评价结果。事后绩效评价是预算管理的最后一环，绩效评价结果应用是绩效管理的落脚点。这实际包含两个环节，一是绩效评价，二是绩效评价结果的应用。一方面，绩效评价是否客观、科学、有力，直接关系到绩效评价结果的应用程度；另一方面，绩效评价结果的应用延伸至下一个预算周期，能够影响预算决策，对绩效评价的客观性、科学性、权威性提出了更高的要求。绩效评价是我国预算绩效管理的开端，在全国范围内已经形成了较为成熟的模式，但是依然存在较大的改进空间。

虽然绩效评价已经成为财政绩效管理常态化工作之一，但通常以部门自评为主、以财政部门重点评价为辅，部门自评一般采取自行委托第三方机构的形式进行，绩效评价结果缺乏客观性、科学性、权威性，财政部门只针对重点项目进行评价，评价结果与政府绩效考核挂钩，但未做到绩效评价全覆盖，难以对部门形成有力约束。通常情况下规定绩效评价结果直接与第二年部门预算控制数挂钩。一方面，在绩效评价未实现全覆盖，其客观性、科学性、权威性不足的情况下，绩效评价结果直接与部门预算控制数挂钩的规定颇显粗放；另一方面，绩效评价结果应用的目的是标本兼治，不应只局限在扣减预算控制数等惩罚措施上[4]。目前，结合全国各地实际情况来看，绩效评价结果的应用主要集中在绩效评价结果反馈预算主体、财政政策和重大支出绩效评价结果报告人大和同级政府、部门绩效评价结果随决算报告公开、与政府绩效考核结果挂钩等方面[5]，预算管理制度中规定的“整改、完善财政政策、与预算安排挂钩、问责”等形式并未被普遍采用。

绩效评价的目的并不是削减部门预算，也不是问责，而是为了更好地服务于决策和管理[6]。首先，应当突破现有部门自评和财政评价相结合的任务型模式，在制度上规定绩效评价全覆盖，财政部门加快建立绩效评价专业机构库和专家库，为开展绩效评价工作提供智力支撑，在保证绩效评价人员专业性的基础上，参考北京市事前绩效评估的方式，邀请人大代表、政协委员、社会公众代表，让其参与到财政支出政策和重大支出项目的绩效评价中，根据绩效目标，从供需两个角度对财政支出的经济性、效率性、效益性进行客观公正的评价，进一步加强绩效评价结果的客观性、科学性、权威性，以及时改进管理、完善或调整政策。其次，应当深入论证绩效评价结果的应用程度。第一层级是结果反馈、信息公开；第二层级是改进管理、完善或调整政策；第三层级是问责等惩罚性措施。要根据绩效评价制度的成熟程度，确定与之相适应的绩效评价结果应用体系，避免绩效评价结果的应用仅是纸上谈兵。最后，尝试建立绩效评价结果与事前绩效评估的对接，经过改进后的项目、调整或完善后的政策，须再次进行重大支出项目和财政支出政策事前绩效评估，重新认定其是否可以实施或安排资金。通过建立以改进管理为目标的绩效评价制度和绩效评价结果应用体系，有利于促进全面实施预算绩效管理的真正落地。

《财政部关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》（财预[2018]167号）明确提出：到2020年底，中央部门和省级层面要基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系；到2022年底，市县层面要基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，做到“花钱必问效、无效必问责”，大幅提升预算管理水平和政策实施效果。可见，蓝图已经绘就，落地正当其时，在推进国家治理体系和治理能力现代化这一改革背景下，始终坚持以人民为中心的发展思想，从宏观架构和微观执行层面入手，成为全面实施预算绩效管理的有效路径。

主要参考文献：

[1] 贾康. 走向“现代国家治理”的财税配套改革[J]. 财政监督，2018(2)：15～23.

[2] 王雍君. 全面绩效管理中的目的性关切与框架设计走向[J]. 中国财政，2018(9)：18～20.

[3] 白景明. 全面实施预算绩效管理须实现四大突破[N]. 中国经济时报，2018-02-13.

[4] 娄洪，李春阳. 经合组织国家绩效预算管理实践与经验[J]. 预算管理与会计，2018(11)：63～64.

[5] 毛博，刘晶. 项目支出预算绩效评价结果应用问题初探[J]. 预算管理与会计，2018(3)：27～29.

[6] 马蔡琛，朱旭阳. 从传统绩效预算走向新绩效预算的路径选择[J]. 经济与管理研究，2019(1)：86～96.

作者单位：中国财政科学研究院，北京 100014