

财政绩效评价与管理的 近期进展和前景展望

王雍君

【摘要】最近10年来,财政绩效评价与管理的主要努力与进展包括:颁布与实施大量相关政策文件;建立绩效指标评价体系;强化预算过程的绩效导向;绩效评价结果与预算拨款和政策调整挂钩;绩效信息报告人大并向社会公开;强化绩效责任机制。依然存在的薄弱环节包括:绩效计量、总额绩效、配置绩效、成本绩效、投资绩效、融资绩效和激励机制。未来努力应集中于9个关键方面:建立绩效计量报告制度;建立绩效计量报告审计制度;厘清绩效管理的底层逻辑;恪守结果导向;建构绩效管理标准框架;强化与改进绩效计量;鉴别绩效路径;培育适宜的激励环境;加快绩效立法进程。主攻方向应是基于财政总额—配置—运营成果整合绩效路径、管理安排和管理工具,构建一体化、标准化与通用化管理框架。绩效路径涵盖绩效计量、绩效评价和信息使用,区分供给面路径和需求面路径。管理安排涵盖决策管理、评价监督和激励机制,区分投资、运营和融资维度。管理工具以预算管理和公共支出管理为核心,以中期财政规划辅助其运作。关键努力亦应包括加强基础理论和国际经验教训研究,强化绩效基础的责任建设与能力建设。认识到绩效管理有其局限性因而不能取代基本的管理改革,同样至关重要。

【关键词】财政绩效;绩效评价;绩效管理

【作者简介】王雍君,中央财经大学。

【原文出处】《财政科学》(京),2022.9.14~31

最近10年来,随着诸多相关政策文件和新《预算法》及其实施条例的颁布实施,中国大踏步地迈向公共财政的绩效时代。为巩固已有成果和争取更多进步,有必要适当评估财政绩效评价与管理运动和展望未来前景,明了概念框架和相关背景可作为第一步。

一、概念框架与相关背景

为发挥人民期望的作用,每个国家的政府必须向其人民征集和使用财政资源,由此形成公共财政的两个基本面——收入面和支出面,即公共资金的两个维度——来源和运用。民主治理约束与指导政府不仅对合规(compliance)负责,也对绩效(performance)负责,因为合规与绩效共同构成“花好纳税人钱”的一般标准。主要区别在于“合规对人”,关注行为对规则和程序正当的遵从;绩效对事,关注稀缺资源的充分利用。受托责任的传统焦点是合规,新公共管理运动(NPM)将焦点移向绩效,成为绩效运动在全球兴起的基本背景。

绩效的一般含义是“一项特定目的、任务或职能所取得的成绩”(Schiavo - Campo and Tommasi, 1999)。财政绩效可定义为在不损害服务质量且遵循适当程序要求的前提下,取得与获取、使用和占用财政资金相称的成果。当代公共支出管理(PEM)鉴别了理想财政成果的三个核心层级,即总额财政纪律、配置优先性和运营有效性,每个都直接或间接联结经济社会发展成果,即发展的三个综合目标:增长、平等和稳定。财政成本反映社会和纳税人为寻求财政成果与发展成果承受的代价。财政成本—财政成果—发展目标构成结果形式的财政绩效的核心成分,共同界定结果导向财政绩效管理的原则性任务,即降低财政成本,促进财政成果,改善发展成果。确保结果导向(result orientation)明确地涵盖财政成本至关重要,部分地源于如下事实:纳税人并不能计算出总体的政府支出反映在其税单上的是多少,知道的成本信息与应该知道的成本信息相差很大,成

本因而成为主要问题(罗伯特·A. 达尔、查尔斯·E. 林德布洛姆,2021)。尽管如此,成果(outcomes)是基本的,不仅为政府行为提供导向,也是管理决策的适当基础。只有全面追求理想财政成果的三个核心层级及其联结的发展目标,财政绩效管理才能成其为公共政策的核心工具。三个核心层级即总额财政纪律、配置优先性和运营有效性。财政成果框架及其与发展目标间的联结如图1所示。

总额财政纪律的基本含义是支出控制以保证可持续性;配置优先性的基本含义是基于国家战略与政府政策的“集中财力办大事”;运营有效性的基本含义是资金使用的经济性、效率、有效性和适当性,^①总额绩效、配置绩效和运营绩效分别构成三级财政绩效的焦点。对收入预测和现金管理系统十分薄弱的发展中国家而言,改进和加强支出控制是首要任务,否则,任何旨在促进配置优先性和运营有效性的努力都会徒劳无功并且适得其反。与配置绩效和运营绩效相比,“大失败”更可能出现在财政纪律上。^②财政绩效管理的根本宗旨是:在支出控制和现金管理取得进展的情况下,无论哪一级财政成果都不应独立于其他两级去单独追求,因为它们是彼此关联的。对发展目标的追求亦应如此。

改进绩效有两类路径——绩效路径和非绩效路径。非绩效路径不依赖绩效信息发挥作用,比如“简

政放权”和招聘能力胜任的管理者。绩效路径依赖绩效信息发挥作用,依其功能与作用不同可区分为三类:(1)绩效计量(performance measurement),即对绩效进行量化计量和辅以必要的定性描述;(2)绩效评价(performance evaluation),即对成败得失及其原因做出评价;(3)信息使用,强调在正确的地方以正确的方式“使用”绩效信息。以上各类都依赖绩效信息,同时产生新的绩效信息。就对财政绩效的贡献潜能而言,信息使用最大,其次是绩效计量,最后是绩效评价。“评价结果的应用”只是信息使用的一个方面,而且应尽量避免与预算拨款“挂钩”,因为特定用途的资金需求水平取决于政策重要性,不应是评价结果。从信息使用的角度看,关键问题不在于政府是否创造了一定的成果,而是创造出的成果应该能够激励政府去检验其规划和政策,并采取正确的行动(Schick、Allen,2003)。

绩效路径支持绩效管理的三个功能:(1)管理决策(managerial decision),(2)对管理决策的评估监督(E&M),(3)基于评估监督的激励机制。三者围绕共同成果形成结果导向的管理安排,如图2所示。共同成果涵盖财政成本、财政成果和发展目标。管理决策是基本的,因为评估监督和激励机制由其派生并作为支持其运作的工具;评估监督和激励机制又是能动的,足以影响甚至决定管理决策的质量和成败。

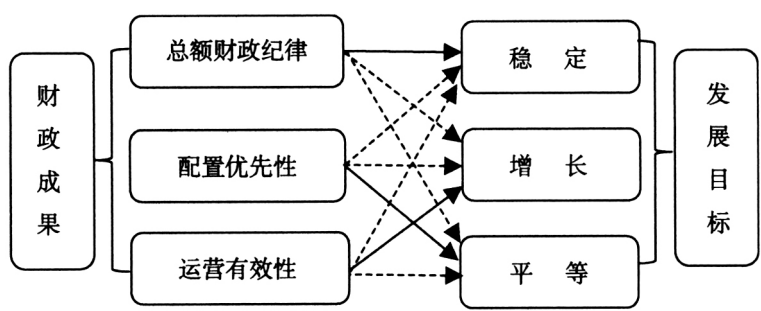


图1 成果观点的财政绩效管理框架

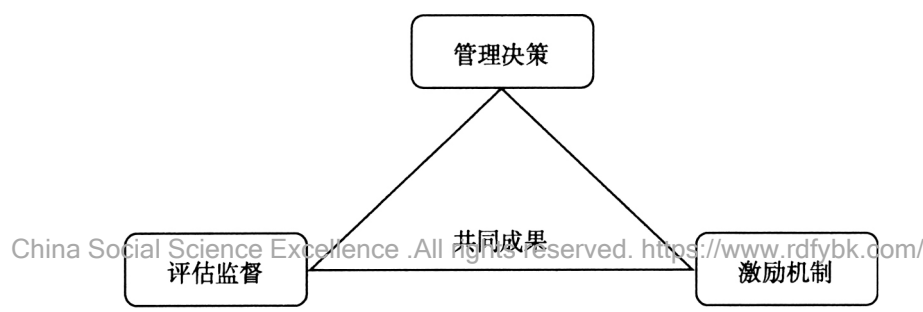


图2 结果导向的财政绩效管理安排

相对于公共政策而言,管理安排是工具性的;前者解决“做什么”的政策制定与实施问题,后者解决“如何做”的政策执行问题。^③主要困难和挑战在于把绩效路径、管理安排整合到预算管理和公共支出管理(PEM)中,使其成为财政绩效管理的核心工具。主要区别在于:预算管理侧重过程(process),预算从其诞生之日起就是按过程(预算年度与程序)循环运转的;PEM 侧重结果(results),为结果导向而量身定制。用预算管理“结果”并非理论上或概念上不正确,而是实践中很难行得通。正因为“预算管不到(多数)结果”,配合以视野和框架更大的 PEM 才成为其为必需。中期财政规划(国际上称为中期支出框架,MTEF)的基本作用在于支持两者的运作。给定财政成本,三个工具的直接目标是(或至少应该是)核心财政成果的前述三个层级,须被关注的间接目标^④是发展的三个综合目标即增长、平等、稳定。增长,意味着蛋糕做大;平等,意味着蛋糕公平分享;稳定,意味着两者皆可持续。

图1和图2的概念框架可帮助我们辨识和清理“预算绩效管理”概念的含混之处。“预算绩效”是指相于实际绩效的目标绩效吗?若是,“实际绩效”便被排除;是指两者的结合吗?若是,把“实际”归入“预算”明显不当,因为两者是互不归属的对应关系。是指以“预算管理”来管理绩效吗?若是,PEM 即被排除;是指两者的结合吗?若是,把 PEM 归入“预算管理”明显不当,因为两者虽然互补但互不归属对方。是指“预算资金”的绩效管理吗?若是,则未纳入预算的巨额公共资金,比如税收优惠减免和隐性负债即被排除。无论如何,“预算绩效管理”概念不能准确反映和概括实践中的绩效管理,特别是结果导向的绩效管理。相比之下,使用“财政绩效管理”概念要好得多,涵盖三项核心内容:(1)由“绩效计

(2)由“管理决策—评估监督—激励机制”结合而来的管理安排,(3)把两者结合起来的管理工具。确保管理安排的三个支柱都联结“投资—运营—融资”维度非常重要,把各种管理工具安顿为一种健全关系也是如此,尤其是中期财政规划与年度预算的关系。^⑤

以上讨论表明,财政绩效管理的正确概念在于把绩效路径、管理安排和管理工具结合在一起,目标是降低财政成本、促进财政成果和改善发展成果,一并鉴别其影响并分离噪声效应。^⑥成果、影响和噪声效应是结果导向的三个主要成分,可综合为“满意度”。财政绩效管理的标准概念框架^⑦如图3所示。

旨在阐明相关概念和概念框架的上述讨论,有助于我们更好地理解近期财政评价与管理运动兴起的四个相关背景。

1. 经济增长放缓和财政困难加剧

最近10年来,中国的经济增长与财政收入增速逐步放缓,此前高速甚至超高速增长(至少暂时)宣告结束,许多地方政府重新陷入类似改革开放前期的财政困境。与富政府相比,穷政府通常更关注绩效,以此作为缓解财政困境的方法。绩效的基本要求是“以更少做更多”,这通常是“逼”出来的。在形势所逼的环境下,政府更可能重视绩效。

2. 纳税人意识的强化

当观察到公共资金被大量滥用和误用于诸如“政绩工程”等用途时,纳税人通过包括互联网在内的各种途径发出“声音”,随之而来的无形压力传播到公共决策程序,被决策者、行政官员和公共管理者“倾听”。在一定程度上,绩效运动可视为回应“声音”的产物。

3. 党政高层的绩效承诺

绩效观念与管理诉求在许多“重磅”会议与文件

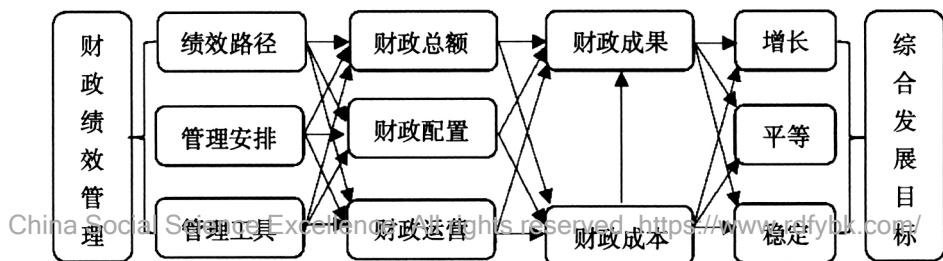


图3 财政绩效管理的标准概念框架

中被反复强调,不只是绩效评价,也包括“评价结果的应用”,两者作为“硬指令”被贯彻落实到各个政府层级、预算单位和投资项目上。范围仍在扩展,力度与频率也在增大。与前两个背景相比,党政高层的重视是绩效运动真正的“第一推动力”。此举与提高国家治理能力、促进治理体系现代化的宏大战略紧密相连。

4. 公共预算与支出大国

目前四本预算的支出总额超过经济总量(GDP)的40%,若加上巨额的税收减免,我国五级政府总的财政规模更大,在全球范围内首屈一指。规模是一回事,绩效是另一回事,但两者间的积极关系不应被忽视:给定其他条件,支出规模越大,改进绩效的潜力和收益越大,绩效管理越重要。

二、近期努力与进展

主要在最近10年间兴起的绩效运动范围广泛、内容丰富,涵盖实践领域和研究领域。本文的讨论限于实践领域,但注意到研究热潮构成绩效运动的重要组成部分很重要。各种媒体传播的相关文章和文献之多,给人以深刻印象。强势的绩效话语和声音已然成为绩效运动的一个显著特征,有如普洒大地的夏日阳光。这在10年前还是难以想象的。

实践领域的绩效运动主要由政策文件和高规格会议驱动。一系列堪称“重磅”的政策文件的颁布实施,加上各级政府与相关部门颁布实施的“配套”文件,成为绩效运动最强大的驱动力量和最靓丽的风景。“重磅”文件及其“吹响的号角”主要包括(不限于):

党的十六届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出“建立预算绩效评价体系”;党的十七届二中、五中全会分别提出“推行政府绩效管理和行政问责制度”和“完善政府绩效评估制度”;党的十八大报告提出“推进政府绩效管理”;党的十八届三中全会提出“提高财政支出效率”;党的十九大报告和2018年政府工作报告提出“全面实施绩效管理”;2017年中央经济工作会议强调“加强扶贫资金绩效管理”;2017年政府工作报告提出“减少绩效不高项目的预算安排”;2018年中共中央办公厅《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》提出“人大预

算审查监督重点向支出预算和政策实施效果拓展”;2018年中央全面深化改革委员会第三次会议审议通过《关于全面实施预算绩效管理的意见》;《国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和2021年政府工作报告提出“强化预算约束和绩效管理”;十九届五中全会提出“强化预算约束和绩效管理”;《国务院关于进一步深化预算管理改革的意见》(国发[2021]5号)把预算执行和绩效管理作为重要工作进行部署;全国人大从立法监督角度多次对绩效评价给予指导并提出明确要求;《项目支出绩效评价管理办法》(财预[2020]10号)要求针对预算项目支出建立操作性的管理与评价框架。

在政策文件相关法律法规的推动与指导下,财政绩效评价与管理的近期努力和进展主要包括:^⑧

(一) 建立绩效评价指标体系

共性绩效指标覆盖12类:会议培训、政策研究、新闻宣传、大型活动、国际交流合作、国际组织会费、建设工程、设备购置、信息系统建设运维、科研项目、监督检查、纪检监察;分行业、分领域的绩效指标覆盖18个行业,70多个行业类别,360多个资金用途,3000多个指标。行业领域对应预算功能科目的“类”级,行业类别对应“款”级,资金用途对应“项”级。产出、效益和满意度被确立为一级指标,产出指标分解为数量、质量、时效和成本这4个二级指标,效益指标分解为经济、社会、生态效益和可持续影响这4个二级指标。绩效标准在三级指标上建立,涵盖计划、历史、行业、国际和其他标准。绩效指标及其数值也被应用于建构“交通灯监控系统”:红灯表示存在严重风险或无法完成,黄灯表示难以完成或进度缓慢,蓝灯表示年初指标设置明显不合理,绿灯表示已完成或运行正常。

(二) 构建全方位预算绩效管理格局

政府预算、部门与单位预算以及政策和项目预算全面纳入绩效管理,重大政策和项目实行全周期跟踪问效,部门和机构被赋予更多的管理自主权。

(三) 建立全过程预算绩效管理链条

由四个部分组成:(1)事前绩效评估机制,针对立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性以及申请预算的必要条件进行评估;(2)强化绩效目标管理,涵盖部门与单位目

标、政策和项目目标,以及产出、成本、效益、可持续影响和服务对象满意度;(3)实施预算绩效监控,涵盖绩效目标实现程度和预算执行进度,以及暂缓或停止问题严重者的预算拨款并促其整改;(4)绩效评价和结果应用,涵盖三方(财政、机构与第三方)评价、评价结果反馈、问题整改责任制和评价结果应用。

(四)推进预算绩效一体化

建构“绩效目标→绩效监控→绩效评价→结果反馈→结果应用→绩效目标”组成的封环,衔接于“预算编制→预算执行→决算”过程。实质是把注重过程的预算管理链接到注重结果的公共支出管理上。这项努力极具挑战性,但方向已经明确,初步尝试已经展开。

(五)完善“全覆盖”的预算绩效管理体系

四本预算已经实现“全覆盖”,即一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算;政府投资基金、政府与社会资本合作(PPP)、政府采购、政府购买和政府债务,也已纳入“全覆盖”。

(六)强化责任机制与结果应用

责任机制把地方政府、部门与机构确立为责任主体,要求党政主要领导对本辖区绩效总负责,部门与单位主要负责人对本部门与单位绩效负责,项目责任人对项目绩效负责,重大项目绩效实行负责人终身追责制。绩效评价结果主要被应用于与预算拨款和政策调整挂钩,评价结果好的政策和项目原则上优先保障,一般者督促改进,低效无效资金一律削减或取消,长期沉淀资金一律收回。一般地讲,与预算拨款挂钩的做法应十分谨慎,不宜轻易采用。

(七)绩效信息报告人大并向社会公开

涉及绩效目标公开、绩效评价结果公开和绩效管理工作情况公开。目前所有中央部门在上年度决算中公开预算绩效管理工作情况,重点项目绩效评价报告和多数部门的项目绩效自评结果随决算报告提交全国人大常委会审议,之后随同决算报告向社会公开。

(八)强化保障机制

涵盖三个方面:组织领导、监督问责和工作考核。监督问责侧重审计监督和信息公开,工作考核

包括把各级政府纳入政府绩效考核体系,各级财政部门通报考核结果以及酌情表彰或约谈。

主要进展还包括制定和推进“全国预算管理一体化”,^⑨涵盖五项内容:全国预算数据管理一体化,预算项目全生命周期管理一体化,部门预算管理一体化,预算全过程管理一体化。覆盖一体化的规范、系统的技术标准、系统建设和统一对接中央—地方数据通道。

三、亟待强化的薄弱环节

时下的绩效运动依然存在七个主要的薄弱环节:绩效计量、总额绩效、配置绩效、成本绩效、投资绩效、融资绩效和激励机制。片面强调运营绩效评价是造成这些薄弱环节的部分原因,尤其是项目绩效评价。其他原因包括底层逻辑不清和基础理论研究滞后,以至很难为绩效实务提供正确有力的指导。

(一)对绩效计量的关注与重视不足

近期绩效运动一开始就呈现“重评价轻计量”的显著特点,考虑到绩效计量的功能与作用是基本的、无可替代的,这也是一个明显的缺点。绩效评价的直接目的是评价成败得失及其原因,无论基于“打分”的主观评价法还是基于成本效益分析的客观评价法,两类方法都把焦点放在“得分”和由此界定的等级(优良中差)评定上,无论财政部门评价、机构评价还是委托第三方评价。相比之下,绩效计量重视的是计量与报告可靠、可信的绩效信息,比如“项目投资总额的10%被挪用”和“债务余额为GDP的200%”;不只是绩效基准和实际绩效,还有两者间的偏差以及在偏差程度超过约5%时的解释。实践中的绩效评价真正重视的是基于得分和等级的“评价结果”,而非问题究竟出现在何处以及为何。如果说绩效评价侧重让人们“知其然”,那么,绩效计量还让人们知其“所以然”。特别明显的一个优势是绩效计量确定基准绩效可以作为一种方法,用来改进机构效率、发展绩效指标体系、确认营运状况和保持国际水准的绩效水平(IFAC Public Sector Committee, 2001)。

(二)对财政总额绩效的关注与重视不足

总额成果即总额财政纪律,其基本含义是:财政收入、支出、赤字和债务总额受到“硬约束”以保证财政可持续性、可承受性,以及彼此间及其与宏观经

济目标间的协调一致。焦点是支出总额受到“硬约束”。因为支出需求是驱动收入、债务和赤字的源头,如果不能有效控制支出,有效控制收入、债务和赤字也是不可能的。普遍认为财政纪律是财政管理的首要价值——无论中央还是地方。在不损害基本公共服务供给的前提下,若一级政府丧失独立清偿其到期债务本息的能力,即为财政上不可持续的显著标志,这是立即调整现行政策的明确信号,其实务操作含义是确认三个基线(baselines):现行政策基线、新政策基线和节约基线^⑩,作为制定预算与概算的基本方法。

总额财政纪律的重要性主要在于它构成经济社会可持续发展的重要先决条件,因为它直接影响发展的“稳定”目标和间接影响“增长”和“平等”目标。麻烦在于公共官员和机构通常没有关注和重视财政纪律的适当动机,公众更是如此,除非情形发展到难以收拾的地步。此时,采取明智行动的最佳时机已经丧失。

(三)对财政配置绩效的关注与重视不足

与总额财政纪律一样,配置问题在最近10年中并无明显改善,甚至有所恶化,主要表现为支离破碎在预算过程的各个阶段依然相当明显,而以缺失对公共投资项目的系统排序程序与机制导致“排序碎片化”最为突出。重视运营绩效本身是一个优势,但在招致忽视总额绩效和配置绩效时就表现为劣势。如前所述,即便是运营绩效,最应该受到重视的是识别和消除问题项目,焦点是那些“中看不中用”的浪费性项目。这类项目在实践中并不鲜见,即便在财政困难和债务压力沉重的当前背景下。至于配置绩效,焦点应是基于“风险损失”进行系统性排序的社会优先性,风险损失即风险后果与风险概率的乘积,最大者最优先。

(四)对财政成本绩效的关注与重视不足

财政成本绩效的基本含义是“节约”和“性价比”,与财政成果和发展目标共同表征“我们最终想要的是什么”,为财政绩效管理确立衡量成败得失的共识性标准;还提示我们唯有基于纳税人的立场与关切,践行“以人民为中心”的发展理念和服务人民的政府本质,才可能带来良好的财政绩效管理。统计和会计体系把公共资金记录为政府的“收入”,财

政收入、支出、赤字和债务亦未定义其涵盖的社会成本。

财政成本指财政资金筹措、配置和使用的成本。财政融资定义为为公共支出筹措资金,包括税收、非税收入、债务、资产处置和外部援助。目前对融资成本的计量大致止于债务成本,而税收征管成本、纳税人遵从成本以及超额负担仍未被计量与报告,也尚未被归集到公共政策、规划、投入、活动(作业)、产出和成果上,也未纳入成本效益分析。配置成本定义为财政资金配置的机会成本,即在其他可供选择的用途上损失的最大潜在收益。这是一种重要类型的风险损失,比如桥梁未被及时维护,医院为应对新冠疫情拒绝提供其他医疗服务。风险损失可以是经济或财务损失,也可以是诸如公众健康与安全等非财务损失。配置成本是配置决策的中心问题,只有预期收益高于机会成本的配置决策才是正确的。

配置成本目前仍未纳入绩效计量、评估和报告,也未作为决策制定的强制要求。目前主要关注的是关于资金使用的运营成本,包括“机关运行经费”和“项目成本”。当务之急是建立产出成本核算标准流程,因为它是财政绩效计量、评价与管理的基石。就以合理成本服务人民的政府本质而言,可靠的产出成本信息是一项基本要求,而目前这类信息依然缺失。应注意的是,在成本动因不明的情况下,组织层面的间接费用不应武断地分配到产出和归集到成果上。

财政成本的其他分类也是必要的,尤其应区分投入成本、产出成本和成果成本^⑪,固定成本、变动成本与混合成本,以及确定性成本和风险成本。当代社会明显地表现为风险社会,各类公共风险最终反映为财政风险,也就是纳税人当前或未来为之买单的风险,涉及公共政策的各个领域。风险成本以“风险后果”乘以“风险概率”计量为“风险损失”。即便不与成果相连,管理财政成本亦有其独立价值。从减法论认知的角度看,应置于比管理财政成果更优先的位置。减法论认知旨在消除我们认为错误的东西,源于知识的不对称,即对坏的认知比对好清晰明确得多(纳西姆·尼古拉斯·塔勒布,2014)。

(五)对财政投资绩效的关注与重视不足

中国是公共投资大国,但投资绩效的计量、评价

与报告依然缺失,甚至尚未确立“投资绩效”的正确概念。与私人投资一样,公共投资的直接目的是形成和持有“想要的增量资产”,包括有形资产、无形资产、金融资产和其他资产。与财政成果层级相对应,财政投资绩效涵盖三个层级:总额绩效、配置绩效和运营绩效。总额绩效关注投资水平,衡量标准是财政纪律,即兼顾政策需求和可持续性意义上的“硬预算约束”;配置绩效关注投资组合,衡量标准是国家战略与政府政策相一致的优先性;运营绩效关注资金使用,衡量标准是新增资产的经济性、效率和有效性。

投资绩效管理的焦点是新增资产,其总额、配置与运营应与现有存量资产通盘考虑。举例来说,如果现有公路已经够用,新增项目就要十分谨慎。一般地讲,资金应被优先划拨给现有存量资产的维护与运营,尚有富余才被划拨给新项目。但实践中“重建设、轻维护”相当严重,导致诸多负面后果。另一个主要问题是投资支出的基本成分即资本支出和经常支出及其内部成分缺失匹配,涉及项目生命周期的各个阶段,而以低估或忽视“配套支出”和维护运营支出最为明显。这个严峻问题目前仍未被充分关注,包括评价结果的应用。

(六)对财政融资绩效的关注与重视不足

财政融资绩效的核心是融资成本、及时性、确定性和匹配性。确定性关注融资来源与金额的预见性和可控性;匹配性强调不同的资金用途匹配以不同的资金来源,通常称为融资匹配原则,即短期用途配合以短期来源,长期用途配合以长期来源;税收融资用于经常性支出,债务融资用于新增项目投资。匹配性也可表述为经常收入和短期(不超过1年)债务用于经常支出,资本收入和长期债务(超过1年)用于资本支出。

(七)激励机制滞后且过于单一

目前的激励机制侧重“评价结果”与预算拨款挂钩。这类应用必须谨慎,因为“资金需求”与“评价结果”属于本质上不同的两类问题。资金需求由政策重要性或政治考虑决定,即便评价结果不佳,亦应保证必要的拨款需求。如果因为评价结果为不良而削减,势必导致服务进一步变差而损害公众和服务对象的利益。另一方面,对政策和政治上不具重要性

的用途,即便评价结果为良好,增加拨款也可能不合需要。一般地讲,只是“资金富足的次要用途”这种特定情形下,挂钩才是适当的。

更好的选择是综合考虑多种机制,区分为奖赏类和惩罚类。奖赏类包括:增加拨款、免除报告要求、增强资金的可转移性、颁发奖品或奖金、晋升、扩大签署合同的自主权。处罚类包括:减少拨款、取消拨款、限制拨款、扣留拨款、延缓支出、冻结编制、保留空缺职位、冻结租赁、临时解雇、提早退休、减少资金可转移性、取消部分职权。

四、当前和未来努力的主攻方向

与强化薄弱环节相关的努力应集中于以下9个关键方面,主攻方向是建构和保证绩效计量、绩效评价和信息使用之间的适当平衡。

(一)建立绩效计量报告制度

目前中国已经建立政府与部门层次的财务报告制度,但依然缺失与之匹配的绩效计量报告制度,尽管其重要性足以与前者并论。与财务信息相比,公众与社会对绩效信息的关注度通常更高,对了解公共部门所作所为和评估其受托责任更有价值,实际用途也更广泛。与绩效评价报告相比,绩效计量报告重要得多;如果把绩效计量报告类比为财务报告,前者就相当于财务报告的分析报告。因此,如果非得二选一,正确选择必定是绩效计量报告。

鉴于此,建立标准化的绩效计量报告制度应作为优先事项对待,以使定期编制和公开绩效计量成为强制要求。中央政府制定和实施《绩效计量规范》和《绩效计量报告规范》,可作为第一步。按照财政成果层级不同,绩效计量与计量报告分为三类:总额绩效计量与计量报告,焦点是财政可持续性与可承受性;配置绩效计量与计量报告,计量与报告基于国家战略和政府政策的支出优先性;运营绩效计量与计量报告,计量与报告运营事项以利信息使用者评估其经济性、效率、有效性和适当性。运营绩效计量报告的范例如表1和表2所示。

表1中的10个计量维度为全国通用的标准维度,“指标与解释”由部门和机构遵从《绩效计量报告规范》相关规定填写。

表1和表2合并为完整的绩效计量报告,涵盖四项内容:计量维度、指标与解释、指标基准、实际实

表 1 计量报告范例:儿童保护服务

计量维度	指标与解释
机构名称	儿童保护中心
目的	提供优质儿童保护服务使其免受生存威胁
目标	减少虐童或弃童事件并减轻其影响
关键计量指标	当天进行调查的事件占当天收到报告事件的比重
指标定义与重要性	强调工作人员对虐童与弃童事件反应速度与程度“事件”指符合虐童与弃童的法律定义的事项
数据来源	儿童和成人保护系统
计算方法	非累加
指标局限性	社会环境造成的影响较大
拨款与支出	略
其他绩效指标	略

表 2 计量报告范例:公租房管理部门

绩效指标	指标基准	实际实现程度
房屋维修天数	10 天	各地 5 ~ 15 天不等
维修问题投诉	维修投诉率低于租户反馈数的 40%	实际达到 45%
投诉解决时间	70% 的投诉在 15 天内解决	65% 在 15 天内解决
修理与维护支出	1000 万元	1200 万元
转租私人住房率	10% 的租户转向租赁私人住房	12% 转租私人住房
1 年内租户访问率	每个租房访问一次	84% 租户回访一次

现程度。与绩效评价报告相比,绩效计量与计量报告更有用,因为它注重的是规范、客观和可靠的绩效信息本身,拒斥经常遍及绩效评价全过程的主观性和自由裁量,包括指标权重、打分、得分和评级。与绩效评价信息相比,绩效计量信息更有利于利益相关者之间的沟通,因为即便普通公众通常也可读懂这些信息,无须依赖专家和评价机构。另一个显著优点是:与绩效评价与评价报告不同,绩效计量与计量报告考虑了行为影响,比如计量与报告“门诊量”可能诱使造假(为获得更多补贴)和忽视服务质量,因而要求使用扭曲效应最小化的计量;更一般地讲,要求在计量难度与扭曲效应之间寻求适当平衡。很明显,这项意义非凡的诉求尚未融入当前的绩效运动,也远未被普遍理解、关注和重视。

(二) 建立绩效计量报告审计制度

此举可与政府财务报告制度审计制度一并推进,共同点在于发布“标准审计意见”。其中,针对绩

效计量报告的标准审计意见可分五类:(1) 确认。同时满足误差未超过 5%、存在保证被报告信息准确性的内部控制。(2) 有保留确认。绩效计量报告满足其中一项情形,即被报告绩效看似正确、但控制措施不足以保证持续的正确性;控制虽然严格、但资源文件不能被测试;报告给自动预算与评估系统的绩效计量偏离绩效定义、但引起的误差小于 5% (相对于正确的绩效计量);对审计存在明显限制。(3) 因素阻碍确认。绩效计量报告满足其中一项情形,即数据文件不可获得且控制不能充分保证数据准确性;对绩效定义存在偏离且审计人员不能确认正确的绩效计量结果。(4) 不准确。绩效计量报告满足其中一项情形,即真实绩效偏离报告的绩效的幅度超过 5%;数据文件抽样测试中出现了高于 5% 的错误率;机构计量偏离绩效定义并且引起 5% 以上的误差。(5) 不适用。适用绩效信息未在规定时间内报告等情形。

发布审计意见对强化绩效信息的审计应用非常

重要。绩效信息使用是绩效管理的关键问题,关注应该在什么场合以及如何正确使用才是最有成效的(唐纳德·P.莫伊尼汗,2020)。鉴于绩效审计的重要性,审计应用可视为“最有成效”的应用领域之一。

(三)厘清底层逻辑

三个底层逻辑对绩效管理的作用与重要性,一如经济规律之于经济活动。第一个是“以控制换自由”:放松对投入组合、用途、金额和时间的过于详细和严格的控制,在给定投入总额即支出限额的硬约束下,赋予其投入管理的足够灵活性(自由),包括为降低成本和提高效率改变工作与运营流程,减少繁文缛节和价值无多的“检查”,以此创设管理者对绩效负责所依赖的环境条件。管理者有自身的职责,并且在遵守既定的规则和程序下完成任务,以此言之,他们就会减少对结果的注意力。因此,绩效的推进需要较松的控制和较少的合规性(Schick、Allen, 2003)。问题并非控制本身,而是减少妨碍或抵触绩效的控制,底线是不至于冒腐败高风险的财务诚实。

第二个是“以结果论成败”的目的论逻辑,可描述为“财政成本→财政成果→发展目标”的因果链。因为公共资金是纳税人的钱,所以绩效管理必须紧扣财政成本,视其为根本的和综合性的“因”;因为纳税人承受了致其损失的财政成本,所以政府必须寻求结果导向的财政成果补偿;因为财政成果对财政成本的补偿并不充分,所以必须联结发展目标。就“所失”而言,成本总是最基本的东西,包括确定性成本和风险成本;就“所得”而言,成果总是最基本的东西。两者结合而来的成本有效性,可视为“如何衡量成败”的最优尺度。只要清晰、客观且合理的成败标准未被牢固确立,设想绩效管理步入正轨并取得成功是不可能的。成本约束和目的论指导构成当代世界两个中心困境的事实,强化了论点的力量。

第三个是手段一目的逻辑,关注什么样的手段对目的是必要的、相关的、可行的和相称的,因而也是适当的。就财政成本而言,适当手段的成本是风险评估程序与机制;就财政成果和发展目标而言,适当手段是预算管理、公共支出管理和中期财政规划的结合;就总额财政成果而言,适当手段主要是预算限额制度和事前财政规则,比如赤字占GDP不超过3%与年度财政平衡或“跨周期”平衡;就财政配置成

果而言,适当手段主要是全面、系统和严格的支出审查程序与机制;财政运营成果而言,适当手段主要是管理自主性和部门间与部门内部的高度协同。就预算而言,遵从手段一目的逻辑的关键方面是清晰区分预算的三级结构,即总额预算、配置预算和运营预算,目标分别是总额财政纪律、配置优先性和运营有效性。

(四)恪守结果导向

结果导向的正确概念是“聚焦成果、确认影响和鉴别噪声效应”。因为成果反映目的与目标,所以必须聚焦成果;因为寻求成果的努力不可避免地招致或强化正面或负面的附带后果,所以必须确认影响;成果和影响未必纯粹源于管理努力,因而必须鉴别和分离噪声效应——比如天气状况对空气质量的影响。

结果导向把影响评价和噪声效应评价视为成果评价的补充,或者广义成果评价的延伸。因为“我们真正想要什么”是通过成果概念表达的,比如服药是为了治好感冒;影响所表达的是追求成果带来的意愿和非意愿后果,比如服药带来的副作用;噪声效应代表所实现的成果和所产生的影响中与管理努力无关的部分,比如治好感冒的原因有30%归结为与服药无关(锻炼身体和多喝温开水等)。概而言之,结果导向的正确概念意味着:(1)以结果论成败;(2)结果的焦点和核心都是成果;(3)综合考虑影响并分离噪声效应才能准确评估“真实成果”;(4)基于“真实成果”检讨和调整管理努力才是绩效管理的真谛;(5)管理努力即我们能够操控或影响的“因”,即投入、活动、产出、管理议程或其他。以此言之,目前按照数量—质量—成本—时效—效益—满意度的指标分类体系是很成问题的,不是因为指标本身不正确,而是指标体系的基础结构背离了基本的结果导向,尤其是未将成果置于中心位置,这会令其解释力和有用性被大打折扣,包括由其建构起来的二级指标和明细指标,连带影响数据采集、处理至呈现的价值与作用。

影响计量与评价的焦点应是特定制度安排与政策行动引致的非意愿后果。相应地,信息使用应聚焦改善社会选择的信息基础,以合理保证充分预见可预见的非意愿后果,并将控制这些后果明确为公共政策的一个重要目标,甚至主要目标。在此意义

上,财政绩效管理的“体制目标”是建构理性预见体制,它区别于基于理性社会选择的体制。考虑到现实的“绩效痛点”多半源于忽视乃至漠视可预见的非意愿后果,构建高预见性体制(决策程序与机制)的特殊重要性和紧迫性不应被低估。毕竟,我们无法依靠理性的方式消除导致社会脆弱性的贪婪和其他人类的缺点,几千年来人类一直在进行这样的努力,却毫无效果(纳西姆·尼古拉斯·塔勒布,2014)。

(五) 建构绩效管理的标准框架

标准框架旨在约束与引导绩效管理“做正确的事、正确地做事和负责任地做事”,对推动绩效运动步入正轨至关重要,尤其有助于消除碎片化、形式主义作业和无谓的工作负荷,促进基本绩效指标的通用性和评价结果的可比性。就“做正确的事”而言,标准框架应是图4所示的结果导向框架。公共资金是纳税人的钱,绩效管理应坚定地采纳降低人民财政负荷的基本立场,把控制财政成本置于最优先位置;给定财政成本,把财政成果及其联结的发展目标作为正确且必需的补偿,确保绩效管理始终聚焦公共资金增值。

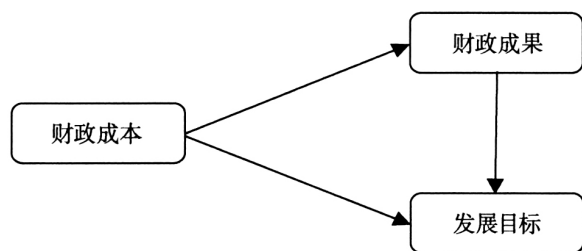


图4 基于目的逻辑的财政绩效管理标准框架

与标准框架一致的“标准绩效指标”的一级指标是财政成本、财政成果和发展目标类指标,彼此独立又相互联结。二级指标标准化和通用化也很重要。财政成本的二级指标可在支出流量和资产存量这两个层级上分解为融资成本、机会成本和运营成本,分别联结理想财政成果的总额、配置和运营层级。就支出流量而言,融资成本指“为支出筹资”的社会成本,涵盖税收、非税收入和债务的直接与间接成本,包括税收征管成本、遵从成本和超额负担;机会成本指选择某个特定用途在其他用途上损失的最大收益,比如一笔1亿元的资金用于修建校舍导致放弃修建医院的成本;运营成本指使用公共资金购买投入、生产产出以实现运营成果的成本,投入成本、产

出成本和成果成本可作为标准分类。就资产存量而言,融资成本指购置成本和相应的货币时间价值,机会成本指当前的资产组合隐含的机会成本,运营成本指维护、使用、闲置与损毁的成本,包括基于总额成本的经济折旧。产出成本是基本的和必需的,因为它是整个财政绩效管理的微观基础,也是绩效预算的先决条件。公共服务定价也依赖产出成本信息,涵盖支出流量和资产存量的产出成本。服务定价不良在实践中已经成为一个亟待解决的问题,“公用事业”的财政补贴负荷沉重尤其明显。

标准框架促使我们对财政成本、财政成果和发展目标的相互关系进行根本考察,这正是绩效运动至今缺失的。就财政成本—财政成果而言,因为融资成本可能偏高,所以必须努力控制支出、赤字和债务总额;因为机会成本可能偏高,所以必须努力优化支出与资产的配置结构;因为运营成本可能偏高,所以必须努力改善运营的经济性、效率、有效性和适当性。此外,因为“经济决定财政、财政影响经济”,所以财政成果与发展目标间以及财政成本与发展目标间的内在联系必须阐明,并清晰且充分区分财政总额、配置和运营层级。毕竟,公共财政真实不虚的“核心现实”就是控制(总额)、配置(结构)和运营(使用)活动的组合,无论收入、支出、赤字还是债务。给定财政权力安排,财政问题的解决和诉诸财政力量的经济社会问题的解决,归根结底,要么是财政总额的解决,要么是财政配置的解决,要么是财政运营的解决,要么是三者间的某种组合。以此言之,以总额—配置—运营作为标准框架的基石和主线最为适当。

就约束与引导“正确地做事”而言,标准框架的建构应遵循手段—目的逻辑,以适当手段匹配目的。以下五类关键组合均可被视为适当手段:(1)预算管理与PEM组合;(2)财政运营管理、投资管理与融资管理的组合;(3)规划管理(program management)工具的组合,即旨在达成“规划结果”的“目的预设—战略规划—规划管理”的组合,规划结果的权重不应低于50%以体现结果导向;(4)绩效计量与绩效评价的组合,前者侧重绩效信息本身的有效性与质量,后者侧重对成败得失“给个说法”,两者不可混为一谈;(5)与“规划结果”相连的运营结果链模型,如表3所示。

表 3

结果链逻辑模型

结果的形成			结果的实现		
投入 input	活动 activity	产出 output	成果 outcome	受益 benefit	影响 impact
用于特定活动的资源、能力与努力	旨在获得特定产出的工作或行动	特定活动带来的产品或服务	我们最终想要达成的目标与目的	特定成果受益者分布与受益程度	成果带来的长期、正面或负面后果

表 3 呈现的运营结果链是相当贴近实际的因果逻辑模型,六个关键节点有序地排列为一个完整链条,非常适合作为标准框架对待,任何增减调整均属多余,真正需要的只是知晓和领会,贯通于各项工作并创造性地加以应用,无论计量、评价还是改善绩效。就项目评价而言,运营结果链特别有用。举例来说,尽管投入、产出、成本(或资金)都是在活动层面展开的,项目成果也依赖活动的精心设计和组合,但目前的“项目绩效评价”却对活动评价视而不见,尤其是评价各项活动对项目成果的相对贡献。对于改善项目绩效和成果而言,活动评价—评价与比较特定活动对规划成果的贡献是意义非凡的,它帮助我们弄清哪些实际上是无效作业,导致消耗成本资金但对成果贡献甚少,以及哪些是真正的有效作业。此外,直到今天,人们依然很少明了和理解为何“活动才是绩效指标建构的最佳单元”,相关文件和实践更未将其呈现出来。

规划评价工具亦可基于生命周期准则模型,涵盖筹划阶段的需求与政策相关性准则,施工前准备阶段的就绪度准则,建设阶段的效率准则,以及运营阶段的可持续性。

(六) 强化与改进绩效计量

绩效计量和绩效评价都是绩效管理的重要工具,但前者更基本也更重要。即便没有绩效评价,绩效计量也是必需的。基于绩效管理的结果导向原则,财政绩效计量应聚焦财政成本、财政成果和发展目标。

如前所述,财政成本计量应区分为融资成本、机会成本和运营成本计量。就计量运营成本而言,9 步式产出成本核算标准流程是必需的:(1) 机构对其全部产出做出规定;(2) 鉴别各期产出的全部成本;(3) 鉴别所有的直接成本;(4) 确定应用的成本分配方法;(5) 计算产出的直接成本;(6) 鉴别所有的间接成本;(7) 确定采用的成本动因;(8) 将间接成本

分配到产出上;(9) 加总产出的直接成本和间接成本得到其完全成本。目前成本核算严重滞后,与备受重视的绩效评价形成鲜明对照。产出成本核算的作用、重要性和紧迫性一直被低估,以至诸如“机关运行经费”这类简单信息也很难准确和及时获得。

财政成果计量亦需区分三个层级:计量作为总额成果的财政纪律,焦点是财政持续性、承受性和一致性;计量作为配置成果的优先性,即支出结构与国家战略和政策重点的一致性;计量作为运营成果的经济性、效率、有效性和适当性,前面三个结合为成本有效性。^⑫

就发展目标计量而言,最重要的是计量政府五项核心工作之间及其共同成果间的联结度。规划—预算—实施—监测—评价构成各级政府五项核心工作,彼此围绕共同成果形成环环相扣的紧密联结,乃是保证财政绩效管理取得整体成功的先决条件。实践中的“失联”或松弛联结很常见,也很少围绕共同成果运作。在这种情况下,把工作重心置于项目绩效评价,包括成本效益分析和“打分”,无关宏旨也无法切中要害。基于系统论的基本原理,要害是“联结”或者消除“失联”。^⑬

(七) 鉴别绩效路径

把绩效计量、评价、报告和审计作为一项强制要求是一回事,公共官员与机构如何抵达“绩效彼岸”的路径问题是另一回事。有些文献(Kettl、Donald, 2000)区分了两类供给面路径:(1)“使管理者管理”的类市场安排,依赖绩效合同(外包)和形成竞争压力发挥作用,实践中的模式是新西兰;(2)“让管理者管理”,依赖管理规范和管理胜任,实践中的模式是澳大利亚和瑞典(Kettl、Donald, 2000)。两者都赋予管理者改善绩效管理自主性,但前者强调激励和竞争,后者强调意愿和信任。

与供给面路径相对应的是需求面路径。一种是公共参与。没有某种程度的公共参与,绩效管理会

变异为内部官僚主义作业的风险;缺乏公民支持和帮助,管理者与员工不可能理解结果导向方法的潜在价值,或者有效执行这一方法(Perrin,2002)。话语权机制对于绩效十分重要,因为公民作为最终用户能够向政府反馈信息,包括改进服务交付以及特定社区的需求与优先性信息(Gopakumar,1997)。第二种方法视绩效为公民权利或消费者权利,前者依赖公共官员与机构的职责,后者依赖市场竞争;两类权利可区分为有救济的权利和无救济的权利,前者包括对劣质服务的赔偿或从其他渠道获得服务。实践中常见的政府与社会资本合作(PPP)模式,可视为第三类路径,它把供给面路径和需求面路径融合在一起。总的来说,需求面路径根植于如下理念:我们可以把公共服务建立在公民对话和公共利益的基础上,并且可以将其与公民对话和公共利益充分地结合起来(珍妮特·V.登哈特,2016)。

(八) 培育适宜的激励环境

公共官员与机构置身其中的激励环境与激励机制至少同等重要,关键努力包括:(1)减少不必要的或意义无多的“达标检查”;(2)关注政策得到执行者赞同的可能性与程度;(3)保证政策连贯性和消除朝令夕改;(4)赋予一线机构与管理者必要的管理自主性。

(九) 加快绩效立法进程

基于“绩效法定”的理念,绩效立法的重要性不应被低估。举凡攸关公共利益和公共治理的领域,例如财政绩效管理这个非常典型的领域,立法总是必需的和紧要的,政策文件和“文山会海”的角色与作用无法与之相提并论。目前发达国家和许多发展中国家都有关于绩效管理的专项法案,如美国《政府绩效与结果法案》^⑩具有广泛的全球性影响,州与地方层面的绩效法案也很普遍。相比之下,中国已经滞后。需要指出的是,新《预算法》及其《实施条例》中的绩效条款并非专门的绩效法案,角色与功能也不可与其等量齐观。绩效法案的主线和焦点应是绩效基础的受托责任,包括界定谁对什么负责以及责任机制如何运转。借鉴国际上的“最佳实践”有助于完成这一壮举。

五、结语

正确概念的财政绩效管理依次涵盖三个互补模

块:绩效计量、绩效评价和信息使用,每个都围绕共同财政成果及其联结的发展目标,也都依赖并产生绩效信息;绩效管理“铁三角”——决策、评监和激励,界定了绩效信息最重要的用途,包括来自“评价结果”的信息。与预算拨款挂钩的信息使用应特别当心,因为制造的问题很可能比解决的问题更多。绩效管理的核心命题是“信息使用”,它比绩效计量和绩效评价更重要,因为强化和改进绩效最终依赖信息使用,涵盖“在何处使用”和“如何使用”。总的来说,绩效信息的使用应聚焦财政成本、财政成果和发展目标及其联结。目前各级政府、部门和机构的信息闲置和信息孤岛问题依然相当突出。许多被收集和储存的非保密信息并未实际发挥作用,也未开放给社会,内部流动也很少。

前景规划应聚焦三类“适当平衡”:绩效计量、绩效评价和绩效信息使用间的适当平衡,财政成本、财政成果、发展目标间的适当平衡,财政总额绩效、配置绩效和运营绩效间的适当平衡,避免任何一个成为短板。为此,应基于财政管理层级即总额—配置—运营管理进行清晰区分,开发标准化和通用化的结果导向绩效框架,即融合财政成本、财政成果和发展目标的框架,尤其应保证以此“框定”一级指标和二级绩效指标。绩效立法亦应着手展开。基础理论建构同等重要,以合理保证绩效管理实践遵从三个底层逻辑:“以控制换自由”、目的逻辑和手段—目的逻辑。目的逻辑即聚焦财政成本、财政成果和发展目标的逻辑。

财政绩效管理是堪称世界级难题的社会系统工程。从美国进步时代启动早期努力开始,发达国家至今经历了一个多世纪的历程,尚且成功案例远少于失败案例。中国的经历仅为其十分之一,困难与挑战尤其不应低估;目前的进展和成果是积极的,但也是有限的。对此保持清醒且现实的认知非常重要,尤其应扭转片面强调“做更多的事”从而忽视基本问题的倾向。基本问题涵盖标准框架和基础理论建构,前述的三类“适当平衡”,以及恪守最基本的财政绩效观:财政绩效管理要求公共资金以财政成果和发展成果印证其增值以补偿财政成本。

即便良好的绩效计量、评价与管理亦有其局限

性,因而不能代替基本的财政管理改革,也不能代替建立坚固的行政程序取得进步和政府职能合理化的努力。基本的财政管理改革包括旨在消除碎片化的预算过程改革,会计、审计与报告系统的改革,会计、预算、国库管理的整合,以及全面改进预算支出分类系统,焦点是采用与国际标准一致的经济分类、规划分类和产出分类。

注释:

①经济性指在适当的时间和地点,以可能的最低的成本获得适当数量和质量的财务资源、人力资源和物质资源;效率指资源的使用要在既定资源投入下产出最大,或者在既定数量和质量的产出下投入最小;有效性指设定的成绩或预先确定的成果、目标或其它规划、工作、活动或程序的预期效果的实现程度;适当性(appropriateness)指目标、规划、工作、活动或程序是否满足消费者的真实需求。参见:IFAC Public Sector Committee,"Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective", International Public Sector Study, August 2001, Study 13, Issued by the International Federation of Accountants, p54-55。

②政策制定者更喜欢花钱而非筹集资金,公众更倾向于不支付任何东西。

③严格区分政策“制定”与“实施”徒劳无益,这会招致不现实的政策制定;但严格区分政策决策和管理决策是必需的。管理决策属于“管理”范畴,对应的角色是行政主管、向行政主管负责的管理者、向管理者负责的工作人员。政策制定与实施的主角是政治家。

④财政绩效管理不能直接作用于发展目标,而且发展目标受诸多因素包括货币政策等非财政因素的影响。以财政成果为桥梁达成发展目标依然是重要的和可能的。正是基于财政成果与发展目标间客观存在的深入联系,公共财政管理才成为“发展议程的核心”和促进发展目标的核心工具。

⑤中期财政规划的根本作用是通过强化预算—政策间联结以支持年度预算体制运作,为此,财政部门应将其作为预算文件的固定组成部分,在预算准备一开始即对其进行讨论。一般地讲,不应将中期财政规划作为决策工具使用。广泛的国内外实践与案例表明,缺失了中期财政规划的约束与引导,年度预算体制很难正常有效运作。

⑥以改善大气质量项目为例:大气质量改善为成果,公众健康改善为影响,但两者至少在一定程度上反映了噪声效应,即风、雨、雪等非可控因素(噪声)造成的结果。

⑦标准框架基于理想财政成果的三个层级建构。三个层

级的清晰区分非常重要,就逻辑正确和贴近实践而言。标准框架由四个基础板块构成:点明绩效“彼岸”何在的结果导向即财政成本、财政成果和发展目标,点明可通达彼岸的绩效路径,点明各路径如何通达的管理安排,以及点明靠什么驱动通达的管理工具。

⑧本部分依然使用“预算绩效”和“预算绩效管理”概念,仅仅是为了与相关文件的官方表述保持一致。正确且贴近现实的概念是“财政绩效”和“财政绩效管理”,而且不应将其误解为“财政部门的绩效(管理)”,而应理解为公共部门的财政绩效(管理)。

⑨指导性文件主要有两个:《财政部关于印发〈财政核心业务一体化系统实施方案〉的通知》(财办[2019]35号),以及《财政部关于印发〈预算管理一体化规范(试行)〉的通知》(财办[2020]13号)。

⑩三类基线预算与政策间形成直接联结的先决条件。现行政策基线指假设继续现行政策的财政基线,新政策基线指调整变更现行政策的财政基线。财政基线涵盖支出、收入、赤字和债务,节约基线用来界定支出和成本节约的“基数”,比如年来被要求在“1000万元公用经费”的基础上节约10%,这里的1000万元即为节约基线。

⑪与投入成本和产出成本由“成本核算”得出不同,成果成本由相关产出的成本“归集”或“分配”而来。

⑫成本有效性=经济性*效率*有效性=(投入/成本)*(产出/投入)*(成果/产出)=成果/成本。

⑬系统论有两个互补的基本原理:系统的整体功效取决于其最薄弱的一环,系统的整体功能大于其局部功能之和。

⑭该法案最初于1993年颁布实施,2000年做了重要修订,主要是强化绩效激励机制。

参考文献:

[1] Salvatore Schiavo-Campo and Daniel Tommasi. Managing Government Expenditure [M]. Manila: Asian Development Bank, 1999:199.

[2] 罗伯特·A. 达尔, 查尔斯·E. 林德布洛姆. 政治、经济与福利 [M]. 蓝志勇等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2021:276.

[3] Schick, Allen. The Performance State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not [J]. OECD Journal on Budgeting, 2003, Vol. 3, Issue 2:71-104.

[4] IFAC Public Sector Committee. Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective [J]. International Public Sector Study, August 2001, Study 13: P55.

[5] 纳西姆·尼古拉斯·塔勒布. 反脆弱 [M]. 雨珂, 译. 北京: 中信出版社, 2014:257, 103.

[6]唐纳德·P.莫伊尼汗.政府绩效管理:创建政府改革的持续动力机制[M].尚虎平等,译.北京:中国人民大学出版社,2020:164.

[7]Schick, Allen. The Performance State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not [J]. OECD Journal on Budgeting, 2003, 3(2): 71-104, 86-87.

[8]Kettl, Donald. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance [J]. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000//Edited by Anwar Shah. Local Budgeting [C]. The World Bank, 2007: 160.

[9]Perrin, Burt. Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results - focused Management and Budgeting [R]// OECD Conference on Implementation Challenges in Results - focused Management and Budgeting [C].

[10]Gopakumar, Krishnan. Public as an Aid to Public Accountability: Reflections on an Alternate Approach [J]. Public Administration and Development, 1997, 17(2): 281-82.

[11]珍妮特·V.登哈特, 罗伯特·B.登哈特.新公共服务:服务而不是掌舵[M].方兴, 丁煌, 译.北京:中国人民大学出版社, 2016: 155.

Recent Progress and Prospect of Fiscal Performance Evaluation and Management

Wang Yongjun

Abstract: In the past ten years, the main efforts and progress of fiscal performance evaluation and management include promulgating and implementing a large number of policy documents, establishing performance indicator evaluation systems, strengthening the performance orientation of the budget process, linking performance evaluation results with budget appropriations and policy adjustments, reporting performance information to the National People's Congress and disclose it to the public, and strengthening the performance accountability mechanisms. The remaining weaknesses include performance measurement, aggregate performance, allocative performance, cost performance, investment performance, financing performance, and incentive mechanisms. Future efforts should focus on following nine key aspects. First, establish a performance measurement reporting system. Second, establish a performance measurement report auditing system. Third, clarify the underlying logic of performance management. Fourth, abide by result orientation. Fifth, build a standard framework for performance management. Sixth, strengthen and improve performance measurement. Seventh, identify performance paths. Eighth, cultivate a suitable incentive environment. Ninth, accelerate the process of performance legislation. The main direction should be to integrate performance path, management arrangements and management tools based on the aggregate - allocative - operational level of fiscal results to form an integrated, standardized and generalized management framework. The performance paths contain performance measurement, performance evaluation, and information use, and distinguish between supply-side paths and demand-side paths. The management arrangements contain decision management, evaluation supervision and incentive mechanisms, and distinguish between investment, operation and financing dimensions. The management tools are centered on budget management and public expenditure management, and are supplemented by Medium-term Fiscal Planning. Key efforts should also include strengthening the research on basic theories and international experiences and lessons, and strengthening performance-based accountability and capacity building. It is also crucial to realize that performance management has its limitations and therefore cannot replace basic management reform.

China Social Science Excellence. All rights reserved. <https://www.rdfybk.com/>

Key words: fiscal performance; performance and evaluation; performance management