



中景瑞晟

• 内部交流 •

财政预算绩效管理

专家视角

你关注信息 我提供视角
你阐述观点 我搭建平台

第02期 总第2期
2015年5月

本期焦点

①

市人大关注财政
支出政策

②

财政支出政策绩
效评价研究

③

财政支出绩效评
价问题导向

市人大拟开展支出政策调研

■ 市人大常委会预算工委 刘星

按照市人大财经办及预算工委 2015 年工作安排，将对财政支出政策开展专题调研，针对去年改进预算管理制度大调研中发现的问题，调研着眼于推动构建预算政府，深化对财政支出政策决策机制科学性、规范性和法制化的认识，同时为落实新修订预算法中预算审查重点转向对支出预算和政策要求提供思路。

调研将从财政支出政策的决策机制、运行程序出发，研究政策制定的程序性、法制性和科学性，最终将政策制定和资金预算安排在体制机制上有机衔接起来，将各级各类规划同财政中长期规划衔接起来，将规划同工作年度计划目标衔接起来，真正从体制机制上做到“全局一盘棋，政资两相依，干事收定支，绩效不分离”。

调研分为两个层次：一是财政支出政策的本身，根据人大集体决策的特点，关注于财政支出政策的整体；二是从财政支出政策的决策机制出发，着重关注产生支出政策的程序、机制及内在运行特点。将从六个视角开展：一是政府的行政管理体制机制运转同财政预算管理体制运行机制运行的关系；二是相关支出政策和资金的决策程序、过程、主体情况；三是支出政策和支出资金两张皮的情况；四是支出政策碎片化及资金碎片化、不统筹的情况；五是财政资金运行中事责、权责和钱责衔接情况；六是修订的预算法之下人大在预算监督中对于支出政策的监督的经验和作法。

财政支出政策绩效评价之我见

■ 北京市财政局绩效考评中心 王罡

广义上讲，财政政策是指国家根据一定时期政治、经济、社会发展的任务而规定的财政工作的指导原则，通过财政支出与税收政策的变动来影响和调节总需求。具体地讲，财政政策是指为促进就业水平提高，减轻经济波动，防止通货膨胀，实现稳定增长而对政府财政支出、税收和借债水平所进行的选择，或对政府财政收入和支出水平所作的决策。政府在财政预算支出方面制定的财政政策，称为财政支出政策。财政支出政策绩效评价，是指按照绩效评价的程序和要求，对政策实施效果、效能及影响所进行的评价和判断。

通过对财政支出政策进行绩效评价，评价和判断政府预算行为的有效性，从而对预算结构进行调整和优化，改变现有的支出固化模式，逐步实现以结果为导向的预算分配机制。基于以上，我认为财政支出政策评价应围绕以下四个维度开展：

1、相关性：评价政策是否与国家战略发展相关、是否与公众的现实需求密切相关、项目内容是否与政策相关。

2、效率性：评价政策目标的实现程度、实施保障程度和过程控制的水平等。

3、效果性：评价政策实施所带来的社会效益、经济效益和环境效益，以及受益群体享受政策的公平程度。

4、可持续性：评价政策是否能够长期、可持续运行。

名词解释

财政转移支付：

指以各级政府之间所存在的财政能力差异为基础，以推进地区间基本公共服务的均等化为目标，以规范、公平、公开为要求，而实行的一种财政资金转移或财政平衡制度。

西蒙的“决策过程理论” 为支出决策目标的实现奠定基础

■ 北京工商大学 教授 姜 竹

对公共预算而言，决策的重要性就在于它与预算行动是无法分割的，是预算行动得以开展、政府政策得以实现的关键环节。公共支出是公共财政的核心，而支出效果则更是重中之重。可见，通过科学规范的公共预算决策程序，提高财政支出政策效果是我们的必然选择。

自从西蒙首先把“过程”观念引入决策研究之中后，许多管理学者在决策理论研究中构建了各种决策过程的分析模型。迄今为止，对决策过程所做的最有影响的分析模型，依然是西蒙提出的四阶段论。西蒙指出，如果把决策视为那种完成于瞬间的“拍板”定案，就对决策作了歪曲的描绘。决策是一个完整的过程，它包括最后抉择之前的复杂的了解、调查、分析以及抉择之后的评价。以此为前提，西蒙提出了完整的决策过程所包括的四个主要阶段：（1）找出决策的理由，即“情报活动”。（2）找到可能的行动方案，即“设计活动”。（3）在诸行动方案中进行选择，即“抉择活动”。（4）对已进行的抉择进行评价，即“审查活动”。显然，四阶段论从过程的角度为抉择限定了相当严格的条件：只有以情报信息为基础、以多种方案为前提、以审查修正为后续的抉择才谈得上是科学的决策。

遵从西蒙的决策过程理论，我们可得出预算决策的科学程序，对确保决策目标——财政支出政策效果的实现有着重要指导意义。

西蒙的科学决策预算程序中的第四个阶段——决策的执行与评价所包含的预算控制方法其实质在于以过程控制中反馈的信息为引导来不断的修正预算活动，且这些信息为下一步展开绩效评价工作奠定坚实基础。该理论给出这样的启示：预算决策过程包容了绩效预算评价理念，并成为科学开展绩效预算评价工作的基石。

名词解释

专项转移支付：

指上级政府对承担委托事务、共同事务的下级政府，给予的用于办理特定事项的转移支付。

财政支出政策绩效评价标准

■ 北京信息科技大学教授 负晓哲

财政支出政策绩效评价是指特定的评价主体根据一定的标准和程序，通过考察政策过程的各个阶段、各个环节，对政策的效果、效能及价值所进行的检测、评价和判断。在美国，财政支出政策绩效评价主要评估包括三个方面的基本内容：一是政策的必要性分析；二是政策的合法性评价；三是对财政支出政策执行效果的分析。财政支出政策绩效评价从本质上看是一种价值判断，然而判断必须建立在客观事实的基础上，所以事实判断是必不可少的。财政支出政策绩效评价要坚持价值与事实的有机结合，坚持客观、公正、全面的评价标准。

综合国内外学者的看法，财政支出政策评价标准大致有八个方面：

（1）投入工作量。即在财政支出政策执行过程中所投入的各项资源的质与量以及分配状况。

（2）绩效。即依据具体明确的目标，分析财政支出政策对客观事物与财政支出政策环境所造成的实际影响。绩效既包括财政支出政策推动的结果，又包含民众心目中认定的满意程度。

（3）效率。即投入工作量与绩效之间的一种比例关系，通常表现为政策投入与政策效果的比率。

（4）充分性。即满足人们需要、价值或机会的有效程度，它反映了绩效的高低。

（5）公平性。即财政支出政策所投入的工作量，以及产生的绩效在社会不同群体之间公平分配的程度。财政支出政策的类型不一样，所反映的公平性的角度与观点也不一样。

（6）适当性。即财政支出政策目标和所表现出的价值偏好，以及所依据的假设是否合适。具体地说，财政支出政策追求的目标是否是社会期望的，财政支出政策的成本与利益分配是否公平、公正。

（7）执行力。即探求影响财政支出政策成败的原因，进而导致因果模型的构建。

（8）社会发展总指标。即对社会状态与发展的数量进行描述与分析，既反映过去的动向，又可作为社会现状的说明，其特征是以描述性指针为主。

也谈预算绩效目标问题

■ 北京中景瑞晟绩效管理与评估服务中心 副理事长 祁化森

目标管理是预算绩效管理的理论基础，绩效目标的设定是预算绩效管理的基础和前提，没有清晰明确的绩效目标就无法对预算执行结果进行有效衡量与评价。以笔者拙见，我市预算绩效管理中的绩效目标设定仍存在如下问题：

1、事后补报绩效目标申报表。这种“打哪指哪”的做法有悖于“目标设定在先、预算执行在后”的预算绩效管理的基本要求。

2、填报预算绩效目标申报表不严肃。绩效目标是预算单位发展战略分解为年度任务后提炼出来的目标，应履行认真审定和集体确认的程序，而不是由某一个人随意填报。

3、对绩效目标“三个基本要素”的理解偏差较大。绩效目标以绩效指标为支撑，以标准、内容和指标值为基本要素，是对预算项目关键指标和关键成功因素的一种衡量。填报绩效目标表均应满足上述三个基本要素。

4、如何对效果指标进行评价和衡量仍存在异议。绩效评价的效果性指标包括经济效益、社会效益、环境效益、可持续影响及满意度指标。在预算绩效评价实践中，项目单位、中介机构或专家仍存在对各个指标内涵的理解不够统一或模糊不清的问题，这种情况必将直接影响绩效评价结果。

5、不同类型的项目用同一种指标体系进行衡量难于体现针对性。一是效果性指标赋予的权重其合理性与针对性不足，容易导致部分绩效评价指标不切合实际。二是四级指标分解缺少原则规定，不同的中介机构对其分解的内容和形式不一样，容易导致绩效评价结果无法进行横向比较。

名词解释

一般性转移支付：

指上级政府为均衡地区间基本财力，根据下级政府在组织财政收入能力、必要支出需求、各地自然经济和社会条件差异等因素，按照基本标准和计算方法测算，将其无偿转作下级政府收入来源，并由下级政府统筹安排使用的转移支付。

财政支出绩效评价中的问题 ——专家管理

■ 中国地质大学副教授 牛建英

如果说促进财政资金安全有效使用的绩效评价工作各个环节形似一个闭环结构的话，专家的作用无疑就是贯穿各个环节的纽带。专家全程跟进绩效评价工作，其工作质量、工作深度、工作方式以及工作态度等都直接影响到评价工作的质量。评价专家作用能否发挥以及发挥程度的高低都直接影响评价结果的客观公正与全面。

当前绩效评价工作中专家层面出现的问题主要表现在以下几个方面：

1. 专家对政策法规的掌握程度参差不齐，直接影响项目评价结果的公正性。

绩效评价工作是一项政策性很强的工作，通常专家都会对评价项目进行事前的资料审核，但是由于专业知识结构，或者专业水平的限制，部分专家对于绩效评价工作的政策法规的知识更新不够及时与准确，因此对于绩效评价工作的理解存在偏差。个别专家对项目单位的工作从历史惯例等原因出发，仅依据个人理解，未能本着对财政支出与项目单位双重负责的出发点，对项目实施的基本要素进行释疑或确认，在评价中打出“同情牌”或者出具“必杀令”，从而影响了项目评价的公正性。

2. 专家参与项目工作的时间与对资料分析的深入程度，影响项目评价的客观性。

专家介入项目的时间节点会有所不同，全程跟踪专家从会项目入户调查开始进行项目评价过程的全程跟踪；部分专家会对项目进行前期沟通，由于一些特殊原因也存在专家“临危受命”的情况，即仅在项目进行专家评价会前期根据评价项目的中介机构提供资料进行文件分析。如未能细致解读项目资料，专家对于文件资料理解与掌握的深度不够，而且对于政府进行公共支出的总体政策方向的把握不足，则很难根据零散的得出客观的评价结论，这一原因直接影响项目评价的客观性。

3. 项目单位直接或间接地影响专家评价的独立性。

由于个别专家与项目单位存在一定的业务往来，导致项目单位会前或会中与专家形成一定的默契，专家考虑与项目单位的关系，而影响独立形成评价意见。

绩效评价专家的作用的重要性决定了有效发挥专家在项目评价中的作用，就成为各级财政部门、各级使用财政资金的项目单位以及中介机构和专家都需要认真思考的问题。



主 编：陈志环

责任编辑：宋世伟

智库成员：（按姓氏笔画）

马晓薇 王 昱 牛建英 刘 星 祁化森 负晓哲 宋世伟
陈 婷 陈志环 姜 竹 郭文杰 童 伟 魏鹏举

支持单位：北京市人大预算工作委员会

主办单位：北京中景瑞晟绩效管理与评估服务中心

邮 箱：bjzjrsjx@163.com

地 址：北京市海淀区文慧园北路8号庆亚大厦710室 邮 编：100086

电 话：010-62218461 62218296 13701311644

网 站：bjzjrs.org

微信公众号：北京中景瑞晟绩效管理与评估中心