

公共部门绩效管理与财政支出的效率

陈捷

(厦门大学 政治学与行政学系,福建 厦门 361005)

关键词:财政支出;绩效管理;效率

摘要:财政支出的效率是财政管理和政府行政改革追求的首要目标与核心价值。现阶段提出财政支出的效率问题有其客观必然性。在公共部门管理的众多模式和方法中,绩效管理由于其对公共部门效率和责任的强调、注重结果导向等优势,成为公共部门进行资源配置、提高政府财政支出效率的一个重要途径。

中图分类号:F810.4 文献标识码:A 文章编号:1672-4755(2003)02-0042-02

效率是经济的永恒的主题,也是政府管理追求的核心价值。公共行政学发展一百多年,尽管每个时期或各典范讨论的主题各异,但总有一个基本的目的没有发生变化,即提高效率,尽管人们在不同时期以不同的称谓,如绩效、生产力等。公共管理更是举起绩效这面大旗,致使绩效成为管理价值中的第一定律。作为政府管理和财政管理的重要环节—财政支出管理,必然也要服从和服务于这一价值目标,其所要解决的问题就是通过科学方法对财政预算资金进行分配,以提高财政支出的效率,并更有效的利用国家预算手段来促进社会经济的发展。

改善政府管理,提高财政支出的效率,是当代经济社会发展和行政发展的客观要求:

第一,效率政府和财政支出效率是上层建筑适应经济基础的客观要求。马克思主义原理告诉我们,政府管理模式属于上层建筑,上层建筑必须适应经济基础的要求,否则会阻碍经济发展。我们知道,市场经济是一种效率经济,竞争是高效率淘汰低效率企业的过程。我国经济基础的市场化要求建设高效率政府和财政。市场经济条件下的公共支出也可看作政府购买公共劳务的价格。政府花钱买入公共劳务时也应像个人那样,按照效率标准衡量办事效果。因此,追求财政支出的效率反映了市场经济本身的要求。

第二,从财政支出管理面临的环境看,政府面临着财政资源的有限性和公共服务需求增长的双重压力。一方面,随着国民经济的发展、社会进步和人民生活水平的提高,对公共物品和公共服务的需求也随之增长,需要申请的公共财政支出的项目也越来越多;另一方面,资源是有限的,而政府掌握的公共资源更为有限,政府还面临着公民要求减税和廉价政府的压力。其结果造成了政府支出的一个根本状况,即资源总量总是供不应求,这就使得追求财政支出的效率成为必然。

第三,提高财政支出效率也是世界各国政府的改革目标。当前,世界已经进入了以知识经济为标志的新经济时代。各国政府都在思考的问题之一是政府管理模式

如何适应新经济潮流。面对这一历史潮流,用效率政府代替传统政府官僚主义管理模式成为世界各国政府的共同选择。为解决传统官僚主义管理模式的行动迟缓、效率低下、浪费、无法适应新经济发展等弊端,无论是英国效率小组提出的报告《改善政府管理:下一步行动》,还是新西兰财政部出版的被誉为新公共管理宣言的《政府管理》一书,还是美国克林顿政府要求《建立一个工作得更好而花钱更少的政府》,无不都以提高公共财政支出的效率(或绩效)作为行政改革或重塑政府的核心目标。建设高效率政府,提高公共部门的资源配置效率和运作效率,增加政府实施的各种计划、项目的有效性,是政府适应新经济潮流的要求的产物。

第四,从我国财政支出效率的状况来看,财政支出效率低下是十分突出的财政问题。这表现为:一是财政支出规模效率低下。公共财政支出表现为典型的“供给不足型支出膨胀”,财政预算约束软化,财政赤字持续上升,得不到有效控制;二是支出结构不合理,分配效率低下。由于政府事权范围不合理,财政支出“缺位”和“越位”的现象并存;财政预算支出缺乏统筹安排,经常性预算不能涵盖各部门经常性工作所需的支出;财政支出项目的再分配缺乏科学的论证与评估,财政支出的优先安排能力无法适应经济社会发展的需要。三是财政支出的监督体系和监督方式不完善,财政支出的运作效率低下。财政管理成本、行政成本居高不下,财政资金大量浪费,导致政府行政效率低下。加强财政支出管理,提高财政支出的效率,是我国财政支出状况的迫切要求。

二

在公共部门管理的众多模式和方法中,绩效管理由于对公共部门效率和责任的强调,注重结果导向和对公民公共服务需求的回应,成为公共部门进行有效资源配置、提高政府效率的一个重要手段,成为世界各国行政改革的趋势。

关于绩效管理的含义,在行政学者夏夫里兹和卢塞尔看来,绩效管理是组织系统整合组织资源达成其目标的行为,绩效管理区别于其他方面纯粹管理之处在于它

收稿日期:2003-02-27

作者简介:陈捷(1976—),福建人,硕士研究生,主要研究公共财政。

强调系统的整合,它包括全方位控制、监测、评估组织所有方面绩效。从某种意义上说,绩效管理代表着组织全方面的管理工作,因为管理工作的目的便是提高绩效。美国国家评估中的绩效衡量小组曾给它下了一个经典性的定义,所谓绩效管理,是“利用绩效信息协助设定同意的绩效目标,进行资源配置与优先顺序的安排,以告知管理者维持或改变既定目标计划,并且报告成功符合目标的管理过程。”

在西方国家公共部门和财政管理制度改革过程中,创造了多样化的绩效管理的工具,如绩效奖金、精神补偿、奖金、增益分享、共享结余、绩效工资、绩效合同与协议、效率红利、绩效预算等,有效地控制了政府财政支出和赤字的持续增长的趋势,提升了政府财政支出的效率,重新赢得了公民对政府的信任和信心。

从公共管理的理论与实践来看,绩效管理之所以能够促进财政支出效率和政府绩效的改进,关键在于它能够提供实现这种改进的机制:第一,绩效管理的责任落实机制,它确保政府对公民至少在以下三个方面的责任:一是政府的支出必须获得人民的同意并按正当程序支出;二是资源必须有效率的利用;三是资源必须用于达成预期的结果。与此同时,人们期望政治家能为自己做出的决定负责。第二,绩效管理的诱因机制,促使了公共部门管理者产生展示内部管理和提供公共物品成本的信息,参与预算以使预算冲突转变为合作以及持续改进部门绩效的动机。第三,绩效管理作为一个管理工具机制,其最重要的意义在于在政府运作和管理上加上了成本-效益的考虑,改变政府机关的浪费。

三

从财政支出效率的三个方面的内容(或目标)来看,绩效管理是提高财政支出效率的重要途径:

第一,绩效管理与财政总额控制。(1)绩效管理通过确立公共部门的目标、使命和政策评估的客观标准,对公共部门和公共政策(或项目、计划)的成本和效率的评估和追踪,形成公共物品的影子价格、边际收益率等资源配置效率的总体信息,以此来确立财政支出规模为多大时是最佳,为财政支出规模效率化提出了客观基准依据。总的原则是,当私人部门能比公共部门更有效率生产某种产品时,财政就应以不干预为效率;反之,则以参与和干预为资源配置的效率化。(2)政府核心、财政部门同预算支出部门在谈判、讨论的基础上,签订中期绩效框架协议和年度协议,同意以特定的价格生产特定数量与质量的公共物品。由此形成预算支出部门的中期财政计划(3年或5年)、中期支出框架和年度预算决议,通过对部门、计划支出总额的限制性预算,并确保汇总后的支出总额与事先确定的对支出总额的限制保持一致,达到实施财政总额控制的目的。(3)财政部门是记录各部门的支出建议和监督预算执行的官方记录员。在实施预算的过程中,它会根据中期财政支出框架和预算决议进行监督和干预,阻止(或通报政府)将会导致财政总额被突破的行动。

第二,绩效管理与财政支出的分配效率。(1)在绩效管理的环境中,除了战略性目标和优先权的重大决议仍由政府 and 财政部门决定外,重要的再分配责任转移给各部门和官员。也就是说,一旦政府已经做出了广泛意义上的跨部门决议,它就可以把大部分的进行再分配的任

务留给那些负责管理各个部门的人。这样,它就可以将支出管理者和部门首长也包括在实现分配效率的目标之中。(2)绩效管理所鼓励的再分配的要求是建立在两个基础之上,一个是计划有效性的评估结果,一个是计划政策目标的评估。政府通过要求各个部门对其活动和支出进行系统性评估并对结果和业绩进行汇报来鼓励促进项目有效性的再分配,促进资源和财政支出从较低的优先级向较高的优先级,从效率低下的计划转向效率较高计划流动。(3)绩效管理要求支出者对计划的结果负责。因为财政支出管理规则是以结果为基础的,它们比程序规则更为明晰,有利于建立起奖优罚劣的责任机制,政府就有信心保证财政支出的再分配与其战略目标保持一致或再分配能够提高分配效率。

第三,绩效管理与财政支出运作的效率。(1)绩效管理将对支出部门控制的重点从投入转向了产出,从管理者购买什么转向了他们生产什么。通过赋予管理者享有广泛的决策自由来加强管理责任。作为交换,管理责任使管理者对工作业绩负责。(2)业绩评估与审计。为了维持责任制度,很重要的一点就是由审计部门对支出部门绩效结果与绩效目标进行系统的比较与评估,而不是传统预算以对程序规则的服从情况进行评估,并且要对与结果相关的数据进行审计。政府或财政部门定期发布审计的绩效结果,并以此作为决定下一年度部门支出预算的依据,为支出部门及其管理者承担支出的效率责任提供了有效的约束机制。(3)组织绩效和个人绩效的双重要求。绩效管理改变了传统对公务员个人绩效评估的情况,而是通过绩效工资合同、增益分享、共享结余等管理制度将组织绩效与个人绩效有机结合起来,促进部门整体绩效的提高。激发公务员的工作热情,产生持续节约经费、改进绩效的动乱,并且致力于部门支出效率的目标,是公共部门提高效率的深厚的组织文化根源。

绩效管理要在财政管理的实践中发挥作用,它必须满足以下几个条件:(1)政府职能的合理分离,包括政府财政职能范围与市场作用范围的合理确定与分离,防止财政支出的越位与缺位;政府决策、执行、服务、监督职能的合理分离,使各职能部门专注于各自的目标与使命。(2)政府的战略控制能力,包括执行中长期支出框架和绩效计划的能力、为每一个部门建立支出目标或项目先后次序的战略能力、对预算支出后果进行监督控制的能力等。(3)完善的信息系统的建立,这是影响财政支出管理结果的关键因素。无论是中期财政支出框架的建立,还是进行财政支出的分配或再分配,还是对支出结果的评估与审计,准确、完备的信息对于财政决策和监督都是不可或缺的。

参考文献:

- [1]李俊生. 财政效率论[M]. 大连:东北财经大学出版社, 1994.
- [2]艾伦·希克. 当代公共支出管理办法[M]. 北京:经济管理出版社, 2000.
- [3]Jay M. Shafritz and E. W. Russell, 1997, Introduction to Public Administration[M]. Longman, pp. 297 - 298;
- [4]张成福. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001.

责任编辑:华夫