



中国地方绩效预算改革十年回顾： 成就与挑战

牛美丽

摘要：中国在建立现代预算过程中，绩效预算改革历时最久。经过十年洗礼后，改革的理念不但没有被边缘化，反而还在不断加强。十年来，中国绩效改革模式共形成了以事后绩效评价来改善财政资金使用效果、从人为分钱到制度分钱、以绩效预算促民主理财三种模式，在地方政府取得了很大的成功。但是，目前中国的绩效预算改革离真正的绩效预算管理还有很大的差距。随着改革的深入，下一步的绩效预算改革将面临更加严峻的挑战。
关键词：绩效预算；中国预算改革；绩效评价；财政责任；预算权力

绩效预算改革应该是新中国历史上持续最久的一项财政管理改革。2003 年，中共中央制定了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出要“建立预算绩效评价体系”。同年，财政部一些司局开始制定各行业绩效考评管理办法，组织部分中央部门开展预算支出绩效考评试点工作。与此同时，地方政府也开始了绩效预算改革的尝试。2005 年 5 月，财政部即颁布《中央部门预算支出绩效考评管理办法（试行）》。到 2006 年 9 月，温家宝在国务院工作会议上指出：“绩效评估是引导政府及其工作人员树立正确导向、尽职尽责做好各项工作的一项重要制度，也是实行行政问责制的前提和基础……要抓紧开展政府绩效评估试点工作，并在总结经验的基础上逐步加以推广。”

在过去的十年里，中国地方政府结合实际，开展了各具特色的绩效预算改革，对改善财政资金的分配和项目管理起到了积极的推动作用。但是，我们也发现一个非常有趣的现象：“绩效预算”这个术语似乎只限于学术研究的范畴。实践中，各地很少用“绩效预算”这个词。取而代之的是“财政支出绩效评价”、“财政绩效管理”、“预算绩效管理”等说法。学者与实践者在用词上的差异一方面反映了改革者务实的态度和改革的重点，另一方面也暴露出我国的绩效预算改革尚面临一些挑战。本研究把所有这些通过绩效评价改善财政预算管理的努力统称为绩效预算改革。

本研究建立在对多个省、市、区的绩效预算改革的典型案例基础上，包括广东省、江苏省、广州市、无锡市、佛山三水区、南海区和上海的闵行区。自 2005 年起，作者作为专家多次参与这些案例的财政支出绩效评价工作，同时也被财政部门邀请，作为专家参与改革方案的讨论和制定，因此主要的数据来自于参与式观察。对于笔者未能亲自参加评价的南海和闵行两个区，主要采用的方法是访谈和文献分析方法收集数据。

一、地方政府绩效改革的几种模式

从理论上讲，绩效预算的目的是通过绩效评价来引导财政资金的分配。但是，从绩效

预算改革的实践上来看,绩效的好坏未必影响财政资金的分配^①。Shah 和 Shen 根据绩效信息对预算决策的影响程度把各国的绩效预算管理的实践划分为四种模式:报告型绩效预算(PRB),这种模式下绩效信息只是作为绩效报告的一部分内容,但预算决策者并不利用这些信息做决策;信息型绩效预算(PIB)下,项目的绩效信息对资金分配有影响,但影响很小;基础型绩效预算(PBB),绩效信息对资源分配有重要的影响,但并不一定直接影响资金分配数量;决定型绩效预算(PDB),要求把绩效信息直接精确地应用于资金分配决策^②。根据他们对各个国家的绩效预算改革实践的研究,没有任何一个国家采用 PDB 模式,大部分国家是 PRB 和 PIB 两种模式^③。Alfred 的研究也发现,绩效预算对美国地方政府预算决策的影响主要体现在项目层面,而不是部门的层面^④。

那么,中国过去十年地方政府的绩效预算改革到底呈现什么特征?这是本文要回答的一个问题。从多案例分析的结果来看,我国地方政府的绩效预算改革主要具有以下几个共性:(1)改革由财政部门来主导;(2)只针对一定规模以上的专项经费^⑤的使用开展绩效评价;(3)广泛引入专家智库或第三方评价;(4)从项目执行后的绩效评价开始;(5)建立了一套完整的财政支出绩效评价体系,对不同类型的项目,如基建类、采购类、补贴类、信息化类等等,从资金的投入、项目管理和实施后的经济、政治和社会效益三个方面来评价项目的绩效。然而,由于各地启动绩效评价的初衷和客观条件的差异,改革可以划分为以下几种模式。

(一) 以事后绩效评价来改善财政资金使用效果

迄今为止,部门预算是对我国目前的预算管理最深远的一项改革。但是,这项改革只解决了对部门的人员和日常公用经费的控制,而对于专项资金的编制方法并没有发展出有效的控制手段^⑥。这导致两个问题:一是专项经费的编制缺乏规范,资金分配的随意性比较大;二是对专项资金使用缺少有效的约束手段。因而,对于那些部门预算比较成熟的地方,财政部门面临的主要议题就是规范专项资金的使用,为开展项目事后的支出绩效评价提供了一个最佳的技术工具。没有绩效就说明没有用好财政资金,部门必须给出合理的解释,否则就无法向领导和公众交代。因而,部门只要拿了财政的钱,就要考虑通过改善项目实施来确保绩效。

本研究所调查的案例中,广东省、江苏省、广州市、无锡市都采用这种事后财政支出绩效评价的模式。这种模式的优点在于使得财政问责立竿见影,一方面很大程度上解决了钱花不出去的问题,另一方面也使得部门再向财政申请资金时更加谨慎,从而间接地改善了部门的预算决策,大大减少了“务虚”项目的申报。当然,由于是事后评价,对于项目执行中暴露出的问题,只能采取一些事后的弥补措施。而且,因为对部门分得的预算没有直接的影响,有些部门也并不是很重视。这也是为什么这些地方纷纷开展尝试事前的绩效评价。例如,广东省的财政专项资金的竞争性分配,以绩效优者作为资金分配的依据。

(二) 从人为分钱到制度分钱

这种模式的特点是重在对传统的预算分配方法进行改革,目的是提高预算分配的有效性。在实践上,体现为在部门预算的编制阶段就引入绩效评价。财政部门要求各支出部门就选定的项目进行预期绩效的论证,并且在审查部门预算的过程中引入第三方对参与绩效评价的项目的合理性进行评价,评价

① 参见 Marc Robinson. “Best Practice in Performance Budgeting”, Paper presented at the Annual Conference of the Association for Budgeting and Financial Management, Kansas City, MO, October, 2002; Beryl A. Radin. *Challenging the Performance Movement: Accountability Complexity and Democratic Values*. Washington D. C.: Georgetown University Press, 2006; Anwar Shah, Chunli Shen. “Budgeting and Budgetary Institutions”, In Anwar Shan (eds.). *A Primer on Performance Budgeting*. Washington, D. C.: World Bank, 2007, pp. 137~178; Alfred Ho. “PBB in American Local Governments: It’s More than a Management Tool”, *Public Administration Review* 2011, 71, pp. 391~401.

② Anwar Shah, Chunli Shen. “Budgeting and Budgetary Institutions”, pp. 11~12.

③ Anwar Shah, Chunli Shen. “Budgeting and Budgetary Institutions”.

④ Alfred Ho. “PBB in American Local Governments: It’s More than a Management Tool”.

⑤ 部门预算改革后,部门的支出划分为人员、公用和专项三部分。此处的专项经费指的就是第三部分,是部门除了养人和维护日常运转之外的经费,也叫项目经费。为了避免混淆,本文用专项经费这个名词。专项经费是从部门资金的决策和管理方式上来划分的。很多地方为了弥补公用经费的不足,在专项经费里专门设立公用专项,用于维护机构运转,但是参照专项经费管理方式来管理。

⑥ 牛美丽:《中国地方政府零基预算改革:理性与现实的冲突与选择》,中央编译出版社 2010 年。

的结果作为财政部门预算决策的主要依据。

佛山市的三水区 and 南海区采用的都是这种模式。在这种模式下,部门在项目的论证过程中要求阐明项目的立项依据,例如国家、地方的政策重点,并且提供可以量化的绩效考核指标,以及项目的实施方案,以确保项目能够保质保量地完成。财政部门在年中会对项目的进度进行跟踪检查,并且在年底组织项目执行后的绩效评价。项目事后绩效评价的结果会及时反馈到各个支出部门,财政部门在安排下一年度财政资金的时候,也会考虑各支出部门本年度的绩效执行情况。对于那些绩效非常差的项目,财政部门会限期进行整改。

（三）以绩效预算促民主理财

在所调查的案例中,上海闵行区的改革比较特殊。首先,在启动绩效预算改革的时候,区人大是非常重要的推手。其次,在绩效评价的过程中,人大积极参与。最后,绩效评价的结果及时在网络上公开,接受公众的监督。虽然闵行区的绩效预算改革也经历了一系列技术上的变革,例如改良美国布什总统在任期间使用的项目评估排序工具(PART),但公开、透明、参与始终贯穿整个改革过程。

绩效预算与民主理财是相辅相成的。没有绩效预算提供完整的政府活动的成本、产出和结果的信息,人大和公众的参与势必缺乏坚实的技术支撑。如果绩效评估只在政府内部封闭地运行,就无法保证预算责任。因此,用绩效预算来推动民主理财,或者说将绩效预算整合进民主理财的制度设计应该是未来预算改革的方向。

最后,需要澄清一点,上述三种模式的界定并不是截然分开的。以民主理财为例,广东省、广州市、无锡市、三水区等,都有一些具体的做法。如广州市财政局要接受市人大对财政支出绩效评价报告的审查和监督,三水区在绩效评价环节邀请公民代表参与,无锡市利用绩效预算来提高政府透明度和加强廉政建设,等等。本文归纳的这三个模式,是基于案例最显性的特征来划分的。

二、绩效预算改革的成果

虽然改革的模式不同,但是地方政府绩效预算改革的成果比较相似。

（一）有效抑制了部门的支出需求

因为有了绩效评价,所有参评的项目不仅要按时完成项目,而且还要有绩效。这样,支出部门必须慎重考虑自己的预算申请,那些计划不周详、风险较大的非刚性支出大量减少。对于已经开展了事前绩效评价的,那些论证不扎实的项目根本无法通过第三方的评审,因而也很难申请到财政资金。拿了钱就要出绩效,已经成为财政与支出部门的共识,以往那种编个项目名称就可以向财政伸手要钱的做法再也行不通了。

（二）提高了资金分配效率

有了绩效评估,支出部门在选择项目时,会先考虑那些比较容易出绩效的项目。专家和第三方在审查时,也非常注重比较一个部门内部的不同项目间的绩效。预期绩效高的项目通常更容易获得资助。即使那些只开展了事后绩效评价的地方,虽然绩效评价的结果与下一年的资金分配数量没有直接的线性关系,但项目绩效评价较差的部门,在下一年申请预算时,财政部门通常审查得更严格,这无形中增加了部门预算申请的交易成本。因而,除非一些政治支持较高的项目,其他项目的绩效对部门专项资金的分配有决定性的影响。也就是说,有了绩效评估后,财政资金开始流向预期绩效比较好的项目。

（三）预算更加透明,预算沟通得到改善

项目绩效评价是建立在一系列信息的分析基础之上的,而且在评价的过程中这些信息会在支出部门、财政部门、评审专家之间公开。绩效评价的结果也会在一定程度上向党委、政府和人大公开,闵行区甚至向公众公开。这无疑使得预算透明度增加。同时,有了这些信息,评价过程中所有的参与者就有了载体,通过这些信息的分析来进行预算讨论、决策。因此,预算参与者之间的沟通是建立在预算信息和规则透明基础之上的,预算沟通的质量提高了。

(四) 绩效意识增强,项目管理得到改善

通过这么多年的实践,绩效意识已经逐渐渗透到各个部门。花了钱就要有效益已经形成了共识。虽然绩效评价的项目只是对部门的部分项目进行评价,但是,从实践上看,那些绩效评价比较好的项目的预算单位通常非常配合绩效评价工作,对绩效预算改革理解比较好,项目管理比较规范。从其他国家的经验来看,绩效预算改革的成果不仅仅包括资金分配效率的提高,改善预算沟通和项目管理是非常重要的内容。从这点上看,目前我国部分地方采用的财政绩效管理的界定更符合实际。

(五) 更好地落实政策意图

江苏省、无锡市、三水区的案例分析都证明了绩效预算改革有利于落实政府政策意图,尤其是有利于保障民生项目。之所以能做到这一点是因为财政在改革之初筛选项目时,有意选择领导和公众普遍关注的项目。虽然随着改革的推进,评价项目选择的标准通常是财政资金规模,但是因为这些重点和民生项目一般投入规模比较大,所以一直以来都是财政支出评价的重点。而且,开展了事前绩效评价后,参与评价的项目在申请预算时就要围绕政策确定绩效目标,因而更加有利于贯彻政府政策意图。

(六) 加强了预算监督

这里讲的预算监督包括三个层次:一是人大对政府的预算监督,二是财政部门对支出部门的预算监督,三是支出部门对下属单位的预算监督。从我们的案例来看,人大对政府预算监督的加强从两个方面体现:一是人大参与项目的绩效评价,对具体项目的实施过程和结果更清楚;二是部分地方已经将绩效评价报告上报人大,有的地方人大甚至要单独审查政府绩效报告,如广州市。财政部门对支出部门预算监督的增强显而易见,财政不仅仅了解支出部门项目的预算信息,更重要的,对项目管理的全过程都加强了监督。此外,各支出部门因为要面临财政局组织的绩效评价,所以对下属单位和部门的预算信息和项目管理质量的要求都有所加强。

三、改革所面临的挑战

从上述的分析结果来看,绩效预算改革在地方政府取得了很大的成功。但是,我们的绩效预算改革离真正的绩效预算管理还是有很大的差距的。随着改革的深入,现有预算管理中的深层次问题将暴露无遗,新的问题也将不断出现,因此下一步的绩效预算改革将面临更加严峻的挑战。

(一) 如何确保预算评价工作本身的绩效

绩效预算改革本身也是预算管理工作的一部分,因而也要讲求绩效。这是一个非常紧迫的问题,直接影响到绩效评价的公信力。从目前的情况来看,绩效预算改革过程中主要存在以下几个问题:首先是绩效评价的质量问题。目前这种以项目自评报告作为主要评价依据的方式存在很多问题。因而,必须从根本上提高绩效评价的质量,具体包括:如何合理确定绩效评价的目标?如何确保绩效评价指标体系的科学性?怎样确定绩效标杆?如何确保信息的真实可靠?如何提高单位自我评价的质量?等等。这些看上去都是技术性问题,但是一旦做实,将涉及到预算分配的核心权力问题。其次是如何减少评价成本?几乎所有的案例都反映出绩效预算的工作量太大,一个可以解决的方案是搭建信息平台,部门、财政、评审专家都可以在这个平台上操作。当然,这个平台的开发和运作需要时间,而且必须和现有的部门预算信息系统、软件相容,否则使用起来的成本还是会很大。即使是借助有效的IT技术,绩效评估要求信息的收集、分析、管理的工作量还是相当大,而且不是一劳永逸的,要根据项目的特点随时补充信息,例如某个项目的技术指标、使用和维护保养的情况、保值增值的情况、公众的满意程度等,并不是简单的一个信息平台能够解决的问题,而是对整个政府预算管理系统能力的挑战。

(二) 如何建立有效的奖惩机制,落实绩效责任

绩效预算最终需要部门把绩效理念贯彻到实际的日常工作中。但是,绩效文化的培养需要时间,在改革的推进阶段必须要有有效的奖惩机制。目前的做法都是一些“软”激励,例如对项目绩效评价比较好的单位未来年度的预算申请和审查给予方便,减少他们与财政打交道的交易成本。再有就是通过公布部门排名迫使部门领导为了维护面子而重视绩效评价工作。这些虽然有一些效果,但非制度化,不可

持续。奖惩机制的确立最终要解决的是财政责任的问题。因此,绩效预算的持续推进需要构建有效的绩效责任框架,并且彻底贯彻实施。从国际经验上看,凡是那些绩效预算做得比较成功的国家,绩效责任都非常明确。

(三) 如何调整预算权力结构

说到底,预算改革必须调整现有的预算权力结构^①。马骏指出,中国预算改革的困惑就在于政治权力的核心难以触动^②。但是,如果预算权力结构不发生变化,改革的持续性成果很难保持,因此我们必须考虑如何通过下一步的改革影响预算权力结构。

首先是财政部门与支出部门之间的权力结构,这将对财政部门非常严峻的一个挑战,需要解决的是如何规范支出部门的预算行为。部门预算改革虽然实现了“一个部门一本预算”的目标,但是严格来讲,改革所形成的程序和规则无法确保财政责任。部门预算的核心内容应该是“让部门对自己的预算负责”。要做到这一点,最终需要对部门放权,这和绩效预算的核心价值相符。当然,放权不是放任。放权的前提有两个:一是确保部门能够遵守财经纪律,否则又回到部门预算改革前的状态;二是有效的绩效责任约束机制,保证部门在遵守财经纪律的同时,产生绩效。如果绩效没有保证,必须进行绩效问责。这将远远超越目前的只针对专项资金的绩效评价,而是部门预算改革后的第二次预算管理的“革命”。在第二次革命中,部门将成为政府预算管理的核心分析单位,而不是财政部门。后者的职能主要是进行宏观政策分析,为政府领导从财政资金合理性角度提供政策建议,同时也为部门预算编制提供指导,制定财经规则,对部门预算进行审查和监督,确保支出部门的责任。也就是说,财政部门要彻底实现从运动员到裁判员的转型。

其次是对政府领导预算权力的规范。这个层次很大程度上是对政府领导预算权力的约束。财政在对部门项目绩效进行评价的过程中经常会有这样的困境:绩效评价结果不好的项目恰恰是某位领导特批的项目。这是最考验财政部门智慧的时候,如果领导刚好想拿这个项目做反面典型,财政自然容易操作。但实际情况如果相反,绩效不理想,而领导们重视的项目很多是要看积极成果的。这种情况下,财政部门就会进退两难。绩效预算依赖预算理性来解决资金分配中的政治问题,其前提是决策者必须应用同样的理性来做决策。如果领导的决策不是绩效导向的,绩效预算就最终不会取得成功。

再次是人大预算权力的落实。这也是一个老生常谈的话题。人大在加强预算权力方面的努力与部门预算改革几乎是同步,因此一直比较被动,一方面被动等待政府打开机会之窗,另一方面一旦政府向人大公开预算信息,人大又很容易陷入细节的审查和监督上。当然,这些细节监督并不是很重要。但是,为了取得改革的主动权,人大的改革意识和行动必须是超前的。目前人大最缺乏的是制定规则的权力。从绩效预算改革的国际经验来看,代议制机构立法推动绩效预算改革是一种非常普遍的做法。人大应该成为有力的推手,从制定规则入手,对政府预算行为加以约束。而不是相反,由政府、财政部门建章立制,人大跟进确保执行。此外,人大要继续推动预算的公开和透明。不仅包括政府向人大公开预算信息,同时也要推动政府向社会公开预算信息,而且不能只公布部门预算的信息,还要公布有绩效信息的部门预算决算的信息。目前这方面也是本末倒置,改革的主动权还是掌握在政府手中。

最后是如何让公众参与公共预算过程。目前,对这个问题的争论主要是在对公民参与的有效性的争论上。反方的主要论点是公民参与有可能误导政府决策。作者觉得这是技术上的问题,并不难解决。而且,公民参与并不等于把公民参与的结果与最终决策直接划等号。公共预算是政府拿纳税人的钱为纳税人办事,如果政府连面对老百姓的勇气和意愿都没有,如何确保政府决策的科学性、民主性?那么,在绩效预算改革中如何引入公民参与?我们的案例分析为我们提供了一些思路,如闵行、三水的做法都值得借鉴。但是,下一步公民参与应该做到两点:一是把公民参与转变为一种常态、制度化。二是以支出部门为主体(可以是相关几个部门,取决于具体的议题)的公民参与才更有意义。

① A. Wildavsky, "The Political Implications of Budgetary Reform", *Public Administration Review* 1961, 21, pp. 183~190.

② 马骏:《中国预算改革的政治学:成就与困惑》,载《中山大学学报(社会科学版)》2007年第3期。

(四) 如何与政策过程衔接

中国政府预算过程与政策过程的分离已经尽人皆知。因为这个问题既涉及政府间关系又涉及到横向预算分配权力,所以一直没能得到解决。但是,如果这个问题得不到解决,将成为进一步推进绩效预算改革的制肘。绩效预算改革的方向是把评价环节拓展到事前的绩效评价,才能真正使得预算决策服务于政策目标,也才能对部门进行跟踪问责。然而,由于目前的政策制定在时间上滞后于预算编制,再加上政策决策缺乏有效的制度约束,支出部门很难通过战略规划来确定项目的绩效目标。这也是为什么有些地方迟迟不拓展事前绩效评价的主要原因之一。实际上,政策过程与预算过程的衔接不只是绩效预算改革的要求,也是中国政府预算管理水平较低的根本原因之一。

(五) 如何与政府会计改革衔接

绩效预算改革的核心是绩效评价,而绩效评价必须依赖真实、完整的政府活动的信息。我国目前的政府会计制度难以承担起这个使命。我们所分析的案例,如广东、广州、三水等,已经暴露出政府预算会计制度滞后所带来的问题。首先是预算信息的真实性没有保障。一方面,现有的政府会计系统存在信息失真的隐患;另一方面,会计信息的不完整使得项目单位不得不在项目评审阶段自己添加信息,这部分信息的真实性更加没有保障,也无形中大大增加了工作成本。其次是信息的结构无法满足绩效预算管理的需要,无法准确反映政府、部门和项目的成本、效益、资产、负债等情况,因此评价人员只能依赖部门的自评报告来评价,而这些报告根本无法反映一个部门和项目的成本效益情况,评价结果的信度受到严重质疑。

四、绩效预算改革再讨论

根据改革的内容和层次,Wanna(2010)把预算改革分成了脱胎换骨型(transformational reform)、要件型(Component reform)、预算消减型(restraint exercise)、再分配技术型(reallocation techniques)、内部程序和非正式规则变革型(changes to internal procedures and informal rules)、技术和专业知识改革型(technical and specialized knowledge reform)、文化和态度变革型(cultural and attitudinal changes)^①。中国的绩效预算改革的长远目标应该是通过绩效管理文化的渗透,对现有的财政管理系统进行脱胎换骨的改革。

但是,从现代预算制度的建立来看,先发展有效的行政控制,然后才能采用放权式的绩效预算管理模式^②。我国的部门预算改革是加强行政控制最关键的一步改革,但是这个改革并没有完成使命,因为它实际上只针对基本支出的编制和部门预算总额加强了控制,对占部门预算较大的专项支出并没有发展出有效的控制手段。这为部门预算留下了两个隐患:一是支出需求膨胀,对财政的预算审查提出了挑战;二是项目非常复杂,管理比较混乱。目前的绩效预算改革有效地解决了这两个问题,通过绩效评价向部门要绩效,有效地抑制了部门支出需求的过度膨胀,同时迫使部门加强项目管理。各地绩效评价指标体系的设计表明了改革的意图,这也是绩效预算改革最直接的成果。

然而,彻底地开展绩效预算需要五个基础条件:预算信息及其分析能力、财经纪律、法治原则、预算透明、支持绩效预算的环境^③。从OECD国家的经验来看,都是具备了这些基础条件之后才开始的绩效预算改革。中国地方政府的这几个案例研究验证了这一观点。中国并不具备这些条件,但是还是开始了绩效预算的尝试,而且越来越深入,这就需要辩证地理解中国的实践。

首先,中国的绩效预算改革的实践与绩效预算先决条件的理论探讨其实并不矛盾。因为,中国的绩效预算改革实际上是指系统地使用绩效评价信息来加强预算管理的努力。或者说,虽然我们使用绩效

① John Wanna. "Investigating the Reality Of Reform in Modern Budgeting", in John Wanna (eds.). *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations: Trajectories and Consequences*. Cheltenham; Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

② 参见 Naomi Caiden. "Patterns of Budgeting", *Public Administration Review* 1978, 38, pp. 539~543; 艾伦·希克:《现代公共支出管理方法》,经济管理出版社2000年;马骏:《中国公共预算改革的目标选择:近期目标与远期目标》,载《中央财经大学学报》2005年第10期。

③ 马骏:《中国公共预算改革的目标选择:近期目标与远期目标》,第5~6页。

预算改革这个名词,但是从我们的案例分析来看,没有任何一个地方真正完整地应用了这个概念,甚至没有任何一个地方在改革之初完整地采用绩效预算的概念。在某些实践上,与计划项目预算有些相似,例如都要求制定政策导向的项目目标、都有成本—效益分析、都用绩效评价结果来影响预算决策,等等。但是由于目前的改革只是对专项资金的评价,所以并不是传统意义上的计划项目预算。专项资金与计划项目预算中的“项目”并不是一个概念。总之,虽然绩效预算改革在地方开展得如火如荼,但还不是真正意义上的绩效预算。

其次,如果我们的预算改革不是真正意义上的绩效预算,我们的预算改革到底做了什么?从我们的案例分析来看,这些以绩效预算名义开展的改革实际上进一步夯实了应用绩效预算的基础条件。因而,虽然我国地方政府的预算信息及其分析能力、财经纪律、法制观念、预算透明以及支持绩效预算的环境还不具备,但是迄今为止所付出的这些改革创新却在上述五个方面加强了,使得我们朝着真正意义的绩效预算改革前进了一步。绩效评价复杂和庞大的工作量让支出部门和财政部门同时提高了预算信息及其分析能力。对规模以上项目的绩效评价强化了跟踪问效机制,提高了部门的财经纪律观念,增加了依法理财的压力。同时,绩效评价的过程要求参与各方用事实合理性的分析来讨价还价,因而预算透明度进一步增强。经过近十年的改革,绩效预算观念已经逐步渗透到各个部门。虽然以上五个方面还没有达到启动真正意义的绩效预算改革的程度,但是目前开展的这些改革正在建立起绩效预算改革的基础。

当然,我们也必须清楚地认识到,由于预算决策中的政治性,这些技术导向的预算改革并不能由量变自然导致质变。绩效预算改革的深入开展要求现有的预算权力结构必须得到调整,理顺党委、人大、政府和公众在预算过程中的权力关系。迄今为止,绩效预算改革虽然没有对权力结构调整产生实质性影响,至少更加清晰地暴露了现有的预算权力结构对预算改革的桎梏。中国预算改革所面临的这些挑战已经不是什么讳莫如深的秘密,下一步就要看决策者是否有这个勇气和决心对预算权力结构进行实质性调整。

■作者简介:牛美丽,中山大学政治与公共事务管理学院副教授,中山大学中国公共管理研究中心研究员,管理学博士;广东 广州 510275。

■基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(2009JJD810017);中山大学三期“985 工程”项目;中央高校基本业务费中山大学文科青年教师培育项目

■责任编辑:叶娟丽

