

新西兰的预算改革

牛美丽, 马 骏

(中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 510275)

[作者简介] 牛美丽(1974-), 女, 辽宁灯塔人, 中山大学行政管理研究中心讲师, 博士, 主要从事公共预算研究; 马 骏(1969-), 男, 贵州毕节人, 中山大学行政管理研究中心教授, 博士, 博士生导师, 主要从事公共管理、公共预算研究。

[摘 要] 20 世纪 80 年代开始, 西方发达国家开始了以结果为导向的绩效预算改革。在这场预算改革中, 新西兰被认为是绩效预算改革最成功的案例。新西兰绩效预算改革的兴起背景、改革进程和主要措施, 对中国财政预算管理改革具有重要的借鉴意义。

[关键词] 预算改革; 新西兰; 绩效

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)06-0802-09

20 世纪 70 年代末期, 为了改进公共部门资源配置和使用的效率, 发达国家开始重新构建公共预算和财政管理体制。具体地, 在新公共管理改革的框架下, 这些国家都开始采用一种称之为新绩效预算或者结果导向的预算模式。1982 年, 英国启动了被称为“财政改革创新”的改革。随后, 1983 年澳大利亚启动了“财政管理改进项目”和“项目管理和预算”改革; 新西兰在 1989 年颁布了《公共财政法案》, 发起了类似的预算改革; 1993 年美国制定了《联邦政府绩效和结果法案》。在所有这些改革创新中, 新西兰的预算改革开展得最彻底, 也最有代表性。这篇文章主要介绍了新西兰预算改革的原因、进程、措施以及对我国预算改革的借鉴意义。

一、新西兰公共预算改革的兴起

(一)原 因

新西兰的预算改革是公共部门改革的一个部分, 而其公共部门改革又是新西兰更为广泛的政治和经济改革的一部分。新西兰的经济困境是改革的根本动力; 劳工党在 1984 年的执政给改革提供了政治上的契机^[1] (第 203-232 页)^[2] (第 13 页); 改革原有预算体系的弊端是新西兰预算改革的主要目标。

在 20 世纪 70 年代和 80 年代早期, 在国家的出口补贴和进口关税的保护下, 新西兰的私人部门没有面临国际竞争的压力。广泛的政府管制和国有部门生产机制也限制了国内竞争。为了推行这些保护性和管制性的政策, 政府累积了大量的财政赤字, 并对金融部门实行广泛和严格的控制。结果, 在 70 年代和 80 年代早期, 政府债务和通货膨胀都迅速增长^[3] (第 81-92 页)。1984 年, 财政赤字占国民生产总值的 9%^[4] (第 357-381 页)。官方负债达国内生产总值的 27.6%^[5] (第 405-422 页)。

新西兰劳工党的执政为改革提供了契机。新西兰的劳工党走左翼路线, 致力于建立福利化国家, 要求增加在公共卫生、社会福利等项目上的支出, 并且认为政府对经济的过度干预是新西兰财政危机的根

本原因^[2] (第13-14页)。劳工党的领导人是积极的改革者。他们相信市场经济的竞争是解决新西兰经济危机的唯一出路。

再有,新西兰的预算体系深受60年代计划——项目预算模式的影响。该体系是以项目为基础的,是一种相对集权的以现金制会计为基础的预算和财政管理体制。这种体系的问题是公共责任不明确、目标和绩效没有清晰地定义、支出无法控制、资产管理效率低下。

(二)现实条件

新西兰是单一制国家,一个政党在国会中占大多数。虽然新西兰的国会有一定的独立性,但是基本上是和政府的基调保持一致。新西兰的公共部门改革主要是通过立法的授权,而不只是单纯政府部门的调整。同时,新西兰的政治传统是部长负责制,这为改革中权利、责任的划分提供了便利。而且,新西兰政府在六七十年代颁布了一系列法案,明确政府官员的选拔是基于个人的能力和道德操守,而不是裙带关系。这使得新西兰的政府管理很少发生腐败现象^[1] (第203-232页)。这些客观的条件为新西兰大规模、深层次的改革提供了政治上的条件。

西方经济学中的制度经济学理论为新西兰的政府改革提供了理论上的支持。具体包括了交易成本理论、公共选择理论和委托代理理论^[4] (第357-381页)。斯科特(Scott)等认为,在公共政策和管理中,交易成本的存在导致了公共选择和代理问题。交易成本的存在使得组织良好的个人或利益集团更有能力影响公共政策的方向,而信息匮乏、组织散漫的组织和个人很难影响到公共政策的决定。因而,怎样使得政策的制定和资源的分配能够更好体现公众对公共产品和服务的普遍需求是公共选择的一个难题。此外,即使公共政策的制定反映了公众的要求,最终是否能有效地提供公共服务取决于政府机构如何来实施这些政策,这涉及到政策目标和政府工作人员行为的整合问题。新西兰的公共改革重点在通过一系列制度和过程的设计来避免公共选择带来的难题,并最小化交易成本^[4] (第357-381页)。在政府和公众之间、公共部门内部以及政府部门相互之间建立委托人和代理人关系,超越单纯的管理上的技术创新是新西兰公共部门改革的一个特点。

(三)改革的核心内容

新西兰公共部门改革的核心目标是:效果、效率和责任。改革进程的关键成分包括:

1. 公司化和私有化政府贸易型企业。
2. 明确划分政府各部门职能,特别是对政策建议、提供服务和规章性的职能加以区分。与之对应,明确划分资金提供者、服务提供者和服务的购买者。
3. 下放部门管理权限,行政长官有权对人事、投入的选择和购买作决策。
4. 增加合同的使用(比如部长和行政长官的绩效合同、部长和部门之间的合同、资金提供者和购买者之间的合同、购买人和服务提供者之间的合同)。
5. 财务管理实行使用权则发生制,把重点从投入转向产出和效果。

二、改革的进程

前面提到,新西兰的政治体制对新西兰政府改革的成功起到了关键的作用。新西兰政府改革的一个突出特点就是通过一系列立法来推动改革的进程。这些法律明确了改革的目标、原则和特别的革新技术的使用,也表明了政府进行彻底的改革的决心。具体说来,新西兰的改革主要分四个阶段,由四个法案来推动。

第一阶段,新西兰政府重新审视了国家在经济中的作用,区分了公共部门和私人部门的不同作用,强调市场原则指导经济或者商业决策,不再运用国家干预的命令和控制模式来进行决策。新西兰政府将公共服务部门的政策、管制和商业活动区别开来,并将它们建成独立自主的国有企业^[6] (第13-27页)。1986年的《国有企业法案》为传统的贸易型部门的公司化提供了法律依据,将改革的基本框架固定下来。这个

阶段的改革目的是使国有企业的管理者能够像私人公司的经理那样拥有管理上的自主权。生产和定价的权力都被下放给了国有企业的经理,这些管理者也必须在结果上对部长和议会负责。在 1986 年到 1990 年这一段时间,新西兰采取了私有化措施,将许多国有企业卖给私人部门^[3](第 81-92 页)。

第二阶段,新西兰政府开始改革公共服务的核心。预算改革也是在第二阶段开始的。第二阶段的改革包括两部分的内容,分别体现在 1988 年的《国家部门法案》和 1989 年的《公共财政法案》。为了加强政治家对官僚部门的政治控制,新西兰政府明确了部门行政长官对管理的效率和效果负责,把国家服务委员会从公共服务的管理者角色转为行政长官的雇主和公共部门管理的顾问。具体包括:(1)《国家部门法案》重新界定了部长和部门首席行政官之间的关系。中央部长更了解宏观的国民经济和政府管理,因而负责公共政策的制定或者说对结果(outcomes)负责。部门行政长官在部门的绩效上对部长负责或者说对产出(output)负责;(2)《国家部门法案》废除了公务员的终身制。在部门和政治家之间的关系上,新西兰原有的政治体制很特别。新西兰官僚部门在改革前设有一个终身制行政负责人(permanent head)。但是,部门在许多情况下并不只是对一个部长负责,部门职能的不同部分是由不同的部长管理的。例如,劳动部的终身制行政负责人通常要向三个部长报告工作:劳动部长、就业部长和移民部长,这增加了交易成本,造成了管理上的低效率。根据《国家部门法案》,终身制行政负责人被改称首席行政官员(chief executive),任期为五年。首席行政长官是合同制的,合同中规定了在职期间的绩效标准。期满后,如果达到合同中的绩效考核标准可以续签合约;(3)和《国有企业法案》将管理决策权下放给管理者相似,《国家部门法案》将管理决策的权力下放给了官僚部门的管理者,即首席行政官员^[3](第 81-92 页)^[6](第 13-27 页)。通过引入私人部门的雇佣政策,新西兰政府在核心公共部门建立了一种新型的雇佣关系,行政长官有权力雇佣或者解雇他的下属;(4)《国家部门法案》允许把一个机构分成两个子单位,一个是公共服务的资助者和购买者,另一个是公共服务的提供者^[7](第 423-445 页)。

1989 年的《公共财政法案》把公共部门财务管理的重点由投入转向产出和结果,主要致力两个方面的革新:(1)《公共财政法案》要求所有的公共财务声明都要使用权则发生制,并且对普通大众公开,以此来提高预算的透明度;(2)要求所有的拨款都要和产出直接相挂钩,以此来提高机构对使用预算资源的责任感。这些财政改革有助于部长更好地监督部门的绩效、更有效地测量部门的绩效、保证部门有能力去实现绩效。在这个新体系下,政府必须制定明确的目标或者“结果”,部门则负责设计项目或者“产出”。因此,它迫使政府和政治家重新审视政府正在做什么并明确项目(或产出)与目标(或结果)之间的关系。而且,在这一新体系下,部长对结果的实现负责,部门只对产出的生产负责。

为了实现这种预算重心的转移,新西兰政府在以下几方面对预算框架进行了改革:(1)将预算的重点从投入转向产出,放松投入上的控制,实行以产出为核心的预算和管理,强调明确定义产出;(2)对引入资本费用和资产买卖放权;(3)采用权责发生制的会计和预算;(4)在强调公共责任的同时下放财政决策权力,赋予部门负责人更大的责任,同时也实行更大的奖励与惩罚;(5)引进信息系统来帮助评估绩效。这些改革的一个重点是在公共部门建立一种改进绩效的激励结构^[3](第 81-92 页)^[6](第 13-27 页)。

第三阶段的改革以 1994 年《财政责任法案》(Fiscal Responsibility Act)的颁布为标志,通过细化一系列有关财政管理责任的原则,提高绩效报告的质量来规范财政政策的实施,比如,规定在财政有剩余的情况下,维持政府债务的适度增长;为将来的恶性事件做好准备;加强财政风险管理;确保将来税率的可预测性;等等。同时,《财政责任法案》要求任何与上述原则相偏离的情况都必须要向社会公布,并且这些偏离只能是暂时的。另外,《财政责任法案》进一步明确了财务部长对财政管理的目标负责。这些目标和产出相关,并且和他/她的工作绩效评定及任期期满后是否继续留任紧密相连。同时,新西兰对 1989 年的《公共财政法案》进行了修订,要求每个月份都要提交以权责发生制为基础的财务报告^[8](第 382-404 页)。

第四阶段的改革和战略管理相结合。随着战略管理在新西兰的兴起(1994-1995),预算在新西兰公共管理改革中的地位更加突出^[8](第 382-404 页)。1993 年新西兰政府颁布了《通往 2010 之路》(Path to

2010)。这份35页的文件展望了接下来的近20年的政府发展规划,如经济增长、社会稳定等。但是这份文件并没有具体说明应该发展什么样的具体公共项目来实现这些宏观的政府规划。同时,新西兰国家服务委员会(State Service Commission)认为原有的公务人员的绩效评定合同缺乏细节的指标,没有太大的实用价值。所以,国家服务委员会提出了一年一度的公务人员的评价体系,称作关键结果领域(key result areas)。另外,国家服务委员会发现先前的产出考察以一个财政年度为基础,没有和政府的长期政策目标相衔接,因而想把绩效评定从定量管理向定性管理转移,更多地考察结果而不是单纯考察产出。1994年,国家服务委员会与总理和内阁(Department of the Prime Minister and Cabinet)一起出台了战略结果领域(strategic result areas),把《通向2010之路》的长期规划和关键结果领域的年度绩效考核联系起来。接下来的《后三年》(Next Three Years, 1994)、《未来的投资》(Investing in Our Future, 1995)和《新机遇》(New Opportunities, 1996)都是围绕《通向2010之路》而制定的。有关和战略管理的结合将在下面的内容中作进一步介绍。

三、新西兰预算改革的具体措施

在大约20年的预算改革中,新西兰政府的主要改革措施包括:

(一)定义产出和结果并区分两者的责任

产出指公共部门提供的产品和服务,结果是这些产品和服务的消费对社会的影响。例如,疾病发生率的下降属于结果的概念,但是为此而作的手术、所作的预防疾病的宣传项目等等,属于直接的服务,因而属于产出。

新西兰预算改革的一个重要特点是将对结果和产出的预算责任分开。根据《公共财政法案》,部门负责人选择生产和同意的产出(产品和服务),部长要对结果负责,即这些产出对公众的影响负责,而部门的行政首长只对产出的生产和供给负责,即他们只对生产和产出的数量、质量、成本、生产是否及时、供给的服务是否在地理上方便消费者等负责。这就是说,新西兰的预算改革只在政治层面上要求预算对结果负责,而不要求在管理层面上也做到这一点^[6](第13-27页)。在这种新的模式下,部长通常通过和各个部门签订“产出合同”的方式来确定他们与各个部门之间的责任关系。关于产出和结果的这种区别导致了政策建议和产出的生产之间的区别。为部长们提供的政策建议主要涉及结果的选择和实现结果的成本和方式,也包括产出是否可以通过非政府部门或者非政府手段进行生产^[6](第13-27页)。值得一提的是,美国和澳大利亚等国的预算改革并没有进行这种区分,结果是公共部门的核心,部门不仅要对产出负责而且要对结果负责^[6](第13-27页)。

在新西兰的预算模式下,议会根据产出拨款。但是,这并不意味着新西兰的预算改革不重视结果。正如鲍尔指出的,虽然新西兰的预算改革没有将结果放在正式的管理体系的核心,这并不等于在政策分析中没有包括结果的考虑^[9](第56页)。实际上,在政治层面上,议会是非常重视结果的。议会虽然是按照产出来拨款的,但是,它要考虑这些拨款生产出来的产出是否有助于实现各种结果。在部长们决定从部门或者其他的非政府部门购买产出时,他们必须明白他们要追求什么结果。否则,部长们的购买就是没有目的,他们将不知道应该购买什么产出。换言之,他们必须先明白自己在政治上应该对什么样的预算结果负责,然后再根据这个结果来购买那些最有助于实现他们负责的预算结果的产出。在这种框架下,虽然各个部门只对产出负责,但是,在与部长签定购买合同的过程中,各个部门如果希望在合同形成的过程中有效地讨价还价,它们必须清楚部长们关心的产出是什么^[6](第13-27页)。实际上,《公共财政法案》要求部门预算要说明部门的产出、结果和绩效指标。这意味着部门至少间接地对结果负责^[6](第13-27页)。

新西兰将部门绩效重点放在产出而不是结果,强调部门并不承担结果方面的绩效责任,主要是基于如下的考虑。第一,由于很难在产出和结果之间建立因果关系,因此要使部门或者机构对结果负责是很困难的。第二,公共支出的结果比较难以测量。第三,结果的实现往往需要比较长的时间,很难在短期

内进行判断和测量。有时,一项或者一些产出要实现结果往往需要几年甚至十年的时间。第四,根据产出配置资源(即将投入成本配置到产出上)也会受制于现有的会计管理系统,将产出成本配置到结果在大多数情况下几乎是不可能的。此外,1988年的《国家部门法案》中把部长和部门之间的关系以合同形式确定下来,这为部长和部门的预算责任的划分创造了条件^[6](第13-27页)。

新西兰的预算改革对于产出的依赖也遭到了一些批评。因为,政府最终应该关心的是结果而不是产出。但是,这一选择也给政府的预算管理带来一些好处。首先,这种模式为政府进行预算决策提供了更多的有价值的信息。正如新西兰前财政部长路丝·理查德森所言,由于采取了这种预算模式,预算过程中形成的各种关于产出的信息在一些关键性的财政决策上给她提供了帮助。而且,将重点放在产出上可以为部长们提供一些真正有价值的关于各个部门提供的公共服务的信息,从而有助于他们在众多的支出要求中做出明智的选择。其次,这种新模式可以帮助杜绝预算领域长期存在的议员“分赃”的现象,因为每个议员都希望并有能力在预算资金的分配过程中为选民争取地方建设经费。

(二) 结合战略管理确定优先性排序

从1994年开始,新西兰的预算改革要求政府建立最高层面的结果目标,而且这些结果目标要求与长远的战略目标相一致。1994年的《财政责任法案》(Fiscal Responsibility Act)要求政府说明广泛的战略优先顺序(Strategic Priorities),作为政府准备预算的指导性文件。战略优先顺序具体包括了战略结果领域(Strategic Result Areas)、战略优先顺序和宏观目标(Strategic Priorities and Overarching Goals)、指导公共部门政策和绩效的关键性政府目标(Key Government Goals to Guide Public Sector Policy and Performance)。这些战略优先顺序的指导性文件主要用来说明政府政策的大致方向而不是具体的目标。它们被看做是引导预算过程的“优先顺序工具”(Prioritization Tool)。在这些策略的指导下,新西兰紧紧围绕着部门的战略计划来推行预算改革。

1. 预算过程的结果引导。新西兰政府预算的结果导向主要体现在三方面:(1)正如前面提到的,新西兰的议会拨款时要求各部部长他们所购买的一系列产出与政府期望实现的结果之间的联系;(2)结果对于预算过程的影响还体现在新支出要求的审查上。实际上,大部分支出审查都是集中在这一方面,而且主要审查这一新的支出是否对结果的实现做出很大的贡献;(3)议会对于预算和各个部门绩效的事后审查也非常重视产出和结果之间的联系。它通常会用问卷的形式要求部门提供一些信息,例如产出对结果有什么贡献?

2. 部门的战略计划。在新西兰,通过“关键性的优先顺序”(以前被称为“关键性的结果领域”),整个政府的总战略计划进一步被落实到各部门的战略计划。部门负责选择这些关键性领域的优先顺序,中央预算机构也在一定程度上参与这一过程。这些关键性优先顺序都必须是明确的(specific)、可测量的(measurable)、可实现的(achievable)、结果为中心的(result-focused)、有时间限制的(time-bound)。

目前,“关键性的优先顺序”不再是正式框架的一部分,新西兰政府致力于改进部门战略计划的质量并使得部门更加注重结果,从而把各个部门的活动与政府宏观战略优先顺序衔接起来。一个被称为“能力、公共责任和绩效”的试验已经开始推广。在该试验中,部门在形成战略计划时要广泛地进行咨询,并向议会进行事前汇报。部门最后形成的战略计划要明确说明以下内容:(1)机构准备实现的结果;(2)为了实现这些结果,机构现在和将来需要具备哪些能力;(3)机构运行的环境;(4)机构必须考虑的风险。

但是,在部门战略计划中考虑结果并不意味着部门要对结果承担公共责任。在部长和部门签订的“产出合同”(以前被称为“购买合同”)中,一般不包括结果的信息。政府只是鼓励部门提供一些关于产出如何贡献于结果的背景信息。由于影响结果的因素很多,结果能否实现通常是在每个管理者的控制之外的,因此,新西兰的预算改革不要求管理者对结果承担公共责任。在新西兰,结果的信息是产出信息的补充而不是替代。结果信息在部门管理中发挥重要作用,例如,结果定位对于设定产出方向、整合人力、物力资源等有重要的指导作用。

(三)将结果整合进决策与管理

在新西兰,为了将结果整合进决策与管理,进行了三方面的努力:(1)改进结果信息的质量;(2)要求在决策过程中使用关于结果的信息;(3)进行影响评估。

为了改进结果信息的质量,新西兰推行了一个被称之为“政策建议过程”的制度。政策建议的主要作用是识别问题所在并提出解决方案,这通常要涉及产出如何贡献于预期的结果。为了改进结果信息的质量,新西兰政府在结果为主的管理中运用了几个指标:状态指标(state indicator)、效果指标(effectiveness indicator)、风险指标(risk indicator)。状态指标提供了关于现实状况的信息,帮助政策制定者和决策者发现比较严重的问题,从而指导优先性顺序。效果指标用于测量某一项政府干预的成功与否。风险指标提供关于政府干预的主要领域的信息。例如,社会政策部发布的《2001年社会报告》包括了35个测量新西兰社会健康状况的指标。这些指标可以帮助政策制定者明确什么领域是政府应该关注和干预的、也可以帮助测量干预的效果如何。

在此基础上,财政部和国家服务委员会实行了一个路径探索项目(Pathfinder Project)来提高结果测量的能力和改进结果管理的方法。这个项目的目的是将鼓励各个部门将结果的信息运用到决策和管理中,并互相分享经验。

为了进一步使得结果的货币价值最大化,新西兰政府强调进行影响评估。同时,为了改进结果信息质量,新西兰政府对政策建议过程也进行影响评估,即对政府的干预将会产生什么影响进行评估。但是,这种影响评估是一种事前分析。为了实现货币价值最大化,还需要对影响进行一种事后评估。这种事后评估主要包括一种关于因果关系的深入分析,从而寻找进一步增加货币价值的机会。在和各个部门讨论政策建议时,中心评估机构主要关注的是怎么改进评估标准。从2000年开始,预算投标一般都要求包括相应的评估标准。

(四)财务管理创新

为了改革传统的预算模式,新西兰政府把以投入控制、现金制会计和年度报告为核心工作的预算管理转向一个以产出为基础的、战略计划和资源配置相结合的财务管理体系。在这一体系中,资源一般是根据协议的价格来配置给相应的产出的。每个部门必须证明它们能够有效率地使用资产,并且和其他的供给者相比有价格上的竞争优势。这主要通过一系列合同规范各个参与机构之间的权力责任关系来实现,包括购买合同、所有者合同、管理合同等。这些合同中涉及各种各样的讨价还价规则、实施过程中绩效监督和报告(包括月、半年、年度报告)的具体操作等内容^[6](第13-27页)。

1989年的《公共财政法案》还改变了拨款和会计处理程序。现在的年度预算拨款分为三类:(1)适用于现金支出和投入获得的方式一;(2)适用于资源消费的方式二;(3)适用于产出消费的方式三。为了反映生产产品和服务的过程中真实的资源耗费,《公共财政法案》还用权责发生制会计取代了传统的现金制会计。私营部门常用的资产与负债平衡表也被引入政府会计来帮助评价各个部门的财政绩效以及维持政府的资产基数。这种会计体系有两大优势:(1)使得我们清楚政府的政策是否是可以持续的,使得我们清楚地认识到短视的政策远期后果;(2)使得我们能够评估政府是否能够保持资产的价值。

虽然新西兰的预算改革与其他OECD国家的预算改革都属于结果导向的预算改革,但是,新西兰的预算改革在许多方面是比较有特色的。首先,新西兰的预算改革作为整个公共部门改革的一部分,改革的推动力量是多元的。从政党、议会到国家服务委员会、财政部都是改革的主要推动力量,各部部长对改革的理念也达成了共识。这为改革的顺利推行提供了思想观念的基础。

其次,在公共选择理论和交易费用理论的指导下,新西兰的绩效预算改革借用了市场化管理的模式,明确地将政府和部门的绩效责任分开,使得政府或者部长对结果负责,而各个部门只对产出负责。也就是说,新西兰的预算改革只在政治层面上要求预算对结果负责,而不要求在管理层面上也做出同样的要求。

再次,绩效预算改革和政府中长期战略计划的结合是新西兰绩效预算改革的另一个特点。新西兰

政府制定的宏观战略计划和部门的具体战略计划相衔接,为政府的宏观政策的制定和部门的具体实施提供了详细的指导,使得预算的编制、执行、监督和评估都建立了明确的结果导向。

四、新西兰预算管理改革的借鉴意义

新西兰的预算和财政管理的改革比任何国家都开展得更为彻底,几乎给政府管理的所有领域都带来了根本性的改变。因为中国政府管理的现实情况、国家政治体制和新西兰有很大的区别,中国目前还不能照搬新西兰的模式。但是,这并不等于说中国不能引入绩效预算。一些地方政府绩效预算改革的试点已经显示绩效预算在中国有用武之地。下面主要谈谈新西兰的经验对中国的借鉴意义。

首先,广泛的政治支持是新西兰政府改革成功的关键因素之一。新西兰的总理是改革的主要推动者,财政部、国家服务委员会以及其他与财政政策相关的各部委都是积极的参与者。部长和政治家在立法过程中的督促作用也不可忽视。这些部门和政治家、官员对改革的理解和支持对改革的顺利实施至关重要。目前中国绩效预算改革的政治条件还不成熟,对绩效预算改革的重要性和紧迫性还没有形成普遍的共识。虽然部分地区已经开始了绩效预算的试点工作,但是这些地区的财政部门是绩效预算的主要推动者。对于绩效预算的认识还仅限于财政部门,而且财政部门本身对绩效预算的认识也还很不成熟,所以期望近期内绩效预算在各级政府和政府各部门得到广泛的认同是不现实的。同时,新西兰的一系列法案明确划分了财政责任并且对官僚实施了有效管制,使得改革得以顺利进行。预算绩效考核最终要求各部门以绩效为核心进行规范的管理。但是,在中国目前的体制下,不可能像新西兰那样把改革的各项措施立法,也适于通过产出与结果的划分来确定各级政府官员之间以及部门之间的权责责任。虽然,上级主管部门和财政部门可以在一定程度内对部门的预算行为有约束,但是这种约束还是软约束,即没有相应的立法。因此,我国的预算改革仍然会采用“摸着石头过河”的做法。这种做法与新西兰立法先行的做法相比,虽然约束不足,但是灵活有余。我国的宏观政府管理环境还不适合广泛地推行绩效预算,结合各地方的实际情况进行小范围的试点不失为一种切实可行的策略。在试点的过程中,地方政府主要领导、地方人大以及各职能部门领导的广泛认同,这是必不可少的条件。

其次,中国预算管理的基础和新西兰有很大不同。一方面,新西兰政府的预算改革作为整个政府部门改革的一部分,其前提是政府职能以及政府各部门之间的职能都有了明确的定义和划分。但是,我国公共财政体系的建立仍然是现在进行时,这是我国的预算管理工作,也是推行绩效预算改革所必须面对的事实。另一方面,新西兰的绩效预算是在原有的计划一项目预算基础上发展而来的,绩效评价是以项目或部门为基础的。在中国,部门预算改革才具雏形,并不是部门所有的支出都和整个部门的绩效直接相关。因此,在现阶段,不建议在地方政府推行以部门为基础的绩效预算的考核。取而代之的,作者建议绩效预算的试点以项目为基础,通过部分重点项目的绩效评价,一方面积累绩效评价的经验;另一方面也有利于逐步培养部门的绩效观念。只有各部门真正转变观念,把绩效作为部门工作管理的核心价值,绩效预算财政真正落实到实处。

更具体来讲,因为部门预算的编制是根据支出的功能分类,包括人员经费、公用经费和专项经费三类,而且人员经费是“养人”支出,和部门的绩效的关系不大,所以,不建议把这部分支出作为绩效考察的对象。公用支出是用来维持一个部门的正常工作和运转的需要,会影响到一个部门提供的公共服务水平和质量。理论上讲,这部分经费由财政部门根据综合指标来核定,但是由于目前的预算编制主要是采用定员定额的做法,主要考虑的是财政负担能力而不是实际需要,从实践上看,各部门的公用经费包罗万象,部门间在标准上也存在很大的差异,对公用经费的绩效考评很难大范围地开展。因为:(1)由于公用经费的复杂多样,对每一项公用支出都作绩效分析是不可能的,只会为绩效预算改革的推行增加不必要的工作量,而且在公用经费普遍不足的情况下,对这部分支出做过细的评价只会适得其反;(2)有些公用支出和部门提供的公共服务并没有直接联系,或者说很难确定它们之间的因果关系。例如,部门的会

议经费。因此,对这一部分经费的绩效考核有两个建议:一是采用产出分析法,例如办公会议经费,可以用举办办公会议的次数作为考察的指标,而不必一定要测量这些会议产生的效果;二是采用定性的方法,只需要讲明办公会议的召开有利于产生什么样的结果,例如,传达上级的工作精神,增加对领导意图的理解和顺利完成工作部署等等。

和人员、公用经费相比,项目预算是目前推行绩效预算考核的最佳选择。但是作者建议应该是以单个项目为基础,而不是以部门为基础。因为目前的预算安排中,人员、公用优先,剩余的部分才是项目经费。所以对一个部门的项目预算总量的考察没有什么意义。对单个项目的考察首先要回答的问题是,由谁来确定绩效目标?谁对结果负责?谁对产出负责?前面提到过,新西兰的部长对结果负责,国家服务委员会和内阁出台了一系列文件确定部门的中长期战略发展规划并和短期的绩效考察联系起来。中国情况是,各个职能部门对一级的政府中长期和短期的目标都缺少计划的能力,所以它们只能对产出负责。但是究竟谁应该对结果负责是个很复杂的问题,这和中国的政府公共政策的制定有关。通常是政出多头,财政部门或者职能部门本身对政策制定者的决策都缺少预测能力,更没有约束能力。也就是说,中国的政府预算体系没有这个能力来要求哪些人或组织对什么样结果负责。新西兰的部长可以对结果负责是因为他们直接对选民负责。部长是公民投票选举的政治官员,也是国家政策的制定者。在政府管理高度透明、公开的情况下,他们决策的正确性直接影响到他们的政治前途。但是在中国目前的体制下,从选民到被选举的官员到公共政策的制定再到预算的决策是一个错综复杂的过程,剪不断理还乱。预算过程的参与者之间的权责并没有一个清晰的法律框架来规范,所以现阶段绩效预算的作用是有限的。因此,目前中国的绩效预算改革应侧重于对产出的评价,像新西兰一样,要求部门对产出负责,而不应强求对支出的结果负责。部门的绩效报告中必须明确产出,但是对支出的结果,只要说明目标的产出有助于产生特定的结果就可以了。

第三,中国实施绩效预算的技术基础还很不完备。首先,前面刚刚提过,中国的政府决策者也好,部门也好,制定战略中长期规划和制定短期计划的能力还有待提高。对部门和项目的产出的定义有待进一步加强。只有对产出、结果定义明确,绩效考察的结果才会对将来的预算分配有参考价值。其次,中国的预算会计遵循收付实现制为主权责发生制为辅的原则,而不是完全的收付实现制。虽然新的预算科目已经出台,仍然有很多有待完善的地方。所以,作者建议,在现有的技术条件下,绩效预算改革应该是因地制宜,从部门实际条件出发,把重点放在投入和产出关系的测量上,培养部门领导和财务人员的绩效观念,选取一些简单易操作的项目做试点,避免操之过急。此外,作者认为,培训和激励机制对绩效预算的推行十分重要,既包括对部门领导的激励和培训,也包括对基层财务人员的激励和培训。如果领导的观念不转变,或者说他们不具备相应的技术,例如,如何定义产出和结果,如何选取绩效指标,怎样建立投入和产出、产出和结果之间的联系,怎样撰写绩效报告等等,绩效预算的推行也会很困难。

20世纪90年代后期,中国的财政管理才开始从收入到支出的转移,关于预算方法的探索也才刚刚起步。然而,有关绩效预算在西方国家的讨论从二战后就已经开始,从老的绩效预算到新绩效预算经历了漫长的演进过程。虽然中国的预算管理改革起步较晚,但是中国预算改革的优势在于它可以从其他国家的实践中吸取经验,从而不用花费西方国家上百年的时间积累改革的经验。然而,值得注意的是,西方国家的预算改革是和它们的政治体制、政府管理的条件是相一致的。在借用西方预算管理经验的同时,不可忽视我国政治和政府管理的现实条件。零基预算改革在中国的实践已经说明,预算改革必须考虑一个国家或者是一级地方政府的政治、经济、管理和技术等条件。绩效预算是否能够成为中国下一步预算改革的现实选择,现在做出判断还为时过早,但是有一点可以肯定,绩效预算中所强调的效率、效果和明确划分责任的概念将成为下一步中国预算改革的重点。如何在实践中应用这些概念,中国地方政府的预算改革可能提供不同的答案。

[参 考 文 献]

- [1] Goldfinch, Shaun. Evaluating Public Sector Reform in New Zealand: Have the Benefits Been Oversold? [J] Asian Journal of Public Administration, 1998, 20(2).
- [2] Schick, Allen. The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change[R]. A Report Prepared for the State Services Commission and The Treasury. New Zealand: 1996.
- [3] Goldman, Frances & E. Brasheres. Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand[J]. Public Budgeting & Finance, 1991, 11(4).
- [4] Scott, Graham, & I. Ball, T. Dale. New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1997, 16(3).
- [5] Schwartz, Herman M. Reinvention and Retrenchment: Lessons from the Application of the New Zealand Model to Alberta, Canada[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1997, 16(3).
- [6] Ball, Ian. Outcome Specification. New Zealand Society of Accountants Public Sector Challenge: Defining, Delivering, and Reporting Performance[J]. Wellington: Convention Papers, 1992, 11.
- [7] Mascarenhas, R.C. Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand[J]. Public Budgeting & Finance, 1996(Fall).
- [8] Campos, Jose E. & S. Pradhan. Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with An Application to the Australia and New Zealand Reforms[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1997, 16(3).
- [9] Boston, John. & J. Pallot. Linking Strategy and Performance: Developments in the New Zealand Public Sector [J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1997, 16(3).

(责任编辑 叶娟丽)

Budgetary Reform in New Zealand

NIU Meili, MA Jun

(Center for Public Administration, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biographies: NIU Meili(1974-), male, Doctor, Associate professor, Center for Public Administration, Zhongshan University, majoring in public budgeting; MA Jun(1969-), male, Doctor, Professor, Center for Public Administration, Zhongshan University, majoring in public administration and public budgeting.

Abstract: In the 1980s, some Western Countries started installing outcome-oriented budgeting in government budgeting systems. Among these countries, New Zealand is viewed as the best case of conducting performance-based budgeting (PBB) reform. This paper firstly introduces the initiation of PBB in New Zealand. And then, the authors describe the procedures and major strategies of PBB reform in New Zealand. At last, this paper explores the application of New Zealand's budgetary reform in Chinese budgeting systems.

Key words: budgetary reform; new zealand; performance