

## 让绩效评价与预算过程实现无缝对接

中央财经大学教授 王雍君

新预算法和一系列相关政策文件的颁布实施，标志着从中央到地方都迈入了全面绩效管理的时代。当务之急是找到成本低但收效大的方法，以确保绩效评价走上正轨和融入预算过程，从而将绩效导向预算作为建设服务型政府的核心工具。

步入正轨的绩效评价需要满足四项基本要求。

首先是目的清晰无误。绩效评价的目的不是评价绩效，而是鉴别公共政策与支出的成败得失，使其成为决策程序中弥足珍贵的关键一环。

其次是评价成败的关键标准清晰无误。关键标准只有两个：成本有效性和公众满意度。前一个关注以多大代价、在多大程度上达成了目的。政府的本质是服务人民，即以合理成本交付公众偏好的公共服务。在服务型政府理念下，目的集中体现为公共服务的数量、质量、及时性、平等性、可得性和可持续性，成本就是纳税人为此付出的全部代价。成本绩效特别重要但常被忽视。公众满意度包含的范围更宽，涵盖公共价值绩效观，比如信息透明度、责任性和回应性等。

再其次是标准化的评价框架统一应用于各级政府，以促进可比性。如果没有可比性，公众就无法知晓相同的公共服务（比如教育和医疗）谁好谁差，很难促进服务竞争，标杆管理、最佳实践等行之有效的绩效工具也很难大范围应用。对了解公共服务与成本是否改善或恶化而言，可比性也很重要。

最后是常态化地公开绩效评价报告，并作为预决算文件的重要组成部分。绩效评价报告应标准化和通俗化，采用公众和非专业人士也能看懂的制式与风格。

为了满足以上四个标准，过分关注指标体系并不可取，而且具有误导性。评价指标不是越多越好，而是越精炼越好，这样才能让人看清成败得失及其原因所在。

此外，诸如国库现金管理绩效、公共资产管理绩效、税收支出管理绩效，在当前绩效评价中仍有一定的盲区。代表性、责任性和回应性等公共价值也需要进一步体现。

比鉴别绩效成败更重要的是改进绩效管理。原则上，只有绩效评价与预算过程实现无缝对接才有作用。

无缝对接涉及三个关键方面。一是预算准备阶段的对接。在此阶段，预算单位在预算文件清晰陈述政策目标，量化为少量关键绩效指标，并按这些指标申报预算。这是最紧要的一步。

二是预算一旦进入执行阶段，这些指标应立即被自动监测，实际值的进度及其与目标值的偏差也被自动跟踪，并纳入常态化的“预算执行情况分析”中。

三是依据或参考差异分析的结果，以适当方式实施奖罚。需要重视的是，没有有效的激励机制，只把预算拨款与绩效结果机械挂钩并不适当。“究竟需要多少拨款”和“如何实施奖罚”不应混同起来，这是两个相关但本质上不同的问题。拨款的多少主要取决于事项本身的政策重要性，而不是绩效，只有少量例外。

以上三个关键方面应同步实施，缺一不可，否则就不是真正意义上的绩效导向预算。绩效导向预算要求支出联结政策成果，这是其最主要的特点与优势所在。投入导向预算切断了这种联结，因为它关注的是谁花钱、花在何处、花了多少，而不是“花得怎样”。然而，绩效导向预算的实施门槛极高，挑战令人敬畏。这些门槛可称为配套条件和保障机制。

客观、独立和公正地把绩效评价做好已属不易，把绩效评价融入预算过程以驱动绩效管理更为复杂棘手。因此，配套条件与保障机制应该被牢固地确立起来。

两个主要的配套条件是管理胜任与数据可得性。两者都关乎能力建设。管理绩效所要求的能力，远远高于遵纪守法即合规所要求的能力。公共管理者必须熟悉博大精深的绩效管理专业知识，熟练掌握相关技能，包括对国家战略与政策优先性了然于胸，以及对权责会计、支出分类、大数据技术和管理工具的合理运用。绩效数据的可得性和质量同样至关重要。

保障机制旨在约束与引导公共管理者的行为动机。行为动机可概括为三个最重要的动因，这就是关注结果、问责机制和公共道德。

无论如何，绩效管理和服务型政府建设的最大困难在于实施，而不在于概念。这是一项复杂的系统性社会工程，意义非凡但实施起来十分不易。