

基于编制本位和流程再造的 预算绩效激励机制构建

童 伟

内容提要：中国当前的预算管理具有典型的激励不相容特征，节约成本、提高效率虽有利于社会整体效益的增进，却无益于部门利益的提升。部门不仅不能从资金节约、效率提升中获益，反而会使部门预算因资金结余被削减、部门绩效因支出目标未达成被扣分。这种逆向奖赏资金浪费、惩罚效益提升的管理机制，使部门利益与社会利益相悖，同时也与绩效预算改进政府行为模式、提高资金使用效益、以较低的成本为社会公众提供更为充足高质量服务的要求背道而驰。应通过改变预算编制基本单元、再造预算绩效管理流程、完善预算奖惩机制，构建相容性预算激励机制，诱导部门在自身利益最大化的同时选择最优社会行为，实现社会效益与部门利益的共同增进。

关键词：政府预算 绩效管理 激励机制

中图分类号：F810 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-2878(2019)06-0046-11

DOI:10.19477/j.cnki.11-1077/f.2019.06.004

以绩效为核心的预算管理将对投入控制的重视转变为对目标和结果的关注，期望通过适度放权获取可预期的预算管理结果。这一预算管理模式以预算主体最终执行结果为客观考核标准，以此检验政府预算对民众偏好的满足与回应程度，并以绩效评价结果为基准，对预算主体进行激励与约束，最终将政府预算运行引入不断完善与持续提升之中。从这一意义上来说，预算绩效管理在回应民众偏好，实现社会效益最大化的目标方面，完美切合了国家治理现代化以更高的行政效率、更低的行政成本、更好的公共服务实现公共利益最大化的价值追求（阿伦·威尔达夫斯基和布莱登·斯瓦德洛，2001；苟燕楠，2010）。

党的十九大报告因之提出全面实施绩效管理，中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）（以下简称《意见》）明确指出，要在3-5年的时间内基本完成全方位、全过程、全覆盖预算绩效管理体系的构建。作为绩效管理的重要组成部分，激励机制因其在规范预算主体行为，调动和激发预算主体积极性、主动性和创造性方面具有的独特意义，受到各方的广泛关注。

作者简介：童 伟，中央财经大学财经研究院研究员，绩效管理研究中心主任，北京市财经研究基地研究员，博士生导师。

基金项目：世界银行项目“中国绩效预算管理方案与路径研究”，教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国经济发展新常态的内涵、特征及其演变逻辑研究”（编号：15JZD011）。

作者感谢匿名审稿专家所提宝贵建议，当然文责自负。

一、绩效激励机制的理论原理与实施流程

合理构建的激励机制通过对责任主体主观动机和行为选择产生的影响，激发其内在动力，并使其确信围绕目标所付出的努力会得到积极的回报。在这种情况下，责任主体才会因之努力奋斗、积极作为，不断完善行为、改进绩效，朝着激励主体所期望的目标前进。

（一）激励机制的理论原理

波特和劳勒（1977）综合激励理论认为，激励由期望→努力→绩效→奖励→满意度→再努力等一系列因素组成，在对付出怎样的努力可达成预期目标，达成预期目标之后会获得怎样的奖赏，获得的奖赏是否能够满足预期，是否具有足够的吸引力等问题进行深入思考后，责任主体会做出相应的行为选择，即目标是否值得努力，应该如何努力。为此，应从期望、努力、绩效、报酬和满意度等方面构建激励流程，且这几者间成正相关关系，即期望值↑→努力程度↑→绩效↑→报酬↑→满意度↑→持续努力积极性↑（刘轩宇和方有云，2015）。

从上述分析可见，综合激励理论的核心在于责任主体对报酬效价的主观预期，亦即，要达到有效的激励必须处理好期望→努力→绩效→报酬→满意度之间的关系，只有这样，才能充分调动责任主体的积极性，建立有效的激励机制（程国平，2002），其大致流程如图1所示。

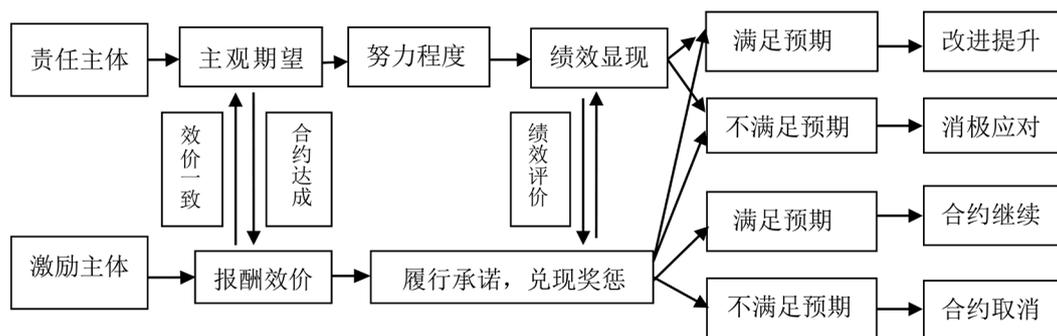


图1 基于主观预期的绩效激励机制

（二）预算绩效激励机制构建的主要内容及实施流程

预算天然具有激励效应，预算过程中的资金配置规模及拨付时效都会对部门行为产生影响，但却不一定能起到正向激励作用。因为绩效目标设置是否科学合理，绩效考评实施是否公平公正，绩效奖惩制度设计是否具有吸引力等，都会对预算激励效应产生显著影响。要构建与预算绩效管理相适应的激励机制，还应从目标预期、结果评判以及奖惩兑现等方面入手，将激励机制内嵌于预算绩效管理流程之中。

其中，“目标预期”是指责任主体对目标投入效价的判断以及对目标实现可能性的预期，目标投入效价判断越高，责任主体投入的努力程度则会越高（赵驹，2013）；所谓“结果评判”是指对责任主体目标达成程度的评价，既包括评价的方法，也包括评价的标准和指标体系（曹堂哲和施青军，2018），该方法与标准不仅应相对稳定，还应在投入效价中予以事先体现与规范，以保障评价结果的可预期；所谓“奖惩兑现”是指依据评价结果实施奖励和处罚，当奖励与处罚结果符合责任主体的预期时，会激励责任主体改进行为模式、提升行为绩效，当奖励与处罚结果不符合责任主体的预期时，则责任主体会消极怠工，失去努力的动机。

基于此，对照预算绩效管理流程，合理的激励机制应包括：（1）用于投入效价判断的绩效目标；（2）

实施结果评判的评价指标体系以及评价方法；（3）依据评价结果对责任主体进行奖励与处罚的奖惩措施。这三大领域的制度规范，可有效保障预算组织方（财政部门）和预算实施方（预算部门）就绩效报酬的效价达成一致，通过预算实施方对目标投入报酬价值的合理预期，激发其努力工作的内生动力，并通过预算组织方公平公正的绩效评价、奖惩承诺的充分兑现，促进预算实施方持续不断改进预算行为、提高部门效率。其运行机理如图 2 所示。

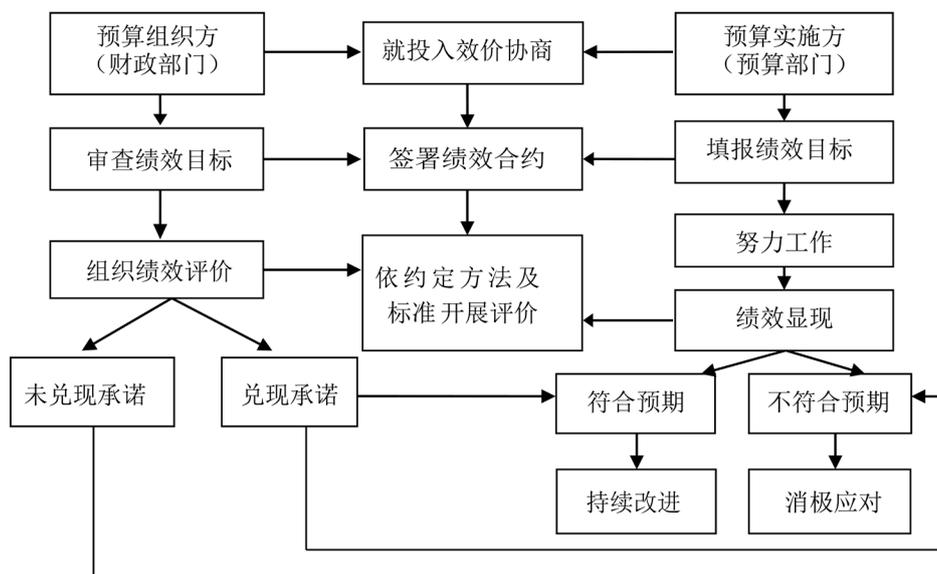


图 2 预算绩效激励机制运行流程

二、中国预算绩效管理激励机制的问题表象及产生根源

合理的激励机制，既要通过一定的惩罚措施将个人行为限定在合理范围，更要依托明确的奖励措施鼓励改革与创新，为发展提供可靠的动力。中国当前的预算绩效管理在激励机制构建方面，与这一要求相去甚远，还存在着明显的激励本位错位、激励流程失当、奖惩措施失效等方面的问题。

（一）以部门为本位的预算编制单元加剧激励不相容

目前，中国的预算编制仍以部门为基础，预算资源申请者只要是政府部门，提出申请资源的数量和用途说明，就可以获得预算资源，并以一定基数不断增长（马蔡琛，2018）。在这种预算编制模式下，每个部门都在想方设法攫取更多的预算资源，却并不关心资源使用效益与使用结果，因为节约成本、提高效率虽有利于社会整体效益的增进，却无益于部门利益的提升：节约成本、提高效率带来的资金结余意味着部门不需要更多的资金，将导致部门预算被削减，部门绩效评价也会因预算执行率下降被扣分。而花掉所有资金、哪怕是浪费性支出，则表明部门工作量庞大、资金不够使用，反而会使部门预算不断扩张，亦或不增加但也不至于受到损害，绩效评价也不会因此而降级降分。

这种导致部门利益与社会利益不相容的预算编制模式，使预算资源申请者仅关注“多少”（即部门攫取的预算资源越多越好），而忽视“多好”（即追求预算资源的使用效益）（王雍君，2018），致使预算管理的正向激励作用难以发挥，各部门年底突击花钱的现象屡见不鲜，这种不相容逆向激励机制成为中国预算改革的一大障碍。

与此同时,以部门为单元的预算资源配置本位,使部门更多地聚焦于自身利益,忽视公共利益,使部门预算决策与国家战略及民众偏好的相关性不够充分,民生需求领域投入不足,而这正是中国预算管理激励错位带来的负面影响。

(二) 激励流程失当,无法保障激励预期的实现

在预算管理中,应运用各种激励因素和激励手段,通过改进和完善预算管理各个环节,将绩效目标设置、目标执行评价和评价结果应用这三个彼此衔接并相互影响的要素融合在一起,以激发部门履职的积极性。但目前我国在绩效目标管理、目标执行评价、评价结果应用等三个方面都还存在着明显的不足。

1. 绩效目标未能充分反映绩效管理的核心要点

美国心理学教授洛克(1968)认为激励因素通过目标影响工作动机,设置合适的目标就是最好的动机激励方式。由此,设置合理的绩效目标不仅是基于预算的管理要求,更是基于激励机制的构建要求。

(1) 绩效目标未能发挥引领预算编制、约束项目实施、促进成果显现的作用

对于预算绩效管理,绩效目标是预算实施方的具体工作内容,同时也是预算组织方进行考核评价和实施奖励与处罚的依据,直接关系到预算实施方的最终利益。绩效目标实际上是联结预算组织及实施双方目标利益的桥梁。绩效目标的填报与审批也因之成为预算组织方及实施方之间受托责任的全面体现,是双方就预算资金领用达成的契约。

绩效目标的申报是预算实施方对合约的发起与提出,目标的审核与批复是预算组织方对合约的批准与首肯,绩效目标一旦批复即意味着合约开始发挥效力。预算实施方应依照绩效目标履行职责义务,预算组织方应依照约定的评价体系和评价方法对预算实施方绩效目标的完成情况进行评判,并依据约定的奖惩措施予以奖励或处罚。在这样一种绩效合约的强制性约束下,激励机制才能发挥应有效应。

但我国当前的绩效目标填报和审批都还存在着明显的缺陷,一是在绩效目标填报之时,预算实施方(即预算部门)对预算投入的可行性、必要性未有充分论证,对预算投入可能取得的成果、效益及影响知之不详,相对应,其绩效目标的设定也就难以精确,经常出现诸如“减少了成本”“方便了居民的生产生活”“提高了效益”等类表述,在完整性、科学性、逻辑性和细化量化等方面都存在明显不足,也难以在评价中予以准确把握。二是在绩效目标审核时,因对项目特点、行业标准等信息掌握不充分,预算组织方(即财政部门)较为被动,只能以预算单位填报的指标作为主要参考依据。此外,绩效目标涉及的行业多、领域广泛、专业性较强,再加上绩效目标审核时间紧、任务重,导致财政部门对绩效目标的审核偏于宽松,不少地方流于形式。

由此形成的绩效目标在专业性、逻辑性、全面性、完整性方面均存在较为明显的缺陷,既无法准确体现预算实施方应承担的履职义务,无法指导与约束预算实施方任务的完成,预算组织方也无法据此对预算实施方的目标完成情况进行合理评判,这样的绩效目标不仅使其激励效应全面丧失,也使其管理效应无法显现。^①

绩效目标不完备还直接导致各部门组织的绩效自我评价结果不佳。2018年,96个中央部门公布了172个项目的绩效自评报告,自评报告平均得分为95.96分。其中79个项目同时开展了第三方评价,除16个项目第三方评价分数与自我评价相同外,有63个项目第三方评价分数明显低于自我评价得分,差异率高达79.7%,差异最大的多达十余分,例如,“西部和农村地区邮政普遍服务基础设施建设”项目自我评价得分

^① 绩效是管理的核心,管理效率来自于合理目标的设定。正如德鲁克所指出的那样,管理的核心就是确定“目标”,不是有了工作才有目标,而是相反,有了目标才能确定每个部门及每个人的工作,“部门的使命和任务,必须转化为目标”。美国的财政改革之路基本上代表了绩效目标管理的发展历程。

为 93.8 分, 第三方评价得分为 84.88 分, 相差 8.9 分; “出国经贸展览会及服务贸易、品牌建设展示”项目自评价得分为 96.4 分, 第三方评价得分为 84.2 分, 相差 12.2 分; “反兴奋剂专项”项目自评价得分为 98 分, 第三方评价得分为 88.0 分, 相差 10 分。^①

对于同一项目开展的绩效评价, 评价结果出现明显差异, 其主要原因就在于评价的依据不同。自我评价的依据为绩效目标, 绩效目标填报得不准确、不完备, 使自我评价未能触及项目的核心要件, 评价扣分主要缘于预算支出进度滞后, 以至于只要支出进度完成, 自我评价得分就能获得满分。但实际上, 这些项目在决策、管理、产出和效果等方面都还存在明显缺陷, 这也就是为什么在引入第三方评价后, 依据更加科学规范的绩效指标评价, 得分就会与自我评价出现明显差异的主要原因。

各部门各单位对预算执行情况以及政策、项目实施效果开展绩效自评, 既是《意见》提出的明确要求, 也是绩效评价全方位、全过程、全覆盖推行的基础。为大力提高绩效自评的质量, 保障绩效评价结果的公平公正客观, 还应尽快完善绩效目标管理, 使绩效目标能够真正发挥引领预算编制、约束项目实施、促进成果显现的功效。

(2) 绩效目标设置内容存在明显缺陷

绩效指标设置内容不够完善也是当前绩效目标管理中存在的较为明显的缺陷, 主要表现为绩效目标申报表欠缺预算编制方面的内容。绩效目标设置的本意是通过对职责履行、任务完成的合理预期, 确定与目标达成相一致的资金需求, 使预算资金既能满足绩效目标的实现, 又能符合受托人的支出意图。这样一种管理模式使预算成其为真正意义上的支出需求测算, 而非投入预算中固化的定量拨款, 可最大限度避免定量拨款中预算编制依据不充分, 测算不科学, 与工作任务及达成目标不够匹配的痼疾。但若对绩效目标的申报并无详尽的预算要求, 则很容易使绩效目标的申报重新沦为支出固化的奴隶, 使绩效目标的申报与预算编制的科学合理脱节, 也使绩效目标管理无法发挥改变当前投入预算的重大弊端——因钱设事的作用, 投入预算支出固化的格局也因之难以得到根本性改变。

2. 绩效评价指标体系设计相互矛盾, 与标准科学精神不符

指标体系是实施绩效评价的基础与技术支撑(代娟和甘金龙, 2013), 虽然我国各级各地从不同的角度、通过不同的方式探索建立起了一系列绩效评价指标体系, 但离满足现实需求还相差甚远。

(1) 共性评价指标框架矛盾冲突

目前国内有两套并行使用的绩效评价共性指标框架, 一个是财政部 2011 年发布的《财政支出绩效评价管理暂行办法》建议的指标框架, 一个是财政部 2013 年颁布的《预算绩效评价共性指标体系框架》, 前者从项目实施流程出发, 以项目决策、项目管理和项目绩效为核心构建绩效评价共性指标框架, 后者则从财政资金流程出发, 从投入、过程、产出和效果等维度设定共性评价指标框架。

这两套指标框架之间的差异主要体现在对资金投入的评价方面: 2011 年指标框架关注预算资金配置的合理性, 关注预算资金的配置是否能够满足项目任务的需求, 能否保障任务目标的达成, 预算资金的配置是否有标准, 预算编制标准是否科学合理, 预算编制时预算标准有否得到充分体现; 2013 年指标体系关注的则是资金投入的规范性, 例如资金到位率、到位及时性, 对一些较为重要的关键性评价内容, 如预算投入规模是否合理、与预期产出是否匹配、预算成本是否科学等未予体现, 这也使党的十九大报告提出的“标准科学”的预算改革思路缺失了考核依据。

^① 参见董鑫、孟亚旭、赵天璋、周宇所写《中央部门决算首晒“第三方评估”》(北京青年报, 2018-07-21)。

党的十九大报告明确提出，政府预算应“标准科学，约束有力”，所谓标准科学就是指预算编制要有明确的成本意识，要进行严格的成本核算，要充分体现预算编制对成本的控制取向。当前各级各地在开展绩效评价时主要依据的还是2013年的共性指标框架，这就使对预算编制进行成本控制缺乏应有的抓手，使党的十九大报告提出的“标准科学”的预算改革思想难以落实，也使当前的绩效评价体系与政府预算改革要求出现脱节与不适应。

（2）个性化评价指标体系尚未建立

由于财政部未对个性化指标提出明确的构建要求，而个性化指标又是绩效评价不可或缺的技术要件，我国各地政府在构建个性化指标方面开展了大量工作。但基于各地专业水平不一、投入的力量不一，导致个性化指标体系设置标准不一、维度不一、详略不一，未能形成系统的分行业分领域评价指标体系（李金珊，2018）。

此外，在指标体系的设计上还存在忽视质量效益指标、偏重投入产出指标的现象。但非常遗憾的是，投入产出指标值虽易于测度、可操作性强，却并非以结果为导向的预算绩效管理所关注的核心要点，对投入及产出指标的过度关注，不仅转移了评价重心、分散了评价要点，还扰乱了对核心问题的关注，最终使评价结果的科学性、准确性及有效性受到损害。

3. 绩效评价结果利用手段单一，结果应用有效性下降

在我国当前的预算绩效管理与评价中，绩效评价结果未能得到有效应用是实际存在并十分突出的问题。绩效评价结果应用偏弱的原因主要来自于两个方面：一个是主观原因，即被评价单位的绩效意识还较为淡薄，还存在重投入轻管理，重支出轻绩效的现象，开展绩效评价只是为了完成财政部门布置的任务，缺乏主动性和积极性（马蔡琛，2019）。

另一个则是客观原因，即评价结果难以应用，而这是从技术上完善绩效评价结果应用需更加关注的问题。当前的绩效评价结果应用存在明显的时滞性，绩效评价一般针对上年完成的项目开展，评价结果通常应用于下一年度的预算决策之中，其间需要跨越三个预算年度，被评价项目在第三个预算年度是否依然保留，评价提出的问题是否在第三个预算年度是否依然存在，评价提出的改进意见在第三个预算年度是否依然适用……这些问题的实际存在，使评价结果的应用存在明显的局限性，也使通过评价结果应用达成督促部门改进预算决策、优化预算安排、增进施政责任的评价目的难以实现。

（三）奖励措施不利于绩效意识的树立与良好预期的形成

《意见》指出，针对绩效评价结果应用，应着力加强与预算安排的挂钩，绩效好的应优先保障，绩效一般的应督促改进。但实际上，能否得到预算的优先保障，绩效评价结果并非唯一依据，更主要取决于其与战略和政策的关联度、与民众需求和偏好的紧密度（Greitens 和 Joaquin，2010），重要的支出领域即使绩效评价结果不佳，预算资金也会按时按量予以重点保障。这也使部分重点支出领域对绩效评价结果并不在意，因为所谓的预算资金配置与绩效评价结果挂钩，不会对重点部门及重点项目产生根本性影响。而对于非核心部门和非核心项目来说，在内部控制越来越严格、预算资金支出越来越困难的情况下，削减预算资金、取消项目立项，并不会对部门产生实质性触动。这样一种绩效结果与预算的挂钩，使工作努力的部门未得到应有的奖赏，工作懈怠的部门未受到应有的处罚，绩效评价结果应用的效果也因之大打折扣，并由此形成一种对于预算绩效激励来说极为不良的预期与影响。

（四）对责任主体行为予以约束的问责机制尚未建立

目前我国，无论是《预算法》《预算法实施条例》，还是《财政违法行为处罚处分条例》，都未对绩效问责做出明确规定，就连一些地方专门性管理规定，对问责的界定也不够准确与严密，其关注的重点依然是规

范性责任,而对绩效责任未予体现。例如《河北省预算绩效管理问责办法》《重庆市巴南区人大常委会关于加强预算绩效管理工作的决定》,其绩效问责事由主要还是不按规定编制预算,预算执行未按预定科目,出现截留挤占挪用资金现象,体现的仍然是传统的规范性财务责任,而未上升到绩效管理层面(程国琴,2014)。

与此同时,在我国的绩效问责中还存在责任主体不明的问题,绩效问责的主体仍是部门或单位,对于预算的实际负责人并无追责规定,导致绩效问责缺乏应有的威严(蒋悟真等,2017),遵从度普遍偏低。事实上,中国的政府预算决策具有典型的分散化特征,各级分管领导在其分管领域内享有较大的影响力,形成固化的预算权限,不仅肢解了政府预算管理的统一性,也降低了预算绩效管理的有效性,使大量预算资金游离于预算绩效管理之外,也使预算过程充满了不确定性,不少实施结果不尽如人意的政策及项目即产生于此类决策之中。由此,强化对责任主体的问责在中国更具有其现实意义。

三、改变编制本位、完善核心流程,构建相容性预算绩效激励机制

有效的激励机制应能抑恶扬善。为抑恶——应构建严格的处罚机制;为扬善——应构建激励相容的奖励制度,这是保证预算绩效管理顺利推进的前提条件。由此,合理的激励机制应使预算实施方在履行合约责任后所获实际收益不低于其预期,并促进预算实施方在进行行为模式选择时,能够在满足自身利益最大化的同时,实现预算组织方收益最大化,以达成预算组织与实施方双方目标函数的协调一致。

(一) 改变预算编制本位,引入规划预算

规划是政府部门为实现某一目标而开展的一系列活动,规划的设立以社会活动目标的实现为基础,与公共服务的供给者分属哪一部门无关(Barracough, 2005)。这一预算模式将预算管理的重点从财政支出的购买对象(即提供公共服务的部门)转向财政支出的目的(即向社会提供的公共服务),使预算编制的单元由部门转向规划,为打破预算资源竞争中根深蒂固的部门本位主义,促进预算资源配置优化奠定基础。基于规划制定的强制性要求,规划预算使公共部门从关注部门可获取多少预算资金,转向关注部门如何更好地完成规划任务,使政府部门及其每一员工更加清晰地认知本职工作与部门产出的关系,与国家战略及民众需求的关系(Lu等,2015),将个人利益与部门利益以及社会利益紧密联系在一起,从而实现个人利益、部门利益及社会利益目标函数的相容与一致。

此外,与按部门编制预算不同,规划预算编制时应设立明确的规划目标,该目标应与国家战略及民众需求相关,同时还应构建相关评价指标体系。这一预算编制方式既可督促预算资金配置与国家战略及民众偏好相符,还可确保对规划结果进行考评(童伟和丁超,2015),从而能够通过评价发现各个部门规划目标的完成情况,为更为精细地审查预算,减少无效低效资源配置和浪费提供更佳工具。

总体来说,以规划作为预算配置的单元,将预算资源配置的本位从传统的部门转向规划,聚焦于规划运行效率,围绕国家战略及民众需求做出资源分配决策,使规划与资源配置相匹配,与民众需求相匹配,可增强预算的结果导向,为构建激励相容的预算绩效管理体系奠定基础。^①

^① 规划预算与项目预算存在较为明显的差异,项目预算编制的基础是部门中长期发展目标及年度工作计划,是部门职能履行的具体体现。规划预算的编制以国家重大发展战略为核心,其承担主体可以是单个部门,也可以是多个部门,是对国家战略更高层面的体现。鉴于规划预算投入预算和中期预算之间的中间形态,不少转轨国家的预算改革实践表明,从投入预算向中期预算的转变需要辅以规划预算的过渡与衔接。以俄罗斯为例,2010年俄罗斯总统提出:“应对国家行政管理部门进行根本性改革,即向新的以规划为目标的预算制度转轨。政府的一切运营活动都应以国家规划为基础。这将极大地调动每一个政府部门的积极性,使其工作与规划文件所确定的优先性保持一致,使每一卢布的国家支出都能着眼于其能够取得的最终结果。”2011年,俄罗斯开

（二）以绩效责任换取管理自由，构建符合部门期望的奖励办法

预算的奖励要建立在部门的期望之上，奖励应与部门目标、部门满意度正向相关，使部门在实现社会效益的同时能够得到相应的奖励，促使部门责任意识不断增强。由此，在构建符合部门期望的绩效奖励办法时，应突出奖励与部门目标、部门满意度的结合，应关注部门预算管理权限的扩大及其灵活性的增加。

绩效预算是一种结果导向型预算，其目的在于通过绩效责任换取管理自由，将使用预算资金的权限赋予资金管理者，在预算管理中实现战略目标与管理结果的有机融合（赵早早和何达基，2019）。为强化部门预算管理责任，增加部门管理灵活性，美国出台的《1993年政府绩效与成果法案》规定，当机构绩效任务完成情况良好并获得一定的绩效美誉度时，作为对机构责任感的回报，机构在编制绩效计划时可享受更多的管理权限，例如可以在一定限度内不经批准扩大人员编制数量、提高工资补贴额度、在部分预算科目间调剂资金等。新西兰出台的《公共财政法案》也明确指出，支出部门享有不经议会批准在产出类别间调整预算资源的权限。澳大利亚赋予部门的预算管理自主权限更大，在促进目标结果与管理有机融合方面，澳大利亚支出部门可以灵活选择实现绩效目标的途径和方法（Lu等，2015）。

我国当前的预算管理强调规范性，对预算调剂不仅予以严格限制，挤占挪用还属于极为严重的违规行为，会受到严厉处罚（蒋悟真等，2017），而这一管理模式显然与绩效预算的结果导向相悖。由此，还应在强化预算部门绩效管理职责的同时，扩大其预算管理权限，预算管理者应根据部门特点及环境变化，对项目内及项目间的预算进行自由调配，以选择对公共服务供给最为有利的投入方式。与此同时，预算部门还可享有利润分享的权利，即部门合理范围内的预算结余可结转到下一预算年度，使部门不必担心预算被收走而年底突击花钱。利润分享还可部分用于员工奖励，以激励部门节约资金、减少浪费，使奖励与部门的期望及满意度一致，最终实现部门利益与社会利益的互利互惠、激励相容。

（三）构建以个人为主体的问责机制，切实做到无效必问责

在构建奖励机制的同时，还应加强对部门责任的管理与监督，以责任代替控制，强化部门提供公共产品和服务的责任与约束。

对预算绩效进行问责，其对象不仅为部门，还应逐步转向部门负责人，一个有效的问责机制，其责任主体一定是个人。在我国当前的预算决策及执行过程中，部门领导发挥着极其重要的作用，而且对部门负责人进行问责也是世界各国的通行做法。例如，美国审计总署以绩效评价结果为依据，对被评价部门的行政长官实行任免和奖惩（Robinson，2016）；澳大利亚《财政管理与责任法案》明确提出主管首长要担负起特别责任，应对有效并符合道德地利用预算资源负责（De Jong和Ho，2017）。

《意见》也明确提出，“各级党委和政府主要负责同志对本地区预算绩效负责，部门和单位主要负责同志对本部门本单位预算绩效负责，项目责任人对项目预算绩效负责”。由此，还应充分借鉴国际经验，逐步构建起以个人为主体的问责机制，例如建立公务员功绩制，对公务员开展定期绩效评价，评价结果

始构建以“国家规划”为基础的规划预算，使规划预算成为俄罗斯中期预算改革的主要方向。俄罗斯国家规划的编制、执行和效率评估由俄罗斯财政部在中期预算框架内确定，并上报联邦政府批准。俄罗斯国家规划可为由多部门子规划联合组成的综合规划，也可为某一部门独立编制的规划。俄罗斯国家规划共计5大领域39项：（1）提高生活质量，包含教育、医疗、社会保障等国家规划。（2）建设高效国家，包括联邦财产管理，发展金融和保险市场等国家规划。（3）保障国家安全（仅1项国家规划）。（4）平衡地区发展，包括地区政策和联邦关系，远东和贝加尔地区发展，提高联邦主体预算稳定性等国家规划。（5）经济创新与现代化，包括科学技术发展，发展航空工业，发展医药工业，能源效率和能源开发等国家规划。参阅童伟所著《俄罗斯政府预算制度》（北京：经济科学出版社，2013）。

作为公务员培训、奖励、重新分配、晋升、降级、解雇的依据,工作绩效和工作表现较差者必须改进工作,情节严重者将予以解除职务。同时,建立绩效工资制度,将公务员分成高级公务员和事务类公务员,为高级公务员设立绩效奖励制度,为执行主管提供绩效奖励,并提供高级行政服务执行奖和杰出职业高管奖,对于事务类公务员也以绩效进行激励,将考核结果作为晋升、降级等的重要依据(徐芳芳和刘旭涛,2018)。

(四) 强化绩效目标的管理效应及契约精神

目标管理是绩效管理的重要前提与基础,绩效目标不仅是预算实施方对资金使用结果的预期,还是预算组织方约束控制资金需求方的方法与手段,绩效目标的填报与审核实质上是预算组织方与实施方就绩效合约内容、就控制与被控制达成的协议。

洛克(1968)认为,如果想要通过绩效目标的设立,实现对组织成员行为动机的有效影响,绩效目标应明确而具体,虽然具有一定的难度,但又可通过努力得以实现,这样的绩效目标才能够产生良好的激励效应(Barraclough, 2005)。绩效目标的设定不仅应考虑上述因素,还应综合参考目标的往年完成情况、绩效评价的结果、投入产出标准以及部门预算控制数等(马蔡琛,2018),只有据此对绩效目标进行充分论证,同时强化绩效目标与绩效指标的结合,并加强内外部专业审核,才能促使绩效目标填报质量有效提高。

对于绩效目标的审批来说,预算组织方还应该进一步慎重,因为经由财政部门审核并随预算批准下达的绩效目标,将被视为财政部门与预算部门针对预算资金领用达成的协议,具有绩效合约的约束效应。财政部门还应进一步提升对绩效目标审核的重视程度,并着重对绩效指标和标准值的完整性、客观性和科学性,预算投入和产出目标的匹配性,预算资金对绩效目标实现程度的保障性,评价指标与绩效目标之间的对应性等方面进行审核。

此外,财政部门还应进一步完善绩效目标申报内容。首先,应拓展绩效目标申报表中关于预算资金的内容,只填报预算投入总规模是难以判断预算投入与预期产出和成果之间对应关系的。其次,对于产出成本指标的内容应予以清晰界定,对何为产出成本,产出成本涉及哪些要素,要填报哪些内容,应有明确规定。第三,关于预算编制的科学性、准确性,以及其与产出数量、产出质量与产出效果之间的关系是否对应,仅仅只是提交几个数据还难以反映全面的内容,还应提供关于预算编制的补充说明,对预算编制的成本核算依据、核算过程予以充分体现。

(五) 科学合理构建评价指标体系

在绩效评价指标体系的建设过程中,需要针对不同的预算绩效管理实施对象、不同的预算资金活动形态、不同的预算绩效管理流程、不同的预算绩效评价目的和目标,规范绩效评价指标的组成要素。

1. 构建政府、部门、政策和项目绩效评价共性指标框架

《意见》将绩效管理划分为政府预算、部门和单位预算、政策和项目预算三个层级,还应据此设计包含预算收入与支出的政府预算绩效评价共性指标框架、兼顾部门职能特征的部门和单位绩效评价共性指标框架、包含事前与事后的政策和项目绩效评价共性指标框架。

2. 强化个性指标体系,构建项目指标库

个性考评指标是针对部门和行业特点确定的适用于不同部门、不同领域、不同行业、不同项目的绩效考评指标,是科学开展预算绩效管理工作的基础,是保障绩效评价结果科学、合理、公正的重要前提(赵敏和王蕾,2016)。

应依照行业分类,设置教育类、科技类、文化体育类、支农类、社会保障类、医疗卫生类等个性指标体系,

同时,依照预算功能分类,设置会议培训类、基础设施建设类、大型修缮类、设备购置类、信息网络运维类、政策研究类、大型活动类等个性指标体系。在个性指标体系设置过程中,还应充分关注相关领域国家战略及政策提出的绩效要求,并将其充分融合进个性化指标体系之中。

海量指标信息的归集与利用还需有现代化技术工具支撑,绩效指标库的建立通过大数据分析、系统自动推荐匹配等智能化功能,使指标具有通用性、丰富性、标准性及实用性,可为各级各类部门所共享。

(六) 强化结果应用,着力推进事前绩效评估

绩效评价结果应用是预算绩效管理的核心和归宿。评价结果的应用应在优化预算资金配置,提高预算资金使用效益,增进部门基本公共服务责任等方面发挥重要作用。为增强评价结果应用,我国各级各地开展了大量工作,如反馈与整改、与预算挂钩、向社会公开等,并取得了一定成效。但不可否认的是,事后评价已很难改变一个事实,即稀缺而宝贵的财政资金已经消耗殆尽,其实施结果好与不好,都已成为事实,难以改变。在这样一种状况下,与其坐以待毙未来不确定的改进,不如强化事前评估,通过绩效评价结果的直接应用,将存在于立项与决策阶段的问题消弭于起始阶段,最大限度降低无效低效支出(童伟和宁小花,2018)。

《意见》为此明确指出,“要加强新增重大政策和项目预算审核,开展事前绩效评估,审核和评估结果作为预算安排的重要参考依据”。由此,不仅应加强事前绩效评估,还应出台相关规定,强制一定额度以上的重大政策或重点项目开展事前绩效评估。

总体来看,落实党的十九大精神,全面实施预算绩效管理,还需从改变预算编制基本单元、再造预算绩效管理流程、完善预算奖惩机制入手,构建相容性预算激励机制,促使部门在谋取自身利益最大化的同时,选择最优社会行为,以实现社会整体效益与部门利益的共同增进。

参考文献

- [1] [美]阿伦·威尔达夫斯基,布莱登·斯瓦德洛.预算与治理[M].苟燕楠译.上海:上海财经大学出版社,2010.
- [2] [美]彼得·德鲁克.管理的实践[M].齐若兰译.北京:机械工业出版社,2018.
- [3] 曹堂哲,施青军.基于政府治理范式的政府绩效评估演变分析[J].财政研究,2018(3):24-30.
- [4] 程国平.经营者激励[M].北京:经济管理出版社,2002.
- [5] 程国琴.参与式预算的经济学分析[J].当代财经,2014(12):34-46.
- [6] 代娟,甘金龙.基于DEA的财政支出效率研究[J].财政研究,2013(8):22-25.
- [7] 蒋悟真,李其成,郭创拓.绩效预算:基于善治的预算治理[J].当代财经,2017(11):26-35.
- [8] 李金珊,王倩倩.财政支出绩效评价体系刍议:3E维度的引入与改进[J].财政研究,2018(3):14-23.
- [9] 刘轩宇,方有云.关于建立公共预算激励约束机制的粗略构想[J].预算管理与会计,2015(8):14-16.
- [10] 马蔡琛.全球公共预算改革的最新演化趋势:基于21世纪以来的考察[J].财政研究,2018(1):92-100.
- [11] 马蔡琛,朱旭阳.从传统绩效预算走向新绩效预算的路径选择[J].经济与管理研究,2019(1):86-97.
- [12] 童伟,宁小花.完善结果应用激励机制建设提高预算资金使用效益[J].经济研究参考,2018(5):23-28.
- [13] 童伟,丁超.以支出政策为核心构建中期绩效预算管理体系[J].经济研究参考,2015(34):28-34.
- [14] 王雍君.追寻全面绩效管理的内在逻辑[J].新理财(政府理财),2018(5):55-56.
- [15] 徐芳芳,刘旭涛.美国公务员绩效激励机制之经验借鉴[J].公共管理理论,2018(7):28-37.
- [16] 赵驹.我国公务员激励机制存在的问题与对策研究[J].管理世界,2013(4):170-171.
- [17] 赵早早,何达基.绩效预算理论新发展与启示[J].中国行政管理,2019(3):118-115.

- [18] 赵敏, 王蕾. 财政支出绩效评价的质量标准及控制体系研究——国际绩效评价的经验与启示 [J]. 财政研究, 2016 (10) : 76-84.
- [19] De Jong, M., & Ho, A. T-K.. Sequencing of Performance-Based Budget Reforms. PFM Blog by the International Monetary Fund, 2017 (January 26). <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2017/01/sequencing-of-performancebased-budget-reforms.html>.
- [20] Greitens, T. J. & Joaquin, M.E.. Policy Typology and Performance Measurement: Results from the Program Assessment Rating Tool (PART). Public Performance & Management Review, 2010, 35 (3) : 555-571.
- [21] Barraclough, K.. Introduction to Program Budgeting. Fiscal Management Reform Workshop, Istanbul, 2005. <http://max.book118.com/html/2017/0219/92632396.shtm>.
- [22] Locke, E. A.. Toward a Theory of Task Motivation and Incentives. Organizational Behavior and Human Performance. 1968 (3) : 157-189.
- [23] Lu, Y., Mohr, Z. & Ho, A. T-K.. Taking Stock: Assessing and Improving Performance Budgeting Theory and Practice. Public Performance and Management Review, 2015, 38 (3) : 426-458.
- [24] Robinson, M.. Budget Reform Before and After the Global Financial Crisis. OECD Journal on Budgeting, 2016 (1) : 29-64.

Construction of Compatible Performance Incentive Mechanism Based on Compilation Standard and Process Reengineering

Tong Wei

Abstract: The current budget management model in China has typical incentive incompatibility. Although cost-saving and efficiency-enhancing are conducive to the improvement of social benefits, they are not conducive to the improvement of departmental interests. Budget departments do not benefit from the savings of funds and the improvement of efficiency. On the contrary, their department budget will be cut down because of the reduction of fund balances, and their department performance will be deducted because of the unfulfilled expenditure targets. This kind of management mechanism rewards capital waste and punishes benefit promotion. It opposes the interests of departments and society, and at the same time runs counter to the core requirement of performance budget to improve government behavior mode, to improve the efficiency of fund use and to provide more adequate and high-quality service to the public at lower cost. We should change the basic unit of budget compilation, optimize the process of budget performance management, perfect the budget reward and punishment mechanism, construct a compatible budget performance incentive mechanism, and induce departments to choose the best social behavior while maximizing their own interests, so as to achieve the common promotion of social benefits and departmental interests.

Keywords: Government Budget; Performance Management; Incentive Mechanism

(责任编辑:李亚如)