

规划预算改革的国际镜鉴与中国对策

王雍君 李兆宜

内容提要:规划预算是将规划作为财政资源配置基本单元的预算体制,旨在引导预算中的各利益相关方从关注投入转向关注支出的结果。全球范围内的预算改革经验表明,从投入预算向严格意义上的绩效预算转变通常需要经历规划预算的过渡,以此创建一个由规划、子规划和活动组成的预算结构。在全面深化改革和全面实施预算绩效管理的背景下,我国应充分汲取其他国家预算改革的经验,以规划作为整合政策、资源和绩效信息的基本单元,将传统的投入预算改造为规划预算,着力提升相关的行政管理能力和技术能力,从准确陈述规划目标、科学设计规划结构、加强计量规划绩效、开发管理信息系统等改革要点入手,分步推进规划预算改革,逐步将现行部门预算中二分法的“项目预算”和“基本预算”整合为统一的规划预算体制,在该体制下对资本支出和经常支出进行统一筹划。

关键词:规划预算;绩效预算;预算改革

中图分类号:F812.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2019)07-0073-13

预算不仅是联结政府与社会的财政纽带,而且是最基本、最正式和最频繁的公共治理程序与文件。根据资源配置基础的不同,预算体制可以分为投入预算、规划预算和绩效预算^[1],后两者属于绩效导向型预算体制。我国目前施行的是典型的投入预算体制,其特点是以数量众多的“条目”作为预算资源配置和预算体系运行的基本单元,具有便于合规性控制、信息负荷较小等优点。但在深化国家治理体系和治理能力现代化改革以及全面实施预算绩效管理的背景下,这一预算体制忽视绩效和模糊政府施政重点等内在缺陷日益显现,亟须转向绩效导向型预算体制。

20世纪80年代以来,全球广泛兴起的预算改革表明,从投入预算向绩效导向预算转型,一般需要经历规划预算的过渡,以此创建一个由规划、子规划和活动组成的预算结构,澳大利亚、美国等国家的实践已证明这一点。目前大多数实行绩效导向型预算体制的国家,都基于规划或产出领域对预算进行了重新分类,并将规

划作为预算配置的基本单元^[2]。但是长期以来,“将规划作为预算的微观基础”这一研究领域却被我们所忽略了。梳理规划预算的定义、发展历程和国际经验,得出全球范围内规划预算改革对我国的启示与借鉴,对我国实施规划预算改革具有重要现实价值。

一、规划预算的定义和基本要素

规划预算是一种将规划作为预算制定、财政资源配置、评估监督的基本单元,并与成果相联结的预算体制。其显著的特点是引导预算中的各利益相关方将其注意力从投入转向公共支出的结果,这些相关方包括立法机关、预算决策和管理部门、各支出部门、规划管理者和公众。在预算系统中,“规划”特指公共部门开展的、旨在促进共同成果的一系列活动的集合。以“森林防火规划”为例,该项规划可以是“防火宣传教育”“建设防火设施”“培训消防人员”等活动的集合,这些活动都指向共同的成果目标——管理和防止森林火灾,也就是该项规划追求的政

作者简介:王雍君,中央财经大学政府预算研究中心主任、教授、博士生导师,享受国务院特殊津贴专家;李兆宜,中央财经大学财税学院博士研究生。

策目标。在每项“活动”下,可以分别界定该项活动所需要的投入、预期的产出和成果,它们构成该项规划的基本绩效指标(重点是产出与成果)。因此,规划一般包括四个基本要素:规划目标、规划名称、活动、绩效指标(见图1)。在活动的基础上编制预算,汇总后就可以形成该项规划的预算。规划预算的优点

可以简单概括为:以规划作为预算资源配置的本位(而非组织本位)、注重外部公众导向(而非内部投入导向)、关注成本和绩效、与政策目标紧密相连。

需要特别说明的是,在我国的预算体系中,虽然“项目”一词被频繁使用,但它与“规划”不是一个概念,“项目预算”与“规划预算”也不是一个概念。在现有预算体系和语境中,一个公共工程(比如办公楼建设)是一个“项目”,一个支出条目(比如差旅费)被称为一个“项目”或“科目”,为完成某项任务而开展的工作(比如土地价格监测)也被认为是“项目”。实际上它们的含义各不相同:在英文中,第一个被称为“project”,指某项最终将形成固定资产的工程;第二个被称为“item”,指预算资源投入的最小类别(条目);第三个在特定情况下可被视为“activity”,是指为了完成某项目标而开展的活动。根据财政部的定义,项目支出是“为完成其特定的行政工作任务或事业发展目标,在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划。包括基本建设、有关事业发展专项计划、专项业务费、大型修缮、大型购置、大型会议等”^①。这与规划预算中“规划”的含义有较大区别,规划的范围要比项目广泛得多,而最重要的区别在于:规划与绩效目标(共同成果)间不可分割的内在联系,在“项目”概念中消失了。

在图1所示的规划结构中加入按活动编制的预算支出,再加上将相关信息整合起来的信息系统,即构成规划预算的基本结构。规划预算的这一结构既不同于传统的投入预算,因为它将支出安排与绩效指标挂钩;也不同于严格意

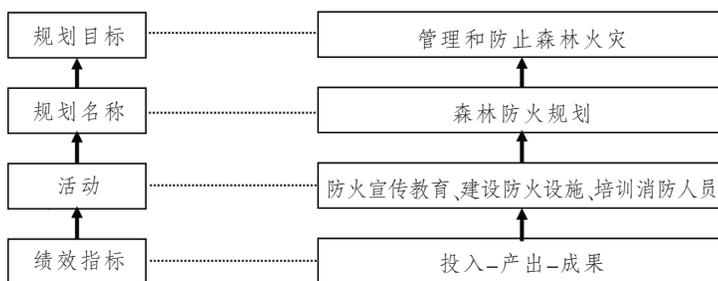


图1 规划结构的基本要素(以森林防火规划为例)

义上的绩效预算,因为支出安排只是与规划目标(共同成果)挂钩,而非与特定产出直接挂钩。严格意义上的绩效预算要求按特定产出编制预算并联结特定成果,非常复杂且有极高的实施门槛^②。相比之下,规划预算一方面消除了投入预算忽视绩效的缺陷,另一方面大大降低了成功实施的门槛条件。

二、规划预算改革的国际经验

规划预算的兴起源自对投入预算局限性的反思,20世纪50年代以来,美国、英国、法国等发达国家和马来西亚、南非等发展中国家,都先后放弃了传统的投入预算模式,转而引入规划预算。有些国家在此基础上,开启了朝向“产出-成果预算”等更高级预算模式的改革(如英国、新西兰、澳大利亚),不断丰富和发展规划预算的改革实践,形成了一股全球性的示范效应。

(一)规划预算的起源与发展

在过去70年中,世界各国特别是发达国家一直在对传统预算体制进行改革和完善,努力寻找一种能够促进公共支出管理、有利于政府施政和经济社会发展的预算体制。按照时间先后和发展的脉络,规划预算改革大致分为四个阶

^①参见《中央本级项目支出预算管理办法》(财预[2007]38号)第四条。

^②目前只有新西兰、澳大利亚等少数发达国家实施了这类预算体制。极高的实施门槛主要包括:详略得当的产出分类系统,严格的、基于权责会计和成本会计的产出成本核算程序,产出定价方法,产出基础的管理受托责任体制,管理者与政策制定者角色的清晰区分,产出基础的绩效合约体制,以及相关的行政管理与技术能力。发展中国家往往很难满足这些门槛条件。

段：美国率先于20世纪50年代实施的规划预算、60年代实施的计划-规划预算系统、70年代实施的零基预算以及80年代以后以英国、新西兰、澳大利亚等国为代表的新一轮预算改革。

1949年，第一届胡佛委员会向美国政府建议，联邦政府的全部预算应更新为以功能、活动和规划为基础的功能性预算^[3]。1950年美国国会通过的《预算和会计程序法》规定：各支出部门必须按规划、活动和资金来源申请预算资金。这种预算模式第一次将资源配置的基本单元从传统的条目转向了规划和活动，被普遍认为是规划预算的最早版本。之后，美国在此基础上，又陆续启动了计划-规划预算、零基预算改革。西方国家和部分发展中国家受到这些改革理念的影响，于20世纪70年代都不同程度地引入了美国的预算改革模式。总体上看，20世纪80年代以前的这些改革，只是不同程度地影响了政府预算过程，都没有形成稳定而持久的影响力，但是广泛地传播了“规划”的理念，并在改革中不断丰富和发展了规划结构、规划分类、规划管理等领域的实践。

20世纪70年代末80年代初，为应对经济增速放缓、财政危机、公众对政府信任下降等挑战，英国、新西兰和澳大利亚等国率先启动了新一轮预算改革。进入90年代后，美国、法国等其他发达国家和马来西亚等发展中国家也开始了预算改革，被称为结果导向型的绩效预算或新绩效预算等。虽然名称各异，但这些改革都有一个突出的特点：探索将支出与结果联系起来，以更好地对公众负责^[4]。这一轮改革有许多方面区别于以前的改革，但在这些变化的背后，不变的是将“规划”作为预算配置的基本单元，并不断完善和进步。总体上看，在这一轮全球性的预算改革过程中，规划预算的发展呈现三大趋势。

1. 将预算的基本单元从传统的条目转向规划

各国的预算改革都希望超越传统的“条目-投入”控制式的预算模式，建立新的“规划-产出”或“规划-成果”式的联结方式，以实现资源配置的最优化。各国进行预算改革的共同趋势

是创建一个由规划、子规划和活动组成的层级结构，每个规划都设置相应的绩效指标。

OECD国家的实践就是典型例子。在过去30年中，绝大部分OECD成员国改革了预算程序，以便将各利益相关方的注意力更多地集中于支出的结果，其中成功的改革包括基于规划或产出领域对预算进行重新分类。最近的研究表明，OECD各成员国改革传统预算的程度各不相同，有些甚至差异较大，但一个改革后的预算系统都包括了以下特征要素^[5]：按照规划编制预算并提交给立法机关，以作为对行政组织分类和经济分类的补充或替代；编制预算时，根据政策优先目标和规划的历史绩效情况决定支出水平；将代表了支出预期目标的绩效指标和目标列在预算中，并与支出规划挂钩；在预算执行期间，预算管理人员拥有管理财务资源的自主权，但必须对结果负责；支出部门应当向管理人员提供绩效信息以及预算执行数据，以帮助后者监控绩效并提高支出质量；向立法机关提交的关于预算执行情况的报告，应当包括绩效信息，并解释表现不佳或表现过于优异的原因。

就大多数改革后的预算系统而言，前三个特征是通用的，这也是以条目为基础的投入预算转向改革后以规划为基础的预算系统的主要特点。从全球视角看，大多数国家在开始实施绩效导向的预算改革时，都经历了规划预算的过渡，典型的如美国、澳大利亚、新西兰、马来西亚、南非等。

2. 将规划预算与新的预算改革内容相融合

20世纪80年代以来的预算改革，在以前预算改革的基础上加入了一些新的措施。比如将计划-规划预算系统中确定支出重点，发展为政府“自上而下的战略计划”，由政府确立战略目标及其优先顺序，进而指导形成规划的优先顺序，并在资源配置中将战略计划和规划评估联系起来^[6]；在中期支出框架中，将规划作为基线筹划的基础等。

这些新举措的发展以及与规划预算的融合，逐步形成了一个以规划为基础并将支出与结果更好地联系起来的预算体系。在宏观层面，

由立法机关或政府高层的政策制定者明确战略目标及其优先序,确定财政收支总额和分类总额,并开展自上而下的分解,加强财政总量控制。在中观层面,将政府的战略规划转化为一个具有较强约束力的多年期支出框架,并对各支出部门的支出方向进行导航,加强配置效率。最后,也是最重要的,根据战略目标和支出重点,合理设计预算的微观基础——规划,将规划发展成为落实战略计划和政策目标、体现政策优先序、归集成本和配置资源的基本单元,并自下而上地编制预算。每个规划都设立相应的绩效目标,以加强规划运营效率和受托责任。由此,规划预算直接联结了公共支出管理的运营效率目标,同时兼容了配置功能(通过比选规划体现政策优先序)和控制功能(通过设置规划支出限额加强控制功能)。

3.通过支出审查和规划评价,提高规划的质量、配置效率和运营效率

在过去 20 年左右的时间里,各国政府制定了一系列规划管理工具,旨在加强支出决策与政策重点之间的协调以及促进规划的运营效率,其中最具有代表性的是支出审查和规划评价。支出审查的目的是削减低效率的规划,确保规划的支出与政策的优先序一致。OECD 成员国的数据显示,每年或定期进行支出审查的国家已经从 2011 年的 13 个增加到 2018 年的 27 个^[7]。规划评价的主要作用是提高规划的质量,促进公共支出的运营效率,分为事前(规划设计阶段)和事后(规划完成阶段)两类,评价结果通常会反馈给预算决策过程。在许多国家,事前评价包括拟议政策的事前预算影响和潜在影响评价,同时对长期资本投资规划有单独的事前评价程序。事后评价涉及的问题包括政策设计、规划设计、规划管理、规划有效性、规划效率、规划的受托责任等方面,但不同国家的评价范围差别较大。

(二)部分 OECD 国家的实践:法国与韩国

目前,大部分 OECD 成员国都建立了以规划为基础的预算体制,法国和韩国虽然起步较晚,但突出的特点是建立了一套比较稳定的规划结构,并与预算过程和现有组织架构进行了

很好的融合,具有较强的借鉴意义。

1.法国的相关实践

早在 20 世纪 70 年代,法国政府就引入了美国的“计划-规划-预算系统”(PPBS)^①,主要用于国防部的预算编制。由于过于理论化以及与预算授权脱节,这一实践并未持续太久。从 1990 年开始,法国开始了名为“更新公共服务”的预算改革,但预算编制基础仍然是传统的条目。2001 年,法国以宪法附则的形式通过了新的预算基本法(LOLF 法)^②,从根本上改变了预算和会计规则。2003 年,法国财政部率先编制了规划预算,并于 2006 年在各支出部门全面铺开,正式转向规划预算体制。

按照 LOLF 法的规定,一个规划(program)包含了为执行一套一致行动(actions)而拨出的经费,这些行动既涉及为公共利益确定的具体目标,又涵盖了有待审查的预期结果。法国的规划预算注重反映国家的政治目标和公共政策重点,很好地实现了“预算跟着政策走”,共包含四层结构:使命(mission)、规划(program)、次级规划(subprogram)和活动(activity)。其中,支出按照使命进行分组,使命与国家的公共政策重点相对应,并分解为所有相关的规划。每一个规划都有规划目标和绩效指标,并细分为子规划和活动(见图 2,下页)。活动是最基本的单元,代表了实施一项规划所需要的运营资源。在预算编制过程中,每个部门都提出关于使命、规划、规划目标和绩效指标的建议,对使命和规划的选择有分歧的,则提交由总理决定。与传统的预算结构模糊了预算拨款的目的相比,规划预算建立起了新的规划结构,并根据公共政策目标编制预算,让国家的政策重点和公共服务目标“变得完全透明”,使公众更容易了解到行政政策的费用和结构^[8]。

与其他绩效导向型预算改革类似,法国的规划预算赋予了各部门更多的自主权:按照次级规划和支出类型列示的拨款数额仅起到指示性和汇总的作用,拨款可以在各个规划之间自

^①这一系统在法国被称为“理性预算系统”。

^②在法国被称为财政组织法。

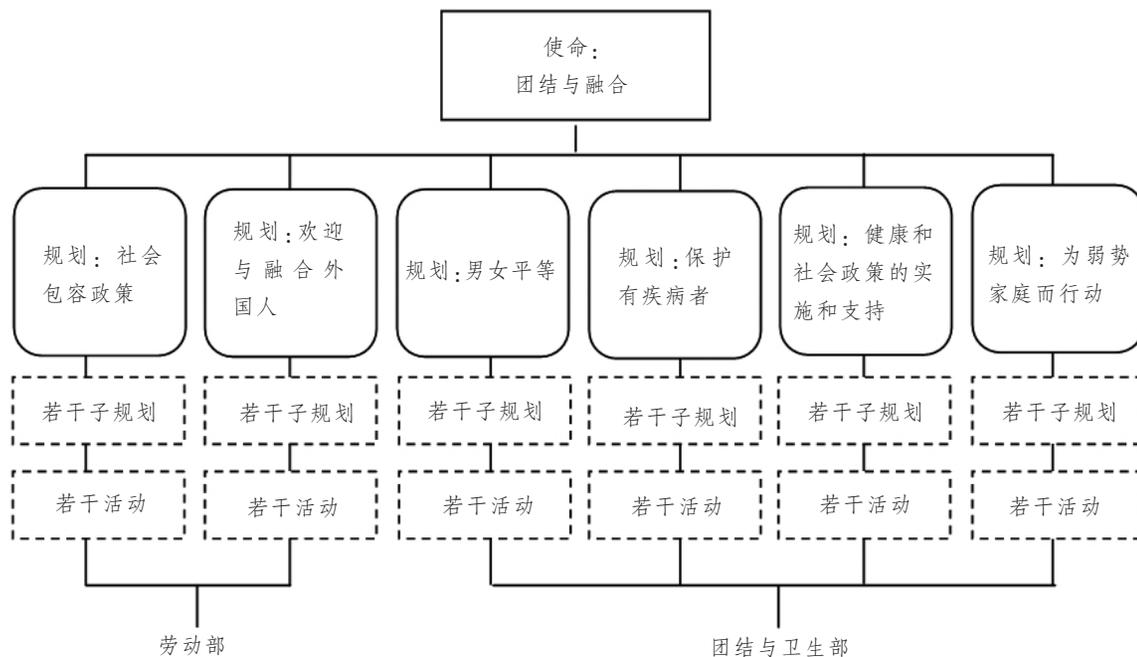


图 2 法国规划预算结构示例

由分配;除人员开支外,规划管理者可以根据需要重新分配某个规划内的预算拨款^①。预算结转制度也得到了放宽,任何拨款的 3%的结转资金都可以重新分配,以鼓励对多年拨款的管理。作为高度自主权的交换,规划管理者必须对规划目标、绩效指标和目标价值的进展完全负责。主要有四个方面的管理措施:一是根据社会效益、经济效益、服务质量和效率三个标准来设置绩效指标,并开展后续计量。二是各个规划都必须编制年度绩效计划 (annual performance plan, APP),作为预算法案的附加文本提交预算审查机关。三是预算执行后,由支出部门制定年度绩效报告 (annual performance report, APR),以便清晰地比较年度绩效计划的授权和执行情况。上一年的年度绩效报告必须提交议会,并在本年度预算法案通过之前进行审查,以便形成规划绩效的“良性循环”。四是由部际规划审计委员会对各部门年度绩效报告开展评估,主要评估绩效报告结果的可靠性、相关性和准确性,并反馈改进建议。

2. 韩国的相关实践

20 世纪 90 年代末,韩国在少数几个中央

部门尝试开展了预算改革试点,包括从投入基础转向规划基础、中期支出框架等,但未能将其制度化并纳入预算决策过程。2005 年,韩国开始了新一轮预算改革,经过反复试验后开发出了新的规划预算系统,并成功运行至今。改革后的规划预算以其有效地融入了预算过程而闻名,韩国也被认为是一个拥有有效公共财政管理体系的国家^[9]。

韩国沿用了国际货币基金组织对规划的定义,将规划视为“一组与政府特定目标相关的政府活动的集合”。规划预算改革主要集中在以下方面:将预算拨款的基础从条目转为规划,同时结合自上而下的财政总额控制,在赋予各部门规划自主权的同时加强财政纪律;将规划作为资源分配决策的基本单元,围绕政府的政策重点设计规划,并组织预算;将规划作为开展成本分配的基础,所有的费用都需要分配给规划,为改进管理和预算决策提供完全的成本信息;以规划为基础,将经常支出和资本支出结合起来;公开规划

^①人员开支是为数不多的例外,在单独的规划内,人员经费可以用于补充其他类别的支出,但反之则不可以,而且人员数量和工资单的数量也有上限。

评估和监测的结果,提高透明度;建立稳定的规划分类结构,这也是韩国预算改革的亮点之一。它融合了现有的功能分类和经济分类,并较好地匹配了政府部门的组织架构,形成了一套兼有连续性和一致性的规划结构(见图3)。

韩国规划预算的运行监督由监控、战略审查和深度评价三个层次构成。监控系统覆盖所有的规划,提醒注意那些可能无法实现目标的规划。战略审查每年覆盖三分之一的规划,主要目标是收集规划绩效的综合信息,并根据评估结果对规划进行优先排序,结果不好的规划将被削减预算。深度评价每年只选取少量的规划,旨在全面衡量规划的经济性、效率和有效性。韩国的实践表明,与传统预算模式相比,规划预算改革对促进预算配置效率起到了积极的作用,增量预算正逐渐被远离,取而代之的是以规划为基础的绩效导向。

(三)发展中国家的典型案例:马来西亚

马来西亚是发展中国家开展规划预算改革的先行者,其改革历程已经持续半个世纪,并取得了良好的效果^[10]。1969年,马来西亚引入了计划-规划预算体系,并将传统的“条目-投入”预算转换为基于规划结构的预算模式。2010年,马来西亚宣布进一步改革预算体系,引

入“基于成果的预算”(Outcome Based Budgeting, OBB),主要做法是将预算的重点从产出转向成果,并加强国家政策、战略计划、规划和预算编制之间的联系。从第十个马来西亚计划(2011~2015年)开始,财政部要求各部门明确说明所实施的规划和活动对实现国家发展目标的影响。

OBB有如下特征^[11]:以规划为基础编制预算,在规划下设计各类活动,以增强透明度和受托责任;规划代表了政府的干预行为,关注公众需求,而不是机构或组织的需求;规划管理者可以灵活管理规划内的条目分配;支出分为运营支出和发展支出^①,并且都整合在规划预算内;国家预算的重点从产出转向成果,依次建立国家、部门、规划、活动四个层级的成果框架,每个层级都制订关键绩效指标,并通过绩效计划明确每个层级的受托责任(见图4,下页);建立在线信息系统,以记录规划和活动的联系及完整的成果信息。

OBB系统的运行基于一个综合成果框架,该框架首先开展自上而下的战略计划和成果分解,国家层级的战略和优先事项以五年国家发

^①马来西亚的支出共分为两类:运营支出和发展支出,后者基本涵盖了国际通行的资本支出范畴,同时还包括了培训支出等一些其他非资本支出。

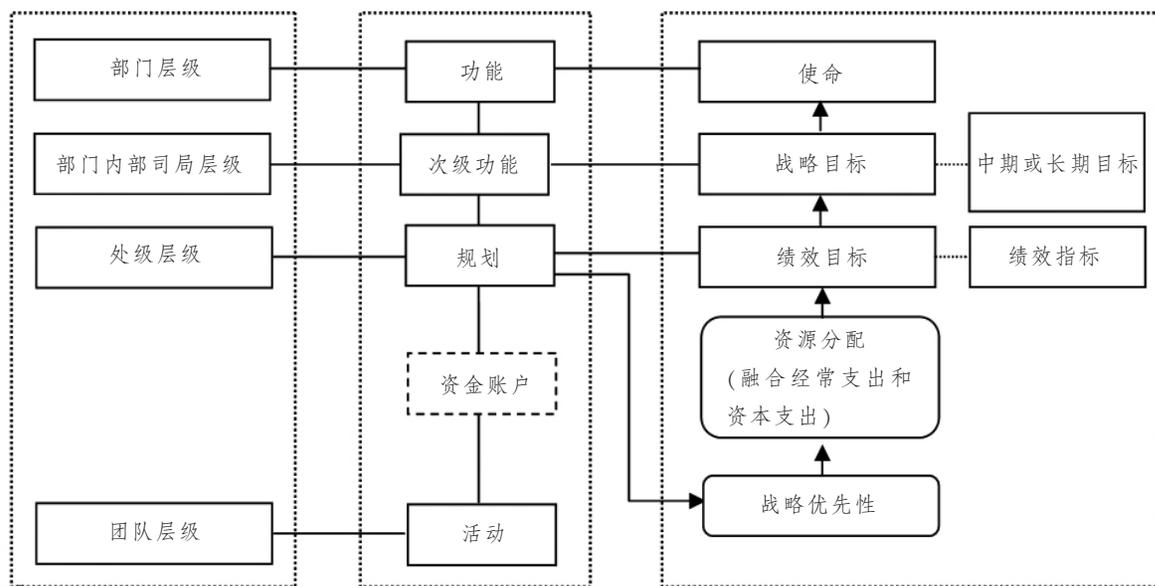


图3 韩国的规划预算结构

展计划为指导,对应的成果被依次分解到国家、部门、规划和活动四个层级。同时,以年度绩效协议为基础,为每一层级的成果设置绩效指标,明确实现目标的受托责任^[12],最终纳入整个部门的部门执行纲要(Ministry Executive Summary, MES),包括了各支出部门为实施规划和活动所需的总体成果框架和总投入。预算编制和绩效报告仍然采用自下而上的方式,首先从活动一级开始,汇总到规划一级和部门一级,最后合并形成国家预算。

马来西亚的 OBB 构建了一个比较完备、以成果为导向的规划预算体系,其突出的特点是始终根据国家战略设计规划,推进跨部门协调,以及在规划下统一筹划发展支出和运营支出,避免了传统预算模式下的支出分隔。图 5(下页)是马来西亚第十一个五年计划中的一项国家成果框架,发展支出和运营支出被整合到相应的规划下,以支持共同的成果目标。

三、规划预算改革的启示与借鉴

部分发达国家和发展中国家的规划预算改

革,积累了丰富的经验,产生的积极作用也得到了广泛认可。中国在考虑和实施这项改革时,需要充分借鉴其他国家的改革经验,以增加成功的几率和减少试错的成本。

(一)将规划预算作为投入预算改革和强化绩效导向的方向

大多数国家的改革经验表明,将投入预算转向绩效导向型预算体制,首先需要创建一个由规划、子规划和活动组成的规划体系结构,逐步建立规划预算体制。在此基础上,部分改革经验丰富、规划管理能力较强的国家,如英国、新西兰、澳大利亚,则将改革再次升级为“2.0 版”的“产出-成果预算”,预算资源配置的基础从规划进一步细化为产出或成果,在产出或成果层级建立起归集成本、配置资源和受托责任的基础。在 20 世纪 80 年代以来的以绩效为导向的预算改革浪潮中,大部分改革国家都将规划打造为开展绩效管理、评估绩效的基本单元,因为条目或部门都不是理想的绩效评价单元。比如,对诸如“差旅费支出 20 万元”(条目层级)所产生的绩效进行评价,显然没有什么意义;而部门

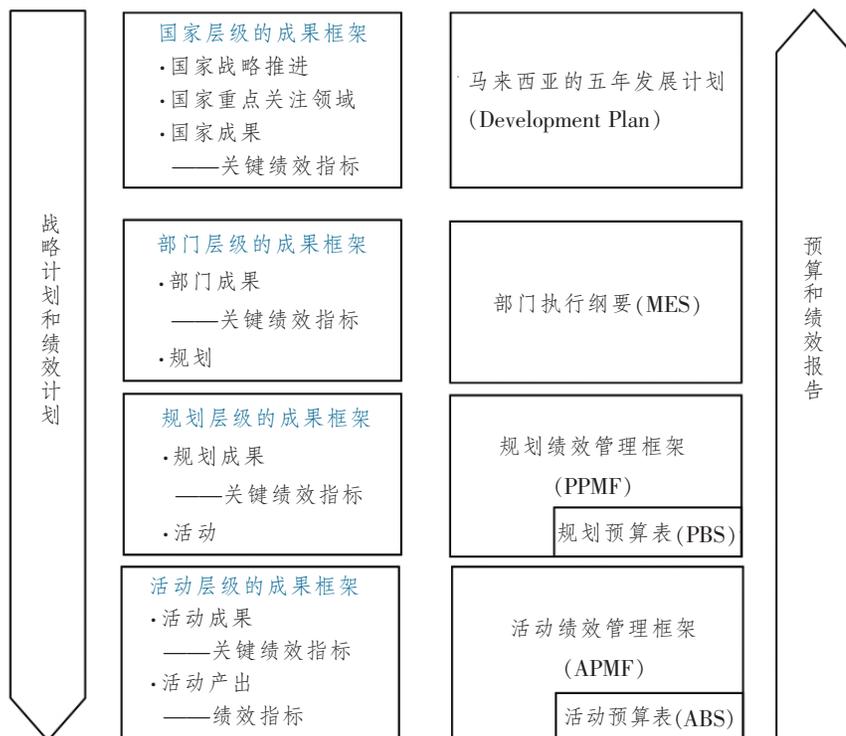
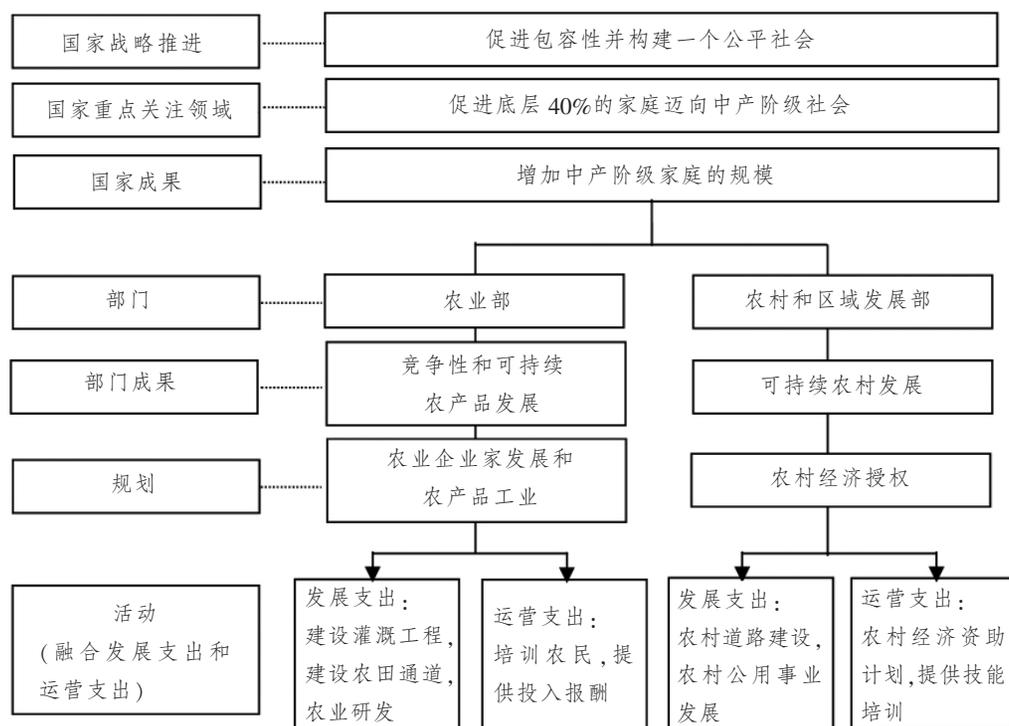


图 4 马来西亚“以成果为基础”的预算框架



的目标一般较多，将部门整体作为绩效评价的主体，并不是十分有效。规划作为政府政策的直接反映，开展绩效计量、评估等绩效管理最为合适。一般而言，没有良好的规划管理能力的发展，也不可能建立起比较有效的绩效管理体系。

(二) 规划预算改革要与行政管理能力和技术能力相适应

规划预算改革高度依赖于一国的行政管理能力和技术能力。韩国等国的经验表明，技术援助和能力建设是改革的基本要素。技术上的要求包括：预算分类和财务报告系统需要适应规划、子规划和相关活动类别，能够界定规划的产出、成果并核算相关活动的成本，以及会计系统和规划管理信息系统等。除此之外，行政管理能力不足也将制约改革的进程，需要重点关注的领域包括公共部门的政策制定、战略计划与优先性排序、部门间协调等。

许多国家的经验表明，在预算改革过程中，预算分析师通常需要新的技能来处理规划结构、绩效指标和规划成本。一旦中央预算管理部门或各部门低估这一问题，就会导致规划设计

不充分、质量指标不佳和被动地使用绩效数据等问题。因此，实施规划预算改革，一方面需要加大对能力提升的投资，比如马来西亚的成功经验就是开展广泛的培训，提高国家、部门、规划等各个层级利益相关者的认识和能力^[1]。另一方面，应当让改革进程与能力相适应。比如在能力有限的情况下，先从最基础的改革开始，将改革目标设定为以规划为基础陈述政策目标、开发和设计简单的规划结构，而不是一开始就试图将绩效数据和预算分配紧密联系起来；技术方面也应遵循先易后难的原则，先建立初步的规划结构设计能力，再发展规划监测、评价等技术能力。

(三) 抓住关键内容

规划预算的关键在于发展高质量的规划，包括四个要素：清晰的目标陈述、良好的结构设计、完整的成本归集和有效的绩效计量，因此改革需要抓住这四个关键内容，提升相应的能力，完善相关配套措施。规划目标陈述需要关注规划的最终成果，而非产出或中间投入，并突出反映国家政策的重点和优先领域；规划结构设计

需要根据规划目标,设定完成目标所需要的活动、绩效目标等,并将规划与现有组织体系、预算功能分类体系相匹配;规划成本测算需要根据各项活动归集完全成本,并确定所需的资源投入量;规划绩效计量需要根据设定的绩效目标,定期收集和分析规划实施所产生的绩效变动,并为规划评价等提供支持。

由于规划预算的结果导向和绩效计量等需要,很多国家在改革初期都过于关注绩效信息的收集和分析,由此可能会带来信息过载和激励扭曲等问题,导致“数据太多、信息不足”,因为单凭绩效指标,并不能解释为什么达到或没有达到某些目标,以及今后如何做得更好^[13]。就规划预算而言,绩效数据只是良好预算管理的必要条件,而非充分条件,关键的问题在于如何将政策重点转化为适宜的规划目标和有效的规划结构。事实上,随着改革的推进,一些国家已经稳步减少规划和指标的数量,更加关注绩效信息的质量。

(四)强调整合而非分割

规划预算区别于传统投入预算的一个显著特征就是对资源的整合。传统投入预算以互相独立的条目为基础,资源的投入和使用没有联系;规划预算则是在明确的规划目标下,整合所有能够完成该项目的资源,以实现预期的结果。其背后的逻辑非常清晰:要实现预期的目标,就应当整合对应的资源。如果在“政策-规划目标-资源投入-规划结果”之间没有建立起紧密的联系,预算资源仍然是分散和破碎的,规划预算就只能是“巧妇难为无米之炊”。

特别重要的是,应该在统一的规划目标下,更好地整合资本支出和经常支出。资本支出一般被定义为“能够获得土地、设备、其他实物资产和无形资产,政府存货,以及非军事和非财务资产;通常有最低价值标准和长于一年的使用期”的支出^[14];经常支出包含除资本支出之外的其他支出,也被称为运营支出,不形成固定资产,支出受益的时间限于当年。二者的脱节在许多发展中国家和转型国家较为常见。二者的分离会造成一系列问题:一是不能计量完全成本,

与资本支出相关的经常支出往往没有计入对应的规划成本,导致成本名义上下降了,比如一项政府工程的管理人员费用,可能计入其所在单位的经常支出,而非该项工程的成本。二是诱发资源的错误配置,包括对公共设施运营维护的偏见。典型例子包括“重建设、轻维护”,比如一项“基础教育发展规划”中,如果建设基础设施(如学校)的决定与所需的运营成本(教师和教材)以及基础设施的维护不匹配,就容易导致规划的失败和资本支出的浪费。正确的做法是,在规划预算的框架下,根据规划目标对资本支出和经常支出进行统一筹划,尤其应关注二者间的适当比例关系。

(五)注重跨部门协调和利益相关方的共同参与

政府的重要战略政策目标往往是非常复杂的问题,涉及诸多领域。例如降低道路交通事故的死亡率,可能需要从道路设计和建设、警务、车辆标准和检查、公众教育和意识等领域采取行动。为确保规划预算取得高水平成果,就需要部门间协调和各方共同参与。比如,美国的成功做法是由中央预算管理部门(管理和预算办公室)与各部门协调,制定一个为期四年的、以结果为导向的跨机构优先目标,涵盖一系列复杂或高风险的管理和任务问题。此外,改革过程中,高层决策者的大力支持,以及根据不同国家的文化和经济社会特征设计与之相适应的规划预算系统,也是必须考虑的因素。

(六)分步骤推进改革

规划预算改革涉及预算配置本位、技术、管理、受托责任等领域,应当避免在能力和条件准备不足的情况下推进过于雄心勃勃的改革方案。比如美国早期的计划-规划预算系统,就是在准备不足和过于理想化的情况下被迅速地推向联邦政府所有部门和部分州政府,由此产生的失败风险是非常高的。合适的做法是先易后难、分步骤推进,改革初期可以选择部分公共支出领域开展试点,再逐步扩展范围。比如选择在垃圾清扫、公共交通运输等公共服务的“下游”领域开展试点,这些领域的产出和

成果比较容易界定,公众的感知度也比较高。积累了一定经验后,再将改革扩展到教育、卫生等涉及面较广的领域,以及涉及政策制定或利益调整较多的领域。

四、中国实施规划预算的要点与框架设计

规划预算代表了公共支出领域的一场深刻变革,在实施过程中,应把握好陈述规划目标、设计规划结构、计量规划绩效和开发管理信息系统等四个要点,并将其作为规划预算改革的基础框架。

(一)准确陈述规划目标

在规划预算体制下,支出应该依据政策目标而非依据组织(各部门和机构)加以分配和决定,从而促使各利益相关方将注意力集中于公共支出的结果。规划目标的陈述是规划预算的起点,旨在回答规划“需要实现和完成的是什么”。因此,陈述规划目标有两个显著的特点:一是采用政府视角,而非部门视角。政府政策的范围广泛,一般考虑长期影响,比如污染防治、脱贫攻坚、防范化解重大风险等;部门政策目标从属和衔接于政府政策目标,重在落实,更多地体现部门的工作方式、“努力”程度和职责履行情况。比如,法院的工作职责是审理各类案件,但不应简单地将规划目标陈述为“按法律规定审理案件的数量”,而应陈述为“通过案件审理,解决社会矛盾和纠纷,维护社会公平正义”。

二是规划目标应以成果的形式进行陈述,尽可能与规划的最终意图相一致。比如,一项“医疗监督和评估规划”的目标被陈述为“本地区医疗信息系统的全面采用”并不恰当^[15],因为医疗信息系统只是投入资金后的“中间投入”或“初始产出”,最终的成果不仅是系统本身,而且包括应用系统所带来的结果和影响,因此规划目标应该更准确地界定为“提高本地区医疗服务的监督和评估能力,以及改进相关信息的获取效率”。类似地,在教育领域,招生人数、师生比例、班级规模等只是投入,适龄学生知识获取率、熟练专业人才的供给率等才是成果,也更适合作为规划目标。

此外,规划目标陈述还需考虑的因素包括:全面性(完整覆盖政策目标)、可计量性(能开发出有效的绩效指标并开展计量)、避免目标互斥(同一规划的不同目标之间,追求其中的某个目标不会损害其他目标的实现)^[16]、考虑资源的稀缺性(实现目标不会导致难以承受的财政压力)。

(二)科学设计规划结构

规划结构是规划预算的基本框架,任何追求绩效导向的努力,都需要建立一个融合了资源和战略计划,以及将服务(产出)与成果、目标、任务紧密结合在一起的规划结构。规划结构的设计没有固定的公式^[17],但至少需要涵盖以下基本元素:一是规划名称和规划目标;二是规划和次级规划,二者的性质一样,在具体实施过程中次级规划从属于规划,有些简单的规划也可以不设置次级规划;三是活动,即为完成规划目标而设计的一系列方案和行动,它们构成了一项规划的主体;四是预算,根据设计好的活动进行成本分析和资金需求估计,汇总后形成该项规划的预算;五是绩效指标,应分别界定每项活动所需要的投入、产出和成果,它们构成该项规划的基本绩效指标(重点是产出与成果)。以上基本元素从高到低进行分解,最终形成一个规划的层级结构^①。

设计活动基础的方案也是规划设计中特别重要的工作。活动必须紧紧围绕“落实规划目标”,对规划目标能起到直接的支持作用,并且能够将任务合理地分配到各责任部门。比如城市黑臭水体治理规划,目标是“3年内城市区域内的黑臭水体治理率达到95%且新增数量不超过10处”,围绕“治存量、控增量”的规划目标,可以设计“关闭排污源”“化学试剂治理”“微生物治理”“物理填埋处理”等四项活动,每一项都对应不同的规划结构和产出。活动方案的开发设计,可以依靠以往的经验 and 设计者的判断,但更应充分吸纳民众的意见和专家的参与,这也是规划预算能够打破传统组织本位,将公共服

^①信息系统也是规划结构中的核心要素,其中每个规划都设有特定的账户,用以呈现规划的全部信息,包括预算安排与绩效信息等。

务的供应围绕公众的需求加以组织的优势所在。除了直接联结规划目标之外,活动还应当具备可行性和成本可计量性。活动设计完成后需要进行择优比较,以确定最适合规划的活动,主要的择优方法有系统分析、成本效益分析、成本有效性分析和运筹学等。

(三)加强规划绩效计量

任何组织和个人都要面对这样一个问题:我们干得怎么样?回答这个问题,就涉及绩效计量。计量规划绩效的前提是设置一系列的绩效标尺,主要包括单式标尺和组合式标尺,前者由投入指标和一系列与结果相关的指标构成,包括五个方面:一是投入,指在预算中安排的用于生产产出(服务与商品)所使用的资源,通常可理解为支出的数量或资源本身;二是产出,指由一项投入资源的活动所生产的直接结果;三是成果,指通过产出所要实现的目的,也就是一项活动最终取得的成绩是什么,它一般反映的是政府战略和政策的最终目标,与产出相比,成果与政策或规划目标之间的关联更为紧密也更难计量;四是影响,指一项活动的“净成果”,即“总的”成果减去其他实体或活动所作出的贡献;五是过程,指取得入、生产(创造)产出或实现成果的方式。各种单式绩效标尺的简化关系如图6所示^[18]。在上述指标中,投入指标与绩效的关联度最弱,其他结果标尺(产出、成果、影响)与绩效的关联度要高得多。

将单式标尺中两个相关的标尺组合起来,可以得到组合式绩效标尺,主要包括“3E”:一是效率(Efficiency),指在产出质量已知或既定的

情况下,某项活动的投入与产出之间的对比关系;二是有效性(Effectiveness),指某项活动实际取得的成果对于规划目标的实现程度;三是经济性(Economy),指在适当的时间和最低的成本下得到适当数量和质量的资源。此外,还有成本有效性(Cost effectiveness)和成本效益比(Cost benefit)指标,前者指以最低的经济成本实现政策和规划目标的程度,后者指规划所投入的资源与成果之间用货币表示的比例。

规划绩效计量的主要目标是开发出对于制定决策有用的绩效信息,通常情况下,层级较高的核心层更应关注与主要的政策利益相关的绩效信息,比如成果以及与成果相关的有效性(达成目标的程度)等指标;就负责具体规划和活动的支出机构而言,对决策有用的绩效信息主要是与营运性决策密切相关的信息,比如产出、效率(产出/投入)等指标^[19]。当然,更理想的状态是采用成本有效性和利益相关者满意度两个指标,前者定义为成果与成本的比率,由“3E”指标综合而来,即:成本有效性=经济性(投入/成本)*效率(产出/投入)*有效性(成果/产出)=成果/成本,包含了大部分绩效标尺的信息;后者反映了利益相关者(主要是公众)对政府行为的认同和满意程度^[20]。

(四)开发管理信息系统

良好的管理信息系统是支持规划预算的重要技术保障,它不仅可以提供每项规划中关于资源投入、产出、成果方面的信息,而且可以提供整合后的财务和人力资源信息^[21]。理想的状态是为每个规划都建立独立的管理信息数据

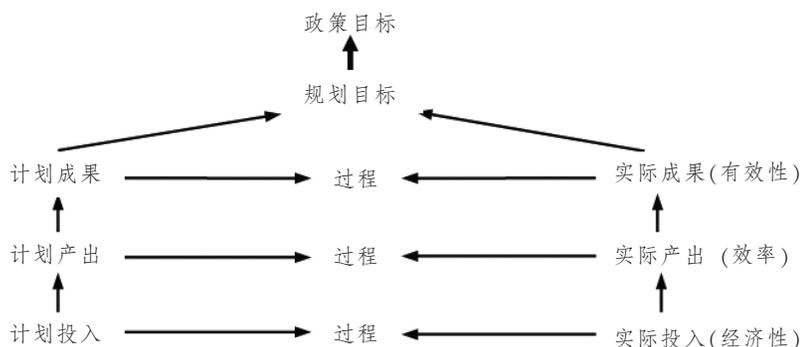


图6 单式与组合式绩效标尺及其相互关系

库,但考虑到实施的成本和难度,可以采用循序渐进的方式,先建立某一类规划的管理信息,再逐步细化。该类系统的典范是美国的规划账户,它是由管理和预算办公室、财政部根据特定规划所建立的预算拨款账户,通常每个规划都有对应的唯一账户,记录立法机关的授权与拨款决定以及该规划在实施期间的所有相关信息。这种由精心界定的规划、规划结构和规划账户构成的组合,作为预算制定、实施和服务交付的基本单元,使预算体系有了坚实的微观基础。

管理信息系统应进行集中化开发,避免形成信息孤岛;除涉密信息外,系统内所有的规划信息都应向社会公开,以确保透明度。立法机关、支出审查部门、审计部门等都可以利用该系统,对规划的执行情况、绩效情况等进行监督和评价;各支出部门也应当结合部门实际,开发相应的功能,并利用该系统进一步加强和完善对规划的管理。

在以上努力取得进展的基础上,现行部门预算中的“项目预算”和“基本预算”应整合为统一的规划预算,在规划预算中实现对资本支出和经常支出的统一筹划^[22]。“项目支出”与“基本支出”并无逻辑上的对应关系,因为项目支出中包含“基本”(保运转)支出,基本支出中也包含“项目支出”(比如办公楼扩建)。更重要的是,“项目”与“基本”反映的是基于用途或功能的支出配置,因而割裂了支出配置与绩效目标间的内在联系。通过将支出配置与规划目标(共同成果)联结起来,规划预算消除了这一缺陷。 **Reform**

参考文献

- [1] ANWAR S. Budgeting and budgetary institutions [M]. Washington, D. C.: World Bank Group, 2007: 139-140.
- [2] KRAAN D J. Programme budgeting in OECD countries [J]. OECD Journal on Budgeting, 2008, 7(4): 3.
- [3] 托马斯·D·林奇. 美国公共预算: 第四版 [M]. 苟燕楠, 董静, 译. 北京: 中国财政经济出版社, 2002: 35.
- [4] 马骏, 赵早早. 公共预算: 比较研究 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2011: 353.
- [5] OECD. OECD good practices for performance budgeting [M]. Paris: OECD Publishing, 2019: 2-10.
- [6] SCHIC A. A contemporary approach of public expenditure management [M]. Washington, D. C.: World Bank Group, 1998: 89.
- [7] OECD. Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019 [M]. Paris: OECD Publishing, 2019: 112.
- [8] MARTIN E, TYTELL I, YAKADINA I. France: lessons from past fiscal consolidation plans [R/OL]. (2011-04-01) [2019-05-11]. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/France-Lessons-from-Past-Fiscal-Consolidation-Plans-24809>.
- [9] PARK N, JANG J J. Performance budgeting in Korea: overview and assessment [J]. OECD Journal on Budgeting, 2015, 14(3): 53-68.
- [10] CURRISTINE T, BETLEY M, CLIFTON R, et al. Malaysia: technical assistance report-strengthening outcome based budgeting [R/OL]. (2015-09-16) [2019-05-11]. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Malaysia-Technical-Assistance-Report-Strengthening-Outcome-Based-Budgeting-43292>.
- [11] The World bank. Program budgeting in Malaysia: A review of the design, implementation, and application of Malaysia's outcome based budgeting [R/OL]. (2018-03-01) [2019-05-11]. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30044>.
- [12] The World Bank. Program budgeting in Malaysia: implementing the outcomes-based approach in Malaysia [R/OL]. (2010-03-01) [2019-05-11]. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12778>.
- [13] KRAAN D J, WEHNER J, RICHTER K.

- Budgeting in Estonia[J]. OECD Journal on Budgeting, 2008, 8(2): 12-26.
- [14] SCHIAVO-CAMPO S, TOMMASI D. Managing government expenditure[M]. Metro Manila: Asian Development Bank, 1999: 495.
- [15] ANWAR S. Fiscal management [M]. Washington, D. C.: World Bank Group, 2005: 49.
- [16] 王雍君. 绩效管理中的激励机制设计难题[J]. 新理财(政府理财), 2018(9): 19-20.
- [17] WILLIAM R L. Handbook of budgeting: sixth edition[M]. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2012: 746.
- [18] 王雍君. 政府施政与预算管理[M]. 北京: 经济科学出版社, 2006: 178-181.
- [19] 王雍君. 公共预算管理: 第2版[M]. 北京: 经济科学出版社, 2010: 282-283.
- [20] 王雍君. 寻求全面绩效管理的完整框架[J]. 经济研究参考, 2018(2): 3-10.
- [21] 李泉年, 丁慧平, 马欣. 基于数据仓库的面向对象预算管理信息系统构建[J]. 财政研究, 2006(8): 41-44.
- [22] 李红霞, 刘天琦. 预算绩效与政府治理: 契合性与协同性视角[J]. 中央财经大学学报, 2019(6): 11-19.

International Experience and China's Countermeasures for Program Budget Reform

WANG Yong-jun LI Zhao-yi

Abstract: Program budget is a kind of budget system that takes program as the basic unit of financial resource allocation, aiming to guide all stakeholders in the budget to focus on the results of the expenditure instead of input. The experience of global budget reform shows that the reform from input budget to strictly performance budget generally requires the transition of program budget to create a budget structure composed of program, sub-program and activities. Under the background of comprehensively deepening reform and implementing budget performance management, China should fully absorb budget reform experience of other countries, take program as a integration of policies, resources and the performance information, transform the traditional input budget into program budget and develop the corresponding administrative and technical ability, pay attention to grasp program objectives, design program structure, measure the program performance, and develop the information system, in order to advance program budget reform step by step. Meanwhile, China should gradually integrate the "project budget" and "basic budget" in the current department budget into a unified program budget system, under which capital expenditure and current expenditure are planned uniformly.

Key words: program budget; performance budget; budget reform

(责任编辑:罗重谱)