

· 政府绩效评价研究专题 ·

财政支出绩效评价法制化建设

李波¹ 张洪林²

(1. 华南理工大学法学院, 广东 广州 510640; 2. 华南理工大学法学院, 广东 广州 510640)

摘要: 财政支出绩效评价是优化财政支出结构、提高资金产出效果、提升政府公信力的有效工具, 背后涉及利益格局的再调整。财政支出绩效评价法制化建设既是有效开展财政支出绩效评价的法律依据与保障, 亦是法治政府建设的内在要求。财政支出绩效评价法制化建设应置于政府绩效管理 with 评价的统一体系之下, 重点解决目标定位、领导体制与结果应用三大问题。我们应借鉴国内外已有实践经验及相关法规体系构架, 从法律体系、制度体系、法程序程序和法治机制等方面完善财政支出绩效评价的法制体系。

关键词: 财政支出; 绩效评价; 法制化; 结果导向

中图分类号: C916

文献标志码: A

文章编号: 1009-055X(2015)01-0073-07

近年来, 我国财政支出增长迅速。2011年, 全国财政支出首次突破10万亿元(108930亿元)大关, 较上年增长21.2%, 2013年达139744亿元, 较上年增长10.9%。十余年来, 我国财政支出增长率均高于GDP增长率。^①在高速增长的背后, 社会各界普遍关注财政支出的绩效问题, 即效果性、效益性、效率性、公平性问题。财政支出存在的问题与现行制度机制密切相关。基于结果导向与公众满意度导向的财政支出绩效评价被视为解决问题的有效手段。从近几年全国各地的经验看, 开展财政支出绩效评价有赖于其法制化建设的推进。

一、财政支出绩效评价法制化概述

(一) 绩效评价法制化建设内涵

依据财政部相关文件, 财政支出绩效评价是指财政部门 and 预算部门(单位)根据设定的绩效目标, 运用科学、合理的评价方法、指标体系和评价标准, 对财政支出产出和效果进行客观、公正的评价。^[1]该定义存在一定局限性, 如评价者仅指财政部门 and 预算部门, 评价指向未能充分体现的绩效内涵。因

此, 有学者指出, 所谓政府财政支出绩效评价应是基于结果导向和公众满意度导向, 运用科学方法、规范流程、相对统一的指标及标准, 对财政支出的产出与效果进行综合性测量与分析的活动。评价旨在评估水平、肯定成绩、发现问题、提出对策建议, 以优化公共财政支出结构, 合理配置资源, 提高预算资金绩效, 尤其是社会满意度。^[2]该定义拓宽了评价主体, 明晰了评价理念与目的。故财政支出绩效评价法制化应是指通过法律对评价的各项活动、各个环节进行调节和规范, 将财政支出绩效评价的一系列技术方法、协调手段、行为方式、步骤程序法律化, 为有效开展财政支出绩效评价提供法律依据与法律保障。

当前学界关于我国财政支出绩效评价法制化研究已有一些探讨, 主要集中于两个方面:

首先是对于法制化建设的现状判断。主要观点包括: 一是法律意识不高。如宋兵兵(2010)认为, 由于“法律至上”的法治观念没能形成, 经人大批准的预算约束力不强, 政府主要官员可以随意改变预算, 行政自由裁量权过大。^[3]二是缺乏统一的绩效评价法律保障。如郑永生、廖立云(2011)认为, 目

收稿日期: 2014-05-26

* 基金项目: 国家社会科学基金重大项目“公众幸福指数导向下的我国政府绩效评价体系研究”(11&ZD057)。

作者简介: 李波(1983-), 男, 重庆荣昌人, 华南理工大学法学院博士生, 广西大学公共管理学院讲师, 研究方向为法治政府绩效评价; 张洪林(1960-), 女, 四川隆昌人, 华南理工大学法学院教授, 博士生导师, 研究方向为法制史。

①相关数据来自财政部网站。

前各地开展的绩效评价工作主要是依靠各级财政部门制定的评价办法和相关部门规章制度,迄今为止还没有出台全国统一的关于绩效评价的法律法规。^[4]三是技术化程度较高而法制化程度较低。陶清德(2014)指出,我国政府绩效评价理论研究和实践偏重技术化,轻视法制化,没有形成对政府具有强约束力的规则系统,导致绩效评价沦为了干部人事调整的工具,或者财政分配上的形式依据。^[5]

其次是对于法制化建设路径的设想。归纳起来主要有两种观点:一是修改现有法律法规,增加与财政支出绩效评价有关的内容。如罗胜(2007)建议当条件成熟时,在修改的《预算法》中将部门绩效评价作为强制性措施加以推行,为今后实行部门绩效预算创造条件。^[6]王娅萍(2008)建议将财政支出绩效评价相关的内容写入《预算法》或《预算法实施条例》。^[7]杨文平(2008)建议在《预算法》、《审计法》等法律中增加绩效管理的要求,加强对财政支出管理的约束力,明确全国财政资金支出绩效评价工作规则、工作程序、组织方式及结果应用等。^[8]宋桂红(2011)亦建议在《预算法》等相关法律法规中,明确部门绩效管理职能,保障我国财政支出绩效评价走上制度化、规范化的道路。^[9]二是专门制定新的法律法规对财政支出绩效评价进行规范,持这种观点学者相对而言占多数。新制定法律法规的主要内容包括考评机制、工作规则、程序、组织方式和结果应用等,形式包括行政规章、试行条例、地方规章等。马国贤(2010)建议中央政府要对预算项目绩效考评制度专门立法,各地方政府因地制宜出台相关的预算项目绩效考评与管理的规章制度,确保绩效评价有法可依,从而为预算支出绩效考评提供法律约束和制度保障。^[10]郑永生、廖立云(2011)建议建立健全统一的法律保障体系,构建以财政部门为主导的多元化绩效考评机制。^[11]单晓敏(2013)认为法律法规的制定和实施需要一个较长的时期,当前切实可行的方案是通过试行的条例来发挥对财政支出绩效管理的法律约束,在试行过程中不断完善和调整,最终形成符合实际的财政支出绩效管理法律。^[12]

(二) 财政支出绩效评价主体及其关系

财政支出绩效评价法制化建设核心在于通过法规来规范约束有关主体的权责关系。理论上,财政支出绩效评价过程涉及到一系列主体,包括评价主体、组织实施主体、评价对象、资金受益的其他个人或机构、社会公众等。从现实状况看,其中四类主体尤为重要:

一是资金管理者。现行体制下,主要是预算部门,包括国家机关、政党组织、事业单位和社会团体,甚至国有企业。尤其是针对专项资金,一般由党政部门主导,“条条”分配。如何分配及管理为部门权力与责任,资金管理办法由主管部门联合财政部门制定。财政部门集中支付,对资金使用与管理进行监督。

二是资金的监督者。在我国的政治体制中,广义的财政资金监督属于各级人大的监督范畴,监督方式主要是对财政预算和决算进行审查,对公众关注的热点问题等进行评价等。各级人大的这些活动具有绩效评价的某些特征,可视为一种不完整的绩效评价。在政府系统中,财政部门作为政府组成部门,监督财政支出为其重要职能,甚至《财政支出绩效评价管理暂行办法》中明确规定了财政部门作为财政支出绩效评价主体的地位。

三是资金受益者。这里所指的资金受益者,是财政支出应然状态下的受益者。财政支出取之于民用于民,其受益者应是社会公众。资金绩效水平如何,与社会公众的切身利益息息相关,他们对财政支出具有评价及监督权力,但由于分散化程度高,其评价主体的地位主要通过“委托—代理”的方式,由人民代表大会来间接体现。

四是作为评价对象的资金使用者。现行体制中,一般而言,财政支出的使用者即为预算部门(单位),是指与财政部门有预算缴款、拨款关系的国家机关、政党组织、事业单位和社会团体,但财政专项资金终端使用者可能为企业或其他组织,亦可能为个人或家庭。后者为公共财政资助对象,通常不作为绩效评价对象。大多数情况下,资金使用者有使用财政支出的权力,以及完成相关绩效目标、承担相应责任的义务。《财政支出绩效评价管理暂行办法》规定财政支出的使用者应对财政支出绩效作出评价。这种评价显然属于自我评价,其发挥的实际作用更接近于财政支出执行情况的自我检查。

财政支出绩效评价各类主体之间关系决定评价体系的价值导向与构建方向。针对广义上的主体,公众拥有财政资金终极监督权和评价权。在狭义上的主体关系中,明确政府内部各级主管部门、财政部门、资金使用机构及资助对象的关系十分重要。理论上,主管部门、财政部门,以及资金使用机构是财政资金的责任主体,应为绩效评价对象,但部分支出如专项资金中,多数终端受益对象为政府资助服务对象,他们是资金使用者,则并非评价对象。总之,

在财政支出绩效评价过程中,各种主体角色和定位不同,需要相关法律法规对其进行清晰界定。

二、财政支出绩效评价法制化建设需求

(一) 财政支出绩效评价法制化建设现状

按照制定主体的不同,法制化建设由高到低可

分为国家、省、市、自治区,具有立法权的城市三个层次。在国家层面立法具有全国性的规范作用,鉴于财政支出绩效评价的重要性,我国自1990年正式开始了财政支出绩效评价的法制化建设,国务院相关部委颁布了一系列的法律法规。(详见表1)

表1 财政支出绩效评价相关法规一览表(主要部分)

时间	颁布单位	法律法规名称	位阶
1990	国家计划委员会	《关于开展1990年国家重点建设项目后评价工作的通知》	部门规章
2003	财政部	《中央级教科文部门项目绩效考评管理试行办法》、《中央级行政经费项目支出绩效考评管理办法(试行)》	部门规章
2004	财政部	《中央政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见》	部门规章
2005	财政部	《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》、《中央级教科文部门项目绩效考评管理办法》	部门规章
2006	国家发改委、建设部	《关于建设项目经济评价工作的若干规定》、《建设项目经济评价方法与参数》(第三版)	部门规章
2009	财政部	《财政支出绩效评价管理暂行办法》2011年进行了重新修订	部门规章

《关于开展1990年国家重点建设项目后评价工作的通知》虽然指向的只是国家重点建设项目,但无疑迈出了我国财政支出绩效评价法制化的第一步。《中央级行政经费项目支出绩效考评管理办法(试行)》首次在法规名称中将具体的财政支出形式与绩效评价联系起来,使财政支出绩效评价法制化迈上了一个新台阶;而《财政支出绩效评价管理暂行办法》则更进一步,它是专门针对财政支出的绩效评价法规,对财政支出绩效评价的对象和内容、绩效目标、评价指标、评价标准和方法、组织管理和工作程序、绩效报告和绩效评价报告、绩效评价结果及其应用做出了规定,标志着我国财政支出绩效评价工作已逐步步入规范化、制度化的轨道。^[13]以上法律法规的颁布实施,解决了财政支出绩效评价法制的有无问题。但同时,这些法律法规也存在着内容欠完善,法律位阶偏低,尚未形成系统完整的法律体系等问题。

地方是否进行相应的立法并不总能准确反映地方财政支出绩效评价法制化建设的现状。但因各地具体情况差异性的存在,使得地方立法在一定情况下成为必要,故对于地方立法现状的分析对研究财

政支出绩效评价法制化建设现状依然具有重要的参考作用。在31个省、市、自治区层面,目前北京、湖北、广西等22个地区颁布了本级财政支出绩效评价管理办法,占70.9%,其中广东、湖南等4省颁布的本级财政支出绩效评价管理办法早于财政部《办法》的颁布时间,占12.9%;海南、北京、广西等8个省区同时还颁布了实施细则、工作规程或评价专家(中介机构)管理办法等相关法规,占25.8%。可以看出,省级区划财政支出绩效评价法制化在立法上开展较为普遍,在时间上少数省级区划体现出了前瞻性,多数仍旧是上级法规的追随者;在体系建设上还处于起步阶段,还有较大提升空间。^①

在拥有地方立法权的50个城市中,成都、青岛等23个城市颁布了关于财政支出绩效评价的地方性法规或政府规章,占46.0%;南宁、广州等4个城市的相关立法早于财政部《办法》的颁布时间,占8.0%;南昌、抚顺等3个城市同时还颁布了关于绩效评价专家或聘用第三方机构的管理办法,占6.0%。厦门市虽没有颁布关于财政支出绩效评价等地方性法规,但颁布了有关工作规程。可以看出,有地方立法权的城市财政支出绩效评价法制化在立

①相关数据经查阅各省、市、自治区财政部门网站整理得来。

法上开展较为迟缓,还有很大提升空间;在时间上个别城市体现出前瞻性,但多数在体系建设上才刚刚起步,需要大力推动。^①

(二) 财政支出绩效评价法制化建设必要性

财政支出绩效评价是优化财政支出结构,提高资金产出效果,提升政府公信力的有效工具,背后涉及利益格局的再调整,必然会导致利益冲突。针对谁来评价、如何评价、评价结果如何运用等关键问题在各利益相关方之间还存在一定的争议,影响着评价工作的顺利开展。因此有必要将各利益相关方的权利义务用法律形式加以规范,依靠法律的权威性和稳定性降低阻力,推动评价工作的顺利开展。具体来讲,财政支出绩效评价法制化建设的必要性体现在以下几方面:

一是明确目标定位的需要。明确评价的目标定位是财政支出绩效评价的基本要求。从国外财政支出绩效评价的实践来看,其应发挥衡量绩效、确定责任、进行绩效改进等功能。但由于我国财政支出绩效评价法制化建设的滞后,在传统的权力本位思想的影响下,财政支出绩效评价在“实时监控、实时纠偏纠错和预期预估”的名义下存在异化为“上级政府控制下级政府的理性工具”的风险,以致产生“不求有功,但求无过”的思想,影响了财政支出资金绩效目标的改进。这样的后果,不仅成本高昂,亦必然

与政府绩效管理的有效性、回应性及结果导向形成矛盾。^[14]要消除这个矛盾,必须制定较高位阶的法律将财政支出绩效评价作为评估水平、肯定成绩、发现问题、提出对策建议、以优化公共财政支出结构,合理配置资源,提高预算资金绩效,尤其是社会满意度的目标定位确定下来,并用法律手段避免财政支出绩效评价目标定位的异化。

二是理顺领导体制的需要。合理的领导体制能有效整合财政支出绩效评价资源,充分发挥绩效评价的作用。财政支出绩效评价是政府绩效管理的重要组成部分,而统一顺畅的领导体制是顺利开展财政支出绩效评价的重要基础。在国家层面,中央纪委(监察部)为全国绩效管理的领导机构。但在地方层面,基于各自不同出发点等原因,不同地区绩效管理的领导体制则存在较大的差异性。以作为绩效管理试点单位的六个省市区为例,其领导机构名称、负责人职务/级别、办事机构及所属部门、执行机构负责人级别/职务等都存在较大的差异(详见表2)。可以看出,由于办事机构不属于同一系统,在纵向上不利于业务指导;由于执行机构的级别不同,在横向上不利于各省市区之间的业务交流。这种领导体制上的障碍,影响了财政支出绩效评价的效率和效果。鉴于此,应以法律形式将绩效管理的领导体制进行相对固定,以保证财政支出绩效评价的效率和效果。

表2 绩效管理试点省市区领导体制

试点单位	领导机构名称	负责人职务/级别	办事机构名称及所属部门	执行机构负责人级别/职务
北京	市政府绩效管理工作领导小组	市委常委、常务副市长/副部长级	北京市政府绩效管理办公室/政府办公厅	正处级(市政府督查室主任兼)
吉林	省人民政府绩效评估工作委员会	省长/正部长级	省政府绩效评估工作办公室/省公务员局	正处级(专职)
福建	省机关效能建设领导小组	省长/正部长级	省机关效能建设领导小组办公室/省委办公厅、省政府办公厅	正厅长级(省政府秘书长兼)
四川	省人民政府目标绩效管理委员会	省委常委、常务副省长/副部长级	省政府目标绩效管理办公室/省政府办公厅	正处长级(省政府督查室主任兼)
广西	自治区绩效考评领导小组	自治区党委常委、副书记/副部长级	自治区绩效考评领导小组办公室/纪委(监察厅)	正厅长级(专职)
新疆	自治区绩效考评工作领导小组	自治区党委常委、副书记/副部长级	自治区绩效考评工作领导小组办公室/纪委(监察厅)	正厅长级(自治区纪委副书记、监察厅长兼)

资料来源:根据相关省、市、自治区政府网站公布资料整理。

三是落实结果应用的需要。评价的作用体现于

结果应用。财政支出绩效评价结果应用既指把评价

^①相关数据经查阅各有立法权的市(地区)财政部门网站整理得来。

用于改进工作,也指各部门将评价成果转化为管理,这是绩效评价的最终目的。但在当前,财政支出绩效评价结果的应用存在诸多难题。一是被评价单位接受政策建议难,有的单位成了“年年被评价,年年老问题”的“老运动员”;二是财政内部接受评价结果,转化为预算管理难。上述情况表明,我国存在着绩效评价流于形式的可能,若不以强制力保证评价结果的应用,则以反官僚主义为起点的绩效评价很难实现其初衷。^[15]若将财政支出绩效评价的结果应用以法律形式确定下来,在国家强制力的保证下,绩效评价的参考、导向和制约作用将得以充分发挥,进而大大推动财政支出绩效的提升。

(三) 财政支出绩效评价法制化建设可行性

一是实践经验积累已较为丰富。我国从20世纪80年代中后期开始了包含财政支出在内的绩效评价工作。经过20多年的实践,财政支出绩效评价形成了较为稳定可靠的工作方法、机制、原则,加以提炼便可以成为相关法律法规的重要渊源。少数绩效评价工作发展迅速的省级行政区划甚至先于全国人大及国务院开始了对财政支出绩效评价法制化的建设,颁布了相关的地方性法规和政府规章,为全国层面的法制化建设积累了宝贵的经验。

二是法治政府建设大背景的推动。2004年3月,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,明确提出了建设法治政府的奋斗目标,法治政府建设获得了空前的重视。有法可依是法治政府的基础,在建设法治政府的大背景下,我国加快了各领域法制化建设的步伐,作为提升政府公信力重要手段的财政支出绩效评价法制化建设更需加强。

三是国内外成功法制范例的借鉴。从国内来看,财政审计与绩效评价同为财政专项资金监督的重要手段,均需要通过法制化建设来规范相关主体的权力和义务。同绩效评价相比,财务审计的历史更为悠久,已建立了较为成熟完善的法律体系。从国外来看,多数发达国家都成功地建立了完整的财政支出绩效评价法制体系。以加拿大为例,其财政支出绩效评价法制化建设成效有《绩效评价政策》(1977)、《绩效评价指南》(1981)、《联邦政府和部门绩效评价工作都标准》(1989)、《绩效评价标准》(1994)、《对绩效评价的研究》(2000)、《加拿大政府绩效评价政策和标准》(2001)、《部门战略规划和预期结果》(2001)等。^[16]

三、财政支出绩效评价法制化建设途径

(一) 财政支出绩效评价法律体系建设

如前所述,财政审计法律体系对财政支出绩效评价法律体系的建设具有重要的借鉴作用。财政审计法律体系中包含《中华人民共和国宪法》(1982)所赋予的国务院、地方县级以上政府审计监督权;全国人大常委会颁布的《中华人民共和国审计法》(1994)对审计机构的职责、权限、审计程序、法律责任等所进行的规范;国务院颁布的《中华人民共和国审计法实施条例》(2010)对《审计法》的进行的深入阐释;审计署颁布的《中华人民共和国国家审计准则》(2010)对审计计划、审计实施、审计报告、审计质量控制和责任的实施办法所做的明确具体的规定。从法律位阶来看,既有国家的根本大法,又有法律、行政法规和部门规章;从法律内容来看,既有原则性的指导,又有操作性的细化,在财务审计实践中起到了重要的法律支持作用。财政审计法律体系对财政支出绩效评价法制化建设的借鉴作用如下:

一是由全国人大或其常委会制定《绩效评价法》。绩效评价作为一项政治活动,利益相关者甚众,其客观公正性会受到各方面因素的干扰。因此,为保证评价信息真实、过程规范和结果公正客观,应制定《绩效评价法》对绩效评价活动的权威性与严肃性予以明文规定,明确规定绩效评价的性质和内涵,各类主体绩效评价权力与相应责任义务,以及评价对象范畴等。

二是由国务院制定《绩效评价实施条例》。《绩效评价法》对绩效评价有关事项做出了原则性的规范,还需要行政法规来阐释财政支出绩效评价的评价权、评价组织权、评价监督权的归属;对评价主体的职责权限、绩效评价程序、价值导向及评价方法等重要事项进行规范;对评价人员实施绩效评价的行为进行规范,以保证绩效评价质量,防范风险,发挥绩效评价的功能。

三是由财政部制定《财政支出绩效评价准则》,实现对《绩效评价法》和《绩效评价实施条例》进行财政支出绩效评价领域的可操作化,用以指导财政支出绩效评价的具体实践。

(二) 财政支出绩效评价制度体系建设

财政支出绩效评价是一个系统工程,涉及评价实施者的选择、评价指标、评价方法、评价报告、结果应用等诸多事项。这些事项都必须以相应的制度体

系加以规范,方能保障财政支出绩效评价的顺利进行。财政支出绩效评价的制度体系建设应包含以下主要内容:

一是建立指标体系及方法选择制度。在财政支出绩效评价过程中,评价指标体系居于核心地位,其科学与否直接决定了绩效评价的质量。由于不同类型的财政支出各有特点,各地的实际情况又千差万别,所以不可能构建出一个放之四海皆准的评价指标体系,评价指标体系的构建只能在相关制度的指导下由各相关主体根据实际情况进行。根据构建财政支出绩效评价指标体系的实际需要,其制度应对指标体系的构建主体、构建程序、构建原则、一级指标及其权重等作出相应的制度安排,而针对不同的指标体系选择适配的评价方法,则可以提高绩效评价的效率和准确性。

二是建立组织管理制度。财政支出绩效评价工作需要财政部门、预算部门(单位)、审计部门、社会公众、专家学者、社会中介机构等主体的共同参与,有了组织管理制度的协调,才能协调各方行动,合力推动绩效评价工作的开展。财政支出绩效评价组织管理制度应明确各主体在绩效评价工作中的角色定位、对如何进行分工协作及参与评价工作的社会公众、专家学者、中介机构如何进行选择等事项进行合理规范。

三是建立绩效报告与绩效评价报告制度。绩效报告是资金使用者对财政支出的使用绩效做出的自我评价,对绩效评价工作的开展具有重要的参考意义。绩效评价报告是财政支出绩效评价实施者在评价工作结束后做出的报告,是对财政支出绩效全面而深入的描述,是财政支出管理部门做出进一步管理行为的决策依据。绩效报告和绩效报告制度应对报告主体、报告时间、报告对象加以明确,同时还应对报告内容做出规范。一般来说,绩效报告内容应包含部门基本情况、资金使用责任人、绩效目标及其设立和调整的依据、绩效目标完成情况、绩效结果的自我评价等内容。

四是建立结果应用制度。财政支出绩效评价的目的在于结果的应用。当前,“财政绩效评价是否有效”往往被曲解为“是否进行了绩效评价”,绩效评价以给贴标签为终结点,忽视了绩效评价结果的应用,影响了绩效评价作用的充分发挥,亟需以制度对评价结果的应用做出刚性规定。结果应用制度,应体现财政支出绩效评价结果在绩效改进、资源配置、部门考评、个人考评、职务调整、政府信息公开、

法治政府整体绩效评价等方面的作用。

五是建立评价保障制度。财政支出绩效评价工作的开展离不开人力、物力、财力、信息、技术等资源的保障。囿于行政资源的有限性,财政支出绩效评价工作并不总能顺利开展。如果各相关部门不予以配合的话,财政支出绩效评价就只能是敷衍了事,更遑论绩效评价的客观、公正了。为避免财政支出绩效评价成为空中楼阁,评价保障制度需明文规定,评价涉及部门应无条件地支持和服从绩效评价活动,同时政府每年都应划出用于绩效评价的专项资金预算,以保障绩效评价工作的顺利开展。

(三) 财政支出绩效评价法制程序建设

一是评价工作制度程序。财政支出绩效评价是一个漫长的过程,涉及众多的具体行为,如果不对这些行为进行科学的制度规范,则有可能导致评价工作的主观随意性,不利于对其进行监督和控制,影响评价工作自身的绩效。实践表明,财政支出绩效评价合理的工作程序一般应为:确定评价对象与目标→下达评价通知→组织评价人员→制定评价方案→项目单位自评与提交材料→审核自评材料→进行现场评价→撰写与提交评价报告→报告反馈→绩效改善。^[17]

二是绩效评价对象遴选制度程序。针对所有财政支出进行绩效评价没有必要也不现实,绩效评价本身也有经济性、效率性和效果性的要求,评价对象的合理遴选是达到上述要求的基础。在当前的行政环境下,应选择与政府中心工作有关的、相关领导重视的、有关部门委托的、存在较大风险的、社会公众关注度较高的、新增的财政支出作为绩效评价对象。相应的,遴选制度程序为:财政支出分类列表→确定评价资源的总量及结构→综合考虑财政支出评价对象排序→根据评价资源确定评价对象。

三是第三方遴选制度程序。委托绩效评价领域专家、中介机构作为第三方开展财政支出绩效评价已经是一种普遍现象。第三方的遴选程序应为:发布建立第三方数据库通知→第三方递交申报材料→材料审核→确定入选数据库名单并分类→确定评价对象→向数据库内第三方招标→第三方制定评价方案并投标→确定第三方人选。

(四) 财政支出绩效评价法治机制建设

一是社会公众参与机制。现代民主法治建设中,公众参与是一项基本的公民权利,也是民主政治和法治社会的重要标志。公众参与有利于政府增强

回应性, 强化政府的社会服务功能; 有利于找出政府服务与社会公众需求之间的差距, 倒逼政府提高服务质量; 有利于落实社会公众的监督权。在财政支出绩效评价过程中, 应建立有效的社会公众参与机制, 充分保障社会公众参与。

二是信息公开机制。信息公开有利于打破政府部门的封闭性, 消除政府和公众之间的信息不对称。财政支出绩效评价信息公开能够使利益相关群体和社会公众更好地理解财政支出实际运行情况, 给予资金管理及使用部门更大的压力, 督促其对绩效评价结果的重视, 积极寻求改善绩效。在这方面, 我国现在做的还远远不够, 社会公众通过公开渠道能了解到的绩效评价信息十分有限。通过立法形式建立绩效信息公开平台, 既有利于评价组织以较低的成本获取评价信息, 也有利于评价结果传播。公众不仅可以通过平台了解财政支出的使用绩效, 还可提出意见或建议, 推进决策的民主化。

三是激励机制。要提高财政支出绩效, 最有效的方法就是将评价结果与相关部门或人员的切身利益相结合, 根据财政支出绩效评价的结果, 通过奖惩手段对财政支出管理者或执行者实施激励。激励包括正强化和负强化, 可涉及经济、政治地位和行政职位等方面, 以此来提高有关主体的积极性和主动性, 使各主体充分发挥其主观能动性以提高财政支出绩效。因此, 有必要通过法制化建设, 使相关激励机制法制化。

四是救济机制。财政支出绩效评价的结果及其应用受各种主客观因素的制约和影响, 难免会存在

疏漏, 如忽视了成绩、错估了问题、对责任方进行了错误惩戒等, 有损有关方的利益。这就要求必须建立绩效评价的救济机制, 赋予各利益有关方申诉权, 以使其能发表不同意见, 在既定法规制度框架内维护自身的合法权益。

参考文献:

- [1] 财政部. 财政支出绩效评价管理暂行办法[Z]. 2011.
- [2] [17] 郑方辉, 李文彬, 卢扬帆. 财政专项资金绩效评价: 体系与报告[M]. 北京: 新华出版社, 2012: 1.
- [3] 宋兵兵. 我国财政绩效评价思考[J]. 现代商业, 2010(7): 58.
- [4] [11][13] 郑永生, 廖立云. 我国财政预算支出绩效考评存在的问题与对策[J]. 财会月刊, 2011(1): 51.
- [5] 陶清德. 法制化: 当前我国政府绩效评价制度化的关键步骤[J]. 甘肃理论学刊, 2014(1): 116.
- [6] 罗胜. 浅谈稳步推进财政支出绩效评价工作[J]. 改革与战略, 2007(3): 131.
- [7] 王娅萍. 完善财政支出绩效评价的对策[J]. 山西财税, 2008(10): 25.
- [8] 杨文平. 完善财政资金支出绩效评价初探[J]. 现代商业, 2008(5): 180.
- [9] 宋桂红. 推进财政支出绩效评价的几点建议[J]. 中国财政, 2011(3): 76.
- [10] [15] 马国贤. 推进我国财政绩效评价之路径研究(下)[J]. 行政事业资产与财务, 2010(3): 13.
- [12] 单晓敏. 完善我国财政支出绩效管理的研究[D]. 苏州大学博士学位论文, 2013.
- [14] 郑方辉, 廖鹏洲. 绩效管理: 目标、定位与顶层设计[J]. 中国行政管理, 2013(5): 18.
- [16] 崔风梅. 地方财政支出绩效评价存在问题及建议[J]. 金融经济, 2010(6): 62.

The Legal System Construction of Fiscal Expenditure Performance Evaluation

LI Bo ZHANG Hong-lin

(Law School, South China University of Technology, Guangzhou 510006, Guangdong, China)

Abstract: Fiscal expenditure performance evaluation is an effective tool to optimize the fiscal expenditure structure, and improve the effectiveness of public finances output and credibility of government. There also exists a lot of interest readjustments in the background. The legal system construction of fiscal expenditure performance evaluation is not only the legal basis and guarantee of the fiscal expenditure performance evaluation, but also the inherent requirement of the construction of the government under the rule of law. It should be put in the system of the government performance and evaluation under the rule of law and focus on function orientation, leading system and the application of result. Through summarizing practical experience at home and abroad and taking reference from the related regulation system, the legal system construction of fiscal expenditure performance evaluation should be built, including legal system, regulation system, legal procedure and mechanism of rule by law.

Key words: fiscal expenditure; performance evaluation; legal system; result oriented