

财政实践中预算绩效责任主体的界定与厘清

朱柏铭

(浙江大学,杭州 310058)

内容提要:近年来,我国以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口,努力解决绩效管理中存在的突出问题。然而,预算绩效管理的责任主体并不等于预算绩效的责任主体。本文揭示了相关概念之间边界模糊的现状及边界不清可能产生的后果,在对预算绩效责任主体进行学理分析的基础上,针对实践中常见的几种情形,界定了预算绩效的责任主体。

关键词:政府预算 绩效管理 责任主体 厘清边界

中图分类号:F812.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)08-0004-06

加快建立现代财政制度,建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,这是我国政府预算改革的目标模式。最近几年,我国以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口,努力解决绩效管理中存在的突出问题。2018年9月25日,《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称《意见》)明确了绩效管理责任约束。“按照党中央、国务院统一部署,财政部要完善绩效管理的责任约束机制,地方各级政府和各部门各单位是预算绩效管理的责任主体。地方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,对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制,切实做到花钱必问效、无效必问责。”

《意见》对于预算绩效责任主体的界定是明确

的。不过,在具体落实时,还有一些问题需作进一步研究。因为,预算绩效管理的责任主体并不等于预算绩效的责任主体;另外,预算绩效的高低受众多因素的影响,如果由于非主观努力因素(如气候、灾害等)导致预算绩效不高,对“主要负责同志”或“项目责任人”问责,是否合适,这也值得探讨。

一、相关概念之间模糊的边界

1. 预算绩效的责任主体是否等同于预算绩效管理的责任主体。预算绩效管理的责任主体是指组织预算绩效管理的单位或个人,关注的问题是,一级政府有预算,但在预算实施过程中或者实施结束之后有没有开展预算的绩效管理;预算绩效的责任主体是指因预算绩效偏低而必须承担相应责任的单位或个人,关注的问题是,开展了预算的绩效管理,可是,绩效评价结果明显低于标准,或者评价结果

[收稿日期]2020-06-17

[作者简介]朱柏铭,经济学院教授、博士生导师,研究方向为财税制度与政策。

[基金项目]浙江大学文科教师教学科研发展专项资助,项目编号:20170086337。

没有发挥激励约束作用,应该由谁来担当浪费财政资金的责任。

2. 预算绩效的责任主体是否等同于预算绩效的追责问责主体。预算绩效的追责问责主体是指监督预算绩效工作的单位,如 2018 年 11 月 8 日《财政部关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》(财预〔2018〕167 号)明确,“财政部门要会同审计部门加强预算绩效监督管理,重点对资金使用绩效自评结果的真实性和准确性进行复核,必要时可以组织开展再评价。财政部驻各地财政监察专员办事处要发挥就地就近优势,加强对本地区中央专项转移支付绩效目标和绩效自评结果的审核。对绩效监控、绩效评估评价结果弄虚作假,或预算执行与绩效目标严重背离的部门和单位及其责任人要提请有关部门进行追责问责。”显然,这里涉及到的财政部门、审计部门、财政部驻各地财政监察专员办事处^①都是预算绩效的追责问责主体。实际上,人大、纪委也是追责问责主体。

3. 预算绩效的责任主体是否等同于参与预算管理的部门。在我国,参与预算管理的主体包括财政部门、行业主管部门、预算单位、各级人民代表大会、第三方组织等,这些主体在预算管理中有各自的职能定位。

4. 预算绩效的责任主体是否等同于使用预算资金的单位与个人。北京市人大常委会副主任吴世雄表示,“谁办事谁花钱,谁花钱谁担责。”按照这个说法,具体使用预算资金的单位与个人就是预算绩效的责任主体。

二、边界不清可能产生的后果

威尔达沃夫斯基(Wildavsky)指出:“预算是为未来制定的:它们代表的是一种意图,只有在财政

年度结束后,我们才知道这些意图是否被实现。^②”最近几年,各地普遍开展预算绩效管理,包括成立组织、确立目标、设立指标、获取数据、得出评价结果,等等。但是,评价结果的应用始终是一个难题。其中原因之一在于,预算绩效的责任主体不明确。一是表现在主管部门或用款单位之间。由于一项公共事务往往涉及到多个部门、多个单位,预算绩效的牵涉面也很广,而且评价具有复杂性,绩效评价低下时,应承担的具体责任往往会模糊不清。相关的部门和单位往往产生侥幸心理,相互推诿责任,最终可能借“依据不够充分”的结论草草了事,或采用“一刀切”的方式对项目涉及的所有部门进行追责,如一律按 20% 比例压减预算等。二是表现在上下级政府之间。一些项目的决策,可能来自上级政府。相应地,项目资金也是上下级政府“拼盘”而成的,既有本级财政的预算安排,又有上级财政的补助。由于事先就没有厘清决策主体,一旦项目的预算绩效低下,很难界定责任主体是本级政府还是上级政府,更难追究到具体的人员。三是表现在部门或单位的内部。公共事务是集体的决策,集体决策和个人责任难以分离,当部门或单位出现绩效评价结果较差、项目绩效达不到预定目标时,相关责任人员总会想办法逃避责任,结果往往是流于形式或不予追究。

责任主体边界不清可能产生的后果主要有两种情况:

1. 该承担责任的却没有承担责任。这种情况是常见的。在编制部门预算时,各主管部门、预算单位千方百计多要预算额度或经费,在预算实施过程中,掉以轻心,结果绩效很低。一旦被问责,寻找客观理由,或者互相推诿。

2. 不该承担责任的被承担责任。一般来说,预算绩效低,财政资金使用效率不高,应该有单位或个人承担责任。当然,这个中间要排除一些例外的情况。例如,某地预算绩效评价报告显示,病虫害防治结果不好,是否表明应当被问责,答案是肯定的。然

^①自 2019 年 4 月 23 日起,财政部驻各地财政监察专员办事处更名为“财政部各地监管局”。

^②阿伦·威尔达沃夫斯基. 预算过程中的新政治学[M]. 邓淑莲,译. 上海财经大学出版社, 2006.

而,专家分析,病虫害较多的根本原因是当地连续几年遭遇暖冬,而不是病虫害防治工作不力。再如,某城市空气质量一直较差,是否因为相关部门对于企业排污、建筑工地、汽车尾气排放等没有积极作为呢?答案是否定的,因为造成空气质量水平较差的原因不仅包括企业排污、建筑工地、汽车尾气排放等因素,还存在其他因素的影响,如周边城市治理空气质量的效果、气候因素等。这两个例子说明,不管谁承担责任,只能是对绩效结果中来源于自身的绩效不佳结果承担责任,不应承担其他因素造成结果的责任。

因此,预算绩效的责任主体要有明确规定,不能笼统地归咎到某一个部门或单位甚至个人。

三、界定预算绩效责任主体:学理上的探析

政府预算涉及到多层委托代理关系。委托代理关系是一种或明或暗的契约,一个或多个行为主体雇用另一些行为主体为其提供服务,授予被雇用者一定的权力,并根据提供服务的数量和质量支付相

应的报酬。雇用的乙方是委托方,被雇用的乙方就是代理人。

在委托代理关系中,存在两种不同的选择行为:一是委托方选择代理方,但可能无法直接观察到代理方的行为,却需按合同向代理方支付一定的报酬;二是代理方选择自己的行动,它既会影响自己的收益亦会影响委托方的收益,但可能不顾委托方的利益首先维护自身的利益,这就是所谓的机会主义。

在政府预算制度中,存在多层的委托代理关系。如图1所示。

第一层是公众对立法机关(人大)的委托代理关系。公众有消费公共产品的需求,但是,公共产品具有非竞争性、非排他性等特点,市场机制无法提供,必须由政府提供或者由政府与企业合作提供。公众向政府缴纳多少税费,政府又怎样有效地使用这些资金,都要经立法机关同意,这样,一方面防止税费负担过重,另一方面又保证税费收入用于公共产品的提供。

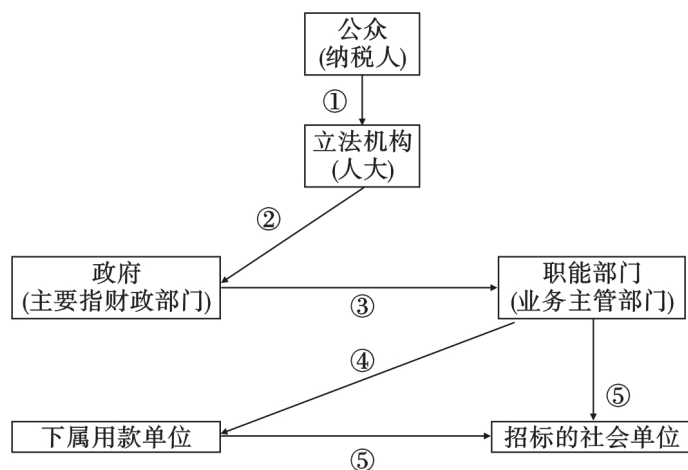


图1 五层委托代理关系

第二层是人大对政府(主要是财政部门)的委托代理关系。财政部门要代表政府向人大汇报部门预算的执行情况,并对来自人大的问责进行回应。政府有对其预算安排进行说明、报告的义务,也有履行预算信息公开的责任,以便于立法机关(人大)及时获取预算的相关信息。因此,每年各级人大举

行会议时,都要审查和批准上年度的预算执行情况和下年度的预算草案。政府预算必须经立法机关审议批准才能生效。

第三层是财政部门对职能部门的委托代理关系。不同职能部门分别履行不同的政府职能。职能部门是财政资金的主要使用部门(当然财政部门自

身也是财政资金的使用部门之一),也是协助财政部门编制部门预算并监督下属用款单位使用财政资金的部门。职能部门与财政部门之间的关系是复杂的,每个职能部门都拥有一定的权力,如应急管理部门对财政部门的消防设施有管理权限,但是,应急管理部门所需的财政资金,却依赖于财政部门的分配。由于财政部门是政府预算的主管部门,因此,在政府预算中,财政部门对其他职能部门拥有资金分配和监督等权力,职能部门要向财政部门通报预算执行情况,并作一定的解释。

第四层是职能部门对用款单位的委托代理关系。如前所述,职能部门自身要使用财政资金,但是,更多的情况是,职能部门把财政资金分配给下属用款单位使用,如教育厅把资金分给下属的各大高校使用。这样,各用款单位要向其业务主管部门汇报预算执行情况,并对来自业务主管部门的问责进行回应。

第五层是职能部门和用款单位对社会单位的委托代理关系。职能部门和用款单位在提供公共服务过程中,需要材料和设备的供应商、建设施工企业、中介机构等。虽说通过招投标方式选择,但是,一旦签订了合同,委托代理关系就形成了。

与这样的委托代理关系相适应,政府预算主体不是单一的,是由多个部门和单位组成的多层次复合体。

一是政府预算的权力主体。作为国家权力机关的各级人大及其常委会,负责审查和批准同级政府预算,并赋予政府预算的法律效力。

二是政府预算的编制主体和执行主体。作为国家行政机关的各级人民政府,负责政府预算的编制和执行。我国政府组织以层级制和部门制的形式存在。层级制是纵向分布的若干层组织,每个层级业务性质大致相同,各层对其上级负责;部门制是行政组织中平行设置的若干部门,每个部门的业务性质并不相同。政府预算由部门预算组成,各职能部门的预算由部门自身的预算及所属单位预算组成,

财政部门是政府预算的主管部门,各级政府内部的职能部门及其下属预算单位是具体编制和执行预算的主体。

三是政府预算的监督主体。财政部门、审计部门既是本部门预算的编制和执行部门,又负责和履行监督政府预算的职能。在立法型审计体系中,立法机构将财政资金的监督权委托给隶属于自己的具有相对独立地位的审计部门;而在行政型审计体系中,财政部门 and 审计部门隶属于政府,但是立法机构把财政资金的监督委托给财政部门 and 审计部门。我国属于后一种情况。

四是政府预算的协同主体。在很多情况下,职能部门及其下属的用款单位都会通过招投标方式选聘社会单位提供材料设备、建设施工等,即便是财政部门、审计部门,也会委托专家、中介机构等第三方开展监督工作,各类社会中介机构既包括大专院校、科研院所等学术机构,也包括会计师事务所、资产评估、行业管理咨询等机构,还涵盖不同领域、不同行业、不同专业的专家学者等。既克服政府部门“既当运动员,又当裁判员”的矛盾,提升了评价的公信力;又发挥社会中介在人才、技术、力量以及相对独立的地位等独特优势,保证评价质量;还提高社会参与度,强化社会监督和公众参与。所以,这些社会单位都是政府预算的协同主体,如果绩效低下,同样要承担相应的责任。

四、厘清预算绩效责任主体的设想

责任主体是指因违反法律、约定或法律规定的事由而承担法律责任的人,包括自然人、法人和其他社会组织。

责任主体究竟要不要落实到人?责任主体是法律责任构成的必备条件。违法、违约首先是一种行为,没有行为就没有违法或违约,而行为是由人的意志支配的活动,因此,实施违法或违约必须有行为人为人。当然,无行为能力的人就不可能成为实施违法行为或违约行为的人。《意见》明确指出,地方各

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,对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制。”这是非常正确的。

在集体决策体制下,个人责任的追究往往难以实施,这就需要建立奖惩机制激励和约束相关责任人员,使其能够产生持续改进绩效的内在驱动力。所以,需要层层签约。在项目支出事前绩效评估时,主管部门应将所涉部门的明确职责分工情况与项

表 1 预算绩效责任主体

情形	具体实例	预算绩效责任主体				
		人大	财政部门	职能部门	用款单位	社会单位
项目立项决策不科学、不合理	某项目被立项,且安排了财政资金,事后发现该项目不在项目库内	是	是			
预算编制缺乏科学性、准确性	某经济开发区批复的预算支出 684 万元,实际支出 6900 万元,差额 6216 万元;交通运输局批复的预算收入 607 万元,实际征收 31129 万元,差额 30522 万元;乡政府批复的预算基本支出 1418 万元,实际支出 665 万元,差额 753 万元	是	是			
项目超预算列支,未办理预算追加手续	某县环保局污水防治经费预算批复 7468 万元,实际支出 7642 万元,超支 174 万元,却未办理预算追加手续	是	是	是		
项目未按要求的计划完成建设任务	某经济开发区实施项目 15 个,到年底仅完工 7 个;土地平整项目,计划 4000 亩,实际完成 2000 亩。某市大中型水库移民后期扶持资金项目计划完成 130 个,实际完成 100 个。困难群众基本医疗救助,计划救助 30409 人,实际救助 21791 人			是	是	
部分项目未严格执行政府采购制度	某县共有 7 个货物(服务)项目和 4 个工程项目,未按规定进行政府采购,结果超预算限额标准,超支 299.5 万元		是	是	是	
预算绩效目标不明确、不清晰	某县农业农村局确立的整体支出绩效目标与该部门的职能描述完全相同			是		
预算绩效部分指标针对性不强,对应关系匹配度低	某市卫健委的效果指标中设置了“户籍人口出生政策符合率”,另外,“项目计划完成率”与“项目完成及时性”重复设置			是		
绩效评价所需数据资料欠缺,无法佐证	某市体育局的全民健身体育器材维修费项目,设置了“小区、公园的使用人数覆盖率”指标,但是实际未曾统计人数			是		
预算资金拨付不及时,项目进度慢于序时进度	某市共筹集各级财政扶贫资金 1345 万元,截至 3 月底,支出 101 万元,支付进度 7.5%,与要求的序时进度 25%相差了 17.5 个百分点。某市移民局年初批复移民扶持项目 145 个,至年底实际拨付资金的项目 113 个,仅占 77.9%		是			
项目验收不及时,无法收回剩余的财政资金	某市人社局社保大楼已建成,却未办理验收入账手续,暂存款 319 万元长期挂账			是	是	
债权债务清理不及时,未及时核对清理,往来款项账实不符	某市机关事务管理局有长期挂帐无动态的应付账 25 笔,金额 226 万元;某乡长期挂帐无动态应付账 62 笔,金额 32 万元			是		
财务机构设置不健全,人员配备不符合要求	某职业技术学院 3 名财务人员无从业资格证			是		
账务处理不规范,报销审核把关不严	某乡农技站的票据报销混乱;现金支出多,公务卡使用率偏低			是	是	

目的其他相关资料一并上报,以避免在出现失责情况时,形成部门间相互推诿的局面。

有官员认为,“谁办事谁花钱,谁花钱谁担责。”看起来,这个观点是正确的。但是,仔细分析一下,没有那么简单。如果从预算绩效责任主体应该与预算主体相对应这个角度去思考,有以下几种因素值得关注:

第一,项目立项。很多项目绩效不好,是立项环节本身就存在问题。项目的生成与主要官员的个人意志关系紧密,缺乏可行性论证,财政部门工作被动,成为“钱袋子”。项目建成后没有实质性的经济和社会效益,只是一个摆设。如西北地区一些农村,县财政拨款建设图书室,建成后没有人光顾,门可罗雀。

第二,预算编制。如果预算绩效不好,是预算编制本身就不合理,那么责任主体是谁呢?预算本身不合理包括预算规模偏大,经费偏多,花不完;也包括预算规模偏小,经费不够,不能保证职能的履行;也可能预算经费本身数量得当,但是内部结构失衡。部门预算或者单位预算的编制不合理,但是,经过了财政部门的审核,人大也经过审议且批复。这种情况下,如果绩效不高,却要由花钱的部门或单位承担责任,显然是不公平的。

第三,预算审批。预算编制是合理的,但是,人大审议预算时“走过场”。个中原因是多方面的,如没有安排充分的时间进行讨论;大多数人大代表对有关项目事先缺乏调查和了解;人大代表和领导看不懂预算,又没有让财政部门提供说明和解释的机会。这种情况下,预算绩效不高的责任,主要应由人大承担。

第四,预算执行。如果预算本身是合理的,但是,预算绩效不好,可能是实施过程出了问题,包括拨款进度缓慢影响工程进度;没有实行政府采购制度,支出超标严重;建设单位没有达到工程质量标准,等等。这种背景下,责任主体不止一个,财政部门、职能部门、用款单位、建设单位等分别要承担一

定的责任。

第五,绩效评价机制。如果预算本身是合理的,实施过程也是正常的,预算绩效低下,是由于绩效评价目标不合理、评价指标不科学或者数据资料欠缺等所致,那么,责任主体是应该是负责预算绩效评价的部门,可能是财政部门内部的绩效评价机构,也可能是第三方中介机构。

第六,不可抗力。如果预算绩效不好,预算本身是合理的,实施过程也是正常的,评价体系也没有问题,却是由于气候、灾害等不可抗力等原因造成的,责任主体不该是用款的部门或单位。一般来说,这种情况下,不需要由哪个部门或单位承担责任。

结合上述分析,本文按照政府预算运作的流程,针对实践中常见的几种情形,界定了预算绩效的责任主体。如表1所示。

总之,厘清预算绩效责任主体是提高预算绩效的前提条件。一方面,预算绩效责任主体明确,才能建立绩效奖励机制,如精神补偿、绩效工资、绩效奖励、资金增益分享、效率红利、公开表扬等措施;另一方面,预算绩效责任主体明确,才能建立惩罚约束机制,如通报批评、扣减绩效工资、适当比例扣减下一年度资金拨付额度等措施。

参考文献:

- [1] 孙欣. 财政支出绩效评价结果应用于问责的困境与出路[J]. 财政监督, 2018(13).
- [2] 王玉秀. 建立绩效问责制之略考[N]. 法制日报, 2011-05-25.
- [3] 吕侠. 论预算绩效问责机制建构[J]. 中南财经政法大学学报, 2013(1).
- [4] 刘敏, 冯石磊, 李晓姣. 财政支出预算绩效管理主体职能浅析[J]. 财政监督, 2015(4).
- [5] 焦建国. 论部门预算的主体、责任与效力——从行政、法律角度的分析[J]. 天津行政学院学报, 2004(3).
- [6] 于竟远. 强化主管部门财政资金管理主体责任[N]. 中国财经报, 2017-04-18.

【责任编辑 王东伟】