

回归绩效管理底层逻辑:为产出而预算、 为成果而管理

王雍君

(中央财经大学 财经研究院,北京 100081)

[摘要]健全的绩效管理根植于两个底层逻辑:“为产出而预算”的预算逻辑,“为成果而管理”的管理逻辑;前者强调以产出证明投入的价值,后者强调以成果证明产出的价值,前提是产出和成果充分反映纳税人与利益相关者关切的目标与利益。底层逻辑如同客观规律,只有深刻领悟和付诸行动,绩效管理才能纲举目张、事半功倍。当前的评价主导型绩效运动亟需回归底层逻辑主导模式。为此,开发标准化产出分类与成本核算体系,系统改革预算准备与预算文件,确保六项核心工作围绕共同成果协同展开,以及把部门预算和项目预算整合为规划预算,应尽快纳入绩效管理改革的优先议程,这对推动绩效运动步入正轨和消解形式主义至关重要。绩效评价虽很重要,但并非绩效管理的基石;绩效管理的基石应由两个底层逻辑和核心工作链搭建,绩效评价应与其保持一致而非偏离。核心工作链依次涵盖六项核心工作:规划制定、预算决策、预算实施、绩效监控、绩效评价和绩效问责。

[关键词]底层逻辑;预算逻辑;管理逻辑;路径回归;核心工作

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.07.005

一、前言:把首要的事情放首位

全球范围内公共部门绩效计量的历史超过一个世纪,但“绩效管理”这一术语直到20世纪70年代才被采用。^[1]从那以后,大量文献对其进行探讨,但该领域仍然需要处理大量基本问题和细节问题。本文尝试解答最重要的基本问题:公共部门绩效管理的底层逻辑究竟为何?中心思想是:无论做什么、做多少、怎样做和做得怎样,都不应让我们把注意力从底层逻辑上移开,这意

味着任何时候都要保持一个绝对预算配置标准——产出,一个绝对的绩效标准——成果。部分原因在于,从绩效信息不会主导决策的意义上讲,绩效管理完完全全是一种象征性的改革形式。^[2]最近10年来,随着诸多相关政策文件的颁布实施,绩效运动逐步在全国全面铺开,现已覆盖各个政府层次、部门、机构和诸多公共投资项目,且仍在向纵深发展。如今,绩效语言成为公共管理的强势语言,“花钱必问效”的理念成为普遍共识,这是意义非凡的进步。尽管如此,与

作者简介:王雍君,经济学博士,中央财经大学财经研究院教授。

付出的巨额资源和努力相比,目前的进展与进步既不显著也不充分,重形式的倾向在实践中继续占据上风,明显抵触结果导向的当代主流绩效观。

究其根本原因,在于两个深层次问题至今未被明确提出和系统回应。第一个是如何处理合规与绩效的根本关系,该问题贯穿于国内外公共管理与绩效管理的整个历史。在组织机构中,合规(compliance)与绩效(performance)的冲突是众所周知的。绩效依赖较宽松的控制和较少的合规性,而且管理者有自身的职责并被要求在既定规则和程序下完成任务,这会导致其减少对结果的注意力。^[3]与此相应的绩效管理改革核心命题是增强回应性(responsiveness),后者被定义为公共机构倾听公民声音并以与人民意志一致的方式采取行动。^[4]

另一个是本文探讨的底层逻辑问题,攸关绩效理论和绩效实践。要想把绩效管理发展为一种足以指导实践的适当理论,底层逻辑的清晰明确和支撑作用的发挥是必需的。绩效理论现已发展为公共管理理论的重要组成部分,而任何公共管理理论的适当性,取决于它在多大程度上能够切实帮助公共管理者理解和解决现实问题,并以最佳办法解决问题和达成合意结果。^[5]

当前的绩效运动依然缺失底层逻辑的支撑。与发达国家的历程不同,在中国,公共部门绩效管理一开始就是在理论准备颇不充分的情况下推动的,并且采取评价主导模式。该模式侧重绩效评价(evaluate),相比之下,底层逻辑的旨趣是绩效驱动(drive),两者虽有交集,但差异是深刻的和本质上的。评价可能会,也可能不会驱动绩效。只要底层逻辑未被确立和未发挥作用,绩效评价的意义与作用就比较有限,只能在次要方面作些修正。由于各种原因,这类评价模式滑向形式主义作业的风险很高。这从侧面说明,绩效评价本身亦须接受绩效评价,但目前尚未提上日程。

本文旨在鉴别与阐明绩效驱动的两个关键方面。首先是确保预算配置联结目标产出(targeted outputs),无论是直接联结还是间接联结;

其次是确保目标产出与政府核心工作明确联结共同成果(common outcomes),避免成果不明或与成果脱节。本文称前者为预算逻辑,即“为产出而预算”的逻辑;称后者为管理逻辑,即“为成果而管理”的逻辑。^[6]两者之所以构成“底层”逻辑,是因为瞄准“目标产出”配置资源和瞄准“目标成果”实施管理的能力与可靠性,从根本上决定了预算与管理的整体成败。

两个逻辑共同表征当代绩效管理的三个核心理念:(1)绩效管理的适当目标是成果而非产出;(2)但产出是通向成果的桥梁;(3)预算配置的适当基础是产出而非投入。公共部门投入财政资源创造的成果称为财政成果(fiscal outcomes),涵盖总额成果、配置成果和运营成果这三个核心层级。管理逻辑蕴含两项核心要义:识别和瞄准核心财政成果及其联结的发展目标,管理框架和相关工具应协调一致地全面追求这些目标成果。绩效运动“回归”底层逻辑,要求核心要义被过程化展开为真实的运作图景,即政府的六项核心工作围绕共同目标成果顺序展开的图景。六项核心工作依次为规划制定、预算决策、预算实施、绩效监控、绩效评价和绩效问责。

两个逻辑都是“底层逻辑”,即绩效驱动的基本因果逻辑。就预算逻辑而言,“基本因”是预算的三级结构:总额预算、配置预算和运营预算。^[7]管理者通过管控它们来促进目标成果的实现。就管理逻辑而言,“相关产出”和“核心工作”是“基本因”,管理者通过选择与管控它们来促进目标成果的实现。

管理者包括决策制定者、决策执行者和机构管理者,他们在绩效管理体系中扮演不同角色,其行为模式和相互作用在很大程度上决定绩效管理的整体成败。只有在底层逻辑强有力地约束与引导其行为模式与相互作用时,绩效才能被真正“驱动”。这种驱动作用,即便最好最努力的绩效评价也无法取得。相较底层逻辑,绩效评价的作用是辅助性的,并且只有与底层逻辑保持一致才能彰显其意义与价值。

推动绩效运动向底层逻辑回归实为当务之急。底层逻辑如同客观规律,为健全的绩效管理设定不可逾越的法则。

二、预算逻辑:为产出而预算

预算逻辑有四项核心要义。首先,预算作为控制和配置公共资金的核心工具发挥作用。脱离预算过程将导致许多高风险,包括政治不透明、腐败、资源错配和脱离民主控制。未遵循与年度预算相同的法定批准程序,意味着没有获得代表人民的立法机关的特别批准,因而超出了法定授权(legislative authority)和立法机关监督的范围。^[8]预算程序的基本作用就在于制定、实施和管理财政授权,即授予行政部门获取收入、举借债务和实施支出的合法权威和相应资源。在此意义上,通过预算程序配置资源是最基本、最正式和最频繁的治理程序,用以约束和引导政府部门生产、交付与实现公民偏好的目标产出与成果。

其次,预算生产和交付目标产出的先决条件。以组织或项目作为预算制定依据是一回事,如何保证预算配置联结目标产出是另一回事,后者面对的困难与复杂性大得多,挑战也棘手得多。如果产出不明,部门预算和项目预算即便十分详细和公开透明,也很难让纳税人真正看清他们的钱究竟去了哪里、因何和为何被花掉以及为谁花掉,也很难识别和评估有效产出、无效产出或低效产出。目前预算管理中的“填表和撰写报告”的作业负荷依然相当沉重,至少在一定程度上把注意力从真正紧要的问题上移开。比绩效评价重要且有效得多的是绩效管理的三个基础性问题:(1)开发标准化的产出分类和产出成本核算体系,从根本上解决产出与产出成本信息的生产问题;(2)开发标准化的规划结构(program structure),即主要由“政策目标→规划目标→相关活动→绩效指标”构成的等级式结构,旨在形成预算制定的合理基础;(3)基于规划结构,把现行“基本预算”(组织本位)和“项目预算”整合为规划预算(program budgeting)。每个环节都依

赖可靠的、高质量的产出和产出成本信息,用以保证机构应得资金的数额清晰地取决于其产出数量,付款应亦根据产出数量与质量决定,无论产出由机构自己生产还是被外包生产。

再次,恪守“向外看”(looking-outward)原则界定目标产出的绩效特征,以合理保证产出的数量、质量、成本、及时性、平等性和持续性的界定,能够充分反映公众或外部服务对象的偏好与需求。清晰且充分区别内部产出(inner outputs)与外部产出(external outputs)很重要。组织的内部产出通常很少使公众和服务对象受益,无效与低效产出也更多。外部产出中的无效低效产出亦应被鉴别与监督。预算逻辑拒斥无效与低效产出,因为它们代表公共资源的隐性浪费。“文山会海”多半是低效产出的例子,“挖坑—填坑”游戏则是无效产出的例子。

最后,也是最重要的:民主治理要求诉诸有效产出去证明投入的价值。投入即投入于公共部门的资源,涵盖人力、物力与财力,通常综合计量为公共支出。目前中国四本预算(一般公共预算、社会保险预算、政府基金预算和国有资本经营预算)的年度支出总额超过GDP总额的45%,表明了一个支出大国和预算大国的典型特征。问题在于:规模与绩效的联系非常弱;给定其他因素,支出规模越大,绩效越差。“以更少做更多更好”,才能体现绩效管理的精髓和服务人民的政府本质。在财政困难和债务压力沉重的当前背景下,寻求“绩效的解决”比“规模的解决”重要得多,也有效得多。前者聚焦物理意义上的、非财务的有效产出,即与纳税人关切的目标与利益一致的产出。

当代社会中,公共部门规模庞大、结构复杂、功能多样化,维持与运转成本十分高昂。因为纳税人为公共部门的全部投入买单,所以这些成本最终被转嫁给纳税人。皇权社会把臣民的财政负担看作费用,无需通过支出—产出过程加以补偿。相反,民主社会把纳税人的钱看作对公共部门的投资,公共部门必须以有效支出—产出回报

纳税人。只有在有效产出的充分性和稳定性足以补偿纳税人所失的意义上，投入的价值才得到验证。这是因为，从社会的观点看，投入从纳税人转移到国库只是零和游戏；考虑到税收的超额负担(excess burden)和公共融资的其他成本，实际上是负和游戏。

预算逻辑与服务人民的民主治理诉求完全一致。即便对于普通公民而言，产出也具有较高程度的可观察性、可感受性和可体验性，以及可计量性和可评估性，特别是诸如供水、消防、治安、道路和其他实物基础设施等下游服务。公民也有能力评估诸如教育和医疗等多数中游服务，甚至诸如司法和科研等上游服务。通过观察与体验这些服务(产出)的绩效特征，公民能够将自己的纳税所失与服务价值进行比较，评估公共资金是否被有效利用和浪费有多严重，进而对政府履行受托责任(accountability)的情况作出评判。政府越是以合理成本提供更多更好的有效产出，公民对政府信任度就越高，政府治理能力越强、治理绩效越好。产出的公众可参与性程度远高于投入，甚至也高于成果，因而更适合为投入“背书”。没有这样的背书，将很难划清民主财政与专制财政、公共财政与皇权财政的界限。

绩效评价具有促进“为产出而预算”的潜能，但无法代替配置逻辑的驱动作用，即预算过程作为公共资源配置之核心工具的作用。配置逻辑直指核心的决策规则(decision rule)，着眼于通过改变决策规则来改善公共部门与官员的行为。绩效评价着眼于对成败得失给出裁定性结论，从中得出有价值的信息用以改进决策，但它本身并非决策规则。只要基本的和核心的决策规则不变，设想行为和绩效的系统性改善是不可能的。只要绩效管理以结果导向的共同目标为根本诉求，确保预算配置直接或间接联结产出就是必须迈出的第一步，其意义与价值比最好的绩效评价还要大得多。毕竟，预算配置属于重大的公共政策决策，政治力量起着决定性作用。

在预算配置未联结目标产出的情况下，有效

产出能否被生产与交付将充满不确定性，充分性和稳定性也很难被合理保证。这与公司情形如出一辙：如果管理层不明白、不确认产品与服务形式的产出，并在投入资源之前就确定下来，那么，拿什么来保证产品与服务必定得到和合乎所愿，从而证明资源投入是值得的？与公司相比，政府产出计量难度较大，且大多不适合货币计量。然而，计量难度不成其为不予计量的理由。况且，随着计量技术的快速进步和国际经验的广泛传播，产出计量变得越来越容易，成本也越来越低。真正的障碍在于制度安排。制度安排与改革应确保“让产出白箱化”成为有力的政府与政治承诺，足以引领绩效运动前行。制度性障碍一旦被跨越，技术性挑战很快将迎刃而解。

预算逻辑其实就是投入—产出逻辑：投入为“因”，产出为“果”。文明社会的财政过程始于纳税人向政府(国家)纳税，终于政府向纳税人提供公共服务，由此形成投入—产出的基本循环，一如大自然和人类经济活动的基本过程。这一循环根植于基本的纳税人立场，服务于纳税人关切的目标与利益。这正是预算逻辑成其为底层逻辑的重要原因。产出并非一切，但若产出不明或缺失，则一切都没有意义。只有当预算过程主要由清晰适当的目标产出驱动，而非简单地由“以收定支”或“以支定收”驱动，绩效导向的预算过程才会真正存在和正常运转，预算才能成为绩效管理的核心工具，“预算绩效管理”才有其真实不虚的含义与实践。

预算逻辑的核心要义还包括公民参与和机构管理自主性。公民没有纳税的退出权，公共服务领域也大多如此。保证公民的“产出声音”被畅通地传递给公共管理者，确保管理者及时且适当地回应，是尤其重要的，特别是那些攸关公民日常生活与工作的产出类型。底线是：公民及其代表必须至少在一定程度上实质性地参与绩效评价，特别是产出绩效评价。甚至与专家相比，普通公民也拥有产出的更多信息与知识，与民生密切相关的产出尤其如此。目前的三分支绩效

评价框架——财政评价、机构自评和第三方评价,应尽快扩展为增补“公民评价”的四分支框架。至少就民生领域的产出绩效评价而言,这是完全可行的和绝对必要的。

对消解形式主义而言,公民评价和参与式预算的作用和意义尤其不容小觑,特别是在基层和社区层面。与常规预算过程不同,参与式预算(participatory budgetary)赋予公民或其代表以预算决策者角色,在一定条件下和程度上能够决定预算配置的重点与优先性,使产出绩效更能匹配自己的偏好和需求,这是服务型政府的一项关键特征与功能。公民并非公共服务的被动接受者或消极旁观者,而是积极参与者,能够在“产出参与”中习得各种宝贵的知识与技能,以及处理冲突的方法和顾全大局的人格品质,这反过来有助于系统改善与强化预算逻辑,由此形成良性循环。

赋予一线机构必要的产出管理自主性非常重要。单纯强调自上而下控制作用的效果将很小,甚至适得其反。^[9]在具体产出层面,机构通常拥有如何生产、以怎样的成本与方式生产和交付产出的更多信息,以及更有用的知识与技能。如果配合以适当的激励机制,把一线机构和管理者的自主性与能动性充分激发出来,并且消除过于弱勢的绩效问责与过于强势的合规问责之间的严重失衡,“以更少做更多更好”的绩效难题将迎刃而解。

综上所述,预算逻辑是对预算过程的内在要求,即要求预算过程的支出配置以某种形式与有效的目标产出挂钩,无论公共支出以税收、非税收入、公共债务抑或其他方式融资,也无论归属哪个政策领域;还要求“挂钩”通过决策程序和机制实施,而不应止于填表游戏。公民参与和机构赋权以及正确界定与计量产出,也是非常基本的要求。

预算逻辑把投入—产出关系导入预算过程,从而一举解决传统预算过程妨碍绩效导向的两类主要问题:“为花钱而花钱”的目的性迷失;“只见钱不见产出”的产出黑箱化。它使我们认

识到,要使预算过程真正关注绩效,预算合理化的客观基础必须从投入转向产出,根据产出数量、质量、成本等绩效特征决定为何花钱、花多少钱、花在哪里和为谁花钱,而且必须在预算准备阶段即确定下来。这是保证目标产出最终被生产和交付的先决条件,尽管并非充分条件。如果不能确保以产出为基础制定预算,也就不能确保资源被配置(投入)到产出上,这将使产出的生产与交付充满不确定性,也很难促使管理者关注产出。产出的解决,首先必须是预算的解决:把预算的微观基础从投入转换为产出,无论预算制定以组织、项目还是基金为单元。从投入—产出关系的普适性来讲,一切经济社会问题与难题的解决,首先必是产出的解决;产出的解决,首先必是资源(预算)的解决。

“为产出而预算”的一般公式如下:

$$B = (1 + h)Q * P * f$$

B 为预算金额, Q 为物理维度的产出水平, P 为产出定价, h 为旨在应对不确定性的资金预备率, f 为财政资助比率。举例来说,某医院某年的门诊量为 10 万人次,平均收费标准为 100 元/人次,资金预备率为 10%,财政资助比率为 80%,则该医院年度预算如下:

$$B = (1 + 10\%) * 100000 * 100 * 80\% = 8800000(\text{元})$$

三、管理逻辑:为成果而管理

预算逻辑有其固有局限:无力摆脱公共部门绩效管理的中心困境——根本的目的性约束。企业用报表底线(利润、净现金流和净资产)轻易地解决了这个难题。公共部门绩效目标复杂得多,而且很难以货币计量,因而不得不直接计量物理维度的投入、产出和成果。投入并非目的,而是实现目的的前提与手段。投入的直接目的是产出,但产出本身不能说明公共管理的根本目的,其根本目的是被正确界定的目标成果,比如医疗卫生领域的“健康水平”,科研领域的“创新能力”,教育领域的“高素质人才与公民”,交

通领域的“安全与便捷通行”。相对于根本目的而言,产出是手段和前提。

作为一般结论,在由“投入—产出—成果”表征的人类活动因果链(事件流)中,只有成果才能表达根本目的,而成果必须是被正确界定的成果。成果不明、错误界定或不当计量都将导致根本的目的性迷失,进而导致难以承受之重。对此,有许多广为人知的例子,如人生的根本目的不是挣钱(产出),而是身心健康和过自己想过的、有价值的生活,但一切向钱看如今成了通病。科研的根本目的不是发表论文(产出),而是寻求真理、创造性和知识积累,然而,论文导向成了通病。有关举例的清单还可以很长,都表明了目的性迷失的普遍性及其后果的严重性。

健全的绩效管理因而必须把预算逻辑和管理逻辑结合在一起。缺失预算逻辑,预算过程将很难真正把投入转换为产出,预算也就无法作为绩效管理的核心工具。然而,预算逻辑并不充分,因为产出不能表征根本目的,也不能自证其社会价值。

在实践中,产出与成果脱节的风险总是存在的,甚至很高。由于经济社会的复杂性和世俗压力,公共部门中始终存在着—股强大的人为力量,既将投入与产出分开,又将产出与成果分开。投入的受益主要在组织内部,产出与成果的受益主要在外部。决策者与管理者对此心知肚明,重视投入、忽视产出、漠视成果的倾向根深蒂固也就不足为奇。与机构和官员相反,成果是公众的首要关注,其次是产出,最后是投入。两个底层逻辑相结合并发挥主导作用,将为绩效管理采纳纳税人立场铺平道路。投入的价值被产出充分验证,产出的价值被成果充分验证,意味着绩效管理为公共资金提供双重绩效保险:以成果逻辑保证做正确的事,以产出逻辑保证正确地做事。两者融入受托责任体制保证负责任地做事。^[10]

两个底层逻辑相互依存,彼此互补。预算逻辑告诉我们预算资源应向何处(目标产出)配置,管理逻辑告诉我们相关产出应瞄准怎样的共

同成果,比如“道路建设”和“路面维护”瞄准“交通通畅”。底层逻辑的强势语言是“联结、联结、再联结”。预算逻辑旨在促进投入—产出间联结,管理逻辑旨在促进产出—成果间联结,两者结合旨在促进投入(公共资金)朝向产出、进而朝向成果的联结。联结应是紧密的而非松散的、有机的而非机械的。系统论的基本原理表明:系统的整体功效取决于最薄弱的一环(木桶原理);只有各个组成部分间形成了有机的紧密联结,系统的整体功效才大于局部之和。预算逻辑和管理逻辑之所以成其为底层逻辑,其主要理由除了符合民主治理的内在要求外,还根植于系统论的基本原理。

管理逻辑的核心要义如下:

(一)以成果为政府行为提供导向

投入和产出都不足以为政府行为提供正确导向。在投入—产出—成果的基本结果链中,投入最易计量,但与绩效的联系最弱;成果最难计量,但与绩效的联系最强;产出居中。对绩效评价而言,易计量是一个显著优势;但就健全的绩效管理而言,最重要的是确保行动方向和目的的正确性。^[11]评价固然重要,却不能决定方向与目的,也很难触发系统的、意义非凡的行为变化——从侧重投入与产出到侧重成果的行为改变。实践证明,投入导向引起资源错配和行为扭曲的风险最高,产出导向次之,成果导向最小。投入导向和产出导向都缺失根本的目的性关切:投入(购买)和产出(生产)究竟要实现什么?它们是否和如何惠及纳税人、公众和服务对象?

(二)成果是管理决策的合理基础

成果是结果导向中的核心成分,广义的成果概念涵盖范围(reach)和影响(impact)。^[12]成果有两个层次:政策成果(policy outcomes)和与之衔接的管理成果(managerial outcomes)。前者由政策制定者负责,后者由政策执行者和一线机构管理者负责。举例而言,两年内在当前水平上“把儿童软骨病发病率降低一半”属于卫生政策的特定目标成果,某医院“实际降低60%”则为

该医院相应的管理成果。

成果逻辑要求管理成果瞄准与服务于政策成果,但并非要求直接管理成果。与投入管理和产出管理不同,成果管理“是且必然是”间接管理:只能通过对投入和产出的直接管理,实现对成果本身的间接管理。正如我们只能通过控制食量(投入)和改善消化等生理功能(产出),去间接改善健康水平(成果)。若把成果逻辑比作让绩效管理“仰望星空”,预算逻辑就是让绩效管理“脚踏实地”,前者优先于后者,次序不应颠倒。

绩效管理的三类主角分别是决策者、决策执行者(部门主管)和管理者,无论是谁,直接管理成果都不可行,但“为成果而管理产出与投入”是必需和切实可行的,其精髓仍是“联结、联结、再联结”。与配置逻辑一样,管理逻辑本质上也是联结的逻辑。区别仅在于,前者要求预算(投入)配置与产出相联结,后者要求相关产出与共同成果间的联结,还要求政府各项核心工作与共同成果间的联结,以及各项核心工作之间的联结。

(三)瞄准核心财政成果及其联结的发展目标

与投入的价值取决于产出、产出的价值取决于成果不同,成果的价值取决于成果的正确性。因为成果为绩效管理确定目标与方向。确保方向与目标的正确性永远是良好绩效管理的第一要务。方向与目标错了,一切都错了,投入管理和产出管理也将前功尽弃,或者异化为某种程度的形式主义。

人类活动莫不具有并受制于目的性。成果虽然代表目的,但本身不能自证其正确性。成果本身的根本正确性问题,只能通过认知纳税人和公民关切的目标与利益“究竟是什么”得到解答,在此基础上凝聚广泛和强有力的社会共识,成为真正意义上的共同目标成果,为整个绩效管理创建正确的目标感与方向感。对推进绩效管理步入正轨,对消除形式主义,对消除系统性偏差与行为扭曲而言,没有比这更可靠更有效了。

当代公共支出管理(PEM)文献所界定的理

想财政成果的三个核心层级,可视为“究竟是什么”的最佳答案:(1)第一层级的总额财政成果,即由财政可持续性和财政可承受性计量的总额财政纪律;(2)第二层级的财政配置成果,即兼容财政效率与平等、与公民偏好一致的支出重点与优先性;(3)第三层级的财政运营成果,即投入的经济性、产出的效率和成果的有效性以及三者结合而来的成本有效性。^[13]三个层级的成果应被协调一致地全面追求。孤立追求任何单一层级而忽视其余层级,或者各层级的重视程度显著失衡,由此进行的绩效管理都是不健全的,有效性也将颇不充分。

目前绩效运动偏重运营(尤指项目)层级,相比之下,第一层级和第二层级的关注和重视程度低得多。这里隐含一个假设:运营成果可以被单独追求,无需考虑总额和配置层级的影响。这个假设明显不能成立,而且极具误导性。^[14]实际上,总额问题、配置问题和运营问题紧密相连,每个都深受其他两个的影响。局部改善虽然是可能的和必要的,但只有统一的绩效管理框架确保“三级联动和协调一致”,才更可能实现真正的改善并产生全局性意义,系统的和革命性的积极变化才会到来。

最近10年来,各个政府层级和部门颁布实施了大量相关政策文件,但并未把依上述三个层级构建的三级框架正式确立为绩效管理的基础框架,用以约束和引导相关努力瞄准核心财政成果。这样一来,绩效运动就很难聚焦到最紧要和最正确的地方,忽视和偏离底层逻辑的风险变得很高。绩效评价和指标体系建设的作用与重要性,无法与搭建良好基础框架相提并论,正如为一栋大楼添砖加瓦无法与创建基础架构相提并论。回归底层逻辑意味着绩效管理基础架构从绩效评价移置到预算配置和成果管理。

三级成果框架足以作为最优框架对待,有以下理由:首先,三级框架要求“总额—配置—运营”间的紧密联结,完全契合绩效管理对“联结、联结、再联结”的根本诉求;其次,三级框架与发

展政策的三个一般目标具有内在关联性，^[15]完全契合以绩效管理促进发展的核心理念；最后，三级框架与预算的三级结构一一对应，由此打开

了通达发展目标的两扇关键的绩效之门——体现配置逻辑的预算之门，以及体现成果逻辑的管理之门。两个底层逻辑的框架连接如图 1 所示。

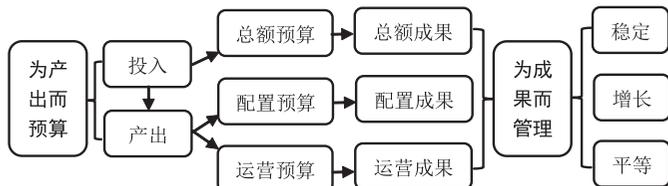


图 1 预算逻辑与管理逻辑的框架连接

图 1 表明，预算逻辑和管理逻辑都“借道”财政成果三级框架进入绩效管理体系，实现紧密连接从而一体化地发挥协同作用。协同如此重要，源于一个简单事实：预算只是管理的关键方面，而不是管理的全部。在预算过程中完成全部的管理工作并不可行。从诞生之日起，预算就是按财政年度循环进行，与投入管理、产出管理和成果管理所要求的生命周期管理并不合拍。由于各种原因，机构与官员对预算执行（财务）进度的关注远高于对绩效目标的关注。预算框架远比国有企业和行政规制等治理框架宏大，但小于管理框架。

预算框架应与管理框架相一致，否则其功能将被弱化甚至落空。举例来说，如果缺失有效的支出标准和成本核算等管理工具，总额预算将很难达成总额财政成果目标——财政可持续性和可承受性，发展政策的稳定目标也将因此受损；如果人事管理、薪酬管理和采购管理漏洞很大，项目预算和其他运营预算将很难实现经济性、效率和有效性。“预算管理”概念不应让我们模糊预算与管理的界限。

对防控行为偏差而言，一体化运作尤其重要。计量与评价都会影响行为，更不用说预算配置。有怎样的计量、评价、考核（“政绩”）和预算配置，就有怎样的行为。它们结合起来，成为影响甚至决定机构与官员行为的最大“指挥棒”，最终决定绩效管理的成败得失。其核心原则是可计量性与行为扭曲风险之间的适当平衡。投入最容易计量，行为扭曲风险也最高；成果最难计

量，行为扭曲的风险也最小；产出居于两者之间。

随着计量技术的快速进步，成果计量的难度和成本如今大大降低，行为扭曲最小化成为当代绩效管理的焦点。这里举医院补贴的例子是很贴切的，许多此类补贴与门诊量（产出）、病床数或检测设备数（投入）挂钩，不仅易被操纵（骗补），而且导致大量公共资金流向低社会回报的用途。改按或结合康复率和满意度等成果指标会好得多。在此例中，一体化运作的含义有二：依据目标产出制定医疗补贴预算，以及保证若干相关的目标产出（如门诊量和医生工作时数）瞄准共同的目标成果（如康复率）。相关产出应按特定的共同目标成果组合为“产出包”，这有许多益处，包括简化预算负荷和优化规划结构（program structure），从而使预算制定的微观基础合理化。这些益处都源于底层逻辑的“联结语言”。

归根结底，财政成果框架的正确性根植于服务人民的政府本质。改善总额成果的受益面最大，改善配置成果次之，改善运营成果最小。三级财政成果现状都不乐观，相对而言，总额成果最弱、关注度最低，配置成果次之，最受重视的是运营成果。问题在于，这样的现状直接抵触成果导向的管理逻辑，后者要求总额成果被优先追求，其次是配置成果，最后是运营成果，因为这样带来的改革红利更大、更充分和更持久。除了带来配置和运营收益外，强化总额财政纪律还会降低纳税人负担。

一般来讲，改善公共政策和财政绩效可以立即提高人民的生活水平，因为“以更少做更多更

好”的潜力与空间巨大。调整次序很重要:首先应把支出总额降下来,然后采纳“确保弱势群体最大受惠”的原则调整财政配置重点与优先性,最后才是改善运营绩效——重心应从项目评价转向消除问题项目和冗余机构。三个层级的绩效努力应协调一致,置于绩效管理改革和治理改革的优先议程,持续不懈地有序推进。为此,侧重评价的绩效运动应着手转向底层逻辑主导的模式。配置逻辑和成果逻辑理应成为绩效管理的强势语言,“联结、联结、再联结”理应成为绩效逻辑的强势语言。没有比这更值得期许的了。

四、为回归底层逻辑创造基础条件

(一)开发标准化的产出分类与成本核算体系为产出而预算既可通过间接方法,也可通过直接方法实现。间接方法把“以产出证明预算申请的合理性”作为对预算单位的强制要求,在预算准备的自下而上(第二)阶段实施。但如果自上而下(第一)阶段的宏观指导薄弱,预算单位正确界定、计量产出和报告产出信息的能力不足,或者缺失可靠的实施机制,^[16]以致产出申报沦为填表游戏,那么这时的间接方法缺陷问题就变得明显且很难解决,包括产出信息过于笼统或琐碎、缺失可比性和工作负荷过重。

直接方法是财政部负责开发标准化的产出分类与成本核算体系,统一应用于各级政府和预算单位。产出明细分类宜留给支出机构决定,但一级和二级分类应全国统一,不宜过简或过繁,兼顾稳定性和灵活性。产出的一级分类包括:(1)客户导向类,如图书服务,关注相关性、及时性和有用性;(2)交易类,如频繁或重复发生的财政补助,关注准确率、及时性、平均成本与边际成本;(3)专业类,如科研与政策咨询,关注优先性与质量;(4)调查类,关注风险、适当程序、法律遵从和质量;(5)行为类,如禁止酒后驾车和劝告戒烟,关注引导行为改变;(6)应急服务类,如消防和救灾,关注预防和事后反应能力。即便是粗略的产出分类信息也很有用,因为它能告诉我们预

算单位用公共资金打算与实际“生产”什么(产出),而不只是“购买”什么(投入),或者“谁”(单位或项目)花多少钱。产出信息通常也是普通公民最感兴趣也最易看懂的信息。目前开发与应用产出分类系统的工作严重滞后,^[17]与评价主导型绩效运动的超前发展形成鲜明对照。

目前标准化的成本核算体系同样滞后,主要是缺失标准化的产出成本核算流程。诸如“机关运行经费”等成本信息收集与报告仍以统计方法为主,准确性、真实性、及时性和可靠性很难保证,无法满足绩效管理对成本信息的基本质量要求与需求。成本信息残缺不全且不受重视的问题也相当严重。为扭转局面,开发应用标准化的成本核算体系应尽快提上日程,并作为公共部门财务管理和绩效管理改革的关键一环。

投入成本、产出成本和成果成本应清晰区分开来,直接成本与间接成本、固定成本与变动成本、平均成本与边际成本、机构(运行)成本与项目成本、完全成本与不完全成本、相关成本与无关成本,亦应如此。部门和机构应该准确核算政策成本,包括清晰且充分区分现行政策和新政策的年度与中期(3—5年)成本,应作为预算申报的“规定动作”。还要注意这条底线:成本信息至少应在投入、产出、成果和政策这四个层次上被收集、处理和呈现。产出成本信息尤其重要。相关产出的成本应归集到共同成果下。^[18]

每类成本信息都有其独特作用与价值,因而应被精心生产与最优利用。为此,标准化的成本核算体系应包含一份有关成本核算方法的政策指南,涉及吸收成本法(absorption costing)、直接成本法(direct costing)、标准成本法(standard costing)和工作量成本法(job costing),以及作业成本法(process costing)、流程成本法(activity costing)和长期可避免成本法(long-run net avoidable cost)。^[19]方法的选择取决于目的。如果目的是揭示产出成本真相,包括了解相同产出(比如街道清扫)成本的公私部门差异,宜采用完全成本法;如果目的是制定预算(配置资源)或让服务

对象承担合理成本,宜采用标准成本法。

产出分类与成本核算体系旨在标准化与规范地生产系统性的产出信息。预算逻辑和管理逻辑的运作高度依赖产出信息,特别是产出类别、数量、质量与成本信息,以及成本如何随产出数量与质量变化的信息。这些信息的潜在用途既广泛又重要,至少包括服务定价、外包和民营化、竞争性定价(招投标)、机构共享服务与功能的成本分配、绩效计量、流程改善、制定预算(包括避免武断的预算削减)、支出控制,以及量化各级政府的转移支付与支出责任。此外,机构内部岗位、职责、薪酬水平和人员编制的合理化,若不明确联系到产出规划与产出信息,将很难被适当说明和保证。

就公共投资项目而言,一旦目标成果被确定下来,从成本效益分析到项目结构的优化设计,再到项目预算和概算的制定,都遵从先确定目标产出、再根据目标产出确定相关活动(作业)的逻辑次序,是最为合理也最可能取得成功的方法。

成本核算与管理只有结合到更广泛的绩效管理背景下才会成功,才能成为绩效管理的有力工具。为贯彻预算逻辑和管理逻辑依次建构四级成本核算体制,应视为公共财务管理的核心命题和当务之急:

- * 第一层级:资源与支出的费用(expense)
- * 第二层级:流程与活动的成本
- * 第三层级:工作产出的单位成本
- * 第四层级:消费者与服务对象的成本

第一层级里,费用信息对财务控制很重要,但与绩效的联系很弱。第二至第四层级都与绩效管理相连,表明财务管理已经与绩效管理结合起来。第三和第四层级直接联系到产出上。这是公共财务管理的革命性进化:将成本绩效管理推进到分子水平。

整体上看,目前的公共财务管理仍处第一层级,可大致满足传统的财务控制功能,但并不满足绩效管理对成本信息的需求。强调控制功能很难给机构和管理者带来节约动机,甚或鼓励浪

费。与“花了多少”相比,“因何被花掉”(流程与活动)、“为何被花掉”(工作)和“为谁花掉”(消费者与服务对象)更有价值和更有用,因为更贴近公众和利益相关者关切的目标与利益,也与绩效管理的内在要求更加一致。

以此言之,确保产出信息标准化生产和最优化使用应作为优先事项。无论对于确定预算拨款金额,还是对于产出一成果问责,了解特定产出的完全成本都是关键的前提条件。对“合理支出水平是多少”的讨论,只有联系到产出与成果的成本才有意义;为现有与新增服务对象提供服务的真实成本是多少,则是服务型组织/政府必须回答的问题。决策者还必须了解政策成本。忽视成本招致和加剧的不现实决策,理想有余可靠性不足,决心有余可信度不足。

产出与成果的成本信息对预算合理化尤其重要,因为预算过程沦为“分钱和花钱游戏”的风险一直很高。更高的要求体现在计量和管理公共资金的机会成本。研究表明,由于机会成本的存在,西方国家公共部门每支出1欧元就可能会产生1.2欧元~1.3欧元的福利损失。^[20]

(二) 系统改革预算准备与预算文件

除非预算过程能够有效生产和利用足够的产出一成果信息,否则,底层逻辑很难发挥主导作用。预算过程涵盖准备、审批、执行和评审这四个主要程序,每个阶段都依赖大量信息才能正常运转。预算准备是否良好最为重要,对整个预算过程的成败得失起着决定性作用。

除了各种形式的碎片化外,现行(“两上两下”)预算准备的另一个主要缺陷是绩效信息残缺和不连贯。无论在自上而下的“宏观指导”阶段,还是在其后自下而上的“预算申报”阶段,绩效信息的类型和数量都严重不足,特别是关于产出一成果数量、质量与成本的实际与目标信息。前一阶段的政府预算文件通常只是粗略地表明“政府做什么”和“给多少钱”,与按“目标成果→花多少钱→主要活动→关键产出”连贯陈述的最佳实践相距甚远。后一阶段的部门预算文件通

常只是粗略地陈述“部门做什么”和“花多少钱”，而不是最佳实践所要求的连贯陈述：部门职责与使命→干预手段（预算与规制等）与方式（自制与自上而下外包等）的选择→部门战略计划（如何做）→部门的成果—产出—活动链→部门绩效计量→预算与概算→其他必要信息。

改革预算准备和预算文件实为当务之急。为促进预算—政策间的一致性联结，把“政府工作报告”整合到“政府预算报告”中是相当不错的办法。政府工作几乎都涉及花钱，而花钱必须花到政策目标与绩效目标上。与二元模式相比，合二为一更能把“财”与“政”结合到一起（“财政”）。绩效评价与管理要求成就与成本间的对比。无论政策成就还是工作成就，一旦脱离成本就很难被恰当谈论与评估。

预算文件的标准化、规范化和通俗化应作为绩效管理改革的关键一环，尽快提上日程。政府工作报告与部门预算报告既应清晰区分，又应紧密衔接，以确保“成果—产出—预算”信息在政府与部门层面的一致性，否则，强化“宏观指导”势必落空。我们应该借鉴国际最佳实践开发预算编制宏观指导的核心文件，一方面为绩效管理提供至关重要政策指导，另一方面同时将中期财政规划从预测与“填表”工具转换为“宏观经济与政策框架”筹划工具，在预算准备的早期阶段即发布全面且严格的预算限额，以及把“两上两下”改为“先上再下”的两阶段准备程序，亦应作为优先事项。^[21]宏观指导要求在政府预算文件中清晰陈述预算政策的“成果—产出—活动—预算”信息，并且能够为部门预算申报提供充分指南。这一点非常契合底层逻辑的内在要求：保证决策者与管理者知道什么最重要——以合理成本生产目标产出和实现目标成果，进而知道自己和他人被期待做什么和如何去做。这种弥足珍贵的目标感和方向感正是当前的预算过程所缺失的，只有这个问题被切实解决，预算准备与文件改革才会大功告成。绩效评价很难解决这个问题。

预算申报制式亦需改革，焦点是采用“主要

申报+附属申报”的二元模式——国际上公认为最佳实践。主要申报（main presentation）以经济分类的预算拨款作为投票表决的基础，显示拨款申请的估计数。附属申报（annexes）提供补充信息，主要包括按功能与规划分类的申报、绩效指标、成本概算和部门政策。^[22]四本预算均应采用二元模式，其中的主要申报应清晰显示资本支出、经常支出及其内部构成，以便看清多少钱用于当前年度受益的产出，多少钱用于未来受益的产出（资本资产），以及相应的成果是怎样的。一方面，基于现有资产存量提供当前服务，与取得未来受益的增量资本资产（capital assets）是本质上不同的两件事情，在绩效管理上有非常不同的目标和要求；另一方面，未来与当前都很重要，必须统筹考虑、适当平衡、不可偏废，无论就“为产出而预算”而言，还是就“为成果而管理”而言。

改革预算准备与编制是取得成功的关键，但并不充分。保证底层逻辑起主导作用要求改革整个预算过程，而不只是预算准备。预算文件亦需深度改革，因为它本身就是预算过程的直接产物。预算程序改革的核心命题应是集中化。广泛的实证研究证明，要想改革支离破碎的预算程序和强化财政纪律（fiscal discipline），预算决策程序的集中化是绝对必要的，并且最为有效。^[23]

（三）核心工作围绕共同成果协同展开

绩效管理的全部努力最终都不得不不落实到工作（work）层面。政府、部门与机构的工作纷繁复杂、千头万绪，但核心工作只有六项，已在本文前言论及（如图2所示）。

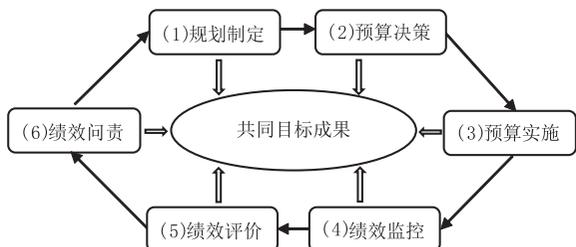


图2 为成果而管理的整合性工作框架

每个公共官员都有自己的工作，这些庞大的“工作群”如同人体的毛细血管散布各处，与层级

更高的计划、政策、规划、活动和组织联结在一起。图2将“工作群”按功能划分并整合为政府、部门与机构的六项核心工作。起点必须是规划，规划引导预算决策，预算决策规制预算实施，预算实施过程中实时监控与修正绩效目标，纳入随后的绩效评价，最后依据评价结果实施问责（包括奖罚），由此形成核心工作的完整循环。这是旨在应对各种治理与管理难题的、严格意义上的系统方法，其可靠性和可信度远高于“一事一议”等碎片化方法，也远高于绩效评价。

然而，还有两项关键的前提条件须被满足：弥补核心工作明显短板，特别是基于产出一成果的受托责任设计和绩效激励机制，以及合规问责与绩效问责的兼容与平衡。^[24] 以此言之，思考绩效管理改革需要新方向，包括致力建构基于公民发言权的受托责任实施机制，以及探索该机制应如何运作。对服务型政府而言，这类可以影响成果的话语权机制十分关键，因为公民作为最终用户能够向政府反馈信息，包括改进服务交付以及特定社区的需求与优先性信息。^[25]

由于目前并不存在图2所示的约束性框架，伴随“部门分管”体制而来的“各自为政”等碎片化问题很难解决，“动真格”的绩效管理也困难重重。采纳国际上广泛采用的规划预算（program budgeting）体制，把部门预算和项目预算分立的二元体制整合为规划预算的一元体制，不失为消除“各自为政”的最佳突破口，也是确保核心工作围绕共同成果协同展开的最优方法，还是回归底层逻辑的最优方案。^[26]

此外，针对“合理单元晦暗不明”这一深度困扰绩效运动的难题，规划预算能够提供切实可行的和创造性的解决方案。^[27] 另一个特别重要的优势是：鉴于规划是普通公民既十分关注又能听懂的语言，规划预算将为发展预算过程的公民参与铺平道路。没有某种程度的公共参与，绩效会冒异化官僚主义作业的风险；缺乏公民支持和帮助，管理者与执行者不可能理解结果导向方法的潜在价值，或者难以有效执行这一方法。^[28]

五、结 语

复杂的绩效管理系统的底层逻辑实际上非常简单：为产出而预算、为成果而管理，前提是产出与成果充分反映纳税人关切的目标与利益。就驱动绩效和消除形式主义而言，没有什么比回归底层逻辑更好的选项了，其有效性和有用性远高于绩效评价。当前的绩效评价脱离底层逻辑相当明显，因此定期“对绩效评价进行绩效评价”非常必要。

注释：

[1] Karen, Fryer. , “Performance Management in the Public Sector”, *International Journal of Public Sector Management*, 2009, pp. 478 - 498.

[2] [美]唐纳德·P. 莫伊尼汗：《政府绩效管理——创建政府改革的持续动力机制》，尚虎平等译，北京：中国人民大学出版社，2020年，第15页。

[3] Schick, Allen. , “The Performance State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not”, *OECD Journal on Budgeting* 2003, pp. 71 - 104.

[4] Anwar, Shar. , “Performance Measurement and Improvement in Sub - Saharan Africa, Performance Accountability and Combating Corruption”, *The World Bank*, 2007, pp. 89 - 127.

[5] [澳]欧文·E·休斯：《公共管理导论》，张成福等译，北京：中国人民大学出版社，2015年，第13页。

[6] [10] 做正确的事、正确地做事和负责任地做事，被普遍视为管理的三条“圣经”，无论公共管理还是公司管理。最重要的是“做正确的事”表征的方向感与目标感，成果逻辑为此量身定制；其次是“正确地做事”表征的方法、方式与手段，产出逻辑为此量身定制。

[7] 国内学界至今仍未清晰充分地区分预算的三级结构和认知其重要性，预算实践也是如此，这导致诸多负面后果，包括缺失对财政成果层级、相互关系及其如何联结发展目标的确切认知。认知模糊进一步导致或加剧实践盲目性。分清三级结构之所以特别重要，是因为它引导我们确立如下核心理念：财政成果的各个层级必须被协调一致地全面追求，否则很难真正有效。正是这个理念奠定当代结果导向型绩效管理的基石。时下的绩效运动在偏重运营绩效的同时，忽视配置绩效和总额绩效，其认知根源与此密切相关。

[8] Schiavo - Campo, Salvatore. , “The Budget and its Coverage”, in Anwar, Shar. , eds. , *Budgeting and Budgetary Institutions*, *The World Bank*, 2007, pp. 53 - 88.

[9] Gassner, Drorit, Anat Gofen, and Nadine Raaphorst, “Per-

formance Management From the Bottom Up”, *Public Management Review*, 2022, pp. 106 - 123.

[11] Virani, Altaf, and Zeger van der Wal, “Enhancing the Effectiveness of Public Sector Performance Regimes: A Proposed Causal Model for Aligning Governance Design with Performance Logics”, *Perspectives on Public Management and Governance*, 2023, pp. 54 - 65.

[12] 范围指成果的受益分布与充分性, 涉及输家与赢家, 尤其关注弱势群体的受益。影响指旨在促成目标成果的努力的附带后果, 涵盖环境与生态、经济、社会、文化与政治影响。

[13] 成本有效性 = 成果/成本 = (投入/成本) * (产出/投入) * (成果/产出) = 经济性 * 效率 * 有效性。经济性 (economy)、效率 (efficiency) 和有效性 (effectiveness) 被统称为用来计量和评价运营绩效的 3E。成本有效性是对 3E 的综合计量。

[14] 实践中许多项目失败或绩效不佳往往与资金不足 (“财政困难”) 有关, 或者 (同时) 与资源错配 (优先性紊乱) 有关。财政总额 (有多少钱可花) 和配置 (重点与优先性) 对项目与组织层面运营绩效的影响, 一直被忽视、低估甚至漠视。

[15] 发展政策的三个综合目标分别是增长 (蛋糕做大)、平等 (蛋糕分享) 和稳定 (皆可持续)。总额财政成果与稳定目标直接相连, 财政配置成果与增长和平等目标直接相连, 财政运营成果与增长目标直接相连。

[16] 实施机制包括机构和项目层面的产出问责、激励和监督机制, 特别是旨在确保政策方向正确性与技术健全性的相关机制, 比如成立负责或参与预算审查的专业委员会。

[17] 新西兰和澳大利亚早在 2003 年前即采纳标准化的产出与成果分类系统。目前几乎所有发达国家和许多发展中国家都有类似系统。

[18] 不应把成本 “核算” 与 “归集” 混同起来, 前者主要针对产出成本, 后者主要针对成果成本。

[19] 吸收成本法强调产出数量必须最大限度地吸收所有相关成本, 包括适当份额的固定与变动成本; 直接成本法的产出成本由适当份额的变动成本组成, 不包括固定成本; 标准成本法的产出成本由假设正常运营条件下的预定标准决定, 对应实际成本法; 工作量成本法在可以分离出单项产出的情况下采用, 最适合大型项目; 流程成本法将相关的流程成本分配到产出上, 得到每个流程的单位产出成本; 作业成本法以活动 (作业) 为基础, 将直接与间接成本分配于产出上; 长期可避免成本法关注未来成本, 而非历史成本。

[20] Jerome. M, Gabriele. P, “The Opportunity Cost of Public Funds: Concepts and Issues”, *Public Budgeting & Finance*, 2013, pp. 96 - 114.

[21] 先自上而下再自下而上是良好预算准备的基本要求, 其理论依据源于预算的控制功能及其针对的总额财政纪律, 即核心财政成果的第一层级。“两上”程序中的“一上”明显属于自

下而上的程序, 其实质和缺陷在于: 允许预算单位在没有预算限额和政策加以约束与引导的情况下就开始申报预算, 不仅导致过度讨价还价和武断的预算削减, 还会导致或加剧预算—政策间的脱节。

[22] 部门政策 (sector policy) 不同于政府政策, 前者通常由部门 (department) 负责制定, 但也有例外。比如 “保障房政策” 因政治敏感性与重要性不应被当作部门政策, 而是作为政府政策对待。

[23] Von, Hagen, Jürgen. , “Political Economy of Fiscal Institutions”, SFB/TR 15 Discussion Paper, 2005.

[24] 目标产出、目标成果以及预算文件缺失基本的受托责任设计, 进而导致相应的问责机制缺失, 至今仍是前绩效运动的核心瓶颈。强势合规问责与弱势绩效问责之间的严重失衡, 也是如此。形式主义盛行与忽视结果导向互为因果。绩效激励更是核心瓶颈, 涉及可得资源的预见性、官员任免、职业发展路径、考核机制、政策连贯性等诸多节点。另一个是缺失必要的管理自主性, 无论投入组合还是工作与运营流程。腐败和寻租也妨碍产出与成果责任承担。

[25] Gopakumar, Krishnan. , “Public as an Aid to Public Accountability: Reflections on an Alternate Approach”, *Public Administration and Development*, 1997, pp. 281 - 282.

[26] 规划预算的显著特征和最大优势, 在于强调 “政策—规划—规划结构—预算制定” 间的紧密联结, 由此集成公共预算的政策功能和管理功能。与核心工作或一般意义上的规划概念 (类似计划) 不同, 规划预算中的 “规划” 指旨在促进共同目标成果实现的相关活动的集合。规划结构最重要的成分 is 目标成果与目标产出, 分别与成果逻辑和配置逻辑相连。组织费用 (“机关运行经费”) 只有对规划目标作出贡献的部分才分配给规划, 与此无关的部分不予分配, 相当于冗余成本或沉没成本, 这是公共资源的隐性浪费。

[27] 预算制定的合理单元、绩效指标建构的合理单元、成本核算的合理单元和机构工作的合理单元究竟是什么, 彼此间的关系是什么, 至今仍未被关注和澄清, 以致绩效管理 “究竟落到何处最为合理” 处于悬置状态。规划预算一举解决了这些问题: 规划作为预算制定的合理单元, 活动作为绩效指标建构、成本核算和机构工作的合理单元, 活动成本法是产出成本核算的最优方法。绩效管理的合理单元问题, 有如物质构成的 “基本粒子究竟为何” 的问题。

[28] Perrin, Burt. , “Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results - Focused Management and Budgeting”, OECD Conference on Implementation Challenges in Results - Focused Management and Budgeting, 2002, p. 11.

〔责任编辑: 刘毅〕