

我国财政支出绩效管理法律规制:体系、模式与功能

胡 伟

(华中师范大学法学院,湖北 武汉 430079)

[摘要] 财政支出绩效管理是以结果为导向的管理模式,它强调资源配置与运用效率。我国财政支出绩效管理法律规制体系是由宪法规制、财政法规制、审计法规制和行政规章规制等构成的,它是以“过程+结果”为导向的规制模式。财政支出绩效管理的法律规制功能在于维护财政支出绩效管理的秩序、保障财政支出绩效管理的公平,以及提高财政支出绩效管理的效率。

[关键词] 财政支出;绩效管理;法律规制

[DOI 编码] 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2017.02.011

[中图分类号]F812.41 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-3410(2017)02-0079-07

财政支出绩效管理是指根据设定的绩效目标并运用科学的评价方法对财政支出的经济性、效率性和效益性进行客观公正评价而开展的一系列管理活动,它强调资源配置与运用效率,其目标是利用可支配的有限资源增进社会福利。^[1]南非《宪法》第195条第1(b)款规定:“要促进高效、经济和有效的使用资源”。因此,确立了财政支出绩效管理的宪法地位。而美国的《政府绩效与成果法》(Government Performance and Results Act)、澳大利亚的《财政管理改革法》(Financial Management Reform Act)、加拿大的《绩效考评条例》(Performance Assessment Ordinance)重点将财政支出绩效管理纳入法律规制的轨道。我国开展财政支出绩效管理活动较晚,是在十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出“建立预算绩效评价体系”的主张之后。随着财政支出绩效管理提上议事日程,我国也对财政支出绩效管理进行立法,在借鉴国外成功经验的基础之上,逐步建构具有中国特色的财政支出绩效管理法律规制体系,形成了“过程+结果”为导向的规制模式,对维护财政

支出绩效管理的秩序、保障财政支出绩效管理的公平,以及提高财政支出绩效管理的效率发挥着重要的作用。

一、财政支出绩效管理法律规制体系

财政支出绩效管理法律规制是指通过法律法规对财政支出绩效管理各环节及涉及对象进行干预的过程。从法源的角度来看,我国财政支出绩效管理法律规制体系是由宪法规制、财政法规制、审计法规制和行政规章规制构成的。

(一)宪法规制

《宪法》第14条第2款规定:“国家厉行节约,反对浪费。”此规定以国策条款的形式确保国家财政支出必须节俭,把钱用在刀刃上。第27条第1款规定:“一切国家机关实行精简的原则,实行工作责任制,实行工作人员的培训和考核制度,不断提高工作质量和工作效率,反对官僚主义。”此规定虽然涉及国家机关如何提高工作质量与效率的问题,但从实质上降低了国家机关运行成本,增强了财政资源的有效利用。第91条规定:“国务院设立审计机关,对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,对

[基金项目] 本文是司法部2014年度国家法治与法学理论研究项目“财政支出绩效管理的法律规制研究”(项目编号:14SFB20039)的阶段性成果。

[作者简介] 胡伟(1967-),男,湖北孝感人,华中师范大学法学院教授,博士。主要研究方向:经济法学。

国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支,进行审计监督。”此规定在确立了我国行政型审计模式的同时,强化了对财政支出的监督,以提高财政支出的效率。尽管这些规定并未直接涉及财政支出绩效管理问题,但在一定程度上贯彻了“绩效”的理念,使财政支出绩效管理在宪法层面得到规制。

(二) 财政法规制

《预算法》第12条第1款规定:“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。”此规定确立了预算须“讲求绩效”的原则,使“绩效”的理念成为预算各环节活动的指南。第32条第3款规定:“各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求,以及绩效目标管理等预算编制规定,根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况,编制本部门、本单位预算草案。”此规定涉及“绩效目标管理”的内容,即把绩效目标作为预算编制的基础,确立了绩效目标管理法律地位。第57条第3款规定:“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价。”此规定涉及开展“绩效评价”,使绩效评价成为推行预算绩效管理的重要工具。由此看来,这些规定虽然极为抽象,但构筑了财政支出绩效管理制度的核心概念与相关内容,使财政支出绩效管理得到一般性的规制。《政府采购法》第1条开宗明义地规定:“提高政府采购资金的使用效益”,使购买性支出也有绩效的要求,从而形成了财政法上对财政支出绩效管理的规制。

(三) 审计法规制

《审计法》第2条第2、3款规定:“国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支,国有的金融机构和企业事业组织的财务收支,以及其他依照本法规定应当接受审计的财政收支、财务收支,依照本法规定接受审计监督。”“审计机关对前款所列财政收支或者财务收支的真实、合法和效益,依法进行审计监督。”此规定从公共受托责任的角度,基于充分发挥审计“免疫系统”功能的需要,不仅强调了审计机关对财政支出的真实性、合法性与合规性的审查与监督,而且强调了审计机关对财政支出的效益性的审查与监督,将财政支出绩效管理在一定程度上纳入审计法的规制范围。

(四) 行政规章的规制

2003年财政部发布了《中央级行政经费项目支出绩效考评管理办法(试行)》,对中央级行政经费项目支出绩效考评的范围、原则、依据、内容、方法、指标、组织实施和结果的运用进行了规定,让财政支出绩效管理得到专门性的规制;2005年财政部又颁布了《中央级教科文部门项目绩效考评管理暂行办法》、《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》,从单一的项目绩效考评管理规制发展到部门预算支出绩效考评管理规制;2009年财政部发布了《财政支出绩效评价管理暂行办法》,对财政支出绩效评价的主体、客体和内容等方面进行了全方位的规定,深化了财政支出绩效管理的规制;2011年财政部又出台了《中央部门财政支出绩效评价工作规程(试行)》、《预算绩效管理考核办法(试行)》等规章,实现了对财政支出绩效管理工作的规制;2011年国家审计署颁布了《国家审计准则》,2014年国家安全监管总局出台了《专项资金支出绩效审计暂行办法》,对绩效审计的主要依据、方式和程序等内容做出了规定,为财政支出绩效审计规制打下基础;2015年财政部又颁布了《中央部门预算绩效目标管理办法》等规章,提出了一个基于“目标、监控、后评价、反馈及应用”的全过程预算绩效目标管理模式,使财政支出绩效管理的规制更具体。

但上述所构成的财政支出绩效管理法律规制体系是建立在完备的财政支出绩效管理法律体系之上的。众所周知,只有构建完备的财政支出绩效管理法律体系,才能为财政支出绩效管理法律规制体系的存在及有效运行提供强有力的保障。不过,财政支出绩效管理法律体系内部必须保持协调性与平衡性。这是因为,“法律体系内部的协调性和平衡性是其更好地发挥调节作用的必然要求。如果法律法规之间互相矛盾与冲突,自然就会影响其本身功能的正常发挥。……法律体系的协调性要求所有法律法规按照一定的原则构成一个在其内部结构上协调一致的法制系统。”^[2]所以,应该采取结合型立法模式构建财政支出绩效管理法律体系,以完善财政支出绩效管理法律规制体系。虽然我国《预算法》、《政府采购法》、《审计法》中对财政支出绩效管理有所规定,但考虑到《预算法》、《政府采购法》、《审计

法》的稳定性要求,不宜频繁变动或修改这些内容。随着财政支出绩效管理的改革与创新,从制度上对此做出积极与合理回应是必然的,在这种情况下,对《预算法》、《政府采购法》、《审计法》的稳定性与财政支出绩效管理的适应性之间的矛盾进行协调就非常重要,它成为整个财政支出绩效管理法律体系的根本任务。尽管可以通过颁布一些单行的、具有针对性的财政支出绩效管理法律去解决这个问题,但单行财政支出绩效管理法律是对财政支出绩效管理的集中规定,属于《预算法》、《政府采购法》、《审计法》的特别法,它只是将《预算法》、《政府采购法》、《审计法》中没有规定或规定不够完善的某一类财政支出绩效管理违法行为纳入其调整范围。一些新出现的财政支出绩效管理违法行为,尤其是那些具有独特性的财政支出绩效管理违法行为,并需要进行一般性调整的,由单行财政支出绩效管理法律予以规定和调整往往不太适宜,通过附属的财政支出绩效管理规定进行调整更为及时与有效。究其原因在于,附属的财政支出绩效管理规定的弹性、灵活性更加突出,非常灵便地适用于新出现的财政支出绩效管理违法行为,从而不仅能够克服单行财政支出绩效管理法律弹性、灵活性的不足,而且能够克服《预算法》、《政府采购法》、《审计法》的不足,对《预算法》、《政府采购法》、《审计法》的稳定性起到很好的保障作用,应该是对财政支出绩效管理法律体系进行完善的合理选择。在这种情况下,面对财政支出绩效管理发展中出现的新问题、新情况,我国必须采取结合型立法模式构建财政支出绩效管理法律体系。首先,以《宪法》为依据,完善《预算法》、《政府采购法》、《审计法》中关于财政支出绩效管理的规定,为财政支出绩效管理法律体系奠定坚实基础;其次,通过对《会计法》、《注册会计师法》等与财政支出绩效管理有关的附属规定进行修订,充分发挥其附属规定的作用;最后,健全财政支出绩效管理行政法规和部门规章,并作为《预算法》、《政府采购法》、《审计法》中关于财政支出绩效管理规定的补充,如修订《中央级教科文部门项目绩效考评管理暂行办法》、《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》、《财政支出绩效评价管理暂行办法》、《国家审计准则》、《专项资金支出绩效审计暂行办法》、《中

央部门预算绩效目标管理办法》等规章,以提高财政支出绩效管理的创新性和及时性,确保财政支出绩效管理现代化的实现。

二、财政支出绩效管理法律规制模式

从现行财政支出绩效管理的规定来看,我国基本上形成了以“过程+结果”为导向的规制机制。首先确立了过程导向管理模式,即财政部门对预算实施全过程干预和监督的管理模式。这是由于我国的预算管理体制还没有完全转型,仍把预算支出控制放在首要位置,其目的是确保公共资金全部被用于公共方面,防止决策者滥用公共资金。目前的预算管理模式下就包含过程导向管理模式的内容,如在《预算法》第27条第1款中将预算支出按功能划分,并实行专款专用,便于从预算的编制、审批、执行、决算全过程实施管理。但存在的问题是:一方面所拨付的款项与最终的效果之间会出现脱节;另一方面花钱的人只行使权利而不承担相应的责任,会出现权责不清、效率低下的情况。甚至出现无人关心“钱是否花得值”的现象。为了克服这些不足,同时满足政府绩效管理的需要,以实现财政支出的高效性、有效性、经济性和公平性,在修订《预算法》时,以涵摄的方式与《中央部门预算绩效目标管理办法》、《中央级教科文部门项目绩效考评管理暂行办法》、《财政支出绩效评价管理暂行办法》、《专项资金支出绩效审计暂行办法》等规章的规定相衔接,确立了结果导向管理模式,与过程导向管理模式相结合,构成一个整体。对于结果导向管理模式来讲,其突出特点是财政部门不仅注重绩效目标的设定、审核的管理,而且注重绩效评价的管理。此外,还把拨款视同于委托费用,几乎不区分是“养机构”的经费还是“养人”的经费。而作为受托人的预算部门,应接受严格的预算支出绩效评价,看是否达成了绩效目标。否则,要实施绩效问责,使预算管理回归效率,从而实现了“花钱买服务、效果”的理念。^[3]在这种情况下,我国就形成了以“过程+结果”为导向的规制机制。具体分析如下:

(一) 型构绩效预算模式

绩效预算是财政支出绩效管理基本手段,它是把资源分配与可评价结果相联系的预算模式,也是一种预算管理制度。^[4]从《预算法》、《中央部门预算

绩效目标管理办法》及《中央级教科文部门项目绩效考评管理试行办法》的规定来看,基本构成了绩效预算模式。一是建构绩效预算目标管理制度。一方面明确规定绩效目标的设定,即遵循“谁申请资金,谁设定目标”原则,由中央部门或其所属单位按照部门预算管理和绩效目标管理的要求编制绩效目标;另一方面明确规定绩效目标审核,即遵循“谁分配资金,谁审核目标”原则,由财政部或中央部门对相关部门或单位报送的绩效目标进行审查核实;此外明确规定绩效目标的批复,即遵循“谁批复预算,谁批复目标”原则,财政部和中央部门在批复年初部门预算或调整预算时一并批复绩效目标。二是构建绩效运行跟踪监控管理制度。明确规定在预算执行中,中央部门及所属单位应对资金运行状况和绩效目标预期实现程度开展绩效监控,定期收集绩效运行信息并汇总分析,及时发现和纠正绩效运行目标与预期绩效目标发生偏离的问题,确保绩效目标如期实现。三是建立绩效评价实施管理制度。明确规定财政部应有针对性地选择部分重点项目或部门,在资金使用单位绩效自评的基础上,开展项目支出或部门整体支出绩效评价,并对部分重大专项资金或财政政策开展中期绩效评价试点,形成相应的评价结果,从而把绩效理念融入预算管理全过程,使之与预算编制、审批、执行等一起成为预算管理的有机组成部分,做到“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”。^[5]

(二)建构绩效评价机制

绩效评价是财政支出绩效管理实现的基石,也是实现绩效预算的基石。它是财政部门 and 预算部门基于设定的绩效目标,以科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法来客观、公正地评价财政支出的经济性、效率性和效益性。^[6]从《财政支出绩效评价管理暂行办法》的规定来看,不仅明确规定绩效评价的对象和内容、绩效目标、绩效评价指标、评价标准和方法,而且明确规定绩效评价的组织管理和工作程序、绩效报告和绩效评价报告格式、内容、绩效评价结果及其应用等,构建了绩效评价机制。但该机制摒弃传统的目标导向绩效评价,而转变为结果导向绩效评价,是在科学运用一套具有共性与

个性相结合的指标体系的基础上,通过定量与定性对比,既对财政支出的决策的合理性做出综合判断又对财政支出分配和使用等的合理性做出综合判断的运行体系。在操作层面,赋予财政部门各种权能,增强其主动性、裁量性和广泛性,以维持绩效评价的秩序。在绩效评价对象的选择上,由预算部门结合本单位工作实际提出并报同级财政部门审核确定;在绩效评价主体上,将各级财政部门和各预算部门确定为绩效评价的主体,即使委托专家或第三方的评价,财政部门应当对第三方组织参与绩效评价的工作进行规范,且指导其开展工作;在绩效评价指标的制定上,共性指标由财政部门统一制定,而个性指标则由财政部门会同预算部门制定;在最后形成的绩效评价报告上,将由财政部门进行复核并提出审核意见;在绩效评价结果的运用上,财政部门拥有决定权,如绩效评价结果较好的,财政部门予以表扬或继续支持,对绩效评价结果较差的,财政部门予以通报批评,以及责令其限期整改等。

(三)建立绩效审计制度

绩效审计是财政支出绩效管理的监督手段,它是指国家审计机关在真实性的基础上对政府及其职能部门财政支出活动的合规性、经济性、效率性和效果性进行的经常性的审计监督,是受托绩效管理责任的必然产物。^[7]从《审计法》、《国家审计准则》、《专项资金支出绩效审计暂行办法》的规定来看,基本确立了绩效审计制度。一是明确规定绩效审计方法,即审计机关可根据具体项目采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法等一种或几种方法,对支出的真实性、合法性和效益性进行评价,建立起“以目标为导向”的中国特色绩效审计方法体系;二是明确规定绩效审计方式,即根据审计对象的特点,绩效审计可采取现场审计、非现场审计以及现场审计和非现场审计相结合的方式进行。但必须走“资料审核”、“现场核实”和“绩效评价”三个步骤,构建了调查绩效审计模式。三是明确规定绩效审计程序,即首先应成立审计小组,制定审计方案,明确审计目的、内容、依据、审计时间及要求等,其次,下达绩效审计通知书;再次,核实取证,即被审计项目所在单位应根据审计要求,提交项目预算文本、项目实施情况及结果等资料;最后,对

绩效目标完成情况进行总结分析,撰写项目绩效审计报告。四是明确规定绩效审计结果反馈与运用机制,即审计小组应及时将审计结果反馈给被审计单位,作为其改进管理措施、完善管理办法,调整和优化支出结构,合理配置资源及以后年度预算的重要依据,同时作为负责人工作考核和晋升的参考依据,从而实现“受托绩效监督责任”。^[8]

但我国的财政支出绩效管理的法律规制模式与美国的财政支出绩效管理的法律规制模式遵从的基本准则有所不同。一是既没有确立绩效目标与预算执行相互分离的原则,也没有要求政府部门负责人对绩效目标进行确定,并通过从公共或私人部门购买产品的方式实现绩效目标;二是没有将绩效管理的重点完全放在效率上,而是有重新配置资源的一些安排;三是没有对产品供应中的可竞争性予以重视;四是没有通过签订个人绩效合同对预算问责进行落实。^[9]不过,美国的财政支出绩效管理的法律规制模式在内容的变革上主要表现为:一方面对原有的预算、人员和行政的集中控制予以取消,将更多的自主权赋予各部门,换言之,在财政支出的时间与方式上给予各部门充分的自由,只要各部门按照自身的承诺,保质、保量、及时地完成任和实现结果就可以,但对预算决策与执行行为的制衡与约束并没有放松;另一方面推行权责发生制预算制度,强化应收应付制原则在预算中的地位,以达致对预算信息的准确性和透明度的提高。这些做法均值得借鉴。同时,我国的财政支出绩效管理的法律规制模式与欧洲财政支出绩效管理的法律规制模式在实质内容方面有几分相同,即从关注预算方法转移到关注绩效结果上来,把确立绩效目标与预算执行结合起来,使事前控制的管理模式转变为事后评估的管理模式。申言之,在通过立法机关及财政部门减少对投入资金和预算过程的控制前提下,赋予各部门以更大的预算资金使用权利,并强化对财政支出的绩效审计监督,建立财政支出跟踪问效机制。^[9]

三、财政支出绩效管理法律规制功能

随着我国财政支出绩效管理的发展,对其法律规制有着积极的作用,这是由财政支出绩效管理内部要素结构所决定的,它是一种内在于财政支出绩效管理之中且具有相对稳定、独立的机制。对财政

支出绩效管理法律规制功能进行分析,既能够充分认识财政支出绩效管理法律规制的必要性,也能够充分发挥财政支出绩效管理法律规制的效能。我国财政支出绩效管理法律规制的功能主要体现在以下三个方面:

(一)维护财政支出绩效管理的秩序

“秩序总是意味着某种程度的关系的稳定性、结构的一致性、行为的规则性、进程的连续性、事件的可预测性以及人身财产的安全性”。很显然,它的“存在是人类一切活动的必要前提”。^[10]但“秩序的继续在某种程度上是以存在着一个合理的健全的法律制度为条件的”。这就表明法律是维护秩序的重要手段,是在“创设一种正义的社会秩序”。^[11]由此看来,对于财政支出绩效管理法律规制而言,无疑是为了维护财政支出绩效管理的秩序。从现行财政支出绩效管理的规定来看,一是确立参与财政支出绩效管理活动的绩效预算主体、绩效评价主体、绩效审计主体等主体的资格,以保证参与财政支出绩效管理活动的主体是适格的,从而保证财政支出绩效管理秩序的形成;另一方面,对参与财政支出绩效管理活动的绩效预算主体、绩效评价主体、绩效审计主体等主体的权利和义务以及权利的界限和义务的边际进行规定,并用强力去维护这些主体与其他参与主体之间的权利和义务关系,以预防和制止纷争,从而使财政支出绩效管理保持长期有序的状态;二是构建财政支出绩效预算、绩效评价、绩效审计等活动的监控体系,如对财政支出绩效预算、绩效评价、绩效审计等活动的基本原则、主要依据、基本内容和操作规程进行规定,以确定其活动边界。同时,对滥权行为予以禁止,更不允许违反“良法”损害国家利益和第三人利益等,以保证财政支出绩效管理有序;三是对财政支出绩效预算、绩效评价、绩效审计等行为的合理控制与约束,以及对管理相对方的权益合法保护,以纠正参与财政支出绩效管理活动的绩效预算主体、绩效评价主体、绩效审计主体等主体与其他参与主体之间不公平的地位,维护财政支出绩效管理的公信力,实现财政支出绩效管理有序运行;四是对财政支出绩效管理部门权力行使的范围、程序予以规定,并赋予管理相对方在合法权益受到侵害时提起行政复议乃至诉讼的权利,使财政支出绩效管

理部门权力受到限制,诚如彼得·斯坦、约翰·香德所言:“在权力型关系中,掌权者不愿手中的权力受到制约,而法律的宗旨又恰在于使权力的使用从属于固定的规则,从而控制一切权力的行使”,^[12]以维护财政支出绩效管理秩序。

(二)保障财政支出绩效管理的公平

公平有公正与平等之意,也涵盖了公道、正义与衡平等内容。它“是对于同类主体或事项得到相同对待”,“是在多个主体或者多个主体的多个事项的比较中得出的结论”。^[13]“在许多情况下,人们往往把公平看作是法律的同义词”。^[12]但它离不开法律的保障,可以说,“法律在一定意义上就是为保障公平而存在的。”^[13]财政支出绩效管理的法律规制自然是保障财政支出绩效管理的公平。不过,它既包含实体公平又包含程序公平。从现行财政支出绩效管理的规定来看,一是合理设计财政支出绩效管理格局,不仅保证绩效预算主体、绩效评价主体、绩效审计主体等主体在财政支出绩效管理活动中处于同等的法律地位,而且保证绩效预算主体、绩效评价主体、绩效审计主体等主体在财政支出绩效管理活动中享有与自身地位相称的权利,不得有任何不公平的对待;二是对财政支出绩效预算主体、绩效评价主体、绩效审计主体等主体设计诸多限制性规范,以防止其破坏财政支出绩效管理规则,妨碍其他主体参与财政支出绩效管理活动,或利用优势地位对相对方合法权益进行侵犯,财政支出绩效管理部门必须采取强有力的措施进行干预或禁止,保证在绩效预算、绩效评价、绩效审计等关系中结果的公正,实现财政支出绩效管理的公平;三是合理、公正分配和调节财政支出绩效管理活动中各主体的利益。在财政支出绩效管理活动中,管理部门、绩效预算主体、绩效评价主体、绩效审计主体等主体,以及其他参与主体均是利益主体,但又有各自特殊的利益需求。因此,应在这些主体之间合理、公正分配和调节利益,尽可能地让他们得到满足,这就要求管理部门对绩效预算主体、绩效评价主体、绩效审计主体等主体,以及其他参与主体的利益不得侵犯与剥夺。四是明确规定财政支出绩效预算程序、绩效评价程序、绩效审计程序、争议处理程序、权利救济程序等。由于程序的意义在于:“公平的程序就是制度化了的公平

的机会均等。如同分一块蛋糕,首先应当明确公平分配的标准,这种标准先于分配程序而确定。即假设公认平分才是公平。其次,要设计一种为大家所接受的分配程序,以保证分配正义的实现。”^[14]但这些程序必须具有公开性与合理性。公开性是对财政支出绩效管理诸程序的一种必然要求,因为程序不公开就意味着不可能产生程序上的效力。而合理性是对财政支出绩效管理诸程序是否公平的最直观评判标准。要求财政支出绩效管理诸程序做到“不同情况不同对待,同样情况同样对待”,因此,按照此程序运作不会出现显失公平的现象。对上述程序的执行过程也是将财政支出绩效管理法律规制所确认的抽象公平转换成为具体的公平,使公平得到实现。

(三)提高财政支出绩效管理的效率

从经济学上来看,效率就是投入成本与产出成果之间的比例。对效率的追求则意味着以最少投入而获得最大产出。从法学上来看,效率一方面是指法律的制定与实施所需成本与最终实现的结果之间的比例;另一方面是指法律配置整个社会资源所能达到的效果。^[15]对效率的追求就意味着在充分利用法律配置社会资源的前提下,以最小的法律成本实现最大法律目标。效率既是法律作用的目标之一也是评价法律作用的标准之一。对于财政支出绩效管理法律规制而言,其非常重要的目标是引导或促使财政支出绩效预算、绩效评价、绩效审计等活动按照最有效的方式进行,建构财政支出绩效管理优化举措。应该说,财政支出绩效管理的举措在很大程度上是由财政支出绩效管理法律规定所决定的。它实存的内容直接关涉财政支出绩效管理法律规制所追求提高财政支出绩效管理的效率。换言之,财政支出绩效管理法律规制所追求提高财政支出绩效管理的效率直接体现着实存财政支出绩效管理法律规制的科学性和合理性。从现行财政支出绩效管理的规定来看,其规制所追求的提高财政支出绩效管理的效率有多层涵义:一是包括财政支出绩效管理的经济效率,即表现为财政支出绩效管理依靠法定规则引导和规范财政支出绩效预算、绩效评价、绩效审计等行为,以达致对财政支出绩效管理运行的整体效率的提高。在这个过程中,不应出现财政支出绩效预算、绩效评价、绩效审计等行为效率丧失的情况;

二是包括财政支出绩效管理的行政效率,表现为财政支出绩效管理部门应以最少的成本支出达到对财政支出绩效管理目标的实现。这就要求财政支出绩效管理部门依精简原则设置,并合理界定职权,以致提高运行效率和减少行政费用支出的目的;三是在更广泛层面上,不仅包括财政支出绩效管理法律规制的规范效率,而且包括财政支出绩效管理法律规制的制度效率。由此看来,在财政支出绩效管理法律规制体系构建上,既要有科学性也要有现实性,还须从财政支出绩效管理法律规制的长远发展目标出发,对财政支出绩效管理法律规制运行实践作深刻的反映,为财政支出绩效管理的法律规制的成长提供空间。此外,对财政支出绩效管理的法律规制,在体系上要达到完整;在结构上要安排合理;在内容上要便于操作。可见,财政支出绩效管理的法律规制均是以追求经济效益为出发点和归宿,但又必须符合社会整体利益的要求,使财政支出绩效管理的法律规制实现经济效益与社会效益的统一。

参考文献:

- [1] 梁素萍.财政公共支出绩效管理模式研究[J].湖南社会科学,2014,(03):139-142.
- [2] 刘定华,郑远民.金融监管的立法原则与模式[J].法学研究,2002,(05):246-255.
- [3] 胡伟,胡梅.我国财政支出绩效管理制度的困境及其出路[J].管理现代化,2016,(01):99-101.
- [4] 景宏军.绩效预算在当前我国地方政府管理中的适

应性分析[J].经济与管理评论,2014,(04):90-95.

[5] 张丽华等.“十二五”期间推进我国财政支出绩效管理的难点与解决思路[J].经济问题探索,2011,(09):103-108.

[6] 胡伟,程亚萍.实现体育公共服务均等化:公共财政制度之作用与对策[J].上海体育学院学报,2013,(03):37-44.

[7] 张军,张东伟.构建我国绩效审计的准则[J].财经科学,2015,(02):121-130.

[8] 李善波,毛晔.绩效预算模式下公共项目绩效审计研究[J].南京审计学院学报,2012,(05):81-88.

[9] 马蔡琛,童晓晴.公共支出绩效管理的国际比较与借鉴[J].广东社会科学,2006,(02):30-34.

[10] 张文显.法哲学基本范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2003:196-199.

[11][美]E·博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,1999:318.

[12][英]彼得·斯坦,约翰·香德.西方社会的法律价值[M].王献平,译.北京:中国人民公安大学出版社,1990:39-86.

[13] 卓泽渊.法的价值论[M].北京:法律出版社,2006:413-414.

[14] 杨志华.证券法律制度研究[M].北京:中国政法大学出版社,1995:29.

[15] 张弘,刘佳奇.论行政实体法的效率价值——以行政分权为研究视角[J].东方法学,2010,(05):103-111.

(责任编辑:杨 磊)

Legal Regulation of China's Fiscal Expenditure Performance Management: System, Mode and Function

HU Wei

(School of Law, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: Fiscal expenditure performance management is a results-oriented management mode which emphasizes the efficiency of resource allocation and utilization. Legal regulation system of china's fiscal expenditure performance management is constituted by the regulation of constitution, the financial law, the audit law and the administrative rules, which is "process + results" oriented regulation mode. The function of legal regulation of financial expenditure performance management is to ensure the order of financial expenditure performance management, maintain the fairness and improve the efficiency.

Key Words: Fiscal expenditure; Performance management; Legal regulation