

# 关于韩国财政绩效预算制度的问题及改善方向

韩国江南大学行政学系 金周焕

摘要: 本文对韩国过去十年实施财政绩效预算制度的情况进行了分析, 重点把握现在韩国的财政绩效预算制度的运作状况, 确定问题点, 提出改善方案, 有助于财政绩效预算制度持续发展, 提高韩国的财政效率。

## 1. 导论

韩国具有 1997 年 被 IMF 的管理体制剥夺经济主权, 为了实现加快经济主权的回复、提高财政项目的效率以及预算编制的合理化的目的, 2000 年积极引进了财政项目的绩效管理制度。至今, 此制度已被引进了 8 年, 除了试点期间外, 正式引进时间为 4 年, 为了提高制度的实效性, 应该提出改善方案。

为此, 在韩国参与政府时期, 坚决执行财政改革, 为了推行国家预算管理推进 4 大创新, 构筑了国家财政运作规划、总额分配与自律编制制度、财政绩效预算制度(Performance Budgeting)和数字预算会计系统。国家财政运营规划, 是以 5 年为单位, 建立中期财政规划将中长期国家发展战略具体化并向国会上报。根据此规划, 将预算和基金运用 联系起来, 可以强化在个别项目检查中心的预算与基金编制过程当中以充分考虑的战略性资源分配功能。从绩效管理观点来看, 由于必须将中期战略规划和政策中指向的绩效管理与预算的效率分配有机地联系起来, 所以国家财政运用规划的意义凸显。总额分配与自律编制制度与现行单年度预算编制方式不同, 第一, 财政当局立足于经济社会条件的变化和国家发展战略, 以资源分配规划为依据, 提出了各年度财政规模、各部门、中央机关及领域的支出限额。第二, 各部门立足于有关政策和优先顺序, 在支出限额内, 按项目自律分配财源。从部门立场来看, 由于提前显示支出限额, 利用部门的专门性可决定项目别预算规模, 强化责任和权限。财政绩效预算制度包括必备的绩效管理预算制度及项目预算(Program Budgeting System)的确立以及财政绩效预算制度的转变。引进初期从绩效主义预算制度出发, 但现在从以绩效管理为中心, 转变为以财政绩效预算制度。数字预算会计系统构造, 是指将预算和会计信息的局面合并或连接起来从而打造智能财政信息系统的工作。这些 4 大财政创新课题进入李明博政府后, 仍然持续被促进。特别是 2008 年由美国引爆全球金融危机后, 以发达国家为中心的世界各国试图通过财政支出维持刺激经济和就业市场, 但如要在一定程度上稳定危机感, 成功刺激经济, 只能凸显出口战略, 此时, 更加重视财政的效率是理所当然的。在这些财政改革角度下, 本研究认为其间韩国的财政绩效预算制度中, 以绩效主义预算制度下的绩效管理预算制度为基础实施的财政绩效目标管理制度和财政项目自律评估制度等, 在过去 5 年间被集中引进运用, 虽然在概念化上得到了很大效果, 但是所得到的具体工具效果仍然存在很多限制。因此, 本文把握现在韩国的财政绩效预算制度的运作状况, 确定问题点, 提出改善方案,

有助于财政绩效预算制度持续发展，提高韩国的财政效率。研究方法为以文献综述为中心，研究对象是过去 10 年期间中实行的韩国的财政绩效预算制度。

## II. 财政绩效预算制度的理论意义

### 1. 引进背景

将韩国的财政绩效预算制度的引进背景分为政治性和财政性两个方面，其说明如下：首先，从政治性角度来看，韩国 1997 年被 IMF 管理体制剥夺了经济主权，由于所有经济政策都必须在与与派遣到韩国的 IMF 职员商议后才可进行，韩国人对过去 30 年间的经济飞跃感到羞耻与失落感，决心向后再也不允许出现此种情况，所以强调国家财政效率的制度是必须的。而且，以市民团体为中心，国民让积极要求知情权，即要求国家财政的透明性、效率性、公开性，政府也作为了对策，提出了 4 大财政创新政策。如此，对政府预算的效率使用和强化责任的外部要求成为不可抗拒的情况。许多国家对财政条件的恶化与市民社会的公共部门的非效率性的强烈批评成为这些外部压力的主要背景，很多国家都引进了绩效管理预算制度。

并且从财政性角度来看，存在着官方资金偿还负担、与社会保障有关的财政支出需求增加等使财政负担增加的因素，具体来说由低出生高龄化所引起的国民年金、医疗保险等福利支出额会激增，确保为了进入发达国家的成长潜力，还存在统一费用等潜在财政风险度。

但是，以此为后盾的财政条件不是很好，所以现在是对筹资方案应该考虑根本原因的时点，政府支出是投入不如绩效重要，但实际预算编制及还流是侧重于投入控制，因此绩效低或没有的支出会持续的可能性高，编制及安排的预算只是合法使用，有对绩效的责任的不在，由此成为需要对此的对策(원종학, 2007; 24)。

### 2. 财政绩效管理的目的及特性

财政绩效预算制度的最基本的目的是项目设计及推进方法的合理化、预算分配的效率性提高和责任性确保等。第一，作为项目设计和推进方法的合理化，担任实际项目绩效及推进的机关和组织为了改善项目内容或项目推进方法，自愿地利用绩效管理的结果。如此，绩效信息被作为项目推进机关的学习用具有用，在只形成绩效中心的组织文化时，绩效管理体的引进可以成功。第二，为预算分配的效率性提高，将通过绩效信息的项目的评估结果反映到预算编制上，提高财政支出的效率性(원종학, 2007; 10)。绩效和预算可以被直接或者间接联系。直接连接为追加预算时，测算产出或结果增加值多少，为了得到希望水平的产出或结果决定所需一定程度的预算。间接连接是在预算编制过程中，只把绩效信息看作为一个参考事项，所以某一种项目的绩效比较低，其并不一定必须被缩减或中断，根据情况，可能安排更多的预算。结果，把绩效信息利用到预算编制和结算过程中，为了在预算编制和结算规程中使用绩效信息，从决策人的角度，应产生更多有用的信息。第三，为确保责任性，在政府和国民之间以及政府内存在多样的责任关系，绩效管理作为确保其间的责任性装置可以被利用(원종학, 2007; 24-28)。

财政绩效预算制度的特点如下：第一，作为产出或者绩效指向预算制度的核心要求预算

时,强调具体的产出物,在执行时把裁量扩大,但强化对具体绩效的责任。这里具体的产出物应设定为市民实际需要的及政府具有其存在的正当性。第二,将至今为止的预算改革的追求价值和好处全部囊括,采取长处避免缺点。比如,美国的 GPRA 对预算建议书与绩效连接的要求以绩效主义预算制度为根据,对绩效测定指标和部门间的比较评估的关心反映了 PPBS,对结果物和产出物的关心从 MBO 导出。第三,预算改革不是独立的政策对象,而是强化各个部门的绩效管理和以顾客为导向的责任经营的政府改革核心的下级结构。使含有预算书的财务管理信息和项目管理时使用的政策绩效管理信息一致,把政府追求的具体绩效设定为组织及构成员追求的绩效目标,构筑统合绩效管理效体系。第四,为了对权力与惯例中心的现存的政府预算运营体系进行创新,导入了适用于市场原理的价格机制和竞争装置。比如,部门之间适用受益者负担原则,部门不仅将作为服务代价得到的收入或资产销售货款,租金收入能具有保留的权限,对于别的部门代价以市场价格水平征收的形态来编制预算。第五,在预算运作上要提高迅速性和效率性的方法也得到开发与适用。典型的例子为很多国家实施的“总括经常费用”制度,是指在经常费用总额限度内允许各部门对每个项目专用经常费的自由(이종수 외, 2009; 516-518)。此财政绩效预算制度的类型如下:

表1 财政绩效预算制度的类型和主要内容

类型	主要内容
Performance Monitoring	.以绩效指标为中心把握初级绩效 .以少数结果中心的绩效指标为中心监测 .起到像红绿灯的作用,但不能回答“为什么”此提问 .美国 GPRA
Performance Review	.对项目的规划、程序的正当性、绩效管理体系和达成绩效目标等的检验 .可以对项目进行更深入检查 .美国 PART
Performance Evaluation	.评估各个项目的绩效将回答对为什么的提问 .预测项目的绩效,或把握项目的问题点 .因需要大量用和时间很大而难以随时实施

※ 资源:绩效预算制度理解,第10页

### 3. 外国的引进情况及理由

观察世界趋势,引进预算项目绩效管理制度的第一段时期可以看作为自1960年代美国和瑞典开始引进预算项目绩效管理制度的时期,第二段时期可看作1980年代中后期,以新西兰和澳大利亚为中心开始引进,以OECD国家为中心扩散的时期,2000年后扩散到其他OECD国家,乃至扩散到新兴国家和发展中国家的最近的时期被看作第三次段时期。

但,自1960年代美国试图引进绩效管理预算制度以来,以一些西方国家为中心积极引进绩效管理预算制度,可是提出了初期试图的实效性疑问,经过一段时停滞期后,从1980年中后期该制度重新普及至全世界。这种新绩效管理预算制度开始的契机可以从新西兰政府的财政改革被找到。新西兰在称作“新公共管理(New Public Management)”的世界潮流下

实施财政改革，以 OECD 国家为中心广泛采取绩效管理预算制度，已有经验的国家也重新尝试。比如，已实行绩效管理预算制度的加拿大，加拿大从 2007 年开始，对美国的 PART (Program Assessment Rating Tool) 实施标杆管理，改善现有的实效性微弱的绩效管理预算制度，实行对每年约 25% 的财政项目检定制度。同时，除实行传统绩效管理预算制度的国家以外，墨西哥、智利、新加坡和中国等各色国家也开始引进绩效管理预算制度，中亚和俄罗斯等也正在陆续引进绩效管理预算制度。

1960 年代实施的绩效管理预算制度一度被评价为失败的制度，但最近在全世界各国被竞相采纳，初时的绩效主义预算制度和现在绩效管理预算制度之间的差别为：第一，绩效管理预算制度效果比以前具有现实性的期望，即，把绩效信息看作运用到预算项目必要的某种下级构造，将通过对绩效信息的利用带来的预算和项目运用的改善看作积极的制度成果。

第二，绩效信息的生产与利用所必要的包括 IT 在内的支持基础的费用比过去低廉，绩效信息的水平提高，构成了以低费用可以生产有意义的绩效信息和利用的环境 (박노욱, 2008. 9; 7)。

如此，1980 年代为此实行的预算改革开发了与从前不同的新的预算形式，然而 1990 年以后，在美国克林顿行政部下，推进目标管理制、综合质量管理和政府绩效评估团的活动等创新方案，恢复了绩效预算制度。与过去不同，以结果为导向比以投入为导向重视，在以结果为导向的预算改革方面，不追求特定形式，预算中的信息内容在具体及实践的角度上与过去的绩效主义预算制度相区别。并且，在预算运营方面，在强调形成预算单位的各个部门的自律与责任的协调这一点上，也有着与现有的传统预算规划有所不同的特征。

### III. 韩国财政绩效预算制度的引进及现状

#### 1. 引进

随着对国民经济的财政逐渐增大，公共经费结构变复杂，控制小规模控制财政支出的现有的预算制度，在控制功能的达成上实际上变得越来越困难，同时国民要求，将政府支持项目和支持规模等与绩效联系起来，提高财政支出的效率性，使绩效目标和业绩公开从而改善财政运营的透明性。韩国的财政情况因为存在着官方资金偿还负担和与社会保障有关的财政支出需求增加等使财政负担增加的因素，预测效率的财政运作的重要性将会继续增加。特别是 2008 年下半年以来韩国也不能避免由美国引发的世界经济危机，从 2009 年早期支出财政试图刺激经济，通过财政绩效预算制度，认为确保财政的效率性和透明性是当然的。

韩国的绩效管理预算制度，在中央部门由预算当局主管，从 2000 年开始进行示范项目，2005 年开始全面推进。现在韩国引进并实行的制度为以绩效指标和目标值为中心进行监督预算项目的规划和绩效的绩效目标管理制度、以清单为中心进行检定财政项目的自律评估制度、以及对选定的少数财政项目实施项目评估的财政项目深层评估制度。因此，虽然制度引进初级从绩效主义预算制度的引进出发，但现在转向了对财政项目的绩效管理制度。

#### 2. 现况

韩国财政项目的绩效管理制度在 2003 年，即进入参与政府后正式被推进，但于 2000 和 2002 年间，已经通过示范项目推进。将现在韩国的财政项目绩效管理框架可简单的概括为以下几点：

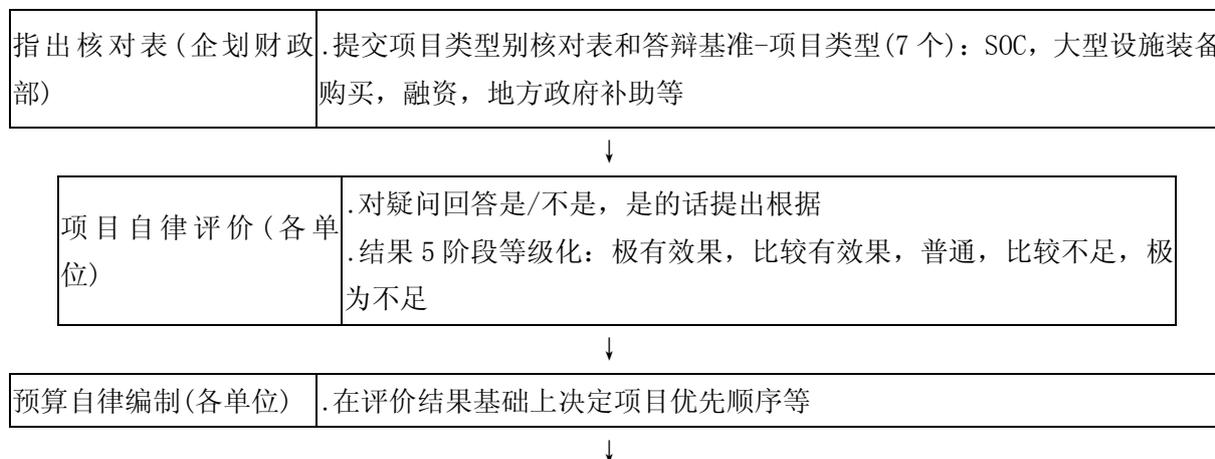
1) 财政绩效目标管理制

以战略目标-绩效目标-单位项目的体系为基础，以少数的绩效指标为中心，作为监测各个部门的财政项目的绩效制度，其根本法为国家财政法。该制是 2003 年 10 月经政府创新地方分权委员会的财政税制专门委员会报告与协议将财政绩效目标管理制度，于 2003 年至 2004 年，决定在 22 个中央部门内为对象试行后全面实行。到 2005 年末，试行机关针对主要的财政项目制定了 2006 年绩效计划书，选定了 2004 年的 4 个绩效管理对象机关为追加对象到 2005 年末针对主要财政项目的 30%的绩效计划书。2006 年把绩效管理对象机关扩大为 48 个政府业务评价对象机关，到 2006 年末此 48 个机关编制了 2007 年的绩效计划书。2007 年 1 月实行的国家财政法中，绩效管理对象机关扩大为全部中央部门，从 2008 年第一次编制了包括所有部门的财政项目的绩效管理报告，2009 年现在，新政府从大部门体制角度的政府机关实行改组与合并，正在制定以 40 余个中央行政机关为中心的绩效计划书。

2) 财政项目自律评价制度

财政项目自律评价制度将 2006 年 4 月施行的《政府业务评价基本法》为根据，是检查财政项目的绩效制度，2005 年 2 月整備运作方案，同年 5 月份整備方针，并确定了对象机关及项目。同年 6 月份，下达了财政项目自律评价方针，第一次实施了各个部门的自律评价。此后，企划财政部编制方针并下达各部门，按照下达的方针，有关部门财政绩效的 1/3 实行自律评价后，向企划财政部上交得到的结果，企划财政部实施确认清点，经过政府业绩评价委的议决最后确定。评价结果对每年预算编制及制度改善等加以利用，帮助提高了财政项目的效率(政府创新地方分权委员会，2008，151 页)。

图 1 财政项目自律评价制度体系



协议确定(企划财政部)	自律评价及自律编制协议和补充
-------------	----------------

### 3) 财政项目深层次评价

作为以财政项目自律评价或因内外部问题受到批评的被选定财政项目为对象的实施深层次的项目评价制度,从2006年实施利用韩国开发研究院(KDI)等外部专门机关的深层评价,使其结果作用于财政运作。对2005年3个示范项目、2006年9个项目、2007年上半年3个项目实施了评价,按照其结果采取了项目废止、缩减、合并和制度改善等措施。计划在制度导入后的第三年-2008年,发展深层评价方针,实行更有深度的评价。

表2 对财政绩效有关制度的比较

	财政绩效目标管理制度	财政项目自律评价制度	财政项目深层评价制度
焦点	各单位的战略目标 - 绩效目标 - 指标管理(Performance Monitoring)	项目检查(Performance Review)	项目评价(Performance Evaluation)
方式	设定总体财政项目绩效目标和指标并测定结果反馈于财政运作(编制绩效计划书和报告)	预先提交将检查对象项目,对合理运作与否,绩效有否进行系统性把握	以个别项目为对象,使用科学评价技法深入分析,发现问题,提出方案
项目对象	所有财政项目	所有财政项目的三分之一	个别项目
优缺点	可以提交项目对象的概括性不振理由的绩效信息,但不能提供具体信息	财政项目绩效管理制度与深层次的评价制度的折中	可以得到关于个别项目的绩效、问题等深层次的信息,但因需要相当的费用和时间而很难作用于全部项目

资料: 윤영진(2006), 새 재무행정학, 대영문화사, 351页.

## 4. 效果

### 1) 财政绩效目标管理制度

第一,在引进和推进财政绩效目标管理制度的效果中,最大效果为扩大了公共部门的绩效精神。公共部门也通过绩效目标管理制度将绩效指标及绩效指标目标值预先设定,由此提高了对项目目标的认识。第二,由于制度的引进,项目管理方式也从现有的预算执行等单纯

投入为主转向强调项目目的达成与否等结果和责任的方式。第三,随着制度持续推进,对于绩效指标改善等部门的绩效目标管理制度的理解与关心提高了,如果分析2007年和2008年的绩效指标,过程及产出指标渐渐缩减,而结果指标逐步增加。第四,由于制度引进提高了财政运作透明性。按照2007年1月份施行的国家财政法,有义务向企划财政部和国会提交绩效计划书及绩效报告。规定了自2009年会计年度,向国会提交预算案和结算时,绩效计划书和绩效报告各自作为预算案和结算的附件提交相关部门(国家财政法第34条及第59条)(박노욱 외, 31-33)。

## IV. 问题及改善方案

### 1. 财政绩效目标管理制

#### 1) 绩效管理体系与项目预算体系(program budgeting system)的整合性问题

有强化绩效管理和预算的联系性必要。特别是存在预算要求书与绩效计划书连接不足、绩效管理单位和预算体系单位不一致等限制。由此存在两个问题,其一,将达成项目目标的所需预算很难反映于预算书,其二,从结算书难以导出为目标达成投入的成本信息。为此,2007年引进了项目预算体系<sup>1</sup>,财政绩效目标管理制具有战略目标-绩效目标-单位项目绩效指标的体系,因项目预算体系具有部门-项目-单位项目体系而故将提高其间的联系性。项目预算体系引进的目的为将政策的目的与预算相连接较容易掌握为达到特定政策目的所需的预算。

因此项目预算体系可作为为了运作绩效预算制度制度的基础的下部结构。于是,为了按照绩效预算制度制度,将产出的信息运用于项目预算体系下的预算编制中,必须在项目预算体系的基础上构成绩效计划书。但由于韩国的项目预算体系与绩效目标体系的推进主体不同,在两个体系树立过程当中发生了相互不一致的情况。因此,2008年绩效计划书编制方针明确指示绩效计划书的管理课题与项目预算书的单位项目必须一致。即,实现单位项目与下部单位的管理课题管理的一致。但绩效目标和项目(program)之间的联系上仍然发生问题。没有必要做到项目(program)与绩效目标一对一一致,但是项目(program)的目是努力保持一贯性,从而通过绩效计划书上的某些管理课题和绩效目标的达成,把握项目的目标是否达成。

韩国2007年引进项目预算制度,预算科目体系由从前7阶段的「章-款-项-细项-细细项-目-细目」向「领域-部分-项目(program)-单位项目-目」5阶段的全面单纯地改编。结算体系也从目中心向以项目(program)及单位项目为中心改编,此时项目(program)数为800余个,控制其不超1000个,使其起到预算过程基本单位的作用。并且,把过去的49个的目和101个细目对比国际基准,将人工费、运作费、经常项目转移、利息支出、资本取得、资本转移和其他诸支出金(all other expenditure)等按10余个水准大幅缩减,把预算和基金合并后设计了同样的项目结构。按照所管各项目,各部门任命负责的室长与局长,以项目

<sup>1</sup> 项目预算制度指通过项目将政策与预算联系起来的预算结构。即,以项目为中心,将预算的规划、编制、安排、执行、结果、评价和反馈的全部过程结构化,将其与绩效评价体系连接并管理绩效的预算技法。

(program)为单位，执行项目，在原则上单位项目由各部门来自律地编制及执行。〈表 3 参考〉

表 3 预算科目体系的变化

单项预算系统	章	款	项	细项	细细项	细项目	目	细目
	大功能	中功能	小功能	室, 局	细节项目	地区项目等	预算编制费目	预算审议费目
(2006)	26 (共同 20) (另 6)	79 (共同 66) (另 13)	977 (预算 558) (基金 419)	2,337 (预算 1,424) (基金 913)	7,918 (预算 1,424) (基金 913)	5,665 (预算 1,424) (基金 913)	49	101
项目预算体系	领域	部分	项目(program)	单位项目		目	细目	
	大功能	中功能	各室, 局政策项目	政策项目的下级单位项目		预算编制费目	统计费目	
	16	68	771	3,431 (细节项目 8,831)		23	90	

### 2) 产出个项目(program)成本信息的困难

一般来说,因为只有测定了真正的成本才能测定真正的绩效,所以绩效管理中成本信息的产出是重要的课题。但,目前由于对间接成本进行项目(program)别成本分配存在难度,所以制定了称为‘行政支持’的项目(program),将间接成本合并并显示至同一项目内。即,对于不能分配至每个项目(program)或每个单位项目中的人工费、基本经费和支持费等,合并其至行政支持项目(program),从而放弃了分配间接成本。为了改善间接费分配问题,首先在项目(program)水平分配间接成本,事后需扩散单位项目水平阶段逐步接近。即使在项目(program)水平,也需分配间接成本而逐步前进。现有的项目(program)原则上设定了室和局的单位一致,先采取措施将室和局单位的自身人工费或基本项目费分配有关的项目,从中长期来看,企划管理室和总务科等支持部门的经费也需按项目(program)别分配至项目部的室和局。<sup>2</sup>

### 3) 财政绩效目标制度之间的反馈体系不在

韩国的财政绩效目标制度大体分为财政绩效目标管理制度、财政项目自律评价制度和财政项目深层次评价制度等三种。一般来说,通过财政绩效目标管理制度形成绩效指标等绩效信

<sup>2</sup> 为了明确费用信息,韩国从2009年考虑引进权责发生制,按照权责发生制,交易记录的时点不是现金出纳的时点,虽然没有现金出纳,但发生负债交易的时点就是交易记录的时点,可只是权责发生制不会自动算定成本信息,反而,权责发生制有对介入会计负责人的想法的与否扩大的问题和根据会计的复杂性,费用对比效果如何的问题。

息。但是，只靠绩效指标对个别项目进行具体、系统的信息搜集有限，由此引进财政项目自律评价制度并对预算执行及监测状况、与别的项目的重叠性等进行评价。而且，引进财政项目深层评价制度，对自律评价结果、提出问题的项目等实施深层次的分析。问题在于这些财政预算管理制度的评估及反馈系统构建不充分。虽然各部门编制和提交绩效计划书，但将对此进行评价和其结果反映的反馈系统不足。当然，按照各部门编制并提交至企划财政部的长期发展规划，可以编制国家财政运作规划，但在现行制度下，没有绩效计划书的事前检定体系，实际上，给通过绩效计划书进行预算编制造成困难。反而，在国务总理室的政策分析评价室对各部门主要政策的绩效计划书进行检定，提出其中问题，劝告予以修正，故而有必要将此作为借鉴。<sup>3</sup>

为了改善现行现行财政绩效管理制度的评价及反馈系统，需要通过绩效管理日程和预算日程的连接构筑反馈系统。为此，在国家财政法必要通过绩效管理与预算管理的连接构建反馈系统等，必须将规划阶段的绩效计划书和预算编制、预算执行后绩效评价阶段的绩效报告与结算报告相联结，构筑反映其结果的跨年度的绩效计划书编制与预算编制等的反馈系统。又为此，需要优先一致化绩效规划、绩效测定和评价日程和预算编制、结算等预算日程。  
<表4参考>

表4 绩效管理过程和预算编制日程

日程	绩效管理过程	预算过程	备注
2月	◦ 绩效报告提交(2月末)	◦ 结算书提交(2月末)	◦ 各部门→企划财政部
3月	◦ 绩效报告检查与评价	◦ 结算书检查与评价	◦ 企划财政部
4月	◦ 政府整合绩效报告提交(4.10) ◦ 绩效计划书编制方针通报(4.30) →向国会预算结算特别委(以下简称, 预结委)报告	◦ 政府整合结算书提交(4.10) ◦ 预算编制方针通报(4.30) →向国会预算结算特别委报告	◦ 企划财政部 →监查院 ◦ 企划财政部 →各部门、预结委

续表4

5月	◦ 监查院绩效报告向财政经济部寄出(5.20) ◦ 绩效报告向国会提交	◦ 监查院结算监查报告向财政经济部寄出(5.20) ◦ 结算书向国会提交	◦ 监查院 →企划财政部 ◦ 企划财政部 →国会
----	--	---	-----------------------------------

<sup>3</sup> 韩国政府，按照2008年制定的政府业务评价基本法，以各部门为对象运营政府业务评价制度，此是区分于自己评价与特定评价，自己评价再区分于主要政策、财政项目和行政管理力量部门。在此，对主要政策的评价由国务总理室来实行，对财政项目部分的评价由企划财政部来进行，对行政管理力量的评价由行政安全部来实行。

6月	◦绩效计划书提交(6月末)	◦预算要求书提交(6月末)	◦各部门→企划财政部
7~8月	◦绩效计划的适度性检查	◦预算要求的适度性检查	◦企划财政部
9月	◦绩效计划书向国会提交	◦规划预算处编制预算案及向国会提出	◦企划财政部 →国会
10月	◦绩效报告	◦结算编制方针向各部门通报	◦企划财政部→各部门

#### 4) 结果指标的不足

绩效指标以结果指标为中心将现有的绩效指标补充的必要性仍然存在。直到现在, 出示于绩效计划书的绩效指标的代表性普遍较低, 也存在着绩效指标和绩效目标背离的情况, 也有难以直接判断绩效目标的完成与否的情况。尤其是, 由于国务总理室及企划财政部劝告结果指标, 并且许多部门针对财政项目的结果指标开发困难, 主要依靠测定大部分公民的满足度的舆论调查的问题凸显。对于这些指标的问题, 不要只是委任给有关部门, 而要有关部门和统计部门和政策研究机关互相协作, 开发并支持结果指标和代表指标, 以此形成体系。

#### 5) 财政运作的透明性不足

需要公开各部门的财政绩效计划书。现在, 财政项目自律评价的结果为通过各部门及企划财政部的网站上公开, 因此需要慎重地考虑绩效计划书与绩效报告等的公开。这不但是告诉公民各部门实行的绩效, 而且对相关公务员公布绩效评价结果, 是其更有责任感。

#### 6) 与预先评价制联系谋求

没有为确保绩效计划的可行预先评价体制。在《政府业务评价基本法》没有对预先评价的规定, 但在其他法律已实施着预先评价制度, 包括预备可行性制度(500亿元以上)、预先费用审查制度(400亿元以上)、再评价制度与地方政府的投资融资审查。可是, 中央部门预算耗资400亿元未满足时, 没有预先检定政策或项目的制度。<sup>4</sup>许多政策和项目难以判断谁的要求或需求而成为政策化及项目化, 公务员设计政策或项目时当然认为被暗示为是以国民的要求为背景, 但是在需求程度及要求对象很模糊, 关于相应的政策是否从政策·行政·经济·时期上有符合性或者对相应政策的适合度上没有进行系统的研究。预算一旦投入有关政策或项目, 由于沉没成本而难以中断的情况也不少。因此对此至少应讨论制度性装置。而且, 实行预先评价时, 也同时实行事后评价, 应当采取吸收评价本意的一系列措施(김주환, 2009; 206-207)。

## 2. 财政项目自律评价

### 1) 概要

从2003年引进财政绩效目标管理制度, 但是, 在财政当局立场来看, 其利用度极低。特别是, 将绩效计划书上的监测水平的信息利用于预算编制为较难。因此, 将美国的PART

<sup>4</sup> 在日本的政策评价制度对提前评价的明确规定, 在对特定3领域(研究开发、公共项目、政府开发援助)的预算耗资10亿元以上的情况下, 要求必须进行提前评价而其效果仍然微不足道的水平。但是, 以被提前评价的政策为对象, 积极劝告进行事后评价(總務省行政評價局, 行政機關が行う政策の評價に関する法律 施行令第3條一)。

制度进行标杆管理从而引进了自律评价制度。目前,韩国绩效预算制度中最核心的制度就是财政项目自律评价制度。作为将各部门的财政项目根据各部门每年三分之一评价的制度,自律评价制度由评价项目分为13个共同项目、7个项目类型别和附加的1~3道问题构成,2005年~2007年将项目别评价分为优秀、若干优秀、普通和不足等4个阶段,自2008年有少许变更,分为极为优秀、优秀、普通、不足和极为不足等5个阶段。从2008年开始被评价极为不足的财政项目削减预算20%,被评价不足的财政项目削减预算10%。并且,考虑为被评价极为优秀和优秀的项目预算编制提供奖励。

## 2) 问题及改善方案

### (1) 评价项目单位的妥当性问题

在自律评价制度引进初期,以细细项为基础,提出了编制对象项目单位,但是,预算结果再整顿同时,从2007年,自律评价对象项目单位以现在项目(program)预算系统上单位项目为基准,但必须有评价实利,表明必要时可能对项目进行分割或合并等可以再调整。项目(program)是指为了达成统一的政策目标进行各种各样的活动,单位项目是将项目上有相似性或关联性的项目汇集起来构成的项目单位,当预算系统及预算审核时利用的以财源分配的最小单位。

自律评价制度是在总结评价上以预算基本单位的单位项目为中心,利用项目评价实施的评价指标检验项目本质的效率性的补充方案,值得利用。现行项目(program)预算相比于按照部门的战略和政策目标设定,将各组织实行的单位课题汇总,实行的政策课题。虽然中长期财源分配与由上而下方式强化了部门的自律性,但是各部门预算不会以政策为中心编制,而是一直保持着按照细节项目与性质别编制的习惯。为了改善此点,将战略目标和项目预算体系之间的联系强化必要具备为绩效和预算的整合的基板。编制绩效计划书时,部门与战略目标有关的一个或多个的项目(program)强化预算绩效管理体系,除了现行各预算基金财政现况表外,还需要把依照战略目标与各绩效目标分配的预算金额比重以图表形势作比较,一目了然。因此,自律评价对象项目以绩效目标内的单位项目为基本,需要时,与部门协调后将多个单位项目合并后可以进行自律评价。此时,将多数项目整合与评价的话,必须标明为经历管理结合的项目。实行自律评价后,可以利用绩效计划书或者绩效报告对自律评级实施结果的反馈进行检定,由此可以管理3年周期的自律评价的空白(박노욱 외, 235-6)。

〈图-2〉项目预算体系与绩效管理体系



## (2) 评价以外项目的妥当性问题

评价对象例外项目没有具体的基准,而是提出了例示形态,同样性质的项目。有时会当作评价对象,有时会被除外。因此,将例外项目的基准进一步具体,并有必要尽可能吸收对象为一般项目性的单位项目。为此,对评价对象例外项目的具体的基准是必要的,首先以现在项目预算体系为基准,应该标明在全部门被除外的评价对象的项目码。而且,即使是评价对象的项目,考虑通过项目性质和自律评价的绩效提高及预算反映连接等实利,应该评价对象被挤。每年提交绩效计划书时,各部门向企划财政部提交自律评价对象例外项目名及例外理由,企划财政部与各部门协调后要选定评价对象例外项目(박노옥외, 236)。

## (3) 绩效信息及评价项目的问题

自律评价制度固定下来的过程,仍然存在难以测定结果指标的项目。因项目经过多样化的阶段或存在为数众多的运作主体因而构成具有复杂特性的细节项目。对于个别绩效指标, PART 劝告基准线(baseline)、长期目标值(long-term target)和年间目标值(annual target)方式,相反,韩国在长期目标和年间目标的区别模糊,而且在长短期指标的概念也是模糊的情况下管理。

## (4) 费用效果型的非强调

随着对财政绩效管理的关心的扩散,与费用相比对效率性的考虑正在增加,对于费用效率性、财务管理、资金管理等财政效率性问题是事业管理为主,在绩效和责任性项目上也以效率性和费用效率性设定为主要提问项目。但是在 15 个质问项目中韩国的自律评价制度只包括了预算削减方面一个项目,在预算削减方面的执行上设定了运用加点算法,因此在测定效率指标的作用上有限制。

## (5) 对长期指标及效率性指标的忽略

在现在的自律评价制度下对长期指标、效率性指标没有明显的提示,因此企划财政部按每个部门和项目的自由裁量的水平审议自律评价结果,同时对长期指标、效率性指标的开发上所需要的每个项目劝告附加性的指标开发,但这不是管制。为了使每个部门得到更加精确的绩效信息,需要另外的指标开发,但还没有对此具体的指南,因此现在处于困难的情况。

## (6) 单位项目的评价和界限

现在引进财政项目自律评价制度判断财政项目的绩效,但这对单位项目的评价有限。因此形成不了对于组织全体目标体制的检察及每个目标的绩效达成的评价。这是由于项目单位的评价所引起的不可避免问题,事实上合理方向是将追求同样目标的项目设定为评价的单位,以系统单位进行评价,会引起评价对象个数的减少及通过追求同样目标的项目间的比较评价能得出更有效率的评价。(박노옥, 2005; 115 쪽).

## (7) 劝告事项的消极性

韩国在实施自律评价后无法对一线部门提出劝告事,而只是对每个问题显示简短的意见而已此点目前正在修改。但美国引进了非常具体的劝告事项,实行监督制度。绩效评价结果的活用问题上很不足时预算额减少至 20-10%,此为一种非常激进的做法可将其看作为提高制度的实效性而采取的象征措施。特别是,虽然在商讨意见上提出预算当局的部分意见,但没提出对项目全体评价结果的劝告事项。以后预算当局的项目责任人应该提出对每个项目的劝告事项,由此构造事后检查系统,能提高财政项目自律评价制度的实效性。

## V. 结论(发展方向)

韩国财政绩效预算制度从 2000 年代引入财政成果目标管理制、财政项目自律评价、财政项目、深层次的评价后具备了监测、在检讨深层次的评价、审查的主要绩效管理制度。这样的绩效管理制度若想得到预期的效果需要以下的基本条件。

第一,现在韩国为了绩效管理制度引入了 2007 年项目预算制度、2009 年权责发生制预算制度和复式簿记等各种各样的制度。从这种情况上,最重要的是使各项制度相互间能够有所帮助,进行体系上的联结。要做到这一点,有关部委之间应密切合作与努力。特别是,实施绩效管理制度必须要有中央行政机关和议会的积极的参与和理解。最近韩国议会也设立了国会预算政策处,其被评价为起到了研究与合作机构的作用。财政绩效预算制度的成功需要机构间保持密切的协调。第二,韩国的政府项目评价基本法分为以国务总理室为主管的主要课题评价、以企划财政部为主管的财政项目自律评价、以行政安全部为主管的行政管理力量评价的自体评估部门。但是它们之间象独立的机关一样没有形成有机联系,实际上中央部门是被该 3 个评价总括关联机关评价,但其将评价结果分别提出,在获得部门协同效应上有局限性。因此建立指挥调度台(Control Tower)后应该同时连接政策绩效、财政绩效、行政管理力量绩效,获得和谐评估结果,这时各个部门能准备综合改善方案才能得到政策改善的综合效果。第三,提高绩效评价制度和预算体之间的整合性导出实际性绩效评价。特别是现在各部署汇集以室和局为中心罗列的项目,战略目标及绩效目标,事实上各部署向后要以将进行的项目为中心构成预算,根据政府的职能及项目,构成绩效评价体系。因此必须在预算制度的基础上构筑绩效评价制度。第四,项目上所需要的费用问题是成本计算上必要的,但因公共行政服务的公共性无法像非公共部门一样算出精确的费用,财政绩效管理的核心是构造伴随费用的效率性指标表示出绩效,因此应以费用的问题引导公共部门引起费用分配的体系。第五,最重要的是对财政绩效管理的理解及公有和有关人士的力量开发。绩效管理制度就是形成有用的绩效信息,从宏观上给予政策或财政影响,从微观上使用预算编制的信息。因此起步的时候,虽然因绩效信息的质量和一线部门的力量不足难以形成绩效信息,但持续地推进会有合理的绩效信息,会具备如何有效利用预算编制过程的智慧。作为相关者的热量开发,韩国由于工作轮换制,财政绩效业担当者换位,造成时间与费用的过渡需求,对于制

度的实效性的疑问以及担当者的热量开发并不容易。因此应构筑类似监察职列的绩效管理或评价职列从而提高有关者的专门性和力量。

## 参考文献

- . 이종수 외(2009). 새 행정학, 대영문화사.
  - . 윤영진(2006). 새 재무행정학, 대영문화사.
  - . 임성일(2004). “ 프로그램 예산제도의 도입방안: 지방자치단체의 예산제도를 중심으로 ”, 한국지방재정학회 . 한국정부회계학회 합동 특별세미나 논문집, 한국지방재정학회. 한국정부회계학회.
  - . 김주환(2009). “ 정부업무평가제도에 대한 운영평가연구: 자체평가의 운영방향을 중심으로”, 정책분석평가학회보 제 19 권 제 3 호, 한국저책분석평가학회.
  - . 박노옥 . 원종학 . 김진 . 박명호(2008). 재정성과관리제도의 현황과 정책과제, 한국조세연구원 연구보고서 08-09.
  - . 정부혁신지방분권위원회(2008). 참여정부의 재정세계개혁, 정부혁신지방분권 종합백서.
  - . 박노옥(2008). “ 성과관리 예산제도와 예결산 분석-우리나라 성과관리 예산제도와 프로그램 예산체계의 연계문제를 중심으로-”, 월간 재정포럼, 147 호, 2008. 9.
  - . 박노옥(2005). 공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구: 성과관리 예산제도 도입에의 시사점을 중심으로, 한국조세연구원.
  - . 원종학(2007). 재정성과관리의 이해, 한국조세연구원.
  - . 김진(2008). “ 공공부문 평가와 성과정보에 관한 소고”, 월간 재정포럼, 150 호, 한국조세연구원.
  - . 박노옥(2007). “ 우리나라 재정성과관리제도의 현황과 평가”, 월간 재정포럼, 135 호, 한국조세연구원.
  - . 조세연구원(2008). 정책리포트 “ 성과관리 예산제도의 성과 및 과제 ”, 월간 재정포럼, 150 호, 한국조세연구원.
  - . Kim, John and Nowook Park, “Performance Budgeting in Korea”, OECD Journal on Budgeting, 2007.
  - . Merete F. Gerli, “Federal Agency Performance and Accountability Reports (PARs) : Content and Access”, Congressional Research Service, 2007.
  - . OECD, “Performance Budgeting in OECD Countries”, OECD, 2007.
  - . 總務省行政評價局. 行政機關が行う政策の評價に關する法律 施行令.
- Web information
- <http://www.epa.gov/ocfo/par/2006par/par06report.pdf>
- <http://www.hhs.gov/budget/07budget/FY2007AnnualPlan.pdf>
- <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/apers.html>
- <http://www.treasury.govt.nz>