

【专栏导语】基于拓展与深化当代公共管理理论及改进政府资产管理实践的双重考量,把政府资产管理整合到绩效导向框架下并鉴别相应的制度安排与技术方法,实为中国公共部门改革的当务之急。实践反复证明,聚焦规则(rule)与规制(regulation)的传统管理模式对达成绩效导向的管理目标并不充分。如何在合规与绩效之间建立适当的平衡,正是当前政府资产管理改革最为关键的核心命题。本组稿件尝试从不同角度阐释这一命题。

在“绩效导向的政府资产管理:分析框架与制度安排”一文中,作者致力于为政府资产管理建构整合性的绩效导向框架,以约束和引导公共管理者与利益相关者关注三个核心层级的绩效目标,即作为总额绩效的资产审慎水平、作为配置绩效的战略优先性,以及作为运营绩效的成本有效性。在此基础上,该文鉴别了联结这些目标的资产限额制度、资产租赁制度和资产占用费制度,它们连同评估机制和激励机制嵌入年度预算和中期财政规划。该文的创新还包括把政府资产视为财政筹划与决策变量,从而将政府资产管理置于与财政政策、部门政策和发展政策紧密相连的宏大背景之下。在“规划预算下的政府资产管理探析”一文中,作者提出把当前的投入预算体制改造为规划预算体制,以此作为贯彻绩效导向的政府资产管理的核心工具的设想。如此,政府资产对绩效目标的贡献和完全成本便可在特定规划目标下呈现出来。该文还鉴别了联结规划预算过程的资产需求管理制度、使用制度和评价制度,以及资产成本的计量方法。在“权责会计与报告在政府资产管理中的应用研究”一文中,作者鉴别和论证了权责会计与报告在绩效导向政府资产管理中的三个适当角色,即作为分析工具、问责工具和决策工具,强调了建立标准化的产出成本核算体系的重要性。作者认为近期引入权责会计的改革不足以支持绩效导向,因而需要继续推进相关的配套改革。在“绩效导向的自然资源资产管理与改革”一文中,作者基于自然资源资产之独特性的认知,将绩效导向的管理目标界定为“发现和利用自然资源资产的价值”,在此基础上提出在全民所有的前提下,应致力于建立主体明确、权责清晰、权益落实、保护到位、配置高效、监管有力的管理体制。

——本栏目特约主持人 王雍君

DOI:10.19735/j.issn.1006-0863.2019.09.01

绩效导向的政府资产管理:分析框架与制度安排

王雍君

【摘要】迄今为止,缺乏清晰连贯、完整系统的分析框架和支持该框架运作的制度安排,困扰着绩效导向的政府资产管理,也限制了人们对资产管理绩效概念的理解。本文基于当代公共支出管理文献开发的分析方法建构的三角范式,可望终结这一局面。三角范式用来界定由“总量—配置—运营”依次展开的三个核心管理层级,澄清各层级的管理目标、计量管理目标的绩效指标,以及将绩效指标与相应管理目标联结起来的制度安排。作为总量管理目标的审慎水平采用政策目标协调性和财政可持续性计量,作为配置管理目标的战略优先性由政策重点吻合度和需求强度吻合度计量,作为运营管理目标的成本有效性由机会成本和3E(经济性、效率与有效性)计量。各个管理层级都包含一系列特定制度安排,其中,总量层级的资产控制制度、配置层级的资产租赁制度、运营层级的资产占用费制度尤其重要。只有当这些特定制度安排嵌入四项互补的综合性制度时,才会更加有效。四项综合制度分别是中期财政规划、年度预算、定期评估和激励机制。如此,政府资产管理即可整合到一体化的公共财政管理框架中,使资产变量从财政过程的参考变量革命性地转变为筹划与决策变量,为公共债务管理、公共财政管理乃至公共部门绩效管理带来极大便利。

【关键词】政府资产;绩效导向;三角范式;制度安排

【中图分类号】D035 【文献标识码】A 【文章编号】1006-0863(2019)09-0006-10

作者:王雍君,中央财经大学教授、政府预算研究中心主任、博士生导师,北京 100081

一、引言

现代公共部门的一个显著特征是大额公共支出连同规模通常更大的政府资产被投入其中。政府资产定义为由政府负责管理、至少需要部分地通过财政融资形成和维护的公共资产。^①在绩效导向的公共管理蓬勃兴起的背景下,许多国家和政府都面临妥善管理这些稀缺公共资源以促进社会成果的巨大压力、困难和挑战。中国作为公有制为基础的发展中大国尤其如此。这些社会成果通常被表述为绩效(performance)。绩效是一个要求严格的测试。当一个政府不能完成这个测试时,它的合法性和能力就会受到质疑。绩效所要表达的基本意思就是政府应该提供有效的服务和执行有效的规划。^[1]目前中国各级政府已全面启动绩效管理运动,2018年9月颁布实施的《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》即为明证,客观上要求加快推进政府资产管理纳入绩效管理框架的步伐。

无论就支持公众偏好的公共服务生产与交付而言,还是就产生收入流量以改善公共财政的健全性(soundness)而言,抑或就促进公共政策目标和维持政府体制运转而言,政府资产的作用都是关键性的。然而,政府资产也是一把典型的双刃剑。在管理不良的情况下,政府资产服务公众和促进发展的潜能不仅不能被充分发掘出来,反而可能成为纳税人和公共财政的包袱。这在某种程度上反映了中国当前的现实,因此,精心设计和推进绩效导向的政府资产管理改革议程,使其成为范围更广泛的公共部门治理改革战略的有机组成部分,既重要又紧迫。

多年来,中国在管理政府资产方面付出了诸多努力,也取得了积极进展,主要体现为一套复杂的规制型管理体制的确立和实施。规制型体制强调合规(compliance),关注约束公仆们对法律、法规、程序和配备标准的遵从,立足于通过防止违规来确保行为的正确性。规制型体制的碎片化在许多国家很严重,带来许多负面后果——可概括为“究竟该做什么”和“应如何去做”方面的集体性迷茫。尽管如此,规制与规则对于保障资产安全、控制腐败和寻租必不可少并且至关重要。

然而,不应将作为前提的合规与安全同作为政府资产管理合理目标的绩效混为一谈。本文的主旨在于将资产绩效管理整合到统一的财政绩效管理的三个核心层级中,每个核心层级(总量—配置—运营)都联结相应的制度安排。如此,政府资产得以从传统管理视角下的背景(参考)变量,革命性地转变成为应被精心筹划和决策的财政政策变量。由此形成的融合式分析框架有助于增进对政府资产管理的广度、深度和高度的理解,从而为明智的管理行动和改革议程奠定基础。

二、分析框架概要

公共部门绩效术语的含义非常丰富,但其基本含义相当确切,当代公共支出管理(PEM)文献将其界定

为理想财政成果的三个核心层次:总量层次的总额财政纪律、配置层次的战略优先性、运营层次的投入产出效率;每个层次都与某些特定制度安排相联结。早期建构的三角范式主要归于Ed Campos、Sanjay Pradhan以及Salvatore Schiavo-Campo和Daniel Tommasi的开创性贡献。^{[2][3]}后续的某些PEM文献将该框架拓展为链接透明度的四级框架或者更多层级的框架。

当务之急,莫过于把政府资产管理整合到PEM文献鉴别的、依次由总量—配置—运营展开的三角范式下,使政府资产得以与常规财政变量——公共支出、收入、赤字/盈余和债务——等量齐观,共同作为财政过程统一筹划和决策的变量。这基于如下认知:鉴于政府资产与公共财政之间的相互依存和相互作用,脱离财政过程的政府资产管理既不可行、也不必要,而且会造成诸多负面后果。

明显的客观事实是:政府资产与公共资金均属稀缺公共资源,对公共支出、举债和收入的决策,在很大程度上是互相关联的;如果需要在这些方面作决策的话,就必须对它们通盘考虑。^[4]这一通盘考虑不应将政府资产排除在外。这是因为,如果不能确定资产的适当水平,那么也不能确定支出、债务、赤字乃至收入的适当水平;反之亦然。考虑到政府债务的举借、使用和偿付从逻辑上讲莫不取决于政府资产,统一筹划与决策尤其重要。实践中的政府债务问题,包括规模过大、债务资金使用效果不佳以及偿债压力沉重,其深层根源可追溯到债务管理与资产管理的脱节。^②

与PEM三级框架相对应的政府资产管理三角范式的层级如下:

层级1:目标是资产总量的审慎水平(prudent level)

该层级的显著特点是支持集中管理所要求的规制与控制,一线部门^③的裁量权很小,旨在既满足政策目标所需、又满足财政可持续性的硬预算约束,包括基于功能分类的次级总量,比如教育资产、卫生资产和交通资产总量。审慎水平与PEM文献定义的作为总额绩效目标的总额财政纪律(aggregate fiscal discipline)概念完全一致。审慎水平不仅作为独立的绩效目标,也作为资产配置管理和运营管理的先决条件。

层级2:目标是资产配置的战略优先性(strategic priorities)

该层级也称结构性裁量(structured discretion):政府高层或核心部门掌握部门(如医疗卫生部门与教育部门)间的资产配置权,但支出部门享有某种程度的部门内资产配置权。战略优先性定义为充分反映政府战

^① 广义的财政融资(fiscal finance)涵盖税收、非税收入和政府债务,狭义的财政融资仅指政府债务。

^② 无论逻辑上还是实务上,负债管理与资产管理都不可分割,部分原因在于债务必须用资产偿付。

^③ 区分一线部门和核心部门很重要。核心部门指负责指导、协调和监督各部门相关活动的政府行政部门,如中国当前背景下的财政部门和发展与改革委员会。除核心部门以外的其他政府部门统称为一线部门,主要负责运营性事务。

略重点的资产配置结构,这是通过把政府资产作为重要的政策变量以及确保政策支持战略重点实现的。战略重点基于配置效率和平等目标确定。

层级3:目标是资产运营的成本有效性(cost-effectiveness)

该层级的显著特点是部门与机构的自由裁量,作为结果导向绩效管理的逻辑前提和内在成分。除非资产总量的审慎水平和战略优先性得到确保,否则,自由裁量就是不适当的。三角范式所揭示的这种内在联系,表明政府资产管理体制的系统化改革有其内在的逻辑次序,即改革总量管理以强化总量约束入手,随后改革配置管理以强化战略优先性;在这两项改革取得进展后,逐步赋予部门和机构运营管理自主权,使其关注成本有效性。

不妨把纳入了政府资产变量的PEM三角范式称为整合的三角范式,每一“角”都代表理想财政成果的特定核心层级。本文的中心任务在于鉴别每个层级的管理目标、对管理目标加以计量的绩效指标,以及将绩

效指标与管理联结起来所需的制度安排。由此构建的政府资产管理的基础分析框架,可望为建立一体化的、绩效导向的公共资源管理体制铺平道路。

上述整合范式具有一系列的显著优势。首先,它帮助我们清晰鉴别政府资产管理成果的形式和确切来源,包括招致成果不佳的管理脆弱性来自何处——总量、配置还是运营管理;其次,通过为政府资产管理建立统一的绩效评价标准,整合的三角范式有助于引导多元利益主体与管理者以正确方式追求统一的绩效目标,由此照亮前行的航程;再次,通过把政府资产管理置于发展政策、部门政策和财政政策的宏大框架之下,整合范式不仅有助于激发创新与洞见,也可为系统制定与实施改革议程提供极大便利。

整合的三角范式对应公共预算的三级预算结构,即宏观预算、配置预算和微观预算,Allen Schick对此有经典性的详细讨论。^[5]图1表明,政府资产管理的三角范式支持(箭头表示“支持”)联结并支持发展政策和财政政策的三角范式。

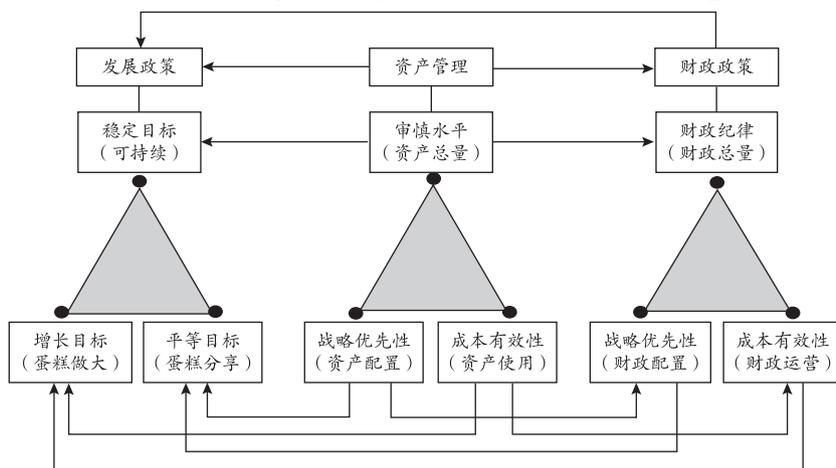


图1 绩效导向的政府资产管理三角范式

如图1所示,绩效导向的政府资产管理用以支持财政政策的三个一般目标——当代PEM文献鉴别的、三个核心层级的理想财政成果,并且连同财政政策共同作为促进发展政策一般目标的核心工具。^①发展政策对指导财政政策运作至关重要。财政政策则作为贯彻发展政策的核心工具,约束与引导所有的部门政策从属并支持发展政策的一般目标。部门政策基于支出的功能分类,比如教育政策、医疗卫生政策和环保政策。相对于发展政策的一般目标而言,部门政策的目标都是特定的,因功能而异,但底线应予确认:部门政策目标不应与发展政策的一般目标相冲突。

财政政策对部门政策的约束和引导作用通过公共预算和PEM实施,^②配合以中期财政规划,三者都作为贯彻财政政策的核心工具。“贯彻”通过三角范式鉴别的总量、配置和运营层级有序展开。每个层级的财政成果都直接或间接联结发展政策的相应目标。当政府资产管理被纳入PEM文献开发的财政成果的三角范式中时,就发挥着作为财政政策关键一环的独特作用:

既作为贯彻发展政策的直接工具,又作为贯彻发展政策的间接工具。在约束与引导部门政策与发展政策保持一致、避免冲突的意义上,政府资产管理作为间接工具发挥作用。

以上就是广阔经济社会背景下的政府资产管理扮演的角色。三角范式最佳地诠释了这一角色。与财政政策和财政政策一样,政府资产管理的三个目标彼此紧密相连,每个都是支持其他两个目标的工具。其中,总量目标表达的硬预算约束一方面支持战略优先性——支持战略重点的部门间与规划间资源配置,另

① 发展政策也称一般经济政策,三个综合目标分别为增长、平等和稳定。增长意味着把蛋糕做大,平等意味着蛋糕的公平分配,稳定则要求两者皆可持续。增长、平等和稳定构成的“铁三角”构成当代发展绩效(development performance)概念的核心。

② 当代PEM文献把公共预算与PEM都当作贯彻财政政策(以达成三级成果)的核心工具,主要区别在于方法:公共预算侧重预算程序,PEM侧重管理支出结果。传统预算程序并不关注结果因而需要扩展至PEM。结果(results)通常由成果和影响(impact)计量,产出则被当作达成成果的手段与方法。影响指剔除不可控的外部干扰因素影响(比如天气状况对空气质量的影响)后的真实管理成果。

一方面支持公共资源使用层面的有效运营。整合的三角范式表明,绩效导向的政府资产管理不应孤立地进行,需要置于一个彼此关联的宏大框架下实施系统化改革,才能取得成果与成功。

整合的三角范式涵盖了政府资产管理体制的两个基本模式,即总额和配置层次的集中统一管理,以及运营层级的分权式管理。就总额和配置管理而言,采用集中统一管理模式——由高度专业化和职业化的专门机构负责——总是必要的。中国背景下长期形成的高度部门分散化和碎片化模式,无法利用起码的规模经济优势,并带来其他许多负面后果,包括效率低下、协调困难和内部人控制。集中统管模式下,使用部门获得不动产的基本途径是“向政府租赁”。政府才是这些资产的持有人和支配者(公民为所有权人)。租金可以从其部门预算中支付,也可从部门利用这些资产产生的收益(若有)中支付,但后者应经许可和审查。各部门处理其不动产的权力和条件应清晰界定,为此应制定与实施《政府资产管理法》。行政文件、法规或规章制度再多,频率再高,其效果远低于得到精心制定和实施的一部好法律。

部门裁量权在运营管理上尤其重要,配置管理也要求一定程度的裁量。鉴别部门裁量权的适当方法是区分两类不动产:常规性资产和战略性资产。单位价值较低的资产,如果出售前投入很小,可当作常规性资产,允许部门在市场上出售。战略性资产通常用于大规模、价值较高或比较难处理的不动产,该资产在进入市场前往往需要大额投资,集中统一管理最为适当。

在整合的三角范式下,政府资产管理面临三项核心挑战。首要的是确立统一的管理目标作为日常管理行动的导航仪,这就是作为总量绩效的审慎水平、作为配置绩效的战略优先性,以及作为运营绩效的成本有效性。不同类别与用途的政府资产管理虽有其特定目标,但对这些特定目标的追求不应逾越统一的三级目标所“框定”的范围。

紧随其后的棘手挑战是建立联结上述管理目标的绩效指标。每个管理目标相联结的绩效指标应是特定的和可计量的。这样,通过运用相关数据对绩效指标及其进展进行评价,我们就能对政府资产管理的成败得失及其成因做出判断,以此形成明智行动的基础。把三个层级的绩效指标进行加权平均,即可得到反映政府资产管理的“整体状态指数”,它比单个的绩效指标更重要。这些正是当前十分欠缺而意义非凡的工作。本文鉴别了计量总额绩效目标的“政策目标协调性”和“财政可持续性”,计量配置绩效目标的“政策重点吻合度”和“需求强度吻合度”,以及计量运营绩效目标的“3E”(经济性、效率与有效性)和资产占用的机会成本。

绩效目标和绩效指标无法自我实施,两者都依赖制度安排。建构和实施这样的制度安排正是政府资产

管理面对的第三项核心挑战。在此,本文鉴别了主要的特定制度安排和一般性制度安排。除了建立作为正式约束的资产总量控制制度外,总量管理的特定制度安排还包括赋予核心部门在资产总量决策中的支配地位;配置管理的特定制度安排包括资产租赁制度和资产退出制度,用以激活政府资产的再分配机制;运营管理的特定制度安排以资产付费制度和产出考核制度最为重要,用以补偿资产占用的社会机会成本。

为使其更加有效,特定安排应与年度预算和衔接年度预算的中期财政规划结合起来,定期评估机制和相应的激励机制亦应如此。这基于如下认知:无论基于正确逻辑还是基于良好管理实践,把政府资产管理纳入财政过程都是适当的、必要的和至关重要的。初步努力已经开始,尽管差距仍大。^①特别重要的是,制度安排亦应致力于促进组织分工与协同。本文虽未就此展开讨论,但牢记这一点很重要。

整合的三角范式创设了政府资产管理的完整分析框架,用以引导提对问题和正确思考。相对于正确思考而言,提对问题的意义尤其非同寻常。这是因为,“得到对正确问题的不确定答案比得到对错误问题的高度确定答案要好得多……如果你提出了正确的问题,那么偶尔得到一个错误的回答就完全不成问题了。”^[6]

三、管理资产总量的审慎水平

因为资产是稀缺资源——取得、占用、维护和使用资产都有成本,也因为不能用过多或过少的资产达成政府战略与政策目标,所以把资产总量约束到某个适当水平很重要。不妨将这一水平定义为资产总量的审慎水平,即既能满足发展政策和部门政策目标所需、又能确保财政可持续性的总量水平。相应地,本文采用“政策目标协调性”和“财政可持续性”作为其计量指标,以使财政纪律不仅约束常规财政变量,也能一并约束政府资产总量水平。

(一) 政策目标协调性

现代社会中,政府主要通过制定与实施公共政策发挥作用。这些政策应以支持政府战略重点的方式加以制定和实施,通常依赖包括政府资产在内的公共资源推动,鲜有例外。^②公共资源有两个主要成分:作为增量资源的公共支出和作为存量资源的政府资产。两者无法孤立地发挥作用,因而需要彼此协调并与政府政策目标相协调,避免矛盾或冲突。如同公共支出和作为人力资源的公职人员一样,政府资产本身并非目的,而是达成政府政策目标的手段。国家战略引导这些政策,包括发展政策、部门政策和把两者联结起来的财政政策。战略和政策旨在应对环境变化带来的挑战

^① 2015年开始实施的新《预算法》(第三十二条)规定把资产状况作为预算编制的参考:“各部门、各单位应当……根据……存量资产情况,编制本部门、本单位预算草案。”

^② 依赖公共资源(通常纳入预算安排)推动的公共政策称为实质性政策,区别于无需花费资源推动的象征性公共政策,比如规定国旗、国歌和汽车尾气排放标准的规制性政策。

和抓住发展的机遇,因而是动态的而非一成不变,由此也决定了资产审慎水平的动态性质。

在与政策目标相协调的意义上,资产总量的审慎水平取决于满足发展政策一般目标的资产需求水平,但诸如教育资产、交通资产、储备资产等基于职能分类的次级资产总量的审慎水平,取决于满足部门政策特定目标的资产需求水平。两类资产需求均应区分存量需求和增量需求,并与财政支出、收入、赤字或盈余和债务进行协调一致的评估与筹划。只有与这些关键的常规财政总额(特别是支出总额)相协调时,资产总量管理才能作为财政政策的关键一环,为促进发展政策和部门政策目标做出重要贡献,包括约束与引导部门政策与发展政策的一般目标保持一致。

在三角范式下,与发展政策相一致的资产审慎水平,应作为对增长、平等和稳定目标进行综合评估的结果。增长和稳定通常被视为政府的宏观经济管理职能,平等则作为政府的再分配职能——减贫是其中最重要的方面。与部门政策相一致的资产次级总量的审慎水平,则应通过基于功能分类的评估加以确定。举例来说,教育资产总量应基于达成教育政策目标的合理需求水平确定,包括所有支持教育功能的固定资产、运营资产和现金资产。^①

基于平等目标的评估尤其应关注达成减贫目标需要的资产水平。区分主要惠及穷人的资产和主要受益于富人的资产很重要。总体而言,资产总量的适当水平对支持增长、平等和稳定目标都很重要——重要性并不亚于支出、赤字和债务水平,但其相对重要性因资产而异。一般地讲,直接参与或较易进入经济循环的资产促进增长和稳定目标尤其重要,比如土地(含土地使用权)、公共基础设施、市政设施和储备资产,以及作为股权资产和政策性贷款。政府资产一端联结公共财政、一端联结宏观经济的事实,客观上要求纳入预算的宏观经济框架进行分析筹划,但相关努力依然很少。^②

政策一致性也涉及功能分类的次级资产总量与部门政策目标间的一致性。为便于评估分析和纳入财政过程实施一体化管理,对应次级资产总量审慎水平的评估应尽量与支出的功能分类保持一致,包括借鉴国际通行的功能分类系统。^③如果说基于发展政策的一致性评估应采用目标(增长、平等与稳定)导向,那么,基于部门政策目标的一致性评估应采用服务导向,区分基于功能分类的服务类别。在这里,焦点是确保部门资产能以合理成本生产和交付公众偏好的公共服务,准确预测服务流量的需求很重要,因为资产需求水平主要取决于流量需求。就治疗性医疗卫生资产而言,主要的流量需求是门诊量;就交通资产而言,主要的流量需求是通行量。余类推。政府现金资产(余额)相对特殊:流量需求体现为安全支付和剩余现金投资收益。^④

(二) 财政可持续性

宏观预算的基本问题是“需要多少资源”和“有

少资源可用”之间保持适当平衡。对这一平衡的筹划不仅决定了常规财政总量的审慎水平,也决定了资产总量的审慎水平。如果说“需要多少资源”取决于政府政策目标,那么,“有多少资源可用”就取决于财政可持续性。资产总量的审慎水平因而应由政策目标和财政可持续性共同决定,包括按功能分类的次级资产总量。

财政可持续性的判定标准非常明确:在不损害基本公共服务供应的前提下,政府独立清偿到期债务本息的能力。政府资产规模通过三个主要途径对财政可持续性造成显著影响。首先,资产总量越大,债务融资的需求越大。即使债务资金全部用于增加资产,偿债压力也会增大,因为多数政府资产不产生或很少产生可用于偿债的现金流,这意味着大部分偿债压力将转向预算拨款,这会减少用于服务供应的资金。其次,资产总量越大,资产成本越高。即便不考虑资产占用的机会成本,购置、维护和运营资产的成本也很高,其中大部分需要通过预算拨款予以补偿。最后,资产总量越大,资产损失的风险也越高。这些损失有各种来源,包括腐败、寻租和重复投资、盲目投资招致的投资失败。控制这些损失需要更多的法规,但法规本身的制定、实施和监管成本也很高,而且更多的法规可能带来更多的漏洞,进而招致更多的腐败与寻租活动。最终,与资产规模形成恶性循环的租金耗散将导致财政上难以持续。因此,与财政持续性相一致的资产总量水平很可能远低于想象,高风险资产尤其如此。

然而,满足财政持续性的资产总量并非越低越好。宽松的底线标准应是正值的资产净值,即资产减负债的差额,如此才能确保不会出现资不抵债。严格的底线标准应是“可偿债资产净值”为正,定义为可偿债资产与负债的差额。这一标准旨在避免最坏情形的出现:偿债压力如此沉重,以至不得不通过处置一些非常重要的政府资产来偿债。

与流量法的财政赤字相比,存量法即净值法可更好地计量财政可持续性。毕竟,宏观财政政策的一般目标并非特定水平的财政赤字和债务,而是赤字和债

^① 运营资产(working assets)定义为“存货+应收-应付”,其流动性介于达到资产和现金资产(政府现金余额)之间。运营资产管理在公司财务管理中备受重视,但公共部门中远非如此,许多漏洞(包括政府与相关方之间的相互拖欠)都隐藏其中。

^② 凯恩斯的宏观财政理论革新了当代工业化国家宏观预算准备与编制方法,要求在预算过程的早期阶段即确认预算与宏观经济之间的相互影响。但这一方法作为流量法,集中关注支出、收入、赤字和债务增量,并未关注对政府资产水平的预算筹划与决策。

^③ 联合国的功能分类系统在国际上被广泛采用,分为14个功能大类(major groups):作为“核心公共服务与公共秩序”的一般公共服务,警察秩序与安全事务,防务;作为“社会服务”的教育事务与服务,保健事务与服务,社会保障与福利,住宅供水与卫生,文化与娱乐;作为“经济事务”的燃料和能源服务,农业、森林与渔猎,采掘、制造与建筑,交通与通讯,其它;作为“未包括于大类中的支出”的利息(本金偿付并非“支出”),政府间转移。

^④ 政府现金管理的适当目标不是累积现金余额,而是以最低的现金余额和债务成本(利息)获取确保安全支付所需的资金。支付指对政府供应商(包括公职人员)的资金拨付。

务的可持续性。存量法表明,只是当政府净值——最好是可偿债净值——经常保持为正时,赤字和债务才是可持续的。净值为负或持续下降都是财政不可持续的显著标志,这意味着现行财政政策需要立即调整。

净值水平的非正常减少通常有两类主要原因:表外负债和不正常的“资产创收”活动。如果将满足负债确认标准的社会保险负债、环境负债等纳入平衡表,政府资产净值就可能立即从正变负。资产创收的影响与此类似,中国背景下主要包括“土地财政”和对自然资源(矿产和森林等)的掠夺性开采。在未采用净值法评估和预警财政可持续性的情况下,政府或机构就有足够动机从事各类资产创收活动,从而削弱甚至破坏财政纪律。在净值法下,资产创收作为平衡表项目而非运营表项目处理,即作为弥补赤字的手段而非收入对待,这样,财政赤字被低估、财政状况被粉饰的现状才能被纠正。净值法的另一个显著优势在于引导负债与资产的一体化管理,这为把私人部门最佳实践应用于公共部门开辟了道路。

在明确以政策一致性和财政持续性作为资产审慎水平的基本绩效计量指标后,相应的制度安排即应跟进,以使实际资产总量逼近经评估的审慎水平。由于数据质量与可得性的限制,评估值很难十分准确,但即便粗略的区间值评估也具有重要的潜在收益,至少可以帮助我们弄清楚现有资产的总量过度或不足的程度,从而为明智的纠偏行动指示正确的目标与方向。

总量评估机制亦应作为资产总量(包括次级总量)控制制度的支持性机制。资产总量控制应区分实物总量和货币总量,连同支出限额、收入限额和债务限制作为完整预算限额的内在成分,用以约束支出部门和机构的预算编制。无论用途和性质如何,各类政府资产都应基于审慎水平实施总量控制。就政府现金余额而言,限额应设定为满足安全支付和最低债务成本的最低水平,以避免累积过量的现金余额和招致高昂的机会成本。为此,政府的全部财政存款都必须在每日终了转入通常称为国库单一账户的集中性账户。^[7]就办公资产而言,审慎水平应控制在“保运转”所需的底线水平上。就直接惠及公众的公共设施和其他资产而言,审慎水平应控制在以合理成本充分提供公共服务的水平上。就具有财务回报的公共投资(包括股权和债权投资)而言,审慎水平应控制在与无不当风险水平相称的收益回报水平上。就公共养老金而言,审慎水平应兼顾社会养老保险目标和财务健全性的水平上。某些具有特定政治目的政府资产(比如援助贷款),审慎水平依据政治目的确定。

同等重要的还有建立与实施集中统管体制——焦点是赋予核心部门在资产总量管理中的支配地位,使其有足够权威超越狭隘利益做出明智筹划与决策。与分管体制相比,统管体制利用规模经济 and 专业化优势的潜能大得多——包括相关的公共信息与数据的充

分共享,尽管少量例外可以想象。分管体制的缺陷和弱点很多,尤其是无法有效管理和利用资产。举例来说,有些部门的闲置资产过多,也有些太少。统管体制可以进行集中调配,分管体制无法做到这一点。

在部门利益盘根错节和根深蒂固的体制环境下,审慎水平不可能在过度分散化的组织架构下达成,集中化因而必不可少。中国当前背景下,集中化的一个有效方法是组建直接对本级政府负责的、高规格的部门间资产管理委员会,其常务委员会的成员则应来自核心部门。委员会的职责包括定期评估资产总量的适当性,提出资产总量控制数和如何处理总量缺口的建议。非常重要,这些职责应在中期财政规划和年度预算下一并运作。^①

以上关于政府资产总量集中化筹划与决策的讨论,根植于资产变量与政策变量间循环关系的认知(箭头表示“支持”),如图2所示。

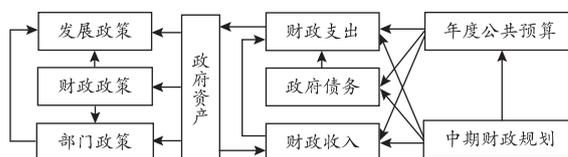


图2 政府资产循环与政策-制度联结

图2表明,良好的绩效导向政府资产管理要求通过年度预算和中期财政规划,对政府资产与财政变量进行统一筹划与决策,以此支持发展政策、财政政策和部门政策的运作。这为深化改革现行政府资产管理体制提供了关键蓝图,但相关努力应一并覆盖总量管理、配置管理和运营管理层面。

四、管理资产配置的战略优先性

如果说总量管理要求资产目标总量置于财政纪律的有效约束之下,那么,配置管理则要求把这些资产优先配置于社会回报相对最高的用途。本文将配置层级的这一管理目标称为战略优先性。许多国家的预算体制僵化,以至政府几乎没有机会将公共资金从优先级较低的规划转向优先级较高的规划。^[8]相对于公共支出而言,政府资产配置的僵化更为明显,重新配置因而需要克服更多的障碍。可以预料,在部门利益高度分化且根深蒂固的体制环境下,任何在重新配置资产中处于不利地位的部门和机构都将抵制这一尝试。假以时日,大量政府资产配置结构与战略优先性之间的偏差越来越大。另一方面,整体财政困难加剧的现状又不允许全部通过新增资金来支持新推出的公共规划,这使得重新配置和释放资源来支持这些规划变得尤其重要与紧迫。政府资产配置管理的中心任务就在于为激活资产再分配机制创造条件。首要的是建立计量战

① 中国从2015年开始实施中期财政规划制度,政府和直属部门需对未来3年的项目支出和基本支出进行筹划,但并未将政府资产纳入其中。参见《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》(国发〔2015〕3号)等的规定。

略优先性的绩效指标——政策重点吻合度与需求强度吻合度,随后应建立相应的制度安排以促进绩效指标与绩效目标间的联结。

(一) 政策重点吻合度

日常基础的、通常是支离破碎的资产再分配总会存在,但不应与基于国家战略的再分配混为一谈。国家战略“框定”了特定时期经济社会发展目标和达成这些目标的路径与策略,用以指导政策制定与实施。战略为政策导航,政策作为实施战略的工具,要求资产配置应充分反映政府的政策重点。

理论上,最优配置取决于公众偏好,无论支出还是资产。推论起来,公共利益的主要元素大致就是公众偏好。^[9]然而,阿罗定理表明个体偏好的计量与聚合存在难以克服的固有困难,而且政治障碍也会阻碍朝向公民偏好的配置。在这种情况下,最优且可行的选择是以政府政策作为偏好的近似替代以引导合理配置,以确保配置重点与政策重点间的一致性。

成本效益分析(cost-benefit analysis)即为最佳替代法。与支出配置一样,实践中的政府资产配置没有采用成本效益分析作为明确的通用技术方法。至少在原则上,政策目标的优先性排序基于成本效益分析,只有效益大于成本的目标才是可行的,效益越是大于成本的目标越应优先。据此,华而不实的资产(“政绩工程”和“形象工程”)将很难通过测试,基础教育和学前教育的社会回报率可能远高于高等教育,预防性医疗卫生的成本效益可能远高于治疗服务,土壤保护的成本效益可能远高于大气保护,等等。研究表明,道路养护不良的代价惊人,特别是车辆运营成本剧增;道路养护支出每减少1美元,将使机动车运营成本上升2-3美元,然而所有国家的道路养护开支低于标准水平,只有达到这一特定水平才能确保路况长期处于一种稳定状态。^[10]

成本效益分析可用于帮助确定政策目标的排序,无论是否具有财务回报。具有财务效益的资产可直接采用净现值(NPV)法和内部收益率(IRR)法。效益不能以货币计量的“纯公益”资产,可采用成本效益分析的某种变体,如最低费用选择法、消费者剩余法、时间节省法和生命价值法。^①通过赋予穷人效益比富人效益以更高权重,成本效益分析还可把平等目标纳入测试,从而提高那些穷人受惠较多服务的资产优先级。

(二) 需求强度吻合度

计量战略优先性的另一个维度是客观的经济社会需求强度。一般地讲,每级政府都需要配备专业人员评估资产状况、重置与更新需求及其最佳时机与成本,作为鉴别现有资产的资本支出需求的重要工具。最佳实践亦应包括采用“需求紧迫性”的排序标准,对以下每项需求的相对强度进行评估:^[11](1)公共健康与安全;(2)法律法规的强制要求;(3)与治理主体的目标一

致;(4)提高设施的运营效率;(5)促进经济发展;(6)利用可得的外部资金;(7)与其他项目的互补;(8)支持社区建设。

以上每项需求都需要设置权重,之后对每项得分进行加权平均,得到各类资产的最终得分作为对需求强度的计量。这一通用框架可一并用于评估基于需求的支出与资产优先性配置,以及向公众解释政府的政策决策。清晰区分重置需求和更新需求很重要。重置需求旨在维护现有资产基础使其免于毁损以确保服务潜力,更新需求旨在增加新资产和额外服务潜力。为治理“重建设、轻维护”及其负面后果,有必要确认和恪守以下原则:在评估与决策程序中应优先确保现有资产的重置需求,只有在满足精心界定的严格条件时才考虑更新需求。这项原则同样适用经常支出与资本支出的统一筹划与决策。总体来说,政府资产的存量—增量结构和相应的经常支出—资本支出结构,本身就是政策重点和需求强度的关键形式,应一并反映作为管理目标的战略优先性。作为一般结论,确保资产得到适当维护与购置资产同等重要,这就要求划分经常性支出和资本支出,并以此作为日常预算管理的一部分。^{[12][13]}

在优先性排序标准建立后,制度安排应致力于建立政策重点吻合度和需求强度吻合度同战略优先性间的联结。评估机制和赋予核心部门在资产管理中的支配地位,同样适合于配置管理。但配置管理还需要额外的制度安排用以打破资产黏性即配置僵化。与公共资金类似,将政府资产从一个部门抽走并分配给另一个部门的决议,必须在政府高层或者核心部门做出,否则根本无法做出这样的决策,因为没有哪个支出部门愿意任何资产从“自己的地盘”上被拿走。

解决这一问题的一种方法是建立资产租赁制,用以取代由来已久的、无偿的资产配给制。在资产租赁制下,所有政府资产的支配权都归属政府,各部门只享有管理权和使用权。资产配给制把管理权和使用权混同为支配权,导致严重的僵化效应:一旦被置于某个部门的支配之下,就很难释放和转移到社会回报更高的优先级用途上。举凡适当,租赁制即应扩展到私人部门——政府或政府部门向私人部门租赁资产,包括融资租赁和经营租赁,并在平衡表或其附注中披露。租赁使政府不必持有资产的所有权,在转移部分相关风险的同时,有助于平滑各个期间的财政支出负担,还可降低成本和纳税人负担。包括办公楼和电脑等资产在内的许多资产,都很适合租赁,从而无须用纳税人的钱承担全部成本和风险。租赁制也可应用于出售—回租

^①最低费用选择法适用于分析效益相同但成本不同的方案。消费者剩余常用补偿需求曲线下的面积来表示,用于描述剔除价格变动引起个人实际收入变动的收入效应的情况下,“纯粹的”价格变动对商品需求量的影响。及时和适当的道路维护可大大节省通行时间。保险公司的伤残保险和死亡保险已经包含了许多关于生命价值的财务信息。

模式:出售经适当界定的不动产给私人部门,然后回租若干年(比如20年)。该模式可为政府带来的收益至少包括:将主要建筑物的资本费用、所有权风险转移给社会资本方,通过合同约定这些不动产得到良好的维护;增进不动产支出的透明度及预见性。

资产租赁制应配合以资产退出制:部门和机构应退出支配权,通过向政府租赁资产获取使用权和管理权。政府收回和重新配置原由各部门支配的所有资产。各部门与政府或政府指定的核心部门签订资产租赁协议,并支付相应的租赁费。租赁费率基于政策重点吻合度和需求强度吻合度制定。政策优先级和需求优先性越高的资产,租赁费率越低,反之则越高。这样,资产租金就能作为政府内部市场的结构性调节杠杆发挥作用。举凡适当,部门应致力寻求以有效利用资产的方式获取收入来支付租赁费,包括使用费、行政规费和预算拨款。如果直接收费不可行或不适当,那么,部门和机构应以达成预定绩效目标作为获得预算拨款支付资产租金的前提条件,否则将不能获得这些资产。

资产租赁制通常只适应“保运转”的办公资产,包括房屋、建筑物及其附属设施、各类固定资产和存货。这些资产的受益面相对狭隘,很少惠及公众,但因规模庞大、维护运营成本(进入行政成本)很高而与发展争夺宝贵的稀缺资源。租赁制和退出制相结合使得集中化成为可能。集中化(centralization)至少可带来三项意义非凡的“管理红利”:(1)有助于激活再分配机制,(2)有助于实现规模经济收益,(3)有助于支出节约。传统的配给制固化了部门既得利益,任何试图将政府资产从低优先级转入高优先级的努力,都不可避免地会被部门利益捆住手脚而流于失败,因为这类努力无论多么有助于促进战略优先性,在实践中都会激起大量冲突,以至很少这样做。为使租赁制更加有效,在一定限额(比如不超过500万元)内,有必要把再分配的部分责任下放给部门,使其有权做出本部门内部合理配置资产的决定。

五、管理资产运营的成本有效性

第三层级的政府资产管理关注以合理成本获取与使用资产达成运营目标,通常被视为支出部门与机构的责任。与公共支出和人力资源一样,政府资产也是一项重要的投入。投入本身并非运营目标,而是达成作为运营目标的产出和成果的手段。对于非商业用途(非营利目标)的政府资产而言,产出即公共服务本身,涵盖成本(价格)、数量与质量属性。与配置管理强调提供公众偏好的公共服务不同,运营管理强调有效率地生产与交付这些服务(产出),以达成预定的运营成果。运营目标可以表述为产出,但最好表述为成果。对于教育而言,毕业生数量是产出,合格毕业生的数量是成果。对于医院而言,产出是门诊量,成果则是发病率、治愈率和复发率。对于公路而言,产出是公路里程,

成果则是交通安全、顺畅和舒适。

如同支出运营一样,资产运营管理涉及三个基本方面:投入、产出和成果。相应地,我们需要适当的评价指标来判断投入管理、产出管理和成果管理是否令人满意,涵盖评价投入管理的经济性(economy)、评价产出管理的效率(efficiency)和评价成果管理的有效性(effectiveness),有时统称为“3E”。相对而言,投入与绩效的联系较弱,产出与绩效的联系较强,成果与绩效的联系最强。相应地,分别采用20%、30%和50%的权重评价经济性、效率和有效性,进而得出综合性的成本有效性评价很可能是适当的,公式如下:

$$\begin{aligned} \text{成本有效性} &= (\text{投入} / \text{成本}) * (\text{产出} / \text{投入}) * (\text{成果} / \text{产出}) \\ &= \text{经济性} * \text{效率} * \text{有效性} \\ &= \text{成果} / \text{成本} \end{aligned}$$

公式表明,成本有效性要求以给定成本达成目标成果,这是通过把经济性、效率和有效性结合在一起实现的,用以评估政府资产整体的运营状况。

(一) 经济性

经济性作为计量运营绩效的底线指标,关注浪费和性价比。就资产而言,浪费可定义为非必要资产,即不能对产出和成果作出贡献的闲置性资产和废弃资产。在许多国家、政府和机构中,资产浪费与支出浪费至少一样普遍,但很少曝光在公众面前,因而很少被关注。运营管理的中心任务之一就在于把这些资产利用起来或加以正确处置,从而提高经济性。就增量资产而言,改进经济性的有效方法是可购买性评估和投资评估;就存量资产而言,改进经济性的有效方法是及时处置不需要的资产。两者都可直接降低资产的投入成本,从而减轻因资产浪费引发的公共财政压力和纳税人负担。

(二) 效率

运营效率指投入产出关系,关注以给定投入下的产出最大化,或给定产出下的投入最小化。机构运营成本 and 单位产出成本都可作为评估效率的适当指标,在实践中被广泛应用。两类成本均应采用权责发生制会计核算为完全成本,通常远高于现收现付制会计下的现金支出。

(三) 有效性

与经济性计量投入、效率计量产出相对应,有效性系对成果绩效的计量,定义为目标成果的实现程度。成果管理旨在利用政府资产和其他稀缺公共资源生产社会成果,以此形成结果导向绩效概念的核心。资产管理的通病在于不去处理最重要的问题:必须用资产向公众提供怎样的服务和实现怎样的目标成果。面向成果的管理旨在寻找正确的东西,面临的挑战是将资产管理的重点从规制和控制转向绩效导向的预算过程与程序,同时将注意力远离机构和投入。

运营效率的焦点是联结投入与成果的产出。在

节约和性价比纳入运营绩效考核的基础上,机构产出的界定和考核应紧随其后。鉴于成果往往超出机构管理者的可控范围,而投入与运营绩效的关联度较弱,机构的绩效受托责任机制以及相应的奖罚机制应基于产出建立和实施,考虑到产出比成果较易计量更应如此。

3E中的每个指标都与成本密切相连。运营绩效的关键不仅在于令机构与公务员关注产出和成果,还在于让其关注成本。产出和成果都依赖成本作为硬约束。在无成本约束的情况下,政府资产类似于诸如许可证、护照、执照、海关放行和禁止竞争者进入等政府产品,它们对政府官员是免费的,不会涉及任何个人成本,政府官员因而受到很强的诱惑基于私利而“出售”这些产品——向政府产品感兴趣的人收取贿赂,这种行为的非法性和隐蔽性导致腐败比征税的超额负担更大,给发展带来沉重代价。^[14]

通过把完全成本概念导入资产运营管理,并以正确方式与公仆们的个人利益和机构的预算挂钩,腐败的风险可望被控制在最低程度,管理者也会有内在动力做出符合成本有效性原则的运营决策。本文鉴别的以下两种机制有助于达成这一目的:

(1) 资产占用费制度

举凡被部门和机构占用的资产,无论是否被实际使用,均应就其占用基数的某个百分比向政府缴纳占用费。这个百分比即资产占用费率,理论应反映资产占用的机会成本,即公共资金的机会成本,概念上相当于公司向其资金提供者支付的两类资金成本的加权平均数,即支付给债权人的利息和支付给股东的股息与红利。无论政府资产的融资来自税收、非税收入抑或债务,机会成本总是存在的。在公共部门中,纳税人即资金提供者,这些资金的很大一部分被各部门和机构长期占用于政府资产上。由于不向纳税人支付任何资金成本,通常也没有绩效目标的约束,这些资产在很大程度上变异为维护狭隘利益的免费午餐。如果不能从根本上改变这一局面,很难设想运营绩效管理能够步入正轨。

即便这些资产被有效率地和有效地加以利用,向政府(代表纳税人)支付资产占用费仍有必要,因为在资源稀缺的世界里,免费占用资产既不合乎逻辑,也与良好管理的基本原则——收益足以补偿成本——相悖。由资产引发的成本不仅包括资源耗费与使用意义上的会计成本——维护与运营成本,也包括资源占用意义上的资金成本。

如果说公司必须向资金提供者支付资金成本,那么对于公共部门而言,机构向政府支付资产占用费作为资金成本的替代物,既是合理的也是必需的,尽管在付费水平上可以有所差异。本文建议相关部门与机构应就其资产占用基数向政府支付5%左右的占用费。

如同租赁费一样,部门与机构有责任寻求补偿资产占用费的适当收入来源,包括资产使用费和预算拨款。即便以预算拨款加以补偿,资产占用费制度也至少有两项重要意义:一是促使管理者意识到资产占用的代价不菲,因而需要审慎决策,包括获取资产以及把多余资产及时移交核心部门统一处理;二是在把包括资产占用费在内的全部相关成本合理分配到产出和成果上后,定价机制得以合理化,这会带来一系列额外收益。^①

(2) 资产使用费制度

对那些并非被部门与机构占用、而是被公众或特定用户使用的资产而言,资产有偿使用制度可作为占用费制度的替代。只要公共服务能够且适合出售,即应采取使用制度,并确保置于基本良治原则的约束与引导之下。^②合理的使用费对促进公平、效率很重要,还可带来大量收入。研究表明,在具有明确的支出重点的背景下,适当的定价(资产使用费)能够改善公共投资决定以及公共机构的运营效率,而且往往还能减少不公平。^[15]

至于商业性政府资产的管理——典型的如国库现金余额、土地资产购置、养老基金投资和某些股权投资,运营绩效目标可简化为投资回报率,制度安排应致力于建立严谨的投资标准和相应的审批程序,一如环境影响测试那样严格。政府投资本身就是政府资产的一种关键形式,而所有公共投资失败都与缺失这些标准与程序密不可分。

与总量管理要求的高度集权化、配置管理要求的中度集权化相比,运营管理赋予部门和机构以充分的管理自主性,使其有权对现有资产管理流程、技术方法和投入组合做出必要的改进,这对于促进经济性、效率和有效性至关重要。如果机构无权做出任何改变,运营管理将很难得到改进。激励机制同样重要。只有在那些运营绩效出色者受奖、运营绩效不佳者受罚的环境下,机构和公仆才会有动力改进运营管理。制度安排亦应确保可得资源(资产与资金)预见性,中期财政规划和年度预算因而至关重要。所有这些都助于在机构与公仆中形成对自身努力与绩效目标之间的积极关系的信心。

以上关于运营绩效的讨论适合于为公众提供常规服务流量的所有政府资产。就现收现付制公共养老金资产而言,成本有效性可转换为“缴费/支付”比率,表明运用当前缴费支付当前接受者的能力,作为计量运营状况的最重要的指标。

^① 由于未采用完全成本定价,中国许多城市的公用事业(交通、供水、供电等)服务定价偏低,以至政府每年不得不拿出大量的资金用于补贴。公共定价偏低使得私人部门(采用完全成本定价)在服务竞争中处于不利地位,也因人为压低了回报率而使其缺失投资兴趣进而加剧供应不足,还导致了使用者对稀缺性服务的浪费性使用。

^② 相关文献普遍确认良治的四项基本原则:透明度、受托责任、预见性和公共参与。

表1 绩效导向政府资产管理分析框架与制度安排

管理 层级	层级 名称	绩效 目标	绩效指标	特定制度 安排	一般制度 安排
第1级	总量 管理	审慎 水平	政策目标协调性 财政可持续性	总量控制 高度集权	年度公共预算 中期财政规划
第2级	配置 管理	战略 优先性	政策重点吻合度 需求强度吻合度	资产租赁制 适度分权	年度公共预算 中期财政规划
第3级	运营 管理	成本 有效性	经济性 效率 有效性	资产占用费 充分分权	年度公共预算 中期财政规划

至此,政府资产管理分析框架与制度安排可总结(见表1)。

[参考文献]

- [1] Allen Schick. The Performance State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. *OECD Journal on Budgeting*, 2003 (2).
- [2] Ed Campos, Sanjay Pradhan. *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes—Binding Governments to Fiscal Performance*. The World Bank, Policy Research Department, Public Economics Division, 1996.
- [3] Salvatore Schiavo-Campo and Daniel Tommasi. *Managing Public Expenditures*. Manila, Philippines: Asian Development Bank, 1999.
- [4] [15] 世界银行. 1988年世界发展报告[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1988.
- [5] Allen Schick. Does Budgeting Have a Future? *OECD Journal on Budgeting*, 2002 (2).
- [6] [美]朱迪亚·珀尔, [美]达纳·麦肯齐. 为什么——关于因果关系的新科学[M]. 江生, 于华译. 北京: 中信出版社, 2019.
- [7] Anwar Shar. *Local Public Financial Management*. The World Bank, 2007.
- [8] [美]艾伦·希克. 当代公共支出管理方法[M]. 王卫星译. 北京: 经济管理出版社, 2000.
- [9] Earl R. Brubaker. *Eliciting the Public's Budgetary Preferences: Insights from Contingent Valuation*. *Public Budgeting & Finance*/Spring, 2004.
- [10] [美]艾·G·海根, 皮尔斯·维克斯. 道路的商业化管理及融资[M]. 财政部预算司译. 北京: 中国财政经济出版社, 1999.
- [11] [13] Anwar Shar. *Local Budget*, Washington D.C.: The World Bank, 2007.
- [12] Anwar Shar, *Budgeting and Budgetary Institutions*. The World Bank, 2007.
- [14] [美]安德鲁·施莱弗, [美]罗伯特·维什尼. 腐败问题研究[J]. *经济社会体制比较*, 2012 (5).

(责任编辑 方晋)

Performance-oriented Management of Government Assets: Analysis Framework and Institutional Arrangement

Wang Yongjun

[Abstract] The lack of a clear, coherent and complete analytical framework and institutional arrangements to support the operation of the framework are still troubling the performance-oriented management of government asset and restricting people's understanding of the concept of asset management performance. This paper, based on the contemporary public expenditure management literature, develops the analysis method and constructs the triangular paradigm, which is expected to end this situation. The triangle paradigm is used to define the three core management levels which are successively expanded by "aggregate-allocation-operation", and clarifies the performance indicators of the management objectives of each level, and the institutional arrangement to link the performance indicators with the corresponding management objectives. The prudent level as aggregate management goal is measured by the coordination of policy goals and fiscal sustainability, the strategic priority as allocation management goal is measured by the alignment of policy priorities and demand intensity, and the cost effectiveness as operation management goal is measured by the opportunity cost and 3Es (economy, efficiency and effectiveness). Each management level contains a series of specific institutional arrangements, among which the asset control system at the aggregates level, the asset lease system at the allocation level and the asset occupancy fee system at the operation level are particularly important. It will be more effective only if those specific institutional arrangements are embedded in the four complementary and comprehensive systems, which are medium-term financial planning, annual budget, regular assessment and incentive mechanism. In this way, the government asset management can be integrated into the integrated public finance management framework.

[Keywords] government assets, performance oriented, triangular paradigm, institutional arrangements

[Author] Wang Yongjun is Professor at Institute for Finance and Economics, Central University of Finance and Economics. Beijing 100081