

新 LOLF 框架下的法国绩效预算改革

黄 严*

【摘 要】2001 年 8 月 1 日，法国颁布了新《财政法组织法》（La loi organique relative aux lois de finances, LOLF），明确提出创立以结果和绩效为导向的绩效型公共预算体系，构建以“任务”——“项目”——“行动”为基础的三层级新公共预算框架。全面介绍了法国绩效预算改革的背景原因与具体内容，分析了其取得的成绩及存在的问题，并提出了相应的应对策略，最后探讨了该改革对中国预算改革的借鉴意义。

【关键词】新 LOLF 法国绩效预算 借鉴

【中图分类号】D523.1 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2011）04-0101-28

一、导 言

法国是一个中央集权的单一制共和政体国家，全国政治结构分为四级，即中央、大区、省、市镇或市镇联合体，其中大区行政长官、省长由中央委派，市长由地方选举产生。目前法国共有 26 个大区、100 个省、36 683 个市镇（Rasera, 2011）。在财政体制上，法国实行的是分税制财政体制，整个国家预算由中央预算、地方预算和国家社会保障预算三部分组成，这三类预算分别反映各类行政机构的财政收支情况。2010 年，这三部分支出分别占法国 GDP 的 19%（Baroin, 2011）、12%（Gitton, 2010）和 24%（法国劳动就业与卫生部等，Ministère du

* 黄严，法国先贤祠—索邦大学（巴黎第一大学）法律与公共财政管理专业，博士研究生。
感谢匿名评审人的意见。

travail, de l'emploi et de la santé et al. , 2011), 但由于法国社会保障预算的特殊性与单列性, 本文所讨论的法国公共预算主要指中央预算及地方预算。法国公共预算的基本框架是由 1959 年《财政组织法》确立的, 然而随着整体社会经济环境的变化, 1959 年法令已经越来越不适应法国的财政发展现状, 期间虽进行了多次改革, 但直到 2001 年 8 月 1 日新《财政组织法》(下文简称新 LOLF) 颁布才明确提出建立以结果和绩效为导向的绩效预算, 历经 5 年繁复的准备工作, 从 2006 年 1 月 1 日起开始执行新方法编制的公共预算案。这一法国公共财政的根本性改革, 给财政预算管理的各个方面都带来了显著变化。

二、法国公共预算体制改革背景及原因

(一) 议会要求扩大其公共预算监督权利

1959 年法国《财政组织法》规定, 在没有重大问题的前提下, 议会对国家 45 项预算进行投票, 投票通过的公共预算由政府执行, 但下一年度没有作出改变的公共预算内容则可以不通过议会投票而直接被执行。在这种情况下, 中央政府规划出的预算草案, 大部分内容不需要经过与议会的协商就能够直接执行, 这种方式使得议会对法国公共预算的质疑越来越多。

1958 年 10 月 2 日通过的法国国家宪法以及 1959 年 1 月 2 日出台的国家预算法规, 基于理性议会制精神, 实际上削减了法国议会在预算协商及预算批准方面的权利。政府对于议会在预算批准权上的限制及议会对公共支出处罚权的缺失(1959 年法国《财政组织法》第 42 条) 都持续影响了法国议会财经委员会的角色、权利及其投票意愿。此外, 每年财政预算案的辩论过程相对平淡, 而各种晦涩的预算文件也并不能对国家公共政策的目标给出任何相关解释。因此, 法国议会对中央政府的高度集权, 特别是公共预算的控制权主要集中在法国经济财政工业部表示不满, 要求政府将一部分财政预算投票与监督权力归还给议会。

1999 年 1 月, 法国议会主席费比乌斯 (Laurent Fabius) 发布了一篇名为《真

正的监督：征更少的税并使公共支出更有效》的报告，同年，法国国民议会发布名为《公共支出效率》的报告，随后，2000 年 10 月，法国参议院主席兰伯特（Alain Lambert）又发表了一篇名为《赋予法国一种新的财政法律是政府改革的先决条件》的文章。在议会高调要求加强对法国公共预算透明度监督的背景下，新 LOLF 经过 8 个月的辩论，终于在 2001 年通过并颁布。

（二）应对财政赤字危机

减少财政赤字是 20 世纪 80 年代以来法国预算编制最重要的任务。1991 年至 1993 年，法国财政出现大量赤字，经济受到严重影响，政府因此出台了《5 年法律指南》，以确保 5 年内公共支出得到有效控制。法律指南规定，财政赤字减少 0.5%，1997 年时把赤字控制在 GDP 的 2.5% 之内（Auberger, 2011），但法律指南规定的目标并未实现，法国的公共财政状况“令人担忧”。如 2005 年法国财政预算赤字为 550 亿欧元，占 GDP 的 2.9%（法国国库司，L' Agence France Trésor, 2011），且当年法国公共债务与 GDP 之比上升到 66.8%，超过了欧盟《稳定与增长公约》（即 *critères de Maastricht*）规定的 60%（Auberger, 2011）的上限。更糟糕的是，在法国的公共债务中，大部分是被用来支付日常的公共行政开支。

（三）新公共管理思潮的影响

从国际环境与欧盟各国的发展情况看，30 多年来在各个西方国家现行通用的新公共管理，创立了一种新型政策：将公司管理模式引入公共部门，把在私营部门通行的一系列管理技术、方法及其绩效评价标准用于公共部门管理中（Bouvier et al., 2010）。这一政策体现了使政府现代化的意愿，特别是给予了公共管理与监督部门更多策略选择，能更有效地提高公共组织的效率。由于在私人部门企业中，管理者的责任与自主权、管理效率及绩效结果等是其管理核心，因此，各国政府都在公共管理思潮的影响下不同程度地推进政府有效治理、改善公共财政管理，但法国相对滞后，这就使法国政府认识到进行公共财政改革的紧迫性。

三、法国公共预算体制改革具体内容

法国新《财政组织法》推行以结果和绩效为导向的绩效预算，其目的是纠正原来法国公共财政落后的理念和做法，一方面根据新公共管理模式，使管理者在分配使用国家财政资源上拥有更大的灵活度与责任，并根据结果及绩效导向，提高公共支出的效率，另一方面加强议会的作用，进一步改善公共财政民主制度，使评估和监督成为议会在预算领域工作的重点。

（一）“结果与绩效导向型”公共预算模式

1. 新公共预算整体构架设计

第一部新 LOLF 于 2001 年 8 月 1 日经法国议会投票通过并公告颁布。历经 5 年繁复的准备工作，从 2006 年 1 月 1 日起，法国政府按照新 LOLF 制定了一个新的国家公共预算框架：首先，国家预算通过“任务”——“项目”——“行动”三个层级的形式呈现出来，并说明每一个“任务”的公共政策性，使得预算可读性更强；其次，国家预算以结果为导向，每一个“项目”都有其项目目标及绩效指标，作为评判该预算“项目”是否达到预定目标的标准，使得预算方案更明确更全面；最后，每一欧元的公共预算支出，不管内容是否改变，都需要通过议会辩论并投票通过，使得预算方案更合法更透明更有公信力。

2006 年执行按新 LOLF 编制的公共预算案之前，法国国家预算是按照公共支出类别来划分的，如：行政费用，公共投资，国家安全等，共分为 850 章（Mordacq, 2008）。自 2006 年起，法国将这些复杂冗长的预算章节进行整合，将国家预算结构转变为三个层级：“任务”——“项目”——“行动”（图 1），并通过“任务”层面体现出所有的国家公共政策，如国家安全、文化、司法、卫生等，同样议会也有权利监督并评估政府为了实施公共政策而花费的公共支出总量。下面将分别阐述法国新国家预算结构的三个层级：

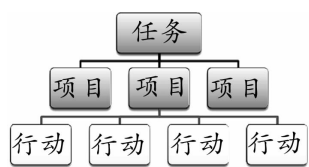


图 1 2006 年新 LOLF 框架下的法国三级国家公共预算构架^①

资料来源：Mordacq（2006）。

（1）34 个大的公共预算“任务”分别对应国家重要的公共政策。每一个“任务”都由中央政府创建，由其下级各个不同的“项目”组成，它可以仅与某一个中央部门相关，也可以“跨部门”，即需要几个中央部门之间共同协作完成的“任务”，例如，“高等教育与科研”任务共涉及到 6 个中央部门（表 1）。议会通过对“任务”的投票来确认国家预算，并可以修改同一个“任务”下不同“项目”之间的公共支出分配比重。

表 1 法国国家预算“任务”之一：高等教育与科研

任务：“高等教育与科研”		
* 高等培训与大学科研		
* 学生生活		
* 多学科科学技术研究		高等教育与科研部
* 资源管理科学研究		
* 空间宇宙研究		
* 工业研究		经济财政与就业部
* 风险与环境污染研究		
* 能源研究		生态、可持续发展与治理改良部
* 交通、设备与居民住宅研究		
* 军事研究		国防部
* 文化科学研究		文化部
* 高等教育与农业研究		农业部

注：“*”之后的内容均为“‘高等教育与科研’任务”下级的各预算“项目”名称。

资料来源：Ministre du Budget（2006）。

① “任务”级是最高级别，它是议会投票通过的预算单位，对应国家某一项大的公共政策，如“‘高等教育与科研’任务”；“项目”级是第二级别，是一种有上限规定的总额预算，如“‘多学科科学技术研究’项目”；“行动”级别是第三级别，是被规定并被监督的详细公共预算开支。

(2) 133 个公共预算“项目”代表了这些重要公共政策的实施框架。在一个“任务”中,同一个“项目”只能与某一个中央部门相关,即“项目”是不能“跨部门”的,并且每一个“项目”下面都对应着一系列紧密联系的“行动”。一个“项目”是一个单一的有上限额度的公共支出拨款单元,并被委托给一个“项目”责任人,该“项目”责任人由与项目相关的中央部门任命。并且,对每一个“项目”都规定了详细的预算结果目标以及用来评价的各类绩效指标,在一个“项目”中,管理者可以修改“项目”公共支出在各“行动”中的分配比例,以便他们选择最合适的公共支出分配结构来达到既定目标。

(3) 620 个公共预算“行动”更加详细地描述了其上级的“项目”。这些“行动”更加具体地告诉了管理者如何使用公共支出,它们是法国国家公共预算资金的支出终点。在此层面上,每一个具体的公共支出计划就好像正在发生,这对于预算目标的实现起到了更直观的指导作用,使得国家公共政策对应的“任务”以及公共服务的目标变得更加详细精确。

在法国新公共预算体系中,对每一个“项目”都详细规定有其战略规划、预算执行结果目标及绩效指标。“项目”管理员可以使用其在公共资源分配上的管理灵活性,根据既定目标来更有效地确定公共支出分配格局及引导公共管理。

2. 新公共预算各级管理者权责分析

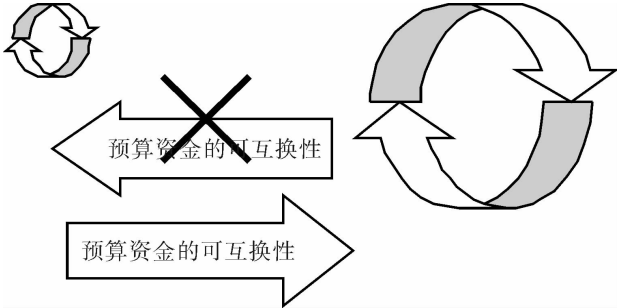
(1) 同一公共预算“项目”下不同“款”^①之间预算资金分配的可互换性。在新 LOLF 中,有关对公共预算资金进行整合并制定每个“项目”支出上限,以及在同一个“项目”内不同“款”之间预算资金可以互换的规定,是公共管理与公共行政正常运转最重要的转变因素。当然,如果要改变预算资金在同一“项目”下不同功能间分配的额度,必须对改变预算资金分配的目标及原因进行书面说明(Bouvier et al., 2010)。

对同一预算“项目”支出总额的限制及不同功能之间预算金额的可互换性,事实上给予了公共预算管理者更多的自主权。首先,由于公共预算管理者对预算资金的操作自由幅度相对以前来说非常大,因此他可以更自由地实现他所负责的

^① “款”:指按照不同的公共支出性质而划分的公共预算资金。

“项目”既定目标；其次，他可以根据自己的意愿对预算资金在各个“款”之间进行“二次安排”，并决定哪种预算支出分配比例最优，比如他有权利将“行政运行类”预算资金转换成“投资类”预算资金，反之亦然。当然，需要指出的是，这种同一“项目”下不同功能之间预算数目的可互换性并不包括公务人员类经费，即公共预算管理者可以将公务人员经费预算资金用于其他类别的公共支出，比如用于公共投资，但反之却禁止（表2）。这也是法国为了控制快速膨胀的公务人员支出而推行的一个新措施。

表2 同一公共预算“项目”下不同“功能”之间预算分配的可互换性
——以“‘国家警察’项目”为例

“国家警察”项目				
“‘国家警察’项目”下的各个“行动”	款1 公务人员支出	款2 公共行政支出	款3 公共投资支出	款4 公共干预支出
* 公共秩序				
* 公共安全与和平				
* 道路安全				
* 海外警察与				
国际交通安全				
* 司法警察与考试				
* 指挥、人力资源与后勤				

资料来源：Ministre du Budget（2006）。

当然，公共预算管理者们只有在达到既定的预算目标时，才能获得上述更大的自主权。在行动中，管理者必须清楚地理解这些既定的结果目标，将它们实现并交出一份年度绩效报告，而各类绩效指标则用于评估其已完成的管理工作质量。

但在近几年实践过程中，由于总体预算结构不会总是有利于实现同一“项目”下各“款”之间预算分配的可互换性，因此这种可互换性在实际操作过程中可能会受阻。另外“由于强烈的预算限制，‘项目’负责人通常都被审慎地引导去‘指引’托付给下级预算负责人的预算资金。这些做法都大大地降低了管理者的行动余地与灵活性。”国家审计院报告人总结说，“新 LOLF 的精神很难在一种极其

紧张的预算氛围中生存。这就是为何同一‘项目’中预算分配的可互换性在实践中仍然被应用得很少的原因。”（法国国家审计法院，Cour des comptes，2008）

（2）关于“项目”负责人。每一个项目都在一个“项目”负责人的领导下开始实施。共 80 位“项目”负责人负责约 170 个项目，因为在必要情况下每个“项目”负责人都可领导多个“项目”。例如，在“文化”这个“任务”下，“创造”这个“项目”由艺术创造主管负责；而“与地方政府的关系”“任务”下的“市镇财经考试”“项目”的负责人就是由同时兼任其他三个“项目”的地方政府主管担任的。

值得一提的是这些公共预算管理者都是高级公务员，比如中央行政部门的部长或者秘书长等，但却没有任何法律文字对他们的身份进行规定。于是这涉及到由国家审计院在 2005 年预算执行报告中提出的一个问题，即关于“项目”负责人可能潜在的“管理”职责至今还未被具体定义，原因在于他们认为如果管理思想及态度过于标准化与规范化，可能会使得绩效管理过程变得僵化。

从操作层面上看，国家审计院还建议要“通过更详细的方式来定义‘项目’负责人的关键概念、任命条件及其通过中央各部部长委托来签署法律文书的能力”（Cour des comptes，2008）。但实际上每个“项目”负责人的地位与角色，均由各中央部门的指令函或管理规章进行规定，根据其上级“任务”的不同而各异，且差别较大。

“项目”负责人将公共行政部门与国家公共政策紧密联系起来。实际上，他们在相应中央部门部长的授权下领导公共预算“项目”，同时被议会的财经委员会所监督。另外，他们还参与制定其所领导的公共预算“项目”的战略目标，并且，就像前文中强调过的，他们拥有非常大的自主权用以最佳地实现既定目标。除了对公共预算资金在同一个“项目”中的分配拥有很大的自由权限外，他们还可以组织所拥有的人力资源，因此这也与该部门内的财务总监及人力资源总管密切相关。最后，当他们认为必要的时候，他们可以将他们所负责的公共预算“项目”划分为不同的可操作型目标，也就是我们下面要阐述的“项目下的可操作型预算”（Budgets Opérationnels de Programme，简称 BOP）。

（3）关于 BOP 负责人。当公共预算“项目”继续向下级延伸，要么通过不同

的行动类别，要么通过不同的各个地方部门，被划分成“项目的可操作型预算”（BOP）。自新 LOLF 实施以来，这些 BOP 的数量在正在逐步减少，2006 年为 2200 个，2007 年为 2100 个，而 2010 年减少为 1900 个（Bouvier et al.，2010）。这些 BOP 由大约 1000 名 BOP 负责人所领导，他们有着与“项目”负责人相同的自主权与资源用以实现规定的目标，但值得指出的是，在同一个 BOP 内部，预算资金的互换是禁止的。

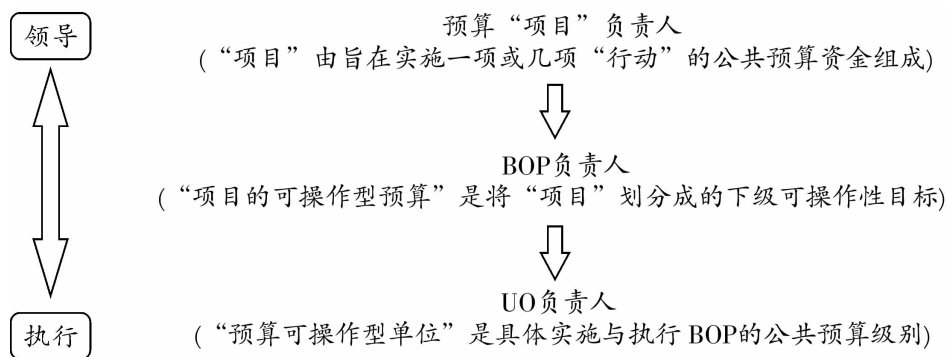


图2 法国新公共预算体系责任链

资料来源：Ministre du Budget（2006）。

BOP 可以是国家级的、大区区域间的、大区级的或省级的。它们还可以继续被划分成“可操作型预算单位”（Unités opérationnelles，简称 UO）。因此，从“项目”到 BOP 再到 UO 的流程，实际上是一个从方向型的领导逐步走向具体实施的过程。

（4）新预算管理系统的协调一致性。上文所阐述的法国新国家预算执行程序，从执行顶端到底层，都通过一条责任链建立在一种很大程度的管理自治体制的基础之上。这条责任链非常复杂，并且像所有同类系统一样，它需要一种特殊的力量来联结整个系统并使得整个系统的结构及行动都协调一致。这就是要创立一系列调节与领导机制的原因，这种机制能够让系统中的每一位行动者都参与到从领导决策到具体实施的过程中。

因此，法国新公共预算体系采取了全面完整的协商管理机制，此机制完全颠

覆了在法国一直沿用至 2005 年的严格的垂直的行政级别逻辑。实际上,这种新流程最重要的内容在于各个级别的预算负责人之间需要共同商定所要达到的目标、具体实施方法以及为了达到既定目标所需要的各种资源。例如,“项目”负责人会与 BOP 负责人共同商讨要作出怎样的目标选择,BOP 负责人也会用相同的方式与 UO 负责人共同讨论。同样,这种协商管理机制也建立于同一个部门中的“项目”负责人与该部门财政总监及人力资源主管之间。

3. 新公共预算绩效指标评测体系

法国新公共财政管理体制并不仅仅给予了每位“项目”负责人、BOP 负责人或者 UO 负责人很大程度的自主权,使其能够更加自由地运用及分配资源来达到既定目标,更重要的是这些负责人必须对既定目标负责,同时他们的工作行动与结果将被纳入绩效考核体系中。这样,从顶层到底层的所有负责人都有了必须达到的公共政策目标结果及其相对应的绩效评价指标,由此形成了法国新公共预算绩效指标的评测体系。

每一个“任务”与“项目”都与既定的结果目标及绩效指标紧密联系,这些目标及指标将会通过《年度预算绩效草案》(Projet Annuel de Performance,简称 PAP)的形式被上交给议会,并向下传达至 BOP 与 UO 级别负责人。在预算执行完毕后,负责人必须将其达到的结果通过《年度预算绩效报告》(Rapport Annuel de Performance,简称 RAP)的形式上交给议会。

在新 LOLF 框架下的法国新公共预算体系中,公共政策的既定结果目标必须能够通过数字化的评价指标进行衡量,并能表现“项目”重点及策略。它分别对应以下三个方面:

(1) 对于公民:公民寻求的是社会经济效益,也即公共政策所需要达到的并通过行政部门的执行而体现出的社会经济效益。

(2) 对于公共服务使用者:使用者寻求的是所提供的公共服务的质量。

(3) 对于纳税人:纳税人寻求的是公共管理效率,即要在最低税收的基础上最优使用公共资源。

表 3 法国公共预算管理体制下的绩效结果目标与指标

目标类型	“项目”	绩效结果目标	评价指标
对于公民： 社会经济效益	高等继续教育 与大学科研	满足高等教育的需要	年轻毕业生在其毕业后 3 年之内的就业率
对于使用者： 公共服务质量	残疾与依靠	提高省级残疾人 部门的决策效率及质量	省级残疾人部门对所提交 文件的平均处理时限
对于纳税人： 公共管理效率	地面基础设施 与交通服务	在最优化成本的基础上实现 交通服务计划、有效实现交 通网络的现代化	道路（每公里）的平均修 建成本

资料来源：Ministre du Budget（2006）。

（二）新公共预算会计系统

2001 年出台的新 LOLF 同时还深化改革了法国新公共预算公共会计系统，它对政府公共账户的透明度以及更好地优化公共成本做出了进一步的规定。公共预算的会计系统是一个对公共预算信息、管理以及决策起着关键作用的名副其实的重要工具。

新 LOLF 第 27 条明确规定，政府必须开设三重维度的新公共预算会计：（1）预算会计，用于记录公共预算收入与公共预算支出；（2）政府总会计，是政府执行会计。于是这里产生了以上两个概念之间的区别，其中政府总会计是用来监督预算管理与预算绩效的工具，是一种与公司会计相同的财政年度会计，于 2006 年 1 月 1 日在法国实施，每年都必须由国家审计院给出具一份账户证明（新 LOLF 第 58 条）；（3）另外，还有一种成本分析会计，目的在于对不同“项目”中发生了的“行动”的成本进行分析。下面将对上述三种不同维度的公共预算会计的不同功能进行详细的介绍：

1. 预算会计

一般预算会计包括关于公共预算操作执行的一系列信息，公共预算的操作根据名为“入账或出账”的体系进行记录，即按照一种“国库”逻辑方式来执行

(新 LOLF 第 28 条), 这种方式在于当发生公共预算收入纳入国库或者当公共预算支出从国库支出的时候, 必须在当时记录下所有这些公共预算操作。

2. 政府总会计

而政府总会计则建立在不同的原则基础之上, 此原则被称为“财产与债务的事实真相”原则(新 LOLF 第 30 条)。建立这个会计的目的在于不仅要记录政府公共预算资金的流动动向, 而且还要清点政府财产清单中的不动产部分, 例如, 政府固定资产、政府债权债务以及政府库存储备等。因此, 政府总会计相当于制定并表现出了政府每个财政年度的资产负债表及其结果。政府总会计也被称为执行会计, 其中所有的预算操作都按照其所附属的那个“执行”名目被记录, 而与其纳入国库或者被从国库支出的日期无关。值得指出的是, 政府总会计的记录规则与公司总会计并无区别。

3. 成本分析会计

成本分析会计建立的目的是对公共政策成本进行限定, 它将对“项目”框架下不同“行动”的成本进行分析。其原理在于清晰展示完整公共预算成本, 是一种重要有效的评估工具。

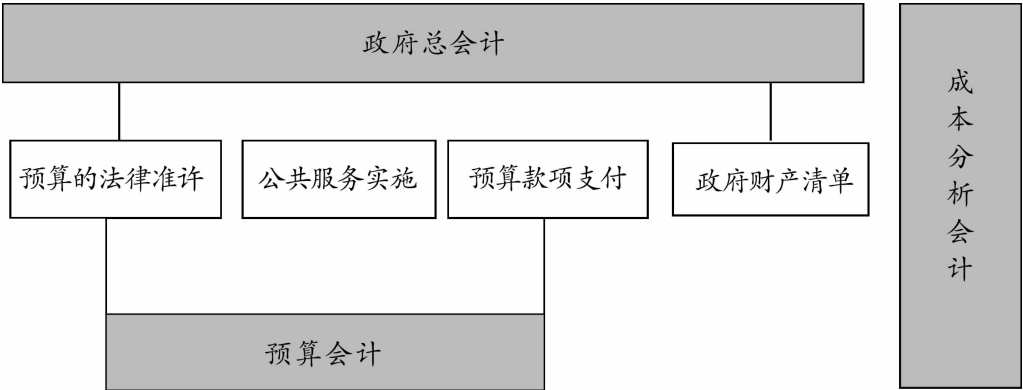


图 3 新 LOLF 框架下三维公共预算会计系统

资料来源: Mordacq (2006)。

此外，新 LOLF 框架下三种维度的公共预算会计必须遵循其合法性及真实性，并有专门的会计证明人对于这三个会计的合法性与真实性进行实时监控并将出示最终的证明报告。

立法机构曾打算区别对待预算操作与会计操作，考虑到：一方面，国库入账的记录能更好地对应预算执行事实，并保证其可读性与及时性；另一方面，执行预算会计更有利于实现对于预算管理与绩效评估的监督，而且，将执行原则普遍用于预算会计的国家仍然是少数，例如新西兰与冰岛（Bouvier et al.，2010）。而第三种成本分析会计作为一种解决方式，虽不是最简单的，但却是最合适的。

（三）新公共预算监督体系

从尊重公共预算合法性方面看，对财政法律执行的监督显得尤为重要与必须，也就是说政府行政执行、公共会计以及议会对公共预算的批准都必须符合法律规定，基于这种考虑，公共预算监督体系自然着重对各类公共预算行为的合法性进行监督，但现在，在新 LOLF 中还规定了要对公共财政管理的绩效与效率进行监督，此目标从 2001 年 8 月 1 日起就已经成为了新 LOLF 的核心。并且，此规定还在 2008 年 7 月 23 日的宪法修订中被再次强调：“议会有义务对政府行为进行监督并对公共政策进行评估”^①。由此，已经存在的公共预算监督体系则进一步延伸出更深层次的内容，法国现阶段已经形成了完整的内部监督与外部监督并存，事前、事中及事后监督相辅相成的全面公共预算监督体系。

在全球公共财政意识的普遍转变中，对于监督的转变是放在第一位的。不管性质如何，所有涉及到行政监督、法律监督以及政治监督的工作，如今都面临一种以效率与绩效为核心的新公共财政的管理方法。在这种新形势下，公共财政监督不可避免地需要转变其传统逻辑，具体体现在监督逻辑、程序及制度的转变。

首先是监督逻辑的转变。公共财政监督逻辑的转变主要在于在公共部门引入公司等私人部门的管理逻辑，即运用某些特殊的公司管理方法来管理公共部门。这样，公共部门监督在性质上趋向于私人部门通用的监督方法，主要体现在对于

^① 法国《宪法》第 24 条还规定“由议会对法律进行投票，监督政府行为，并评估公共政策……”。

公共预算绩效与结果的监督上。此外,在以绩效与结果为导向的公共预算体系中,各种预算信息为监督评估提供了重要基础,反之这种监督也同样使得公共预算及公共会计信息系统更加客观与完善。

其次是监督程序与制度的转变。在监督逻辑显著转变的情况下,监督程序的转变往往导致监督制度的转变,这是不可避免的。这个转变进程在所有已存在的公共预算监督中已经开始进行,但其程度还不够深入。转变最早程度最深的应属内部行政监督,其正在面临着重要的变革。当然,外部监督也面临同样重要的转变,其中包括司法监督与议会监督。

1. 财政部门的内部行政监督

财政法律执行的目的总是在于深入限制与监督不同的公共部门,其首要特点在于涉及到财政及预算部门的所有方面。这些从合法性角度出发的监督有些是事前监督,有些则是事后监督。如今它们都经历了深入的变革,尤其是传统的事前监督,如中央各部门内部成立的预算会计监督司及公共会计对公共支出拨付的监督,这两种监督都经历了不同程度真正意义上的变革。而尽管事后监督,如国家财政稽核总局的专项监督检查及国家监察署对国有企业的监督,其变革没那么轰动,但其任务实际上也是在不断变更的。

(1) 中央各部门内部的预算与会计监督司。2006 年之前,法国经济财政部于 1922 年根据议会通过的议案开始实行财政监察专员制度。财政监察专员由预算司负责管理,派驻中央各部,每部 1 人,共 30 多人。其主要任务是代表财政部就地监督各部部长使用由财政拨付该部的人员工资和机构运转经费情况,各项支出需经财政监察专员签字同意后公共会计人员才能予以受理。财政部一般在年初核定各部的总拨款,各部制定细分预算时需与财政监察专员共同讨论,还要按月向其报告执行情况。各部部长对每一笔开支的决策,财政监察专员都有权进行监督检查,一要检查此支出是否有法律依据,二要检查此支出是否列入了预算,三要检查决策的程序是否符合规定。财政监察专员如果发现某项开支决策有问题,他不仅有权拒绝签字,同时还有权视情况冻结预算。这样,通过就地监督,使预算司对财政支出的监控延伸到主要用款单位。1970 年以后,由于中央财政支出越来越多地向地方转移,为加强支出监管,法国财政监察员制度推广到地方,预算司又

向 22 个大区各派 1 名财政监察专员，监督管理中央在地方的公共支出（Barilari, 2003）。

财政监察专员每年必须向财政部呈交工作报告，并呈送议会。如财政监察专员严重失职，则交由审计法院处理。由于财政监察专员素质较高和管理制度严格，这些监察专员的工作独立性很强，很少受到部门影响。

2005 年 11 月 18 日颁布的财政法令将之前的财政监察专员制度改变为中央部门内部的预算与会计监督制度，主要针对每个中央部门的部长，即国家公共预算支出决策人。从 2006 年 1 月 1 日起，在每个中央部门内部都设置了预算与会计监督司，它的出现替代了之前的财政监察专员制度。此监督司有两个处，一个是部门会计监督处，主要监管部门的会计事务，另一个则是部门预算监督处，它就是之前的财政监察专员的继承者。这是一种事前监督，其目的是确保各项公共支出操作的合法性，实际上与之前的财政监察专员制度有很大不同（Bouvier & Barilari, 2010）。

之前的财政监察专员制度只是对公共支出文件进行的一种严格监管。其实在 1922 年 8 月 10 日的法律中，对财政监察任务的规定原则上要更广，因为它还包括对公共支出承诺的公共财政议案结果进行检查，抑或是对某些公共决议给出意见，比如财政监察专员曾对公共市场决议草案给出意见。尽管如此，对公共支出文件的严格监督始终是之前财政监察专员的核心任务。

而现今，预算监督的工作不再以确定公共支出文件的合法性为核心，中央部门内部监督不可避免地将其取代。这就是为什么除了特出情况外，预算监督最重要的工作是不管是在预防阶段还是在执行阶段都要避免预算风险。中央部门内部预算监督者的主要任务如下（Bouvier et al., 2010）：

- a. 他们最迟要在新会计年度开始前一个月签署每个部门的预算管理预测文件，并且必须检查这些文件的预算稳定性。他们在做这项工作时，必须考虑到为了防止损害预算平衡而留出的保证金，考虑到对于政府服务使用和每个项目资金之间分配草案的协调性与真实准确性，还要保证留出必要的司法支出。

b. 他们对于公共支出的二次使用草案必须给出事前意见, 因为公共支出的二次使用可能会使得原本拨付给公务人员的公共支出减少。而对于从本就存在的公共服务项目中分流出的公共支出的追加建议或请求, 预算监督者通常会给出激励性意见。

c. 他们必须紧密跟进公共预算的执行, 以防止风险发生并及时通知部门部长。

d. 对于最重要的公共支出议案, 必须由预算监督者在公共支出执行前发布一个“事前通行证”或者预防建议, 公共支出的重要程度由部长决定。此程序将逐渐转变为仅涉及很小部分公共支出议案。对于预算管理者要求发布某公共支出议案“事前通行证”的请求, 预算监督者必须在 15 天之内给出答复, 如果超过 15 天并未给出任何答复, 预算管理者便被默认允许使用此项公共支出。如果预算监督者要求提供更多的补充信息或书面材料, 那么此 15 天期限可以延长。

(2) 公共会计对公共支出拨付的监督。法国的会计分为公共会计和企业会计两种。所有管理国家财政公共支出拨款账目的会计都是公共会计, 按照“支出决策人与支出执行人相分离”的原则, 无论公共会计为哪个部门、单位或地区服务, 都由财政部公共会计司垂直管理, 目的是保证公共会计的独立性。

根据 1962 年 12 月 29 日的财政法令, 公共会计的一个重要职责是具体负责公共支出的支付工作, 并在为用款部门提供服务的同时承担拨款前的财政审查职责。公共会计负责拨付和监督的支出主要包括公务员工资、行政机构运转费用及公共投资性开支。对这些公共开支, 支出决策人在作出某项支出决策后, 向公共会计下达付款命令, 同时需附上相关法律文件及材料等。公共会计接到付款命令后, 有权检查开支是否符合预算范围, 检查有关文件、材料是否齐备, 检查有关签字是否有效, 检查核对开支是否计算正确, 帐户上是否有资金可供使用等。如果检查后没有发现以上问题, 公共会计将记帐并付款。如果检查发现有不合规定或资料不全的问题, 公共会计有权中断支付, 要求决策人进一步提供资料, 或改正不合规定的做法。如果上述要求得到满足, 公共会计则办理付款, 上述要求得不到满

足，而支出决策人又作出强行执行的书面指令，公共会计人员可以执行，但责任由决策人承担（Mattret, 2010）。

新 LOLF 颁布实施之后，公共会计的任务有了重要变化，出现趋向于减轻监督这种新理念。它实施了公共支出的等级化监督，此种监督不再是那种透彻详尽的系统性监督，而是变成了一种选择性监督，主要是对与公共支出性质相关的风险进行干预协调以及对公共支出决策人行为的监督。这种监督也被称为“伙伴式”监督，根据新 LOLF 第 31 条规定，为了保证会计记录的真实性及会计程序的合法性，公共会计必须从公共支出决策人或者管理者这个源头上就开始保证会计账户的质量。“伙伴式”监督的概念表达出公共会计监督从此建立在一种支出决策人或管理者与公共会计员之间定期互相交流的“伙伴式”制度之上。

（3）国家财政稽核总局的专项监督检查。在法国，历史最悠久并最富盛名的财政监督机构无疑就是法国国家财政稽核总局，它根据文艺复兴时期 1831 年 3 月 10 日的法令而成立，是财政经济部内的一个专门监督机构，共 80 人，直属于财政部长，主要任务是随时根据部长指示对涉及国家财政收支的活动及其他有关事项进行专项监督检查（Barilari, 2003）。

其工作职责分为对内检查和对外检查两部分。对内，检查财政部长领导下的税务总局、海关总署及国库司、预算司等各业务司，不仅检查这些单位的相关账目，还要检查这些单位的执法质量和工作效率，以及工作人员是否廉洁行政、有无贪污腐败现象。对外，根据财政部长的决定，除检查各部门财政收支外，还要对有可能对财政产生影响的相关经济活动进行调查研究。总之，只要财政部长对某些事情有疑虑或认为某项活动可能对公共财政有威胁，都会指令国家财政稽核总局进行检查或调查。近年来，国家财政稽核总局的业务已超出本国财政收支范围，现在已延伸到国外，如检查对外援助是否有效，检查资本输出的效益等。无论对内检查还是对外检查，检查结束后都要形成书面报告，直接报告部长，对有关问题和对责任人的处理由财政部长决定。

国家财政稽查总局的检查工作，无论是事中检查还是事后检查，均不事先通知被查者，接受财政部长命令后立即行动，可以采取冻结账目等手段进行检查，检查结束后形成书面报告，把检查情况报告部长。

(4) 国家监察署对国有企业的监督。法国财政部设国家监察署,对国有企业进行监督管理,并直接对财政部长负责。国家监察署的职责是通过 50 多名国家监察员来完成的。他们被派驻到国家控股 50% 以上的国有企业,有时 1 人要负责几个企业。其主要任务是从财政角度对企业的决策活动进行日常监控,虽然他们无权采取措施阻止企业领导人的决定,但可以从中发现问题,向企业主管部门部长提出建议,并写出报告,直接或通过部长办公室、国库司向财政部长报告。为了落实这项职能,国家监察员有权得到有关文件,企业不能拒绝。国家监察员还可以参与企业年预算的制定。

2. 审计法庭的外部司法监督

法国国家审计法院正式成立于 1807 年,是国家最高的经济监督机关。法国宪法赋予审计法院的职责是协助议会和政府监督财政法的执行。审计法院既独立于议会又独立于政府,属于司法范畴,所以审计法院和地方审计法庭的工作非常独立,议会和政府都不能干预。审计法院按业务分为 7 个法庭,全国设 24 个地方法庭和 1 个海外庭。审计法院的基本任务是审计检查国家机关、国家公共机构和国有企业的账目和管理;地方政府、地方公共机构的账目和管理由地方审计法庭负责审计。审计法院的工作主要有 (Barilari, 2003):

(1) 审查国家决算。每年财政部长都要将国家预算执行结果的总账目提交给审计法院,经审计法院审核后,发表账目核准通告,该通告连同对预算年度执行结果的评价和对预算执行管理的意见一起送交议会。

(2) 对公共会计进行法律监督。公共会计每年都要把账目送交地方审计法庭或审计法院,审计法院和审计法庭的一项重要工作就是通过对账目、单据的详细审计,确定公共会计是否应负法律责任。公共会计如果涉及挪用公款,就要被撤销会计资格,开除公职,取消退休金保障,严重的要被判刑。公共会计如果违规歉收公款或违规支出开支,他就要被判罚用私有财产赔偿全部损失。一般情况下,公共会计可以提请财政部长给予赦免,财政部长有权对不是由于会计人员主观责任造成的部分赔偿予以赦免,赦免的部分要由财政部公款支付。但会计人员因个人责任赔偿的不能被赦免。

(3) 监督公共开支决策人。法国审计法院和审计法庭有权对非选举产生的支

出决策人进行检查，如发现决策人在决策中有违反财政法规的行为或其他问题，审计法院通过检察长向财政预算纪律法院提起诉讼，财政预算纪律法院根据情节作出以下处理：一是写进审计报告，公开发表，通过新闻界予以曝光；二是作出罚款决定，罚金最高为本人两年收入；三是追究刑事责任的，移交刑事法庭判决，全法国每年提起追究刑事责任的案件有 60 多起。对选举产生的决策人一般通过审计账目，提出建议，通过交换意见最终形成报告，公开发表，实行舆论监督；对涉及违法的，通过检察长向刑事法庭提出诉讼。

(4) 监督国有企业遵守有关财政法规。这一工作主要通过对企业账目的审计，检查企业的财务活动是否符合有关财政法规，检查企业经营管理水平。对管理不善或违反财政法规的问题，审计法院通过检察长通报企业主管部门部长，由部长要求企业负责人对有关情况作出解释，并提出改进管理的具体措施。对有关责任人，检察长可以提起诉讼，追究经济或刑事责任。

审计法院和地方审计法庭的审计检查都是在事后进行，一般向前追溯 4—5 年。其年度审计计划抄送财政部，国家财政稽核总局查过的案子审计法院一般不再审计。

2001 年 8 月 1 日出台的组织法明显扩展了审计法院的非司法性任务，更进一步强调了审计法院应协助议会监督国家财政法律的执行，而且还增加了审计法院的一项新任务：即每年都要对政府总会计账目进行书面审计证明。这是法国审计法院非司法性任务的重要发展，代表其今后不仅要对政府管理的合法性给出书面证明，而且也要对公共预算执行结果及绩效作出严格认证 (Bouvier et al., 2010)。2001 年组织法颁布之前，审计法院协助议会与政府的传统任务主要在于发布三种报告：财政法律执行年度报告、呈交共和国总统的年度公共报告以及社会保障财政法律执行年度报告。而 2001 年组织法的颁布明显扩大了审计法院的协助任务，规定其每年还必须提供以下报告：关于国民经济进程及公共财政发展方向的预备报告，这是政府为了准备每年关于预算发展方向的年度辩论而必须呈交给议会的；以及对于政府会计账目的合法性、真实性与准确性的审计认证。

随后，2008 年 7 月 23 日的宪法修正案进一步确定了审计法院的三个特性：第一，审计法院必须协助议会监督政府行为，这在其协助议会与政府监督国家财政

法律及国家社会保障财政法律的执行中占最重要的地位；第二，审计法院对于议会与政府的协助内容有所扩大，还需协助议会与政府对公共政策进行评价；第三，审计法院必须通过其发布的公共审计报告来让公民获知明确的财政信息并被公民所承认。

3. 议会对预算执行过程及结果的外部监督

法国议会对政府公共预算的执行过程及执行结果进行监督。在财政监督方面，法国议会的职能主要表现为对预算的审查与日常监督两个方面。法国每级政权都有自治的政府和议会，各级议会负责对本级政府预算进行监督。议会对预算的审查十分严格和细致，直接审查到各支出部门和单位。审查过程中，议员经常对政府的财政收支进行质询，财政部门负责作出解释。议会除了通过隶属自己的专门委员会审查外，还委托审计法院对预算执行，特别是对政府部门和事业单位的经费开支进行审计监督。

正如本文开头提到的由于法国议会对中央政府的高度集权，特别是预算的控制权集中在经济财政工业部的不满愈演愈烈，要求政府将一部分财政权力归还给议会。于是2001年8月1日组织法出台并强调了议会对于公共预算执行过程以及执行结果的监督职能。随后2008年月23日的宪法修正案承认并确保议会的监督与评估职能。根据法国宪法第24条，“议会对立法进行投票。它监督政府行为。它评估公共政策……”

2001年新LOLF颁布前，议会对于预算执行过程的监督职能相对较弱，2001年8月1日的新LOLF强调了此项职能并专门在议会财经委员会中建立了一个“监督与评估任务”小组，从此重建并大大加强了法国议会在公共预算执行过程中的监督职能。其实，这也是一种事前监督，其最重要的变革是对于政府修改正在执行中的公共支出行为的监督，例如在超过预算原定的公共支出额、改变公共支出原定预算用途、取消某项预算原定公共支出、划拨某项公共支出以作特殊用途等情况下，政府必须书面告知议会财经委员会，因此其决定权不再属于政府执行部门，转而在于议会，使得政府执行部门不再拥有之前“几乎自主的决定权”，同时极大增强了议会对公共预算的监督权力。

同样，议会对于公共预算执行结果的监督是一种非常重要的事后监督，由

1818 年 5 月 15 日通过的法律确认,对于议会来说这是一个监督并评价政府政策的难得的好机会。然而,随着法国议会权力的变化,此项监督职能逐渐成为一个与其初衷相去甚远的空洞形式。1818 年法律通过这项监督职能的本来目的在于议会每年都能够评估财政法律的执行结果是否有效并检查与之最初投票的目标是否相符。因此 2001 年 8 月 1 日颁布的组织法严肃重申了此目的并使得议会能重新真正执行这项职能。法律规定必须给予议会更全面详细的预算信息资源,比如“项目”负责人每年必须向议会提交一份“年度绩效报告”,这将使得议会得到更加完整明确的关于预算执行结果及绩效方面的信息,因此也能了解当初投票选出的公共支出是否有效。不能否认的是,议会因此也找到了分析政府整体行为及对政府职责作出评价的最优工具。

四、法国公共预算体制改革取得的成绩、存在的问题及应对策略

尽管从 20 世纪 90 年代开始,以“结果与绩效”为导向的公共预算改革就相继在美国、澳大利亚及英国等国实施,但新 LOLF 框架下的法国公共预算改革有其独到之处。首先,从改革的方法论上讲,法国预算改革是在借鉴别国改革经验的基础上进行有计划地整体推进,并非在短时间内一蹴而就。从 2001 年新 LOLF 颁布到 2006 年实施,期间调动所有改革相关因素,包括各行政部门、议会及国家审计法庭,历经五年的激烈辩论与充分准备,才在最优状态下进行改革,从而减少了改革实施过程中的很多不确定因素,使得改革进程更加顺利有效;其次,从改革的程度与规模上看,法国预算改革既彻底又系统。其不仅完全颠覆了以往“以投入为导向”的预算模式,并且为了更好地适应并推动绩效预算改革,同时系统地更新了整个国家的预算会计体系及预算监督体系,使得三者在改革中互相促进,为改革的继续完善奠定了坚实的基础;最后,从改革的结构与协调性上看,法国预算改革创立了以“任务”—“项目”—“行动”为基础的三层级新公共预算构架,一个“任务”代表一个公共政策方向,由此在“任务”层面将国家政策的制定与公共预算进行有机结合,并且在此三个层级之间建立起完整的沟通与协调机制,尽可能保证预算结果目标与绩效指标,通过在所有级别管理者之间进行沟通

而达到一致。此外,法国还专门撤并及新建了一系列公共预算部门以适应并促进新绩效预算改革,使之与改革进程协调一致。尽管 21 世纪初的法国绩效预算改革取得了令人瞩目的成绩,但同时也存在着一些亟待解决的问题。

(一) 改革取得的成绩

1. 建立“结果与绩效导向型”预算模式,优化了公共服务质量

法国新公共预算体制建立的“责任制”建立在“结果”与“绩效”的基础之上,使得中央各部门的预算负责人需要重新根据所确立的量化的公共预算绩效指标来精准定义每一项公共支出的预算结果目标,这样,通过与量化的绩效指标的比较,最终每一项公共支出是否达到目标便一目了然。通过这种明确的以绩效指标与结果目标为基础的责任体制,从而使得公共服务质量得以有效快速优化,使得公共资源得到更加高效地利用,并通过信息公示的方式让每一位公民都能更清楚地知道政府公共预算支出的每一分钱都用到了哪里,用途是否合法合理,最终是否达到了初定的预算目标。

2. 赋予管理者更多“责任制”下的自由裁量权,提高了公共支出使用效率

2006 年新 LOLF 具体实施之前,各种用途的公共预算资金一经确定,通常情况下是不能改变的。但新 LOLF 将所有公共预算资金进行整体性融合,使得“项目”负责人可以在“责任制”的框架之内,在必要的情况之下,在将同一个“项目”内不同“款”之间预算资金进行用途互换,让一个“项目”内的公共预算支出可以更加充分有效地以“最优”结构被利用,减少结构性浪费,提高支出效率。

这种互换性,虽然给予公共预算管理者更多的自主权,但实际上却是为了更好地根据预算绩效指标来达到所确定的公共预算目标。而且要指出的是,这种同一“项目”下不同功能之间预算数目的可互换性,只能将公务人员经费类的预算支出用于其他类别的公共支出,但反之却禁止,这样既优化了支出结构,又防止了将本应服务于公民的公共支出滥用于公务人员福利,同时也有利于控制法国的赤字财政现状。

3. 预算文件更完整易读，增强了议会对公共预算的监督权利

直到 2005 年，94% 的公共支出都在下一年自动延续，也就是说一项新的公共支出在经过议会第一次投票确立后，下一年基本不再需要经过议会再次投票确认，而是“几乎完全自动”地没有任何异议地延续下来，因此只有 6% 的新公共支出经过了预算辩论及投票确立的过程。而自 2006 年开始，34 项“任务”无一例外都经过了议会的预算方案辩论及投票。议会对公共预算的监督职权明显增强，从此议会进入了“每年都要对每一分钱的公共预算支出进行审核”的时代，而且新公共预算通过“任务”——“项目”——“行动”这种详细的三层级形式对预算内容进行详细剖析，可读性更强，内容更完整，有利于议会在投票前对公共预算内容进行事前更加透明化的监督，并且，在 2007 年，通过政府必须每年呈交给议会的《年度绩效报告》，议会更加明确清晰地了解到 2006 年全年公共预算的执行情况是否有效达到既定目标，有利于议会在事后对公共预算进行更加深入且实际的监督。

另外，2006 年按照新 LOLF 规定实施法国公共预算后，议会通过完整真实的预算信息对政府进行了有效的事前与事后监督，发现在法国的赤字预算下，公务人员人数过多，职责过于冗杂，人员方面支出所占比例过重，因此 2007 年至 2008 年，在法国总统萨科奇的领导下法国公共部门进行了“公共政策修正”案（La révision générale des politiques publiques, RGPP），目的在于用最小公共支出保证尽可能最好的公共服务，复查所有“任务”，节省预算并裁减公务人员人数。因此，至 2008 年 6 月，350 项改革措施出台，从节省预算支出方面看，4 年将节约 77 亿欧元，占整个公共支出的 5%，公务员退休后所空缺出来的岗位数的 50% 将不再进行招聘，因此 2009 年全年预算取消了 30 600 个公务员岗位；从使政府现代化角度看，合并了多个中央部门，减少了 200 部门中的 50 个（Mordacq, 2008）。因此新 LOLF 的颁布实施，从某种意义上也为解决法国的赤字财政问题作出了很大贡献。

（二）存在的问题

1. 预算结果目标及绩效指标的设定有待改进

绩效预算面临的一个最大问题是建立科学合理的绩效评估指标体系：包括结果目标、绩效指标和标准。其中的难点是如何制定科学、合理的绩效指标和绩效标准。直至今日，在新 LOLF 框架下，法国的预算评估体系仍需改进与完善。根据对实际实施情况的调查，法国绩效评估体系仍然处在对于工具与方法的试运行阶段。尤其以下五个方面的问题较为突出：

第一，由于政府的目标通常是模糊的、定性的、难以量化的，如何把政府模糊的、定性的目标用量化的指标来表示，是当前法国绩效预算面临的第一大难题。在法国当前的绩效预算体系中，结果目标与绩效指标设计过于庞杂，当有些公共部门的结果目标难以量化时，则需要设立数量众多的绩效指标对其进行综合评估，却不一定能收到好的效果。比如在司法部门，其结果目标及绩效指标经过几年的讨论都难以取得管理者各方一致的意见，最终甚至需要 70 多个绩效指标来综合评估司法可及性、司法程序推进速度、司法独立、廉洁及公正性、公众对司法信任度这五个抽象且难以量化结果目标。另外，作为公共服务提供与绩效评价之间的关键杠杆，一旦有些绩效指标或标准制定得不科学或脱离客观现实，极容易引起评价结果的不实与歪曲，甚至被操纵利用来谋取私利。

第二，即使绩效评价指标的总体数量有下降的趋势，但仍然偏多，例如 2006 年、2007 年为 1 300 个指标，2008 年为 1 276 个指标，2010 年则为 1 030 个指标，其中 46.8% 的指标是对于公民方面的社会经济效果指标，34.7% 的指标是对于公共服务使用者方面的公共服务质量指标，而 18.5% 是对于纳税人方面的公共管理效率指标（Bouvier et al.，2010）。

第三，就算当几个不同的预算“任务”中有着相近的共同政策目标时，这些“任务”中的相对应的绩效指标却各自迥异，造成绩效评估体系的混乱。

第四，有些绩效指标在评估相应预算执行结果时并没有被使用，造成绩效指标的无效性。

第五，公共预算管理者仍未完全适应新公共预算绩效指标体系。

2. 新公共会计体系有待完善

新公共预算会计改革虽已经被议会全体一致通过，但仍需进行改进与完善。其重点在于新预算会计仍缺乏一系列可行且明确的法律法规，特别是关于被批准的预算行动开始进行时需要进行的会计登记方面的规定。然而，国家审计院提倡按照政府总会计的参考系统，再建立一个《预算会计的参考系统》（Cour des comptes, 2008），此建议现已经生效，预算会计的汇编集从此诞生。

另外，学者们还认为有必要在政府总会计与预算会计之间建立一种更加成功有效的衔接。在国家审计院看来，还涉及到一个关于会计质量的“优先权”问题，因为一旦两者之间的区别导致出不同的结果，那么随之而来的就可能是在政府报告与第三方机构的报告中出现不同或者不确定性因素。例如，在预算会计中，政府与第三方机构对于可逆债权的法定清算是禁止的，而在政府总会计中却是许可的。而对于成本分析会计来说，现今最大的不足，法国国家审计院认为其仍旧处于“初步草图状态”。

3. 行政管理部门尚未完全适应新 LOLF 相关规定

法国公共预算在 2006 年之前几十年间都实施以公共预算“支出过程”为重点的预算逻辑，如今转变为以“绩效结果”为重点的预算逻辑，每个公共预算相关工作人员都需要适应新公共预算体系下的新标准、新工具以及新时间表，而且为了实施新 LOLF 而新建立的各预算部门之间的工作也需要协调磨合，特别是在庞大复杂的预算绩效指标体系下，又增加了很多的新预算信息及公共支出程序，就使得预算工作变得更加繁重复杂，更何况在法国赤字预算情况下实施这样的改革同样也存在一些问题。

（三）应对策略

对于上述法国绩效预算改革过程中存在的问题，笔者认为首先应完善其绩效指标系统的设置，需根据不同“任务”及“项目”的性质，结合各级预算管理人员及广大民意调查，借鉴别国经验，适当减少、精炼并协调各类绩效指标，使其

更有效地为预算绩效评估体系服务；其次应进一步完善公共会计系统的法律建设，减少其中有些法律条款的冲突，更好地发挥其对绩效预算改革的辅助作用；再次应对各公共部门工作人员进行各种形式的在职培训，使其尽快适应此次全面彻底的绩效预算改革；最后，为了确保所有预算信息的高质量及可靠性，应进一步加强预算信息网络系统的建设，提高各类预算文件的“可及性”，使得预算各协作部门能更及时有效地通过完备信息系统进行沟通协调。

五、结 论

新 LOLF 法案框架下的法国绩效预算改革，历经 5 年繁复完备的准备工作，既系统又彻底地对法国以往“以投入为导向”的预算模式进行了改革，创立了以“任务”——“项目”——“行动”为基础的三层级新公共预算构架，构建了以预算会计、政府总会计及成本分析会计为主体的三维新公共预算会计体系，并进一步完善了以财政部门内部行政监督、审计法庭的外部司法监督及议会对公共预算执行过程及执行结果的监督为内容的公共预算监督系统，此外还专门撤并及新建了一系列公共预算部门以适应并促进新绩效预算改革，使之与改革进程协调一致。

实践证明，法国这一公共预算体系的根本性改革，取得了令人瞩目的成绩。首先，通过这种明确的绩效指标与结果目标为基础的责任体制，使得公共服务质量在真正意义上得以有效快速优化，公共资源得到更加高效地利用；其次，赋予管理者更多“责任制”下的自由裁量权，使得管理者在“责任”的框架内能更加灵活地对公资金进行安排，在保证支出合法性与透明度的基础上提高了公共支出使用效率；最后，新公共预算通过详细的三层级形式对预算内容进行详细剖析，可读性更强，内容更完整，有利于议会在投票前对公共预算内容进行事前更加透明化的监督，并且通过政府每年必须呈交给议会的《年度绩效报告》，使得议会更加明确清晰地了解到全年公共预算的执行情况是否能有效达到既定目标，因此有利于议会在事后对公共预算进行更加深入且实际的监督。尽管此次改革成绩斐然，但同时也存在一些亟待解决的问题，比如预算结果目标及绩效指标的设定有待改

进,新公共会计体系需要进一步完善,以及行政管理部门人员需要尽快适应新 LOLF 的相关规定等。

新绩效预算是一种提高政府资金使用效率和效果的内部控制型预算管理方式,它顺应公共管理改革的趋势和民意要求,无论是发达国家还是发展中国家,未来都将融入这种改革潮流中。法国等西方发达国家政府的实践无疑为包括中国在内的后进者提供了宝贵的经验。尽管我国暂时还不具备全面引入绩效预算的条件和环境,如存在财政法律体系不健全,各级政府的法律遵从度很低,合规性差,而且权力机构和民众还不能对政府的预算活动施以有效监控等问题。但是,加强预算管理,提高预算绩效,是我国政府预算管理改革的目标和任务,我国可借鉴法国绩效管理的经验,在预算管理中引入绩效管理理念和某些做法,同时积极进行法制环境的建设、相关技术的研究及监督体系与监督意识的培养,为未来进行绩效预算改革准备必要的条件。首先,需加强预算法制建设,树立全民特别是公务人员的法律意识,为引入绩效预算打好法律基础;其次,可借鉴国外丰富实践经验,开始逐步研究结果目标及绩效指标的制定,并学习建立公共会计系统,为实施绩效预算打好扎实的技术基础;最后,应强化预算监督体系,增强公民的监督意识及公共部门的被监督意识。增加预算透明度,加大预算信息化建设,将更完备易读的预算信息及文件予以公开披露以供公民共同参与并监督,为引入绩效预算做好必需的制度及意识上的准备。

参考文献

- Auberger, P. (2011). *Le financement de la dette publique en période de crise*. Wuhan: Colloque international-Réforme des finances publiques et nouvelle gouvernance.
- Barilari, A. (2003). *Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*. Paris: L. G. D. J. .
- Bouvier, M. & Esclassan, M. C. & Lassale, J. P. (2010). *Finances Publiques*. Paris: L. G. D. J. .
- Bouvier, M. & Barilari, A. (2010). *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*. Paris: L. G. D. J. .
- Baroin, F. (2011). *Présente l'exécution du budget de l'État en 2010*. Available on line: <http://www.>

budget. gouv. fr/discours-presse/discours-communiques_ budget. php? type = communique&id = 4945&rub = 2.

Cour des comptes (2008). *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2007*. Paris : Cour des comptes.

Gitton, F. (2010). *Bulletin d'informations statistiques de la DGCL*, N° 76. Paris : Département des études et des statistiques locales.

L'Agence France Trésor (2011). *Bulletin mensuel de l'Agence France Trésor : Finances publiques ; Déficit et dette*. Available on line : http://www.aft.gouv.fr/aft_fr_23/indicateurs_economiques_20/principaux_indicateurs_142/finances_publices_deficit_dette_149/index.html.

Ministre du budget. (2006). Available on line : <http://www.budget.gouv.fr/actualites/418>.

Mordacq, F. (2006). *LOLF 2006 : La gestion publique sera-t-elle plus efficace?* Paris : Les Notes Bleues N° 305.

Mordacq, F. (2008). *La mise en œuvre d'une réforme budgétaire orientée vers la performance-L'exemple de la France*. Paris : Ministère des finances.

Mattret, J. B. (2010). *La nouvelle comptabilité publique*. Paris : L. G. D. J. .

Ministère du travail, de l'emploi et de la santé, Ministère des comptes publics et de la réforme de l'État, Ministère des solidarités et de la cohésion sociale. (2011). *Loi de financement de la sécurité sociale 2011 en chiffre*. Paris : Ministère du travail, de l'emploi et de la santé.

Rasera, M. (2011). *La modernisation de la gestion publique locale*. Wuhan : Colloque international-Réforme des finances publiques et nouvelle gouvernance.