

关于镇乡(街道)财政整体支出绩效评价的几点思考

徐育阳 | 严徽华 | 张向华

摘要：近年来，各地对于财政专项支出的绩效评价已日渐成熟，对部门整体支出绩效评价工作也进行了积极的实践并积累了一些经验，但对于镇乡(街道)整体支出绩效评价的工作仍处于探索阶段。本文试从基层政府的整体支出绩效评价实践入手，分析目前存在的问题并进行有益思考，对政府整体支出绩效评价工作进行积极的探索。

关键词：镇乡(街道)整体支出；绩效评价

近年来，各地对于财政专项支出的绩效评价已日渐成熟，对部门整体支出绩效评价工作也进行了积极的实践并积累了一些经验，但对于镇乡(街道)整体支出绩效评价的工作仍处于探索阶段。本文试从基层政府的整体支出绩效评价实践入手，分析目前存在的问题并进行有益思考，对政府整体支出绩效评价工作进行积极的探索。

浙江东阳市开展镇乡政府财政整体支出绩效评价试点

2017年，浙江东阳市财政局将两个乡镇列为试点，首次开展了政府整体支出绩效评价工作。

事前设置“73项指标”。评价指标体系是整个评价工作的基础。东阳市财政局评价工作组通过多次研究探讨，结合两个乡镇的实际，围绕乡镇年度工作内容及目标，在预算管理、预算执行管理、预算监督、政府债务

及效益管理等五项一级指标下，设置73项四级指标，将政府履职情况细化分解成可量化指标，并做到两镇评价指标统一规范，力求客观公正反映政府整体支出绩效水平。

事中制作“1份问卷”。评价工作组结合镇政府工作目标和绩效评价相关指标，科学设置调查问卷，内容涉及经济发展水平和质量，社会发展状况，水、空气、森林所构成的自然环境，生产、生活和生态安全情况，政府在哪些方面还应加强投入，居民收入情况，居住环境，所在村庄的美化、亮化、净化，镇政府的工作效果，镇的品味、特色、影响力等11个方面，共计向两个乡镇的政府各部门、学校、企业、部分自然村村民等发放调查问卷348份。

事后列出“4张清单”。在评价报告中列出4张清单，清晰明确反映两个乡镇政府2016年度财政整体支出绩效情况。具体有“财政收支清单”：

分项目罗列被评价乡镇2016年度财政总体收入、支出及结余金额，明确各项收入来源以及所有财政资金的流向。“支出效果清单”：将经济发展、环境治理、社会事业、文化教育、农村建设等方面的实绩，都列在清单上，可清楚看到政府2016年度花的钱取得了什么样的效益，老百姓得到了多少实惠。“存在问题清单”：详细指出镇政府在资金方面、财务管理方面以及内部控制等各个方面存在的问题，并列举了各个问题的具体表现。“建议对策清单”：针对存在的问题提出整改的意见，并就乡镇经济发展方向、优化支出结构、提高财政资金使用绩效等方面提供建议，提供决策参考。

为深入贯彻“全面实施绩效管理”相关要求，东阳市财政局以试点工作为契机，自2018年开始建立镇乡(街道)财政整体支出情况绩效评价机制，以全面推动财政整体支出绩效评价工作，即在重点开展“4321工程”(对4

个镇、3个街道、2个部门、1个乡开展整体支出重点评价)的基础上,要求其他各镇人民政府、各街道办事处开展财政整体支出情况绩效自评,并填报绩效评价报告。2019年将对2018年自评的镇乡、街道开展财政重点评价,通过该项机制的建立,实现镇乡街道整体支出绩效评价全覆盖,迈出了在基层政府全面实施绩效管理的第一步。

镇乡政府财政整体支出绩效评价中的问题

(一)管理过程中的局限。绩效理论上全过程参与管理,从事前的预算绩效管理,到绩效目标监控,再到绩效评价,并将绩效评价结果进行有效应用,形成一个闭环。但由于时间、人力、物力和智力的限制,预算绩效目标的评审很难在抓好质量的同时又抓好覆盖面,总体来说影响力非常有限;在事中的监察环节发挥的作用也非常的有限;事后的绩效评价报告能否发挥作用也很难进行统计和进行考量。

(二)绩效报告的结果应用效果差。东阳市关于镇乡(街道)财政整体支出绩效评价在2017年进行试点工作,于2018年全面铺开,由于推进实施绩效工作历经时间短,有些具体工作与方法还在探索过程中,再加上各镇乡街道对预算绩效工作的重视程度不够等原因,评价结果和反馈不够及时。在报告的应用上还难以与政府行政问责制度相衔接。

(三)绩效评价专业人员缺乏。从基层县市的角度看,参与绩效评价的专业人员相当缺乏,且专业素质不是很高。仅从评价指标体系的设置来看,难以真正全面反映镇乡街道财政

支出的方方面面,再加上对镇乡街道工作内容及职责方面了解不是很全面,评价报告的质量并不是很高。

(四)绩效评价指标设定有待改进完善。绩效评价工作相对繁琐复杂,尤其在于评价指标的设定,具体表现在指标内容和指标设定过于笼统,不够具体、明确,评分尺度难以把握,评价结果不一定真实、客观、准确。

完善镇乡政府财政整体支出绩效评价的对策

(一)科学设定镇乡(街道)整体支出绩效目标。目前,镇乡街道的整体支出绩效目标很难设定,基本上是以年度工作目标为主线,结合镇乡街道重点工作及职能,设定一个总体、概括性的整体支出绩效目标。因此,建议要在设定整体支出绩效目标时,要注重绩效目标的可衡量性。可衡量性不仅是指指标的量化,还包括对定性指标的分级分档表述。有些难以量化的指标,可通过在表述上与历史年度相比(纵向对比)或与全市平均情况进行对比(横向对比)。

(二)加强乡镇(街道)整体支出过程的管理和控制。乡镇(街道)整体支出就是单位利用财政预算资金,履行单位职责,提供公共服务的过程。因此绩效评价的好坏,关键在于对乡镇(街道)整体支出过程的管理和控制,要做好以下几个方面的工作。一是加强对乡镇(街道)预算执行过程的追踪,采取预算单位自行跟踪和财政部门重点跟踪相结合的方式。预算单位对照指标,对每月预算执行过程及资金的使用管理情况进行跟踪分析,形成月度绩效指标预算分析报告。财政部门不定期对重点项目的预算执行情况进行抽查,把握重点项目预算

执行与整体绩效指标的一致性,并出具抽查意见。二是有选择地应用乡镇(街道)的工作考核结果。对于跟绩效评价指标一致的工作考核指标,乡镇(街道)要出具指标完成情况的详细说明。除了合理利用工作考核指标外,对于绩效指标评价更应强调监督的外部性,从形式和内容上保证监督的客观、独立和公正性。三是改进评审方式,采取考核专家现场检查和集中评审结合的考核方式,现场检查更利于考核专家和被考评镇乡(街道)之间的信息对称,更有助于考评结果的客观性和公正性。

(三)加强绩效整体支出绩效评价专业人员培养。加强财政监督力量统筹。应全面选拔更新补充人才库成员,举办财政监督人才库成员专题研讨班,培养财政监督骨干力量。着力建设一支高效、精干、敬业、廉洁的绩效评价队伍,加强财政干部的业务培训,提升一线评价人员的业务能力;同时,注重第三方评价队伍建设,加强中介机构参与绩效评价的管理,充分发挥专家库人才的作用。

(四)提高乡镇(街道)整体支出绩效指标编制水平。乡镇(街道)绩效指标设定应符合“预算主导、具体细化、合理可行”的基本原则。通过把握以下两个方面的要求,提高绩效目标编制质量。一是以预算为主导,增强绩效目标的关联性和可衡量性。乡镇(街道)整体支出绩效目标设定要确定以预算绩效为核心,以预算执行为主线的编制思路;将乡镇(街道)预算与职责相结合,以重点工作为基础,确定整体支出年度预算指标。二是注重各指标的可衡量性和个性化。指标可衡量性,既包括定量指标量化,还包括定性指标的分级分档表述。同

财政支出跟踪绩效评价业务探讨

周勇标

摘要：跟踪绩效评价在财政预算绩效管理中属于事中评价范畴，是加强财政预算项目过程管理，强化项目资金事前事中控制，实现“预算执行有监控”的重要举措之一。本文对目前实施预算绩效跟踪管理中存在的困惑和难点问题进行了探讨，有针对性地提出了跟踪绩效评价指标体系的设计侧重点和具体步骤，以及跟踪绩效评价的具体方法和技术要求等，为跟踪绩效评价实务工作提供了借鉴。

关键词：财政支出；跟踪绩效评价；方法探讨

实施财政支出跟踪绩效评价是实现“预算执行有监控”的重要举措之一。财政支出跟踪绩效评价在财政支出绩效评价体系中属于事中评价范畴，相对于事后绩效评价有其不同的特点。目前各级财政部门在实施预算绩效管理工作中，已经开始逐步从事后评价转向事中事前评价，这也是加强财政预算项目支出过程管理，强化

项目资金事前事中控制，提高财政项目绩效的必然要求。然而，在实际工作中由于事中的绩效跟踪评价项目实施较少，而且实施难度比事后评价大，全面推行还存在较大的难度。同时，我们在实务工作中既碰到不少的困惑和问题，也获得了一些实务经验和相关做法。因此，本文拟就跟踪绩效评价实务工作中的若干问题进行探讨，

以供商榷。

跟踪绩效评价工作实务中的难点问题探讨

（一）阶段性绩效目标的设计确定

项目实施的最终成果目标一般比较明确、齐全，因为对于列入跟踪评价的项目一般都是比较重要或重大的建设类项目，前期一般都实施了较为

时，对于量化的指标值还需要各行业主管部门及时修订行业标准，避免出现量化的指标值太过陈旧的情况。

（五）加强评价结果的推广和应用力度。整体支出绩效评价是透过对财政资金使用和业务数据分析对比，评价绩效指标完成情况，进而取得评价结论，并推进评价结果的应用，最终达到提升公共管理实效和服务水平的目的。要做好评价结果的应用，

重点应注重三个方面的工作。一是建立评价结果与通报相结合的制度。通报的主要内容包括整体支出绩效评价基本情况、考核结果和存在的问题等方面，特别是对于一些社会关注度高、影响力较大的公共项目和重点专项支出。二是建立评价结果与预算安排相结合的制度。对绩效评价结果优秀的，上级主管部门可给予适当表彰和奖励，在下年度安排预算时优先考

虑，对于无正当理由未达到预期的绩效目标，以及对绩效评价意见未实施整改的乡镇（街道），在安排预算时应从紧考虑或不予安排。三要建立评价公开的制度。财政部门要引进绩效评价监督机制，逐步建立绩效评价信息公开制度，将绩效评价结果在一定范围内公开。

（作者单位：浙江省东阳市财政局）

责任编辑 刘永恒