

整合力量打造预算绩效管理多方共治

中央党校（国家行政学院）| 刘旭涛 徐芳芳

改革开放以来，我国各地区、各部门、各单位展开不同形式的预算绩效管理实践探索，预算绩效管理在经历“财政绩效”、“预算绩效评价”“全过程预算绩效管理”之后，步入“全面预算绩效管理”阶段。党的十九大报告提出“全面实施绩效管理”，为新时代推进预算绩效管理指明方向。2018年9月中共中央、国务院颁布《关于全面实施预算绩效管理的意见》提出“基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，实现预算和绩效管理一体化”。文件的出台将预算绩效管理上升到全面管理的高度，标志着形成以全面实施预算绩效管理作为关键点推动政府绩效管理的顶层设计。政府预算绩效管理在实践中探索前进，在取得显著成效的同时也面临诸多问题，预算绩效管理涉及多元主体，需主体进行协同配合推动政府管理提质增效。因此，实现多元主体协同共治在加快政府全面实施预算绩效管理改革进程中尤为重要。

预算绩效管理多方共治存在的问题

（一）上下级主体缺乏纵向协同。经过多年的实践探索，预算绩效管理已逐步实现由小范围试点到全面推进，从中央向地方拓展并延伸到基层部门。基层作为具体实施者，是全面实施预算绩效管理的重点和难点，其整体能力将会直接影响到基层政府治理水平和经济整体运行质量。从纵向上看，预算绩效管理由上级部门推动，下级部门具体落实。在推进过程中，预算绩效管理整体呈现出中央、省级推进较快，大部分区、县推进较为缓慢的局面。上级财政部门基于良好的资源条件推行较快，下级部门受财政资金限制、人员认识薄弱、绩效评价指标体系不健

全等影响，在预算绩效管理中常处于被动地位，有时出现“上有政策、下有对策”现象，上级部门的目标政策在下级部门难以得到有效落实。在预算资金安排上，下级政府预算资金安排更多依赖于上级政府，与评价结果结合程度薄弱。下级政府年初预算安排通常会依据上级政府要求地方财政提供资金保障的文件申请各项资金，或者在当期年度预算平移推算基础上做出以后年度预算，尚未建立中期财政和跨年度预算绩效评估机制。

（二）同级主体缺乏横向协同。我国最早在财政部门推行预算绩效管理，造成当前各地区由财政部门单独推进的局面。一是同级财政部门与预算单位之间缺乏联动。在改革进程中，发现很多预算单位不理解预算绩效管理的内涵，甚至将预算绩效管理工作看成原有工作之外的任务，害怕触及到现有利益格局，与财政部门的配合度较为薄弱。在管理中也未设立协同机制致使规范性不足。二是与预算绩效管理相关的部门包括人大、审计、纪检监察等缺乏配合。比如：地方人民代表大会负责审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算及其执行情况；地方审计部门负责向地方人民政府提交预算执行情况的审计结果报告等。各相关主体职责清晰，在各自职责范围内展开各项工作，但彼此间沟通不足，难以协同配合实现预算绩效管理工作的监督与指导。

（三）预算单位内部缺乏联动。预算绩效管理改革最终要落实到各个预算单位，涉及到预算单位内部所有业务处室及所属单位，须加强预算单位内部协同配合。在预算单位内部，处室之间和全过程管理各环节同时存在限制职能分工、限制效率的问题。预算单位内部的预算绩效

管理工作主要由财务处室单独承担,但项目申报、项目管理、资金分配工作集中于业务部门,财务处室对项目申报、立项等内容并不了解,他们之间的责任与权力划分不对等,最终导致预算绩效管理工作质量和可行性降低。与此同时,在预算编制、执行监控、绩效评价、结果应用全过程预算绩效管理中各处室之间职责定位不够清晰,在具体执行中存在互相推诿的情况,难以实现内部处室之间紧密合作,缺乏全过程动态协同管理。

(四)与社会力量互动贫乏。目前各地方在探索预算绩效管理实践中,更多关注如何提升财政资金使用效益,提升公共服务质量,社会公众外部力量主要体现为间接参与。一是外部主体参与有效性不足。一些地方政府注意到在全过程预算绩效管理过程中设置外部参与途径,如上海闵行区公民参与全过程预算绩效管理,以及各地区普遍推行的公众访谈、满意度问卷测评等。尽管形式多样的参与方式得到广泛认可,但外部参与主体主要在预算绩效评价环节承担信息供给者角色,在其他重要环节如预算编制、结果应用等环节基本无从参与,重大决策依然取决于主要领导人意愿,外部主体参与的回应性、有效性、代表性仍然受到社会各界的广泛质疑。二是外部参与主体参与意识不强。政府财政政策及相关工作具有较高的专业化,社会公众、民间组织等作为重要外部力量对相关政策的知晓程度较低,将政府预算绩效管理更多看成政府部门内部管理行为,同时缺乏参与的基础性技术,如恰当的互动沟通方式、通畅的信息公开渠道、健全的社会监督机制、有效的献言建策途径等,最终导致整体参与积极性不高。

预算绩效管理多方共治具体路径选择

(一)纵向互通协同机制建设。上级政府既要向下级政府的预算绩效执行情况进行监督,又要充分尊重下级政府主动创造性。一是明确预算绩效管理目标,实现战略规划、绩效目标与预算资金安排的有机协同。下级政府具体项目预算来源于整体战略规划,各级财政部门要依据本地实际情况,在贯彻落实国家决策部署基础上制定针对性且操作性强的地方预算绩效管理目标,科学设计预算绩效目标,促使上下协调一致。要特别注意将可以分解到下级政府的目标放到下级预算绩效考评体系当中,避免编制预算时由于目标不同而造成管理低效率。二是建立上下协调、层层落实的工作机制。上级部门定期监督、

检查和评估下级财政部门是否达到预期绩效目标,避免出现虚报、谎报、浪费财政资源现象。三是加强与上级部门的沟通对接,及时了解掌握预算绩效管理改革的政策信息。上级部门在总结预算绩效管理改革共性特征基础上给予下级相应部门指导,可由中央财政部门牵头,省、市、县财政、业务主管部门全员参与预算绩效管理培训,为下级管理注入新鲜活力并强化责任主体意识,实现预算绩效管理自上而下改革。

(二)横向互联协同机制建设。全面预算绩效管理不仅对财政支出管理方式进行变革,更多是对观念的更新,为理顺横向主体间关系确保预算绩效管理有效实施,从职责分工、信息建设、制度安排三个方面提出具体措施。一是明确各主体职责,实现分工合作。各级财政部门要在党委和政府统一领导下,建立与人大、纪委监委、审计等部门的沟通协调机制,还要充分利用社会中介力量推动预算绩效管理改革。二是构建预算绩效管理大数据系统,实现主体间信息共享。围绕预算绩效管理政策,全方位收集并多维度分析数据,采用分类挖掘技术加强数据的关联对比,准确预测财政信息,实现预算和政策制定的一致性。借助大数据技术打破主体间信息孤岛现象,使预算、决算、绩效等资源互联互通,实现系统间有效对比,提升跟踪监控的有效性。建立全国共享的财政数据共享信息系统,取代小范围信息交流和监督,并将该系统与各地方行政服务中心、网上办事大厅、行政审批系统进行有效衔接,接受社会各界广泛监督。三是构建科学的预算绩效评价制度体系,保障多主体有序展开工作。积极推进系统分类的绩效指标库建设,并制定不同类型、不同项目的绩效指标评价标准。通过梳理工作业务流程找出部门间结合点,将协同性绩效指标作为考核主体的重要依据,并采取满意度调查等方式找出协作过程中存在的问题进行改进。

(三)内部有序协同机制建设。政府领导对预算绩效管理工作的重视可以化解改革阻力,考虑在预算单位内部成立预算绩效管理改革领导小组,作为单位内部工作的主要指导机构,对单位领导负责,协调内部各主体工作。同时建立清晰的多元主体责任体系,通过制度途径科学合理且严格划分各主体职责,避免部门职责交叉,还要开展形式多样多层次的预算绩效管理知识培训,消除人员错误观念认识,实现预算单位内部一体化管理。在具体操作上,完善各环节有序衔接的全过程预算绩效管理。明确预算绩效目标并分解各部门、各项目的具体绩效目标,

纵深推进全面实施预算绩效管理的实践困境与对策建议

南京财经大学 | 毛翠英

《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》发布后,各级地方政府迅速开展建章立制、对标找差等工作,着手制定具有地方特色的落实意见和方案。可以说,全面实施绩效管理的公共政策框架与路径已基本形成,下一步我国全面实施预算绩效管理将进入纵深推进的新阶段。

全面实施预算绩效管理的实践困境

(一)地方落实《意见》难以实现普遍性的量质齐升。《意见》要求“力争用3—5年时间基本建成全方位、全过

程、全覆盖的预算绩效管理体系”,明确了各级政府、部门和单位落实这一任务的时限要求。由于在前期探索阶段一直缺少自上而下的统一性预算绩效管理实施办法,各级财政部门在拥有较大自主权的情况下探索本地模式,从而导致目前不同层级、不同地区的政府、部门和单位预算绩效管理实践自成体系、差别巨大、水平不一。因此,在较短的时间内(3—5年),不同地区落实《意见》的实践效果必然在量、质方面出现较大差别。在此背景下,如何以最高效的路径、最低的成本尽快推动各级政府、部门和单位保质保量完成相关任务,实现预算绩效管理“横向到

以绩效作为预算资金拨付的参考依据,一旦预算被批准将进入绩效评价监控阶段,在事前、事中、事后整个过程中强化预算支出绩效跟踪,确保各主体权责明晰,实现协同管理。近年来,地方预算单位基于绩效目标明晰多主体职责的实践探索逐步加深,比如河北省打破单一按预算项目管理模式,变为“部门职责—工作活动—预算项目”三个层级,根据政府决策部署和部门行业发展目标,层层分解确定绩效目标指标,明晰各主体职责便于审核、监控和评价。广东省财政厅同样也设置层次分明的目标体系,通过采用“业务部门绩效自审+第三方初审+财政部门复审”的方式,对列入年度预算项目的绩效目标进行联审,确保绩效目标层层递进、有效传导。

(四)外部主体参与机制建设。社会公众、民间组织等外部参与主体享有政府预算绩效管理情况的知情权和监督权,当前外部主体参与日益深入,在保留传统制度化参与途径之上创新参与方式,新型的“网络评估”、“第三

方评估”等方式应赋予外部主体更多参与机会,延伸评估的深度和广度。政府要通过政策制定将外部主体参与纳入制度化轨道,明确说明参与主体资格、范围、方式等,推动外部主体参与向全过程、具体细节拓展。转变传统观念将外部主体参与视为帮助其发现问题、改进管理的重要方式,搭建财政监督信息化平台,完善信息公开方式,除涉密信息外将绩效目标、评价结果、预算决算草案、专项转移支付、地方资产、债务信息等内容同步报送同级人大,同步向社会主动公开。接受公众依正当程序而进行的投诉建议,鼓励社会公众以网络互动、会议、听证会等方式提问,完善新闻媒体通过现场报道、跟踪采访等形式报道。借鉴上海闵行区做法,预算支出不仅要接受人大代表、专家、公众审计,还颁布规章保障公众代表评审的资格、权利、义务等。最终促进外部主体有序参与,实现政府能力建设的价值目标。□

责任编辑 李燕