

# 国家治理现代化导向下预算绩效刚性选择

黄玉银 | 何世文

财政是国家治理的基础和重要支柱，“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”，是实现政府职能转变，推进国家治理体系和治理能力现代化的必然趋势。但现行预算绩效管理仍然存在一些突出问题，严重影响我国经济高质量发展的进程。本文以国家治理现代化为目标导向，以预算绩效刚性选择为出发点，分析研究目前预算绩效管理中存在的问题，以理念为基础，从制度、管理和技术多维度立体式加强预算绩效管理。

## 预算绩效刚性弱化的现状及成因

我国预算绩效管理改革通过多年的努力，强化了预算绩效管理措施，提升了预算绩效管理质量，部分地方制定了预算绩效管理结果利用办法，但在预算绩效管理中仍存在一些具体问题，具体表现如下。

### （一）预算绩效管理中存在的问题

政府投资支出膨胀，地方政府债务负担增加。我国处于经济转轨时期，投资拉动特征十分鲜明。这种经济增长模式对财政造成巨大压力，使得财政支出居高难下，资金缺口扩大，地方政府债务急剧膨胀。无论在全国还是在地方层面，城乡社区事务、农林水事务和交通运输等投资性支出的规模都在快速膨胀。据统计，2013年地方主要投资性支出占全国

的比值高达96.3%，这意味着投资性支出的主体是地方政府，投资性支出的急剧膨胀是导致地方政府债台高筑的直接原因。

资金的使用效率不高。整体来看，财政部门的支出决算与预算总体保持一致，但是由于各个部门的进度不同，部门之间的项目支出与预算有很大差异，导致部门结余结转资金量大，资金闲置沉淀，资金的使用效率不高。部分地区存在预算编制阶段无绩效目标，预算执行阶段绩效目标约束力不强、随意调整资金，完成阶段绩效指标覆盖面不宽等现象，造成财政资金低效无效、损失浪费等问题。

绩效评价方法简单，评价结果权威性不足。目前我国预算绩效评价目标设置较为粗放，指标体系、评价指标的科学性和合理性不够。在绩效评价方法上主要应用成本效益分析法、绩效目标与实施效果比较法等，相对单一。在评价标准的规定上不明确，使得评价结果权威性不足，仅仅停留在反映情况和问题的层面，结果应用难以落实。

绩效管理的广度和深度不足。许多地区仅在部分重点领域、金额达一定标准的项目或社会关注度高的项目开展绩效评价，绩效评价尚未覆盖所有财政资金，绩效评价覆盖广度不够。有些地方政府的预算绩效管理主要集中在事后评价环节，未延伸到事前和

事中。《中央部门预算绩效目标管理办法》要求区分年度绩效目标和中长期绩效目标，但各地几乎没有单独评估跨期项目，绩效评价与中长期战略规划不相匹配。

绩效约束作用不强。绩效评价结果没能与预算编制有机结合，评价结果应用不充分，约束力不强。尽管有些地方财政部门出台相关文件明确了将绩效评价结果与预算安排挂钩，把绩效评价结果作为财政资金分配的重要依据，但是没有相关的制度保障和奖罚标准，使得评价结果应用于形式。

### （二）问题的成因

预算刚性约束不够。地方预算软约束是转轨经济国家面临的共同问题。地方政府投资膨胀、资金使用效率偏低和规模庞大的地方债务主要原因在于预算刚性不足。我国预算法规定，“各级政府对于必须进行的预算调整，应当编制预算调整方案。”“预算调整方案应当说明预算调整的理由、项目和数额，县级以上地方各级预算的调整方案应当提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。”但地方政府的强势，削弱了预算法的执行。

对预算绩效管理的认识不够。目前受既有的“重安排，轻监督；重争取，轻管理；重使用，轻绩效”的传统惯性思维影响，许多部门、单位还没有树立绩效管理的理念，对绩效管理还

不够重视。许多部门对绩效管理仍处于被动应付、盲目接受的阶段，这些势必会影响到政府预算绩效管理的质量。

绩效管理制度体系不完善。我国目前没有专门针对绩效管理的法律文件，仅仅有财政部出台的办法、方案和指导意见。财政部出台的文件时间先后有差异，没有统筹规划，往往造成文件前后要求不一致，给地方执行带来一定的困难。同时，地方对绩效管理的目标、工作内容、工作流程和评价标准也缺乏相应的规定和制度。

绩效评价指标体系不科学。绩效评价的核心内容是确定绩效评价指标体系。绩效评价指标体系的科学合理，直接影响到政府预算绩效管理的过程质量和结果质量。目前在绩效评价的目标确定、评价指标的选择、权重的设定、评价方法的选定、评价标准的制定等方面还不够科学、完善。

绩效监督与绩效应用不到位。绩效监督不力、绩效评价结果应用不充分严重影响到绩效的刚性约束力。对行政部门的监督不够，助长了部门长官的政府投资扩张动机；信息公开机制不完善，弱化了社会监督；绩效评价结果应用不充分，降低了财政资金的使用效率。

预算绩效评价人员业务素质不高。预算绩效管理、绩效自评人员和第三方评价人员是预算绩效管理发挥作用的主体，其专业水平和业务素质水平直接影响预算绩效管理质量。按照目前中央的要求，预算绩效管理的工作量十分巨大，从事预算绩效管理数量和专业素质面临十分严峻的考验。目前主要是会计师事务所承担预算绩效的评价工作，高校或其他第三方机构参与绩效评价的不多，由于专业所限，他们对财政政策

的理解往往不足，评价方法体系也不够科学。

### 强化预算绩效刚性的措施选择

在新时代背景下，实现全面政府绩效管理的大格局战略，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，必须以绩效理念为基础，从制度、管理、技术多维度立体式加强预算绩效管理，建立起科学、合理的全面预算绩效管理体系，实现国家治理现代化。

#### （一）理念维度

一是强化全面绩效管理理念。绩效理念是全面实施预算绩效管理的前提，各级政府、各部门都要牢固树立绩效管理的理念，重视和支持预算绩效管理工作，强化绩效意识，将绩效理念与预算编制、执行、监督有机整合在一起，将预算绩效管理一体化的理念贯穿日常工作的全过程。

二是坚守预算和绩效刚性约束。将预算刚性与绩效刚性约束贯穿于预算绩效管理全过程。无刚性的预算会使政府投资膨胀，无刚性的绩效会造成财政资金严重浪费。应坚持预算绩效刚性约束，提高绩效评价结果的权威性、公信力和实用性，做到无绩效少安排资金，无预算不安排资金。

三是创造条件实现预算绩效管理向绩效预算转变。绩效预算与预算绩效管理是两个不同的概念，实施绩效预算需要理念的转变和适当的制度安排。西方国家预算管理方式大多采用绩效预算。我国学术界一直在研究其在我国实施所需要的外部环境，应积极创造条件，适时推进预算绩效管理向绩效预算转变。

#### （二）制度维度

一是建立预算绩效管理相关法

律制度。完善的绩效管理规章制度是保证政府预算绩效管理质量的关键因素。目前政府预算绩效管理还没有建立完善法律法规体系，影响了政府预算绩效管理的质量。结合我国新修订的《预算法》，制定绩效预算管理的专门法律，使预算绩效管理有法可依。

二是加强地方法规建设。地方政府要综合考虑多种因素，立足实际，制定预算绩效管理指导意见和实施办法，明确绩效管理目标，制定具体的工作内容和程序，为预算绩效管理工作提供文件依据。

三是完善规章制度。加强顶层设计，通过制度引领绩效管理工作。应建立和完善绩效管理工作制度、监督制度、成果应用制度、信息公开制度等，使预算绩效管理工作有规可循、有据可依，提升预算绩效管理工作质量和水平。

#### （三）管理维度

一是明确职责，建立工作协调机制。由于预算绩效管理是一项涵盖预算全过程的系统工程，涉及到部门预算单位、财政部门、人大、审计部门、第三方等多方主体。应确立各级党委和政府、部门和单位、项目责任人的主体责任，明确各自职责及分工，形成相互配合、相互制衡的协调机制。

二是建立激励问责制度。在预算绩效管理的组织构架中，各部门是预算编制和执行的主体，应承担主体责任。通过建立激励问责制度，强化激励约束，将预算绩效与部门预算资金安排挂钩，与干部政绩考核挂钩，与转移支付挂钩，充分调动各部门和单位干事创业的积极性和开展预算绩效管理工作的自觉性。

三是培养绩效管理人才，培育第三方市场。预算绩效管理涉及面广、

难度大,预算绩效管理的要求越来越高,需要预算绩效管理人员掌握预算绩效管理知识体系和专业能力,同时也需要借助第三方市场力量。参与绩效管理人员业务知识、专业能力和经验、服务意识等决定着绩效评价结果的客观性和公正性,进而影响到政府预算绩效管理质量。因此,需要培养预算绩效管理从业人员认真学习领会政策,了解改革动态,掌握预算绩效管理相关制度和办法。

#### (四)技术维度

一是优化绩效管理流程,完善绩效评价体系。规范的流程是提高工作效率的重要手段,按照全面预算绩效管理的目标导向,梳理绩效管理环节,优化绩效管理工作流程,探索出通用的绩效评价方法和模式。绩效评价的核心是建立绩效评价指标体系,指标体系的科学性决定了评价结果的合理性。应从绩效评价的目标确定、指标的选择、权重的设定、评价方法的选定、评价标准的制定等方面深入研究,建立科学、合理的绩效评价指标体系。

二是建立预算绩效管理信息系统。将绩效管理的制度和流程嵌入到信息管理系统中,通过信息化的手段,将预算编制、预算执行、预算监督和绩效管理有机融合,通过系统固化,减少人为变动的因素,提升工作质量和效率。

三是加快推行政府会计制度。西方发达国家经验表明,绩效预算改革需要与政府会计制度改革同步进行。目前实行以收付实现制为基础的预算会计,不能够全面、真实地反映预算信息,而实行以权责发生制为基础的政府会计制度,可以保证绩效信息与预算财务信息的完整性和可靠性,通过政府财务报告公开可以约束政府权力,防范债务风险,评价政府绩效,提升政府治理水平。□

(作者单位:江苏省南京市财政局)

责任编辑 雷艳

## 政府购买服务知识问答

### 问:尚未分类的事业单位能否参与政府购买服务?

答:尚未分类的事业单位不能参与政府购买服务。尚未分类的事业单位有主要承担行政职能的,也有主要承担公共服务职能的,职能定位和财政保障情况较为复杂,在未确定分类前,不宜参与政府购买服务,应当待其明确分类后按照《财政部中央编办关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》(财综〔2016〕53号)有关规定实施改革。

### 问:群团组织参与政府购买服务如何进行分类定位?

答:(1)对于纳入行政编制管理的群团组织机关,国办发〔2013〕96号文件和《政府购买服务管理办法(暂行)》均明确规定,可以作为政府购买服务的购买主体。

(2)对于纳入事业编制管理且经费完全或主要由财政负担的群团组织,参照《财政部中央编办关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》(财综〔2016〕53号)有关规定精神,这类群团组织应当比照公益一类事业单位,既不宜作为政府购买服务的购买主体,也不宜作为承接主体。

(3)对于经费完全或主要不由财政负担的群团组织及其所属单位,可以作为政府购买服务的承接主体,参与承接政府购买服务后应依据政府购买服务有关规定实行相应管理制度改革,切实转变职能、推进政社分开。

### 问:社会组织在参与政府购买服务方面有什么具体作用?

答:一是承接政府购买服务项目,发挥自身专业化能力,提高公共服务提供的质量和效率。二是作为社会公众参与社会管理的重要载体,社会组织可以有效组织社会劳动力资源参与公共服务提供,参与社会公共管理,有利于提高社会治理水平。三是发现并向政府反馈社会公众对公共服务的需求,提出公共服务供给方案建议,促进公共服务供求的有效对接。

### 问:社会组织承接政府购买服务是否享受税收优惠政策?

答:2018年2月,财政部、税务总局联合印发《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》(财税〔2018〕13号),对非营利组织免税资格认定政策进行修订完善,调整了非营利组织工作人员工资水平的认定条件,适当扩大了非营利组织免税优惠政策覆盖范围,并强化了对非营利组织的监管。社会组织承接政府购买服务,应当依据税收法律法规规定缴纳相关税收,符合条件的可享受国家统一税收优惠政策。

(财政部综合司供稿)