

分级分类构建专项扶贫资金预算绩效管理体系

姚赛东

自“精准扶贫”战略和2020年的扶贫总体目标提出以来，从中央到地方各类扶贫资金大规模投入，涉及地区广，项目数量庞杂，资金流转层级多，为资金监管及使用绩效发挥带来巨大挑战，制约着扶贫总目标的实现。本文按照“分级分类——指标体系——全过程管理”的思路建立专项扶贫资金全过程预算绩效管理体系，并探讨多层次绩效管理体系在实践中的应用问题。

专项扶贫资金预算绩效管理的必要性

随着脱贫攻坚工作逐步深入，我国财政专项扶贫资金投入逐年增加，无论是资金总量、还是分配及管理方式都在不断变化调整。

自2013年“精准扶贫”战略提出以来，我国各级政府投入的扶贫资金总量呈持续跨越式增长，从2012年的690.78亿元增长至2017年的3249.56亿元，其中2016年、2017年的投入增长幅度分别达86.26%、42.16%。同时，当年扶贫资金支出在全国公共财政支出的占比从2012年的0.55%提升至2017年的1.60%。

资金来源较多，除中央财政专项扶贫资金外，还有省市县各级配套以及社会资本投入。同时，扶贫资金的流转层级多，往往经中央、省、市最终流转至县甚至村进行扶贫项目的开

展及资金支出。各地致贫原因差异较大，因此扶贫资金支出方向多，涉及领域较广，包括产业发展、教育、健康、生态、社会救助、农村基础设施建设、文化及能力提升等，涉及基层社会和经济发展的方方面面。

根据《中央财政专项扶贫资金管理办法》的要求，中央财政专项扶贫资金项目审批权限下放到县级，由各地方以脱贫成效为导向，统筹整合使用相关财政涉农资金。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》中更是提出全面实施预算绩效管理的必要性，要求构建全方位预算绩效管理格局，建立全过程预算绩效管理链条。然而在实践中，各地区实施情况差异较大，项目数量庞杂，基层单位的绩效管理意识薄弱，管理水平和手段相对落后，导致管理规范性不足，管理标准不统一，各级政府难以对扶贫资金的运行、资金使用绩效进行有效的监控。此外，在扶贫资金的分配、管理和实际执行过程中，由于不同层级政府、不同部门对扶贫专项资金的管理目标和要求侧重点不同，构建标准统一、内容明确的扶贫专项资金全流程预算管理体系具有现实必要性。

专项扶贫资金预算绩效管理体系建设总体思路

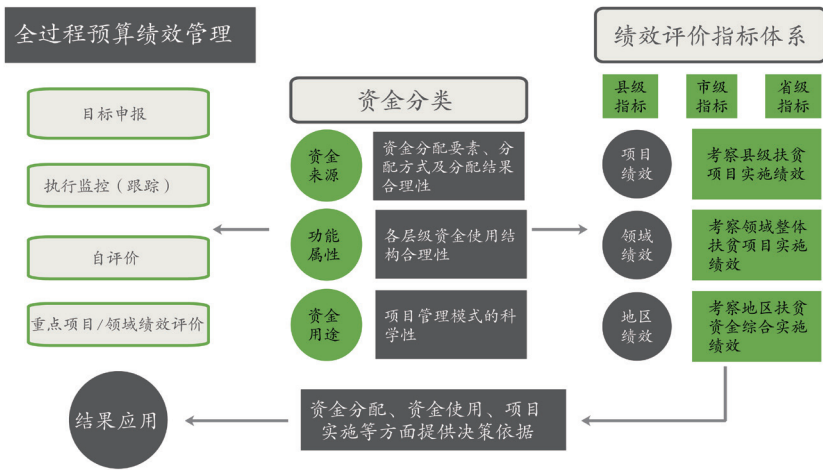
专项扶贫资金预算绩效管理体系

建设的总体思路围绕“分级分类——指标体系——全过程管理”的逻辑展开，基于对当前扶贫资金投入现状的分析，重点通过中央、省级、市县扶贫资金的梳理，形成以实施主体、实施流程、资金分类等为标签的分类体系，并在分类基础上通过指标体系建设及信息化手段对应建立专项扶贫资金全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。分级分类体系的构建包括三个方面：

其一，管理实施主体分类，包含省市县三个层级，各层级在项目立项决策以及监督管理过程中的规范要求、分析要点根据各层级实施主体不同而有所差异。县级作为项目的末级实施单位，其分析要点主要集中在资金支出方向的合理性，项目统筹管理与实施的规范性及有效性；省市级作为监督管理单位，其分析要点主要集中在项目的统筹监督机制的健全性和执行有效性。

其二，资金分类，包括资金来源、资金功能属性、资金用途。资金来源主要按照财政资金归属的层级不同，资金功能属性主要基于资金投入的领域和拟发挥的功效不同，资金用途主要根据资金应用到的具体项目中的作用和管理要求不同。资金分类是绩效管理指标和标准设计的前提。

其三，扶贫绩效衡量层次，包括



扶贫专项资金绩效管理体系建设思维导向图

项目、领域、地区三个层面，管理重点各不相同。其中项目层级反映实施单位(县级)扶贫资金投入的绩效；根据项目实施内容形成领域的综合性指标，用以反映不同类别资金对应的领域扶贫绩效；不同领域的绩效指标通过资金占比等要素进行系数加权后形成地区扶贫资金绩效成果，并为以后年度的资金分配、资金管理、项目实施等方面提供决策依据。

基于上述三种分类体系，科学设计适用于扶贫资金绩效管理的指标体系、管理规范 and 决策分析模型。指标体系的构建包括决策、管理、绩效三个模块，与常规绩效评价指标体系共性框架保持一致。在管理体系规范上，包括绩效目标管理、绩效运行监控、自评价、重点项目/领域绩效评价、评价结果应用等各环节，建立全过程预算绩效管理链条。依托指标和管理规范，结合实际绩效数据，还可进一步开展决策分析，例如依据资金来源分类，分析当前自中央至地方的资金分配要素、分配方式及分配结构的合理性；通过对资金功能属性

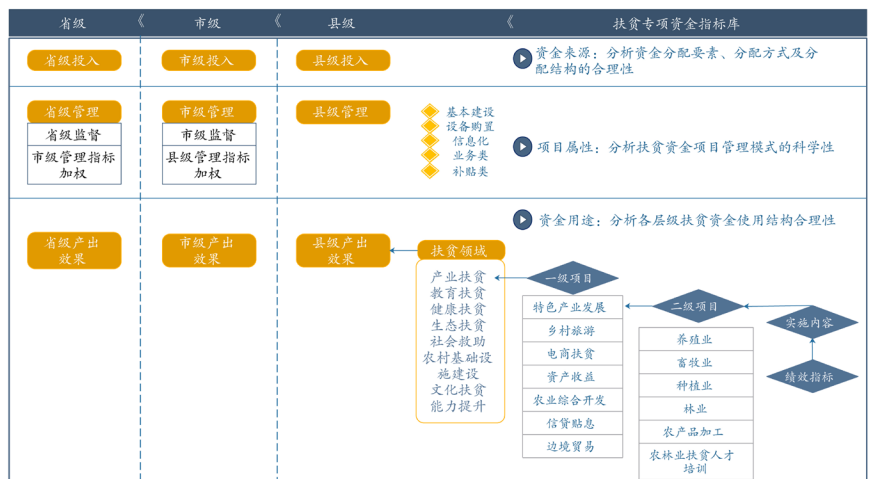
分类，判断当前各层级扶贫资金使用结构的合理性；通过对资金用途分类，反映扶贫资金项目管理模式的科学性。

专项扶贫资金预算绩效管理体系实施路径

首先，通过中央、省级、市县扶贫资金分类梳理，形成以资金来源、资金功能属性、资金用途为标签的专项扶贫资金分类体系，为以县村为实

施主体的绩效管理工作的开展奠定基础。按照资金来源，中央扶贫专项资金的分类依据国家扶贫开发办公室资金分配口径、其他中央专项扶贫资金分配展开；省、市县扶贫资金分类通过选取代表性样本进行整理，资金分类应遵循互斥、穷尽的原则。按照资金功能属性，扶贫专项资金可划分为产业扶贫、易地扶贫搬迁、就业扶贫、危房改造、教育扶贫、健康扶贫、生态扶贫等，对各类用途分类进行定义，使各分类定义明晰、互斥，分类整体完整，包含全部扶贫资金用途。按照资金用途，划分为基本建设、设备购置及维护、信息化、业务类、补贴类等，并梳理根据各类资金项目实施管理的特征和要求，为后续全过程预算绩效管理体系中目标申报、执行监控等环节的设计提供依据。

其次，建立分层级、分领域专项扶贫资金绩效指标体系。根据专项扶贫资金的流转层级分为省级、市级、县级指标体系，分别包含投入、管理及产出效果类指标。其中，投入类指标对应资金来源的标签分类，分别通过指标对县级、市级、省级扶贫资金



专项扶贫资金绩效指标库实施路径图

分配要素、分配方式及分配结果进行考察。管理类指标对应资金用途的标签分类,分别在省、市、县三个层级形成基本建设、设备购置及维护、信息化、业务类、补贴类五类共性绩效指标,充分反映扶贫项目实施流程的个性化特点及管理规范性要求。

产出及效果指标对应资金功能属性的标签分类,首先划分扶贫九大领域,包括产业扶贫、教育扶贫、健康扶贫、生态扶贫、社会救助、农村基础设施建设、文化扶贫、能力提升。每一领域下按照行业、扶贫方式细分一级、二级项目,二级项目为一级项目细分的实施内容。一级项目对应的指标体系,按照全口径资金、专项扶贫资金两类资金统计口径分别形成指标体系,全口径资金统计对应的绩效指标反映地区全部财政资金投入下,某

领域当前的综合发展水平;专项扶贫资金统计对应的绩效指标反映地区某一专项扶贫资金投入后,该领域的增量发展情况及扶贫成效,二者相互对照为地区扶贫资金的投入领域、投入规模等决策提供依据。

第三,构建专项扶贫资金全过程预算绩效管理体系。从不同的管理实施主体和绩效管理要求出发,根据以资金来源、资金功能属性、资金用途为标签的专项扶贫分级分类体系,结合扶贫资金在目标申报、资金管控、项目管理等方面的要求,各环节设计相应管理表单,明确考察要素,供“目标申报——运行监控——自评价——重点项目/领域绩效评价——结果应用”全流程预算绩效管理中各环节使用。

第四,开展专项扶贫资金绩效数据分析及应用。通过信息化手段实现

绩效数据全面采集、后台数据校对分析等功能,扩大数据采集范围,提高数据采集质量,实现专项扶贫资金的项目管理实时化。在此基础上,结合建档立卡及卫生、教育、民政等部门的行业数据建立“贫困人口——扶贫项目——扶贫资金”的分析链条,运用上述专项扶贫资金评价指标体系形成的项目、领域、地区多层级绩效结果广泛开展数据分析,实现扶贫精准管理。同时,建立评价结果与结果应用的联系路径,形成可行的结果应用方式,包括调整预算分配要素、调整资金使用结构、优化资金管理及项目管理模式、为考核奖励资金分配提供依据等。□

(作者单位:上海闻政管理咨询有限公司)

责任编辑 雷艳

