

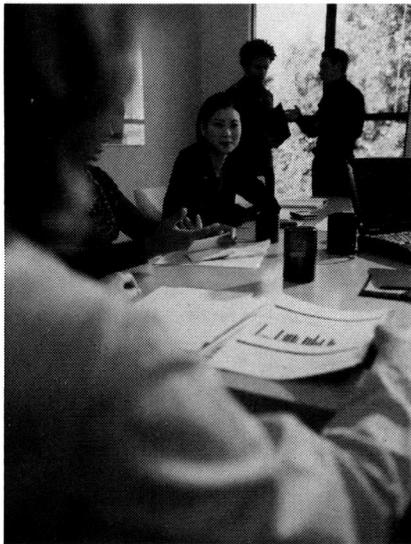
行政事业单位预算绩效考评探析

■ 陈东辉 朱 冉

预算绩效管理是一种以目标为导向的管理理念和管理方式,其核心是通过建立科学、规范、量化的预算绩效评价体系,对公共支出绩效目标的实现程度及效果实施考核与评估。行政事业单位是政府履行公共管理和公共服务的重要载体,是财政预算执行的主体。就我国现阶段而言,借鉴国际经验,大力推进行政事业单位预算绩效考评,对于完善公共财政体系,提高政府管理效能和财政资金使用效益具有重要意义。

一、当前预算绩效考评存在的主要问题

(一) 对预算绩效管理缺乏足够重



视。我国将绩效管理理念引入政府预算领域的时间不长,受传统计划经济观念和行政管理体制的影响,一些部门对绩效管理缺乏足够重视,对绩效考评存在模糊认识,从各自局部利益出发,热衷于申请项目和资金,而对经费使用的质量和效益关注不够。缺乏一定的责任意识,认为预算绩效考评仅仅是财务部门的工作,没有意识到预算绩效管理是一项涉及到政府管理方方面面的系统工程,需要各部门的共同参与和通力协作。

(二) 对预算绩效考评缺乏约束机制。预算绩效考评的最终目标是要以财政支出考评结果为依托,考核政府提供的公共产品和公共服务的质量和效益。这一目标的实现依赖于预算绩效考评结果同预算资金分配紧密结合的预算约束机制。但从近几年行政事业单位预算绩效考评试点的情况来看,由于在考评对象的选择、绩效目标的确定、考评方法的使用、考评职责的定位等方面缺乏统一的标准和可操作性强的管理办法,预算绩效考评结果无法真正成为预算资金分配的前提和依据,造成“考评与不考评一个样、考评结果好与不好一个样”的尴尬局面,削弱了各部门参与预算绩效考评的主动性和积极性,使得预算绩效考评工作在很多情况下流于形式,阻碍了预算绩

效考评作用的发挥,影响了预算绩效考评工作的权威性。

(三) 对预算支出效果缺乏分析考核。绩效考评按考核指标分类可分为业务考评和财务考评。业务考评内容主要包括立项目标的合理性、项目目标的完成情况、项目验收的有效性、项目经济社会效益等。财务考评内容主要包括资金落实情况、实际支出情况、财务信息质量等。不难看出,业务考评最能体现绩效管理“以结果为导向”的本质特征,最能反映预算支出最终效果,应是绩效考评工作的重点。然而,从目前各部门开展的项目支出绩效评价试点情况来看,基本上还是以财务遵从性指标和业务合规性指标为主,偏重于反映项目本身的管理状况和财务状况,对于预算资金运用的最终效果缺乏全面系统的动态分析与考核。绩效考评中定性考评多、定量考评少,导致绩效考评所获信息的可信度不高,价值不大。

二、推进行政事业单位预算绩效考评的建议

(一) 加快预算绩效考评的法制化建设步伐。从国外公共预算绩效管理的发展看,顺利推进绩效管理改革必须获得法律保障。我国预算管理



起步较晚，法制建设近乎空白，中央和地方均处于探索阶段，影响了财政支出绩效管理工作的深入开展和整体成效。为此，我国应加快财政支出绩效管理的法制化建设步伐。一是应在现行的《预算法》、《审计法》等法律中增加有关绩效考评的条款，加强对财政支出管理的约束力，确立预算支出绩效考评的法律地位。二是应逐步建立健全财政支出绩效考评的专门的法律法规，将预算支出绩效考评的目的、程序、结果应用及相关行为主体的权利和义务以法律的形式固定下来。在这一框架下，行政事业单位还应结合本部门实际制定具体的绩效考评实施细则。三是社会公众中普及绩效管理理念，营造“讲绩效、重绩效”的社会氛围，保障我国预算支出绩效考评走上制度化、规范化的轨道。

(二) 逐步完善公共支出绩效评价指标体系。绩效评价指标是实行绩效考评的核心。但是行政事业单位预算支出往往并不像企业那样具有直接的经济效益，很难用单一的成本、效率、产出等指标去简单评估。从当前绩效考评工作实际出发，建议按照“先简后繁、先易后难”的思路逐步完善绩效评

价指标体系。一是从项目支出入手，挑选与部门职能和年度重点工作任务联系较紧密、社会效益较明显的项目作为考评对象，研究制定分项目的绩效考评指标，指标的设置要和项目目标有直接的联系。二是绩效考评指标的选择应以定量指标为主，定性指标为辅，对确实难以量化的预算支出效果、影响程度用定性指标来衡量，以增强绩效考评工作的可操作性和绩效考评信息的利用价值。三是财政部门应针对不同部门、行业、项目特点尽快研究制定共性考评指标，增强绩效考评结果在不同年度之间的纵向可比性和不同部门之间的横向可比性。对于个性考评指标，则应由各部门根据考评对象和绩效目标研究制定并保持相对固定。

(三) 设立预算绩效考评的组织机构。当前行政事业单位预算绩效考评工作主要由财政部门牵头并组织实施，这种组织管理形式存在着明显的弊端。从专业技术角度来看，行政事业单位预算支出内容繁杂、涉及范围广泛，专项支出所对应的行业标准也各不相同，绩效考评工作由不具备专业优势的财政部门来承担，显得有些“勉为其难”；从公共财政角度来看，对公共支出效果

最有发言权的应是享受公共服务和公共产品的社会公众，而仅由公共产品的提供者进行绩效考评，难免有自我美化的嫌疑。因此，应理顺工作职能，在行政事业单位设立一个由财务部门牵头，业务部门、中介机构、行业专家和社会公众共同组成的绩效考评专门机构，采取自我考评和社会考评相结合的方式，统一协调推进绩效考评试点工作。

(四) 进一步深化部门预算改革。进一步深化部门预算改革，不断提高预算科学化精细化管理水平，为实施预算绩效管理夯实基础是当前的务实之举。一是在完善基本支出定额标准体系的基础上加快项目支出定额标准体系建设，提高预算编制的规范性和准确性。二是加强项目支出管理，严格项目的申报、审核和批复，其中项目清理、项目文本填报等基础工作是项目预算安排、管理和实施绩效考评的基本依据，应加以重视。三是规范和强化行政事业单位国有资产管理，推进资产管理与预算管理的有机结合，逐步实现资产的合理配置和有效利用。

(五) 加强绩效考评结果的运用。一是建立预算资金分配同预算绩效考评相结合的约束机制。财政部门和各行政事业单位将预算支出绩效考评结果作为安排以后年度预算的主要参考依据，对实施效果较差的项目取消或减少资金分配数额，及时调整和优化本部门以后年度预算支出的方向和结构。二是建立预算管理同预算绩效考评相结合的整改机制。财政部门和各行政事业单位针对绩效考评中发现的问题，制定切实可行、针对性强的改进措施，加强预算管理。三是建立绩效考评结果公开发布制度，将绩效考评结果在适当范围内公布，引导社会公众参与绩效考评，提高预算支出的透明度。

(作者单位：国务院新闻办公室)

责任编辑 周多多