

深化财政资金绩效考评制度改革的思考

■ 马哲实

从2003年开始,财政部逐步出台了不同经费的支出绩效考评办法,并组织实施。北京、广东、浙江等省市财政部门陆续出台了各自的绩效考评办法,开始了考评的试点与推广。绩效考评工作自推行以来,对宣传绩效理念、促进财政资金使用效益的提高起到了显著的作用。但由于开展的时间不长,工作中也暴露出一些问题,制约着绩效考评作用的充分发挥,亟待研究解决,以强化绩效管理,深化财政预算管理改革。

一是绩效考评的工作目标和功能定位不够明确。在绩效考评的实践中,有的部门关注考评多,关心绩效少;关注一事一议的一次性考评项目多,关心持续性考评项目少;关注合规性审核多,关心业务绩效考评少,以至于绩效考评成了为了考评而考评。其问题的实质是工作目标不够明确,把手段当成了目的。

二是绩效考评与预算管理相结合不够,绩效考评结果的应用有待加强。绩效考评本身作为财政预算管理改革的重要一环,是服务、服从于财政预算管理的,但目前二者存在脱节的现象,绩效考评的结果应用水平尚处于初级状态,尚未形成固定、连续的应用体系,对部门预算安排的科学性、合理性难

以发挥建设性作用,不能起到制衡的效果。

三是绩效考评的质量难以保证,公信力有待提高。突出表现为考评过程中项目频繁调整,缺乏严肃性;过分依赖社会中介机构,对中介机构缺乏有效监督;专家库的质量不高,存在过于依靠专家考评的现象;考评结果优秀的多,未能真实反映单位预算财务管理现状。另外,中介机构的独立性难以保证,存在考评协商的问题。

四是绩效考评工作指标体系有待进一步完善。考评指标体系单一的问题较为突出,考评指标反映共性的多,反映个性的少,如过多地关注会计信息、招标程序、合同管理等规范性指标,而对支出效益的个性化考察明显不足,难以真实地、有效地反映、描述工作的绩效,制约了考评工作的深入开展。

五是法律法规建设有待加强。绩效考评作为财政预算管理的一项重要改革工作,涉及面广、影响大,应当建立在法律法规的基础上。但目前绩效考评工作缺乏法律上的有力支持,这种状况会随着绩效考评工作的开展产生严重的矛盾和问题。简单地说,如果财政部门根据绩效考评的结果对部门的预算实施奖惩,追究相关责任,那么部

门可能会不服,因为有关预算计划都是经过人代会审议,部门不应承担项目绩效不佳的责任。进一步地说,如果绩效考评结果不能有效地应用,那么,绩效考评工作也就缺乏存在的基础。

财政资金绩效考评制度在我国作为一项新生事物,必然会面临着错综复杂的形势,面临各种各样的问题和困难。深化我国财政资金绩效考评制度改革,关键是要贯彻科学发展观,坚持用发展的观点和创新的观点指导考评工作,强化管理,健全制度,完善机制,进一步发挥绩效考评的功能作用,构建更加科学、规范的绩效考评新模式。

(一)明确工作目标,构建绩效考评长效机制。绩效考评的工作目标是什么,其功能如何定位,是深化绩效考评制度改革所需要首先予以解决的问题。在财政预算管理链条中,与绩效考评相对应的是绩效预算,考评是对绩效预算实现程度的考评。但目前我国尚不具备推行绩效预算的条件,主要是法律上、观念上的条件尚不成熟,需要在绩效考评与绩效预算之间设定一个过渡性目标。绩效考评工作有支出项目考评、单位考评、部门考评、财政预算综合考评四个层次,而财政预算

综合考评即绩效预算考评，部门考评与部门预算契合。因此，目前应当以部门考评为主，单位考评与项目支出考评为辅。从绩效考评的功能定位看，应把考评与部门预算对应起来，发挥绩效考评对部门预算的制衡作用，转变资金决定预算的现行模式，实现以绩效为导向的财政预算管理。所以，绩效考评的工作目标可以表述为以财政对部门综合考评为重点，以单位自评和重点支出项目考评为补充，发挥制衡作用，推进以绩效为导向的绩效预算管理制度建设，构建长效机制。

(二) 创新绩效考评机制，实现绩效管理与管理相结合。当前财政工作中存在的一个突出问题是一方面财政预算决策缺少依据，为什么安排经费、怎样安排经费缺乏科学的论证；另一方面，绩效考评却未能与财政预算决策有机联系起来，发挥基础性作用。因此，创新绩效考评机制要先实现绩效考评与预算管理的紧密结合，向预算管理的两头延伸，切实发挥绩效考评对部门预算的制衡作用。即以提高财政资金使用效益为目标，以延伸绩效考评与创新点，以深化考评结果应用为着力点，推进绩效管理与预算管理相结合，提升考评工作水平。一是建立财政支出项目事前评估机制，即绩效考评在部门预算编制环节要发挥事前制衡作用，进行事前绩效评估，对于缺乏绩效的项目要予以否决，不得编入部门预算。这样，财政预算管理的五个环节要变成六个环节，即事前绩效评估、投资评审、部门预算编制、政府采购、国库集中支付、事后绩效考评，将从根本上改变“资金决定预算”的财政预算决策模式，逐步建立起“绩效决定预算”的财政预算决策模式，从而提高财政预算决策的科学性、有效性，充分发挥财政资金效益。二是建立科学的绩效考评结果应用机制，即要发挥绩效考

评的事后制衡作用，绩效考评结果要反馈回来，与部门预算紧密结合起来，切实发挥考评在部门预算管理中的主体性作用。首先，建立考评结果公开批露制度，有关结果要提交人大、政府，供有关领导决策时参考；同时，在一定范围内予以公开，接受社会的监督。其次，建立问题整改机制，对于考评过程中发现的问题，要层层落实整改责任，并进行追踪检查，确保整改到位。第三，要硬化考评结果对部门预算的制衡，根据考评结果，对单位下年度的部门预算予以适当的倾斜或制约。

(三) 强化考评管理，提高公信力。考评管理是绩效考评工作具体实施时的重要一环。规范考评管理，有利于强化考评工作的针对性，提高考评工作效率和公信力，为考评结果的应用奠定基础。一是规范考评实施体系。目前实施预算支出项目绩效考评的范围比较窄，大部分项目尚未纳入绩效监管的范围，难以满足财政预算管理工作的需要。因此，财政部门应按照“抓大放小”的原则，以支出考评全覆盖为目标，分类组织实施，财政部门主要组织部门考评和重大支出项目考评，对于其他一般性的支出考评主要由部门组织实施。应加大部门自评的推广，形成多层次的财政资金绩效考评实施体系，实现广覆盖。对于一般性自评项目，要研究非专家考评的方式，实行专家考评与非专家考评相结合。二是建立规范的会计师事务所及考评专家遴选机制。首先，应建立会计师事务所或考评专家随机抽选的机制，减少人为干扰。其次，考评所需经费由财政部门实行国库集中支付，有效地割断考评单位与会计师事务所或考评专家的内在利益联系，确保会计师事务所或考评专家的独立性。三是加强考评质量监控，实行考评抽检，确保考评质量。财政部门对会计师事务所的考评及部门自评

要进行抽检。对经抽检发生问题的会计师事务所或专家，要暂停考评资格，并依法追究有关责任；对部门自评发现问题的要督促整改，并改由财政重点考评。

(四) 完善考评指标体系，提升工作水平。绩效考评指标体系建设是当前考评工作亟待加强的领域，关系到考评工作的质量和结果应用的有效性。因而抓好这一工作对于推进绩效考评工作有着积极的现实意义。一是完善绩效考评指标体系。要在广泛调研和吸收国内外先进经验的基础上，加快修订现有考评指标体系，突出项目绩效，注重成本效益分析，适当降低合规性考评指标的比重，逐步建立定性和定量相结合、共性和个性相结合的指标体系。二是探索制定分行业考评指标体系，即按照项目和行业进行归类，对具有行业特色的支出项目制定个性化的行业或某类专项资金考评指标体系，以增强考评指标体系的针对性和精确性。

(五) 强化法律法规建设，夯实工作基础。绩效考评面临的问题和困难越多，越需要加强制度建设，进一步巩固工作基础。一是要提高财政资金绩效评价工作的法律层次，即国家应研究修订预算法，把绩效考评工作作为一项加强财政预算管理的措施纳入预算法，使绩效考评具有法律上的基础。二是要根据修订的预算法进一步完善绩效考评相关制度，包括制定财政支出事前绩效评估制度、绩效考评结果应用管理办法、绩效考评实施规程、绩效考评监督管理办法等，使绩效考评工作走上制度化、规范化的轨道，为发挥绩效考评的制衡作用奠定基础。

(作者单位：财政部财政科学研究所)

责任编辑 常嘉