

坚持探索创新 不断提升预算绩效管理水平

——全国预算绩效管理工作会议座谈纪实

□ 本刊记者

推进预算绩效管理是深化预算管理制度改革、完善公共财政体系的重要内容,对落实财政科学化精细化管理、提高财政资金使用效益具有重要意义。



近年来,我国在预算绩效管理方面开展了积极的探索和实践,绩效评价试点稳步推进,评价制度不断健全,评价结果应用逐渐深入,增强了各部门单位的责任意识,提高了财政资金的使用效益和政府工作效率。4月21—22日,财政部在广州召开了全国预算绩效管理工作会议。会上,各省(自治区、直辖市、计划单列市)财政厅(局)和部分中央部门的代表围绕近年来开展绩效评价的经验做法、取得的成效和存在的问题,以及下一步推进预算绩效管理改革的思路进行了充分交流。

绩效评价试点扩面增效

2003年起,在财政部的统一部署下,中央部门和地方各级财政部门积极开展财政支出绩效评价,在理论研究、制度建设、机构设置和评价试点等方面都进行了有益的尝试。几年来,通过完善体制机制,创新工作方法,评价范围不断扩大,评价质量逐步提高。座谈中,代表们介绍了近年来绩效评价试点的进展情况和取得的成效。

广东省财政厅副厅长沈梅红:2003年起,广东省财政厅开始推行预算绩效管理改革,经过七年多的探索创新,不断将绩效管理理念引入到预算编制、执行及监督等环节,初步构建起了“事前绩效审核、事中绩效督查、事后绩效评价和问责”的预算管理框架,增强了预算部门单位的绩效观念和责任意识,切实提高了财政资金的使用效益,取得了良好效果。几年来,通过部门单位绩效自我评价和财政部门牵头重点评价的方式,全省各级财政共实施绩效评价项目15245个,涉及财政资金2760亿元,项

目优良率从2005年的55.84%提高至2009年的76.07%。

四川省财政厅副厅长王一宏:四川省采取财政主导评价的方式,充分发挥示范带头作用,督促指导各级各部门共同推进全省绩效评价工作。2004—2009年,省财政部门会同相关主管部门累计完成绩效评价项目5124个,评价项目金额达213亿元。同时,依托财政投资评审中心技术力量,完成66个专项项目支出绩效评价,涵盖产业发展、民生保障、基础设施建设、行政运行等各方面,共涉及项目资金102亿元。2010年,按照“扩面增量、突出重点,合理选点、确保质量”的要求,进一步拓展评价项目类别范围,提高评价项目资金占比,选择80个涉及民生的重点项目进行评价,共涉及财政资金62亿元。

中国地震局发展与财务司副司长徐铁鞠:中国地震局在开展绩效评价试点的过程中根据不同项目类型的特点,逐步建立起地震行业项目绩效评价指标体系。近年来,先后制定了地震局系统行政事业类项目绩效评价办法,建立了防震减灾能力评价指标体系,对全国重点地震台优化改造项目、中国数字地震观测网络项目、南北地震带紧急强化震情跟踪专项进行了绩效评价。同时,不断拓宽绩效评价范围,2010年跨越项目评价的层次,首次组织开展了监测预报工作体系绩效评价。

黑龙江省财政厅副厅长顾晚光:黑龙江省在实际工作中着力实现“两个转变”:即充分发挥财政内部各业务机构、预算部门、各领域专家、社会中介机构的职能优势和专业优势,形成以财政资金使用部门为主体,相关方面广泛参与的工作格局,着力实现绩效管理工作机构



由评价实施者向组织管理者的转变；稳步推进绩效评价端口前移，通过渐进性的试点工作，逐步实现评价工作由事后评价转变为以事前绩效目标评价为重点的全过程绩效管理，不断增强绩效评价的约束力。几年来，先后对省级财政安排的全省通村公路建设资金、农村义务教育经费保障机制改革资金等8类、15个专项资金开展了绩效评价，评价资金总额达26亿元，同时，评价工作方案和评价结果均在省政府网站予以公示。

江苏省财政厅副厅长王正喜：江苏省财政厅创造性地提出预算编制、预算执行、绩效管理、财政监督“四位一体”的公共财政管理体系。绩效管理作为其中一个重要内容，坚持广度评价与深度评价双管齐下。2009年起通过部门自我评价和省级重点项目评价，对22个民生项目进行专项绩效评价，涉及资金145亿元。2010

年，省级自我评价项目扩大到90个，涉及资金276亿元；重点评价项目扩大到30个，涉及资金160亿元。同时，对全省义务教育、城市社区卫生、职业教育、科技成果转化财政支出等社会关注度高、影响大的项目，采取专题论证、专家评审打分的方式，开展全省联动绩效评价，切实提高了财政资金使用效益和绩效管理工作水平。

河北省财政厅副厅长高志立：2010年，河北省财政厅专门成立预算绩效管理处以后，着眼于全过程预算绩效管理制度体系的建立和完善，多项工作取得较大突破。组织编制了涵盖所有省级部门及项目的《2011年省级部门预算绩效计划》文本，设计了新的绩效评价方法和绩效评价文本格式，形成了一个围绕政府职能，由远及近、由粗及细，层层分解落实的目标管理体系，严格控制无绩效、低

绩效项目进入。在此基础上，不断推进财政支出项目绩效评价工作深入开展。2009年省级财政支出项目绩效评价资金量达98.38亿元，占年度省级发展性支出预算的80%以上。2010年对省级所有预算支出项目进行绩效评价，并对各部门预算项目绩效自评结果全面审核。同时，对部门重点项目组织开展再评价工作，评价结果将用于2012年预算编制。

探索各具特色的绩效管理模式

自开展绩效评价试点工作以来，中央部门和各地财政部门结合自身实际，进行了许多有益的探索与实践，逐步构建起适合本地或本部门绩效考评的制度框架和指标体系，同时根据绩效目标和考评结果，及时调整、优化支出方向和结构，合理配置资源，加强财务管理，形成了各具特色的预算绩效管理模式。

北京市财政局副局长孟景伟：

北京市财政局通过探索事前评价和实施财政再评价的方式，落实支出责任，不断提高财政资金使用效益，稳步推进预算绩效管理。各市级部门在向财政部门申请项目资金的过程中，由财政局采用委托第三方中介机构、聘请专家、社会调查、召开座谈会等方式，对项目实施的必要性、可行性、绩效目标、项目内容、资金规模等事项进行事前评价，提出评价建议，作为资金安排的参考依据。同时，为进一步增强市级预算部门参与绩效评价工作的积极性，2007年起由财政部门指导市级预算部门开展自评工作。2010年，为规范部门自评工作，提高自评的质量，北京市开展了财政再评价试点工作，包括程序性评价和实质性评价两种方式。程序性评价即对预算部门自评的方法、指标和标准是否科学合理，组织管理是否严密高效，评价过程是否客观公正等进行评价；实质性评价则对项目本身的立项、执行及效益实现情况进行评价。财政再评价发现了部门自评工作中存在的问题，推进了部门自评工作深入开展。

水利部财务司副司长裴宏志：

水利直属行政事业项目具有很强的公共性、公益性、生态性和社会性，包括管理、建设、修缮、科研、规划、监测等多个方面，内容宽泛、层次复杂、支出效益多样性、衡量标准多元化。因此，水利部在推进预算绩效管理过程中着力构建具有水利事业特点和流域特色的绩效评价指标体系。将水利事业项目分为管理、监测、规划研究、服务支持、工程和其他六大项目类型，并依据项目目标层次、效果、投入和产出等关键因素，建立起不同类型项目的前期评价指标、实施

和管理评价指标、成果评价指标和绩效评价指标等全过程评价指标体系。2009年底，针对2010年度水质监测业务项目，水利部结合流域水质监测业务的具体工作职能和内容，对水质监测工作的全过程管理环节进行深入分析，确定评价重点，在财政部项目支出绩效评价内容体系（一级、二级指标）的基础上，新设立了28个三级评价指标，并结合水质监测项目历年工作情况、有关技术规范 and 标准，对各个指标确定权重并进行赋分，把相当一部分指标的定性评价变为定量考核，探索推进绩效评价工作科学化、规范化的新路子。

浙江省财政厅总会计师赵立妙：

浙江省在探索绩效管理的过程中，注重创新管理方法。2006年起，浙江省着手建立全省绩效评价中介机构库和绩效评价专家库，并不断予以完善，至2010年底，已有328家中介机构及1200余名专家纳入省级绩效评价中介机构库和各级专家库。同时，编印了《浙江省财政支出绩效评价参考指标》，将9大类68个项目的具体评价指标和标准纳入指标库，且每年将评价报告中较好的评价指标和标准纳入库中，对指标库进行动态更新。2010年，浙江省着手制订了预算绩效管理信息系统建设规划方案，计划用5年时间建立起比较完整的预算绩效管理信息系统，与预算管理和国库管理系统实现互通互联，资源共享。

安徽省财政厅副厅长王林建：

几年来，安徽省形成了省市县三级联动、协调推进的工作格局，绩效评价工作逐年深入、评价范围逐步扩大。为稳步提高评价质量，安徽省在绩效评价过程中着力把好四个关口。一是优先选择资金数额大、社会关注度

高、可操作性强、评价结果有开发利用价值的项目，把好项目选择关。二是在指标设计环节，由实施单位设计评价指标框架，广泛征求支出处（科）、预算部门和相关专家意见后，确定评价指标体系。三是在组织实施阶段，针对每个评价项目专门成立工作小组，分赴基层，对项目实施情况进行深入细致的调查分析。四是设计统一的文本和报表样式，使绩效报告格式规范、内容完整。

云南省财政厅副厅长张振宇：

云南省在探索绩效管理的过程中，注重强化绩效评价结果应用，通过建立“四项制度”将评价结果与预算资金安排、行政问责结合起来。一是通报制度。对社会关注度高、影响力大的财政支出项目绩效评价情况，在上报人大、政府的同时，以适当的方式向社会公开，接受公众监督。二是回访制度。将评价发现的问题和建议反馈给被评单位，督促整改，强化评价审核的刚性约束，对其中较差的部门和单位，财政部门不定期回访，推动落实。三是问责制度。根据财政部和省政府有关规定，对绩效管理不严、造成不良后果和影响、问题严重的单位，进行行政问责。四是激励机制。将绩效评价与部门预算紧密结合，项目管理和绩效评价结果好的，资金安排优先考虑或重点支持。

中国气象局计划财务司司长王邦中：气象部门在预算绩效管理工作中坚持三结合。一是将绩效管理 with 部门预算编制相结合。将评价工作贯穿到预算编制、下达、执行、结果分析等各个环节，努力实现绩效管理制度化。各单位在报送部门预算时，需同时报送项目绩效目标；预算审核时，将项目绩效目标作为重点审核内容和重要审核依据；项目一经确认，

绩效目标不再调整；预算批复后，将项目绩效目标在部门内部公开，接受监督检查；预算年度结束后，由项目单位提交绩效报告。二是将绩效管理与预算安排相结合。对绩效目标不明确、执行结果不符合要求的项目核减下年预算安排，或不再予以支持，逐步建立评价运用模式。三是将绩效管理与预算公开相结合。根据《政府信息公开条例》和财政部关于部门预算内部公开的有关要求，利用下发材料、宣传栏、内部网络等多种方式对部门预算进行公开。同时，对批复下达的业务、建设类项目绩效目标予以公开。

推进预算绩效管理再跨步

目前，预算绩效管理工作还处于探索起步阶段，其有效推进还受到诸如法律依据、政府职能、会计核算方法、评价指标和标准体系、专家和信息技术等一系列基础性、前提性因素的制约，需要分步实施，配套推进。“十二五”期间，我国将进一步推进预算绩效管理改革，逐步建立健全绩效目标设定、绩效跟踪、绩效评价及结果应用有机结合的预算管理机制，实现全过程预算绩效管理。座谈中，部分地方和部门的代表介绍了进一步推进预算绩效管理改革的计划和设想。

广东省财政厅副厅长沈梅红：下一步广东省将按照财政部的统一部署，着力深化预算绩效管理机制改革。在事前绩效目标管理环节，重点拓展绩效目标管理的范围，提高绩效目标评审质量，强化绩效目标的刚性约束。在事中绩效监测环节，利用绩效管理信息平台对绩效目标的完成程度进行动态监控，对问题项目进行督查，并责令用款单位整改。在事后

绩效评价环节，在项目支出绩效评价的基础上，完善和推广部门支出绩效评价，探索研究政府财政支出绩效评价。在绩效管理结果应用环节，进一步强化结果应用与预算管理的紧密结合，探索依法向社会公开。

湖北省财政厅副厅长洪流：推进预算绩效管理是深化预算管理制度改革、完善公共财政体系的重要内容，今后一段时期，湖北将积极借鉴其他省份的经验，进一步健全预算绩效管理制度体系，研究制定预算绩效管理办法、绩效评价管理办法和问责办法。突出财政评价重点，做实各部门的自评工作，探索财政再评价，在巩固已有成效的基础上，将预算绩效管理推向深入。

农业部财务司巡视员邓庆海：推进预算绩效管理，是完善社会主义市场经济的基本要求，也是深化我国行政管理体制改革的重要内容。农业部门将落实好会议精神，加快推进绩效管理工作。一是做实基础工作。对农业部的项目支出进行梳理、界定、整合、细化，厘清项目目标，制定出符合项目要求、职能定位的评价指标体系，构建符合部门实际的绩效管理和评价体系，加强绩效评价结果应用。二是扩大试点范围。在试点项目和项目执行单位的选择上，适当扩大选择范围，对已经开展绩效评价试点的项目，注重总结经验，查找试点中存在的盲点和问题。三是加强培训。利用财政简报、会议、培训班等，加大宣传培训力度，强化绩效管理理念，营造预算绩效管理工作氛围，为以后预算绩效管理工作大面积、大规模推广做好理论上、知识上的准备。

黑龙江省财政厅副厅长顾晚光：未来几年，黑龙江省将进一步加快研究制定包括部门预算项目支出、

财政专项资金、专项转移支付资金绩效管理办法在内的制度体系，完善财政支出绩效评价指标、标准体系和基础数据信息库，强化绩效评价结果应用。力争用3年时间初步建立起以绩效目标为导向、预算部门为主体、评价方法科学完善的绩效管理工作体系；用5年时间将绩效管理工作面扩展到所有预算部门的项目支出、省级专项支出和省对市县专项转移支付支出，为全面推行绩效预算奠定基础。

广西壮族自治区财政厅副厅长李杰云：广西将以此次会议为契机，全面推进预算绩效管理工作。一是健全和完善绩效管理政策法规体系。在已有制度性文件规定的基础上，抓紧制定出台各种配套文件和工作规范，确保绩效管理有章可循，规范操作。二是大力推进绩效管理信息平台建设，进一步提高工作效率。三是强化绩效管理队伍建设，充实人员，加强培训。争取在较短的时间内，使预算绩效管理工作做到有机构、有人员、有措施、有思路。

海南省财政厅副厅长麦正华：海南省将在完善现有制度体系的基础上，扩大改革的覆盖面，完善技术支持，为推进绩效预算奠定良好的基础。一是在预算编制系统中融入绩效目标管理的相关内容，建立一个可以进行流程审核、实时跟踪、动态管理的项目库或预算编制系统。二是在政府财政管理信息系统中建设绩效评价指标库、专家库、绩效评价操作平台、绩效结果反馈等相关模块，并与资产管理信息、预算单位财务核算、财政决算、预算编制等系统互通互联，信息共享，建立起一个覆盖全省各市县、省本级各部门，集中进行绩效评价及信息管理的网络平台。