

明确目标 扎实工作 全面推进预算绩效管理

□ 财政部副部长 廖晓军

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分，在西方发达国家早已实施。二十世纪末，随着信息技术的飞速发展、政府支出规模的不断扩大、政府公共支出管理透明度的不断增加，公众对提高部门支出责任和政府行政效率的要求更加强烈，以支出绩效评价为手段、以结果为导向的绩效预算在西方发达国家应运而生，随后被许多发达和发展中国家所借鉴。

在我国，党中央、国务院高度重视预算绩效管理工作，多次提出要完善预算制度，提高财政资金使用效益和政府工作效率。十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”，十七届二中、五中全会提出“推行政府绩效管理和行政问责制度”，“完善政府绩效评估制度”。胡锦涛总书记在中央政治局第十八次集体学习时指出，要把改革开放和社会主义现代化建设不断推向前进，就必须深化财税体制改革，完善公共财政体系，提高财政管理绩效。温家宝总理在国务院第二次廉政工作会议上强调，要推进行政问责制度和绩效管理制度。十一届全国人大四次会议关于预算审查结果报告中提出，要加强预算支出绩效考核。今年3月10日，国务院批准成立由监察部牵头的政府绩效管理工作部际联席会议，负责指导和推动政府绩效管理工作。财政部党组

书记、部长谢旭人同志在2010年全国财政工作会议上明确要求，要完善预算绩效管理制度，逐步建立健全绩效目标设定、绩效跟踪、绩效评价及结果运用有机结合的预算管理机制，实现全过程预算绩效管理。加强预算绩效管理，已成为当前和今后财政预算管理工作的主要内容。

一、深刻认识加强预算绩效管理的重要性和紧迫性

（一）加强预算绩效管理是落实科学发展观的必然要求。在财政管理工作中落实科学发展观，就是要体现执政为民理念，科学合理地配置资源，把有限的资金用好，切实发挥财政资金的使用效益，让广大人民群众满意，做到发展为了人民，发展成果由人民共享。政府预算管理只有充分注重绩效，预算支出只有产生实实在在的社会经济效益，才能更好地发挥公共财政职能，改善民生，促进和谐社会建设。加强预算绩效管理的根本目的就是改进预算管理，优化财政资源配置，改变长期以来财政资金管理使用中存在的“重收入轻支出、重分配轻管理、重数量轻质量”问题，提高公共产品和公共服务的质量，提高财政资金使用效益。

（二）加强预算绩效管理是建设高效、责任政府的重要内容。首先，加强预算绩效管理有利于转变政府

职能，提高管理效率。当前，面对全面建设和谐社会的新形势新任务，我国行政管理体制还存在一些问题，主要表现在：政府职能交叉，权责脱节，公共资源配置效率不高，公共产品和公共服务供给不足，考核体系不健全等。预算绩效管理强调政府提供公共服务的质量和成本，关注财政资金的使用效益，其内容实际上已超出了公共支出管理本身，涵盖了整个政府管理的范畴。加强预算绩效管理能极大地促进解决上述问题，提高政府工作效率。其次，加强预算绩效管理有利于增强政府的责任意识，提升公共服务的质量。在以结果为导向的绩效管理中，每年的财政支出要与取得的产出或成效挂钩，上一年的表现会影响下一年的预算安排。地方、部门和单位申请预算时必须依据其职责，设定具体的绩效目标，准确计算达成目标所需的资金，力求避免浪费。“谁支出谁负责”的基本原则，使预算资金的申请变得谨慎，从而增强责任意识。同时，绩效管理强调把公众作为顾客，要求政府的一切活动都要从满足顾客需求出发，加强预算绩效管理，可以强化政府为公众服务的观念，强化对公共资源使用结果的关注，使政府行为变得更加务实、有效，有利于提高政府的决策、管理和服务水平。

（三）加强预算绩效管理是提高财政透明度的迫切需要。随着社会

主义民主政治进程的推进,社会各界对预算信息公开的期望和呼声越来越高。特别是随着财政收支规模的不断扩大,社会各界在要求了解财政资金具体使用方向和内容的同时,也希望能够知晓财政资金的实际产出和使用效益情况。目前,我们已经按照《中华人民共和国政府信息公开条例》要求,大力推进预算信息公开工作,政府预算、大部分的部门预算已经公开。今年还要公开部门决算、行政经费和“三公”经费。虽然这几年我们推进预算公开的步伐很快,但距全国人大和社会各界的迫切要求还有一定的差距。这其中既有思想认识不到位、公开约束机制不健全等因素,也有政府预算体系不完整、预算管理相关配套改革不到位等原因,同时也与预算资金使用绩效难以评价和度量等有关。有的资金分配出去之后,效率、效益到底怎样,脱离了财政、财务部门的视野,脱离了监督。这就迫切需要我们进一步加强预算绩效管理,推进预算支出绩效评价,提高财政资金使用效益,解决并回应预算公开后可能面临的一些社会质疑问题。

(四)加强预算绩效管理有利于公共财政体制的完善。首先,加强预算绩效管理有利于推进财政科学化精细化管理。经过十几年探索和实践,部门预算、国库集中收付、政府采购、非税收入管理等领域改革已经取得长足进展,财政管理科学化精细化水平不断提高。但是预算编制时产出和效益目标不够明确,预算执行进度较慢、效率较低,预算执行结束后缺乏科学问效等,也制约了财政管理科学化精细化向纵深发展。进一步推进预算绩效管理工作,在预算管理各个环节融入绩效理念,

实现预算编制、执行、监督、绩效评价的有机统一,建立完善的预算绩效管理机制,必将大力提高财政管理科学化精细化水平。其次,加强预算绩效管理有利于构建较为规范的公共支出管理体系。传统的预算管理模式,侧重抓资金的规范安全和财经纪律的执行,对资金使用的有效性关注不够。随着财政管理制度改革的不断深化,各级财政、财务部门在关注有多大蛋糕可分配、分配到什么地方的同时,逐步开始关注花钱的效果、资金的使用效益和效率。如财政资金的使用是否切实解决了民生问题、是否缓解了社会矛盾、是否促进了科技创新、是否实现了教育公平、是否让社会公众满意、是否达到预期目标,等等。特别是从今年开始,我国公共财政支出总规模首次突破10万亿元,如何更好地花好用好纳税人的钱,客观上也对财政管理工作提出了新的更高的要求。通过加强预算绩效管理,探索和建立科学规范的预算绩效管理制度,必将有力地推动公共财政体制全面完善。

二、预算绩效管理的实践探索

近年来,按照财政部的统一要求,各级财政、财务部门不断深化预算管理改革,加强预算绩效制度建设,积极开展预算支出绩效评价,探索评价结果应用,稳步推进预算绩效管理工作。

(一)加强规章制度和组织机构建设。为加强对预算支出绩效评价的指导,财政部2005年制定了《中央部门预算支出绩效考评管理办法》,对中央部门支出绩效评价进行规范,明确评价对象、范围和基本方

法;2009年出台了《财政支出绩效评价管理暂行办法》,指导地方财政部门绩效评价工作。日前,财政部又根据管理需要对两个办法进行了合并,出台了统一指导全国财政支出绩效评价的管理办法,进一步明确了评价主体、评价对象、评价范围、评价方法、评价指标设定、评价结果应用等。全国绝大多数省市也结合本地实际,建立了相关的绩效评价管理制度和办法,并随着实践工作的开展不断补充和完善。一些中央部门也结合部门实际制定了专门的绩效评价办法,明确绩效评价对象,细化绩效评价目标、评分标准。与此同时,各地积极加强组织机构和队伍建设。截至目前,全国36个省(自治区、直辖市、计划单列市)财政部门中已有14个地区成立了单独的预算绩效管理机构,未单独设立预算绩效管理机构的地区也主要由预算处等履行绩效管理职能。部分地区还在市、县财政部门设立了绩效管理机构。制度的建立和机构的建设为预算绩效管理提供了制度和组织保障。

(二)开展财政支出绩效评价试点。绩效评价是预算绩效管理的核心。近年来,各地区、各部门结合实际,开展了丰富多样的绩效评价试点工作。一是拓展评价主体,由试点初期的部门为主评价逐步向财政部门 and 主管部门共同评价或财政部门主导评价转变。如四川省、北京市等地在坚持部门为主体评价本部门支出的同时,对政府关心的重大民生项目、重点和有代表性的专项资金由财政主导进行绩效评价,取得了较好效果。二是积极探索创新绩效评价机制,由试点初期简单的事后绩效评价向事前进行绩效目标设

定、事中进行绩效监控、项目完成后进行绩效评价、绩效评价结果积极应用的规范模式转变。如河北省要求省级所有项目全面编制绩效目标内容,云南省在编制2011年部门预算时选择部分部门和项目进行绩效目标审核。三是评价对象选择上先易后难,由点及面。黑龙江等地将项目支出作为绩效评价的重点,取得了一定经验后,逐步向前推进,探索开展市县财政综合绩效评价和省市部门整体支出绩效评价。四是试点涉及资金规模不断扩大、项目不断增加。如四川省2010年针对产业发展、民生保障、基础设施、行政运行四大支出,选取80个大类项目进行绩效评价,涉及省级财政资金62亿元,占当年省级财政专项资金总额的20%。安徽省实行“两手抓”,一手抓省级项目实施,一手抓市县试点,2010年试点面已扩大到所有市级和一半的县级。据不完全统计,2010年全国省级部门纳入绩效评价的资金总量约1600亿元。中央部门支出绩效评价试点工作今年也有新突破,2011年确定绩效评价试点项目242个,涉及149个部门,比2010年增加34个部门、42个项目,绝大多数中央一级部门已纳入了绩效评价试点范围,涉及资金近70亿元。2011年还将“全国中小学校舍安全工程”等9个专项转移支付项目纳入绩效评价试点范围。

(三)构建预算绩效管理体系。各地区各部门不断加强预算绩效管理基础工作,建立和完善评价指标和标准体系,构建信息系统,组建绩效评价工作专家库。如江苏省从“投入指标”、“产出与效果指标”、“能力和条件指标”、“满意率指标”等四个方面构建综合评价指标体系,以真

实全面反映和衡量财政支出绩效目标,为绩效评价提供技术支撑。广东省研究开发“1平台、4子系统、4库”信息管理系统,即:“财政支出绩效信息管理平台,专家评审管理子系统、部门预算绩效管理子系统、财政专项资金全过程绩效管理子系统、财政综合支出绩效管理子系统,评价指标及标准库、项目库、专家库、资料档案库”,为绩效评价提供信息支撑。海南省面向省直部门单位和各专业团体公开征集绩效评价专家,并与政府采购专家库实现资源共享,形成600多人的专家库,为绩效评价提供智力支撑等。

(四)探索绩效评价结果应用。各地积极探索绩效评价结果的应用,逐步将评价结果与预算编制、资金安排和改进预算管理相结合。一是将评价结果用于促进预算管理和加强监督。如北京市将评价结果上传至财政办公平台,在行政事业单位范围内公开;四川省针对绩效评价发现的问题,督促省级相关部门完善管理办法,创新项目资金管理模式。二是将评价结果作为预算安排的主要依据。如深圳市2010年利用评价结果,收回未用完的项目结余、核减项目资金共计数百万元。三是将评价结果应用于问责。广东省佛山市南海区制定了《财政专项资金使用绩效问责暂行办法》,根据评价结果对单位和个人进行奖惩。四是将评价结果向人大报告。浙江省湖州市财政局、广东省广州市财政局受市政府委托,2008年以来每年向人大有关方面报告市级财政支出绩效管理情况。

从各地区、各部门预算绩效管理实践看,凡是工作进展较快、成效显著的地区,一般都有以下几个特

点:一是领导非常重视,如广东、河北、四川、江苏、浙江等,都是政府主要领导亲自抓预算绩效管理。二是组织机构和人员队伍比较健全,并注重发挥各业务处、相关部门等的作用,形成了工作合力。三是制度建设比较完备,形成了宏观指导意见、具体实施办法、外部协调机制、内部工作规程等一系列相互配合、相互支撑的制度体系。四是结果应用比较充分,通过向政府汇报、向人大报告、向社会公开、与预算挂钩等方式,在取得政府、人大、社会关注的同时,也实实在在触动了资金使用部门更加重视预算绩效,实现了加强绩效管理的目的。

经过几年的工作实践,预算绩效管理工作取得初步成效,树立了重产出和结果的绩效理念,强化了部门和单位的责任意识,增强了财政管理和决策的科学性,提高了财政资金的使用效益,促进了政府建设的高效透明。在肯定成绩的同时,也要清醒地看到当前预算绩效管理工作存在的问题和不足:我国的预算绩效管理整体上还处于起步阶段,长期以来形成的“重分配轻管理、重使用轻绩效”的思想尚未发生根本性改变,仍然热衷于跑项目、争资金,重产出、重结果的绩效管理理念尚未完全深入人心;制度建设覆盖面还不够广、缺乏长效机制和统一规划;财政支出绩效评价试点面偏小、范围偏窄、资金量不大,大部分市、县层面的绩效评价工作尚未开展;绩效评价机制不健全,评价指标体系不完善,评价方法相对单一,试点项目缺乏事前绩效目标的设定,大多是事后评价;绩效评价的质量有待提高,评价结果还没有得到很好的应用,部分试点工作流于形式

等。这些问题的存在,很大程度上影响了预算绩效管理向纵深拓展,必须在今后工作中重点予以解决。

三、明确目标方向,全面推进预算绩效管理工作

当前,全面推进预算绩效管理的条件已经具备。党中央、国务院高度重视,领导同志讲话和重要会议文件都有明确要求;全国人大、社会公众加强资金监督、提高资金使用效益的呼声也越来越高;中纪委、监察部成立了专门的政府绩效管理机构,统一规划部署和督促推进政府绩效管理工作,财政部也专门设立机构,负责组织、指导全国预算绩效管理工作;一些地方和中央部门在预算绩效管理和财政支出绩效评价试点中已取得一些成功经验,探索了一些好的做法,部分地方党政主要领导同志对此项工作亲自关心和大力支持。这些是进一步做好预算绩效管理工作的基础,并提供了强有力的组织保障和舆论支持。

全面推进预算绩效管理的指导思想是:全面贯彻党的十七大、十七届五中全会精神,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,借鉴市场经济国家预算绩效管理的成功经验,按照我国加强政府绩效管理的要求,围绕完善公共财政体制机制和强化部门支出责任这根主线,遵循统筹规划、分级管理、因地制宜、重点突破原则,逐步建立以绩效目标的实现为导向,以绩效评价为手段,以结果应用为保障,以改进预算管理、优化资源配置、控制节约成本、提高公共产品质量和公共服务水平为目的,覆盖所有财政性资金,贯穿预算编制、执行、监督全过程的

具有中国特色的预算绩效管理体系。

按照上述指导思想和原则,当前及今后推进预算绩效管理的基本思路和工作重点是:

(一)提高思想认识,强化绩效理念。推进预算绩效管理,要转变思想观念,强化责任和效率意识。各级财政、财务部门必须清醒地认识到,公共财政资金是纳税人缴纳的资金,不仅要取之于民,用之于民,还要有效地用之于民。我们不仅要让人民知道政府花了多少钱,办了什么事,还要让人民知道政府花钱的效益;不仅要让人民知道花钱的效益,还要让人民满意政府花钱的效果。这样才能真正实现绩效理念,达到我们加强预算绩效管理的目的。要充分认识到,加强预算绩效管理,是贯彻党中央、国务院重要指示精神,落实全国人大有关决议的重要体现,是顺应社会各界、公众强烈呼声的必然趋势,是加强财政管理科学化精细化的重要内容,是提高财政资金使用效益、缓解财政收支矛盾的有效手段。要把预算绩效管理做为一项重要工作来抓,加强领导、精心组织、周密部署。要加强理论研究,提高思想认识,扩大舆论宣传,充分利用文件、理论研讨、业务培训等多种方式提高预算绩效管理理念,利用报纸、杂志等媒体宣传预算绩效管理的成功经验和典型做法,变“要我评价”为“我要评价”,尽快让预算绩效理念深入人心,形成讲绩效、重绩效的良好社会风气。

(二)建立健全制度,夯实管理基础。推进预算绩效管理工作,要以科学发展观为统领,强化制度法规建设,以制度管人、管事,以制度管绩效,做到有法可依、有法必依,实现依法理财、为民理财。切实加强预

算绩效管理制度建设,继续加强与全国人大预工委的沟通,在新修订的《预算法》中增加加强预算绩效管理、讲求预算绩效方面的内容,在《预算法实施条例》中对预算绩效管理的责任主体、评价对象、评价方式、指标体系、管理程序等进行明确,提高绩效管理法律层级。日前,财政部印发了《财政支出绩效评价管理暂行办法》,各地要组织好学习、培训。各级财政、财务部门要结合实际,尽快研究提出本地区、本部门预算绩效管理的总体思路、具体方案和阶段目标,进一步建立完善本地区、本部门有关预算绩效管理方面的制度和办法,还没有绩效管理方法的要求抓紧制定,已有的与新的管理要求不相适应的,要结合新的精神抓紧修订。加强预算绩效管理组织机构和队伍建设,充分利用现代化信息管理技术,推进预算绩效管理信息平台建设,夯实管理基础,为管理提供组织和信息技术支撑。

(三)创新体制机制,完善管理流程。推进预算绩效管理,要创新管理机制,将绩效理念融入预算管理全过程,使之与预算编制、执行、监督一起成为预算管理的有机组成部分。要研究完善预算绩效管理 workflow,逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、项目完成有评价、评价结果有反馈、反馈的结果要运用”的预算绩效管理模式,做到一环套一环,环环紧扣。加强绩效目标设立的管理,建立和完善项目绩效目标申报、审核、批复机制。今后,部门申报预算原则上都要填报绩效目标,用明确、清晰、可衡量的绩效目标和绩效指标体现项目预期提供的公共产品、公共服务的数量和质量,产出和结果,制定切实可操作的绩

效实施计划。财政部门要加强绩效目标审核,绩效目标不符合要求的要进行调整,符合要求后方可进入预算管理的下一步流程。要加强预算执行中的绩效监控,加强督促检查,及时掌握项目绩效目标的实现情况、项目实施进程和资金支出进度,绩效目标出现偏差的要及时采取措施进行修正,预期无绩效的项目要取消,预期不能完成目标的项目要调减预算。要加强支出绩效评价,项目完成后,要进行自评,并编写绩效报告;纳入绩效评价试点的项目,进行绩效评价后还要编写绩效评价报告,全面客观公正地评价资金使用绩效。以部门为主体进行绩效评价试点的项目,财政部门还可以进行再评价。要抓好绩效评价结果的反馈,加强绩效评价结果的应用,研究建立评价结果与预算管理有机结合机制。

(四)扩大试点范围,规范试点项目。推进预算绩效管理,对财政资金使用效益、效果、运行效率进行客观、公正的绩效评价是核心环节。一要进一步扩大绩效评价试点范围。不断增加进行绩效评价的部门数量和项目数量,纳入绩效评价试点的资金总量占财政支出的比例每年要有所提高,纳入绩效评价试点的部门项目支出占本部门支出的比例每年要有所提高。2012年,原则上所有的地区(包括省、市、县)和中央部门都要进行预算支出绩效评价试点,横向到边,纵向到底。二要合理确定绩效评价试点项目。要对试点项目进行认真筛选,重点评价党中央、国务院关心的重大或重点民生项目,当地党委、政府关心的重大或重点民生项目,社会公众普遍关心的重大或重点项目,与部门职能密

切相关、具有较大经济社会影响的重大或重点项目。三要创新评价模式。要认真总结成功经验,互相学习和借鉴,针对不同类型、不同领域、不同行业项目资金的特点,按照先易后难、简便有效的原则,建立科学的评价指标和评价方法,绩效评价指标要尽量全面和完整。选择评价对象时,既可以对项目支出进行绩效评价试点,也可以对基本支出和部门整体进行绩效评价,有条件的地方和部门还可以开展综合评价试点。要逐步扩大上级对下级转移支付的绩效评价试点。四是合理确定评价主体。根据项目特点、实际需要,分别确定。既可由部门为主体组织,也可由财政部门统一组织。重大、重点项目可借助专家、中介机构的力量。

(五)拓展结果应用,增强绩效约束。推进预算绩效管理,绩效评价结果的应用是关键,它直接关系到绩效管理工作的进程和方向。要采取有效措施保障绩效评价结果的应用,通过结果应用,促进部门改善预算管理,优化资源配置,提高政府行政效率和公信力。研究绩效评价结果在政府及其部门行政决策中的作用,将评价结果作为政府及其部门履责目标实现情况的重要反映,引入到政府决策过程中。要建立绩效评价结果反馈机制,对绩效评价过程中发现的问题,要及时反馈给被评价部门和单位,作为其改进预算管理、提高公共产品质量和公共服务水平的重要依据。要研究绩效评价结果与预算安排有机结合机制,绩效评价结果好的,予以表扬或继续支持;绩效评价发现问题、未达到绩效目标或评价结果较差的,予以通报批评,并责令其限期整改。不

进行整改或整改不到位的,应当根据情况调整项目或相应调减项目预算,直至取消该项财政支出。要逐步建立绩效问责制度,充分体现财政资金使用主体责任,形成“谁干事谁花钱、谁花钱谁担责”的机制。要研究建立绩效评价结果公开机制,加强沟通,认真倾听社会各界的呼声,吸纳合理意见,不断改进预算绩效管理工作。

当前预算管理工作已经进入了一个崭新的发展阶段,也可以说是到了一个攻坚阶段,做好今后一段时间的预算绩效管理工作,任务艰巨,责任重大,使命光荣。各级财政部门 and 预算部门都是政府公共管理部门,承担着向社会提供公共产品和公共服务的职责,对贯彻党中央、国务院的政策、为老百姓提供优质的公共产品和公共服务、促进公共服务的均等化等负有重要的责任。财政部门要不断优化财政支出结构,合理配置资源,切实保障和改善民生。在关注资金分配方向和重点的同时,要切实转变观念,把工作重心逐步向关注资金使用绩效、关注产出和结果转移。部门是预算编制的责任主体,也是预算执行的责任主体,对部门预算编制真实、完整、准确负责,对预算执行的严肃性负责,对财政资金能否发挥最大效益负责。各级财政部门 and 预算部门都要扩大绩效管理的项目范围和资金规模,研究制定全面推进预算绩效管理工作的思路、方案和目标,争取经过三、五年时间,推动预算绩效管理工作上一个大的台阶,以进一步提高财政管理科学化精细化水平,构建有利于科学发展的财税体制机制,促进经济平稳较快发展、社会和谐稳定。囍