

广西部门预算绩效考评研究

□ 王代玉 李顺明 廖志华

广西壮族自治区自2000年开展部门预算改革试点以来,不仅提高了预算的科学性,细化了预算编制,强化了预算约束,而且增强了部门(单位)依法理财的意识,在充分发挥财政资金使用效益等方面起到了重要作用。然而,在实际工作中,仍有少数部门(单位)不同程度地存在“重收入、轻支出,重分配、轻管理”的现象,导致资金浪费、预算目标与实际效果不符等。为进一步提高财政资金分配使用效益,自治区财政部门在加强部门预算绩效考评方面进行了有益的探索和实践,取得了一定成效。

一、部门预算绩效考评试点取得的主要成绩

完善部门预算监督工作机制,营造部门预算绩效考评环境。“十五”以来,自治区本级从规范预算编制程序和方法入手,按照“零基预算”和综合预算的要求大力推行部门预算编制改革,控制财政供给范围,提高资源配置效率,进一步缓解了财政支出紧张局面,有利于集中财力办大事。同时,自治区财政厅还采取了一系列措施,加强对部门预算的监督,着力构建预算编制、执行和监督“三位一体”的财政运行机制,取得了良好成效。一是加强制度建设,为部门预算监督提供制度保障。2005年11月,制定了《关于自治区本级部门预算监督试点工作的实施方案》,从组织领导、监督

内容、工作职责、工作程序和工作要求等五个方面对部门预算监督作出了明确规定。二是完善工作机制,促进部门预算监督工作有序运行。进一步理顺监督检查局与部门预算管理处的关系,规定监督检查局参与整个部门预算收支的监督,重点加强对专项资金的审核监督。三是拓展监督内涵,实现对部门预算全方位的监督。树立“大监督”理念,规定部门预算监督的内容主要是各单位纳入部门预算的各项财政资金的收入和支出,包括年初预算数、实际执行数和变更调整数。四是重点监督检查涉及民生的财政专项资金管理水平和使用效益。结合开展部门预算检查,2008年7—11月对农村饮水安全工程专项资金和农村义务教育保障机制改革专项资金管理使用情况进行了检查调研。同时,结合检查调研,积极探索财政支农惠农专项资金使用管理的绩效评价方式。

开展财政扶贫资金绩效考评试点,拓展部门预算绩效考评范围。为进一步加强财政扶贫资金管理,提高资金使用效益,2006年2月,自治区财政厅、扶贫办联合制定了财政扶贫资金绩效考评试行办法,对中央补助的财政扶贫资金(含以工代赈资金、少数民族发展资金)、自治区本级财政安排的配套扶贫资金、市(县)财政安排的配套扶贫资金和其他明确规定纳入财政扶贫资金专户的扶贫资金,进行有关资金安排、使用过程及其效果的综合性考核与评价。目标是

创新机制、强化监督以保证财政扶贫资金使用管理的安全性、规范性和有效性。在财政扶贫资金绩效考评试点工作中,主要设置的指标包括:绝对贫困人口减少进度、低收入贫困人口减少进度、贫困村农民人均纯收入增加进度、资金到位情况(即财政扶贫资金专户之间的资金拨付情况)、市本级财政预算安排扶贫资金情况、财政扶贫资金用于整村推进的比例、年度项目计划完成情况、扶贫资金项目公告公示完成情况、财政扶贫资金被违法违规违纪情况等。具体由自治区财政厅、扶贫办邀请有关部门和专家共同对市级财政扶贫资金项目进行绩效考评。各市根据绩效考评结果,及时总结经验教训,落实责任单位,加强对项目资金的管理,逐步实现扶贫资金的安排与资金管理的状况和使用效果挂钩。

开展科技专项资金项目绩效考评工作,探索规范部门预算绩效考评方法和机制。2008年11月10日至12月30日,自治区财政厅、科技厅委托会计师事务所,对广西玉米研究所等28个项目承担单位2003—2006年改善社会公益类科研院所办公条件和科研条件专项、“948”项目等260个科技专项资金项目绩效进行考评。结合科技项目预算批复文件、项目合同书、项目验收材料、项目审计报告、项目决算报告及其他财务会计资料、项目承担单位填报的绩效自评报告等资料,有关部门对被考评单位进行了实地勘



察、现场询问、书面调查、查阅会计账册及凭证、复核分析、专家综合评分等，并形成了绩效考评综合报告。科技专项资金项目绩效考评工作的方式、方法及对考评结果的运用，为进一步完善部门预算绩效考评机制积累了经验。

2009年，在自治区本级部门预算编制过程中，选择了科技厅等4个部门开展了绩效考评试点工作。此外，近年来部分市、县也积极开展有关财政资金的绩效考评工作，并取得了良好效果。

二、部门预算绩效考评中存在的主要问题

缺乏相应的法律法规和规范的运行机制。目前我国还没有关于预算绩效管理的明确法律规定。法律依据的缺失，使绩效评价工作尚处在地方政府自发状态，不利于绩效管理工作的全面深入开展。同时，由于缺乏激励

机制和长效机制，绩效评价工作存在一定盲目性。主要体现在：没有统一规划，不能在政府系统内全面推行；没有建立起战略规划、绩效计划和绩效报告等制度框架，绩效评价的随意性很大；缺乏统一的领导机构，部门各自为政，无法进行部门或地区间的比较。

尚未全面牢固树立绩效理念。首先，对绩效评价认识不足。有的部门领导对绩效管理和评价工作认识不到位，认为只要资金使用合法合规就行，至于使用效果与己责任不大，因此对绩效工作重视不够，甚至有抵触情绪。其次，绩效理念尚没有贯穿于财政管理全过程。主要表现在：编制部门预算时，绩效目标没有设立或不明确，资金分配和使用责任落实不到位；预算执行中缺乏对项目完成进度的绩效监控；绩效管理局限于财政支出评价，没有全过程、全方位展开。

绩效评价制度体系不健全。由于

缺乏理论上的有力指导，目前广西还没有建立起一套完整统一的绩效评价制度体系。评价指标设置不完善，指标设置较为粗放，指标权重的确定、定性指标的计分等缺乏科学的方法；评价结果应用效果不明显，评价结果往往是停留在反映情况、找出问题、完善制度等方面，还不能真正运用到绩效目标制定、财政预算编制上来。

部门预算绩效考评工作内容不够完整。由于评价对象仅局限于项目本身，而忽视项目内外因素的综合分析，因而绩效评价的内容尚不够完整。财政支出绩效评价工作不仅应该涉及项目过程审核和投资与回报的评价，也应包括各种宏观因素的评价，如投资的社会环境（政策环境和自然环境对投资行为的影响）以及投资行为对行业、社会及整个经济运行的影响等。但目前的财政支出绩效评价工作并未包括这些内容，使财政支出绩效评价工作还无法达到为政府宏观决策服务



的目的。同时,对各部门预算绩效考评指标呈平面化和单一性特征,并缺乏一套建立在严密数据分析基础上的科学、统一、完整的指标体系,从而无法满足从不同层面、不同行业、不同支出性质等方面进行综合、立体的绩效考评的要求,使考评结果具有一定的局限性。

部门预算绩效考评结果约束乏力。在部门预算绩效考评过程中,只有在发现违法违规行为情况下,监察部门才会介入。由于部门预算绩效考评工作体系不健全,缺乏法律规范,绩效考评结果只是作为各有关部门项目建设档案保存,或作为加强新上项目管理的借鉴或参考,对于财政资金支出项目中的问题与相关责任以及项目执行过程中的各个环节责任人并没有任何直接约束。没有约束力和惩处力的绩效评价,必将影响财政支出绩效考评工作的权威性,制约着部门预算绩效考评工作的深入开展。

三、推进部门预算绩效考评工作的几点建议

部门预算绩效考评是一项庞大的系统工程,涉及部门多、技术要求高、政策性强、影响范围大,必须建立规

范统一的部门预算绩效考评制度,制定规范的考评指标和合理的考评标准,并将部门预算绩效考评制度纳入财政管理制度之中。

1. 推进各项配套改革。深化部门预算、国库集中收付和政府采购制度改革,扩大预算控制的政府资源和国库管理的财政资金范围。促进资产管理与预算管理有机结合,规范国有资产配置、处置等行为,加强国有资产收益管理。探索实施中期预算管理,以绩效为依据,滚动编制政府预算,提高预算管理的科学化精细化。加快推进“金财工程”建设,建立预算绩效管理信息系统,及时、准确、完整地收集和整理绩效管理的相关信息,提高绩效管理效率。研究完善政府会计制度,在部分预算事项中实行权责发生制。

2. 建立完善考评机制,稳步推进考评试点。2009年9月,财政部出台了《财政支出绩效评价管理暂行办法》,规定将所有财政性资金均纳入绩效评价考核范围,明确了绩效评价的组织管理和工作程序,提出了具体的评价原则、标准和评价方法,并对评价结果的运用作出了具体规定。目前,自治区已转发该办法,并根据自治区本级部门预算管理的实际情况,

拟先开展部门预算绩效考评试点,再出台具体的管理办法或实施细则。

3. 探索建立并落实绩效评价结果应用机制。将评价结果及时反馈被评价部门(单位),作为改进预算管理和安排以后年度预算的重要依据。评价结果较好的,可采取适当方式在一定范围内予以表扬;评价结果未达到规定标准的,可在一定范围内予以通报并责令其限期整改,也可相应减少其以后年度预算。将绩效评价结果用于改进决策机制。注重绩效评价结果在政府及其部门行政决策中的作用,将其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。评价结果好的,应加大实施力度,不断提高决策的实施水平;评价结果差的,应及时调整甚至终止决策的执行,以此提高政府决策的科学性、稳定性。将绩效评价结果用于促进政府职能转变。通过建立绩效评价结果反馈机制,及时发现政府管理中的问题和不足,探索购买服务、委托管理等新型公共管理形式,推进以绩效理念为指导的财政资金竞争性分配,合理精简机构、降低行政管理成本,提高公共服务水平。

4. 提高部门预算的透明度,建立全方位的监督管理机制。从涉及民生的一些项目和专项资金入手,加大信息公开力度,综合运用听证、公示等多种手段,不断丰富公开的途径和方式。同时,借助相关法律法规和制度,形成法治保障,将人大监督、社会监督、新闻监督等与政府财政监督管理有机结合起来,形成全方位的监督管理机制,从而提高部门预算管理绩效。

(作者单位:广西壮族自治区财政厅 广西财经学院)

责任编辑 韩璐