

加快推进财政预算绩效管理

推进财政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。党中央和国务院高度重视预算绩效管理工作。十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”后，十七届二中全会又明确指出“要推行政府绩效管理和行政问责制度”。近年来，中央和地方财政积极开展财政支出绩效评价，探索预算绩效管理的有效途径，极大地提升了财政科学化精细化管理水平，切实提高了财政资金的使用效益。“十二五”期间，我国将进一步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 提高财政资金使用效益

□ 财政部预算司

近年来，中央和地方财政部门积极开展财政支出绩效评价，逐步探索预算绩效管理，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，取得了显著成效。

（一）预算绩效管理的探索与实践

1. 开展绩效评价理论研究。全国大多数省（自治区、直辖市、计划单列市）在财政部门内部成立了绩效评价工作机构，组织开展了绩效评价指标体系、结果应用、绩效评价与预算监督等理论研究。如浙江省针对绩效评价工作中遇到的问题，紧密结合工作实际，先后完成了《财政支出绩效评价指标体系研究》、《浙江省财政支出绩效评价研究》、《财政支出绩效评价结果应

用研究》、《浙江省农村公共卫生服务项目绩效评价思路探讨》等课题，编印了《浙江省财政支出绩效评价实践与探索》一书，并组织市县开展分行业评价指标体系、评价标准、组织方式、评价结果应用等专题调研。

2. 加强绩效评价制度建设。近年来，各地在开展财政支出绩效评价、探索预算绩效管理的过程中，注重抓好机构设置和队伍建设，结合自身实际，在绩效评价制度建设、组织实施、评价对象选择、评价范围界定、评价指标设定、评价结果运用等方面做了大量工作，为绩效管理理念的普及和绩效评价试点在全国推广积累了经验。一是健全绩效评价制度。2005年，为推进中央部门绩效评价试点，财政部先后制定了《中央部门绩效评价试点，财政部先后制定了《中央部门预算支出绩效评价管理办法（试行）》、《中



中央教科部门项目绩效评价管理办法》等一系列绩效评价制度。2009年6月，为推动全国绩效评价工作，在总结各地试点经验基础上，又制定印发了《财政支出绩效评价管理暂行办法》，进一步规范全国绩效评价工作。从地方看，全国绝大多数省市也结合本地实际，建立了相关绩效评价制度。其中，浙江、江苏、广东等省都建立了较为完善的绩效评价制度体系。二是对绩效评价进行规划。云南省制定了《财政支出绩效评价“十一五”规划》，确定了“十一五”期间全省财政绩效评价的基本思路、主要目标、主要任务和重要举措，并提出了相关的保障措施。江苏省加强绩效评价中长期研究，结合全省“十一五”财政规划，提出了财政支出绩效评价“七体系”、“八步走”的基本思路和步骤。三是完善绩效评价指标体系。构建科学合理的绩效评价指标体系是有效实施绩效评价的重要前提。浙江省组织编印了《浙江省财政支出绩效评价参考指标》

一书，将9大类68个项目的具体评价指标纳入指标库，供各地市、各部门绩效评价时借鉴。河北省制定印发了《河北省省级财政支出绩效指标体系建设纲要》，要求省直部门在省财政厅的统一指导下，制定省级财政支出绩效指标体系，并充分调动部门、单位、高等院校、科研院所、中介机构等各方面的积极性，参与指标体系建设。

3. 积极开展绩效评价试点。目前，全国绝大部分地方均开展了绩效评价试点，围绕财政管理的重点领域，以项目支出评价为突破口，积极借助人大、政协及有关专家和中介机构的力量，采取上下联动、分类实施等多种组织方式实施评价，评价范围逐年扩大、资金总量逐年增加。河北省2008年省级财政支出绩效评价项目资金量约65.79亿元，其中，国土资源类参评项目资金量达到同类发展性支出预算的92%以上，教育、农业、科技、卫生、环保、交通类参评项目资金量达到同类发展性支出预算的50%以上，其他参评项目资金量达到部门发展性支出预算的20%以上。安徽省实行“两手抓”，一手抓省级项目实施，一手抓市县试点，2009年正式启动市县预算支出绩效评价工作，2010年试点市县范围已扩大到所有市级和1/2的县级。

4. 积极探索评价结果应用机制。为增强绩效评价实效性，各地积极探索评价结果应用方式。浙江省2008年制定出台了《关于加强财政支出绩效评价结果应用的意见》，明确规定要建立评价结果反馈与整改机制、评价信息报告制度以及评价结果在部门预算安排中的激励与约束机制。北京市重点围绕“跟踪反馈机制”、“整改机制”、“激励约束机制”的建设，加强对评价结果的综合利用。广东省试行绩

效评价结果内部通报制度，对重点财政专项资金使用绩效良好的单位给予表扬；对绩效差劣的单位实行绩效问责，视情况给予提醒注意、黄牌警告、红牌处罚等，以强化对部门单位的激励和监督。

5. 完善绩效评价配套措施。一是加强绩效评价信息平台建设。近年来，各省市财政部门通过开发应用预算绩效管理信息系统，整合中介机构库、专家库、评价指标体系和标准体系等各方面资源，不断推进预算绩效管理迈上新台阶。广东省研究开发了财政支出绩效评价管理系统，包括项目数据库、专家复审平台、绩效评价指标等，实行项目信息化管理，为绩效评价工作和项目管理提供了必要的技术保障条件，大大提高了绩效评价工作效率。二是加强绩效评价工作的培训与交流。黑龙江省坚持每年举办一次全省市县财政综合绩效评价工作培训，培训财政综合绩效评价工作的相关问题及评价系统软件的应用等。浙江省为提高相关部门绩效评价工作业务操作能力，于2006和2007年连续两年对省级、市县财政部门 and 中介机构参与评价人员进行了较为系统的绩效评价业务培训，并组织编印了《浙江省财政支出绩效评价业务指南》培训教材。

（二）取得的主要成效

自开展绩效评价试点以来，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，同时根据绩效目标和绩效考评结果，及时调整和优化预算支出方向和结构，合理配置资源，加强财务管理，不断提升财政管理的科学化精细化水平。

1. 初步树立了绩效理念。通过绩效评价，各级政府、部门初步树

立了财政支出绩效理念,开始重视财政支出绩效问题,并把绩效评价工作列入重要议事日程。“重分配轻管理、重使用轻效益”的现象有所改变,“使用财政资金要进行评价,必须讲究效益”等以绩效为目标、以结果为导向的绩效理念正在各地、各部门逐步形成。

2. 增强了部门(单位)的责任意识。通过设定绩效目标,部门(单位)清楚地了解了实施项目所要取得的政治效果、社会效益和经济效益,其职能和目标得到了进一步明确,部门(单位)自我约束意识及责任意识明显提高。同时,对财政支出的科学性、效益性、管理水平的评判,以及绩效评价结果的公开和应用,促进了部门(单位)不断完善内部管理,自觉加强资金管理和监督,不断提高理财水平。

3. 提高了财政资金的使用效益。对财政支出实施绩效评价,将部门预算与部门发展规划和年度工作计划有机结合起来,并进行跟踪问效,一方面有利于优化财政支出结构,合理分配财政资源,促使部门预算编制更加科学规范,使有限的财政资金发挥最大效益。另一方面促使预算单位积极采取措施,想方设法合理高效地使用财政资金,减少了财政资金支出的随意性和盲目性,一定程度上缓解了财政支出压力。

4. 促进了高效、透明政府的建设。通过实施绩效评价,将评价结果在部门内部或面向公众公开,一方面强化了部门内部监督,增强了预算的透明度,另一方面,绩效评价作为政府绩效管理的核心内容,将政府部门的活功置于公众监督之下,提高了公众对政府的信任程度,有利促进了高效、透明政府的建设。

(三)存在的主要问题

目前我国预算绩效管理工作仍处于探索阶段,实践时间短、起步迟,加之理论研究方面的不足,预算绩效管理还有很多不完善的地方。主要表现为:

1. 缺乏相关法律法规的支撑。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。由于缺乏激励机制和长效机制,绩效评价工作实践存在一定盲目性。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。

2. 绩效理念尚未全面树立。一是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,至于使用效果如何与己责任不大,因此对绩效工作重视不够,甚至有抵触情绪。二是绩效理念尚没有贯穿于财政管理全过程。主要表现是:编制部门预算时,绩效目标没有设立或设立不明确,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绩效评价,没有全过程、全方位展开。

3. 绩效评价制度体系不健全。由于缺乏理论上的有力指导,目前我国绩效评价制度体系还不健全,还有许多需要完善的地方:绩效评价机构设置不统一,上下级财政部门之间没有实现对口统一领导;评价制度不健全,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,指标设置也较为粗放,指标权

重的确定、定性指标的计分等也缺乏科学的方法;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。

(四)加强预算绩效管理的建议

现阶段我国加强预算绩效管理还面临着行政问责制缺失、行政决策机制不健全、财政管理体制不完善等困难,所以,加强预算绩效管理不能一蹴而就,而要分步实施、配套推进。

1. 加快预算绩效管理的法制建设。预算绩效管理覆盖面广,涉及政府及其部门职责与权能的重新配置,利益结构也会相应整合,遇到的阻力可能会较大,需要通过立法对相应的权利义务关系做出调整 and 规定。一是在《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法》等相关法律法规的修订中,增加对各级政府绩



效管理的有关规定。二是修订《预算法》及其他相关财政法规,增加预算绩效管理有关要求,明确部门绩效管理职能。一旦条件成熟,应及时制定出台预算绩效管理单行法。

2. 深化行政管理体制改革。一是确立并发挥部门在部门预算绩效管理中的主体地位。部门是部门预算的编制和执行主体,理应承担预算绩效管理责任。二是健全绩效问责机制。进一步明确政府各部门职能,树立并全面推行绩效理念,将预算管理绩效与部门预算资金的安排、部门责任人的年度工作目标考核及领导离任审计挂钩。三是改进决策机制。更加注重政府及其部门战略规划在行政决策中的作用,发挥政府及其部门履行职能的绩效目标在决策中的导向功能,提高政府决策的科学性、稳定性。四是在保证服务质量、提高政府机构实际工作效率的基础上,缩小政府管理人员规模、降低行政管理成本。

3. 进一步完善预算管理制度。一

是继续深化部门预算、国有资产管理、国库集中收付、政府采购管理等相关制度改革。二是增强预算及其绩效的公开透明。预算透明就是让反映政府活动、体现政府职能的预算收支以及相关的预算制度、政策等全面公开,让公众看得见、看得清、看得懂。增强预算及其绩效公开透明,能促使预算编制和实施者更加负责,努力提高公共产品和公共服务的质量,有利于主动接受社会公众监督,不断提高预算管理绩效。要按照《政府信息公开条例》的要求,利用报纸、网络等媒体主动公开财政规范性文件及有关发展规划、财政政策等,及时公开经人大审议通过的政府预决算和转移支付预算安排情况,政府预算、特别是重大项目执行情况。督促预算编制和执行部门主动接受社会监督,强化预算编制和执行的责任。三是实施中期预算管理。中期预算框架是指政府为了防范和化解财政风险、实现经济和财政可持续发展,在中期经济预测和财政收入预测的基础上,根据经济社会发展的政策目标和优先次序,合理确定政府中期支出水平和结构,并以此作为年度支出预算编制依据的一种财政政策工具和预算编制方法。中期预算框架是实施预算管理的基本形式。在中期框架下编制和执行年度预算,根据财政支出绩效调整预算安排,有利于合理控制财政支出,调整财政支出结构,强化财政支出的预算约束,提高公共资源配置效率,保障政府支出的稳定性与连续性。四是引入权责发生制。与收付实现制相比,权责发生制有利于全面、准确、真实反映政府当年应当发生的支出和收入,增强财政透明度,有效地揭示和防范财政风险。同时,可以使政府按“成本—效益”原则配置和管理财政资源,进一

步提高财政资金使用效益。根据我国实际,改革我国现行的政府会计制度,应研究在部分预算项目中实行权责发生制。

4. 建立并不断完善中国特色的预算绩效管理体系。结合行政管理体制改革,按照财政科学化精细化管理的要求,强化部门预算支出责任,逐步建立以绩效目标为导向,以绩效评价为手段,以制度建设为保障,以财政和预算部门为主体,以改善管理、优化资源配置及提高公共服务水平为目标,具有中国特色的预算绩效管理体系。一是大力宣传绩效文化,推广绩效理念。充分利用各种新闻媒体,宣传绩效文化,开展多种形式的绩效管理培训,增强政府部门绩效意识。特别是把有关绩效目标、绩效评价及评价结果应用等观念、做法融入政府管理中。二是成立预算绩效管理专门机构。明确预算绩效管理工作职责,理顺工作机制,形成绩效管理工作合力。三是以绩效管理为核心,进一步优化预算管理流程,将绩效理念贯穿到预算管理的全过程。编制预算要设立并提交绩效目标,实施绩效论证。预算执行要始终以目标为导向,实施绩效监控。预算执行完毕后要实施绩效评价,并将绩效评价结果作为改进预算管理和以后年度预算编制以及实施行政问责的重要依据。四是建立预算绩效管理信息系统。信息系统对预算绩效管理的实施至关重要,预算绩效管理和评价要求项目成本衡量准确,反映政府活动成本充分和完整,实施绩效监控要求及时、充分地采集项目完成情况的绩效信息。只有建立完善的财政信息系统,才能及时、准确、完整地收集和提供相关财政信息,为预算绩效管理工作所用。

责任编辑 李 杰

