

# 推进预算绩效管理改革 提升政府治理水平

——中国预算绩效管理论坛（2017）绩效预算与政府治理专题研讨会召开

本刊记者 | 李燕

2017年5月6—7日，由中国财政科学研究院、中国财政学会绩效管理研究专业委员会主办，中政智信(北京)经济咨询有限公司承办的“中国预算绩效管理论坛(2017)——绩效预算与政府治理专题研讨会”在北京召开。财政部预算司、预算评审中心有关负责人，部分财政院校专家、地方财政部门负责同志以及中国财政学会绩效管理研究专业委员会会员单位参加了研讨会。

与会代表紧紧围绕“绩效预算能为政府治理创造价值么？”“政府治理的新理念如何升华？”“他山之石可以攻玉？”“管理工具vs治理机制？”展开了广泛、深入的讨论。

财政部预算司副司长王克冰做了“中国预算绩效管理改革的现状与展望”的主题演讲。他指出，近年来财政部在推进预算绩效管理改革方面做了大量卓有成效的工作：一方面推进制度建设，发布了绩效目标、绩效评价、指标体系等一系列文件；另一方面着重推动政策落地，使政策在应用中发挥成效。他认为，当前预算绩效管理工作取得了一些突破性进展：做实绩效目标，实现了中央部门项目支出绩效目标管理全覆盖；对水利部、银监会、审计署等15个部门启动绩效目标执行监控试点；对25项重点民生政策和重点专项开展绩效评

价，涉及资金3千多亿元；推动中央部门项目支出绩效自评全覆盖；大力推进绩效信息全面公开等。“然而，随着改革的逐步深化，一些深层次的问题也将显现。”王克冰说，“尤其是当前财政收入进入中低速增长时代，支出的刚性短时期内很难扭转，面对较为突出的财政的收支矛盾，需要继续挖潜，让绩效更加深度地融入到编制环节和执行环节。”他强调，未来需从五大方面进一步推进预算绩效管理。一是推动绩效管理更深度地融入到预算的全过程，扭转一些部门“重分配、轻管理”的固化思维；二是解决地区之间预算绩效水平层次不齐的现象；三是规范并创新绩效管理的技术手段和方式方法；四是加强多方协调，建立有效的激励机制；五是进一步健全全过程预算绩效管理机制，包括事前、事中、事后的评价和绩效目标标准化管理等。

中国财政科学研究院副院长白景明认为，中国预算绩效管理已进入新的发展阶段，并呈现出三大特征：即预算绩效管理进入了法制化轨道、绩效管理资金覆盖面不断拓展、绩效管理进入信息公开阶段。同时他也指出，当前预算绩效管理还面临着三大改革难题，需进一步加大力度推进：一是预算绩效管理工作的推进参差不齐，还需要继续扩大

资金覆盖范围，应逐步将政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算也纳入绩效管理范围。二是应建立激励与执行的相融机制，将绩效管理和政府治理相结合。三是技术手段有待突破，绩效管理的个性指标和标准要进一步加以研究。

财政部预算评审中心副主任宋文玉做了“财政支出政策评价框架体系的研究”的发言，并详细介绍了财政部绩效评审中心牵头完成世界银行课题“中国财政支出政策绩效评价体系研究”的基本情况、总体研究思路及主要成果。

财政部预算司绩效管理处处长郑涌做了“深化预算绩效改革，打造高效责任政府”的发言。她认为，财政资金绩效管理改革势在必行。近两年来，经过一系列政策措施和各方面共同努力，中央部门预算绩效管理理念日趋增强，重视程度不断提高，对提高财政资金使用效益和提升政府公共服务水平方面发挥了积极作用。面对新形势下绩效管理改革存在的问题，当务之急是要继续深入宣传普及政府管理绩效理念，形成“花钱必问效、无效必问责”的良性机制；构建“广覆盖、多层次、全过程”的预算绩效管理体系；强化绩效评价结果应用和信息公开；做好预算绩效管理研究和基础工作，积极培育第三方力量。

# 实施梯级奖补 激励推进“去产能”

本刊记者 | 韩璐

作为推进供给侧结构性改革的首要任务，“去产能”在2016年取得了“开门红”。全年钢铁行业共退出产能6500万吨以上，煤炭退出产能2.9亿吨以上，均超额完成任务，钢铁、煤炭行业共分流安置职工70万人以上。日前，国务院办公厅对2016年落实国家重大政策措施真抓实干成效明显的地方予以通报表扬，并采取相应措施予以激励支持。在超额完成化解钢铁、煤炭过剩产能目标任务量方面，有9个省（市）因工作成效总体较好而受到表扬激励。

## 发挥先进地区示范带动作用

综合考虑各地区“去产能”实际完成情况和积极主动性等因素，财政部经商发展改革委，确定浙江、江西、广东、福建四省为化解钢铁过剩产能激励省份，确定山西、山东、河南、重庆、陕西五省（市）为化解煤炭过剩产能激励省份。财政部牵头对这些“去产能”

先进地区实施奖励，意在充分发挥其示范带动作用，鼓励更多地方政府主动作为、干事创业，更好地发挥财政职能作用，确保国家各项重大政策措施落实到位，取得实效。

浙江是用钢大省、产钢小省，2015年底时，受国内普遍性产能过剩影响，全省部分钢铁企业生产经营困难加剧，钢铁行业亏损面达到50%。为化解钢铁行业过剩产能，实现脱困发展，省委、省政府制定了“到2020年底，全省压减钢铁产能300万吨以上，产能利用率提高到85%以上，钢铁企业数减少到20家左右”的目标。2016年，浙江省鼓励和引导企业多渠道、多方式积极主动退出过剩产能或低效产能，杭钢集团等10家被列入国家去产能目标任务的企业产能压减完成，涉及炼铁产能110万吨、炼钢产能303万吨，钢铁行业化解过剩产能5年压减目标只用了1年时间就全部实现。浙江省环保集团于2016年成

立，组建者正是黑色金属冶炼业的龙头企业杭钢集团。在关停杭州半山钢铁主基地后，杭钢集团着力构建节能环保产业新格局，实现了从“黑金刚”向“绿巨人”的转型，并计划在“十三五”期间组建100亿元环保产业基金，完成100亿元环保投资，实现100亿元环保年销售收入。

煤炭是“去产能”的重中之重。2016年3月，煤炭大省山西在全国率先提出全省所有煤矿严格执行276个工作日的要求，率先实行煤炭减量化生产。12月初，山西省提前1个月超额完成年初确定的“去产能”任务，退出煤炭产能2325万吨，居全国第一位。为化解过剩产能职工安置工作，省委、省政府出台了相关实施意见，详细规划了内部安置、外部分流、转移就业、创新创业、自主择业、培训转岗、内部退养、灵活就业、公益性岗位托底安置等多种分流安置方式。目前已安置职工20937人，

中央财经大学中国公共财政与政策研究院院长乔宝云从政府预算的动力、能力、活力三个维度对绩效预算理论进行了较为系统的阐述。他指出，绩效预算是调节政府事权与支出责任及其合理配置的财政基础机制，调节政府

行为的必要问责机制，调节政府资源配置的特殊价格机制，公共服务供给侧结构性改革的重要抓手。

财政部预算评审中心项目三处处长刘文军指出，专项绩效评价工作顶层设计要建立常态化评审制度和工作机制，

逐步实现由“要他评”变为“我要评”。

此外，来自广东、北京、重庆、江西、合肥等地财政部门的相关负责人和与会专家分别介绍了各自的作法及经验，并针对实践中的问题提出了较为务实的政策建议。□