

健全完善绩效管理体系的几点建议

李院春

随着我国公共财政制度的日渐完善,以及财政预算管理改革的持续深入,财政预算管理的理念由最初的重“分配”向重“管理”转变,并逐渐摆脱收入控制模式下对公共资源的简单分配,力图通过加强绩效管理谋求更高的资源使用效益。

预算绩效管理是在绩效预算概念基础上提出的,适合我国社会主义市场经济条件下预算体制改革的新理念。从“绩效”一词引入,到预算绩效管理框架初具雏形,经历了一系列的探索与完善,在组织机构建设、规章制度建立、管理机制创新等方面取得了积极进展。2014年修订的新预算法第十二条规定了“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则”,这一重要修改突出了预算绩效管理在预算管理中的重要地位。

在现代财政框架下,对于完善和健全绩效管理体系,笔者有如下建议。

第一,加快预算绩效管理立法。预算绩效管理法律法规体系,是全过程预算绩效管理顺利开展的坚实法律基础和有力法律保障。要积极推进预算绩效管理的立法工作,将预算绩效管理上升到法律法规层级予以保障;或在相关的法律法规中增加预算绩效管理的内容,如已在新预算法中增加的预算绩效管理、讲求预算绩效方面的内容,在未来《预算法实施条例》中可对预算绩效管理的责任主体、管理范围、管理对象、评价体系、管

理程序等予以明确。在条件成熟时可借鉴西方主要国家经验,制定实施独立的具有中国特色的《绩效管理法》,规定各级人大直接监管政府部门和预算单位绩效管理结果及其问责的权力,从国家法律层次上规范财政绩效管理工作。同时,把绩效理念和绩效要求贯穿于财政执法、执法监督、法制宣传教育等各环节,使预算绩效管理工作有法可依,有章可循。

第二,健全完善共性绩效指标体系。绩效指标体系的构建包括三个方面。一是选择绩效指标,绩效目标需要通过绩效指标来量化,而绩效指标的选取是绩效评价体系的核心。二是确定绩效基准,绩效基准即使各绩效指标在项目实施前所处的状态,为决策者制定计划、项目或活动的目标提供比较化的基础。三是制定各指标拟达到的目标。绩效评价指标体系设计过程中要充分考虑指标数据的可行性,通过立法促进全社会有关部门建立相应的制度,为预算绩效评价提供资料,并在资料完善的过程中不断完善指标体系。

第三,设计建立个性指标体系。个性指标是针对预算部门、专项资金和项目特点设定的指标,包括绩效指标和修正指标,是在具体评价对象后,通过了解、收集相关资料、信息,结合评价对象不同特点和财政支出具体设定目标来设置(选定)特定的指标。个性指标可以包括经济性指标、程序性指标和公众满意度指标的复合指标体系。

第四,培育和发展第三方评价队伍。绩效评价是一项专业性很强,政策涉及范围较广泛,技术含量较高的活动,因此有必要引入和委托具备专业评估资质的人员或机构与具有专业知识的专家开展绩效评价。

第五,推行全过程评价制度。预算绩效全过程评价,就是要对预算编制与评审、预算执行过程、预算产出结果的预算管理全过程的绩效管理流程管理,实行程序化运作,形成贯穿事前、事中、事后全过程的绩效预算管理机制。

第六,评价结果依法公开。对评价结果,要在本单位内部进行公开,条件具备的,也可向社会通过网络、报刊等媒体对公众公开,以提高财政资金使用的公开性和透明性,接受社会和公众监督,以此来监督和推动政府部门不仅要完成预算,而且要注意资金的执行效果。对评价结果较好的要对预算安排有机结合,对一些评价结果比较差的要建立问责机制。

第七,建立终身责任追究制与信息平台建设等。预算绩效管理过程中出现过错的,责任的追究不因行为主体的职务变动、岗位调整而分离,将绩效评价结果纳入党委和组织部门对部门负责人德、才、绩、能和晋升任免的综合考核范围,这样可以充分体现财政资金使用主体责任,可以形成“谁干事谁花钱、谁花钱谁担责”的机制。□

(作者单位:吉林省财政厅水利基金办)

责任编辑 李燕