



进一步完善中期预算框架下绩效预算改革

李红霞 | 张康

新形势下的绩效预算作为深化中期预算改革的“标配”，是预算管理制度上的一场突破性变革，如何确保国家财政的每一分钱都能花到实处，是全社会一直关注的热点问题。中期预算框架下的绩效预算改革目标是将预算管理模式从投入产出型转为结果导向型，从而完成由政府管“钱袋子”到管好政府的“钱袋子”的重大转变。

树立中期预算全程绩效的理念

在中期预算框架下要大力倡导预算绩效管理理念，各级政府要承担起推进绩效管理工作的领导职责，通过强化对部门单位的考核力度，提高其对绩效预算的重视程度和开展绩效评估的自

觉性，从而形成由财政部门牵头指导、预算部门实施、社会公众广泛参与的绩效预算管理体系。各级政府部门都应重视绩效预算管理工作，牢固树立起“花钱必问效，无效必问责”的科学绩效理念，充分利用各种宣传渠道，在全社会培育绩效预算管理文化，不断扩大社会影响力，从政府部门到基层单位都能形成“重绩效、讲绩效和用绩效”的良好氛围，将绩效预算评估由以前的下级被动接受转变为主动推进的自觉行动。各级政府应强化绩效预算管理的主体意识，要将“以结果为导向”理念贯穿到预算编制、执行、决算和监督的全过程，形成由“政府主导、财政组织、部门单位实施、社会中介配合、公众积极参与”

的绩效预算运行机制。

在中期预算框架下，绩效预算与中期预算设定的目标应该是一致的，二者要达到的关键目标均包括遵守财政纪律、资源配置效率以及技术效率等，绩效预算必须与中期预算相互配合才能共同呈现出政府治理的综合效应。中期预算已为绩效预算框定了一个3—5年的基础性框架，通过中期预算可以实现跨年度考核财政收支执行的绩效目标，可以运用预算支出限额手段将财政资金优先安排到使用效率高、公众普遍关心的民生项目上，以最大限度地保障基本公共服务的供给。在中期预算框架下，要求财政机构及部门单位重视预算各环节的绩效管理，应合理分解、细

化、量化经济社会事业发展目标,设立投入、产出及成果转化绩效评价指标体系;预算执行环节要加大预算绩效的监控,财政资金使用部门应承担起“谁花钱、谁担责”的主体责任。要建立常态化的绩效预算评审制度和工作机制,做好项目事前绩效评价以及预算执行过程跟踪,在预算执行结束后还要做好事后绩效评价,通过将结果与绩效目标完成情况进行对比分析,对预算部门单位的履职情况和项目实施效果进行客观公正地评价。

夯实绩效预算制度体系建设

在中期预算框架下,进一步完善法律法规体系是绩效预算改革的重要前提和制度保障。我国目前作为新兴市场经济国家更应加强绩效预算在法律、法规、制度基础等方面的建设,进一步提升绩效预算管理制度建设的层次,并以法律法规等形式进一步加以明确。《预算法实施条例》的修订要对绩效预算管理的有关内容进一步规范和细化,除此之外,还应及时对《预算监督条例》及《政府审计条例》等加以完善,以便绩效预算改革能够做到“有章可循”并便于实际操作。同时,还应通过建立科学的制度办法,为绩效预算管理改革提供政策支撑和实践指导。

建立完善的中期预算绩效评估体系

为了提升绩效评价的可信度及效率,对具体评价对象来说,绩效评价指标应更具有客观性、效率性和公平性,而且所选绩效指标应尽可能做到科学化、细化,并具有独立性,同时能兼顾支出的短期效益、长期效益,以及预算资源的宏观配置和微观配置。

中期预算框架下绩效预算评估体系改革,要依据财政部发布的共性绩效指标体系框架,结合近几年绩效评价的实践经验,进一步梳理和完善共性绩效

指标体系建设,还要根据不同地区具体绩效评价对象的不同特点,进一步优化和丰富个性化绩效评价指标。2017年,财政部会同项目实施部门及相关机构,围绕项目的资金投入、过程管理、产出及效果等四个方面,推出了更加科学、合理的绩效评价方案,设置了包括数量、成本、质量、效益、可持续影响、满意度等九个维度的绩效评价指标体系,使我国绩效预算评估水平迈上了新台阶。应结合各部门单位实际需要,科学确定其业务指标权重,逐步建立统一、规范的绩效评价标准,增强部门之间同类评估对象评价标准的一致性及可比性,切实提高绩效评价结果的应用程度。

不断扩大预算支出的绩效评价范围

中期预算改革要求不断扩大绩效预算管理的覆盖面,积极探索推进绩效预算管理创新途径。从绩效预算的管理层次来讲,绩效预算最初是从项目绩效评价开始的,项目绩效评价是绩效预算管理的一个基础,再提高一个层次就是对部门整体支出进行绩效评价,在此基础上再提升就是对地方政府的支出绩效进行整体评价。逐步将绩效预算管理的范围覆盖到各级预算部门、单位及所有财政性资金,将绩效预算评价的重点由项目支出拓展到部门的整体支出,进一步健全全过程的预算绩效管理机制,实现绩效评价的范围不仅包括专项资金和部门整体支出,还包括重大民生领域支出的绩效评价。同时,要逐步扩大财政重点评价的规模,不断完善第三方中介评价试点工作,采用公开招标绩效评价中介机构来参与支出绩效评价考核。2017年,财政部已选择一部分重点项目支出的绩效评估报告,与2016年度中央部门决算报告一起作为参阅资料提交给全国人大常委会。今后,各级政府要更加注重将绩效预算管理与

中期预算管理有机结合,使之与预算编制、执行、审计监督一起成为“全口径”预算管理的组成部分,使财政资金始终处于全过程监控之下,并以强化绩效目标管理为抓手,继续扩大项目绩效目标管理范围。

重视绩效预算评价结果的应用

绩效预算评价结果的应用是绩效预算管理的最终落脚点,也是中期预算改革不断深化的要求,应进一步扩大绩效评价结果应用向社会公开及向同级政府报告的范围。将绩效评价结果作为编制中期预算、调整财政支出结构和进一步优化资源配置的依据,从而有效提升政府行政效率和公信力。各级政府及部门要在绩效预算评价结果的应用上,通过问责来强化政府及部门绩效理念和支出责任,形成“谁花钱、谁担责”的问责机制。各级政府及部门要力争做到:一是将绩效评价结果作为下一年度编制预算及项目安排的重要依据之一,优先考虑和重点安排绩效评价结果好的预算部门和项目,相应减少甚至停拨绩效评价结果差的部门预算资金的安排。二是要建立绩效评价结果的信息报告机制,将绩效评价结果的信息及时向本级政府和人民代表大会报告,为各级政府决策和人大监督提供重要参考依据。三是要建立奖罚分明的绩效奖惩机制,对绩效评价成绩突出的部门、单位予以表彰和奖励,而对主观原因造成的绩效水平低下的部门和人员按制度规定进行绩效问责。在中期预算框架下以绩效评价为核心确定财政资金的投向,对部门支出和重点项目的预算编制形成硬约束。

【本文为北京市社科基金项目“北京市跨年度预算平衡机制与实现路径研究”(编号:16YJB028)的阶段性成果】

(作者单位:首都经济贸易大学财政税务学院)

责任编辑 张小莉