

花钱必问效 问效必问责

——中国财政学会绩效管理研究会召开专题研讨会

本刊记者 | 韩璐

42

预算绩效管理机构建设、绩效指标体系整合、成本费用、第三方评价资质、评价结果运用、绩效问责的法律依据……一系列预算绩效问题，在中国财政学会绩效管理研究专业委员会日前召开的专题研讨会上得以深入研讨。

预算绩效管理显成效、待突破

财政部预算司副司长王克冰谈到，由总量扩张促财政稳增长、促民生的发展方式已经开始转型，通过加强绩效管理壮大经济实力的模式已经提上日程。怎样缓解财政的收支矛盾，调整财政支出的存量结构，让有效的资金最大限度地发挥效力，是亟待研究的课题。近年来，各级财政部门把加强绩效管理作为一项重要内容，不断统一思想认识、树立绩效理念、创新管理机制，工作取得了较大的进展。预算绩效的管理模式已经越来越广泛地使用，绩效评价的结果也正在得到应用，不少地区财政管理部门主动将绩效评价的结果向政府或人大报告，有的还纳入政府考核。同时，预算绩效管理的保障措施也在不断增强。可以说，在控制行政成本、提高公共产品和服务的质量水平方面，预算绩效管理已经发挥出积极的作用。但预算绩效管理总体上还处于起步阶段，与一些发达国家相比还有不小的差距。现阶段，由于种种因素制约，一些已经出台的政

策尚未完全落地，绩效和预算“两张皮”的现象仍然突出。因此，亟待加强相关方面的工作。

财政科学研究所副所长王朝才认为，在中央新通过的深化财政体制改革方案中，明确提出要加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度。在新常态下，需要在三个领域有所建设和突破。一是预算绩效管理的范围要进一步扩大。据不完全统计，2015年中央部门纳入绩效目标管理的项目资金约2145亿元，同比增长60%。而地方纳入2014年绩效目标管理的项目支出是3万多亿元，同比增长125%。二是预算绩效管理模式应不断创新和拓展。针对新的财政政策和机制着力开展具有针对性和规范性的部门整体绩效管理。三是财政政策绩效评价和财政管理绩效评价综合评价工作也要逐步开展。

预算绩效管理实践可圈可点

来自部分中央部委和省地市财政部门的代表共同就预算绩效工作开展交流、讨论。

2011年中央一号文件出台以后，财政对于水利部门的投入大幅度增加，为了真正管好用好这部分资金，水利部有效实行了“1+2体系”制度。“1”即关于推进制度管理的意见，“2”即部门预算管理办法和评价体系管理办法。海关总

署明确要求不仅预算无效必须问责，低效也得问责，并将绩效工作当作财务管理工作的转型的突破口，而且绩效的原理和方法被运用到财务评价工作中。教育部专门成立了经费监管中心以及负责预算检查的审计部门。同时在专业化管理上也有所作为，比如指标的设定、检查、评审，尽量邀请专业团队参与其中。林业部将制度建设、定额标准建设和绩效管理齐头并进开展。

不少地方实践也富有特色，卓有成效。浙江省积极探索预算绩效目标管理，从2011年起，省财政厅扩大省级部门绩效目标管理的试点范围，全面开展绩效目标申报和审核工作，初步实现了省级部门预算绩效目标管理的全覆盖。一是实施项目绩效目标分类管理。研究设置了不同类别项目绩效目标填列框架，明确绩效指标，根据项目类别形成各自的绩效目标申报表。部门申报项目预算时，只需根据绩效指标填列相应的绩效标准，从而提高了绩效目标管理的可操作性。二是明确省级绩效目标管理要求。要求所有项目必须明确预算绩效目标和实施计划，并将预算绩效目标作为科学合理安排预算资金的重要依据，加大绩效目标审核力度，要求细化量化设定绩效目标，未按规定编制绩效目标的，不能进入下一步预算编审流程。三是推动市县开展绩效目标管理。目前，



全省所有市和绝大部分县已开展绩效目标管理试点工作,较多市县已出台项目绩效目标管理办法或意见。据统计,2014年全省共对4693个部门的46367个项目(单位)开展了绩效目标管理,涉及财政资金1966.36亿元。北京市有100余名专家,分属于审计、财会、经济、管理、工程等10多个专业门类的预算绩效工作团队,由于多次承接上级部门预算绩效管理试点工作,北京预算绩效管理工作有多个“第一”——第一个项目支出预算绩效评价项目、第一批事前评估项目、第一批部门整体支出绩效评价项目、第一个政策评价项目等。湖北省各市县预算绩效管理机构健全,80%的市县都成立了预算绩效管理工作领导小组,45个市县以当地政府名义出台了关于推进预算绩效管理意见的文件,形成了预算编制、预算执行、预算监督有机结合的预算绩效管理工作体系。

现存问题和相关建议

有部委代表认为,绩效管理工作核心问题之一就是结果运用。比如在工作中,因为是新生事物,开始做时部门都

很重视,但时间长了落实不到实际就成了问题;另外,作为公益性比较强的部门,怎么样确定科学合理的指标体系是一个相对较难的问题。关于专家中介机构库的问题,是否可以建立一些更为专业的第三方机构。

林业部相关人士提出,目前部门都在自行搞绩效管理,如果财政部可以进行试点,亦或出台相对明确的绩效规程,更利于提高效率;完善绩效评价信息共享机制,也是提高效率的工作之一。另外,加强项目绩效目标的整合和规范非常重要,如果财政部门牵头设立会更有利于指导其他部门的评价。再有,广泛开展绩效管理的宣传工作很重要。

财政部门的与会者认为,在预算绩效管理中,财政部门起着组织、指导的作用,实际使用预算资金的部门单位是工作实施的主体,但部门主体作用发挥不足。从目前情况看,仍有较多部门单位未将预算绩效管理工作列入日常工作重要工作,在财政资金分配和使用过程中,“重争取、轻论证;重安排、轻管理;重使用、轻绩效”的倾向尚未从根本上

得到改变。预算绩效管理最终效果要在结果应用环节予以体现,尤其是将各类绩效结果与财政业务有机结合。但目前结果应用机制尚不健全,往往是在点上有所突破、有成效,但未在面上形成各类预算业务与绩效互为促进的融合机制,实质上也表明绩效工作仍未深入预算管理流程,有待于在各项体制、机制和具体预算管理流程完善过程中有效契入绩效因素,使绩效结果从点式的一次性应用向面上的常态化应用转变。新预算法出台并实施后,全过程预算绩效管理中的各项机制需要进一步明确和完善。而目前的状况是,财政部门 and 部门单位的职责定位仍不够清晰,绩效目标管理程序形式大于实质,绩效监控的方式方法有待进一步探索,绩效评价制度需要进一步完善。

中国财政学会绩效管理研究专业委员会秘书长王泽彩指出,我国预算绩效管理改革下一步要围绕绩效管理顶层制度设计、评价指标的整合、第三方评价的资质、评价结果的应用,以及绩效报告的公开等下功夫,着力推进预算绩效管理真正取得实效。□