

提高财政专项资金效能的建议

管德忠 | 江红 | 邱振宇

随着财政体制改革的深入推进,财政专项资金的投入、使用和管理越来越引起社会各界的高度关注。如何发挥现有财力的效用,进一步规范、完善财政专项资金的管理,提高其经济效益、社会效益和生态效益,让财政资金的每一分钱都用得有价值成为目前一个热点问题,而破解这一问题的有效工具就是提升财政专项资金的效能。

目前专项资金效能管理中存在的不足

近年来,江苏省南通市在加强专项资金效能管理方面采取了一些措施,强化了专项资金的预算约束,增强了预算的计划性和严肃性,提高了专项资金的预算透明度,初步建立了专项资金预算管理机制。2015年,南通市财政局连续出台了市级外经贸发展、城市建设和维护等15项专项资金管理办法,对专项资金的绩效目标、绩效评价、结果应用、绩效管理责任部门等问题作出了明确的界定。同时,专项资金绩效管理中也存在一些问题亟待解决:

专项资金立项缺少科学评审机制。立项时,专项资金能够达到什么样的绩效、如何考核绩效,专项拨款与支出绩效间是否存在必要的激励关系等问题还没有在专项资金立项和审批中得到充分

反映。各部门“多立项多要钱,用不用得完再说”的思维依旧存在。

专项资金重复安排项目情况较难杜绝。由于各预算单位(部门)之间的职能交叉,专项资金使用范围界定不清楚等原因,造成各专项资金的若干子项目“碰车”现象。例如科技发展专项资金与工业发展专项资金之间部分列支内容相同,而部门职能的交叉有可能导致单位多头申请,项目资金重复安排,从而降低专项资金效能。

专项资金支出仍存在某种程度的随意性。实践中地方财政部门通常以设定限额或压缩申报资金额一定比例等方法控制各专项资金申报过高的问题,对专项资金实际使用中究竟需要多少难以掌握。资金拨付后,资金承受单位以部门利益凌驾于社会公共利益之上的现象依旧存在,项目审核与验收程序没有得到有效执行。这些实际执行中的偏差在很大程度上使专项资金的效能无法充分的发挥。

专项资金效能管理机制不够健全。《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》明确要求:强化预算支出责任和效率,统筹规划、分级管理、因地制宜、重点突破,逐步建立以绩效目标实现为导向,以绩效评价为手段,以结果应用为保障,以改进预算管理、优化资

源配置、控制节约成本、提高公共产品质量和公共服务水平为目的,覆盖所有财政性资金,贯穿预算编制、执行、监督全过程的具有中国特色的预算绩效管理体系。但指导意见往往需要若干具体的细则和操作准则来落实,而绩效管理在全国范围内还属于较新的事项,还没有统一的实施办法,各地实践千差万别。

提高财政专项资金效能的对策

(一)加强财政专项资金绩效管理,增强预算科学性。绩效目标是约束专项资金的“前置关口”。预算单位在编制年度预算时,应根据政府关于预算编制总体要求和财政部门的具体部署、国民经济和社会发展规划、部门职责及事业发展规划,科学合理的测算资金需求,编制绩效目标。年终对专项资金达不到主要绩效目标以及管理、使用存在问题的,由财政部门会同业务主管部门或直接报请市政府,调整或取消该专项资金政策。强化目标管理,只对支出目标明确且和收益关联紧密的项目予以专项拨款,以改善公共服务质量。

(二)探索建立合理的效能评价制度。效能评价可以促进专项资金由过程管理转向结果导向管理,通过评价来确



定专项资金有无效能,有多大效能,从而得出投入与效能相比是否“值得”的结论。建立一套合理的效能评价制度需要考虑以下关键问题:

评价的指标设计。评价指标目前通常分为投入、过程管理、产出和结果4个维度。指标设计一般遵循评价指标设定与绩效评价内容相对应原则,兼顾绩效性与合规性;合理设定一般性指标与个性指标及其层级配置;正确认识直接指标与间接指标之间的关系;注意定量指标与定性指标相结合。

设置专项资金评价的合理程序。南通市实践中通常将程序分为4个步骤:一是充分开展评前调查,取得相关基础资料(政府相关文件、相关行业资料等)。二是细致实施相关调研、取证。常见的有:案卷研究,即对同一指标在不同项目文件中的数据进行对比核实,如果不同来源的证据存在差异,分析差异的原因,并且在面访、实地调研和抽查中进行核查,最后决定选择使用哪个来源的依据;访谈,从项目利益相关者中确定面访对象,如在科技进步专项资金效能评价中,将市财政局、市科技局、部分科技进步资金扶持企业等作为访谈对象;

实地调研,到项目实施地进行考察、直接收集证据;设计调研问卷等。三是报告阶段。对面访和实地调研取得的原始数据和资料进行统计分析和整理,对相关情况进行整理,归集形成各类基础数据表,最终形成评价报告。四是后续阶段。财政部门邀请行内专家对评价报告质量进行评审,指出评价报告的优点及不足,进一步提升评价报告质量。财政部门将修改后的绩效评价报告呈送相关各方审阅,以帮助利益相关方做出正确决策,提高专项资金使用绩效。本阶段也是评价结果应用的一项重要内容。

(三)优化资金支出结构,注重中长期基础设施建设。调整财政专项资金支出结构,增加提供公共产品和社会服务的支出,如科教文卫、社会福利救济、社会保障以及环保等。同时按照“集中财力办大事”的要求,改革专项资金使用分散、方式简单的现状,充分发挥政府专项资金在支持经济发展、保障改善民生、加强社会事务管理等方面的职能作用,增强专项资金管理的规范性和透明度。南通市按照“分类归并、创新模式、划分事权、强化绩效”的总体思路,全面清理整合政府专项资金,对性质相近、

用途相同、使用分散的专项资金进行归并,破除专项资金归部门所有、由部门支配的观念,按照专项资金的支出性质和内容统筹使用,确定了按专项资金性质和内容分为发展类、民生类和建设类三大类15个专项,并提出规范各专项资金管理机制、使用内容、使用方式、市区分担及资金绩效管理等方面的要求。

(四)探索建立相对合理、有效统一的管理机制。建立合理有效的管理机制,努力发挥专项资金的整体作用,包括对专项资金申报、审批、拨付、监督等全过程的统一受理。可以尝试建立效能管理与预算结合机制,将评价效能结果嵌入预算编制系统,使其成为预算编制、审核的重要依据;形成效能报告机制,每年将重点效能评价结果向市政府报告,为政府决策、预算安排提供依据;完善效能公开机制,按照新预算法、政府信息公开条例等要求,逐步形成效能评价结果公开机制,自觉接受社会监督;探索效能问责机制,对由于故意或过失造成无效或效能较差的部门或单位,研究提出效能问责的建议等。

(作者单位:江苏省南通市财政局)

责任编辑 李艳芝