

# 建立预算绩效管理体制机制的思考

丁伟

推行预算绩效管理并不仅仅涉及预算模式的改善,还需要建立新模式下的配套体制机制,为绩效管理工作提供有力支撑。

## 一、完善预算绩效管理制度体系

预算绩效管理法律法规体系方面,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,如新预算法中增加了预算绩效管理、讲求预算绩效等内容。通过有力的法律规范明确预算绩效管理的发展方向、基本目标、工作程序、工作任务和主要内容。同时,把绩效理念和绩效要求贯穿于财政执法、执法监督、法制宣传教育各环节,使预算绩效管理工作有法可依,有章可循。

预算绩效管理规章制度体系方面,一是完善预算绩效管理的顶层制度。要推动以政府名义出台全面推进预算绩效管理的指导意见,确定预算绩效管理的指导思想、基本原则、主要内容等,明确预算绩效管理的发展方向;制定符合本地区、本部门特点的预算绩效管理规划和实施方案,确定预算绩效管理的基本目标、主要任务和重点工作等,为预算绩效管理推进提供宏观指导。要推动将预算绩效管理工作纳入到地方政府绩效考核评价体系当中,提升预算绩效管理在政府绩效管理中的地位。二是完善预算绩效管理的具体制度。围绕预算绩效管理的内容和环

节,建立完善涵盖绩效目标管理、绩效监控管理、绩效评价管理、评价结果应用管理等各环节的管理制度,实现全方位、全覆盖,为预算绩效管理开展提供制度支撑。健全社会中介、专家、数据库和档案等管理办法,完善资产配置标准、部门项目支出标准等体系建设,为预算绩效管理提供管理支撑。三是完善预算绩效管理操作细则。依据相关法律、法规及管理办法,制订相对规范统一的绩效管理工作流程和操作细则,明确各相关机构和人员在预算绩效管理工作中的职责,规范操作程序和质量控制要求,充分发挥行政事业单位内部控制规范的作用,健全协调机制,建立分级分类、适用高效、便于操作的实施细则及业务规范。

预算绩效管理外部制度体系方面,要建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制,完善政府绩效管理制度;要明确问责的主体、对象、内容、程序等,建立公共部门的绩效问责制度;要完善包括预算报告、预算政策及执行报告、财务报告、绩效和责任报告等内容的预算绩效报告制度,公开社会公众所关注的预算支出方向、政府履职结果、责任和管理水平等预算绩效信息,提高政府活动的透明度;要在政府会计与预算领域适时引入权责发生制,建立以产出为基础、重视结果绩效的完整财务管理体系;要完善政府决算制度和报表体系,将预算支出绩效情况在决算中予以全面、准确地反映,促进预算

管理绩效全面提升。

## 二、完善预算绩效评价体系

绩效指标体系方面,绩效指标一般需涵盖产出指标和效益指标。其中,设计产出指标时,应如实反映预算部门根据既定目标计划完成的产品和服务情况,根据具体项目情况可进一步细分为数量指标、质量指标、时效指标和成本指标等;效益指标的确定要求反映财政支出预期结果的实现程度和影响,可细化为经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响以及社会公众满意度等指标。除此之外,还可根据项目的自身特点和特殊需求设定其他相关绩效指标,但必须遵从与绩效目标高度相关原则,服务于对项目进行绩效考评要求。

绩效评价指标方面,绩效评价指标的确定应遵循相关性、重要性、可比性、系统性和经济性原则,以便以最为核心、简便易行、口径统一的指标全面反映被评价对象的产出和效果的实现程度。在对绩效评价指标进行研究设计和修订补充时,应涵盖各类各项相关支出,符合绩效目标内容,突出本地区、本部门的绩效特色,细化、量化绩效评价指标;加强对与项目相关的各类标准值的收集和整理,形成体现计划、行业、专业、历史等各方面特点的各类评价标准,使评价指标涵盖内容更加全面;强化评价权重设置的研究,选用各种科学的方法,合理设置权重分值。从绩效评价涉及环节看,可以分为投入、过程、

产出、效果四个部分,而绩效评价关注的重点是评价对象的实际产出和效果。因此,在具体设置绩效评价指标时,应提高产出类指标和效果类指标的权重,使其在整体权重分配时占主导地位,同时也应合理分配其他环节的权重,保证评价内容的全面性,避免“一头沉”现象发生。

绩效评价标准方面,制定科学合理的绩效评价标准必须在财政部门的牵头下,充分研究财政支出项目的整体特征和个体特征,通过多方面渠道收集数据,形成不同类别财政支出项目的绩效评价标准数据库,并根据实际需要对这些评价标准进行实时更新。

绩效评价方法方面,应坚持简便有效的原则,根据评价对象的具体情况,科学合理地运用一种或多种评价方法,对财政支出的经济性、效率性和效益性进行客观评价。在市场经济条件下的公共财政体制框架中,社会效益评价是财政支出绩效评价的重点内容,而现有评价方法中能够简便、精准地评价财政支出社会效益,满足财政支出绩效评价工作实际需要的方法还有待进一步探索。在今后的绩效管理实践中,要倾向于深入研究公众评判法等适用于社会效益评价的基本方法,创新财政支出绩效评价方法体系。

总体说来,完善绩效评价指标体系,就是强化财政部门、预算部门等评价主体功能,财政部门负责本级和下级部门支出的绩效评价和再评价,制定符合财政预算要求的绩效目标,将全部财政资金逐步纳入绩效管理的轨道;预算部门负责本部门的绩效评价工作,同时负责下属单位的评价工作,将上级主管部门的反馈建议和下级项目的申报联系在一起;同时通过财政部门 and 预算部门的委托,第三方评价主体的引入可以增强整个评价体系的专业性和技术性,使预算管理工作得到更好的监督,也可增

强政府部门和市场的联系。

### 三、健全预算绩效管理的智库建设

健全预算绩效管理智库,主要是对第三方参与预算绩效管理工作进行必要的指导,以规范第三方参与预算绩效管理工作的行为;实现资源共享,为财政部门 and 预算部门选择第三方提供参考借鉴;通过动态管理,优胜劣汰,不断提高第三方参与预算绩效管理的工作质量,提高预算绩效管理工作的公正性、权威性。

专家学者库方面,建立专家学者库首先需明确的是对人才的需求不是越多越好,而是要追求少而精、高而专。在选择设立层级时,不必层层建设,应优先建立中央和省两级,但是每个层级库中专家的选择要涵盖不同领域、不同行业、不同专业,要全面。由于不同行业和部门的专家库有其特殊性,由预算部门建立专家学者库更具有实用性,财政部门有需求时,需遵循规范的程序和方式从部门库中吸纳,但也可自行建立专家学者库,严把入门关。各部门应注重专家库的维护,按照其实际参与绩效管理工作的态度、能力、道德水平及民主评议结果,实行科学分类,要能进能出,优胜劣汰,动态管理。每年应根据预算管理需要和财政政策要求,定期定量的对专家库进行更新,引入创新型人才,同时对专家库中专家学者进行相关培训,及时吸取国际国内适合发展需要的经验教训。同时应坚持“谁建谁维护”的原则,财政部门自建的由财政部门维护,吸纳建的则可依托部门进行维护;要以财政部门为主建立相应的平台,实现信息的共享。

中介机构库方面,中介机构库是包括会计师事务所、资产评估、行业咨询等机构在内的社会中介力量,主要为预算绩效管理提供人力和技术支持,属于具体工作层面的需要。目前我国推行的

绩效评价体系中已引入社会力量的参与,打破了政府一家独大的局面,但在中介机构库的构建方面,仍需进一步改善。中介机构库为预算绩效管理提供人力和技术支持,中央、省、市三级都可建立,会计师事务所、资产评估、行业咨询机构等都可吸纳入库,关键是要对这些中介力量的资质进行全面评估,保证其符合预算绩效管理工作需要。需要认识到预算绩效管理不同于一般的会计年检、资产评估,后者具有单一的专业性,而前者涉及的领域和内容要更庞杂,并且一些社会中介对预算绩效管理还不理解和熟悉。因此,加强引导和培训也是中介机构库建设的重要工作。另外,必须建立完善的管理制度,加强管理和规范,尤其是要控制中介机构工作的质量,并进行动态管理,优胜劣汰。

监督指导库方面,监督指导库是由人大政协、纪检监察、审计等部门以及群众代表组成,主要是对预算绩效管理进行监督和指导支持,属于制衡监督方面的需要。在过去的几年中,体制内监督环境有了明显改善,但是对社会监督力量的应用仍有所欠缺。在今后健全监督指导库的工作中,要广泛吸纳人大、纪检监察、审计等部门人员和部分群众,特别是可以反映广泛意见的群众代表,保证参与人员的全面性,使各方力量相互制约,共同监督。相关部门要听取多方汇报工作情况,以便更加充分了解预算绩效管理工作的运行状况;要积极邀请相关人员参与到具体工作中,使其参与预算绩效管理整个流程,发现工作中的问题;各监督部门和人员要把在工作中遇到的困难和问题及时向直属部门反映,通过相应的途径寻求解决措施。这不仅是对预算绩效管理工作的监督指导,也是民主理财的具体方式,对于回应社会呼声、增加预算透明度具有重要意义。

(作者单位:北京大学政府管理学院)

责任编辑 韩璐