

湖北襄阳： 推进预算绩效管理的实践与思考

湖北省襄阳市财政局课题组

近年来，湖北省襄阳市大力推进预算绩效管理，在提升预算管理水平、增强单位支出责任、提高公共服务质量、优化公共资源配置、节约公共支出成本等方面都取得了明显成效。

一、预算绩效管理的实践

襄阳市在推进预算绩效管理的过程中，注重加强预算绩效管理制度建设，强化项目支出绩效目标管理，开展预算支出绩效评价，探索评价结果应用。

(一) 夯实基础、规范运作，为推进预算绩效管理提供制度保障。一是着力构建预算绩效管理制度体系。市财政局结合实际制订了包括财政支出绩效评价管理办法、预算绩效管理工作方案、专家库管理办法和绩效目标管理工作规程在内的10余项配套制度，并不断丰富完善相关管理办法。二是构建技术支撑。一方面，建立涵盖绩效管理类和行业技术类的市级预算绩效管理专家库，为业务开展提供了专业技术保障；另一方面，建立与市属高校合作机制，在预算绩效管理课题研究等方面为校方提供经费支持，校方则在绩效目标与指标设计、绩效目标评审、项目支出绩效评价、业务培训等方面提供智力支持。三是加强业务培训。市财政局先后举办3次针对市直部门、预算绩效管理专家和财政部门相关人员的预算绩效管理业务培训

班，重点对预算绩效目标管理和项目支出绩效评价进行了讲解。

(二) 创新方式、严格程序，稳步推进绩效目标管理。一是明确管理程序。实行绩效目标与部门预算同步申报、同步审核、同步批复。按部门预算编制“二上二下”程序，年度预算50万元以上的支出项目，必须申报绩效目标，预算执行过程中追加的50万元以上支出项目，要求单位在申请财政资金时申报绩效目标。绩效目标审核主要在“一上”阶段进行，“二上”阶段则只对项目资金有调整的绩效目标进行审核。绩效目标审核分为初审和评审两个环节：初审由业务科室组织实施，重点对合规性和完整性进行审核，不符合政策性规定的项目不能进入评审环节；评审工作由预算编审中心具体组织实施，在操作中以专家评审为主，业务科室科长对评审结果负责。业务科室在“二下”阶段通过两种方式对绩效目标同时批复，项目目录及绩效目标主要信息随部门预算批复文件下达到单位，预算编审系统则批复完整的绩效目标。二是不断扩面增点。自2012年启动预算绩效目标管理以来，襄阳市纳入绩效目标管理的财政资金范围不断扩大，资金数额不断增加。2013年评审年度项目资金15.94亿元，2014年度达18.48亿元；此外，2014年还开展了部门整体支出绩效目标管理试点，将市城

建委等8个预算部门纳入试点范围，涉及财政资金4.2亿元。三是创新评审方式。预算绩效目标评审工作采取专家评审和财政集中评审相结合的方式。专家评审包括制定评审工作方案、遴选评审项目和评审专家、专家预审、召开评审预备会、分组评审、集中会商、提交评审意见8个环节。对于已申报未纳入专家评审的项目，由财政归口管理的业务科室会同预算编审中心组织开展绩效目标集中评审。评审工作根据工作量大小、涉及单位多少等综合因素，采取“一对一”当面交流、会议集中评审等多种形式，指导相关单位按规范性、完整性、科学性、合理性、可行性等相关要求，修改绩效目标申报文本。四是提升绩效目标管理工作质量。在绩效目标评审工作中，一方面强化论证工作，做到项目资金与绩效目标相匹配。如市区移动警务平台维护项目申报项目年维护经费270万元，支出主要用于电费、巡逻车燃油与维修保养费。评审专家通过调阅电费清单、测算巡逻车运行时长计算燃油消耗、调查巡逻车年均维保成本等，确定项目经费为135万，节约预算资金50%。另一方面以监控促管理，落实绩效目标。如市房管局申报2014年度保障房建设资金12亿元，财政部门在初审时发现2013年保障房项目中有2个项目因拆迁问题并未开工，2013年涉及的项

目资金4亿元应结转至2014年使用,因此相应调减了2014年度保障房项目资金预算。

(三)搞好重点评价,探索评价经验,检验管理成效。一是明确评价方式。市财政局制定了2014年市级财政支出绩效评价工作方案,明确采取重点评价和自我评价相结合的评价方式。市财政局作为重点评价的主体,对政府和社会关注、与经济发展及民生密切相关的2013年度23个财政支出项目开展重点评价,资金总额达18.5亿元。市直各部门作为自我评价的主体,对未纳入本次重点评价范围的2013年度50万元以上财政项目支出开展自我评价。二是分类组织实施。按照探索经验、节约成本、提高评价结果公信力的原则,采取三种形式实施重点评价:对于政府和社会关注度高、因子项目多而评价技术难度较大的项目,委托第三方组织实施,如住房保障、农业专项、教育专项、科技专项4个项目;对于社会关注度较高、与经济发展和民生密切相关的项目,聘请预算绩效管理专家组成专家组具体实施,如产业发展专项、旅游专项、计生专项、商务促进专项等8个项目;对于政府定向扶持项目和部门预算重点支出项目,由市财政局科室人员与聘请的预算绩效专家联合组成评价小组具体实施。三是提高财政重点评价质量。对每个财政重点评价项目都制定了具体的绩效评价实施工作方案,并建立项目绩效评价指标体系,明确评价方法和评分细则。工作结束后,通过召开财政支出绩效评价报告评审会,重点审核报告文本格式规范性、内容完整性、结论客观性、发现问题的准确性、建议的针对性与可行性等,并将专家评审意见作为改进工作和对评价报告进一步修改完善的重要依据。

(四)注重评审、评价结果应用,将预算绩效管理引向深入。一是推进绩效目标评审结果应用。将评审结果反

馈给预算单位,作为修改预算和绩效目标的依据;将评审结果分别报财政预算编审委员会、市政府、市人大预工委,作为研究拟定年度财政预算方案、审定财政预算草案和财政专项资金预算的重要依据。二是探索财政重点评价结果应用。市财政局通过召开专题会议,在听取预算支出绩效评价组织实施情况汇报的基础上,结合财政重点评价中发现的突出问题,就评价结果应用进行了研究部署,包括加强项目支出绩效目标管理、规范部门预算编制、调整专项资金分配结构与使用方向等,促进评价结果在2015年度预算编制中得到应用。同时,将财政重点评价报告反馈至相关主管部门和项目实施单位用于整改。

二、预算绩效管理中存在的主要问题

襄阳市在积极推进预算绩效管理方面取得了成效,但还存在一些问题,主要表现在以下几方面:

(一)监督考核机制尚不完善。尚未将预算绩效管理工作纳入市直部门目标考核范围,主体责任不够明确,不利于财政支出绩效管理长效机制的建立。

(二)项目绩效目标管理基础工作薄弱。一是立项调研不够深入。表现为项目实施单位在申报预算项目时,未能深入开展立项调研或组织立项论证,以致出现部分项目不能实施、边实施边调整或实施后效果不理想的情况。二是绩效目标不够明确。表现为项目绩效目标细化、量化程度不够,绩效指标不够科学合理,绩效目标与实施结果难以比对。

(三)资金分配与使用不够合理。部分专项资金使用过于分散,使用绩效不明显;部分专项资金用于与项目绩效关联度不高的项目中,未做到专款专用;部分资金分配与国民经济、财政收入、人口等方面指标挂钩,未体现财政资金按需分配的原则。

(四)项目监管力度不够。一是财务监管力度不够,存在项目资金串项使用问题。一些项目实施单位未设立专帐或单独会计科目核算项目资金,存在不同用途资金相互挤占的情况;一些项目实施单位虽然对项目资金进行了单独核算,但存在与其他资金串项使用或各子项之间串项使用的情况。二是业务监管力度不够。表现为项目主管部门、实施单位业务管理制度不健全、相关制度执行不到位。

(五)项目优选机制不够完善。财政预算支出项目库尚未建立,项目优选机制没有形成,项目决策的主观因素偏多。主要表现为:部分主管部门未能按要求对申报的专项资金项目和50万元以上的部门预算项目绩效目标组织专家评审并签署意见,项目优选机制在内部尚未建立;部分财政专项资金中面向市场主体的资金分配虽然符合审批程序和拨付手续,但未实行竞争性分配,没有充分发挥市场机制在项目优选中的作用。

三、进一步加强预算绩效管理的对策、措施

要推进财政规范化、科学化管理,强化预算支出的责任和效率,提高财政资金使用效益,必须进一步加强预算绩效管理。为此,结合襄阳市实际,提出如下对策、措施:

(一)加强项目支出绩效目标管理。财政部门要加大财政项目支出绩效目标的审核力度,把好项目立项入口关;主管部门在申报专项资金计划时,必须申报绩效总目标及各子项绩效目标,并在报财政部门之前组织专家评审。在此基础上,财政部门要组织专家对专项资金绩效总目标及各子项目目标进行复审,复审意见需报本级政府作为决策参考依据。

(二)完善项目决策机制。逐步建立

完善部门预算支出项目库和财政预算支出项目库；规范财政预算支出项目立项管理，要求相关部门或单位申报新增项目时提交调研报告或项目论证报告；对于年度新增预算支出项目，要求从项目库中按照轻重缓急或竞争性原则公开遴选，防止出现“拿钱找项目”的现象。

（三）加强项目资金管理。进一步加强项目资金指标管理，防止项目之间及项目的各子项之间未经审批随意申项使用；严格监督各项目单位对项目资金进行专帐或独立会计科目核算，切实做到专款专用。

（四）改进财政资金分配管理。在不增加专项资金总额的前提下，调整专项资金支出结构，将与实现项目绩效无直接关系的支出项目调出，列入部门预算，同时相应调减专项资金额度；对各专项资金奖励政策进行梳理，在经过广泛、深入调研的基础上，提出改进奖励扶持政策的建议，为本级政府决策提供参考依据。

（五）推进财政专项资金竞争性分配改革。将与技术创新、经济发展、结构调整、民生相关的财政专项资金纳入专项资金竞争性分配范围；对纳入竞争性分配范围的专项资金，根据主管部门项目安排计划将拟实施项目分为招标评审类、奖补类（考核评类）和其他类；招标评审类项目应分别制定竞争性分配实施方案，奖补类项目应按竞争性分配的有关程序制定考核奖励（发放）办法，方案和办法必须体现公开、公平的原则；对纳入竞争性分配范围的专项资金，应将竞争性分配方案、考核奖励（发放）办法与专项资金项目安排计划一并报本级政府审定；对纳入竞争性分配的财政专项资金项目实施效果进行绩效评价。

（六）加大评价结果应用力度。依据有关规定对已完成绩效评价的项目下达整改意见书，要求项目主管部门和实施单位针对存在的问题进行整改，并向财政部门报送整改报告书；将评价结果应用于下一年度预算编制，整理形成专报向本级政府报告，作为审定下一年度本级财政预算的参考依据，并在一定范围内公开；探索绩效问责实现形式，逐步建立绩效问责管理机制。☐

（课题组成员：范景玉 王天宝 陈四季 张宏 马善记 景高国）

责任编辑 黄悦

图片新闻



“肉鸭代养”助农增收

房德华 高明 | 摄影报道

阳春三月，山东省临沂市郯城县农民为合作社代理饲养的50余万只肉鸭迎来出栏期，根据合同，合作社以每公斤7.2元的价格全部回收，“代养农民”每只可获纯利1.5元以上。近年来，郯城县采取“企业+合作社+农商行+代养户”的模式大力实施“肉鸭代养”工程，合作社提供鸭苗、饲料和免费技术，“代养农民”在农商行的扶持下将肉鸭喂至3公斤后出售给合作社，实现了农民、企业、合作社和金融部门的“四赢”。

