

完善财政专项资金绩效管理的建议

吉富星



财政专项资金涉及领域广、部门多，体制性因素复杂，是财政资金监管的重点、难点。2013年，财政预算安排各类专项资金近10万个、资金规模达到数万亿元。如此巨额的财政资金如何分配好、使用好，效益怎样，越来越引起各方关注，亟需加强全过程绩效管理。

一、当前专项资金存在的主要问题

当前，财政专项资金普遍存在“重数量、轻质量，重分配、轻管理，重支出、轻绩效”等问题，难以达到财政的规范化科学化目标。主要存在如下几方面的问题：

(一) 专项资金设置政策目标、导向有偏差，普遍存在边际效益下降或资金低效、浪费现象。一是专项资金目标设计“部门化”，相当一部分财政资金投向了竞争性、经营性领域，有损公平竞争和市场机制完善。二是专项资金存在多头申报的现象，如一些涉农项目，可以从十多个部门、多个级次政府分别获得各类财政资金补助。三是专项资金门类繁多、小而散，没有发挥应有的效益。每个部门都有多个专项资金，有的一个司局掌控数千亿专项资金，形成“小财政”状态。四是重资金分配，缺乏配套政策支持。

(二) 专项资金预算编制和分配存在不科学、不规范现象，易发腐败行

为。一是专家评审流于形式。尽管很多项目实行专家评审，但专家构成以及专家自身的独立性、专业性普遍存在各种问题。各部门主管领导依然习惯性强势干预资金分配，很多情况下，专家不得不贯彻领导意图，成为“挡箭牌”、“替罪羊”。二是很多项目前期工作不扎实、深度不够，没有进行现场勘察，更多精力放在编好、包装好项目上。普遍缺乏实质性审查机制，导致逆向选择，虚报、多头申报、重复申报、冒领专项资金的情况时有发生。三是“跑部钱进”、请客送礼、内外勾结等违法违规现象依然存在。

(三) 专项资金使用不透明、不规范，绩效审计和问责难以落到实处。

一是过程控制不到位,不重视跟踪反馈、调整。项目预算下达后,有的单位大量结余、有的单位资金迟迟难到位、有的单位严重超预算,有的单位则没有实行专款专用等。二是问责机制基本缺失,事后监督、审计难以发挥作用,资金使用效率低等现象时有发生。

二、提高专项资金绩效的几点建议

(一)加大清理整合力度。一是要完善领导协调机制,横纵多向、多层次整合专项资金,加大资金统筹和支出协同力度。中央层面、地方层面都应清理整合各种专项资金,形成“本级政府主导、财政牵头、各部门协作”的“1+X”领导机制。在部门内、跨部门、跨层级之间进行整合、规范。二是要明晰政策目标,撤销、合并、调整多种整合方式。财政资金要退出经营性、竞争性领域,重点转向弥补市场失灵领域,诱导社会资本、金融资本进入多个公共领域。可适当、适时取消一些专项资金,如可由企业自主投资解决的技术改造、一般应用技术研发、流通设施建设等项目。将同类型、同一性质的专项资金进行合理归并,同一类事项归口一个部门主导管理。属于跨区域、关系社会发展全局等重大事项属于中央事权,相应减少地方配套资金安排。三是要转变一批专项资金,助力政府与社会资本合作(PPP)模式。将部分政府责任以特许经营权方式转移给社会资本,降低政府的财政负担,推动市场化进程。

(二)强化资金竞争性分配、动态性监控。推动专项资金的竞争性分配的扩围、增效。一是除抢险救灾、突发公共事件等特殊事项的特定补助外,要逐步扩大专项资金的竞争性分配范围和力度,对普惠性专项资金可实行

因素法分配、兼竞争性分配结合方式。二是以绩效目标为标尺,强化自我承诺、自我约束,实行先有绩效目标、管理办法后再拨款。项目绩效目标设置应具体、可衡量、可达到、有一定的相关性、有明确的截止期限,做到科学合理,有通用(共性)指标,还有项目特性的专业(个性)指标,实现长期性、阶段性、年度性目标相结合,申请方案要预先承诺并公示。即便是一些不适宜采用竞争性分配的专项资金,也需要建立绩效承诺机制。三是以绩效为导向,完善竞争的程序和机制。事前明确准入条件,通过发布公告、公开答辩、专家评审、集体研究、部门会商等程序择优确定,营造“专家敢说、中介真评”的评价氛围。结合广东经验,解决“该不该安排资金、该安排多少资金、该不该优先安排、总盘子不够钱怎么办”四大问题,按“大事优先、民生优先、绩效优先”原则,确立项目顺序。此外,赋予利益相关人表达自身利益的权利和机会,探索实施预算听证制度,实现公开透明、公众参与、公正平等、理性选择。要动态跟踪、反馈、分析和评价项目绩效,据实据效调整资金分配及使用。建立专项资金绩效评价数据库、指标库、行业标准值库、第三方中介库、专家库、项目绩效等级评定库及绩效管理信息系统,并综合利用好这些资源。建立滚动预算管理制度,推进项目分层次管理和全周期管理。依据项目绩效目标、实施效果或实际贡献分配资金。

(三)规划引领,创新驱动。一是围绕总体发展规划、中期财政规划等核心规划建立“项目库”。结合年度规划动态调整项目优先次序,建立先有项目与目标、后安排预算制度的基本规定。通过“项目库”编制预算,横向到边、纵向到底、各级联网滚动管理。在规划先行和引领基础上,资金安排要

重点优先、兼顾一般。考虑财政可承受力,防止急功近利,统筹安排专项资金支出,发挥资金规模效应、杠杆效应。二是在专项资金使用方式上要创新,遵循“保障不包揽、扶持不替代、奖勤不养懒”的原则,转变直接补助方式为综合性的激励引导政策。逐步降低直接补贴力度,并利用以奖代补、民办公助、以物代资、先建后补、奖补结合等手段,更好地发挥引导、激励作用。在实施过程中,应根据市场情况,既能快速新设奖补项目,又能及时撤并奖补资金。同时要依托市场,创新投入方式,加强支持薄弱环节,发挥示范、带动、放大效应。可以探索投资参股、设立基金等方式,实现扶持培育和激发市场主体的创造活力紧密挂钩。投入管理上,可以探索委托资产管理运营机构或银行金融机构的管理模式,根据国家对不同产业的支持程度,决定政府投资基金的比重或跟投的比例,并适时退出。最后,加强财政政策与金融政策、产业政策的协调配合,吸引社会资本、金融资金统筹支持经济社会发展。

(四)问责及激励并重,持续改进绩效。一是工作重心逐步向资金使用绩效、产出和结果转移。二是要增加透明度,协力推动绩效监督。借助各级人大、纪检监察、审计、社会中介等各方力量,强化预算硬约束,提升政府执行力和公信力。三是建立领导问责制和激励机制,与政绩考核、资金分配等紧密挂钩。严格查处、纠正违规、违纪行为,并将评价结果作为以后年度专项资金分配和安排项目依据,如直接扣减预算、设立黑名单制度等。四是推动绩效检查评估结果的应用、改进,积极推广应用专项资金预算管理的最佳经验。□

(作者单位:中国青年政治学院)

责任编辑 李燕