

河北： 绩效预算管理改革全面推开

本刊记者 | 张敏 特约通讯员 | 智荣卿 何菲

从2014年初，“绩效预算管理改革”成为了河北省财政厅的绝对热门词汇，厅领导在各种会议上多次提及，预算局成立小组专门研究，各业务处室一直与省直部门反复沟通。一年后，凡是和厅里的人提起绩效预算，几乎每个人都能把自己和这个名词的牵扯讲上半天。这其中，有最初对绩效预算的“误解”，有改革中遇到的种种困难，有改革后的收获与体会。给记者留下深刻印象的，还有大家在改革中迎难而上的勇气与谋略。今年，在省级部门和部分市县试点取得较好成效的基础上，绩效预算管理改革在全省市县全面推开。

预算管理改革再出发

1999年，河北省率先推进部门预算改革，在全国引起了极大反响。十余年间，河北省不断深化、完善部门预算改革，做了大量工作，但随着经济形势发展，政府职能发生转变，财政收支矛盾加剧，继续深化预算管理改革已成共识。省财政厅预算管理局副局长、预算绩效管理处处长李毅对以前省直部门报预算的情况作了一个生动的比喻：“就像是每个部门搬来一个筐，所有的项目都装在里面，有承担重大政策的大项目，有几万块钱的小项目，有的需要几年完成，还有的只是概念性的项目，需要实施过程中进一步细化，而且项目名称也不规范，政策依据杂乱。一筐项目端过来，财政也无从审起。”

于是，河北省开始寻找预算管理改革的下一个方向。2009年，财政厅专门成立了绩效处，提出了预算绩效管理的思路。2014年1月，厅党组将目光投向了绩效预算管理改革的命题。“绩效预算既是政府绩效的源头，又是其核心内容，绩效预算改革不仅是财政理财理念、模式的转变，更深层的意义是促进政府效能的提升，体现的是政府对社会、对公众的责任、对纳税人的责任。”厅党组书记、厅长高志立说。

要改革，必须打破原有框架，从顶层和制度设计入手，探索实行全新的绩效预算管理模式。为此，财政厅内部展开了多次讨论，邀请财政部专家讲座论证，派人到海南、广东等省考察学习，并组织研究国外绩效预算管理的制度，在此基础上结合河北实际，制定了一整套的绩效预算改革方案，并得到省委省政府的大力支持。2014年7月，省政府印发关于深化绩效预算管理改革的意见，明确了全省改革的总体目标、基本原则、主要内容、时间步骤等。随后，省财政厅研究制定了具体实施方案，确定了绩效预算管理改革路线图，决定从编制2015年预算开始，率先在省级全面推进绩效预算管理改革，在部分市县同步试点。

绩效预算管理新结构：

“部门职责——工作活动——预算项目”三个层次

河北省绩效预算管理改革突破了

传统以预算项目为主的单一层级的部门预算结构，建立了“部门职责——工作活动——预算项目”三个层级的绩效预算管理新结构。其中，“部门职责”是按照政府“三定”方案的规定，赋予部门的职能和应履行的主要责任；“工作活动”是部门履行某项职责所采取的工作举措；“预算项目”是支撑某项工作活动开展的具体支出事项，反映财政政策的具体内容。这种框架安排改变了过去“一筐”项目的混乱局面，将部门所有预算项目清晰有序地归集到相应的职责和工作活动目录下，层次有序、绩效明确，责任清晰，既便于年度预算项目编制和审核，又为执行评价、后续监管、对比分析、持续提高提供了载体。

同时，与绩效预算管理三级结构相对应，建立起三级绩效目标指标体系，为预算编制、执行和绩效评价提供科学的管理依据。即：在部门职责层面，结合政府和部门中长期战略规划目标、年度规划目标，确定部门各项职责的年度绩效目标；在工作活动层面，设立年度绩效目标、绩效指标和评价标准；在预算项目层面，设立项目绩效目标、绩效指标和评价标准。绩效目标指标要量化，达到可审核、监控、评价。

改革后，预算审核的重点由过去直接审项目预算转为先审部门职责绩效目标与政府工作部署的匹配性，特别是各级党委、政府重大决策部署的落实情况，再审各项工作活动绩效目标指标的

科学性,然后审核预算项目与职责活动的关联性、立项的必要性,最终合理确定项目预算额度。省财政厅副厅长李杰刚介绍说:“偏离政府战略目标和部门绩效目标的项目、绩效指标不明确或绩效偏低的项目均不予安排。这样,一些没有实质意义、偏离部门职责活动的虚空项目就这样被排除在外了。”如省交通运输厅共梳理出5项职责,24项活动,基本覆盖了交通运输厅的全部职责。其中,职责之一为“交通运输基础设施建设”,绩效目标为高速公路、普通干线、农村公路等的投资总额与在建里程,并全部量化到金额与公里数;该职责下的活动之一为“高速公路(含连接线)建设”,绩效目标为全年高速公路建设投资总额与在建里程;绩效指标有三项,分别为“年度高速公路建设项目工程质量合格率”“年度高速公路建成工程量完成率”“年度高速公路建设投资完成率”,每项指标后附有详细的评价标准,如“年度高速公路建设项目工程质量合格率”达到100%,为优,85%及以上为良,70%至85%为中,70%以下为差。

改革中的酸甜苦辣

绩效预算管理三级结构和三级绩效目标指标体系的模型搭建起来,下一步就是梳理112个省级部门的职责活动,确定绩效目标指标。这件看起来容易的事,却着实难倒了一批人。省级部门虽然各自都有已确定的“三定”方案和部委的中长期工作部署,但第一次面对绩效预算的框架结构依然一头雾水:部门职责主要依据什么?职责活动的数量是否定得越多越好?目标指标无法量化的情况怎么办?财政厅也是第一次如此细致地审核部门职责活动、目标指标的科学性,面临着同样的问题。于是,前期梳理时有的部门报上来的职责多达十几项,连“其他项”都列在里面,有的部门上报的绩效目标指标五花八门,无法量化。

关键时刻,改革得到了财政厅领导的强力支持。省财政厅厅长高志立从业务处室亲自点将,前后集中封闭办公近一个月,省级部门也大力配合,多次召开会议研究讨论,112个省级部门的职责活动和目标指标才最终确定。如省卫生计生委的“三定”职责是从工作角度阐述的,多达十七八项,与绩效预算框架里的部门职责不太一样,重新梳理后最终确定了6项职责,涵盖卫生计生工作的方方面面,并设计了20多项活动,40—50项指标。今年又按照财政厅的要求进一步分析提炼,把原有6项职责归并梳理成5项,职责更加清晰,活动和项目安排也更加合理。

职责和活动确定下来后,短期内不会有大的调整,有利于部门中长期规划的实施,但项目是灵活的,每年都可能调整。于是,省财政厅进一步完善项目库功能,规范和完善项目信息。项目库系统全年开放、随时入库、即时审核、滚动管理。制定了省级预算项目填报规范,按支出构成分为基建、专项购置、专项业务等12大类,30小类,对项目名称、项目编码、项目级次、申请依据、绩效目标指标等基础信息做了明确规范。同时,依托以项目库为源头构建的一体化预算管理信息系统,将项目流与指标流紧密融合,对每个项目从预算编制、调整细化、资金拨付、监督评价、财务核算,实行全程跟踪管理,预算指标只有与项目挂接才能拨付资金,改变了以往项目库和指标库不相交集,在编制完年度预算后,项目库就失去作用,预算执行另行登记指标状况,从而倒逼部门编实、编细项目预算,从而大大提高立项项目的质量,也促进了预算支出进度。今年,省工业和信息化厅在部门职责基本不变的情况下,根据国家的有关方针政策和“十三五”规划,完善了“互联网+”、智能制造、云计算、大数据等的目标指标,并编制到2016年的部门绩

效预算中。

2014年,省财政厅对省级112个部门进行了全面梳理,建立了省级“部门职责——工作活动”目录,审核确认省级部门职责389项,工作活动975项;审核确定部门职责绩效目标389项,工作活动绩效目标975项、绩效指标2011个、评价标准8044条;审核规范预算项目绩效目标3284项、绩效指标7858个、评价标准31432条。

一致为绩效预算“点赞”

领导的重视与支持,部门的理解与配合,扎实细致的基础工作,强大的信息技术,形成了改革的强劲合力,保证了改革稳步成行。绩效预算管理改革在省级部门和部分市县推行一年多来,收获了方方面面的一致“点赞”。

“我最大的感受是部门追加少了。”省财政厅预算管理局常务副局长、预算处处长赵新海说,“以前,预算处几乎每天都能收到一打追加项目材料,一年算下来怎么也得有几百个吧。现在追加大大减少了,而且所有部门的追加我们都定期集中研究,一把手厅长、分管厅领导和相关处室人员一起参加。截至今年6月份,我们只开了一次追加项目评审会,只有十几个项目,而且大多是因国家政策调整而追加的。”值得一提的是,此次改革进程中,河北省进一步完善财政一体化业务平台建设,完善了项目库功能,每个项目设置唯一的项目编码,各部门每年只需申报新增项目和一次性项目,跨年度项目和经常性项目在第一个预算年度列入项目库,分年度滚动安排预算,年度间不再重复申报基础材料。一些跨部门、跨年度的重大项目,可以很方便地从项目库中提取出来,项目执行进度、资金情况也能一目了然。省财政厅信息中心副主任杨世英说:“几年后,累积在系统里的项目信息就形成一个‘数据仓库’,能进行科学有效

的收入、支出分析,为决策者提供参考,提升各部门业务管理能力。这个功能也得到了很多人的一致赞扬。”

谈到绩效预算管理改革带来的成效,省级部门的反馈也很积极。“环境保护厅推行绩效预算管理改革后,我感觉好处特别多。”省环保厅规划财务处副处长解立虎说,“一是预算目标更加清晰。通过梳理职责,环保工作重点、预期目标、工作思路、业务逻辑等更加明确,通过确定绩效目标指标,环保工作追求的整体效率、各项活动所采取的措施、各项目工作的投入产出效益特别清晰,对预算的编制和执行奠定了良好的基础。二是财力分配更加科学。通过这套体系,部门职责和预算结构,工作重点和财力比重,项目实际效果和部门预算总构成一目了然,有利于按照各项工作的轻重缓急,财力投入的比较效益,对活动和项目统筹定位,为充分发挥财政资金效益提供了保障。三是预算执行更为有效。在预算绩效编制环节,做到了执行有目标,工作有安排,活动有载体,项目可执行,客观上增强了预算的约束性,通过全过程动态化管理,实施评价的机制上有了有力的保障。”省交通运输厅财务处处长秘慧琴感受最深的是绩效预算管理改革规范了对下补助项目的管理。“交通厅资金大多是专项资金,主要是对下补助的,按照绩效预算的要求都得提前年度下达,或者在预算批复之后60天内全部下达,在2014年以前根本达不到,难度非常大。虽然项目编进去了,但有的手续、程序还不太完备,资金就无法下达,最晚能拖到年底。”据了解,今年交通运输厅对下转移支付的资金已按照要求全部下达,是历史最好水平。“之所以现在这么快,是因为绩效预算要求:编制2015年预算的时候,预算项目入库到位,符合要求,入库后转移支付下达。所以说,预算编制前把好项目关,预算执行进度就快了,提高了资金的使用效率,对项目实施单位和部门来说,都是一个利好。”秘慧琴说。

绩效凝共识,改革再出发。河北省以绩效为导向,继部门预算之后,重新踏上预算管理改革的征程,相信凭借河北财政人对改革的谋略与勇气,达到“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用、绩效缺失有问责”全过程绩效预算管理新机制的改革目标,指日可待。□

河北省试点市县绩效预算管理改革顺利推进

本刊记者 | 张敏 特约通讯员 | 智荣卿 何菲

2014年,河北省财政厅选择衡水市、承德市、宁晋县等部分市县,试点绩效预算管理改革。一年多的改革实践证明,绩效预算对优化资源配置、改进支出管理、提高公共服务质量、提升政府绩效效果明显,符合现代预算管理制度要求,有助于实现市县预算管理水平的全面提升。

衡水: 认真谋划、精心组织,积极推进试点工作

在准备阶段,夯实思想基础,加强业务培训。绩效预算管理改革涉及方方面面的利益,部分预算单位最初存在抵触、畏难情绪。为此,衡水市财政局及时向市委市政府汇报,争取领导支持,把改革作为市委市政府的要求进行安排部署,进一步统一思想,提高预算部门思想认识。2014年先后三次对全市财政系统、市直246个预算单位的主管领导、财务科长和会计人员进行了业务培训,树立了绩效预算管理理念。编辑印发了《绩效评价知识读本》,从绩效评价基础知识、指标体系建设、规章制度、经典案例等方面做出详细说明,增强了绩效评价工作的直观性、操作性。

在预算编制上,建立规范的“部门职责——工作活动”目录。根据市直预算部门“三定”方案,对部分部门重复编制的职责进行了界定,报市政府批准后,在项目安排上进行了调整。如衡水湖国际马拉松比赛,涉及到9个部门,按照各部门承担任务,将职责明细到部门,预算安排到部门,使预算安排与具体工作活动一一对应,整合之后的活动能够准确反映该项赛事的财政投入情况,做到了预算安排有分工,投入效果有全貌。2014年,衡水市82个市直预算部门共梳理326项部门职责、906项工作活动,同时明确项目绩效指标的填报规范,强化细化论证,加强预算资金规模与绩效目标的匹配性审核。在2015年预算编制中,对69个项目提出了调整目标、核减预算和取消立项等意见,增强了预算编制的科学性、合理性和可行性。