

# 进一步强化预算绩效管理的几点思考

□王泽彩

当前，一方面财力增长继续放缓，另一方面刚性支出必须确保，对财政发展改革提出了严峻考验。因此，以“预算约束、优化结构、政策激励、购买服务、绩效考评”为切入点，进一步强化预算绩效管理，对实现“稳增长、控通胀、防风险、惠民生”目标具有重要的现实意义。

着力健全政府预算体系，严格预算约束要有新成效。全面、完整的预算体系是绩效管理的基础。一是推行全口径绩效预算管理。对政府各类收支全部纳入预算管理，形成由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算组成的有机衔接、全面完整的预算体系，真正实现“大财政”、“大收入”、“大支出”的绩效管理目标。严格非税收入管理，实行彻底的“收支两条线”，适时收回人力资源和社会保障部门的“社会保险基金”、国有资产监督管理部门的“国有资本经营收益”的分配权，将清理后仍保留的收费、基金分别纳入公共预算和基金预算，实行规范管理。二是推行中长期绩效预算管理。结合“十二五”规划，要积极倡导“三年滚动预算”编制管理，在此基础上开展“5年中期预算”和“10年长期预算”编制改革试点，以提高预算编制的科学性、准确性和严肃性。完善部门预算编制，基本支出预算定额标准要随着财力增长幅度、物价水平做动态调整，全面推进分级、分类、分档管理；项目支出预算实施项目库管理，按照“采集一批、储备一批、论证一批、实施一批”的模式，除战争、瘟疫、自然灾害等不可抗拒的

因素外，从严控制专项支出预算的追加，尽量减少预算调整数额。三是推行可测度的绩效预算管理。申请部门要想获得财政资金必须要制定报告说明申请依据、实施方案、预定目标、预算经费等内容。绩效评价机构根据部门单位申报的内容，结合预算单位上年资金使用结果和自身专业水平进行评价，判断项目立项与否和立项资金额度。只有合理的才能得到认可，预算资金才能到位。通过评价，能够对财政支出预算项目进行筛选，将有限的财政资金分配到绩效好、效率高的项目上。四是推行阳光绩效预算管理。要积极开发实用性的电子政务公开系统与平台，实现“傻瓜化”查询、阅读和下载。逐步拓宽预算公开的广度和范围，预算公开要逐步涵盖收支信息、资产信息、负债信息、绩效信息、风险信息。将预算信息公开的基本要求列入《预算法》中列示，以国务院令的形式制定预算信息公开具体实施条例或办法，减少预算公开的法律障碍。

着力调整经营性支出占比，优化支出结构要有新举措。提高资金使用效益，调整优化结构是关键。一方面，要明晰政府与市场边界，进一步廓清财政供给范围。充分发挥市场配置资源的基础性作用，对政府管不了、管不好的事情，尽快厘清后彻底交由市场负责。突出公共财政的“公益性”，公共财政要从一般经营性、竞争性领域的投资中果断退出，逐步降低公共财政中生产建设性支出所占比重，改变目前公共财政供给范围过宽、过滥、撒胡椒面的状况。另一方面，支持推进行政管理体制改革，降低行政运行成本。要积极支持行政体制改革，

切实解决机构膨胀、财政供养人口过多、财政负担沉重的状况，使行政经费保持在一个合理的限度内。要严格执行“八项规定”，继续采取措施大力减少“三公”消费支出。要积极推进事业单位分类改革进程，并以此为契机，对明确转为企业管理的经营性事业单位，将原有财政经费基数在“5年内”实行逐年递减直至为零；对公益二类事业单位，在调查研究的基础上，根据其创收能力重新核定经费供给比重，并依照收入增长水平也实行逐年递减的管理办法。此外，还要努力提高公共服务均等化质量，真正使改革红利普惠老百姓。要更加注重基本公共服务如教育、医疗卫生、就业服务、社会保障、生态环境等方面支出的经济效益。特别是要重点优化教育支出的内部结构，逐步改变高等教育支出比重相对较高，学前教育、基础教育、中等职业教育、职业教育、占比相对较低的状况。研究制定相关法规，明确公共教育支出中基础教育支出比例，优先保证义务教育资金。在高等教育领域更多引入市场机制，发挥市场在发展高等教育方面的筹资作用，降低财政负担。

着力整合归并专项支出，完善政策激励要有新突破。发挥财政转移支付资金功效，整合归并政策性专项支出是根本。一是提高均衡性转移支付比例。“十二五”期间，均衡性转移支付数额和所占比重力争每年提高1—2个百分点。要改进均衡性转移支付测算办法，考虑人口规模、人口密度、人均GDP、环境、生态等因素及行政与公共服务成本差异，积极运用公式法、因素法科学合理分配资金，强化资金分配的公正性，加强使

用监管和绩效评价。二是取消税收返还, 削减政策性专项转移支付规模。着眼于科学、规范、效率, 对中央对地方的“两税”税收返还、企业所得税和个人所得税税收返还全部取消, 特别是1:0.3的“两税”增量计算方法, 直接并入一般性转移支付办法计算补助。将政策性转移支付作为影响因素纳入标准模型计算, 使其发挥一般性转移支付的制度效力。做好中央对下的专项转移支付与地方政府预算编制的衔接或提前告知, 释放专项转移支付结构上的正能量, 提高转移支付资金激励相容的效能。三是优化财政政策激励决策过程。对涉及民生的财政激励政策的拟定, 要广泛征求公众的政策建议, 制定过程要公开化。扩大公共财政政策的民主参与度, 实施重大财政政策的听证会制度、媒体公示制度、信息反馈制度和绩效评估制度。构建必要的财政政策决策制度, 使各级政府能够及时发现财政政策的漏洞、缺陷, 采取必要的补救措施。探索建立体制外的财政政策分析评估机制, 可以通过培育专门的财政政策分析评估机构, 让其独立地对财政政策的实施结果进行深入的跟踪分析, 以提高政策评估的公信力。

着力拓宽多元供给渠道, 推行政府购买服务要有新进展。拓展公共财政提供公共服务的途径, 特别是通过契约化的形式将公共服务外包给非营利组织是提高公共财政的使用效率、增强公共服务供给效力的重要举措, 也是现代公共财政支出管理的国际趋势。一是通过政府购买大力推进契约式公共服务。公共服务购买使政府在提供公共服务方面, 实现了从财政资金的直接使用者向分配、监管者的间接角色转变, 其本质是公共服务提供的契约化。通过购买提供公共服务比政府直接提供具有独特的优势, 有利于弥补政府满足公共服务需求上的局限性, 提高公共服务的质量和效率。二是明确政府间购买公共服务的

职责。研究制定规则, 依法规范流程。对政府购买公共服务, 应当以相关的法律、法规作为制度保障, 对购买流程、资金监管等予以规范, 使政府购买公共服务的工作有序进行。中央政府应当制订关于社会组织的相关法律和优惠政策; 针对地方的经济和财力差异, 中央应通过转移支付, 支持中西部地区的政府购买公共服务。三是健全公开透明规范的公共服务购买流程。规范公共服务购买程序, 首先要编制购买公共服务的预算, 为推进公共服务购买提供有效的财力保障; 其次, 政府购买预算要通过公开方式向社会公布, 提高采购资金预算透明度; 制定相关的管理办法, 规范政府购买行为。四是建立多元专业监督机制。政府购买公共服务过程中离不开监督, 监督管理是购买公共服务的制度保障。政府购买公共服务的监督可分为内部监督和外部监督。要发展独立、专业、多元的外部监督机制, 引入会计事务所、法律事务所、审计事务所、专业调查公司等机构; 在内部监督方面, 强化对购买资金使用的监督, 对服务的质量、数量的监督。

着力探索引入第三方评价, 实施绩效考评要有新改进。财政支出绩效考评贵在公开、公平、公正。一是探索引入第三方评价主体。在认真总结现行专家评价机制的基础上, 逐步引入社会中介机构评价、社会公众评价, 不仅实现科学决策, 还要实现民主决策, 为进一步细化及公开绩效预算奠定基础。如会计师事务所、审计师事务所、税务师事务所、资产评估师事务所等, 完全可以引入财政支出绩效考评主体建设中, 大大提升绩效考评的社会认可度。二是建立绩效指标考评体系。健全政府、部门、项目支出绩效评价指标数据库, 即项目、部门、部门、综合评价指标和财政支出功能分类相结合的绩效评价指标体系。探索建立绩效评价标准体系, 收集行业标准、

历史标准、计划标准以及经验标准等, 逐年增加、不断更新, 形成一个不断扩充、资源共享的绩效评价标准库。建立绩效评价项目库, 包括所有财政性资金涉及到的重点项目, 收集立项、决策、建设、竣工等项目全过程的相关经济技术指标和数据资料, 逐步建立财政支出绩效评价项目库。三是完善绩效评价制度。事前的前瞻性评价, 即编制绩效预算过程中的审核、评价过程, 根据上年使用结果和当年支出需求、预期效益进行评价; 事中的绩效跟踪评价, 即在项目开始启动后, 绩效评价机构针对部门单位完成预算的准确度、资金使用的规范性、财务管理情况、项目绩效完成情况以及其效益是否明显等方面进行评价, 减少财政资金的浪费; 事后的综合绩效评价, 在事后对项目整体完成情况进行综合评价, 强化评价结果的应用, 即通过公开评价过程与结果来强化公众监督, 通过多种信息交流平台将评价的过程与结果公开, 接受公众与舆论的监督, 使绩效理念深入人心。四是强化绩效审计。绩效审计应该包括调查、审查、报告三个阶段。财政绩效审计应以财政预算绩效及指标的评价为审计目标, 采取对财政预算绩效及指标的评价为基本内容的审计方式开展审计。绩效审计还可以充分发挥监督作用, 有利于加强财政管理, 促进公共支出管理的法规和制度的实施, 保证支出任务的顺利完成。五是实施绩效问责。绩效问责是通过对项目绩效评价, 对未达到绩效目标的部门单位追究相应责任, 体现的是部门单位对其行为所承担的责任。通过预算绩效问责, 从制度上解决“形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风”引致的预算资金绩效低下问题, 进一步强化部门使用财政性资金的绩效意识, 建立起资金使用效果的制度约束机制。□

(作者单位: 财政部财政科学研究所)

责任编辑 王静君