

上海闵行区结果导向型 预算绩效管理改革的实践

□上海市闵行区财政局

改革开放以来,我国预算管理体制虽然进行了一系列重大改革,但一些深层次问题并没有得到解决。针对政府预算管理中存在的问题,上海市闵行区财政局总结相关发达国家的改革经验,特别是美国联邦政府预算资金管理的经验和方法,着手政府预算管理体制改革的。经过几年发展,在闵行区委区政府的大力支持下,以结果为导向的预算绩效改革取得较为突出的成绩,政府部门预算绩效理念不断增强,预算编制水平逐年提高,预算改革成效更加明显。

从2005年起,闵行区在不断探索预算编制科学性、合理性的基础上,研究并设计预算项目绩效评价工作规划。2006年,首先对科教兴区专项资金项目开展绩效评价工作。2008年起,与复旦大学绩效评价中心合作,引入PART评级工具,在编制2009年度部门预算时试行“以结果为导向”预算编制模式。2009年,在编制2010年度预算时,开始全面实行以结果为导向的预算绩效管理。如果说2006、2007年是以项目预算绩效评价为重点,初步确立起项目事前的绩效评估机制,那么2008年结合以结果为导向的预算编制模式,则开始将预算绩效管理进一步推向实质和实效。经过数年的实践,闵行区已初步建立起了全过程预算绩效管理的框架:

(1)实现与部门预算编制同步的事前立项评审:从项目名称、项目内容、项目明细内容三层架构要求细化预算项目的编制;提出项目的战略目标、量化绩效目标;确立产出和效果类评价指

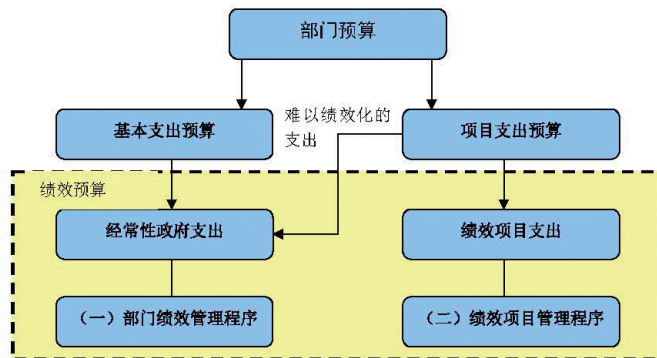
标。(2)实现与部门预算执行监督同步的事中评估:对照项目绩效目标,考查执行情况,纠偏并完善计划及目标,以主管部门为主开展绩效跟踪管理评价。(3)实现支出结果与绩效问责相挂钩的事后评价:由第三方中介机构进行独立评价,实行评价结果反馈与整改制度,由区人大常委会主任会议对部门进行质询,评价结果与部门行政效能挂钩。(4)建立起全过程的评价信息公开制度:评价结果在区政府网站、部门网站以及闵行报等相关媒体进行公开,接受公众的监督。(5)形成制度化程序化常态化工作机制:每年3月开展上年度支出结果评价,8月开展本年度实施过程评价,10月份开展下年度立项评价。(6)纳入绩效管理的对象和范围:主要是提供公共服务产品、涉及民生和社会公众关注度高的项目支出,如教育、卫生、民政、就业保障、社会事业发展等部门的项目。纳入绩效管理的年预算资金总量达到18亿元左右,占部门预算专项支出的35%。

闵行区“以结果为导向”的预算管理模式,或者称为“目标——结果导向”的预算管理模式,是与过程管理相对应

的管理模式。传统的管理重视过程管理忽视目标管理,其重大缺陷在于缺乏明确的管理目标,难以将各种要素在有目标的前提下协调统一起来。当然,结果导向并不单纯强调结果,同时也关注过程、状态和能力,只是将结果的要求作为评判过程的标准。“以结果导向”的预算管理的基本模式要求根据区委区政府制定的战略目标,各部门分别确定工作目标,根据工作目标确定预算项目的绩效目标,再根据实现绩效目标的需要计算确定财政投入。改革的开展使得预算资金分配的目标明确量化,保证了目标公众受益,其主要特点有:

(一)以绩效管理流程再造为基础实施预算绩效改革

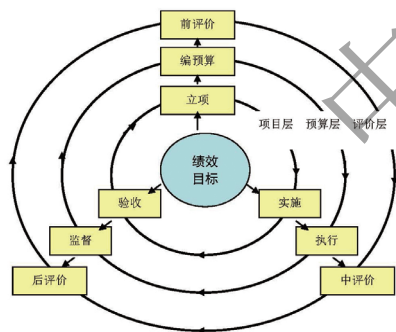
流程再造是指按照预算绩效的要求,对部门支出进行重新分类,并在此基础上重新设计财政资金管理的环节和部门预算的编制、审议和审查流程;将专家前期评审、立项、拨款、运行和管理、绩效评价等环节纳入财政流程。闵行区按照预算绩效的要求重新对财政支出进行分类,将现有的部门预算的基本支出预算和项目支出预算进行细分,特



部门预算流程改造示意图

别是对项目支出预算进行细分,改造成适合绩效管理的“绩效项目支出”。

闵行区项目绩效管理的流程再造实践活动可以概括为“三个层面”和“三个维度”的有机整合过程。所谓“三个层面”是指围绕项目绩效目标展开的项目层、预算层和评价层,三个层面环环相扣、层次分明。第一层是围绕目标的项目层,包括项目立项、项目实施、项目验收三个环节;第二层是保障项目落实的资金预算层,预算也是围绕绩效目标进行的,称之为绩效预算,概括为预算编制、预算执行和预算监督三个环节,构成一个预算闭合过程;第三层是绩效评价层,即围绕着绩效目标分别对项目立项、预算安排,项目执行和项目完成情况的评价。所谓“三个维度”是指在三个环节上的绩效管理流程。每个维度上的流程再造都是以绩效目标为原点,以绩效评价为工具,对项目绩效管理流程的改造过程。闵行区财政局将传统的“供给型财政流程”通过流程再造变成“绩效目标”、“绩效预算”和“绩效评价”三位一体的绩效管理流程,满足了财政支出绩效目标管理的要求。



项目绩效目标管理流程再造示意图

(二)以“独立评价机构+高校辅导”为评价方式实施绩效评价

从2009年起,闵行区财政局就一直通过政府购买服务的形式引入第三方独立评价机构,对列入年度闵行区民生领域预算项目开展绩效评价。同时积极引进上海财经大学中国教育支出绩效评

价中心等著名高校研究机构辅导评价机构,指导和帮助研发绩效指标。中介机构根据项目单位提供的资料以及通过调研获得的第一手资料,对项目结果进行独立评价。通过这样一种理论+实践的组合,保证了绩效评价结果科学公正。从2012年起,闵行区财政局将绩效后评价纳入招投标平台,进一步规范了评价机构的选择方式。

(三)以先评审指标后评价项目为评价程序进行项目评价

中介机构根据所评价项目的具体情况,设定可量化的共性指标和个性指标,对项目结果进行评价。共性指标适用于各类项目的绩效评价,由财政部门统一要求;个性指标针对部门、行业和项目特点确定。财政部门会同主管部门、项目单位以专家行家先对中介机构提供的绩效评价指标体系展开评审,在吸取评审意见后,经财政部门同意,中介机构再对具体项目开展绩效评价,最后由中介机构出具评价报告,经各方代表及专家评审后,向社会公众公开。采用先评审指标再评价项目的做法,保证了绩效评价工作有的放矢,增强了被评项目实施单位对评价结果认可。

(四)以相关部门共同参与绩效评价为评价形式进行评价

闵行区的绩效评价之所以能够持续不断的发展,除了区委区政府的大力支持外,各相关部门和机构的“集体舞”而非财政部门一家的“独舞”起了至关重要的作用。每次绩效指标评审会,闵行区财政局都会邀请区人大、政协、纪委、监察、审计等区内相关职能部门以及市级行业专家、高校学者共同参与前、中、后全过程评价。绩效评价结果在众多部门反复论证通过后,以“结果反馈书”的形式反馈至项目单位。项目单位要根据“结果反馈书”上的意见和建议进行整改,整改结果需报区行政效能办验收通过,同时,项目实施单位还要接受区人

大主任会议的质询。

(五)以评价报告上网公开为监督方式进行绩效评价信息公开

2008—2012年,闵行区财政对涉及农民增收、劳动就业、义务教育、社会保障、公共安全5大类的95个项目展开了全过程绩效评价,评价项目的预算资金门槛从一开始的2000万元逐步降低至500万元,共涉及评价预算资金34亿元。项目概览、单位自评报告、中介机构重点评价报告、绩效评价总报告等评价信息在区政府门户网站《以结果为导向绩效预算评价公开》栏目向社会公开,吸引了5000多人次浏览并发表评论。项目单位对网民提出的问题及时进行了回答、解释调整,实现了政府职能部门与社会公众之间的良性互动。

进一步推进闵行区预算绩效管理改革,还需从以下几个方面入手:

1. 进一步拓展评价范围,实现三个提高。进行绩效评价的部门数量、项目数量和质量不断提高,纳入绩效评价的资金总量占区财政总支出的比例每年要有所提高,纳入绩效评价的部门项目支出占本部门支出的比例每年要有所提高。

2. 进一步扩大评价类型,推进三个过渡。评价领域从教育、卫生、农业、就业等民生领域过渡到各部门管辖领域,评价项目从民生与公共服务项目过渡到政策类、管理类等项目的全覆盖,评价对象从项目评价过渡到部门评价。

3. 进一步加强评价质量管理,促进四个完善。完善单位自评体系,完善财政绩效评价制度,完善的第三方评价机构质量管理制度,完善绩效评价结果应用机制。

4. 进一步加强信息联动共享,着手四库建设。建立广覆盖的项目库,建立分层分类的指标库、建立分行业分部门的专家库、建立分类评级的第三方评价机构库。

责任编辑 张 敏