

从“管分钱”到“管效果” 构建全过程预算绩效管理机制

□浙江省财政厅

聚焦财政资金绩效，是公共财政发展到一定阶段的必然选择。浙江财政按照“先易后难，由点及面，稳步推进”的原则，经过多年的探索和实践，在全省推广“讲绩效、重绩效、用绩效”的理念，基本构建起“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制，有效促进了财政资金使用绩效的提高。

一、讲绩效，建立绩效管理考核机制

以省政府《关于全面推进预算绩效管理的意见》、《关于认真做好财政支出绩效评价工作的通知》等文件为统领，以分别针对省财政厅、财政系统和部门（单位）及第三方的一系列预算绩效管理制度为支撑，建立健全各类预算绩效管理考核机制，推动预算绩效管理工作深入开展。

（一）建立省级部门预算绩效管理考核机制，增强主体责任意识。充分利用省政府绩效管理平台，将预算绩效管理纳入省政府年度工作目标责任制考核范围，试行省政府直属单位绩效排名制。通过考核制度的实施，省级部门对预算绩效管理工作重视程度明显增强，111个省级部门中全部明确了预算绩效管理联络员，64个部门建立了工作协调机制，27个部门制定了专门的预算绩效管理制度，22个部门在内部管理办法中对预算绩效管理工作进行了规范，

大多数部门每年组织开展预算绩效管理专题培训或学习，实现了从“被动型”向“主动型”的转变。

（二）建立市县财政部门绩效管理考核机制，健全绩效管理的机构队伍。加强对市县预算绩效管理工作的督促、指导和培训，并通过知识竞赛、有奖征文、向人大代表发放宣传册、开展各类主题宣传等方式，在全省范围内广泛开展绩效理念宣传。督促各地建立健全预算绩效管理的机构和队伍，以注重实效为原则，扎实开展预算绩效管理工作，引导全省各级财政资金使用单位树立“花钱必问效、问效必问责”的理念。目前，全省各市县财政部门全部设立预算绩效管理机构，湖州市等5个市县还在政府层面成立了绩效管理领导小组，诸暨、镇海等地成立了由监察、人事、审计、财政等部门组成的绩效问责小组，全过程的预算绩效管理模式在大部分市县得到实施。

（三）建立中介机构绩效评价报告考核机制，确保结果客观公正。积极培育社会中介机构、科研院所等第三方组织，开展绩效评价、参与绩效目标评审等工作，每年组织专家组对第三方出具的评价报告进行考核，提高绩效管理工作质量。2013年，对全省142家中介机构等第三方出具的548份评价报告进行质量考核，考核结果在全省公开，并将其作为绩效评价委托业务政府采购招投标的计分依据。对考核中反映出来的主要问题进行分析整理，提出改进意见和建议，作为第三方业务交流和培训的素材。试行第三方财政委托服务弹性付费

制度，在基数之上，根据考核结果确定委托费用的高低，促使第三方更为客观公正地评判财政资金的绩效，确保绩效管理工作取得实际效果。

二、重绩效，加强预算绩效目标管理

绩效目标是预算绩效管理的难点和核心，也是部门预算编制与安排、绩效监控和绩效评价的重要依据。浙江省紧紧抓住绩效目标管理这一“牛鼻子”，积极拓展绩效目标管理的广度和深度，在预算编制环节重点关注与预算资金相匹配的绩效责任明确度，并将其固化于预算管理的流程，夯实预算绩效管理的基础。

（一）实施项目绩效目标分类管理。为增强部门绩效目标管理的可操作性，针对专项公用类项目绩效目标侧重于产出且同一小类共性较强的特点，按照“绩效可比、具体细化、合理可行”的原则，研究设置了九大类项目绩效目标填报框架，明确项目绩效指标，并根据项目类别形成各自的绩效目标申报表。部门申报项目预算时，只需根据绩效指标填报相应的绩效标准，既提高了绩效目标管理的可操作性，也增强了同类项目绩效水平的可比性。同时，以“数字财政”建设为契机，通过部门预算软件等信息化手段，使绩效目标固化于预算管理流程，将绩效监控、绩效评价与绩效目标管理紧密结合，根据绩效目标申报、审核情况，自动产生纳入绩效监控和绩效自评的项目范围及相关绩效信息，并以此为基础，形成项目绩效管

理信息流,使预算绩效由“软约束”变为“硬要求”,绩效成果得到充分展示和应用,规避了绩效目标管理、绩效跟踪和绩效评价等各项工作中“信息不对称”的风险,确保财政资金的安全性和有效性。

(二)实现省级项目预算全覆盖。按照项目预算“立项有依据、绩效有目标、计算有标准”的总体要求,将绩效目标管理和预算资金安排作为预算编制的两个方面同步抓,所有项目必须明确预算绩效目标和实施计划,并将预算绩效目标作为安排预算资金的重要依据,加大绩效目标审核力度,要求细化量化设定绩效目标,未按规定编制绩效目标的,不能进入下一步预算编审流程。2013年省级部门预算“二上二下”编审流程中,对“一上”预算的2795个项目提出“补充调整绩效目标”意见;对“二上”预算中绩效目标不明确、不合理的69个项目,提出“不进入下一步预算编审流程”的建议,涉及财政资金3.59亿元;重点对96个新增项目实施绩效审核,及时发现和剔除项目预算中的不合理、不合规等因素,净核减财政资金1.86亿元,为预算决策提供了更为科学、充分的依据。

(三)推动市县开展绩效目标管理。按照推进预算绩效管理总体规划,对市县绩效目标管理提出明确要求,推动各地预算绩效管理从“事后性”向“全过程”、从“点对点”向“系统性”、从“单一性”向“多样性”的转变,促进全过程预算绩效管理机制在各地的同步推进。2012年,59.6%市县已开展绩效目标管理试点工作,杭州、温州、绍兴、义乌等市县和省级部门已出台项目绩效目标管理办法;杭州、绍兴、义乌、嘉兴等大部分市县实现绩效目标管理与部门预算的同步实施,绍兴、嘉兴等地开始试行绩效目标批复。据统计,2012年全省共开展10380个项目的绩效目标管理,涉

及财政资金495.65亿元。

三、用绩效,增强绩效评价工作实效

浙江省积极探索绩效监控和评价的路径和方法,建立健全反馈整改机制、结果报告机制、结果通报机制、预算安排结合机制和绩效问责机制,推动预算绩效评价由“重结果”向“用结果”的转变。据统计,2012年全省共开展财政支出绩效评价项目5598个,涉及2806个部门,金额达657.49亿元。

(一)绩效自评广覆盖。以绩效意识在财政资金使用单位的广泛树立为主要目标,以“自评、抽查、应用”为基本程序,以绩效指标库、专家库、第三方评价库为支撑,以自评报告质量考核为手段,要求各部门开展绩效自评。各部门选择1个以上的项目实施绩效自评,形成绩效自评报告,与部门使用财政资金的总体绩效情况一同报送财政部门。目前已实现绩效自评在省级部门的全覆盖。较多市县也已实现绩效自评在部门和乡镇的全覆盖,并着力推进绩效自评程序和结果在部门内部的公开,逐步提高绩效评价结果的透明度。同时,以事业发展类项目为主,每年选择不同的主题,抽选10%左右的项目,委托社会中介机构或邀请政府绩效管理联席会议单位等进行绩效结果抽查。根据自评和抽查情况,形成省级绩效分析材料报送省政府,将自评及抽查结果在省级部门范围内公开,督促相关部门整改,同时在财政内部形成自评及抽查汇总分析表,作为预算安排的重要依据。

(二)重点评价求实效。以能否改进预算管理、能否完善政策制度、能否促进专项性一般转移支付改革为主要原则,每年选择人民群众关注的重大项目实施重点评价。所有重点项目的评价必须委托第三方并组成独立的专家评价组实施,评价程序要求按照《浙江省财政

支出绩效评价实施意见》、《浙江省中介机构参与绩效评价工作规程》分步实施,并形成绩效评价工作底稿。涉及有受益对象的民生项目,必须针对受益及相关群体、基层管理者实施调查问卷,通过走村访户,了解基层及群众对项目绩效的真实感受和评价,汇总形成绩效评价报告报送省政府,并建立评价结果的反馈整改机制和内部公开机制,增强绩效责任意识。2011—2012年,省财政厅共对45个项目实施了重点评价,涉及财政资金143.20亿元,并将财政扶持集体经济发展、现代农业生产发展资金等各项目评价结果在全省财政部门公开,将评价结果与市县申报项目及资金挂钩。其中:“农民培训”、“农房救助”、“下山搬迁”、“现代农业”、“社会救助”和“环境监测”等重点项目评价报告得到各界高度关注,有效促进了民生政策和项目管理实施的完善,也为预算管理提供了更为科学丰富的决策依据。

(三)绩效监控探方法。依托浙江省“数字财政”建设,建立完善财政收支动态监控体系,设置预警规则、指标和标准,明确监控内容、数据信息的来源以及处理机制和相应采取的措施,及时发现并纠正财政收支过程的违法、违规、无效和低效行为,逐步建立较为完善的预算绩效运行跟踪机制。2012年,选择了省文化厅、省商务厅的2个项目,围绕项目绩效的关键点,定期采集项目绩效目标运行的相关信息,形成“绩效信息流”,以及时发现和纠正项目绩效偏差,调整不合理的项目预算。同时,加强预算执行环节政府投资项目资金支付的绩效审核,根据项目工程量,确定建设资金的支付额度,确保项目资金拨款的及时性和准确性。2012年省级共完成18个项目申请拨付的192笔预付款及进度款审核,审核资金4.23亿元,核减1241万元,降低了建设资金支付的风险。

责任编辑 张蕊