

探索构建项目支出预算绩效指标体系

□ 苏建宏 付申才 吴纯俊

省级预算绩效管理改革经过两年的实践，在搭建预算编制和审核体系、项目评级评分等方面取得了显著成绩。当前的预算管理改革已进入了攻坚阶段，特别是如何构建绩效指标体系，成为改革进一步深化的关键节点。结合省级财政预算管理改革的实际，就财政部门与预算单位如何构建一套科学、合理、符合部门预算管理实际的项目支出预算绩效指标体系，笔者提出几点思考和建议。

一、建立绩效指标体系的方法和路径

绩效指标体系以绩效目标为基础进行设计，部门的绩效目标体系中，部门绩效目标统领全局，决定各层级目标的构成；各层级绩效目标分别是上级目标的细化，与上级目标对应，服务于部门绩效目标，并最终反映部门绩效目标。部门项目围绕绩效目标和工作任务来设定，体现部门职能职责。绩效指标反映和衡量项目实施的效果，体现绩效目标。建立绩效指标体系，应先确定部门绩效目标，再编制项目绩效指标，并形成项目支出绩效指标体系。建议绩效指标体系，应按以下3个步骤进行。

（一）合理确定部门绩效目标

部门绩效目标是预算绩效管理的对象在一定计划期限内达到的产出和效果，设立绩效目标可保障部门围绕绩效目标编制预算、履行工作职责，确保有限的财政资金发挥其应有的使用效益。制定具体细化、合理可行的绩效目标是绩效评价、绩效运行跟踪监控管理和结果应用的前提和依据。

1. 明确部门绩效目标。部门绩效目标是部门职能职责的具体体现，应先确定部门绩效目标，再编制项目支出预算。部门绩效目标应符合3个方面的要求，即：充分体现部门的职能职责；体现中央和省委、省政府确定的部门年度重点工作事项；与部门工作规划相衔接。部门绩效目标须用简洁的文字进行描述，并制定可量化、可考核、可获得的指标。

2. 细化绩效目标确定实施项目。在明确部门绩效目标基础上，应结合年度工作计划细化部门绩效目标，将部门绩效目标分解为各项工作事项。各项工作事项须具体、符合实际，切实可行，并使用量化指标来反映。同时，应明确每一项工作事项的目标，以及与部门绩效目标的关系，对部门绩效目标的作用。为确保各项工作事项落到实处，工作事项应进一步分解细化为具体预算支出项目，制定具体项目的绩效指标，做到目标、计划与项目相互对应。同时，还需从内部相关业务处的职能定位出发，拟定为实现绩效目标所需采取的措施，清晰阐述各项工作措施的结果与实现部门绩效目标之间的关系，以便于审核和理解。

3. 制定项目具体绩效目标。绩效目标又称为目的和责任，是评估者与被评估者对各项工作事项的评价标准，是客观地讨论、监督、衡量绩效的标尺。绩效目标由绩效内容和绩效标准组成，其绩效内容包括绩效项目和绩效指标，绩效标准是与其对应的每项目标任务应达到的绩效要求。制定绩效目标须符合指向明确、具体细化和合理可行的要求。

（1）指向明确。项目绩效目标应符合区域经济社会发展的总体战略、部门

职能定位和事业发展规划，与部门绩效目标具有较高关联度。

（2）具体细化。项目绩效目标应当从数量、质量、成本和时效等方面进行细化，尽量进行定量表述，不能以量化形式表述的，可以采用定性的分级分档形式表述。

（3）合理可行。项目绩效目标的制定要经过充分调研和科学测算，既符合实际，兼顾财力可能和保障重点，又要有一定的挑战性，高于历史平均水平，并在既定条件下经过努力可以实现。

（二）编制项目绩效指标

绩效指标体系是一系列相互联系、互相补充的指标组成的统一整体，是项目绩效目标的进一步细化，是部门工作目标和工作成果的体现。绩效指标的编制应遵循全面完整、内容具体、便于衡量、方便获取、明确时限的要求。全面完整，即指标应从多角度全面反映项目实施的结果。内容具体，即指标定义要简洁明确，避免歧义。便于衡量，即指标应有可进行衡量与分析的评价基准。方便获取，即与衡量指标有关的数据和资料应可收集。明确时限，即指标应有明确的时间界限。

1. 分层次编制绩效指标。项目实施的影响是多方面的，应构建相互联系的系统指标，从多个角度全面、完整地反映项目的最终绩效。因此，绩效指标的编制也需从多层次、多角度来编制：一是经济绩效指标：反映财政支出中资源配置的经济效益，通常包括支出总量指标和支出结构指标。二是社会绩效指标：反映财政支出比较集中在某个方面产生的社会影响，根据支出的不同性质具有不同方面的社会影响。三是生态环

境指标：反映财政支出用于治理环境污染、整治国土、恢复生态平衡，保持人类生存环境方面的支出与所得的比较。四是政策绩效指标：主要体现在制度安排和制度创新方面的改进，通过制度创新改进决策机制和决策成本，实现公平与效率原则。

2. 绩效指标的质量要求。绩效指标应根据项目绩效目标编制，与绩效目标密切相关，尽量使用反映最终结果的指标，指标设置应科学合理、充分量化、便于考核，同时，为确保绩效指标的编制质量，绩效指标应具备5个特征。相关性：与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。重要性：优先使用最具绩效管理对象代表性、最能反映绩效管理要求的核心指标。可比性：对同类绩效管理对象要设定共性的绩效指标，以便于评价结果可以相互比较。系统性：将定量指标与定性指标相结合，系统反映预算支出所产生的效益。经济性：考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

3. 确定绩效标准。绩效标准是指衡量绩效目标完成程度的尺度，一般用一个数额或比率范围表示，并按相应层次划分出“优、良、中、差”的不同等级。各部门要认真研究项目特点，加强对各类标准值的收集和整理，初步形成体现计划、行业、专业、历史等各方面特点的各类标准。绩效标准应当客观、实事求是，可获得，并说明来源。一般通过以下4种渠道获得：一是计划标准，是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为绩效管理标准。二是行业标准，是指参照国家公布的行业指标数据制定的绩效管理标准。三是历史标准，是指参照同类指标的历史数据制定的绩效管理标准。四是经财政部门确认的其他标准。

（三）构建绩效指标体系

绩效指标体系分为部门绩效指标体

系和财政绩效指标体系，建立绩效指标体系，将有利于丰富和完善项目支出绩效指标，提高绩效指标的质量。

1. 部门绩效指标体系。根据绩效指标的构建要求，部门编制项目绩效指标，并将部门职能“三定”方案、部门发展规划以及部门绩效目标和审核通过的项目支出绩效目标和指标纳入绩效指标库，不断完善，建立本部门的绩效指标库，实现各类政策、数据或指标的可查询、可滚动、可修正。绩效指标在预算执行中逐步验证，结合项目执行结果的反馈逐年修正绩效指标，逐渐完善并形成较完整的部门绩效指标体系。

2. 财政绩效指标体系。省财政厅审核通过的部门申报的绩效指标，将其纳入财政绩效指标库，形成财政绩效指标体系，并结合项目的执行情况逐步修正和完善，更新和淘汰，逐步形成较完备的财政绩效指标体系。

二、健全审核机制

科学、规范的审核机制，有助于推进建立健全项目支出绩效体系。在省级预算绩效管理改革之初，须将改革推进的每一项工作置于健全的审核机制中，确保财政和部门按照“规定动作”实施。同时，各预算部门和省财政厅的审核工作应按明确主体、相互配合、共同推进的原则进行。

（一）建立部门审核机制

部门是预算编制和审核部门绩效指标体系审核的主体，应成立部门预算绩效管理领导小组，审核本部门绩效目标、项目绩效目标和绩效指标体系。

1. 对本部门绩效目标进行复核，重点复核绩效目标是否反映本部门核心职能职责，是否与中央和省委、省政府确定的部门重点任务相契合，是否与部门规划相衔接。

2. 采取部门内部评审、专家评审等多种方式，对本部门申报的绩效目标进

行充分论证，审核绩效目标的设置是否结合项目实际，是否符合科学性、可操作性等要求，是否与部门工作职责、任务目标紧密相关，是否做到方向明确、具体细化、合理可行；绩效指标是否清晰、可量化和便于考核，确保绩效目标和指标的质量。

3. 对各业务处室报送的项目绩效目标和指标体系进行审核，结合计划、行业、专业、历史等各方面评价标准，以及项目实施情况，反复验证项目绩效目标和指标体系的科学性、合理性，根据项目实际修正项目绩效目标和指标体系。

（二）财政审核机制

省财政厅对部门申报的部门绩效目标、工作事项绩效目标和项目支出预算绩效指标进行审核或复核。

1. 结合预算管理实际和部门职能职责，省委、省政府的各项决策部署及部门发展规划，审核部门绩效目标，是否存在避重就轻、避实就虚的问题，部门绩效目标是否有相关数据支撑，是否可量化和可获得等。

2. 审核部门的工作事项的分解确定情况。审核部门工作事项与部门绩效的关联情况；审核部门工作事项的具体设置，是否具体、量化可行；审核工作事项进一步分解细化情况。通过审核，对部门绩效目标关联度不高的工作事项和具体项目予以取消。

3. 以部门绩效目标和工作事项为依据，对预算部门申报的项目绩效目标和指标体系进行审核，包括项目绩效目标与部门绩效目标的相关性、项目绩效目标实现的可行性、合理性，绩效指标设置的科学性等。

4. 审核通过的部门绩效目标、项目绩效目标和指标体系，纳入省级财政绩效指标库，并将其作为部门申报项目支出预算的绩效指标。

（作者单位：云南省财政厅）

责任编辑 刘慧娴