



体系 + 机制 + 探索

□河南省焦作市财政局

近年来，河南省焦作市财政局秉承规范化科学化基本理念，按照上级财政绩效管理“顶层设计”规划指导，学习借鉴先进地区预算绩效管理的经验做法，在机制、制度、目标、执行、控制等方面，循序渐进，创新推进，扎实有效地开展了地方预算绩效管理体系建设。

一、机制制度入手，建设地方预算绩效管理系统

(一) 建立机制灵活、分权制衡的预算绩效管理体系

一是组建预算绩效管理机构。2005年，焦作市成立由常务副市长任组长，组织、人事、检察、审计、财政等部门一把手组成的“财政支出绩效评价工作领导小组”。市财政局成立财政绩效评

价委员会、绩效管理委员会、绩效管理科等专设机构负责确定绩效管理发展方向，对重大财政支出或项目的资金来源、成本支出、预期收益等信息进行综合评价。各预算部门在预算绩效管理中承担主体作用，建立绩效问责制度，把财政资金使用绩效纳入机关建设和效能建设的考核范围，重责任落实、重绩效评责。

二是建立分权制衡预算绩效架构。2007年以来，焦作财政按照“决策、监督、执行”相分离和相制衡原则，以绩效管理为核心，率先推行预算编制、预算执行、预算监督和绩效管理“四权分离”的管理模式。预算编制局、预算执行局、财政监督局和绩效管理科(含政府公物仓管理中心)先后成立，从基本运行机制上实现财政资金科学分配、快速拨付、有力监督和高效评价的全

新格局。

三是形成预算绩效管理综合体系。按照全员、全过程、全方位预算绩效管理体系设计，在财政部门实行了行政分工负责与协助执行有机统一、内方外圆“大办制”组织结构和运行机制，打破科室和人员界限并科学配置到财政管理每个环节。推进预算编制、执行、监督逐步向“编制标准化、执行集中化、监督全程化”方向发展，建立起相互之间信息反馈、差错纠偏的互动机制。将评审复审、政府采购、政府购买服务等关键环节和重要内容也纳入整个预算绩效管理体系。

(二) 建立规范统一、分级管理的预算绩效制度体系

一是建立财政预算绩效管理制度。2005年，焦作市政府出台了《关于开展财政支出绩效评价的通知》。2008年，



绩效管理制度体系。

(三)建立方向一致、分层设计的预算绩效目标体系

一是引导建立中长期发展目标。财政部确定焦作市为地级市财政中长期预算编制试点，市政府出台《关于开展市本级滚动预算编制工作的实施意见》。市财政部门按照“明确项目的预期经济社会绩效目标，建立绩效评价结果与预算安排相结合的运行机制，提高财政资金的使用效率与配置效能”的绩效原则，编制三年财政中长期预算。针对预算单位每个项目安排，确定了政策依据、绩效目标、资金情况三项重要内容。

二是指导建立年度绩效管理目标。在部门预算编制中，对于50万元以上的行政事业性项目、生产建设和事业发展项目，部门(单位)要将预算绩效管理列为项目预算重点，客观真实地填报《焦作市财政支出项目绩效目标申报表》。按照项目名称、项目单位、项目起止时间、项目属性、主要内容、申请依据及可行性和必要性、项目预期绩效目标等内容，由预算单位填报并经主管部门审查后提交财政部门。

(四)建立全面覆盖、分项落实的预算绩效执行体系

一是开展项目绩效评价工作。根据预算单位和项目的不同主体，灵活采取财政、预算单位、人大、社会主导等多种评价方式。2004年试点开展以来，组织开展乡镇中心卫生院建设、农产品体系建设、农机具补贴等273个项目绩效评价，评价资金9.6亿元。其中，财政主导模式下，邀请市人大代表、政府职能部门等参与；预算单位主导模式下，采取单位自评、财政督导的方式进行；人大主导模式下，财政积极参与；社会主导模式下，财政“花钱买服务”，聘请中介机构承担项目评价工作。

二是推进重点项目综合评价。组

建涵盖经济、管理、财政、卫生等各领域人才的财政支出绩效评价专家库，设计建立定量、定性两大类内容的财政支出绩效评价指标。在预算单位项目绩效评价基础上，逐步开展市委市政府重点建设项目、市委市政府向全市人民承诺的十件实事以及人民群众关心的农业、医疗等民生项目的综合评价和绩效管理工作。2009年，“村村通”、“城市供热”等六大项目组织了重点评价，在专家和公众满意度的社会调查中，四个评价结果为“优”，两个评价结果为“良”。

三是探索专项预算绩效管理。在医药卫生体制改革中，按照预算绩效管理原则，变过去的财政花钱“养人”到花钱“办事”，推进政府购买公共卫生服务。由卫生和财政部门代表、公共卫生专家、社区居民代表按各占1/3的比例组成绩效评价小组，对社区卫生机构提供的公共卫生服务进行绩效考评，并将结果作为补助的依据。财政部门按照社区提供的公共卫生服务的数量和质量提供相应补贴，做到“不到位，不补助；补多少，看绩效；多干多得，奖优罚劣”。

(五)建立精细操作、分步实施的预算绩效内外控制体系

一是实施复式预算管理。按照精细化管理要求，建立以政府公共预算为主，包括社会保障预算、国有资本经营预算、政府采购预算、政府非税收入预算、政府债务预算等复式预算内容，建立涵盖政府全部收支、完整统一的公共预算体系。清晰反映各项社会保险基金、政府性投融资情况等，从而为预算绩效管理工作开展搭建起可操作平台，成为开展绩效评价工作、进行预算绩效管理的基础条件。

二是开展参与式预算。建立“信息公开、部门申报、财政汇审、民意测评、专家论证、社会听证、人大审查、审计

市委市政府印发《关于完善公共财政体系建设和和谐焦作的实施意见》，进一步明确了绩效管理的地位和方向。近年来，焦作市又以市政府办的名义出台了财政支出绩效评价管理暂行办法和市级政府公物仓资产管理暂行办法等一系列绩效管理政策文件，推进政府投资评审审制度、政府购买服务、政府公物仓的创新和完善，确定了公共预算资源分配的结果导向机制，为科学、规范、有序开展绩效管理工作提供了制度保障。

二是健全分级负责的预算绩效制度体系。紧紧围绕上级财政和市委市政府绩效管理政策要求，市财政局丰富完善了财政支出绩效评价实施办法、指标体系、专家管理办法、中介机构参与财政绩效评价办法及财政支出绩效评价内部协调制度等系列制度办法，从评价目的、评价方法、评价程序、评价指标等方面对开展绩效评价工作做了具体规定，构建起分级管理、各负其责的预算

监督”8个环节流程的公众参与预算,加强财政内部预算绩效控制。其中,专家论证形成的论证报告作为科学编制部门预算的重要参考和依据,社会听证提出听证意见报市政府参考决策,从而将预算绩效管理以论证、听证等形式融入到整个预算管理流程之中。

三是推进预算信息公开。把人民群众普遍关心、涉及人民群众切身利益的绩效评价结果作为财政信息公开的重点,进行全面公开。在焦作财政门户网站全面公示“社区卫生项目绩效评价自评报告”、“惠民医院项目绩效自评报告”等相关内容,加强沟通,认真倾听社会各界的呼声,吸纳合理意见,逐步建立起评价结果信息反馈和预算绩效管理约束机制。

四是引入第三方评价机制。2011年、2012年与中国发展研究基金会深度合作,对焦作市资源枯竭城市转型专项资金30个项目4.9亿资金进行重点评价,提供客观独立的第三方意见。通过邀请专家授课培训、设计绩效评价指标、组织现场评价、开展满意度调查等向财政提供全面、客观、公正的评价报告,为合理安排预算,优化资源配置,提供财政资金使用效益的重要参考依据。

二、效益效率为重,形成依法科学理财长效机制

坚持注重效益和提高效率的预算绩效管理,取得一定成效,初步形成良性机制。一是提高了财政部门 and 预算单位的积极性。财政内部机构和职能科室转变了财政资金在管理方面“重收入、轻支出”,“重分配、轻管理”的观念,相关责任科室和人员对评价结果给予了肯定并将之运用到预算编制中。一些预算单位和项目主体增强了资金使用单位的绩效观念,强化了财政支出责任,认真向主管部门报送项目绩效目标,主动向财

政部门汇报资金使用情况 and 效果。二是实现绩效评价结果有效运用。焦作市是率先实行城市公园免费的城市之一,通过对北山绿化建设资金、龙源湖公园建设项目资金进行评审评价预算绩效管理,充分肯定其生态效果、经济社会效应,提出继续实施和扩大补贴、绿化免费公园的评价意见。近年来,焦作市建成开放以缝山针公园、龙源湖公园等为主的休闲园区,公共绿地面积达到707.6公顷,绿化覆盖率增加到43.5%,绿地率增加到38.4%,人均公共绿地8.87平方米。三是严格了机制运行和制度约束。在财政资金管理和使用部门建立了自我评价、外部评价和自我监督、外部监督相结合的有效机制。在预算编制中,只有经财政部门绩效审核达标的项目才可进入预算编制流程。经论证评估绩效较好的项目优先安排预算资金,不按规定要求编制和绩效低的项目不能进入预算流程,不予安排预算资金。基本做到以绩效来控制预算入口,无绩效、低绩效项目不安排预算。

三、改革创新路径,健全完善预算绩效管理举措

当前预算管理工作已经进入了一个崭新的发展阶段,做好今后一段时期的预算绩效管理工作,必须深刻认识到当前绩效管理工作中尚存在的绩效管理方法方式较为简单、绩效评价结果科学性和权威性不强等一些不足。以预算绩效管理、支出跟踪、绩效评价为核心,以标准定制、项目管理、专家考核为辅助,实现事前预算绩效管理、事中支出跟踪和事后绩效评价的整个过程,合理配置资源,切实保障和改善民生,探索创新预算绩效管理发展的新方向。

(一)探索“目标+结果”的预算绩效管理

一方面,在公共预算编制中,既考

虑政府长期公共政策目标,保持政策目标和预算过程的逻辑一致性,又按照为理财理念,将资金使用效益作为衡量财政工作的基本标准,探索绩效目标与预算过程的操作一致性。另一方面,实施“以结果为导向”的预算管理模式,年初有目标,执行有督导,结果有考核,实现“预算编制有绩效目标,项目执行有绩效监管,项目完成有绩效评价,预算安排有评价依据”的全过程管理。通过部门预算管理手段的提升,进一步提高预算管理的整体水平,让各部门“把自己干的事说清楚”。

(二)探索“制度+创新”的预算绩效管理

从理性思考判断和基础架构设计上,有破有立,健全完善机制制度并创新推进实践。按照“事前、事中、事后”全流程预算绩效管理的思路,建立一套“科学、精细、实用”的预算绩效管理体系。以预算绩效管理、支出跟踪、绩效评价为核心,以标准定制、项目管理、专家考核为辅助,实现事前预算绩效管理、事中支出跟踪和事后绩效评价,最终形成预算绩效管理报告并应用于相关领域。

(三)探索“管理+科技”的预算绩效管理

在预算绩效管理实践中,充分运用科技手段,丰富扩展“财经沙盘”财经信息系统。通过技术手段实现绩效管理与各预算编制、预算执行、预算监督等相关业务信息系统的无缝衔接,实现预算绩效管理的流程化,包括“预算绩效管理——信息发布——支出跟踪——绩效评价——预算绩效管理”管理业务流程和“事前评价——过程评价——结果评价”管理工作流程,以进一步提高财政管理规范化科学化水平,构建有利于科学发展的财税体制机制,促进经济平稳较快发展、社会和谐稳定。■

责任编辑 王静君