

加强预算绩效管理

随着我国公共财政收支规模连续迈上新台阶，管好、用好每一笔财政资金，使之充分发挥使用效益，成为当前财政发展改革的紧迫要求。在今年全国财政厅（局）长座谈会上，财政部部长谢旭人按照财政科学化精细化管理的总体要求，对加强预算绩效管理工作作出重要部署。部分地方财政部门交流了近年来在提高预算管理绩效方面的探索与经验，对提高财政管理水平，增强财政资金使用的安全性、规范性和有效性，促进科学发展和社会和谐很有借鉴意义。



加强预算绩效管理 提高财政资金使用效益

□ 本刊记者

提高预算管理绩效,是财政科学化精细化管理的重要内容和基本要求,也是财政管理的根本目的。近年来,财政部门一直积极探索并稳步推进预算绩效管理工作,如出台实施推进预算绩效管理的指导意见、开展预算支出绩效评价试点、加强绩效评价指标体系建设等,为深入推进预算绩效管理奠定了较好的基础。但同时还存在绩效观念不够牢固、全过程预算绩效管理机制尚不健全、绩效评价结果应用亟待加强等问题。在今年七月底召开的全国财政厅(局)长座谈会上,财政部部长谢旭人就加强预算绩效管理工作作出重要部署,明确了其指导思想、基本要求和主要任务等。

加强预算绩效管理的指导思想

谢旭人指出,加强预算绩效管理,进一步提高财政资金使用效益,是贯彻落实党中央、全国人大、国务院决策部署的重要举措,意义重大。加强预算绩效管理是贯彻落实科学发展观的必然要求,是提高政府行政效能的重要措施,是现代管理的发展趋势,是新形势下做好财政工作的迫切需要。

根据面临的新形势新任务,当前和今后一个时期,加强预算绩效管理的指导思想是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,根据财政科学化精

细化管理的总体要求,遵循“统一组织、分级负责,统筹规划、远近结合,全面推进、突出重点,改革创新、协力推动”的原则,将绩效观念和绩效要求贯穿于财政管理的各个方面,逐步建立预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用的全过程预算绩效管理机制,进一步提高财政管理水平,切实增强财政资金使用的安全性、规范性和有效性,更好地发挥财政职能作用,促进科学发展和社会和谐,为实现全面建设小康社会宏伟目标作出更大贡献。

加强预算绩效管理的基本要求

谢旭人强调,贯彻落实上述指导思想,工作中要注意把握以下五点基本要求:

(一)注重全面提升与突出重点相结合。牢固树立全面、系统的思想,不仅要讲绩效观念和绩效要求贯穿于制订和实施财政政策、完善财税体制、加强财政法制建设和强化预算管理等财政工作的方方面面,还要将绩效观念和绩效要求渗透到预算编制、预算执行、预算监督、结果评价等预算管理的全过程,逐步做到全方位、全覆盖。在此基础上,根据公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算等不同预算的特点和不同资金性质,着力推进重点领域、重点项目、

重点资金特别是专项资金和项目的绩效管理,以点带面,带动预算绩效管理工作的整体推进。

(二)注重宏观微观效益相统一。宏观效益是微观效益的前提和保障,微观效益是宏观效益的体现和反映,二者紧密联系、相辅相成、有机统一。加强预算绩效管理,首先要求预算编制科学合理,要切实贯彻党中央、国务院的方针政策,有利于经济结构调整和发展方式转变,有利于保障和改善民生。同时,还要从具体项目和资金入手,通过强化预算执行和绩效评价等工作狠抓落实,提高资金使用效益,实现绩效目标。

(三)注重发挥两个积极性。预算绩效管理是一项系统工程,涉及方方面面,需要调动各方面的积极性、主动性和创造性。部门是预算编制和执行的责任主体,也是提高预算绩效的责任主体。要强化部门和预算单位的责任观念,充分发挥部门和预算单位的重要作用。财政部门要加强组织指导和沟通协调,牢固树立服务意识,与部门和预算单位一起共同推进预算绩效管理,形成工作合力。

(四)注重夯实工作基础。管理基础工作直接关系到预算绩效管理工作的顺利开展。要把完善财政法制,构建科学适用的分级分类绩效评价指标体系,建设专家库、中介机构库和监督指导库,以及建立健全预算绩效

管理信息系统和全国统一的绩效信息数据库等大量具体的基础工作,放在更加突出的位置来抓,为全面开展预算绩效管理提供有力支撑。

(五)注重评价结果应用。开展绩效评价的目的在于结果应用。要加强预算管理制度建设与评价结果应用的有机衔接,切实将评价结果作为安排以后年度预算、完善管理制度的重要依据,作为推进其他工作的重要手段。积极研究建立相互促进的工作机制,防止绩效评价结果与预算编制等工作“两张皮”,真正发挥评价结果的积极作用。

加强预算绩效管理的主要任务

谢旭人强调,根据上述指导思想和基本要求,当前和今后一个时期,加强预算绩效管理要重点做好以下工作:

(一)健全预算管理规章制度。完善的财政法律制度体系是全过程预算绩效管理的有力保障。要将绩效观念和绩效要求贯穿于财政立法、财政执法、执法监督、法制宣传教育各环节。加强顶层制度设计,强化预算绩效管理法规和制度建设,明确预算绩效管理的发展方向、基本目标、工作任务。要研究制定符合本地区、本部门特点的预算绩效管理规划和实施方案,推动将预算绩效管理纳入到地方政府绩效考核评价体系当中。在此基础上,一是研究制定具体管理办法。各级财政和预算部门要建立完善涵盖绩效目标、绩效监控、绩效评价、评价结果应用各环节的管理制度。健全社会中介、专家、数据库和档案等管理办法。完善资产配置标准、部门项目支出标准等体系建设。二是制订完善操作细则。依据相关法律、法规及管理办法,制订相对规范统一的绩效管理工作流程和操作细则,明确各相

关机构和人员在预算绩效管理工作中的职责,规范操作程序和质量控制要求,充分发挥行政事业单位内部控制规范的作用,健全协调机制,建立分级分类、适用高效、便于操作的实施细则及业务规范。

(二)提高预算编制科学性。预算编制是预算绩效管理的龙头。要按照党中央、国务院的方针政策,坚持统筹兼顾、留有余地的原则,编制好财政预算,合理把握财政收支规模,优化财政支出结构,科学安排各项支出,提高预算编制绩效。一是科学设置绩效目标。预算单位申报预算时,要根据国务院编制预算的总体要求和财政部门的具体部署、国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划,科学合理地测算资金需求,逐步编制预算绩效计划,申报绩效目标,并从数量、质量、成本和时效等方面进行细化,确保绩效目标在一定时期内可实现。二是加强对绩效目标的审核。财政部门要依据国家相关政策、财政支出方向和重点、部门职能及事业发展规划,从绩效目标与部门职能的相关性、绩效目标设置的科学性、实现绩效目标所采取措施的可行性和所需资金的合理性等方面加强审核。对不符合相关要求的,要督导预算单位进行调整、修改,重新申报。三是根据绩效目标安排预算。在项目的遴选、排序上要重点考虑绩效目标的设置情况。财政预算经同级人民代表大会审查批准后,财政部门应在批复单位预算时一并批复绩效目标。批复的绩效目标应当清晰、可量化,便于预算执行监控和实施绩效评价时对照。政府性基金预算、国有资本经营预算也要结合自身特点,明确绩效目标,加强编制管理。

(三)强化预算执行管理。预算执

行是全过程预算绩效管理的关键。要加强实时检查、及时纠偏,确保预算绩效目标的顺利实现。一是建立健全责任制度。部门是提高预算执行绩效的责任主体。各级财政的部门预算管理机构要把督促部门强化预算执行绩效管理作为日常预算执行管理工作的重要内容,及时掌握和分析本级各部门项目绩效情况,定期对部门进行考评通报。各级财政的国库管理机构要按照预算确定的具体项目执行,并及时向部门预算管理机构反馈执行绩效的相关信息。要加强部门决算管理,认真分析和积极利用决算数据,为开展绩效评价、提高预算绩效提供参考依据。中央财政对下级的专项转移支付拨付后,地方财政要及时将资金落实到具体项目,并按既定的预算绩效目标和实施计划执行。二是切实加强执行监控。把预算支出绩效监控纳入预算执行监控体系,重点监控是否符合预算批复时确定的绩效目标。定期采集绩效运行信息并汇总分析,发现预算支出绩效运行与原定绩效目标发生偏离时及时纠正,对情况严重的,应暂缓或停止该项目的执行。

(四)开展重点绩效评价。预算支出绩效评价是全过程预算绩效管理的核心。要在全面推进预算绩效评价的同时,找准重点和切入点。一是积极开展县级财政支出管理绩效综合评价。县级财政直接面向广大群众,是落实国家各项民生政策的重要责任主体。要以开展县级财政支出管理绩效综合评价试点为契机,促进县级财政部门调整支出结构,合理确定保障范围,提高管理水平,确保各项惠民政策落到实处。二是逐步推进部门整体支出管理绩效综合评价。预算部门的支出管理绩效不仅反映部门职能履行情况,也直接影响财政资金使用效

益。以部门绩效管理工作评价为突破口,对部门或单位的基础工作、绩效目标等进行评价,逐步拓展和推进财政部门对预算部门、预算部门对下属单位支出管理绩效综合评价试点,促进其更好地履行职责。各级财政部门对本级预算部门,预算部门对下属单位都要开展部门(单位)支出管理绩效综合评价试点。三是加强重大民生支出项目绩效评价。选择社会各界关注的民生支出开展重点评价,逐步将涉及“三农”、教育、医疗卫生、社会保障、节能环保、保障性安居工程等重大项目,尤其是上级对下级转移支付项目纳入重点评价范围,逐年提高开展绩效评价的资金总量占民生支出的比例。四是推进企业使用财政性资金绩效评价。完善资金管控制度,以产业转型升级、节能减排、科技创新等相关财税政策为评价重点,开展企业使用财政性资金绩效评价,提高资金使用效益,确保实现宏观政策目标。

(五) 积极运用绩效评价结果。评价结果应用是全过程预算绩效管理的出发点和落脚点。一是逐步建立绩效报告机制、反馈整改机制和绩效评价结果与预算安排相结合的机制。积极推动预算绩效评价结果成为政府绩效考核评价的重要内容。各级财政要将本级部门和预算单位报送的预算绩效管理工作情况及重点绩效评价结果,向同级政府报送,为政府决策提供依据。财政部门 and 主管部门要将绩效评价结果及时反馈被评价单位,对评价发现的问题要督促整改,对不进行整改或整改不到位的,应当根据情况相应调减预算。建立绩效评价结果和预算安排有机结合机制,绩效评价结果不好的,原则上不予安排或调减预算。二是逐步推进绩效信息公开。加

强绩效信息发布管理制度建设,完善绩效信息公开机制,逐年扩大绩效目标、绩效报告、评价结果等信息在本部门内部的公开范围。逐步扩大向社会公开绩效信息的范围,主动接受社会监督。三是强化激励约束机制。研究建立考核和评价结果通报制度,并逐步将其纳入政府工作目标考核范畴。对预算绩效管理工作表现突出的地区和部门,要予以表扬和奖励。要逐步建立绩效问责机制。

(六) 加强绩效监督检查。监督检查是全过程预算绩效管理的重要保障。要健全制衡机制,逐步强化对所有财政性资金和财政运行全过程的监督检查,不断提高绩效监督质量。充分发挥财政监督机构的职能作用,加强专员办就地对中央基层预算单位和中央专项转移支付资金管理使用情况的绩效监督,强化财政监督检查成果利用,建立健全财政监督检查成果与预算安排紧密衔接的工作机制。加强预算编制监督,重点检查绩效目标设置是否科学合理,促进提高预算编制水平。强化预算执行监督,重点检查绩效目标实现程度,发现问题及时反馈相关部门并督促整改。严格绩效评价监督,重点检查绩效评价工作质量,促进评价结果客观、公正和有效。开展绩效评价结果应用监督,重点检查绩效评价结果和预算安排有机结合情况,积极发挥评价结果的作用。

(七) 夯实绩效管理基础。基础工作是全过程预算绩效管理的基石。一是健全评价指标体系。在现有绩效指标的基础上,加快对绩效指标的研究设计和修订补充,尽快形成涵盖各类支出,符合目标内容,突出绩效特色,细化、量化的统一绩效指标。加强绩效评价标准的研究制订工作,逐步形成体现行业、专业等方面特点的各类

评价标准。采用科学的方法,合理设置权重,构建体现相关性、重要性、系统性、经济性原则的绩效评价指标体系。二是加强绩效管理信息系统建设。加快绩效管理信息系统的研发,强化对现有绩效管理数据的整合,建立完善绩效管理信息数据交换平台,提高对绩效信息数据的处理能力。加强绩效数据的收集和整理,建立健全绩效基础数据动态采集机制,构建全国统一的绩效评价行业管理数据库、评价报告典型案例库、绩效管理基础数据库和各级财政部门的绩效目标评审项目库等绩效信息数据库,并通过预算绩效管理数据平台,实现绩效信息数据资源的共享。三是积极建立专家库、中介机构库和监督指导库。建立完善中央、省两级涵盖不同领域、不同行业、不同专业的绩效管理专家库,并实行动态管理、分建共享。建立中央、省、市三级符合绩效管理工作需要的社会中介机构库,加强考核和监督。充分发挥财政投资评审等机构的作用,积极借助专家、群众代表等社会力量参与预算绩效管理。四是加强人员培训。加大干部培训力度、创新培训机制,不断提高财政财务干部加强绩效管理的思想认识和业务能力,进一步改进工作方式,提升工作效率。五是加大宣传力度。充分利用电视广播、报刊杂志、网络平台等各类媒体,广泛宣传预算绩效管理的成功经验和典型做法。通过理论研讨、要报简报、专题宣传等多种方式,大力倡导预算绩效管理理念。切实加强舆论引导,积极培育绩效管理文化,扩大预算绩效管理的社会影响,有效引导社会各界主动了解预算绩效管理、支持预算绩效管理、监督绩效结果应用,共同营造“讲绩效、重绩效、用绩效”的良好社会氛围。 邵