

推进绩效评价 强化支出管理

■ 桂 馨

“重分配轻管理”问题呼吁绩效评价

自2000年至今,基于建立和完善公共财政体制的目标导向,我国在财政管理方面进行了一系列重大改革并取得显著成效。预算编制范围逐步扩大,实现了“一个部门一本预算”,初步建立了与公共财政体系相适应的新的预算编制体系;推行了国库集中收付和政府采购制度,大大减少了财政资金被截留挪用和损失浪费,降低了政府行政成本,提高了财政资金的使用效益和效率。但是随着各项财政支出改革的推进,财政资金“重分配轻管理”的弊端也日渐突出。

从预算编制过程可以看出,目前基本支出虽已实施定额管理,并进行了实物费用定额试点工作,但资产管理与预算管理相脱节,部门资产、人员、编制等基础数据的收集、管理尚处于初级状态,许多部门资产无账可查,“家底”不清,导致行政事业单位与财政部门在编制和批复部门预算的博弈中信息严重不对称,部门以超标准申报、多报本单位人数等方式多报多领财政资金屡禁不止。项目支出编制中财政部门对项目的绩效考评仍处于初步试点阶段,部门在申报预算时“头戴三尺帽”,财政部门在审批预算时因没有完整系统的绩效考评而不能及时发现、纠正。有的项目甚至在批复实施了三年、项目结余资金占该项目财政累计

安排预算高达70%时,第四年仍照旧批复了该项目当年预算。预算编制不实、审核不严不仅造成年初预算安排不准确,形成部分结余资金,同时也将绩效考评范围局限在了对项目合规性和项目自身的评价上,对项目初始目标、项目支出的预测、支出的结果、支出的效益等缺乏科学性的评价和设定。

从预算执行来看,一方面,受预算管理体制和传统理财观念的影响,财政部门批复部门预算前,原则上不允许部门使用项目支出。部门预算下达后,一些部门批复下属单位预算不及时,预算下到基层单位时实际执行时间不足半年,造成当年部门预算可执行的有效时间缩短;有些重点支出如科学、教育、农业,年初列在部门预算中,年度执行中需划转地方,这些均会影响到预算执行中的工作节奏,造成上半年按预算拨付财政支出的进度慢于序时进度,支出与项目进度及绩效考评严重脱节,导致“前半年花钱慢,后半年催花钱”。另一方面,近年受全年收入谨慎性预测的影响,每年实际的财政收入都远远高于预算草案的财政收入,为数不小的“超收”又受到《预算法》“当年的财政超收当年使用,不得结转下年”规定的影响,致使每年的财政支出行为在年终“水涨船高”,大量的追加预算不可避免且主要集中在第四季度,有的项目预算到12月份还在办理追加。超收收入的安排

使用由政府自行决定,不需要人大常委会的审查和批准,全部在财政预算“体外循环”,突击性、浪费性支出行为极易产生,预算刚性约束力大大减弱。

因此,随着财政管理体制改革的深入,必须在不断提高公共产品和公共服务质量、强化公共支出的规范性与安全性的同时,适时加快建立政府财政支出绩效考评制度,将上年预算执行和下年预算编制紧密结合,使预算编制、预算执行、预算调整和预算监控形成一个良性闭环。按照统一规划、积极稳妥、先易后难、分步实施的原则,逐步建立起与公共财政相适应、以提高政府管理效能和公共资金使用效益为核心、以实现绩效预算为目标的科学、规范的政府财政支出绩效考评制度。

建立绩效考评体系 提高财政支出绩效

第一,加快财政支出绩效管理的法制化建设步伐。对财政支出进行绩效评价是对高效政府的制度约束和手段。西方国家通过强化财政支出绩效的法律地位来不断推动财政预算管理上的两个转变:即预算拨款由传统的按收入拨款转为按绩效拨款,从过去对预算的重过程管理转变为重结果管理。在我国,财政支出绩效评价法制建设近乎空白,中央和地方均处于探索阶段,这极

大影响了财政支出绩效管理工作的深入开展和整体成效。为此,我国应加快财政支出绩效管理的法制化建设步伐,在《预算法》、《审计法》等法律中增加绩效管理的要求,加强对财政支出管理的约束力,强化支出绩效评价的方法和手段,为顺利开展财政支出绩效评价工作奠定必要的法制基础。同时,要统一制定有关制度规范,明确全国财政支出绩效评价的规则、程序、组织方式及结果应用等,并对相关行为主体的权利和义务进行明确界定。

第二,要科学划分和界定财政支出绩效评价内容。科学地对财政支出进行分类,合理界定支出评价范围是建立财政支出绩效评估指标、标准体系和有效组织实施的前提和基础。考虑到财政支出内容十分繁杂、覆盖面大、涉及的范围相当广泛,采用按财政支出功能分类来划分单位和项目支出绩效评估范围,并且根据评估工作的具体情况再进一步细分若干小类支出的分类方法,将有利于开展绩效评估工作。评价内容和范围不仅包括对绩效目标、计划项目资金的来源和支出的合理性、管理的规范性的评价,还应对计划项目完成结果及持续影响力、对公共资源分配合理性、有效性进行评价。具体应包含但不限于以下三个层次:一是项目投资性支出,应同时对项目本身的绩效和项目影响及可持续绩效进行评价;二是公共机构支出评价,如教育、医疗等,主要应评价支出的合理性和有效性;三是政府部门支出评价,应将初始目标与最终目标的一致性作为绩效评价内容等。

第三,建立科学规范的绩效考评指标体系。公共支出内容的复杂性、对象的多层次性、效益的多样性,决定了政府应当制定一套统一性指标

与专业性指标相结合,基本指标、专用指标与评议指标相结合,定性指标与定量指标相结合的多层次的绩效考评指标体系。目前我国财政绩效评价主体单一,财政部门虽已设计了许多评价指标体系,但由于财政支出项目的繁多和性质领域的不同,仍不能满足从不同层次、不同行业、不同支出性质等多方面综合评价的要求。加之我国区域间经济发展不平衡,行政辖区内的地理跨度大,各地区财政支出结构差异明显。为合理考核财政支出绩效,评价指标应根据不同单位性质、项目类型、考评可比性等分别设置和界定绩效评价指标,考评指标一般应包括绩效目标完成程度、预算执行情况、财务管理状况、经济和社会效益、资产的配置和使用情况等,以确保评价指标体系具有同期、同质和同城可行性,保证绩效评价结果的客观公正。一般来讲,评估财政支出的经济效益指标都可以表示为收益/成本的比例,收益、成本的具体内容视不同效益指标而异。评估财政支出社会效益等指标的标准往往由于支出项目涉及不同的经济和社会领域而各不相同。而且不同性质的财政支出在政府活动中所起的作用和目的不同,因此要衡量和判断这些支出的绩效须对应不同的评估指标,具体指标选取则应根据评估的具体目标、组织实施机构、评估对象等确定。

第四,确定财政支出绩效评价



标准。财政支出绩效评价标准是以一定量有效样本数据为基础,利用数理统计的原理进行预测和分析而得出的标准样本数据。根据标准样本数据能够具体将评价对象的好坏、优劣、强弱等特征通过量化的方式进行量度。财政支出绩效评价标准可分为定量标准和定性标准,定量标准和定性标准又可根据标准的取值不同,分为行业标准、计划标准、经验标准和历史标准。财政支出绩效评价指标体系框架包含财政支出项目绩效评价指标、单位财政支出绩效评价指标、部门财政支出绩效评价指标、财政支出综合绩效评价指标四种类型。财政支出绩效评价标准是准确衡量绩效的尺度,标准的正确选择对财政支出绩效评价结果影响较大。当然标准并非固定不变,而应随着经济的发展和客观环境的变化不断调整。

第五,选择恰当的绩效评价方法。财政支出绩效评价以成本——收益分析法为基础,统筹运用经济分析、评估、预测等各种方法。通常可考虑采用成本比较法、利润率比较法、摊提计算法、公众评判法、因素评判法、目标评价法、综合指数法、数理模型法等八种方法。在财政支出绩效评价的具体操作中,应注意根据不同项目、不同部门的实际,合理选用评价方法,做到五个结合:定性分析评价与定量分析评价相结合;事前评估分析与事后分析评价相结合;自我评价与专业部门评价相结合;经常性评价与定期评价相结合;综合性评价与专项评价相结合。其中在使用定量分析方法时必须注意定量分析方法的针对性和适用性。

第六,建立完善的绩效评价信息管理系统。充分利用先进的信息网

绩效为导向 改革谱新篇

——河北省绩效预算改革的实践与思考

■ 李杰刚

1998年率先在全国进行部门预算改革以来,河北省部门预算管理模式不断成熟、运行机制日益顺畅,为绩效预算改革的探索奠定了坚实的基础。2004年制定出台了全国第一个全面绩效预算改革的文件《河北省省级绩效预算管理改革方案(试行)》,并以此为标志,拉开了河北绩效预算改革的帷幕,开启了以绩效为导向的预算改革新探索。2007年,河北绩效预算评价资金量已达到53.06亿元,评价项目资金占资金总量比例,环保类项目达到100%,农业类项目达到40%以上,教育、科技类项目达到20%以上。

制度创新 构建科学预算管理模式

在学习借鉴国外和国内其他省市经验做法基础上,河北省的绩效预算

改革围绕三方面进行了制度创新。

着眼于构建新的预算管理模式,研究制定绩效预算管理的整体框架体系。河北省绩效预算管理框架体系分为政府、部门(单位)、项目三个层次,包括战略规划、绩效计划、绩效预算、绩效评价报告、改进评价报告五个主要部分。年度绩效计划是战略规划的年度实施计划,包括绩效目标、绩效指标体系、绩效评价方法,以及为达到已定绩效目标所需要的工作程序、技术、人力资源、信息、项目管理者对预算资金的适度调剂权、项目节余资金的奖励权等内容。年度绩效预算则是年度绩效计划的预算表现,包括部门项目预算安排背景分析和部门预算项目绩效两部分内容。绩效报告是政府发布的年度预算绩效完成情况的报告,包括部门绩效评价、项目绩效评价、绩效预算管理工作评价等项内容。改进

结果评价报告是政府发布的部门采取整改措施后预期成果完成情况的评价报告,包括综述部门采取的改进措施和落实情况、评估改进后的绩效指标完成情况、改进工作总结、惩罚与责任追究。

以绩效为导向,再造绩效预算管理流程。将省级绩效预算管理程序分为制定战略规划、编制年度绩效计划、编制绩效预算、执行绩效预算、开展绩效评估和编制绩效报告、编写改进结果评价报告等六个阶段。制定战略规划的时间为预算编制年度前一年;编制年度绩效计划的时间为预算年度前一年的3—6月,与年度预算同步编制。各部门依据战略规划和年度预算编制要求,编制本部门年度绩效计划和绩效预算。编制绩效预算时间为预算年度前一年的7—10月。部门将财政下达的年度绩效计划向下属各单位布置,汇总形

络技术,形成一个财政支出绩效评价的完备数据库是切实推进绩效评价工作的技术保障。绩效评价所需信息量大,涉及部门多,信息来源渠道广泛,需要多个部门协同进行数据收集采集。在目前分散的政府收支管理体制下,财政部门获取各个部门全面详尽的资产状况、收支状况以及公共生产服务的基本信息尚有难

度,因此亟需加强资产管理与预算管理的有机结合,全面准确掌握公共资源的占有使用情况,在已有的项目评价数据基础上,扩大数据信息收集范围,制定相关数据采集标准和方法,由点及面并扩展到其他评价项目,建立完备的绩效管理信息系统、绩效考评基础资料数据库和项目监测系统。同时加强对财政预算支出的分

析,将绩效考评结果作为下一年度编制和安排预算的重要依据,增强对信息广度以及信息数据的应用能力,建立财政支出绩效对预算编制的正向激励,以便对绩效考评各类项目的投入水平与支出效益及同类项目之间的横向对比进行客观分析。□

(作者单位:财政部国库司)

责任编辑 方震海