顺势而为　创新发展

——广东省佛山市南海区绩效预算探索

本刊记者 周多多　特约通讯员 胡明霞

广东省佛山市南海区是一个充满创新活力的地方，改革开放20多年中，以“敢为天下先”的创新思想走在改革开放的前列。2004年，南海人大胆改革传统财政预算分配制度，全面推行项目绩效预算，开创了全国财政预算分配制度改革的先河。在四年的实践探索中，南海区财政局不断设计和完善绩效预算流程，制定和深化评审指标体系，加强对申报项目的绩效评审，从制度层面缓解“收”与“支”的矛盾，提高政府资金效能。

困境求索　绩效预算适时登场

传统的财政预算分配制度是在计划经济体制基础上建立起来的，在当前市场经济日益成熟的条件下，其制度缺陷表现得越来越明显。一是财政资金分配科学依据不足。传统的财政资金分配程序是单位报项目，财政部门对项目进行审核调整，再由政府部门审批后，财政下拨资金。在这些环节中都存在着博弈和潜规则，这种财政资金分配的不科学带来了政府决策的不科学，直接导致政府资源的浪费。二是财政工作重点不够突出。财政部门把大量的时间和精力花在搞收入、搞分配上，忽视了对支出的管理，最终陷入收入增加了、支出膨胀了、分配却难做、管理变混乱的恶性循环中。三是项目预算管理不规范，资金使用效益不高。对于资金使用单位来说，单位在预算立项时，瞄准的是争取财政资金，对立项的可行性缺乏论证，导致某些项目的综合效益不高，中途搁置或者中途转变用途，缺乏财政资金使用的自我约束机制，增加了反腐倡廉难度。

与全国其他许多地方一样，南海在进入21世纪后，经济一直处于高速增长的态势，财政收入的“雪球”也随之越滚越大。但这种以投资为动力的经济增长机制，使得社会各界对财政资金的需求越来越大，财政资金再多也赶不上需求的增长。面对“入不敷出”的财政压力，实行绩效预算制度成了最优选择。

再造流程　实现“制度分钱”

绩效预算是对传统财政分配制度的革命性变革，具体体现为财政资金分配流程的再造。南海区的绩效预算以结果为导向，在财政资金的分配和使用上充分考虑绩效的原则，从而有效地降低政府提供公共品的成本，提高了财政支出的效率。其实践的具体程序为：

单位申报项目绩效预算→专家评审确定项目资金额度和排序→财政部门制定具体预算→政府部门批准→财政资金下拨→财政资金使用（绩效事中评价）→项目绩效评价→结果反馈→下年度预算分配依据。

绩效预算使财政资金分配依据从虚化的人为主观臆断落实到“绩效”这个实点，实现了由“人为分钱”到“制度分钱”的根本性转变，理顺了政府职能部门和财政部门的关系，缓解了部门间的矛盾，单位能否争取到资金，不在于领导个人，而在于项

中国财政杂志社

目本身的绩效性。

在此流程基础上，南海区财政局将所有评价项目分为大额专项类、信息化类、基建工程类和设备购置及修缮类四大类，三年三大步，评审范围从单类支出扩展到覆盖全部财政专项资金，评审程度和评审指标体系规范性和科学性实现了全面提升。

（一）以信息化专项资金为试点，不断扩大参评项目和金额。作为全国信息化建设示范城市，南海拥有较好的信息化基础。因此，从改革初期就以信息化专项资金为突破口，不断扩大评价项目范围。凡是申报金额在50万元以上（含50万元）的信息化项目和在100万元或以上的专项支出项目都纳入绩效预算评审范围。目前，南海绩效预算已经覆盖了除人员经费、公用经费以外的全部财政专项资金。

（二）改进评价指标体系。在绩效预算指标体系中，将原有的“基本指标”和“绩效指标”逐步改进完善，分别设计了政策性指标体系和技术性指标体系，对项目的政策合规性和技术合理性进行评价，更加重视绩效。政策性指标体系主要包括项目合规性及必要性、项目合理性及可行性、项目绩效目标、项目实施的制度保障、以往年度绩效评价结果和申报材料质量六大类，每类又根据项目实际分别设计了具体指标。其中，在对绩效的考察方面，新增设了“上年度绩效评价结果”指标，将上年度本单位相关项目的绩效评价结果也作为评价的重要衡量要素。技术性指标体系是对项目技术绩效进行评价。在很多项目中，申报资金额度是否合理，需要专业技术指标的支撑。按照四大类评价项目特点分别设计的技术指标，主要包括申报材料真实性、项目技术可行性、项目可操作性三大类，每类又根据项目实际技术情况设计了具体指标。

（三）实行绩效预算信息化。南海区财政局已基本实现部门预算编制信息化，在绩效预算评审中，单位申报项目绩效预算、业务科审核、专家评审等也引入信息化管理，一方面提高单位填报的效率，节省人力、物力、财力，另一方面网上评审能够让专家更充分地看预算单位的申报材料，方便灵活安排时间，不必将所有专家集中。

（四）完善专家评审会制度。以“项目立项、项目资金额度计算、项目排序”三大评审目标为导向，将评审专家分为技术专家和政策专家两大类，评审流程进一步完善为技术评审和政策评审两大步骤。技术评审主要是专家从技术可行性、可操作性进行评价，形成具体的项目技术评审意见，对技术不可行的项目将取消立项，并就同意技术立项的项目提出具体资金额度和计算依据。政策评审主要是按政策指标对建议技术立项项目进行打分和排序。

（五）全面推进事后绩效评价。事后绩效评价主要评价两方面的内容，一是自评报告质量，二是项目资金使用效益和资金管理水平。自评报告质量反映了项目单位对自评工作的重视程度；资金使用效益和资金管理水平则反映了资金预期目标是否达到要求。事后评价要求评审专家给出评价意见书，并反馈项目单位，用于改进工作，提高资金管理和使用水平，进而达到整体上推进政府效能的目的。

（六）加大专业人员培训，提高申报材料质量。对申报单位相关人员定期组织培训，为确保申报材料的填写质量做好充分的准备工作。严格控制项目单位申报质量，申报单位必须自行提出项目完成后将达到的绩效目标，对于提不出绩效目标的，或者绩效目标空泛而无法测量的项目，将实行淘汰。申报材料中还必须包括项目可行性研究方案，通过可行性研究方案促使预算单位规范做事，加强自我约束，树立“会做事、做好事才能要到资金”的观念。

科学实践　绩效预算影响深远

南海区通过绩效预算，优化了财政支出结构，提高了财政资金的使用效益，促使财政管理水平全面提升和政府职能的转变，推进了公共财政政策决策机制创新。

（一）实现财政支出结构优化。南海实行绩效预算后，切实做到了关系民生的重大事情和综合绩效好的项目能够得以优先考虑，加上支出后的绩效评价，从制度上保证了财政资金分配的科学性。

（二）有效缓解财政支出压力。通过强化财政资金使用绩效，有效遏制了预算单位日益膨胀的资金需求。例如，2003年南海区各预算单位申报预算总额69亿元，但南海区财政当年的实际可支配的财力约44亿元，资金缺口达25亿元。推行绩效预算后，2007年度预算共申报项目286个，资金合计34亿元，专家评审同意安排项目126个，金额12亿元，砍掉项目160个，削减预算22亿元。

（三）实现财政资金管理水平跨越式发展。由于分配程序严格，引入专家决策机制，财政资金分配不再以博弈结果为依据，实现了政府“钱柜”透明化，公众对政府如何花钱、花钱的效果如何拥有更多知情权。绩效预算和事后绩效评价的推进，强化了财政资金事前、事中、事后的全过程监管，有效堵塞了财政资金的管理漏洞。

（四）促进预算单位建立用财的自我约束机制，强化了预算单位用财

中国财政杂志社

交流好经验 开拓新视野

——第五届亚洲预算高官会议综述

■本刊特约记者 余三思

应经济合作与发展组织(OECD)邀请，2008年1月9—16日，财政部代表团一行5人赴泰国参加了OECD组织主办的第五届亚洲预算高官会议，围绕财政空间、公私合作、税式支出和政府间财政关系等议题，与会的18个亚洲及部分OECD国家和地区的政府预算部门官员进行了交流。会议的主要情况如下：

一、关于财政空间

财政空间是此次会议提出的一个新概念，其内涵较为丰富。从可持续性角度看，财政空间是指政府可获得的一定预算空间，以使其在不损害财政可持续性发展的前提下，有能力为特定目标的实现提供预算资源。从发展角度看，可将财政空间定义为：政府采取切实政策措施加强资源调动，并通过必要的改革加强治理能力，改善制度及经济环境，从而获得实现一系列既定发展目标必需的财政资源。从预算角度看，财政空间又指政府在年度或中期预算框架内可获得的用于支出项目的财政资金。

中国财政杂志社

的绩效理念，真正实现从源头、制度上反腐倡廉。部门单位申请财政资金十分谨慎，不敢乱要钱，更不敢乱花钱，“绩效观念”取代了“要钱观念”，工作重点由原来的要钱转为用钱。通过财政综合改革，也有效堵塞了各部门单位财政预算以外的资金来源渠道，实现在源头上、以制度的手段防止腐败。

（五）促进政府职能和行政方式转型，为效能政府建设奠定坚实基础。绩效预算打破了传统意义上财政资金使用仅由财政部门负责的观念，促进了各部门“责任政府”理念的确立、职能的转变和行政效率的提高。南海区出台了首问负责制、限时办结制、责任追究制等各项行政管理制度；针对行政机关存在的“中间环节办事难”问题，切实做到限时审批，责任到人。

（六）推进了公共财政政策决策机制创新。绩效预算是实现财政政策决策科学化、机制化的有效手段，是公共财政政策决策机制的创新。科研部门的参与，科学的流程设计是绩效预算成功的基础，有助于实现“科学理财、专家理财”的目的，是财政分配科学化、民主化的前提和条件。监督权的应用使得专家评审过程被有效的控制和监督，进一步提高了财政决策的透明度。

成功实施 两点体会可资借鉴

南海区的绩效预算工作从开展以来，每年迈出一大步，实现了从无到有、从单一到全面、从简单到详尽，逐步走向科学化、常规化、制度化。从南海的经验来看，作为一项系统工程，绩效预算的成功实施离不开政府和社会各界的高度重视和大力支持，其中，借助外脑、引进咨询专家的模式是南海绩效预算取得成效的重要保障。聘请广东省财政科研所承担其绩效预算策划及执行评审工作，南海区财政局自身不参与评审，为保持评审工作的公正性和公平性提供了前提，更有利于回应项目评价结果较差单位的不满和质疑，体现了公共财政科学决策机制的创新。把决策权交给专家，政策专家和技术专家两方面的有机结合实现了由领导个人“拍脑袋”决策，到专家集体决策的转变，全面提升了预算安排的科学性、客观性、合理性。

由于绩效预算是一项全新的工作，改革的过程会触及一些预算申报单位的既得利益，阻力可想而知。南海区从本地情况出发，选择技术含量较高的信息化项目入手，不断改进绩效预算评审程序、注重为以后的工作开展预留空间，亦是其在绩效预算能够顺利、持续推进的原因之一。