

健全地方财政支出绩效评价体系的建议

财政部财政科学研究所课题组 ●

随着我国财政支出管理改革的不断深化和财政支出规模的日益扩大,如何提高财政资金使用效益的问题突出地摆在了各级政府和财政面前。虽然各地财政部门围绕建立财政支出绩效评价体系做了大量工作,为促进和规范此项工作提供了重要经验,但各地在探索与改革的过程中仍发现了一些问题,亟待解决。

一、支出绩效评价的内容不完整。首先,侧重于合规性评价,忽视效益评价。目前各地进行的财政支出绩效评价工作带有明显的审计特征,重点审核项目支出行为是否符合现行财务政策和国家有关规定,往往忽视项目效率或效益的评价,使评价指标的设置不完整和不合理。其次,评价对象限于项目本身,忽视项目内外部效益的综合评价与分析。财政支出绩效评价不仅涉及项目过程审核和投资与回报的评价,而且包括项目产生的外部效益的评价,还包括社会环境、政策环境、自然环境对投资的影响以及对社会经济运行的影响。目前的财政支出绩效评价内容过于单一,不够全面。

二、财政支出绩效评价的组织体系中各主体的职责缺乏明确划分,容易产生相互推诿的现象。虽然各地出台的财政支出绩效评价办法中规定参

与主体有地方政府、财政部门、审计部门、监察部门、人事部门、主管部门、预算单位等,但各主体具体承担哪些职责、具有什么权力缺乏明确规定,以致在具体实施中出现各主体相互推诿责任,使某些财政支出绩效评价工作难以有效展开,甚至受某些部门利益的局限而得不到实施,一些部门存在抵触情绪,不予配合。正是由于职责缺乏明确划分,使一些地方的财政支出绩效评价工作流于形式,达不到预定目标。

三、财政支出绩效评价的指标体系设置不规范。尽管各地都在进行财政支出绩效评价试点改革,但是各地设计的绩效评价指标都不一样,不仅给上一级财政的支出绩效评价的汇总增加了难度,也不利于不同地区同类部门支出绩效评价指标的比较,难以找出支出绩效的差距和问题,不符合支出绩效评价工作的要求。同时,各地区、各部门评价指标设置具有平面化和单一性特征,缺乏一套建立在严密数据分析基础上的科学、统一、完整的指标体系,不能满足从不同层面、不同行业、不同性质支出等方面进行综合、客观评价的要求。可以说,绩效评价指标设计的科学、合理、规范与否直接影响绩效评价工作的质量和可行性。

四、地方财政支出绩效评价结果难以应用。绩效评价工作由于受评价技术、管理水平的制约,评价结果的公平性受到质疑,当然也就难以保证责任约束和奖惩的公平性。目前的评价结果仅作为支出项目的档案保存,或者为有关部门加强支出管理提供参考,而对财政支出中存在的问题和相关责任并没有相应的约束,从而影响了财政支出绩效评价工作的权威性。

财政支出绩效评价是财政支出管理的落脚点,也是检验和衡量财政工作和财政支出管理质量的重要环节,是财政支出管理制度不可或缺的组成部分。加强财政支出绩效评价工作是当前我国经济增长方式转型的内在要求,也是开创财政工作新局面的必然选择。为了规范地方财政支出绩效评价,各级政府和财政部门要把建立和完善地方财政支出绩效评价制度列入当前政府工作和财政工作的重点,加强组织和领导,切实解决财政支出绩效评价工作中遇到的困难和难题,使财政支出绩效评价工作逐步从试点和探索走向正轨和规范化。

一、规范地方财政支出绩效评价制度。一是尽快出台《财政支出绩效评价条例》,作为全国财政支出绩效评价的纲领性文件,指导各地财政支出绩

绩效评价工作。《条例》应明确地方财政支出绩效评价的主体、对象、原则、方法、分类指标体系和结果应用等内容,并对各行为主体的责任、权利、义务进行界定和规范。二是配套出台财政支出绩效评价方法、工作程序、结果应用等系列规定,将整个财政支出绩效评价工作纳入制度化、法制化轨道,确保财政支出绩效评价的每个环节都有章可循,减少各地在具体操作和实施中的盲目性,提高实施效果。三是加强对预算编制、执行、审查和决算各环节的支出绩效评价。在预算的编制环节,一方面要对上年预算执行结果加以绩效评价,以此作为编制新预算的重要依据,另一方面要对预算安排及其实现的预算目标进行绩效评价,并制定出科学合理的支出计划。各部门在编制部门预算时,同样需要明确部门的支出责任,建立奖惩和追踪问效制度,并在编制本部门的预算草案时进行科学的项目评价,使预算编制更客观、更科学。在预算执行过程中,应建立绩效跟踪检查制度,在提出项目预算时要有该支出对应的绩效指标,在执行中比较资金使用与绩效,以便及时发现问题,纠正执行中存在的各种跑冒滴漏。在决算环节,对各项预算支出执行结果进行综合分析和绩效评价,运用“成本—效益”分析法,找出不同部门和部门各项目间成本效益的差异和原因,为以后预算、决算提供依据。

二、建立健全综合、部门、单位、项目和经费功能分类相结合的绩效评价指标体系,使指标体系的设计更加科学适用。首先,根据财政支出绩效评价对象,将财政支出绩效评价指标分为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、财政支出综合评价指标四个体系。这种指标分类设置能与我国财政支出管理的级次得到很好的结合,是比较可行的。其次,对部门

绩效评价指标、单位绩效评价指标和项目绩效评价指标可以根据财政支出的不同功能,即从经济建设类、教育支出类、科学事业类、文化事业类、社会保障类、行政管理类、公检法司类、农口事业类和其他类等九方面分类设置绩效评价指标体系,比较符合目前我国财政支出按类别和功能管理的客观实际,也有利于按功能类别进一步细化绩效评价指标。第三,对综合绩效评价指标可以分为全国综合绩效评价指标、中央综合绩效评价指标、地方综合绩效评价指标三大类,其中地方综合绩效评价指标可细分为省、地(市)、县、乡综合评价指标,其目的是与目前的分级管理财政管理体制相适应。在推行过程中,可以采取先易后难,逐步完善的办法,最终形成一套科学、系统、全面的绩效评价指标体系。

三、选择符合评价目的、易于操作和管理的财政支出绩效评价办法,更有利于推动财政支出绩效评价工作。可以在比较法、因素分析法、公众评价法、成本效益分析法等现有几种方法的基础上,进一步深化评价内容,既要符合财政支出管理的实际需要,又要方便政府、社会、公众了解财政支出绩效评价过程,提高财政支出绩效工作的民主性和社会参与性,甚至可以引入听证会制度,接受人大代表、社会公众对财政支出绩效评价结果的民主监督。

四、进一步明确各评价主体的责任,建立健全财政支出绩效评价的组织体系。地方政府是财政支出绩效评价的最终组织和管理者,可以将财政支出绩效评价工作委托给财政部门 and 审计部门具体组织实施;同时制定和执行地方财政支出绩效评价办法和实施细则,负责监督绩效评价过程和应用绩效评价结果。财政部门是财政支出绩效评价的具体实施者和组织者,受地方政府的委托,负责组织和管理的

不仅承担对地方财政支出进行综合绩效评价的责任,还要负责组织和指导部门和单位及项目的绩效评价工作,并提出财政支出绩效评价的结果。审计、监察、人事部门配合财政部门做好财政支出绩效评价工作,参与制度制订、评价过程和评价结果的处理等。主管部门和预算单位主要是自行组织本部门、本单位的财政支出绩效评价,接受财政、审计、监察部门的监督。

五、完善地方财政支出绩效评价结果应用体系,更好地发挥财政支出绩效评价制度的作用。一方面要尽快研究制订地方财政支出绩效评价结果应用的管理办法,使评价结果应用制度化;另一方面绩效评价结果应用应体现激励与约束相结合的原则,使财政支出效益评价好的部门和单位得到相应的奖励和激励,使财政支出绩效评价差的部门和单位得到相应的限制和处罚,调动地方、部门、单位自觉节约使用财政资金,提高资金使用效果的积极性,增强财政支出绩效评价工作的权威性。

六、加强对地方财政支出绩效评价数据和管理。一是数据的采集和指标设置要简单、明晰,要有助于对部门或项目的产出、成果进行全面、系统的管理,降低收集、存储和管理成本。二是集中公开信息,既能满足外部责任约束的需要,又能为内部管理提出早期预警,以便在执行中纠正不当的行为。其中产出信息除了报告结果的有效性外,还应包括单位或项目产出的质量、数量和价格;成果信息必须反映机构的产出和项目管理完成政府计划的情况和社会公众关注的特定成果及其影响。三是根据绩效评价工作经验的积累,不断更新、调整有关绩效评价的指标、数据,以适应政府管理和公众了解财政支出绩效评价信息的要求。●

(课题组成员:苏明、蓝佛安、黎旭东、杨良初、余力莹、李成威、刘雅丽)