

公共支出绩效考评制度： 提高财政资金分配使用有效性的途径

○ 李 萍

提高财政资金分配使用的有效性是我国财政支出管理改革的重要课题。从西方成熟市场经济国家实行公共支出绩效考评的成功经验看，建立公共支出绩效考评制度是提高财政资金分配使用有效性的一个重要途径。2000年7月以来，财政部教科文司立足深化财政改革、进行制度创新的需要，在分析、借鉴西方成熟市场经济国家经验的基础上，结合我国教科文财务管理实际，对政府公共支出绩效考评制度进行了比较系统的研究，并对我国政府公共支出绩效考评工作进行了有益的探索。

建立绩效考评制度的实践探索

财政部教科文司于2000年7月成立了政府公共支出绩效考评课题组，对美国、英国、澳大利亚、新西兰等西方成熟市场经济国家公共支出绩效考评制度进行了系统考察，并在此基础上设计了建立我国公共支出绩效考评制度的方案。2002年10月，结合财政支出改革要求，向财政部党组提出了在我国试行政府公共支出绩效考评制度的建议，得到了充分肯定，党组要求教科文司首先在分管的资金领域进行绩效考评试点探索。

2003年4月，教科文司按照“统一规划、积极稳妥、先易后难、分步实施”的原则，在中央本级教科文部门开展了项目绩效考评试点工作。具体做法是：

(一) 制定了绩效考评管理办法

为了指导和规范试点工作，财政部教科文司制定了《中央级教科文部门项目绩效考评管理试行办法》，明确了绩效考评的概念、范围、原则、考评的组织实施等内容；确定了考评工作规范、技术规范 and 行为规范；明确了项目考评工作的组织管理、各方权责、合同关系、中介机构及项目考评专家应具备的条件、考评形式、考评办法、考评程度及考评指标、回避原则、保密原则以及有关纪律；同时，还设计了项目绩效报告范本和绩效考评报告范本等。

(二) 确立了试点工作组织体系

为了保证试点工作顺利开展，教科文司成立了试点工作协调小组，指定专人负责，加强对试点工作的组织协调。同时明确划分各部门、单位职责，合理分工，形成了职责明确、分工合理、管理有效的试点工作组织体系：财政部是绩效考评试点工作的管理部门，在试点工作中起统一组织、统一规划的主导作用，主要职责是制定绩效考评管理办法和工作规范；设计考评指标体系；对各部门绩效考评工作进行指导、监督和质量控制；审核各部门绩效考评报告；直接组织实施对重要计划（项目）的绩效考评工作；综合应用绩效考评的结果与相关信息，研究提出改进预算管理及计划（项目）管理的措施；组织绩效考评的业务培训等。主管部门负责本部门的绩效考评工作，主要职责是按照财政部的统一规定和要求，制定本部门的绩效考评实施办法；组织实施对本部

门所属单位的绩效考评工作；审核本部门所属单位绩效报告，向财政部汇总报送本部门绩效考评报告；根据本部门绩效考评结果和相关信息，提出加强本部门预算管理工作的建议和措施等。项目单位负责组织本单位的绩效自评工作，向主管部门报送绩效报告，并按照财政部和主管部门的有关要求，改进本单位的预算及项目管理工作等。同时，考虑到考评工作涉及面广、技术和专业知识要求高等情况，具体的绩效考评工作是委托中介机构实施的。

(三) 科学地遴选了试点项目

根据绩效考评管理试行办法有关规定，按照项目是否具有一定的经济或社会影响力、是否有明确的立项目标和详细执行计划以及是否便于考评资金绩效等原则，选择了项目类型、资金规模、业务内容、实施周期、管理层次等都有一定代表性的7个中央教科文专项资金项目作为绩效考评试点。试点分别是：云南省支持边境地区改善基础教育办学条件专项、中央与地方共建高等学校实验室建设专项、科技文献信息专项、国家重点基础研究发展规划专项、国家大科学工程专项、中华再造善本工程专项和婚育新风进万家专项。

(四) 研究设计了绩效考评指标体系

制定科学、清晰、简洁、合理的考评指标是项目绩效考评的关键，直接关系到项目的管理水平和效益能否得到真实客观的反映和正确的考评。

在考评指标的设计上，按照共性指标与特性指标相结合、定性指标与定量指标相结合、短期效益指标和长期效益指标相结合的方法，在组织相关力量进行调研和模拟考评的基础上，依据项目文本、预算批复、专项资金管理办法等，结合试点项目的具体情况和管理要求，与中介机构、行业或领域专家、项目单位、主管部门等共同研究确定了7个试点项目的绩效考评指标。从考评工作情况看，这些指标基本反映了试点项目绩效内容，满足了试点项目绩效考评要求。

(五)探索出了一套合理的项目绩效考评工作流程

——主管部门和项目单位根据项目周期编制项目规划，确定项目年度绩效计划，并将其分解成可以考评的具体、量化的绩效目标，据此填报项目申报文本；财政部门在此基础上审核批复项目预算。

确定试点项目绩效考评指标。项目考评指标分为业务指标和财务指标两部分，每类指标由共性指标和特性指标组成。财政部根据考评内容，统一制定一、二级共性考评指标，并结合试点项目特点，组织中介机构、有关专家和项目单位制定每个项目的特性考评指标。每个试点项目的考评指标确定后由财政部正式下发主管部门、项目单位执行。

试点项目单位进行自我考评，编制项目绩效报告。试点项目单位按照有关管理办法规定，对照在项目申报文本基础上确定的项目绩效计划和目标，对项目的执行情况进行自我考评，编制试点项目绩效报告并报主管部门。

主管部门对试点项目绩效报告的内容、格式等进行认真审核，签署审核意见，并将绩效报告汇总报送财政部。

——财政部组织实施对试点项目的绩效考评。财政部委托中介机构，根据有关规定和最终确定的绩效

考评指标，对试点项目实施绩效考评。受托中介机构按照受理、方案设计、专家评价、综合分析、撰写项目绩效考评报告和提交备案等环节对试点项目进行具体考评。财政部对项目绩效考评报告审核后，将考评的有关情况反馈主管部门和项目单位，以改进和加强项目后续实施过程的管理，并作为以后年度安排项目预算、加强项目预算管理等工作的重要参考依据。

绩效考评制度在提高财政资金有效性方面的作用初步显现

经过项目绩效考评的试点实践探索，初步建立了中央教科文专项资金项目绩效考评工作框架，为推动政府公共支出绩效考评制度的建立提供了实践经验，并使得绩效考评制度在提高财政资金使用有效性方面的作用初步显现出来。

(一)提高了财政资源配置有效性

对项目主管部门和项目实施单位来讲，实行项目绩效考评，促使它们在进行项目规划时更加注重战略性和全局性，提高了项目规划设计的科学性，减少了项目的盲目和重复设置，提高了资源配置的效率。对财政部门来讲，实行项目绩效考评，提高了财政支出决策的能力。过去由于项目目标不具体、目标与经费关系不明确，对项目预算的审核很大程度上建立在与项目单位讨价还价或经验决策的基础上，实行项目绩效考评后，对项目的审核转变为主要对项目绩效目标是否符合公共财政支持方向、绩效目标与预算配比关系是否恰当等方面的审核，提高了财政部门的决策水平，增强了项目资金投向的合理性。

(二)提高了财政资金管理效率

实施绩效考评制度，从机制上防止了“重分配、轻管理”的弊端。对项目主管部门和项目实施单位来讲，

促使它们增强了“效益—成本”观念，及时发现项目管理存在的问题，制定相应的改进措施等，进一步提高了项目管理水平和项目管理效率；对财政部门来讲，实现了对项目执行日常监督管理的制度化、经常化，同时获得了大量日常监督工作的信息支持，从而提高了监督管理水平和监督管理效率。

进一步推进绩效考评试点工作的思考

尽管试点工作达到了预期的目标，取得了良好的效果，但是，建立成熟的绩效考评制度是一个长期而渐进的过程，是一个系统工程，尚有很多问题需要解决。在今后的工作中，还要根据我国财政支出管理改革的总体部署和要求，结合开展项目绩效考评试点工作实践，不断地进行总结探索。按照积极稳妥、有序推进的原则，下一步将在扩大试点的基础上从以下四个方面入手，把绩效考评工作引向深入。

(一)从完善绩效考评制度入手，规范绩效考评工作

一是要完善绩效考评工作的实施办法。包括研究制定绩效考评结果与预算挂钩的操作办法、受托中介机构和考评专家管理办法等。争取尽快出台关于开展绩效考评工作的部门规章，使绩效考评工作能够规范、协调、有序地进行；二是要建立绩效考评管理平台系统。着手建立基于现代计算机及网络通信技术的绩效考评管理平台系统，整合绩效考评数据资源，实现绩效考评工作信息化管理，包括逐步开发建立滚动项目库、专家库、中介机构库等绩效考评工作的技术支持系统；三是要研究提出绩效考评的定性定量指标体系。成立绩效考评工作小组，组织有关专家学者对绩效考评指标设计的一般原则、方法进行专门研究，制定出分行业指导性

的指标体系，确定通用可比、简单适用、易于操作的绩效考评标准。

(二)从预算编制源头入手，促使部门树立“职责—绩效目标—预算”相匹配的观念

一是要严格按照部门所承担的职责和事权编制项目预算。分清中央、地方事权，分清部门“为主”、“参与”、“配合”的职能，防止编制预算时出现“越位”申请项目；二是要切实改变“争项目、轻管理”的倾向，将预算编制与项目绩效有机结合，提高预算编制的科学性，最终实现财政资金的经济性和有效性。

(三)从预算资金分配环节入手，提高财政资金配置效率

一是提高部门内部各预算单位资金分配的有效性。纵向安排某一部门预算时，各级预算单位之间不能重复交叉，要自下而上，层层优化配置，合理分配预算；二是提高部门之间资金分配的有效性。横向安排同一行业不同部门预算时，要减少和努力防止重复交叉和浪费，优化行业内部资源配置；三是提高各行业之间资金分配的有效性。在考虑教育、科学、文化等不同领域之间综合平衡时，要注意行业之间减少重复交叉，优化行业资源配置。

(四)从盘活存量资产和调控增量资产入手，建立资产与预算挂钩的机制，并逐步实现绩效预算

一是全面摸清“家底”，包括行政、事业存量资产的数量多少、质量优劣以及分布类型等；二是研究定额标准。在摸清家底的基础上，研究确定与部门承担职责相匹配的三项定额标准，即实物资产定额、标准费用定额、财政预算定额；三是引入“成本费用”理念。要使大家认识到占用和购置的资产不是“免费赠品”，要以存量资产制约增量资产，进行绩效评价，逐步建立绩效预算。

(作者为财政部教科文司司长)

完善机制

确保财政资金规范有效安全运行

○ 齐守印

确保财政资金规范、有效和安全运行是公共财政建设的主要目标之一，只有做到这一点，才能达到公共财政最大限度增进国民福利的根本目的。因此，财政部党组提出增强财政资金运行的规范性、有效性、安全性这一课题，具有非常重要的现实意义。如何确保财政资金规范、有效、安全运行？其具体内容极为丰富，但我认为，最根本的途径是进一步深化各项财政改革，全面完善财政运行、管理和监督机制，从实现财政制度与管理的科学化、法制化和民主化方面寻找治本之策。

深化财政管理改革，完善财政的微观管理机制

部门预算、集中收付、财政转移支付、政府采购和收支两条线等各项财政管理改革与确保财政资金规范、有效、安全运行直接相关。只有将这些改革推进到位，从根本上提高财政管理机制和管理方法的科学性，才能切实增强财政

资金运行的规范性、有效性和安全性。

首先，从部门预算改革的内容来看，其对增强财政资金运行的规范性、有效性和安全性的作用体现在：(1)按部门编制综合预算，对各预算部门而言，既有利于统筹安排本部门预算内外财政性资金、集中财力办大事，从而有效促进相关事业发展，又强化了对本部门所用财政性资金运行安全和使用效果的责任；同时，也便于人大、政府和财政、审计等方面对各部门财政性资金使用效果的监督与评价。(2)早编预算和编制多年滚动预算，既有利于增强事业