

# 当前预算绩效管理要解决好三个关键问题

河北省财政厅副厅长 | 赵新海

预算绩效管理是现代财政管理的发展方向、政府绩效管理的重要组成部分、推进高质量发展的有效手段。在财政部的指导和支持下，河北财政不断强化绩效理念，积极探索以结果为导向的预算管理新模式，取得了一定成效，同时在实践中也有一些思考和体会。

## 河北预算绩效管理的实践探索

河北探索预算绩效管理在国内较早，大体经历了三个“五年”。2004年开始，在借鉴国际经验的基础上，在部门层面进行了一些试点；2009年起，按照财政部统一部署，在省级全面推进探索；2014年，综合考虑理财环境、收支管理等重大变化，在全省启动绩效预算管理改革，用五年的时间，基本搭建起了全过程绩效预算管理架构，并实现省市县全覆盖。2018年，中共中央、国务院印发全面实施预算绩效管理的意见，提出了构建全方位、全过程、全覆盖绩效管理体系的目标，明确了改革方向，进行了总体部署。河北省委、省政府第一时间制定了具体实施意见，力争3年内将中央部署全面落实落地，预算绩效管理步入了新的历史阶段，开启了新征程。

按照中央和省委、省政府的部署要求，省财政厅制定了全面实施预算绩效管理推进工作方案，着力打造政府预算绩效、部门预算绩效、政策和项目预算绩效、绩效管理支撑、绩效管理责任五大体系。围绕预算绩

效管理的主要内容和关键环节，系统研究制定涵盖预算绩效管理全过程的管理制度和实施细则，正在形成一个实施意见、若干配套办法构成的“1+N”制度体系。以预算资金管理为主线，将事前评估、目标管理、运行监控、绩效评价、结果应用等各项改革措施，全面融入预算管理的相关环节，逐步推进绩效管理与预算管理的深度融合。加强省市县三级工作衔接，以“三个一”为重点，即每个省级部门抓好一个专项、每个设区市抓好一个领域、每个县(市、区)抓好一个部门，以点带面，上下联动，同步实施，整体推进。强化信息化支撑，升级完善财政业务一体化系统，将目标管理、运行监控、绩效评价等管理流程全部融入，实现了资金流、项目流、绩效流“三流合一”。

## 当前预算绩效管理需要解决的关键问题

要解决好预算管理和绩效管理的融合问题，即防止“两张皮”。预算绩效管理本质上应当是预算管理范畴，属于预算管理的重要内容，也就是以绩效理念、绩效方法来管预算，而不是在预算管理之外再搞一套绩效管理。一定要将两个管理深度融合，防止形成“两张皮”，否则绩效管理就很难真正落实见效。第一，理念一定要转。这是认识问题，非常关键。就是要将绩效理念作为预算管理的一个基本原则、基本遵循，有机地融入预算管理之中。这需要在各级政府、财政部门、预

算部门等各个层面，广泛形成共识，特别是需要各级各部门的“一把手”理解接受、带头推进，否则就容易将绩效变成口号、搞成形式。第二，流程一定要变。过去的预算管理流程基本是按编制、执行、监督、评价来梳理的，现在要把绩效管理融进来，不能单独地再搞一套绩效流程，一定要将绩效要求全面嵌入预算管理，对预算管理流程进行再造，实现全程讲绩效、全员管绩效。第三，制度一定要改。制度是根本性、长期性的。各级预算管理制度都很多，简单梳理一下，至少也有一二百项，这些制度都应当进行完善修订，但不能简单地加一部分绩效内容，一定要按照绩效管理要求，逐项进行审视，该改的改，该减的减，该补的补，不仅要保证每个管理办法的实用性，更要保证预算制度体系的系统性。

要解决好预算绩效管理的工作效率问题，即防止做“无用功”。全面实施预算绩效管理，目标就是资源配置更好、财政政策更优、资金效益更高。这是个目标多元的、复杂的系统工程，真正要实现，难度很大。如何加快推进绩效管理，需要有科学的路径设计，一个基本原则就是预算绩效管理工作本身要“讲究绩效”，防止做“无用功”。第一，要坚持“从大到小”。“大小”就是预算绩效层次问题。现在将预算绩效分为三个层次，也可以将政策和项目分开，看作四个层次。排在第一位的应当是政府预算绩效，也就是财政配置效率，其次应当是财政政策绩效，这两个层次对预算绩效的影响是决定性的，资源配置不科学、政策设计不精准，绩效自然高不了；后两个层次应当是部门和项目两个绩效，是具体实施层面的。抓绩效首先应当抓配置、抓政策，然后抓部门、抓项目，需要统筹兼顾、突出重点，项目是由政策衍生来的，如果政策设计的有问题，再好的项目绩效也不会高，不能把精力主要放在具体执行项目上，容易形成“只见树木不见森林”。第二，要坚持“从上到下”。“上下”就是管理层级问题。现行的财政管理体制下，绝大多数政策由国家和省级制定出台，市级也有但不多，县级基本是执行。因此，在绩效管理上应该有分工错位，比如国家和省级层面应该在重大政策、重大专项上多下功夫，市县层面应该在



项目管理上多下功夫，不一定对一项资金从上到下层做同样的工作，这样容易形成重复劳动、事倍功半。第三，要坚持从繁到简。将绩效管理融入预算管理全过程，目标设定、日常监控、绩效评价等，新增的工作量很大。在业务规范设计上，应当坚持简单实用、方便有效，尽可能减少工作量，让大家好接受、易操作。要借助信息化支撑，改进管理方式，提高各方面工作效率。

要解决好财政部门“单兵作战”问题，即防止唱“独角戏”。目前已经明确部门单位是预算绩效管理的责任主体，但由于激励约束机制尚不健全，工作中仍然是财政推着部门走，财政“单兵作战”的局面需要尽快改变，防止唱“独角戏”。第一，绩效管理必须由财政与



部门共同推动。目前部门层面面临三个不足：一是压力不足，需要尽快建立健全责任机制、考核机制，把部门责任压实；二是动力不足，需要让部门特别是领导层面切实认识到，预算绩效管理对提升部门整体工作绩效的重要作用，变“要我有绩效”为“我要有绩效”；三是能力不足，需要持续加强培训，不断提升部门管理能力。第二，预算绩效管理必须与行政绩效管理共同推动。资金分配使用最终由政府及部门的行政行为所决定，某种意义上讲，行政绩效管理决定着预算绩效水平。推进预算绩效管理需要与行政绩效管理相结合，否则推进难度会更大，工作进度会受制约。第三，财政管理与外部约束共同推动。应当充分发挥人大监督、社会监督、审计监督等约束作用，构建全方位的绩

效管理机制，多管齐下，协同推进绩效管理加快全面落地。

### 进一步加快推进预算绩效管理实施

打好落实“组合拳”。制度建立了，流程健全了，关键在于落实。围绕推动绩效管理各项措施落地见效，要明确责任抓落实，厘清压实财政与部门工作职责，进一步完善绩效管理的责任约束机制，做到各司其职，各负其责；强化组织推落实，坚持勤调度、严督导、多总结，对发现的普遍性问题及时研究解决，对好的经验、成功做法广泛推广借鉴，努力实现共同提升；加强培训促落实，分级分批组织各级财政和预算部门培训，系统讲解预算绩效管理理论知识、业务要求、工作流程、操作规范，使各级干部牢固树立绩效理念，熟悉管理流程，掌握工作方法，提升管理能力。

用好考核“指挥棒”。中央明确，加强绩效管理年度考核，将预算绩效结果纳入政府绩效和干部政绩考核体系。围绕有效发挥绩效考核的激励作用，研究制定预算绩效管理工作考核办法，自2020年起，省级财政部门组织对省级预算部门、各市财政部门上年度的预算绩效管理工作开展情况进行考核，建立考核结果通报制度，对工作成效明显的部门和地区给予表彰，对工作推进不力的进行约谈，树立起奖优罚劣的鲜明导向，充分调动各级各部门实施绩效管理的积极性。

打通“最后一公里”。从目前看，省级全面实施预算绩效管理的条件较为成熟，市级难度也不大，重点在县乡基层。围绕打通预算绩效管理的“最后一公里”，一方面，适应全面实施预算绩效管理的新要求，修订完善《县级财政预算管理业务操作规程》《乡镇财政业务操作规程》，全面统一县乡财政管理流程、业务规范、操作标准等，并指导县乡抓好落实，为预算绩效管理在基层全面落地奠定基础；另一方面，加强调度督导，推动各县紧跟省市工作步伐和节奏，明确时间表、路线图和责任分工，加大推进力度，加快工作进度，确保预算绩效管理延伸至基层单位和资金使用终端。□

责任编辑 刘慧娟