

推动实现“一个部门、一本预算、一份绩效”

曹堂哲

《中共中央国务院关于全面实施绩效管理的意见》明确要求实施部门和单位预算绩效管理，财预〔2018〕167号文提出“逐步推动预算部门和单位开展整体绩效自评，提高部门履职效能和公共服务供给质量。积极推动绩效管理实施对象从政策和项目预算向部门和单位预算、政府预算拓展；探索建立部门和单位预算整体绩效报告制度。”从财政部门开展的部门整体支出绩效评价拓展到各预算部门实施的部门预算绩效管理，成为新时代绩效管理的新要求。

部门预算绩效管理的逻辑

部门预算绩效管理是预算绩效管理的一种，是预算部门在部门预算管理全过程中，聚焦组织使命和战略目标而开展的绩效计划、绩效监控、绩效评价以及绩效反馈活动。

部门预算绩效管理旨在提高部门的整体绩效水平。部门整体绩效即部门的整体产出和效果，具有整体性和唯一性，其生成过程有赖于部门财务、业务和资源（资产和人力资源）的协同配合，这就形成了部门整体绩效在投入和过程阶段的分割性和结果层面的统一性这一矛盾。从经合组织（OECD）成员国经验和《意见》的要求来看，解决这一矛盾的基本途径是通过部门战略目标、规划、项目、预算之间的有机衔接，以部门预算为前置性牵引和过程性纽带，融合部门业务、财务、资源和资产管理活动，实现预算与绩效管理的一体化，确保实现组织战略目标的**经济、效率、效益、公平和可持续**。

部门预算绩效管理既是预算管理的新模式也是部门绩效管理的新形态，其既区别于传统分项列支式的投入型预算管理**模式**（这种传统预算模式反映成本信息，但无法反映产出和效果信息）；也区别于部门业务督查考核和部门人事考评类的绩效管理形态（这些绩效管理能反映产出和效果信息，但缺乏成本信息）。部门预算绩效管理则

以预算为主线，统筹考虑资产和业务活动，从运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等方面，衡量部门整体及核心业务实施效果，推动部门整体绩效水平的提升。

美国部门预算绩效管理的经验

美国从20世纪50年代开始推行绩效预算，随后经历了计划项目预算系统（PPBS）、目标管理、零基预算、自上而下预算。1993年国会颁布了《政府绩效与成果法案》（GPR A），联邦政府部门建立了“战略规划、绩效计划、绩效报告（包括项目绩效报告）、绩效责任与改善”为主要内容的部门预算绩效管理制度。2002年布什总统为了实现预算和绩效整合，引入了项目绩效评级（Program Assessment Rating Tool, PART）工具，该工具为预算决策和项目改进提供了证据信息，但是也引发了诸多争议。奥巴马在保留历史资料的基础上停用了PART，国会在2010年颁布了《政府绩效与成果法现代化法案》（GPRAMA），推动了预算绩效管理转向追求在战略引领下，政府层面、部门层面和项目层面的整体协调。GPRAMA包括15部分，其要点如下：

一是部门**战略规划**。主要内容包括部门主要职能与运作的全面使命陈述，一般目标和目的陈述，各类目标和目的（包括部门优先目标）对联邦政府优先目标的贡献，各部门如何协同工作实现联邦政府优先目标等。

二是**绩效计划**。绩效计划分为联邦政府绩效计划和部门绩效计划两类。联邦政府绩效计划设立本财年应该达到的政府绩效目标和下一个财年的政府优先绩效目标（又称跨部门优先目标），设定绩效目标的衡量指标，按季度设置目标实现的里程碑，并开展审查。联邦政府的优先目标包括十多个跨领域政策的结果导向目标和整个联邦政府需要改进管理的目标。联邦政府的优先目标每4年更新或修订一次。部门绩效计划则设置部门的绩效目标和

指标,并确定部门优先绩效目标,说明这些目标和指标对政府绩效目标和部门总体战略目标的贡献。每个机构的负责人每两年从该机构的绩效目标中确定机构的优先目标。

三是绩效报告。部门负责人在该机构的官网公开最新的绩效信息,提供实际绩效达成情况,并对未达成的目标进行解释。管理和预算办公室对绩效报告进行确认、审查、反馈,并将绩效信息用于预算编制。

四是绩效目标的季度运行监控。管理和预算办公室主任在绩效改进委员会的支持下,至少每季度一次,对每个联邦政府优先目标现状、趋势和实现方式等进行监测和审查,并提出改进建议。具体机构负责人和首席运营官,每季度应在机构绩效改进官员的支持下对机构优先目标进行监测和审查,并提出改进建议。

五是建立了新的组织管理体系。联邦政府成立由管理预算局副局长任主任的联邦绩效改进委员会(Performance Improvement Council),每个部门副职担任首席运营官(Chief Operating Officers)领导绩效改进官(Performance Improvement Officer)推动绩效管理工作。对每一个绩效目标都确定相应的绩效目标领导者(goal leaders)作为责任人。

GPRAMA还明确了部门项目、优先目标和结果的透明度(在www.performance.gov等网站公开);绩效报告的形式;减少重复和过时的报告;绩效管理技术和能力;技术性和一致性修订;法案的实施;国会监督和立法等内容。

为了推进部门绩效的动态改善,2018年美国通过了《基于证据的政策法案》(Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018)要求各部门设立一位首席绩效评估官推动基于证据的评估,并将评估结果运用于政策的制定和改进。

我国部门预算绩效管理的改革方向

上述理论和经验分析表明,形成“一个部门、一本预算、一份绩效”的部门预算绩效管理制度是未来的趋势,需要从以下方面持续发力。

一是树立部门整体绩效观。部门整体绩效观注重部门预算绩效管理的系统性、整体性、协同性,以部门战略目标作为部门预算绩效管理体系形成的原点,形成政府层面、部门层面、政策和项目层面目标和指标的有机衔

接、层级分解体系,并在项目层面实现预算“花钱”和“办事”绩效的有机统一。将部门预算绩效管理过程纳入更为宏观的政策过程和国家治理过程,形成部门主责实施、财政组织协调、党委政府领导、人大审查监督、审计监督、公众参与的大格局。

二是推动建立政府和部门绩效计划制度。在我国现有的发展规划和工作计划体系基础上,紧扣部门使命和职能,系统梳理部门战略目标的层级分解体系,实现部门目标与政府重点目标之间的有机衔接。形成各项目标衡量的指标体系,科学衡量绩效目标的预期状态、实际状态和运行状态。

三是聚焦优先绩效目标,建立重大政策和项目全过程绩效管理制度。重大政策和项目属于政府和部门的优先事项,属于战略性跨域支出,这种支出具有支出事项的跨域性、预算类型的多重性和支出方式的多样性等特点,其在政府层面是一个整体,但是在实施过程中又需要分散在不同部门、不同行业、不同层级来实施。落实重大政策和项目的终身问责制,引入成本效益分析,探索重大政策和项目的事前绩效评估、事中绩效监控、事后绩效评价,形成全周期跟踪问效机制。

四是建立部门整体绩效报告制度。绩效报告是预算部门对部门绩效实际情况和预期目标对比的基础上,提出分析改进举措的总结和交代。部门通过战略审查和绩效目标的季度审查,最终形成年度绩效报告,将绩效报告报送财政,财政报送政府,并接受审计监督、人大审查监督和社会监督。将部门全部绩效目标(包括跨部门优先目标、部门优先绩效目标、项目绩效目标)全部纳入绩效报告,推动各部门在实现政策和项目自评全覆盖的基础上形成部门整体绩效自评。财政通过部门整体绩效评价,以评促管,以评促建,推动部门预算绩效管理的开展。在党委政府的统一部署下,选择重大政策和项目纳入预算绩效管理,形成跨部门协同的格局。

五是加强预算绩效管理能力建设。完善预算绩效管理的机构职能体系,以权责清单的形式,把部门预算绩效管理纳入“一把手工程”,形成部门副职主管,专人牵头组织协调,绩效责任落实到人的工作推动机制,通过加强信息技术支撑、加强学习和交流、实现流程化和制度化、推动配套改革等措施切实提高部门预算绩效管理能力。□

(作者单位:中央财经大学)

责任编辑 李杰