

深化预算管理改革 推行绩效预算制度

□湛志伟

党的十八届三中全会提出建立现代财政制度，并在改进预算管理制度方面提出，实施全面规范、公开透明的预算制度，审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展，建立跨年度预算平衡机制，建立权责发生制的政府综合财务报告制度。推行绩效预算制度为贯彻落实三中全会上述要求提供了有效举措，为深化财政预算管理改革指明了方向。

一、积极推行绩效预算制度的重要意义

绩效预算是以目标为导向，以项目成本为衡量，以业绩评估为核心的一种预算管理制度。

(一)绩效预算是构建现代财政制度的重要内容。绩效预算是上个世纪90年代以来，西方国家兴起的政府预算编制方法。美国、澳大利亚、法国等经合组织国家是推行绩效预算的世界典范，

美国早在1993年就通过了“政府绩效法案”，澳大利亚联邦财政已经建立相对成熟的绩效预算制度。这些国家财政管理从传统的关注投入转向关注结果，探索建立绩效评估和预算分配的直接联系。预算编制是对资金用途做选择的过程，推行绩效预算就是通过关注部门活动结果，来提高预算选择的合理性，反映了财政支出管理的现代理念，是构建现代财政制度的重要内容。

(二)绩效预算是深化部门预算改革的重要取向。2000年以来，财政部门在推行部门预算改革方面取得显著成效，但也反映出不容忽视的问题。按照科目和项目编制预算的做法，不能完整地反映部门一个财政年度或一段时期所取得的综合绩效，一些部门多年来养成了重投入轻绩效、重收支轻成本、重年度预算轻规划发展的习惯，也常引起社会对财政资金使用绩效质疑和询问。推行绩效预算，能有效解决上述问题，根据部门活动预期绩效并区分轻重缓急安排财政资金，能提高财政预算透明度，

弥补部门预算编制的制度缺陷，是深化部门预算改革的重要取向。

(三)绩效预算有利于促进政府实施绩效管理。绩效预算是以权责发生制为会计核算基础，以全成本核算为手段，以三到五年的实际绩效为基准，对部门绩效进行衡量和考核，有利于增强部门活动的成本意识、规划意识和绩效意识，有利于建立跨年度的预算平衡机制，为政府实施绩效管理提供了有效手段，将对提高政府公共服务水平、发挥财政改革在整体改革中的基础性和支撑性作用具有重要作用。

二、当前推行绩效预算制度的有利条件

(一)绩效理念深入人心为推行绩效预算提供了现实基础。目前，社会公众对财政资金使用绩效广为关注，推行绩效预算适应了当前政府信息公开化、公民享有知情权和建设公共服务性政府的新时代、新形势，符合社会期盼。

(二)权责发生制的逐步推广为推

行绩效预算提供了技术基础。一些领域多年来实施全成本核算工作,例如一些公立医院,以权责发生制为基础,对公共医疗服务活动进行全成本核算,为预算安排提供了成本依据,弥补了在收付实现制下部门活动难以核定成本的不足,建立了权责发生制的综合财务报告制度。

(三)绩效考评为部门活动绩效指标设定提供了实践基础。2000年以来,财政部门积极推行绩效考评工作,传递了财政资金使用注重绩效的理念,积累了实施绩效考评的经验。虽然目前推行绩效预算是一项新工作,但是预算单位对财政部门绩效管理的要求已经基本适应。十多年财政资金绩效考评工作,为部门活动绩效衡量指标的设定提供了实践经验。

三、绩效预算主要做法和关键环节

(一)主要做法

借鉴国际经验,推行绩效预算的部门首先要制定三到五年的发展规划,提出中长期发展战略目标,围绕目标提出分年度的活动安排,以活动为全成本核算和接受财政拨款的最小单元。在此基础上,部门依据活动提出相应的绩效衡量指标,并根据多年的活动绩效信息,提出跨年度的预期绩效衡量标准和预算,在活动结束后进行绩效考评,提供完整的绩效报告,作为下一年度或规划期预算安排重要依据,建立完整的资金分配与部门活动绩效挂钩、实现跨年度预算平衡的有效机制。

(二)关键环节

1. 建立绩效衡量框架。根据国际经验,绩效衡量框架主要包括部门的战略目标——成果——产出——活动四个层次。战略目标是指部门一定时期内追求的总目标。成果是指部门在一定时期内通过实施活动所取得的实际效果。产出

是指部门投入生产要素,实施活动所生产出的产品。活动是指部门实现产出所需要实施的项目。例如,在河上修一座桥,这就是一项活动,产出是这座桥,成果是通过修这座桥,解决了长期以来所在地区交通拥堵问题,而解决交通拥堵又是列入战略规划的内容,所以,绩效衡量框架的四个层次是有机联系的整体。不同国家绩效衡量的框架表述有差异,但本质上都是要建立部门活动和成效之间的直接联系,以结果为导向衡量部门活动绩效,安排预算资金。建立绩效衡量框架需要部门根据职责,制定本部门的活动、产出、成果和战略规划,这是一项十分重要的基础工作。

2. 设定绩效衡量指标和标准。在建立绩效衡量框架的基础上,针对部门拟开展的活动,制定多方位的绩效衡量指标和标准。绩效衡量指标一般分为定性、定量、成本和完成时限四类指标。活动成本包括固定成本和流动成本,是以权责发生制为核算基础的全成本,为预算安排提供参考,也同时为管理者选择达到既定目标的不同活动路径提供依据。明确绩效衡量指标后,部门还需要收集多年来的活动绩效信息,确定活动绩效衡量标准,通过这些标准来评估活动的经济性、效率和有效性程度。

3. 组织开展绩效考评。财政年度或者规划期结束,财政要组织对部门活动成效进行绩效考评,通过收集相关绩效信息,来考核部门年初或规划期提出的预期绩效目标完成以及资金情况。如果部门没有达到预期绩效,要认真分析原因,考核结果作为下年度或规划期预算安排重要依据,部门绩效报告上报同级人大机关审核。从预算管理流程看,绩效考评是完善财政支出管理的最后环节,也是促进部门改进管理的重要手段。通过考评来督促部门逐步养成制定发展中长期规划的习惯,改变传统的资金分配观念,树立注重计划和绩效的现

代理财观。通过绩效考评,还有利于提高资金的使用效益,增强公众对政府的信心,提高财政满足公众基本公共服务需要的能力。绩效考评结果还为财政和人大机关提供了部门项目目标和绩效信息,为政策制定、支出决策以及项目考察提供方便。

四、推行绩效预算制度的工作建议

(一)高度重视,分工负责。推行绩效预算是一项预算管理改革新任务、新挑战,是一项很有意义的工作,需要相关部门的重视和共同努力。可以由财政部门牵头负责、统筹协调,主管部门分工协作、积极配合。绩效预算顶层设计的制度文件和实施方案可以由财政部门负责组织研究制定。部门发展规划、成果、产出以及活动的设计由部门具体承担,报财政和人大机关审定。

(二)试点先行,分步推进。推行绩效预算是一项技术性很强的新工作,建议按照由易到难、逐步深入、试点先行、分批推进的原则,现阶段在一些实施全成本核算或权责发生制会计核算方法的预算单位试点开展绩效预算,力争在2020年前,一些重点行业或部门预算单位实现由传统部门预算向绩效预算的转变。

(三)抓住关键,攻坚克难。推行绩效预算,部门绩效衡量和活动成本核定是关键,也是难点。因此,建议优先选择那些公共服务绩效相对容易衡量的部门开展绩效预算试点,建立绩效衡量指标库。例如医疗卫生、义务教育、公共文化等部门,直接面向社会公众服务,资金使用绩效相对容易衡量,会计核算基础比较好,可以优先制定绩效指标,并核定相关部门服务成本,探索实现绩效和预算的有效衔接。☐

(作者单位:中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室)

责任编辑 雷艳