

后疫情时代加快预算绩效管理改革的建议

王泽彩

《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理意见》颁布实施以来，中央40多个部委、31个省（直辖市、自治区）均转发并制定了贯彻落实意见，“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理改革正扎实有序推进，部门整体支出、政策和项目支出绩效等评价质量不断改善，财政资源配置效率和效益进一步提高，预算主体认同感和社会公信力明显增强。但是，与十九届四中全会提出的“完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度”相比，其不足主要表现在：支出标准体系建设进展缓慢、绩效目标和绩效指标的标准化程度低、第三方评价质量参差不齐、评价结果与预算编制没有挂钩、责任追究机制有待确立等。迫切需要我国预算绩效管理体制机制进行顶层设计，探索建立中国特色的绩效预算编制体系，促进积极财政政策提质增效。

认清财政逆周期调节的严峻形势

经济波动具有周期性规律，随着5G、云计算、大数据等新技术、新业态的出现，经济波动周期日趋缩短。受单边主义、贸易保护主义、民粹主义等多重因素影响，我国正在经历着“百年未有之大变局”，各类不确定性风险日趋加大。

当前，受新冠肺炎疫情影响，全球经济已经步入新一轮衰退期，我国经济发展正经受着外需阻断、产业链和供应链重构挑战。按照党中央决策部署，2020年积极财政政策更加积极有为，实行更大规模的减税降费，提高赤字率，扩大地方政府专项债规模，增加新基建投资等，必须通过预算支出标准来“量化”财政绩效，用财政绩效对冲公共风险，熨平经济波动“峰谷”。在减税降费让利企业同时，政府财政收入增幅明显减缓，一些地方财政收支紧张。在这种情况下，更需要加强预算支出标准化建设，按照标准大力压减一般性支出，把低效无效的资金腾挪出来，用于急需的基本民生领域，切实优化财政支出结构，提高财政资金的使用效益。后疫情时代，各级政府务必树立长期过紧日子思想，预算绩效管理改革要做到蹄疾步稳，讲求绩效的“绩效”。

营造预算绩效管理的良好法治环境

绩效预算是一种以结果为导向的预算编制方式，它强调提高财政资源配置效率以及产出效果最大化。与传统投入预算相比，绩效预算不仅意味着以新的方式匹配资源，也意味着推出新的治理工具。两者都依赖于支持性的法治环境。实践证明，缺失法治

环境的绩效预算不可能走得很远，也很难产生可持续的财政绩效。

一是启动《财政绩效法》立法工作。财政绩效成文法律的形成，能为预算绩效管理提供法律支撑，从而更有效地约束预算部门和单位预算绩效管理行为，优化财政资金配置，增强预算绩效评价公信力。因行政规章有其局限性，随着改革的不断深入，行政层面上的政府绩效管理以及法律层面上已具备约束力的财政绩效预算不足以为绩效预算提供最佳约束。

二是依法依规开展绩效预算编制改革试点。根据预算法和《预算法实施条例（修订草案）》，研究我国实施绩效预算编制改革试点可行性，在条件成熟时，从目前的预算绩效管理过渡到绩效预算编制改革。绩效预算只有建立在法治基础上才能扎根，绩效预算也只有健全稳定的法治环境下才能长期稳定运行。改变资源配置方式与改变行为必须依赖立法。与传统的投入预算相比，绩效预算既要求资源配置方式与方法的制度变迁，又要确保资源配置与政策目标及结果相关联，也要求官员行为与理念的法治改变。

三是修订农业法、科技进步法、教育法等与财政支出挂钩政策。研究修订农业、科技、教育、社保、文化等法律中与财政支出挂钩条款，为重点

支出、民生支出腾挪出更多资金，增强预算绩效法治性、严肃性和整体性。

创新预算绩效管理制度框架体系

制度体系是绩效管理施行的准则，它对绩效管理的原则、范围、流程及主客体等做出直接规范，是绩效管理的“行动指南”。一个健全完善的预算绩效管理制度框架体系，可以推动财政绩效管理高水平、高质量发展，避免单位在实施绩效管理工作时出现“知识盲区”，或者蓄意利用不完善的管理制度体系漏洞进行低效、无效、高成本的预算绩效管理。

一是制定5—10年《预算绩效管理规划纲要》。按照全面实施预算绩效管理总体规划，细化年度工作目标、任务、措施。2022年实现全面预算绩效管理改革目标后，研究拟订中、长期预算绩效管理工作规划，总结经验，守正出新，逐步向“结果导向、成本核算、‘4E’理念、放权与问责相结合”的现代绩效预算编制改革转变，创新我国预算管理模式。

二是加快研究制定绩效管理制度。研究制定《基本支出定额标准指南》《项目预算定额标准指导》《预算绩效有效评价标准体系》《预算绩效自我评价标准体系》《预算绩效独立评价标准体系》《部门预算事前、事中、事后绩效评价管理办法》《预算绩效评价结果与预算安排挂钩激励约束办法》等。

三是财政核心业务一体化要以绩效管理为核心。运用大数据、云平台、AI等智能技术，建立预算绩效档案管理信息平台，加强预算绩效目标和绩效指标的标准体系建设，打造全国统一的标准“度量衡”。特别是，在实施财政核心业务一体化进程中，尤其要对转移支付、地方债券、PPP、财政政

策等进行绩效管理，研究修订《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》，适时出台《地方政府债务预算绩效管理办法》《政府与社会资本合作项目绩效管理办法》《政府性投资预算绩效管理办法》等。

建立分行业、分领域、分层次预算支出标准和绩效指标库

绩效指标是绩效评价的核心，没有绩效指标，绩效评价无法量化评价资金的使用效果；没有确切的评价体系，绩效管理工作难以取得应有的公信力。我国幅员辽阔，东中西、南北方发展不平衡，不同发展地区有不同的经济社会环境，对同一个对象的评判标准缺乏统一标准，探索建立跨区域绩效评价标准体系迫在眉睫。

一是专用标准。要秉持差异的“均等”原则，以科学的方法建立分行业、分领域、分层次的成本绩效目标和绩效指标。同时，加快预算支出定额标准体系建设，完善基本支出、项目支出标准定额，探索支出标准定额与经济增长率、通货膨胀率等因素挂钩机制。在此基础上，建立国家层面《预算绩效指标和预算支出标准指南》，形成可进可退的动态支出标准库和绩效目标、绩效指标库。

二是普适标准。目前，我国已经建立项目、部门以及财政预算绩效指标体系，但这些都是共性指标。行业指标体系尚在建立过程中，针对支出政策的绩效指标体系也还在探索。未来，应在广泛吸收国外及国内先进地方经验的基础上，设立规范化的评价标准，建立健全绩效评价指标框架，逐步形成涵盖各项支出的绩效评价指标体系，促进绩效评价质量明显提升。同时，可统筹考虑绩效预算编制和绩

效评价需求，尝试建立绩效指标库，将评价指标择优纳入指标库管理，实现一套指标满足事前绩效目标编制、事中动态监控和事后绩效评价等各环节需求，可以保证绩效信息的一致性和有效性。

三是专家标准。预算绩效评价在指标设定、评估流程等多方面一定要更多地吸收社会大众也就是公共服务对象的意见和看法。因为人民群众满意与否才是衡量预算绩效水平的根本标准。预算绩效评价绝不是政府部门的自说自话，而是要给更多老百姓知情权、发言权和投票权。尤其是一些关乎民生的高投入重大项目的绩效评价，要让更多的人大代表、政协委员、普通群众广泛参与进来。

探索组建“中国财政绩效评价协会”

为贯彻落实“放管服”改革要求，规范第三方评价行为，探讨组建“中国财政绩效评价协会”，充分发挥协会优势，制定行业规范，建立起标准化的横向行业评价体系和纵向过程评价体系。在财政部的监督管理和业务指导下，加强行业能力与水平建设，配合预算绩效管理制度改革及现代化财政制度建设。加大第三方评价机构培育力度；完善参与和退出机制；发展绩效专家队伍，开展最新政策培训，重视参与质量；加强绩效信息化建设；强化绩效工作考核，优化绩效管理工作考核指标。以纵向联动和横向对比的方式提升绩效评价执业整体水平。

培育、指导、发展独立中肯的第三方评价机构

一是积极培育独立的第三方评价机构。绩效评价是一项专业性很强，政策涉及范围较广泛，专业技术含量

较高的工作，因此有必要引入和委托具备专业评估资质的人员与具有专业知识的专家共同实施绩效评价。可以说，任何一个项目评价，单靠会计师、审计师、工程师、监测师、评估师等都无法获得一个客观、中肯、独立的评价结果，评价师必须“叠加”跨学科、跨专业、跨领域等多门专业知识，尤其是法律、政策、制度等标准化专业人才亟待培养。在绩效评价中更多引入第三方评价，逐步由部门单位自主评价向独立评价过渡，对于提高绩效评价质量，完善绩效评价制度具有深远影响，有利于提高绩效评价的公信力。第三方评价机构的素质与评估立场等直接影响着绩效评价结果的客观性、公正性与科学性，因此要进一步健全和完善第三方机构的选取机制与委托机制，并对专家的信誉、质量、能力等进行认真评估。加强对第三方评价机构的培训，使之成为预算绩效管理能力建设的有效补充。

二是设立绩效评价专业或绩效评价学位。建议在一些财经高等院校设置财政学下的二级学科绩效管理专业，加快培养绩效管理专业硕士、博士生，强化预算绩效评价专业人员和队伍建设。

三是探索设立“绩效评价师”。推动“绩效评价师”作为新职业编入《国家职业分类大典》，确立“绩效评价师”职业的合法地位。启动研究拟定《绩效评价师职业标准》在人社部备案工作，使得“绩效评价师”人才选拔和任用标准更加明确和规范。中国财政绩效评价协会应成为“绩效评价师”国家职业标准开发与认证的组织实施单位。

（作者为中国财政科学研究院政府绩效研究中心主任）

责任编辑 韩璐

财政部：“六保”财政政策措施问答

什么是创业担保贷款，贴息力度如何？

答：创业担保贷款贴息，是指对符合条件的创业者个人或吸纳重点群体就业的小微企业申请的贷款，由创业担保贷款担保基金提供担保，由财政部门给予贴息，用于支持重点就业群体创业就业。

个人创业担保贷款额度不超过15万元、期限不超过3年，财政部门给予全额贴息；小微企业创业担保贷款额度不超过300万元、期限不超过2年，财政部门按照贷款合同签订日贷款基础利率的50%给予贴息。

申请创业担保贷款的条件有哪些？

答：申请创业担保贷款的个人，要符合以下条件：

一是属于下列重点就业群体：城镇登记失业人员、就业困难人员（含残疾人）、复员转业退役军人、刑满释放人员、高校毕业生（含大学生村官和留学回国学生）、化解过剩产能企业职工和失业人员、返乡创业农民工、网络商户、建档立卡贫困人口、农村自主创业农民。

二是除助学贷款、扶贫贷款、住房贷款、购车贷款、5万元以下小额消费贷款（含信用卡消费）以外，申请人提交创业担保贷款申请时，本人及其配偶应没有其他贷款。

申请创业担保贷款的小微企业，要符合以下条件：

一是属于《统计上大中小微型企业划分办法（2017）》（国统字〔2017〕213号）规定的小型、微型企业。

二是当年新招用符合创业担保贷款申请条件的人数达到企业现有在职职工人数20%（超过100人的

企业达到10%），并与其签订1年以上劳动合同。

三是无拖欠职工工资、欠缴社会保险费等严重违法违规信用记录。

2020年以来，在加大创业担保贷款贴息支持力度方面，出台了哪些新举措？

答：一是扩面。将受疫情影响较大的批发零售、住宿餐饮、物流运输、文化旅游等行业的个体工商户、出租车、网约车司机，纳入政策支持范围。

二是降门槛。将小微企业当年新招用符合创业担保贷款申请条件的员工占比要求，由20%下降为15%，超过100人的企业下降为8%。

三是提额度。将个人最高贷款额度由15万元提高至20万元。

四是延期限。对流动性遇到暂时困难的个人和小微企业创业担保贷款，可给予展期，最长可展期至2020年6月30日，展期期间财政给予正常贴息。对患新冠肺炎的借款人，可展期1年。

五是简化审批。逐步推行“一站式”服务，实行人力资源社会保障部门审核借款人资格、担保机构尽职调查、金融机构贷前调查“多审合一”，避免重复提交材料。要求办理时间原则上压缩在15个工作日内，并分别明确各部门、机构的具体办理时限，避免相互推诿，切实缩短审批时间。对不符合条件的，要求相关部门、机构在5个工作日内通知申请人并说明原因，一次性告知需补充完善的手续和资料。

六是取消反担保要求。对新发放的10万元以下的个人创业担保贷款，以及全国创业孵化示范基地或信用社区（乡村）推荐的创业项目等优质项目，取消反担保要求。