

对财政重点预算绩效评价工作的几点思考

杨德严

摘要：绩效评价是预算绩效管理的核心。目前，由财政部门组织实施的重点预算绩效评价主要包含再评价和重点评价。结合全面实施绩效管理要求及实践经验，现阶段财政部门开展重点预算绩效评价应关注功能和作用、计划性、质量、评价的结果应用等几方面。

关键词：重点预算绩效评价；功能和作用；结果应用

《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出“各级财政部门建立重大政策、项目预算绩效评价机制，逐步开展部门整体绩效评价，对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价”。绩效评价是预算绩效管理的核心。目前，由财政部门组织实施的重点预算绩效评价主要包含再评

价和重点评价，再评价一般是在部门、单位自评基础上进一步开展的评价；重点评价的内涵较丰富，重点既可指向评价对象、评价内容，也可指向评价方法体系、或者重点关注的某几个方面。结合全面实施绩效管理要求及实践经验，现阶段财政部门开展重点预算绩效评价应关注以下几方面。

要明确财政重点预算绩效评价的功能和作用

财政部门开展重点预算绩效评价既具有一般评价的特点，又具有其特定功能和作用。一是基础功能，发挥花钱问效作用。无论预算绩效评价实施的主体是预算部门、单位，还是财

揭示“三公”经费管理中存在的问题，并根据“三公”经费管理规定，实施细则以及有关财务管理规定作出审计处理，必要时给予处罚。三是要加强纪检监察监督。把“三公”经费管理情况列为党风廉政建设检查的必查内容，对于“三公”经费开支过大，严重超支的，要通报批评并追究有关领导的责任。对问题特别严重的单位要移送司法机关。四是组织人事部门在对党政领导干部提拔任用前，应把该单位经费支出的合规性作为考察考核的重要

内容。督促领导干部任期内严格按照国家的法律法规履行职责，对在“三公”经费管理使用中有重大违规违纪行为的应降职使用，违法的要追究其刑事责任。

(五)推行政务公开，让财政资金在阳光下运行

坚持“三公”经费公开制度，公开接受媒体和群众监督，定期公布“三公”经费具体开支情况，杜绝个别领导干部乱支滥用“三公”经费的不良习气。“三公”经费实行定期结算、定

期公布和定期报告制度，各单位“三公”经费支出情况每月公布一次，同时报送有关部门备案。通过推行政务公开，让财政资金在阳光下运行，就能让奢侈浪费少一点，用于公共服务和民生方面多一点，老百姓的幸福指数就高一点。□

课题组组长：冯军

课题副组长：张晋

课题组成员：彭亮 巫小红 尹辉

执笔：李贺俊杰

责任编辑 刘慧娟

政部门或其他第三方，预算绩效评价的目的都是为推进国家治理体系和治理能力现代化、优化财政资源配置、提升公共服务质量、推动大政方针政策贯彻落实服务。通过绩效评价分析研究绩效目标实现情况，查找资金使用和管理中的薄弱环节，完善政策制度，改进管理措施，优化支出结构，降低支出成本，增强支出责任，不断提高财政资金使用效益。二是导向功能，发挥示范引领作用。从现阶段的绩效管理情况来看，预算部门、单位绩效管理理念还未牢固树立，“重分配、轻管理，重支出、轻绩效”的思想还一定程度存在。部门、单位未主动将绩效管理作为加强预算管理，提高资金使用效益的手段，在实施预算绩效管理过程中缺乏对相关工作流程和方法的认识理解。通过财政重点预算绩效评价的实施，部门、单位对绩效评价的流程、方法、评价指标体系设计、实地评价、评价报告撰写等相关工作有直观系统的了解。通过科学规范、深入细致地实施评价，提高部门、单位对绩效评价的认识，对部门、单位后续完善绩效目标管理、扎实开展绩效自评、组织实施重点评价有很好的借鉴示范意义。三是监督功能，发挥督促提高作用。当前部门、单位提交的绩效自评报告往往过于随意，流于形式，未真正发挥自评的功能和作用。部门、单位自评和财政部门再评价结果差异较大。通过财政部门组织开展预算绩效再评价或重点评价，可以对部门、单位绩效自评开展情况进行监督和核实，并进一步深入分析研究预算资金使用绩效，促进部门、单位加强绩效自评工作，提高绩效自评质量，落实绩效管理主体责任。四是探索功能，发挥实践研究作用。在全面实施预算

绩效管理过程中，构建全方位预算绩效管理格局、建立全过程预算绩效管理链条、完善全覆盖预算绩效管理体系，需要以不同的视角及方式在评价形式、类型、内容、方法、标准等方面进行实践探索，以便不断健全绩效评价体系，提升评价的效率和质量。财政部门积极实践探索研究，有利于组织指导本级部门、单位和下级财政部门全面实施预算绩效管理工作。

要增强财政重点预算绩效评价的计划性

财政组织实施开展重点预算绩效评价需要周密的计划安排。一是要认真做好评价中长期规划和年度计划。中长期评价规划应紧密结合党和国家政策方针、战略发展规划，党委、政府决策部署的贯彻落实，着眼于当前全方位、全覆盖要求中的薄弱环节，着力于逐步拓宽评价的对象、评价的类型、评价的内容。年度评价计划应在中长期规划基础上，关注年度重点工作任务和工作重点，着力于党委、政府、人大、政协及社会各界关注度高影响面广的重点领域、重点事项和重点项目。二是要统筹做好评价计划时间节点安排。评价计划起止时间安排要考虑结果运用的需要，评价结果在相应的时间内如无法运用，评价的意义将大打折扣。如评价结果与预算安排有机结合，就需要在安排预算前完成相应的评价工作。在确定评价计划完成后，要倒排工期，确保每个阶段有序开展、形成相应的工作成果。三是要兼顾被评价部门、行业及评价类型、范围的覆盖面。财政重点预算绩效评价内容全面、影响面广、示范性强，要聚焦绩效管理工作基础薄弱、资金使用绩效差的部门，要关

注评价技术难度大、通用性强、覆盖面广的行业和评价类型。

要加强财政重点预算绩效评价相关方的配合参与

财政组织实施开展重点预算绩效评价需要各方积极参与、紧密配合。“讲绩效、重绩效、比绩效、用绩效”意识观念的转变和形成，绩效评价工作的顺利开展，评价质量的提升、评价结果的有效运用离不开各方的配合参与。一是财政部门内部要形成合力，各司其职。财政重点预算绩效评价涉及评价工作的总体谋划、评价政策制度的设计制定、评价对象选取、评价组织实施、评价结果运用等需要财政各内设部门协力完成的工作。各内设部门要根据日常绩效管理情况，提出年度重点评价意见，积极提供资金下达情况、资金管理辦法等评价基本信息，在评价组织实施过程中就评价实施方案、评价报告认真提出建议意见，评价完成后要高度重视结果运用及问题整改跟踪督促。二是预算部门及项目实施单位要落实预算绩效管理主体责任，各尽其责。预算部门是预算申报和预算资金使用管理的主体，熟悉政策及项目情况，在评价过程中，要主动提供评价基础资料和绩效相关信息，要提出行业领域评价指标设计及评价标准设定的建议意见，要积极配合做好沟通协调工作，对评价发现的问题认真整改，不断提升履职能力、提高资金使用效益。项目实施单位是政策的执行者、项目具体实施者，最贴近政策和项目实际情况。在客观反映政策和项目实际执行情况、资金使用情况及效果的基础上，要就存在问题、完善政策、改善管理、总结经验等方面提出建议意见。三是建立第三方

机构参与及专家咨询机制,各显其能。财政预算资金投向的公共服务领域广泛,绩效评价涉及的面广,涵盖各行各业。绩效评价的技术和方法在不断发展完善,评价实施主体的知识结构和立场有自身的局限性。要引导和规范第三方机构参与绩效评价,第三方评价具有“独立性、权威性、专业性”等特点,能有效弥补自评的不足。专家往往在某一方面有着较深的理论或实践认知,专家咨询意见对明确评价重点、解决评价难点、完善评价方案、优化评价方法、提高评价质量有着事半功倍的效果。四是建立审计、纪检监察、人大、政协参与机制,各尽其力。审计机关要依法对预算绩效管理情况开展审计监督。纪检监察机关要及时处理预算资金使用违纪违法问题线索。人大、政协要加强监督,积极建言献策。五是建立受益对象及社会公众参与机制,各得其所。坚持以人民为中心的发展思想,不断增强人民群众获得感、幸福感是全面实施预算绩效管理,不断提升公共服务供给质量的应有之义。受益对象及社会公众在绩效评价过程可积极参与访谈、问卷调查等环节的工作,真实地反映实际受益情况及客观感受。通过搭建社会公众参与绩效管理的途径和平台,参与对预算绩效的监督。

要提升财政重点预算绩效评价的质量

绩效评价质量是评价工作的生命线,质量好坏关乎评价成效,决定评价结果能否有效应用。一是科学选择被评价内容,合理确定评价周期。不同于全覆盖的绩效自评,财政开展重点预算绩效评价选择评价内容非常关键,要有针对性、代表性,要突出问题导向,要明确评价的目的、评价的内

容。要结合资金使用情况、实施期限、绩效特点、行业特点等因素合理确定评价周期。二是科学设置重点评价规模,合理确定重点评价数量。重点评价工作的扎实开展需要与之相匹配的人员力量及必要的工作时间,避免贪大求全、贪多求快。要以“踏石留印、抓铁有痕”的韧劲对待重点评价工作,把每一项具体的评价工作干好,细节上精益求精,多积尺寸之功方能积水成渊见评价成效。三是科学设计评价指标,合理确定评价标准及权重。以评价指标体系为核心的评价模式,指标是评价的灵魂。要注重绩效目标、绩效指标与绩效评价指标间的衔接,要厘清绩效自评与再评价指标间的关系。评价指标设计应紧扣政策目标、资金安排、管理要求,力求重点突出、简洁明了。评价指标设计应突出结果导向,强化效益与效率指标设计,力求对应匹配,可衡量。评价标准及权重是衡量绩效好坏的标尺。绩效标准要与政策标准、基本公共服务标准、行业标准、部门预算项目支出标准、历史标准等衔接匹配。在确定评价标准的基础上,要根据评价指标的重要程度和指标间逻辑关系合理设定指标权重,在实践中不断积累、调整、优化完善评价标准及权重。四是创新评价方法,做实调研、座谈、访谈、问卷调查等工作。评价要从大处着眼,小处着手,力求评实评准。既要注重宏观政策分析研究,又要关注微观基层一线实际执行情况。要立足多维视角和多元数据,运用成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法、标杆管理法等加强绩效分析,提高绩效评价结果的客观性和准确性。要深入基层、深入实际、深入现场认真调研,扎实开展座谈、访谈、问卷调查,掌握第一手

资料。充分运用信息化手段,提高评价信息获取的面和效率,提升评价质量。

要强化财政重点预算绩效评价的结果应用

预算绩效评价的落脚点在结果应用,结果有效应用才能健全全过程绩效管理链条,硬化预算绩效管理责任和激励约束。一是健全财政重点预算绩效评价结果反馈制度。绩效评价结果出具后,财政部门要将重点预算绩效评价结果反馈部门,同时要明确整改时间、整改内容、整改情况反馈要求等内容。要建立绩效问题整改责任制,切实做到“花钱必问效、无效必问责”。部门、单位要根据评价结果,针对存在的问题研究具体的整改措施,积极整改。整改完成后及时反馈财政部门。二是建立绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制。将绩效情况作为部门预算安排、转移支付分配的因素。对绩效好的政策和项目原则上优先保障,对绩效一般的政策和项目要督促改进,对交叉重复、碎片化的政策和项目予以调整,对低效无效资金一律削减或取消,对长期沉淀的资金一律收回并按照规定统筹用于亟需支持的领域。三是建立财政重点预算绩效信息公开机制。逐步将财政重点预算绩效评价结果、结果运用情况、整改情况等通过新闻媒体、官方网站、微信公众号等向社会公开,接受社会公众监督。将重点预算绩效评价结果报送同级人大,接受人大监督。四是将预算绩效结果纳入政府绩效和干部政绩考核体系,作为领导干部选拔任用、公务员考核的重要参考,充分调动履职尽责和干事创业的积极性。□

(作者单位:云南省财政厅)

责任编辑 刘慧娟