

积极构建新时代高质量的预算绩效评价体系

财政部监督评价局局长 | 郜进兴

来源：昵图网

党的十九届五中全会对“十四五”规划和2035年远景目标作出了重要部署，强调要以推动高质量发展为主题，推进国家治理体系和治理能力现代化，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。全面实施预算绩效管理，开展常态化高质量的绩效评价，是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九届五中全会决策部署，实现高质量发展的必然要求和重要措施。

2020年是极不平凡的一年，世界正经历百年未有之大变局，贸易保护主义、逆全球化思潮的抬头为世界经济复苏前景蒙上了阴影，新冠肺炎疫情的流行大大增加了经济发展的不稳定性不确定性。面对严峻的外部发展环境和疫情冲击，以习近平同志为核心的党中央，运筹帷幄，英明决策，统筹疫情防控和经济社会发展，全面部署做好“六稳”工作、落实“六保”任务，加大宏观政策调节力度，实施更加积极有为的财政政策，通过减税降费、直达资金等一揽子有力措施，推动我国经济运行由降转升，并呈现恢复性增长势头。与此同时，受疫情防控常态化及国内外复杂多变因素影响，我

国经济仍面临较大的下行压力，随着减税降费政策效果的显现，财政收支矛盾更加突出。在这种情况下，落实过紧日子要求，加强预算绩效管理，开展高质量的绩效评价，按照“花钱要问效、有效多安排、低效多压减、无效要问责”的原则强化预算绩效约束，大力压减非急需非刚性和低效无效支出，把每一分钱都花到刀刃上就显得尤为关键也更加紧迫。

近几年，特别是2018年9月《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》印发以来，为落实党中央国务院决策部署和预算法要求，财政部党组高度重视预算绩效评价工作，通过建机构、出制度、抓落实，确保绩效评价不断上台阶、见成效。

一是不断健全绩效评价法规制度体系。近两年财政部先后制定了《项目支出绩效评价管理办法》《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指南》等不同层面不同领域的制度办法，并推动各地区各部门出台了绩效自评、部门评价、评价结果应用、第三方管理等规范文件，逐步形成系统全面、功能协调的绩效评价制度体系。今年10月1日开始实施的修订后的预

算法实施条例，在预算法关于绩效评价有关规定的基礎上，进一步明确了绩效评价的概念和财政部门、预算部门的职责，规定绩效评价结果作为改进管理和编制以后年度预算的依据，财政部门组织和指导预算资金绩效评价，对各部门的预算执行情况和绩效进行评价、考核，各部门各单位应开展绩效评价，定期向本级政府财政部门报送预算绩效评价报告。这些法律规定强化了绩效评价的重要性和权威性，压实了绩效责任，硬化了绩效约束，为深化绩效评价工作提供了坚实的法律保障。

二是持续优化绩效评价工作机制。绩效评价是系统性工程，涉及方方面面，必须充分调动各参与主体积极性，推动形成强大的工作合力。监督评价局牵头财政部绩效评价工作职责以来，注重统筹规划和沟通协调，不断优化多方参与、齐抓共管的工作机制。主动对接全国人大和审计、监察、组织等部门，争取各方的重视、关心和支持，为绩效评价营造良好的发展环境。特别是今年9月份，我们邀请全国人大常委会预算工委和部分全国人大代表到财政部，参加两个财政

评价项目的报告审议会，预算工委史耀斌主任和刘昆部长、程丽华副部长出席，各方面高度肯定，反响十分积极。同时，注重压实各中央部门绩效评价主体责任，通过座谈、约谈等形式，督促指导部门认真开展单位自评和部门评价，并通过专项核查督促评价结果应用和整改落实。加强部内司局的工作衔接，建立起较为顺畅的协商沟通机制。注重上下联动，统筹规划地方财政部门、各地监管局绩效评价工作，形成“全国一盘棋”的工作局面。引导规范社会第三方机构和专家参与绩效评价，提升绩效评价的独立性和可信度。

三是推动绩效自评提质扩面。组织对所有中央本级项目和73项中央对地方转移支付开展绩效自评，涉及财政预算2.6万亿元，基本实现自评全覆盖。组织28个有脱贫攻坚任务的省份对14.34万个扶贫项目开展绩效自评，提高扶贫资金使用效益。强化绩效自评约束机制，对中央部门绩效自评结果开展复核，梳理揭示了6大类20多个问题，约谈中央预算单位6家、第三方机构15家，有力推动了绩效自评质量的提升。组织监管局对转移支付和扶贫项目资金绩效自评结果进行抽查审核，及时发现和解决资金管理使用中存在的低效无效等问题。督促中央部门提升部门评价质量，2020年组织中央部门对460个项目开展部门评价，进一步扩大评价范围和项目数量，压实部门主体责任。通过委托第三方对部门评价报告进行抽查，提高部门评价质效。

四是提高重点绩效评价影响力。2020年，围绕全面建成小康社会、打好三大攻坚战、实施乡村振兴战略等重点领域，对37项重点民生政策和

重大项目开展绩效评价，涉及资金约3800亿元。组织预算评审中心、第三方机构等对国家融资担保基金等政府投资基金开展年度评价，探索开展PPP项目绩效评价，逐步扩大财政绩效评价覆盖面。切实抓好过程管理，提高绩效评价质量，尤其是针对转移支付绩效评价“点多、线长、面广”的特点和难点，通过科学制定评价方案、加强过程业务指导、审理复核统一标准等措施，持续提高重点评价工作成效。指导地方扩大重点绩效评价范围，北京、天津、河北等27个财政厅（局）2019年开展重点绩效评价金额合计达到8882.82亿元。海南、福建、广东等地推动政府债务、政府投资基金和部门整体支出绩效评价。云南等地基本实现“四本预算”绩效评价全覆盖。

五是加强绩效评价结果应用硬化绩效管理约束。扭住评价结果应用这个“牛鼻子”，切实将绩效自评、部门评价、财政评价结果作为预算安排的重要依据，对预算执行率偏低、绩效评价结果较差的项目，从严从紧安排资金。加大绩效评价发现问题督促整改力度，对12家中央部门和9项转移支付下发整改通知书，采用清单管理和内控结合等手段督促部门和单位整改评价发现的问题，相关部门和单位制定或修订政策文件23个，完善管理措施80余项。同时，今年首次组织第三方机构对农业农村部等5家中央部门2019年绩效评价结果整改落实情况开展核查，推动预算调整、问题整改、改进管理真正落实到位。完善评价结果公开机制，逐年增加绩效信息公开的数量和范围，2020年选择97个中央部门的394个一级项目绩效自评结果、20个财政评价报告、5个部门评价报告进行审核，随同中央决算

报送全国人大常委会并推动向社会公开。今年还首次部署中央部门在门户网站至少公开一项转移支付绩效自评报告，目前市场监管总局等中央部门已完成公开工作。

六是探索建立绩效评价第三方机构监管体系。为扩大外部评价比重，提高绩效评价公信力，财政部一手抓扶植引导，一手抓规范管理，重视发挥第三方机构作用。通过工作调研，邀请会计师事务所、资产评估机构、咨询管理公司、科研机构座谈等，听取意见建议，围绕绩效评价技术标准和 Work 规范进行探讨。邀请行业代表参加全国绩效评价业务培训，交流经验做法。开展第三方机构绩效评价报告质量抽审，对存在问题的机构，通过约谈批评、问题警示等方式督促整改，有效整顿和规范绩效评价秩序。积极推进第三方机构绩效评价业务监管立法。

总体上看，经过各方面的共同努力，我国预算绩效评价工作取得了一定的成绩，绩效评价体系初步构建。但也要看到，绩效评价工作仍处于起步阶段，与党中央、国务院的要求和社会各界的期望相比，还有一定差距。实践中也还存在不少困难和问题，比如绩效自评质量不高、绩效评价约束缺乏刚性、第三方机构作用发挥不够等，需要持续加以改进。下一步，财政部监督评价局将认真履行牵头绩效评价工作的职能，坚持问题导向和结果导向，抓住提高评价质量和加强评价结果应用两个关键点，持续用力、深入推进，加快建立具有中国特色的绩效评价体系。

一是强化顶层设计，持续加强绩效评价法规制度建设和理论研究。围绕全方位、全覆盖、全过程的绩效管理改革要求，研究制定绩效评价工作

中长期规划和年度实施计划，明确“任务书”，细化“施工图”，制定“时间表”，整体推进绩效评价各项工作。加强制度建设，研究起草适应部门预算、转移支付预算等不同特点的绩效自评、部门评价、财政评价操作规程，逐步建立绩效评价指标和标准体系，制定绩效评价结果应用办法，探索政府投资基金、政府债务项目绩效评价规则，建立健全科学合理、规范有效的绩效评价法规制度体系。加强理论研究，充分调动学术界、实务界的积极性、主动性，为推动绩效评价健康发展营造良好的理论氛围。

二是加强沟通协调，构建分工明确贯通高效的工作机制。优化职责分工，研究制定分工明确、职责清晰、协调高效的绩效评价规程。压实中央部门和地方主管部门绩效评价主体责任，加强对地方的业务指导和统筹规划，探索上下联动评价机制，促进部门间地区间经验交流互动，推动市县绩效评价工作上台阶。进一步推动建立与人大、纪检监察、审计等部门的联动机制，促进财会监督与人大监督、纪检监察、审计监督的贯通协调。

三是加大抽查和公开力度，切实提高绩效自评工作质效。进一步完善绩效自评和部门评价抽查复核机制，提高绩效自评效率，推动中央部门对转移支付绩效自评结果开展实质性复核，组织监管局对转移支付绩效自评情况进行抽查，多管齐下，提高自评质量。强化绩效自评结果应用，督促部内有关司局和中央部门将自评结果和预算编制挂钩。加大绩效自评结果公开力度，督促中央部门将自评工作情况、绩效自评和部门评价结果编入部门决算，报送全国人大并依法予以公开。推动中央部门将更多转移支付资

金绩效自评结果在本部门网站公开。

四是加强统筹指导，推动重点绩效评价提质扩围。合理确定年度重点绩效评价项目，立足结果导向和问题导向，充分评估项目可评性和评价结果可用性，提高重点绩效评价的时效性。加强对重点绩效评价实施单位的过程指导，优化预算评审中心和监管局绩效评价工作机制，积极邀请两会代表、委员参与评价工作，依托大数据分析技术等创新评价方法，进一步提高重点绩效评价结果的科学性和可信度。探索对社会保险基金预算等开展重点评价，扩大政府投资基金、PPP项目等绩效评价范围。

五是严格督促落实，切实加强绩效评价结果应用。硬化绩效评价结果与预算安排挂钩约束，建立评价项目结果应用台账，严格按照“花钱要问效、有效多安排、低效多压减、无效要问责”的原则分配资金。加大绩效评价发现问题督促整改力度，继续组织开展专项核查，对整改不力不实的单位和项目实施再评价。加强绩效评价与内控内审、财会监督的衔接，将内控考评作为推进绩效评价结果运用的重要抓手，对绩效评价过程中发现的违反财经纪律等问题，组织开展专项检查，充分发挥监督合力。持续推进绩效评价信息公开，以公开促规范，以公开倒逼质量提升，不断提高绩效评价透明度。

六是加强对第三方机构绩效评价监管工作。尽快出台《从事绩效评价第三方机构监督管理办法》，抓紧上线“全国绩效评价第三方机构信用监管平台”，先试点后推广，全面铺开第三方机构绩效评价监管工作，切实提高第三方机构执业质量。□

责任编辑 李丞

党的十九届五中全会 《建议》名词释义

健全直接税体系

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出：“完善现代税收制度，健全地方税、直接税体系，优化税制结构，适当提高直接税比重，深化税收征管制度改革。”健全直接税体系的主要政策措施有六条：一是统筹研究合理调整完善直接税和间接税制度。直接税和间接税各有特点、互为补充，需要统筹平衡筹集财政收入、调节收入分配、提升税制竞争力、促进社会公平正义等多方面目标，科学合理确定调整税收政策和提高直接税比重的方向、步骤和路径。二是进一步完善综合与分类相结合的个人所得税制度。扩大纳入综合征税的所得范围，适时将个人经营所得纳入综合所得范围。完善专项附加扣除项目，优化扣除办法。健全个人所得税反避税制度。建立健全个人收入和财产信息系统，夯实信息基础。三是合理调整完善企业所得税政策。坚持“产业优惠为主、区域优惠为辅”原则，进一步完善支持创新发展的企业所得税优惠政策体系。四是积极稳妥推进房地产税立法和改革。五是清理规范税收优惠政策。增强税制完整性、规范性和公平性，为各类市场主体创造统一公平的税收制度环境。六是加强税收征管。提升征管水平，促进应收尽收。

（以上节选自《党的十九届五中全会〈建议〉学习辅导百问》）