

“十四五”深化预算绩效管理改革的若干思考

曹堂哲

摘要：自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》出台以来，预算绩效管理诸项改革目标已经基本达成并将继续实现后续目标。“十四五”规划和二〇三五年远景目标建议中，进一步明确了深化现代财政体制改革的方向。预算绩效管理必须不断改革创新，实现高质量发展。判断预算绩效管理高质量发展的根本标准是预算过程中绩效理念的实现和应用程度。探索开展政府财政运行综合绩效评价与管理、深化部门整体预算绩效管理、完善重大政策和项目全过程预算绩效管理、探索实施中期绩效框架、推动全成本预算绩效管理、完善预算绩效反馈和监督制度等是未来的重要任务。

关键词：“十四五”；预算绩效管理

《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》明确了深化现代财政体制改革、加快转变政府职能的目标和方向。预算绩效管理作为现代预算制度的组成部分，一方面要主动适应财政体制改革和政府职能转变的要求，另一方面要为财政体制改革和政府职能转变提供有力支撑。

自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》出台以来，预算绩效管理实现了从“点”（项目）到“线”（政策和转移支付）到“面”（部门）到“体”（政府）的拓展；从事后（评价）向中段（监控）、前端（绩效目标）和起点（事前绩效评估）的延伸；从目标管理向全成本预算绩效管理的深化，制度体系不断健全，运行机制基本成熟，重点领域实现突破，法律保障更加有力，预算绩效管理改革的目标基本实现。

与“二〇三五年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治

理能力现代化”的目标相比，从全面深化改革系统性、整体性、协同性的要求来看，预算绩效管理还有很多艰巨的任务需要完成。主要是：政府层面和部门整体层面预算绩效管理制度尚待完善；中期绩效的理念和制度待健全；重大政策和项目全过程预算绩效管理机制尚需完善；成本定额标准、财政支出标准和公共服务标准衔接尚需紧密；权责对等、激励相容的预算绩效管理机制尚待优化等。在基本建成了“三全”预算绩效管理体系的新历史起点上，“十四五”及其今后一段时间，预算绩效管理必须不断改革创新，实现高质量发展。

衡量预算绩效管理高质量发展的标准

判断预算绩效管理高质量发展的根本标准是预算过程中绩效理念的实现和应用程度：绩效理念和方法越是融入预算管理全过程，绩效信息越是对预算决策发挥基础性作用，绩效结果越是有效利用，预算绩效管理的发

展质量越高。

经合组织（OECD）按照绩效信息与预算之间的关联程度由弱到强，将绩效预算划分为展示型、知晓型、管理型和直接型四类。从我国各地全面实施预算绩效管理的实践来看，大部分部门和地区都已经建立了绩效信息与预算的联系，并通过预算和绩效管理推动了政府治理的变革，具有了知晓型和管理型绩效预算的特征，一些地区已经开始了直接型绩效预算的探索，比如北京市实施的事前绩效评估和全成本预算绩效管理，山东省探索的“向绩效要财力”，云南省探索的激励约束型预算绩效管理等。但是有些部门和地区绩效与预算的关联较弱，“两张皮”的问题依然突出，停留在展示型绩效预算阶段，比如绩效目标申报中存在成本指标“虚化”，质量指标和效益指标与公共服务标准衔接“散化”，项目立项的前置绩效约束“弱化”，成本效益理念在预算安排中作用发挥“软化”等问题，亟需实现绩效与

预算的深度融合，提升预算绩效管理发展质量。

笔者认为，衡量预算绩效管理高质量发展的标准至少包括以下几个方面：

（一）绩效管理是否通过中期绩效、事前评估和成本节约支撑预算总额控制

一是是否建立了与中期财政规划相衔接的中期绩效框架。中期财政规划作为中期预算的过渡形态，主要包括预测现行政策下财政收支、分析现行财政收支政策问题、制定财政收支政策改革方案和测算改革后财政收支情况等内容。中期绩效框架作为中期支出框架的高级阶段，以经济社会发展的中长期目标和预期达到的结果配置财政资源，在事业发展目标和财力约束的双重考量下，有助于统筹财力和总额控制，有助于对预算编制的宏观指导。

二是事前绩效评估与绩效目标审核作用是否充分发挥。事前绩效评估在项目（政策）立项（出台）之前对项目（政策）立项（出台）必要性、绩效目标合理性、投入经济性、实施方案可行性、筹资合规性等进行评估论证，直接与项目立项入库、预算安排挂钩。绩效目标审核为“差”的项目（政策）不能纳入预算安排。这种机制有助于部门预算的总额控制。

三是成本预算绩效管理是否充分发挥控成本、提质量、促效益的作用。成本预算绩效管理将成本核算和成本效益分析等工具融入预算管理全过程中，做实成本、质量和效益等绩效指标，实现成本定额标准、财政支出标准和公共服务标准相统一。在预算编制阶段，利用成本与质量效益的比较结果，确定物有所值（高质量、低成

本）的项目或政策绩效目标，并通过成本核算确定财政资金投入规模；在预算执行阶段，利用成本与质量监控，确保绩效目标的顺利推进；在决算和监督阶段，评价项目或政策的实际成本、质量、结果，对照绩效目标开展监督与问责。是否实施成本预算绩效管理并发挥了降成本、提质量、增效益的作用是预算绩效管理高质量发展的重要判断标准。

（二）预算绩效管理是否助力财力统筹和预算编制的宏观指导，提高配置效率

一是绩效计划是否与战略规划相衔接。绩效计划明确优先事项和优先绩效目标，将战略目标层级分解为具体的目标和可衡量的指标，并明确实现绩效目标的预算资源和责任人，确保战略转化为具体的行动。绩效计划结合事前绩效评估、优先绩效目标、成本预算绩效管理等绩效管理工具，将预算配置到重大政策、优先事项和重点项目上，有利于财力统筹和加强对预算编制的宏观指导。

二是支出审查是否明确了优先事项和绩效目标。支出审查是一种确定部门预算总额，明确财政支出优先次序的工具，有助于将有限的政府资源重新分配至最佳效益的项目上，优化支出结构，降低公共财政的规模和增长水平。支出审查对标政府优先事项，通过审查评估部门支出方案的有效性和资金价值，重新调整支出结构，是加强财力统筹和预算编制的宏观指导，提高配置效率的重要制度安排。

三是绩效监测与评价是否与预算安排建立明确的联系。绩效等级与预算安排之间并不能简单机械地对应，但是将绩效信息用于改善预算决策和

项目管理是普遍趋势。通过绩效监测和评价，将监测与评价结果运用到预算安排和管理改善，是提高资源配置、加强财力统筹的重要途径。

（三）预算绩效管理是否有助于改善管理，提升运作效率

在部门资源配置格局确定的前提下，运作效率反映项目实施中的投入产出和成本效益情况，绩效管理可有效提高运作效率。比如在项目储备阶段，通过项目的可行性研究、绩效目标管理、预算评审等工作，可以提高项目技术路线的合理性和预算编制的科学性。事前绩效评估提高了项目成熟度和预期绩效的可实现性。事中监控和事后评价以标准为准绳、证据为依据，通过监控和评价确立优良项目的标准，有助于改善管理。

（四）预算绩效管理是否有助于推动国家治理体系和治理能力现代化

预算本质上反映宏观政策、政府职能和政府活动范围，预算管理规范政府管理，预算绩效是政府绩效的核心指标之一，本质上反映各级政府各部门各单位的工作绩效。预算绩效管理既是预算管理的深刻变革，也是政府治理的深刻变革，意味着政府治理从事后补救到事前控制；从办事花钱分离到一体化；从执行力到成本效益；从不公开绩效到公开绩效等方面。预算绩效管理通过预算与绩效管理的一体化，在预算全过程中融入绩效的理念和方法，扩大了公众参与、促进了预算的透明度和可问责性，提高了政府的执行力和公信力，有助于推进国家治理体系和治理能力现代化。

深化预算绩效管理的重点任务

（一）探索开展政府财政运行综合绩效评价与管理

将各级政府收支预算全面纳入绩效管理,各级财政部门对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价,是深化预算绩效管理的重要方向。政府财政运行综合绩效评价是上级财政部门从财力的保障性、组收的积极性、成本的节约性、管理的规范性、产出的有效性等方面,对下级政府财政运行状况和成效进行客观、公正的测量、分析和评判。从2013年开始,财政部一直对县级(县、县级市、旗,不包括区)财政支出管理绩效进行综合评价,上级财政部门对下级政府也实施预算绩效管理工作考核,但这些都不同于财政运行综合绩效评价。目前财政运行综合绩效评价和政府层面的预算绩效管理尚处于起步阶段,如北京市对十六区、浙江对乡镇、山东省对济南市开展财政运行综合绩效评价试点等。全国范围内尚未建立财政运行综合绩效评价的共性指标框架和政府层面预算绩效管理的基本机制。

探索开展政府财政运行综合绩效评价和管理需要完善共性指标体系和标准体系,探索建立全过程的财政运行综合绩效管理制度,设定财政运行目标和核心指标的目标值,研究制定各项指标的标准值和运行区间,开展财政运行综合绩效监测,将财政运行综合绩效评价纳入政府绩效考核,评价结果运用于财政体制改革和转移支付政策的调整。

(二)深化部门整体预算绩效管理

深化部门整体预算绩效管理要在部门整体支出绩效评价的基础上,夯实各部门预算绩效管理主责,形成全过程部门预算绩效管理体系。一是实施全口径部门预算绩效管理。将全部预算收支纳入绩效管理,涵盖部门预

算资金和财政安排给部门的所有财政资金。二是完善部门整体支出绩效评价共性指标框架。围绕部门职责和事业发展规划,以预算资金为主线,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,推动提高部门整体绩效水平。三是提高部门整体支出绩效目标编制的科学性。按照“部门职责、活动任务、预算项目”三级预算、三级目标的思路,形成绩效目标与部门职责、事业发展规划和年度工作计划之间的对应衔接关系,形成三级预算和三级目标的层级分解关系,提升部门整体支出绩效目标的整体性和系统性。四是实现“一个部门、一本预算、一份绩效”制度。加大政府绩效考核与部门整体支出绩效评价的融合与衔接,在政府层面实现预算与绩效的一体化,完善部门整体绩效报告制度。

(三)完善重大政策和项目全过程预算绩效管理

“健全重大政策事前评估和事后评价制度”是《建议》要求之一。重大政策和项目全过程预算绩效管理是重大政策事前评估和事后评价制度的重要组成部分,发挥着基础和支柱作用,要将重大政策和项目全过程预算绩效管理纳入《重大行政决策程序暂行条例》规定的专家论证、公众参与等相关程序,探索符合重大政策和项目支出特点的全过程预算绩效管理机制。一是明确各级决策主体事前绩效评估的职责,完善重大政策和项目绩效终身问责制。二是战略引领和财力统筹,完善“以事定费”的机制,加强绩效目标的纵向与横向统筹协调。三是健全监测与评价体系,优化绩效信息

收集手段,促进各级政府和各部门的协同配合。四是建立结果导向的、多层次绩效评价指标体系。五是在全过程预算绩效管理中引入人大代表、政协委员、社会公众的广泛参与,与重大行政决策程序相衔接。

(四)探索实施中期绩效框架

《建议》要求“加强财政资源统筹,加强中期财政规划管理,增强国家重大战略任务财力保障”,探索实施中期绩效框架有助于这一要求的落实。中期绩效框架作为中期预算框架的高级形态,实现了从投入为重点到以产出和绩效评价为重点的转移,支出机构陈述预算目标实施结果,定期进行综合支出审查。将支出机构的绩效表现和资金投入挂钩,不仅可以完整反映财政收入和预算的产出,还可以利用预算配置来促进支出效率的提高(即将资金投放与绩效表现相联系)。

在部门和政府层面探索实施中期绩效框架,遵循顶层设计和试点推进相结合的原则,选择试点部门建立中期绩效框架,在中期财政规划内选择重大政策开展全过程预算绩效管理,并将中期绩效框架逐步向全部政策拓展,向政府层面拓展。

(五)推动全成本预算绩效管理

《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》强调,要“更加注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束”。第十三届全国人大三次会议审议通过的预算报告提出“研究开展成本效益分析,为优化预算编制提供依据”。推动成本预算绩效管理是实现上述政策的重要途径。建立成本预算绩效管理需要完善成本预算绩效管理规章制度和实施机制;形成项目、政策与部门成本核算和成本效益分析的方法指南,明确共性模型和技

提升生态补偿融资水平 共建长江流域“大保护”

石英华 | 孙家希

摘要：党中央高度重视长江流域生态保护与发展，推动建立长江流域生态补偿机制。但目前长江流域生态补偿机制还存在资金来源渠道单一、社会主体缺乏积极性、市场化补偿融资机制尚未建立等问题。本文从长江流域生态补偿融资面临的困境出发，探讨进一步完善的建议。

关键词：长江流域；生态补偿；市场化融资

长江流域地域广阔、途经省份多、生态保护协调难度大。在推动长江流域生态保护与发展方面，生态补偿机制发挥了重要作用，但目前长江流域生态补偿资金来源主要仍为政府出资，市场机制尚不健全，多元化补偿方式未能充分实行，受益者付费、保护者得到补偿的机制未得到有效建立，建议在明确生态产权的前提下，落实现有生态补偿融资机制，促进社会各方参与，建立恢复长江流域良好生态的长期机制。

术路径；建立公共部门单位成本数据库和支出成本标准体系；研究制定按照绩效付费的财政补偿机制。

（六）完善预算绩效反馈和监督制度

绩效反馈和监督贯穿在预算绩效管理各环节中，包括结果运用、信息公开、问责、监督和工作考核等方面的内容。一是强化绩效结果应用。将事前绩效评估、绩效运行监控和绩效评价的结果等绩效信息运用于政策调整、管理优化、预算安排、人员激励、

长江流域生态补偿融资面临的困境

长江流域生态补偿融资面临的困难既有流域补偿融资的独特性，又有生态补偿融资的共性。

一是流域生态产权划分标准尚不明确，导致责任主体及义务不明。目前我国生态产权划分标准尚不明确，在大多数情况下，仅以中央政府为生态产权所有人代表。在涉及到地域间横向补偿或者企业间生态产权交易时，缺少更详细的产权划分和生态标

准，只能采取主体间协商或一事一议的方式。产权不清晰的问题在长江流域表现得更为明显，长江水域包括干流、支流、湖泊、湿地等，流经范围广、涉及省份多、水域纵横交错，部分支流或局部水域中尚可为较明确的确定责任来源，但长江干流中形成的水源利用与污染，则很难确定产权与责任归属。在产权不明晰，交易标准不确定的情况下，水权和排放权交易等市场化融资机制无法真正推广和建立起来，市场参与度还不够高。

问责监督等方面。二是进一步加大绩效公开力度。在绩效目标随同预算公开、重点项目信息随部门预算公开、绩效信息日常公开、部门绩效情况随决算公开的基础上，逐步实现部门整体绩效报告和信息全公开。三是健全预算绩效责任制度。进一步完善预算绩效管理的组织领导职责、工作职责、绩效问题整改责任、不良绩效承担后果的责任和违法违纪责任。四是完善各级人大、社会公众、财政部门、审计等多主体预算绩效监督，强化预算绩效

管理工作考核。

除此之外，推进预算绩效管理立法；加强组织领导；推动会计基础、信息系统、制度体系、标准体系等基础设施建设；完善中期财政规划、政府收支分类、项目支出标准、国库现金管理、政府财务报告等综合配套改革，才能为预算绩效管理的高质量发展和现代预算制度的建立提供有力支撑。

（作者单位：中央财经大学）

责任编辑 李燕