

# 预算绩效管理：理念引领 提质增效

黄玉银 | 何世文

习近平总书记指出，面对改革的复杂形势和繁重任务，要牵住改革的“牛鼻子”，既抓重要领域、重要任务、重要试点，又抓关键主体、关键环节、关键节点，以重点带动全局。全面实施预算绩效管理是政府治理方式的深刻变革，牵好预算绩效管理的“牛鼻子”对全面提升预算绩效管理水平具有十分重要的意义。

## 找准预算绩效管理的“牛鼻子”

“硬骨头”不好啃，“牛鼻子”也不好牵。《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》中提出了创新预算管理方式，更加注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束，力争用3—5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，实现预算和绩效管理一体化，着力提高财政资源配置效率和使用效益的总体要求。这就要求财政部门要善于发现问题、抓住关键环节，抓工作抓到点子上。

预算绩效管理的“牛鼻子”是什么？笔者认为绩效理念。只有树立绩效理念，高度重视绩效，才能保证绩效管理工作顺利开展。既要在理论层面上理解绩效是什么，又要在实践层面上知道如何抓绩效。抓住理念，能引领“绩效牛”走向正确的方向。牢固树立“花钱必问效，无效必问责”的理念，在理念上实现从“要我有绩效”的外在要求向“我要有绩效”的内生需求转变。

## 牵好预算绩效管理的“牛鼻子”

牵“牛鼻子”是一种方法论，方法论正确，就能抓得好、见实效，就可以起到事半功倍的效果。抓住“牛鼻子”，能够以重点突破牵引和带动全局，不断提升预算绩效管理水平。抓住“牛鼻子”，既要从理论层面深刻理解绩效的概念和内涵，又要在实践层面上抓核心、抓关键。

（一）落实主体责任，明确“牵牛人”。首先，要充分认识预算绩效管理的重要性。“绩”就是成绩、产出；“效”就是效率、效益。要站在国家治理和深化财政改革的高度提升对预算绩效管理的认识，真正做到花钱必问效，无效必问责，把每一分财政资金用在“刀刃”上。其次，要落实主体责任。《意见》明确规定，地方各级政府和各部门各单位是预算绩效管理的责任主体。地方各级党委和政府主要负责同志对本地区预算绩效负责，部门和单位主要负责同志对本部门本单位预算绩效负责，项目责任人对项目预算绩效负责。落实责任主体，才能确保“绩效牛”有人牵。预算绩效管理，离不开部门、单位“一把手”的重视和支持，全体干部职工的共同参与。因此，有必要加强宣传、培训，让单位负责人和全体干部职工树立绩效理念，强化主体责任，将预算绩效管理落到实处。

（二）坚持绩效前置，给“牛鼻子”装上环。预算绩效管理流程存在诸多环节，包括事前绩效评估、目标管理、绩效运行监控、事后绩效评价以及结果应用。要发挥绩效的“指挥棒”作用，提升预算绩效管理效率，其核心在于绩效前置，要把预算绩效目标管理作为预算管理的必要前置和约束条件。在预算绩效管理工作中把握两个关口：一是政策、项目设立关口，即凡是新设立的项目或政策都要进行充分性、必要性、可行性、合理性等评估，评估不通过，不予设立。二是预算编制关口，即凡是申请预算的项目或政策都要有绩效目标，无绩效目标的，不得编列预算，强化绩效刚性约束。应建立并严格执行绩效事前评估制度、绩效目标管理制度，将绩效作为预算管理的关口和闸门。

（三）系统融合流程固化，给“绩效牛”配好鞍。目前很多地方绩效管理系统与预算管理系统相互独立，即便有所衔接也只是数据上的对接，没有将绩效管理

的要求嵌入预算管理系统，形成“两张皮”。因此，有必要进一步再造和优化预算、绩效管理信息系统，将绩效管理的理念、要求和方法等嵌入预算管理系统，通过信息系统流程固化绩效管理的相关要求，真正实现预算绩效一体化。

（四）建立激励约束机制，用好“牛鞭子”。健全激励约束机制，是全面实施预算绩效管理的重要保障。注重严管与厚爱相结合、激励与约束并重，坚持有效要安排、低效要压减、无效要问责的原则，对于绩效好的部门要给予更多的自主权，对于绩效差的部门要敢于问责。因此，需要制定《预算绩效管理结果应用办法》，并完善《预算绩效考核制度》，通过激励约束机制，从“人人有责”转变为“人人负责”。

（五）注重结果导向，确保“绩效牛”取得实效。绩效评价有目标导向和结果导向两种模式。目标导向以编制项目绩效目标为基础，重点评价绩效目标的完成情况。目标导向有利于全过程绩效管理的组织实施，操作也比较简单。但目标导向也存在明显的局限性，主要表现在：一是绩效目标的制定要科学、明确、合理，否则不能客观反映绩效成果。二是不利于调动部门的工作积极性，部门为了保证绩效目标能够完成，在制定绩效目标时会趋于相对保守，制定较低的绩效目标。三是不能体现创新的要求和管理效率的提升，以预算执行率为例，预算执行力不高，会有多方面的原因，可能是预算编制不准确，也可能是部门提升了管理效率，节约了资金，如果单纯用预算执行率考核，会限制部门提升管理效率的创新。结果导向以最终成果作为绩效评价结论，通过科学设置绩效评价指标，客观分析每一项指标对应的问题和事实。结果导向更加注重实事求是，具体问题具体分析。在目前全面实施预算绩效管理的起步阶段，在各部门各单位绩效目标的编制还不能达到科学、客观、合理的情况下，结果导向更有利于提质增效。■

（作者单位：江苏省南京市财政局）

责任编辑 李艳芝 梁冬妮

## 撷英集萃

### 福建永安：农村公益事业财政奖补项目助力美丽乡村建设

福建省永安市财政局牢记习近平总书记“青山绿水是无价之宝”的发展理念，把农村公益事业财政奖补项目建设工作作为实现乡村振兴、改善农村人居环境的重要举措，按照“渠道不乱、权限不变、优势互补、各记其功”的原则，有效放大财政资金使用效能。从2016年到2020年的五年时间里，市财政局共统筹安排安砂镇27个村次开展农村公益事业财政奖补项目27个，工程造价1049.78万元，获得财政奖补资金690.58万元，为完善农村基础设施、促进农村脱贫攻坚发挥了积极的作用。在安砂村，农村公益事业财政奖补项目在这片红色大地上落地生根，村民休闲广场建造完成，古老的红色基因得到保护，红色文化得到发扬，形成了具有安砂特色的红色爱国主义教育基地；在热水村，村容村貌发生了翻天覆地的变化，宽阔笔直的机耕道在田地之间纵横交错，饮用水工程建设让村民们喝上了放心水，干净整洁的公厕坐落在村中；在小火村，道路拓宽硬化了，休闲广场建成了，村民们的欢声笑语在耳边萦绕，泉水在集排洪、休闲、灌溉三用一体的水渠中奔向田间地头；在培竹村，村口建成了休闲公园，集灌溉、排洪、渔业、种植水果一体的河道改造完成，集生态、旅游于一体的大峡谷开发工作正在开展，曾经信号不通、山路难行的“地坑”如今也通上了水泥路。

（陈圆）