

提质增效 预算绩效评价工作开启新征程

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。全面实施预算绩效管理是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 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。未来2—3年是预算绩效评价工作发展的关键时期和攻坚阶段，要围绕促进积极财政政策提质增效、更可持续和政府过紧日子的目标任务，坚持问题导向，突出工作重点，提高绩效评价质量，加强评价结果应用，强化评价激励约束，建立健全具有中国特色的绩效评价体系，为优化财政资源配置、深化财税体制改革、实现国家治理体系和治理能力现代化发挥重要支撑和保障作用。

深入贯彻十九届五中全会精神 开启预算绩效评价工作新征程

本刊记者 | 刘永恒

王新平 摄

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。全面实施预算绩效管理是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 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。本刊记者就当前预算绩效评价工作成效、存在的困难及下一阶段工作目标和措施等问题对财政部监督评价局主要负责人进行了专访。

问：请介绍一下在“十四五”时期全面推进预算绩效评价的重要意义。

答：党的十九届五中全会明确提出，“十四五”时期经济社会发展要以推动高质量发展为主题，要坚持新发展理念，构建新发展格局，坚持质量第一、效益优先，切实转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革，要坚持深化改革开放，强化有利于提高资源配置效率的重大举措，持续增强发展活力和动力。对财政部门来说，把有限的财政资金分配到更高效的领域，提高公共服务供给的质量和效率，是推动高质量发展的基本要求。要实现这个目标，就需要以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口，抓住绩效评价这

个“指挥棒”，强化激励约束，确保“花钱必问效、无效必问责”，推动财政资金聚力增效，为实现高质量发展提供重要保证。

修改后的预算法实施条例明确提出，财政部门要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，这从法律层面对加强绩效评价提出了更高的要求。

同时，受新冠肺炎疫情冲击和保护主义、单边主义等外部环境影响，全球经济持续低迷。一方面，更大规模减税降费政策带来的收入减少效应逐步显现；另一方面，疫情防控、脱贫攻坚、“六稳”“六保”等重点领域财政支出需要有力保障，财政收支矛盾不断加剧。在这种形势下，落实党中央国务院过紧日子要求，全面实施预算绩效管理、充分发挥绩效评价“利剑”作用，大力削减低效无效支出、优化财政支出结构显得更加紧迫和重要。

问：截至目前，财政部在完善绩效评价工作机制方面做了哪些工作？下一步的工作重点有哪些？

答：财政部监督评价局自2019年6月履行牵头绩

绩效评价职责以来,坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署和财政部党组要求,加强统筹协调,致力于构建顺畅高效的工作机制。一是注重沟通协调,在吸收先进工作经验的基础上探索创新,逐步完善绩效评价工作机制。二是突出工作重点,通过座谈、约谈、发函等方式,指导中央部门认真组织开展单位自评和部门评价,加强评价结果应用,进一步强化绩效主体责任。三是加强统筹指导,实现全国绩效评价工作“一盘棋”。通过举办培训班、下发工作要点、定期编发简报、集中汇总审理、现场督导调研等方式,对监管局和地方财政绩效评价工作进行统一部署和系统指导。四是强化社会监督,加强与人大、审计等部门的沟通汇报,充分发挥各方参与绩效评价的积极性,不断提高绩效评价的透明度、权威性、公信力,推动形成相互补充、合力推进的工作局面。

下一步,将总结现有工作成效,深入分析存在的问题,持续完善工作机制。一是优化财政部门内部绩效评价相关单位的职责分工,研究制定分工明确、职责清晰、协调高效的绩效评价规程。二是压实中央部门和地方主管部门绩效评价主体责任,推广先进经验做法,通报工作落实情况,调动各方积极性和主动性。三是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,促进地区间经验交流互动,推动市县绩效评价工作上台阶。四是以全国人大预工委监督指导绩效评价和中纪委调研财会监督为契机,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。

问:健全完善的法规制度体系是深入推进绩效评价的重要基础,目前绩效评价制度建设进展如何?还有哪些需要完善之处?

答:近年来,财政部高度重视绩效评价制度建设,取得积极进展。一是完善绩效评价制度办法,修订出台《项目支出绩效评价管理办法》,明确绩效评价定义、分类、对象和内容,对绩效评价指标、组织实施、结果应用等进行全面规范,研究制定PPP项目绩效管理操作指引等多个专项领域绩效管理办法,为强化绩效评

价工作提供了制度保障。二是推动各相关方面加强绩效评价制度建设。目前,基本全国所有省份(及5个计划单列市)都已出台全面实施预算绩效管理的实施意见或方案,不少中央部门和地方也出台或修订了绩效自评、部门评价、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。

下一步,将重点强化顶层设计,持续加强绩效评价法规制度建设和理论研究。一是加强顶层设计,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。二是加强制度建设,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、政府购买服务、政府债务等具体领域的绩效评价制度办法,建立健全科学合理、规范有效的绩效评价法规制度体系。三是加强理论研究,通过课题研究、论坛研讨、座谈培训、征文宣传等多种途径,充分调动学术界、实务界研究绩效评价理论的积极性和创新性,为推动绩效评价健康发展营造良好的理论氛围。

问:近年来财政部通过扩大自评范围、修订指标体系、公开自评报告等方式不断推进绩效自评工作提质扩面。目前这项工作已经取得哪些实效?

答:一是绩效自评实现全覆盖。组织中央部门和地方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,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。

二是绩效自评约束机制得到强化。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,有力推进了绩效自评质量的提升。组织监管局对中央对地方转移支付绩效自评结果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。

三是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。在部门司审核基础上首次委托 8 家中介机构对 16 个部门评价报告进行抽查复核,提高部门评价质效。

四是部门和地方加强绩效自评管理。如水利部、国家中医药局等对转移支付资金绩效自评结果进行实地复核并与预算分配紧密挂钩;北京、辽宁、深圳等财政厅(局)除积极开展部门本级支出绩效自评外,组织开展省级财政对下专项转移支付绩效自评。

问:2020年重点绩效评价工作情况如何?下一步是否会探索扩大重点绩效评价范围?

答:一是重点绩效评价力度持续加大。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。组织对国家融资担保基金、中国互联网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,逐步扩大重点评价覆盖面。

二是切实抓好过程管理,提高绩效评价质量。针对财政部各监管局分散评价的特点,持续改进工作组织方式,提高工作成效。评价前,科学制定评价方案和指标体系并充分征求意见,加强统筹规划,开展视频培训,做好事前准备。评价中,加强业务指导,建立“日跟进、周报告”制度,及时收集反馈意见。评价后,加强质量控制,逐个项目进行评价结果审理复核,统一评价标准,提高评价结果科学性和公平性。同时,年度结束后,首次向各监管局通报重点绩效评价项目结果应用情况,充分回应监管局关切。

三是积极发挥全国人大及人大代表的监督推动作用。创新思路,精心筹划,邀请全国人大常委会预算工委到财政部参加部分项目绩效评价报告审议会,取得积极成效。组织各地监管局在重点评价项目中,积极邀请全国人大代表通过多种方式参与评价工作,目前已邀请 43 位全国人大代表参加到绩效评价工作中,大大提高了财政评价的科学性、权威性和影响力。

四是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、广东等地进一步推动政府债务、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。

下一步,将持续优化工作机制,进一步推动重点绩效评价提质扩围。一是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,深入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。二是加强对重点绩效评价项目承担单位的过程指导,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。三是探索对社会保险基金预算、政府采购、地方政府债务项目开展重点评价,扩大政府投资基金、PPP 项目绩效评价范围。

问:在确保绩效评价结果有效应用方面,财政部采取了哪些措施?如何进一步推动和强化绩效评价结果应用?

答:一是持续推动绩效评价结果与预算安排挂钩。切实将绩效自评、部门评价、财政评价结果作为各中央部门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,大幅压减非刚性非急需支出,优化支出结构。2020 年上半年,财政部组织开展的某项转移支付资金绩效评价,即评即用,5 月底完成评价,6 月初下达 2020 年预算时就根据监管局和第三方机构评价结果削减相关预算近 20%,大大提高了时效性和权威性。

二是加大绩效评价发现问题督促整改力度。组织对 12 家中央部门和 9 项转移支付下发整改通知书,及时反馈绩效评价结果,采用清单管理和内控结合等手段督促部门和单位对评价发现问题进行整改。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,2020 年首次组织第三方机构对 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。

三是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

一个一级项目的绩效自评结果、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，以公开促应用、促改进、促规范。2020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。

下一步，将采取多种方式持续加强绩效评价结果应用。一是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，采用清单式管理，督促部门司和中央部门严格按照“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。二是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。三是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违反财经纪律等行为的，组织开展专项检查，充分发挥监督合力。四是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，加大绩效评价结果向全国人大报告和社会公开力度，逐步将转移支付绩效自评结果纳入报告和公开范畴，不断提高绩效评价透明度。

问：引入第三方机构参与绩效评价工作已成为加强预算绩效管理的重要措施。如何确保第三方机构参与绩效评价的规范有序？

答：一是加强行业调查和理论研究。多次邀请参与绩效评价的第三方机构进行座谈，围绕绩效评价技术标准和工作规范等进行探讨。利用世行技援项目、部省共建课题等，深入开展国内外绩效评价行业研究，探索建立中国特色的第三方机构监管制度。

二是开展第三方机构绩效评价报告质量抽审。借鉴注册会计师和资产评估行业监管经验，对第三方机构承做的绩效评价报告进行重点审核，对存在问题的第三方机构，通过约谈批评、问题警示等方式督促整改，有效整顿和规范第三方机构绩效评价秩序，在行业内引起强烈反响。

三是积极推进第三方机构绩效评价业务监管立法。一手抓扶植引导，一手抓规范管理，研究起草《第三方机构绩效评价业务监督管理办法（试行）》，开发

“全国绩效评价第三方机构信用监管平台”，通过放开市场准入、加强信用监管，引导和规范第三方机构执业行为。

问：就目前来看，绩效评价工作还面临哪些突出问题和挑战？下一步整体工作思路是什么？

答：目前绩效评价工作总体尚处于起步阶段，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。一是主体责任尚未压实，绩效意识有待提高。预算部门和单位的积极性和主观能动性尚需强化。部门内部财务部门和业务部门，以及不同部门之间也存在冷热不均的问题。地方绩效评价工作推进不均衡，地区之间存在较大差异，不同层级之间差异更大。二是绩效自评的客观性、规范性有待提升。实际工作中，部分地方和部门绩效自评流于形式，打高分现象还比较普遍，客观性和规范性明显不足。同时，绩效自评项目多、涉及面广，缺乏有效的制约和监督手段。三是绩效评价方式仍需创新。目前绩效评价指标体系还不完善，还没有相对成熟的评价指标库，不同评价主体设定评价指标的主观性较强，亟待完善。绩效评价方式方法相对单一，主要是抽样分析、数据比对、问卷调查、专家评价等，运用信息技术手段和大数据分析方法不足，成本效益分析方法还在探索。四是绩效评价结果的激励约束作用不强，应用仍是难题。总体上看，目前绩效评价结果的应用虽有所加强，但还不够理想。绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未完全建立，绩效评价发现问题的整改效果还需强化，绩效评价结果公开的质量也有待提高。

未来2—3年是绩效评价工作发展的关键时期和攻坚阶段，需要持续用力、深入推进。下一步推进绩效评价工作的总体思路是：贯彻落实党中央国务院全面实施预算绩效管理的战略部署和预算法及其实施条例，围绕促进积极财政政策大力提质增效和政府过紧日子的目标任务，坚持问题导向，突出工作重点，提高绩效评价质量，加强评价结果应用，强化评价激励约束，建立健全具有中国特色的绩效评价体系，为优化财政资源配置、深化财税体制改革、实现国家治理体系和治理能力现代化发挥重要支撑和保障作用。□