

# 以“财政审计联动”为突破口 推进全面预算绩效管理

湖南省财政厅党组书记、厅长 | 石建辉



来源：视觉中国

党的十九大以来，在财政部的精心指导和大力支持下，湖南加快推进全面预算绩效管理改革，各项工作取得积极进展。但在改革推进过程中，也面临着预算绩效管理权威性不强、绩效评价结果运用不足、部门协同配合不够等瓶颈问题。为破解这些难题，自2019年以来，湖南省财政厅积极探索建立财政审计协同联动机制，在湖南省审计厅的大力支持下，立足财政部门“把关守口”职能和审计部门“经济卫士”定位，通过预算绩效与审计监督的指标共商、信息共享、成果共用、整改共促，合力推动全面预算绩效管理真正落到实处。

## 主要做法

（一）强化指标共商，筑牢财审联动基石。理念一致、标准科学、相互融通的绩效评价指标和审计指标是财政审计协同推进预算绩效管理工作的基础。湖南财政、审计部门高度重视这项基础工作，采取联合调研、座谈研讨等方式，联合开展财政资金绩效评价及绩效审计指标的制定修订工作。财政部门作为财政资金绩效指标体系建立的责任主体，在研究制定财政政策、专项资金、部门整体支出绩效目标指标体系以及绩效评价指标体系时，广泛征求省审计厅的意见建议。如，2020年省财政厅成立课题组，成功申报省社科

联重大课题“全面实施预算绩效管理相关问题研究”。课题组在原指标体系基础上，重新建立了科技、教育、文化、经济建设、自然资源 and 环境保护等资金2400多条绩效指标和PPP等项目共性、个性指标2338条。这些指标都向省审计厅充分征求意见建议并有效吸纳。

（二）强化信息共享，突出财审联动重点。加强信息互通和资源共享是推进财审联动的重要支撑。湖南财政、审计两部门在制定各自年度工作计划时加强沟通，科学确定年度重点绩效评价项目和重点审计项目，做到各有侧重、相互补充，以节约资源，减少重复检查。审计部门参考财政预算安排、重大支出、政策扶持重点等信息，确定审计工作计划；财政部门对审计监督发现问题较多的省级专项和项目支出，开展重点绩效评价。如，省审计厅在2019年度省级预算执行审计中发现，省预算内基本建设投资中有16个子项未按支出方向分别设置绩效目标，9个部门项目资金连年结转，省财政厅据此将省预算内基本建设和这9个部门列为2020年重点绩效评价对象。又如，根据投资专项审计情况，省财政厅对某铁路征地拆迁项目开展事前绩效评估，实现压减投资8亿元，占概算金额的17.8%，同时建议审计部门对该项目的竣工结算开展专项审计。此外，财政审计两家采取文件抄送、情况通

报、会议交流等方式，交流财政审计及其他专项审计、绩效评价、财政监督管理等方面情况，共享信息资源，提高工作效率。如，省财政厅推动省审计厅在对市县领导干部开展经济责任审计时，将财政供养人员管理纳入重点审计事项，防止人员支出膨胀，挤占有限的财政资金。

（三）强化成果共用，提升绩效管理效能。结果难以得到全面运用是预算绩效管理的关键症结，也是财审联动要着力破解的一个难题。省审计厅把财政绩效评价、财政监督管理中发现的重大问题线索，作为重点审计内容，并及时向省财政厅通报审计中发现的财政财务管理问题，提出加强财政管理的意见建议。省财政厅在遵守审计信息保密要求的前提下，将审计成果作为政府绩效评估中财政管理指标的重要计分依据，并应用到预算安排和调整中，视情采取收回资金、调减预算、暂停拨款、中止项目等措施，确保财政资金安全高效使用。2019年，省财政厅综合运用财政绩效评价和审计监督成果，将省级专项从75项压减到47项，收回省直部门结转结余资金15亿元，资金资产盘活成效较为显著，省政府办公厅以政务信息形式上报国务院办公厅，得到国务院主要领导肯定批示。2020年，省财政厅进一步强化成果利用，加大工作力度，压减收回省直部门非重点、非刚性资金近40亿元，全部用于民生等重点支出。目前，财政部门正综合前期绩效评价和审计监督成果，研究将其全面运用到2021年省级部门预算编制之中。

（四）强化整改共促，健全源头治理机制。财审联动的最终目的，就是要聚焦绩效评价和审计监督发现的问题，共同督促责任单位抓好整改落实，提升预算绩效，同时针对发现的管理漏洞和工作短板，扎牢织密制度笼子，建立健全源头治理长效机制，从根子上防止问题再次发生。2020年以来，针对绩效评价发现的问题，省财政厅发出绩效评价整改通知书57份，要求整改问题410个；省审计厅工作报告反映财政财务问题825个，已移送违法违规问题线索40件。截至10月底，财审联动共同督促审计查出问题的整改，全省各级财政确认收入并缴库22.51亿元，归还原渠道资

金10.85亿元，盘活使用或统筹纳入预算管理31.84亿元，调账处理5.71亿元。出台了进一步加强省级预算单位银行账户及资金管理的工作方案，对省直预算单位的实有资金账户开展了全面清理，有27个银行账户已清理撤销，1个银行账户正在办理注销手续。在“治标”的同时，更加注重“治本”，省财政厅通过梳理分析审计监督和绩效管理中的常见共性问题，推动各级财政部门出台了规范财务管理、硬化预算约束、加快预算执行进度、盘活财政存量资金资产、加强政府债务管理等制度文件共116项，进一步规范了财务管理，维护了财经纪律，提升了财务管理水平和财政资金使用绩效。

### 主要困难和问题

以“财审联动”为突破口，推进全面预算绩效管理是一项全新的改革尝试，没有任何经验可供参考和借鉴，只能大胆探索，先行先试，摸着石头过河。在工作推进中，也遇到了一些困难和问题，主要表现在以下三个方面：

（一）财审协同联动的合力有待进一步提升。一方面，两个部门内部“整体作战”能力需提升。湖南财政、审计两部门高度重视财审联动工作，两家“一把手”亲自抓，分管厅领导具体抓，并且分别明确了牵头处室，其中财政厅为绩效管理处，审计厅为财政审计一处。全面预算绩效管理涉及方方面面，需要汇集全厅各处室、各单位的力量，拧成一股绳全力推进。以省财政厅为例，除联席会议5个固定列席处室、单位外，还约了15个涉及预算管理和资金绩效的处室在开展相关工作时密切配合。由于工作点多线长面广，且财审联动处于运行初期，各处室“各自为战”的意识还没有完全打破，许多工作开展起来还难以完全做到整齐划一、步调一致。另一方面，两个部门之间“联合作战”能力需提升。根据联席会议制度安排，财政、审计原则上每半年召开一次联席会议，特殊情况可随时召开，共同研究财审联动工作的重大问题。但由于财审联动机制才刚刚建立起来，两家在开展相关工作时，缺乏部门间协同作战的意识和经验，导致部分“指标共商、信息共

享、结果共用、整改共促”的要求未能及时全面落实。

(二)财审协同联动的范围有待进一步拓展。一是支出绩效介入较多,收入绩效涉足较少。“收”与“支”是财政工作的一体两面,目前财审联动重点关注的是财政资金使用是否合规高效,对收入征管的规范性、收入质量的真实性等方面关注较少。在当前新冠肺炎疫情影响仍未完全散去、经济下行压力加大、减税降费力度空前的特殊背景下,财审联动要将收入绩效纳入重点关注内容,督促涉税部门做到依法征收、应收尽收,严防违规征税摊派等事件的发生。二是资金绩效介入较多,资产、资源绩效涉足较少。资金、资产、资源(简称“三资”)是宝贵的国家财富,丝毫不可被浪费和侵蚀。财政、审计作为政府的重要监管部门,在确保“三资”安全高效上,目标是一致的、职责是相近的。当前,财审联动更多聚焦财政资金的使用绩效,对资产、资源管理的规范性、利用的有效性涉足不多,亟需深度介入,共同维护国家资产、资源安全,提高配置使用效益。三是专项绩效介入较多,综合管理绩效涉足较少。目前,在财政、审计两部门的共同努力下,湖南所有省级专项绩效目标全部报送省人代会审议,所有省级专项都开展了三年整体绩效评价、重点评价和审计监督,并根据审计及绩效评价结果,实行“一个专项一个管理办法”,资金管理总体较为规范。但在其他财经管理领域,如存量资金盘活、政府债务风险防控、PPP及政府购买服务管理、政府采购监管、财政专户管理、财政供养人员控制、国外贷款利用、预算法及其实施条例执行等,还有大量的“富矿”可挖掘,还有大量的潜力可盘活。

(三)财审协同联动的机制有待进一步完善。一是向上看,亟待建立定期汇报机制。财审联动是一个“下刀子”“动奶酪”的改革举措,必然会触碰一些部门、单位的既得利益,必须高位推动才能取得实质性进展。目前,财审联动工作虽然纳入了湖南省委深改委年度改革事项和省政府年度工作要点,但尚未建立起向财政部、审计署及省委省政府定期汇报的工作机制,依照法定程序向省人大报告工作开展情况的机制也有待进一步完善。二是左右看,亟待健全压力传导机制。预

算绩效管理改革的责任主体是各部门、各单位。虽然预算绩效管理已推行多年,但不少单位“重争资、轻管理;重分配、轻绩效”的观念根深蒂固,缺乏实施预算绩效管理的内生动力。在当前预算紧平衡成为新常态的背景下,要以财政、审计两部门联动为基础,逐步争取将人大、纪检监察、财政部湖南监管局、审计署长沙特派办等机关、单位纳入联动范围,倒逼各部门、单位真正树立绩效理念,全面推进预算绩效管理,提升“花钱问效、无效问责”的责任感和威慑力。三是向下看,亟待完善市县跟进机制。在省财政、审计两部门的大力推进下,目前湖南有部分市县建立了财审协同联动推进全面预算绩效管理机制,有的还取得了初步成果。但客观来看,市县财审联动普遍还处于观望状态或者起步阶段,有的地方形式上是搭建起来了,但实质上还未有效运作,需要更高层次高位推动、示范引领,并提供可复制的操作模板。

### 未来工作思路

(一)统筹协调,以“三个加快”持续夯实基础。一是加快完成制度设计与优化。目前,湖南财政、审计部门已搭建财审联动的总体框架,立好了“四梁八柱”,但对于“指标共商、信息共享、成果共用、整改共促”四个子维度,还正在研究具体可操作的实施细则。下一步,省财政、审计将紧密配合,加快推进步伐,以问题为导向,对现有制度安排进行优化升级,并尽快出台四项配套细则,形成一个覆盖财审联动全流程的操作手册,为市县和外省提供工作模板。二是加快建立工作报告机制。及时总结财审联动的工作进展和经验做法,并向财政部、审计署做好汇报。建立健全依照法定程序向省人大汇报相关工作的机制。工作报告机制按时间分为定期和不定期两种形式,原则上每年报告一次总体工作情况,必要时不定期进行报告;按内容分为综合报告和专题报告,综合报告主要报告财审联动推进预算绩效管理的综合情况,专题报告主要就财审联动重点领域、重大举措、重大问题进行专门报告。三是加快推进“上下左右”立体联动。督促市县和省直部门、单位积极行动起来,市州、县市区政府主要负责

人要亲自研究部署财审联动工作，比照省级建立联席会议制度，制定工作方案和操作细则，确保年底前各市州、县市区全面完成改革；各省直部门、单位要层层压实相关责任，全力配合开展工作。定期开展专业培训，培训对象为省市县财政、审计干部以及省直部门、单位财务负责人，每年分批培训，力争三年实现干部培训全覆盖。广泛利用各种媒介和平台，加大对财审联动的宣传推介，在全社会形成“重绩效、讲绩效、抓绩效、用绩效”的良好氛围。

(二)深挖潜力，以“三个并重”逐步拓围扩面。一是坚持支出绩效与收入绩效并重。在持续做好财政支出绩效管理的同时，将财政收入也纳入绩效管理范畴，明确相关标准、范围与重点，引导各级严格落实减税降费政策，培育厚植优质财源，巩固提升财政收入质量成果。二是坚持资金绩效与资产、资源绩效并重。在抓好财政资金使用绩效的同时，加强对资产管理的监管，压实单位产权管理责任，盘活存量资产，提高资产配置效率，实现国有资产安全完整和保值增值，将资产绩效不合格单位作为财政、审计的重点监督对象，督促其切实加强整改。主动对接国土资源部门，将国有资源纳入财审联动监管范围，联合加强对国有资源的绩效管理，确保国有资源合规高效利用。三是坚持项目资金绩效与政策管理绩效并重。根据国家治理能力和治理体系现代化目标，立足财政、审计部门作为政治机关的定位，不仅要关注重大资金的使用绩效和重大项目的管理效益，更要关注重大政策立项的必要性、投入的经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等方面，以及政府综合治理的投入产出效益等政策管理绩效问题，包括政府债务管控、财政供养人员、招商引资成效等。

(三)紧盯重点，以“三个聚焦”着力服务大局。一是聚焦直达资金使用绩效。中央直达资金是帮助基层和市场主体渡过当前难关的“救命钱”。湖南省将推动实现财政、审计、人民银行、政府督查、纪检监察“大联动”，协同开展中央直达资金的绩效评价和专项审计，加强直达资金执行进度和绩效目标实现程度的事中监控，坚决处理截留挪用、弄虚作假、资金沉淀等问题，

确保资金及时拨付、精准使用、安全高效，促进资金直达市县基层、直接惠企利民。二是聚焦“新基建”资金使用绩效。新基建布局及建设成效直接关系我国未来发展持久竞争力，是当前中央强力推进的重大工作。湖南省将联合财政审计力量，重点关注投资超概算、扩大投资规模、提高建设标准、增加建设内容，以及政绩工程、“面子”工程、损失浪费等问题，促进规范投资行为，提高投资效益，防范廉政风险。三是聚焦政府债务管理绩效。政府债务风险管控事关国家经济安全和社会稳定，是一个系统性、全局性问题。财政、审计将进一步密切配合，加快出台《政府债务项目绩效管理办法》，强化政府债务项目绩效评价，提高债务资金使用绩效。加大开展政府债务审计监督力度，从严整治市县政府违规举债行为，核实一起、问责一起、查处一起。

(四)用好成果，以“三个突出”全面提升实效。一是突出综合运用。先从预算执行和其他财政收支审计成果运用入手，重点关注财政存量资金的盘活、预算单位特设账户和往来款清理、资产配置管理及处置、专项资金管理及优化等方面的问题，同时将重大政策跟踪审计、投资审计、经济责任审计、自然资源审计和其他审计成果，整体打包、综合运用到预算安排和调整中，应用到政府绩效评估中，应用到市县财政管理工作绩效考核与激励中，并逐步实现与党政领导干部的履职考核、提拔任用、追责问责直接挂钩。二是突出标本兼治。聚焦绩效评价和审计监督发现的问题，联合督促责任单位拉条挂账、清零销号抓好整改，着力解决被审计单位和预算单位“屡审屡犯、屡评屡犯”问题。同时，坚持标本兼治，对于财审联动发现的体制机制问题，及时打上制度“补丁”，堵塞管理“漏洞”，进一步规范财政管理、维护财经纪律，不断提升财政法治管理水平和财政资金绩效。三是突出震慑效果。结合财审联动改革实际，逐步把推进全面预算绩效管理协同联动范围扩大到省人大、省纪检监察委、财政部湖南监管局、审计署长沙特派办等机关、部门和执纪执法单位，进一步放大绩效评价和审计监督成果，提升全面预算绩效管理的权威性和震慑力。□

责任编辑 张小莉 梁冬妮