

专项资金和专项转移支付预算绩效管理重点解析

刘国永 | 王瀚麒

财政支出可划分为基本支出和项目支出，而专项资金和专项转移支付均属于广义上的项目支出范畴。当前我国预算绩效管理以项目支出（广义）为主，在开展绩效管理时往往采用同一套方法和路径，未对专项资金和专项转移支付资金的管理特征进行研究和总结，其预算绩效管理工作缺乏有效的针对性，难以适应预算绩效管理的新要求。随着预算绩效管理工作的不断深入，有必要进一步细分支出预算类型，结合支出预算的定位，全面且有重点地回应预算绩效情况，探索如何有的放矢地开展财政支出预算绩效管理工作，提高预算绩效管理的效率和效益。

专项资金与专项转移支付预算绩效管理要点

（一）专项资金预算绩效管理要点。针对专项资金管理和使用中存在的共性问题，预算绩效管理要在项目支出（狭义）的基础上，进一步关注专项资金分配合理性，加强专项资金与项目管理的衔接，关注专项资金整体绩效情况，并回应专项资金所支持的财政支出政策目标的达成情况。

一是注重对应政策关联，回应政策目标实现情况。专项资金的设立通常是为了支撑某项财政支出政策的落

实，具有明确的法律、行政法规或政府具体文件规定作为依据，具有配套的专项资金管理办法，明确专项资金政策目标、资金用途和适用范围、组织管理，项目申报、审核的环节，专项资金申请、审核和拨付的流程，以及绩效管理和监督检查要求等。在以专项资金为评价对象开展预算绩效管理时，需重点关注专项资金所支持的财政政策目标的实现状况。结合预算绩效管理所处的时间节点，通过分析政策设立依据的充分性，政策执行的规范性、公平性，以及政策绩效目标的达成情况，检验专项资金设立的必要性、分配的合理性，使用的经济性、效率性、效益性，从而反思政策本身的必要性和合理性，对政策修订完善、清理整合、组织实施和资金分配使用提出优化建议，为有关部门提供重要决策参考依据。

二是关注专项资金分配合理性，探索建立专项资金扶持标准。当前财政资金基本推行的是“人员经费按标准、公用经费按定额、专项经费按实际”的分配模式，但对于专项资金如何按实际分配却缺乏一定的依据和科学合理的标准。专项资金分配过程中主观性较强、随意性较大，导致存在资金分散、扶持领域不聚焦、扶持标准激励作用较小等问题，影响资金效

益实现。在我国财政管理实践中，专项资金往往是先有资金总额再有具体的项目。在此背景下，专项资金的支出绩效在较大程度上取决于其政策设计和资源分配的科学性。因此，往往需要通过关注专项资金扶持方向、扶持范围、扶持对象、扶持条件、扶持标准和扶持方式等的合理性，并结合专项资金政策定位，分析其扶持方向是否与政策目标、客观需求相符合，扶持领域是否符合当地经济社会发展的需要、重点是否突出明确，扶持方式是否能够对扶持对象起到有效的引导和激励作用等，从而为专项资金分配提供参考建议。专项资金扶持标准的研究成为影响当前专项资金分配绩效的关键点，也是难点，需要大量数据的积累，借助智能化的手段，通过一系列的分析模型进行探索。如职业培训补贴专项资金，需在确定补贴职业的基础上确定补贴标准。补贴标准需要根据培训职业、级别等基于大量数据支持培训成本测算，并综合大量受训者的费用承担能力确定。

三是加强专项资金与项目的关联性，反映专项资金整体绩效。通常，一个专项资金用于支持若干项目，每个具体项目还可能由若干个子项目构成，专项资金整体绩效目标的达成需要具体项目合力实现。专项资金定位

于支持特定的政策，其目标较为中观和宏观，而具体项目的目标通常是落实到微观层面。在实际管理过程中，事先设计的宏观、粗略、定性的专项资金总体绩效目标，无法与事后申报的微观、精细、量化的项目绩效目标联系起来。相互绩效关联脱节，致使在以绩效目标为导向的管理过程中，绩效目标本身无法具体发挥作用，管理效果难以得到显现。项目实施层面，目标主要考察单个具体项目的产出和效果，但专项资金更要关注整体绩效，需要在关注政策决策、资金分配管理的同时，掌握项目的基本事实情况，重点把控政策的整体效果，包括特定的政策效果和可能的外溢性效果。在此基础上，更重要的是要分析各项目的目标对专项资金整体绩效的支撑程度。如某地区的中小企业发展专项资金，其扶持方向可能达到十个以上，每年度扶持的项目数量更是可能多达几百个。在考察该政策的绩效时，一方面，需要对政策扶持的具体项目情况进行调查；另一方面，更要关注政策对中小企业发展的引导和促进作用，并对项目以及相关扶持方向对政策目标实现的支撑情况进行分析。

(二) 专项转移支付预算绩效管理要点。专项转移支付作为专项资金的一种，也要遵循专项资金的绩效管理要求。同时，在转移支付预算绩效管理的过程中，应以财政转移支付制度推进地区间基本公共服务均等化目标为基础，关注转移资金与中央和地方，以及省级以下各级政府事权和支出责任划分的匹配性；关注转移支付绩效目标的完成情况，及时清理整合转移

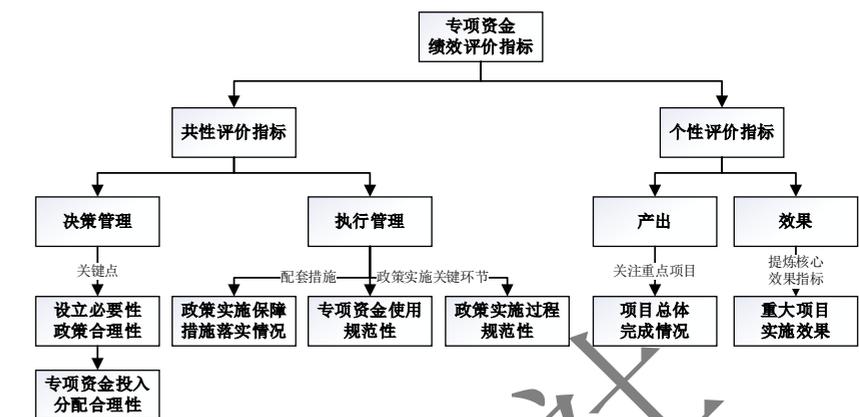


图1 专项资金绩效评价指标体系设计思路

支付，规范专项转移支付资金管理办法，严格控制新设专项。

一是关注转移支付结构，事权和支出责任划分的匹配性。在预算绩效管理过程中，应当关注各级政府之间财政事权和财权的匹配性。按照《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》要求，属于中央委托事权的项目，可由中央直接实施的，原则上调整列入中央本级支出。属于地方事权的项目，划入一般性转移支付。确需保留的中央地方共同事权项目，以及少量的中央委托事权项目及引导类、救济类、应急类项目，关注其是否建立健全定期评估和退出机制，是否对其中目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目予以整合，以严格控制同一方向或领域的专项数量。新设立的专项应关注其是否有明确的政策依据、政策目标、资金需求、资金用途、主管部门和职责分工。

二是按照资金涉及范围，明确各级绩效管理责任。根据专项转移支付资金涉及的主体范围，其绩效包含三个层次，即资金整体绩效、区域绩效

和项目绩效。由于专项转移支付预算管理流转的政府层级和涉及的管理主体较多，为有效落实转移支付资金的绩效目标，更需要明确各级政府和部门在专项转移支付预算绩效管理中的责任。以中央转移支付为例，中央主管部门和财政应对转移支付整体绩效负责，关注的是转移支付在促进地区间财力协调和区域均衡发展，提升区域公共服务均等化等宏观目标的实现；接受转移支付的省级主管部门和财政，负责本地区所涉转移支付资金的具体管理工作，对本地区的绩效目标的达成情况负责；省级以下财政部门、主管部门及具体实施单位等负责具体项目绩效，对具体项目绩效目标的达成情况负责。其中，省级主管部门作为转移支付资金的过渡部门，向上应按要求向中央汇报本地区转移支付绩效完成情况，向下负责专项转移支付资金的分配，监督检查下级财政部门、主管部门的资金绩效。

三是关注分配因素合理性，深入挖掘因素内涵。目前转移支付资金区间的分配多采用因素法。按因素分配存在的最大问题是分配因素较为粗

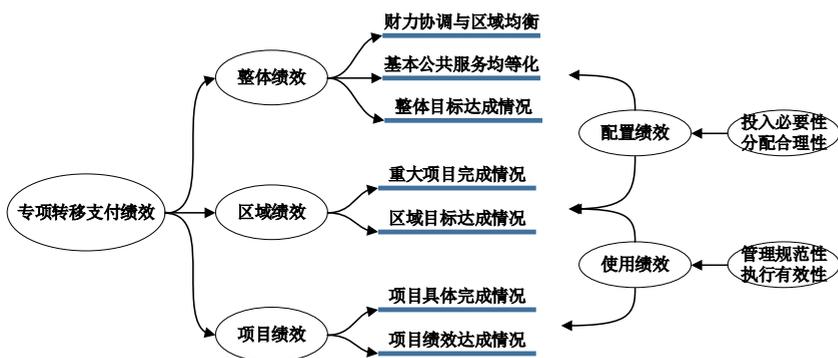


图2 专项转移支付资金绩效评价指标体系设计思路

略，多采用人口、性别、财政收入系数、国家政策等整体比例作为依据，忽略了资金使用方向和该地区实际需求的关联，无法突出资金分配对公共服务诉求的回应情况，也难以保证分配方式对项目实施单位的激励作用，导致转移支付资金具体使用方向与设立初衷偏离，无法有效发挥资金的使用效益。针对现有分配因素较为粗略、绩效分配实现度不高的基本状况，应当深入挖掘因素内涵，提升资金绩效在区域间分配的科学性。主管部门应积极探索资金分配机制，采用因素法加资金分配因子，并合理确定权重，设计科学规范的分配方式，必要时征求有关部门的意见，确保资金分配公平公正、科学高效。同时，扩大竞争性资金分配范围，并逐步从事前申请转变为事中、事后奖励。

绩效评价指标体系设计的基本思路

总体而言，无论是项目支出、专项资金还是专项转移支付，绩效评价指标体系的设计都应该紧紧围绕预算绩效管理重点展开。针对不同的评价对象，资金设立的定位和目的存在

差异，需要分层、分类梳理。当前，项目支出绩效评价已经形成一套相对成熟的共性评价指标体系框架，本文主要对专项资金与专项转移支付预算绩效评价指标体系设计思路做简要介绍，以为后续研究提供一定的参考。

(一) 专项资金绩效评价指标体系设计。基于专项资金设立通常是为了支持特定的政策实施，专项资金绩效评价指标体系建议按照政策评价的思路来设计，也可以分为共性评价指标和个性评价指标两部分。

共性评价指标主要包括政策决策管理和政策执行管理。政策决策主要考察专项资金设立必要性、合理性、公平性以及专项资金分配合理性等；政策执行则考察相关保障措施的充分性、关注专项资金使用和政策实施的规范性和效率性。对政策实施规范性的考察应结合对政策实施过程的分解，对关键环节的控制有效性设置指标进行评价。

个性评价指标主要是政策对应专项资金的产出和效果。专项资金的绩效要充分反映专项资金的整体绩效：产出指标方面，要综合考察专项资金

对应项目的完成情况，可以按照支出方向或支出内容对产出进行分类；效果指标设计上，一方面以专项资金对应的政策目标为导向，选取最能代表政策实施效果的指标，另一方面要加强专项资金与项目绩效之间的关联性，可以以资金投入数量为基础，结合专项资金明确的重点投入方向，筛选关键项目绩效作为专项资金的整体绩效，做到点面结合。

(二) 专项转移支付绩效评价指标体系设计思路。专项转移支付涉及的管理层级与资金使用环节更多，专项转移支付预算绩效评价指标体系与预算管理对应同样可以分为三个层次：一是专项转移支付的设立层级，关注资金配置绩效，重点在于考察专项转移支付设立的必要性，财权与事权是否匹配；考察转移支付对财力均衡以及基本公共服务均等化是否具有促进作用。二是接收专项转移支付的区域，一方面要设置指标考察资金二次分配的合理性，对管理机制建立健全情况进行考察，评价其资金投入方向和使用规范性；另一方面要对区域目标是否达成进行考察，评价指标体系设计思路与专项资金基本相同，应以专项转移支付设立的目的为导向，结合对重大项目绩效情况的考察完成。三是具体项目实施单位，作为资金的具体使用单位，重点考察具体项目的完成情况，关注资金和项目管理执行的有效性。□

(作者单位：上海财经大学公共绩效研究院 南京闻政信息科技有限公司)

责任编辑 李艳芝