

提高属地中央预算单位项目绩效评价效果的几点建议

曹志朋

项目支出绩效评价是全面实施预算绩效管理的重要组成部分，2020年财政部印发的《项目支出绩效评价管理办法》（以下简称《办法》）指出，项目支出绩效评价是指财政部门、预算部门和单位，依据设定的绩效目标，对项目支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的测量、分析和评判。在中央政府带头过紧日子、中央本级支出安排负增长的大背景下，持续抓好项目支出绩效评价，有利于属地中央预算单位发挥项目的特定事业功能，提高财政资金使用效益，更好地保障其履行职能。

项目绩效评价存在的问题

属地中央预算单位为履行中央部门赋予的重要职能，根据各自的职能特点和工作需求而申请设立的项目，具有明显的部门特征，其资金支出由中央财政保障。按照全面实施绩效管理和“全过程、全方位、全覆盖”的原则，所有项目均需进行绩效评价，做到“花钱必问效、无效必问责”。实际工作中，属地中央预算单位的项目支出绩效评价还存在许多问题。

（一）部分中央预算单位对项目绩效评价重要性缺乏足够认识。一是项目单位尚未完全树立绩效管理理念。

有的单位绩效目标的设置内容模糊，标准较低；有的单位主要关注立项申请和批复、经费额度多少，忽视预算执行和资金使用效果；有的单位项目绩效自评工作流于形式，不论项目进度、效果如何，自评结果基本都是“优、良”，没有“中、差”，自评结果未能如实反映项目执行成效；有的单位甚至直接将项目绩效自评工作委托给第三方机构，项目单位参与度不高，评价结果质量难以保证。二是项目单位内部职责不清，评价工作与项目实际脱节。项目执行部门是完成项目的主体，对项目绩效评价指标的设定最具发言权。但实际工作中，部分单位的项目申请工作由业务部门负责，而项目绩效自评工作由财务部门负责，部门之间缺乏沟通，填报的指标数据相互脱节；有的单位把业务部门排除在外，绩效评价工作由不掌握项目专业知识的财务人员承担，“闭门造车”现象较为普遍；有的单位自评结果全凭业务处室填报，财务部门做起“甩手掌柜”，没有起到把关审核作用。这些现象导致项目单位的绩效自评结果不准确、不真实，评价质量不高。三是中央部门评价与项目单位自评关联度低，部门导向作用弱化。项目单位的项目绩效自评是部门评价的重要基础

和依据，中央部门应当充分发挥部门评价的导向作用，推动部门整体绩效评价工作提质增效。目前执行的项目多数都是常年滚动的“老”项目，资金规模较大、涉及业务面较广，项目绩效自评也存在诸多问题。一方面这些项目的绩效自评工作由项目单位全过程主导，自评结果普遍得分高；另一方面中央部门通常默认这些项目的绩效自评结果，对下属单位自评工作缺少监督和指导，自评工作质量好的未获得肯定，质量差的也未受到批评，问题长时间积累，项目执行效果与自评结果存在一定的偏差。最终形成了“自评结果成绩斐然、执行效果中规中矩、支出惯性越来越强”的经费保障局面，“老”项目“大而不倒”的趋势十分明显。

（二）项目绩效评价体系存在多个“不统一”的现实矛盾。一是项目单位未按规范设置绩效指标，造成评价体系不统一。属地中央预算单位的项目多为实现特定职能目标而设立，与单位性质和职能息息相关，如税务系统有税收征管项目，海关系统有海关缉私项目，民航系统有民航基金项目等，不同属性项目的绩效目标之间差异较大，可比性不强。为保证绩效评价体系的一致性，《办法》对一级绩效

指标如何分解细化为二、三级绩效指标，提供了一套完善的指导方法和明确的设置要求。但实际工作中，部分单位未按规定的方法对一级绩效指标进行完整分解和细化，造成项目之间二级绩效指标可比性差，进而传导到三级绩效指标的设定，最终形成了一个单位一个评价体系的“烟囱式”自评结果，也使得属地中央预算单位之间相同或类似项目的绩效自评结果缺乏横向可比性。二是项目单位经常性支出的公用属性或项目属性的界限划分口径不统一。长期以来，项目单位在项目经费中安排经常性公用支出的问题是较为普遍的。其中一个重要原因是部分经常性支出的属性不清晰，界限口径模糊，既可以作为公用支出，也可以在项目支出中列支。加之项目单位缺乏“刀刃向内”力度，“项目支出公用化”的问题始终未能得到有效解决。随着非急需非刚性支出压减力度逐年加大，此类问题不但势头不减，反而有扩大趋势。一方面表现是在预算编制时，个别单位有意设计项目内容，将部分公用支出如会议费、水电费、物业管理费等编入项目经费，以规避公用经费压减带来的经费矛盾；另一方面表现是在预算执行过程中，将一些公用属性的经常性支出，如差旅费、培训费等在项目支出中列支，常以误操作为名，行经费挤占之实。如果划分口径不统一，项目中此类支出占比过高，势必影响预算单位实现项目的既定职能目标。三是第三方机构资质标准不统一。项目单位聘请第三方机构进行项目绩效评价，是目前很多单位通行的做法，第三方机构可

以提供绩效评价所需的专业知识和工作经验，减轻项目单位工作量，达成双赢。但在工作中发现，一方面，项目绩效评价工作未设置明确的准入门槛，部分入围的第三方机构专业能力不足，所提供的评价结果质量较差；另一方面，部分项目单位对第三方机构既缺乏激励机制又没有约束动力，通常采取消极处理方式，即默认采纳其提供的评价结果。

（三）项目绩效评价结果应用机制不完善。一是项目单位自评“自圆其说”，改进动力不足。根据《办法》，属地中央预算单位应当自主实施项目绩效自评，按照“谁支出、谁自评”的原则，落实资金使用单位绩效主体责任。但实际操作时，从项目绩效目标的设置到指标值设定和评分，再到绩效评价，都是由项目单位主导实施的，最终得出的自评结果是：绝大多数项目自评效果好，得分高，可能仅在资金执行率这个刚性数据上被扣分。单位自评成了名副其实的“自编自导、自演自评”，各单位改进绩效评价方式方法的源动力不足。二是部门评价“不愿揭短”，导向作用不大。《办法》要求，部门评价应在单位自评基础上开展，要“突出重点、兼顾一般”，优先选择部门履职的重大改革发展项目，原则上应以5年为周期实现部门重点项目绩效评价全覆盖。实际工作中，部门对下属单位开展项目绩效评价工作，经常受老项目“大而不倒”的影响，迫使部门更多是以所辖单位上报的自评结果为依据，而对存在的问题选择性地“视而不见”，对各项目单位优化项目管理、提高资金使用效益发挥的导向

作用不大。三是财政评价“分身乏术”，调整空间有限。《办法》明确财政评价要“优先选择贯彻落实党中央、国务院重大方针政策和决策部署的项目，覆盖面广、影响力大、社会关注度高、实施期长的项目”，周期性地组织开展重点项目绩效评价。实际情况是，财政部要完成对中央各部门本级的一级项目的绩效评价全覆盖，评价力量已是捉襟见肘，而对属地中央预算单位的项目绩效评价主要依靠各地监管局实施，虽然监管局能够按照财政部安排，在开展年度决算审核时进行项目绩效自评工作的审核，就地就近发现一批问题，但每年能够覆盖的项目范围还比较小，推进属地中央预算单位提高项目资金绩效的效果比较有限。

加强项目绩效评价的建议

（一）加强评价体系顶层设计，树立“花钱问效”的绩效观念。一是强化中央部门及其所辖预算单位各级干部的绩效意识，重视和参与项目绩效评价工作，增强“花钱问效”理念，层层传导压力，上下联动，带动单位整体树立绩效评价观念。二是绩效管理部门要加强绩效评价政策学习，掌握绩效评价工作基本要求和评价技能，协调业务部门合理设置指标体系，合力提高项目绩效评价工作水平。三是优化项目库，对现有项目进行梳理和微调，并打破“老”项目固有的执行模式，使项目预算内容更加科学合理、依据充分、精细节约，以适应新环境、新形势、新要求，促进和保障部门发挥职能作用。四是管理好第三方机构，既要设定入围门槛，又要设立退出机