

其他“三本预算”绩效评价思路初探

刘国永 | 赵鸿燕

摘要：近年来，各地在预算绩效管理方面的研究及实践主要集中在一般公共预算领域。随着四本预算的统筹加强，如何构建适用于其他政府预算的绩效管理体系将成为今后一段时期我国预算绩效管理改革的重要内容。

关键词：预算绩效管理；四本预算；指标体系

近年来，各地在预算绩效管理方面的研究及实践主要集中在一般公共预算领域。对于使用其他政府预算资金的支出项目，其绩效管理也多沿用一般公共预算项目支出的思路，尚未充分体现其他政府预算的管理特征和要求。随着四本预算的统筹加强，如何构建适用于其他政府预算的绩效管理体系将成为今后一段时期我国预算绩效管理改革的重要内容。

开展其他政府预算绩效评价的必要性

我国推进预算绩效管理多年，财税体制改革不断深化，预算管理制度持续完善，财政资金使用效益不断提升。与此同时，作为我国政府预算重要组成部分的其他三本政府预算，却尚未全面纳入绩效管理，与一般公共预算相比存在较大差距。该部分资金如不纳入绩效管理，一方面，不符合全面实施预算绩效管理“全覆盖”的

要求；另一方面，随着其他政府预算和一般公共预算之间的衔接进一步加强，不能真实、全面反映财政收支总体绩效和政府履职成果。此外，其他政府预算的设立均有较强的国家宏观战略意义。随着当前我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，为充分有效发挥财政职能，体现国家战略和意志，绩效管理覆盖全部政府预算是必然之举。

其他政府预算绩效管理开展情况

近年来，中央和地方不断建立完善其他政府预算绩效评价工作的制度规范，并积极开展实践探索。2012年，财政部发布通知对2008—2011年安排的“国有经济和产业结构调整”“兼并重组”等支出项目开展绩效评价，并给出了效益部分的评价指标体系框架，这是中央层面对国有资本经营预算开展绩效评价的尝

试。2016年，财政部首次在预算批复时一并批复绩效目标，把范围从一般公共预算扩大到政府性基金和国有资本金预算。2017年，中央部门决算中“首晒”政府性基金预算项目绩效。2017年9月，国资委发文对当年度中央国有资本经营预算支出事项较多或支出金额较大的中央企业开展绩效评价。2019年9月，国资委印发对中央企业国有资本经营预算支出执行的监督管理办法，明确要探索建立中央企业国有资本预算绩效评价制度，必要时可组织第三方机构开展重点绩效评价。

地方层面，2013年北京市已开始了国有资本经营预算绩效管理试点工作，河南省制定了省级国有资本经营预算支出绩效评价管理试行办法。2014年新疆维吾尔自治区财政厅出台了国有资本经营预算支出绩效评价管理暂行办法。2017年山东省政府预算编制实现了其他政府预算绩效目标管

表 1 政府性基金综合运行评价参考指标体系框架

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	
基金设立	基金出台	基金设立必要性	基金设立合法性	
		设立程序规范性	基金设立程序规范性	
		目标合理性	基金设立目标合理性	
		交叉重复情况	基金清理情况	
	基金内容	内容合理性	基金征收要素合理性 征收操作可行性	
		规模合理性	基金征收规模合理性	
方式合理性		基金征收方式合理性		
基金实施	预算管理	收入预算管理科学性	收入预算编制合理性 收入预算执行率	
		支出预算管理科学性	支出预算编制合理性 支出预算执行率	
		收支预算监督有效性	收支预算调整规范性 收支预算监督有效性	
	收缴管理	征收管理机制健全性	征收管理机制健全性	
		缴库机制健全性	应收尽收率 及时上缴国库率	
	支出管理	专项债务支撑机制健全性	政府性基金收入项目分类发行专项债券规范性 基金偿债机制健全性	
		财务管理有效性	财务管理制度健全性	
			票据管理规范	
			会计核算规范性	
	基金专款专用率			
	项目管理有效性	项目管理制度健全性 管理制度执行有效性		
	基金实施绩效 (以民航发展基金为例)	产出指标	数量指标	补贴计划完成率
			质量指标	补贴标准执行度 建设及信息化类项目质量达标率
			时效指标	补贴资金下拨及时性 建设项目施工进度计划符合度
		效果指标	社会效益	航班客座率
航班运载率				
飞机日利用率				
航班正常率				
航空运输总周转量				
旅客周转量占比提升率				
通用航空生产作业小时增长率				
运输飞行百万小时重大及以上事故率				
经济效益				亏损民用机场下降率
生态效益	吨公里油耗和二氧化碳排放下降率			
可持续影响力	长效机制健全性	基金沉淀资金调控机制 引入社会资本机制健全性		

注：民航发展基金支出方向包括民航基础设施建设、航线及机场补贴、民航节能减排、通用航空发展等方面，因此产出和效果指标需结合这些方面综合设计。

理全覆盖。2018年浙江省出台了国有资本经营预算管理办法，其中明确了绩效管理的要求。2019年，上海市出台市级国有资本经营支出预算绩效管理试行办法，并于2020年开始实践。总体来看，目前我国在其他政府预算绩效管理方面仍处于探索阶段。

其他政府预算绩效评价思路及共性指标

其他政府预算设立有明确的宏观战略定位，且收入来源明确，通常以项目形式支出，可分为宏观、中观、微观层次开展绩效评价：宏观层面指对某一类政府性基金预算、一个地区整个国有资本经营预算和一类社保基金预算开展的综合运行评价；中观层面指对国有资本经营预算中承担改革发展既定战略目标的某类支出政策和某个社保基金支出方向开展评价，可借鉴政策评价思路；微观层面主要基于具体项目开展项目支出绩效评价，其有别于一般公共预算项目支出绩效评价之处在于要重点关注支出项目对三本预算宏观战略定位的适应性和支撑度。本文重点从宏观层面就其他政府预算的评价思路和共性指标体系进行阐述。

(一)政府性基金预算。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称“34号文”)指出政府性基金预算绩效管理，要重点关注基金政策设立延续依据、征收标准、使用效果等情况，地方政府还要关注其对专项债务的支撑能力。政府性基金综合运行评价以某个政府性基金为评价对象，从基金层面评价其在特定领域的目标实现度。具体来说，可从基金设立、实施和绩效三个方面开展评价，结合其管理特征，应重点考察设立征收某项基金决策科学性、收支管理规范性、地方政府性基金收入项目分类发行专项债券的合理性和规范性，以及该基金支出方向对应的产出及效果，效果指标的设计应考虑某一政府性基金在促进特定领域事业发展中发挥的作用。当政府性基金用于转移支出时，还需着重考察财政在履行宏观调控职能过程中优

表2 国有资本经营预算综合运行评价参考指标体系框架

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标
国资预算目标管理	目标管理	绩效目标合理性	绩效目标合理性
国资预算实施管理	预算管理	收入预算管理科学性	收入预算编制合理性
			收入预算执行率
		支出预算管理科学性	支出预算编制合理性
	支出预算执行率		
	收支预算监督有效性	预算调整规范性	
	收缴管理	征收管理规范	收缴管理制度健全性
			收缴比例合理性
			收缴流程规范性
	缴库机制健全性	应收尽收率	
		及时上缴国库率	
	支出管理	财务管理有效性	财务管理制度健全性
			会计核算规范性
支出资金专款专用率			
支出结构合理性			
项目管理有效性		项目管理制度健全性	
管理制度执行有效性			
产出指标	资本性支出产出	投资计划完成率	
		投资项目符合度	
		投资项目推进及时性	
	费用性支出产出	应补尽补率	
		保障到位率	
		资金下拨及时率	
效果指标	综合效果	项目战略功能实现度	
		国有企业盈利能力提升率	
		国有企业偿债能力提升率	
		国有资本集中度	
		民间资本参股度	
		国有经济布局合理性	
可持续影响力	长效管理机制健全性	国有资产登记变更机制健全性	
		专项资金清算机制健全性	
		与其他三本预算衔接机制健全性	
	信息共享实现度	国资预算相关信息公开度	

注：国有资本经营预算支出分为资本性支出、费用性支出及其他国有资本经营预算支出三类，前两项支出占比通常很高，故产出和效果指标重点围绕前两类支出设计。

化资源配置、平衡地区差异的目标。以民航发展基金为例，结合前述思路尝试研究了其综合运行评价的指标体系框架，详见表1。

(二) 国有资本经营预算。34号文指出国有资本经营预算绩效要重点关注贯彻国家战略、收益上缴、支出结构、使用效果等情况。国有资本经营预算设立具有非常明确的政策目的，其支出方向也均为关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域的项目。

从绩效评价角度看，首先，应区分国有资本绩效评价和国有资本经营预算绩效评价。前者是对国有企业一定经营期间的资产运营、财务效益等经营成果进行定量及定性分析，侧重强调其经济性评价以及运行效率，一般通过国资委对所管理的国有企业进行考核的方式进行。后者则重点关注国有资本在贯彻国家或地区相关战略目标的实现情况。国有资本经营预算综合运行评价从绩效目标合理性出发，重点关注地区国有资本经营预算收支绩效，收入方面关注收益上缴、预算管理、支出分配的情况，支出方面则根据不同支出方向对应考察其预期战略目标的实现情况。综合运行评价指标体系框架详见表2。

(三) 社会保险基金预算。社会保险基金宏观层面的综合运行评价对象为地区的某类保险基金，34号文指出社会保险基金预算绩效管理要重点关注各类社会保险基金管理、运行风险、地区结构、精算平衡、收支政策效果等情况。结合不同保险基金的征管办法、财务管理制度及34号文的要求，基金管理层面着重考察基金预算管理、征缴管理、投资管理、支出管理、经办服务管理；运行风险层面关注基金风险管理和保险稽查；地区结构层面关注统筹协调、关系转移及待遇公平相关内容；精算平衡聚焦收支稳定和总量控制两个方面；收入政策效果及支出效果结合具体某类保险功能定位及支出用途细化评价指标。其中，基金管理、风险管理、地区结构关系、收入政策效果四个维度因实际管理内容基本一致，可设置一套共性指标进行衡量；而基金精算平衡、支出政策效果则要按照基金不同险种的可持续性要求和具体保障内容、保障水平进行差异化设置。本文以失业保险基金为例设计了其综合运行评价的指标体系框架，详见表3。

表3 失业保险基金综合运行评价参考指标体系框架

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
基金管理	预算管理	预算编制科学性	基金预算编制是否经过科学论证、有明确标准,资金额度与年度目标是否相适应,用以考核基金预算编制的科学性、合理性情况
		资金分配合理性	考察失业保险基金预算安排、分配的合理性
		预算完成率	考察收入、支出预算中本级政府相关履职内容(不考虑上级补贴收入、转移收入、转移支出等非本级内容)预算完成情况
	征缴管理	征收管理制度健全性	考察失业保险基金的征收机制是否建立健全,以确保失业保险金的应收尽收
		部门间协作有效性	考察失业保险基金征收相关部门、单位间沟通协作是否有效、顺畅
	投资管理	投资方式合理性	考察结余失业保险金的保值增值方式是否合理
		投资机构遴选规范性	考察失业保险基金投资机构选聘的流程及标准合法合规情况
		滚存余额投资率	考察失业保险闲置资金开展投资情况
		基金增值保值率	考察失业保险金增值保值效果
	支出管理	支出管理制度健全性	考察失业保险金各支出项目是否有明确的审核、管理制度
		资金使用合规性	考察失业保险资金使用是否符合相关的管理制度规定
		绩效目标合理性	基金所设定的绩效目标是否依据充分,是否符合客观实际,考核基金绩效目标与基金运行的相符情况
	经办服务管理	政策宣贯长效机制健全性	考察失业保险相关补助政策宣传情况
		失业保险待遇申领渠道畅通性	考察失业保险待遇申领渠道是否畅通
失业保险金全流程信息化率		考察失业保险参保、核定费率、失业申报、领取补助、追缴欠款等各环节是否实现了信息化全覆盖	
运行风险	风险管理	风险防控机制有效性	考察在失业保险基金征收、运行、支出过程中风险防控机制建设情况
		反经济周期调整机制有效性	考察人社部门是否建立反经济周期调整机制,有效防范周期性的失业风险
		费率动态调整机制健全性	考察费率动态调整机制健全且确保有效实施的情况
	保险稽查	冒领、骗取、套取基金行为查处率	考察保险稽核部门查处冒领、骗取、套取基金等情况
地区结构	统筹协调	失业保险金调剂机制健全性	考察本地区失业保险金调剂机制是否健全
	关系转移	失业保险关系跨地区转移便利性	考察本地区或外省市失业保险关系相互转移的便利情况
	待遇公平	待遇标准一致性	考察本地区不同人群待遇标准是否一致,是否公平
精算平衡	收支稳定	年度结余稳定性	考察失业保险基金的收支平衡情况
		待遇水平合理性	考察失业保险待遇在平衡基本生活保障和诱发“养懒汉”等逆向选择现象的表现
	总量控制	失业保险备付月数	考察失业保险待遇支付能力情况
		失业保险基金规模控制率	考察人社部门通过调整收支标准、范围,尝试消解失业保险基金过大的滚存余额,降低基金运营风险的情况
收入政策效果	参保扩面	失业保险参保人数增长率	考察失业保险参保人数增长情况
		失业保险征缴率	考察企业及个人失业保险金征缴率的提升情况
	保费征收	失业保险金应收尽收率	考察企业及个人失业保险金应收尽收情况
		保费核定准确率	考察企业和个人失业保险社费用标准核定的准确性
		失业保险金追回率	根据省预警下达和社保中心发出的个人领取失业保险金存疑数据,进行核查并追回失业保险金情况

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
支出政策效果	基本生活保障	基本保障应补尽补率	考察符合失业保险金、失业补助金、农民工一次性生活补助标准的人员失业保险基金应补尽补情况
		基本保障发放准确率	考察符合失业保险金、失业补助金、农民工一次性生活补助标准的人员失业保险基金发放准确情况
		基本保障发放及时率	考察符合失业保险金、失业补助金、农民工一次性生活补助标准的人员失业保险基金发放及时情况
		基本生活保障满足度	考察失业保险金、失业补助金、农民工一次性生活补助标准是否满足失业人员基本生活的情况
	预防失业	防失业相关补贴发放完成率	考察防失业相关补贴发放完成情况
		防失业相关补贴发放准确率	考察防失业相关补贴发放准确情况
		防失业相关补贴发放及时率	考察防失业相关补贴发放及时情况
		职业技能培训累计参与人次	考察职业技能培训累计参与人次
		技能劳动者占就业人员总量的比例	考察通过组织技能培训促进技能劳动者增长情况
	促进就业	受补助企业裁员率	考察企业稳岗补贴对所补贴企业的稳岗效果
		促就业相关补贴发放完成率	考察促就业相关补贴发放完成情况
		促就业相关补贴发放准确率	考察促就业相关补贴发放准确情况
		促就业相关补贴发放及时率	考察促就业相关补贴发放及时情况
		重点群体就业率	考察就业重点保障群体就业情况,包括农民工、困难群体、高校毕业生、退役军人等
		零就业、低保家庭一人稳定就业率	考察零就业、低保家庭至少一人稳定就业的情况
	综合效益	城镇登记失业率控制率	考察失业保险基金保就业、稳就业功能的保障情况
		紧缺岗位人才增长率	考察失业保险基金的使用对于符合本地区紧缺急需职业(工种)目录的人才数量提升情况
		岗位空缺与求职人数均衡度	考察失业保险基金促进本地区人力资源配置优化的作用

注：失业保险支出包括基本生活保障支出、促进再就业支出、基金往来支出和其他支出。

(作者单位：上海财经大学 苏州润政信息科技有限公司)

责任编辑 李艳芝

地方动态

山东：加大财政投入力度 支持妇女事业发展

2022年,山东省财政筹集资金5000万元,支持妇女儿童事业全面、协调发展,推进妇女权益更有保障、人生更加出彩、生活更加幸福。

一是让更多女性享有健康保障。对患有乳腺癌、宫颈癌的贫困妇女,每人一次性补助1万元,全省救助不少于600人;探索开展为低收入适龄妇女购买“两癌”保险试点工作,增强妇女疾病预防意识和抵御风险能力。

二是让更多女性享有一技之长。支持开展乡村振兴巾帼行动,充分发挥产业发展妇女能人作用,每县(市、区)至少举办1场女致富带头人培训班,培训农村妇女不少于100人,示范带动更多妇女就业创业,增强低收入

入妇女群体的可持续发展能力。

三是让更多女性享有幸福婚姻。支持深化“家家幸福安康工程”“母亲素质提升工程”,每县(市、区)至少组织2场次家庭教育指导服务和实践活动;支持在全省建设141个婚姻家庭辅导中心,促进婚姻稳定、家庭和睦、社会和谐。

四是为更多女性构筑暖心家园。对部分省妇女儿童家园进行改造提升,将其打造成为妇女找得到、靠得住、能办事的温暖之家;在全省选择20%的农村常住庭院建设“美丽庭院”,打造安居乐业、美丽舒适的家居环境,以庭院“小美”推动乡村“大美”。

(山东省财政厅 李明真)