中央部门预算项目绩效目标的设定

李金磊

2018年9月，《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》印发，提出构建全方位的预算绩效管理格局。截至目前，中央部门已经初步构建了以项目支出为主，以绩效目标设定、绩效监控、绩效评价和结果应用四位一体的全过程预算绩效管理体系。其中，绩效目标的设定是全过程预算绩效管理的逻辑起点，是绩效监控与绩效评价的重要依据。绩效指标是绩效目标的细化和量化描述，设置合理的绩效指标和指标值，很大程度会引导项目正确、高效开展，给绩效评价提供有力的支撑。绩效指标和指标值设置是否科学合理也是评判一个部门和单位绩效管理水平的试金石。但在实际工作中，各预算单位在开展项目绩效目标管理时仍面临不小的挑战，一定程度上影响到了全面实施预算绩效管理工作的效果。

2016年，中央部门开始在年度决算报告中公开预算绩效管理工作开展情况，随着近几年公开预算绩效信息的范围更广、力度更大，在一定程度上反映了中央部门预算绩效目标管理水平。本文通过对中央部门公开的2019年度部门决算中的项目绩效自评报告进行梳理，总结了当前中央部门预算绩效目标管理中存在的主要共性问题，分析问题产生的主要原因，对完善绩效目标设置提出改进建议。

项目绩效目标设定存在的主要问题

2020年102个中央部门集中公开决算，除个别部门受疫情影响未能如期开展绩效评价外，均公开了预算绩效管理工作和项目绩效评价结果。笔者对可查询到的93个中央部门公开的308个绩效自评报告进行了分析。自评报告披露了项目自评发现的问题及原因。其中，129个项目存在绩效指标设定不合理的问题，占项目自评发现问题的41.88%。通过对部门自评问题及具体报告的梳理分析发现，问题主要集中在以下几个方面：

（一）指标表述模糊，缺乏具体衡量标准。部分项目绩效指标仅是工作目标的直接表述，缺乏具体衡量标准，如“效益指标”值设定为“作用显著”“长期有效”“持续改善”。个别指标的设置定义不明确，含义解读存在偏差，不能较好地衡量该项工作的社会效益及可持续影响。

（二）指标缺乏针对性，无法体现项目特点。绩效指标与部门职责和整体目标的逻辑性、关联性有待明晰。数量指标较多，但与业务职责紧密关联的关键性指标提炼不足。个别预算绩效指标数据的可获得性以及适用性等方面存在不足。

（三）指标设定不全面，普遍缺乏成本指标。已公开的绩效自评报告中活动类的产出指标多，效益指标、质量指标少，成本指标普遍缺乏。这与绩效评价不仅要衡量成果和成效，更要衡量投入和产出的管理理念不符。

（四）指标值设定不科学不合理。部分项目的绩效指标值设定不合理，没有开展充分的前期调研，指标值设定得偏低或偏高，效益指标和服务对象满意度指标的测度较为随意，导致完成情况与计划目标存在较大偏差，影响项目开展过程中焦点关注和数据对比、资料收集。

（五）同类项目指标设置差异较大。不同部门间部分项目在设计与管理、支出目标、绩效产出等方面相同或相似，如“国际组织会费”“对国际组织捐赠”“中央高校基本科研业务费”“信息网络运行维护”等，但项目绩效指标设置差异较大，缺乏可比性，制约了公众的监督效果。

问题产生的原因分析

（一）项目属性造成绩效指标设定存在技术难点

中央部门的大部分项目由财政资金投入，其产出往往具有公共产品的属性，如科学、教育、公共卫生等。公共产品的产出和效益往往会有多种表现形态，有直接效益和间接效益、短期效益和长期效益、有形的效益和无形的效益、货币计量效益和非货币计量效益，对这些效益进行指标量化时普遍存在技术困难。这也是目前部门在开展项目绩效自评时往往设定更多产出数量指标而缺少效益指标，或即使设定了效益指标也无法细化、不具有可衡量性的主要原因。现行的制度性要求往往是在宏观政策层面给予规范和引导，缺少技术层面的具体操作指引，国内理论界对预算绩效指标体

中国财政杂志社

系进行系统的研究探讨不多。囿于理论的缺乏和实践面临诸多技术问题的现状，绩效指标体系建设仍任重道远。

（二）绩效目标设定工作机制不完善

一是绩效目标设定的职责范围不清。现行《中央部门预算绩效目标管理办法》强调“谁使用资金、谁申报目标”，但这主要针对的是预算单位主体而言。实践中部分基层单位绩效目标的设定往往由财务部门汇总或财务人员代编完成，财务部门工作人员虽熟悉预算绩效管理的政策和理念，但缺乏对业务实质的深入了解。绩效指标设定过程往往缺乏与部门内部决策层、业务部门、项目负责人及分项目负责人的协同互动机制，所设置的项目绩效目标未经充分的论证和合理的测算，无法形成对业务和资金活动监督的有效“标尺”，导致预算绩效目标管理很难落地生效。业务部门人员绩效管理政策理论储备不足，参与度较低，加之缺乏有效的沟通和问责机制，开展绩效管理工作的内生动力不足，业务部门作为绩效主体作用未能有效发挥。

二是不合理项目设置制约目标的科学性。为加强和改进项目支出预算管理，2016年起中央部门项目实行分级、分类管理。各预算单位根据本部门性质和业务特点分别设置了体量不等的一级、二级项目，并以此为基础开展预算绩效管理工作。实践中部分单位的项目库建设滞后，项目支出预算管理存在一系列问题。如项目的设立仍然遵循旧有的预算管理方式，缺乏科学合理的立项和分类标准，项目数量多但重点不突出；与部门职能衔接不够，存在交叉重叠现象；支出性质相同的预算事项未进行归类整合，同类支出管理碎片化等。不合理的项目设置导致项目的支出边界不清晰，不利于准确界定项目支出的绩效产出和效果，仅以驱动项目预算支出测算过程的活动变量为绩效目标，造成绩效目标与部门职责和整体目标的逻辑性、关联性不清晰。

三是绩效目标的审核机制未能有效发挥作用。根据《中央部门预算绩效目标管理办法》的规定，按照“谁分配资金，谁审核目标”的原则，绩效目标由财政部或中央部门按照预算管理级次结合部门预算管理流程对绩效目标的完整性、相关性、适当性、可行性等内容进行审核。对于重点项目，部门可根据需要委托第三方或组织专家共同参与，对于一般项目通常由部门内部预算管理部门完成。然而统计数据显示的绩效目标设定存在的普遍性问题恰恰说明绩效目标的审核机制未能发挥预期作用。从近两年公开的数据来看，多数中央部门具有预算级次、预算单位多，项目体量大的特点。各部门预算管理人员有限，在短时间内高质量地完成审核工作难度较大。同时，财务部门、第三方机构通常更了解预算绩效管理及绩效目标管理的制


王彪 摄 来源：视觉中国

中国财政杂志社

度性要求，但由于信息不对称，缺乏对具体业务执行产出和效果的全面了解和准确把握，无法有效起到对指标设定的校准和把关作用。

四是绩效指标值缺少历史、行业、计划标准。部门实施预算绩效管理，建设指标库、构建绩效标准、审核批复目标需要长期积累的、可开展横向与纵向比较的大量基础数据做支撑，在此基础上对目标和指标值进行不断优化和调整，确保绩效目标与指标值的科学性和可行性。虽然大部分预算单位已开展了多年预算绩效管理工作，但未能有意识地进行数据搜集、整理、认证和分析；财政部门、业务部门、专业机构未能建立有效的联动机制，无法便捷有效地实现数据共享。致使部门不能及时、完整、准确地获取、积累绩效产出和成果方面的基础数据。面对绩效评价的压力传导，加之缺乏基础数据支撑，部门倾向于设定低门槛、低强度的绩效指标，在客观上制约了绩效管理工作的科学性。

完善项目绩效目标设定的对策建议

（一）落实绩效管理主体责任，完善绩效管理工作机制

预算绩效管理需要建立财务部门与业务部门、项目具体负责单位的协同工作机制，强化财务与业务的有效衔接。部门应出台并完善内部管理制度，明确业务部门为单位内部绩效管理的第一责任主体，财务部门负责绩效管理的组织实施和监督。加强项目管理与绩效管理的一体化，将绩效目标管理覆盖项目设立、执行、成果验收和资料归档等全过程。项目实施的业务部门提供重点项目、年度工作任务、效能建设等方面的情况，做好项目整体绩效数据归集整理工作。根据项目绩效完成情况及时总结项目实施成效，为后续项目绩效总结与绩效评价工作开展提供充分的数据资料支撑。对绩效目标执行过程中发现的偏差及时与绩效管理部门沟通，调整项目执行方案和绩效目标设置，确保项目支出全年绩效目标的实现。财务部门重点做好部门内部制度建设、政策解读等工作。

（二）持续优化项目库管理，明确目标路径来源

部门项目绩效目标的管理并不是单一、孤立的事项，必须结合部门项目预算管理的新要求，不断改进项目预算的编报理念和方式方法，持续优化项目库管理。在全面梳理现有项目的基础上，充分整合投向趋同、交叉或政策碎片化的项目，精简项目数量，规范项目文本。明确项目与政府施政目标、部门主要职责和发展规划的关系，将项目支出预算绩效目标作为实现部门（单位）整体绩效目标、政策绩效目标的最终载体。目标的设定与部门长期战略规划、部门职责结合起来，建立“战略目标—工作任务—预算资金—绩效目标”的层层分解机制，强化部门目标规划、年度工作任务、预算资金安排、项目绩效目标之间的关联。

（三）优化绩效目标编审流程，加强部门内外人员参与

在项目立项环节或预算申报环节，以“完整性、相关性、适当性、可测算性、可监督性”作为绩效目标设定的基本原则，结合相关调研论证及历史数据，科学合理地设置中长期和年度绩效目标及指标，详细解释明确各指标的内涵、指标值的计算方法、数据的采集口径和范围，进而提高绩效目标的适用性和可行性。项目绩效目标的设置、调整，应与部门内部关键岗位人员广泛沟通，确保他们了解目标的制定过程和目标的主要内容。明确项目相关业务部门绩效职责，保障绩效执行监控、绩效评价等绩效管理工作高效开展，确保绩效管理工作落到实处。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，绩效目标的拟定和指标的设定过程还应征求和采纳部门领导、上级主管部门、同行专家和公众的意见，保障绩效指标的科学性。

（四）构建多维度绩效指标体系，提高绩效标准科学性

近年来，财政部积极推进分行业、分领域核心绩效指标和标准体系建设，已取得显著成效。2019年初步建成18个大类、95个支出方向、130多项共性绩效指标、4000多项个性绩效指标，并已在部分中央部门2020年预算编制中试点应用。但不同行政事业单位、不同地区同类行政事业单位预算绩效目标存在复杂多样、动态变化，构建可衡量的绩效目标指标及绩效指标标准体系仍任重道远。在推进分行业、分领域绩效指标体系建设的同时，可以由部门或财政主管部门对项目库中现有的重点项目，特别是需长期稳定支持的延续项目，根据项目、支出性质、服务对象等进行分类，开展充分的政策理论研究，对同质同类项目建立核心关键指标，并内置预算编报系统供预算单位参考使用，以点带面，逐步提高部门绩效目标管理水平。部门同时要有意识地加强对绩效产出和成果方面的基础数据积累和获取，不断提高绩效标准的适应性和科学性。

（作者单位：国家自然科学基金委员会财务局）

责任编辑 李丞 陆安平

中国财政杂志社