完善地方财政项目支出预算绩效评价的建议

阳秋林 刘天星 阳宏利 毛文艳

按照全面实施预算绩效管理要求，湖南省衡阳市财政局构建了“事前项目决策评估、事中项目管理监控、事后项目绩效评价”三位一体的绩效评价管理模式，已初步形成了项目支出预算绩效评价全过程管理链条。2020—2021年组织第三方机构开展了以“决策—过程—产出—效益”为总体框架，针对项目特性设置不同的产出、效益的个性指标的项目支出绩效评价。

本文基于对第三方机构出具的20份项目支出绩效评价报告的分析，进行跟踪调查和绩效评价审计，根据预算绩效评价存在的问题提出解决办法，为提高地方财政项目支出预算绩效评价的质量和水平提供借鉴作用。

衡阳市财政项目支出预算绩效评价需要解决的问题

（一）绩效目标不够明确。一是绩效目标设置缺失，如棚户区改造项目未按要求填报项目支出绩效目标表，项目实施和支出进度不明确。二是绩效目标申报不规范，如项目申报资料中缺少财务管理制度、纳税信用良好等资料，并且部分项目申报资料存在前后数据不一致现象。三是绩效目标设置不合理，如有的项目选择人才引育作为其产出指标，但实际上吸收省级高科技人才存在较大难度。

（二）预算管理还不到位。一是预算编制不够完整，细化程度有待提高，如人才发展项目拨付1亿元作为人才发展专项资金，但专项资金支出预算表编制预算支出7525万元，还有2475万元未纳入预算支出。二是预算开支把控不严，存在超支较多情况。三是专项资金执行率较低，资金没有得到高效使用，如棚户区改造一期项目2019年度的项目累计支出921.32万元，仅占该专项资金的9.21%。

（三）评价体系不够科学。一是指

往往需要随着评价工作的深入推进不断调整评价方法。为此，评价方案的实施可以采取“提前设计、动态调整、持续完善”的模式，根据新情况和新问题，动态完善修订实施方案。

（四）政策评价报告

一是突出主要关注点。政策评价主要的关注点是政策制定、政策执行、政策目标达成及政策绩效情况，政策评价应客观公正地开展实施，既要反映问题也要肯定成绩，对于评价中发现的一些典型经验和成效应在报告中予以体现。

二是突出问题和建议导向。对于评价中发现的问题要予以充分披露，既有理有据，又深究剖析原因。查找问题不是最终目的，目的是下一步如何改进和完善，而提出政策意见建议往往比发现问题更难。这就需要评价人员深入了解把握政策实质，开展大量的调查研究和座谈访谈，深入基层听取意见反馈，获取第一手的资料和信息。

三是报告内容表达以叙述和说明为主。对于评价过程中产生的表格数据、评分说明、汇总材料等应作为附件，尽量不在正文体现；报告初稿要与政策执行管理部门进行充分沟通交流，尊重并吸收其提出的不同意见，使评价报告内容真实、准确、全面。最终报告可形成详版和简版两个版本。

（五）政策评价结果的运用

政策评价的委托方大多是各级人大和财政部门，评价结果运用可以包括如下方面：一是向当地党委政府报告政策执行情况，为党委政府下一步决策提供参考；二是通过向人大代表报送政策评价报告，为人大代表履行预算审查监督职责提供参考；三是财政部门根据评价结果进行政策调整；四是政策执行管理部门对评价发现的问题进行整改，完善政策执行和管理；五是评价过程中发现的问题也为审计部门实施审计监督提供线索。虽然不同的委托方对评价结果的运用会有所不同，但结合政策评价结果进行问题整改并进一步完善政策的目标是一致的，评价结果的运用也体现了财政资金政策评价工作的实际绩效。

（作者单位：浙江至诚会计师事务所）

责任编辑 张小莉

标设置不够完整，如有的项目仅设置实施效益作为其效益类指标，未考虑社会、经济等方面的影响。二是量化指标不够充分，绩效评价体系中定量指标不多，指标量化率不足50%。三是评价标准不够客观，许多定量指标按照区间段进行打分，处在同一区间的得分相同，如实际完成率达到99%和95%的得分相同，显然不够客观。

（四）评价标准不统一。规范统一的绩效评价标准对客观公平地评价项目支出绩效起着重要的指导作用。委托的第三方机构之间尚没有形成统一的绩效评价标准，缺乏科学合理的分配依据，使得少数项目在效益指标上分配较少权重。同时，不同的第三方机构评价相同的指标，也反映出评价标准不够统一。

完善财政项目支出预算绩效评价的建议

（一）加强绩效目标管理。项目支出绩效目标设置作为绩效评价的前置条件，对预算编制执行的引导约束作用至关重要。建议加强各部门对绩效目标编制的理解与掌握，转变“重分配、轻管理、重支出、轻绩效”的思想观念，保证绩效目标编制的合理性及质量。完善绩效目标管理流程，及时修正编制过程中出现的问题，充分发挥预算绩效信息的作用。合理设置绩效目标，结合部门职能职责和未来发展规划综合制定绩效目标，将绩效目标分解下达，兼顾短期利益与长期利益。

（二）健全预算绩效管理机制。为保障预算绩效管理工作的合理性，地方政府应不断强化项目支出预算绩效管理责任，从项目实质出发，优化预算绩效管理流程，规范项目资金管理。科学细化预算编制，做好事前绩效评估，按照项目轻重缓急，合理安排预算资金，提高预算精准度。同时，在保证预算执行的前提下，加快项目资金支出进度，提高预算资金执行率。

（三）完善绩效评价指标体系。绩效评价指标体系是做好预算绩效评价的基础，也是全面实施预算绩效管理的关键，既要分领域、分层次、分项目设计个性化指标，又要设置科学的共性项目绩效指标。建议根据不同项目的特点，针对性地设置产出、效益绩效指标，如人才发展项目侧重于人才培养、队伍建设，而科技专项资金项目侧重于科技产出。评价指标不仅要体现项目实施后所带来的效益，而且要兼顾经济和社会两方面，并采用定性指标和定量指标相结合的方式进行绩效评价。项目支出绩效评价要强调项目管理和财务管理，过程上重视资金管理和组织实施，产出以项目实施的完成率、达标率、及时性、节约率为衡量指标，从社会、经济、生态等角度进行效益评价。

（四）规范绩效评价标准。项目支出绩效评价标准的设计、选择与组合，既要符合预算管理要求，又要满足不同类别项目的实际需要。因此，在项目支出绩效评价标准的设计上，需要转变过去以主观判断确定评价权重的方式，采用更为科学的方法来分配权重，如借助专家打分法、大数据平台分析法等方法完善指标权重分配。同时，评分标准的设计应具备可操作性，使每个指标都可找到评价标准，主动舍弃无法被衡量的评价标准。注重发挥地方财政部门的主导作用，规范第三方机构绩效评价的评价指标、评价标准、评价权重等内容，构建完善的绩效评价体系，使不同项目支出绩效评价的结果具有可比性，以提高预算绩效管理水平和财政资金使用效益。



【基金项目：湖南省财政厅重点委托项目“基于成本核算的预算绩效评价指标构建及应用研究”（课题号2021HKJA01）、衡阳市财政局重点委托项目“基于新的政府会计制度的行政事业单位预算绩效评价研究”（课题号20210101）】

（作者单位：南华大学 湖南省衡阳市财政局）

责任编辑 陈璐萌