# 事前先评估　花钱更精准
# 坚决守好财政支出管理第一关

杨晓黎｜吴国昭｜唐韶龙

事前绩效评估是全过程预算绩效管理的起点，是深化预算管理制度改革的内在要求，也是推进政府治理现代化的重要举措。近年来，山东省财政厅始终坚持“先预事后预算”，不断健全事前绩效评估机制，推动绩效管理由“事后评效”向“事前问效”转变，对新出台的重大政策和项目全面开展事前绩效评估，切实把好守牢财政支出第一道关口，预算资金安排的科学性和精准度进一步提高。

## 山东事前绩效评估工作实践及成效

2019年1月，山东省委省政府出台《关于全面推进预算绩效管理的实施意见》，全面启动事前评估工作。随后，省财政厅陆续印发《山东省省级政策和项目预算事前绩效评估管理暂行办法》和《山东省省级政策和项目预算事前绩效评估工作规程》，进一步加强评估管理，规范评估行为，引导各级部门扎实开展事前评估工作。

（一）评估范围进一步明确。按照“试点先行、总结完善、逐步推开”的思路，2019年省级率先开展事前评估试点，2020年全面推开，同时逐步明确评估范围，细化评估边界，不断增强评估针对性和时效性。一方面，统一评估口径。拟新出台通过预算资金安排的重大政策和项目必须开展事前评估，明确四种类型：新设立的重大政策和项目；因实施内容、标准等发生重大调整，拟申请新增预算资金的既有支出政策和项目；在既有专项资金规模内新增政策任务；到期申请延续执行的重大政策和项目。另一方面，界定“重大”边界。各级财政部门结合实际，对重大政策和项目的边界进行了界定。例如，省级将重大政策和项目明确为项目库中财政拨款预算安排的1000万元（含，下同）以上的特定目标类支出；青岛市标准为2000万元；聊城市标准为1000万元；淄博、潍坊等六市标准为500万元；枣庄、东营等三市标准为100万元；济南、烟台等四市要求对所有新增特定目标类项目开展事前评估。

（二）评估内容进一步丰富。在围绕必要性、经济性、合理性、可行性、合规性“五性”开展评估的基础上，结合财政工作实际，着力丰富完善评估内容，强化“三个结合”，全面提高评估质量和效率。一是与成本效益分析结合。省财政厅印发的《关于开展成本预算绩效管理的实施意见》要求，在事前评估中增加成本效益分析的内容，进一步强化成本预算控制，加强财政支出管理，促进预算安排更加科学、资源配置更加高效。例如，2022年省财政厅对道路交通救助基金管理服务费开展事前评估，围绕管理服务的所有环节开展成本效益分析，同时参照江苏、河南两省实际执行情况，测算山东省具体费用，提出了压减预算41.6%的评估意见。二是与预算评审结合。对于基建项目的事前评估，要求在评估过程中同步实施预算评审，从而提高评估的准确性。例如，省级对供销智能仓配和应急保障基地（一期）建设项目开展事前评估，围绕主体结构、装饰等建筑工程以及给排水、强弱电、电梯等安装工程开展造价评审，重新核定项目预算，压减资金8亿元。三是与项目审批结合。如何将事前评估嵌入项目审批流程，一直是评估工作面临的难题。威海市积极探索，全面修订市级政府投资管理办法，将政府投资项目的可行性研究和事前评估合并实施，把事前评估作为政府投资项目可行性报告的重要内容和纳入政府投资计划必要前提，并按照评估结果合理安排财政资金。2020年以来，威海市结合政府投资项目开展事前评估35项，提出优化投资建议200余条，核减投资金额3.7亿元，取得了良好效果。

（三）评估流程进一步规范。强化评估、协作、论证三项机制，推动评估工作科学实施、评估结果客观公正。一是建立“部门+财政”评估机制。部门单位按照评估要求，对所有新增重大项目开展事前评估，形成评估报告，随预算报送财政部门审核，财政部门

根据评估报告审核情况，提出预算安排意见。在部门评估基础上，财政部门选择部分省委省政府重点关注或部门评估质量较差的项目，组织开展财政评估，将评估结果作为预算安排的重要依据。在2022年预算编制中，省级部门单位共对181个项目开展事前评估，省财政选择其中7个项目开展财政评估。二是建立“绩效中心+第三方机构”协作机制。充分依托省财政绩效评价中心专职力量，由其承担部分重点项目以及涉密、敏感项目的事前评估工作。同时，注重发挥第三方机构在专业领域的优势，遴选部分经验丰富、口碑较好的第三方机构独立开展评估工作，并组织专家对评估报告质量进行考评打分，依据考评结果付费，进一步增强评估的完整性、层次性和规范性。三是建立“人大代表+绩效顾问+行业专家”论证机制。评估过程中，主动邀请人大代表、政协委员以及绩效领域和行业专家，积极参与评估工作。其中，对于社会公益性政策或项目，必须邀请人大代表或政协委员参加评估，听取相关意见建议；对于所有财政评估项目，评估机构必须召开专家论证会，由绩效领域和行业专家出具专家评估意见书，作为评估结论的必备要件之一。

（四）评估效果进一步显现。总体来看，事前评估工作取得显著成果。省级层面，2019年以来，省级部门单位共对600多个新增政策和项目开展事前评估，财政评估政策和项目个数为21个，评估资金规模为56.7亿元，根据评估结论压减预算申请资金16.7亿元，压减率为29.4%。例如，2022年，省财政厅对7个项目开展事前评估，3个项目评估结论为“不予支持”，4个项目评估结论为“调整完善后予以支持”，共核减2023年预算申请11.9亿元，核减率为54.2%。全省层面，2019年以来，各级部门单位累计对2万多个政策和项目开展事前评估，财政部门评估规模约为1500亿元，根据评估结论压减预算申请300亿元，压减率达20%。例如，临沂市自2020年起，将事前评估纳入市政府“三重一大”决策事项，督促部门强化“谁申报、谁评估”的绩效意识，2022年全市共对39个项目开展财政评估，评估规模为7.1亿元，根据评估结果压减预算4.5亿元。

## 进一步完善事前绩效评估工作

（一）提高站位，健全评估管理机制。由于事前评估工作开展较晚，与其他工作的关系尚未厘清，部门单位往往是先开展项目立项和评审，等到项目入库时再开展评估，容易产生重复劳动，负担较重。为此，财政部门应主动与本级人大、发展改革部门对接，探索通过行政手段建立事前评估前置机制，明确事前评估与其他工作的功能定位，将评估工作嵌入政府决策和发改立项审批环节，更好发挥评估工作效能。同时，进一步理顺财政内部处（科）室之间事前评估管理机制，增强部署、审核以及应用效率，推动事前评估高质量、可持续发展。

（二）强化督导，压实部门主体责任。部门作为预算绩效管理的主体，负责事前评估的具体实施工作。针对个别部门存在的评估走过场、流程不规范、报告质量不高等问题，建议从三方面入手进一步压实部门责任。一是完善评估制度。结合预算管理一体化系统的全面应用，加快修订事前评估管理办法，细化完善评估操作规程，引导部门单位合理有序规范开展评估工作。二是加强评估审核。财政部门严格审核把关，对于未提供评估报告或者评估报告质量不高、问题较多的项目，一律予以退回，不得纳入项目库，不予安排预算。三是强化培训指导。加强与部门单位沟通交流，做好上门服务、培训指导等工作，帮助部门解决评估工作中的困难和问题，提升整体评估水平。

（三）扩围提质，加大财政评估力度。从实践效果看，财政评估资金压减率高，节省资金明显。为此，要进一步扩大财政评估覆盖面，加大评估力度，有效缓解支出压力。一是拓展范围。建立分级评估机制，针对不同层级评估重点，分别推动省级对5000万元、市级对2000万元、县级对500万元以上新增政策和项目全部开展财政评估，系统优化财政资源配置。二是全程参与。财政部门不能一委了之，在聘请第三方机构开展评估的同时，要全程参与方案制定、指标设置、专家论证各个环节，把控评估方向和质量，增强评估效果。三是严格考评。评估工作结束后，组织相关专家对财政评估报告进行考评，对于评估质量较差的报告，扣减评估机构费用；对于质量较高的报告，在修改完善后整理成册，为各级部门开展评估工作提供参考。

（四）硬化约束，加强评估结果应用。与监督审计不同，事前评估结果没有法律效力，只能作为预算安排的依据和参考，要想发挥出评估最大效力，应从三个方面硬化评估约束、强化结果应用。一是做好专题汇报。评估工作结束后，财政部门应及时向党组会、办公会汇报评估情况，研究完善评估意见。同时，积极向同级人大、政府、审计等报送评估结果，为人大

# 内蒙古包头：“信息多跑路”彰显“流程再造”新成效

内蒙古自治区包头市财政局

近年来，内蒙古自治区包头市财政局积极推动财政“放管服”改革，以财政法治建设为目标，不断深化制度创新、机制创新，通过流程再造，切实解决财政管理中的堵点、难点以及突出问题，回应群众期盼，持续推进“数字财政”建设。

## 高度重视　全面推进落实

根据包头市委市政府《关于大力推进机关工作流程再造实施意见的通知》要求，结合“1+5”财政管理改革，制定《包头市财政局机关工作流程再造实施方案》（以下简称《实施方案》），大力开展“流程再造”，着力构建人民满意的财政服务体系，为推动经济社会发展、改善民生福祉提供新活力。

流程再造是一项系统性、复杂性、艰巨性的工程，也是牵动全局的“一把手”工程。2022年3月，包头市财政局成立领导小组，组建流程再造工作专班，对标法规、对标先进，切实树立主体责任意识，全面抓好贯彻落实。各部门有效衔接，协同推进，切实形成合力，认真梳理流程中存在的问题，对比系统流程，研究规范程序，形成流程再造工作清单，全面推进抓落实，有效解决财政管理中的堵点、难点和突出问题，让“信息跑路”代替“人工跑腿”。

《实施方案》包含总体目标、基本原则、流程再造和保障措施四个部分，附属流程再造统计表和流程再造图。按照分类再造办法，对关键环节、重点工作、难点问题等18个方面，采取九项措施实施流程再造，预计可以化解流程问题80%以上。流程再造坚持问题导向和目标导向相结合，重点从信息系统方面攻坚克难推进流程再造，将行政管理和业务管理制度规则嵌入软件系统，全面优化系统流程。其中OA办公系统互联互通，极大提升了财政办公效率和服务群众的满意度。

## 立足职能　持续创新提升

流程再造主要是通过信息化实现财政工作的规范化和实时管控，从而实现以下目标：一是创建审批最少、办理最快、效果最好的运行机制。二是推行“网上办”“一次办”“牵头办”“马上办”“限时办”“自动办”“手机办”“帮你办”和“监督办”的现代化

---

审查、政府决策、审计监督提供有力支持。二是抓好反馈整改。财政部门应及时将评估结果反馈部门单位，对于评估结论为“不予支持”的项目，要做好沟通解释工作，指出问题，说明原因；对于“调整完善后予以支持”的项目，应建立问题整改台账，督导部门单位做好整改落实，待调整完善后重新开展评估审核。三是推动信息公开。建立事前评估公开专栏，将财政评估报告向社会公开，积极听取回应各方意见建议，主动接受社会监督。

（五）借力引智，培育专业评估力量。事前评估工作量大、专业性强，需要在短时间内把政策研究透，找准关键问题，并提出合理建议，对评估方提出了较高要求。建议从三个方面借力引智，增强评估力量，提升专业水准。一是建立专家储备库。专家是做好评估工作的关键。评估过程中，对于发挥重要作用的人大代表、政协委员以及专家学者，要及时登记入册，建立健全评估专家库，作为以后评估专家的备选人员。二是建立主评人制度。由于每年新增重大政策和项目较少，财政评估的项目不多，能够真正参与评估工作的人员相对有限。因此，要推动建立事前评估主评人制度，在评估工作开展之前选择经验丰富、水平较高的人担当主评人，由主评人牵头组织开展评估各项工作，确保评估工作质量。三是建立黑名单制度。加快培育本土第三方机构，引导其积极参与事前评估工作。将评估工作完成较差、水平较低的第三方机构纳入黑名单管理，以后年度不再使用，推动形成良好的竞争机制和评估氛围。

（作者单位：山东省财政厅）

责任编辑　李艳芝