

深化财税体制改革背景下 预算绩效管理重点方向

中央财经大学政府管理学院 | 曹堂哲

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》从预算制度、税收制度、中央和地方财政关系等方面明确了深化财税体制改革的主要任务。预算制度是财税体制改革的核心，预算绩效管理作为新型预算制度，要适应财税体制改革的要求，并通过自身的提质增效，推动财税体制改革释放更强大的制度执行力和效能。

预算制度是财税体制改革的核心

预算体现党和国家的意志，反映政府的活动范围和方向，服务保障党和国家的重大方针、重大方略、重大决策、重大部署，是财政工作的中枢和神经，连接各项财税改革举措。预算绩效管理作为一种“讲求绩效”的新型预算制度，是现代预算制度的特征之一，本身就是财税体制的有机组成部分。

预算绩效管理和财税体制改革是相互影响的辩证关系。预算绩效管理以预算收支为“中枢”，将经

督结果运用。四是完善权责发生制政府综合财务报告制度。完善政府综合财务报告编制与公开，完整反映资产、负债等政府“家底”。

(三)加强宏观管理工具协同，增强政策取向一致性。《决定》在宏观经济治理体系方面，特别提到“统筹推进财税、金融等重点领域改革，增强宏观政策取向一致性”，旨在提升宏观经济政策综合效能。因此，要加强财税与货币、产业、就业政策的协同，完善跨部门沟通协作机制，做好宏观政策一致性评

估。要把非经济政策纳入政策一致性评估，使之与整体的宏观经济政策目标相协调，稳定和提振经济发展预期。要加强财税政策统筹，综合运用税收优惠、财政奖补、政府采购、政府引导基金等财政工具，发挥好财政资金杠杆撬动作用和激励引导效果，积极探索形成财政资金、金融资源和社会资本等多元化的联动投入机制，助推传统产业转型升级和未来产业发展壮大，以新质生产力引领高质量发展。□

经济、效率、效益、公平、可持续等绩效理念传导至财税体制改革各方面，从而深刻地影响政府收入、支出和政府间财政关系等各项财政行为的目标、方式和评价标准。一方面财税体制改革对预算绩效管理提出新要求。财税体制改革会集中反映在预算收支计划和管理上。预算总量、方向和结构的变化会带来预算绩效管理重点、内容和方式的变化。比如，“适当加强中央事权、提高中央财政支出比例”这一政府间财政关系调整的举措，会要求加强转移支付资金的全过程预算绩效管理。另一方面预算绩效管理是推动财税体制改革的重要支撑。比如，加强转移支付预算绩效结果运用，有助于落实“清理规范专项转移支付，增加一般性转移支付，提升市县财力同事权相匹配程度”这一改革举措。

新一轮预算制度改革的主要特征

综合统筹、规范透明、约束有力、讲求绩效、持续安全是现代预算制度的基本特征。《决定》要求深

估。要把非经济政策纳入政策一致性评估，使之与整体的宏观经济政策目标相协调，稳定和提振经济发展预期。要加强财税政策统筹，综合运用税收优惠、财政奖补、政府采购、政府引导基金等财政工具，发挥好财政资金杠杆撬动作用和激励引导效果，积极探索形成财政资金、金融资源和社会资本等多元化的联动投入机制，助推传统产业转型升级和未来产业发展壮大，以新质生产力引领高质量发展。□

责任编辑 李艳芝

化零基预算、加强预算统筹、宏观指导、功能评估和绩效管理,将进一步深化现代预算制度改革。

(一)强调优化结构,深化零基预算。《决定》明确提出:“深化零基预算改革。”零基预算是一种与“基数加增长”预算编制相对的预算编制方式,意味着一切从“零”开始编预算。我国自20世纪90年代开始了第一轮为零基预算试点与探索,2014年以来各地开始了第二轮零基预算探索。此次提出深化零基预算改革,是在我国已经建立起项目分级管理、项目库管理、绩效管理、支出标准体系、预算评审制度的基础上开展的零基预算,反映了我国现代预算制度建设的成就和新起点。新一轮零基预算改革具有战略引领、综合统筹、节约成本、优化结构、讲求绩效、跨部门协同等特征。比如,安徽省的零基预算改革打破预算安排和资金分配的基数依赖,所有预算支出均以零为基点,以党委、政府决策部署和事业发展目标为导向,以政府当年可用财力为基础,根据资金实际需求、项目轻重缓急、绩效评价情况等统筹核定。事实上很多地方的零基预算改革已经集成了支出结构优化、政策和项目清理、集中财力办实事、绩效管理、支出标准体系、跨部门协同、成本预算绩效等现代财政管理举措,成为新形势下财政治理的有效工具。

(二)强调统一规范,加强预算统筹。加强预算统筹是应对财政“紧平衡”挑战的重要政策选择。《决定》提出“健全预算制度,加强财政资源和预算统筹,把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理”。统筹预算意味着:收入一个“笼子”,财政收入全口径管理;预算一个“盘子”,四本预算统筹安排;支出一个“口子”,财政支出精准发力。

《决定》要求“统一预算分配权,提高预算管理统一性、规范性,完善预算公开和监督制度”。预算分配权是预算资金使用全过程中资金分配和调度的权力。目前,一些资金领域存在预算分配权分散“碎片化”的情况,一些部门拥有实际的预算再分配权,一些地方预算分配比较散碎,转移支付资金分配权

责不够清晰,项目交叉重复等,这些都不利于提高资金统筹和资金使用效益,亟需按照《决定》要求,在制度、权责、机制等方面加强财政部门在预算分配中的主导作用,并加强与其他部门的协同,提高透明度、参与性,加强监督。

(三)强调宏观指导,注重战略引领。《决定》要求“强化对预算编制和财政政策的宏观指导”。这一要求意味着要进一步形成“资金跟着项目走、项目跟着规划走、规划跟着战略走,战略跟着党走”的预算编制宏观指导体系。

强化预算编制和政策的宏观指导还需要加强跨周期平衡。2021年印发的《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》中已有明确要求:“加强中期财政规划管理,进一步增强与国家发展规划的衔接,强化中期财政规划对年度预算的约束。对各类合规确定的中长期支出事项和跨年度项目,要根据项目预算管理等要求,将全生命周期内对财政支出的影响纳入中期财政规划。地方政府举借债务应当严格落实偿债资金来源,科学测算评估预期偿债收入,合理制定偿债计划,并在中期财政规划中如实反映。鼓励地方结合项目偿债收入情况,建立政府偿债备付金制度。”

国内外经验表明,整体绩效计划制度有助于加强预算编制和财政政策的宏观指导。政府层面,在明确战略规划的基础上,“自上而下”地实现规划引领方案、方案安排项目的机制;部门层面,需要强化统筹协调,探索包括跨部门、跨行业、跨层级事务的绩效目标、支撑项目和资源配置等内容的绩效计划制度。

(四)强调成本效益,突出功能评估。《决定》要求“强化事前功能评估”。功能评估是一个系统科学和价值工程的术语,基本含义是:对产品、工程等进行功能分析,找出某一特定功能的最低费用,并与现实费用进行比较,找到最佳的投入产出和成本效益比。事前功能评估是成本预算绩效管理的重要范畴,强调项目(投资、工程、政策等)立项之前通过分析和确定产品或服务功能、明确绩效目标、梳

理工艺流程、核算成本、进行成本效益分析、找准绩效基线，形成支出标准安排预算。强化事前功能评估要求在事前绩效评估中引入系统“结构—功能”分析方法和成本效益分析方法，通过功能拆解、成本核算、成本效益比较，找到成本基线，提高成本绩效。“强化事前功能评估”是成本预算绩效管理的探索破题。

(五)强调预算绩效，完善绩效预算。预算绩效管理是现代预算制度的特征之一，本身就是财税体制的有机组成部分。具体内容在下段详细阐述。

深化财税体制改革背景下预算绩效管理的重点

新一轮财税体制改革具有问题导向、目标导向和结果导向的鲜明特征，各项举措旨在解决中国式现代化进程中财税体制面临的突出问题，并集中反映在预算收支和财政运行全过程中。按照预算资金“讲求绩效”的原则，“资金到哪里，绩效就到哪里”，财税体制改革的重点也是预算绩效管理关注的重点。

(一)收入预算绩效管理。《决定》在税收制度方面，要求“健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度，优化税制结构”。在预算管理方面，要求“健全预算制度，加强财政资源和预算统筹，把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理”。在政府间关系方面，要求“增加地方自主财力，拓展地方税源，适当扩大地方税收管理权限”。这些要求指明了收入预算绩效评价与管理的方向：收入预算绩效管理要落实二十届三中全会精神，加强税收制度、税制结构、税收征管、非税收入管理、财政资源和预算统筹等方面的评价与管理。

(二)国有资本经营预算绩效评价。《决定》要求“完善国有资本经营预算和绩效评价制度，强化国家重大战略任务和基本民生财力保障”，这与《决定》中对国有资本和国有企业的发展定位相一致。完善国有资本经营预算与绩效评价制度有助于在国有资本和国有企业做大做强做优的同时，通过收益上缴和调出，缓解财政压力，惠及民生；引导国有资本

经营预算优化支出结构，强化国家重大战略任务和基本民生财力保障。

完善国有资本经营预算与绩效评价制度，需要深入贯彻《国务院关于进一步完善国有资本经营预算制度的意见》的要求，推进预算绩效管理：“建立对重大支出政策的事前绩效评估机制，强化绩效目标管理，做好绩效运行监控，加强绩效评价和结果应用。探索开展国有资本经营预算整体绩效评价，具备条件的地区要开展整体绩效评价试点，重点关注落实国家战略情况、支出结构、政策效果等，全面提升政策效能和资金效益。”

(三)公共服务绩效管理。《决定》要求“加强公共服务绩效管理”。我国已经制定了《“十四五”公共服务规划》，健全了公共服务体系。公共服务关乎民生，连接民心，是政府职能之一，也是以人民为中心的国家治理的要求。公共服务主要涵盖幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务保障和文体服务保障等领域。从服务供给的权责分类来看，包括基本公共服务、普惠性非基本公共服务两大类。

当前我国公共服务绩效管理中存在地方监测评价主体分散，投入和产出关系不够清晰，各领域公共服务绩效与政府层面的绩效考核衔接不够紧密，各领域公共服务考核缺少共性框架等问题。加强公共服务绩效管理，有必要将公共服务保障标准和公共服务成效纳入绩效管理，健全全方位、全过程、全覆盖的监测评价体系，完善公共服务监测评价的协同机制，建立兼顾公平和效率的指标体系，优化公共服务监测评价方法，强化结果运用力度，在公共服务领域全面实施成本预算绩效管理，推动形成分行业、分领域的公共服务标准、成本定额标准、支出标准和绩效考核标准体系。将基本公共服务绩效纳入财政运行综合绩效评价，评价结果与转移支付分配挂钩，在实现基本公共服务均等化的同时，注重激励约束。通过公共服务绩效管理，引导财政投入“尽力而为、量力而行”，最大程度满足基本公共服务和普惠性非基本公共服务需求，建设人民满意的政府。

(四)政府投融资绩效管理。《决定》要求“更好发挥政府投资基金作用,发展耐心资本”、“完善政府债务制度”等,这意味着要做好政府投融资绩效管理。政府投融资绩效是党和政府的关注重点,是人大预算审查监督、审计监督、财政监督、纪检监察监督的重要内容,也是社会的重要关切。

加强政府投融资绩效管理,需要在以下几个方面持续发力:一是形成多层次、多主体的全方位格局。政府层面将政府投融资的全部收支纳入预算绩效管理。在融资端,以预算编制、执行和决算为主线,重点规范政府的举债融资行为,设置债务限额、举借形式和程序、到期债务本息支出、地方政府债券发行和偿还情况、地方政府债务余额的合理性,以及债务资金使用、债务余额结构、债务期限、债务管理情况等方面的评价指标,将地方政府融资担保、平台公司融资、投资基金、举债融资等活动纳入政府融资的绩效考核,建立跨部门联合监测和防控机制。在投资端,各级政府要加大对投资的统筹规划,加强政府投资与政府发展战略、发展规划的衔接,实现政府投资滚动计划和中期财政规划的有效协同,按照高质量发展的要求,设置政府投资的整体绩效目标和指标。部门层面要建立分工协作、相互协调的工作机制。财政、投资和行业主管部门、项目单位按照政府投资管理权责,开展绩效管理。项目层面要根据政府投资类型和阶段特征,形成科学合理的共性和个性指标体系,为开展项目立项评估、过程监控和事后评价提供依据。二是打造全生命周期绩效管理闭环链条。财政、投资和行业主管部门按照政府投资项目的管理权责,结合政府投资项目管理特点,在项目全生命周期管理过程中,以投资计划和预算管理为主线,统筹考虑业务活动和资产管理,形成全生命周期的政府投资项目绩效管理体系。三是实现政府投融资绩效管理点面结合全覆盖。形成具体项目、各大大专项、政府层面由点到面、逐级汇总的投融资绩效管理体系。四是形成分类型、分阶段的绩效指标和标准体系。五是完善组织领导和监督问责体系。结合各级政府投融资体制改革,在

组织领导和监督问责等方面,实现政府投融资管理与绩效管理一体化,让绩效管理嵌入投融资决策、执行和监督,使其成为优化资源配置、提高管理效率、改善服务质量、推动治理变革的重要工具。总之,在政府投融资计划和预算管理框架下,以政府投融资计划为引领、预算为主线,结果为导向,打造多主体全方位、多阶段全过程、多层次全覆盖的政府投融资绩效管理体系意义重大、任重道远,需要不断努力,持续稳步推进。

(五)转移支付绩效管理。《决定》要求:“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。增加地方自主财力,拓展地方税源,适当扩大地方税收管理权限。完善财政转移支付体系,清理规范专项转移支付,增加一般性转移支付,提升市县财力同事权相匹配程度。建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。”“适当加强中央事权、提高中央财政支出比例。中央财政事权原则上通过中央本级安排支出,减少委托地方代行的中央财政事权。不得违规要求地方安排配套资金,确需委托地方行使事权的,通过专项转移支付安排资金。”

随着中央财政支出占比的提高以及中央和地方财政关系的完善,转移支付预算绩效管理的重要性愈发凸显。一般转移支付要建立和完善以基本公共服务保障和基本公共服务均等化为核心的绩效评价指标体系,将一般转移支付绩效评价结果纳入政府财政运行综合绩效评价。共同事权转移支付和专项转移支付具有典型的中期预算和支出政策特征,即周期相对较长,涉及事项种类多、管理主体多、分配链条长、使用环节多等特点,针对我国专项转移支付预算绩效管理中存在的政策评价和项目评价衔接不紧密、全生命周期绩效管理和年度绩效管理互嵌不够深入等问题,有必要从以下方面努力:一是建立专项转移支付政策、项目绩效管理一体化框架,将政策和项目绩效管理纳入完整的循环体系,避免“碎片化”和交叉重叠,使政策和项目的评价相互衔接,形成整体。二是完善转移支付实施周期与年度预算绩效管理融合机制,逐步建立转移支付实施周期与

年度预算相融合的预算绩效管理机制。三是健全转移支付绩效指标和标准体系。四是强化转移支付绩效数据统计分析应用,借助预算管理一体化系统及资金直达监控平台,优化转移支付资金绩效管理手段,加大绩效数据对深化转移支付制度改革的支撑力度。五是提高转移支付绩效管理监督的有效性。

(六)预算绩效和业务绩效的衔接。《决定》对各行业、各领域绩效评价提出了明确的要求,比如:“建立国有企业履行战略使命评价制度,完善国有企业分类考核评价体系,开展国有经济增加值核算”;“加快建立民营企业信用状况综合评价体系,健全民营中小企业增信制度”;“完善立德树人机制,推进大中小学思政课一体化改革创新,健全德智体美劳全面培养体系,提升教师教书育人能力,健全师德

师风建设长效机制,深化教育评价改革”;“深化科技评价体系改革,加强科技伦理治理,严肃整治学术不端行为”;“建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系”;“构建适应全媒体生产传播工作机制和评价体系,推进主流媒体系统性变革”;“完善生态文明基础体制。实施分区域、差异化、精准管控的生态环境管理制度,健全生态环境监测和评价制度”等。上述绩效评价要求主要针对政府履职和业务绩效。预算绩效具有统筹考虑业务和财务、成本效益、投入和产出的特点和优势,在分行业、分领域开展预算绩效管理的时候,要加强与上述业务绩效评价指标体系的衔接,要更加强调成本效益,实现业财融合的良性发展格局。□

责任编辑 张小莉

图片新闻



青海省会计行业4个协会学会会员代表大会召开



青海省财政厅党组书记、厅长冯志刚出席大会并讲话

8月8日,青海省注册会计师协会、青海省资产评估协会、青海省会计学会、青海省珠算心算学会会员代表大会在西宁隆重召开。大会认真学习习近平总书记考察青海重要讲话精神、党的二十届三中全会精神,审议通过了上一届理事会工作报告和新修订的章程,选举产生了新一届理事会和第一届监事会。青海省财政厅党组书记、厅长冯志刚出席大会在讲话中指出,习近平总书记关于要紧紧抓住服务国家建设这个主题和诚信建设这条主线的重要要求,为会计行业发展指明了方向、提供了根本遵循。全省

会计行业要把学习贯彻党的二十届三中全会精神和习近平总书记对青海工作重要指示批示精神结合起来,与时俱进深化省情定位和战略地位认识,锚定高质量发展目标,在旗帜鲜明加强行业党的建设上、在坚持不懈加强行业诚信建设上、在持续有力推进人才队伍建设上、在不遗余力加强协会学会建设上下功夫、求实效,牢记嘱托、锐意进取,奋力谱写行业高质量发展新篇章,为服务现代化新青海建设作出新的更大贡献。

责任编辑 廖朝明