

# 关于全面实施预算绩效管理的思考

刘宝扬

(宜昌高新技术产业开发区管理委员会财政局,湖北 宜昌 443000)

**摘要:**全面实施预算绩效管理是党中央、国务院作出的重大决策部署,作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要工作,各级各地政府正认真贯彻落实。本文首先总结了我国全面实施预算绩效管理取得的成效,然后分析了存在的问题,最后提出了解决问题的措施。

**关键词:**全面实施;预算绩效管理;绩效责任

**【DOI】**10.12231/j.issn.1000-8772.2021.29.043

20世纪90年代以来,预算绩效制度改革成为各国新公共管理改革的方向,通过改革提高预算精准性,有效配置公共资源,提高政府绩效。随着深化财政改革过程的推进,我国的预算绩效管理工作逐步发展起来,特别是在党的十九大报告中提出要全面实施绩效管理,体现了这一决策部署对于建设社会主义现代化强国的重要意义。当前,我国经济发展面临新的风险挑战,国内经济下行压力加大。对此,我国实施积极的财政政策,实行更大规模的减税降费,在为企业减负的同时,也使一些地方财政收支压力增加。面对这种情况,我们只有全面实施预算绩效管理,切实提高财政资金使用效益,才能推动我国经济高质量发展。笔者结合工作实际,就如何全面实施预算绩效管理进行一些思考。

## 1 全面实施预算绩效管理取得的成效

### 1.1 制度体系初步建立

2011年财政部印发《关于推进预算绩效管理的指导意见》,2014年新修订的《预算法》指出实施预算绩效管理,2018年9月,党中央、国务院印发了《关于全面实施预算绩效管理的意见》。各地人大、政府也出台了相应的地方法规和指导意见,以上制度办法使预算绩效管理各项工作于法有据、有章可循。

### 1.2 全过程管理基本实现

预算绩效管理的全过程包括绩效目标设置和审核、绩效运行动态监控、绩效评价管理、评价结果应用等环节,目前在实际工作中已全部基本实现。

### 1.3 管理层级得到提升

在实施预算支出绩效评价的基础上,通过引导和规范第三方参与预算绩效管理,提升绩效管理层级。

### 1.4 监管合力逐步增强

政府部门向人大报送项目支出绩效评价报告,将预算绩效信息依法依规向社会公开,增强了人大和社会公众的绩效监督;配合审计、财政监管部门开展绩效审计和监督。

## 2 全面实施预算绩效管理存在的问题

### 2.1 绩效理念不够牢固

由于我国政府绩效问责机制还不够健全,没有形成强大的行政问责机制,绩效管理在政府部门公共管理过程中还未完全形成自觉,绩效理念还未完全融入预算管理之中,个别预算单位注重资金的投入而忽视项目的产出效益。

### 2.2 主体责任不够强烈

现代社会治理体系中,每个政府公共部门都需要肩负起减少支出、提高服务质量的主体责任。但目前,我国个别部门的主体责任还不够强,绩效管理工作基本属于财政主导问效,是财

政部门“带着大家问效”,没有成为部门的行动自觉,离部门自主问效存在一些差距。

### 2.3 有机融合不够紧密

只有将制度办法、业务流程和技术标准等方面统筹谋划,才能实现预算管理和绩效管理的有机深度融合,但现阶段各地绩效管理机构和职能配置有所差异,预算和绩效管理工作一体推进难度不小。

### 2.4 结果应用不够充分

预算绩效管理能否全面有效实施,绩效评价结果的充分应用至关重要。将评价结果作为资金分配、绩效改进的重要依据,有利于合理配置公共资源,提高资金使用效益。目前,虽然预算单位对项目资金的使用情况进行了绩效评价工作,但将绩效评价的结果作为各预算单位安排下一年度的部门预算或改进财政支出管理的参考依据做得还不够到位,离全面实施绩效管理的要求都有一些的差距。

## 3 全面实施预算绩效管理的措施

### 3.1 提高思想认识落实绩效责任

(1)要认识到全面实施预算绩效管理是关系到国家治理的大事,进入新时期,要实现国家治理现代化,必须进行预算绩效管理。受突发情况影响,我国经济发展形势存在影响,财政收支压力进一步加大,因此政府的每一项支出必须考虑花钱的必要性、有效性和投入产出比,从中央政府到地方各级政府,从高层决策者到基层普通公务员,形成花钱必问效、低效必问责的理念。面对不确定的世界形势,我们实施的预算绩效管理只有实现全方位、全过程、全覆盖,才能助力国家治理体系和治理能力现代化,为高质量发展作出新贡献。

(2)要认识到全面实施预算绩效管理,是关系到转变政府职能的大事。绩效管理体系为政府判定职能的合理性与必要性提供了较为明确的标尺,有助于推动转变政府职能。建设服务型政府,是坚持以人民为中心,转变政府职能的重要内容。只有建设服务型政府,全面实施预算绩效管理,了解人民群众的需求,设计出合理科学、以人为本的政务流程,才能加强社会管理和公共服务职能,为社会公众提供更多优质高效的服务。通过全面实施预算绩效管理,推进预算决策和管理的科学化,提高公共资源配置效率,有利于降低行政成本,提高行政效能。

(3)要认识到全面实施预算绩效管理,是关系到绩效问责的大事。全面实施预算绩效管理,确立了以结果为导向的预算理念,通过预算精细化的不断完善,约束公共部门承担起主要由成果和产出计量的财政绩效的责任。各级政府和各部门各单位的主要负责人必须承担起预算绩效管理的主体责任。落实绩

效责任,就要通过制度设计,建立追责机制,健全考评办法,结合部门单位的实际,研究制定落实主体责任和监督责任的具体实施方案,明确各自责任,形成可操作量化的责任追究机制,实现责任追究的制度化、常态化、长效化,真正把花钱者变为管理者,切实做到花钱必问效、无效必问责。

基于以上三个方面的认识,全面实施预算绩效管理,不仅仅是财政部门的事,只有在党委、政府的正确领导下,配合协作共同努力,才能发挥应有的作用。财政部门作为预算资金的管理部门,要认真履行组织指导、协调推进的职责,抓紧完善制度办法,促进形成全社会“讲绩效、用绩效、比绩效”的良好氛围;预算部门要切实履行主体责任,健全内部操作规范流程,加强工作责任的落实,确保每项绩效管理责任都有负责人和具体经办人,保证在实施全面绩效管理中的每一笔财政资金安全规范高效使用。

### 3.2 健全制度规范推进各项工作

(1)强化绩效目标管理。绩效目标是实施预算绩效管理的逻辑起点和重要基础,因此需从编制预算入手加强绩效目标管理。绩效目标的设立应规划系统、合理可行,符合国民经济和社会发展规划和客观实际,能够在一定期限内如期实现。绩效目标应细化量化全面化,使绩效目标与资金预算相匹配,产出指标与效益指标要完整。各级财政部门要从完整性、可行性、相关性、适当性等方面对项目的绩效目标进行严格把关,绩效目标设置与项目的实施情况不相符的或者依据不充分的项目不得纳入项目库管理,也不得纳入预算安排。

(2)加强绩效运行监控。日常监控和定期监控相结合,谁是资金使用主体,谁就负责绩效运行监控,应明确日常监控和定期监控时内部牵头单位及业务单位职责。绩效运行监控内容主要包括绩效目标完成情况、预算资金执行情况及其他需要实施绩效监控的情况。对监控中发现的问题应及时采取分类处置措施予以纠正,确保绩效目标按期保质完成。对于重要政策和重大项目的绩效运行情况开展实时动态监控,必要时,可对重要政策和重大项目支出的政府采购、监理和验收、资产管理以及会计核算等具体工作情况开展延伸监控。绩效运行有效监控应当建立在科学合理的方法基础上,这些方法应符合三个方面的要求。一是必须关注影响预算资金执行的相关变量。因为财政资金的支出结果是受不确定因素影响的,在预算执行过程中,诸如政策法规等实施的前提条件可能发生变化,也可能发生不可预测的事件等。二是监控的手段应以变化为导向,分析预算执行结果变化以及引起变化的原因是否合理。即通过分析比较多个项目的相关性、不同地方之间的相关性和相似方案之间的关联度来达到该要求。三是监控措施应当对财政资金执行过程及产生的结果进行主观和客观两个层面的全面考察。既要包括以样本调查、实地调研、专题研究等方式获得的主观分析,也要包括以统计、普查等方式获得的客观数据。

(3)多维度开展绩效评价。实施绩效评价要制定绩效评价方案,安排切实可行的评价计划、选择合适的评价工具、确定正确的评价方法。通过预算部门自评、财政部门组织项目绩效评价、委托第三方开展评价等方式,开展多层次的绩效评价。积极开展多维度评价有助于确定财政资金使用过程中有没有按照预算安排用于特定的目标区域、目标群体和目标范围。目标区域、目标群体和目标范围所享受的相关资金是否真正地及时保障到位。如果一旦在评价过程中发生扭曲,就可以及时调整和纠正,减少错误几率和降低相关成本。财政部门应按照“民生优

先、大事优先、绩效优先”的原则,对社会公众普遍关注的重大项目定期组织开展重点绩效评价。强化绩效信息制度建设,打破不同部门之间的信息壁垒,减少参与绩效预算管理的各相关方之间的信息不对称问题,让绩效信息在必要参与者之间实现共用共享,促进决策科学有效。

(4)强化绩效评价结果应用。法律的权威在于实施,评价的权威在于应用。预算单位应当在自评结果确定后,以及收到财政评价结果通知后,将评价结果摘要版送主要负责同志审签,根据主要负责同志批示要求和评价结果进行整改。预算单位应当将单位自评结果与具体项目安排挂钩,并对财政评价结果进行应用。财政部门将自评价、重点评价结果在年度预算编审环节和资金分配时进行再次应用。增加结果应用情况的报送环节、信息公开环节,多管齐下,推动评价结果实实在在地得到应用。

### 3.3 加强能力建设提升管理水平

预算绩效管理是一项综合性强的财政管理工作,涉及到使用财政资金的所有部门和单位,对干部综合素质要求很高。只有加强各项能力建设,才能不断提升管理水平。一是要加强部门组织能力。项目的管理主体是部门,整个部门的组织能力很大程度上影响着项目绩效管理。组织能力包括组织及其内部成员对绩效预算管理的认知水平与相关的知识体系,对绩效评价方法的掌握熟练程度。各部门要注重宣传培训,要深刻领会和准确把握关于预算绩效管理的各项政策精神,提升其组织能力,促进预算绩效管理水平的提升。二是要加强信息分析能力。由于绩效评价所产生的信息往往是纷繁复杂的,如果部门对项目绩效评价不能得出准确客观的结果信息,或者绩效评价的信息得不到精准的分析,那么绩效评价过程就很难对预算编制产生真正积极的影响。三是要加强部门主要负责人的领导能力。公共部门的主要负责人是负责该部门运转与发展的关键人。部门主要负责人对预算绩效管理的重视程度、支持力度和推进改革的决心及其个人领导能力在整个绩效管理过程中将起到相当重要的作用。既然预算绩效管理是对于传统行政管理模式的突破,那么部门主要负责人的领导能力的提升就显得尤为重要。如果部门主要负责人的绩效预算理念强,愿意且有能力强通过激励的方式实现部门团结协作,共同努力,那么预算绩效管理就会顺畅有效。四是财政部门要注重同业务部门的沟通配合,掌握相关领域的专业知识,更好地开展预算绩效管理工作。财政部门要注重相互之间的学习交流,不同地域的财政部门 and 上下级关系的财政部门通过考察调研,相互借鉴好经验好做法,不断总结并形成规范化制度,更有效地提升预算绩效管理

### 参考文献

- [1]《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》。
- [2]陈振明.《公共管理学》(第二版)。