

# 农业县实施全面预算绩效管理浅析

董红梅

(阜新蒙古族自治县财政局,辽宁 阜新 123000)

**摘要:**开展全面预算绩效管理是党中央、国务院作出的重大部署,是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。农业县开展全面预算绩效管理意义重大,既可以有效提升农业县行政事业单位预算资金的使用效率,客观上节约预算资金,缓解单位财政收支矛盾;同时又对农业县行政事业单位的经济发展转型升级具有促进作用,从而对县域经济由农业向工业转型起到一定的促进作用。但是在实际工作中,单位在实施预算绩效过程中存在较多的问题,表现在:缺乏对预算绩效管理的重要性的重视;预算编制过程中存在无序、短期和参与度不高;预算绩效管理工作基础还比较薄弱;部门整体支出绩效评价成绩不突出等,因此,从绩效管理的要求出发,提出几点改进措施:完善管理机制,强化主体责任;强化预算编制工作;完善指标体系,夯实工作基础,以期全面落实预算绩效管理提供有力保障。

**关键词:**农业县;预算绩效管理;意义;问题;措施

**【DOI】**10.12231/j.issn.1000-8772.2022.16.034

## 1 财政预算绩效管理的概述

全面预算绩效管理,就是对财政预算支出实行“全方位、全过程、全覆盖”管理,以支出的有效性作为管理的重要内容,把绩效管理理念融入预算编制、执行、监督、评价管理的全过程,并将绩效管理作为预算安排的前置条件,进而与预算管理制度改革形成良性互补,提高财政精细化、科学化管理水平。

全面实施预算绩效管理是党中央、国务院作出的重大部署,是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,也是优化财政资源配置,提升公共服务质量的关键举措,随着经济的高速发展,完善的财政绩效管理制度,是财政预算绩效管理过程中非常重要的保障,在财政预算绩效管理中,对各层级的预算绩效管理进行优化升级和合理化设计改进,为整个财政预算绩效管理制度提供充分的基础保障。

预算管理是财政管理体制的重要方法和管理手段,同时也是重要的核心环节,提高和加强财政预算绩效管理有利于县级财政经费使用效率和收益,让好钢用在刀刃上,也是规范财政预算管理机制的需要,建立和高效实施县级财政预算绩效管理制度。并且要强化执行能力,使之从根本上保障财政预算绩效管理的有效实施,其次必须强化预算管理的严肃性,从建立预算制度到强化预算执行,再到预算年度后的绩效分析和评价,形成一套闭环的管理模式,并且建立一套严格的考核制度,在现阶段经济高速发展的过程中,要想在根本意义上实现预算的高效开展,就应该加强预算绩效的制度建设,建立健全制度模式,制定科学化的项目实施规范,强化预算执行能力和监管机制。

## 2 农业县预算绩效管理的积极意义

农业县在经济发展过程中存在两个突出特点:一是经

济总体发展缓慢,农业发展后劲不足,财政收入规模较小,随着市场经济环境的发展和宏观经济环境、自然环境的变化,农业经济存在下滑现象,财政收入没有增长点;二是财政刚性支出需求增幅较大,收支矛盾突出,即受经济发展水平低、财政收入增长缓慢、公共支出范围扩大、成本提高、上级配套资金要求压力大的影响;三特别是2020年以来受新冠疫情影响和落实减税降费政策,财政收入下降明显,疫情防控,压减支出和“六稳六保三促”等工作压力较大,财政收支矛盾异常突出。

正因为农业县在经济发展过程中存在的突出特点,使得其对预算资金的高效率使用需求十分强烈,探讨其预算绩效管理难点及改进措施具有更为积极的意义:一是可以有效提升农业县行政事业单位预算资金的使用效率,客观上节约了预算资金,缓解单位财政收支矛盾;二是对农业县行政事业单位的经济发展转型升级具有促进作用,科学有效的预算绩效管理能够促进预算资金流向经济发展的主要需求方向,从而对县域经济由农业向工业转型起到一定的促进作用。

## 3 农业县财政预算绩效管理存在的问题及原因分析

虽然对于农业县来说改善其预算绩效管理对于缓解收支矛盾、促进经济发展转型升级有积极意义,但是在实际工作中,单位在实施预算绩效过程中存在较多的问题。

### 3.1 没有对预算绩效管理的重要性予以足够重视

一个农业县、工业弱县,县级财政支出基本上依靠上级财政转移支付,收支矛盾十分突出,财政管理的主要精力放在增收节支保运转上,对预算绩效管理的认识不到位,积极性不高,很难从深层次思考预算绩效评价的必要性。一些部门和单位对资金的使用效率漠不关心,认为只要钱没有挪用就是合理合规的。项目单位对开展绩效评价也是应付完成,因此农业县预算绩效管理工作的步伐

仅停留在“完成上级布置的工作任务上”不曾从思想上认识预算绩效管理的重要性,因此完成质量不高。

### 3.2 预算编制过程中存在无序、短期和参与度不高等问题

预算编制作为预算绩效基础环节,其编制科学与否直接关系到后期预算执行、考评等各个环节,当前县级行政事业单位在预算编制过程中存在的主要问题集中在两个方面:一方面是预算在编制过程中受两方面因素影响而出现无序、短期和参与度不高等问题,其一是预算总体预留的编制时间较短,单位难以在短期内取得充分足够的基础数据,且预算和决算在时间上有重叠部分,其二是单位内部在预算编制过程中缺乏充分的沟通,从而造成其编制的预算绩效整体上精细度不高;另一方面则是在预算编制过程中部分单位的编制目标不明确,认为进行预算编制就是为了获取更多的财政资金,所以在编制预算时不按照单位的实际情况,造成上报的预算数据真实性较差。

### 3.3 预算绩效管理工作基础还比较薄弱

3.3.1 指标体系建立不够完善。绩效评价指标体系是绩效评价结果最直接的依据,但在绩效评价中没有一套适用于不同单位、不同项目的统一且规范的指标体系,存在设立目标不统一,指标分值的设置上可操作性比较强。例如对于一个项目的绩效评价得分,在79-80分上,很容易进行调节,只要将某一项的分值调高或调低,那么将严重影响项目评价结果的等级。

3.3.2 信息系统建设滞后。预算绩效管理通过对数据和资料进行分析,从而得出结论,各个环节都需要各部门单位报送大量的资料和数据。目前大部分县级财政都是采取的纸质报送方式,导致资料收集繁杂、信息传递不及时。究其原因,从上到下没有一套统一的绩效管理系统,有的地方已启动信息化建设,但涉及的内容比较单一,未实现数据互联互通。例如工资统发系统、债务管理系统、扶贫监控系统等,每个系统都是独立的,相关数据不能实现共享。

3.3.3 第三方绩效评价力量比较薄弱。一方面部分参与重点绩效评价的第三方中介工作经验不够丰富,专业知识不够全面,导致呈报的绩效评价报告质量参差不齐,对项目效率或发挥效益方面的评价涉之较少。另一方面,第三方绩效评价的法律依据不足,在绩效评价过程中,往往会因为评价指标的设计和评价结果与该单位存在不同意见,很难协调好与被评部门、单位之间的关系。

### 3.4 部门整体支出绩效评价成绩不突出

从历年的部门整体支出评价报告来看,报告存在没有侧重点、部分内容来源于部门单位自己的年终总结或其他汇报材料、问题大同小异等特点,报告也未引起县政府重视。

本文分析主要有两方面原因:其一,部门整体支出绩

效评价内容之多、范围之广,包括在职人员控制情况、三公经费变动情况、预算执行情况、公用经费控制情况、资金使用情况、固定资产利用情况、项目管理情况、经济效益等二十几项,而委托评价的第三方中介机构是以盈利为目的的劳务性服务机构,考虑收与成本相匹配的原则,不可能花很长时间和精力把被评价单位所有掌握清楚;其二,县级审计部门每年都会对部分单位进行经济责任审计、财务收支审计,很多内容在审计报告已有体现。以某县农业局部门整体支出绩效评价报告为例,存在的问题基本都是预算申报欠精准、财务核算和管理欠规范等一些常规性问题,经济效益往往是给农民增加了收入、特色产业园初见成效,社会效益是改善了农业生产条件、做出了社会贡献,生态效益是项目新工艺、新技术的运用改善了生态环境等文字性内容,效益指标值无法量化,且没有有力的佐证材料来证明效益是否达到,因此部门整体支出绩效评价成绩不突出。

## 4 改进措施

针对上述存在的问题,从绩效管理的要求出发,提出几点改进措施:

### 4.1 完善管理机制,强化主体责任

4.1.1 实施预算绩效管理不是财政部门一家的事,也不是财政部门一家能做到、能做好的事,绩效管理工作需要在县政府统一领导下,遵循“统一领导、分工协作、相互配合”的原则,分工合作。

4.1.2 加强考核,建立问责制度。对各部门单位的重视度、执行力、绩效评价等级和综合管理水平实行考核,建立责任追究制。“花钱必问效,低效无效必问责”是预算绩效管理必须坚守的一项原则,各部门单位作为财政资金的使用者,是预算绩效管理的责任主体,承担对其绩效结果进行追究的责任。针对评价报告反映的问题,不能漠视回避,主要负责人要有整改到位的书面承诺。对整改推诿拖延、整改不力的,严肃追究相关人员责任。

4.1.3 加强业务培训。邀请在预算绩效领域有经验的教授、专家授课,重点讲解政策文件和操作实物,提升各部门经办人员的业务水平;也可以组织业务骨干走出去,学习广州、上海等先进绩效管理经验,吸取精华缩小差距,提升水平。

4.1.4 各预算部门和单位也要积极强化自身的责任意识 and 观念,树立牢固的绩效管理意识,将绩效管理有效、高效地融入和执行中去,并且加强预算管理的威信,实施好预算绩效管理,需要完备的管理制度体系作为有力支撑。

4.1.5 加强各部门之间的分工和协调等工作,做到分工合作、相互配合,按照各部门各单位工作职责,分工明确,做到财政绩效管理从源头保证其具有高度的准确和科学性。

### 4.2 强化预算编制工作

从预算绩效管理理论内容来看,目前较为常见的预算

管理模式有四种:一是单项预算,即不关注收支性质,只是以预算年度为单位,将所有预算资金纳入一个统一的体系来进行预算编制;二是复式预算,即通过至少两个以上的表格来反映财政收支计划的一种预算管理方式,它既能综合反映预算资金结构及资金来源性质,同时还能体现预算资金的使用方向;三是分项排列预算,这种预算绩效管理方式需要特定的目标,把资金的每项支出及其来源尽罗列并加以说明,具有对预算资金的使用方向等反映明确、清晰的优势;四是零基预算模式,即将以前的全部预算支出定为零,以实际管理需求为基础对各项预算支出项目的必要性和可能性重新开始审议,并在此基础上进行预算编制。根据预算绩效管理四种模式,结合当前农业县在预算编制过程中存在的常见问题,本文建议预算编制采用零基预算管理模式。这种预算模式更有利于单位对预算资金使用过程的管控,从而为提升预算资金使用效率做好事前控制。所以,建议农业县把零基预算作为预算绩效管理的模式,为预算编制提供一个较为规范的标准;二是从强化预算编制过程中的沟通、倡导全员参与预算编制等角度入手,提高预算绩效目标制定的科学性和合理性,减少财政资金的浪费,为后期预算的执行以及预算执行情况的考评等预算绩效管理环节创造良好的环境。

#### 4.3 完善指标体系,夯实工作基础

4.3.1 首先完善绩效指标评价体系。指标体系作为预算绩效管理的首要环节和重要基础,通过顶层设计、细化规程逐步加以完善,县级要积极引进上级部门已完善的指标体系,根据不同单位、不同行业特点,分类构建指标体系,将指标分为共性和个性指标,其次加快信息化建设,实现财政资金管理系统的融合。对接预算申报系统、财政指标支出系统等。从源头开始,开发出一套共享的信息系统,实现各方面的数据对接,如有新的管理业务,只需在原有系统的基础上添加新的模块即可。4.3.2 专业性强的项目,聘请外部专业技术人员参与绩效评价。专项资金具有多样性、专业性强的特点,为提高重点项目评价效果,建议财政部门采取聘请第三方中介机构与外部专业技术人员结合的方式或要求第三方中介机构临聘外部专业技术人员参与的方式开展绩效评价,通过外部专业技术人员的参与,设置有效且专业的产出指标、效益指标,为绩效评价报告最终结论提供最有力、最准确的数据参考。4.3.3 逐步推进绩效评价结果的社会公开,尤其是一些社会关注度影响力大的民生项目和重点项目支出绩效情况,按照规定的程序和方式向社会公开,接受社会监督。4.3.4 加强宣传工作,通过各种方式加大预算绩效管理的宣传力度,加强和提高各部门对绩效管理工作的认识,强化绩效管理的理念,与相关单位和内部各部门积极沟通协调,加深相关部门和人员对预算绩效管理的理解度与支持度,并且通过各级媒体和新媒体平台,官方网站

等渠道多种渠道宣传相关政策和各项工作,切实提高预算绩效制度的影响力,并且结合自身情况,选择合适的人员走出去,对预算绩效管理制度规范和落实好的地区进行考察学习,将先进理念和办法带回来,并且加大财政预算绩效管理方面培训力度,通过各预算单位主管部门、管理机构、主要相关人员等开展全面的理论知识培训,并且将培训常态化,深入化,取长补短、吸取精华,提升自身管理水平,提高绩效管理效能。

#### 结束语

全面实施预算绩效管理是政府治理方式的深刻变革,是一项长期的系统性工程,涉及面广,难度大。随着改革的逐步深入,预算绩效管理也由原来的“普及理念”、“试点扩围”的推广阶段进入到“全面实施”“提质升级”的攻坚阶段,需要以县级政论为起点真抓实干,把绩效管理的任务落到实处。

#### 参考文献

- [1]谷俊华.预算绩效管理改革与行政事业单位财务管理模式探讨[J].经济管理文摘,2021(11)
- [2]隆碧华.新时期下加强行政单位预算绩效管理探讨[J].大众投资指南,2021(09)
- [3]黎雪芸.行政事业单位全面实施预算绩效管理的难点探析[J].质量与市场,2021(08)
- [4]王红莉.基于绩效预算下行政事业单位预算绩效管理策略探析[J].经济管理文摘,2020(21)
- [5]张绘.地方政府全面实施绩效管理面临的困境与出路[J].中国财政,2018,(16).44-46.
- [6]吴迪,邓彦,张绍婉,等.完善预算绩效目标管理的思考[J].中国财政,2018,(15).47-48.
- [7]郎思.关于行政事业单位预算绩效管理问题的若干思考[J].纳税,2018,(34).
- [8]刘飞.我国基层财政全面预算绩效管理问题研究——以山东省阳信县为例[D].山东财经大学,2021.
- [9]袁月,孙光国.基于国家治理视角的全面预算绩效管理研究[J].财经问题研究,2019,(4).68-74.
- [10]何文盛,蔡泽山.新时代预算绩效管理推进国家治理现代化的多元维度审视[J].上海行政学院学报,2018,(3).4-14..
- [11]安硕琳,刘平华,李丽霞,等.发达国家预算绩效管理改革经验对我国的启示[J].农业科研经济管理,2016,(2).33-35..
- [12]马蔡琛,赵青.预算绩效评价方法与权重设计:国际经验与中国现实[J].中央财经大学学报,2018,(8).3-13.

作者简介:董红梅(1968.07.15-),女,民族:蒙,籍贯:辽宁阜蒙,学历:大专,职称:中级经济师,研究方向:财税管理。