

# 第三方机构参与预算绩效评价实践与思考

李 艳

(贵阳政益通绩效评价咨询有限责任公司, 贵州 贵阳 550000)

**摘 要:**文章根据第三方开展绩效评价工作实践情况,主要论述第三方机构在预算绩效评价中的作用,并结合西部省份,针对当前绩效评价要实现“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理,离不开第三方的参与。深入分析第三方参与绩效评价工作存在的问题和解决途径。

**关键词:**第三方;绩效评价;问题与建议

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.18.059

全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容,是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。党中央、国务院高度重视预算绩效管理工作,习近平总书记在党的十九大报告中强调,要加快建立现代财政制度,建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。李克强总理提出,要将绩效管理覆盖所有财政资金,贯穿预算编制、执行全过程,做到“花钱必问效、无效必问责”。《中华人民共和国预算法》明确规定:各级政府、部门、单位对预算支出情况开展绩效评价。特别是2018年9月,中共中央和国务院发布了《关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发【2018】34号,以下简称《意见》),要求全面实施预算绩效管理,力争用3-5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。接着地方各级人民政府和财政部门等相继制定出台全面实施预算绩效管理的一些具体的、有针对性的、可操作性的实施意见和管理办法及实施细则,对推动预算绩效管理在各层面、各部门、各领域的全面实施,增强政府公信力和执行力发挥了重要作用。目前,在整个绩效管理推进过程中,第三方机构(以下简称第三方)发挥了不可替代的作用。《意见》要求在绩效评估和绩效评价中,引入第三方参与。本文就第三方参与绩效评价作一些探讨。

## 1 社会力量参与绩效评价的现状存在的主要问题

政府预算绩效评价是对政府预算支出的合理性、合规性、有效性、科学性进行评估的行为,是一个重要的监督反馈机制。引入专业咨询公司、会计师事务所等第三方参与绩效评价,不仅能够提升财政资金支出的使用效率,还能够规范政府管理行为,完善财政资金的监督机制,促使政府在市场环境下形成正确的绩效观。第三方独立参与绩效评价具有很强的客观性、公正性、效益性,因此,引入第三方参加预算绩效评价是绩效管理和政府资金管理的重要手段,是提高政府公共服务的内在要求。

从目前西部省份来看,绩效管理还处在初级阶段,且发展不平衡,主要表现在市(州)县两级。一是预算编制时绩效

目标和指标编报不作硬性要求,申报较为随意,难以达到考核条件;二是单位绩效自评和部门支出评价开展的单位不多,自评过程未按标准评分,考核时未按规定时间提交数据和自评结果等,对整体工作推进和成效造成不利影响;三是一些财政部门组织的绩效再评价,只是选择几个评价价值不高的项目支出作为试点,表示此项工作在做,完成任务交差;四是各部门对待绩效工作的态度冷热不一,业务部门对待开展绩效工作积极性不高,财务部门对绩效评价无从下手,绩效评价工作成为相关部门的附加内容,工作认可度低,工作价值无法体现,实施效果不理想,成果无法运用;五是部分领导对待绩效工作重视不够,单位设置的绩效机构有形无实,停留在有没有的层面,没有考虑好不好效果,规划方案、管理办法等同质化。产生上述问题的主要原因:一是思想认识不到位,绩效管理理念和绩效思维尚未形成;二是财政部门 and 预算部门本身人少,缺乏绩效方面的专业人才,而且绩效已经演变成为财务工作人员的事情,而不是业务部门的职责;三是没有将聘请第三方的评价费用纳入财政预算,即使有预算,资金也很少,满足不了工作需要,评价费用低于相似行业平均水平;四是预算绩效管理组织实施统筹不够,管理功能还未真正体现,部门整体绩效评价未与国家战略、部门职能、资金分配、人事选拔等形成有效联通;五是绩效评价任务没有硬性要求,没有纳入目标考核。

按照各级党委政府的要求,2022年实现预算绩效评价全覆盖,难度很大,只能也必须依赖第三方。绩效评价对第三方的需求和要求越来越大,市场竞争也越来越激烈,管理难度越来越高。但从第三方目前开展绩效评价工作来看,确实存在很多问题,值得引起高度重视。第一,第三方的组织结构体系和工作机制尚未形成。当前绩效评价工作主要依靠会计师事务所、造价咨询单位、科研院所、高等院校等第三方,这些单位存在执业范围的局限以及理论和实际工作脱节,虽然近几年随着绩效管理工作的推进,衍生了部分绩效评估、绩效评价等专业化的中介机构,但也不成熟,规模小,专业性不强,远远满足不了全面实施的需要。第二,第三方专业单一,受行业标准和执业规范的影响,难以高质量完

成地方政府和部门整体支出的绩效评价。绩效目标、绩效评估、绩效监控、绩效评价等工作政策性强,是多部门沟通、多专业协同、多学科穿插、多层次工作流程叠加的行业,具有公共性、动态性、层次性、集合性等特点,评价不仅是专业性的,更重要的是政策性的。比如会计师事务所注重财务审计,造价咨询机构注重的工程项目的审查,研究机构和大学注重研究成果,而绩效评价贯穿着国家政策的落实,从项目申报、项目决策、预算编制、财政资金分配、执行、监督和决算,到项目的落地实施过程和实施效果以及对外界产生的影响,因此,外界对第三方出具的绩效评价报告存在质疑。第三,第三方专业人员执业资格也是一大问题,出具的绩效评价报告是否具有法律效力,值得探讨。虽然第三方都是通过政府购买服务取得的,并接受委托方委托,通过组织专业人员对委托项目按规定程序实施,收集相关证据,作出判断,得出结论而出具的报告,这个程序是有法律依据的。但是执业人员是否具有绩效报告签字权,笔者认为没有法律法规规定的,注册会计师、注册造价师等执业人员签字出具的绩效评价报告存在不受法律保护情况。第四,第三方出具的报告质量很难保证。一是中介机构对国家机构设置、部门的职能职责和事业单位的分类等情况不了解,对财政资金的分配和投向政策就不能精准掌握。比如对某市级宣传部门上年度投入的所有专项资金进行绩效评价,必须对宣传部门的性质、职能职责进行了解,要知道这个部门是干什么的,才能掌握该部门有多少专项资金,才能知道资金预算编制、资金分配、资金投向是否合理合规,才能合理设置评价指标等等。甚至好多人还不知道党委部门也有项目专项资金,据了解宣传部门有4至5项项目资金,知晓率对评价的工作效率必然产生影响。二是第三方对国家预算体制和总预算会计及专项资金的管理不是很熟悉,而且绩效评价不同层级的纵向边界不清晰,评价结果必须征得被评价方的意见才能出具,这些问题必然影响评价报告质量。三是受被评价单位配合度影响。由于第三方没有执法权,绩效评价过程中,有时会遇到在资料的收集、检查、取证,资金检查,投资项目现场勘查,对资金、项目负责人访谈等工作受到一些阻扰,被评价单位不积极配合,特别是个别知道自己有问题的单位,会找各种理由搪塞、推迟,拖延时间,本身时间都很紧,这对项目的深入调查和问题的发现必然受到影响。四是评价费用较低。由于西部地区财政困难,预算部门没有安排绩效评价经费,只有财政部门安排有少量的专项资金用于绩效评价,在费用测算过程中有的管理人员不懂工作流程和内容,经费测算偏低,无法保障项目正常实施,比如参考相似行业造价咨询、财务咨询、设计、评估等板块的取费标准,大多地方出台的绩效取费标准都低于同行业水平,主要是测算时只考虑现场调研工作时间,而最重要的方案制定、沟通座谈、报告撰写、成果复核、特殊因素影响的无效工作以及企业管理、保险、利润、税收等不测算,对于一个脑力加体力的新型咨询行业价值取向是不匹配的,这样很难吸

引有能力的人才进入这个体系,企业没有利润空间无法匹配更高的资源进行较好的服务,由于实施项目又多,再加上市场竞争加剧,采取低价中标,第三方又是以盈利为目的,在评价工作中就可能会有走过场行为,势必影响评价质量。五是第三方出具的绩效评价报告质量的高低没有衡量标准,也无法考核,在评价过程中,揭示问题的程度和合理化建议,与被评价单位管理水平和项目组织实施管理优劣、评价指标的设置、第三方的专业能力和报告撰写水平有关,部分部门只看评价报告的写作水平和反应问题的多少,至于评价报告的质量没有精力也没能力去评价。第五,存在廉政风险。由于第三方受委托与被评价单位和被评价项目直接接触,被评价单位要求取得好的评价结果,而第三方又要发现更多的问题,取得好的成果,双方博弈可能会产生利益的输送,如果第三方参与人员觉悟不高,容易出现违规违纪行为。又因为评价人员有时吃住在被评价单位所在地,有时踏勘项目现场涉及旅游、用车等问题,长期与对方高密度接触,有些纪律问题可能就无法保证。同时回避制度、知晓的商业秘密都是风险点,廉政风险很大。

## 2 提高绩效评价工作管理水平的几点建议

### 2.1 强化责任,提高认识,加大培训力度,增强绩效观念

(1)加强绩效管理组织领导,全面贯彻落实《意见》提出的各项要求,切实把绩效评价工作纳入各级党委、政府的重要议事日程,坚持问题导向,思想上高度重视,工作上迅速行动,压实各方责任。按照党中央、国务院决策部署和加快建立现代财政制度、全面实施绩效管理的要求,扎实有序推进政府购买服务第三方绩效评价工作,不断提高规模化、制度化管理水平。

(2)《意见》要求从“全方位、全过程、全覆盖”三个维度推动绩效管理全面实施。绩效评价是绩效管理的重要组成部分,要推动绩效评价全方位、全过程、全覆盖实施,对所有财政资金实施绩效评价,应当号召全民树立“讲绩效、用绩效、比绩效”的理念和意识。加强绩效思想宣传,强化绩效理论知识和方法的全方位培训,充分发挥第三方的作用,第一层面,要加强对各级各部门领导干部绩效预算管理意义、作用的培训,他们是绩效评价工作的推动者;第二层面要加强对财政资金的管理者进行培训,他们是绩效评价工作的具体负责人;第三层面,要加强对财政资金使用者和项目实施人员培训,同时也要加强对第三方从业人员培训,他们是绩效评价工作的操作、实施者。通过培训提高绩效管理水平,推进绩效评价工作有序开展,推动提高财政资金使用效率,推动提高党委、政府、部门和单位整体绩效水平。

### 2.2 建立和培育适应绩效管理工作需要的第三方中介机构

(1)建立注册绩效师(或注册绩效评价师,下同)制度。绩效管理涉及面广,涵盖领域多,上至国家大政方针的制定与落实,下至每一分钱的使用。从政策上来说,包括所有领域;从理论上来说,主要包括政治、经济、财政、财务管理、会

计、审计、投资、金融等方面。因此做好绩效评价工作,必须有一批精通绩效管理的专业化队伍,这是注册会计师、注册造价师、教授、律师等不可代替的。为了适应绩效管理工作的需要和发展要求,通过立法的形式设置注册绩效师资格,明确绩效报告由注册绩效师签字的法律保障,按照市场规律相应组建和培育一批为绩效管理提供服务的中介机构,并且实行行业管理和行业自律。推进绩效管理法制化,是法制政府建设的需要。

(2)建立绩效师(或绩效评价师,下同)专业技术职称制度。为了调动绩效工作者和绩效从业人员的积极性和参与性,激励人才职业发展,引入竞争机制,优化选才途径,对于加强绩效专业人才培养具有重要意义,也是深化职称制度改革的必然要求,将绩效师专业技术职称纳入国家职称目录,并建立相关考评管理制度。

### 2.3 着力提高绩效评价报告质量水平

(1)加强对第三方的业务指导。各级各部门严格按照公开、公正、公平的原则通过政府采购程序购买第三方服务,并且根据财政部的要求,各级财政部门负责政府采购购买服务第三方绩效评价制度建设和业务指导。同时各级财政部门要加强对第三方绩效评价工作方案的制定和项目组织实施的管理和业务指导。

(2)完善第三方内部控制制度。要提高绩效评价报告质量,受托参与绩效评价的第三方必须有健全的管理制度和内部控制制度,确保从业人员严格遵守职业道德、执业规范和行业标准,使评价工作高效有序运转,使专业技术人员在评价工作中做到有效、客观、公正、廉洁、保质保量完成任务。

(3)规范第三方工作行为。一是委托方与第三方签订委托协议(合同)时必须明确双方的权利和义务,对第三方评价工作方案的制定、项目组织实施程序、评价工作范围、评价工作纪律等作出明确规定;二是财政部门应当制定和完善被评价单位无条件配合第三方开展评价工作相关规定和不配合的惩戒规定,为第三方开展评价工作提供良好氛围;三是第三方及其从业人员应当遵守法律法规和协议(合同)的规定,按照回避原则、保密原则,客观公正、实事求是地开展绩效评价工作不得出具不实的绩效评价报告;四是第三方应加强对政府管理体系相关知识的学习,对绩效评价的知识体系、行业特点、评价方式等进行深入调研,建立行业指标库,创新评价工作方式、方法,提高专业性、独立性和竞争力。

(4)将绩效评价经费纳入财政预算。为提高绩效评价报告质量和评价结果的运用,应合理、足额保证评价经费,选择第三方评价机构时,建议采用综合评估,不能以价格一票否决,以低价方式确定中标单位。这样会扰乱绩效评价市场,造成恶性竞争和恶性循环。

### 2.4 强化对第三方的监管和考核

(1)严格执行财政部《第三方机构预算绩效评价业务监

督管理暂行办法》的相关规定,各级财政部门要定期或不定期对第三方绩效评价工作开展情况进行检查。也可以利用纪检监察的巡视巡察、审计机关的绩效审计和行业主管部门的日常监管等手段,强化监管,形成监督合力,对发现第三方绩效评价中存在违规违纪问题,严肃处理,并将其列入黑名单。

(2)尽快启用财政部建立的“第三方信息管理平台”,将所有参与绩效评价的第三方服务机构的基本情况和参与每个项目的评价情况逐一录入信息管理平台,接受社会监督。加强第三方信用信息的记录、使用和管理,对失信评价第三方依法依规限制参与承接评价工作。

(3)各级财政部门应建立健全对第三方的考核评价机制。财政部门通过日常监管和第三方信息管理平台项目实施的自我评价进行平时考核,每年年终,由财政部门组织相关专家对第三方绩效评价评价工作进行年度评价,对评价结果进行公告,实行奖优罚劣。

### 2.5 积极推动预算绩效管理激励机制

主管部门在加强硬化责任约束的同时,更应积极推动预算绩效管理激励机制。做到“花钱必问效、无效必问责、有效必奖励”,奖罚分明能充分调动现有绩效管理力量,优化绩效管理中的权责边界,发挥相关部门的能动性,加强各部门绩效评价的外部监督履职,加强绩效评价结果运用,并与政策调整、资金分配、人事任用等挂钩,强化绩效信息公开,主动接受外部监督,对人大、审计提出的意见建议、社会公众反映的情况问题,坚决予以整改,切实发挥绩效管理向高质量发展。

## 3 结束语

全面实施预算绩效管理工作,是一项经济问题,也是一个系统、规范、持续的过程,需要动员全社会力量参与,特别是第三方机构的融入。政府主管部门要认真总结近年来社会力量参与预算绩效评价工作取得的成效、经验和存在的问题,应以法律政策为支撑,经济手段为杠杆,规范第三方机构行为,使第三方机构参与预算绩效管理具有合法性、合规性、积极性,更好地促进预算绩效评价工作持续稳定和科学发展。

### 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》(中发[2018]34号)。
- [2]《中华人民共和国预算法》(2018年12月29日)。
- [3]财政部《关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见》(财综[2018]42号)。
- [4]财政部关于印发《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》的通知(财监[2021]4号)。

**作者简介:**李艳(1984-),女,布依族,安徽太和人,本科,高级工程师、注册造价师、注册建造师、国际注册会计师、绩效评价师,研究方向:造价咨询、财务审计、绩效评价等。