

# 基于“六有”模式的预算绩效管理 实现路径研究

赵振洋 吕姝华

(东北财经大学,大连 116025)

**内容提要:**全面实施预算绩效管理旨在建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,但目前我国预算绩效管理过程中存在诸多问题,预算管理和绩效管理“两层皮”现象较为严重。本文在介绍上海市和广东省财政预算绩效管理特色经验的基础之上,提出“六有”模式即预算决策有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算决算有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用,进行预算绩效管理的实现路径分析,构建基于“六有”模式的预算绩效管理机制,以期加快地方财政预算与绩效管理一体化机制的形成,力图解决全面实施预算绩效管理过程中存在的主要难题,缓解预算管理和绩效管理“两层皮”现象。

**关键词:**“六有”模式 预算绩效管理 一体化

**中图分类号:**F812.45 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)08-0010-10

## 一、引言

所谓预算绩效管理是指将绩效理念和方法嵌入预算管理的全过程,旨在以绩效目标为导向、以绩效监控为保障、以绩效评价为手段、以结果应用为关键强化预算主体责任和效率意识,提高政府履职效能,优化财政资金配置的先进预算管理模式。早在20世纪70年代,美国率先推行预算绩效管理改革<sup>[1]</sup>,主张将私人部门的竞争机制应用于公共领域,将政府部门的战略计划与绩效结果建立联系,建立责任导向、结果导向的预算绩效管理机制,优化支出决策,提升公共福利。我国自21世纪以来,

经济社会的快速发展促使财政支出需求日益增加,再加上政府部门存在追求支出规模最大化的内在动力,这些使得我国政府支出规模和范围日益扩大,收支矛盾逐渐激化,导致出现公共产品和服务供应过剩、财政资金使用低效和资源浪费等问题,因此借鉴西方国家的改革经验,将企业绩效管理思想引入政府公共部门,推进政府绩效管理,将绩效理念与方式融入预算管理使之建立规范透明、约束有力的现代预算制度成为加强政府行为控制、改善财政资金使用效益的迫切需求。

为全面推进预算绩效管理,我国政府颁布了一系列的政策制度。早在2003年十六届三中全会,政

[收稿日期]2020-06-22

[作者简介]赵振洋,会计学院/中国内部控制研究中心,主任,讲师,博士,研究方向为绩效评价、财务会计;吕姝华,会计学院,硕士。

[基金项目]本文系辽宁省财政科研项目“构建我省财政绩效目标与实施结果一体化管理机制研究”(20C014)研究成果。

府明确了绩效评价工作的重要性,在中央和地方财政绩效评价工作中取得较大进展。经过十几年的实践,我国预算绩效管理改革不断深入,从注重“事后”评价转向全过程的绩效管理。2014年修订的《预算法》更是明确地将绩效管理纳入到预算管理的全过程,构建全流程的绩效管理工作机制。2018年,政府进一步对预算绩效管理作出详细战略部署,在发布的《关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称“意见”)中突出创新预算管理方式的重要性;明确预算绩效管理改革要以结果为导向,意味着各部门各单位拥有更大的自主权,充分激发预算主体绩效管理改革的能动性;强调成本效益原则、落实主体责任,尽快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系<sup>①</sup>。这一系列的制度政策为推进全面实施预算绩效管理提供一份更为详实的时间表和路线图,有助于加快预算绩效一体化管理体系的形成,助推经济高质量发展,促进社会进步。

全面实施预算绩效管理是中央深化财税体制改革、建立和完善现代财政制度的必然要求,是提升公共服务水平、打造效率型和服务型政府的有效手段,是健全政府治理体系、实现国家治理体系和治理能力现代化的现实选择。然而,我国地方财政预算绩效改革进程中仍存在诸多不足,预算管理和绩效管理“两层皮”现象较为严重。本文在介绍上海市和广东省财政预算绩效管理特色经验的基础上,分析目前地方财政实施预算绩效管理面临的主要问题和难点,提出“六有”模式即预算决策有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算决算有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用,进行预算绩效管理的实现路径分析,构建基于“六有”模式的预算绩效管理机制,力图缓解预算管理和绩效管理“两层皮”现象。

<sup>①</sup>新华社、中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见。

<sup>②</sup>相关数据来源于地方财政部门网站公布的年度预算绩效管理工作进展情况。

## 二、全面实施预算绩效管理的先进经验

由于我国预算和绩效管理一体化改革起步较晚,各地预算绩效管理实际落实情况不尽相同,地方财政预算绩效管理良莠不齐,“意见”要求在3-5年内基本建成“三全”预算绩效管理体系,形成预算绩效全方位、全过程、全覆盖的管理格局。围绕牢牢把握预算绩效管理的“指挥棒”,为财政资金配置效率与使用效益做“加法”的呼声在全国响起,这意味着加快推进我国地方财政预算绩效管理工作已迫在眉睫。随着预算绩效管理改革的逐步深化,上海市和广东省地方政府结合自身实际,在实践过程中创新全面实施预算绩效的管理方式,形成了具有鲜明特色的经验与做法。

### (一)事前绩效目标管理发挥源头把控作用

绩效目标管理体现了预算管理由“重投入”到“重结果”的转变,是预算绩效管理的关键环节。上海市财政在预算绩效目标管理中基本形成了符合自身实际的管理流程,体现了预算科学化和精细化管理思想。上海市积极推动各预算部门按照要求在编制项目预算的同时编制绩效目标,并将绩效目标与预算草案同时提交审核,为后续事中管理实现预算和绩效同步监控提供保障。据统计,2018年上海市预算项目数达6137个<sup>②</sup>,部门重点项目绩效目标编报达到100%,在范围上实现全覆盖。与此同时,除了重点项目绩效目标编报外,上海市还稳步推进部门整体支出绩效目标的编制,采用试点先行、循序渐进的方式,选择6家市级部门作为部门整体支出绩效目标编制试点,逐步扩大编制范围,深入推进绩效目标管理工作,进一步推动部门整体支出目标与部门中长期规划、年度计划统筹协调,与部门职能适配。在绩效目标编制质量审核方面,上海市财政将绩效目标评审结果作为项目预算安排的重要依据,优化事前决策。最后,加强市财政预算部门绩效目标信息公开,每个预算部门选取4个项目实施绩效目标信息公开披露,接受公众监督,增加信

息透明度。

### (二)事中实行绩效考核与预算执行双监控

上海市积极推进预算部门选择重点项目进行绩效跟踪考核和预算执行进度的监控工作,扩大预算和绩效监控的对象范围,2019年上海市青浦区财政、区级部门实施绩效监控的财政资金规模达148亿元,绩效跟踪资金覆盖率进一步扩大至91%。奉贤区建立“定向+自行、完整+简易、监控+整改”跟踪模式,实现预算部门自行绩效跟踪与财政部门重点跟踪相结合、完整跟踪与简易跟踪相结合、绩效考核与预算执行相结合。对于跟踪过程中识别发现的问题和偏差及时改善和纠正,同步调整预算执行,使资金的使用与其成效相匹配。确保预算支出按计划执行,按实际情况动态调整,增强财政资金使用的规范性,有利于绩效目标的实现。

广东省在实行绩效考核与预算执行双监控时,充分利用了指标库这一创新管理方式。财政部门依据建立的预算绩效指标库开展预算执行过程中的绩效考核工作。通过将反映预期水平和结果的目标值与当期实际值、历史参考值进行关联对比和分析,考核财政资金支出阶段性的执行情况和绩效完成情况。本期指标的实际值也将被及时纳入绩效指标库中,作为指标历史值,为以后年度的绩效管理提供分析依据。广东省佛山市创新应用财政一体化信息系统,首次开发出自动预警功能,并自主设定规则,以项目资金的季度计划为基础,当实际执行的季度资金支出率小于申请批准时的资金支出率时,就会通过一体化信息平台向单位发出预警,从而建立了动态长效的内部跟踪机制。另外,广东省佛山市更为创新地将内部监控数据更新至绩效监控外网系统,使得经过授权的外部人员可以登录外网系统,这样有助于利用第三方机构和专家的工作,开展更加专业的监控。

### (三)建立事后续效评价体系量化考核结果

在事后续效评价指标体系建立方面,广东省走在全国前列,形成了较为丰富的实践经验。广东省

财政厅相关负责人带队成立绩效指标库研究小组,在经过深入调研和充分论证后,于2018年发布《广东省财政预算绩效指标库》,该指标库的建立充分体现了绩效理念,是将绩效管理融入预算管理的重要纽带。在参考中央下达的财政绩效管理指标体系基础之上,结合自身实际,形成了体现中央思想统筹兼顾地方政府绩效管理特色的较为完备精细的预算绩效指标和标准体系。总体分为三个层级并综合使用共性指标和个性指标:一级指标分为产出指标和效益指标,二级指标从产出和效益两方面分解成7个指标,以上两级指标为共性指标;三级指标是按部门和行业需求细化分解的个性指标。另外,广东省还建立众多功能库,例如扶贫攻坚、污染治理等绩效指标集,形成“一个库加N个集”体系。指标库和功能库的建立使得绩效评价更加标准化、规范化,该创新之举不仅使预算绩效评价工作落细落实,更是强化了各部门的绩效管理思想,使得预算绩效管理工作取得突破性进展。由于该指标库收录了丰富的绩效指标,在设计上可以体现一定的通用性,很大程度上解决了指标歧义和繁难的个性指标认定和量化问题,统一评价标准,从而提高绩效评价结果的公信力。

### (四)绩效评价结果应用强化预算约束力

上海市财政绩效评价结果应用突出体现在督促问题整改和信息公开工作。例如上海市制定管理办法加强对预算部门和单位整改的监督,要求制定整改计划,并按计划在一定期限内落实,提升绩效评价的效果。在信息公开方面,上海市财政局在其门户网站设置了“预算绩效管理”专栏,公布预算年度重点预算绩效评价结果和年度预算绩效管理工作开展情况,推进市级预算部门公开绩效评价报告并指导督促区财政绩效管理信息公开。对于一些社会热点项目、重点民生项目通过电台、报刊等媒体报道的方式进行公开,增强公众的知情权。

广东省优化相关制度安排,着力强化绩效评价结果应用,在2019年发布了预算安排“四挂钩”试

行办法,其中强调预算安排要与绩效评价结果相挂钩,体现了绩效评价结果应用和完善激励约束机制的重要性。在经过重点绩效评价的项目中,对评价结果较好的同类项目在下年资金分配时予以优先考虑;将评价结果较差的项目在下年资金分配时相应调减或不作安排,并予以通报批评,并且将其纳入审计、投资审核等重点检查范围,这样强化了绩效理念,可以有效发挥激励约束的作用。另外,在信息公开方面,在每年“两会”开始前,将重点项目的绩效评价结果向人大、政府及上级财政部门报告,公开财政资金使用情况,接受群众和媒体监督,保障财政资金分配公开公正,增强政府行为控制,促进社会公平。

### 三、全面实施预算绩效管理存在的主要问题

随着我国全面实施预算绩效管理的推进不断深入,各地区以中央指示为遵循,结合自身实际,探索出许多颇有成效的预算绩效管理经验与办法。虽然地方财政在预算绩效管理改革中形成了许多先进经验,但现行预算绩效管理仍存在诸多不足。从各地财政总体实践情况来看,预算绩效管理尚未形成完整闭环,预算管理和绩效管理存在相互割裂的现象,并未完全实现绩效理念与方法与预算管理的深度结合、形成有效的预算绩效一体化管理机制。预算绩效管理链条中的各环节凸显出一些问题,主要体现在以下四方面:

#### (一)预算决策前绩效评估不足

绩效评估是预算决策的依据和前提,落实事前绩效评估有利于优化预算决策,缓解决策随意、立项粗放、项目和预算脱节等问题,同时较大程度减轻预算编制和评审阶段的集中压力,保障预算资金得到更加科学合理的安排。各地事前绩效评估工作的开展相对较晚,在预算绩效管理实施过程中存在预算决策前的绩效评估缺位、覆盖范围不广泛、立项依据不充分等突出问题。近几年,预算绩效评估

工作大多仍局限于少数重点项目支出,并且绩效评估对象仍以一般公共预算为主,与全方位、全覆盖的预算绩效管理要求还存在一定差距。除此之外,事前绩效评估缺乏刚性约束和持续监督,这样一来,预算绩效评估工作难以真正落地,立项依据论证不够充分,难以保证高质量的预算决策,无法从源头上把控财政资金使用效益最大化。事前绩效评估工作是可以亲临其项目实施现场、开展需求调查等方式对立项必要性、可行性等条件进行深入论证的过程,如何借第三方评估机构、专家工作组之力,减少信息不对称也是实现有效事前评估需要应对的困难。

#### (二)预算绩效目标设置仍不完善

绩效目标贯穿预算绩效管理的全过程,具体来说,预算决策前的绩效评估应对绩效目标的合理性加以考虑;预算编制时需要同步申报绩效目标;预算执行时同时监控绩效目标的实现程度,一旦发现偏离绩效目标,及时予以纠正和调整;预算决算后需要依据绩效目标进行评价,在此基础上对评价结果反馈和应用。绩效目标的设置是否科学合理关系到能否保障财政资金使用的效率效果,但在实践中,绩效目标管理是预算绩效管理的一大痛点。首先,部分预算部门绩效管理意识不强,出于对最后绩效评价结果的考虑,绩效目标在设定时不够细化或者难度偏低,导致绩效目标过于简单,易于实现,绩效考核缺乏约束力,不利于财政资金使用效率的提升,无法发挥预算绩效管理的真正价值<sup>[2]</sup>。其次,目标的确定不仅要与相关部门的职能相匹配,还要与发展战略、中长期计划相匹配,这对绩效目标编制人员来说具有较强的挑战性。最后,不同项目支出的特点和内涵具有差异性,财政部门在审核绩效目标时由于缺乏相关的专业基础存在信息不对称问题,审核重点偏向于绩效目标申报的规范性,例如内容是否完整,材料是否齐全,对于绩效目标设置是否科学合理等实质内容的审核不够到位。

### (三) 预算绩效评价指标体系尚未健全

当前各地预算绩效评价的质量参差不齐,制定并运行科学统一的绩效评价指标体系是促进预算绩效评价提质增效的基础。各地区预算绩效指标体系的建立还处于初始阶段,确立一套科学、全面、统一的评价指标体系还有待时日。首先,政府作为公共管理部门,支出主要用于提供基础设施建设、社会保障、防治污染等公共产品和服务,其产生的社会效益或生态效益有时难以用指标来定量评价<sup>[2]</sup>。其次,当前项目支出、部门整体支出绩效指标体系结构不平衡,表现为指标体系内容以共性指标为主,考虑行业特征、评价对象、关注重点等因素设定的个性指标偏少,由于涉及维度广、复杂性强、难度系数大等原因,个性指标的设计和标准值的设置存在诸多不足<sup>[1]</sup>。2013年财政部颁布的共性指标体系框架主要用于提供指导和参考,在具体使用时具有较大的灵活性,多数省市级预算部门从自身便利出发,采用自行建立的绩效评价体系,不免存在主观性强、各自为政的问题,各地在指标分类、权重分值等方面都存在较大差异,缺少可比性,由此难以保证评价标准统一性、权威性。

### (四) 预算绩效评价结果应用有待加强

现阶段绩效评价结果应用最为常见的方式为与下一年度的预算调整相挂钩或将评价结果全部或部分进行公开,体现出应用力度不到位,应用方式不全面等问题。具体表现为对结果反馈的整改情况缺乏持续监督,预算约束力不强;依据绩效评价结果实施问责和奖惩机制的应用尚不广泛,缺乏依托评价结果对相关主体的考核,激励约束作用不强;没有全面形成较为规范的预算绩效评价结果应用管理办法,制度设计尚未完善。其中,确定责任主体成为根据绩效评价结果实施问责制度的一大难点。由于政府所提供的产品和服务具有公共属性,其目标不仅仅局限于带来经济效益,很多时候要考虑社会进步和民生问题,其效益很难定量评价,进而将指标责任细化到相应主体是一大难点<sup>[2]</sup>,并且

部门之间存在职能交叉,职责边界模糊,具体应由哪一主体承担绩效评级结果不良的责任,是现阶段绩效评价结果奖惩问责机制应用的主要问题,且这一问题在基层地方财政中更为突出。

## 四、基于“六有”模式的预算绩效管理机制构建

所谓“六有”模式(如图1所示),即预算决策有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算决算有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用。具体来说,预算决策有评估是指在预算决策环节前建立绩效评估机制,绩效评估的结果用以指导预算决策。预算编制有目标是指在预算编制环节,引入绩效目标管理,使预算在绩效目标引导之下科学编制,有依据可循,预算编制完成后,绩效目标同预算草案同步提交审核,同步批复下达。预算执行有监控是指绩效考核与预算监控同步推进,实现对绩效目标实现程度和预算执行进度的“双监控”。预算决算有评价是指实现绩效评价与预算决算相关联,将4E绩效评价指标体系中各项指标评价结果与预算决算中资金的支出结构及金额建立关联对比,建立资金使用效率及效果的综合评价指标进行考核。评价结果有反馈是指各单位各部门自评结果、财政再评价结果通过“三上两下”过程,将绩效评价结果的反馈意见及时落实到单位进行预算整改。反馈结果有应用是指反馈结果不能仅停留于报告中,而是要以结果为依据,健全激励约束机制、问责机制、信息公开机制。在预算绩效管理过程中,需擅用现代信息技术,将其设计并应用于整个流程,可大大提高预算绩效管理水平和效率。这样一来,预算绩效管理过程形成闭环,预算管理 with 绩效管理深度融合,改变预算管理和绩效管理“两条线”的固化格局,从而改善财政资金使用效益。

(一) 绩效评估结果指导预算决策,实现预算决策有评估

绩效评估是预算决策的依据和前提,是预算绩

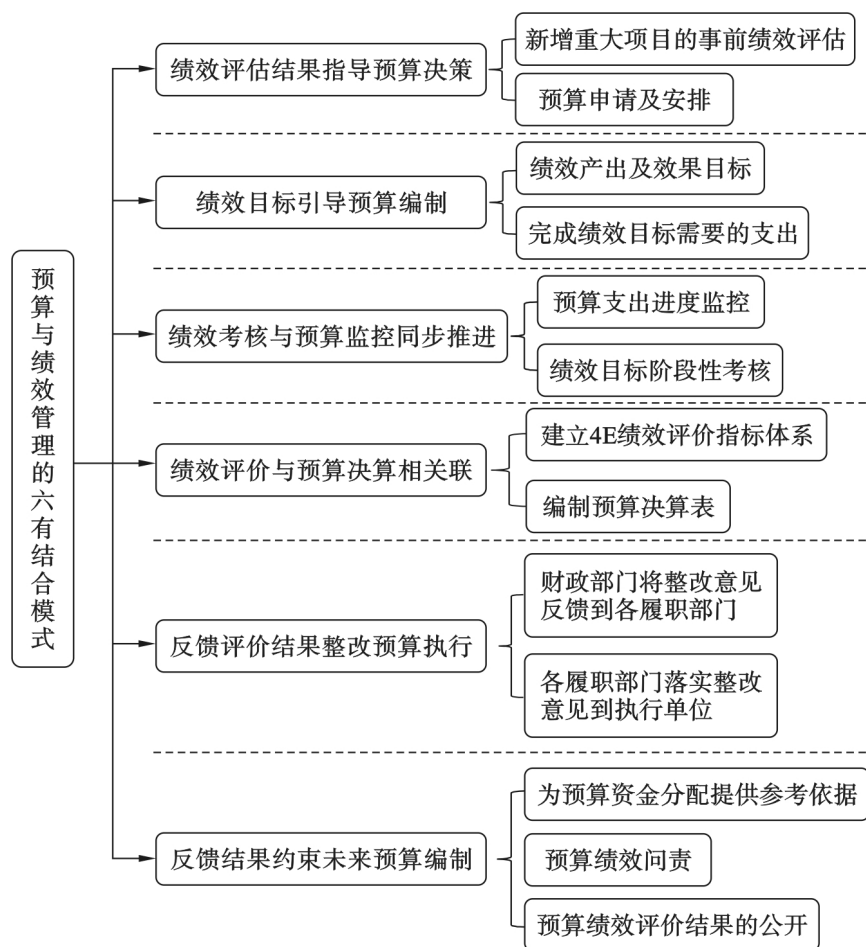


图1 预算与绩效管理的“六有”结合模式

绩效管理过程中的关键一环。把握好事前评估有利于克服决策随意、立项粗放、项目和预算脱节等问题，同时较大程度减轻预算编制和评审阶段的集中压力，保障预算资金得到更加科学合理的安排。因此亟需确立完善的绩效评估机制，并逐步扩大评估范围，从源头上控制好政策和项目的高质量决策安排。绩效评估的结果需要指导预算决策，没有进行事前绩效评估的重大项目和政策不得进入预算审批环节，并进一步完善配套制度形成刚性约束切实保障事前绩效评估的落地。在事前绩效评估环节，主要从立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、方案可行性、筹资合规性五个角度进行论证。立项必要性着重考察资金需求的迫切程度和项目重要性，符合上级重大决策部署的项目可以优先安排预算。投入经济性重点考察成本与效益的关系，采用

科学客观的方法测算费用，多方案遴选，选出投入产出最优方案，避免资金浪费、使用低效的问题；预估项目能否产生显著效益，对于财政投入与效益实现不存在必然关系的项目不予安排。绩效目标合理性要求设定的目标需要兼顾挑战性和可接受性，目标设置不宜偏低，确保一定难度才能保障财政资金高效使用<sup>[2]</sup>；设定的目标要落细落实，不宜粗放化，为后续绩效考核与评价提供保障。方案可行性重点研判方案实施所产生的风险，分析制度设计、基础保障、资金分配方面存在的不确定因素，对于风险较大的项目需审慎论证。筹资合规性着重审查资金来源是否符合法律、行政法规的规定，筹资渠道是否明确可靠。项目的评估、评审结果应作为政策出台、立项入库、预算安排的前提依据和必要条件。在具体实施中，部门单位自评和第三方机构评估各具

优势和短板,必要时可以通过多方联合的评估方式进行优势互补。相关部门单位与会计师事务所、科研机构、高等院校等社会力量相互合作,可以克服部门单位自评时理论基础不足以及客观性难以保证的问题,确保绩效评估的客观性和准确性,保证财政资金合理配置。

### (二)绩效目标引导预算编制,实现预算编制有目标

在预算编制环节,部门单位要以绩效目标为导向,设置客观、科学、细化的绩效目标和绩效指标,并指导本年度的预算编制。图2为绩效目标引导预算编制的过程,绩效目标总体上围绕产出和效果进行设置,计划在一定时期内达到何种程度的产出和效果,既要有反映整个项目总体产出或效果的长期目标,也要包括年度目标,以产出和效果为支点逐层分类细化。具体而言,一级指标包括产出目标和效果目标,其中产出目标细化为数量、质量、时效、成本四个二级指标,效果目标由经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和服务对象满意度五个

二级指标构成。绩效目标设定遵循“效果—产出一成本”的路径<sup>④</sup>,首先明确要达到的效果目标,效果目标不仅仅局限于带来经济效益,很多时候要考虑社会进步和民生问题,而产生多少社会效益、生态效益往往难以以货币计量,这种情况可以使用相关指标进行衡量,比如就业率、覆盖率等。其次考虑达到效果目标需要的具体产出,如数量、质量、时效等。在考虑预期达到的效果目标和具体产出时,要保证编制客观科学,目标设置需保证一定难度才能真正发挥约束作用。最后计算完成产出目标应投入的成本,进而形成年度预算。其中尤其要注意产出目标与预算之间的匹配,具体而言,预算明细数量应与产出数量目标相关联,预算单价由产出质量和时效目标共同确定,可综合运用定额标准、市场价、政府指导价、同类项目采购合同等决定采购价格<sup>④</sup>。此外,绩效目标设定不能仅局限于政策和项目支出,还应包括部门和单位整体支出,实现“全方位”预算绩效管理。预算编制完成后,绩效目标同预算草案同时提交审核,同步批复下达。

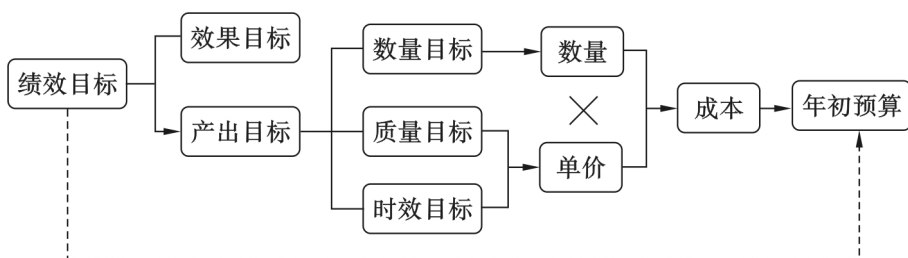


图2 绩效目标引导预算编制

### (三)绩效考核与预算监控同步推进,实现预算执行有监控

在预算执行环节,部门单位应对绩效目标实现程度和预算执行进度同步监控,确保绩效目标与预算执行同步推进。具体可从三方面着手,首先,定期收集有关项目执行情况的信息资料,若发现有偏离绩效目标的现象,采取措施纠正偏差。将绩效目标分为长期、中期、短期,监控绩效信息,将绩效情况与各阶段目标进行比对分析,出现差异应及时分

析差异产生的原因,并及时予以调整解决,使绩效跟踪涵盖短期、中期、长期。加强对绩效管理的动态跟踪和监督,保证长期目标的真正实现。其二,利用信息化手段动态跟踪预算和绩效运行进度。在预算绩效管理一体化信息系统中建立并完善绩效跟踪模块,充分利用信息平台实现绩效管理信息系统和财政业务一体化系统的数据共享,实现日常信息采集和数据统计分析,对项目实施阶段性进展、资金使用情况进行动态跟踪管理,兼顾整

体突出重点,重大政策和项目应重点跟踪评价,强化事中管理使预算绩效管理链条上每个环节紧密联系。其三,强化绩效目标与预算执行的同步调整,注重“钱”与“事”的匹配,即资金支出与事情实施的进度相协调,对一方进行调整时,另一方要及时跟进,保证两者协调一致。对资金支出情况的考察主要包括财政资金的来源和数量、资金的到位情况和预算执行进度的快慢情况、财务管理情况等。对事情实施情况的考察主要关注项目产出的数量、质量和时效性,各阶段项目产出、绩效目标完成情况要与计划相适应。这样一来,在预算执行环节不仅对资金支出的进度快慢进行监控,更要立足于对绩效目标完成情况的跟踪,两者同步监控以便于综合考察预算资金对于项目实施效果的贡献程度,就能将预算编制和绩效目标落实到预算主体的具体执行上,使得预算在脱离计划或者背离目标指引下执行时能够得到及时纠正,保证绩效目标的实现。

(四)绩效评价与预算决算相关联,实现预算决算有评价

在预算决算环节,根据4E(经济、效率、效益、公平)评价法的原理,展开绩效评价工作,建立绩效评价指标体系,对每类指标维度进行量化打分。经济性原则强调的是成本标准,旨在为取得一定的产出或效益投入最少的资源。成本有助于得到实际结算

金额与预算金额的差距,可以反映资金使用的节约性,但是却不能对投入资源所带来的效果及产出效率进行计量,因此仅依据经济性指标无法全面衡量财政支出绩效,还需结合其他指标综合评价。效率性原则强调的是生产力标准,即投入产出关系,希望以一定的人力、物力和财力等资源来实现产出最大化,例如用人均产量等指标衡量劳动生产效率。效益性原则体现产出的质量标准,关心的是实现预期目标的程度与达到的结果,对现状的影响程度。财政支出是实现社会公平的关键手段,绩效评价注重公平性原则,强调社会公众是否都受到公平的对待,尤其是对于公共服务类的民生项目而言,促进社会公平、提升公共福利、提供社会保障是其主要目标和评价标准。在根据4E评价指标体系逐一量化打分后,将4E绩效评价指标体系中各项指标评价结果与预算决算中资金的支出结构及金额建立关联对比(如图3所示),设置能够反映各方面资金的使用效率及效果的综合评价指标,并设置统一的标准进行考核。评价分数反映支出效果,年末决算数与预算数之比反映支出的相对规模和资金使用情况,支出效果和支出规模之比则可反映支出效率,并可根据4E原则,细分为四方面的资金使用效率,如此一来,通过绩效评价与预算决算的结合,各部门资金使用效率便能以综合评价指标进行考核。

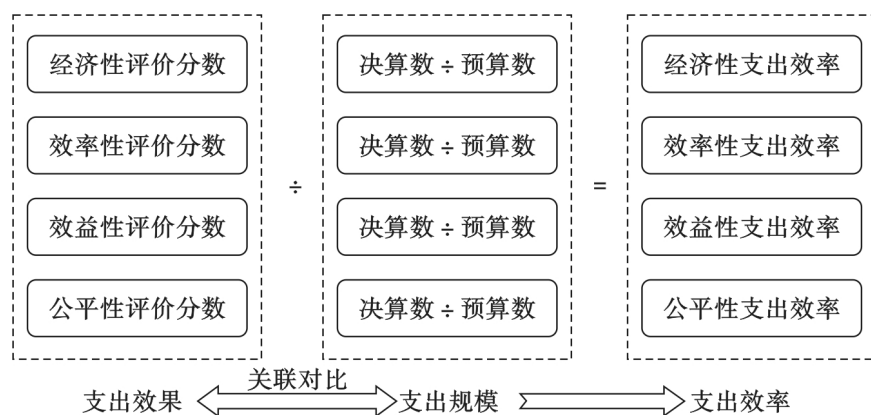


图3 绩效评价与预算决算关联对比图



(五)评价结果反馈整改预算执行,实现评价结果有反馈

输出和应用预算绩效评价结果是预算部门和单位进行绩效自评、财政部门选取重点项目进行绩效再评价的核心要义与主要目标,评价结果在各部門、上下级之间及时传递与反馈是加快绩效评价结果应用、提高预算绩效管理效率的重要环节。保障评价结果有反馈是监督预算整改、改进预算编制、实现预算绩效管理形成闭环的重要桥梁和必经之路,加快各部门各层级之间的绩效信息传递可以提升政府工作效率,完善预算绩效管理制度设计,打造服务型政府和效率型政府。形成经过单位自评,部门评价与财政评价“三上两下”的提交、反馈过程,并将绩效评价结果的反馈意见落实到单位进行

预算整改<sup>[10]</sup>。如图4所示,“一上”为单位绩效自评形成自评报告,支出部门提交所有参评项目的自评报告,财政部门选择重点项目进行绩效再评价;“一下”为财政部门将绩效评价结果和整改意见形成书面报告反馈给支出部门,支出部门在规定的期限内落实整改措施并上报财政部门;“二上”为若支出部门对财政部门反馈的绩效评价报告内容有异议,可以书面提请申诉;“二下”为财政部门依据申诉意见,下发最终的审核意见到支出部门;“三上”要充分体现“人民当家做主”本质,财政部门将评价工作报告政府和人民代表大会审查监督。责任单位需落实整改措施,找出绩效未达标的原因,调整预算执行的方向和方式以提高预算执行效率,实现对各职能部门预算执行过程的激励和约束。

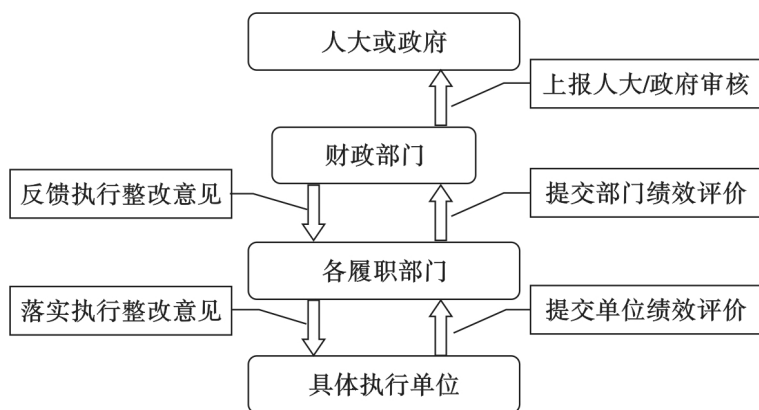


图4 “三上两下”的多层次评价体系

(六)反馈结果约束未来预算编制,实现反馈结果有应用

应用绩效评价反馈结果是预算管理制运行中的关键环节,也是当前预算绩效管理过程中的薄弱环节。强化反馈结果应用要与完善资金分配激励约束机制、问责机制、信息公开机制配套实施,建立评价结果应用的规章制度,规范绩效评价结果应用的实施流程。首先,反馈结果需与预算安排和资金分配相挂钩,完善激励约束机制。针对反馈结果中

资金使用效率较高的部门,财政部门在未来年度安排预算时应优先给予保障,而对于资金使用效率未达到标准的部门,财政部门应当对其未来年度预算从严审核,并重点关注该部门是否已经落实相应整改意见,对于没有完成整改的,视情况对其下年度预算作出相应调减等安排。其次,建立健全问责机制。对于预算绩效内容编制不规范、预算执行不力导致与绩效目标发生偏离、未充分履行绩效管理职责致使评价结果未达标等情况,追究相应主体的责

任,将责任分解落实到具体经办人,分析问题并督促加强改进,以提升思想意识水平为基础提高预算绩效管理执行力,加强预算单位相关管理人员的责任意识和使命感。对于在预算绩效管理中表现突出的相应人员应予以奖励,充分发挥激励约束作用。最后,完善信息公开机制,提高财政透明度。利用财政部门官网或政府门户网站公布预算绩效管理相关信息,如上海市在“预算绩效管理”专栏公布年度重点预算绩效评价结果和预算绩效评价结果报告。保证信息的公开透明,有利于人大、政协监督以及社交媒体监督,加强公众参与度,进一步规范政府支出行为。

#### (七)完善预算绩效管理信息化建设

当前我国全面预算绩效管理改革的推进与信息技术的迅猛发展不期而遇。信息技术的应用能够解决传统人工操作无法解决的问题,搭建预算绩效一体化管理信息系统,使预算绩效管理工作乘上“信息化快车”,是提高全面预算绩效管理水平和实现财政治理能力现代化的关键手段。完善预算绩效管理信息化建设,首先,在预算绩效管理过程中构建基础数据库,为形成“三全”预算绩效管理体系提供基础保障。基础数据库具体应当包括指标库,标准库和项目库<sup>[7]</sup>。对预算绩效管理所需的各类信息进行汇总整合,以统一的规范标准嵌入操作流程,从而保证不同主体间评价的客观性,科学性和可比性。为了提升指标库及标准库的科学性,要考虑到各部门业务工作的内容与特点,同时兼顾长期与短期效益,生态与经济、社会效益等多个方面拓展绩效指标的归集和分类,这样通过指标库和标准库的建立可以大大提升绩效目标和绩效评价管理的效率。建立项目库强化事前绩效评估功能,对预算项目深入论证后,符合条件的项目入库储备,按照重要性原则排序安排。另外,还可以扩展第三方机构库和行业专家库提供专业支撑。其次,利用信息化

平台常态化采集预算执行和绩效跟踪信息,对项目进展、资金使用和绩效目标实现情况进行动态跟踪和监督调整,加强防止、发现并纠正偏差的控制,降低管理成本,保证目标顺利实现。最后利用信息化平台实现部门间的数据共享,打造互联互通的信息网络。在预算绩效管理传统方式下,各部门专注于履行本部门职责,导致信息割裂,沟通不畅,无疑增加了管理成本,也十分不利于全过程预算绩效管理的实现。建立预算绩效管理系统,将预算管理和绩效管理内容深度融合,将部门预算系统、项目库系统等有机整合,实现数据共享,形成完整的财政业务流程管理框架,供财政部门 and 预算部门统一使用。

#### 参考文献

- [1] 刘天琦,李红霞.地方全过程预算绩效管理改革逻辑与现实——以粤京沪为例[J].当代经济管理,2019,41(12):76-82.
- [2] 刘建民,罗双.全面推进预算绩效管理的途径探讨[J].财政监督,2019(23):22-25.
- [3] 白景明.新意义、新目标、新制度、新要求:把全面实施预算绩效管理落到实处[J].中国财政,2019(10):8-13.
- [4] 刘国永,朱文.以绩效目标为核心的预算与绩效管理一体化建设路径[J].财政监督,2019(21):53-55.
- [5] 任伟峰,肖桂芹.基于预算绩效管理的基层财政高质量发展对策研究[J].产业创新研究,2019(09):75-76.
- [6] 李海南.预算绩效管理是适应我国国情的现实选择[J].财政研究,2014(03):46-49.
- [7] 韩晓明.预算与绩效管理一体化:框架与策略[J].财政监督,2018,(19):5-11.
- [8] 王志刚.上海闵行财政预算绩效管理改革的启示[J].中国财政,2012(9):66-68.
- [9] 张宇蕊,陈纪瑜.绩效预算管理改革实践——一个国际比较的分析框架[J].山西财经大学学报,2008(11):18-23.
- [10] 马海涛,孙欣.预算绩效评价结果应用研究[J].中央财经大学学报,2020(02):3-17.

【责任编辑 寇明风】