

全面预算绩效管理：行动路线与治理融合

寇明风

2017年10月,党的十九大报告提出全面实施绩效管理,2018年9月,中共中央、国务院下发《关于全面实施预算绩效管理的意见》,由中央顶层设计、自上而下推动的“全面实施预算绩效管理”工作,迅速而有效的展开。自2018年以来,全面实施预算绩效管理的行动路线大体为以下五个方面:一是在流程上实现预算绩效全过程的闭环管理,二是在项目支出上推进绩效管理(评价)结果的应用,三是推进管理部门和预算单位整体预算绩效管理工作,四是预算绩效管理扩围,逐渐覆盖社保基金、国有资本经营预算、PPP项目、政府债务项目等领域,五是不断提升预算绩效管理的信息化水平。我们可以看到,不仅预算绩效管理体系在不断完善,而且预算绩效的观念也在逐步深入人心。

与此同时,预算绩效管理工作中还存在一些误区,甚至是难以跨越的“坎儿”:例如,对绩效指标的“痴迷”,对绩效管理合规性、程序性控制的过度倚重,对外部评价的期望过高,对管理信息系统技术手段的依赖,绩效管理工作过分依靠财政和预算单位财务人员,绩效责任主体不明确,等等。这些问题的存在,一方面,来自于预算绩效理解和执行中的形式主义和教条主义,另一方面,是由于技术治理手段与预算决策执行、行政管理体系不匹配、不协调。

中央提出的“全面实施预算绩效管理”,实现预算和绩效一体化,本质上是一种以预算过程为纽带,实现花钱与办事有机统一,实现政策过程、预算过程、行政管理过程、绩效管理过程融合的新型政府治理体系和治理方式。因此,为了实现政府治理体系和治理能力现代化的目标任务,除了按已有的行动路线推进之外,还要更进一步将“预算绩效”与政府治理体系相互融合:一是将预算绩效管理体系接入政府绩效考评体系,实现预算过程与行政管理过程的融合;二是将预算绩效管理工作纳入各个相关部门的日常工作,在管理范围上跳出财政预算单位财务管理的视角,在技术和制度框架上整体审视部门绩效管理工作;三是在管理观念上融入绩效,形成“讲绩效、重绩效”的氛围,将预算绩效管理观念上升为自觉意识和行为规范;四是在初期制度框架建立完善之后,逐步减少对制度合规性、程序性的依赖,从预算合规性向有效性转变,逐渐将结果作为管理工作的“重心”,真正实现绩效管理的结果导向。