行政事业单位

全面实施预算绩效管理的几点思考

吕 玲

中国造血干细胞捐献者资料库湖北分库管理中心

摘要：2019 年是我国全面实施预算绩效管理的启动之年，如何在行政事业单位建立全方位、全过程、全覆盖预算绩效管理，实现预算和绩效管理深度融合，提升核心业务实施效果，提高管理效率、履职效能、社会效应，本文从行政事业单位实施全面绩效管理存在的问题进行了深度剖析，在实施全面绩效管理框架构建、流程再造等方面提出了建设性的意见和建议。

关键词：行政事业单位；预算绩效管理；建议

党的十九大报告首次提出：“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。”2018 年 9 月，中共中央、国务院印发了《关于全面实施预算绩效管理的意见》，以“全面”和“绩效”为发力点，明确提出全面预算绩效管理的改革框架：通过全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理，实现预算和绩效管理一体化，着力提高财政资源配置效率和使用效益，改变预算资金分配的固化格局，提高预算管理水平和政策实施效果。目前，行政事业单位如何将预算管理和绩效管理深度融合，围绕部门和单位职责、行业发展规划，以预算资金管理为主线，提升核心业务实施效果，提高管理效率、履职效能、社会效应等，是行政事业单位实现全面预算绩效管理的重点和难点。

一、行政事业单位的预算绩效管理发展现状

从2002年到2018年，行政事业单位预算绩效管理大致经历了四个阶段，预算绩效评价、预算绩效管理、绩效目标管理和全面预算绩效管理。目前行政事业单位全面预算绩效管理方向为：将预算管理与绩效管理进行有机整合，让绩效管理贯穿预算编制、执行、调整、分析、评价的全过程，实现预算管理和绩效管理的一体化。

二、实施全面预算绩效管理存在的主要问题

遵循行政事业单位全面预算绩效管理的发展方向，在实际工作中实施全面预算绩效管理仍存在一些问题，主要表现为：

㈠预算绩效指标设计难度大，指标体系缺少技术支撑

绩效指标的设置是实现绩效管理的核心要素，是绩效评价的基础。2013年，财政部印发了《预算绩效评价共性指标体系框架》，分别从项目支出、部门整体支出、财政预算三个方面设置了基本共性评价指标体系框架，同时鼓励各地自行设计具体的个性绩效评价指标。目前，在财政部门牵头下，绩效评价共性指标体系有粗略框架，各地也在分头建设与当地经济发展相适应的共性预算绩效体系。在指标体系的建设过程中，预算绩效指标体系里除了共性绩效指标体系外，尚未形成全国范围内的同行业、同层次的个性绩效指标和标准库，难以实现同类地区、部门和项目的横向比较。评价各行政事业单位评价绩效指标设置是否科学合理主要是看凭证、资料等来比较各项指标的特性，真正有代表性的绩效核心指标以及工作完成有难度的指标标准设置偏低，或者干脆在设置里绕过这些指标，用容易实现的指标取代。指标体系总体上缺少技术支撑，致使行政事业单位预算绩效管理仅停留在预算编制是否精细化、合理化、科学化，预算进度和绩效目标是否按预期完成，未实现预算绩效的纵深管理，难以达到全面实施预算绩效管理的目标。

㈡全面预算绩效管理主体多元化，缺乏顶层设计

全面预算绩效管理环节众多、流程复杂，涉及到多个部门的交叉管理，给全面实施预算绩效管理造成一定难度。

1.预算绩效责任主体意识薄弱。大部分行政事业单位倾向于将绩效目标编制与申报、绩效评价等预算绩效管理活动，看作是完成财政布置的任务，未能真正与履职尽责、资金使用效益、行业发展等结合起来，有些单位甚至认为绩效管理是财务部门的事，在设置绩效目标时，还存在具体从事业务工作的人员与绩效目标申报工作脱节的现象。

2.预算资金分配主体多元化。目前预算资金分配权不仅在财政部门，有一些部门具有资金的二次分配权，如：发改委、科技部等，致使在实际工作中，有的单位存在跨行业或跨部门的项目资金未按要求进行全面预算管理，使部分资金游离于预算绩效管理之外，给全面预算绩效监督管理造成困难，增加预算绩效管理全覆盖工作的难度。

3.预算绩效监督主体多元化。行政事业单位预算绩效管理的监督机构主要有人大、财政、审计、监察机关等，各监督主体监督的侧重点和角度不一，无法按照资金预算层级、功能、用途、性质等对预算绩效管理进行全过程、全方位监督，同时各监督主体对问题定性的标准也不一样，存在某种程度的相互交叉，重复评价和评价资源浪费的现象，各监督主体责任分工不明确，缺少信息共享，难以形成监督合力。

㈢绩效评价结果应用缺乏硬性约束机制保障

目前我国行政事业单位主要有三套绩效管理和评价体系。一是上级政府对下级政府的整体绩效管理和政府部门行政效能考核 ；二是组织部门的“地方党政领导班子和领导干部综合考核评价体系”：三是以财政部门为主的“预算绩效管理”和“财政支出绩效评价体系”。以上三大考核体系既相对独立又存在不同程度的交叉重叠，各评价体系之间未能实现绩效信息的沟通与共享，相对于政府和组织部门而言，财政部门的预算绩效评价结果应用主要停留在部门和单位整改上，权威性也主要体现在资金层面如预算支出增减、相关预算项目是否取消等，预算绩效评价结果难以成为领导干部选拔任用、公务员考核、政府及部门、单位考核等硬性约束性条件，从根本上讲缺少跟踪问效机制、激励和约束机制等硬性机制支撑，难以实现预算绩效管理的有效化和精细化。

三、如何在行政事业单位实施全面预算绩效管理

行政事业单位实施全面预算绩效管理。重点围绕行政事业单位的职能职责，提升履职能力，提升核心业务的实施能力，使财政资源配置发挥最大的效益，需要重塑预算管理流程，重新构建预算绩效管理框架。

㈠再造预算绩效管理流程，从管理环节上实现全过程预算绩效管理

1.将绩效管理端口前移，夯实全面预算绩效管理基础。改变以往的绩效管理以预算编制为起点的做法，将其管理端口向前推移至经济、财政预测和政策决策、规划环节。比如政府结合当地经济制定政府发展规划、政策决策，各行政事业单位在政府整体规划战略框架内，结合“三定”方案以及本地区本部门实际情况，设置部门和单位整体绩效目标、政策及项目绩效目标。将绩效管理融入规划决策环节，加大绩效管理全过程链条的延伸力度，从源头上夯实全面预算绩效管理的基础，避免因绩效目标不合理、不科学，产生绩效管理方向性的错误，浪费财政资源配置。

2.提升绩效目标转化成可量化绩效指标的能力，确保预算绩效评价科学性。各行政事业单位要加强绩效管理人员的业务素质提升，不仅制定绩效目标任务，更重要的是将目标任务用绩效管理的方式转化成可量化的绩效指标。可由财政部门牵头通过大数据等进行科学的计算和比对，建立全国统一分类的绩效指标框架和标准库，健全以行政隶属关系为基础的横向共性指标标准库；各行政事业单位建立以同行业、同部门为基础的纵向个性指标标准库，使每一个关键的目标节点都有可以考量的绩效指标，依托绩效指标的设定形成绩效管理可检视、可问责的清晰架构。

3.依托预算管理框架，将绩效管理嵌入预算管理全过程。在预算资金的组织、调节、控制、监督过程的各个环节融入绩效管理的内容，使预算的编制、审批、预算执行、预算调整、预算分析、预算评价等环节的各项工作与绩效管理的要求相融合，实现预算管理与绩效管理一体化的全过程预算绩效管理。

4.整合多维度绩效评价体系，建立绩效评价权威制度。将前述三大绩效评价体系进行整合，将部门预算绩效评价结果纳入领导干部综合考评的指标体系，将上级政府对下级政府绩效评价，与专项转移支付资金的绩效评价结果相关联。反过来，也可以将政府行政效能考核等与部门整体支出绩效评价相联系，建立绩效评价权威制度，实现绩效评价结果与行政管理、干部管理、预算管理信息互通互享，真正做到绩效评价结果全方位运用。

㈡构建资源分配单一主体格局，从体制机制上保障预算绩效管理的全覆盖

归口资源分配权，从源头上保障资源分配的单一主体。调整各部门之间的机构职能，可将资源分配权集中归口在财政部门，打破部门利益条块分割，坚持一套预算绩效管理制度，一个资源分配主体，避免部分公共资金因制度障碍而游离在预算绩效管理框架之外，实现预全覆盖算绩效管理。

㈢延伸绩效管理链条，提升全方位预算绩效管理水平

一是加强单位内部管理，优化人员配置，提升行政管理水平。二是同行业、同系统的基层绩效管理水平基础薄弱，有些地方甚至不具备设计绩效指标等的能力，上级业务部门要加强对基层绩效管理的业务指导，保证基层绩效管理信息畅通，三是加强与政府部门的信息沟通渠道，提升行业规划、中期预测、目标管理等方面的能力，提高部门和单位、政策和项目等预算绩效管理水平，从而提升履职能力，最大限度的发挥财政资源的配置效率和使用效益。

四、结语

行政事业单位实施全面预算绩效管理，重点是确定科学的绩效管理目标，难点是绩效指标的设计以及指标体系的建立，以及评价结果再应用的权威性制度的建立等，只有这些工作都做细致和扎实了，才能形成一个完整的闭环管理，从而在行政事业单位形成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理，真正建立起全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，优化财政资源配置、提升行政事业单位公共服务质量和能力。

参考文献：

马国贤，任晓辉.全面实施预算绩效管理：理论、制度与顶层设计[J].中国行政管理，2018，（04）.

任晓辉，全面实施预算绩效管理的推进机制研究[J].财政监督，2018，（10）.

韩晓明，预算与绩效管理一体化：框架与策略[J].财政监督，2018，（10）.

张岩松，对实施全面预算绩效管理的几点思考 [N].中国财经报，(2018-5-24）.

刘小川，全面实施预算绩效管理的难点与应对之策 [N].中国财经报，(2019-3-30）.

中共中央，国务院.关于全面实施预算绩效管理的意见[EB/OL].（2018-09-25）.

## (论文联系人：吕玲 电话：18671755973 地址：武汉市水果湖天鹅路15号）