

我国政府预算绩效管理的发展趋向和优化路径

◎焦方义^{1a} 李 婷^{1b,2} (1.黑龙江大学 a.经济与工商管理学院;b.法学院,黑龙江 哈尔滨 150080;
2.财政部黑龙江监管局,黑龙江 哈尔滨 150010)

摘 要:预算绩效管理作为政府绩效的重要组成部分,既是国家建立现代财政制度的重要标志,也是提升国家治理能力和治理水平的有效手段。进入 21 世纪以来,我国政府预算绩效管理在理论层面引起学界较高的关注,实践层面也在顶层设计、试点探索和制度保障等方面取得了显著成效,并逐渐呈现出价值取向的服务趋向性、评价主体的公众趋向性、评价内容的民生趋向性和评价程序的规范趋向性的发展趋势。针对我国政府预算绩效管理预算规模大、资金链条长、涉及主体多的状况以及在预算绩效理念、法律与制度支撑、评价体系、绩效监督等方面还存在的诸多不足,亟须从法律和制度层面入手,调整立法宗旨,建立健全法律体系,完善评价和监督制度,以推动我国政府预算绩效管理制度化和法治化。

关键词:政府绩效;预算绩效管理;制度化;法治化

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2023.01.017

中图分类号:D63;F812.3

文献标志码:A

文章编号:1005-460X(2023)01-0087-07

预算作为财政的基石,对于确定政府职能和政策、各部门权责有着重要的参考价值,贯穿政府行政过程的始终,是国家治理的重要支撑手段。政府预算绩效管理与国家治理体系和治理能力现代化息息相关,是完善预算管理制度和转变政府职能的重要举措^[1]。首先,在权责划分上,绩效预算是判断政府是否能够承担某一职责的重要手段。其次,在行政评价上,绩效预算是评价政府行政效能的重要技术支撑。政府预算绩效管理以财政支出的结果为依据,构建绩效目标设定、监控、评价与监督系统,不仅意味着对支出结果的考察,而且是评估绩效项目是否有价值的重要依据。最后,在行政决策上,绩效预算是政府进行行政决策的重要参考依据,可以有效促进行政决策的科学性和有效性。

政府预算绩效管理是目标导向和结果导向的有机结合,在此基础上,政府部门通过政府预算绩效管理工作,制定战略规划,明确资金分配,使行政决策建立在科学的、真实的决策信息之上。随着时代的发展,我国政府预算绩效管理进入从探索向实

施的转变阶段^[2]。2018 年,《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称《意见》)提出,“加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”;2022 年,党的二十大报告明确指出,要“健全现代预算制度”。当前,我国正处于实施供给侧结构性改革的重要阶段,财政收入增速的放缓与其支出的刚性增长之间的矛盾等,使得政府预算绩效管理已不再仅仅是一种对支出效率进行评估的工具,而是国家治理现代化的重要机制,其符合国家治理现代化的基本取向和运行方式,发挥着推进国家治理现代化的关键点和突破口的作用^{[3][18][4]}。在此背景下,基于政府预算绩效管理的理论研究与实践探索,总结政府预算绩效管理的发展趋向,剖析政府预算绩效管理中存在的问题,探寻政府预算绩效管理的优化路径,具有一定的必要性和紧迫性。

一、政府预算绩效管理的理论研究与实践探索

政府预算绩效管理是在财政支出绩效评价工作

收稿日期:2022-11-13

基金项目:黑龙江省社会科学一般项目“黑龙江省全面开展对俄金融合作的系统性风险防范研究”(18GJB035)

作者简介:焦方义,黑龙江大学经济与工商管理学院教授,博士研究生导师,从事社会主义市场经济理论与实践研究;李婷,黑龙江大学法学院博士研究生,财政部黑龙江监管局四级调研员,从事依法行政和中国经济转型发展研究。

广泛开展的基础上,通过对国外绩效预算先进理念的学习,借鉴其成熟做法,对我国政府预算管理进行完善创新的一种预算管理模式^[5]。多年来,围绕政府预算绩效管理不乏相关理论与实践探索,这为政府预算绩效管理发展趋向的总结,提供了理论和实践基础。

(一)政府预算绩效管理的理论研究

政府预算绩效管理的基础在于绩效管理,可追溯至欧美国家的公共部门预算管理。伴随着我国经济社会的快速发展,提高公共支出的效率、提升政府绩效评价水平以及完善有关绩效管理的顶层设计等需求日益凸显,亟须探索符合我国发展的政府预算绩效管理制度。进入21世纪,伴随西方绩效管理理念与方法的引入,我国开启了结合中国实际的本土化预算绩效管理模式的探索之路。在这一过程中,相关研究也围绕政府预算绩效管理面临的问题及优化对策展开探讨。

1. 对本土化政府预算绩效管理方式的探索

由于西方国家具有比较完善的有利于政府预算绩效管理发展的相关制度,因而构成了比较优渥的外部环境。为探究适合我国经济社会发展需要的本土化政府预算绩效管理方式,国内学者围绕中国实施政府预算绩效管理的外部环境展开探讨,主要包括绩效文化氛围、预算权力结构、法律支持、组织实施系统、信息化建设等^[6]。而在绩效管理主体的主导机制上,学术界形成了两种主流观点:一是主张以政府为主导,以推动政府预算绩效管理在各层级政府的实施;二是主张由人大主导,强调人大主导下的政府等多主体的协同^[7]。与此同时,也有相关研究从预算绩效管理的监督方式入手,对我国预算绩效管理的内部运行机制进行分析。为加强对公共部门利用公共资源的相关性、效率和效果的全面考察,对预算编制与审批、预算执行与控制、预算报告与审计进行监督,应构建对资源使用以及产生结果负责的、覆盖预算周期全过程的结果链绩效预算监督体系^[8]。然而,总的看来,“中国研究与国外相比,缺少充分的制度供给,顶层制度设计明显落后,且较少涉及对现有已实施的制度效果进行检验”^[7],由此相关研究仍需进一步加强。

2. 优化政府预算绩效管理的对策研究

因为绩效预算制度在我国属于“移植”而来的制度,所以在建立与发展的过程中无疑会产生一些“水土不服”的问题。有学者提出,通过多中心治理理论在政府预算绩效管理中的应用,能够解决政府全面实施预算绩效管理中的搭便车问题、政府失灵问题、“X-低效率”与官僚行为理论问题^[9]。有研究提出,

相比于西方预算体制,我国预算体制在发展阶段、面临问题以及环境方面与之存在差异,应先建立“控制取向”的部门预算和国库管理体制后再推行绩效预算^[10]。有学者结合我国的实际情况,提出“政府预算绩效管理改革宜采取‘流程再造,整体设计,积极试点,分步实施’的推进思路,进一步做好预算资金编制环节的绩效管理工作,对财政支出进行流程再造,建立预算绩效管理总体框架”^[11],同时,强调对财政资金绩效管理的全面规划,建立规范的项目绩效预算等。

(二)政府预算绩效管理的实践探索

政府预算绩效管理作为国家治理的基础性工作,是一项需长期坚持并不断探索的系统性工程。自2003年以来,随着政府预算绩效管理顶层设计的不断完善,各地方、各部门改革已全面铺开,积累了可复制、可推广的有益经验。

1. 政府预算绩效管理的顶层设计

中共中央、国务院对政府预算绩效管理高度重视,多次对加强政府预算绩效管理作出重要部署。党的十六届三中全会明确提出“建立预算绩效评价体系”;党的十七届二中、五中全会分别提出“推行政府绩效管理和行政问责制度”“完善政府绩效评估制度”;党的十八大进一步提出“创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力,推进政府绩效管理”;党的十九大提出“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”。这标志着我国将政府预算绩效管理上升到了国家战略的高度。相关法律法规也对各级政府部门实施政府预算绩效管理作出了规定和要求。2015年1月1日实施的《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)要求,各级预算应遵循“讲求绩效”的原则,并对绩效目标、绩效评价等作出简要规定。2018年9月1日印发的《意见》是我国第一部专门针对政府预算绩效管理的纲领性文件,明确规定了实施政府预算绩效管理的总体要求、基本原则、工作目标和保障措施等,是新时代我国政府预算绩效管理的顶层设计和根本遵循。2020年10月1日起施行的《中华人民共和国预算法实施条例》结合近几年实践,对政府预算绩效监控、评价和评价结果应用进行了相对细化的规定。此外,财政部已印发的十多部部门规章,对不同领域财政专项转移支付资金、评价体系和评价方式等进行了明确规定,表明实施政府预算绩效管理的顶层设计已进入快车道。

2. 政府预算绩效管理的试点探索

自2003年党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”以来,我国政府预算绩效管理试点拉

开帷幕。2003年,北京市、广东省等地开始试点建立重点项目支出绩效评价;2004年,山西省对三项资金开展评价试点工作;2008年,福建省等地开始试点工作并积累了一定经验;2011年,依据党中央的要求,受国务院委托,原监察部牵头建立了政府绩效管理工作会议制度,此后,财政部逐步完善政府预算绩效管理制度体系^{[3]42-43},推动绩效管理由事后向事前、事中拓展,推进了全过程政府预算绩效管理的实施;2011—2018年间,江苏、海南等省份开展了事前绩效目标评价,云南、湖北等省份开展了整体支出绩效评价试点,广东、浙江、湖北等省份在促进绩效评价结果应用方面作出了有益探索^{[3]43}。

3. 政府预算绩效管理的制度保障

政府预算和绩效信息公开是实现政府预算绩效管理,特别是公众广泛参与评价的重要基础。自2015年1月1日《预算法》实施以来,各级政府、各部门、各单位逐步将绩效信息公开作为政府预决算信息公开的重要内容之一。如中央部门本级重点项目绩效目标报送全国人大常委会的范围自2017年以来,从10个增加到36个、50个和75个^{[3]53}。随同决算报送全国人大的项目绩效自评结果从2017年的111个大幅增加到2021年的493个,财政和部门绩效评价结果从2016年的5个增加到2021年的29个^{[3]53}。2021年,101个中央部门随同部门决算公开了434个项目绩效自评表和101个项目绩效评价报告^{[3]53}。地方预算绩效信息公开进展同样迅速。以2018年绩效信息公开为例,绝大多数省份均组织向同级人大公开了预算绩效信息并向社会公开,31个省份公开了绩效目标,29个省份公开了自评、绩效评价结果,河北等20多个省份将部门省本级项目支出、专项资金、省对下转移支付绩效目标及重点绩效评价报告提交省级人大常委会审议或参阅,北京市、黑龙江省、宁夏回族自治区公开了所有省本级项目绩效目标和绩效自评结果,四川等16个省份公开重点项目绩效评价报告,部分省份将省级财政部门牵头开展的重点绩效评价报告全部向社会公开^{[3]53}。

二、政府预算绩效管理的发展趋向

由前文可知,在过去的近二十年间,我国政府预算绩效管理经历了从顶层设计到试点探索,再到相关制度保障的制定与实施的过程,在此过程中,政府预算绩效管理逐步得到发展与完善。从相关的理论研究中也可以看出,相关研究围绕政府预算绩效管理本土化方式及其面临的问题和优化对策进行了探讨。基于有关政府预算绩效管理的理论与实践分析,可以看出,我国政府预算绩效管理逐渐呈现出价值

取向的服务趋向性、评价主体的公众趋向性、评价内容的民生趋向性^[12]和评价程序的规范趋向性等发展趋势。

(一) 价值取向的服务趋向性

绩效预算的价值取向是指政府基于自身的价值判断处理行政问题所遵循的原则,是政府秉持的宗旨,影响着绩效预算目标体系、评价体系的构建及应用。在我国政府职能由“管理型”向“服务型”转变的过程中,政府预算绩效评价也开始从政府机构绩效管理转向公共服务绩效管理,即在政府预算绩效管理中,重视政府为公众服务的水平与质量,强调政府应积极履行公共管理和公共服务的职能,运用绩效评估对政府的服务行为进行定位。具体来说,在政府预算绩效管理改革过程中,价值取向的服务趋向性体现在科学的发展观念上,我国政府预算绩效管理坚持民本位理念,在政府预算绩效管理工作过程中坚持服务导向、公众导向,无论在绩效目标和指标设定阶段,还是在绩效评估和结果运用阶段,都始终坚持为人民服务,重点关注与人民群众利益切实相关的内容,并将其作为考察政府预算绩效是否达成的重要标准。

(二) 评价主体的公众趋向性

政府预算绩效管理评价主体的公众趋向性主要体现在以下三个方面:一是政府行政理念从“官本位”转向“公众本位”。在政府绩效管理体制改革过程中,无数实践经验表明,政府只有为社会公众服务,满足社会公众的需要,才能充分发挥政府对公众的凝聚效应,使绩效管理凝结、聚合政府与公众的桥梁作用更为稳固。只有代表公众利益、满足公众合理要求的政府,才是真正践行“以人民为中心”价值取向的政府。二是公众参与政府预算绩效管理的范围不断扩大,参与水平不断提高。在政府预算绩效管理体制改革过程中,我国政府充分借鉴国外经验,在结合我国国情的基础上,不断提升政府预算绩效评估体系中公众的参与度,提高公众参与的积极性,这既为公众提供了优质的公共服务,又使公众对预算绩效工作形成广泛支持、普遍参与、认真监督的积极态度,由此推动绩效管理工作朝着民主的方向不断发展。三是体现政府服务于民的宗旨,在政府预算绩效评价体系中逐步将公众满意度作为主流的评价标准。随着政府管理意识和水平的不断提高,政府预算绩效工作逐渐打破了相对封闭的状况,通过设计与公众满意度相关的绩效评价指标、建立公众参与的第三方绩效评价体系等措施,逐渐满足公众参与政府公共事务管理的合理诉求,不断完善绩效管理评价体系,提高政府决策的科学性和民主性。

(三) 评价内容的民生趋向性

政府预算绩效管理的民生趋向性主要体现在民生指标逐渐取代经济数据等显性指标,成为绩效评价体系的主要内容。我国绩效管理评价内容的民生趋向性主要体现在:一是体现了政府职能。我国政府的职能指标主要包括社会管理(脱贫攻坚、维护社会稳定、环境保护等)、公共服务(基础设施建设、社会保障等)、经济调控(财政收支、社会就业等)、市场管理(执法规范、社会公平、法律完善等)以及国有资产管理(经济效益与社会效益的统一)等内容。随着我国政府绩效管理改革进程不断推进,绩效管理评价体系对于民生内容的重视程度不断提高,各级政府的绩效管理评价体系也主要以改善民生环境和保障民生权益为出发点和落脚点。二是以民生为出发点。我国政府绩效评价指标体系的科学性与合理性直接体现为其指标体系的民生趋向性。目前,我国绩效评价指标体系逐渐增加了教育、医疗、环境保护、社会保障等隐性绩效指标内容。政府进行政府预算绩效管理是为了更好地服务人民,而政府对于民生问题的处理能力,直接关乎政府的民生建设和公共服务水平。因此,政府绩效评价指标体系向社会效益的倾斜与民生问题的解决息息相关。三是体现经济指标内容。经济是民生的重要组成部分,创新绩效评价指标体系并不意味着完全摒弃经济指标内容,而是要深化经济指标体系建设,探究经济指标与人文、生态等领域的联系,走可持续发展之路,坚持以民生为本的价值取向,以民生为出发点,建立科学合理、创新发展的绩效评价指标体系。

(四) 评价程序的规范趋向性

政府预算绩效管理评价程序包括制订评价方案(绩效评价项目和内容的确定)以及建立评价责任机制、监督机制等环节。近年来,随着我国政府预算绩效管理改革的不断深化,绩效评价程序呈现出规范化的趋势。评价方案的规范性主要表现在:一是评价项目和评价内容不断完善。根据社会发展需求,对评价项目进行优化选择,使评价项目的价值性得到提升,不断完善了评价内容,即在前期准备阶段明确绩效管理的指导思想,构建合理的评价体系,确定科学的评价标准,有针对性地选择评价对象,运用适宜的评价方法以及根据评价对象确定评价主体。二是明确评价责任。在建立评价责任机制时,对绩效评价参与者的法律责任、政治责任、行政责任以及主要责任和次要责任要予以充分解释,做到权责统一。三是确定各监督主体的职权范围和监督方式。在建立评价监督机制时,需确定各监督主体的职权范围和监督方式,整合监督主体,形成监督合力,建立全方位、协

调互补的监督系统。同时,也要建立评价申诉机制,当评价对象对评价结果有异议时,可以通过该机制进行申诉,以促进评估各方的有效沟通,提高绩效管理的水平和能力。

三、政府预算绩效管理的现状分析

在市场经济背景下,我国政府预算绩效管理工作由于预算规模大、资金链条长、涉及主体多,虽然经过长期的改革实践,取得了一定的成绩,但是在绩效预算管理理念、法律及制度体系支撑、评价体系、监督体系等方面仍存在一些问題。

(一) 政府预算绩效管理理念尚未深入人心

实践调查显示,虽然政府预算绩效管理工作已经得到一定程度的开展,但是政府预算绩效管理理念尚未深入人心^[13-14],部分管理者对于政府预算绩效管理理念的接受度仍有提高空间。政府预算绩效管理工作关乎政府财政管理制度改革,而如果部分管理者对于政府预算绩效管理的认知仍停留在项目评价上,认为绩效是项目绩效,没有从政府综合治理和增强经济韧性角度考量绩效管理,势必影响政府预算绩效管理改革的效果。针对有些工作人员对于政府预算绩效管理的观念认识不到位,责任主体意识还比较薄弱,常常将绩效评价当作完成任务,缺乏主观能动性和内生动力,在执行过程中并不考虑绩效因素,观望甚至是抵触情绪较强,尚未形成必要的文化和理念认同等问题,必须予以重视与纠正。

(二) 政府预算绩效管理法律及制度体系支撑不足

政府预算绩效管理工作的法律体系支撑力不够,导致政府预算绩效管理自上而下的改革、发展受到一定的阻碍。从国外政府预算绩效管理的实践来看,其通常采用立法的形式,制定与政府预算绩效管理工作相关的法律,为政府预算绩效管理工作的顺利开展提供法律依据。虽然我国已实施了《预算法》等专项法律,出台了纲领性文件以及其他补充性文件,但是目前还没有出台政府预算绩效管理的专门性法律法规。因此,政府预算绩效管理工作的法律支撑保障仍存在空缺^[15]。这种现状势必导致我国政府预算绩效管理工作的开展缺乏统一且具体的实施原则和指导标准。在政府预算绩效管理制度体系建设方面,我国在这一领域的基础保障仍需加强,现行的政府预算绩效管理制度尚存在一些不足。同法律体系一样,我国正处于加快制定、完善政府预算绩效管理制度的进程中,财政部印发的《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引(试行)》等管理办法仍需进一步完善,如缺少事前绩效评价、部门整体支

出绩效管理办法等环节的绩效管理制度。

(三) 政府预算绩效管理评价体系不够完善

从政府预算绩效管理评价体系上说,目前我国部分地区或部门尚未建立科学、系统的预算绩效指标体系。

1. 目标的规范性有待提高。首先,绩效目标设定不够完善,部分资金没有按照要求设定绩效目标。2018 年政府性基金预算、国有资本经营预算中有 402.65 亿元未设立绩效目标,1 个投资专项未填报绩效目标表^[16]。其次,部分绩效指标没有细化、量化。2020 年,17 个部门和 245 家所属单位的 587 个项目绩效目标不完整、未经细化或脱离实际情况^[17]。最后,绩效目标管理程序不规范,部分绩效目标未按要求审核。2018 年,9 个项目量化指标超出项目内容或低于已完成情况;12 项专项转移支付的绩效目标未与预算同步下达。^[16]

2. 评价标准尚未统一。政府的财政支出不同于一般企业财务支出,有其特殊性,即经济效益并不是支出活动的首要目标,且财政支出并不是完全处于市场机制的范围内。政府的财政支出有很大一部分以满足人民群众的切实需求为主要目的,这些成果是无法用其产生的经济效益衡量的。除此之外,政府财政支出并不是单一的、针对某一特定领域的支出,而是具有多样性、广泛性的支出,其工作成效不仅具有经济效益,而且具有社会效益,社会效益往往是无法用短期经济指标衡量的。根据项目的规划和时间的长短,项目效益的实现也不是一次性的,既有直接效益,也有间接效益。这就导致政府财政的预算绩效管理评价体系指标设置面临较大困难,财政部门难以采用静态指标对政府财政支出进行简单、直接的评价。

3. 评价结果应用不足。部分地区对于政府预算绩效管理工作的评价结果应用没有采取相应的措施,仅仅停留在书面报告的阶段,偏重于确定项目执行是否规范,其作用也只是停留在描述政府预算绩效管理工作的现状、找出问题的阶段,还没有使其与财政管理相结合,评价结果也难以与经济社会的发展目标相结合。此外,对于评价工作和评价结果的重视程度较低,存在“为评价而评价”的倾向,对于管理工作的改进效用难以实现。例如,2020 年财政部在 5 个部门 16 个项目上年结转 1.53 亿元的情况下,继续向这些项目安排预算 2.84 亿元,至 2020 年年底又结转 1.65 亿元,未按规定收回 3 个部门和 31 户央企结余资金 25.61 亿元^[17]。

(四) 政府预算绩效管理监督体系不够健全

对预算绩效工作进行监督的前提是让监督者

(上级或同级监督部门、人民群众等)了解预算绩效的工作路径,知晓预算绩效工作应实现的工作目标及每个环节的工作内容,即明确自身的监督内容。当前,由于我国有关政府预算绩效管理监督的法律法规制度不完善,现有的相关政策文件法律效力较低,监督者的权利受到了一定限制,监督者难以真正参与监督过程,实现监督目标。问责制的缺失导致纪检部门及审计部门的监督作用还没有得到充分发挥,纪检部门、审计部门对评价结果的追责还几乎处于空白。除此之外,作为监督者的人民群众由于其思想认识程度不到位,没有认识到自己的监督权利和责任,其参与监督的渠道也缺乏必要的制度和机制保障。而监督体系的不健全,也体现在预算信息公开中,如 2018 年,财政部向全国人大报告了一级项目的绩效目标 36 个,还有约 72.5% 的既定绩效目标未报告;21 项专项转移支付绩效目标尚未公开,26 个项目绩效评价结果公开率仅为 7.7%^[16]。2019 年,在财政部开展绩效评价的 35 个项目中,公开评价报告的项目数量仅占 20%;在部门预决算公开列示的一级项目中,公开绩效目标占 4.8%,自评结果占 14%^[18]。

四、政府预算绩效管理的优化路径

针对我国政府预算绩效管理上存在的上述问题,亟须从法律和制度层面入手,调整立法宗旨,建立健全法律体系,完善评价和监督制度,推动政府预算绩效管理制度化、法治化^[19-21]。

(一) 提高对政府预算绩效管理工作的认同

在社会范围内形成对政府预算绩效管理观念上的认同,既依赖于硬性的制度约束,也依赖于软性的宣传引导。前者需调整以《预算法》为核心的预算管理立法宗旨,强调公共预算所要解决的不再是简单的财政收支平衡问题,而是要更多地回应公共需要,实现“取之于民,用之于民,造福于民”的预算本质,使政府部门管理者强化绩效管理观念,将优化财政支出结构内化为政府治理的承诺和责任;后者必须通过系统性宣传和培训,提高管理人员和工作人员对预算绩效的熟悉和重视程度,其中包括创造良性氛围和提高管理水平。同时,应优化政府管理人员考核机制,特别是与财政预算直接相关的人员,应在年度考核的“能”“技”两个方面加入预算绩效考核指标,发挥绩效考核的激励约束作用,逐渐形成全政府、全社会对绩效管理的广泛认同。

(二) 建立健全预算绩效法律及制度体系

健全与预算绩效有关的法律及制度体系是解决政府预算绩效管理工作中存在问题的重要环节。从

西方国家政府预算绩效管理发展经验来看,预算绩效工作的发展在很大程度上得益于健全、完善的法律法规体系。因此,逐步构建涵盖预算绩效工作各个环节的法律法规体系,明确预算绩效主客体之间的法律关系,进一步完善预算绩效各个环节的相关规定,为政府预算绩效管理工作营造良好的法律环境尤为重要。从预算绩效制度体系来看,财政部门必须加快建立健全关键领域的绩效管理制度,完善各部门的绩效管理配套管理制度,制定相关工作的实施细则,确保政府预算绩效管理的各项工作能够做到有章可循、有规可依。

(三)完善预算绩效评价考核制度

1. 制定科学合理的预算绩效评价标准。评价标准决定着评价结果的应用价值,预算绩效评价考核不仅是对政府工作的考核,而且如何利用评价考核结果对进一步提升政府的工作能力有着重要意义。预算绩效考核往往是以对绩效指标的完成情况进行定量或者定性的评价。在定量指标的评价上,评价标准往往以可以被直接量化的数值形式出现;而在定性指标的评价上,需要考核人员凭借自身的经验和相关知识进行判断。因此,一方面应对考核人员进行相关知识的培训,提高其思想认识和业务能力;另一方面,应探索更为科学的考核标准,使对于定性指标的评价更为客观合理。

2. 提高政府预算绩效管理的目标规范性。财政部门首先应制定预算绩效总体考核目标,并根据各个职能部门和项目执行单位的工作职责,将总体目标进行解构,分别设置各个职能部门和执行单位的绩效目标。职能部门和执行单位根据工作人员的职责分工,需要在充分考虑内部风险和外部风险的基础上,围绕政府预算绩效管理工作的目标,探索其重点和关键,并将其落实到管理工作的过程中,使预算绩效目标体系的科学性、合理性、规范性、具体性和可操作性都有所提高。在预算绩效目标体系的建设完善过程中,必须有效兼顾定性指标和定量指标、经济效益指标和社会效益指标,对绩效指标的制定规则进行有针对性的细化,以保证预算绩效指标体系的作用能够得到充分发挥。

3. 提高评价考核结果的有效性。在完善预算绩效评价考核制度的过程中,政府有关部门应结合项目申报缘由、发展计划、有关法律政策等,通过将项目计划委托第三方进行评估的方式开展前期绩效评估。第三方评估是将项目实施的可行性、发展前景、绩效目标科学性与相关理论相结合而进行的系统论证,并且将前期评价考核的结果作为申请预算的重要条件。为最大限度地发挥考核结果的效用,财政部门

可以将评价考核结果作为预算绩效安排的参考依据。

(四)强化绩效运行监督制度

在政府预算绩效管理工作过程中,还应积极引导预算部门公开预算编制、预算执行过程中与绩效管理有关的信息,使预算绩效目标从编制、执行到结果反馈的全过程都面向服务对象,提高有关部门的责任意识、规范意识,以强化其政府预算绩效管理意识,推动政府预算绩效管理工作的改革进程。政府部门对预算绩效目标的实施成效和预算执行进程应该实行双重监控,对于预算绩效工作的监督应贯穿整个预算执行的过程。对于在监督过程中发现的偏差要及时指出并责令纠正,结合经济社会状况和项目执行情况,适时调整预算,以保证绩效目标的“按时按量”实现。对于在监督过程中发生的重大问题,有关部门应根据实际情况对项目的执行进行适当控制,如暂停或立即停止预算拨款,督促执行机构及时整改调整,在整改调整后再对项目执行情况进行考核,以保证财政资金使用的高效性。

参考文献:

- [1]郑涌,郭灵康.扎实推进事前评估和事后评价制度落地生效[J].中国行政管理,2021,(2):158-159.
- [2]陈少强,梁煜欣.预算绩效管理的里程碑[J].中国发展观察,2018,(Z2):42-46.
- [3]郑涌,郭灵康.全面实施预算绩效管理:理论、制度、案例及经验[M].北京:中国财政经济出版社,2021.
- [4]马海涛,曹堂哲,王红梅.预算绩效管理理论与实践[M].北京:中国财政经济出版社,2020.
- [5]王海涛.我国预算绩效管理改革研究[D].北京:财政部财政科学研究所博士学位论文,2014.
- [6]胡晓东,尹艳红,陈珏如.中国政府预算绩效管理研究述评——基于2003—2017年文献[J].甘肃行政学院学报,2018,(3):47-55+127.
- [7]王莉莉.中国政府预算绩效管理制度优化与国际经验借鉴研究[D].保定:河北大学博士学位论文,2019.
- [8]童伟.制度构建与模式创新背景的绩效预算监督体系催生[J].改革,2013,(3):60-65.
- [9]杨彦柱.多中心治理下政府预算绩效管理问题探究[J].财会通讯,2020,(18):172-176.
- [10]马骏.新绩效预算[J].中央财经大学学报,2004,(8):1-6.
- [11]刘明,欧阳华生.深化政府预算绩效管理改革:问题、思路与对策[J].当代财经,2010,(4):35-41.
- [12]孙洪敏.地方政府绩效管理评价体系趋向性研究[J].学术界,2017,(8):16-30+322.
- [13]王泽彩.预算绩效管理:新时代全面实施绩效管理的实现路径[J].中国行政管理,2018,(4):6-12.

- [14]董丽娟.行政事业单位全面推进预算绩效管理的问题与对策探析[J].财政科学,2021,(9):122-128.
- [15]张绘,武靖州.从预算绩效、绩效预算到政府治理绩效[J].财政监督,2017,(24):55-59.
- [16]胡泽君.国务院关于2018年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告——2019年6月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2019,(4):722-732.
- [17]侯凯.国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2021,(5):1080-1090.
- [18]胡泽君.国务院关于2019年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告——2020年6月18日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2020,(3):579-586.
- [19]何昱桦.浅谈事业单位政府绩效管理问题及对策[J].财经界,2019,(29):66-67.
- [20]李树坤,张冰.深化政府会计改革 助推预算绩效管理全面实施[J].科技经济市场,2020,(5):140-142.
- [21]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):70-76.
- (责任编辑:温美荣 于丽春)

Development Trend and Optimization Path of China's Government Budget Performance Management

JIAO Fangyi¹, LI Ting²

- (1. College of Economics and Business Management, Heilongjiang University, Harbin, Heilongjiang, 150080;
2. a. College of Law, Heilongjiang University, Harbin, Heilongjiang, 150080; b. Heilongjiang Supervision Bureau of the Ministry of Finance, Harbin, Heilongjiang, 150010)

Abstract: As an important part of government performance, budget performance management is not only an important symbol of the establishment of a modern financial system, but also an effective means to improve the national governance capacity and level. Since the beginning of the 21st century, China's government budget performance management has attracted higher attention from the academic community at the theoretical level, and has achieved remarkable results in top-level design, pilot exploration, and institutional security at the practical level, and has gradually shown the development trend of value-oriented service orientation, public orientation of evaluation subjects, livelihood orientation of evaluation contents, and normative orientation of evaluation procedures. In view of the large budgeting scale the long capital chain, and the multiple involving subjects of our government performance management budget, as well as its deficiencies in the concept of budget performance, legal and institutional support, evaluation system, performance supervision and other aspects, it is urgent to adjust the legislative purpose, establish and improve the legal system, and improve the evaluation and supervision system from the legal and institutional level, so as to promote the institutionalization and legalization of our government budget performance management.

Key words: government performance, budget performance management, institutionalization, legalization