

全面实施绩效管理的目标与基层实践的路径探索

陈伟明 | 周畅 | 王骏

党的十九大报告在加快建立现代财政制度中明确提出,要“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”。这既明确了全面实施绩效管理要服务于预算制度建设,将绩效的理念全面渗透入预算管理,力图做到绩效与预算的全面融合,也明确了全面实施绩效管理的方向在于全面规范透明、标准科学和约束有力三大方面。准确把握这一目标方向的内涵,并对基层实施绩效管理的实践路径进行探索,对于建立和全面实施绩效管理制度具有重要意义。

对全面实施绩效管理目标的理解

全面规范透明包含两个层面的内容。一是意味着全面规范,力求建立以绩效为导向的预算资金配置机制。就是改变现有的“分盘子”“切蛋糕”式的零散化、碎片化、固定化的预算和硬化预算约束,形成一整套财政资金配置的“绩效话语体系”。从资金的争取安排到资金的监管和事后考评,均以绩效为依据来分配、使用。在争取财政资金环节,依靠细化量化的绩效目标编制来传达资金使用的科学合理性,并形成可比较、可选择相对科学的资金安排模式。在分配财政资

金环节,财政部门通过同时同步下达与资金总量相匹配的绩效目标任务,从而明确预算资金的任务约束,既给予资金使用部门使用过程的灵活性,又避免了毫无目标任务使用财政资金的随意性,依靠契约合同式的管理模式替代原有的相对松散的安排模式。在处理资金投入偏好的环节,对于发展性的财政资源,更多的采用竞争性分配的方式,择绩效优秀的地区、部门、方向集中资源,突出重点,避免预算资金被切割、固化和部门随意的二次分配。二是意味着建立以绩效信息为主要内容的更加主动的预算信息公开模式。通过绩效目标、绩效监控、绩效评价等一系列绩效信息的全面公开透明来推动预算信息的可读性。依靠绩效信息对预算数字进行完整、深入和全面的解读,使社会公众能够详细了解财政资金的使用方向、投入产出情况和使用效果,大大提升社会公众对预算信息的了解和掌握,避免了由于不了解产生的不信任感,客观上也避免了黑箱操作的可能性。

标准科学意味着建立起以绩效为衡量准绳的预算资金编审标准。通过完善绩效目标的参考标准、绩效评价指标体系的标准,尤其是对关键核心指标的标准建立,依托财政大数据分

析,建立起横向和纵向的核心指标比对分析机制,将逐步实现从原有的关注预算资金成本标准、分配标准的控制型预算编审模式转变为关注预算资金投入产出比标准、效费比标准等更加科学的效益型预算编审模式。

约束有力意味着建立起绩效结果应用为主导的预算资金激励约束机制。通过将绩效结果与预算安排挂钩,加大对使用效果好的项目的预算资金支持,削减无效或者低效的项目预算资金安排,一方面建立起权责利相匹配的预算资金奖惩机制,另一方面建立起预算资金的项目库管理和退出机制,避免预算的固化。通过加大绩效问责力度,建立起预算的事实约束力,转变过去预算安排的随意性和“软约束”模式。通过向社会公开绩效结果和向人大报告绩效结果,建立起人大和社会公众对预算的强力监督机制,在合规性审查的基础上,对合理性和效益性进行审查,为强化预算监督和预算安排效力提供坚实的抓手和工具。

基层实践的路径探索

从实用性和有效性出发推动全面实施绩效管理,让绩效管理能用、易用和好用是基层实践“全面实施绩效

管理”最朴素的出发点和落脚点,也是绩效全面融入基层预算管理的有效途径。因此,基层在绩效管理工作中主动实践“全面实施绩效管理”将存在以下两个可行性较大的方向。

一是全面创新,依靠绩效管理化解当前基层财政面临的收支矛盾和债务风险等诸多挑战,体现绩效管理的好用性,突出基层“全面实施绩效管理”在财政管理中的亮点。基层财政尤其是财力薄弱地区增收乏力,刚性支出急剧加大,以提升效率和使用效益为导向的精细型绩效预算模式成为了可行的选项。因此,从基层实践看,改变过去绩效预算重点关注意一般公共预算的思路,将绩效管理的重点转移到与政府中心工作相匹配的环节,在政府债务管理、PPP项目、民生基础设施补短板、精准扶贫、乡村振兴等政策性支出方面全面开展绩效管理,将更有利于发挥绩效管理的效果。

建立起全面规范透明的绩效导向的预算资金配置机制和信息公开机制,在新增政府债券项目安排、PPP项目及落实中央重大政策性支出方面,严格以绩效为准绳,把控资金和项目,并以绩效信息公开方式扩大社会参与度和民众获得感、幸福感。

建立起标准科学的以绩效为衡量准绳的预算资金编审标准,将全口径政府债务纳入预算管理,开展政府投融资预算,严格以债务率、利率、偿债率、盈亏平衡点等关键核心指标作为债务资金管理以及化解债务风险的参考标准,优先推动有收益的成熟项目,从投入产出比的基本经济原则出发,将绩效管理的理念和方法应用于新增项目。

建立起约束有力的绩效结果应用

为主导的预算资金激励约束机制。对于隐性债务的化解,可将化债成效作为绩效考核的核心指标纳入预算安排以及政府绩效的考核范围。对没有效益,没有现金流,不能自负盈亏、自求平衡的项目以及与基层自身发展程度不相匹配的建设投入应严格将绩效事前评估作为前置条件,按照“无绩效不立项”的原则,从源头建立起绩效预算的约束力。按照绩效评价的结果,对因政府债务形成的无效、低效及闲置资产进行处理,通过将绩效水平低下的资产变现,化解部分政府债务,避免背负过多无效债务。

二是摆脱固定框架和旧有模式,全方位切入,多角度多渠道将绩效理念切入预算管理之中,体现绩效管理的易用性,拓展基层“全面实施绩效管理”的思路。基层全面实施绩效管理,应避免局限在传统的固定框架和模式下,应考虑多角度、多渠道、全方位切入的方式,通过分步实施、分类管理、分头推进等更加简单易用的工作思路,打通基层“全面实施绩效管理”的路径。

采用分步实施的方式建立起全面规范透明的绩效导向的预算资金配置机制和信息公开机制。有别于中央和省级财政主要从一般公共预算开展绩效管理的模式,从紧迫性、可行性的角度出发,鉴于基层的发展性资金和自主性项目资金大多来源于基金收入,应优先对政府基金预算开展绩效管理。

采用分类管理的方式建立起标准科学的以绩效为衡量准绳的预算资金编审标准。有别于中央和省级财政的财力结构,基层尤其是财力薄弱地区预算资金中,自有财力更多是“保工资”“保运转”资金,发展资金更多来

源于上级转移支付。同时考虑到基层各部门的财务人员水平参差不齐,从简易性的原则考虑,基层应对预算资金的绩效管理进行分类。对人员和公用经费可以采用简易性的绩效管理模式,主要抓住人均经费标准等核心指标进行横向及纵向对比考核;对于落实上级政策的项目支出,应主要以按照上级核心指标的要求,收集基础数据,为上级开展政策评价做基础工作为主,依托上下联动开展绩效管理;对本级政府开展的民生项目,则以公众满意度为核心进行绩效管理;对本级政府开展的经济建设项目,则以税收回报率、拉动就业率、GDP贡献率等核心指标开展绩效管理。

采用分头推进的方式建立起约束有力的绩效结果应用为主导的预算资金激励约束机制。基层推动全面实施绩效管理过程中,单独靠财政部门的力量“势单力薄”。通过分头推进,联合不同层级、不同部门的力量分头推进则会事半功倍。例如通过落实中央对地方转移支付的目标编报和绩效自评工作,依托上级财政部门的力量,将争取上级预算资金与绩效管理有机结合,建立起依托绩效管理争取上级预算资金的奖惩机制;依托本级政府为民办实事及重大项目的“月报季督察”等制度,推动重大项目的绩效跟踪监控约束机制;联合纪检、审计等部门就扶贫资金等多部门重点关注领域的项目资金进行联合考评,建立起重点领域项目的绩效约束机制。结合财政资金整合,例如在生态环保领域开展综合性生态补偿,建立起绩效与资金直接挂钩的考评机制。□

(作者单位:福建省财政厅
北京邮电大学 厦门大学)

责任编辑 张小莉