

编者按:2022年全国财政工作视频会议提出,加大财力下沉力度,切实保障基层财政平稳运行。基层财政运行质量体现着基层政府治理水平,影响着整体经济运行发展。随着财力下沉,项目和资金权限不断向基层下移,深入推进基层财政绩效评价,提高基层财政管理水平具有重要的现实意义。特别是在全面实施预算绩效管理要求下,基层财政绩效评价既是关键也是难点。本期专题“基层财政绩效评价实践探索”围绕基层财政绩效评价的应用探索及案例展开探讨,为实现全面预算绩效管理,推动基层财政高质量发展提供有效借鉴。

财政绩效评价与绩效考核在基层政府的应用分析

——以河北省保定市莲池区为例

●冯楠

【摘要】推进财政绩效评价和绩效考核,是学习贯彻党的二十大精神的具体表现,也是推动财政工作高质量发展的必然选择。积极转变思想观念,深入贯彻“花钱必问效,无效必问责”的绩效理念,能为基层政府财政资金提供强有力的保障。本文结合基层政府财政绩效评价与绩效考核的应用实际,针对基层绩效评价面临的现实问题,围绕高质量发展主题,提出切实可行的建议。

【关键词】绩效评价 绩效考核 基层政府 高质量发展

2020年以来,疫情防控及大规模留抵退税、减税降费等惠企政策的落实与经济下行压力叠加,财政收支矛盾空前,财政形势异常严峻。为积极响应国家号召,坚决落实“疫情要防住,经济要稳住,发展要安全”的重要要求,推进绩效评价与考核是各级财政应对严峻考验的利器,也是推动财政工作高质量发展的必然选择。推进预算绩效评价改革升级是新时代政府职能转变、国家战略转型的要求,也是新时期财政改革发展的需要。

一、河北省基层政府绩效评价与绩效考核指标设计

河北省在全国首先开始推行预算绩效评价改革以来,保定市莲池区紧跟省、市财政工作部署,全力打造高质量创新发展先行区,凝聚力量对接雄安,为纵深推进全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理而探索前行,总结了许多宝贵的经验。实践也愈发证明,绩效评价是预算绩效管理的核心内容,绩效考核在推进预算绩效改革工作中具有举足轻重的重大意义。绩效评价有助于优化财政资金管理,提高财政资金的使用效益;有助于提升预算绩效管理水平,促

进财政改革的深化。对于基层而言,绩效评价还有助于提升基层政府的社会公信力。

为高效统筹各项工作,以决战的姿态和决胜的精神全力完成全年各项任务目标,保定市于2021年起开展“县(市、区)委书记动态考核月点评”工作,财政承担的重要指标即“高质量发展——预算绩效管理水平”,考核结果直接纳入基层政府“一把手”政绩考核。形成上下联动的考核机制,大大提升了预算绩效改革工作的推进效率。

《河北省市县财政管理绩效考核办法》规定,考核内容包括重大政策落实、市以下财政体制管理、预算编制管理、预算执行管理、预算绩效管理、资产管理、地方政府债务管理、财政透明度、预算信息化、其他事项(加减分)共十个方面工作内容,对县级财政管理工作进行全面考核(见图1)。

《河北省市县财政管理绩效考核办法》中直接涉及绩效管理水平的考核内容有:第五项预算绩效管理,占16.5分;第八项财政透明度的第(二)项绩效信息公开,占3分;第十项其他事项(附加分)第(一)项加分项中的第2项全面

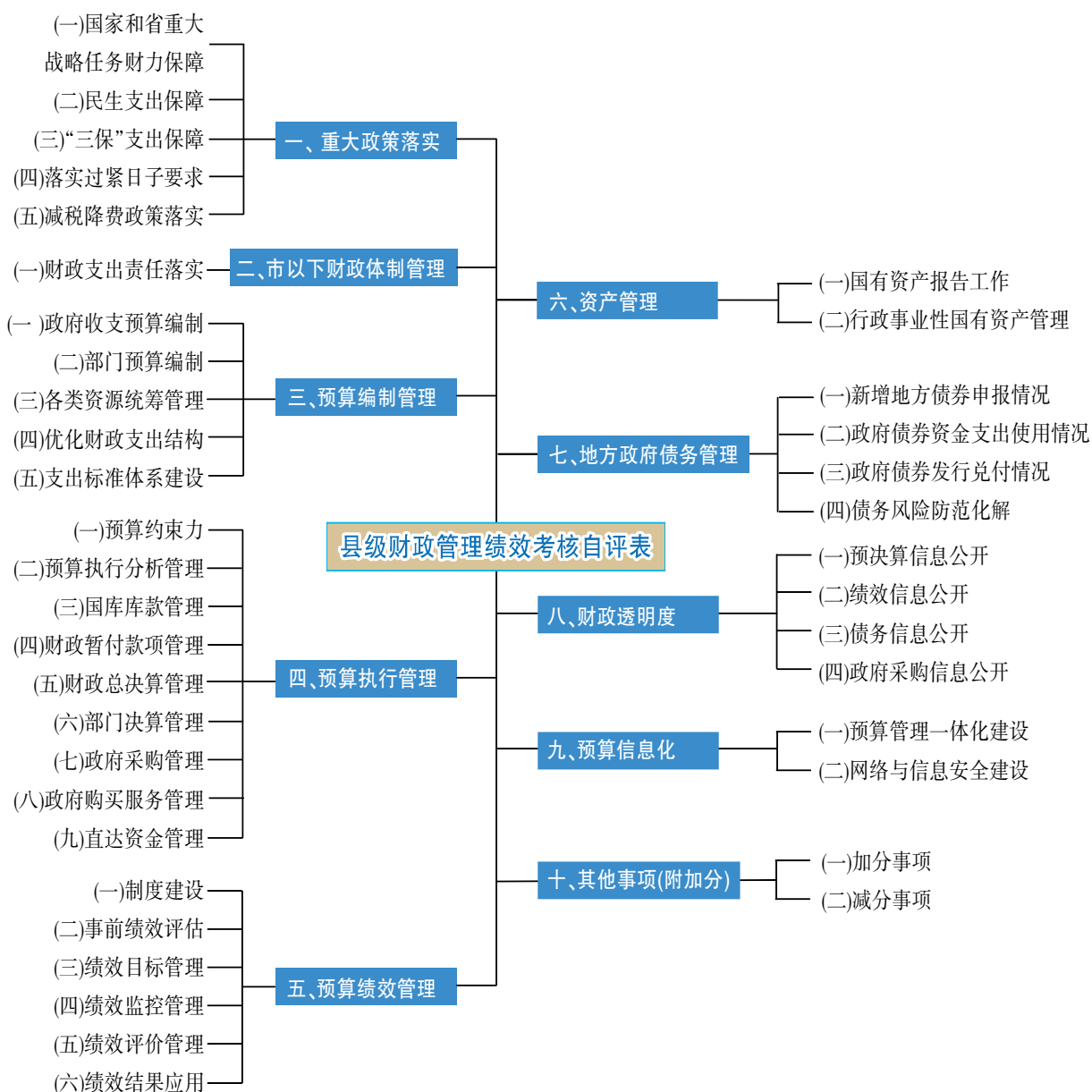


图 1 河北省县级财政管理绩效考核自评表结构图

实施预算绩效管理成效显著,占 2 分,共计 21.5 分(见表 1)。

莲池区根据《全面实施预算绩效管理推进工作方案》《河北省省对下转移支付资金绩效管理办法》《河北省省级部门预算绩效目标设定规范》《保定市财政支出事前绩效评估管理办法》《保定市市级部门预算绩效管理办法》《保定市市级部门预算绩效运行监控工作规程》《保定市市级部门预算项目绩效自评管理办法》《保定市市级预算绩效重点评价管理办法》《保定市市级部门预算绩效自评抽查机制》及《保定市市级部门预算绩效管理工作考核办法》的具体规定和要求,印发了《莲池区财政支出项

目绩效自评管理办法》《预算绩效重点评价管理办法》,并对省市文件进行转发,包括预算执行率,产出指标、效益指标、满意度指标三大模块,项目绩效自评表,自评报告模块等,规范预算单位自评依据和流程,进一步规范预算绩效管理工作。

二、基层政府绩效评价与绩效考核存在的问题

以保定市莲池区为例,基层政府在预算绩效评价和绩效考核方面仍存在不少问题亟须改进。

(一)绩效评价意识薄弱,人才队伍建设有待加强

绩效评价与绩效考核是财政部门的重点工作,

表 1 2022 年度河北省县级财政管理绩效考核计分标准(仅展示涉及绩效部分)

考核指标	分值	指标解释	计分标准
一、重大政策落实	16		略
二、市以下财政体制管理	3		略
三、预算编制管理	16.5		略
四、预算执行管理	16		略
五、预算绩效管理	16.5		
(一)制度建设	2	主要考核推进预算绩效管理制度建设、绩效指标体系建设情况。	本项 2 分。①本项 1 分。2018 年 9 月以来,建立全方位、全过程、全覆盖预算绩效管理体系要求,县级出台预算绩效管理有关综合性制度文件,以及全过程预算绩效管理、绩效管理考核、规范第三方机构参与绩效管理等有关具体制度办法、实施方案、操作细则等的,每有一项得 0.2 分,最多得 1 分。 ②本项 1 分。2018 年 9 月以来,县级财政部门建立共性绩效指标框架的,得 0.3 分;县级行业主管部门构建分行业分领域的核心绩效指标和标准体系,每有一个行业领域得 0.1 分,最多的 0.7 分。
(二)事前绩效评估	2	主要考核组织开展事前绩效评估工作情况。	本项 2 分。①本项 1 分。县级财政建立新出台或到期延续重大政策(项目)事前绩效评估机制并开展相关工作的,得 1 分。②组织县级预算部门开展事前绩效评估工作的,得 1 分。
(三)绩效目标管理	3	主要考核县级和上级转移支付、市对下转移支付绩效目标管理情况。	本项 3 分。①按照县级预算部门整体绩效目标管理覆盖比例,得分=(开展整体绩效目标管理工作的部门数量/县级预算部门总数)×0.5 分。 ②县级预算部门项目支出绩效目标管理全覆盖,绩效目标与预算同步批复,得分=(实施绩效目标管理项目个数/县级项目支出总数)×0.5 分;得分=(实施绩效目标管理项目支出金额/县级项目支出总额)×0.5 分;将绩效目标与预算同步批复下达,得 0.5 分。 ③抽取 4 个县级部门的绩效文本,从指向明确、细化量化、合理可行、相应匹配等方面评定绩效目标管理质量,最高得 1 分,每有 1 项不符合质量要求的,扣 0.2 分,扣完为止。
(四)绩效监控管理	2	主要考核组织开展绩效监控工作情况。	本项 2 分。①实现县级预算部门项目支出绩效监控管理全覆盖的,得 0.6 分。得分=(开展绩效运行监控工作的预算部门数量/县级预算部门总数)×0.6 分。 ②县级财政建立重大政策、项目绩效跟踪机制并组织开展相关工作的,得 0.6 分。 ③县级财政和县级预算部门对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”的,得 0.8 分。
(五)绩效评价管理	3.5	主要考核组织开展绩效评价工作情况。	本项 3.5 分。①本项 1.1 分。县级制定绩效自评管理实施办法的,得 0.5 分;实现县本级预算部门项目支出绩效自评全覆盖的,得 0.3 分;按要求审核县级主管部门、资金使用单位对中央、省级、市级财政下达的共同财政事权转移支付、专项转移支付绩效自评结果的,得 0.3 分。 ②本项 0.2 分。组织指导县级部门开展部门重点评价工作的,得 0.2 分,否则不得分。 ③本项 1.7 分。县级建立健全重点绩效评价常态机制的,得 0.5 分;县级对一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算开展财政重点绩效评价,每覆盖一本预算得 0.2 分,最多得 0.6 分;财政重点绩效评价涉及部门整体绩效、政府投资基金、PPP 项目、政府采购、政府购买服务项目、政府债务项目,每有 1 种评价类型得 0.3 分,最多得 0.6 分。 ④本项 0.5 分。县级制定第三方机构参与绩效评价管理实施办法的,得 0.5 分。
(六)绩效结果应用	4		
1.全过程预算绩效结果应用	2	主要考核事前绩效评估、绩效目标管理、绩效监控和绩效评价结果应用情况。	本项 2 分。县级将事前绩效评估结果作为预算编制的重要依据,得 0.5 分;绩效目标设置作为预算安排的前置条件,且绩效目标审核结果应用于预算安排,得 0.5 分;应用重大政策、项目绩效跟踪结果,对存在严重问题的政策、项目暂缓或停止预算拨款,督促及时整改落实的,得 0.5 分;建立绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制,并在预算编制中应用绩效评价结果的,得 0.5 分。
2.纳入政府绩效考核情况	1	主要考核将预算绩效结果纳入政府绩效考核内容等有关情况。	本项 1 分。县级将预算绩效结果纳入政府绩效或干部政绩考核体系的,得 2 分。
3.绩效信息报送人大情况	1	主要考核绩效评价结果报送同级人大情况。	本项 1 分。①本项 0.5 分。县级财政部门将重要绩效目标与年度预算草案同步报送市级人大的,得 0.5 分。 ②本项 0.5 分。县级将绩效评价结果与决算草案同步报送县级人大审查或参阅的,得 0.5 分。
六、资产管理	5		略
七、地方政府债务管理	14		略
八、财政透明度	8		仅展示第(二)项
(二)绩效信息公开	3		
1.绩效目标公开情况	1.5	主要考核各县预算绩效目标公开工作情况。	本项 1.5 分。得分=向社会公开绩效目标的县级部门预算项目金额/县级部门预算项目总金额×1.5 分。涉密项目除外。
2.绩效评价结果公开情况	1.5	主要考核预算绩效评价结果公开情况。	本项 1.5 分。得分=与部门决算同步向社会公开绩效自评结果的县级部门预算项目金额/县级部门预算项目总金额×0.9 分+向社会公开县级财政重点绩效评价结果的项目金额/县级财政开展重点绩效评价的项目金额×0.6 分。涉密项目除外。
九、预算信息化	5		略
基础分小计	100		
十、其他事项(附加分)	0		
(一)加分事项	5		仅展示第 2 项
2.全面实施预算绩效管理成效显著	2	主要考核各县全面实施预算绩效管理的探索创新情况及有关成效。	对各县落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》《中共河北省委 河北省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(冀发〔2018〕54 号),推进预算绩效管理工工作进展较快、成效突出的,予以 0-2 分的加分。
(二)减分事项	-5		
出现违反财经纪律问题	-5	主要考核各县是否存在违反财经纪律相关问题。	对各县违反财政预算法律法规和制度规定,存在违规兴建楼堂馆所、违规返还(征收)税费、违规发放津贴补贴、以拨作支、违规列支暂付款、违规出借库款、收支分类科目混用、财政收支不实、超范围超用途支出、收支不支等情况,发生财政运行风险,被督查、审计、财政监督、日常监管等指出或发现问题的,每出现一例扣 1 分,最多扣 5 分。
合计	100		

尤其是近年来,保定市开展“县(市、区)委书记动态考核月点评”工作,财政承担的重要指标即“高质量发展——预算绩效管理”,考核结果直接纳入基层政府“一把手”政绩考核。以保定市莲池区为例,在实际工作中财政干部普遍能够意识到其重要性,但是对各预算部门而言,大多是照葫芦画瓢,由于考核工作时间紧、任务重,致使学习研究和思考不够,缺乏开拓创新意识。

在预算执行过程中,相对更重视资金的分配和预算的编制,对于绩效评价认识还不到位,忽视其必要性。这种情况非常普遍,特别是在基层政府。由于重视不够,容易导致绩效评价基础信息和评价数据收集不详尽,甚至会出现敷衍了事的情况,导致评价的准确性、客观性不够。且基层政府往往缺乏对于干部的系统性培训,基层绩效管理和绩效评价专业知识的普及不到位,也就使得基层人员绩效政策掌握不足,专业素养不够。莲池区也存在这种问题,由于绩效评价工作是财政部门牵头管理的,自然而然各部门归口管理处室都是财务处,其他业务处室参与程度不高,但预算绩效评价工作专业性较强,亟须专业业务处室人员的积极配合,否则会严重影响绩效评价的效果和质量。如绩效指标中包括产出指标,由于业务范围限制,财务人员不参与专业业务管理,不熟悉专业领域的政策法规和管理考核要点,难以从专业角度深入剖析具体项目,从绩效目标指标的设置到绩效评价都无法保障高质量完成。

(二)管理体制亟待优化,绩效考核流于形式

目前,许多基层部门绩效评价和绩效考核机制并不完善,甚至将绩效评价理解成财政资金使用结果的验收,简单地理解为资金是否拨付到位,基层部门多是将主要精力集中于专业职能上,部门内部未能结合本部门管理实际建立健全绩效评价机制和信息传递机制,导致信息传递不畅通,内部业务处室之间协作不力,或是简单的验收自评,绩效评价往往流于形式,严重影响绩效管理考核的质量。年终绩效考核时,“凑材料”“补资料”的现象比比皆是。随着河北省财政厅对“预算绩效管理”考核的力度逐年加大,

考核体制越来越完善,考核标准和评分内容越来越细化,基层财政年终面临的“大考”是绝不可能轻易“蒙混过关”的。

(三)绩效评价目标不明确,评价指标不科学

绩效目标是指财政资金计划在一定期限内达到的产出和效果。绩效评价工作的开展,需要以科学的绩效评价指标为基础。结合莲池区绩效目标指标管理实际,目前的绩效评价目标指标体系尚不够完善,没有建立起符合基层特征的指标体系,难以适应新阶段财政工作高质量发展的需要。部分预算部门的指标设计过于敷衍,如有些项目并不需要考核“群众满意度”指标,而大部分基层部门在设置绩效评价指标时,存在“凑数”情况,指导意义不大。还有些部门轻视资金节约率,而绩效评价工作的重要目标之一就是提高财政资金使用效益,即“花小钱办大事”。结合莲池区现状不难发现,基层部门往往更重视资金到位率,也就是一味看重预算执行进度,忽略了资金节约的根本目标。现实的原因是,如果资金使用率较低会影响本部门下一年度预算安排,变相造成了“突击花钱”现象的发生。此外,还存在财政资金绩效评价目标不明确等问题。就目前基层政府财政资金绩效评价而言,大多部门更关注资金的分配和使用,却忽略了其有效性。就莲池区而言,尽管财政部门一再强调结合部门实际的重要性,但是基层部门在设定绩效目标指标时,往往只是根据过去的传统目标来设定,甚至照搬照抄,导致基层政府整体绩效评价水平不高。

三、优化基层政府预算绩效评价与绩效考核的对策

基层政府要抓住新时期发展机遇,贯彻新发展理念,致力于财政高质量发展,确保政策落地,确保责任到人,落实到岗,并与干部考核任用相结合,为绩效评价工作顺利开展夯实基础。

(一)强化意识,加强队伍建设

绩效考核和绩效评价能否取得成效,关键在于部门是否给予足够的重视和支持。首先,要加强组织领导,统一部署,成立绩效评价工作领导小组,倡导部门各股室全部积极参与绩效评价和绩效考核,树立全员绩效意识。一方面,加大宣传

力度,采取多形式多渠道,使绩效评价和绩效考核工作充分获得领导及各部门的支持、理解和配合,以扩大绩效评价和绩效考核工作的影响力;另一方面,加强业务培训,尤其注重政策解读、实践操作和问题答疑,并将预算绩效管理纳入会计人员继续教育之中。各部门要尽可能支持本部门财务人员和专业处室人员参加培训会议,提高业务水平,强化绩效意识。基层工作人员除了参加业务培训外,还应自主学习新政策,掌握信息技术,熟练操作绩效管理信息系统,进一步提升专业能力,成为一名综合素质过硬的专业人才,并于预算年度结束后,对绩效评价资料及时整理归档,按照档案管理相关要求妥善保管。

笔者建议,基层部门可以单独成立绩效处室,组建一支专业队伍,提高工作效率,从根本上解决处室之间沟通协调的问题。基层政府也应注重筛选人才,通过选拔考核机制建立财政绩效评价专家库,定期进行专业培训,并在培训后颁发相关证明,实施考核评优,调动专业人员积极性、主动性、创造性,保证专家库质量,在进行财政绩效评价时,可以使其充分地参与其中,确保绩效评价人员能够真正履行职责。

(二)强化制度建设,扩大评价范围

基层全面预算管理体系建设改革的完成,为基层绩效评价管理奠定了基础。基层部门要积极参考新《预算法》《绩效管理实施方案》和《项目支出绩效评价管理办法》等相关政策制度,结合部门实际,建立适合部门自身的全面预算管理和绩效评价内部工作规范,指导本部门绩效评价工作,做到绩效目标指标库动态更新,全面涵盖本部门职责活动,确保无遗漏。按部门自身绩效评价,量身定制严格的执行标准,以确保绩效评价质量。绩效评价中要重点关注民生资金、直达资金、扶贫资金等社会关注度高、影响力大的项目,逐步增加绩效评价数量和金额占比,深层次发现问题。与此同时,上级财政部门也应加大督导力度,及时跟踪基层工作进度,结合实际工作中遇到的问题,加强对基层财政部门日常工作的督导,保证绩效评价工作质量。

(三)构建考核挂钩机制,强化评价结果应用

绩效考核与绩效评价结果应用是整个绩效评价过程的落脚点,也是最终环节,更是整个绩效管理工作的升华,因此,结果应用在绩效评价乃至整个绩效管理过程中都具有重要的意义。财政部门应进一步完善绩效考核和绩效评价结果激励约束机制,将绩效评价结果作为部门考核以及下一年度预算安排的前置条件,针对绩效评价中发现的管理制度不健全、实施进度缓慢、资金使用不规范等问题,从财务管理、项目管理、资金绩效等多方面,统一制定整改清单,全部督促整改到位。真正建立奖惩制度,强化结果应用,特别要督促相关责任单位限期整改,决不允许不了了之。坚持“公开为常态、不公开为例外”的原则,推进绩效评价信息向社会全面公开,增强社会责任感和紧迫感。

综上所述,提升基层政府绩效评价管理水平,切实完成年终绩效考核任务,不断改进绩效评价工作方式,更加重视财政资金绩效评价,明确绩效目标和评价标准,优化完善绩效评价管理体系,是学习贯彻党的二十大精神的具体表现,也是推动财政工作高质量发展的必然选择。要着眼于基层,不断探索创新,发挥绩效评价的指导性作用,优化绩效考核,进一步推动绩效管理改革升级,培养一批专业型人才,紧紧围绕建设中国式现代化河北场景,为基层政府高质量发展贡献财政力量。■

(作者单位:河北省保定市莲池区财政局)

参考文献

- [1]秦皇岛市人民政府.市财政局开展预算绩效评价第三方机构信用管理平台试运行工作[EB/OL].(2021-08-17).http://www.qhdgov.cn/front_pcthid?uuid=C3D1009FC8191C1E3A5C7B7CDD3A5EC3
- [2]上海市政府.上海市市本级信息化项目绩效评价管理办法[EB/OL].(2018-09-04).<http://www1.shanghaiinvest.com/cn/viewfile.php?id=13175>
- [3]姚彤.贯彻新发展理念积极融入新发展格局 努力开创全区经济高质量发展新局面 [N]. 新疆日报,2020-12-23.