

基于“三全”视角的绩效评价研究

——以浙江省金华市本级为例

● 范星星 黄增军

【摘要】绩效评价作为全过程预算绩效管理核心环节,是优化财政资源配置的重要手段。本文以近五年来浙江省金华市本级绩效评价为切入点,立足“三全”视角,分析当前绩效评价存在的难点和堵点,并就如何构建全方位、全过程、全覆盖的绩效评价体系提出针对性的意见建议。

【关键词】绩效评价 全方位 全过程 全覆盖

当前,我国经济正式迈入高质量发展新时代,面对经济发展新常态、财政改革新要求及财政收支压力日益加大的客观事实,党的十九大报告明确提出“全面实施绩效管理”,这标志着预算正向更深层次推进,讲求绩效成为预算管理的基本基调。绩效评价作为全过程预算绩效管理的核心环节,贯穿于财政支出安排和实施的全过程,各级党委政府自上而下的“规定动作”能否在金华不断落地执行,自下而上的“自选动作”是否有特色、有创新,直接关乎本市全面实施预算绩效管理的成败。经过五年的探索,浙江省金华市预算绩效管理已逐步从“摸着石头过河”的探索阶段发展到“全员做绩效”的新阶段。

一、金华市本级绩效评价实践探索

近五年来,浙江省金华市财政局以绩效评价作为全面实施预算绩效管理的突破口进行积极探索和实践。现阶段,金华市绩效评价已形成三个层次:第一层次是部门单位自评;第二层次是财政部门绩效抽评;第三层次是财政重点绩效评价和人大第三方评价,其中财政重点绩效评价基础较扎实、制度较完善,对领导决策、财政资金安排有较强参考意义,目前已形成具有金华特色的评价模式,相关

工作获得领导肯定性批示。

(一) 重构全过程绩效管理制度体系

自2019年起,组队赴株洲、佛山、绍兴、温州等地开展对标学习,结合金华市本级日常财政管理实际需要,市级层面形成了1个纲领性文件、2份配套文件、若干个管理办法,明确重点抓住5个关键环节2个体系,探索建立以绩效目标为导向、以绩效评价为手段、以结果应用为保障的绩效评价体系,分三步走最终实现全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。通过补短板强弱项,夯基础建制度,确保绩效评价工作规范有序、有章可循。

(二) 建立绩效评价配套标准体系

1. 构建“行业共性指标框架+部门个性化指标体系”。形成覆盖所有项目支出的分行业、分领域预算绩效管理指标库,按照共建共享、动态管理的原则,由财政部门 and 部门单位分别对共性、个性指标进行更新维护,目前已收录共性绩效指标859条,部门个性绩效指标4966条。

2. 分类构建绩效评价指标模板。针对项目支出、政策、部门整体等3类评价特点,分别提炼核心指标及标准,构建评价指标框架,目前已设计

部门整体、信息化、基建、政府购买服务、政策、一般项目支出等6类评价模板并应用于实践。

3. 构建绩效评价案例库。在征集各县(市、区)优秀评价案例的基础上,多次组织全市绩效相关人员参与座谈,编印《事中监管和绩效评价典型案例》《财政重点绩效评价内部操作指引》《预算绩效管理政策汇编及优秀评价报告》等,实现全市成果共享;将脱敏处理后的257套评价指标、102个典型评价案例、99个典型整改案例录入财政智慧监管系统,实现部门、项目及政策绩效“三画像”,供评价人员参考。

(三)打造财政重点绩效评价“金华样本”

2018—2022年共实施财政重点绩效评价166个,实现所有部门单位重点评价全覆盖,涉及财政资金33.87亿元,累计发现问题740个,提出意见建议614条。经过五年的探索总结,评价过程中着重质量把控,市级层面出台《第三方机构财政重点绩效评价工作质量考评办法(试行)》,从基础工作、报告质量、档案管理等3个方面设计13条指标对第三方机构绩效评价工作进行全方位考评,突出奖优罚劣导向,将考评结果作为支付委托费用与下一年度委托机构选择的重要依据,激励第三方机构加强内部质量控制,不断提高绩效评价工作质量。

(四)实现项目支出绩效自评全覆盖

按照“谁使用、谁自评”的原则,自2018年开始,连续五年要求部门单位对项目支出全面开展绩效自评,自评率为100%,有效落实部门单位主体责任。2023年首次通过预算管理一体化系统实现绩效自评全覆盖;在此基础上,按不低于10%的比例开展财政抽评,共抽评项目1090个,涉及财政资金49.44亿元。2023年,选取了3家部门(含下属单位)的48个项目作为绩效抽评项目,通过实质性抽评的方式对自评真实性、客观性进行评价,重点关注项目实际开展情况与绩效情况、绩效自评填报质量、绩效目标设置的合理性和

全面性。

(五)多措并举打通绩效评价“最后一公里”

1. 建立财政绩效管理考评制度。充分发挥考评指挥棒作用,每年印发《市直属单位财政绩效管理工作考评办法》,将绩效自评、绩效抽评、财政重点绩效评价结果纳入考核细则,明确财政重点绩效评价结果为“优”、部门财政管理工作获得上级领导批示肯定的予以加分,引导部门单位主动加强财政管理。

2. 绩效评价结果与预算安排、政策调整挂钩。评价结果为“优”的,予以重点保障;“良”的,继续支持;“中”或“差”的,予以整合或直接取消。如根据2022年重点绩效评价结果,在2023年预算安排中调增项目2个、调减项目4个、取消项目1个,推动重新修订管理办法2个。

3. 建立评价结果通报制度。将评价情况在全市范围内予以通报并在门户网站公开,同时,形成专题报告报送党委政府,多次获市主要领导批示肯定,较好地发挥了财政“参谋部”的作用,为党委政府决策提供有力参考。

二、当前“三全”绩效评价中存在的主要问题

从近五年金华市本级绩效评价实施情况来看,金华市绩效评价工作取得了不少成效,但与建立全方位、全过程、全覆盖的绩效评价体系目标相比,还存在较大差距。

(一)预算绩效未深度融合

现阶段,预算与绩效“两张皮”的现象虽有所改善,但与预算绩效一体化的要求还有较大的差距,“重分配、轻监管,重使用、轻绩效”的现象在一定程度上仍然存在,部分部门单位推动绩效管理的积极性不高,存在被动应付甚至有较强的抵触心理。有的认为预算绩效管理是形式主义,未对本部门单位的预算绩效负责,每年自行开展的绩效工作流于形式,据统计,绩效自评结果为“优”的项目占比在90%以上,基本没有自评结果为“中”或“差”的项目;有的认为预算绩效管理主要是

本单位财务人员的本职工作,跟项目实施人员关系不大,未站在讲绩效的角度执行项目。

(二)绩效评价对象未满足全方位要求

全方位是从评价对象层面进行划分,强调将各级政府、部门单位整体、政策和项目全方位纳入绩效评价对象,但是结合各地绩效评价工作实际来看,金华市的绩效评价带有片面性、局部性、行业性等特征,评价对象主要是部门单位整体、政策和项目,而且绝大部分是项目评价,未将绩效评价的范围延伸到各级政府预算,绩效评价层级有待提升。

(三)全过程绩效评价链条有待完善

1.绩效目标管理不够科学。绩效目标是绩效评价的基石,在实际工作中发现部分项目绩效目标不够科学、合理,与项目实际偏离度较大。对于绩效目标的编制,很多部门单位的理解和认知并不清晰,绩效目标设定细化、完整且与预算相匹配的较少,缺少关键性核心指标。同时,各级政府绩效目标、部门整体绩效目标及政策绩效目标体系尚未建立,制约了相关绩效评价工作的开展。

2.评价结果应用缺乏刚性。开展绩效评价的目的是强化资金使用单位树立绩效理念,为下一年度预算安排和政策调整提供依据,但由于未建立绩效评价结果应用机制,绩效问责缺乏有效抓手,结果应用较为局限。特别是部门单位绩效自评,基本停留在应付完成绩效自评任务阶段,极少有部门单位会根据评价结果完善政策、调整预算,在编制部门预算时仍以获取更多预算安排为目标;同时,存在部分评价结果不理想的项目次年度采取“换汤不换药”的形式继续申请项目资金。

(四)绩效评价的范围未达到“全覆盖”目标

全覆盖是从评价范围上进行界定,强调的是将政府预算全部纳入绩效管理范围。从近五年金华市本级绩效评价数据来看,无论是项目数量还是资金规模,逐年递增甚至倍增,但与绩效评价全覆盖的要求相比仍有较

大的差距,绩效评价对象主要侧重于一般公共预算,对国有资本经营预算、政府性基金预算、社会保险基金预算等其他“三本预算”涉及较少,“四本预算”间的衔接有待加强。

(五)绩效评价基础支撑不够牢固

1.绩效评价配套制度不够健全。绩效评价是一项系统工程,涉及知识面广、政策性强、技术要求高,需要一系列配套制度加以规范和指导。当前,在操作层面配套制度设计上,仅处于各地自发探索阶段,尚未形成统一、规范、可操作的标准体系。比如,在绩效评价指标体系建设方面,除项目支出以外,各级政府、部门整体、政策等绩效评价尚未制定可供参考的评价指标体系框架,由评价主体结合需要自行设置,缺乏规范性与可比性。

2.绩效人才队伍短缺。一方面,部门单位力量薄弱,绩效管理人员多为财务人员兼任,对本单位管理职能、业务方向、政策项目实际情况知之甚少,绩效评价业务水平也较为欠缺;另一方面,财政部门自身力量配备不足,以金华市为例,除金华市本级绩效管理机构单设以外,其余县(市、区)财政部门绩效管理机构均与财政监督局合署办公,缺乏绩效管理专职工作人员。

三、深化“三全”绩效评价的建议

(一)加快预算绩效理念转变,培育绩效文化氛围

1.深入落实部门单位绩效管理主体责任。各部门单位是预算绩效管理的责任主体,在实施预算绩效管理过程中,应注重赋予项目实施单位更多的资金分配权,确保预算绩效管理能够延伸到资金使用终端;充实资金使用单位内部预算绩效管理力量,增强绩效管理的内在动力,变被动应付、盲目接受为主动推进、自觉实施。

2.营造良好环境。从内外两方面入手,加大宣传力度,培育“事事讲绩效、人人做绩效”的文化氛围。对外,围绕绩效管理的历史变革、重大意义等,广泛开展多平台、多渠道宣传活动,鼓励高校专家学者、行政事业单位相

关专业人才队伍、社会公众积极主动参与预算绩效管理。对内,结合“每月上门服务至少一次”等活动,宣传解读“全面实施预算绩效管理”理念和各关键环节注意事项,确保绩效理念延伸至所有部门单位。

(二)逐步提升绩效评价层级,全方位开展绩效评价

1.通过自评和实质性抽评、重点评价相结合的方式,实现政策项目评价全覆盖。一是力争重点绩效评价全覆盖。在政策和项目绩效自评全覆盖的基础上,抓住指标设计和问题反映等核心要素,加强对社会关注程度高、对经济社会发展具有重要影响、关系重大民生领域的政策和项目的重点绩效评价。按照轻重缓急分批推进,集中力量在3—5年内对所有非涉密类专项开展一轮重点绩效评价。二是提高实质性抽评的科学性和有效性。对绩效自评结果分数较高且趋于雷同的、审计反馈问题较多的、日常财政管理中发现问题较多的部门单位开展实质性抽评,根据“抽评一批项目,完善一批目标”的原则,由第三方中介机构提出指标设置建议,并填写《项目支出绩效指标建议表》,供部门单位参考使用。

2.推进部门单位整体绩效评价扩面提质。推进部门整体绩效预算改革,逐步增强部门预算统筹能力,2023年要求所有部门单位通过预算管理一体化系统补录部门单位整体绩效目标,拟计划于2024年要求部门单位整体自评全覆盖。在此基础上,选择部分管理能力强、绩效管理基础较好的部门,围绕市委、市政府中心工作、部门“三定”方案职责及行业发展规划,先行先试开展部门整体绩效评价。

3.探索下级政府财政运行综合绩效评价。因浙江属于省管县体制,由金华市直接对县(市、区)开展下级政府财政运行综合绩效评价较为困难,建议省级层面先行先试,形成样本并向各地市推广,建议以预算收支质量、预算管理水平和财政运行风险、财政运行成本、重点支出保障及财政改革创新等六方面对下级政府的财政运行健康度进行测试和评价,综合反

映下级政府年度财政支出绩效情况,逐步形成下级政府财政运行综合评价指标体系,引导基层政府不断提高财政运行管理水平。

(三)推进绩效评价关口前移,打造全过程绩效评价链条

1.规范开展事前绩效评估。将绩效管理关口前移,制定事前评估操作指引,要求部门单位结合现有决策程序,按要求对新出台的重大政策、项目开展事前绩效评估,特别重大的、涉及多个领域的政策项目,可提请市委、市政府协调相关职能部门开展。对确有必要的新增重大政策和项目,财政部门可以视情委托第三方机构开展事前绩效评估,确保评估报告客观、公正,进一步提升行政决策的科学性。

2.强化绩效目标管理。在预算管理一体化系统中不断完善绩效目标校验规则,如绩效目标字符不得少于15个,滚动安排预算的跨年度项目,总体绩效目标不得与年度绩效目标一致等。主管部门应结合历年项目实际对项目绩效目标进行审核,财政部门要结合地方自身财力、项目评价结果,对项目绩效目标的完整性、相关性、全面性、合理性、可衡量性等方面进行审核,并将审核情况反馈资金使用单位。

3.全面实施事中绩效监控。部门单位是绩效监控的责任主体,应将“四本预算”的所有项目支出纳入监控范围,各主管部门要通过数字化手段,设置预警规则、监控时间节点,组织本部门及其下属单位围绕绩效目标,跟踪监控绩效目标实现程度和预算执行情况,及时掌握绩效目标的完成情况、项目实施进程和资金支出进度等。财政部门在部门自行监控的基础上,根据工作需要选取部分重点项目,实施针对性的重点监控,及时发现项目实施中存在的问题,并将异常情况反馈给部门,督促部门及时调整绩效目标或限期整改,原则上整改应在当年内完成。

(四)谋划开展其他政府预算绩效评价,力争绩效评价全覆盖

在实现一般公共预算绩效评价全覆盖的基础上,探索建立其他政府预算绩效评价指标体系,各有侧重地对其他政府预算开展绩效评价。如对国有资本经营预算,重点评价贯彻各级党委、政府产业发展和结构调整投入等的绩效情况;对政府性基金预算,重点评价基金政策执行情况;对社会保险基金预算,围绕社保基金各项政策,重点关注社保基金管理、运行风险控制等情况。

(五)健全相关配套制度,硬化绩效评价约束力

1.完善工作标准体系。根据预算项目特点,研究制定分类分级项目支出标准体系,为预算编制及绩效目标设定提供基础支撑。健全绩效评价指标标准体系,注重顶层设计,参照项目支出绩效评价指标体系框架,由中央或省级层面统一制定政策、部门整体、各级政府等绩效评价指标标准体系,为各地开展绩效评价提供指导,增强评价结果的权威性与可比性。

2.建立评价结果限期整改机制。在评价工作完成后,及时将评价结果反馈被评价部门单位,并明确整改时限;被评价部门单位应当按要求及时报送整改落实情况。必要时对重点领域、重大政策项目整改情况进行二次评价,提高整改效果。建立健全结果问责机制,将绩效评价结果与经济责任审计、巡视巡察相结合,由审计、监察等部门对预算绩效管理工作开展监督,并对违纪违法行为进行追责问责,倒逼部门重视财政资金日常管理。

3.提高评价结果约束力。每年评价终了,要及时撰写总结报告,第一时间以专报的形式将评价结果报送市委、市政府,为市领导掌握项目执行情况、进行决策提供参考。分步骤拓宽结果公开范围,先将绩效评价结果以简易版形式在财政官网定期更新;待条件成熟后,公开评价报告全文以及绩效目标与实际产出、效益的对比分析,逐步提高信息公开的深度和广度。

(六)强化人员技术支撑,筑牢评价工作

基础

1.自上而下理顺绩效管理工作体系。合理配备绩效管理人员,明确机构设置、人员配备等基本要求,为绩效评价工作开展提供力量支持。加强绩效队伍培训力度,强化系统联动,由省级层面对近年来出台的预算绩效管理政策、制度、方法等开展培训解读,及时总结推广各地绩效管理改革先进经验,为基层财政部门推进绩效管理提供指导和参考。

2.构建协同推进格局。积极寻求与人大、纪委、审计等监督部门的合作,在项目选择、信息共享、成果共用等方面形成优势互补、深度协作的良好氛围,提高评价综合成效。提升第三方机构评价工作水平,依托行业协会,组织第三方机构开展行业交流、专业培训、专家资源共享等,培育壮大第三方机构,促进机构快速、均衡成长,提升评估工作质量。

3.提升绩效管理信息化水平。在大数据时代,拥有强大的信息系统将会带来事半功倍的效果。一是加强绩效管理信息系统建设,紧抓预算管理一体化系统契机,将绩效管理各环节紧密融入预算管理流程,实现信息互联互通,通过系统开展绩效评价工作。二是迭代升级绩效智管平台,构建评价结果应用于子场景,将历年评价中发现的问题、大量日常财政管理基础数据纳入系统,通过数字化手段,实现部门评价画像、项目评价画像、政策评价画像,并向部门单位推送预警信息,要求部门单位限期整改并反馈。■

(作者单位:浙江省金华市财政局)

参考文献

- [1]金华市财政局.金华市财政局多维度推进绩效评价 打造绩效管理“金名片”[EB/OL].(2021-02-04).http://czj.jinhua.gov.cn/art/2021/2/4/art_1229180883_58817772.html.
- [2]中共中央,国务院.关于全面实施预算绩效管理的意见[EB/OL].(2018-09-01).https://www.gov.cn/zhengce/2018-09/25/content_5325315.htm.