

# 全面预算绩效管理助力政府效能革新研究

## ——基于江苏省南通市海门区应用实例

● 黄 婕

**【摘要】**近年来,随着各地政府机构效能改革工作的不断深入,预算绩效管理作为政府绩效管理的重要抓手也受到越来越多的关注。为适应政府治理新方式,探索一条将部门整体绩效与政府绩效挂钩的路径,对于助力整个政府部门效能革新具有十分重要的意义。本文以部分政府职能部门为例,从预算编制、绩效跟踪、绩效评价、结果应用等角度,对基层政府的预算绩效管理现状及问题进行分析,提出政府绩效与预算绩效之间的区别与联系。并创新性运用“五步法”构建得出基于政府部门职能的整体绩效评价指标体系,运用这一研究体系对不同类别政府部门进行研究,说明部门预算绩效改进前后的政府履职效能变化情况,系统论证全面预算绩效管理对政府效能革新的助力成效。

**【关键词】**机构改革 预算绩效管理 政府部门 部门整体绩效

### 一、部门整体绩效管理的时代背景

#### (一)研究背景

现代公共管理的核心问题是如何更好地提高政府绩效,而政府绩效只有通过政府职能部门的履职才能得以实现,而政府职能部门的履职刚性需要通过公共财政来保障。因此,某种程度上看,“财政是国家治理的基础和重要支柱”。在此视野下,公共财政其实是政府、企业和个人多个利益关系的交汇点,全面预算绩效管理要求所有政府职能部门以部门预算编制为基础,不断提高预算资金使用的充分性和有效性,全面加强整体支出综合产出效益,推动各类社会活动有序开展。因此,部门整体绩效管理是保障部门年度履职效能充分发挥的首要环节,各政府职能部门的整体绩效管理水平又将共同构成整个政府履职革新的最终产出成效。

因此,全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然选择,是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容,是优化地方政府资源配置、提升公共服务质量的关键举措,更是推动党中央、国务院重大方针政策落地见效的重要保障。

#### (二)历史发展

为有效衡量政府部门整体绩效管理水平,我国曾以财政重点项目支出绩

效评价为起点,探索有效衡量政府部门整体支出绩效水平的方式方法。很长一段时间内,我国各地的预算绩效管理主要以项目支出的绩效评价为重点,部分先进地区探索应用的部门整体绩效评价指标体系,也主要沿用以“项目全生命周期管理”为依据的逻辑框架模型,尽管从部门动用的预算资金到产出和效果的考察线条比较清晰,但其实并不符合部门整体绩效管理的综合性、全面性要求,更缺乏对部门使命和长远发展的分析与关注,而这一点恰是政府履职效能革新的必答之题。因此,现有的部门整体绩效评价指标体系在真实反映部门的履职成效水平、推动履职创新方面成效甚微,部门的预算绩效和政府绩效在现有的政府考核体系中,也长期处于“两张皮”管理模式,无法实现有机的融合和统一。

#### (三)研究目的

本文旨在通过对部门整体绩效与政府绩效的区别与联系进行分析,构建出稳定有效的部门整体绩效评价指标体系框架和分析方法,从而摆脱部门整体支出绩效评价仅能停留在内部管理短板上的“蜻蜓点水”式分析,转而通过对部门核心履职与预算资源的匹配度分析,引导部门关注如何通过有限的预算资源实现自身履职效能的改进,从而实现整个政府层面效能的联动革新和

提升。

## 二、部门整体绩效管理的现状与问题

### (一)未建立系统全面的整体绩效指标体系

在2018年中共中央、国务院发布《关于全面实施预算绩效管理的意见》后,县市(区)才开始逐步重视部门的预算绩效管理工作,基本都未能在科学设置本部门整体绩效指标上有所研究,部分年度整体绩效指标也无法全面与本地区区域发展的战略达成一致,对年度政府绩效考核无法起到有效的推动作用。

### (二)未形成科学有效的绩效目标制定机制

现有部门整体绩效目标主要由各主管部门自行申报,绩效目标的约束机制相对较弱,大量主管部门整体绩效目标存在目标笼统不够具体、指标不够量化、目标重点不突出、目标值完成无门槛性等问题,各部门在整体绩效目标考核上多数倾向于玩文字游戏,未能体现出创先争优、标杆超越、民生优先、高效履责等方面的政府绩效考核要求。

### (三)未有绩效考核结果应用的推进机制

基层各部门对整体绩效考核的重视程度相对较低,加之部分预算项目的设立多与项目立项时的政策依据挂钩,绩效考核内容往往设置相对笼统,与实际工作职责、目标责任落实、部门和下级机关职能工作完成相脱节,使实绩考核无法反映工作实际,考核结果趋同、流于形式,造成了考核而考核的现象。因此,整体绩效考核结果往往在应用方面与预算挂钩的机制较弱、绩效管理工作的落实往往存在“两张皮”问题,实际工作中无法充分发挥绩效考核的导向作用。

### (四)缺乏建立重点绩效督查的长效机制

现有的整体绩效工作主要是通过财政部门逐步推进,进行推进的主管部门在实际工作中,实际推进和监督整改的手段相对单一、实际推进成效不够明显;部分部门履职信息实际反馈速度相对较慢,政府无法实时掌控重点项目的预算执行情况和重点工作的进展,普遍通过条块考核的现有形式存在数据重复报送、数出多门等问题,难以实现对部门整体绩效的一体化动态考核。

### (五)整体绩效考核方法重事后、轻过程

现有部门整体绩效考核评价标准缺乏科学系统

的设置,缺乏细化、量化和可操作标准,考评中往往凭感觉、凭经验、凭印象打分,评价主观、结论模糊。考评结果“老好人”现象和趋中效应明显,结果趋同,缺乏针对性和说服力,并存在大量误差,出现干得多、任务重的部门分数低,以及考核弄虚作假和形式主义等问题。无法实现通过考核体系对部门整体履职实绩工作进行监控和督查。绩效考核自评中重视自评报告等静态考核方法,考核材料年年千篇一律、千人一面,部门在主动开展整体绩效日常动态考核中缺乏主动性,部分部门形成的考核机制未从工作推进的实际角度出发,日常考核难以应用,最后考核也流于形式。

## 三、部门整体绩效评价路径分析

### (一)部门整体绩效与政府绩效的关系

从各地区探索部门整体绩效评价的实践中可以发现,部门整体支出绩效评价和政府部门绩效评价均是由政府部门主导发起,旨在提高政府内部行政效率和效果的绩效管理方式。部门整体支出绩效评价,主要以从当年度动用的公共财政资源量出发,以设定的工作目标与预算资源匹配度、绩效目标实现情况为评价核心对部门的年度绩效进行综合评价,较政府部门绩效评价更多关注的是目标任务的完成效率。不同之处是,部门整体支出绩效评价更多从公共资源投入角度分析产出效益的匹配度,较政府部门绩效评价原先更多关注产出效益问题,与原先政府部门绩效评价的其他维度一起有效地构成了完整的政府绩效评价体系(见表1)。

### (二)整体绩效评价指标体系的构建

部门整体支出绩效评价是围绕部门整体预算资金使用及其所支撑的部门职能和战略目标实现程度的综合评价,对于一个单位或部门的整体绩效评价能够有效了解其预算资金使用和资源配置情况,以及各管理要素之间的有机关系,以便从部门整体的层面把握单位(部门)的资源配置合理性和资金运用效益,从结构分析和整体效益分析中更加精确地查找问题,进而有效地进行改进。

由于部门整体绩效评价的最终目的是促进政府部门职能的发挥和服务效能的提高,因此部门整体绩效评价应将共性的内部管理全部抽离后,重点考察该部门不同核心履职圈层上,当年度动用预算资

表 1 部门整体支出绩效评价与政府部门行政绩效评价对比分析

序号	对比内容	整体支出绩效评价	政府部门行政绩效评价	分析结论
1	评价目的	加强财政支出管理,强化支出责任。合理配置资源,优化支出结构,规范预算资金分配,提高财政资金的使用效益,体现政府公共服务目标。	促进各政府职能部门进一步转变工作作风,切实履行职责,提高行政效率,注重工作实绩,促进绩效提升。加快建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府。	部门整体支出绩效评价是将这一理念与预算投入情况相结合,而政府部门绩效评价则是将部门职责和岗位职责相结合,从履职角度进行评价。两项工作的目的均是提高相关的工作效率,促进政府部门服务绩效的提升。
2	实施主体与实施程序	部门整体支出绩效评价由财政部门组织中介机构开展实施。实施程序包括:确定评价对象、组建工作组及专家组、拟定工作方案、准备绩效报告及相关资料、开展现场调研、召开评价会议、出具评价意见、审议评价意见、反馈应用评价意见。	政府行政机关绩效管理一般由政府考核办根据政府绩效管理制度和考核流程具体实施,一般程序包括:制定年度绩效计划及落实措施、制定政府绩效管理任务书、进行日常考评管理、开展绩效考评工作、通报考评结果、落实奖惩措施、提交考评结果、形成改进建议、反馈应用改进建议。	部门整体支出绩效评价的主体为财政部门,政府绩效评价的主体包括政府办公室、组织部、监察委、宣传部、法制办、编办等多个部门。两种评价的实施程序均可分为前期准备、过程实施、提交成果 3 个环节。但部门整体支出绩效评价更多地利用了独立第三方和专家,并向人大部门报告评价结果,外部监督的特点更强一些。
3	评价对象与评价内容	部门整体支出绩效评价的对象是使用财政资金的预算部门或机构,是包括部门基本支出和项目支出在内的整体预算支出的绩效评价。评价内容包括:绩效目标设定情况;资金投入、预算执行和管理情况;制度建设及执行情况;履职绩效目标完成情况及效果;部门开展预算绩效管理的情况。	政府行政机关绩效评价的对象为各行政主管部。评价内容包括:职责任务、依法行政、能力建设、服务中心、协调配合、公众评价、领导评价、创新创优等。	部门整体支出绩效评价是单维度的,主要侧重考察动用公共资源所形成的预算对绩效目标完成情况,对不涉及动用预算的基本支出应履行职责、非刚性需求预算保障的部分政府职能评价相对较少,整体支出评价目标更多体现为绩效目标实现程度和公共资源投入的关系匹配度;政府绩效评价是多维度的,从履职、依法行政、能力建设、创新创优等多方面综合评价政府行政的效率、效果。

源后的实际履职成效。但不同政府部门承担的社会责任不同,具体部门职能也有所差异,同一职能部门又可能下设不同的职能单位,因此,不同职能部门的整体绩效评价重点和评价指标体系也应有所差异。

要想通过相对公平的方式,有效衡量所有部门的职能履行情况,从而依据评价结果更好地优化配置公共财政资源,可以由职能部门自身先进行核心履职的高度概括和提炼,对提炼后的核心履职按照靶向理论,进行不同履职要点的圈层划分,从履职产出的角度挖掘相对标准化的绩效指标,明确绩效评价指标内容,科学设置指标考核标准和权重,从而构建出相对具体、实用的部门整体绩效评价指标体系,激发各部门(单位)落实预算管理的主体责任意识,改进资金使用效能,形成更能满足人民日益增长的物质文化需求的政策执行力和公共服务能力,真正构建出以自我管理为出发点推动本部门职能完善和发展的绩效升级模式。

实际具体的评价框架构建步骤可如下所示:

1.梳理部门总体职能。归纳部门职能对应的内部管理(共性指标)和核心履职(个性指标)。

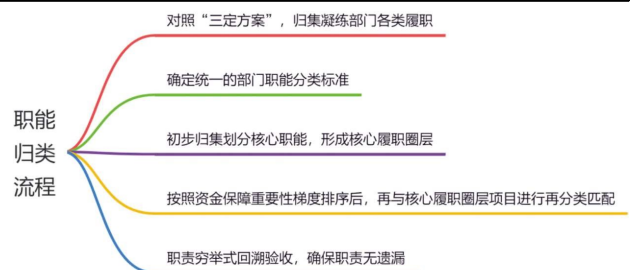


图 1 职能梳理流程图

(1)对部门“三定”方案中所有职能进行细化分类和提炼(全域),确保无遗漏。

(2)确定具体的分类标准,如可根据服务对象或实施对象、事物性质进行划分。

(3)按照确定的标准,对部门职能进行初步归类,形成若干类部门核心职能。

(4)若根据确定标准进行初步分类后,一次分类仍不能划分所有职能,还需要对其中某些情况进行再次分类。

(5)对于职能较多、综合性较强的部门,需对分类结果进行进一步校验,确保职能分类结果基本独立,完全穷尽,不重叠、不遗漏。

在部门整体绩效评价指标体系的内部管理(共性

指标)方面,一定要关注财政供养人员支出控制(包含编制内人员支出和政府购买劳务人员支出两部分)、项目支出控制、支出结构合理性等方面指标,通过这些指标对部门运行成本管控形成全面的评价基础。

在部门整体绩效评价指标体系的综合履职(个性指标)方面,不能仅停留在考察部门目标设定合理性的层面,而要结合部门“三定”方案规定的职责使命和中长期发展战略规划,指标反映的测评要素要能充分体现该部门的职责使命或对长远发展方面的实效,这样的部门整体支出绩效评价体系才是相对完整和实用的。

2.梳理核心职能与项目的对应关系。部门职能履行主要通过日常办公的运转类项目和专用于发展某项事业或政策的特定目标类项目来实现,清晰梳理核心职能与各类预算项目之间的对应关系是首要环节(见图2)。

(1)从核心职能中提炼一级项目。在明确部门核心职能大类后,将核心职能分解或聚合,提炼出所对应的一级项目。

(2)将一级项目分解为二级项目。在提炼出一级项目后,需进一步梳理,将一级项目分解为二级项目,每个一级项目能够分解为一个或多个二级项目,此时除了确保不同的一级项目之间无交叉重叠的二级项目外,二级项目还不能偏离所对应的履职职能。

(3)形成统一、明确的“职能—项目”关系脉络。

3.提炼核心职能的产出、效益指标。整体绩效评价指标的大比例权重应在部门履职的指标上反映,指标的确定更要围绕部门职能、上级部门的要求性文件、重点任务目标值和“十四五”中长期发展规划目标等设置,不同类型、层级项目个性化的职能产出指标和效益指标,甚至可以延展至通过设定“四级指标”来进一步测定和考察。

(1)对已提炼出一级项目,梳理每个一级项目所适用的一级项目职能产出指标、效益指标。产出指标的设置要直接、全面地反映该一级项目所对应的核心职能,对应提炼出一个或多个数量、质量、时效指标。特别是成本指标设定需要结合项目预期成本、实际成本设定相应指标。效益指标须重点体现出该项目的实施或职能履行的本质,在此基础上,还要提

炼更深层次的与职能相对应的多角度、多维度的经济、社会、民生、生态、服务对象满意度等方面的延伸性效益类指标。

(2)分解一级项目职能产出、效益指标,对应梳理出二级项目职能产出、效益指标。同样的,二级项目的职能产出指标也要直观、全面,职能效益指标包括直接反映和深层次反映效益实现情况的关键指标。此外,对于二级项目而言,在指标的设置上应更加细化、更为全面,在体现职能的基础上,还可以考虑设置政府自身能力建设类的相关指标,如行政能力、行政效率等指标。一些保障性的二级项目,设立的主要目的是保障部门正常运转,促进职能履行,在指标的设置上也应结合项目特点,设定相应的职能工作完成度考核情况的辅助性测度指标。

(3)“回看”年初部门自己设定的绩效目标,将年初绩效指标与职能紧密结合,修正年初指标转化为评价标杆(准)值。查找部门年初自行设定的绩效目标与上述提炼出的一级/二级项目职能产出指标、效益指标的关系,与职能产出和效益指标相同的,嵌入已设定好的职能指标,统一应用;与职能产出和效益指标契合度较高且符合项目特点的指标,修正后可直接应用;与项目职能产出和效益指标相关性较弱或不相关的,舍弃不用。

(4)按照重要程度对提炼出的各类一级/二级项目核心职能产出指标、效益指标进行排序,依据重要性和预算规模设定相应的评分值。

4.基于指标,设计评价标准,逐步形成个性化评价指标体系。基于设定的各类指标,设计各部分考核指标的评价标准是设计个性化评价标准体系的关键环节。测评标准中应尽可能多地使用定量评价标准、标杆值评价标准、是非评价标准等,逐步减少使用定性评价标准的方式,确保评价结论的客观性。

(1)定量评价标准。如以“农桥农路建设项目”为例,则在进行实际完成率指标评价时,评价分值可以按照实际完成率 $\times$ 相应分值。

(2)标杆值评价标准。如以“城市安居工程项目”为例,在设计部分社会效益指标评价时,可以根据年初设立目标(修订后的目标),将“老旧小区安全隐患率降低5%”设为评价标杆值,达到5%该项指标得满分,每降低0.5%则扣掉10%的权重分。

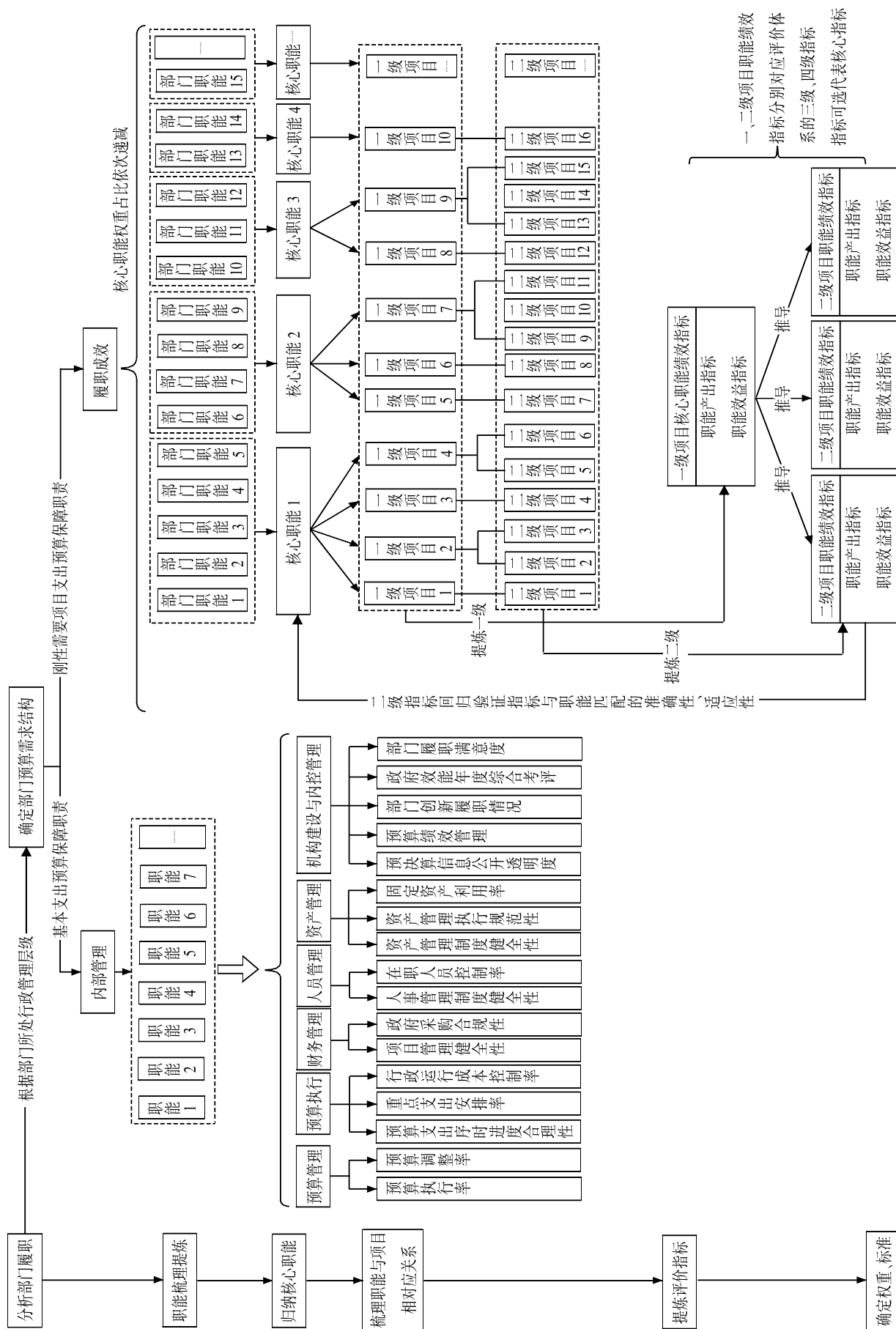


图2 整体绩效评价指标体系设计流程图

(3)是非评价标准。如以“人居环境整治项目”为例,在设计部分社会效益指标评价时,将具体评价标准进行细分,可细分为:一是改善农村基础卫生健康环境的作用,能够根除原有生产生活垃圾随意堆放、形成符合村民居住卫生健康条件且作用显著的得满分,否则不得分;二是改善人畜分离等基本居住卫生条件的作用,满足条件得满分,不满足不得分。

5.回归验收评价指标的适用性。制定一套经得起推敲的评价指标体系是确保绩效评价科学性、客观性的重要保障。一套完整的绩效评价指标体系,其适用性需要进行验证,以确保指标体系科学、合理。在验证方式上,基于政府部门职能,一方面可引入部门整体绩效评价标准化指标体系论证机制,由部门、专业专家、第三方机构联合论证,对绩效评价指标、评分值、评分标准等重要构成要素进行论证,优化形成标准化的评价指标体系;另一方面,可以利用5年及以上部门的行业数据、历史数据,对相应的职能产出指标、效益指标进行验证,修正评价指标的标准值。

### (三)部门整体绩效评价思路与方法

本文基于政府部门职能,初步探析了构建项目绩效评价指标体系的思路,以期对财政部门发布统一的部门整体绩效评价指标体系的规范性文件提供参考,期望标准化的整体绩效评价指标体系能够为政府职能部门的整体绩效评价,形成统一测评标准,并真实、准确地反映出部门预算财政支出的整体实效,便于各部门、同类项目进行横向、纵向的绩效成果对比,检验各部门预算决策的正误,为今后的预算支出决策提供参考和借鉴,有效规避财政风险,从而不断提高各部门自身的预算支出决策水平和绩效评价结果的公信力,推动各部门整体预算绩效管理的动态完善。

## 四、部门整体绩效评价应用实例

### (一)整体绩效分析思路应用

本次研究选取了笔者所在区域的区级市场监督管理局、水利局等7家主管部门进行整体绩效评价分析思路的试点应用。

在准备工作前期,先通过组建工作小组,实现相关主管部门分析资料的收集和整理。

经前期调查研究后,确定本次相关部门整体支出绩效评价关注点如下:(1)部门职能的变化调整情况,

及部门职能与机构重点工作、预算资金安排情况的匹配度;(2)部门人、财、物的投入及管理情况,具体包括:机构控编率、在编人员岗位分布、外聘人员规模及岗位分布、部门预算规模及预算资金计划用途、资产规模及使用情况等;(3)部门内控制度的健全性和制度执行情况;(4)政府采购需求合理性及政府采购工作规范性,其中重点关注购买检测服务的合理性;(5)预算资金使用的规范性及合规性,其中包括:资金使用是否符合预算申请的范围、资金的支出方式是否合规等;(6)部门工作计划(目标)与实际完成情况,考察计划(目标)制定的合理性及实现程度;(7)部门职能的履行效益,主要为各职能、条线“十三五”目标的实现情况。

深入了解部门职能、组织架构、人力资源、部门工作计划和年度重点任务、部门预算构成和预算支出情况、主要业务开展情况、部门内控管理情况后,以此为基础,归纳、梳理提炼各主管部门的整体绩效目标和年度绩效目标,有针对性地根据部门的核心履权权重设置部门整体评价指标体系,从而实现对涉评主管部门预算编制、预算支出、内部管理、项目产出和履职绩效等方面的整体评价,综述相关主管部门年度履职中已经取得的工作经验和综合效益,挖掘不同核心职能在年度履职过程中可能存在的管理短板或不足,并对今后各主管部门预算申请和财政资源分配提出建设性意见。

以其中一家市场监督管理局为例,根据绩效评价的基本原理、原则以及区市监局部门职能特点,结合部门年度绩效目标,按照前期部门整体支出指标体系框架设计思路,采用逻辑分析法设计的指标体系主要包括内部管理和履职成效两部分内容,分别占比35%、65%。主要围绕部门职能与年度工作匹配性、资源配置(人、财、物)、预算和财务管理、政府采购管理、核心业务管理等方面,客观分析部门业务活动、工作产出和履职效果,体现从“投入、过程”到“产出、效果和影响”的绩效逻辑路径。

1.内部管理指标设计思路。通过深入了解部门职能、中长期规划、科室设置等情况,分析考察区市监局是否统筹考虑、综合安排科室职责和人力资源,制定的年度工作计划与目标是否能够符合科室职责、是否能够保障其实现部门职能,从而综合评价区市监局目

标设定、支出安排的合理性及适应性。并考察区市场监管局预算执行和预算、部门、资产管理的规范性。预算执行和管理通过关注区市场监管局基本支出与项目支出预算编制情况、年中预算调整情况,考核其资金保障力度与部门职能履行的匹配性、合理性与准确性;同时关注预决算信息公开情况,考核其是否落实政府信息公开要求。并关注区市场监管局财政资金使用规范性、财务管理制度健全性等财务监管类指标,考核区市场监管局在资金支出、监管方面的工作情况。对于部门管理和资产管理,考核区市场监管局各项工作的规范性和部门资源配置的有效性及其合规性。综合评价部门整体履职的过程管理情况。

2.履职成效设计思路。将各科室职责与重点专项进行匹配,关注部门重点工作产出,按区市场监管局的工作职能设计产出指标,以体现部门履职的实际完成情况,并考察“十三五”规划实现情况、部门行政效能等方面的部门履职效果。

3.形成评价指标体系。如表2所示。

## (二)部门绩效改进情况分析

以市场监督管理局为例,2021年度对上年部门整体绩效评价结果中反映的相关问题进行“即知即改”应用后,改进情况主要有以下两个方面:

1.内部管理方面。区市场监管局出台相关制度文件,细化分至每个月度内的工作任务与预算支出匹配考核挂钩,及时支付相关业务经费,切实落实了预算支出序时进度管理,保障了前三季度执行率 $\geq 75\%$ ;区市场监管局还通过部门内控制度的修订和完善,进一步夯实了公务卡结算报销制度,重新制定了单位内部食堂的财务管理制度,各项支出均实行按实报销,按票入账;开展了整个系统的内部资产清查,进一步明确了专用设备定期核检制度,动态跟踪内部资产使用和维护记录,规范资产的一体化管理流程;通过进一步细化明确各岗位的职责分工和单位人员的工作能力,进行了岗位结构的优化调整,缓解了部分紧要职能科室人员紧缺的问题,逐渐化解了部分科室和分局在职人员控制率超标的问题。

2.外部履职方面。区市场监管局根据前期评价反映出的履职短板和改进建议,明确各科室整改职责和整改任务分配清单,限时开展了相关整改工作:

(1)部门中长期规划和制度建设方面。进一步加强

部门各项制度建设,出台了多个新的内部管理制度文件和“十四五”规范方案。

(2)食品药品安全监管方面。进一步强化了检测检查工作计划性,并根据区市场管理的实际情况,从行政执法的成本效益角度进行了综合考虑,合理控制了行政检查次数和抽检检测样本量,并充分发挥下属单位综检中心自身的检测能力,从严控制检测服务外包。

(3)市场监管信息建设方面。针对前期信息化监管技术相对落后、不利于发挥联动履职见成效的问题,探索“互联网+政务服务”,加强对民众网上办事的普及与指引,立即启动打造智慧监管服务平台的信息化研发工作,现已实现全天24小时在线对各类市场主体、各类食品、药品企业、各类特种设备、农贸市场等对象的实时监管,提升网上办事的便利性和时效性,搭建一体化信息平台,实现信息开放,并引入社会监管力量,加强社会共治。

(4)市场秩序监督管理方面。积极利用新媒体技术,创新宣传方式,多维度开展法律法规宣传,2021年通过在线云晚会的方式,以情景再现小品、以案说法、记者调查、真假鉴别等方式进行消费者维权方式的宣传引导,累计在线观摩人次达到了5.5万。同时,还落实了加强对民众网上办事的普及与指引计划,有效提高民众对网上办事的认可度,提高公众维权意识,加速了市场监管为民服务事项的办结率。

## 五、综合结论

经过对7家主管部门2021年部门整体绩效评价分析指标体系的应用,笔者通过一年的持续跟踪分析,最后得出结论:

从评价结论有效性上看,基于政府部门职能设计的整体绩效评价指标体系,既有利于展示出该部门在行政运行成本控制、资产管理水平等内部管理指标上的明显优劣,又有利于对部门当年度哪项核心履职还存在执行短板有清晰的指向,最终形成的整体评价结论相对更为客观公正,报告中呈列出的现存问题和合理化建议也会相对具体可落实。

从结论受益客体上看,由于我国政府部门本身的机构设置就是根据编办批复下达的部门职能来进行履职责任划分,该模式下,在部门自行编制年度预算项目时,可以直接根据整体绩效指标框架,校验年度预算项

表 2 南通市海门区市场监督管理局 2021 年部门整体绩效指标样表

一级	二级	三级	权重	指标说明
A 内部管理 (35分)	A1 预算管理 (4分)	A11 预算执行率	2	预算执行率=(预算完成数/预算数)×100%。达到 100%,得满分,未达到 100%,按比例得分,未达到 80%不得分。
		A12 预算调整率	2	预算调整率=(预算调整数/年初预算数)×100%。 预算调整数:部门在本年度内涉及预算的追加、追减或结构调整的资金总和(因落实国家政策、产生不可抗力、年终一次性奖金、增人增资等而产生的调整除外)。 ①预算调整率≤20%,得 2分;②预算调整率>20%且≤50%,得 1分;③预算调整率>50%,得 0分。
	A2 预算执行 (6分)	A21 预算支出序时进度合理性	4	支付进度率=(实际支付进度/既定支付进度)×100%。年末支付进度率大于等于 90%且①前三季度支付进度率≥75%,得 2分;②前三季度支付进度率≥60%且<75%,得 1分;③前三季度支付进度率<60%,得 0分;
		A22 重点支出安排率	1	重点支出安排率=(重点项目支出/项目总支出)×100%。 重点项目支出:部门年度预算安排的,与本部门履职和发展密切相关、具有明显社会和经济影响、党委政府关心或社会比较关注的项目支出总额。 项目总支出:部门年度预算安排的项目支出总额。 ①重点支出安排率>80%,得 2分;②重点支出安排率>50%且≤80%,得 0.5分;③重点支出安排率≤50%,得 0分。
		A23 行政运行成本控制率	1	三公经费控制率≤100%,得 1分,超过得 0分。 公用经费控制率≤100%,得 1分,超过得 0分。
	A3 财务管理 (4分)	A31 财务管理健全性	2	部门为加强预算管理、规范财务行为而制定的管理制度是否健全完整,用以反映和考核部门预算及财务管理制度对完成主要职责或促进事业发展的保障情况。 ①已制定或具有预算资金管理办法、内部财务管理制度、会计核算制度等管理制度,得 1分,存在任一缺失得 0分;②相关管理制度合法、合规、内容完整,得 0.5分;③相关管理制度有效执行得 0.5分。
		A32 政府采购执行率	2	部门本年度实际政府采购金额与应执行政府采购的比率,用以反映和考核部门政府采购预算执行情况。政府采购执行率=(实际政府采购金额/应执行政府采购数)×100%。 ①政府采购执行率=100%,得 2分;②政府采购执行率>80%且小于 100%,得 1分;③政府采购执行率<80%,得 0分。
	A4 人员管理 (4分)	A41 人事管理合理性	2	部门根据履职要求配置于内部各部门的在职工作人员是否合理,主要任职岗位工作人员年龄、专业知识等结构是否对部门履职起到正向推动作用。 ①人岗匹配合理且职责分工明确,得 1分;②主要任职在职人员年龄、专业知识晋升等结构年内有优化,得 1分。
		A42 在职人员控制率	2	部门本年度受财政供养的在职人员数与核定编制数的比率,用以反映和考核部门对人员成本的控制程度。在职人员控制率=(在职人员数/编制数)×100%。 在职人员数:部门实际在职人数,包括政府购买服务聘用人员、编办核定的临时用工、外借人员等。 编制数:机构编制部门核定批复的部门的人员行政、事业编制等总数。 ①若部门行政、事业在职人员超编制数,不得分;②每单个科室(单位)在职人员控制率>100%且≤120%,扣 0.2分;③每单个科室(单位)在职人员控制率>120%,扣 0.5分。
	A5 资产管理 (6分)	A51 资产管理制度健全性	4	部门为加强资产管理、规范资产管理行为而制定的管理制度是否健全完整,用以反映和考核部门资产管理制度对完成主要职责或促进社会发展的保障情况。①相关资产管理制度合法、合规、完整,得 1分;②相关资产管理制度有效执行,得 1分。
		A52 资产管理执行规范性	1	部门的资产是否保存完整、使用合规、配置合理、处置规范、收入及时足额上缴。用以反映和考核部门资产运行情况。①资产保存完整,处置规范,得 1分;②人均资产配置未超标,设备更新达到规定年限,得 1分。
		A53 固定资产在用率	1	固定资产利用率=(实际在用固定资产总额/所有固定资产总额)×100%。 ①固定资产利用率=100%,得 2分;②固定资产利用率≥90%,得 1.5分;③固定资产利用率≥80%,得 1分;④固定资产利用率≥70%,得 0.5分;⑤固定资产利用率<70%,得 0分。
A6 机构建设与内控管理 (11分)	A61 预决算信息公开透明度	1	部门是否在年度预算和决算下达批复规定日期内,在江苏省预决算信息公开平台完成信息公开,接受监督,用以反映部门财政资金使用透明度,预算或决算有一项工作未能按照财政当年布置的信息公开要求完整公开的扣 1分。	
	A62 预算绩效管理	3	部门为年度预算设立了绩效目标,部门整体绩效目标,依据是否符合客观实际,指标内容是否清晰可量化并有利于跟踪,用以反映和考核部门整体绩效目标与部门履职、年度工作任务的相符性情况。①符合部门“三定”方案确定的职责或政府下达的年度重点工作任务,得 1分;②通过清晰、量化的指标值体现出与预算的合理匹配度,得 1分。	
	A63 部门创新履职情况	3	部门在本年度服务群众、服务企业、服务发展等方面创新履职被区委、区政府评选获奖的,获一等奖得 2分,二等奖 1.5分,三等奖 1分,优秀奖 0.5分,未得奖得 0分。	



续表 2

一级	二级	三级	权重	指标说明
		A64 政府效能年度综合考评	1	根据当年度部门在年度综合考评中评选成绩,一类部门得 2 分,二类部门得 1 分,三类部门得 0.5 分。
		A65 部门履职满意度	3	社会公正或部门(单位)的服务对象对部门履职效果的满意度。 ①本部门内部工作人员对当年完成的实际履职成果的满意度,根据问卷调查,达到 100%,得 1 分,未达到 100%,按比例得分。②其他部门工作人员对本部门在需多部门通力协作工作中的配合满意度,根据访谈调查,达到 100%,得 1 分,未达到 100%,按比例得分。③群众对食品安全的满意度,根据食品安全群众满意度调查报告,达到 100%,得 0.5 分,未达到 100%,按比例得分。④企业对窗口服务、行政审批等事项的满意度,根据问卷调查,达到 100%,得 0.5 分,未达到 100%,按比例得分。
B 履职成效 (65 分)	B1 市场规范职能 (20 分)	B11 市场规范行政审批及时完成率	1	考察区市场监管局是否按照相关规定,根据申请及时完成市场规范方面的行政审批。 行政审批及时完成率=(及时完成行政审批数/行政审批申请数)×100%。 行政审批及时完成率达 100%,得满分,有一项行政审批未落实,扣 10%权重分,扣完为止。
		B12 市场规范行政检查及时完成率	2	考察区市场监管局是否按照相关规定,根据申请及时完成市场规范方面的行政审批。 行政审批及时完成率=(及时完成行政审批数/行政审批申请数)×100%。 行政审批及时完成率达 100%,得满分,有一项行政审批未落实,扣 10%权重分,扣完为止。
		B13 市场规范行政处罚及时完成率	1	考察部门是否对通过检查、举报等渠道发现的违法违规事项及时进行市场规范方面的行政处罚。 行政处罚及时完成率=(及时完成行政处罚数/应行行政处罚数)×100%。 行政处罚及时完成率达 100%,得满分,有一项行政处罚未落实,扣 10%权重分,扣完为止。
		B14 市场规范其他行政权力及时完成率	1	考察部门是否根据部门职责以及工作要求对相关企业及时开展必要的市场规范方面的行政征收、行政裁决、行政奖励等其他行政权力。 其他行政权力及时完成率=(及时落实的其他行政权力数/应落实其他行政权力数)×100%。 其他行政权力及时完成率达 100%,得满分,有一项其他行政权力未落实,扣 10%权重分,扣完为止。
		B15 年报率	8	考察全区企业年报率、个体户年报率、农专年报率是否达到前三年平均水平的 98.10%、93.53%、99.87%。企业年报率、个体户年报率、农专年报率分别占 3 分、1.5 分、1.5 分。年报率提升或保持(下降 2%以内)得对应分值满分,下降≥2%且≤10%得对应分值 50%,下降≥10%得 0 分。
		B16 市场规范“十三五”目标实现率	7	考察市场规范职能相关“十三五”目标的实现情况。 目标实现率=(达到目标值的目标数/总目标数)×100%。达到 100%,得满分,未达到 100%,按比例得分。
	B2 质量技术职能 (12 分)	B21 质量技术行政检查及时完成率	1	考察区市场监管局是否按照相关规定,根据申请及时完成质量技术方面的行政审批。 行政审批及时完成率=(及时完成行政审批数/行政审批申请数)×100%。 行政审批及时完成率达 100%,得满分,有一项行政审批未落实,扣 10%权重分,扣完为止。
		B22 质量技术行政处罚及时完成率	1	考察部门是否对通过检查、举报等渠道发现的违法违规事项及时进行质量技术方面的行政处罚。 行政处罚及时完成率=(及时完成行政处罚数/应行行政处罚数)×100%。 行政处罚及时完成率达 100%,得满分,有一项行政处罚未落实,扣 10%权重分,扣完为止。
		B23 质量技术其他行政权力及时完成率	1	考察部门是否根据部门职责以及工作要求对相关企业及时开展必要的质量技术方面的行政征收、行政裁决、行政奖励等其他行政权力。 其他行政权力及时完成率=(及时落实的其他行政权力数/应落实其他行政权力数)×100%。 其他行政权力及时完成率达 100%,得满分,有一项其他行政权力未落实,扣 10%权重分,扣完为止。
		B24 重大特种设备安全事故	1	考察 2020 年度海门区特种设备安全事故的发生情况。 无特种设备安全事故发生,得满分,否则不得分。
		B25 质量技术“十三五”目标实现率	8	考察质量技术职能相关“十三五”目标的实现情况。 目标实现率=(达到目标值的目标数/总目标数)×100%。 达到 100%,得满分,未达到 100%,按比例得分。
	B3 食品药品职能 (16 分)	B31 食品药品行政审批及时完成率	1	考察区市场监管局是否按照相关规定,根据申请及时完成食品药品方面的行政审批。 行政审批及时完成率=(及时完成行政审批数/行政审批申请数)×100%。 行政审批及时完成率达 100%,得满分,有一项行政审批未落实,扣 10%权重分,扣完为止。
		B32 食品药品行政检查及时完成率	2	考察区市场监管局是否按照相关规定,根据申请及时完成食品药品方面的行政审批。 行政审批及时完成率=(及时完成行政审批数/行政审批申请数)×100%。 行政审批及时完成率达 100%,得满分,有一项行政审批未落实,扣 10%权重分,扣完为止。
		B33 食品药品行政处罚及时完成率	1	考察部门是否对通过检查、举报等渠道发现的违法违规事项及时进行食品药品方面的行政处罚。 行政处罚及时完成率=(及时完成行政处罚数/应行行政处罚数)×100%。 行政处罚及时完成率达 100%,得满分,有一项行政处罚未落实,扣 10%权重分,扣完为止。
		B34 食品药品其他行政权力及时完成率	1	考察部门是否根据部门职责以及工作要求对相关企业及时开展必要的食品药品方面的行政征收、行政裁决、行政奖励等其他行政权力。 其他行政权力及时完成率=(及时落实的其他行政权力数/应落实其他行政权力数)×100%。 其他行政权力及时完成率达 100%,得满分,有一项其他行政权力未落实,扣 10%权重分,扣完为止。

续表 2

一级	二级	三级	权重	指标说明
		B35 重大食品药品安全事故	1	考察 2020 年度海门区食品药品安全事故的发生情况。无食品药品安全事故发生,得满分,否则不得分。
		B36 食品药品“十三五”目标实现率	10	考察食品药品职能相关“十三五”目标的实现情况。目标实现率=(达到目标值的目标数/总目标数)×100%。达到 100%,得满分,未达到 100%,按比例得分。
	B4 综合履职 (17分)	B41 重点工作及时完成率	2	考察部门 2020 年度的重点工作及时完成情况。重点工作及时完成率=(重点工作及时完成数/重点工作数)×100%。重点工作及时完成率达到 100%,得满分,未达到 100%,按比例得分。
		B42 专利奖励发放完成率	1	考察部门对专利奖励发放的及时完成情况。专利奖励发放及时完成率=(已及时发放奖励数/应发放奖励数)×100%。专利奖励发放及时完成率达到 100%,得满分,未达到 100%,按比例得分。
		B43 行政复议、诉讼情况	1	考察部门的行政诉讼败诉和行政复议调整情况。无行政诉讼败诉和行政复议调整记录的,得满分;有一次败诉记录,扣除 50%权重分;有一次调整记录,扣除 20%权重分,扣完为止。
		B44“双随机、一公开”落实情况	2	考察部门是否贯彻落实“双随机、一公示”的工作要求。①在监管过程中随机抽取检查对象,随机选派执法检查人员;②抽查情况及查处结果及时向社会公开。存在 1 项不规范的问题,则扣 100%权重分。
		B45 宣传覆盖情况	5	考察部门是否有效利用各类宣传渠道,对相关企业、个体户、农专、民众等进行有效的宣传覆盖。有效利用各渠道进行宣传覆盖的,得满分;有一项业务未能 100%有效覆盖,扣 1 分,扣完为止。
		B46 信息系统利用情况	6	考察部门是否有效利用各类信息化系统,对外业务服务是否达到信息化全覆盖。有效利用各类信息化系统,得满分;有一项业务未能 100%有效利用的,扣 1 分,扣完为止。
合计			100	

目资金安排结构与部门履职需求是否匹配,校验新增项目(政策)在现有执行的预算项目中是否存在交叉和重复,有利于对新增项目(政策)的自我控制和对非重点职能目标、非必要性履职支出进行一个内部优化调整,部门和财政不再需要就各预算项目安排额度进行“拉锯战”。

从评价结果应用上看,在年度预算执行完成后,部门可以自行对照体系实现履职问题的查找与返检,报告的问题挖掘不再浮于表面显得泛泛而谈,根据确有履职成效不足之处能快速定位至该部门的归口责任处(科室),绩效评价中提炼出的问题和合理化建议能形成双向互动,共同定向发力督促相关责任人整改落实,整改措施的实效、力度等也会更为具体,成效会远大于现有其他体系下得出的整体绩效评价结论。

综上所述,科学、合理的部门整体绩效评价,更能够有效检验部门预算资金使用效率及产出的公共服务成果,引导预算资金配置方向,及时调整资金支出结构和规模,减少发展前景较差、预算绩效重复的项目,提高财政资金使用效率。公共资源的有效利用

既可以提高政府部门履职绩效,又可以将节约的公共资源投入到更多民众需求的项目中,有效改善民众对政府履职效能的满意度,因此,全面实施预算绩效管理能有效改善政府绩效,实现公共履职效能的最优化。■

(作者单位:江苏省南通市海门区财政局)

#### 参考文献

- [1]鲍静,曹堂哲.党和国家机构改革中的绩效问题——基于“战略—结构—绩效”(SSP)范式的分析[J].国家行政学院学报,2018,(06).
- [2]陈红梅.行政事业单位预算编制的现状及对策[J].纳税,2019,(25).
- [3]国务院.国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见 [EB/OL].(2021-04-13). [http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-04/13/content\\_5599346.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-04/13/content_5599346.htm).
- [4]王泽彩.健全预算绩效管理制度体系的十个关键点[J].新理财(政府理财),2019,(07).
- [5]周丽锋.行政事业单位编制部门预算常见问题及建议[J].纳税,2019,(26).