

编者按：开展财政政策绩效评价是推动政府财政管理和决策科学化的重要举措，也是提高政府工作效率和服务质量的重要手段。本期专题“财政政策绩效评价实施路径探索”立足于重大财政政策和财政支出政策绩效评价，聚焦如何科学、系统地实施财政政策绩效评价，对各地推进财政政策绩效评价工作中的经验做法与问题建议展开探讨，为系统推动财政政策制定、深化绩效评价工作提供参考。

重大政策和项目全周期跟踪问效的探索与实践

●唐韶龙

【摘要】《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》明确提出，“对实施期超过一年的重大政策和项目实行全周期跟踪问效，建立动态评价调整机制，政策到期、绩效低下的政策和项目要及时清理退出”。近年来，山东省按照“边摸索、边总结、边推进”的工作思路，积极探索重大政策和项目全周期跟踪问效路径，通过在政策和项目的论证期、执行期、到期后各环节开展一系列评估评价等工作，对政策和项目的预算结构配比、支出政策设计、分配使用方式等作出改进优化，着力解决财政资金结构固化、支出政策散乱、分配使用低效等问题，为省委、省政府重大决策部署落实提供有力保障。

【关键词】全周期 跟踪问效 探索实践 重大政策和项目

一、重大政策和项目全周期跟踪问效的必要性

对重大政策和项目实施全周期跟踪问效是贯彻落实党中央、国务院关于全面实施预算绩效管理决策部署的重要举措，在改进预算管理机制，凝聚政策资金合力，加力增效保障中央和省委省政府重大战略和重点任务落实等方面，发挥着重要作用。

（一）全周期跟踪问效是预算绩效管理改革的重要内容

根据《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，可将预算绩效管理分为微观和宏观两个维度：微观维度是围绕项目事前、事中、事后全过程管理链条，组织开展绩效评估、目标管理、运行监控、绩效评价和结果应用等工作，形成年度预算绩效管理闭环；宏观维度是聚焦政府、部门、政策和项目预算的不同层级，实施系统性、综合性、长期性的预算绩效管理，构建全方位预算绩效管理格局。全周期跟踪问效通过在政策和项目实施期内，针对不同时间节点开展跟踪评估、监控和评价，从宏观和

微观两个维度全面考量政策和项目实施效果，既拉长了预算绩效管理的“时间轴”，又整合了各项行之有效的管理手段，创造性地解决了实施周期在一年以上的重大政策和项目预算绩效管理难题，有力提升了绩效管理的质量和成效。

（二）全周期跟踪问效是建立现代财政制度的必由之路

现代财政制度的基础是现代预算制度，其核心内容是预算编制科学完整、预算执行规范有效、预算监督公开透明。全周期跟踪问效这一管理模式，能够推动做实财政中长期规划，实现跨年度预算平衡，并及时预警纠偏政策和项目管理漏洞，全面系统分析政策和项目完成情况，与现代财政制度的理念相互契合。近年来，山东及部分省市对部门单位实施“两放权”改革，把资金分配权交给部门，把项目决定权交给基层。全周期跟踪问效能够解决部门单位放权后资金接不住、用不好等难题，推动财政部门管理模式由“抓两头、放中间”向“抓两头、带中间”转变，逐步形成财政与部门职能清晰、

优势互补、各负其责、协同合作的工作管理格局。

(三)全周期跟踪问效是推动政府治理体系和治理能力现代化的关键举措

党的二十大报告把深入推进国家治理体系和治理能力现代化作为未来五年我国发展的主要目标任务之一。对于党委政府而言,重大政策和项目是其实施宏观调控和管理的重要政策工具,具有实施周期长、涉及面广、社会关注度高等特点,提高政策和项目实施的精准度与有效性是推动政府治理体系和治理能力现代化的必要前提,关系政府职能高效运转,维护党在人民群众心目中的良好形象。全周期跟踪问效是政府治理机制和管理模式的有益尝试,通过在政策和项目实施的各个阶段设置“守门员”,安放“预警灯”,帮助党委政府全面及时掌握政策和项目执行情况,为科学决策、精准施策提供重要依据。

二、山东省构建重大政策和项目全周期跟踪问效机制的实践探索

2020年,山东省印发省级重大政策和项目全周期跟踪问效实施方案,启动重大政策和项目全周期跟踪问效工作;部分市县参照省级做法,同步进行探索,逐步全面推开。截至目前,省级共对32个政策和项目开展全周期问效,市县全周期问效政策和项目数量已超过1000个,主要做法和特点体现在以下三个方面。

(一)以财政部门为主导,建立“1+N”跟踪问效模式

全周期跟踪问效是从更长的时间跨度、更专业的管理角度,为政策和项目“把脉问诊”,提出更有针对性的意见建议。为此,实施过程中,主要由财政部门牵头组织,负责制定全周期跟踪问效制度办法,梳理界定重大政策和项目范围

边界,明确中长期规划和年度计划。同时,积极争取与业务主管部门做好协调配合,委托省财政绩效评价中心、第三方机构等具体实施,从整体上谋篇布局、把控质量、提升水平。以省级情况为例,四年来省级围绕省委省政府“八大发展战略”,选择支持发展“十强”现代优势产业集群、重大科技创新、新旧动能转换投资基金、养老服务业发展等重点领域32个政策项目开展全周期跟踪问效,财政部门从政策项目选定,到实施方案制定,再到评估评价开展等实现全程参与督导,确保各项工作顺利实施。

(二)以持续精准为目标,探索“4+2”跟踪问效路径

经过近几年的实践探索,山东对部分实施期超过一年的重大政策和项目,分别在不同实施阶段有侧重地组织开展前期评估、中期监控、到期评价和综合评定4项工作,重点关注政策设计和资金使用“两个有效性”,全面分析财政资金支出状况,对政策和项目实施的预期绩效与实现可能作出持续性研判。以城市雨污合流管网改造奖补政策为例,省级计划在2021年—2024年对各市雨污合流管网改造任务完成情况进行奖补。2021年,财政部门对该政策开展财政事前绩效评估,根据评估结果调整完善实施方案内容;2023年,委托第三方机构对该项政策2021年至2023年1—7月份实施情况开展重点评价,对照省政府支持黄河流域生态保护和高质量发展最新要求,为各市资金使用绩效情况进行综合评定,评价结果作为后续奖补资金分配的重要依据。

(三)以结果应用为核心,取得“3+3”跟踪问效成果

全周期跟踪问效模式是否管用有效、能否发挥作用,其结果应用是关键。工作中,通过建立“三结合三推动”机制,

实现全周期跟踪问效结果与政策延续执行和预算安排挂钩，与改进管理和政策动态调整融合，破解预算绩效管理结果应用滞后难题。

1. 与事前评估结合，推动完善政策。将重大政策和项目事前绩效评估作为全周期跟踪问效管理前端，从立项必要性、投入经济性、目标合理性、方案可行性、筹资合规性五个方面进行客观公正评估，以评估结果促进政策完善，把好资金分配前置关口。2019年以来，省级对21项重大政策和项目实施财政事前绩效评估，对5个政策和项目出具“不予支持”结论，调整完善政策16项，压减预算申请资金16.7亿元，压减率为29.4%。

2. 与事中监控结合，推动改进管理。实施期超过一年的重大政策和项目，前期开展招采等准备工作较多，预算执行进度较慢；后期项目接近完工，可改进空间较小。在实施中期开展监控，可以从政策落实情况、项目整体方向上进行分析把控，最大限度发挥纠错纠偏、改进管理作用。例如，在对某地区大学生服务志愿计划经费近三年来政策执行和资金使用情况开展中期监控，发现共有约70%的志愿者服务于县级团委机关甚至市级团委，不符合政策文件对于服务岗位的控制要求。跟踪问效结果反馈主管部门后，主管部门非常重视，调查落实相关情况，立即着手进行整改，在较短时间内修订了管理办法，明确了相关要求，强化监督管理，从根本上杜绝了类似问题发生。

3. 与事后评价结合，推动科学决策。重大政策和项目执行完成或到期后，围绕实施期产出、数量、成本、效益等情况开展整体性、综合性绩效评价，查找存在问题，综合分析原因，提出意见建议。评价结束后，会同项目主管部门、部分专家

学者，根据前期评估、中期监控和到期评价结果，对该政策或项目是否延续执行进行综合评定，形成综合评定报告，提出政策延续、取消或修改建议，向省委省政府进行专题汇报。省委省政府最终结合相关情况，对预算执行情况好、绩效水平高的到期政策项目予以延续；对于问题较多、绩效低下的政策项目及时清理退出。

三、实践中面临的主要问题

随着预算绩效管理改革的纵深推进，近年来全国各地围绕重大政策和项目全周期跟踪问效开展了积极有益的探索，取得了良好成效。但从实践情况看，仍然存在许多亟须解决的问题，主要体现在以下四个方面。

（一）实施路径不够成熟

目前，从上到下针对全周期跟踪问效没有明确的概念定义，缺乏相应的指导意见和管理办法，各级都在摸着石头过河，对全周期跟踪问效要求认识不充分，落实不到位。例如，有的把全周期跟踪问效等同于合法性合规性检查，没有从如何改进优化政策设计、提高财政资源配置效率和使用效益等方面进行深入分析，提出对策建议；有的没有理清跟踪问效与事前、事中、事后全过程绩效管理的关系，将工作等同于绩效运行监控，作用无法有效发挥。

（二）操作实施缺少规范

全周期跟踪问效工作周期长、涉及范围广、资金规模比较大，对于重大政策和项目如何界定，实施跟踪问效的时间节点如何选择，跟踪问效结果如何体现等一系列问题，尚未达成一致意见和共识，致使工作开展缺少必要的规范程序和统一标准。同时，不同政策项目情况各异，所处的实施期不尽相同，如何在同一年度开展不同类型工作，并与前后年度工作相互衔接，都需要加以探索、研究

解决。

(三)管理合力仍需加强

横向看,全周期跟踪问效目前仅是财政部门在牵头推动实施,作为预算绩效管理主体的业务主管部门责任没有完全压实,财政部门与业务主管部门、第三方机构之间的协调配合、管理合力还需加强。纵向看,省市县之间在政策和项目选择上,业务培训指导上缺乏有效的沟通对接,跟踪问效重复性、重叠性几率较大,地区之间推进不够均衡,全周期跟踪问效工作的系统性、科学性还需增强。

(四)质量效果有待提升

全周期跟踪问效工作业务量大、专业性强,对人员素质和队伍力量提出了较高要求。从目前情况看,全周期跟踪问效主要由财政部门 and 第三方机构具体实施,受信息渠道及视野宽度的局限,整体水平还不够高,从更高层次和角度提出科学合理建议难度较大。同时,由于工作人员变动较快,同一批人员跨年度、长时间开展跟踪问效比较困难,对工作质量和跟踪效果难免会产生一定影响。

四、健全完善全周期跟踪问效管理机制的思路

对重大政策和项目实施全周期跟踪问效是预算绩效管理改革的重要方向,工作中需进一步提高站位,找准定位,不断规范管理流程,压实各方责任,提升工作质量,强化结果应用,逐步提升财政资源配置效率,推动经济社会高质量发展。

(一)坚持统筹推进,准确把握全周期跟踪问效功能定位

按照“层次分明、规范有序、赋能管理”的思路定位,系统推进全周期跟踪问效在省、市、县三级全面推开。

1.整体上,提高站位。从政府治理体

系和治理能力现代化建设高度,推动将全周期跟踪纳入党委政府改革创新事项,进一步提高各级部门单位的重视程度,以更高站位、更高层次、更实举措推动任务落实落地。

2.横向上,做好规划。研究出台全周期跟踪问效管理办法和操作规程,全面梳理本级重大政策和项目,将适合开展全周期跟踪问效的政策项目挑选出来,建立目录清单,并以此为基础制定5年以上全周期跟踪问效工作规划,确保工作压茬进行、有序推进。

3.纵向上,加强联动。坚持全省“一盘棋”,市级要将当年全周期跟踪问效实施方案报省级财政部门审核,对于省市相同的政策项目,要统筹开展实施;对于部分领域重叠的政策项目,要区分重点、分头实施,实现集中精力办大事,避免占用过多财政资源。

(二)坚持突出重点,扎实做好全周期跟踪问效四个环节

围绕全周期跟踪问效四个环节重点工作,进一步瞄准关键点、找准发力点,不断规范管理流程,提升工作质量。

1.前期评估环节。重点从源头上为新增重大政策和项目把脉问诊,提出政策完善意见建议,并按照成本与效益并重原则,组织开展成本效益分析,加强成本管控,推动节本增效。

2.中期监控环节。重点围绕重大政策和项目的长期目标、总体方案,在实施期内有针对性选取执行关键节点,如:工程建设类项目可以选择在项目中后期,补贴资金类政策可以选择在政策执行的中前期,对当年及以前年度政策项目执行情况进行监控,判断预算是否执行充分、目标轨道是否偏离、效果作用是否显现,为政策预警纠偏、项目改进管理提供必要依据。

3.到期评价环节。重点从政策设计初

衰和预期达到效果，在政策项目全生命周期内与实际完成情况进行对比，找出差距，分析原因，从而得出政策项目完成情况的总体结论。

4.综合评定环节。重点围绕前三个环节工作开展情况，并结合当前和未来一段时期国家政策动向、行业发展前景、预算盘子规模，组织专家进行综合性、方向性、延续性评定，提出政策项目未来长期建设规划，为政府和行业主管部门研究决策提供依据。

（三）坚持协调配合，切实增强全周期跟踪问效管理合力

进一步明确分工、压实责任、强化督导，调动各方参与全周期跟踪问效的积极性，构建共管共建良好格局。

1.增强监督管理合力。根据全省重大战略部署，动态调整政策项目目录清单，确保全周期跟踪问效始终服务于党委政府决策，接受党委政府监督。联合人大常委会、审计等部门，选取部分政策项目共同开展全周期跟踪问效监督，强化监督管理合力，全面提升工作质效。

2.增强部门参与合力。组织开展全周期跟踪问效培训，帮助业务主管部门树立绩效管理意识，积极主动配合做好跟踪问效工作。主动上门做好服务，召开专题座谈会，倾听部门单位管理诉求和反映困难，深入研究帮助解决。

3.增强专业队伍合力。逐步壮大预算绩效管理专业队伍，认真培育本土专业第三方机构，积极邀请人大代表、政协委员和专家学者参与相关工作，听取社会各界意见建议，为全周期跟踪问效提供持续智力支撑。

（四）坚持注重时效，充分发挥全周期跟踪问效关键作用

时效性强是全周期跟踪问效的重要

特征，在有限时间内实现管理结果的有效应用，才能发挥其最大效能。

1.及时反馈整改落实。全周期跟踪问效阶段性工作结束后，财政部门应在第一时间将结果反馈给业务主管部门，督导做好整改落实。业务主管部门收到结果后，对于存在的问题，要仔细核实、认真分析；对于提出的意见建议，应在充分研究的基础上予以采纳，并将整改落实情况在规定时限内提供给财政部门备案。

2.及时调整预算安排。财政部门应抓紧将全周期跟踪问效结果与预算调整安排挂钩，提升预算管理精准性和科学性。根据前期评估结果，核减整体和年度预算安排；根据中期监控结果，及时调减预算规模，收回相关存量资金；根据评价评定结果，压减或增加以后年度预算，确保财政资金安全合理高效分配。

3.及时全面公开信息。全周期跟踪问效各项工作，财政部门应及时汇总整理情况，并向本级政府、人大常委会、审计等部门汇报。重点政策和项目到期后，财政部门应将评价评定情况及时报送同级政府和人大常委会，并按规定将政策项目延续或取消等信息向社会公开，主动接受各方监督。■

（作者单位：山东省财政厅）

参考文献

- [1]中共山东省委,山东省人民政府.关于全面推进预算绩效管理的实施意见[EB/OL].(2019-01-29).http://czt.shandong.gov.cn/art/2019/1/29/art_10563_4602257.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].(2018-09-25).http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/25/content_5325315.htm.