

县(市、区)级财政运行综合绩效评价的实践探讨

——以江西省赣州市赣县区为例

●夏和飞 樊斯聪 尹文剑

【摘要】2018年以来,全国各地逐步开启了财政运行综合绩效评价试点,但针对县(市、区)级的财政运行综合绩效评价工作,尚未形成明确、统一的评价思路,制约了财政运行综合绩效评价工作进一步下沉至县(市、区)政府。本文以2021年江西省赣州市赣县区财政运行综合绩效评价试点为基础,结合县(市、区)级财政运行的特点,分析县(市、区)级财政运行综合绩效评价思路,梳理评价的重点和评价指标,为以后年度各地区开展财政运行综合绩效管理实践提供理论支撑。

【关键词】基层政府 绩效评价 财政运行

县(市、区)级财政是我国国民经济的重要组成部分,是县(市、区)级人民政府履行行政职能的物质基础,与公众接触最为密切。随着近年来我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,发展方式的转变、经济结构的优化、增长动力的转换,以及实施减税降费政策等多种因素影响,县(市、区)级政府收支矛盾日益突出,保障财政资源的高效配置已成为当前我国经济发展的燃眉之急。2019年,中共江西省委、江西省人民政府提出“对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价”。2022年,财政部也提出在原有财政管理绩效考核的基础上,着重突出“重大政策落实”等针对财政运行效果的考核。

为进一步建立完善县(市、区)级财政运行综合绩效评价体系,江西省赣州市财政局委托上海闻政管理咨询有限公司,开展赣县区绩效评价试点。本文以赣县区财政运行综合绩效评价为基础,结合县(市、区)级财政运行的特点,总结政府预算绩效管理的实践经验和当前存在的问题,探索县(市、区)级财政运行综合绩效评价思路,梳理评价流程,为后续财政运行综合绩效评价工作实践提供理论支撑。

一、赣县区财政运行基本情况

截至2021年,赣县区常住人口为57.63万人,占赣州市总常住人口的

6.42%,总面积约3000平方公里。2021年,赣县区一般公共预算收入为17.34亿元,同比增收197万元,增长幅度0.11%,总量和增幅分别位居赣州市第4位和第17位。

二、财政运行综合评价设计与实施

(一)评价目的

对县(市、区)级政府财政运行开展综合绩效评价,是从财政资金视角考量政府提供的公共产品和服务的数量、质量以及发挥的成效,以考察政府职能实现程度为最终目标的评价。开展2021年度赣县区本级财政运行综合绩效评价,旨在全面反映赣县区财政管理、财政运行绩效和财政可持续性情况,探索构建符合赣州市实际的财政运行综合评价指标体系,研究探索赣州市政府收支预算绩效管理新模式。同时,以此次评价为窗口,分析财政政策和资金落实过程中存在的问题或制约因素,促进县(市、区)级财政部门通过预算管理制度手段,强化各预算部门收支管理的主体责任,促进财政收入提质增效,提升财政统筹平衡能力。

(二)指标体系

财政运行综合绩效评价应充分融合当前预算管理制度改革要求,从根本上明确评价价值导向。在融合国务院相关要求的基础上,此次赣县区政府财政运行综合绩效评价指标体系将聚焦财

政管理、财政收支质量、财政支出绩效和财政可持续性四大维度,指标体系框架详见表 1。

1.财政管理。围绕《地方财政绩效考核办法》(财预〔2022〕15号)等文件要求,梳理当前财政管理工作重点,确定评价内容,具体包括:一是预算编制管理。重点考察预算编制完整性、财政收支预算调整率、预算编制科学性、支出标准体系建设推进情况,以反映预算管理的规范化、科学化程度。二是预算执行管理。通过预算收支完成率、库款保障水平、部门预算支出完成率、政府采购资金节约率反映预算执行管理的有效性。三是预算绩效管理。重点关注预算绩效管理完成质量及成果应用情况。四是资产管理情况。通过盘活存量资产规模考察财政存量资产控制情况;通过管理制度健全性考察国有资产管理情况报告制度完善程度,以及是否能与政府综合财务报告有效衔接。五是地方政府债务管理。通过政府债务管理制度健全性考察政府债务管理机制建设情况;通过新增政府债券资金支出进度考察新增债券资金财政支出情况。六是财政透明度。从财政信息公开维度评价财政信息公开透明实施情况。

2.财政收支质量。主要从收入质量、支出质量、收支平衡等方面评价县级政府财政收支质量情况,主要包括:一是收入质量,围绕一般公共预算收入占比、税收收入占比等方面评价县级政府收入质量。二是支出质量,重点关注一般性支出压减情况使用情况及“三公”经费控制情况,反映赣县区财政支出效率和控制情况。三是收支平衡,通过财政自给率反映赣县区政府财政收支平衡情况,对比赣县区历史数据和赣州市平均水平,评价赣县区财政收支健康度。

3.财政支出绩效。围绕赣县区《2021年政府工作报告》的区政府年度工作主要任务,梳理区级政府财政资金重点保障领域,考察财政资金投入产生的绩效,具体包括:一是基本公共服务成效。重点考察老旧小区及棚户区改造完成率、教育高质量发展考评结果、基本公共卫生服务考评结果、巩固脱贫攻坚成果及乡村振兴工作成效、困难群众社会救助工作成效、农村公路建设任务完成率等基本公共服务成效。二是地方经济发展、产业提升成效。重点考察地区生产总值增长率、规模以上工业增加值增幅、规模以上工业企业营业收入、固定资产投资增幅、国家高新区考评

排名情况,以反映赣县区经济增长尤其是当地特色稀土工业的目标实现度;考察 2021 年赣县区旅游业总人数、总收入增长情况以反映全区旅游业发展情况。三是满意度。通过区级预算部门对区级财政保障情况的满意度调查,考察区级财政预算管理规范性、财政预算管理效率、财力保障力度、财政资金分配合理性及政府财政运行总体满意度。

4.财政可持续性。重点关注影响区级财政可持续的重要方面,包括社保基金保值增值目标实现度、基金结余支付能力、政府债务管理情况、暂付款压减率、政府运行成本控制及“三保”保障情况等方面,引导区级财政关注自身运行风险,确保财政运行的可持续性。

表 1 2021 年赣州市赣县区财政运行综合绩效评价指标体系框架

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 目标值 | 权重分 |
|---------------|------------------|-------------------|-----------------|-----|
| A 财政管理(40分) | A1 预算编制管理 | A101 预算编制完整性 | 完整 | 2 |
| | | A102 财政收支预算调整率 | ≤5% | 2 |
| | | A103 部门预算编制科学性 | 科学 | 2 |
| | | A104 部门支出预算调整率 | ≤5% | 1 |
| | | A105 财政支出结构优化 | 优化 | 2 |
| | | A106 支出标准体系推进情况 | 建立健全 | 2 |
| | A2 预算执行管理 | A201 政府预算收支完成率 | 100% | 2 |
| | | A202 库款保障水平 | [0.3, 0.8] | 3 |
| | | A203 部门预算支出完成率 | 100% | 2 |
| | | A204 政府采购资金节约率 | ≥10% | 2 |
| | A3 预算绩效管理 | A301 预算绩效管理情况 | 第一梯队 | 3 |
| | | A302 预算和绩效管理融合情况 | 优 | 2 |
| | A4 资产管理 | A401 盘活存量资产规模 | ≥1500万元 | 2 |
| | | A402 国有资产管理制度的健全性 | 健全 | 2 |
| | A5 地方政府债务管理 | A501 债务管理制度健全性 | 健全 | 2 |
| | | A502 政府债券发行完成率 | 100% | 3 |
| | | A503 新增政府债券资金拨付进度 | 100% | 2 |
| | | A504 隐性债务化解目标完成率 | 100% | 2 |
| | A6 财政透明度 | A601 财政信息公开 | 公开透明 | 2 |
| | B 财政收支质量(10分) | B1 收入质量 | B101 一般公共预算收入占比 | 优 |
| B102 税收收入占比 | | | 优 | 2 |
| B2 支出质量 | | B201 一般性支出压减情况 | ≥5% | 2 |
| | | B202 “三公”经费控制 | 减少 | 2 |
| B3 收支平衡 | | B301 财政自给率 | 提高 | 2 |
| C 财政支出绩效(40分) | C1 基本公共服务成效 | C101 老旧小区整改完工率 | 100% | 3 |
| | | C102 教育高质量发展考评结果 | 前 25% | 2 |
| | | C103 城乡公共卫生服务考评结果 | 前 25% | 2 |
| | | C104 巩固脱贫攻坚成果成效 | 优秀 | 3 |
| | | C105 困难群众社会救助成效 | 优秀 | 3 |
| | | C106 农村公路建设完成率 | 100% | 2 |
| | | C107 公路基础设施网络规模 | 超过全省平均水平 | 2 |
| | C2 地方经济发展、产业提升成效 | C201 地区生产总值增长率 | ≥9% | 4 |
| | | C202 规模以上工业增加值增幅 | ≥9% | 3 |
| | | C203 规模以上工业企业营业收入 | ≥200亿元 | 2 |
| | | C204 固定资产投资增幅 | ≥9.5% | 2 |
| | | C205 国家高新区考评排名情况 | ≤第 124 位 | 4 |
| | | C206 全区旅游业发展情况 | 增长 | 2 |
| C207 粮食生产完成情况 | 完成 | 3 | | |
| C3 综合满意度 | C301 区级预算部门满意度 | ≥90% | 3 | |
| D 财政可持续性(10分) | D1 财政风险防控 | D101 社保基金保值增值率 | ≥4.27% | 1 |
| | | D102 基金结余支付能力 | 满足 1 年以上支付 | 1 |
| | | D103 “三保”工作可持续性 | 可持续 | 2 |
| | | D104 政府性债务控制率 | <120% | 2 |
| | | D105 暂付款占支出比重 | ≤5% | 2 |
| D2 政府运行成本控制 | D201 财政供养人员控制率 | 有效控制 | 2 | |

三、评价结论与分析

经评价打分，赣县区政府财政运行综合绩效评价整体得分为 80.19 分，评价结果为“良”。

(一)主要绩效

一是多渠道保障基层“三保”资金。2021 年，赣县区财政局通过多种措施积极筹措资金，狠抓财源建设，拓宽增收渠道，盘活财政存量资金，不断调整和优化支出结构，开展结余资金清理，推进存量资金统筹使用，多渠道保障基层“三保”资金。

二是多举措推进工业倍增升级，三年任务一年完成。2021 年，赣县区多举措推进工业经济持续稳健发展，有色金属、先进智能装备制造产业集群发展态势迅猛，其中永磁材料、钴盐材料产能占据国内产能的三分之一，全年工业营业收入达到 346.56 亿元，实现工业倍增升级三年任务一年完成。

(二)存在的问题

一是支出标准建设进展缓慢，零基预算理念未充分落实。赣县区目前仅有会议费、差旅费等部分基本支出建立有支出标准，项目支出方面还未制定相应支出标准，且预算调整阶段的项目预算编制缺少支出标准依据，零基预算理念未充分落实。

二是税收占比偏低，收入质量结构有待改善。2021 年赣县区税收收入总额为 10.01 亿元，地方税收与一般公共预算的比值为 57.75%，低于 68.03%的全市平均值，且全年税收占比同比小幅下降。

三是绩效管理工作在县级预算中的覆盖还不完全。2021 年赣县区预算绩效管理工作覆盖范围仅包含年初区本级预算资金，对于年中追加的上级转移支付资金覆盖不足。受区级财政财力限制，区本级预算资金主要用于保障部门正常运转。预算部门重大建设项目、补贴政策主要通过当年度争资争项^①工作获取项目资金，由于其不确定性，部门年初预算一般不包含上述资金，待资金拨付到位后再纳入当年度预算调整数及决算数中，导致现行预算绩效管理工作主要体现预算部门基础工作绩效情况，对预算部门当年度重大项目的监管效力不足。

四是部分领域基础设施比较薄弱，如教育、交通、医疗卫生等。教育方面，2021 年赣县区“教育发展”绩效考核排全市第 15 名，主要是农民工子女入学导致的城区学校、校舍紧缺，出现“大校额”“大班额”（即单个

学校、班级的学生数额过大）等现象。交通方面，2021 年赣县区道路设施建设任务虽已完成，但设施基础较为薄弱，路网密度、县道三级以上公路比例等核心指标仍低于全省平均水平且有不小差距。医疗卫生方面，2021 年赣县区“卫生服务”绩效考核排全市第 16 名，排名较低。

五是部分年度社会保险基金收益率低于 CPI 增幅。目前，赣县区两项社保基金——城乡居民基本养老保险基金和机关事业单位基本养老保险基金，近三年保值增值率在 1%—3% 区间，对比全国社会保障基金，保值增值率偏低，部分年份低于 CPI 增幅，存在减值风险。

(三)建议及改进措施

一是明确各部门职责分工和支出标准。通过明确财政部门 and 预算部门在支出标准体系建设中的职责和分工，形成分工明确、定期会商、协同推进的工作机制；同时加强部门间服务标准和成本标准信息共享，实现各类标准之间的匹配与协调，提高财政支出标准体系的科学性和合理性。

二是强化税源管理，提高收入质量。其一，促进传统产业转型升级，通过加大科技创新、技术改造等投入，推动传统产业升级。其二，减少对房地产业的依赖，加大现代服务业投入力度，着力推进城区经济和新服务业发展，提升服务功能。

三是建立转移支付资金预算绩效管理办法，将下级政府财政运行综合绩效与转移支付分配挂钩。建立健全本地区转移支付资金预算绩效管理办法，厘清县（市、区）财政部门、业务主管部门、项目实施部门职责，梳理预算绩效管理流程，如绩效目标申报方面应由项目实施部门编制绩效目标，由业务主管部门、财政部门审核后，交由上级主管部门编制转移支付整体绩效目标并审核、分解和下达区域绩效目标及资金分配计划；绩效监控方面则应结合年中新增项目实际情况，动态采集项目管理信息和绩效运行信息。同时，将下级政府财政运行综合绩效与转移支付分配挂钩，在省级、地市级财政均衡性转移支付和县级基本财力保障资金中，每年安排一部分资金，根据绩效评价结果，对评价为优秀的县（市、区）给予重点奖励，对评价不合格的县（市、区）适当扣减资金。

四是加大在教育、交通、医疗卫生等领域的基础设

施建设投入。教育方面适当安排新建学校、校舍,降低“大校额”数量;交通方面建议加大农村公路建设、升级改造等领域的投入;医疗卫生方面建议加大对乡镇卫生院的财力支持。

五是建立健全社保基金保值增值体系。建议出台社保基金保值增值管理办法,完善投资制度,提出明确的社保基金保障增值目标要求,必要时适当放宽地方社保基金管理部门的投资渠道。

四、案例分析与展望

(一)案例分析

此次综合绩效评价是赣州市财政局对区级财政运行绩效管理的一次探索。以更加宏观的视角,从财政管理、财政收支质量、财政支出绩效和财政可持续性4个维度设置评价指标。重点考察财政投入在基本公共服务领域和经济社会发展方向上产生的效果,经济社会发展方面围绕地方经济发展重点方向和国家重大战略落实情况,同时设置满意度指标以了解各区级预算部门对区级财力保障的满意度。对2021年度赣县区政府财政运行情况进行了系统、客观的评价,全面反映了赣县区财政运行情况和政府履职绩效,初步形成区级层面财政运行指标体系框架,理顺评价路径和方法,总结形成可复制推广的有效经验,为赣州市下一步扩大县区政府财政运行综合绩效评价规模提供基础支撑。

(二)进一步探讨的方向

1.如何在宏观层面分析财政运行的成本效益。随着我国财政进入紧平衡状态,财政支出的成本效益分析愈发成为绩效评价的重点,但分析一个项目、一项政策的成本效益较为容易,分析一级政府的财政运行成本效益则很困难。本案例从一般性支出压减、“三公”经费压减、政府采购节约率、财政供养人员规模空置率等角度对赣县区财政运行效率进行评价,并针对教育、医疗、交通基础设施等赣县区较为薄弱的领域提出了预算安排建议。但针对赣县区现行各项政策的合理性以及成本效益,是否存在“好大喜功、铺张浪费”等问题难以逐项进行分析。如何在宏观层面分析财政运行成本控制情况,使得评价结果可以更好地服务于预算安排,是财政运行综合绩效评价下一步发展的方向。

2.如何明确效益指标的评价边界。财政运行绩效评价作为全面实施预算绩效管理中的一环,财政运行的效益、效果无疑是评价的重点。但财政运行成效的评

价边界究竟是财政的成效还是政府的成效,业内尚无统一规定。如按照财政部文件要求,在重大政策落实方面考察内容为“国家重大战略任务财力保障、民生支出保障、落实过紧日子要求、减税降费政策落实”等地方财政对重大政策的保障情况,但仅仅将地方财力保障作为财政运行成效考核指标又过于单薄。如果将财政运行成效扩大至基层政府的运行成效,以政府工作报告为基础确定考核指标,又容易一定程度上“夸大”财政运行绩效的范围,诸如地区生产总值(GDP)增速、消费品零售总额增速这类宏观指标及赣县区发展先进制造、巩固脱贫攻坚成果等重大政策效果,很难直接关联至财政预算编制、财政管理等财政决策、运行环节。现阶段普遍采用的“财政管理+政府履职”的评价指标体系存在前后对应关系不够明确的问题,财政运行评价究竟是评价财政的成效还是政府的成效,目前边界还不够清晰。■

(作者单位:上海闻政管理咨询有限公司、江西省赣州市财政局)

注释:

①争资争项是指从国家、省、市争取并实际到位的中央预算内资金、转移支付资金、地方政府专项债、一般债券等。

参考文献

- [1]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.
- [2]韩志毅,吴国昭,唐韶龙.地方财政运行综合绩效评价的实践与思考[J].财政监督,2021,(24).
- [3]刘国永,夏和飞,俞顺良.地方政府财政运行综合绩效评价体系探索与实践[J].财政监督,2022,(05).
- [4]王文庚,曹堂哲.北京市区级财政运行综合绩效评价指标概述[N].中国财经报,2021-03-20.
- [5]项前,王兆玉.街道财政运行综合绩效评价探索——以江苏省南京市雨花台区街道试点为例[J].财政监督,2021,(18).
- [6]中共中央,国务院.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.