

专项转移支付预算绩效管理体系研究

——基于财政支出政策全生命周期和年度预算循环的分析

●曹堂哲 李利

【摘要】2015年新《预算法》实施以来,我国各地积极开展转移支付资金绩效管理工作,取得了显著成效。但也存在专项转移支付政策绩效管理与项目绩效管理脱节,全生命周期绩效管理和年度绩效管理互嵌不够深入等问题。本文基于财政支出政策全生命周期和年度预算循环模型,构建了覆盖事前、事中、事后全过程的专项转移支付预算绩效管理体系。建立专项转移支付政策和项目绩效管理一体化框架、完善实施周期与年度预算绩效管理融合机制、健全绩效指标和标准体系等,将是专项转移支付资金绩效管理提质增效的重要方向。

【关键词】专项转移支付 预算绩效管理 财政支出政策

一、导论

1994年分税制改革以来,经过不断演变和完善,当前我国转移支付体系主要包括一般性转移支付、专项转移支付和直达资金,共同财政事权转移支付纳入一般性转移支付统筹管理。2015年实施的新《预算法》提出预算“讲求绩效”的原则,并明确了建立转移支付定期评估与退出机制的要求。同年,财政部印发《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》(财预〔2015〕163号)、《中央对地方专项转移支付管理办法》(财预〔2015〕230号),标志着我国开始了转移支付资金预算绩效管理的试点探索。

专项转移支付具有典型的中期预算和支出政策特征,即周期相对较长,涉及事项种类多、管理主体多、分配链条长、使用环节多等特点,针对我国专项转移支付预算绩效管理中存在的政策评价和项目评价衔接不紧密、全生命周期绩效管理和年度绩效管理互嵌不够深入等问题,如何衔接好中长期财政支出政策全生命周期和年度预算之间的关系,在资金多主体和长链条中,建立全生命周期和年度预算事前、事中、事后衔接循环的全过程预算绩效管理机制,成为理论和实践上亟需深入探讨的话题。

本文基于转移支付预算绩效理论研究及实践经验,构建了基于财政支出政策全生命周期和年度预算循环模型的专项转移支付预算绩效管理体系,为我国开展专项转移支付绩效管理政策制定和实践探索提供有益的理论框架和实践指引。

二、文献综述、政策要求与实践探索

(一)文献综述

目前,我国学者对转移支付绩效管理的研究主要侧重于绩效评价、结果应用等方面,对转移支付资金事前、事中、事后全流程体系建设以及专项转移支付政策生命周期预算绩效管理衔接等研究较少。不过,学者均认为我国转移支付资金管理存在分配随意、效率低下、绩效管理不到位等问题,开展转移支付资金绩效管理十分必要。比如,高铭、陈康、王小朋(2017)认为,针对我国现行财政转移支付运行存在的随意性强、效率低下、制度化程度和透明度低,绩效管理和监督不到位以及法制不健全等问题,应重构财政转移支付绩效与监督治理框架,构建全过程动态监管体系,同时强化问责机制,用法律的强制性规定来硬化预算约束。鄢智敏(2022)认为,我国专项转移支付资金绩效管理存在分配规则不

规范、项目类型复杂、评价指标有待量化、资金使用调整机制不及时等问题,应规范专项资金绩效评价指标体系设计、选择可量化绩效指标、加强事前评估和事中“双监控”、强化绩效评价结果在专项转移支付中的运用。王艳芳(2022)认为,开展专项转移支付绩效评价有助于减少财政的重复低效投入,进一步加强绩效目标约束,提高运作效率、管理效率,增强专项转移支付项目管理透明度,精准把握区域“均等化”程度。刘合定(2023)认为,我国转移支付资金绩效管理存在政策执行效果偏离目标、产出效益低、建设碎片化、预算不够精准等问题,应通过建立健全专项转移支付定期评估和退出机制、开展全过程绩效评价、建立激励约束机制、建立责任追究机制等落实落细转移支付资金预算绩效管理相关要求。

(二)政策要求

转移支付绩效评价和管理随着转移支付制度的逐步完善提上了议程。2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出了要完善一般性转移支付增长机制以及清理、整合、规范专项转移支付项目的要求。2014年6月,《深化财税体制改革总体方案》要求“建立事权和支出责任相适应的制度”。同年12月,国务院印发《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》(国发〔2014〕71号),从完善制度、设置机制、合理确定目标、有效开展评价、提高结果可信度,将绩效评价结果同预算安排结合、逐步创造条件向社会公开绩效评价结果等方面提出了具体要求。

随着新《预算法》的颁布,专项转移支付绩效管理制度逐步建立。2015年开始实施的新《预算法》首次在法律层面对转移支付作出了完整的制度框架规定。同年,财政部印发《中央对地方专项转移支付绩效管理暂行办法》《中央对地方专项转移支付管理办法》,明确了转移支付资金的预算管理和绩效管理具体要求。随后中央及地方针对单项专项转移支付资金分别出台了相应的管理办法。如《农村综合改革转移支付管理办法》(财农〔2021〕36号)等,每一项转移支付资金在管理办法中对转移支付的补助对象、范围、标准,资金的分配、下达、运行监管、绩效考核等各个方面都制定了明确要求。2020年,《中央财政实行特殊转移支付机制资金监督管理办法》(财预〔2020〕56号)印发,确保有关资金直达市县基层、直接惠企利民。这些政策文件

保障了转移支付的有效运行,为开展转移支付绩效管理提供了依据。

(三)实践探索

我国转移支付资金预算绩效在管理过程及结果运用方面取得了一定成效。

一是形成了较为系统的绩效目标管理体系。专项转移支付绩效目标按照中央、省、省以下等行政区划体制,分为整体绩效目标、区域绩效目标和项目绩效目标三个维度,分别由中央、省级及省级以下财政部门 and 主管部门各司其职开展相应工作。我国已实现专项转移支付资金绩效目标设定全覆盖。

二是绩效运行监控机制基本建立,监控手段不断完善。2020年,财政部发布的《关于试行开展2020年中央对地方转移支付执行监控工作的通知》(财办预〔2020〕88号)对转移支付日常监管工作进行统一安排。同时,依托专项资金管理平台,开发了具有“在线自动预警绩效监控功能”的绩效监控内部系统和由专家开展专业监控的外网系统,实现了“制度+科技”的绩效运行监控模式,专项转移支付绩效运行监控平台不断完善。

三是绩效自评与重点评价提质扩围。以2018年财政部印发的《关于开展2017年度中央对地方专项转移支付绩效目标自评工作的通知》(财预〔2018〕29号)为开端,中央对地方专项转移支付绩效自评工作已全面开展。专项转移支付重点评价选取对社会、经济发展和民生有重大影响的专项转移支付项目,针对中央、省级、县级、末端资金使用单位各层级预算管理特点,从决策、过程管理、产出和效益等方面分别设定个性化评价指标,提高了质量和效果。

四是绩效管理结果应用和公开取得进展。各级专项转移支付基本建立了定期评估和退出机制,逐步完善了专项转移支付保留、整合、调整 and 退出机制,将绩效相关结果与预算安排、政策调整和管理改善挂钩。同时,信息公开方面,财政部自2016年起向全国人大报送专项转移支付绩效目标等相关内容,并设立了“中央对地方转移支付管理平台”,通过此平台向社会集中公开各项转移支付信息(涉密信息除外),便于社会公众查询监督。

(四)主要问题

虽然我国转移支付预算绩效管理取得了长足进

步,但仍存在一些值得关注的问题。

一是专项转移支付政策绩效管理与项目绩效管理衔接不足。专项转移支付具有政策和项目的双重属性,当前还侧重于项目层面的绩效管理,包括项目年度绩效目标设定、绩效运行监控管理、绩效自评和重点评价工作等,“资金跟着项目走,项目跟着政策走”的衔接关系还不够紧密,对政策层面的绩效管理有待强化。

二是专项转移支付年度预算绩效管理对政策全生命周期管理的支撑作用不足。我国专项转移支付绩效管理主要是以年度预算绩效管理为主,侧重于年度绩效目标的设定、跟踪及评价工作,与政策实施周期多年特点以及政策全生命周期管理特点互嵌还不够深入。

三是绩效目标和指标体系尚无系统的规范与标准。对于专项转移支付绩效目标分类、管理主体、管理流程有较为明确的规定,但是分行业、分领域、分层次的专项转移支付绩效目标和标准体系还不够健全,尤其是政策层面的目标和指标体系还需进一步完善,距离同行业核心绩效指标可比可测还有一定差距。

四是绩效结果运用与公开仍有提升空间。相关部门和单位根据绩效反馈结果限期整改的要求和整改后的审核仍有待进一步细化和规范。评价结果尚未在“中央对地方转移支付管理平台”公开,社会公众获取转移支付绩效评价结果相对分散,尤其是地方层面,公开范围和渠道都有待拓展。

三、财政支出政策全生命周期和年度预算循环中的绩效管理

专项转移支付是政策和项目的统一,具有中期预算和支出政策特征,可从空间和时间两个维度构建财政支出政策全生命周期和年度预算循环模型。

(一)空间维度:财政支出政策与项目的衔接

政策是党和国家为实现一定时期的目标或路线而制定的一系列行动准则。公共政策可以进行多维度分类,按照政策与财政收支的相关程度进行划分,结合政策是否

直接涉及资金变动、资金变动是否在预算中体现、资金的去向是否由行政命令驱动等维度,可将公共政策分为财政政策和非财政政策。财政政策是指与财政收支和管理直接相关的政府行动安排,主要包括财政收入、财政支出、政府间关系等。其中本文重点关注财政支出政策,即“政府根据党中央重大方针政策和决策部署、预算法等法律规定制定的财政支出安排措施”。支出政策是支出预算的制定依据。支出预算体现支出政策,以项目作为预算编制的基本单元,并以预算项目的形式纳入项目库。在预算管理中,一般采用项目库管理机制,确保先有项目再有预算,以及“预算一经下达,就能匹配项目执行”。

专项转移支付具有支出政策和项目的双重属性,从政策维度讲,专项转移支付资金是上级政府为实现特定目标无偿拨付至下级政府、下级政府按照上级政府规定用途使用的预算资金,是对中央与地方事权和支出责任划分及特定时期政策意图的反映,体现了财政支出的总量、方向、结构和管理等。就项目层面而言,专项转移支付按照因素法、项目法和两者结合的方法管理,因素法将资金分配到下级政府后,下级政府需要足够的项目储备以确保预算下达后能有效实施。

(二)时间维度:中期预算和年度预算的衔接

中期预算(Medium-Term Budget)又称“中期财政框架”,起源于英国,是指在时间跨度上不局限于一个财政年度,而扩展到多个财政年度并分年编制的预算。我国实施的中期财政规划是中期预算的过渡形态,具体表现为编制三年滚动财政规划。

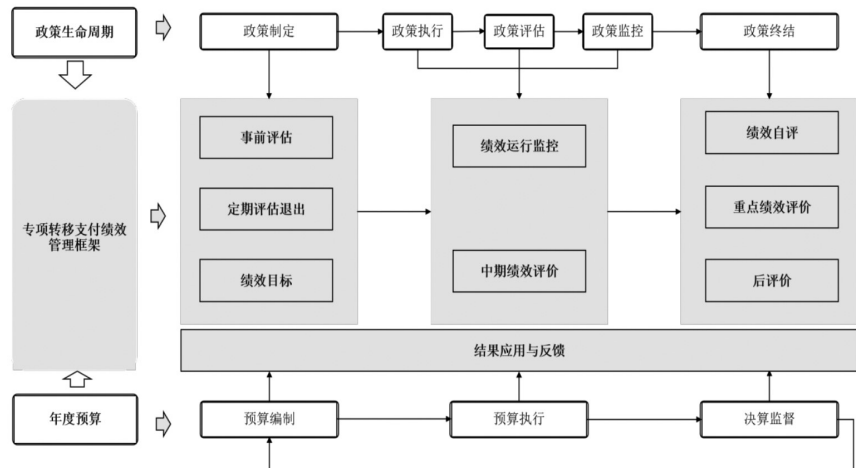


图1 专项转移支付绩效管理模型图

在中期财政规划框架下,做好专项转移支付规划预算和年度预算的衔接,按照中期预算和年度预算两大循环周期,做好绩效管理显得尤为重要(如图1所示)。预算编制环节,针对申请新设立的转移支付开展转移支付政策事前绩效评估;针对已设立实施的专项转移支付、到期或退出的转移支付,在年度预算安排之前,开展定期评估;针对专项转移支付设立政策绩效目标、年度绩效目标。预算执行环节,根据专项转移支付政策实施所处阶段以及年度预算执行情况,分别开展中期绩效评价及年度绩效运行监控工作。决算监督环节,结合专项转移支付政策执行所处不同阶段,开展年度绩效自评、重点绩效评价和后评价,以及结果运用与监督反馈等工作。

(三)专项转移支付绩效管理体系特点

基于上述两个维度,专项转移支付绩效管理体系具有以下特点:

1.聚焦政府战略任务,政策和项目“双衔接”。专项转移支付绩效管理对象为一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算安排的专项转移支付资金,包括中央下达的补助资金、地方资金以及其他资金。结合其总量大、种类多等特点,专项转移支付应聚焦重点领域,提供精准扶持和形成发展合力。在项目端加强中期财政规划管理、完善跨年度预算平衡机制,在支出端从严控制非急需、非刚性支出和新增项目支出,在管理端借助财政预算管理一体化建设防止财政资金碎片化。专项转移支付绩效管理应重点关注财政资金统筹安排、对国家重大战略任务和发展规划的保障情况以及政策目标对项目的指导作用、项目对政策目标实现的支撑作用等内容。

2.兼顾当下与未来,中期和年度“双循环”。专项转移支付绩效管理覆盖其整个实施周期,不仅覆盖了年度预算事前、事中、事后全流程,更覆盖了转移支付政策的整个实施周期。中期政策循环角度,政策制定时要有明确的政策目标与指标,对政策的预期结果进行规划和设定;政策实施期间要建立绩效跟踪监测机制,对政策实施效果开展定期评估,并加强对政策绩效的监控和报告,及时发现政策的问题和不足,并采取相应的改进措施;相应绩效管理结果及时应用于政策调整和制定,以提高政策的质量和效果。年度预算循环角度,以绩效为导向,将资源的分配和使用与政

策目标的实现联系起来。年度预算编制期间,结合政策目标和绩效指标,设定相应的年度预算目标和绩效目标,并将其纳入预算编制的考量范围;年度预算执行期间,对预算执行过程进行绩效评估和监控,及时发现问题并采取相应的调整措施;年度决算期间,开展年度绩效自评与评价,其结果应用于政策后续调整、优化与完善。

3.资金层多链长,各主体协同共管。专项转移支付预算绩效管理涉及的主体较多,包括各级财政部门、主管部门、项目单位、各地监管局、第三方机构、其他监管部门等;资金链条涉及中央、省、市、县各级政府。具体看,中央层面,财政部负责总体统筹、制定整体管理办法,会同相关部门制定具体管理办法,指导、督促各部门(单位)开展绩效管理工作,开展重点专项绩效管理;中央主管部门主要负责本部门所涉专项转移支付的绩效管理工作,包括协同财政部制定具体管理办法,指导省级主管部门开展绩效管理工作。省级层面,财政部门负责本省区域的专项转移支付绩效管理总体工作,包括会同省级主管部门开展本区域专项转移支付绩效管理工作,将有关成果报送财政部,指导下级财政部门开展专项转移支付绩效管理工作;主管部门负责本部门所涉专项转移支付绩效管理工作,包括会同省级财政部门开展预算绩效管理工作,相关成果报送中央主管部门,指导下级主管部门开展预算绩效管理工作。省级以下层面,财政部门、主管部门及具体实施单位,结合本地区预算管理体制及实际需求开展预算绩效管理。监管局主要开展本区域专项转移支付资金绩效管理成果审核,实施绩效监控、绩效评价,形成绩效评价报告和评价结果应用建议,督促相关部门落实评价结果应用意见和整改要求,并进行持续跟踪、问效。第三方机构协助各级财政部门、主管部门等开展绩效目标审核、实施事前评估及绩效评价等工作。

四、专项转移支付预算绩效管理过程

基于财政支出政策全生命周期和年度预算循环,本文梳理了预算编制、执行和决算各个环节的绩效管理要求。

(一)预算编制环节

预算编制环节主要开展事前评估、定期评估和绩效目标管理等绩效管理工作。在中期和年度“双循环”

体系中,事前评估和定期评估往往可以合并开展。绩效目标体系则要兼顾中期和年度目标与指标。

1.事前评估。专项转移支付事前评估是指各级财政部门、各级主管部门及资金使用单位根据国家相关政策、事权与支出责任划分、专项资金管理制度等内容,运用科学、合理的评估方法,在申请新设立转移支付(包括到期或退出的转移支付重新设立)之前,对转移支付的立项必要性、实施可行性、绩效目标合理性、投入经济性、筹资合规性、可持续性等方面开展的论证和评估。由于专项转移支付作为重要的财政支出政策,预算安排无论是因素法、项目法还是因素法与项目法相结合,最终以项目作为预算的基本单位,因此专项转移支付事前评估可以分为政策和项目两个层面。其中,政策事前评估侧重解决新增专项转移支付是否应该设立、预期绩效好不好等问题。专项转移支付项目事前评估主要解决“哪些项目已成熟,能够入库,具有安排专项转移支付资金前提条件”的问题。

2.定期评估退出。定期评估是在专项转移支付实施过程中,年度预算安排之前,根据以往执行情况和新的环境要求,对专项转移支付延续的必要性、绩效目标与执行的一致性、财政投入方式的合理性、管理的效率性、风险的可控性等方面进行的评审和论证,为专项转移支付的存续、调整和退出等方面的决策提供科学依据。根据《中央对地方专项转移支付管理办法》,定期评估重点包括:是否符合法律、行政法规和国务院有关规定;政策是否到期或者调整;绩效目标是否已经实现或需要调整、取消;资金用途是否合理,是否用于市场竞争机制能够有效调节的领域;是否按要求制定资金管理办法。

3.绩效目标管理。专项转移支付绩效目标管理,包括专项转移支付绩效目标的设定、审核、下达、调整和应用等内容,是编制和分配预算、开展绩效监控和绩效评价的重要基础和依据。专项转移支付绩效目标按行政区划分别设定,中央主管部门设定整体绩效目标,由财政部审核后,报国务院和全国人大审批;区域绩效目标由省级财政和主管部门设定,中央主管部门、财政部审核,并对预算下达;项目绩效目标由具体实施单位设定,经逐级审核上报财政部、主管部门审核后,随预算逐级分解下达。专项转移支付绩效目标应按规定的形式设定,设定内容应科学规范,符合指

向明确、细化量化、合理可行、相应匹配等要求。

(二)预算执行环节

预算执行环节主要开展绩效运行监控、中期绩效评价等工作。在中期和年度“双循环”体系中,绩效运行监控和中期绩效评价往往独立开展,绩效运行监控侧重于年度预算监控,中期绩效评价侧重于政策中期监管。

1.绩效运行监控。专项转移支付绩效运行监控是指围绕确定的绩效目标,通过采集项目绩效运行信息,对专项转移支付绩效目标实现程度和预算执行进度进行“双监控”,以促进专项转移支付绩效目标的实现。专项转移支付绩效运行监控主要围绕绩效目标完成情况、资金执行情况等进行跟踪,以提高资金管理使用安全性、规范性和有效性。专项转移支付涉及多个层级、多个单位,需要各级财政部门和主管部门分工协同,共同做好监控工作。对于中央对地方专项转移支付绩效运行监控,财政部负责专项转移支付监控指导工作,各地监管局对各省专项执行情况开展监控,中央主管部门负责对本部门所涉及的专项资金开展整体监控,地方各级财政部门和主管部门对本行政区域内专项转移支付绩效进行监控。

2.中期绩效评价。《中央对地方专项转移支付管理办法》要求“积极推进中期绩效评价”。《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》要求“各级财政部门和主管部门应按要求及时开展专项转移支付年度或中期(实施期)绩效评价”。《专员办开展中央对地方专项转移支付监管暂行办法》(财预〔2016〕136号)要求专员办对执行时间达到一定期限的专项转移支付开展中期绩效评价。专项转移支付中期绩效评价是在专项转移支付的项目实施期间,对专项转移支付决策、管理、产出和效果等方面开展的阶段性回顾和前瞻性评价。从项目实施全生命周期的角度来看,中期绩效评价是一种事中监控和跟踪管理活动,从年度角度来看,又是一种溯及既往的事后评价和关涉未来的事前评估活动,有时候与事前绩效评估和定期评估可以合并开展。专项转移支付中期绩效评价对象主要为中央及省级主管部门、省级以下相关部门及具体承担单位。不同的评价对象,评价关注重点亦有不同。其中,对中央主管部门进行中期评价时,应侧重其政策设计者和总体管控者的角色,重点评价整体目标合理

性、实施方案及内容的科学性、资金分配方式和分配结果的科学性、行业指导作用发挥、阶段性产出效果等内容;对省级主管部门进行中期评价时,应侧重其区域资源分配和管理的角色,重点评价省级实施方案科学性、资金分配合理性、方案执行有效性、公示、资金执行率、资金支出合规性、信息上报中央主管部门及时性、绩效考核机制完整性、阶段性产出完成率及完成质量、阶段性效果等内容;对区县相关部门进行中期评价时,应侧重其区县目标和任务落实、专项管理的角色,重点评价区县级对省级实施方案贯彻执行情况、支持对象或项目规范性、公示情况、资金拨付效率、资金支出合规性、过程管理规范性、阶段性任务目标完成率及完成质量、阶段性效果等内容;对具体承担单位进行中期绩效评价时,应侧重于支持对象的合规性、申报合规性、资金支出合法合规性、内部管理规范性、阶段性产出完成情况及完成质量、阶段性效果等内容。

(三) 决算环节

决算环节主要开展绩效自评、重点绩效评价、后评价以及结果应用与监督管理等绩效管理工作。在中期和年度“双循环”体系中,绩效自评可于中期和年度分别开展,重点绩效评价侧重年度评价,后评价则在转移支付周期终结之时或运营一段时间后开展。结果应用与监督管理则贯穿于“双循环”过程始终。

1. 绩效自评。专项转移支付绩效自评,是指在政策实施期结束或年度预算执行结束后,各责任主体对照绩效目标开展的自我总结。各责任主体需按照工作要求填写“中央对地方专项转移支付绩效自评表”,并根据实际需要形成绩效报告,反映专项转移支付预算执行情况。相关财政部门 and 主管部门应对相应的绩效自评情况进行审核,并将其作为绩效评价的重要基础和以后年度预算申请、安排、分配的前置条件和重要因素。根据《财政部关于开展 2022 年度中央对地方转移支付预算执行情况绩效自评工作的通知》(财监〔2023〕1 号),专项转移支付绩效自评主要内容包括资金投入情况、资金管理情况、年度总体绩效目标完成情况、各项绩效指标完成情况四项内容,主要采取“自下而上”分级开展、逐级汇总的方式实施,包括项目绩效自评、区域绩效自评和整体绩效自评。其中,资金使用单位开展项目绩效自评,将结果报送同级地方主管

部门;省以下地方主管部门对本级资金使用单位自评表进行审核汇总,形成本地区自评表,报送同级财政部门审核后,上报省级主管部门。省级主管部门审核汇总形成本省各专项转移支付资金自评表及区域绩效自评报告,报送省级财政部门审核后,报送中央主管部门和财政部主管司局,同时抄送当地监管局。财政部会同中央主管部门对各省级绩效自评结果进行审核打分,汇总形成专项转移支付整体绩效自评结果,逐步向全国人大常委会报送并向社会公开。各地监管局根据实际情况适时抽查复核各地绩效自评结果。

2. 重点绩效评价。重点绩效评价,是指在年度结束后,各级财政部门 and 主管部门对重点专项转移支付项目和政策绩效目标的实现程度开展的绩效评价。结合专项转移支付绩效目标三个维度分类,重点绩效评价形式在实践中亦主要分为整体、区域、项目绩效评价三个维度。整体绩效评价与区域绩效评价在评价重点上有所区分,区域绩效评价重点关注专项转移支付资金的使用、管理、产出和效果,整体绩效评价在区域绩效评价的基础上,更进一步关注专项转移支付资金的顶层决策与资金分配。整体绩效评价与区域绩效评价通常协同开展,但区域绩效评价可独立开展。

3. 后评价。根据 2015 年实施的新《预算法》中“建立健全专项转移支付定期评估和退出机制”的要求,以及《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(国办发〔2022〕20 号)中“探索建立以共同财政事权转移支付和专项转移支付为重点的后评价制度,将绩效评价、后评价结果作为完善政策、安排预算、改进管理的重要依据”的相关规定,在专项转移支付政策实施周期结束后,各级财政部门 and 主管部门应对专项转移支付政策全周期执行情况开展后评价。后评价往往在专项转移支付执行完毕后或项目运营一段时间后,围绕专项转移支付决策、管理、产出、效益、可持续性等内容开展,并总结专项转移支付政策实施经验、存在的问题等,为专项转移支付是否继续执行、调整后执行、退出等决策提供科学依据。在整个循环中,后评价、定期评估和退出往往可以合并开展。

(四) 结果运用与监督

专项转移支付预算绩效结果应用与监督管理贯穿于预算绩效管理事前、事中、事后全过程,包括结果

应用、信息公开、问责、监督和工作考核等的内容。转移支付预算绩效结果运用是将绩效评估、监控和评价的结果等绩效信息用于政策调整、预算安排、问责监督等活动。政策调整方面,绩效评价结果作为转移支付纠偏和退出的重要依据。原则上,对绩效评价结果较好的转移支付,安排资金时可予以倾斜或优先保障;对偏离绩效目标、执行率偏低、滚存结余规模大、资金使用低效无效的,要完善政策、改进管理或核减以后年度预算;对财政资金闲置浪费的,一律收回统筹用于亟须支持的领域。分配预算方面,依据转移支付政策绩效目标,各级财政和部门分配转移支付资金时要按照客观公正、激励相容的原则,着重补短板、强弱项、解难题,资金分配要与上年绩效评价结果挂钩。追责问责方面,对转移支付资金分配使用严重低效、无效并造成重大损失的责任人,要按照相关规定追责问责。信息公开方面,财政部应组织中央主管部门将转移支付整体绩效目标(除涉密、敏感信息外)随同年度预算向全国人民代表大会报告,批复预算时,按照有关要求将绩效目标向社会公开;推动转移支付绩效评价结果(除涉密、敏感信息外)随同年度决算向全国人民代表大会常务委员会报告,并按照有关要求逐步向社会公开;地方各级财政部门,应积极推动本级主管部门,将转移支付所涉重点支出和重大投资项目的绩效目标及评价结果向本级人大报告,并按照有关要求逐步向社会公开。

五、未来展望

基于理论、实践和政策综合考量,专项转移支付绩效管理需要在以下方面不断完善,为深化转移支付制度改革提供有效支撑。

(一)建立专项转移支付政策、项目绩效管理一体化框架

将政策和项目绩效管理纳入完整的循环体系,避免碎片化和交叉重叠,使政策和项目的评价相互衔接,形成整体。明确转移支付的功能定位,财政部门和业务主管部门按照国家及上级政府决策部署,围绕本地区经济社会发展规划和重大专项规划,在中期财政规划框架下,按照“战略领域”“财政事权”“政策任务”3层结构设置转移支付。政策层面聚焦党和国家的重大问题、重大战略、重大部署和重大任务,强调财政事权和支出责任,从更长周期、更广范围设定绩效目标

和指标,更加注重财政支出总量、结构、管理和制度。项目层面聚焦项目谋划,更加强调项目储备、项目成熟度、项目执行和效果等。同时,上下级财政部门、业务主管部门、项目单位和监管局等应加强上下联动与沟通协作,实现绩效工作和信息共享、共进,形成合力。通过政策和项目评价的衔接,推动政策的持续优化和项目的有效实施。

(二)完善转移支付实施周期与年度预算绩效管理融合机制

逐步建立转移支付实施周期与年度预算相融合的预算绩效管理机制,做好中期政策目标与年度预算绩效目标的逐级衔接以及中期绩效评价、绩效运行监控、重点评价与后评价和相应绩效结果应用的融合衔接,完善分行业、分领域、分层级专项转移支付资金管理操作细则。

(三)健全转移支付绩效指标和标准体系

参照中央及各地本级预算分行业分领域指标库做法,健全分类别的专项转移支付资金绩效指标库。同时,系统总结我国当前专项转移支付资金政策目标实现情况以及不同地区的现状,形成不同类别专项转移支付标准,包括产出数量、质量及成本标准,以确保在达成政策目标的同时,提高资金使用效率,降低资金支出成本。

(四)强化转移支付绩效数据统计分析应用

借助预算绩效管理一体化系统及资金直达监控平台,优化专项转移支付资金绩效管理手段,统一规范平台建设模式与功能,提高信息、数据在不同政府层级、同级政府不同部门间的互联互通,实现不同时间、不同地区、不同部门间的横向、纵向分析,加大绩效数据对深化转移支付制度改革的支撑力度,提高数据价值。

(五)提高转移支付绩效管理监督的有效性

健全政府、财政、审计、人大、社会等各方协调一致、各有侧重,贯穿事前、事中、事后的大监督格局,各级政府将转移支付绩效管理纳入政府督查和政府绩效考核;财政加强对转移支付的预算绩效评价与监督检查;审计强化对转移支付的绩效审计;提高人大对转移支付审查监督的能力,健全工作机制和技术支撑,综合运用专题询问、质询、特定问题调查等监督形式,引入专家咨询和第三方机构提升绩效管理监

督能力。■

(基金项目:中央财经大学政府管理学院科研创新团队项目“典型国家重大政策评估制度比较和前沿方法研究”。国家社科基金一般项目“我国政府部门预算参与和管理绩效作用机理的模型建构与实证检验研究”(批准号:20BZZ060);教育部人文社科青年项目“基于序参量识别的政府投资基金绩效评价指标体系研究”(批准号:19YJC630005);世界银行贷款“现代财政制度与国家治理项目”技援项目——全面实施预算绩效管理背景下的预算绩效评价创新研究子项目〈二〉“‘十四五’预算绩效评价发展规划”研究)

(作者单位:中央财经大学、北京金凯伟业咨询有限公司)

参考文献

- [1] 财审公开课. 预算管理一体化系统实施[EB/OL]. (2022-02-21).https://www.sohu.com/a/524230869_120363882.
- [2] 财政部. 财政部关于推进中央部门中期财政规划管理的意见 [EB/OL]. (2015-04-27).http://yss.mof.gov.cn/zhengceguizhang/201504/t20150427_1223521.htm.
- [3] 财政部. 国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告[EB/OL]. (2016-12-26).http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201612/t20161226_2504987.htm.
- [4] 财政部. 中央财政实行特殊转移支付机制资金管理暂行办法 [EB/OL]. (2020-06-03).http://app.zixing.gov.cn/zixingov/zwgk/ztbd/zfydzl/czzj/zyzf/qt/content_3249833.html.
- [5] 财政部. 中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法[EB/OL]. (2015-11-05).http://yss.mof.gov.cn/zhengceguizhang/201511/t20151105_1546134.htm.
- [6] 邓奕红. 关于完善专项转移支付分配方式的若干思考[J]. 经济研究参考, 2018, (17).
- [7] 丁聪. 中期预算的国际经验及路径选择[J]. 金融经济, 2019, (06).
- [8] 高铭, 陈康, 王小朋. 我国财政转移支付绩效和监督制度研究[J]. 现代管理科学, 2017, (06).
- [9] 广东省人民政府. 广东省人民政府关于印发广东省省级财政专项资金管理办法(修订)的通知[EB/OL]. (2023-05-15).https://www.gd.gov.cn/xxts/content/post_4180985.html.
- [10] 国务院. 国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见 [EB/OL]. (2015-02-02).https://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2818449.htm.
- [11] 国务院. 国务院关于实行中期财政规划管理的意见 [EB/OL]. (2015-01-23).https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/23/content_9428.htm.
- [12] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见[EB/OL]. (2022-05-29).https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5697973.htm.
- [13] 刘合定. 关于完善省以下转移支付的思考[J]. 财政监督, 2023, (03).
- [14] 刘晓嵘. 我国中期财政规划实施情况、困境及对策[J]. 地方财政研究, 2018, (07).
- [15] 吕炜, 刘欣琦. 集中财力办大事财政政策体系研究——历史形成、理论框架与现实困境[J]. 财经问题研究, 2022, (11).
- [16] 马海涛, 曹堂哲, 王红梅, 汪爱武. 专项转移支付预算绩效管理理论与实践[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2021.
- [17] 马海涛. 改革完善转移支付制度的对策建议[J]. 审计观察, 2022, (01).
- [18] 王艳芳. 关于专项转移支付资金绩效评价的探索[J]. 财政监督, 2022, (23).
- [19] 鄢智敏. 关于专项转移支付资金绩效管理的若干思考[J]. 预算管理与会计, 2022, (03).
- [20] 姚东旻, 严文宏. 财政政策定义的重构——来自两百年间的文献研究与中国实践的启示[J]. 财政研究, 2020, (05).
- [21] 中共中央. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB/OL]. (2013-11-15).https://www.gov.cn/zhengce/2013-11/15/content_5407874.htm.
- [22] 中共中央办公厅. 关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见 [EB/OL]. (2018-03-06).https://www.gov.cn/zhengce/2018-03/06/content_5271524.htm.