

## 两会观察 | 曹堂哲：2022——开创预算绩效管理新篇章

党中央、国务院、全国人大高度重视预算绩效管理工作。近年来，经过艰苦奋斗和不懈努力，“到2020年底中央部门和省级层面要基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”的目标已经达到，“到2022年底市县层面要基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”的攻坚战已经到了最后关头。

### 全面实施预算绩效管理成就斐然

近年来，在各级政府、各部门、各单位的共同努力下，预算绩效管理改革取得了显著成效。

（一）形成了全方位预算绩效管理格局。预算绩效管理实现了从“点”（项目）到“线”（政策和转移支付）到“面”（部门）到“体”（政府）的拓展。一是项目层面的预算绩效管理体系基本成熟，并纳入预算管理一体化系统。二是政策层面预算绩效管理迈出实质性步伐。专项转移支付全过程预算绩效管理机制基本建立。以财政扶贫专项资金（中央财政衔接推进乡村振兴补助资金）为代表的一般性转移支付资金绩效管理体系实现了制度化、流程化和信息化。2018年，财政部预算评审中心出版《中国财政支出政策绩效评价体系研究》，总结了财政支出政策绩效评价的经验。2021年，财政部预算绩效管理工作聚焦教育、卫生健康领域，突出政策性评价和整体评价，开展了水污染防治等多项重大支出政策后评价。2020年财政部首次发布中国财政政策半年和全年执行情况报告，为开展政策绩效管理提供了基本的“参照系”。各部门、各单位选取本行业的重大政策开展绩效评价和管理；北京、山东等地探索开展诸如“疏解整治促提升”“新旧动能转换”等重大战略性

跨域资金的全过程预算绩效管理。三是部门和单位预算绩效管理体系基本形成。国家卫健委、教育部、水利部、交通运输部等部委，广东、山东、上海等地出台部门（单位）预算绩效管理办法，形成了全口径、全过程的部门（单位）预算绩效管理体系。四是政府层面预算绩效管理在探索中不断前进。减费降税政策效果评价、财源建设评估等方面的实践探索将政府预算收入纳入了绩效管理。财政管理绩效综合评价随着预算管理制度改革不断深化。县级财政管理绩效综合评价和地方财政管理绩效考核与激励办法，适应进一步深化预算管理制度改革的要求，不断修订完善，作用持续发挥。政府财政运行综合绩效评价在不断探索中前进。北京、山东、浙江等地积极探索，将财政管理绩效综合评价拓展为财政运行综合绩效评价，为形成省对市、市对县、县对街乡镇的财政运行综合绩效评价共性指标框架和评价体系奠定了基础。比如，2019年以来浙江省义乌市开展了街道财政运行综合绩效评价工作；2019年底北京市从财力保障的充足性、组收的积极性、成本的节约性、管理的规范性、产出的有效性等方面，开展了市对十六区财政运行综合绩效评价。

（二）制定了全过程预算绩效管理制度体系。近年来，围绕全过程预算管理的主要内容和环节，先后出台了预算绩效管理系列制度和实施细则，全过程预算绩效管理制度框架基本建立。一是事前评估。北京、山东、上海、广东等地已经修订或制定了新增重大政策和项目事前绩效评估管理办法。二是绩效目标管理。2015年印发的《中央部门预算绩效目标管理办法》和《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》形成了绩效目标管理的基本制度，2021年8月印发的《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）》进一

步规范了部门预算项目支出绩效目标管理的操作细则。广东省建立了“三全、三化、五同步”的绩效目标管理体系。财政部编制了中央部门绩效指标和标准手册，并嵌入到预算管理一体化系统。三是绩效运行监控。《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》《中央财政预算执行动态监控管理办法》形成了预算执行和绩效运行“双监控”的基本制度。四是绩效评价与结果运用。《项目支出绩效评价管理办法》完善了项目支出绩效评价的基本制度。广东、山东、上海等地出台部门预算绩效管理办法，形成了部门整体支出绩效评价的基本框架。北京、山东、江苏、四川等地出台绩效评价结果运用办法，形成了反馈与整改、报告与通报、向社会公开、与考核挂钩、与预算挂钩等绩效结果运用机制。

（三）构建了全覆盖预算绩效管理体系。近年来，预算绩效管理从一般公共预算向其他“三本”预算不断拓展，全覆盖的预算绩效管理体系初步形成。一是一般公共预算。《关于加强政府投资基金管理 提高财政出资效益的通知》《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》《关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见》等制度和办法印发，涉及一般公共预算等财政资金的政府投资基金、主权财富基金、政府和社会资本合作（PPP）、政府采购、政府购买服务、政府债务项目绩效管理制度日趋完备。二是政府性基金预算。各地开始探索政府性基金政策层面和项目层面的预算绩效评价和管理机制。如上海市印发了《上海市政府性基金预算绩效管理办法（试行）》等。2021年，财政部印发了《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》，探索形成了符合政府性基金特点的专项债券项目绩效管理办法。三是国有资本经营预算。近年来，全方位、全过程、全覆盖

的国有资本经营预算绩效管理在探索中不断完善。2016年，财政部印发《中央国有资本经营预算管理暂行办法》，明确“中央国有资本经营预算应当实施绩效管理”。各地各部门也积极探索，如江苏省印发《江苏省省级国有资本经营预算支出绩效目标管理办法》，规范国有资本经营预算支出绩效目标管理。国务院国资委印发《中央国有资本经营预算支出执行监督管理暂行办法》，为开展绩效运行监控和绩效评价提供了基本框架。四是社保基金预算。福建、浙江、云南、广东、辽宁等地不断推进社保基金预算绩效管理体系，从2019年开始，国家医保局对全国601个统筹区的各项医保基金运行情况开展评价工作。辽宁省于2020年出台《辽宁省社会保险基金预算绩效管理办法（试行）》，建立了分险种、全过程、多部门的社会保险基金预算绩效管理体系。

（四）实现了预算绩效治理协同高效。形成了党委政府统筹领导，财政部门组织协调，各部门主责落实，人大、政协、审计、纪检监察等协同监督，社会第三方广泛参与的协同联动机制。一是法律保障更加有力。新《预算法》确立了预算绩效管理的法定要求，《预算法实施条例》进一步明确了预算绩效管理的职责划分、监督和考核制度、报告制度等，为制定专门的预算绩效管理法律、法规、规章奠定了基础。二是责任机制更加明确。预算绩效管理从财政部门一家“独唱”走向全员“合唱”，形成了财政部门 and 预算部门职责清晰、各有侧重、相互衔接的主体责任机制。三是运行机制更加顺畅。从“办事”“花钱”两张皮，走向业务和财务融合一体化，形成了事前、事中、事后的闭环运行机制，形成了“全面论”和“重点论”相统一的工作方法，即绩效目标、监控和自评全覆盖与重点审核、监控和评价相结合的机制，形成了单

位自评、部门评价和财政评价各有侧重,相互衔接的评价机制。四是协同治理基本成熟。绩效理念融入政府治理的每一个单元,融入资金流向的每一根血管末梢,从财政管理的“小循环”纳入了政府治理的“大循环”,形成了预算绩效信息与预算安排、政策调整、管理改善相挂钩,与工作考核、政府绩效考核、干部考评、人大审查监督、审计监督、问责公开相衔接的协同治理机制。五是参与机制更加规范。《财政部关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》和《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》为引导和规范第三方机构从事预算绩效评价业务,严格第三方机构执业质量监督管理提供了基本规范。

(五)实现了预算绩效管理创新突破。近年来,各级政府、各部门、各单位根据实际情况积极推动重点领域绩效管理的探索试点,实现了系列突破。比如,国家层面积极推动扶贫项目资金全过程绩效管理,打造了预算绩效管理的标杆和样本;开展基于绩效、诚信和能力的科研管理改革试点;优化教育经费使用结构,加强教育经费绩效管理等。各地区也根据实际,锐意改革,做出特色,形成亮点。比如,北京市打造了全成本预算绩效管理“北京模式”,广东省健全绩效目标和指标标准体系,深化全公开改革;山东省着力推动部门全过程预算绩效管理改革;云南省打造了激励约束型绩效管理模式等。

### **预算绩效管理的更高要求**

党中央、国务院、全国人大高度重视预算绩效管理工作,对“十四五”预算绩效管理提出了更高的要求。“十四五”规划5次提及绩效,24次提及评估,20次提及评价(包括1次后评价)。“绩效”、“评估”、“评价”前所未有地成为第二个百年奋斗征程开年的高频词语。2021年3

月印发的《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》提出“推动预算绩效管理提质增效”。2021年12月召开的中央经济工作会议要求“积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续。”紧接着召开的全国财政工作会议强调“强化预算约束和绩效管理，提高财政支出的精准性有效性。”

与“二〇三五年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化”要求相比，全面实施预算绩效管理改革还在路上，还有很多艰巨的任务需要完成，比如：政府、部门、政策和项目层面预算绩效管理系统性、整体性、协同性有待加强；重大政策全过程预算绩效管理的整体性、前瞻性和可持续性有待强化；事前评估和事后评价质量效果有待提高；物有所值绩效理念有待进一步牢固树立；预算绩效管理制度体系和治理效能有待提升等。

### **开拓预算绩效管理新境界**

2022年是全面实施预算绩效管理的收官决胜之年，也是“十四五”规划的关键之年，预算绩效管理要站在新的起点上，深度融入预算管理：让绩效信息在预算决策中发挥决定性作用，成为衔接政策和预算的桥梁，成为政策落地和国家治理效能发挥的强有力工具。

（一）树立全面预算绩效管理观念，融入政府治理“大循环”。预算体现国家的战略和政策，反映政府的活动范围和方向。全面预算绩效管理以战略为导向，将政府的人、财、物等资源，将业务工作、财务收支全部纳入预算管理体系，实现了战略、预算与绩效的系统集成。预算绩效管理工作要牢固树立大局观，将落实党中央、国务院重大决策部署作为预算绩效管理重点，实现“以政领财、以财辅政”。要将预算绩效管理作为“一把手工程”，纳入重大决策事项范围，发挥预算绩

效在政府治理中的基础和支柱作用。将新增重大政策和项目事前绩效评估和事后绩效评价纳入“重大政策事前评估和事后评价制度”体系；将预算绩效管理各环节和政府绩效管理体系衔接融合。提高预算绩效结果在政府绩效考核中的权重，逐步实现“一个部门、一本预算、一份绩效”。人大要进一步完善预算审查与绩效审查“双审查、双监督”机制。审计机关要强化对预算绩效管理工作的审计监督，积极开展绩效审计。

（二）深化全方位格局，提高预算绩效管理系统性。深化全方位预算绩效管理要将改革重点转到系统集成、协同高效上来，增强政府、部门（单位）、政策和项目层面预算绩效管理的系统性、整体性和协同性，从“自下而上”转向“自上而下”，探索建立政府、部门层面的绩效计划制度，将绩效管理作为加强对预算编制宏观指导的有力工具。一是政府层面。从党委政府的战略目标出发，按照计划、方案、项目、资金的逻辑先后顺序安排预算。攻克财政运行综合绩效评价“制高点”，实现财政运行综合绩效评价和政府绩效考核有机衔接、相互补充。二是部门层面。强化政府战略目标与部门整体目标、跨部门目标、一级项目和二级项目目标之间的衔接。三是政策和项目层面。理顺政府预算、部门预算和支出政策、项目之间的纵横交错关系，以战略目标为导向，引入零基预算和成本效益分析等方法，提高政策选择科学性、政策设计的精准性、政策执行的有效性、政策效果的可持续性；从技术和实施方案优选入手，优化项目配置，提高资金的配置效率和使用效益。

（三）强化全过程闭环，更好发挥绩效信息的决定作用。强化全过程预算绩效管理的关键是实现绩效管理与预算管理全过程的深度融合，让绩效信息对预算决策发挥决定性作用。一是严格事前绩效评估。

将事前绩效评估作为项目入库和预算安排的必备要件，按照“谁申请资金，谁做好可行性论证”，“谁分配资金，谁做好事前绩效评估”的原则，理顺可行性研究与事前绩效评估的关系，做好事前绩效评估和立项论证、预算评审、项目审批的衔接，积极推动成本效益等分析方法在事前绩效评估中的运用，完善立项评估决策机制。二是强化绩效运行监控。将绩效运行监控从项目向政策、部门整体和政府层面拓展，实现预算执行和业务监测评价的衔接。三是提高绩效评价质量。提高绩效自评水平，提高抽查复核和重点绩效评价质量，在绩效评价中树立“物有所值”理念，突出经济性、效率性、效益性、公平性和可持续性的测量、分析和评判。四是强化全过程绩效结果运用。将事前绩效评估、绩效运行监控和绩效评价的结果等绩效信息运用于政策调整、管理优化、预算安排、人员激励、问责监督等方面。探索预算报告和绩效报告统一的预算绩效报告制度。

（四）拓展全覆盖体系，健全绩效管理制度办法。加快实现预算绩效管理覆盖“四本预算”。分类探索一般性转移支付、共同事权转移支付和专项转移支付预算绩效管理体系。完善各类政府投融资活动的绩效管理，实现全过程跟踪问效。健全覆盖政府性基金、国有资本经营预算和社保基金预算的预算绩效管理制度，要以预算资金为主线，明确预算资金分配和使用主体职责，涵盖收支政策和预算项目，融入预算管理全过程，追踪到资金使用末梢。

（五）加大资源统筹力度，实施中期预算绩效管理。增强绩效管理的前瞻性和可持续性，在政府、部门、政策和项目层面探索实施中期绩效框架。将中期绩效框架和国民经济与社会发展中长期规划、五年计划以及部门事业发展规划相衔接，设立中长期绩效目标。将财政

支出与中长期绩效目标相衔接，探索政府和部门中期绩效评价与报告制度，对绩效目标的实施结果进行定期监督和审查。

（六）强化物有所值理念，推动全成本预算绩效管理。深化预算绩效管理目标管理，着力解决成本“虚化”、质量“弱化”、效益“软化”等问题，引入成本效益分析等方法，将成本质量和效益理念融入预算绩效管理全过程，实现公共服务标准、财政支出标准和成本定额标准统一，实施全成本预算绩效管理，进一步发挥绩效评价在支出标准建设、公共服务标准制定、管理改善、政策调整、成本规制等方面的积极作用。建立成本预算绩效管理制度体系；编制适合我国国情的成本效益分析指南，拟定标准化的成本预算绩效分析框架；建立以成本数据为基础的定额标准体系，实现财政定额标准、支出标准和公共服务标准衔接。

（七）加强配套改革支撑，夯实软硬件基础设施。推进预算绩效管理立法。依托预算管理一体化系统，充分利用大数据等现代信息技术，推动预算绩效管理信息化、智能化。完善中期财政规划、政府收支分类、项目支出标准、国库现金管理、政府财务报告等综合配套改革。提升第三方机构参与预算绩效管理能力，加强监督管理。