



专家视角

第 03 期 总第3期 2015年7月30日

本期焦点

①

北京市预算管理制度
改革：趋势与特征

②

预算绩效目标管理：
问题与对策

③

从《预算法实施条例（征求意见稿）》看绩效成果应用

北京市关于深化预算 管理制度改革的实施意见

■ 北京市财政局预算处处长 马祥伟

一、北京市预算管理制度改革的路线图和时间表

根据中央《深化财税体制改革总体方案》、国务院《关于深化预算管理制度改革的决定》，北京市于2015年5月29日制定出台《关于深化预算管理制度改革的实施意见》（京政发[2015]27号，以下简称《实施意见》），指导推进北京市预算管理制度改革。

《实施意见》以坚持首都城市战略定位，疏解北京非首都功能，构建“高精尖”经济结构，建设国际一流的和谐宜居之都为导向，以“遵循现代治理理念、划清市场和政府的边界、着力推进预算公开透明、协同推进重点领域改革”为原则，牢牢把握全面规范、透明预算、提高效率的改革方向，研究设计了2014-2016年预算管理制度改革26项重点任务，对于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安具有重要意义。

从“路线图”看，预算管理制度改革是新一轮财税体制改革的“突破口”，为下一步完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度两大任务打好基础。

从“时间表”看，2015年是关键之年，要在预算管理制度改革上取得成效，到2016年基本完成改革各项重点工作和任务，并最终在2020年基本建立现代财政制度。

二、北京市预算管理制度改革措施的主要特点

第一，突出“全”字，以建立全口径预算为重点，完善政府预算体系。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算之间的统筹力度，将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算。

第二，突出“明”字，以提升政府管理水平为重点，加快建立公开透明的预算制度，进一步扩大公开范围，细化公开内容，增加公开事项，加大财政政策、预算绩效、政府采购情况等公开力度，主动回应社会关切问题。

第三，突出“实”字，以改进预算控制方式为重点，建立跨年度预算平衡机制。建立跨年度预算平衡机制，实施中期财政规划管理。以环保、水利投资运营、义务教育等重点领域作为切入点，编制三年期滚动规划预算，促使部门规划与中期财政规划相衔接。

第四，突出“统”字，以完善资金投入机制为重点，全面优化财政支出结构。取消支出挂钩事项，对农业、教育、科技、文化、卫生、社会保障等重点支出统筹安排，优先保障。统筹保障重点事项，建立财政资金支持北京非首都功能疏解和产业结构优化升级的引导政策。创新资金投入和管理模式，推广运用 PPP、政府购买服务、竞争性分配资金、股权投资、基金、贴息、注入资本金等新型方式。完善转移支付制度，优化转移支付结构，提高一般性转移支付规模和比例。积极落实京津冀协同发展战略，研究建立促进产城融合发展的投融资支持机制及共建共享财税利益共享机制。

第五，突出“严”字，以强化预算约束为重点，夯实预算执行管理。硬化预算约束，年度预算执行中除应急支出外，一般不出台增支政策。盘活财政存量资金，定期清理压缩结余资金规模，将盘活存量资金与预算安排挂钩。规范国库资金管理，加快推进国库集中支付改革。健全预算绩效管理机制。2015 年对市级所有部门实行全过程预算绩效管理，扩大事前评估范围，将重大民生政策落实情况、大额专项资金使用情况等作为绩效评价重点。建立市和区县的绩效管理综合评价制度。将绩效评价结果作为下一年度预算安排和分配转移支付额度的重要依据。

第六，突出“稳”字，以防范财政风险为重点，加强地方政府债务管理。规范政府举债行为，建立以政府债券为主体的举债融资机制。建立健全债务风险预警、应急处置、政绩考核等相关制度，强化财政资金监管。

预算绩效目标管理之现实意义

■ 北京市财政局绩效考评中心副主任 王 罡

预算绩效目标管理，就是在预算申报环节要求预算部门申报绩效目标，目标内容包括需要多少公共资金、资金投入后的直接收获、实现多少公共价值、公共价值是否具备可持续性。在编制预算时，申报科学合理的绩效目标，可以有效克服“公共资金不要白不要，用钱不问效”的状况，以及财政资金分配缺少科学的方法和管理粗放的问题。根据申报的绩效目标对财政资金使用过程中加强跟踪，在资金使用后对照目标进行评价，可构成完整的预算绩效管理体系。

预算绩效目标管理是整个预算绩效管理体系的重中之重。由绩效目标衍生出的绩效指标以及对照绩效目标设计的绩效评价标准和评价标准，都必须以科学合理的绩效目标作为基础和前提，可以这样说，没有绩效目标，就不可能有评价指标，也不可能有绩效评价。脱离了绩效目标的绩效评价，将成为无源之水，无本之木。

目前，北京市预算绩效管理使用的绩效目标框架，重点关注了资金投入的直接收获和实现的公共价值，即产出和效果，是国际通用的形式。在现阶段，绩效评价指标体系又关注了目标决策、过程管理和投入后的直接收获和公共价值，即决策、管理和绩效。北京市力推的绩效目标审核环节的事前绩效评估，主要关注的是资金投入的相关性、效率、效益和可持续性。我们不难看出，这其中还存在着一定程度的脱节，不是非常的匹配。如何将绩效目标、绩效指标、绩效标准和绩效评价指标几个方面有机地结合起来，使目标管理、跟踪管理和评价管理用同一套框架统一起来，应该成为下一步开展工作和研究的重点。

部门整体支出绩效目标设定中存在的突出问题

■ 源隆会计师事务所总经理 张欣

在对部门整体支出开展绩效评价中我们常常会发现，由于部分单位预算绩效管理意识尚未完全树立，在部门整体绩效目标设定时未进行充分的调研与论证，且未根据绩效评价工作的要求设定部门整体绩效目标，导致部门整体绩效目标设定存在的问题，主要有：

1. 设定部门整体绩效目标时，简单将年度工作计划或总结中的相关内容照搬，混淆了工作目标与绩效目标。

2. 对指标体系之间的系统性与逻辑性认识不够充分，未能清晰分辨产出数量与质量之间的差异、社会效益与经济效益之间的不同，导致指标对应关系错位。

3. 效益指标存在不相关性，部分指标与其他部门支出绩效存在交叉重叠。一些部门在设定效益指标时，要么只在逻辑上进行推定，实际支撑材料难以寻找；要么“胡子眉毛一把抓”，把可见的直接或间接效益都纳入进来，使支出效益远大于本他部门实际效益，在一定程度上夸大了本部门效益。

4. 指标量化不足，只以定性指标描述，如“降低成本”、“方便居民生活”、“提高社会效益”等表述，难以在实际评价中把握。

5. 整体指标层级偏低，未能体现部门整体指标的重要性与综合性。部分部门沿用项目绩效目标的模式来设定部门整体支出绩效目标，或者把项目绩效目标简单堆积一起，或者把项目绩效目标的量化目标汇集到一起，使部门整体支出绩效目标中包含过多的难以反映部门整体工作的单项指标，而忽视了能够反映部门整体工作的重要指标或综合性指标。

部门整体支出绩效目标设定中存在的上述问题，不仅会影响部门财政支出绩效的提高，而且还会影响绩效评价的顺利开展与评价结果的客观公正。

强化绩效目标管理理念， 提升绩效目标编制

■ 中央财经大学财经研究院教授 博士生导师 童伟

绩效目标是引导项目内容设置、活动优先序安排、预算资金配置的基础。然而，在长期的绩效评价实践中我们发现，绩效目标设定相对完整与准确的项目极为少见，绝大多数公共项目都存在绩效目标不清晰，与项目内容相关度较低，目标设定过于宽泛，不利于管理与评价等问题。例如，某医改项目将其绩效目标设定为：“改善患者就医环境，促进医疗水平发展，提高医院综合医疗能力。”

这样的绩效目标是最为典型的三无目标：无项目特色，无部门特征，无时效特点。既可以适用于基础设施建设类项目，也可以适用于设备购买项目；既可以适用于北京的医院、也可以适用于上海的医院；既可以适用于过去时段，也可以适用于未来年度。既不具有保障项目决策与国家发展战略和公共政策相一致的指导意义，也无约束项目资金按政策优先方向配置的实际功能，更无针对结果进行考评的细化量化指标。

这样的绩效目标看似没有错误，实质却贻害无穷。正是因为绩效目标的不明确、不清晰，才导致项目内容不匹配、实施方案不科学、管控措施不严密、资金安排不合理，使稀缺而宝贵的财政资金面临巨大的投入风险，既不能很好地匹配国家战略与公共政策优先方向的实施，也无法带来良好的产出与结果，而这正是导致我国预算支出绩效长期难以提高的主要原因之一。

由此，依照《中央部门预算绩效目标管理办法》，对绩效目标的设定、审核、批复、调整与应用予以全面规范，强化绩效目标管理理念，提升绩效目标编制要求，提高绩效目标评价权重，就应成为我们开展绩效评价必须予以重视与解决的首要问题。

浅评：从《中华人民共和国预算法实施条例(修订草案征求意见稿)》看绩效成果的应用

■ 北京市人大常委会预算工作委员会副主任 刘星

新《预算法》修正案征求意见稿由国务院法制办6月24日公布，将于7月23日截止公开征求意见预算法实施条例稿。从当前征求意见稿来看，该意见稿进一步加强了预算绩效管理的实施及成果的应用。

第十七条 预算法和本条例中下列用语的含义：绩效评价，是指根据设定的绩效目标，运用科学合理的绩效评价指标和评价方法，对预算支出的经济性、效率性、效益性等进行的客观、公正的评价；

评：在本条中明确了绩效评价的定义，强调了要运用科学合理的绩效评价指标和方法对预算支出的“三性”开展此项工作

第三十二条 各级政府编制年度预算草案的依据：最近年度决算和有关绩效评价结果、上一年度支出预算执行情况和本年度支出政策调整等。

评：首次明确了预算的绩效评价结果是各级政府预算草案编制的依据之一

第三十三条 各部门、各单位编制年度预算草案的依据：本部门、本单位最近年度决算和有关绩效评价结果、上一年度预算执行情况、结转和结余资金情况以及本年度预算收支变化因素；

评：首次明确了预算的绩效评价结果是各部门、各单位预算草案编制的依据之一

第三十七条 绩效目标，是指预算资金在一定期限内计划达到的产出和效果。绩效目标应当指向明确、细化量化、合理可行，并同预算资金相匹配，是预算编制的重要内容和依据。

评：明确了绩效目标本身就是预算编制的重要内容和依据，为绩效预算奠定了基础

第四十六条 各级政府财政部门应当建立和完善以绩效为导向的项目支出预算评审制度。各部门、各单位应当按照本级政府财政部门的规定开展预算评审。

评：明确了财政部门和各支出部门都要建立以绩效为导向的项目支出预算评审制度，这是未来财政预算管理的一个重要变化

第六十条 预算执行中，政府财政部门的主要任务是：（九）组织和指导预算资金绩效监控、绩效评价，充分应用绩效评价结果；

评：明确了财政部门在预算执行中的绩效管理职责和任务

第六十一条 预算执行中，各部门、各单位的主要任务是：（二）实施绩效监控，开展绩效评价，充分应用绩效评价结果，提高资金使用效益；（四）汇总本部门、本单位的预算执行情况，定期向本级政府财政部门报送预算执行情况报告和绩效评价报告。

评：明确了部门和单位在预算执行中的绩效管理职责和任务

第一百零五条 各级政府、各部门、各单位应当充分利用决算数据开展绩效评价工作。

评：强调了决算在绩效评价中的应用、地位和作用

总之，通过征求意见稿的阐述，可以看出强调了绩效工作在预算管理中的全过程体现，同时也强调了各级、各部门、单位的绩效管理权力和职责。

名词解释

预算评审：

预算评审是预算管理的重要组成部分，是提高预算编制质量，优化预算资源配置的重要手段。预算评审的内容主要包括完整性、必要性、可行性和合理性等方面。

完整性主要是项目申报程序是否合规，项目申报内容填写是否全面，项目申报所需资料是否齐全等。

必要性主要是项目立项依据是否充分，与部门职责和宏观政策衔接是否紧密，与其他项目是否存在交叉重复等。

可行性主要是项目立项实施方案设计是否可行，是否具备执行条件等。

合理性主要是项目支出内容是否真实、合规，预算需求和绩效目标设置是否科学合理等。

—— < 关于加强中央部门预算评审工作的通知 > (财预 [2015]90 号)

新进专家推荐：

王泽彩，财政部财政科学研究所办公室主任，研究员，制度经济学博士。中国财政学会理事，中国财政学会绩效管理研究专业委员会副主任委员兼秘书长。先后出版著作 7 部，参加国家级、省部级课题和世界银行、亚洲开发银行等课题 50 余项。



主 编：陈志环

本期编辑：童 伟

智库成员：（按姓氏笔画）

马晓薇 王泽彩 王 罡 牛建英 刘 星 祁化森 负晓哲

宋世伟 陈 婷 陈志环 姜 竹 郭文杰 童 伟 魏鹏举

支持单位：北京市人大预算工作委员会

主办单位：北京中景瑞晟绩效管理与评估服务中心

邮 箱：bjzjrsjx@163.com

地 址：北京市海淀区文慧园北路8号庆亚大厦713室

邮 编：100086

电 话：010-62218461 62218296 13701311644

网 站：bjzjrs.org

微信公众号：北京中景瑞晟绩效管理与评估服务中心