



你关注信息 我提供视角  
你阐述观点 我搭建平台

# 专家视角

第 04 期 总第4期 2015年9月

| 内部交流 |

## 本期焦点

1

绩效意识是预算改进的起点

2

项目支出事前绩效评估

# 讲求绩效是改进 预算制度的逻辑起点

■ 财政部财政科学研究所研究员 王泽彩

党的十八大以来，上上下下形成了一致共识，即财政是国家治理的基础和重要支柱，预算是公共财政的基石。按此推理，预算绩效无疑是公共财政活的灵魂。新修订的《预算法》明确了讲求绩效的理念，在我国经济社会发展史上首次写入法典，奠定了新时期强化预算绩效管理的法理基础。从预算绩效、公共财政和国家治理三者之间关系看，“讲求绩效”是依法治国的内在要求，是现代财政制度的本质特征，是改进预算制度的逻辑起点。

预算绩效是政府绩效的重要组成部分，它直接反映政府行政运行的产出效率。讲求绩效是国家治理的内在要求和现代财政制度的本质特征。在当前财政收入增速放缓、公共需求刚性增长的背景下，尤其是要注意研究公共财政资源配置效率。一是要加快修订完善相关法律，

提升预算绩效管理的法律支撑层次。由于法律所具有的相对稳定性和权威性，为了降低改革的阻力，顺利推进绩效预算改革，市场经济国家通常借助于立法手段，以法律的形式将各方的权利和义务固定下来。按照依法理财、科学理财、民主理财的总体部署，立足我国基本国情的客观需要，启动预算绩效管理法的起草准备工作。同时，修订农业法、教育法、义务教育法、科技进步法，取消与财政收支挂钩的法律规定。二是要加快研究建立预算绩效指标体系，完善预算绩效评价指标体系，使其覆盖所有预算部门和单位、所有财政性资金。在预算编制、执行和监督全过程植入“绩效”理念。当前，要加快推进农业、科技、教育、医疗卫生、交通、水利、社会保障等重点行业的预算绩效指标和评价指标体系建设，构建覆盖所有行业、所有业务的共性和个性相结合的预算绩效指标和评价指标体系。三是要创新管理制度，完善预算绩效管理的制度体系。加快推进权责发生制政府会计改革，真实、完整、全面地反映政府绩效。积极推进绩效目标管理，建立事前、事中、事后通盘连接的闭环管理系统。积极培育和发展第三方评价机构，提高绩效评价的公信力。同时，加强对第三评价机构的培训，使之成为预算绩效管理能力建设的有效补充。四是实施激励相容政策，建立绩效评价结果应用和问责制度。创新预算编制方法，建立绩效评价结果与预算编制紧密结合的激励约束机制。按照规定，建立“谁用款、谁负责”的预算绩效终身责任追究制，加大绩效评价和监督检查结果的应用，督促预算部门和单位切实承担起预算绩效管理的责任。要定期或不定期向社会发布预算绩效评价报告，在强化绩效审计和人大监督的同时，自觉接受公众、媒体的监督。

总之，讲求绩效是改进预算制度的逻辑起点，是新常态下建设现代财政的重大举措，是依法治国、依法执政、依法行政的现实需要。在全社会树立绩效理念，凝聚绩效管理共识，完善绩效管理立法，健全绩效管理制度体系，严格绩效终身问责制，必将助力现代财政目标的实现。

# 市人大代表进一步参与 2016 年市级项目预算事前评估工作

■ 北京市人大常委会预算工作委员会提供

2015 年 9 月，市十四届人大常委会第二十一次会议听取市政府关于“贯彻落实预算法、推进预算管理制度改革”议案办理情况的报告。市人大财经委员会针对办理报告提出了市政府要进一步完善全过程预算绩效管理体系的意见。市人大常委会预算工委也将以做好组织市人大代表参与事前评估工作为切入点，继续加强预算绩效监督工作，不断改进和完善工作方式方法，并对 2016 年的事前评估工作提出新的要求，主要体现在以下几个方面：

一、进一步扩大评估规模。在评估项目数量适当增加的基础上，重点选取申报资金数额较大的项目，增加评估资金总额。

二、事前绩效评估项目的选取不仅要符合《预算法》中关于预算安排的规定，而且要充分吸收代表关心的京津冀协同发展、大气污染治理、交通等领域市级项目支出方向的意见。

三、扩大参与代表的范围。在代表选取方面，主要以比较了解、熟悉财政预算工作的财经代表小组成员为主，并邀请市人大各专门委员会驻会的副主任委员以及平时较为关注财政预算监督工作的非财经代表小组成员的代表参加此项工作。

四、做好代表培训工作，提高代表的预算审查能力。预算工委将于 10 月 13 日 -14 日组织开展财经代表小组预算审查监督业务培训工作，重点讲解全过程预算绩效管理和市级项目支出事前绩效评估工作。

五、增加评估结果反馈环节。一方面，要求财政部门及时向参与评估工作的市人大代表反馈评估结果，便于人大代表及时了解项目的最终评估结论及所提出意见的吸收采纳情况；另一方面，财政部门要及时向市人大财经委员会和财经代表小组反馈事前绩效评估整体工作情况，包括事前绩效评估工作报告、所有纳入评估的项目最终评估结果清单等，提交年底召开的 2016 年市级预算（草案）初步审查会议。

# 事前绩效评估与财政投资评审的关系简述

北京市预算会计研究会副会长兼秘书长 马晓薇

为了加强财政资金分配的科学性合理性和预算编制的准确性，在部门预算编制中采取了事前绩效评估和财政投资评审等方法，两种方法虽然都是在预算编制前期实施，但作用还是有区别的。

**事前绩效评估：**指在预算编制时，财政部门根据部门战略规划、事业发展规划、项目申报理由等内容，通过委托第三方的方式，运用科学、合理的评估方法，对项目实施必要性、可行性、绩效目标设置的科学性、财政支持的方式、项目预算的合理性等方面进行客观、公正的评估。目前在实施过程中，在委托第三方进行评估的前提下，还引入了人大代表和政协委员参与的模式。

**财政投资评审：**指财政部门为加强财政资金管理，提高财政预算编制的科学性、准确性，运用技术手段对财政性资金投资项目预、决（结）算进行评价审查和专项检查的行为。财政投资评审是财政部门项目支出预算编制的重要环节和手段。

事前绩效评估和财政投资评审都是在预算编制阶段有效控制资金使用的有力手段。相比较而言，事前绩效评估更前置。事前绩效评估主要针对资金申报的必要性和可行性进行评估，解决财政资金对项目“支持与否”的问题，事前评估予以支持后，方可进入投资评审环节。投资评审重点控制资金支持规模，解决财政资金对项目“支持多少”的问题。

## 做好事前评估，紧握两个抓手

■ 西城区绩效考评中心主任 周培培

项目支出事前绩效评估（以下简称事前评估），是指财政部门根据部门战略规划、事业发展规划、项目申报理由等内容，通过委托第三方的方式，运用科学、合理的评估方法，对项目的相关性、预期绩效的可实现性、实施方案的有效性、预期绩效的可持续性、财政资金投入的可行性风险等方面进行客观、公正的评估。

事前评估能够提高财政资金的使用效率，促使预算部门重视起公共财政预算工作，加强预算的合理性和科学性。让纳税人的钱花在刀刃上。在事前评估工作过程中，应同时紧握业务和财务两个抓手对项目开展评估：

**首先，业务方面。**一是确定项目是否具有必要性，是否有相关文件支持或专家论证依据；项目的实施是否实际工作需要，是否存在立项的随意性。二是确认项目立项前的可行性研究报告等文件，项目是否具备实施条件，方案是否合理，是否充分预测了项目实施风险并制定了相应的防范措施。三是关注项目预期绩效目标的明确性、完整性及合理性，具体包括：绩效目标的设立是否可衡量、可量化；绩效目标设立是否完整；绩效目标的设立是否合理等。四是核实项目单位相关管理制度是否健全，项目负责人职责分工情况，项目实施过程中协调、监督、反馈机制的建立情况等。

**其次，财务方面。**一是评估预算支出内容与实施计划、项目预期绩效的相关性以及预算支出内容结构的合理性。二是评估预算编制过程中是否以相关政策文件为依据，预算金额是否准确，有无超出实际的预算项目。三是评估项目单位是否建立了专项经费管理办法，并明确经费审批权限。

# 财政预算事前绩效评估中 项目实施方案有效性评估的思考

■ 北京信息科技大学经济管理学院副教授 负晓哲

事前绩效评估是绩效预算管理过程中绩效目标管理环节的重要控制手段，解决的是钱该不该花，应该怎么花以及财政资金投入风险等问题，既能够一定程度防止钱花的不到位，又能够让财政资金发挥更大效益。事前绩效评估工作中，预算单位编制的项目实施方案是指导项目实施的重要依据，而实施方案中技术方案的科学合理性评估是论证项目预期实施质量的关键环节。

项目实施方案是对项目实施内容、预算编制、组织机构设置、技术方案等实施全过程的统筹安排，其中技术方案对项目实施所开展的活动以及所需资源的保障条件进行计划与说明，进而对项目实施过程中所涉及的人、财、物等基础设施条件进行合理安排，是项目实操性指导文件。对技术方案的科学合理性进行评估，首先可以通过技术方案中活动内容与项目目标匹配程度的评估，确保项目按照预期绩效目标开展；第二，通过提高技术方案中对项目开展所需关键资源全面性的评估，确保项目实施过程中资源的完备性；第三，通过技术方案中关键资源实现其预期作用的保障条件的评估，确保项目实施过程中涉及到的关键资源均发挥其预期作用，进而确保项目实施质量，充分发挥财政资金作用。

综上，论证项目技术方案的科学合理性，应主要围绕以下三面的问题来思考。一是实施项目所开展的活动是否有效；二是促进活动有效实施所需要的关键资源是否完全具备；三是使这些关键资源发挥预期作用的保障条件是否可靠。

主 编：陈志环

本期编辑：负晓哲

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](mailto: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](http://bjzjrs.org)

微信公众号：北京中景瑞晟绩效管理与评估服务中心