

基于绩效预算公共支出项目评价的实践应用

<http://www.criifs.org.cn> 2008年8月25日 查国波

摘要：绩效预算管理是在市场经济条件下，追求效益、以结果为导向的预算管理方法，也是公共支出管理理念的创新和变革。在社会主义市场经济不断发展和公共财政体制改革的今天，客观上要求我们在公共支出领域建立和完善绩效预算评价体系。党的十六大明确提出建立预算绩效评价体系。基于上述思想，在实践工作的基础上，对抗震安居工程专项资金的绩效评价进行探索和实践，同时提出在开展这方面工作的几点思考。

关键字：绩效预算 公共支出 绩效评价 城乡抗震 安居工程

## 一、绩效预算与公共支出绩效评价体系

绩效预算是在市场经济条件下政府为加强公共支出管理，提高资金使用效率和效益的客观选择，将政府预算建立在可衡量的绩效基础上，以结果为导向，将绩、效、预算三个要素有机结合起来预算管理方法。其中“绩”就是公共支出所要实现的目标和发展的方向，是评价的标准和内容；“效”就是在绩效管理过程中的执行能力和有效性，是绩效评价的核心和关键；“预算”就是在评价的基础上，以评价结果为导向进行结果反馈和利用。绩效预算不仅是一种预算方法，更是政府管理理念的变革和创新，是市场经济发展的客观需求。一般包括政府执政能力、组织结构以及公共支出三方面的绩效评价管理。其中公共支出绩效评价体系是绩效预算管理的基础和前提，也直接反映政府执政能力和组织结构的有效性和合理性。为此，促进绩效预算管理的全面开展，首先应该从公共支出绩效评价体系的研究入手，建立和不断完善公共支出绩效评价体系。公共支出绩效评价是指政府为满足社会公众需要而进行的资源配置活动与取得的社会实际效果之间的比较关系，主要体现为公共支出的经济性、有效性和效益性。

公共支出绩效评价体系是在市场经济不断发展的客观要求下而形成的一种国家财政管理职能，尤其在西方发达国家得到高度的重视和快速的发展。如美国、德国、英国、澳大利亚等国家的财政部都设立专门的财政支出评价与分析机构。在我国，随着社会主义市场经济不断发展和完善，建立和完善公共财政体制，强化公共财政支出管理，提高公共支出绩效水平，成为当前财政体制改革创新的热点。党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》报告中明确提出“健全公共财政体制，改革和完善预算编制制度，建立预算绩效评价体系，明确各级政府的财政支出责任”。为此，从国内外财政管理的理论和实践经验看，学习借鉴国外公共支出绩效管理的成功经验，通过不断的实践研究，建立一套符合国情、行之有效的公共支出绩效评价方法、评价指标体系和工作体系，改变过去传统的“重分配轻管理”的财政管理理念，大力推进财政绩效管理，具有重要的现实指导意义。基于上述的理念，在工作实践的基础上，从绩效预算管理的角度，对城乡抗震安居工程项目的绩、效以及评价体系三个方面进行实践性探索和研究，同时还提出一些思考，

为建立和健全符合国情的公共支出绩效评价制度抛砖引玉。

## 二、从战略规划的角度，合理确定公共支出绩效评价的目标

绩效预算管理由绩、效、预算三个要素构成，其中“绩”就是指公共财政支出所要到达的目标，正确的目标是行动的方向和远景。从战略规划的角度，合理确定公共支出绩效评价的目标，是开展该项工作首要解决的问题，直接关系到支出评价体系的有效性和可比性。它主要说明评价的对象做什么，解决哪些问题，达到什么目的等。按照财政专项资金管理要求，城乡抗震安居工程财政补助资金主要体现在资金分配和使用的合规性方面，即责任与控制，同时还兼顾对支出有效性的考评，即突出财务合规性，力争低投入、高产出，少花钱、多办事、办好事。

为此，为合理确定绩效评价目标和内容，从战略规划的角度进行如下的分析步骤：1. 首先对乌鲁木齐市地质结构和历次地震灾害情况进行了解和分析；2. 对全市住房情况进行全面普查和分析；3. 对国家和自治区有关城乡抗震安居工程的文件精神的学习。通过调研分析得出如下结论：一是新疆地处多震、强震地带，乌鲁木齐市是新疆的首府，人口密集，位于天山地震带中段，中强度地震比较频繁，地质结构比较复杂，曾多次发生6级以上的地震；二是经房屋普查鉴定，截至2004年我市现有住房57.17万户，住宅建筑面积5360万平方米，其中不符合抗震要求4.26万户，建筑面积243.5万平方米，尤其城郊四乡尤为突出；三是本着“防患于未然”，执政为民的指导思想，将城乡抗震安居工程建设纳入乌鲁木齐经济建设，确定每年市本级财政投入1000万元财政专项资金用补助，推动该项工作的全面开展；四是与自治区签订目标责任书，利用5年时间完成新建、改建103767户，加固改造6467户的责任指标，通过对已建不符合抗震要求的危旧房采用加固改造、拆迁新建、统一规划的方式进行改造，同时强化和督导新建城乡抗震安居工程的抗震设计，使全市住房抗震安全级数达到6级以上抗震要求。

## 三、强化绩效预算的过程控制，提高公共支出的绩效评价的有效性

绩效预算是一种追求效率，以结果为导向的预算管理方式。为此，绩效预算管理理念的核心就是“效”，即政府预算执行结果的有效性，它是预算绩效评价的基础和内容。一般情况下，公共支出绩效评价是通过对财政资金投入与产出效果的比较分析，在追求资金使用的合规性的基础上，重点研究政府为满足社会需求而进行资源配置和使用的效益。为提高城乡抗震安居工程绩效评价的有性，在严把公共支出的合规性的基础上，重点从以下几个方面加强该项目的绩效评价分析。

### （一）加强组织协调，提高项目执行的效率

成立以市长为组长，各区县政府和建设、发改委、财政、规划等20个相关委、办、局一把手为成员的城乡抗震安居工程领导小组，强化组织协调和指导工作。同时还组建项目具体实施的常设结构一城乡抗震安居工程领导小组办公室，办公室主任由主管经济建设的副市长担任，办公室成员由发改委、建委、财政等8个主要行政职能部门抽调10名专职工作人员组成，负责部署、监督、指导、协调我市城乡抗震安居工程各项工作。

### （二）建立健全工程质量监督制度，严把工程质量关

城乡抗震安居工程是为民办实事、办好事的民心工程，是党和政府执政为民的具体体现，能否把这项民心工程办好办实，工程质量是基础和关键，直接体现该项工作绩效评价的有效性和效益性。

在实施过程中，采取如下几个方面的措施：一是建立县、乡、村三级工程质量管理监督机构或配备专职质量监理人员，明确分工、各司其职，具体负责城乡抗震安居工程质量监督和管理工作。二是签订工程质量目标责任书，明确规定“谁主管、谁负责、谁承担责任”的工程质量监督管理职责。采取区县自查与重点抽样检查的方式，层层落实工程质量，实行工程质量追究责任制。三是建立健全工程管理制度，使质量管理工作有章可循。通过强化工匠技能培训，建立持证上岗制度；统一规划设计、完善施工审查制度，从源头上把好工程质量关；建立分阶段分项验收与竣工验收制度；编制和颁发《乌鲁木齐市城乡抗震安居工程质量控制实施管理办法》等措施，确保工程质量合规率达100%。

### （三）优化资金分配和使用，提高资金使用的经济性、效率性和效益性

公共财政支出绩效评价的内容比较广泛，其中资金分配和使用的绩效评价，无论从其内容、还是其权数来分析，都是最重要和直接的因素，它是公共支出绩效预算的基础和依据。一般对资金的分配和使用的绩效评价主要从经济性、效率性和效益性三个方面进行分析比较。经济性主要体现在支出结构的合理性，以克服分配不均而造成的浪费；效率性就是资金投入与产出比，以研究分析资金使用环节为重点，强调产出最大化；效益性就是公共支出所产生的效果，一般可从经济效益和社会效益两个方面来分析。

1. 以财政补助为契机，多渠道筹集资金，加大建设资金投入力度。以市级财政资金为基础，通过区县配套和居民自筹的方式多渠道筹集专项建设资金。从2004年到2007年乌鲁木齐市共筹集城乡抗震安居工程资金41171.38万元，其中市本级财政下达专项补助资金2800万元，其余为自筹和区县配套资金。

2. 引入激励机制，采用“以奖代拨”的方式划拨财政专项补助资金。按照市区两级政府签订的年度城乡抗震安居工程目标责任书，本着突出重点、合理优化的分配思想，按照区县工程完成情况采用“以奖代拨”的方式划拨专项补助资金。同时制定和下发《乌鲁木齐市城乡抗震安居工程建设专项补助资金管理办法》规范各区县专项补助资金的使用，严格把握资金使用的合规性和效益性。

3. 突出重点，分阶段有计划的实施。按照《乌鲁木齐市城乡抗震安居工程五年规划和实施方案》，将目标 and 责任分配到各区县，分阶段有计划的组织实施，在实施的过程中，针对每一阶段不同的目标，将进行政策性的倾斜，如前两年对乌鲁木齐县、达坂城区，而今年则重点在米东区。截至2007年，我市累计完成新建、改建抗震安居房110077户，竣工105305户，加固改造8569户，提前一年完成自治区下达的目标责任书。

### （四）强化宣传力度，提高全社会对防震减灾的认识

利用媒体、会议精神、培训班以及编写有关防震减灾的资料，教育干部群众深刻认识实施城乡抗震安居工程的重大意义，动员全社会都来关注和参加，大力推动乌鲁木齐市城乡抗震安居工程工作的全面开展。发放宣传材料10000份，制作宣传板报17块，宣传布标50幅，培训学习班10次。

## 四、提高绩效管理工作的几点思考

### （一）转变观念，强化思想认识，积极探索绩效预算在各部门的实践



绩效预算方法不仅是一种预算管理方法，更是政府管理理念的转变。由于长期受过去传统计划经济思想的影响，政府各部门在履行职能时还存在片面追求数量、速度的增长，而忽视提高公共服务水平和产品质量，对公共支出的合规性、经济性、效益性缺乏足够的认识和实践的思想。尽管目前在国内开展这方面的工作条件不够成熟，但作为一种公共管理思想的变革，我们应该从思想上转变观念，提高认识，在一些比较容易开展的领域进行理论研究和实践应用，为推行绩效预算管理提供坚实的理论基础和实践经验。

## （二）建立和健全相关制度建设，保障绩效管理在公共支出实践的应用

公共支出绩效管理是一个系统工程，是对传统管理理念和行为的变革，涉及到各方的利益，为此没有相应的制度监督和约束，是不可能得到推广和应用的。在大力推进公共财政支出体制的改革中，引入市场经济管理理念，建立预算绩效制度、绩效审计制度和绩效评价制度是保障绩效预算管理实施的基本制度环境。

## （三）在“金财工程”的基础上，建立完善绩效评价支持信息系统

绩效评价存在诸多不确定的因素，尤其是公共支出绩效的评价。在进行定量分析时要通过数学建模、统计分析等数学分析方法，要涉及大量的财经数据信息。靠人工是无法完成大量数据处理。为此，必须在现有“金财工程”的基础上，建立相关的预算绩效基础数据库、绩效评价信息交流与沟通机制和绩效评价分析系统，通过数据挖掘技术，以提高政府在绩效管理方面的收集、处理信息的能力，确保绩效预算评价的科学性和合理性。

## （四）不断完善和优化部门预算、国库集中支付等各项公共财政制度的变革，建立健全绩效预算审计制度

长期以来公共财政支出普遍存在“重分配轻支出”、支出监督力度缺乏，项目安排失控等问题。实行绩效预算必须与完善的公共财政制度改革相结合，要不断地强化部门预算，尤其是资本性支出预算，引入绩效预算审计，强化预算执行的合规性和执行结果的经济性和效益性的绩效审计。

## （五）建立和健全绩效预算评价体系绩效预算是以结果为导向的预算管理方法，其结果的

好坏评价直接体现到资金的分配。为此，建立和健全绩效评价体系就显得尤为重要。绩效评价体系是一项复杂的系统工程，从国内外的理论和实践经验来看，目前在国内开展此项工作可在以下几个方面入手：1. 建立人大、财政、审计部门参加的多层次的绩效评价管理结构，也可以引入社会监督机制。2. 以“经济性、有效性、效益性”为基本原则，建立科学合理的指标系统。3. 引入市场经济管理理论和分析评价手段，建立科学合理的绩效评价方法。如：战略管理、平衡记分卡以及期权理论等。

### 参考文献：

- （1）陆庆平. 公共财政支出的绩效管理（J）. 财政研究, 2003（3）.
- （2）焦柯闻. 政府投入的绩效评估（J）. 行政事业财务, 2000（5）.
- （3）霍素军. 财政支出绩效评价初探（J）. 财政监督, 2007（19）.

(4) 白景明等. 绩效预算与政府绩效评价体系的要点 (EB/OL) (2005-07) . <http://www.crifs.org.cn>.

(5) 范柏乃. 政府绩效评估与管理 (M) . 上海: 复旦大学出版社, 2007.

文章来源: 财会研究 (责任编辑: XL)