

DOI:10.12361/2661-3263-05-09-116083

# 建立政府预算绩效评价体系的思考

王爱莲

湖南鹏程会计师事务所有限公司, 中国·湖南 长沙 410000

**【摘要】**随着我国政府预算绩效评价制度的深入,财政部门对其进行了更多的关注,并将其作为一种有效的衡量指标。然而,我国财政预算绩效评价制度还不健全。为了进一步改进预算绩效评价工作,必须从预算绩效评价系统入手,构建一套新的预算绩效评价系统,以便更好地理解目前的预算绩效评价工作的优缺点,从而明确今后的工作重点和方向,并完善现行的预算绩效评价制度。本文对预算绩效评价指标体系的建立与运用进行了探讨。

**【关键词】**政府预算; 绩效评价体系; 构建策略

## Thoughts on the Establishment of Government Budget Performance Evaluation System

Wang Ailian

Hunan Pengcheng Certified Public Accountants Co., Ltd., Changsha 410000, Hunan, China

**[Abstract]** With the deepening of China's government budget performance evaluation system, the financial department has paid more attention to it and regarded it as an effective measurement indicator. However, China's financial budget performance evaluation system is not perfect. In order to further improve the budget performance evaluation, we must start with the budget performance evaluation system and build a new budget performance evaluation system, so as to better understand the advantages and disadvantages of the current budget performance evaluation work, so as to clarify the focus and direction of future work, and improve the current budget performance evaluation system. This paper discusses the establishment and application of budget performance evaluation index system.

**[Keywords]** Government budget; Performance evaluation system; Build strategy

政府预算绩效评价体系是评价体系、指标体系、方法和机制综合形成的一种评价体系,评价的科学性、实用性是评价政府财政支出绩效的一个重要前提。作为财政支出管理的一个重要内容,预算绩效评价系统以突出政府的效能与职责、以结果为导向、以满足公众的需要为目标,已经成为现代政府部门优化资源配置、提升政府效能、提升政府形象的重要工具。

### 1 预算绩效评价的概念

预算是政府执行政府责任的逻辑起点,是根据特定的政府政策、原则和程序制定的、由立法机关批准的财政收支计划。绩效是指组织、个人在一定条件、环境中完成某项工作的能力。在现代汉语词典中,“绩”是指结果,是可以量化的,“效”是指产生或达到的结果,从管理的观点来看,是指个人的经营行为及其对自身、他人、组织和社会的影响。预算绩效评价以预算民主为价值理性,即以达到最大限度地发挥财政资源的效率、改善社会整体素质和人民满意为目标。政府绩效评价的目的是全面、客观、公正地反映政府的财政预算情况,发现存在的问题,注重运用绩效评价的方法,制约政府的支出,提高政府的使用效率,以促进政府的有效运行。政府预算绩效评价是政府预算管理中的一个关键环节,它的个体素质与整个预算绩效的好坏有很大的关系,其评价质量是政府预算绩效评价工作的重要内容。因此,要在全面预算绩效管理的基础上,正确认识和解决预算绩效评价问题,使其发挥最优的作用。

### 2 构建政府预算绩效评价体系的基本原则

由于预算绩效评价涉及到的行业和部门太多,所以其设计的难度很大,对指标的建立精度、可操作性以及结果的反映都有很大影响。要建立一个科学、合理的地方政府预算绩效评价制

度,必须坚持以下原则:(1)系统性。政府财政支出复杂、覆盖面广泛,这就要求评价体系必须系统化,能够全面地反映整个评价的目标,能够全面、全局地反映出政府的财政支出的实际绩效,建立起一个相互独立、相互补充、互不重叠、逻辑严密的评价体系<sup>[1]</sup>。(2)切合实际。尽管预算绩效评价指标体系应全面、系统地反映各类支出的实际情况,但因其使用职能和用途的差异,存在着许多分类,无法以单一指标体系涵盖全部开支用途。因此,在设计指标时,要选择与绩效评价目标密切相关的指标,以便与绩效评价目标相结合。(3)科学。在建立绩效评价系统时,要遵循科学的原则,从宏观上与社会环境、经济发展规律相联系,从微观上与政府支出的本质、特点、规律相结合,全面、客观地反映出政府预算绩效评价的本质。(4)客观。客观性原则要求所设计的各项指标能够客观、真实地反映政府的财政支出状况,并尽可能地运用量化指标,避免过多地用定性的指标来描述,以使绩效评价更加客观,从而降低主观因素对绩效的影响。(5)经济性。经济性原则要求建立绩效评价系统时,要充分考虑实际的客观条件,既要考虑到费用,又要考虑到评价的效益,以便花更少的人力、物力、财力来进行评价,才能达到评价的目标。(6)分层原则。我国现行的政府预算绩效评价体系是一个复杂的体系,要从多个方面来体现我国现行的预算绩效评价制度,首先确立一个整体的指标,再按指标层层分解,从而形成一个多层次的绩效评价体系。(7)实践性原则。尽管许多定性指标与量化指标之间的关联度与合理性都较高,但在实践中难以实现,且数据难以收集,因而丧失了评价的价值。所以,在指标选取上,应选取更具操作性的指标。

### 3 地方政府预算绩效评价的基本流程

#### 3.1 前期准备阶段

在绩效评价的前期筹备阶段,主要有:成立绩效评价工作组、制定评价计划、发布评价通知。(1)建立一个绩效评价工作小组。评价工作组是以组织或执行机构为单位来决定的,通常由预算管理部门和业务部门的工作人员和有关部门的相关专家、学者、其他部门的工作人员和社会各界人士参与<sup>[2]</sup>。如有需要,可以选择或委托具有资质的社会中介机构参加。评价小组的工作人员,必须精通有关政策、理论和方法,有一定的财务管理基础知识,了解行业背景、发展状况、技术和政策;(2)制定绩效评价方案。评价小组在认真研究、充分准备的情况下,按照相关法规的要求,结合评价目标的特征,制定出一份详尽的绩效评价方案,并将其作为评价的指导。绩效评价方案的基本内容包括:提出评价指标和标准,并详细说明评价方法的使用情况;阐明评价的基本依据、其它有关信息及必需的工作环境。(3)发布绩效评价报告。绩效评价报告是评价单位与执行单位与被评价单位之间的交流,包括评价目的、评价对象、评价内容、评价任务、评价时间及有关规定。评价报告中所列的各项内容、要求必须清楚、明确,以便被评价机构按照要求进行相应的评价。

#### 3.2 具体实施阶段

在具体实施过程中,要从基础资料收集、基础资料审核、现场勘查、综合分析和评价四个方面进行。(1)基本信息搜集。评价工作组按照评价的需求和要求,对评价对象的基本情况、资金使用情况、管理措施和组织实施情况等进行全面的数据采集。(2)对基本信息的审查。评价小组将收集到的基础信息进行整理和审查,并对其真实性、指标的准确性、指标的一致性等进行核查。通过对被评价对象的基本信息进行审查,并根据工作的需要,确定所需的现场调查内容,为进一步开展现场调查做好充分的准备。(3)实地考察。评价小组到被评价单位实地考察,采取收集资料、听取汇报、发放问卷、广泛座谈询问、对照查证复核等方法,对相关情况和基本材料进行核查,从而获得第一手评价资料。(4)对评价进行全面的分析。评价工作组依据已获得的基本信息,并结合实地考察的相关情况,依据评价指标、评价标准和评价方法,对评价目标的绩效进行全面定量、定性和综合评价。

#### 3.3 形成评价结果阶段

评价的形成过程分为三个步骤:与被评价单位沟通、形成评价报告、提交评价报告。(1)与被评价单位进行交流。评价小组将评价结果的初步结果反馈给被评价单位,并与其协商。被评价单位对初步评价结果有任何不满意的,应当将有关的证据材料提交给评价小组。(2)编制绩效评价报告。绩效评价小组根据被评价单位的反馈,对评价结果进行讨论,进而得出最终评价结论,并根据规定的格式和要求编写绩效评价报告。(3)递交工作绩效评价报告。对绩效评价报告进行修订和完善后,将其作为一份完整的绩效评价报告,提交到各机构或各执行单位,并将其建档保存。从不同的绩效评价对象的视角来看,可以把绩效评价过程分为“绩效自我评价-绩效评价-再评价”的过程:首先,各部门的预算单位会对自己的工作表现进行自我评价,并将其与工作目标进行对比,汇报相应的工作表现,这是一种与单位自身评价相一致的自我评价。其次,以单位自身评价为依据,对各部门绩效考核结果进行全面评价,并对考核结果进行认真的分析,从而发现资金运用与管理中的不足,并提出改进与完善的建议。这个阶段主要是以各部门为主体,以内部评价为主。三是在部门绩效评价中,财政部门要加强指导、监督和检查,审核部门提交的绩效评价报告,根据审核情况、发现的问题、重点和难点组织实施考核,这是第三个环节,主要针对的是财政部门的重点抽查、复核和确认,是一种有重点、有针对性的绩效考核,旨在提升政府的绩效考核。

### 4 建立政府预算绩效评价体系的有效建议

#### 4.1 建立多元绩效评价体系

首先,提高一般民众的参与程度。第一,要在预算绩效评价系统中增加公众满意度测评指标的比重,促使预算部门建立更加科学、更加符合公众需求的绩效目标;第二,参考上海市闵行区“参与式预算绩效评价”的做法,组织一次民主的预算会,邀请参加的市民和市民代表就预算执行情况发表自己的看法,作为衡量预算单位绩效的一个重要指标。第三,利用社会公告栏和网络社交平台,对预算项目进行绩效评价,以拓宽公众参与的渠道,增加公众对政府绩效评价的参与度,从而使更多的公民能够以多元化的方式参与到绩效评价中来,从而有效地利用财政资源。其次,要加大对预算绩效评价的参与力度,逐步形成对预算绩效评价的主导作用。目前我国政府预算绩效评价主要是由政府主导的组织内部评价,或委托第三方评价机构进行,前者“自己评自己”“自说自话”的现象严重,影响了政府的权威性,而后者不能保证预算绩效的可信度。针对此问题,相关部门可以参照广东省的经验,构建“人大领导、财政部门协调、第三方实施”的绩效评价与监督机制。政府领导下的预算绩效评价体系,既有评价主体多样、评价手段丰富等特点,又能充分发挥人民代表大会的监督作用,促进预算评价工作的规范化、评价结果的真实性。最后,媒体在政府预算绩效评价中起着重要作用,媒体参与既可以全面、精细地进行信息披露,又可以实时追踪和播报预算绩效信息,为实施预算绩效评价创造了有利条件。因此,政府可以在全国范围内选择具有一定基础和能力的传媒从业人员,组建一支传媒团队,对公众进行监督与汇报的预算绩效评价工作,从而对一些受民众关注的工程项目进行及时汇报,从而实现公民的监督权。

#### 4.2 提高政府预算绩效考核主体的评价水平

预算绩效评价的主体评价能力,也就是评价对象的专业素质与专业技能,对预算绩效评价的成功实施起着决定性的作用。评价人员必须熟练运用预算绩效评价的方法和技术,掌握有关绩效信息的整理与分析、绩效评价报告的能力,理解国家战略和政策的执行效果,熟悉并运用大数据技术,使预算绩效管理智能化。为此,政府应从网上、线下两方面进行专业技能和业务培训,以提升在职预算绩效评价人员的工作水平。同时,要强化高校政府财政行政管理类专业的学科建设,在年度行政单位公务员考试中,对有关专业进行限制,并加大招生规模。预算绩效评价的对象既要有一定的保障,又要提高其在公务员队伍中的比重。此外,提出一种高水准的外部评价主体,确保其完备性也是不容忽视的一环。政府要充分吸纳、整合各行业、各领域的专业人才,并引进竞争淘汰制度,通过年度选拔优秀人才,既可以鼓励科研单位、专家学者开展研究与创新,又可以组建一支以专家和高校人才为主要评价对象的评价团队,健全外部评价体系。

### 5 结束语

总之,我国各省政府目前已初步建立了地方政府的预算绩效评价制度,并开展了持续的试点工作。但是,由于制度环境、组织技术、人员结构、利益关系等诸多因素的制约,使其在实施过程中出现了诸多问题,包括:预算绩效评价内容过于单一、制度不完备、指标体系不完善、评价结果不透明、结果运用不充分等,只有将“绩效”理念融入到公众与公众的力量之中,才能真正达到政府预算绩效评价的本意。

#### 参考文献:

- [1] 刘国永,夏和飞,俞顺良.地方政府财政运行综合绩效评价体系探索与实践[J].财政监督,2022(05):37-41.
- [2] 王泽彩.政府绩效应该怎么评[N].经济观察报,2020-10-19(004).