

全面预算绩效管理改革的制度供给与实施效果评估

李成鸿¹ 何彦明²

1. 扎兰屯市财政预算绩效评价中心 内蒙古 呼伦贝尔 162650

2. 扎兰屯市财政局 内蒙古 呼伦贝尔 162650

摘要：本文以内蒙古自治区扎兰屯市为研究样本，系统梳理其在构建“全方位、全过程、全覆盖”预算绩效管理体系过程中的制度供给逻辑与框架，并结合其 2023-2024 年度的绩效管理实践，对其实施效果进行多维度评估。研究发现，扎兰屯市通过顶层设计、分层推进、流程再造和结果应用等策略，初步形成了较为完整的制度闭环，有效提升了财政资源配置效率和公共服务质量。然而，在制度执行层面仍面临预算单位绩效意识薄弱、专业人才短缺、信息化支撑不足等挑战。本文据此提出强化主体责任、完善指标体系、深化结果应用、加强能力建设等优化路径，以期为基础地区深化预算绩效管理改革提供理论参考与实践借鉴。

关键词：全面预算绩效管理；制度供给；事前绩效评估；绩效评价

引言

十八届三中全会后，全面实施预算绩效管理被提升到国家治理现代化战略高度。《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出，3 - 5 年基本建成“全方位、全过程、全覆盖”体系，实现预算与绩效管理一体化，核心是从“重投入、轻产出”转向“重结果、讲绩效”，解决财政资金配置低效等问题，让资源精准投向关键领域。县级政府是政策与资金执行的末梢，其预算绩效管理成效关乎改革目标实现。但县级政府在制度、专业、技术等方面存在短板，全面推行面临困境^[1]。本文选取内蒙古扎兰屯市为研究对象，其出台了相关制度文件并开展大量实践。本文将梳理其改革制度供给体系，评估实施效果，进而提出优化建议。

1 扎兰屯市全面预算绩效管理的制度供给体系

扎兰屯市遵循中央、自治区及呼伦贝尔市的顶层设计，结合本地实际，构建了一个层次分明、内容完备、操作性强的预算绩效管理制度体系，为改革的全面推进提供了坚实的制度保障。

1.1 顶层战略设计：确立改革方向与总体框架

2023 年 3 月，扎兰屯市财政局印发《扎兰屯市关于全面实施预算绩效管理的意见》（扎财发〔2023〕33 号），这标志着该市预算绩效管理改革进入全面实施阶段。该《意见》作为纲领性文件，明确了改革的指导思想、总体目标和主要任务。其核心在于构建“三个全”的管理格局：（1）全方位管理格局：将政府预算、部门和单位预算、政策和项目预算全部纳入绩效管理范畴，

强调从政府整体、部门履职到具体项目的多层次绩效衡量。（2）全过程管理链条：建立了“预算决策有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用”的闭环管理机制，确保绩效理念贯穿预算管理始终。（3）全覆盖管理体系：不仅覆盖一般公共预算，还将政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算全部纳入绩效管理，并积极探索对政府投资基金、PPP、政府采购等领域的绩效管理。

1.2 关键节点制度：聚焦事前、事中、事后管理

1.2.1 事前：强化源头管控，建立事前绩效评估机制

2023 年 11 月，《扎兰屯市财政支出事前绩效评估管理办法（试行）》（扎财发〔2023〕192 号）的出台，填补了预算决策前端的制度空白。该办法明确规定，对拟新出台的重大项目和重大政策，必须开展事前绩效评估。评估内容涵盖立项必要性、绩效目标合理性、实施方案可行性、项目预算科学性和筹资合规性等五个维度，并提供了详细的评分指标体系。评估结论分为“予以支持”、“部分支持”和“不予支持”三种，并直接与项目入库和预算安排挂钩^[2]。这一制度将绩效关口前移，从源头上防止了“拍脑袋”决策和低效无效项目的产生，体现了“先评估、后入库、再安排预算”的科学理财理念。

1.2.2 事中：夯实目标基础，规范绩效目标管理

2023 年 4 月，《扎兰屯市预算绩效目标管理办法》（扎财发〔2023〕43 号）的发布，解决了“如何设定目标”的问题。该办法对绩效目标的分类（基本支

出、项目支出、部门整体支出)、设定原则(指向明确、细化量化、合理可行、相应匹配)、审核流程及应用进行了系统规定。它要求所有申请财政资金的项目都必须同步设定清晰、可量化的绩效目标,并将其作为项目入库和预算安排的前置条件。通过提供标准化的申报表和审核表,该办法极大地提升了绩效目标编制的规范性和科学性,为后续的绩效监控和评价奠定了坚实的数据基础。为确保绩效目标顺利实现,扎兰屯市建立了常态化的绩效运行监控机制。该机制要求预算单位定期(如每季度)对项目绩效目标的实现程度和预算执行进度进行“双监控”,并形成监控报告。监控内容重点关注绩效目标是否发生偏离、项目实施条件是否发生变化、预算资金支付是否与项目进度相匹配等关键问题。

1.2.3 事后:完善评价体系,推动结果应用

扎兰屯市通过《扎兰屯市财政局关于开展2023年度重点绩效评价工作的通知》(扎财发〔2024〕1号)等文件,以及2024年出台的《扎兰屯市项目支出绩效评价实施细则》(扎财发〔2024〕89号)和《扎兰屯市部门整体绩效评价实施细则》(扎财发〔2024〕90号),构建了“单位自评+财政重点评价”的双轨评价模式。特别是对社会关注度高、金额较大的项目进行重点评价,并明确将评价结果与下年度预算安排直接挂钩,对评价结果好的项目予以继续支持;对评价中发现存在问题的项目要求整改,对整改不好的相应调减、直至取消下一年度预算。这种硬性的结果应用机制,是硬化预算约束、提升资金效益的关键所在。

1.3 制度供给的逻辑特征

扎兰屯市的制度供给呈现出三个鲜明特征:(1)系统性:各项制度并非孤立存在,而是相互衔接、互为支撑,共同构成了一个有机整体。事前评估为预算编制提供依据,绩效目标为执行监控和事后评价提供标尺,评价结果又反哺于下一轮的事前评估和预算编制,形成了良性的制度闭环。(2)操作性:制度文件普遍附有详细的工作流程、工作方案模板、评分指标体系和报告范本,极大地方便了预算单位的实际操作,降低了制度执行的成本。(3)渐进性:从2017年初步探索,到2023年全面铺开,再到2024年细则深化,扎兰屯市的制度建设遵循了由点到面、由粗到细的渐进式改革路径,体现了务实稳健的改革策略。

2 扎兰屯市全面预算绩效管理的实施效果评估

2.1 广度评估:实现了管理范围的“全覆盖”

扎兰屯市在短时间内实现了预算绩效管理在广度上

的快速扩张。(1)项目自评全覆盖:2024年组织对2023年使用的全部财政性资金开展绩效自评,自评项目高达1864个,涉及资金43.65亿元,实现了项目支出绩效自评的全覆盖。(2)部门整体评价稳步推进:完成了68个部门的整体绩效自评,涉及资金27.93亿元,表明绩效管理已从单一项目向部门整体履职效能拓展。(3)四本预算协同推进:重点绩效评价工作已覆盖一般公共预算、政府性基金预算和社会保险基金预算,虽然国有资本经营预算尚未开展,但已初步建立起跨预算的绩效管理框架。

2.2 深度评估:嵌入了预算管理的“全过程”

扎兰屯市的绩效管理已不再是事后的“附加动作”,而是深度融入了预算管理的各个环节。(1)事前评估把关:对新增重大项目 and 政策实施事前绩效评估,从源头上过滤掉不符合要求的项目。例如,在2023年重点评价工作中,对12个项目进行了深入评估,涉及资金3318.6万元。(2)事中监控纠偏:通过绩效运行监控,及时发现项目执行中的偏差。工作总结中提到,对执行进度良好、绩效目标实现程度高的项目,适时追加资金予以支持;对进展滞后或未实际实施的项目,则及时收回或调整预算安排。这充分体现了绩效监控的动态调整功能。(3)事后评价问效:不仅开展大规模自评,还选取重点领域进行重点评价和自评复核。2024年共选取10个财政支出项目和1个部门整体支出进行重点评价,并对10个自评项目进行复核,涉及资金总额超过1亿元,确保了评价结果的真实性和可靠性。

2.3 效度评估:彰显了结果应用的“硬约束”

改革的最终成效体现在结果应用上。扎兰屯市在绩效评价结果的应用方面迈出了实质性步伐。(1)与预算安排直接挂钩:这是最核心的效度体现。如前所述,评价结果直接决定了项目的“生”与“死”、资金的“增”与“减”。这种“有效多安排、无效即削减”的机制,对预算单位形成了强大的激励与约束。(2)推动管理改进:财政局向相关单位下发整改通知,督促其针对评价中发现的问题进行整改,将绩效评价从单纯的“打分排名”转变为“改进管理”的工具^[3]。(3)强化信息公开与监督:绩效目标和自评结果随同预决算报告在政府官网公开,重点评价报告报送市人大和市政府,主动接受社会和权力机关的监督,增强了财政工作的透明度和公信力。

3 实施过程中存在的主要问题与挑战

一是预算单位主体意识与能力不足,各单位预算绩

效意识不强,将绩效管理视为额外负担,缺乏内生动力,且专业人才匮乏,自评报告质量参差不齐。二是绩效指标体系科学性与适用性待提升,共性指标与个性特点结合难,部分指标难量化、不合理,缺乏支撑,难以真实反映项目绩效和比较。三是信息化支撑体系不健全,虽运用相关系统,但在指标库建设、部门协调配合、大数据深度分析等方面有欠缺,存在信息孤岛。四是结果应用刚性约束需加强,评价结果精细化应用待探索,如与考核晋升、责任追究结合,对“部分支持”项目动态跟踪和二次评估也需更细致规则。

4 优化路径与对策建议

4.1 强化主体责任,培育绩效文化

明确部门和单位主要负责同志是预算绩效管理的第一责任人,将绩效管理工作成效纳入其年度考核体系。持续开展多层次、多形式的培训,不仅要培训财务人员,更要覆盖业务部门负责人和项目具体经办人,使其深刻理解绩效管理对提升本职工作效能的价值,变“要我做”为“我要做”。总结和推广绩效管理优秀部门的经验做法,通过正面激励营造“讲绩效、重绩效、用绩效”的良好氛围。

4.2 完善指标体系,提升评价精度

由财政部门牵头,联合各行业主管部门,共同研究制定具有行业特色的、可量化、可比较的核心绩效指标和标准体系,并实行动态更新。在具备条件的项目中,更多地引入成本效益分析法,不仅要关注产出和效果,更要衡量其投入成本,追求“性价比”最优^[4]。建立稳定的专家库,为复杂项目的指标设定、评估论证和结果评审提供智力支持。

4.3 深化结果应用,硬化预算约束

制定更为详尽的绩效评价结果应用操作指南,明确不同等级评价结果对应的具体预算调整幅度和管理措施。除预算安排外,探索将评价结果应用于政策调整、项目优化、内控制度完善等多个方面,形成全方位的结果反馈机制。对因主观原因导致项目绩效严重低下甚至失败的,要依法依规追究相关责任人的责任,真正实现

“无效必问责”。

4.4 加强能力建设,夯实技术支撑

通过内部培养和外部引进相结合的方式,充实各级预算单位的绩效管理专业力量。深度整合预算管理一体化系统,打通与业务、资产、人事等系统的数据壁垒,构建集绩效目标申报、运行监控、自评、重点评价、结果应用于一体的智能化管理平台,利用大数据、人工智能等技术提升分析预警能力。建立健全对参与绩效评价的第三方机构的遴选、监督和信用评价机制,确保评价工作的独立、客观和公正。

5 结语

扎兰屯市的实践表明,全面预算绩效管理改革是一项复杂的系统工程,其成功依赖于科学的制度供给与高效的执行落地。通过构建以顶层设计为引领、以关键节点制度为支柱的制度体系,扎兰屯市在较短时间内实现了绩效管理在广度、深度和效度上的显著提升,初步形成了“花钱必问效”的管理格局。然而,改革的深化仍面临来自执行主体、技术方法和结果应用等方面的挑战。未来,只有通过持续强化主体责任、完善技术工具、深化结果应用并加强能力建设,才能真正将全面预算绩效管理从一项“制度安排”内化为一种“治理习惯”,从而最大限度地释放其在提升财政资源配置效率和公共服务质量方面的巨大潜能。

参考文献

- [1] 袁仁森,姚俊生.全面实施预算绩效管理推进政府会计改革的思考[J].预算管理,2025,(11):45-49.
- [2] 徐晓阳,李利,熊佳薇,等.全面预算绩效管理背景下零基预算改革探讨[J].财政监督,2025,(02):81-85.
- [3] 黄志雄,张嘉伦,朱旭明.全面预算绩效管理改革对公共服务产出效率的影响分析[J].中国软科学,2025,(08):30-38.
- [4] 郎玫,王婷.全面预算绩效管理改革的回顾与展望:基于跨层政策执行的整合性分析[J].公共管理与政策评论,2024,13(05):135-151.