

## 全面实施预算绩效管理存在的问题及对策

赵霞

巴彦淖尔市财政预算编审中心, 内蒙古 巴彦淖尔 015000

**[摘要]** 预算绩效管理是一种以财政支出成效为核心, 全面融入绩效管理原则与技术的预算管理体系。该体系覆盖预算的编制、实施、监控及评估各个环节, 其核心目标在于实现资源的最优配置, 即在有限的财政资源下, 最大化地完成政府职责, 提供丰富优质的公共服务和产品。通过这种方式, 预算绩效管理不仅提升了政府工作的效率和实效性, 而且确保了公共资金的高效使用, 满足了社会公众的需求。十八大以来, 党中央、国务院对实施预算管理作出重大部署要求, 党的十九大报告明确提出“全面实施绩效管理”目标, 多年来, 各级财政部门在预算绩效管理方面进行积极探索, 初步构建了预算绩效管理体系基本框架, 但与全面实施预算绩效管理, 加快建立现代财政制度发展要求相比, 还存在不小的差距和不足, 本文深入分析当前地方财政在全面实施预算绩效管理中存在的问题, 提出相应解决对策和措施建议, 意在为提高我国政府、企业、社会各领域资本运行质效提升提供决策参考。

**[关键词]** 预算; 绩效管理; 对策

DOI: 10.33142/mem.v5i4.13312

中图分类号: F27

文献标识码: A

## Problems and Countermeasures in the Comprehensive Implementation of Budget Performance Management

ZHAO Xia

Bayan Nur Financial Budget Compilation and Review Center, Bayan Nur, Inner Mongolia, 015000, China

**Abstract:** Budget performance management is a budget management system that focuses on the effectiveness of fiscal expenditures and fully integrates performance management principles and techniques. This system covers all aspects of budget preparation, implementation, monitoring, and evaluation. Its core goal is to achieve optimal allocation of resources, that is, to maximize government responsibilities and provide rich and high-quality public services and products within limited financial resources. Through this approach, budget performance management not only improves the efficiency and effectiveness of government work, but also ensures the efficient use of public funds and meets the needs of the general public. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the Party Central Committee and the State Council have made significant deployment requirements for the implementation of budget management. The report of the 19th National Congress of the Communist Party of China clearly proposed the goal of "fully implementing performance management". Over the years, financial departments at all levels have actively explored budget performance management and initially constructed the basic framework of the budget performance management system. However, compared with the requirements of fully implementing budget performance management and accelerating the development of modern financial systems, there are still significant gaps and deficiencies. This article deeply analyzes the problems existing in local finance in the comprehensive implementation of budget performance management, proposes corresponding solutions and measures, and suggestions, aiming to provide decision-making references for improving the quality and efficiency of capital operation in various fields of the government, enterprises, and society in China.

**Keywords:** budget; performance management; countermeasures

全面实施预算绩效管理是党中央国务院推动现代国家治理体系建立, 加快构建现代财政制度作出的顶层设计和重大部署, 在当前国家治理体系和治理能力现代化的进程中, 深化预算管理制度改革扮演着至关重要的角色。近年来, 地方各级财政部门积极响应党的十九大报告中提出的“全面实施绩效管理”的战略目标, 严格遵循《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)等相关政策指导, 致力于推进预算绩效管理的全面实施。在这一过程中, 财政部门不仅加强了制度建设,

还开展了多项试点工作, 并持续推动改革创新, 取得了显著成效。

### 1 当前地方预算绩效管理存在的主要问题

1.1 部门单位预算绩效观念不够深入, 思想认识上存在误区

长期以来, 地方政府及其相关部门在财政资金的使用上, 过于关注资金的投入与产出, 即预算的编制、审核以及投入产出时的验收, 而忽视了财政经费使用过程中至关重要的生产环节。这种“重分配, 轻管理; 重使用, 轻绩

效”的思维模式在各部门单位中根深蒂固。以内蒙古为例，自2021年县级各地开始全面推进预算绩效管理试点改革以来，至今仅四年时间，尽管陆续出台了一些配套措施并不断细化操作规范，但整体上仍处于起步阶段。财政部门及预算单位正经历从认知到实践的磨合期，许多预算单位对预算绩效管理制度的认知尚不充分，导致预算绩效管理工作普遍滞后，管理基础薄弱。

具体问题表现在：首先，多数单位仅满足于预算申报项目的落实和资金的支出，未能从全局角度考虑是否实现了效益最大化。其次，部分单位领导和经办人员认为实施预算绩效管理及开展绩效评价增加了工作负担，存在抵触情绪。再者，一些单位在年初绩效目标申报和年终绩效自评工作中操作不规范，质量难以保证，自评时往往扬长避短，缺乏实事求是的态度，存在应付现象。此外，由于绩效激励约束机制不健全，对绩效管理的优劣缺乏实质性的约束手段和措施，也导致一些地方未能将绩效管理理念提升至应有的重视程度。

政府和企业管理层对财政支出的精细化管理认识不足，对预算绩效管理的了解不深，相关工作积极性不高，导致预算绩效管理理念的缺失。这些问题的存在，不仅影响了财政资金使用的效率和效果，也阻碍了地方政府财政管理的现代化进程。因此，加强预算绩效管理的实施和监督，提升管理水平，是当前地方政府财政管理改革的重要任务。

### 1.2 制度机制不健全

尽管我国已经制定了一系列旨在加强财政支出管理和绩效管理的制度和办法，然而，基层政府在实施这些政策时并未建立起有效的工作机制。在某些地区，虽然已经制定了相关的工作制度，但这些制度往往未能得到有效执行，缺乏必要的实施力度和制度约束力。在项目申报阶段，对于项目的可行性和实操性缺乏充分的论证，缺乏实质性的量化指标，或者这些指标仅仅是形式上的，缺乏科学性和合理性，未能准确把握经费使用的核心过程和关键环节。此外，绩效评价指标的制定往往涉及多个部门，如财政部门 and 事务管理部门等，这些指标的制定过程中存在较大的随意性和盲目性，部分指标之间甚至出现重叠。还有一些预算评价指标过于宏观，不够具体，仍然以简单的考核验收为目的，目标指向缺乏必要的关联性，未能实现环环相扣、层层递进的效果。

此外，我国在财政预算管理等多个领域存在职能交叉和权责不明确的问题。中央政府与地方政府在职能划分上存在不明确性，导致项目从提出到实施的行政流程复杂，各级政府在职务权力上几乎相同，使得单一项目的审批和实施需要经过多级、多部门的层层审批，这无疑增加了预算支出绩效管理的难度，主要体现在责任层级多、不可控因素多、绩效评价对象复杂等方面。同时，在同一层级的

不同部门之间也存在责任和职权重叠的问题，例如在安全生产监管领域，涉及公共安全的多个领域都有行业主管部门，而各级政府也设立了统筹安全的直属部门。如果政府将涉及安全领域的公共服务项目纳入财政预算，那么各部门之间的权责难以厘清，单项绩效评价难以确定等问题将使得预算绩效管理难以顺利实施。

### 1.3 绩效管理专业人员匮乏，工作推进慢

在全面推进预算绩效管理的征程中，面临着广泛的挑战和高度专业化的要求。无论是预算单位在日常工作中实施绩效管理，还是财政部门开展的重点绩效评价，都迫切需要拥有深厚专业知识和丰富实战经验的人才。特别是在县级预算单位，绩效管理尚处于起步阶段，其基础相对薄弱。县级政府的人员编制有限，多数财务人员不得不承担多项职责，即使是专职财务人员，由于缺乏必要的经验和专业技能，也难以确保绩效管理的程序规范、管理科学及绩效显著。

另一方面，财政部门在预算绩效管理方面的人才短缺问题同样突出。尽管近年来县级政府已支持财政部门设立专门机构并配备管理人员，但人员力量仍然严重不足。加之预算绩效管理缺乏成熟的经验可供借鉴，工作人员只能通过边研究、边学习、边工作、边积累的方式来推进工作，这导致许多工作在短期内难以深入实施，仅能停留在表面。

因此，为了有效推进预算绩效管理，必须加强专业人才的培养和引进，同时，也需要通过不断的实践和学习，逐步积累经验，提高管理水平，确保预算绩效管理工作能够深入、规范、科学地进行。

### 1.3 评价指标体系不健全，实际操作难度大

绩效评价指标体系的设计与实施是一项高度复杂的系统工程。尽管财政部已经确立了绩效评价的共性指标体系，并且省级财政部门也在逐步推出更为细化的评价指标和相关措施，市县级财政机构也在积极探索并建立了包括事前绩效评估、绩效目标编制与审核、评价及结果应用、信息公开等一系列制度体系，但目前对于指标的具体设置仍缺乏统一且明确的规定。此外，各类指标的权重分配也缺乏更为详尽的解释，使得指标体系的建设仍处于较为宏观的框架层面，缺乏针对性强、个性化的评价指标体系。

随着县级财政预算支出的不断扩大以及建设发展项目资金的持续增加，加之新政策和新情况的不断涌现，现有的评价标准已难以完全适应这些变化。更为关键的是，现有的评价指标体系中定性指标占比较高，而定量指标相对较少，这在一定程度上导致了在面对不同单位职能和支出事项差异时，评价指标的针对性和实用性不足。这种指标难以量化的现状，直接影响了绩效评价的准确性和有效性。因此，有必要对现有的绩效评价指标体系进行深入的审视和必要的调整，以确保其能够更好地适应不断变化的财政管理需求，并提高评价的科学性和公正性。

#### 1.4 应用效果不明显

现阶段，普遍存在预算绩效评价结果运用很不充分，通过评价结果运用提高财政资金使用效益，促进强化预算绩效管理的推动作用不是很明显。一是事前绩效评估难以开展，强化以绩效为统领，落实“先评估、后预算；有评估，再立项，后排钱”的预算管理要求，现实操作中在县级层面上很难做到这一点。二是绩效管理与预算管理结合不紧密，绩效评价结果与预算安排尚未真正挂钩，没有建立起预算和绩效的有机融合运用机制。三是预算绩效结果的透明度不高，预算绩效评价结果的针对性不强、质量不是很高，也是制约了评价结果的高效应用。以上原因导致县级预算绩效评价结果运用只是停留在反映情况、发现问题、督促整改等较低层面，在工作落实中，没有真正将绩效理念和绩效管理贯穿到预算编制、执行、结果运用全过程。

### 2 强化全面实施预算绩效管理的对策建议

#### 2.1 大力宣教，牢固树立预算绩效管理理念

预算绩效管理的基本指向与我国政府普遍推行的“节本增效”理念以及社会公众的期盼不谋而合，况且实施预算绩效管理绝不仅仅是财政部门的责任和义务，应该充分纳入我国政治、经济、社会、文化建设各个领域，因而要大力推广预算绩效管理，首先要求各级政府和领导干部及时更新理念，切实提高对绩效管理重要性的认识，并积极推动政府、财政部门形成“重评价、讲绩效”的良好工作风气。

在个人层面，要充分利用既有的各种宣教平台，包括财政部门集体学习会、专业干部业务轮训、党校在职教育培训等，也可以通过外派参训和邀请专家开办专题讲座等手段，切实强化广大财政干部队伍的责任意识和管理意识。尤其是作为决策层的领导干部，必须充分理解预算绩效管理的基本逻辑、核心主旨和工作机理，深刻地认识到预算绩效管理对于帮助部门提高资金使用效率、为部门领导班子决策提供重要参考以及促进公共服务和社会管理职能的重大意义和价值；要切实转变财政干部思想观念，增强责任感，加深财政战线广大干部职工对绩效管理的认识，明确财政部门各专业科室在绩效管理中的职责和作用，紧密配合、形成合力，为推进预算绩效管理改革创造良好的管理基础和条件。

在政府层面，一方面要加快职能转变和行政审批制度改革，同时要在培育第三方社会监督组织以及加强法制建设，探索绩效管理立法等方面有突破。另一方面，积极树立行之有效的管理理念和追责理念，要及时建立配套的绩效考核和问责机制，形成不同类别、不同属性和不同功能的工作实绩考核办法，其细则务必要与预算绩效评价目标的各环节相互对应，考核中对相关部门、责任单位责任人在预算资金管理使用过程中出现的工作疏漏、预算资金运行过程、结果不达标等情况，酌情提出不同程度的处理意见，并严格按照考核办法进行处罚。对涉及违法行为的，

要严格依照《中华人民共和国预算法》《财政违法行为处罚处分条例》等相关法律法规进行追责。

#### 2.2 健全制度，完善预算绩效管理实施环境

要确保预算绩效管理模式的顺利推行，除了思维观念的转变和工作方式的教育以外，最重要的就是要形成一套能够适应和满足预算绩效管理工作需要的制度体系。

在推进预算绩效管理方面，首要任务是构建一个全面而系统的顶层制度设计。这首先要我们完善和细化相关的法律法规体系。具体而言，需要制定一系列专门针对预算绩效管理的法律规范，这些规范应明确界定预算管理的核心目标、发展路径及具体任务。同时，这些法律文件还需统一预算编制流程的标准，明确各个环节的控制要求，以及不同行业的执行标准和权责分配，确保预算绩效管理活动有明确的法律依据和操作指南。

其次，在国家层面，必须制定一系列规范性文件，以构建一个全面的预算绩效管理框架。这些文件应包括但不限于预算决策机制、绩效目标设定程序、预算绩效评价与论证体系、绩效实施过程中的控制与监督机制，以及绩效管理结果的应用机制。通过这些措施，我们旨在建立一个以绩效和结果为导向的管理体系，通过全过程的绩效监控和评价手段，确保实绩评价的有效应用和监管，最终实现公共资源的优化配置和公共服务水平的显著提升。这一制度框架的建立，将有力推动预算绩效管理的深入实施，确保财政资金的高效和透明使用。

最后，要建立预算绩效管理相关工作制度。着力构建管用、可行的制度体系，针对绩效管理不同环节制定相配套的制度、工作流程和操作细则，突出实用性、实效性和灵活性。一是要建立预算绩效评价制度，通过专业的第三方评价机构或针对单一项目成立临时性评议小组在预算编制环节进行事前评估，查找疏漏、提出意见、整改不足，确保预算绩效管理在源头环节的科学化、合理化。二是要建立绩效结果公示公开制度，有关绩效评价结果要及时向全社会予以公开，接受群众以及社会各界的监督。三是要建立预算绩效量化考评制度，从预算初试编制、执行效能、阶段目标完成质量、评价结果应用、社会评价和应用效果反馈等方面综合考虑，按照重要程度划分权重，再分别进行目标任务细化分解，分项考核作为具体环节工作相关责任人的个人考核重要指标。四是要建立评价结果监督制度，分别建立报告、通报、公开、问责等一系列制度，将整体工作和分项环节工作在一定范围内进行通报，特别是对一些社会关注度高、影响力大的社会公益项目、重点项目的预算支出绩效情况，要及时向相关部门上报、反馈，并依法向社会公开，广泛接受监督。

#### 2.3 细化程序，提升预算绩效管理运行质量

(1) 构建一套科学且合理的预算绩效评价指标体系至关重要，它直接关系到绩效评价结果的科学性、准确性

以及公众的认可度。预算绩效评价指标体系的设计必须考虑到其不可能具有普遍适用性,因此,财政部门 and 预算单位需深入理解预算绩效管理的制度要求,细致研究不同领域和地域的特性,以便差异化地制定绩效指标。预算绩效评价体系应包含预算项目绩效目标设定体系、项目分类指标体系、综合通用指标体系以及预算支出收益效果指标体系等多个层次。首先,该体系应明确所有预算项目绩效管理的共同目标,即在有限的资源下实现最大的效益;其次,必须充分考虑不同地域、行业和支出形式的差异,采用不同的指标系统进行差异化指标设定;最后,对于预算支出的实际收益,应使用通用标准进行量化评估。此外,评价指标应保持适度,避免过多过细,以确保评价的有效性和实用性。

(2) 科学设定预算绩效评价指标。绩效评价指标的划分,可以从两个方面进行考虑。一是从评价对象的种类属性划分,可以分为共性指标和个性指标。二是从单一项目绩效评价的目标和实施过程方面来划分,可以分为初始指标、中间指标和最终评定指标。初始指标主要是指投入类指标,用于反映政府部门在安排预算支出以及项目启动时,所投入的总体资金以及必须的其他人力、物力等指标;中间指标是用于反映政府部门在支出项目实施过程中,质量控制和执行预算计划的程度,也可以反映个别特殊项目的过程类产出。结果类指标是指用于反映项目或工作达到预期目标的程度的指标,主要用于反映财政支出项目的成本的经济控制类指标、反映财政预算投入所获得的社会效益的隐性收益指标以及政府购买或生产事业投入直接产出收益的经济类指标。

(3) 在推进预算绩效评价的实施过程中,必须坚持逐步深入的原则。在初期阶段,应优先选择实施难度较低且社会关注度高的公益项目进行绩效评价,以此为基础逐步积累经验和数据。随着预算绩效评价体系的不断完善和相关软硬件设施的成熟,应逐步提高评价的复杂性和覆盖范围,将评价重点扩展至关键部门、重要领域以及对经济社会发展具有重大影响的项目。在此过程中,应根据实际情况和已有的评价经验,不断创新和优化评价模型及方法,确保预算绩效评价的准确性和有效性。

#### 2.4 完善机制,保障预算绩效管理工作效果

要着重突出预算绩效管理结果应用。推进预算绩效管理的最终目的还是在于绩效结果的应用,其直接关系到预算绩效管理工作的总体成效。保障预算绩效管理工作的成效,主要在于建立一套完整的工作保障机制。

一是为了确保预算管理的透明度和效率,必须建立一套严格的预算评价结果反馈与信息公开体系。该体系的核心在于将预算评价的详细结果及其主要问题,及时、准确地传达至负责预算的各个部门和单位。在此基础上,需明确提出整改建议,并确保责任落实到位,同时对整改进度进行严格监督,确保在规定的期限内完成所有整改任务。预算绩效管理的关键节点信息应在适当的范围内进行公开,以便社会各界能够监督和参与。通过公开这些信息,可以积极吸纳公众的合理建议,从而不断优化和完善预算绩效管理的工作流程。这一过程不仅增强了政府的透明度,也提升了预算管理的公众信任度和效率。

二是要完善预算绩效管理信息系统。搭建预算与绩效管理一体化系统,形成预算编制审批与绩效目标、预算执行与绩效监督、预算调整与绩效控制、预算分析与绩效评价、预算结果评价与绩效应用各环节的管理闭环,将预算管理和绩效管理各项工作深度融合。

三是加强队伍建设,提高管理水平。首先,政府和财政部门需拓展引进专业人才的途径,通过整合多方资源,邀请第三方机构参与,以及吸纳业务精英,以增强财政预算绩效管理团队的实力。此外,应实施强化专业培训、组织学习考察、开展工作调研和业务交流等策略,以提升现有人员的政策理论水平和实际操作能力。其次,应重视聘请专家和社会中介机构的管理工作,并加强技术交流,确保能够充分利用专家的专业知识和权威性,从而提升预算绩效管理的整体水平。

#### [参考文献]

- [1]张君.当前我国预算绩效管理存在的问题与对策建议[J].财政监督,2013(34):39-41.
  - [2]王罡.预算绩效管理新突破[J].新理财,2014(9):65.
  - [3]韩国英.完善预算绩效目标管理的思考[J].天津经济,2015(9):112-114.
  - [4]吉林.深入推进预算绩效管理工作[Z].北京人大,2011.
  - [5]刘昆.健全现代预算制度[J].预算管理与会计,2022(12):34.
  - [6]刘业汉.县市级预算绩效管理的实践与思考[J].预算管理与会计,2022(9):65-66.
- 作者简介:赵霞(1978.12—),毕业院校:内蒙古财经大学,所学专业:会计专业,当前就职单位名称:巴彦淖尔市财政局,职务:预算编审中心主任,职称级别:副高级经济师。