

张 腾. 农业科研院所全面实施预算绩效管理的路径[J]. 江苏农业科学, 2023, 51(19): 259–264.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2023.19.037

农业科研院所全面实施预算绩效管理的路径

张 腾

(江苏省农业科学院, 江苏南京 210014)

摘要:阐释预算绩效管理的理念意涵,回溯我国预算绩效管理的改革历程,立足农业科研院所场域,解析预算绩效管理中面临的功能定位不清晰、目标设定不合理、预算绩效不匹配、管理协同不顺畅、支撑体系不健全、结果应用不到位等实施困境与难点问题,并在找准关键症结、推演成因机理的基础上,从建立战略与绩效协同、年度与中期协同、全面与重点协同、部门与部门协同“四个协同机制”以及健全支出标准体系、绩效指标体系、组织人才体系、信息技术体系、激励约束体系“五个支撑体系”层面,探寻全面实施预算绩效管理的路径建议,以期为农业科研院所提供应用参考。

关键词:农业科研院所;预算绩效管理;绩效指标体系;协同机制;支撑体系;路径

中图分类号:G311 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2023)19-0259-06

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分,是一种以支出结果为导向的预算管理模式,要求更加关注预算资金的产出和结果,强调预算支出的责任和效率。20 世纪 80 年代,西方国家开始掀起“新公共管理运动”的浪潮,主张以企业管理理念、技术和方法重塑政府^[1],以提升政府绩效,预算绩效管理由此发轫并在世界范围内扩散。预算绩效管理作为公共财政改革的利器,有助于优化资源配置、强化成本控制、硬化责任约束。尤其在当前经济发展新常态、财政收支紧平衡的态势下,面对不断放大的外部政策推力和日益攀升的内部收支压力,积极探求深化预算绩效管理改革的路径方法,切实提升科研经费的使用效益,成为农业科研院所破局转型、推进治理现代化和发展高质量的应然之举。

1 预算绩效管理的演进历程

20 世纪伊始,我国开始引入绩效理念,率先在湖北等地开展试点,2003 年党的十六届三中全会首次提出“建立预算绩效评价体系”^[2],正式开启了我国预算绩效管理改革进程。纵观改革演进脉络,主要分为 3 个阶段:(1)试点探索阶段(2003—2010

年)。2003—2005 年,财政部先后出台《中央级教科文部门项目绩效考评管理暂行办法》《中央级行政经费项目支出绩效考评管理办法(试行)》《中央经济建设部门项目绩效考评管理办法(试行)》和《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》等政策文件,组织中央部门分步推开绩效考评试点;2006 年财政部印发《关于完善和推进地方部门预算改革的意见》,鼓励地方探索建立预算绩效评价体系;2009 年全国财政工作会议指出要“扩大绩效考评试点范围,加快构建预算支出绩效考评机制”,随后财政部制定了《财政支出绩效评价管理暂行办法》,初步构建了预算绩效评价的基本框架。(2)稳步推进阶段(2011—2016 年)。2011 年第 1 次全国预算绩效管理工作会议提出要“全面推进预算绩效管理”,绩效评价开始向绩效管理变迁。随后,财政部修订《财政支出绩效评价管理暂行办法》,并制定《关于推进预算绩效管理的指导意见》《预算绩效管理规划(2012—2015 年)》《预算绩效评价共性指标体系框架》和《中央部门预算绩效目标管理办法》等政策文件,全过程预算绩效管理延伸铺开。其中,2014 年修订的《预算法》首次将绩效纳入法律框架,明确把“讲求绩效”列为预算原则之一,为实施预算绩效管理奠定了法理基础^[3-4]。(3)全面实施阶段(2017 年以来)。2017 年党的十九大报告明确提出“全面实施绩效管理”的改革目标。2018 年中共中央、国务院出台《关于全面实施预算绩效管理的意见》,系统勾勒了预算绩效管理改革图景,改革进程

收稿日期:2023-01-31

基金项目:江苏省社会科学应用研究精品工程财经发展专项课题(编号:21SCB-30)。

作者简介:张 腾(1984—),女,江苏徐州人,硕士,高级会计师,主要从事财务管理研究。E-mail:896769233@qq.com。

明显提速。2021 年国务院印发《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》,明确将“强化预算执行和绩效管理”列入六大重点改革举措之一,要求推动预算绩效管理提质增效。同时,瞄准具体操作层面,财政部密集出台《项目支出绩效评价管理办法》《关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》和《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引(试行)》等实施细则,进一步坚实预算绩效管理制度规范;聚焦科研绩效领域,国家也相继推出《中央级科研事业单位绩效评价暂行办法》《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》和《关于扩大高校和科研院所科研相关自主权的若干意见》等政策文件,强调加强科研院所和科研项目绩效管理,预算绩效由财政领域向行业领域全面渗透,农业科研院所预算绩效管理亟待深度变革与范式转换,从而回应改革要求、调适发展逻辑。

2 农业科研院所预算绩效管理的实施困境

历经近 20 年的发展嬗变,我国预算绩效管理的框架体系已基本确立,制度规范日益完善,方式方法不断丰富,实施成效逐步显现。但现阶段的绩效努力还主要停留在解决“有没有”“全不全”的层面,对于“准不准”“好不好”还虑或不及、力有未逮,预算绩效管理形式化、表面化、碎片化等问题依然突出,制约了绩效管理的价值功能和实施效能。对于农业科研院所而言,既面临普遍共性问题,也存在行业特性障碍,亟待探究实施的关键症结,推演问题的成因机理,进而找准改革路径、寻求应因策略。

2.1 管理重心偏移

预算绩效管理是以目标为导向、以预算为主线、以评价为核心、以成本为衡量、以监督为保障的综合系统,兼具目标规划、过程控制和结果评价功能,其有效实施有赖于战略管理、预算管理、成本管理、绩效评价等管理工具措施的组合应用和同步推进。但从我国的实践来看,预算绩效管理作为规划工具,缺乏战略导入和预算协同;作为控制工具,缺乏内生激励和外在约束;作为评价工具,缺乏独立主体和技术支撑。大部分单位仅将预算绩效管理视为一项额外工作,单位内生动力不足、管理责任弱化,往往将完成财政部门要求、取得有利评价结果作为工作目标,更加注重评价本身,而非实现绩效改进,从而造成典型的“目标替代”。在这种“为

评价而评价”的导向下,必然诱发管理重心的偏移、目标手段的倒置,从而陷入以结果定指标、定目标、定标准的僵局,背离了预算绩效管理的初衷。

2.2 战略目标阙如

绩效目标是预算绩效管理的起点。绩效目标的设定应当与单位中长期发展规划和年度工作计划相适应。但目前大部分单位尚未树立战略理念,单位中长期发展规划大多只是笼统模糊的定性描述,缺乏明晰量化的战略目标,而年度工作计划的制定又滞后于绩效目标的编制,且工作计划制定由业务部门负责、绩效目标编制由财务部门牵头,这种战略上的阙如、时间上的错位、职责上的分离,使得绩效目标设定失去现实依托和基准参照。总体而言,绩效目标设定缺乏前瞻性和战略性考量,与中长期规划和年度计划契合度不高,与部门履职和项目任务耦合性不强,难以真正发挥目标导向和战略引领作用。

2.3 预算绩效割裂

预算是绩效管理的对象,绩效是预算管理的要求。绩效管理只有与预算管理一体协同,才能真正实现管理价值。目前,绩效管理虽然在形式上已经嵌入预算管理过程,但实质上仍然呈现相互割裂的状态。绩效目标与预算申报缺乏关联匹配,绩效结果与预算安排缺乏挂钩机制,绩效依然游离于预算之外,未形成对预算的前置约束。究其根源,既有体制性诱因,也有内生性障碍。第一,绩效信息质量不高,无法客观全面反映预算执行效果,难以支撑预算决策,这就从根本上制约了其应用价值。第二,预算标准体系缺失,支出标准尚不健全,成本核算尚未落地,使得预算与绩效之间的匹配缺乏衡量尺度和评判依据。第三,预算生成因素复杂,预算具有强烈的政治属性,预算与绩效之间并非一种简单的线性关系,基于理性的量化绩效结果还难以完全替代预算决策和价值判断^[4]。第四,评价周期内生矛盾,由于当年开展的是上一年度的评价,而编制的是下一年度的预算,时间间隔 2 年,绩效评价信息的可用性已随时移而衰减。这些因素都在不同程度上掣肘了预算和绩效一体化的进程。

2.4 权责关系失衡

第一,顶层设计割裂。预算绩效管理是一项系统性、全局性工程,涉及人大(指人民代表大会及常委会)、财政、审计、组织人事、纪检监察、主管部门、预算单位等多个主体,但在实践当中却呈现财政部

门单兵推进的局面,预算单位被动应对,其他部门各自为政,尚未形成协同机制与整体合力。政府部门作为典型的科层制组织,内在蕴涵部门化、分散化的倾向,由于缺乏高层立法和高位协调,绩效管理也在所难免落入治理碎片化的窠臼。对于农业科研院所而言,除了预算绩效评价,还交织笼罩着标准各异的项目、人才、团队、成果、奖励评价,评价的泛化与膨胀,不但会引发资源内耗,还会催生大量科研“泡沫”。第二,角色定位冲突。预算绩效管理中由财政部门牵头,并以预算单位自评为主,财政部门既是资金的分配者,又是绩效评价的组织者,预算单位既是资金的使用者,也是绩效评价的实施者,双方既当“裁判员”又当“运动员”,本身就面临角色悖论,即便引入第三方评价,但评价结果仍然由委托方主导,由于缺乏独立的评价主体和有效的控制机制,评价结果的客观性、公允性自然无法保证,约束性和规制性也大打折扣,从而难以避免陷入目标松弛、评价乏力、应用虚化的困局。第三,责能匹配失衡。大部分单位仅将预算绩效管理视为财务部门的职责,业务部门关注度不够、配合度不高,往往是应付性、经验式填报,而财务人员囿于其专业局限也难以进行有效的审核,往往仅是对业务部门申报的数据进行简单汇总,导致绩效目标设定停留于低水平、低层次的部门指标,缺乏宏观视野和战略高度。且随着预算绩效的全覆盖,财政部门要在有限的时间内完成大量审核任务,加之缺乏有效的数据支撑和标准支持,势必会削弱审核效果。预算绩效管理仅靠财政和财务部门来推动,无异于小马拉大车,在责能明显失衡的情势下,最终只能通过放低质量要求来消解,由此导致绩效管理产生价值偏离和功能异化。

2.5 支撑体系滞后

第一,绩效指标体系不健全。绩效指标是设定绩效目标、开展绩效评价的基础。目前,财政部门虽已建立项目支出绩效评价指标体系框架,但仍以共性指标为主,分行业分领域分层次绩效指标和标准体系建设还停留在分散式自发式探索阶段,各地区各部门进展不一、口径各异。由于缺乏统一规范和标准尺度,在实际操作中绩效指标设计五花八门、目标取值避重就轻、权重设置简单随意,普遍存在重数量轻质量、重产出轻效益、重短期轻长远的问题,关键指标未凝练,核心绩效不突出。源自农业科研的异质性、滞后性、外溢性和不确定性,农业

科研院所部分产出效益量化难度较大、显现时间滞后,统计边界模糊、标准衡定不易,指标体系设计更加困难,且过于强调量化指标,也导致评价呈现短期化、功利化趋向^[5],使得低水平、重复性成果泛滥,而高质量、标志性成果未能凸显。第二,绩效评价方法不科学。现行绩效评价主要采取比较分析法和公众评判法,这2种方法均具有一定的局限性,在绩效目标由单位自行设定的情况下,单纯考核是否达成预期目标,无法全面反映实际绩效;专家打分带有主观色彩,问卷调查也存在问卷设计不科学、样本容量不充足等缺陷,容易造成评价结果失真。第三,绩效评价周期不合理。绩效评价周期与项目实施周期错位,绩效评价1年1评,但农业科研项目实施周期多为2~3年,且由于竞争立项科研项目下达时间较迟,不少项目甫一启动就要评价,导致绩效评价脱离实际,沦为填表造数的表面文章。第四,专业队伍建设不到位。预算绩效管理涉及面广、专业性强,对于评价主体的综合能力要求较高,但目前绩效管理专职专业人员仍然匮乏,在专业素养、经验积累和人才储备等方面还难以适应绩效管理的要求。第五,代理市场发育不成熟。第三方机构参与预算绩效管理尚处于起步阶段,市场进入还缺乏有效的遴选规则,执业质量还缺乏明确的控制标准,工作人员也普遍缺乏对具体行业领域的业务了解,评价主要依赖经验判断和有限信息,造成“外行评价内行”的窘境,强化绩效评价审计化的倾向,评价结论主要聚集在浅表性、合规性问题的罗列,缺乏深层次、实质性问题的洞察,评价质量参差不齐,评价结果效力不彰,由此削弱了其权威性和公信力。第六,信息数据支撑不坚实。信息数据是绩效管理的血液,但由于信息化建设缺乏前瞻性和整体性布局,大部分单位尚未形成共建共享的绩效信息系统,数据分散、管理断层和信息盲点等问题突出,绩效数据往往是进行监控、评价时才临时收集,使得信息获取的及时性、准确性和完整性大打折扣,成为制约监控、评价质量的技术瓶颈。

2.6 激励约束缺失

第一,逆向激励问题。目前绩效结果应用主要还是以预算核减、考核扣分和信息公开等形式呈现,负面惩戒措施较多,正向激励机制不足。但惩戒措施未必能鼓励改进绩效,反而可能会形成逆向激励,预算单位出于自身利益考虑,往往会采取形式化、表面化的策略来加以应对,从而使得绩效管

理陷入“囚徒困境”。尤其是对于预算执行进度的过度考核,非但未能真正达成优化结构、节约成本的目标,反而助长了资金浪费和突击花钱。第二,绩效监控乏力。一方面,作为绩效监控前置基础的绩效目标本身较松弛,难以形成实质性约束;另一方面,绩效监控范围有限、方法落后,监控重点往往落在执行进度等程序性、合规性指标上,缺乏对于执行效果的持续关注,绩效监控信息反馈滞后,难以发挥过程控制作用。第三,绩效问责弱化。绩效结果应用还停留在反馈问题层面,普遍处于“评而不用”“整而不改”的状态。整改责任未能压实,往往流于纸上整改、形式整改,未能真正触及改进预算管理和建立长效机制方面;绩效问责未能落细,问责方式不明、责任主体不清、裁量依据不准,绩效结果与领导干部、单位部门考核相脱节,难以发挥约束效应。第四,外部监督不足。人大、审计等部门参与绩效监督的力度不够、机制不畅,社会公众参与绩效监督的意识淡薄、渠道狭窄,信息不对称又加剧了监督难度,致使绩效监督虚化、弱化,难以形成有效牵制。

3 农业科研院所预算绩效管理的实现路径

全面实施预算绩效管理,必须化解治理碎片化难题、克服经验式管理弊端,着力构建战略与绩效协同、年度与中期协同、全面与重点协同、部门与部门协同的“四个协同机制”,健全支出标准体系、绩效指标体系、组织人才体系、信息技术体系、激励约束体系等“五个支撑体系”,从而助力提升整体绩效。

3.1 建立协同管理机制

第一,引入战略管理、强化业财融合,实现战略与绩效的协同。构筑战略导向的预算绩效管理模式,顶层建构“战略规划—业务计划—预算项目”管理框架,设置“中期绩效—部门整体绩效—项目绩效”目标体系,并完善绩效目标层级分解和支撑衔接机制,以绩效目标为前置牵引,拉动业务计划提前谋划、业务财务实质融合。首先,要立足单位职责职能,结合国家大政方针、行业发展规划等,找准战略定位和价值取向,科学制定中长期规划,精准识别实现战略的关键因素,精炼提取核心绩效指标,从而将战略目标转化为指标化、结构化、数量化的清晰描述,并为部门整体绩效目标的刻画提供基准。其次,要聚焦战略发展目标,结合年度工作计

划、职能部门分工等,将中期绩效目标按年度、按部门进行拆解,从而将目标设定与职责履行有机衔接。最后,要承接重点目标任务,铺排设计预算项目,制定详细的实施计划和详实的预算方案,细化落实具体项目绩效目标,从而实现战略、绩效、预算的科学对接。第二,实行中期规划、延长评价周期,实现年度与中期的协同。实施中期财政规划,并将之作为连接战略规划与预算计划的纽带,实现预算与战略的同步聚合。单位要对中期绩效目标、支出政策、任务计划和预算项目进行全面梳理,建立战略性预算政策和支出框架,并通过按年度考量中期目标的实现情况,为后续年度预算投向的递进调整提供指针,从而实现动态平衡,避免短视行为。适配科研项目特点,扩展项目绩效评价时间跨度,由按预算年度评价向按项目实施周期评价转换,从而回归评价本位,避免无谓评价。第三,推进分类管理、注重成本效益,实现全面与重点的协同。绩效评价既要整体推进、面上推开,释放政策信号,根植绩效理念;又要突出重点、分类统合,讲求成本效益,减少重复评价。绩效评价作为一种技术性工具,本身具有有限性和局限性,因此要抑制盲目扩张,避免贪大求全,切实将评价重心聚焦定向到评价质量和应用效果方面。对于运转类项目,可整合纳入部门整体一并评价;对于特定目标类项目,要区分重点项目和一般项目,采取分类评价模式,重点项目可由财政部门组织全面综合评价,一般项目评价可赋权单位实行简化评价,从而提升评价效率,凸显管理重点。第四,强化顶层设计、理顺权责关系,实现部门与部门的协同。在宏观层面,要坚持立法先行,明晰界定绩效管理职责,统合多种考评机制,耦合多元绩效主体,整合搭建权责匹配、功能衔接、运行一体的绩效管理架构,推动形成党委(党的各级委员会的简称)领导、人大监督、政府考核、财政组织、审计核查、部门实施、单位落实的绩效管理大格局^[6]。在微观层面,要重塑治理形态,以绩效为导向、以预算为主线,串接财务、业务和资产活动。以战略目标为统领,统筹设计各类考核、评价、评估指标,实现目标共建、指标共用、结果共享,从而避免目标冲突、考核堆砌;以责任划分为起点,明确绩效目标指向的责任部门,并由责任部门共同参与制定,从而凝聚绩效共识、降低执行成本;以技术革新为支撑,创设不同主体间的互动对话场景和信息沟通渠道,从而减少内部摩擦、提升运行

效率。

3.2 完善支出标准体系

推进零基预算管理,财政部门要建立健全基本支出定额标准体系和项目支出分类标准体系,打破支出固化格局,从预算编制源头强化成本管控,提升预算的标准化、科学化水平。加强成本核算管理,农业科研院所要响应绩效管理需求,在成本核算指引下,分层分类设置部门整体、职能、团队、项目等成本核算对象,探索开展全成本核算,创制成本数据库,并通过工作任务、支出标准、实际成本、产出效益之间的因果分析和比对衡量,为预算编制和绩效管理提供成本信息和标准参照,进而推进资源向效益更高的领域配置。

3.3 健全绩效指标体系

主管部门要加快构建分行业、分领域、分层次绩效指标和标准指引,萃取提炼具有典型性、代表性的个性指标,为行业领域铸就基本范式。农业科研院所应在共性框架和行业指引下,遵循“五个结合”原则设计自身绩效指标体系:第一,职能性与导向性相结合。绩效指标要贴合单位职能履行,也要映射国家政策导向;既要发挥绩效衡量工具性作用,促进提高资金的使用效率和效益,也要发挥引导发展价值性功能,助推提升科技创新质量和贡献。第二,统一性与差异性相结合。对于个性指标可采取“通用指标+拓展指标”的模式,以通用的核心共识性指标为主、拓展的重要特色性指标为辅,从而兼顾可比性要求和多元化需求。第三,全面性与重要性相结合。指标体系要具有系统性,能够考量整体绩效水平和折射绩效运行全景,但是也不可能也不应该试图负载全部评价功能,因此要注重选择核心指标,弱化非核心指标,从而把握关键行为和重点方向。第四,稳定性与开放性相结合。绩效指标体系在守持相对稳定、延续的态势下,要根据内外部环境变化适时厘正、定期更新,以保持开放性和延展性。第五,定量与定性相结合。绩效指标应以量化为主,优先选择可直接从统计年鉴、总结报告等资料中获取数据的指标,确保左右对齐、上下衔接、易于采撷、便于计量。但是过度依赖定量指标,可能会引致偏离评价核心、忽略关键因素,陷入唯数量、唯指标的外延式评价误区。因此,要适度补充定性指标,从而更精准地表征单位实际绩效水平。此外,要结合指标特点,科学取用计划标准、历史标准、行业标准、技术标准等评价标准,合理选用

比较分析法、专家评议法、公众评判法、因素分析法、成本效益分析法、案例分析法等评价方法,形成多维评价指标、多重评价视角、多种评价方式、多元评价主体的健全绩效评价体系,为绩效评价开展提供技术方法支撑。

3.4 培育组织人才体系

坚持内培外引并举,着力培育三大专业人才队伍,筑牢预算绩效管理人才之基。第一,要加强绩效管理专门人才培养。农业科研院所要成立专门机构或工作小组,配备专职人员负责预算绩效管理工作,并通过开展经常性的政策培训、业务辅导和案例分享,切实提高工作人员的专业度和胜任力。第二,要加强行业领域专家队伍建设。财政部门要联合主管部门、高校院所等聚力打造预算绩效专家库和师资队伍,建立健全专家咨询机制,广泛借力智库外脑,为预算绩效管理提供专业指导和智力支持。第三,要加强第三方专业机构培育。一方面,要规范引导第三方机构发展,培育壮大专业评价机构,推动建立行业自律规则和业务规范,健全政府购买服务机制,对于第三方机构资格能力和人员结构作出明确规定,促进第三方市场健康有序发展。另一方面,要严格控制第三方评价质量,财政部门要建立绩效评价业务指引和质量控制标准,为第三方机构执业提供准绳;建立绩效评价复核机制,组织专门复审人员或组成专家组对第三方评价报告进行复核、验收,以此倒逼第三方机构提高评价质量。

3.5 搭建信息技术体系

预算绩效管理涉及海量数据和多元信息,必须创新应用现代信息技术手段,以“技术+制度”为路径,加快推进绩效信息化建设。财政部门要以预算管理一体化建设为契机,顶层设计平台整体架构、业务规范、数据基底和技术标准,迭代升级绩效管理功能模块,内置绩效指标库,推进绩效指标横向标准化和纵向连贯化管理;集成整合预算编制、绩效管理、项目管理、预算执行、会计核算、资产管理、政府采购、决算管理等业务场景,打造横向联通、纵向贯通的预算绩效一体化平台,实现数据共享、信息共用。农业科研院所要依托单位管理信息系统,建立项目库、指标库、标准库、成果库、资料库等基础信息数据库,广泛积累原始资料和经验数据,加速释放数据乘数效应;建立预算绩效管理系统,并通过与业务、财务等板块串联对接,构筑业务流、财

务流、数据流“三流合一”的业财融合大数据平台^[7],全面拓展信息采集渠道,扩展数据处理能力,实现绩效数据的智能采集、集中存储、聚合分析,以数字化转型赋能预算绩效管理提质增效。同时,信息平台还要积极融入控制要素,嵌入监控规则,实现预算绩效的自动控制、主动预警、实时反馈、穿透分析和联网监督,从而及时捕捉问题、纠正偏差、动态调整,更好地满足流程控制和闭环管理的需要。

3.6 构建激励约束体系

预算绩效管理中存在多重委托代理关系,为规避道德风险和逆向选择等委托代理问题,需要建立一套行之有效的激励约束体系。第一,监督控制机制。要加快构建部门协同联动的预算绩效监督治理框架,推进监督计划互补、互融,监督结果互通、互认,汇聚监督整体合力。革新人大审查监督的形式和方法,通过引入第三方评价、开展参与式管理、组织专项调研、搭建公众互动平台和专家代表智库等方式,不断提升监督效能。拓展审计监督的空间和维度,大力推进绩效审计,探索开展“穿透式”“大数据”审计,并将预算绩效纳入领导干部经济责任审计和巡视巡察范围,切实增强监督效力。加大财政监督的力度和深度,前移控制关口,严格绩效目标审核,坚持点面结合,强化重点评价和再评价,持续提高监督效果。再造绩效管理与项目管理链条,实现绩效评估与项目评审、绩效监控与项目检查、绩效评价与项目验收的共治共演。第二,反馈整改机制。将绩效结果应用的重心由控制预算转向诊断问题、改进管理和理性决策,摒弃“重考核、轻管理”的痼疾,更加注重挖掘绩效背后的政策设计、资源配置、成本效益、预算运行等深层问题和因果逻辑,追溯根源、厘清责任、及时反馈、限期整改,并通过会谈、座谈、约谈等方式多方共同探寻改进绩效的路径方法,完善长效机制,实现良性循环。第三,

激励相容机制。财政部门要建立预算绩效工作考评制度,对预算单位目标编制、绩效监控、评价质量、结果应用等情况进行综合考评,以表彰先进,树立标杆,考评结果还要植入政府部门和干部人事考核体系,并与绩效工资核定相挂钩,从而高位驱动绩效进程;设立预算绩效基金,通过将绩效水平与额外拨款挂钩,鼓励预算单位自我加压、主动擢升,从而发挥资金撬动作用;探索“以绩效换自由”的新型绩效预算模式,注重目标指向和结果导向,扩大预算单位资金使用自主权,允许在总量约束下合理调整预算^[8],从而提高资金运行效率。项目主管部门可综合运用设置绩效系数、追加奖补资金、限制项目申报等措施,激活绩效内生追求。第四,信息公开机制。要推进绩效信息公开,以更加标准化的格式、可视化的形式、开放化的渠道呈现,打开透明视窗和潜力空间,逐步提升社会公众绩效参与面和共识度,更好发挥民主监督作用。

参考文献:

- [1]高正,唐万宏.高校财政投入绩效评价的价值取向及体系建构[J].广西社会科学,2019(8):167-172.
- [2]刘菲菲.宏微视角下预算绩效管理的实施路径选择[J].财会月刊,2019(21):172-176.
- [3]陈俊,丁力.预算绩效管理:问题与对策[J].财会月刊,2018(12):47-52.
- [4]何文盛,杜丽娜.预算绩效信息如何被有效使用?——基于多案例的比较分析[J].中国行政管理,2021(9):102-109.
- [5]周志刚,宗晓华.“双一流”建设绩效评价下高校的“唯指标”办学倾向与规制效应[J].高教探索,2021(10):40-46.
- [6]甘肃省财政厅课题组.甘肃省预算绩效管理问题研究[J].财会研究,2021(1):4-10.
- [7]王璐.高校预算绩效管理体系建设探索[J].新会计,2021(8):53-55.
- [8]徐婷,崔春莹,于逸凡.地方政府预算绩效管理的国际经验与借鉴[J].财会通讯,2021(21):149-152.