基层行政事业单位预算绩效管理提质路径探索

基层行政事业单位属于财政公共服务最终落实的执行主体，所实施的预算绩效管理工作对财政资源安排及服务成果有直接意义。从目前全面预算绩效管理改革的发展态势来看，基层单位基本已有管理制度框架，但有关理念的普及、指标设定或运行控制乃至结果利用都未完全成熟，改革成果未能充分显现。因此，研究将基层行政事业单位作为对象，就预算绩效管理由体系构建走向质量提升的现实基础予以完整归纳，对绩效理念缺失、指标不切实际、监控不够及时等问题予以重点分析。据此从落实责任、规范指标、贯通管理流程、刚性使用结果等方面提出可行的提质思路。目的是促进基层治理能力的现代转型。

一、基层预算绩效管理提质背景

全面实施预算绩效管理已成为完善现代财政制度的重要内容，在具体实施中，基层行政事业单位既是政策制度的执行单元，也是资金使用的末端，其整体管理效果直接关系到基层预算绩效管理改革能否真正落地并取得成效。2018年，按《关于全面实施预算绩效管理的意见》要求，中共中央、国务院顶层设计并部署了“全方位、全过程、全覆盖”（以下简称“三全”）预算绩效管理体系，中央部门项目支出、共同财政事权转移支付与专项转移支付已实现绩效目标管理全覆盖，依托预算管理一体化系统开展“双监控”与全面自评；2024年，中央部门随同决算向全国人大常委会报送项目绩效自评表743个，公开绩效目标811个、绩效评价结果745个。这表明，预算管理一体化系统已基本得到推广、全成本绩效分析也逐步进入落地实施阶段。

在这一背景下，基层行政事业单位预算绩效管理所关注的重点逐渐由“建章立制”转向“提质增效”。学术界对于基层事业单位绩效改革开展过大量的理论思考与探究，但对其实际运行中各项操作细节（尤其是微观层面）的实证考察还比较少，县域或乡镇级组织在资源有限时如何最有效地开展工作尚无充分讨论。当前，基层事业单位预算绩效管理在落地实施中还存在一些问题，导致预算执行效果不佳、预算绩效评价结果不准确，严重制约了基层单位业务工作的高效落实及公共服务职能的正常履行。为此，研究所提出思路的创新之处在于按基层行政事业单位现实可操作的标准来设计：把有关责任、指标、过程、成果都纳入具体改进逻辑，依层次、分类型地提出改进办法，使各项对策既具体又可行，对解决基层单位困难具有一定的启发意义。

二、基层预算绩效管理的阶段特征与形势要求

在“三全”预算绩效管理体系的深度推进下，基层行政事业单位所开展的预算绩效管理现已突破“有无制度”阶段的初始尝试，开始进入“有无实效”深化攻坚期。预算管理一体化系统把编制、执行乃至决算等环节的各项数据都统一起来，使绩效目标在具体运行中实现可追溯、可监控，因而能够以可靠方式支撑绩效分析与过程调控的技术需要。同时，全成本绩效思路的提出，又意味着基层行政事业单位不应只做支出是否合规的形式判断，而要认真考察资金实际取得的效益。已有若干县级政府相关案例的定性比较分析指出：“环境因素在两条组合路径中都发挥了重要支撑作用，组织因素与技术因素之间在一定程度上具有替代关系。”上述分析判断对基层行政事业单位的预算绩效管理予以明确指引：若技术尚未完备，就用组织力量加以补足；若缺乏专职人员，可让一体化工具分担部分人力负担。但现实中基层单位所遇到的业务零散、财会职能交叉、历史数据依赖多等情况比较普遍，预算绩效提升不是单纯地增加报表数量，而是要让绩效理念自然地、完整地进入立项、审批、拨款、验收、回溯的全周期管理流程，促使资金管理由合规性标准向绩效性标准发生实质性转变。

三、基层预算绩效管理存在的现实问题

（一）绩效理念传导不畅与主体责任模糊

基层行政事业单位所涉及的预算绩效管理理念，在向内部各层级传导过程中表现出明显的衰减现象。目前多数基层行政事业单位并没有配置专门的预算绩效管理岗位，有关工作事务基本由财务人员来统一处理，业务部门只是被动地填表、配合，因而“财务干、业务看”的职责割裂现象异常突出。现有研究指出，“目标群体是实现预算绩效管理政策目标的关键，即预算部门作为地方政府预算绩效管理的责任主体，需要调整自身行为模式，提高政策配合度以保证政策目标的实现。”但对现实落地情况实施考察可知，基层行政事业单位业务部门要完成的任务多以行政形式落实，而财务部门对预算额度持非常严格的态度，预算绩效指标由财务人员草拟，和单位实际的年度履职计划很少有交集。同时，中层人事变动又较为频繁，绩效问责缺少可操作的细则，每年的绩效总结一结束就直接归入档案，不能很好地促进新项目的高质量设计，绩效管理思路因此长期不能突破文件限制，无法切实转化为岗位行为规范。

（二）绩效指标通用化与基层适配不足

上级财政所发出的预算绩效指标库一般以综合、普遍的形式加以设计，若基层行政事业单位完全不加以分析地套用，很可能会造成“数值虚高、关联偏弱”的管理偏差。就便民服务类单位而言，在设定预算绩效指标时往往习惯采用“培训人次”“发文数量”这类较易统计的产出式指标，却不能很好地区分群众满意度或办事效率这类服务实质内容。虽然全成本预算绩效管理可通过打开成本的“黑箱”，进一步增强成本与产出之间的实质联系，是避免预算绩效管理流于形式的关键所在。但基层在实际操作中很少有预算管理者对单位成本予以细致计算，有关指标基本只涉及投入多少、活动次数，对成本构成及长远效果所涉及的问题关注不多。定性指标本身缺少统一的调查方法或判断基准，评分时常依靠主观印象，绩效比较（纵、横两方面）因而失真，公共服务成果亦难被准确量化。

（三）过程监控弱化与结果应用空转

基层行政事业单位对预算绩效管理所持有的态度明显是“重编报、轻监控”倾向。预算实际执行时一般没有按年初确定的目标对绩效予以经常性检查，只在资金支付落后或者年末集中付款阶段才着手调节指标，预算绩效跟踪被当作“事后补录”式的空头形式主义。有关评价大都由第三方专业机构完成程序性操作，所提问题不能自然地引导预算予以相应修改或调整。目前业内实践表明：全过程预算绩效管理开展情况直接影响着预算绩效管理整体成效。但若评价不涉及对岗位、项目、资金的实际奖惩（即激励或约束），业务部门就习惯把绩效看作附加的行政任务，因而出现“编目标—做执行—出报告”三段式断开现象，无法做到“评价—反馈—整改—提升”的持续管理，最终结果也不突出。

四、基层行政事业单位预算绩效管理提质路径

（一）压实分层责任与培养业财融合队伍

要使基层预算绩效管理得到实质性的改善，须把有关责任落实到人和岗位上。应以单位主要负责人作为绩效管理的第一责任人，由业务部门提出绩效目标并予以自评分析，财务部门就逻辑与数字予以审核归纳，分管领导来考察所设定目标与职责的重点是否一致，由此建立“业务提需求、财务控口径、领导担总责”的分工协作关系。考虑到基层工作人员流动频繁、兼职较多的情况，绩效目标填报、成本估算及监控反馈都应成为业财人员共同学习的内容，要列入新员工培训或轮岗干部培训的必修项。可让各业务部门设置“绩效联络员”岗位，以业务骨干力量兼职处理月度业务进展、资金支付信息，以打通“财务不懂业务、业务不管资金”的沟通障碍。同时把预算绩效管理成效纳入中层干部的年度考核之中，在评优评先前核实目标达成及问题解决的完整性，促使绩效管理责任从中枢走向实际操作末端。

（二）构建分类分层与成本嵌入的指标标准

有关绩效指标的设置要以“求精不求多、求准不求全”原则为指导，注意同基层业务的配合。按单位职责及所做业务的特征来分组（即履职、服务、基建、信息四类），对各组分别规定基本的核心指标。履职类应以完成任务和时限达标作为主要考核点，服务类应把一次办结与投诉处理满意率放在首位，基建类宜以工期、验收质量作为关键指标，信息类要考察系统使用及数据正确性。各项指标都应给出数据来源、统计频率以及证明材料的清单，对定性指标要说明满意度调查的样本数、访问方式等实际采样方法。可主动采用全成本绩效分析的思路，就一般项目试算单位成本、设定效率标准，按年整理本单位支出案例，用事实来推动绩效目标由“完成数量”转向“可控成本下的优质产出”。

（三）贯通事前事中事后与强化结果刚性挂钩

绩效理念要被完整地、实质性地纳入资金流动的各阶段。就事前而言，预算草案须有对应的绩效目标，二者同时编制、同时审核，凡没有按规定确定目标或目标未获批准的项目，不能列入预算；事中要利用预算管理一体化手段，按月列出预算执行状况及绩效达成的对照表，若所涉项目偏离预期太多（超预警值），业务部门要写明原因并及时修正资源配置；事后对绩效予以分类分析（分为成本节约和产出失效两类），所涉及报告直接交由单位领导审阅。有关结果要以刚性方式加以挂钩：对绩效最优的项目，在次年预算中要予以优先考虑；对问题多、偏差大的项目予以相应预算削减或内容修改；若连续两年绩效差，则项目应从库中剔除。整改事项要形成清单、落实到人、规定期限，未完成整改者不能开始新项目。同时可在单位内部选择非敏感类项目予以绩效信息的简单公开，把内部通报、外界监督都作为推动力，促使业务部门把绩效当管理工具来对待。

五、结语

综上所述，对基层行政事业单位预算绩效管理予以提质转型，其核心就是把绩效管理逻辑切实引入资金使用的一般性流程，不能只做报表或流程的叠加。基层单位所持有的资源条件不同于省市级单位的整体情况，不宜直接套用现有的宏观管理思路，而是要靠责任落实避免空谈理念，用分类指标避免笼统套用，用过程记录代替监控虚设，用结果对应消除评价空转。按现有预算绩效管理趋势来看，预算管理一体化系统正逐步完善，基层行政事业单位可以尝试把绩效规范转化为系统内可操作的校验项，让目标偏移、成本信息都由程序自动提示，由此使提质工作从“人推”走向“机制推”。

（作者：白志强 单位：内蒙古乌兰察布市四子王旗财政局）