

# 第三方机构参与县级预算绩效管理 管理的优化路径

曹 辉

(襄阳市襄州区财政局,湖北 441104)

**内容提要:** 引入第三方机构参与财政预算绩效管理是对政府部门现有预算绩效管理力量的有益补充,将成为今后预算绩效管理过程中的“新常态”。由于现行法规制度可操作性存在一定缺陷,县(市区)可供选择第三方机构数量少,又无成熟经验可供借鉴,在实践过程中出现一些影响其良性发展的现实问题,阻碍县级财政预算管理制度改革推进步伐。本文旨在通过分析梳理县级财政实践过程中遇到的现实问题,提出优化第三方机构参与预算绩效管理路径。

**关键词:** 第三方机构 县级预算 绩效管理

**中图分类号:** F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9544(2022)02-0052-05

## 一、引言

全面实施预算绩效管理,是深化预算管理制度改革的重要组成部分,对提高财政治理水平和治理能力具有很强的现实意义。引入第三方机构参与财政预算绩效管理,既是建立和完善社会主义市场经济体制的必然要求,也是对政府部门现有预算绩效管理力量的有益补充,势必成为今后预算绩效管理过程中的“新常态”。

随着全面预算绩效管理的深入开展,第三方机构也迎来了参与预算绩效管理的大好时机。近年来,我国各地以《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)为指导,按照“放管服”及优化营商环境的相关要求,引

入第三方机构参与预算绩效管理。经过多年发展,第三方机构已广泛参与到预算绩效评价的多个环节和领域,其规模、水平、质量等已取得较大进步。目前,第三方机构已成为各地区各层级政府有效推进预算绩效管理力量的有机组成部分,特别是县(市区)级全面实施预算绩效管理过程中不可或缺的力量。

但在实践中,由于现行法规制度可操作性存在一定缺陷,县(市区)可供选择第三方机构数量少,又无成熟经验可供借鉴,在参与过程中出现一些影响第三方机构良性发展的现实问题,阻碍县级财政预算管理制度改革推进步伐,需引起足够重视。如何正确引导第三方机构参与县级预算绩效管理成为财政预算管理制度改革面临的一大难题。基于此

〔收稿日期〕2021-12-28

〔作者简介〕曹辉,研究方向为财税政策等。

背景,本文对县级财政引入第三方机构开展预算绩效管理的实践过程中遇到的现实问题进行了梳理分析,进而提出优化改进的新思路、新路径。

## 二、第三方机构参与县级预算绩效管理存在的现实问题

### (一)准入门槛难以有效统一

依法合规优选是规范第三方机构参与预算绩效管理的基础和保证。但依据什么法规规定?现有规定是否契合县(市区)实际?筛选程序是否能够最大限度保证选出最适合的第三方机构?这些不确定因素的存在,造成第三方机构参与县(市区)预算绩效管理的准入门槛难以有效统一或操作性不强。

财政部2021年4月印发的《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》(财监〔2021〕4号)和湖北省市场监督管理局2020年12月发布的《湖北省预算绩效管理地方标准》这些规定可能对那些市场经济或私营经济比较发达、市场要素配置比较齐全的地区和中等以上城市比较适用,能够作为其优选第三方机构的统一标准但是对于县(市区),特别是经济相对落后的县(市区)并不一定可行。因为该类地区注册登记的各类第三方机构本来就没有几家,符合上述管理办法和地方标准规定条件的更是少之又少,难以将相关规定作为优选第三方机构的硬性标准。如若按照现行预算绩效管理规定第三方机构参与预算绩效管理标准,县(市区)委托方主要从非注册地选择第三方机构,不仅会加大委托方付费压力,也不利于县(市区)级本土第三方机构的培育发展,不利于本区域委托方后期对委托事项原始资料的查证再利用。加之选择第三方机构参与预算绩效管理属政府购买服务范畴,目前县(市区)筛选第三方机构参与同级预算绩效管理过程,包括对参与竞标第三方机构的资格审查均由同级政府公共资源交易部门主导,供需双方不能“见面”,极易导致最

终选择的提供服务方服务能力与购买方需求相差甚远,服务效果难以保证。

### (二)职责边界难以清晰界定

现行预算绩效管理政策法规规定各级政府和各部门(单位)是预算绩效管理的责任主体,但对第三方机构参与预算绩效管理的职责边界没有作出明确清晰界定。一是关于绩效目标的审定,是由受托第三方机构直接审定,还是由其初步审核后,委托方最终审定,没有清晰界定;二是关于绩效评价指标的制定和绩效评价指标体系的确定及绩效评价结果的认定权归属哪一方等,也未作出清晰界定。

在具体的实践过程中,相当部分县(市区)部门(单位)为了规避工作责任,履职不尽责,履职不担当,把绩效管理工作当“过场”走,单方面追求过程完美,委托第三方机构代理其履职事项。作为一种工作程序,预算绩效管理事项完全交由第三方机构完成,全程负责,事实上是将受托第三方机构变成受托事项的责任主体,花了不少费用,委托方仅得到一份问题、措施建议“放之四海而皆准”的代理事项报告,委托方对委托事项的基本情况、存在的问题及成因仍然不清,不能将代理事项报告转化为后续规范可操作的管理制度措施。此种情况造成了有限管理经费浪费,催生了政府部门(单位)“懒政”思维,甚至出现花钱买好的现象。

### (三)工作质量难以令人信服

第三方机构提交的受托事项绩效评价报告,既是对其参与过程的回顾总结,也是对其参与成效的综合反映。一份好的报告起码应具有“结论可用、逻辑清晰、重点突出、格式规范、内容完整、客观公正、依据充分”等特性。但现实情况是:首先,财政支出范围广、辐射面大,财政预算支出政策类型多,政策制定背景复杂,其中必然存在很多内容超出了第三方机构认知范畴,大部分机构短期内无法深入挖掘评价项目特性,掌握项目所属行业发展趋势,绩效

评价只停留在表象;其次,第三方机构多为会计、审计、评估、造价等社会中介机构,参与绩效评价人员没有财政管理工作经验,也难以深入了解财政管理相关政策法规规定,在评价过程中不能准确捕捉问题背后的管理漏洞;第三,相当部分在县(市区)注册登记的第三方机构缺少具有丰富经验的绩效评价人员,难以获得被评对象完整信息,将绩效评价混为财务检查和太过关注参与的成本及其收益,不愿投入相应的人力、物力和精力,深入现场作全面的调查了解,而是把主要精力放在制定一个看似如何完美的评价工作方案和核实评价指标体系(框架)内容的“有与无”上。

这些问题的存在,一定程度上导致绩效评价报告等同财务检查报告,千篇一律,鲜少能为委托方优化财政管理或优化被评单位事业发展规划提出建设性意见,评价结果的权威性、科学性难以获得公众认可。加上委托方对评价事项真实情况不甚了解,缺乏判定第三方机构绩效评价报告优劣的政策标准及佐证资料,在认定其受托事项完成质量时只能在“好与差”中间进行平衡,导致委托第三方机构参与县(市区)预算绩效管理的效用大打折扣。

#### (四)监督检查规定难以有效落实

财政部财监〔2021〕4号文虽然赋予了各级财政部门对第三方机构预算绩效评价执业质量进行监督检查的职责,搭建了“预算绩效评价第三方机构信用管理平台”,拟定了相应的监督检查内容及处罚办法等。这些规定,对于那些靠信誉和质量求生存、求发展的第三方机构,可能成为其更好、更多招揽“生意”的正面激励手段;但对于那些不讲信誉或法纪意识低下的第三方机构,由于不同的机构分别隶属不同的地区、不同的行业协会或部门,这些机构的注册登记、审验考核、执业人员的审核准入、教育培训、执业资格的考核晋升、机构生存发展等与财政部门没有直接的利害关系,加上受地方保护主义、维护部门小团体利益思想的阻碍,没有过硬可

行的措施手段做保障,财政部门特别是县(市区)级财政部门很难对第三方机构预算绩效评价执业质量进行有效监督检查,也很难将存在违规行为的第三方机构处罚到位。

### 三、第三方机构参与县级预算绩效管理的优化路径

#### (一)优化准入标准

1.修订完善现行预算绩效管理相关政策制度。随着预算绩效管理的全面深入开展,第三方机构参与预算绩效管理的广度和深度正在逐步拓展,形势发展及县(市区)实际,迫切需要进一步修订完善现行预算绩效管理相关政策制度,分类设定不同地区第三方机构参与预算绩效管理的“准入门槛”,降低县(市区)第三方机构“准入门槛”,扩大县(市区)委托方选择范围。预算绩效管理相关政策制度的修订完善要做到与政府采购、“放管服”及优化营商环境等方面政策规定的有机统一,防止不同政策制度功能相互抵消情况的发生。赋予委托方特别是县(市区)财政部门对参与竞标预算绩效管理事项第三方机构资格审查的主导权及全程监督竞标过程合规性、合理性职责,保证选择的第三方机构能够胜任委托事项,能够发挥其应有的作用。

2.县(市区)第三方机构要主动练好内功。县(市区)第三方机构应着眼长远,重视相关领域人才的招纳储备和梯队建设,特别是能够担任多种项目主评人的遴选储备,并保持相对稳定,根据受托事项的不同需求,调配组建相适应的评价团队,尤其是涉及社会关注度高的重点评价项目,更要选配专业技术水平高、绩效评价经验丰富的项目团队,切实树立质量意识,牢记服务质量是第三方机构的生存之源,优化工作流程,规范参与行为,保证按时高质量完成受托事项的绩效评价,作出权威性、科学性的评价结论。

3.鼓励支持县(市区)第三方机构“抱团取暖”。

在现行政策法规允许的情况下,应打破行业间、机构间壁垒,鼓励支持经济相对落后地区第三方机构,特别是县(市区)第三方机构“抱团取暖”,除项目主评人外,评价团队其他人员可从同一注册登记地其他同行中在该地行业协会登记备案的执业人员中选(借)调,促进县(市区)同行间的相互交流合作、良性互动,以期取得“取长补短、优势互补、共同提高”的效果。

4.安排专项扶持资金。县(市区)财政部门每年应安排一定数量的专项资金,用于支持本土第三方机构组织现有执业人员参加上级行业主管部门或协会开展的专业培训、绩效评价成效突出机构和相关执业人员的奖励及高水平专业人才的引进等,逐步壮大县(市区)本地第三方机构规模,提升县(市区)本地第三方机构执业人员参与预算绩效管理的能力,为县(市区)级财政或其他相关政府部门就近优选第三方机构参与预算绩效管理打好基础,提供保障。

(二)着力构建各方力量优势互补的绩效评价工作格局

1.细化第三方机构参与预算绩效管理的范围及事项。鉴于目前县(市区)第三方机构执业水平普遍不高,短期内难于有较大改观这一现状,建议上级主管部门在修订完善预算绩效管理法规政策过程中,进一步细化县(市区)第三方机构预算绩效对受托事项评价过程中的有限主体地位及相应责任,增加县(市区)第三方机构参与预算绩效管理排除性范围或事项。如在项目筛选进行事前绩效评估过程中,明确县(市区)第三方机构主要参与对项目建设规划、项目预算编制、项目实施方案等方面具体事项的审核评价,充分发挥其专业特长。在对“四本财政预算”开展绩效评价过程中,明确县(市区)第三方机构主要参与对预算事项设立的合规性审核评价,预算事项分部门(单位)预算额度的合理性审核评价不能参与,等等。诸如此类问题应视不同情况加以区分,在相关法规政策中作出明确规定。对县(市区)第三方机构以不同方式(如咨询服务、

承办服务)参与预算绩效管理作出对应规定,保证县(市区)第三方机构在参与预算绩效管理过程中,不论是参与范围,还是方式方法以及对应的法律地位、法律责任都有法可依、有章可循。

2.探索推行多方力量联合参与评价模式。鉴于绩效评价政策性强、涉及面广、样本信息采集渠道多、数量大、范围广,加之县(市区)级预算部门(单位)预算支出事项决策、实施过程方式渠道多种多样,相关资料收集整理不一定齐全规范及第三方机构对受托事项的认知难以全面深入,需在同级政府的主导推动下,整合政府相关部门(单位)现有人力资源,按照“信息共享、工作共推、成果共用、共同发力”总要求,构建联合共融工作机制,集各方优势融合互补,共同参与预算绩效管理工作,共同承担预算绩效管理工作责任。

3.完善预算绩效管理工作考核办法。修改完善上级政府及其财政部门对县(市区)级政府及其财政部门预算绩效管理工作考核办法,认可县(市区)级政府及其财政部门立足自身力量组织开展的重点评价工作及其结论,对应提高评价事项、资金规模及所占考核分值比例,引导县(市区)级政府及其财政部门在预算绩效管理过程中,认真履行《中华人民共和国预算法实施条例》(第七十三条)赋予各级政府财政部门监督本级各部门及其所属各单位预算管理有关工作和对各部门预算执行情况及绩效进行评价、考核的权利,除将部分技术含量高或上级有明确要求的事项,可按照政府购买服务的相关规定委托第三方机构参与实施外,其他事项原则上依靠自身力量负责实施。要逐步形成“以我为主、社会力量为辅”、优势互补的县(市区)绩效评价工作格局,有效预防“懒政”思想在县(市区)级政府部门的滋生蔓延。

(三)调整组织实施架构

1.充分发挥县(市区)级人大常委会履行预算绩效管理的决策权和主导权。探索建立由县(市区)级人大主导、财政部门牵头组织、第三方机构参与的

预算绩效管理组织架构。县(市区)级人大作为独立于同级政府的权力机关主导开展本区域预算绩效管理监督,从根本上体现“一切权力属于人民”的宪法原则。县(市区)级人大常委会机关(具体事项授权其财政经济委员会负责)主导筛选本级预算绩效评价重点事项、制定评价原则要求和结果运用方案,优选参与预算绩效管理第三方机构,签订委托服务协议,从更高层面保证第三方机构在参与本级预算绩效管理过程中独立开展工作,保证评价结果的更好运用,杜绝花钱“买好”现象的发生,提高预算绩效管理的公信力。

2.财政部门牵头组织实施。县(市区)级财政部门负责审核第三方机构拟定的受托评价事项实施方案,做好内外协调,配合同级人大督查第三方机构落实好实施方案、监督纠正第三方机构实施过程中的偏差行为和考核验收委托事项评价结果等。同级政府其他部门按照各自的职责分工,为第三方机构提供技术和政策支持。

3.第三方机构参与实施。县(市区)级人大作为本级预算绩效管理的决策方和主导方,客观上需要引入社会力量对同级政府预算资金使用效果进行评价监督,这也是县(市区)级人大主导委托第三方机构组建专业团队,参与并独立开展本级预算绩效管理的现实需求。充分发挥第三方机构“独立性”“专业性”等方面的优势,最大限度挖掘利用第三方机构“人力资源”“智力资源”为县(市区)全面实施预算绩效管理服务。

(四) 建立多方联动机制和不良机构强制退出机制

1.改进对第三方机构的管理模式。县(市区)级政府相关部门要转变对参与预算绩效管理第三方机构的粗放式管理模式,结合实际,建立完善第三方机构参与本区域预算绩效管理工作考核办法、相关配套流程制度,从多个方面对第三方机构提供预算绩效管理服务的质量和效率进行评估,对其执业和履约情况进行全程跟踪和监督纠

偏,防止其两边“讨好”和“走过场”。充分利用各种共享信息平台,及时归集项目涉及的社情民意、资源禀赋、财政预算资金分配、拨付使用和相关管理政策法规信息,为第三方机构查询相关资料,获取被评事项完整、真实数据和其他相关信息提供便利。

2.建立县(市区)多层次、多部门联动机制。按照现行政策法规规定,建立县(市区)级政府、人大及其市场监管、财政、行业协会等多层次、多部门联动机制,分头把关,有分工有合作,形成合力,从第三方机构在本辖区注册登记、审验、竞标资格审核、服务协议签订、实施、服务质量考核惩戒等各环节进行引导规范,对其不端行为及时提示警告,对其违规行为严格实行黑名单管理,及时将其违规情况按照规定记入责任人及机构信用档案,对屡查屡犯,存在严重失信和违约责任的执业人员及第三方机构,终止其参与预算绩效管理资格,并在“预算绩效评价第三方机构信用管理平台”公布,引导第三方机构依法依规依约参与预算绩效管理,高质量完成受托事项。

### 参考文献:

- [1] 杨明,罗晓兰.引导和规范第三方机构参与预算绩效管理工作研究[J].财政监督,2022(3).
- [2] 刘永恒.进一步引导规范第三方机构参与预算绩效评价[J].中国财政,2021(11).
- [3] 汪爱武.全面预算绩效管理与第三方机构发展[J].地方财政研究,2018(6).
- [4] 刘金鹿.浅析第三方机构在预算绩效管理评价中的困境及对策[J].行政事业资产和财务,2019(12).
- [5] 吴炜,黄济美,步洁,徐玉.全面实施预算绩效管理机制研究——以江苏省苏州市为例[J].财政监督,2020(14).
- [6] 王莉莉,孙建夫.对政府绩效第三方评价的再认识——基于国内外经验[J].经济研究参考,2018(10).
- [7] 梁舰,陈辉,候东.第三方智库应助力全面实施预算绩效管理[J].中国建设信息化,2019(1).
- [8] 尚虎平,王春婷.政府绩效评估中第三方评估的适用范围与限度——以先行国家为标杆的探索[J].理论探讨,2016(3).

【责任编辑 陆成林】