

乡镇财政运行综合绩效评价指标 体系建设探索

——以山东葛家镇试点为例

李伟¹ 王伟²

(1.文登英达信会计师事务所,威海 264499;2.威海市文登区财政局,山东 264499)

内容提要: 本文围绕山东省威海市文登区葛家镇开展的乡镇财政运行综合绩效评价试点,简要分析乡镇一级政府财政运行综合绩效评价现状,提炼试点乡镇综合绩效评价指标体系建设思路,详细介绍指标体系设计过程及其应用情况,总结综合绩效评价工作经验,对进一步优化综合绩效评价给出了路径建议,以期为乡镇财政运行综合绩效评价指标体系的建设理清思路,为绩效评价工作的下一步推进和其他地区工作开展提供参考。

关键词: 乡镇财政运行 综合绩效评价 指标体系建设 收支管效平

中图分类号: F812 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9544(2022)11-0049-11

一、引言

全面实施预算绩效管理是党的十九大作出的一项重大战略部署。《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)(以下简称《意见》)明确提出,建立重大政策、项目预算绩效评价机制,逐步开展部门整体绩效评价,并对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价。近年来,我国各地区都在深入推进实施预算绩效管理,其中,政府财政运行综合绩效评价作为新的评价类型,正在广泛开展。总体来说,我国的绩效评价工作中,项目评价正在全面开展,并逐步向事前评估推

进;部门整体评价有序开展,基本形成了一套标准的评价指标体系;政府运行综合评价已经推进到县一级,但是各地各有特色,尚未形成统一标准;乡镇一级政府绩效评价暂时处于试点阶段,没有成熟的评价指标体系可以借鉴。

乡镇是我国行政区划的基础单元,扮演着重要角色,而乡镇财政运行则是乡镇履职的基本保障,同时也是财政管理的短板和薄弱环节,其运行的基本特点是财政收入以财力分成为主,自有收入、上级转移支付资金等为辅,而配套支出较多。近年来,山东省对乡镇绩效评价试点提出明确要求,探索对其实施财政运行综合绩效评价,并按照预算绩效管

[收稿日期]2022-09-03

[作者简介]李伟,主任会计师,研究方向为财务审计、政府绩效评价;王伟,绩效科科长,研究方向为政府绩效评价。

理工作计划,选取乡镇进行试点。2022年9月,山东省威海市文登区财政局按照上述要求,决定以葛家镇政府为试点单位,开展乡镇一级政府财政运行综合评价试点工作。

本文围绕山东省威海市文登区葛家镇开展的乡镇财政运行综合绩效评价试点,简要分析乡镇一级政府财政运行综合绩效评价的发展现状,提炼试点乡镇综合绩效评价指标体系建设思路,详细介绍指标体系设计过程及其应用情况,总结综合绩效评价工作经验,并对进一步优化综合绩效评价给出了路径建议,以期对乡镇财政运行综合绩效评价指标体系的建设理清思路,为绩效评价工作的下一步推进和其他地区工作开展提供参考。

二、乡镇财政运行综合绩效评价指标设计

绩效评价的基础和出发点在于绩效评价指标。目前,项目绩效评价、部门整体绩效评价以及已经开展的省市县对下级财政运行综合绩效评价等已经存在相对完善的指标体系,乡镇一级财政运行综合绩效评价属于试点业务,没有成熟的指标体系可以借鉴,所以,指标体系设计就成为绩效评价的首要任务。

评价指标体系设计,首先要明确绩效评价的主要内容和工作重点,确定评价思路;其次要进行三级指标的设计规划,并不断沟通和调整;最后还需要确定指标权重和评分标准。

(一)确定评价思路

综合来看,虽然我国部分地区已经逐步开展了对下级政府财政运行综合绩效评价的试点,但目前试点的区域和层级仍较为有限,对于评价的定位、内容、重点和思路等尚未达成一致,特别是到了乡镇一级,更是鲜有经验可供借鉴。

基于此,本文首先决定以《地方财政管理绩效综合评价方案》(财预[2014]45号)为主要参考,结合近年来财政部县级财政管理绩效综合评价的内

容,在规范预算编制、强化预算执行、优化支出结构、增强财政可持续性、加大预决算公开等方面指标的基础上,针对目前评价内容更侧重财政管理绩效的现状,遵循绩效评价的目标导向、结果导向,进一步补充了财政运行所对应的效益性指标。其中,为充分反映乡镇紧密联系村委会、直接服务社会公众的特点,将民生方面的绩效作为重点评价指标。

其次,试点乡镇没有开展项目评价和所属各部门的整体评价。在本次评价中,以乡镇各部门的工作完成情况为基准,针对不同方面工作进行分别评价。

再次,目前政府考核非常普遍,各乡镇普遍都参加了组织部门进行的年终考核,其考核分数具有重要的参考价值,是本次绩效评价的主体指标。另外,各乡镇基本都制定了“十四五”规划,对于乡镇的总体发展方向有相应的规划部署,绩效评价应紧扣组织部门考核和乡镇战略规划进行。

在充分考虑上述情况的基础上,本文确定了绩效评价指标设计的基本思路:以上级各种文件规定为基础遵循,结合上级决策部署和乡镇各类规划,如“十四五”规划等,充分考虑当地特点,进行指标体系的设计。

(二)评价指标体系设计

1.开展文献分析,确定一级指标体系框架

乡镇一级财政运行绩效评价,对于评价方和被评价方来说,都是新生事物,是一项试点性工作。首先,重温了大量项目评价、部门整体评价的相关法律法规,同时研究了财政部一系列文件对于地方财政的绩效考核指标设定,查阅了大量其他省份的探索性规定,参照其他省份相关工作成果,阅读了大量山东和其他省份的乡镇一级评价报告,并逐一进行分析,汲取其中的经验教训,形成整体评价框架。

其次,按照山东省财政厅下发的《2022年省对下财政运行综合绩效评价试点实施方案》(以下简称“实施方案”),开展一级指标架构设计,在与相关

专家充分沟通的基础上，确定了一级指标框架体系。

2.根据实施方案精神,确定二级指标

根据实施方案精神,以文件规定的市县指标为基准,进行二级指标设计。设计过程中坚持以下原则:第一,政府绩效评价指标体系以政府自评指标框架为基础,结合实际进行再梳理,做必要的细化量化和调整;第二,优先选取最具代表性、最能直接反映本级政府职责履行和履职效益的核心指标;第三,指标内涵应当明确、具体、可衡量,数据及佐证资料应当可采集、可获得;第四,同类本级政府整体共性评价指标和标准应具有-致性,便于评价结果相互比较;第五,评价指标的权重根据各项指标在评价体系中的重要程度确定,应当突出结果导向。

在此基础上,充分考虑实施方案中市级和县级的指标体系差异,结合乡镇一级实际情况,对指标进行一定程度的调查,初步完成了二级指标的设计。

3.根据相关重点指标设计三级指标

首先,以战略规划为引领。以文登区“十四五”规划和葛家镇“十四五”规划,作为本次绩效评价的引领性文件。

其次,以组织部门考核结果为基础。按照上年组织部门考核情况表,针对扣分情况进行认真核实,并对考核数据进行认真分析,并进行必要的修正。

第三,以年终总结为主要评价方向。葛家镇本

年年终总结紧紧围绕“五个振兴”进行,符合年初重点工作安排,也符合文登区和葛家镇“十四五”规划的发展指引,所以收集各部门年终总结,对各部门进行问卷调查,抽取对于葛家镇工作最重要的量化性指标,进行三级指标的微调。作为现场评价工作的重点内容,主要以现场交流和现场核实的方式开展工作。

第四,获取参考报告,进行分析借鉴。取得多份与绩效评价有关的报告,从中汲取经验教训。其中,部分报告进行了三年的纵向分析,数据清晰,扣分依据说明到位,政府部门主要职责说明到位,对于税收收入分析到位。同时,各报告中对于满意度指标,大多没有采用问卷调查方式,进行了问卷调查的报告也普遍存在样本量过低,根本没有分析价值的问题。为此,决定不采用调查问卷方式,而采用对防疫、信访、热线等工作进行评价来反映群众满意度。

(三)确定指标权重

1.一级指标确定权重

根据对各种文献的研究,本文认为山东省财政厅五个方面的维度设置原则,相对于外省市及以前报告中四个方面的维度设置原则,更加科学,也更便于操作。为此,决定一级指标按照“收支管效平”五个角度的维度设置原则,适当设置权重。

参照实施方案对于市县级的评价指标,从五个方面进行了一级指标的设计(见表1)。

表1 一级指标设计表

一级指标	实施方案文件设置		本次试点的乡镇级
	市级	县级	
收入绩效	15	15	20
支出绩效	15	15	15
预算规范管理	20	16	10
财政运行成效	20	20	45
财政可持续性	30	23	10
合计	100	89	100

实施方案对于市级要求重点在于财政可持续性和运行成效。对于县级要求,取消了不适用指标,包括国库管理、财力下沉、财力均衡等,对于县级的财政一体化建设,暂时不进行评价。根据乡镇一级的实际情况,本次调高了收入绩效权重;依据实施方案第十四条“评价指标的权重根据各项指标在评价体系中的重要程度确定,应当突出结果导向,原

则上产出、效益指标权重不低于 60%”的要求,设置支出绩效和财政运行成效指标权重为 60 分(45+15);预算规范管理和财政可持续性指标的权重均下调为 10 分。

2.二级指标确定权重

二级指标根据乡镇本级财政特点,在充分参考实施方案要求的基础上,设置第一稿二级指标(见表 2)。

表 2 二级指标设计表(第一稿)

一级指标	二级指标	实施方案规定指标	市级	县级	试点乡镇
收入绩效	收入目标合理性	收入完成情况	5	5	5
	收入质量	收入质量	10	10	15
支出绩效	支出结构	支出完成情况	8	8	5
	资产管理	支出结构	7	7	3
	支出管理	-	-	-	7
预算规范管理	预算编制	预算管理	10	8	5
	预算绩效管理	国库管理	2	0	3
	预决算公开公示	预算绩效管理	6	6	2
	-	财政透明	2	2	
财政运行成效	全面从严治党	经济社会效益	16	16	10
	突破先进制造业新旧动能转换	其他	4	4	10
	乡村振兴	-	-	-	5
	对外开放	-	-	-	2
	精致城市	-	-	-	6
	防范化解重大风险	-	-	-	5
	民需民生	-	-	-	7
财政可持续性	财政暂存付款项	财力保障水平	9	2	2
	财政供养人员规模	运转可持续性	21	21	2
	保障能力	-	-	-	6
	合计	-	100	89	100

二级指标中,不适用于乡镇一级的指标较多,充分考虑乡镇的实际情况,确定了“三突出—全面”

的评价原则:一是突出重点工作,围绕县乡级战略规划,紧紧围绕“五个振兴”,开展评价;二是突出年

度考核,坚持“考什么、评什么”的原则;三是突出特色工作,针对山东“动能转换”工作、威海“精致城市”建设工作和葛家镇作为农林水特色镇的相关工作,分数适当倾斜;四是对于乡镇工作,坚持全面评价原则,虽然我们针对的是乡镇的财政运行工作评价,但是本文认为,财政的运行实质就是政府整体工作的运行,涉及到一级政府的方方面面,不能为了评价而评价,而应该通过绩效评价,将财政运行的触角延伸到各部门的各项工作,所以应坚持“全

面评价”的原则,争取工作不留死角,力争全面反映本级政府的实际工作成效。

经过与专家的讨论,形成第二稿二级指标。收入绩效方面,在和专家充分沟通的基础上,本文从精准完成、收入结构、收入质量三个维度对收入绩效进行评价,考虑到收入指标的重要性,对于收入质量分值适当倾斜,在第一稿的基础上增加了收入结构指标,更加合理(见表3)。

表3 收入绩效指标设计表(第二稿)

一级指标	二级指标	省厅文件规定指标	市级	县级	试点乡镇级指标
收入绩效(20分)	收入目标完成的精准度(5分)	收入完成情况	5	5	5
	收入结构(5分)	-	-	-	5
	收入质量(10分)	收入质量	10	10	10

支出绩效方面,在与专家充分沟通的基础上,本文从精准完成、支出结构、支出质量三个维度对支出绩效进行评价;在省厅原有指标的基础上,强

调了支出质量指标,同时第一稿将部分支出管理指标也放入支出绩效之中(见表4)。

表4 支出绩效二级指标设计表(第二稿)

一级指标	二级指标	省厅文件规定指标	市级	县级	试点乡镇级指标
支出绩效(15分)	支出目标完成的精准度(5分)	支出完成情况	8	8	5
	支出结构(5分)	支出结构	7	7	5
	支出质量(5分)	-	-	-	5

财政运行规范管理方面,在和专家充分沟通的基础上,本文从预决算编制、预决算过程管理、资产

管理和经费管理四个维度进行评价,本次的设置更加清晰,突出了乡镇一级重管理的理念(见表5)。

表5 财政运行规范管理二级指标设计表(第二稿)

一级指标	二级指标	省厅文件规定指标	市级	县级	试点乡镇级指标
财政运行规范管理(10分)	预决算编制(3分)	预算管理	10	8	3
	预决算过程管理(2分)	国库管理	2	0	2
	资产管理(2分)	预算绩效管理	6	6	2
	经费管理(3分)	财政透明	2	2	3

财政运行成效方面,主要以组织部门考核数据为基准,从年度重点工作——“五个振兴”的角度着眼,组织振兴设置全面从严治党指标;工业振兴设置突破先进制造业新旧动能转换指标和对外开放两个指标;农业振兴设置乡村振兴指标;环境振兴根据威海情况设置精致城市建设指标;另外针对近年重大工作设置防范化解重大风险指标,从防疫工

作开展、信访工作开展和环境综合治理工作开展三个角度进行评价;从公共服务公平性角度出发,重点关注本级政府对于各个年龄段、各个弱势群体服务,参照威海战略规划设置民需民生发展指标,从优抚补助、幼儿园建设、卫生室建设、就业工作质量几个角度进行评价(见表6)。

表6 财政运行成效二级指标设计表(第二稿)

一级指标	二级指标	省厅文件规定指标	市级	县级	试点乡镇级指标
财政运行成效 (45分)	全面从严治党(10分)	经济社会效益	16	16	10
	突破先进制造业新旧动能转换(10分)	其他	4	4	10
	乡村振兴(5分)	-	-	-	5
	对外开放(2分)	-	-	-	2
	精致城市建设(5分)	-	-	-	5
	防范化解重大风险(6分)	-	-	-	6
	民需民生发展(7分)	-	-	-	7

财政可持续方面,从压缩暂存、夯实报表,压缩人员、控制支出,加强保障、自我造血,降低负债、构

筑发展潜力四个维度进行指标设计(见表7)。

表7 财政可持续性二级指标设计表(第二稿)

一级指标	二级指标	省厅文件规定指标	市级	县级	试点乡镇级指标
财政可持续性 (10分)	财政暂存付款项(2分)	财力保障水平	9	2	2
	财政供养人员规模(2分)	运转可持续性	21	21	2
	保障能力(3分)	-	-	-	3
	发展潜力(3分)	-	-	-	3

3.三级指标确定权重

在一级和二级指标确定以后,根据乡镇实际情况,进行三级指标设计。一是根据乡镇实际情况,增加具体工作占比;二是按照《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)》(财预〔2021〕101号)关于绩效指标来源的规定,成效指标

主体取自于上年度考核指标;三是根据威海市文登区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要,从中抽取部分指标作为三级指标;四是重视与各部门访谈交流,围绕部门日常工作,设计职责履行、部门效益、满意度相关指标。

三、乡镇财政运行综合绩效评价应用

工欲善其事,必先利其器,本次绩效评价评价指标体系设计工作耗费了极大的精力,但也给后续的工作带来了很多的便利。我们根据具体指标设置了量化指标,能量化的指标一定量化,不能量化的指标也设置能够量化的替代指标,并拟定了具体的评分标准和评分办法。在评价过程中,依据该指标体系开展工作,绩效评价工作进行较为顺利。

(一)收支评价方面,重点评价收支质量

财政收入,重点考察乡镇财政收入规模目标达成情况,通过税收收入占一般公共预算收入的比重反映财政收入质量的优化情况,并结合葛家镇乡镇的财政收入来源,分析财政收入构成;财政支出,一方面是从乡镇近三年预算支出情况分析其规模及变动情况,另一方面是从支出结构和支出效率方面分析,梳理重点支出方向,分析乡镇各类支出占比,并考察支出结构与乡镇履职重点和区级考核目标的匹配性。

(二)财政运行管理评价方面,重点评价财政管理的规范性

财政运行管理主要是对乡镇财政预决算工作、预算绩效管理工作、政府采购和资产管理等方面的规范性进行考察。其中,预决算工作主要查看预决算报表编制情况和信息公开情况,具体考察预决算报表编制水平、完成时效、预算收支平衡情况等;预算绩效管理则结合葛家镇预算绩效管理工作推进进度和对下级预算绩效管理考核的要求,重点反映乡镇办事处预算绩效管理机制和工作开展情况;政府采购方面,同时关注政府采购的程序和

结果;资产管理方面,主要对乡镇的国有和集体资产的管理情况予以反映,关注资产存量和评价期内资产变动情况,并重点分析资产的运营管理和处置规范性。

(三)财政运行成效评价向特色工作、重点工作适当倾斜

一是向特色倾斜,葛家镇是农林水大镇,主要评价指标向重点工作——农林水方面倾斜。二是向弱势群体倾斜,出于公平性考虑,以改善民生为出发点,持续增强普惠性、基础性、兜底性民生建设,发挥政府保基本作用,做好关键节点、困难人群的基本生活保障。三是向重点工作倾斜,“精致城市、幸福威海”是威海各级政府部门的重点工作,评价中也做了适当倾斜。

(四)财政可持续评价方面重点评价发展的可持续性

财政可持续性评价从财政暂存付款项、财政供养人员规模、保障能力、发展潜力等方面进行。具体来看,该镇存在大量暂存款,暂付款有待清理,财政资金使用上仍存在低效情况。

依据该指标体系,我们高效完成了本次评价工作,结合乡镇财政运行特点,从“收支管效平”五个方面,对葛家镇 2021 年度财政运行情况进行综合分析评价。评价结果为葛家镇 2021 年度财政综合运行总体情况为中(见表 8),得到了区财政部门和被评价单位的一致认可。

四、乡镇财政运行综合绩效评价经验总结及路径选择

通过本次试点,在绩效评价特别是绩效评价指标体系的路径选择方面,有很多的经验与教训值得

表 8 葛家镇乡镇财政运行综合绩效评价

一级指标	二级指标	三级指标	分值	目标值	得分
收入绩效(20分)	收入目标完成的精准度(5分)	预算收入完整率	3	100%	0.00
		税收收入完成率	2	100%	1.54
	收入结构(5分)	税收增长速度	3	正向指标	2.00
		项目收入占比提升率	2	正向指标	0.89
	收入质量(10分)	税收占比的提高幅度	3	正向指标	2.91
		收入增幅	2	正向指标	0.80
		主体税种税收贡献率增幅	3	正向指标	2.00
		人均财政收入增长率	2	正向指标	1.73
支出绩效(15分)	支出目标完成的精准度(5分)	预算支出完整度	3	100%	0.00
		项目支出结余结存率	2	100%	2.00
	支出结构(5分)	涉农资金支出占比	2	正向指标	2.00
		公共安全支出占比	1	正向指标	1.00
		城乡社区支出占比	1	正向指标	0.43
		公用经费占比	1	反向指标	0.00
	支出质量(5分)	一般公共服务支出占比	2	反向指标	2.00
		人均民生支出比率增长率	2	正向指标	1.88
		项目支出比率增长率	1	正向指标	0.91
财政运行规范管理(10分)	预决算编制(3分)	一般公共预算收支年初预算到位率	2	≥100%	2.00
		预算收支平衡	1	0%	1.00
	预决算管理(2分)	开展预决算绩效管理	1	健全	1.00
		开展预决算公开公示	1	健全	1.00
	资产管理(3分)	资产利用率	2	反向指标	1.91
		资产使用超标	1	反向指标	1.00
经费管理(2分)	五项经费控制率	2	反向指标	2.00	
财政运行成效(45分)	全面从严治党(10分)	履行全面从严治党主体责任	2	正向指标	1.98
		思想建设	2	正向指标	2.00
		基层党组织和干部队伍建设	2	正向指标	1.84
		“两委”换届工作	1	正向指标	0.90
		统一战线工作	1	正向指标	0.98
		落实党管武装和退役军人工作	1	正向指标	0.82

续表 8

一级指标	二级指标	三级指标	分值	目标值	得分
财政运行成效(45分)	全面从严治党(10分)	政务服务和数字政府建设	1	正向指标	1.00
	突破先进制造业新旧动能转换(10分)	重点项目建设(招商引资)	2	正向指标	0.80
		项目服务保障(招商引资)	1	正向指标	0.08
		固定资产投资及结构优化	2	正向指标	1.26
		科技创新	2	正向指标	1.03
		经济发展质量	1	正向指标	0.86
		守牢安全生产底线	2	正向指标	2.00
	乡村振兴(8分)	乡村振兴	2	正向指标	1.79
		农业农民补贴发放	2	正向指标	2.00
		农业保险服务	2	正向指标	1.60
		撂荒地整治工作	2	正向指标	2.00
	对外开放(2分)	对外开放	2	正向指标	2.00
	精致城市建设(4分)	两收尾一突破	1	正向指标	1.00
		一村五场戏	1	正向指标	1.00
		社会信用体系建设	1	正向指标	0.98
		垃圾分类	1	正向指标	0.50
	民需民生发展(4分)	发放优抚补助	2	正向指标	2.00
		乡村公益性岗位完成率	2	反向指标	1.67
	群众满意度(7分)	防疫工作开展	2	正向指标	2.00
		信访工作开展	2	正向指标	1.95
		热线问题增长量	1	反向指标	0.53
		热线工作处理完成率	2	正向指标	1.37
	财政可持续性(10分)	财政暂存付款项(2分)	应收应付压缩率	2	≤0%
财政供养人员规模(2分)		财政供养人员控制率	2	≤100%	2.00
保障能力(3分)		基本财力缺口	1	0%	0.00
		“三保”支出保障	2	正向指标	2.00
发展潜力(3分)		转移支付依赖度	1	反向指标	0.50
		负债率降低比率	1	反向指标	0.61
		招商引资提高率	1	正向指标	1.00
合计			100		77.94

总结。

(一)开展乡镇财政综合运行绩效评价面临的问题和不足

1.财务账不规范,收入、支出来源不准确,导致收入和支出评价受限

乡镇一级政府财务工作普遍存在财务账和预算收支脱节、年度决算报表与预算会计脱节的现象,平时预算会计不结账,只在年终做决算时根据年初的预算指标文进行调整,导致预决算与日常会计核算完全脱节。这一方面是由于乡镇一级普遍存在财务人员力量薄弱,不会进行账务处理;另一方面也是由于日常财政拨款拨付不及时,乡镇不得不使用自有资金或者公用经费来进行项目支出,资金支出的统筹现象比较显著,导致项目资金做不到专款专用。针对乡镇财政收入的绩效评价,主要还是以较为浅显的收入规模完成情况和收入结构分析为主,未就财政收入对乡镇财政支出的影响展开分析。

2.乡镇财政管理水平低,影响了评价的进度

现场评价过程中,我们发现乡镇一级政府财务基础工作薄弱,严重限制了评价工作的开展。同时,乡镇财政运行的年度绩效目标不明确,特别是效果类指标,所以对应的评价指标多采用增长和改善类的评价标准,合理性不足。

3.财政运行绩效分析不够深入

本次评价中财政运行绩效主要还是通过支出端予以反映,以支出结构作为重要的分析维度,效果指标的选择是否全面、是否具有显著代表性均有待进一步验证。同时,未就支出结构与绩效目标之间的关系进行深入分析。

(二)优化绩效评价的路径选择

1.明确评价思路

财政运行综合绩效评价需要对财政运行及其综合绩效情况进行系统全面的分析和评价,需要遵循“收入-管理-支出-产出和效果”的逻辑顺序。同时,为了评价财政运行态势,需要更加关注财政运行可持续性。概括起来分析,财政运行综合绩效评价的框架应包括财政收入、财政支出、财政管理、产出与效果、可持续性等方面内容。

2.建立完善的绩效评价指标体系

从实际出发,建立比较科学、客观、公正的绩效评价指标体系,是绩效评估工作的关键所在。本次试点单位绩效评价的指标从实效性和可操作性出发,建立了比较科学、客观、公正的“收支管平效”绩效评价指标体系,体现了四个特点:一是以财政预算管理的核心内容为主线,财政运行管理主要考察乡镇在预决算、绩效管理、政府采购管理、资产管理等方面的规范性;二是根据将收支预算全面纳入预算绩效管理的要求,财政收支情况主要考察乡镇财政的收支规模和结构;三是突出财政运行的根本目的,财政运行绩效从乡镇重点工作绩效、民生改善、社会公众满意度三个方面进行考察。其中,乡镇重点工作绩效主要考察年初重点工作任务完成情况;民生改善则结合乡镇高质量发展目标,对应乡镇财政支出方向,从公共卫生、公共教育、公共文化、社区环境、社区安全等方面设置指标;四是从乡镇发展的现状出发,财政可持续主要考察机构改革推进情况和区域政府债务平衡。

3.突出重点工作

此次试点评价,在与部门整体绩效评价进行对比的基础上,结合其他地区政府财政运行综合绩效评价的实践经验,明确乡镇财政运行综合绩效评价体系建设的重点。

首先,从评价视角和评价目的两个维度分析,乡镇履职内容繁杂,开展绩效评价不必事无巨细、面面俱到,其评价的站位需要更加宏观,不应局限在过于具体的工作内容或者项目上。财政运行综合绩效评价需要更加注重财政收支关系,一是将对财政资金绩效评价的关注环节前移,突出财政资源的分配绩效;二是从更加宏观的视角衡量政府履职绩效,提升乡镇公共服务水平;三是强调财政可持续性,注重政府债务风险管理。

其次,从评价对象和评价内容来看,与部门整体绩效评价以支出评价为主不同,乡镇财政运行综合绩效评价应对乡镇财政收入管理方面予以重点关注。但乡镇作为基层管理机构,其在财政收入政策方面基本没有话语权,所以应更多关注收入政策执行情况。同时,乡镇还应关注自有收入的管理和分配。支出方面,则应关注乡镇居民的满意度情况。

4.注重机制探索

受新冠疫情影响,我国地方财政收支矛盾比较突出,更应该坚持绩效理念,加强财源建设,优化财政支出结构,通过乡镇预算绩效管理工作,指导和督促乡镇用好钱、办成事,办好事、办实事。

第一,聚焦乡镇财政运行综合绩效,建立乡镇财政运行综合绩效管理机制。乡镇多以基层服务需求和上级各部门要求推进工作,可以探索以乡镇财政运行综合绩效为主线,融合上级政府部门核心工

作要求和目标,综合乡镇年度绩效目标,通过重点任务的过程监控和财政运行综合绩效评价,将预算绩效管理工作向乡镇延伸,健全乡镇的全过程预算绩效管理链条。

第二,明确绩效管理责任,建立绩效管理激励约束机制。强化乡镇财政运行综合绩效评价结果应用,提升财政运行绩效,进一步硬化预算绩效管理约束通过绩效评价结果与乡镇预算安排挂钩等措施,不断加强乡镇对预算绩效管理工作的重视程度,提高预算管理水平和,调动乡镇积极性和主动性,以提高财政资金配置效率和使用效益。

参考文献:

- [1] 白宪生.关于绩效审计评价标准体系的研究[J].中国乡镇企业会计,2008(7).
- [2] 常怀印.政府绩效审计评价指标体系的构建途径[J].中国审计,2005(23).
- [3] 何平.财政支出绩效审计的研究[D].复旦大学硕士学位论文,2008(4).
- [4] 雷老闲.基于平衡计分卡的公共工程绩效审计研究[D].复旦大学硕士学位论文,2008(4).
- [5] 彭薇.政府绩效审计比较研究[D].华中科技大学硕士学位论文,2007(1).
- [6] 郑毅,陈茜.财政支出绩效考评指标的选定[J].社会科学家,2008(9).
- [7] 闫丽.财政支出绩效评价模式研究[J].商业经济,2010(19).
- [8] 潘石,王泽彩.关于推进我国财政支出绩效评价改革的建议[J].经济纵横,2006(3).
- [9] 黄航.经济欠发达地区财政支出绩效评价改革实践与思考[J].中国集体经济,2011(22).
- [10] 财政部财政科学研究所课题组.健全地方财政支出绩效评价体系的建议[J].中国财政,2006(8).
- [11] 孙君涛.对当前财政支出绩效评价工作的思考[J].中州学刊,2008(6).
- [12] 陈学安.建立我国财政支出绩效评价体系的设想[J].中国财政,2003(10).
- [13] 李雪.对建立陕西财政支出绩效评价体系的设想[J].西部财会,2005(2).

【责任编辑 陆成林】