

# 人大委托第三方绩效评估 推动部门预算规范有效

## ——以天河区人大常委会开展部门预算绩效评估为例

文 林志云 林洪升

党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下，广州天河区人大常委会2013年率先在广东人大系统开展参与式预算监督。经过持续不断的实践和在法律框架上的工作创新，天河区人大常委会的参与式预算监督被全国人大预算工委简报专题介绍并推广，这是基层人大开展全过程人民民主、管好政府“钱袋子”，对财政预算资金在事前、事中、事后监督的生动体现，也是阳光预算、民主预算的生动体现。

党的十八届三中全会提出“人大审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展”。2018年3月，中共中央办公厅印发了《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，要求加强对相关支出预算和政策的审查监督，提出有效、可行的意见建议，着力推动解决突出矛盾，推动建立健全解决问题的长效机制。加强对支出绩效和政策目标落实情况的监督，推动建立健全预算绩效管理机制。2018年9月，中共中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》，部署加快建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，并明确要求“花钱必问效，无效必问责”。

天河区财政部门主导开展部门绩效评估已有十多年之久，但是由天河区人大常委会委托第三方进行绩效评估，特别是对部门执行预算后的绩效评估，这是第一次，同时也是人大开展预算监督

中正确监督、有效监督、法律监督的深化和具体化，也是人大开展参与式预算监督的延续和升级，具有现实性、针对性、探索性和迫切性，也是贯彻中央人大工作会议的一个重要方向。

### 财政预算监督和编制预算评估的探索

天河区人大常委会和天河区政府有关部门从2013年开始探索参与式预算，增强预算编制的规范、透明，同时引入预算编制的绩效指标和第三方绩效评估。2014年天河区财政局引入第三方评估15个部门预算的编制绩效。同年，天河区人大常委会专门聘请第三方评估天河区安监局和区市容环境卫生局两个部门的预算编制绩效，评估效果突出。区安监局原公共安全项目编制预算为870万元，被评估后调整为400万元，预算额减少470万元；区市容环境卫生局环卫车队服务外包预算为5500万元，被评估后调整为5100万元，预算额减少400万。2021年，天河区人大常委会引入第三方，对两个部门的重点项目进行绩效评估。

天河区人大常委会通过初步介入预算、参与式预算与引入第三方评估，有效地提升部门预算编制的公开性、规范性、科学性。从2014年到2022年，天河区人大常委会每年都对六个部门预算编制进行“三审”，即人大代表提前介入初审、预算审议和会议审议。

正因多年坚持对财政预算编制进行参与式预算监督方式的创新，2019年，天河区人大常委会被省人大常委会评为创新财政预算监督的先进案例，区财政局被国务院检查组评为广州市绩效开展的先进单位。2021年，全国人大预算工委专题介绍广州天河区人大常委会开展参与式预算监督的经验和做法。

### 全面绩效管理的难点和第三方评估的价值

“全面实行绩效管理”是党的十九大报告的要求，也是加强治理能力的表现，但是当前全面实施绩效管理的深入推进存在着不少难点、痛点。第一，绩效管理多着重于部门预算编制绩效，对部门预算执行绩效和政策绩效关注度不高，因而无力制止政府“拍脑袋”式决策和“政绩工程”式浪费。为达成既定工作目标，原有预算只能进行多次有幅度的调整，年初预算编制效果渐失（表1）。

第二，预算绩效评价覆盖率不高，政策性项目评价存在“盲区”。尽管2017至2021年实施第三方绩效管理的预算部门占比逐步提高（表2），但是实施第三方绩效管理的项目数量占比仍然偏低（表3）。

第三，上年绩效评估形成的数据不仅不能有效指导和规范当年编制预算，更未形成追责机制。

第四是重“编预算”，轻“设绩

表1 天河区预算调整情况(单位:亿元)

年份	年初 预算数	第一次预算 调整数	变动率 (%)	第二次预算 调整数	变动率 (%)	第三次预算 调整数	变动率 (%)
2017	113.43	127.36	12.28%	-	-	-	-
2018	126.10	132.88	5.38%	-	-	-	-
2019	135.72	140.18	3.29%	137.96	1.65%	139.96	3.12%
2020	133.20	134.12	0.69%	136.58	2.54%	138.89	4.27%
2021	149.57	158.26	5.81%	145.93	-2.44%		

表2 实施第三方绩效管理的预算部门数量(单位:个)

年份	实施第三方绩效 管理的部门数	部门总数	占比(%)
2017	20	77	25.97%
2018	33	77	42.86
2019	34	77	44.16
2020	36	77	46.75
2021	42	77	54.55

表3 实施第三方绩效管理的项目数量(单位:个)

年份	实施第三方绩效 管理的项目数量	项目总数	占比(%)	备注
2017	20	3253	0.61%	仅实施重点项目评价
2018	18	3288	0.55	包括重点项目评价和绩效运行监控
2019	317	3181	9.96	包括重点项目评价、部门整体绩效运行监控和项目绩效目标评审
2020	188	888	21.17	包括重点项目评价、自评复核、部门整体绩效运行监控和项目绩效目标评审
2021	150	1083	13.85	包括重点项目评价、自评复核、部门整体绩效运行监控和项目绩效目标评审

效”。绩效指标短缺,忽视了绩效管理的体系建设。

而实行第三方评估的优势体现在:一是公信力。体制内评价属于内部自我考评,往往存在自我欣赏,而独立于政

府的第三方有利于保证评估的客观性。二是专业性。专业能力与技术手段,能提高评价结果的可信度。三是广泛性。第三方评估具有广泛的群众基础,成为民意表达的重要载体。

## 将绩效管理理念贯穿全过程

预算绩效管理的核心是搞好预算项目管理。即以提升绩效为目标,从完善部门预算开始,对预算项目实行前期评估、中期评价和后期评价的全过程管理模式。

《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》和新预算法是天河区人大常委会深化推进财政预算全面实施绩效管理监督的法理依据和创新监督方式的动力。只有全面、准确地领会《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》的精神、实践的路径,人大的监督才能与时俱进,充满生机和活力。

以全面绩效管理提高政府现代化的社会治理和治理能力,打造一个“善治政府”。天河区人大常委会着力健全长效机制,出台《天河区人大常委会预算资金支出绩效第三方评价实施办法》,构建“三个层级”和“五个环节”的全面实施预算绩效管理路径。

天河区目前迫切需要构建政府预算、部门和单位预算、政策和项目预算的“三个层级”全覆盖的预算绩效管理体系。该体系应以环节化、流程化为特点,以绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价和结果应用为全过程链条。一是加强政府的“四本账”管理,将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本预算、社会保险基金预算全部纳入绩效管理。二是将部门和单位定编职责与其预算资金结合起来,从运行成本、管理效率、履职效能、服务对象满意度等方面,考量部门和单位整体实施效果。三是从数量、时效、成本、效益等综合衡量政策和项目预算资金使用效果。

将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行和监督的过程中。第一,建立项目评估机制。对新出台重大政府项目开展事前绩效评估,加强财政部门对新增重大政策和项目预算的审核。第二,强化绩效目标管理。绩效目标设置是绩效评估的关键。全面设置部门和单位整

体绩效目标，将目标设置作为预算安排的前置条件。加强绩效目标的审核，将绩效目标与预算同步批复下达。第三，落实绩效运行监控。政府和各部门各单位实行对绩效目标实现程度和预算执行进度的“双监控”。第四，做好绩效评价管理。各部门各单位对预算执行情况以及政策、项目实施效果开展绩效自评，评价结果报送本级财政部门。第五，推进绩效评价结果应用。首先，健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改责任制；其次，明确绩效管理约束，确立预算绩效管理的责任主体。对重大项目的责任人，实行绩效终身责任制追究制。

## 全面绩效管理和人大作为评价主体的推进之道

开展全面绩效管理，委托第三方评估部门预算和重点项目的绩效，是天河区人大常委会与时俱进、创新监督方式的应有之义。天河区人大常委会着眼于天河财政绩效管理的短板，尝试探索以

人大为主体开展第三方绩效评估，以更大的预算绩效管理格局，更强有力的保障措施去创新推动。全面预算绩效管理的落地有效，其具体做法有：

第一，以《习近平谈治国理政》第三卷第一篇为指南，强化全面实施绩效管理的理念；以《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》、新预算法为抓手，有的放矢，推动预算和绩效一体化。

第二，除沿用原有的监督方式之外，天河区人大常委会还增加和强化政府绩效监督、部门预算绩效监督，以及重大项目、政策制定的绩效监督，抓住重大项目的绩效监督和政府预算调整变化的绩效监督。

第三，通过《天河区人大常委会预算资金支出绩效第三方评价实施办法》积极发挥人大监督的同时，引入第三方评价，推动财局绩效管理全面提升。2021年，天河区财政安排30万元预算给天河区人大常委会聘请第三方开展部门预算绩效评价，天河区人大常委会专门

委托华南理工大学政府绩效评价中心、广东省政府绩效管理研究会分别对区科工信局2021年产业扶持政策专项支出、天园街道办事处2021年重点项目支出进行绩效评价。通过对区科工信局产业扶持政策支出的具体分析，特别是用钱和做事的比较，得出了财政支出的绩效评价，并发现存在的问题：一是预算支出存在赶进度现象；二是部分重点项目预算缩减幅度偏大；三是事后奖补助方式适用范围有待优化。

经过开展参与式预算监督和去年开展委托第三方的绩效评估，天河区预算绩效管理又有新的探索。天河区人大常委会将全面认真学习贯彻十九大报告中全面实施绩效管理的要求和中央人大工作会议的精神，把全面实施预算绩效管理的各项措施落到实处，一如既往地让财政预算监督与时偕行、依法合理、正确有效、走在前列。

（作者单位：林志云，广州市天河区人大常委会；林洪升，平安证券股份有限公司）

（上接第56页）和各专门委员会、工作委员会联系代表机制，完善立法向代表征求意见和反馈、统计机制，搭建保障代表参与常委会立法的平台。

四是进一步构建代表参与立法的程序流程。立法程序是科学立法、民主立法的重要保证，关系着全过程民主实现的效果，必须科学设计，确保实效。按照立法法和《广东省地方立法条例》的规定，地方性法规的制定程序，通常包括法规案的提出、审议、表决、公布四个主要步骤。每一个步骤，又由若干具体程序和工作环节组成。这些具体程序和工作环节，有些是法律法规的规定，比如，对新制定的省的法规，一般要对法规草案进行三次审议，围绕每一次审议，根据需要相应开展立法调研、征求意见、论证、听证、评估等环节工作；有些是实践中探索总结的，比如，法规通过后的宣讲。有关法律法规还规定了

发挥人大及其常委会立法主导作用、立法规划计划编制等保障立法程序运行的工作制度机制。

要认真学习贯彻习近平总书记关于立法工作、全过程民主重要论述，立足发挥代表全过程参与立法，探索和构建全流程、全链条、全方位的立法程序。一方面，对现有立法程序和立法工作制度机制进行全面清理，由省人大常委会采取立改废等多种方式，构建代表全过程参与立法的全流程、全景图；另一方面，整合、优化省人大常委会有关代表和立法工作的信息系统，线上线下相结合，探索当前疫情防控常态化下的代表参与立法，进一步保障代表全过程参与省的立法工作。

五是进一步提高代表参与立法的履职能力。代表全过程参与立法，责任重大、使命光荣，要进一步提高自身的履职能力，助力新时代我省立法工作高质

量发展。提高政治站位，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和习近平法治思想、总书记关于立法工作、全过程民主重要论述的精神、要义和内容。加强中国特色社会主义法律体系和地方立法知识的学习，熟悉掌握地方立法程序、工作规定和技术规范等。加强立法调研，坚持问题和目标导向，在参与我省立法工作中，发挥联系原选民、原选举单位和联系实际等的优势，逐步把握地方立法规律，提出高质量的法规案和立法意见建议，促进我省法规制定的有效、管用。加强对省人大常委会有关代表和立法工作信息系统的使用，在线参加有关立法论证会座谈会评估会等会议，在线提出和交流立法意见建议等。

（作者单位：省人大常委会法工委）