

部门整体支出绩效评价

主讲教师：章 辉

E-Mail:zhanghui@snai.edu



政府采购与绩效管理研究中心



课程简介

- ◎ 课程主要内容：

- 部门整体支出绩效评价的基本理念、评价思路、关键环节和业务开展

- ◎ 课程适宜对象：

- 预算审查监督机关工作人员（人大代表）、
预算部门（单位）工作人员、绩效评价中介机构从业人员、预算绩效管理理论与实务研究人员

教师简介：

章 辉 教授

上海国家会计学院 政府采购与绩效管理研究中心 主任

社会兼职：财政部中央单位政府采购评审专家、上海市

政府采购评审专家、上海市财政支出绩效评价评审专家

研究方向：预算绩效管理、政府采购理论与政策

学习目标：

- 1.认识推进部门整体支出绩效管理的重要意义；
- 2.把握部门整体支出绩效管理的基本要求、内在逻辑和关键环节；
- 3.掌握部门整体支出绩效评价业务开展的基本步骤、方法和指标设置思路。

课程内容

- ◎ 部门整体支出绩效评价的背景：全面实施预算绩效管理
- ◎ 部门整体支出绩效评价的目标指向：成本效益
- ◎ 部门整体支出绩效评价的关键环节：重点关注
- ◎ 部门整体支出绩效评价的基本理念：辩证统一
- ◎ 部门整体支出绩效评价的业务规范：沙盘推演

全面实施预算绩效管理

背景

部门整体支出绩效评价

报告内容的逻辑关系

成本
效益

- 绩效目标
- 预算投入

重点
关注

- 编制
- 执行
- 结果
- 应用

辩证
统一

- 逻辑
- 目标
- 指标
- 主体

业务
规范

- 评价方案
- 评价报告

一、部门整体支出绩效评价的背景：全面实施预算绩效管理

- ◎ 全面实施预算绩效管理是现代财政制度的内在要求
- ◎ 全面实施预算绩效管理的目标
- ◎ 部门整体支出绩效评价是全方位预算绩效管理的组成部分

全面实施预算绩效管理是现代财政制度的内在要求

加快建立现代财政制度，
建立权责清晰、财力协调、区域均衡
的中央和地方财政关系。建立全面规
范透明、标准科学、约束有力的预算
制度，**全面实施绩效管理**。深化
税收制度改革，健全地方税体系。

——摘自中共十九大报告

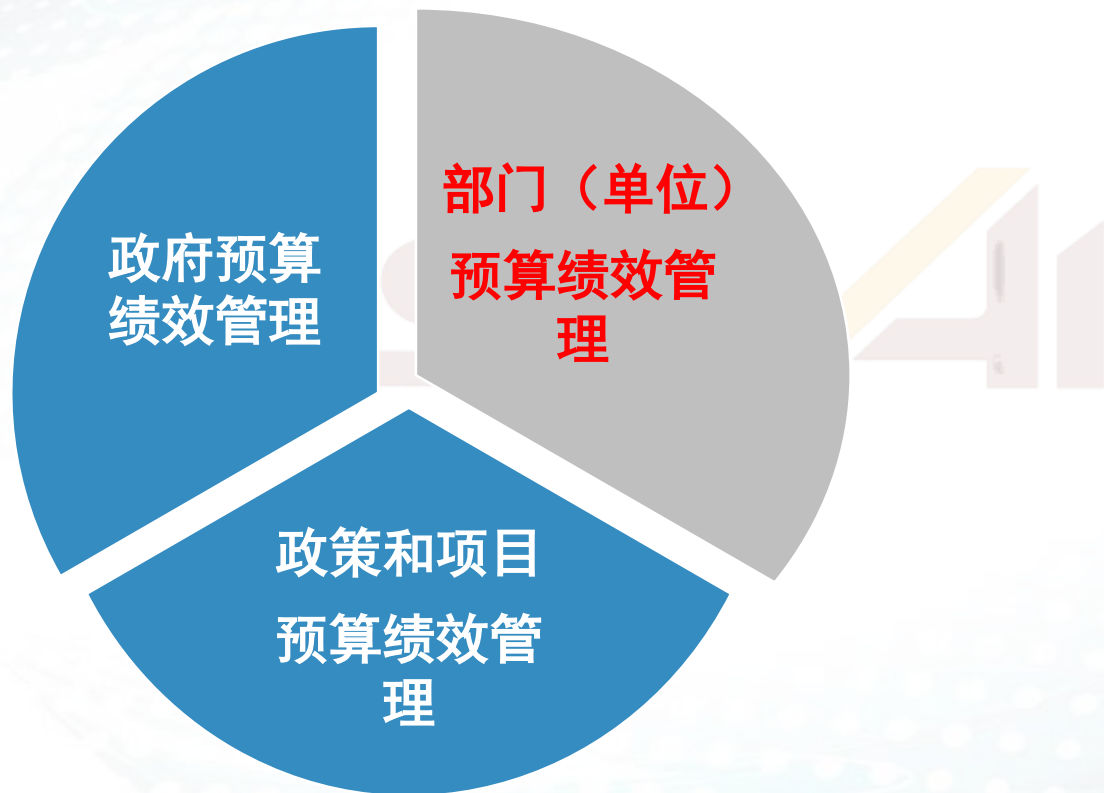


全面实施预算绩效管理的目标

- ◎ 时间：力争用3-5年时间基本建成
- ◎ 业绩：全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系
- ◎ 效果：实现预算和绩效管理一体化，着力提高财政资源配置效率和使用效益，改变预算资金分配的固化格局，提高预算管理水平 and 政策实施效果，为经济社会发展提供有力保障。

——根据《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）整理

部门整体支出绩效评价是全方位预算绩效管理的组成部分



部门整体支出绩效评价工作推进的预期

- **预期一（预算审核）**：未按要求设定绩效目标或审核未通过的部门预算，不得安排预算，推动部门整体绩效目标设定。
- **预期二（预算安排）**：落实部门整体绩效与部门预算安排挂钩。
- **预期三（部门工作）**：推动部门财务与业务工作紧密衔接。
- **预期四（主体责任）**：促使预算部门从“要我有绩效”向“我要有绩效”转变。



第一部分内容小结

全面实施预算绩效管理是推进部门整体支出绩效评价的背景：

- ✓ 现代财政制度包括三大组成部分
- ✓ 全面实施预算绩效管理的目标：时间、业绩、效果
- ✓ 部门整体支出绩效评价是全方位预算绩效管理的组成部分，部门整体支出绩效评价的四大预期：预算审核、预算安排、部门工作、主体责任。

二、部门整体支出绩效评价的目标指向：成本效益

◆ 绩效目标是部门整体支出绩效评价的参照

- ◆ 绩效管理在预算绩效管理中的地位
- ◆ 绩效管理的内容
- ◆ 绩效目标合理性判断的依据

◆ 预算编制是部门整体支出绩效评价的前提

- ◆ 预算编制要匹配明确的绩效目标
- ◆ 预算编制要按照政府收支分类科目并采用零基预算
- ◆ 预算编制要严格审核机制

◆ 预算编制与绩效目标权衡



绩效目标管理在预算绩效管理中的地位

绩效目标的重要性

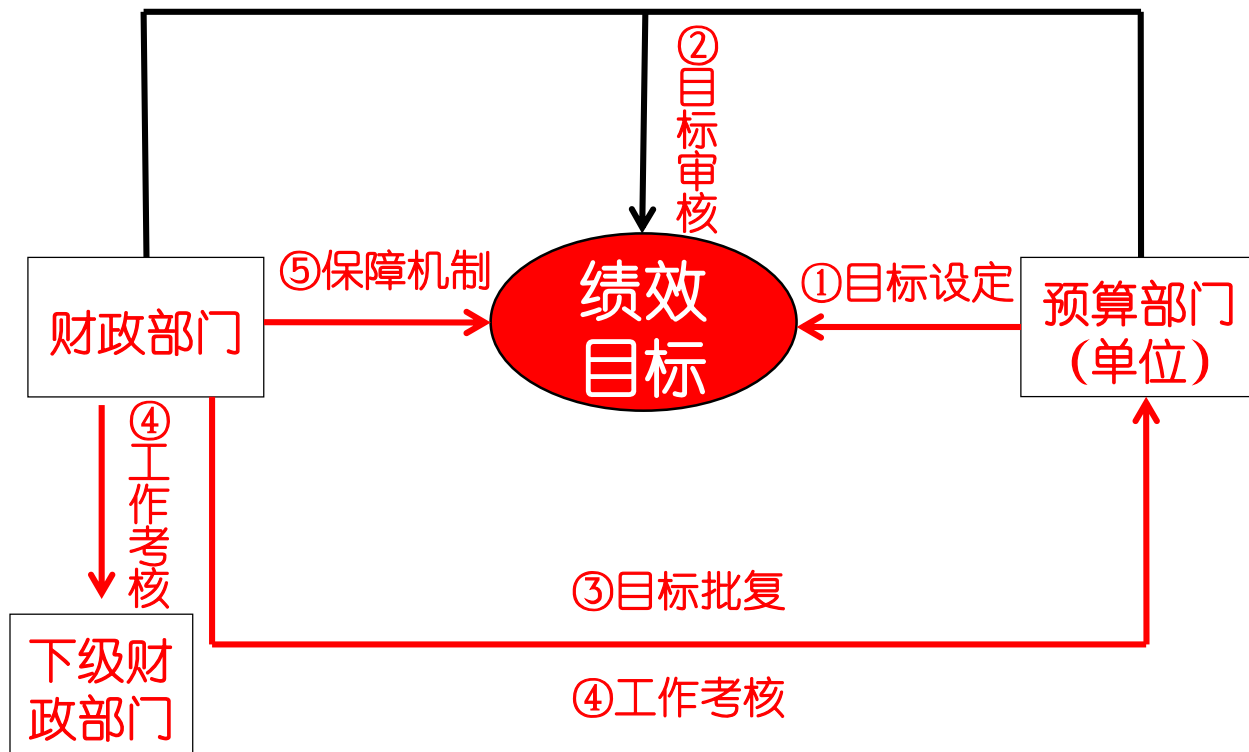
- ◉ 无目标的努力，有如在黑暗中远征

——英国谚语

- ◉ 预算绩效管理如果缺乏目标，正如没有方向的大海孤舟

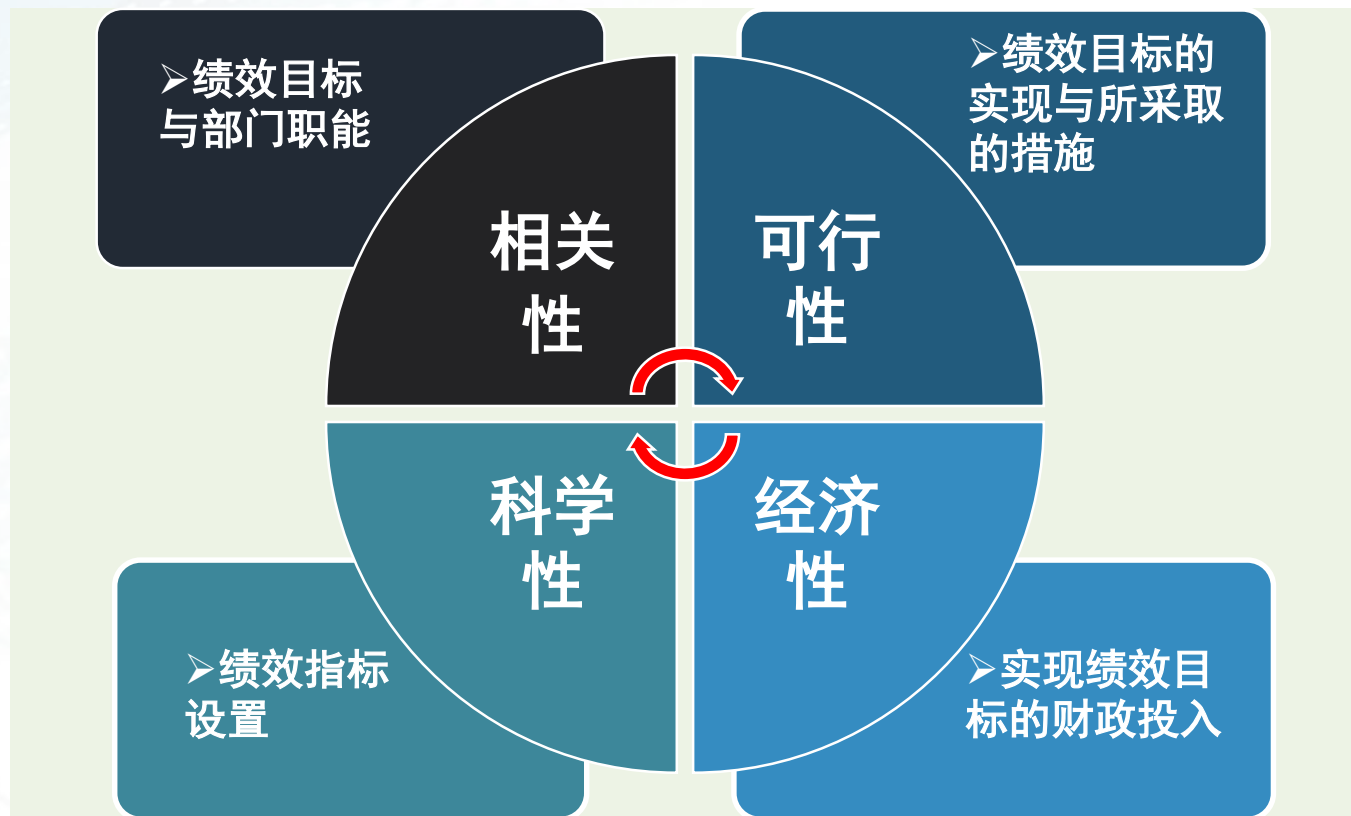
——章辉

绩效目标管理的内容：职责划分



绩效目标管理子系统运行机制图

绩效目标合理性判断的依据（原则要求）



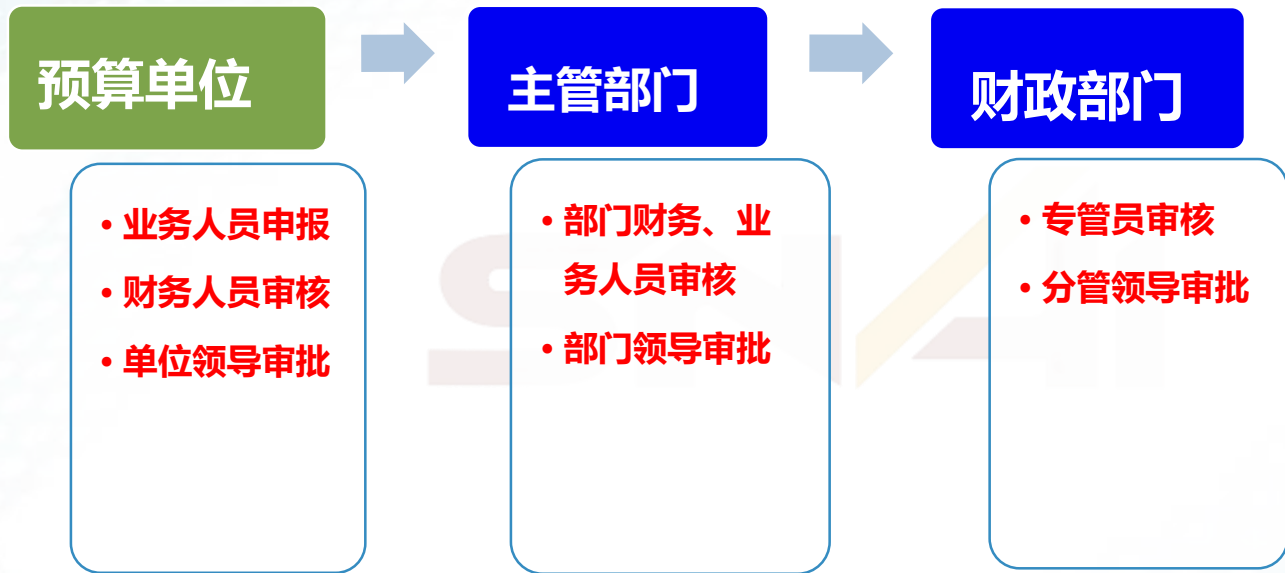
预算编制要匹配明确的绩效目标

- ◎ 预算编制要匹配明确的绩效目标，真正实现预算支出与绩效目标的关联性。
- ◎ 发达国家在项目预算编制方面的实践经验，就是在符合部门战略目标的基础上，事先确定预算部门达到的目标和成果，量化取得这些目标和成果的成本，并以此来编制项目预算。

预算编制要严格审核机制

- ◎ 一方面要落实预算单位、主管部门、财政部门在预算申报、审核、审批中的职责。
- ◎ 另一方面，要将预算评审作为加强和改进项目预算管理的重要手段。通过建立项目预算评审机制，将预算评审实质性嵌入部门预算管理流程，切实提高预算编制的真实性、合理性、准确性。

预算编制要严格审核机制



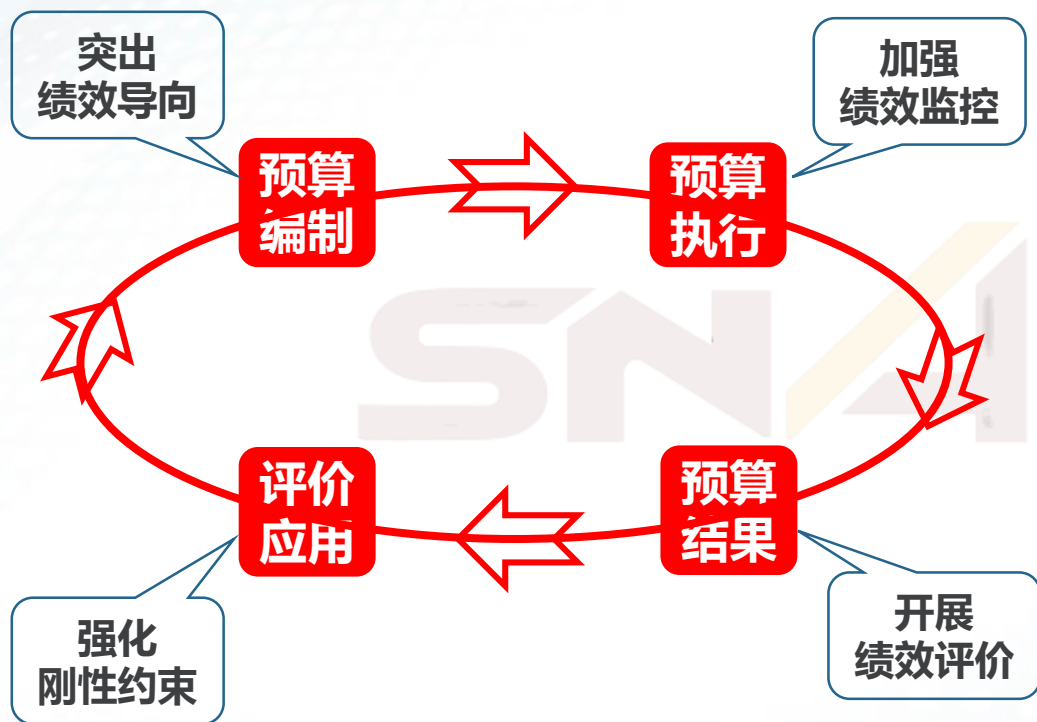
部门预算编制与绩效目标权衡



第二部分内容小结

- ◎ **绩效目标是预算绩效管理参照**
 - ✓ 预算管理——预算绩效管理——预算绩效管理综合系统——绩效目标管理——绩效目标设定（层次分析法）
 - ✓ 绩效目标管理的内容：职责——要求——构成
 - ✓ 绩效目标合理性判断的依据
- ◎ **预算编制是预算绩效管理前提**
 - ✓ 匹配明确的绩效目标——方法科学——审核机制
- ◎ **预算编制与绩效目标权衡：预算绩效管理精髓**

三、部门整体支出绩效评价的关键环节：重点关注



第三部分内容小结

◎ 部门整体支出绩效评价的“四个环节”

- ✓ 预算编制环节突出绩效导向
- ✓ 预算执行环节加强绩效监控
- ✓ 预算结果环节开展绩效评价
- ✓ 评价应用环节强化刚性约束

四、部门整体支出绩效评价的基本理念：辩证统一



绩效与部门整体支出绩效

◎ 绩效：业绩+效果

- ✓ 业绩是表现，效果是影响
- ✓ 业绩是效果的必要条件
- ✓ 业绩——按时、按量、按质；效果——按质、影响
- ✓ 业绩一般可以实证；效果大多只能规范

部分与整体

- ◆ 部门整体支出绩效评价是现代财政制度建设的有机组成部分，而不是可有可无。
- ◆ 部门整体支出绩效评价要解决四个问题：
 - 预算资金安排上的次序问题；
 - 预算资金投入上的数量问题；
 - 预算资金使用上的委托-代理问题；
 - 预算资金管理上的优化问题。

指标与目标

◎ 部门整体支出绩效评价考察应关注三个方面

- ✓ 行为产生——决策的公共性和经济性；
- ✓ 行为过程——财政资金投入和使用的规范性和效率性；
- ✓ 行为结果——投入产出的效率性和目标实现的效益性。

◆ 如何实现对以上三方面目标的考察



指标

第四部分内容小结

- ◎ 从辩证统一视角阐述部门整体支出绩效评价的关键理念
- ◎ 基本概念或逻辑关系辨析：
 - ✓ 绩效与部门整体支出绩效
 - ✓ 部分与整体
 - ✓ 指标与目标
 - ✓ 业务与资金

五、部门整体支出绩效评价的业务规范：沙盘推演

- ◎ 部门整体支出绩效评价的要求
- ◎ 部门整体支出绩效评价的原则
- ◎ 部门整体支出绩效评价的思路
- ◎ 部门整体支出绩效评价的步骤

部门整体支出绩效评价的要求

- ◎ 将部门预算收支全面纳入绩效管理
- ◎ 围绕部门和单位职责、行业发展规划，以预算资金管理为主线，统筹考虑资产和业务活动，从运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等方面，衡量部门和单位整体及核心业务实施效果
- ◎ 推动提高部门和单位整体绩效水平。

部门整体支出绩效评价的原则

◆ 把握整体、重点关注

- ✓ 围绕部门职责、发展规划、年度目标、投入产出、社会效果、经济效益（或有），实施整体评价
- ✓ 围绕整体、突出主线、重点解剖

◆ 立足支出、以财评事

- ✓ 要立足部门整体支出。反映财政投入、投入产出、产出效果
- ✓ 要以财评事。不能混同于部门工作考核和年度总结。

部门整体支出绩效评价的步骤



第一步：确认目标

- ◎ 部门战略目标
 - ◎ 部门职责；机构设置、人员编制
- ◎ 部门中长期工作规划
 - ◎ 三年或五年发展规划
- ◎ 年度工作计划
 - ◎ 评价年度工作计划
 - ✓ 占有以上材料，分析部门年度工作计划与中长期发展规划、部门战略目标的匹配。
 - ✓ 确认或凝练部门整体支出年度绩效目标。（评价参照）

第二步：占有素材

- ◉ 部门内部管理制度
 - ◉ 项目管理制度、财务管理制度、资产管理制度、人力资源管理制度，等等（评价依据）
- ◉ 部门存量及新增资产
 - ◉ 固定资产、流动资产
- ◉ 部门编制数及职工实际人数
 - ✓ 以上内容涉及规则、人、财、物，是部门整体支出绩效评价的成本投入及制度规范。

第三步：选择方法

- ◎ 指标评价法

- ◎ 指标体系、评价报告

- ◎ 数据分析法

- ◎ 横向数据对比分析
- ◎ 纵向数据历史分析

- ◎ 规范分析法

- ◎ 对照目标、总结经验、查找差距、完善建议

第四步：确定内容、制定评价方案

- ◎ 部门职责的履行情况

- ◎ 结合部门职责梳理、考核年度职责履行

- ◎ 部门运行的有效情况

- ◎ 围绕年度工作计划，考核政策执行、制度规范、资源配置、资产管理、项目安排、重点保障，等等

- ◎ 部门职能的实现程度

- ◎ 目标完成（部门年度工作计划完成、部门年度工作对于发展规划的贡献率）
- ◎ 整体效果（投入产出，主管部门考核、行业评比、社会认同）

工作方案主要内容

- 一、部门概况
- 二、部门职责任务
- 三、部门预算收支情况
- 四、部门年度工作计划
- 五、部门整体支出绩效目标
- 六、评价依据
- 七、评价范围及时段

- 八、评价重点
- 九、评价指标体系
- 十、社会调查方案
- 十一、评价等级
- 十二、评价工作实施计划
- 十三、评价质量承诺
- 十四、相关信息基础表
- 十五、相关附件

第五步：实施评价

- ◎ 部门职责的评价
 - ◎ 对照设置、分析判断
- ◎ 部门运行的评价
 - ◎ 计划目标评价、合规性评价、规范性评价（三公经费合规率、政府采购执行，收支两条线、国库集中支付、等等）、人员编制控制、人均资产、项目安排（轻重缓急、保障重点）、重点项目的管理与产出
- ◎ 部门绩效评价
 - ◎ 根据部门职能实现程度考核内容的确定，从目标完成和整体效果等方面实施评价

第六步：撰写报告

- ◎ 部门概述和基本情况
 - ◎ 部门设立、职能定位、机构设置、人员编制、发展规划及年度计划
- ◎ 部门整体支出绩效目标及评价范围
 - ◎ 绩效目标、评价范围（职责范围、时间范围）
- ◎ 部门预算收支及构成、部门预决算近年来对比
- ◎ 部门内部管理、项目安排、经费拨付及管理流程
- ◎ 部门整体支出绩效评价分析
 - ◎ 指标框架（指标分析法）、指标设置及权重、指标分析
- ◎ 基本结论
 - ◎ 基本成绩、存在问题、完善建议

部门整体支出绩效评价报告构成

内容摘要

一、部门概况

二、部门年度工作运行（人、财、物，制度建设与执行，）

三、年度工作计划与绩效目标实现

四、绩效分析及评价结论

五、主要经验及成效、存在的问题和建议

附件

第五部分内容小结

- ◉ 从模拟演练视角介绍部门整体支出绩效评价实务工作的开展
- ◉ 分别从四个方面介绍部门整体支出绩效评价的实施：
 - ✓ 部门整体支出绩效评价的要求
 - ✓ 部门整体支出绩效评价的原则
 - ✓ 部门整体支出绩效评价的思路
 - ✓ 部门整体支出绩效评价的步骤

Thank You !

