

统筹构建项目支出绩效评价“标尺”

中央财经大学 童伟 宁小花

在推进全面实施预算绩效管理进程中，完善共性指标框架，统筹项目支出绩效评价衡量标尺，具有重要的理论意义与紧迫的实践需求。

当前体系是绩效预算

绩效管理是公共财政管理的重要组成部分。在推进全面实施预算绩效管理进程中，完善共性指标框架，统筹项目支出绩效评价衡量标尺，具有重要的理论意义与紧迫的实践需求。当前体系是绩效预算

为此，《中共中央国务院关于进一步深化预算改革指导意见》明确指出，要健全绩效全面考核评价和综合考评体系，实现绩效评价考核的科学合理、结构完整、动态调整、有效激励和约束。在推进全面实施预算绩效管理进程中，完善共性指标框架，统筹项目支出绩效评价衡量标尺，具有重要的理论意义与紧迫的实践需求。

现有项目支出绩效评价共性指标框架辨析

目前，国内关于项目支出绩效评价的文献与书籍主要有：一是财政部 2011 年发布的《国

家机关行政事业单位绩效评价办法（试行）》（财预〔2011〕285 号）；二是财政部 2012 年发布的《

项目支出绩效评价管理办法（试行）》（财预〔2012〕285 号）；三是财政部 2013 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2013〕285 号）；四是财政部 2014 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2014〕285 号）；五是财政部 2015 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2015〕285 号）；六是财政部 2016 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2016〕285 号）；七是财政部 2017 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2017〕285 号）；八是财政部 2018 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2018〕285 号）；九是财政部 2019 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2019〕285 号）；十是财政部 2020 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2020〕285 号）；十一是财政部 2021 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2021〕285 号）；十二是财政部 2022 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2022〕285 号）；十三是财政部 2023 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2023〕285 号）；十四是财政部 2024 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2024〕285 号）；十五是财政部 2025 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2025〕285 号）；十六是财政部 2026 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2026〕285 号）；十七是财政部 2027 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2027〕285 号）；十八是财政部 2028 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2028〕285 号）；十九是财政部 2029 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2029〕285 号）；二十是财政部 2030 年发布的《

项目支出绩效评价操作指南（试行）》（财预〔2030〕285 号）；二十一、二十二、二十三、二十四、二十五、二十六、二十七、二十八、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十四、三十五、三十六、三十七、三十八、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五、四十六、四十七、四十八、四十九、五十、五十一、五十二、五十三、五十四、五十五、五十六、五十七、五十八、五十九、六十、六十一、六十二、六十三、六十四、六十五、六十六、六十七、六十八、六十九、七十、七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百。

合理。在预算编制时预算标准是否得到充分体现等置于预算投入规范性之前。《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关注的是预算投入的规范性，而《框架》则主要关

项目管理实际，与十九大报告提出的“标准科学、约束有力”的预算改革精神更加相符，可以《九

得是。

另一方面，完善二级指标。在项目支出绩效评价共性指标框架设计中，二级指标的修订主要涉及三个方面的内容：预算编制、资金投入、产出成本。

在项目决策阶段，预算资金的编制问题极为重要，涉及到预算资金的编制是否科学合理，预算资金的配置与绩效目标是否匹配，预期的投入与产出是否对应等。因此，在设置二级共性指标时，预算资金配置应为项目决策的核心二级评价指标。

在准备提交之前，我们认真研究了《预算绩效管理暂行办法》、《预算绩效管理指标体系》、《预算绩效管理》的存在，公共产品成本问题是推动预算绩效管理不断发展的根本性动因。成本控制

但当前的产出成本指标基本是一个尴尬存在：在设置绩效目标时，这一指标很难个性化填报。成本控制反对“秋后算账”，提倡预先控制，要求在成本发生之前思考为什么要发生这项成本，应不应该发生，应该发生多少，应该由谁发生，应该在什么阶段及地方发生等方面的问题，以降低项目预算资金需求。如果未对成本进行深入的思考，又如何能够了解与得知项目的成本可能会降低多少幅度？如果已经经过深思熟虑，确定预算能够下降多大的幅度，则应该反映在预算编制之中。此时的预算编制应该是科学合理、精准到位的，其执行也具有刚性，预算执行百分之百是其最终的结果，并不存在增减的空间。未做预算预算就承诺降低预算支出，项目申请方多半已将未来下年度预算开入了预算申请额度之中，人为提高了预算申请额度，但这样的绩效目标在实施过程中会面临两难选择：如果，在预算执行过程中，很多部门要求继续追加预算“将预算支出”控制在申报金额之内”，要么直接删减此指标，在事后绩效评价时，多半也不对此指标予以评价和扣分，有违于此。此次从绩效评价指标体系中将此类指标删除。

不过，将产出成本删除后，绩效评价似乎不能或者成本控制不到位，又该如何考核。针对相关问题，我们进行了反复研究，决定将该项指标从评价指标体系中删除，建议在设置目标时从预算编制，将成本控制指标列入预算编制科学性和合理性要求之中。在事后绩效评价时，不仅要从成本控制的力度和预算执行的科学性等方面进行设置，还要对预算执行中的成本控制行为，如预算编制科学性和财务管理有效性等进行衡量。