

Deepening the Reform of Production and Business Expenditure and Promoting the Budget Performance Evaluation—Taking the Yangtze River Waterway Bureau as an Example

Jihui Zeng¹ Lei Li²

1. Yangtze River Waterway Bureau, Wuhan, Hubei, 430013, China

2. Yangtze River Waterway Planning and Design Research Institute, Wuhan, Hubei, 430013, China

Abstract

In February 2020, the Ministry of Finance issued the Notice on the Administration of Project Expenditure Performance Evaluation (No.10,2020), requiring the implementation of budget performance management for all project expenditures included in the government budget management. Through the establishment of a scientific and reasonable project expenditure performance evaluation management system, the economy, efficiency, efficiency and fairness of project expenditure are measured, analyzed and judged objectively and fairly. Due to the particularity of the maintenance objects of the Yangtze River waterway, the influence factors of the maintenance funds are greatly affected by the natural conditions, which are uncertain, and some project budgets show a compression trend. In 2017, the Yangtze River Waterway Administration implemented the budget management reform focusing on the management of production and business funds, and has basically formed a business budget management system with the characteristics of the Yangtze River waterway. On this basis, the performance evaluation of production business expenditure budget is carried out to play a powerful role in improving the efficiency of financial fund expenditure.

Keywords

public institutions; performance evaluation; budget management

深化生产业务支出改革推进预算绩效评价——以长江航道局为例

曾继辉¹ 李蕾²

1. 长江航道局, 中国·湖北 武汉 430013

2. 长江航道规划设计研究院, 中国·湖北 武汉 430013

摘要

2020年2月, 财政部关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知(财预〔2020〕10号), 要求对纳入政府预算管理的所有项目支出实施预算绩效管理。通过建立科学、合理的项目支出绩效评价管理体系, 对项目支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的测量、分析和评判。由于长江航道维护对象的特殊性, 维护经费影响因素受自然条件影响较大, 具有不确定性, 部分项目预算又呈压缩趋势。2017年, 长江航道局实施了以生产业务经费管理为重点的预算管理改革, 现已基本形成了具备长江航道特色的业务预算管理体系。在此基础上, 开展生产业务支出预算绩效评价探索, 为提升财政资金支出效能起到有力的促进作用。

关键词

事业单位; 绩效评价; 预算管理

1 项目基本情况

近年来, 长江航道局多次参与完成交通运输部财审司组织的“航道维护疏浚”和“航道整治建筑物维护”项目绩效自评工作, 已形成指标相对完整、方法较为成熟的绩效评价工作体系, 而其余7项生产业务在绩效评价工作方面目前

尚无成熟经验借鉴, 因此本次绩效评价所指的“主要生产业务内容”为其余7项生产业务, 即“航标维护”“航道测绘”“数字航道”“信息化运行维护”“船舶运行维护”“生产设施(基地、码头)运行维护”和“安全及环境保护”。评价内容包括项目的决策情况、资金管理和使用情况、相关管理制度办法的健全性及执行情况、实现的产出情况、取得的效益情况及其他需要说明的相关内容, 根据项目自身的评价指标体系进行系统评价。就项目内容来看, 七项业务的主要工作内容及作用分别为:

【作者简介】曾继辉(1972-), 男, 中国湖南娄底人, 本科, 会计师, 从事财务管理研究。

①航标维护(含信号台)。“航标维护”主要工作内容指在一般航道内及桥区、港区、变动回水区等重点河段航标的配布优化和维护管理,包括设(撤及调整)航标、购置“航标维护”业务所需航标耗材、对辖区在用浮标实施及集中上岸维修保养,发挥航标的助航效能,推进航道水深合理利用,确保航道畅通安全。②航道测量。航道测量(绘)的主要工作内容有航道工程测量、专项测量、局部及浅滩河段航道图测绘、长河段原型观测、航行图及航行参考图测绘和电子航道图预处理及生产制作等。通过日常测量工作,提供航道条件变化的基础资料以判断航道条件,为航道维护工作提供重要参考,提升长江航道公共服务测绘能力水平。③数字航道(含电子航道图)运行维护。“数字航道(含电子航道图)运行维护”的主要工作内容是对辖区内数字航道(含电子航道图)系统及配套设施进行定期运行维护管理,定期开展水位站线上、线下水位站数据、终端设备的巡检工作以及电子航道图制作及应用推广等。④信息化运行维护。“信息化运行维护”的主要工作内容是对数字航道服务器、核心交换网络、网络安全及配套设施进行日常维护,包括信息系统维护开发升级,机房物理环境、服务器及存储设备、网络及安全设备的维护升级,开展“5G”讲座和网络安全培训及演练,保障信息化设备的正常工作,保障单位信息系统安全。⑤船舶运行维护(燃油支出+维护支出)。“船舶运行维护(燃油支出+维护支出)”的主要工作内容有:对纳入项目支出范围的船舶进行技术改造,进一步完善配套功能、消除船舶安全隐患;维护船舶零星、等级维修服务采购,按照航道养护计划开展船舶日常维修保养,提升船舶装备的支持保障能力和运行维护管理水平;采购船舶航行所需燃油以及船舶生产生活材料;办理船舶年检及证书;船舶应急抢修及专项改造支出等。⑥航道生产基地(含码头)运行维护。“航道生产基地(含码头)运行维护”的主要工作内容是:生产业务用房、航标维护基地、码头和其他接岸设施的运行维护,主要包括信号台维修改造、房屋日常检查、维护保养、功能性修缮和观察检测安全隐患排查、水电费及专项生产业务用房改造支出等。⑦安全及环境保护。“安全及环境保护”的主要工作内容是根据年度安全工作计划,适时开展日常检查、月度检查、突击检查、专项检查、综合督查,开展安全教育培训等安全专项活动;进行安全检查和隐患排查治理,安全设施设备更新改造;船舶污染物回收处置,防污处理设施维修保养等;采购防汛物资用于应急保障,提高应急应变能力。

2 绩效评价体系构建

2.1 构建思路

绩效指标评价体系要能清晰反映生产业务项目预算资金的预期产出和效果,并以相应的绩效指标予以细化、量化描述。绩效评价指标将重点突出航道生产业务实际完成数

量、工作质量、服务效益等方面,充分体现航道生产业务在内部管理与外部服务方面,为用户和社会提供的核心价值,侧重基层单位自评操作实际的易获取、可量化设置偏好,用定性、定量评价相结合的方式设立。指标评价内容参考国家和部门相关指导文件设立,指标评价方法和标准值参考长江航道局生产业务年度实际工作情况予以确立。

2.2 评价原则

①客观公正原则。绩效评价要尊重客观规律,一切以事实为依据予以提供或加以鉴别,不受其主观性和片面性影响。评价工作要在全面系统地掌握可靠的信息资料的基础上进行,讲求独立性。②科学合理原则。绩效评价的方法、标准及依据应具备一定的科学性,对于同一类型的指标适用统一或相近的衡量标准或比较参数,对项目绩效进行科学、合理的反映。③突出可比原则。重点突出支出方向主体内容,体现项目主要产出和核心效果,在分析评价过程中要注意资料的真实性、一致性和完整性,区分个性指标在独立项目内的区别和联系,尤其是在运用对比分析法时,尽量选取和使用同一比较客体,以保证结论的准确性。

2.3 指标设置

根据交办财审〔2021〕3号文,绩效指标的内容包括:项目的决策情况;资金管理和使用情况;相关管理制度办法的健全性及执行情况;项目实际产出情况;项目取得的效益情况及其他相关内容。本次评估用于评价近三年生产业务实际开展完成情况 & 效益发挥情况,指标设置将重点关注项目资金执行情况、项目产出数量(质量)情况及其他效益发挥情况。

2.3.1 绩效指标体系设置

绩效指标体系分为三个层级,分别对应“指标类型”“指标维度”和“指标内容”。其中,第一层级为“指标类型”,包括预算执行指标、产出指标、效益指标和满意度指标4个指标大类;第二层级为“指标维度”,下分设项目预算执行(执行率、执行偏差)情况、项目产出(数量、质量、时效)情况、项目效益(经济、社会、生态)情况以及服务对象满意度共8个指标方向,对项目的成效进行类别区分;“指标内容”为指标体系第三层级,用以体现项目主体完成质量及作用发挥详细情况。

2.3.2 绩效指标值的确立

第一,预算执行指标。预算执行指标是对项目完成总体描述及资金执行情况的评价,业务项目通用“预算执行率”和“执行偏差率”2个绩效指标。

第二,产出指标。产出指标是对预期产出的描述,包括数量指标、质量指标、时效指标等二级指标。

①数量指标。反映预期提供的公共产品或服务数量,根据项目活动设定相应的指标内容,指标体现项目主要工作内容,突出重点。②质量指标。反映预期提供的公共产品或服务达到的标准和水平,对于有明确质量标准的项目设置了质量指标,如“**合格率”“**正常率”等以体现项目成

果的服务水平。③时效指标。反映预期提供的公共产品或服务的及时程度和效率情况。根据工作开展周期或频次设定相应指标,对于关键性时间节点明确的项目,还需要附带约束性时效节点。

第三,效益指标。效益指标是对预期效果的描述,包括经济效益指标、社会效益指标、生态效益指标等二级指标。

①经济效益指标。反映相关产出对经济效益带来的影响和效果,包括相关产出在当年及以后若干年持续形成的经济效益,以及自身创造的直接经济效益和引领行业带来的间接经济效益。②社会效益指标。反映相关产出对社会发展带来的影响和效果,用于体现项目实施当年及以后若干年在提升治理水平、落实国家政策、推动行业发展、服务民生大众、维持社会稳定、维护社会公平正义、提高履职或服务效率等方面的效益。③生态效益指标。反映相关产出对自然环境带来的影响和效果,即对生产、生活条件和环境条件产生的有益影响和有利效果。包括相关产出在当年及以后若干年持续形成的生态效益。

第四,满意度指标。满意度指标是对预期产出和效果的满意情况的描述,反映服务对象或项目受益人及其他相关群体的认可程度。对申报满意度指标的项目,在项目执行过程中应开展满意度调查或者其他收集满意度反馈的工作。

2.3.3 绩效指标权重的确立

绩效评价采用计分制予以评价,满分为100分。指标权重依照项目绩效作用发挥重点相应赋权。

①预算执行指标。指标权重为10%,满分10分。衡量项目预算资金执行与计划执行的一致性,包括预算执行率和执行偏差率两项指标,满分分值各为5分。设置从属的各三级绩效指标权重。②产出指标。指标权重为50%,满分50分。其中:数量指标、质量指标的指标权重均为20%,时效指标权重为10%。设置从属的各三级绩效指标权重。③效益指标。指标权重为30%,满分30分。其中:经济指标、社会指标、生态指标的指标权重均为10%。设置从属的各三级绩效指标权重。④满意度指标。指标权重为10%,满分10分。长江航道属于直接面向社会主体及公众提供公共服务,考虑到项目实际功能发挥,本评价中除“航道生产基地(含码头)运行维护”项目选择“职工满意度”为满意度指标外,其余项目均采用“长江船东满意度”的分类测评结果,作为项目满意度指标计分依据。

2.4 评价方法

本次评价采取自评与他评相结合的方式,采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法等,根据长江航道生产业务的维护工作实际具体情况,可采用一种或多种方法进行评价打分。

指标值得分设置为满分100分,得分等级分为四档:90(含)~100分为优、80(含)~90分为良、60(含)~80分为中、60分以下为差。

3 初步结论

通过对16家局属单位2020-2022年项目绩效自评报告整理分析得出,2020—2022年长江航道局本次评价的七项生产业务绩效情况整体较好,绝大多数单位按照预算执行,资金保障作用突出。表现为三个特点:一是项目预算支出效能突出,航道保通保畅成效显著;二是预算执行整体情况较好,部分业务个别年度波动明显;三是预算执行标准差异较大,典型业务区域性特点突出。

4 存在的问题

一是预算预判性不足,偏差过大。缺乏对未来的经济形势、市场需求、业务发展等因素的充分预测和分析;在预算方法上缺乏历史数据和经验,如果没有足够的历史数据和经验作为参考,很难准确预测未来的业务需求和成本,从而导致预算预判性不足;预算计划缺乏弹性。预算计划可以适当留有此消彼长的空间,弹性适应市场和经济状况等不可抗力的客观因素变化,否则,也会导致预算预判性不足。二是基层航道单位对绩效评价工作重视程度有待加强。三是指标评分标准依据与实际情况存在偏差。例如,预算执行指标评分标准;部分三级指标未体现地区差异性;指标选取与科研单位职能契合度不高。

5 结语

通过预算绩效评价工作推进,客观反映了长江航道局主要生产业务预算执行情况和效能发挥作用,规范和加强预算编制和执行管理,进一步优化支出结构,强化预算项目支出责任,带动财政预算项目提质增效,实现以指标引导促进长江航道公益服务持续优化升级,促进长江航道高质量发展。

参考文献

- [1] 财政部贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的通知(财预〔2018〕167号),2018.
- [2] 财政部关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知(财预〔2020〕10号),2020.
- [3] 《交通运输部办公厅关于印发<交通运输部项目支出预算绩效管理>的通知》(交办财审〔2021〕3号),2021.
- [4] 《交通运输部关于推进交通运输领域全面实施绩效管理工作的实施意见》(交财审发〔2019〕106号),2019.
- [5] 曾金华.强化预算绩效评价[N].经济日报,2024-7-6.
- [6] 高凡.提高事业单位财政资金预算绩效管理水平的思考[J].今日财富,2024(21).
- [7] 谢家根.探究行政事业单位专项资金绩效管理[J].活力,2024(13).
- [8] 胡敏.行政事业单位全面实施预算绩效管理的思路探析[J].投资与创业,2024,35(13).
- [9] 胡彦清.事业单位绩效评价与绩效审计探究[J].中国乡镇企业会计,2024(7).
- [10] 邵宗森.基层财政全面实施预算绩效管理的研究[J].财会学习,2024(20).