

全面实施预算绩效管理一年来——

政府花钱更趋科学化精细化

聚焦

经济日报·中国经济网记者 董碧娟

在当前财政收入增速放缓、公共需求刚性增长的情况下，全面实施预算绩效管理显得尤为迫切和重要。从实践情况来看，一年来，我国预算绩效管理也已实现了从事后绩效评价到全过程管理、从局部地区探索到全国范围实施、从个别项目试点到全面预算绩效管理的重大跨越——

2018年9月份，中共中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》，至今一年有余。一年来，我国预算绩效管理取得了怎样的“绩效”？如何应对面临的困难和挑战？在日前举行的中国财政学会2019年年会暨第22次全国财政理论研讨会的一场分论坛上，业内专家围绕“现代预算制度与全面绩效管理”展开了深入探讨。

改革全面发力多点开花

财政部预算司绩效管理处处长郑涌介绍：“一年来，各部门相继完善了预算绩效管理实施办法，中央层面实现全过程绩效管理，具体包括绩效目标管理全覆盖，绩效运行监控和绩效自评全面开展，绩效信息向人大报告并向社会公开，重点绩效评价范围逐年扩大等方面。”

在地方层面，预算绩效管理制度和组织体系已初步建立，改革探索的积极性空前高涨。比如，北京全面实施事前绩效评估，探索开展全成本预算绩效管理；浙江优化财政资源配置，集中财力用于急需支持的重点事项，推动部门整体支出绩效评价试点；广东建立了比较完整的共性和分行业、分领域绩效指标和标准体系。

中国财政学会绩效管理研究专业委员会秘书长王泽彩认为：“在当前财政收入增速放缓、公共需求刚性增长的情况下，全面实施预算绩效管理显得尤为迫切和重要。自中共中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》出台以来，不论是中央还是地方，都在以更大决心、更强力度、更高质量蹄疾步稳地推动改革。”

据了解，目前所有中央本级项目、中央与地方共同财政事权转移支付以及专项转移支付都实行了绩效目标管理；预算执行中，中央部门对所有本级项目预算执行情况和绩效目标实现程度实行“双监控”；年度终了，中央部门和地方对照年度绩效目标全面开展绩效自评，实现了预算绩效全过程闭环管理。中央财政还建立了重点政策和项目绩效评价机制，不断加强结果应用，推动优化财政支出结构、改进完善政策。

财政国库管理制度改革也为全面实施预算绩效管理进一步夯实了基础。以国库信息化建设为例，截至今年6月30日，全国有36个省级、305个地市、1500个区县财政部门实施了集中支付电子化改革。“把握预算执行规律是提高财政绩效管理的前提，我国财政国库在遵循国际上通用的效益、透明、监控标准外，还更加强调‘规范’和‘安全’。”财政部国库司审核二处二级调研员刘跃峰表示。

“总体来看，我国预算绩效管理已实现了从事后绩效评价到全过程管理、从局部地区探索到全国范围实施、从个别项目试点到全面预算绩效管理的重大跨越。”郑涌说。

世界银行中国、蒙古国和韩国局局长芮泽此前这样评价：“对中国这样一个大国而言，编制执行预算是个相当庞大的任务，但中国预算绩效管理取得了一系列令人鼓舞的成果。”

仍面临诸多难题和挑战

绩效指标怎样与实际活动真正“贴切对口”？绩效自评如何避免“走形式”？评价结果该怎么用？……随着改革走向深入，这些问题更加凸显。

“目前，我国预算绩效管理机制需要进一步健全，改革推进不平衡，预算绩效管理层级有待加深、质量有待提高，绩效评价结果应用尚有不足。”王泽彩说，当前预算评价指标体系、信息系统、人员队伍、专业绩效评价机构建设等一些基础性工作仍相对薄弱，需要进一步加强和改进。

北京用友政务软件有限公司近年来深耕预算绩效管理系统开发和运营，对相关实践情况比较了解。该公司副总裁王光伟说：“目前，一些地方和部门单位绩效意识比较淡薄，重分配轻管理、重支出轻绩效等现象依然存在。此外，绩效管理链条有待完善，事前绩效评估相对缺乏，决策的精准性和科学性有待进一步提高。绩效激励约束作用也有待加强，绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制需要进一步完善。”

“目前，在中央部门和省级部门基本实现了本级项目支出及上级对地方专项转移支付绩效目标的全覆盖，部分市级也实现了本级项目支出绩效目标管理。但通过对已公开的绩效目标管理制度和具体实践的分析以及调研情况看，预算绩效管理仍然存在一些问题。”河南省财政厅政策研究室主任胡兴旺举例说，一些绩效评价指标同绩效目标相关性不够，指标的对比性不强，指标分类不够科学；绩效运行监控内容重点不突出，绩效运行监控手段不够先进等。

在此次研讨会上，也有专家反映，一些参与预算绩效评价的第三方机构对财政支出政策尤其是不同领域的政策并不了解，相对缺乏客观专业的评价能力。

需要继续稳步合力推进

“预算绩效是政府绩效的重要组成部分，实施预算绩效管理是一项具有全局意义的重大行政改革。”中国财政科学

《关于全面实施预算绩效管理的意见》提出
力争用3年至5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

中央层面实现全过程绩效管理

● 所有中央本级项目、中央与地方共同财政事权转移支付以及专项转移支付都实行了绩效目标管理

● 预算执行中，中央部门对所有本级项目预算执行情况和绩效目标实现程度实行“双监控”

● 年度终了，中央部门和地方对照年度绩效目标全面开展绩效自评

地方层面预算绩效管理积极性高涨

● 北京全面实施事前绩效评估，探索开展全成本预算绩效管理

● 浙江推动部门整体支出绩效评价试点

● 广东建立了比较完整的共性和分行业、分领域绩效指标和标准体系

研究院副院长马骏建议，要重点做好行政绩效、预算绩效和人力资源管理绩效。同时，信息化是预算绩效管理的技术保障，未来应以绩效指标标准化建设为抓手，以财政大数据应用为基础，采用各种数据分析方法，全面构建绩效导向的科学决策体系，实现绩效管理的科学化、精细化。

中国财政科学研究院副院长白黎明认为：“为加强预算绩效管理的针对性和目的性，可以按照各部门职能、性质、资金来源不同，分类实施绩效目标设定和流程管理，对公共产品和服务的定价是认定和核算部门整体投入产出率的关键。”

一些专家也从政府采购等具体领域对预算绩效管理提出了建议。清华大学公共管理学院教授于安认为，预算绩效管理不仅是政府采购的决策依据，还是采购以后验收和审计的评价标准。他建议重构政府采购现行体系，从以程序为

导向转向以结果为导向，以需求方采购人为中心，注重绩效目标，增加需求方管理的必要程序和新交易机制规则。

王泽彩认为，绩效目标和绩效指标应遵循成本性、相关性、重要性、可比性、系统性和经济性原则，以核心指标统一反映被评价对象的产出和效果。

“但是，这并不表示评价单位必须使用同一套指标去评价不同的对象，要充分尊重对象的个别性和差异性，进一步完善绩效评价指标设计。在覆盖所有预算资金前提下，在一般性评价的基础上开展特色修订。”王泽彩说，要使绩效信息体现横向可比性与纵向可追溯性特征，进而做到“可比较、可监测、可评价、可报告”。

专家还建议，在预算绩效评价时要根据评价对象的具体情况，立足多维视角，依托大数据和新技术，实施更加高效、全面、准确的评价。此外，要注重通过绩效结果的有效应用增强全社会的绩效意识。

链接

青岛开展严肃财经纪律专项治理

本报 记者刘成、通讯员马琴报道：青岛充分发挥财政监督检查“矫正器”作用，近期在全市范围内开展了严肃财经纪律专项治理。

专项治理确定了7个方面26条检查内容，检查了经费管理、国内差旅费、因公临时出国、公务接待、公务用车维护、会议费、培训费支出。全市两级财政部门抽调120名业务骨干，对181个单位实施了重点检查，

发现107个单位存在违规问题，涉及资金3899.25万元。其中，非税收入未及时上缴、无预算超预算支出、结转结余资金未按规定上缴、未按规定履行政府采购程序、超范围超标准报销差旅费等问题3384.73万元，其他问题514.52万元。对重点检查发现的问题，市与区（市）财政部门已按规定下达整改通知，要求单位立即制定措施落实整改。

助力防范风险回归本源

信托受益权账户代理开户机构名单出炉

本报 记者沈则瑾 彭江报道：根据原中国银保监会印发的《信托登记管理办法》和中国银保监会批准颁行的《中国信托登记有限责任公司信托受益权账户管理细则》相关规定，近日中国信登上线了全国集中管理的信托受益权账户系统并正式对外提供服务。

上线当日，中国信登与作为首批代理开户机构的30余家信托公司签订了《信托受益权账户代理开户协议》，从而为全面推进信托受益权账户业务奠定了行业基础。

经过中国信登与相关信托公司在材料审核、网络调通、权限设置及电子认证证书签发等一系列工作方面的积极准备，中国信登10月22日通过官方网站发布了《关于信托受益权账户代理开户机构名单的公告（第一期）》，首期公告名单包括33家已具备对外开展信托受益权账户业务条件的代理开户机构，标志着中国信登信托受益权账户代理开户机构开户业务由此正式启动。

中国信登相关负责人表示，公司将秉承自愿开户、账户实名、一人一户和信息保密的原则，对自然人账户、金融机构账户、金融产品账户和其他机构账户等信托受益权账户实施集中管理，同时强化自身及代理开户机构责任，切实保障受益人合法权益，保障市场规范运营。下一步，中国信登还将继续发挥信托受益权账户的制度优势，持续为信托受益权账户赋能，计划年内陆续推出与信托受益权账户相关的投资者综合服务平台、机构间信托产品发布、投资者受益份额信息查询等服务，更好地助力信托业防范风险、回归本源。

房地产贷款减少，制造业贷款增多

前三季度广东贷款投向结构明显改善

本报 记者庞彩霞从人民银行广州分行获悉：截至9月末，广东本外币各项存款余额分别达22.5万亿元和16.35万亿元，同比分别增长10.5%和15.1%，比全国分别高2.4个和3.1个百分点，比年初分别增加1.69万亿元和1.74万亿元，同比分别多增7893亿元和1624亿元，占全国增量的1/8。

同时，贷款投向结构有明显改善。分部门看，投向住户部门贷款减少，投向企事业单位部门贷款增多。1月份至9月份，广东住户部门贷款增加6871亿元，同比少增94亿元；企事业单位贷款增加1.03万亿元，同比多增1815亿元。

分行业看，投向房地产领域的贷款减少，投向基础设施和制造业等重点领域的贷款增多。1月份至9月份，房地产贷款增加6368亿元，同比少增731亿元，占各项贷款增量的36.6%，比上年同期下降8.4个百分点。基础设施业增加2678亿元，同比多增292亿元；制造业增加1282亿元，同比多增248亿元。

从期限结构看，中长期贷款占比大幅提高。前三季度企事业单位新增贷款中，中长期贷款占2/3，达6666亿元，同比多增1159亿元，增速达19.4%。其中，制造业新增贷款中，中长期贷款占比超过八成，达1027亿元，同比多增682亿元，增速高达46.5%。

减免征各类税款1.96亿元

兰州海关为甘肃外贸发展注入新动能

本报 记者李琛奇报道：兰州海关持续优化税收征管和服务举措，引导甘肃省进出口企业享受税收政策“红利”。今年前三季度，为全省进出口企业共计减免征各类税款1.96亿元。

据介绍，今年以来兰州海关加强与地方相关职能部门协调，加强减税降费政策宣讲，前三季度审核减免税货值5674万美元，减免税款4277万元，主要涉及冶金、集成电路封装、农产品生产养殖企业、高校和科研机构。

自4月1日增值税降税新政实施以来，兰州海关积极落实增值税减税政策。4月1日至9月30日，兰州海关免征增值税6.64亿元，共计减征增值税款1.53亿元。减税政策在降低企业税收负担、节约运营成本方面效果明显，为外贸发展注入了新动能。

同时，兰州海关引导外贸企业用好用足汇总征税、关税保证保险保函等优惠政策，切实解决中小企业“融资难、融资贵”问题。前三季度，兰州海关共审核8家企业汇总征税及关税保证保险保函68份，税单总金额5.6亿元，同比增长6倍。

降融资成本 促小微发展



近日，江西抚州银保监分局工作人员会同农业银行乐安支行信贷人员，在位于乐安县工业园区内的江西山高制药有限公司了解企业生产经营情况和信贷需求。乐安县各金融部门积极采取降低贷款利率、简化贷款手续等措施降低企业融资成本。 高玉临摄

本版编辑 孟飞

信用卡资金用途管控不可“宽松软”

郭子源

财经观察

部分信用卡产品偏离消费属性、用途管控弱化等问题浮出水面，不仅影响了宏观调控效果，还为金融风险埋下了隐患。

严格预借现金业务管理，预借现金额度原则上不得超过非预借现金业务授信额度。

日前，一则“多家银行严控信用卡资金流入房地产相关领域”的新闻备受关注。截至目前，已有光大银行、招商银行、兴业银行等机构发布公告，明确禁止本行信用卡在房地产类商户实施透支交易。与此同时，还有银行对个人使用信用卡缴纳物业费、分时用房（出租房）的单笔交易设定了相应的限额。

作为消费金融的重要组成部分，信用卡业务一直发挥着积极作用。从宏观层面看，其有助于激发居民消费潜力、扩大消费规模、促进消费升级；从中观层面即金融机构角度看，信用卡业务已成为诸多机构新的业务切入点和营收增长点，发挥了“利润稳定器”的作用；从微观层面看，信用卡业务也有助于平滑家庭消费，填补预期收入和消费支出的时间差。

与此同时，信用卡业务又与其他消费金融业务有着明显的不同。比如，商业银行的信用卡业务与互联网巨头推出的消费分期业务和消费金融公司的业务之间存在

较为同质化的竞争。但需要注意的是，从风险管控角度看，信用卡业务一直被认为优于后两者。

究其原因，在于信用卡业务采用的是“受托支付”模式，即将借款直接打给借款人的交易对手即商户，资金用途和资金流向清晰可查。相比之下，互联网巨头、消费金融公司发放的消费信用贷款（现金贷）则大多采用“自主支付”模式，即金融机构直接把资金打入借款人账户，再由借款人来支配这笔钱，如果借款人将钱在不同银行的多个账户中周转几遍，其最终资金流向则几乎“不可查”，由此导致部分资金违规流入股市、楼市以及其他投资性领域。

为此，此前监管部门已对现金贷“重拳出击”予以整治，但新的“钻空子”行为又出现了——透支信用卡支付购房首付款，或通过信用卡“预借现金”来偿还首付款借贷资金，甚至将资金用于购买银行理财、信托计划、P2P网络借贷等。

由此，部分信用卡产品偏离消费属性、用途管控弱化、多头授信普遍等问题便浮出水面，尤其是资金违规进入股市、楼市，不仅影响了宏观调控效果，还为金融风险埋下了隐患。

如何解决？笔者认为，信用卡业务应遵循以下“三个原则”，回归业务本源。一是严格遵循消费定位，除服务“三农”的信用卡外，不得办理用于非消费领域的信用卡；二是严格预借现金业务管理，预借现金额度原则上不得超过非预借现金业务授信额度；三是严格专项分期用途管控和交易监测，规范与中介机构的合作行为，切实防止套现行为。

具体到金融机构，商业银行应进一步完善“银行卡异常交易监控系统”，根据交易逻辑是否合理、交易记录是否异常等多方面因素建立“银行卡交易监控模型”，一旦发现高风险交易等隐患，须及时与客户联系确认交易，必要时可采取紧急止付等风险管理措施。