

# 绩效评价下的行政事业单位预算管理研究

刘娜

深圳市龙岗区南湾街道南岭村第一幼儿园

**[摘要]**当前行政事业单位在绩效评价下开展的预算管理工作仍存在一些不足,难以充分发挥预算管理的重要作用。为了实现提升财政资金的最佳使用效益的目标,需要行政事业单位科学设计预算目标,严格执行所批复的预算,并建立完善相关绩效考评机制,全面优化资源配置,促进行政事业单位的健康持续发展。目前行政事业单位在绩效评价下开展预算管理活动时,仍存在缺乏先进的管理理念,预算编制缺乏科学性等问题,难以充分满足预算绩效管理要求,只有搭建起完善的预算管理绩效评价体系,行政事业单位各项经济活动的预算编制、执行、评价才能合规合理,各项制度的体系化及执行率才能进一步提高,各项管控措施才能有效落地,确保行政管理高效运行。因此,有必要深入探究绩效评价下的行政事业单位预算管理,充分发挥绩效评价的作用,有效提升社会公共服务水平,促进各项社会事业的发展。

**[关键词]**绩效评价;行政事业单位;预算管理

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-6261.2020.03.037

近年来,随着各类各项财政制度的不断更新和出台,行政事业单位预算管理也越来越受到国家财政部门的关注与重视。行政事业单位预算管理也逐渐成为政府部门提高财务管理程度的衡量标准之一。为有效发挥其在国家财政管理以及政府治理中的促进和提升作用,行政事业单位应该有组织、有计划地进行行政预算目标的确定,按时上报有关部门进行批复。并且,各行政事业单位应该严格按照批复的预算进行运营。同时,为增强绩效评价与预算管理的融合度,使绩效评价发挥其在预算管理中的应有价值和作用,各单位也应该积极调整和优化本单位的绩效评价系统,使本单位的各项经济活动中的财政资金得到合理运作与支配。做到既满足财政部发布的各项财政管理法规的要求,又能够贴合本单位的运营与发展,有效提高本单位在各项社会服务中的服务质量。在行政事业单位预算管理改革的逐步推进下,绩效评价与预算管理之间的融合程度进一步加深。但由于受到部分管理人员理念保守、对绩效评价认识片面等因素的影响,导致行政事业单位目前在绩效评价下的预算管理中仍然存在诸多问题。只有切实解决现存问题,才能使得行政事业单位在绩效评价下更好地完成财务管理工作,因此本研究也具有一定的现实意义和研究价值。

## 一、绩效评价下的行政事业单位预算管理的必要性

首先,预算管理是行政事业单位的重要工作职责之一,它是行政事业单位进行项目和日常事务决策的出发点和落脚点。行政事业单位的财务管理工作关系着该单位各项工作的有效进行,也直接影响着该单位职能的有效发挥。预算管理是为该单位财务管理的关键环节,它能够对单位内相关资源的使用情况进行详细的统计和科学的预测,在具体行政事业单位的管理和决策中,具有导向性作用。其次,为优化预算管理体系,国家相关部分相继对于绩效评价下行政事业单位的成本及预算管理做出了相关规定,并出台了各项实施意见,对预算管理提出了一系列的要求,这也足以看出绩效

评价下的行政事业单位预算管理的重要性。再次,在各行政事业单位预算管理中建立绩效评价制度,对于调整各地方财政收支结构,完善公共财政体制,具有重要意义。一方面,基于绩效评价下预算管理存在的问题进行研究,优化现行的管理系统和管理模式,从而使其更加适合具体单位的运行的现实情况,对于优化各地方的财政管理具有积极意义。另一方面,围绕这一主题进行研究,对于提高基层单位的财政管理能力,改善基础单位的社会服务质量,具有很好的促进作用。同时,也会对行政事业单位优化其他方面的管理拓宽视野,挖掘出新的角度和途径,从而提高行政事业单位的工作效率和工作效果。最后,对行政事业单位预算管理进行研究,从而优化整个预算管理体系,有利于惠民、利民政策的贯彻和落实,提升政府的公众形象;也能有效改善各单位在财政收支方面的执行效率,改善管理弱化的现状,有效解决部分行政事业单位滥用财政资金等问题;还能够使人民群众切实体会到国家对于民生等问题的关注,增强凝聚力。总之,基于绩效评价进行预算管理的研究十分必要。

## 二、财政支出绩效评价的特点

1、项目支出是财政支出绩效评价的主要对象。按照相应的委托代理理论,可以将财政支出中存在的委托代理关系分为两种不同的类型,分别存在于纳税人和政府之间,以及财政部门 and 职能部门之间,在纳税人与政府之间的委托代理关系中,政府部门占据信息优势,在财政部门 and 职能部门之间的委托代理关系中,职能部门占据信息优势。为了能够减少信息不对称引发的各种问题,需要就政府绩效的经济性、效率性以及效果性进行评价,财政支出可以分为基本支出和项目支出,基本支出属于对政府运作进行维持的刚性支出,如商品服务、工资福利等,项目支出则不同,其主要是以相应的项目为基础,从保证行政事业单位工作任务或者发展目标顺利实现的角度支出的资金,存在于基本支出预算之外。

2、财政支出绩效评价工作中,必须在部门的年度预算

中融入绩效目标。作为预算绩效管理的基础，绩效目标能够为预算绩效管理系统的构建提供支持，其本身应该包含绩效内容、绩效标准和绩效指标等方面的内容，想要保证绩效评价的顺利实施，预算单位在对来年的预算计划进行编制时，需要结合总体要求以及财政部门的部署，做好行资金需求的合理测算，得到合理的预算绩效目标，确保其能够将预期产出、预期效果以及服务对象满意程度、达到预期所需的成本资源等绩效指标包含在内，确保其能够与部门目标高度相关，不仅具体可衡量，而且能够在一定时期内实现。

### 三、行政事业单位基于绩效评价的预算管理现存问题

1、预算绩效目标不明确。当前在绩效评价下，行政事业单位财务管理中较为常见的问题之一，即预算绩效目标不明确。事实上，虽然大部分行政事业单位均可以根据自身实际情况，制定基本的预算绩效目标，但其往往直接将全部项目支出一并纳入至绩效评价范畴中，而其中有部分项目支出并不归属于绩效评价范畴。另外，其制定的预算绩效目标包括项目总预算、年度绩效目标等较为模糊、笼统，未能从多方面如成本与时效、质量等角度出发对各项绩效目标进行深入细化与定量表述，故而也对行政事业单位落实基于绩效评价的预算管理工作造成一定阻碍。

2、预算编制依据不统一。当前我国大多数行政事业单位在编制预算时，采用总量控制方式。而由于行政事业单位未能在预算管理中制定清晰、明确的预算绩效目标，因此导致许多行政事业单位中，各部门在实际编制年度预算时，虽能够主动运用财政管理一体化系统，借助该系统中的预算编制应用功能快速完成相关工作，但其通常以直接采用基数加增长的方式，故而使得预算编制的准确性直接受到影响，难以帮助单位领导制定出科学正确的决策决议。此外，在预算编制依据的选用上，部分行政事业单位直接照搬相关政策法规规定，或是直接遵循党政领导批示，并未对单位自身资金运行情况、各部门运行情况及其绩效目标等进行充分考量，导致单位极有可能出现财政支出结构失调，财政资金无法均匀分配等问题，同样不利于行政事业单位预算管理工作的深入落实。

3、预算信息公开待加强。总体来看，大多数行政事业单位能够正确认识加强预算管理信息化建设的重要性，并有意愿在该方面投入更多的技术、资金等支持。工作人员在实际进行预算管理中，也能够主动运用财政管理一体化系统代替传统人工编制、核算等工作模式。但其在使用该系统时，更多的是用于录入各项预算信息及完成预算编制，未能对预算信息的价值作用进行深入挖掘，也鲜少能够主动对其进行公开公示。还有部分行政事业单位在完成某阶段的部门预算

信息公开后，未能及时对其进行更新，因此也为后续绩效评价工作产生不利影响。

### 四、加强行政事业单位预算管理及绩效评价的对策

#### 1、完善内部预算管理体系

(1) 强化预算组织管理。完善的预算管理机构设置将为行政事业单位全面开展预算管控提供有效的组织保障，为实现以预算为主线、以资金管控为核心的内控体系建设奠定组织基础。为此，行政事业单位需进一步明确预算业务管理机构及其职责，设置预算管理决策机构、管理工作机构和管理执行机构，明确相应管理职责权限。明确决策机构、财务部门、归口部门及业务科室在预算管理各环节的岗位设置及职责范围。设置预算平衡与质询机制，对跨部门编制的预算及需要跨部门执行的预算进行明确分工，对其预算及业务计划提出修改意见，预算正式下达后，确定年度目标及调整意见。根据管理需求分解细化预算事项，以达到分事行权、分级授权的管控要求。

(2) 需统一规范预算编制。行政事业单位在绩效评价下开展预算管理工作的过程中，还需要主动对预算编制及相关依据进行统一规范。为此，相关工作人员需要在立足行政事业单位实际情况的基础上，灵活运用财政管理一体化系统，并在此基础上积极建立完善的项目库制度。鉴于在行政事业单位中，绝大多数项目支出来源于政府部门所建项目库，因此相关工作人员通过使用财政管理一体化系统，配合使用专业的数据库等工具软件，在有意地对单位各部门财务预算信息进行及时收集整理，并集中对其进行备份与分类存储的基础上，借助系统中的分析、审核功能等对各项财务预算信息进行深度处理。根据具体处理结果选择相适宜的项目支出，并将其纳入至相应部门预算当中，工作人员只需根据自身实际需要，在项目库中键入相关关键词，如年度绩效预算目标、预算总额等，即可快速、准确地获取其所需预算信息。随后工作人员通过对行政事业单位中的资金运行情况、各部门预算绩效目标等进行充分考量下，即可规范、标准化地完成预算编制工作。从而有效帮助行政事业单位优化财政支出结构，确保各项财政资金能够实现均匀、公平分配。

#### 2、规范预算制度

(1) 明确预算执行方式。根据行政事业单位内控规范的相关要求和各单位的预算管控现状，进一步分析各类业务项目的特征及容易出现的风险点，明确各类业务项目的预算执行进度、预算执行目标，根据各类业务项目的特征，对预算事项进行分类管控。根据一般公共预算及项目预算中各类经济活动性质的差异，制定不同的预算执行方式，明确不同性质经济活动的预算支出范围及程序。对于一般公共预算中维

持行政事业单位基本正常运转、常规性、风险较小的费用管控，例如人员工资、水电费等事项支出可直接执行；对于行政事业单位中重点管控的经费，例如差旅费、会议费、招待费等事项支出需设置相应分层审批方可执行；包含在政府采购目录以内的事项，例如办公设备采购、服务类采购、工程类采购等事项采购需按照政府采购相应程序执行；对于项目预算需根据不同项目一事一议或一类一议，制定相应的预算执行推进机制。

(2) 加强对预算执行的管控。对于需经分层审核的业务事项，相关业务部门应在明确的预算指标内提出执行申请，未经相应层级审核通过的，不得提出执行申请。若预算执行申请额度或事项超过本业务部门可执行预算指标，各业务部门应当按照程序办理预算追加调整程序，预算指标批复后再办理申请事宜。实行定期报告制度，形成动态管控机制，在各类预算执行过程中，预算执行部门要定期开展自查，对预算执行过程中遇到的问题及时整改，对预算与实际的差异及时分析，定期形成预算执行报告可以为预算管理部门掌握全单位预算执行情况提供依据，为动态管控、调整预算执行提供决策支撑。

3、加强预算绩效评价管理体系建设。预算绩效指标管理是全过程预算绩效管理的基础，行政事业单位各部门申请预算时，要按照预算编制的相关制度和要求以及下一年度的工作计划，细化编制部门项目预算绩效目标，绩效目标应明确、相对具体、可衡量、具有实操性，并严格按照预算绩效目标执行。依据预算执行进程制定相应的划拨制度，使预算执行更加高效。在调整相关的预算事项时，需提供充分的论证依据，逐级审批报送，实现没有预算不开支。将强化预算及绩效评价理念贯穿预算编制、执行、监督的全过程。强化绩效评价的结果应用，将绩

效评估结果作为预算分配的参考标准之一，根据预算执行绩效对预算管理各个环节设置进行评价整改，不断完善部门预算管理体系，强化资金使用效率，使其真正在行政管理中发挥作用，以此来约束项目推进进度及预算执行质效。建立行政事业单位预算绩效评价监督体系，设立独立监督评价部门，该部门由内控领导小组负责，保证监督的独立性和公正性。定期或不定期对预算绩效管理流程环节进行监督评价，及时发现漏洞及控制的薄弱环节，提出有效措施，不断提高绩效评价的有效性。积极推动预算信息公开机制，明确信息公开范围、公开内容及方式，明确资金经济分类，提高预算公开信息质量，加强与审计、纪检监察及社会第三方机构等外部监督机构合作，合力推进单位预算绩效评价体系建设，以此全面、有效地进行财政预算收支情况审查，保证公

开信息的真实性和完整性，不断提高预算管理水平。

4、推进预算绩效管理信息化建设。信息化是制度落地的有效手段。随着会计信息化、智能化建设的不断推进，行政事业单位需借助信息化平台优化预算编制系统，规范预算报告编制，依据预算编制流程及绩效评价指标对财务管理软件进行优化，搭建预算、核算、绩效评价一体化信息管理平台，根据单位实际经济活动情况，梳理业务流程，建立完善科学的预算绩效评价体系，真实反映预算收支状况及运行情况，全面提升绩效评价质效。提高信息管理自动化水平，完善各功能模块，根据预算绩效管理制度制定统一标准，实现核算、业务、绩效评价间的功能衔接，融合财政预决算管理系统及国库支付系统，各类报告自动生成，实现报表间数据交互查询、调取，相互关联可比，统一数据口径。推进业财融合，结合行政事业单位业务流程及会计经济科目分类，预设标准化核算验证制度，通过业务端信息审核校验、资金流动申请自动生成相应凭证，实现经济活动与资金管理的衔接。降低人为因素对绩效评价的影响，以改善目前行政事业单位预算编制质量、效率低下的现状。依托“大智移云物”技术优势，打造高效运转的大数据分析模块，整合单位内外部会计、业务等数据资源，强化决策信息化支撑，提升财政资金使用效率及效益。

绩效评价对行政事业单位的预算管理工作提出了更高要求，为了充分满足绩效评价标准，需要充分科学、合理的开展预算管理工作。在绩效评价下，行政事业单位要切实做好预算管理工作，就要深刻认识到当前预算管理存在的不足和问题，在实际工作中强化工作人员对预算绩效管理的思想认识，规范化、科学化的进行预算编制，健全预算绩效管理体制，多元化的使用预算绩效管理方法，从而全方位的提升预算绩效管理水平和财政资金使用效益，满足新时期的管理需要。

#### 参考文献

- [1] 马会丽. 绩效评价在事业单位项目预算管理中的应用[J]. 财会学习, 2020(01): 7-9.
- [2] 钟国华. 行政事业单位全面预算管理与绩效评价研究[J]. 行政事业资产与财务, 2019(23): 17-18.
- [3] 徐红艳. 内部控制视角下的行政事业单位预算绩效管理方法研究[J]. 中国国际财经(中英文), 2019(15): 121-122.
- [4] 谢海燕. 浅议行政事业单位内控建设存在的问题及完善建议[J]. 现代商业, 2020, (01): 191-192.
- [5] 唐 宾. 探析预算绩效评价体系在我国行政事业单位预算管理中的运用[J]. 时代金融, 2018, (11): 19-21.