

全面实施预算绩效管理的几点思考

张士安

(中国农业科学院财务局, 北京 100081)

摘要 我国农业科研事业的强劲发展对建立科学合理的科研管理环境提出了更高的要求。预算绩效管理作为管理手段之一, 对于国家深化科技创新改革、推动治理体系和治理能力现代化的重要作用不容忽视。文章结合国家优化科研管理的制度措施, 以中国农业科学院为例, 从推动优化学科建设、提高预算管理水平以及优化资源配置 3 个方面解读了全面实施预算绩效管理制度重要性, 为全面实施预算绩效管理这项系统工程提出了强化组织领导和督促工作落实的对策。

关键词 农业科研 预算绩效 管理体系

党的十九大报告提出要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度, 全面实施绩效管理。2018 年 7 月, 国务院印发《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(国发[2018]25 号), 提出要强化科研项目绩效评价^[1]。2018 年 9 月, 中共中央、国务院印发《全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称《意见》), 要求加快建成全方位、全过程和全覆盖的预算绩效管理体系, 这是党中央、国务院对全面实施预算绩效管理做出的顶层设计和重大部署, 对于深化预算管理制度改革、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义^[2]。

1 以全面实施预算绩效管理为突破口, 推动优化学科建设

全面实施预算绩效管理, 要求中国农业科学院科研创新工作深度融合绩效管理理念和方法, 以绩效为导向, 引导院所积极履行职责, 更加注重出效益、出大成果, 这也是衡量院所业绩效能、公信力和执行力的标准尺。学科是该院发展的“纲”, 纲举目张。一流学科在一流科研院所建设中起着龙头地位和支撑作用, 学科谋划好了, 学科建设和科技创新才能出效益、出大成果。不仅如此, 学科还是科技创新的学理基础和重要平台, 决定科技创新的方向与特色。当前无论是加快建设“两个一流”, 还是加速提升科技创新的能级和水平, 都亟待加强

学科规划和建设。学科规划和建设应遵循“三个面向”, 即面向世界农业科技前沿、面向国家重大需求、面向现代农业主战场。学科规划既要“顶天”面向世界农业科技前沿, 致力于未来发展; 又要“立地”面向国家重大需求和现代农业主战场, 赢得战略主动。

1.1 面向世界农业科技前沿, 凝炼学科重大命题

2018 年 9 月 20 日在北京召开的 2018 中国农业农村科技发展高峰论坛对外发布的《2017 全球农业研究前沿分析解读》出炉了当今全球 14 个农业研究前沿, 中国与美、英、德、澳等国一起, 居于这 14 个农业研究前沿的主导地位。14 个农业研究前沿包括: 植物基因组编辑技术研究及其在作物育种中的应用、全基因组选择技术在作物育种中的应用、全球作物模型改进及其与经济模型耦合、十字花科作物功能基因组学与分子设计育种、碳 3 植物的碳 4 合成途径及高光效育种、作物根系研究技术及根系构型的优化设计、植物与丛枝菌根真菌的共生机制与功能研究、基于生态系统水平的渔业资源评估与管理、海洋酸化和暖化对海洋动物行为的影响、蜜蜂健康与农业生态安全、高光谱成像与传感器技术在农产品质量安全检测中的应用、生物柴油的制备及其在农用动力机械中的应用、生物炼制过程中木质纤维素生物质资源的降解转化研究、致瘿昆虫对寄主植物的调控机制。报告显示, 美国主导或参与发表的农业研究前沿核心论文 171 篇, 占总

发文量的48.31%，同时还包揽了核心论文20强（21个）机构中的11个，遥遥领先于其他国家，英国、德国、法国和中国拥有核心论文数超过40篇，处于第二梯队。施引论文产出国家前7位与核心论文产出国家基本一致，中国农业科学院与美国国家海洋和大气管理局并列第七。该院虽然在世界农业科学研究方面处于前沿，但与第一梯队美国比较还有较大差距，如果不能自觉地面向世界农业科技前沿凝炼学科方向，有可能陷入战略被动，错失发展良机。因此，要瞄准世界农业科技前沿，明确提出通过对学科发展重点方向的再凝炼，积极抢占农业科技创新制高点，在新一轮科技革命中再创佳绩。

1.2 面向国家重大需求，突出学科重点

当前，我国对战略科技支撑的需求比以往任何时期都更加迫切。建设一流学科和一流科研院所必须把国家重大战略需求放在首位，为国家发展和民族复兴做出卓越贡献。目前，我国两弹一星、载人航天、载人深潜、探月工程、超级计算、北斗等重大工程，已成为建设创新型国家征程中具有标志性意义的里程碑。高铁、桥梁、特高压输变电、高难度油气田、超级水稻、移动互联网、移动支付等更是处于国际领先水平。农业方面，我国的重大需求应是《国家创新驱动发展战略纲要》和《国家中长期科学和技术发展规划纲要》（2006—2020年）确定的关于农业科技发展的战略任务。例如，生态绿色高效安全的现代农业技术、种质资源发掘保存和创新与新品种定向培育、畜禽水产健康养殖与疫病防控、农产品精深加工与现代储运、农林生物质综合开发利用、环保型肥料、多功能农业装备与设施、农业精准作业与信息化、现代奶业等农业科学技术研究，应该把这些研究放在首位，同时对代表未来农业重要发展方向、对国家和人类有着重要影响的关键学科进行重点布局，着力突破农业科技创新关键点。

1.3 面向现代农业主战场，对接乡村振兴战略

学科建设不但要格物致知，更要服务农业农村经济和社会发展。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略后，乡村振兴便成为了新时代“三农”工作的总抓手。2018年1月中央发布“中央一号文件”《关于实施乡村振兴战略的意见》^[3]；2018年9月，中央印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，并发出通知，要求各地区、各部门结合实

际认真贯彻落实^[4]。乡村振兴是新农村建设的升级版，而要走好中国特色社会主义乡村振兴道路，实现未来农业现代化发展是关键，农业科技支撑是重中之重。为此，该院制定了《中国农业科学院乡村振兴科技支撑行动计划（2018—2035年）》《中国农业科学院乡村振兴科技支撑规划（2018—2035年）》《中国农业科学院实施乡村振兴战略十大行动方案（2018—2022年）》。因此，该院的学科建设和科技创新还要围绕乡村振兴科技需求，调整科技创新方向，提升科技创新能力，加强高水平科技成果供给，推动科技与农业农村深度融合，加快构建全面支撑乡村振兴的农业农村科技创新体系，为乡村振兴提供有力的科技支撑，尽快把我国农业发展的“引擎”从要素和投资驱动为主切换到创新驱动为主，进而走出一条从科技强到农业强、国家强的发展新路径。

2 以全面实施预算绩效管理为抓手，推动提高预算管理水平

全面实施预算绩效管理，要求建立全过程预算绩效管理链条，实现预算和绩效管理一体化，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程，构建事前、事中、事后绩效管理闭环系统。因此，提高预算管理水平是实施全面预算绩效的关键。

2.1 建立科学、有效的预算编制方法

科学合理编制好预算，是单位职能履行和事业发展的基本保障，也是全面实施好绩效预算的前提。

（1）要科学编制部门预算和中期财政规划。当前，编制年度预算和编制中期财政规划同步进行，因此，要加大对各单位、各部门预算编制业务的培训、全力谋划做好各项准备工作，在编制好年度预算的同时，早做谋划，编制中长期财政规划，确保部门预算编制的及时、完整和全面。年度预算要根据单位人、财、物等基本情况和单位发展情况，以及需求进行科学测算。中长期财政规划要根据国家发展战略方向，主动谋划设计新项目、争取新支持。

（2）做好项目开放式申报工作。针对以往预算管理存在的部分项目申报材料质量不高、评审时间紧、项目储备不足等问题，农业农村部从

2017年11月起，全面试行项目全年开放式申报，实行线上线下同时申报。项目开放式申报方式打破了以往集中申报的方式，给了各单位项目申报的时间和空间，便于各单位充分准备项目，组织项目评审，提高项目申报质量，但同时也带来了另一个问题，少数单位申报项目主动性不够，与上级部门沟通不够，有等、靠、要的心态，往往错过项目申报时机。等到上级部门有项目安排时又是时间紧急，要求几天之内完成所有申报工作，来不及进行评审就报上去，导致项目申报质量不高。对此，各单位应立足自身职责，围绕农业农村发展战略，加强重大项目的谋划和储备，对拟申报项目充分酝酿、论证成熟，切实提高前瞻性、指向性、精准性和有效性，并通过农业农村部财务管理信息平台适时申报。

(3) 加强预算审核把关。对申报的项目要组织专家进行评审，对重点项目开展事前绩效评估，指出存在的不足，反馈申报单位进行修改、补充、完善，提高项目申报材料的规范性和完整性。对编制的预算要严格审核把关，防止出现漏报、错报、瞒报、虚报，提高预算的真实性和精准性。

2.2 抓好预算执行工作，预算和绩效“双监控”

预算执行的好和快与否，是发挥财政资金使用效益的重要标志，也是落实全面预算绩效的难点之一。因此，必须全力以赴做好预算执行工作。

(1) 做好项目组织实施工作。各单位要根据工作实际和事业发展需要，按照批复的预算，认真组织做好预算执行工作，在确保资金安全的前提下，切实加快预算执行。一般来说，“二下”预算与“二上”预算相比不会有大的变化，因此，上年末或年初编制的“二上”预算一经审核上报，单位就可开始进行项目的组织实施准备工作。预算一经批复下达，马上组织项目实施。部分环节多的项目，有些步骤可以同时进行，不要等到上一个环节完成了再开始做下一个环节，以便提高执行效率。中国农业科学院有关部门也应加强跟踪调度，指导和督促重点单位做好重点项目的实施工作，加快资金支出进度。

(2) 完善预算执行与预算安排挂钩制度。目前，农业农村部实行了预算执行与下年度预算安排挂钩的制度，严格落实挂钩压减政策，建立预算执行的激励约束机制。对当年截止6月底整体预算执行进度不达标的单位，在编制下年度预算“一上”

建议时，对相应单位整体预算规模按“零增长”控制，即所申报的储备项目原则上不予支持，不纳入部门预算项目库或下年度“一上”建议；对于修缮购置类项目或其他一次性项目预算执行缓慢的，将取消或限制相应单位下年度同类项目的申报资格。对当年截止9月底经常性项目执行进度不达标的单位，在下达下年度“一下”预算控制数和中期支出规划数时，将按照与达标线之间的百分比差距采取挂钩调减措施。同时，将预算执行进度明确为单位绩效考核重要指标，对未达到执行进度要求的单位扣减绩效得分。对此，该院也应完善预算执行与预算安排挂钩制度，对各单位创新工程和基本科研业务费项目的预算执行与预算安排挂钩，以促进各单位加快预算执行进度。与此同时，还要建立预算执行进度约谈制度和公开制度，对预算执行进度过慢的单位需约谈单位负责人，对预算执行进度实行内部公开，提高执行透明度，增强预算执行责任意识，凝聚加快执行的共识和合力，有效推进全年预算执行工作。

(3) 实施预算和绩效“双监控”。全院有关部门和各单位在对预算执行进度实行监控的同时，还应对绩效目标实现程度实行跟踪监控，即“双监控”，及时发现问题及时纠正，确保绩效目标如期保质保量实现。通过开展“双监控”，不仅有利于及时调整预算执行过程中的偏差，避免出现资金闲置沉淀和损失浪费，而且有利于及时纠正政策和项目实施中存在的问题，堵塞管理漏洞，确保财政资金使用安全高效。

2.3 推进内部控制建设，科研经费安全有效使用

科研经费使用如果不安全、不合规，将严重影响政府的公信力和执行力，一票否决全面预算绩效管理的效果。近年来在审计检查科研经费或单位巡视中发现的一些突出问题，如截留挪用、虚报冒领、套取私分等问题，可谓教训深刻。因此，要加强内部控制建设，强化科研经费监管，确保经费使用安全有效，是实施全面预算绩效管理的应有之义。

(1) 完善内控体系。2015年以来，各单位按照《行政事业单位内部控制规范（试行）》，开展了全面梳理评估内部管理中的风险点，有针对性地把内部控制规程落实到单位经济和业务活动的全领域，落实到内部权力运行决策、执行和监督的全过

程,落实到所有层级的所有人员,但从经济责任审计、巡视和检查中仍然发现,部分单位内部控制建设存在漏洞,发生违法违纪违规的风险依然存在,对此,该院要加强督导检查,督促有关单位加强内控建设,完善内控体系,使之成为规范单位内部权力运行、管控系统风险、保障资金资产安全的“防火墙”。

(2) 严格执行财务规定,切实加强会计监督。财务部门要认真执行有关财务管理规定要求,严格执行经费相应开支范围和标准,严格履行相应审核、审批程序,不得报销任何超范围、超标准以及与相关公务活动无关的费用。同时,要扎实做好会计基础工作,完善内部会计监督机制,关键岗位要科学设置岗位职责权限,实现分事行权、分岗设权、分级授权,并做到定期轮岗,防止因一人操作全过程财务会计活动而导致经费失控。

(3) 加强科研经费使用监管。科研经费使用过程中出现的问题,既有制度不完善的问题,也有个人法律意识淡薄的问题。通过加强监督检查和制度建设,进一步促进规范管理,是解决问题的根本。《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》(中办发[2016]50号)印发以来,该院制定印发了20项落实“放管服”政策的制度和措施,落实了项目预算调剂、间接费用统筹使用、劳务费分配管理、结余资金使用等管理权限,部分制度还需要继续完善,加大“放”的力度,但同时也要履行“管”的责任^[5]。“管”就是要强化监管,推进检查结果共享,既减少检查数量,又提高检查效果。可结合科研经费管理的实际情况,采取专项巡视审计、重点抽查和单位日常监管等多种方式,深入了解研究所科研经费使用中存在的问题,寻求合理合规的解决方法,规范科研经费的使用,确保科研经费的高效使用。

3 以全面实施预算绩效管理为着力点,推动优化资源配置

全面实施预算绩效管理要求实施部门和单位、政策和项目的预算绩效管理,这就要求统筹考虑部门和单位条件优化配置、政策和项目优化安排。

3.1 优化条件资源配置

《意见》提出,将部门和单位预算收支全面纳入绩效管理,赋予部门和资金使用单位更多的管理

自主权,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。这就要求该院据此统筹各类条件资源配置,提高条件资源使用效益。

(1) 统筹优化科研基地配置。目前,全院有廊坊、南口、新乡3个院属基地,西部农业科技中心在新疆昌吉有133.33hm²试验基地、国家成都农业科技中心在成都将有200hm²试验基地,各研究所也建有自己的试验基地,这些基地为该院开展农作物科学试验示范提供了坚实条件,但同时存在个别研究所,随着科研经费的增加,研究团队自己租赁试验基地的情况,导致总体运行成本增加、管理效益不高。对此,该院应统筹优化基地配置,对各研究所基地的管理使用情况进行全面摸底,开展绩效评价,对使用效益不高的基地进行清理,发挥基地使用效益。

(2) 统筹优化科研仪器设备配置。2014年,国务院印发的《关于国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放的意见》提出,加快推进科研设施与仪器向社会用户开放,实现资源共享,避免部门分割、单位独占,充分释放服务潜能,为科技创新和社会需求服务^[6]。该院在落实大型科研设施和仪器设备开放共享方面做了大量工作,科技部于2018年8—10月组织开展了重大科研基础设施和大型科研仪器开放共享评价考核活动,共有21个部门373家单位参加评价考核,涉及原值50万元以上科研仪器共计3.4万台(套),结果公布显示,该院参评的31个研究所中,有2个研究所为优秀、5个研究所为良好、19个研究所为合格、5个研究所为较差。问题主要表现为:部分单位仪器分散化、个人化的情况依然存在,有不少科研仪器还分散在课题组或个人手中;部分单位还存在闲置浪费现象,有不少新购置的仪器全年使用机时很少;相当多的单位对实验技术人员支撑科技创新的作用认识不够,实验技术人员数量明显不足,结构也不合理,实验技术支撑队伍薄弱。同时,通过编报的资产配置预算也发现,个别研究所不考虑自身实际,不考虑充分利用兄弟研究所的资源,追求大而全,导致大型仪器设备利用率低、使用效率不

高。对此，应高度重视，对全院各研究所的大型科研设施和仪器设备等条件建设进行统筹优化布局，在进行科研仪器资源配置的时候，要遵循以下原则，尽可能的优化其资源配置：①统筹全局，在进行资源配置的时候，要对全院进行全面管理，而不能独自行事，特别是200万元以上的大型仪器设备，应尽量配置给大所、平台所；②效益优先，科研仪器资源配置优化的目的就是提高其使用效益，因此在进行资源优化配置时，应该先满足配置效益高的需求；③通用共享，在同一研究所内，资源的共享是必须的，同时对50万元以上的仪器设备要对全院乃至社会开放共享，因此在配置仪器设备时考虑避免存在重复、闲置的问题。只有这样，才能优化科研仪器设备配置，降低运行成本，提高管理效率和仪器设备利用率。

3.2 优化项目资金配置

全面实施预算绩效管理，就是为了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。为此，应做好如下工作。

(1) 前移绩效管理关口，根据事前评估结果配置项目资金。推进创新工程、基本科研业务费等重点项目库建设，强化项目前期论证，科学合理设置绩效目标，实行项目绩效管理。对新增重大政策和项目，要结合预算评审、项目评审等，开展事前绩效评估，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性等，评估结果作为申请预算的必备要件，必要时可以委托第三方机构独立开展绩效评估，审核和评估结果作为申请预算的重要参考依据。同时要加强与项目主管部门和财政部门的沟通，充分说明项目立项的必要性、可行性，争取支持。

(2) 应用绩效评价结果，优化项目资金配置。绩效评价可通过自评和外部评价相结合的方式，对预算执行情况开展绩效评价。研究所对预算执行情况、项目实施效果开展绩效自评，根据评价结果，调剂内部各研究室之间、各研究团队之间的项目经费，对使用效益不高、闲置的项目资金及时进行调整。全院有关部门对各单位预算执行情况以及政策、项目实施效果开展绩效评价，在推进全面预算绩效评价时，重点对创新工程、基本科研业务费、修缮购置专项等项目预算执行情况和项目实施情况实行绩效评价，将结果运用于创新工程和基本科研

业务经费安排、条件平台建设、科研任务支持与退出等工作，绩效评价结果为优的，重点或优先保障；绩效评价结果为“差”的，下年度减量安排或不再安排项目资金。

4 强化组织领导，督促工作落实

实施全面预算绩效管理，是一项复杂的系统工程，需要强有力的组织领导和保障措施。

4.1 强化预算绩效意识，培养预算绩效管理人员

(1) 强化预算绩效意识。单位领导要带头倡导绩效意识，领导高度重视预算绩效管理工作，全面实施预算绩效管理才能有工作保障。其次要加强宣传，树立全面预算绩效意识，创造良好的预算支出绩效评价工作氛围。各单位应充分利用业务培训、工作会议、内部网络等多种场合和各种媒介积极宣传绩效管理理念，提高全员预算绩效的认知度，将“花钱必问效，无效必问责”的绩效管理理念和“预算绩效与预算管理同步、资金效益与资金效果并重”的工作理念贯彻预算管理工作始终。

(2) 培养预算绩效专业队伍。预算绩效管理工作理念新、政策性强、涉及面广。在这样一项全新且复杂的工作面前，面对诸多现实困难，无论是财务管理人员还是项目管理人员都应齐心协力，把绩效管理的业务学习作为重要环节，把提升绩效业务素质作为重点，不断提高绩效业务能力和绩效素养，培养一批懂绩效管理的专业队伍。

(3) 引入社会力量参与。在培养自身队伍的同时，要引入社会力量，建立专家咨询机制，引导和规范第三方机构参与预算绩效管理。搭建专家学者和社会公众参与绩效管理的途径和平台，自觉接受社会各界监督，促进形成全院“讲绩效、用绩效、比绩效”的良好氛围。

4.2 建立健全预算绩效管理制度

(1) 完善预算绩效管理制度。围绕预算管理的主要内容和环节，完善涵盖绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等各环节的管理流程，制定预算绩效管理制度和实施细则。目前，应在落实好该院制定的科技创新工程绩效管理办法及其实施细则的同时，探索制定基本科研业务费、修购项目和运转费等项目绩效管理办法，构建全方位的预算绩效管理制度体系。

(2) 加快预算绩效管理信息化建设。预算绩效管理是一项系统性工程,涉及面广,信息量大,管理方式新,工作要求高。从管理流程看,预算绩效管理信息涉及预算编制、预算执行、预算监督、绩效评价、信息公开等财政管理环节;从管理层级来看,预算绩效管理信息横向涉及院机关各部门,纵向涉及所属各研究所;从管理对象来看,预算绩效管理信息涉及资金使用信息、项目管理信息、资产管理信息等。因此,必须高度重视预算绩效管理信息化建设,打破“信息孤岛”和“数据烟囱”,促进各单位的业务、财务、资产等信息互联互通,推动预算绩效管理在质量上和效率上取得新突破、新进展。

4.3 硬化预算绩效责任约束

(1) 明确绩效管理责任约束。压实绩效管理

责任,强化各单位预算绩效管理主体责任,体现“谁使用、谁负责”。单位主要负责同志对该单位预算绩效负责,项目责任人对项目预算绩效负责,对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制,切实做到花钱必问效、无效必问责。

(2) 强化绩效管理激励约束。实施绩效激励约束,建立绩效结果与预算安排和项目调整的挂钩机制,鼓励高绩效行为。

(3) 加大绩效信息公开力度。大力推动重大政策和项目绩效目标、绩效自评以及重点绩效评价结果随同预决算报送上级主管部门,并依法予以公开。探索建立单位预算整体绩效报告制度,促使各单位从“要我有绩效”向“我要有绩效”转变,提高预算绩效信息的透明度和实施全面预算绩效的效果。

参考文献

- [1] 国务院. 关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/24/content_5308787.htm.
- [2] 国务院. 关于全面实施预算绩效管理的意见. http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/25/content_5325315.htm.
- [3] 国务院. 关于实施乡村振兴战略的意见. http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm.
- [4] 国务院. 乡村振兴战略规划(2018—2022年). http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm.
- [5] 国务院. 关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见. http://www.gov.cn/zhengce/2016-07/31/content_5096421.htm.
- [6] 国务院. 国务院关于国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放的意见. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/26/content_9431.htm.

SOME THOUGHTS ON THE COMPREHENSIVE IMPLEMENTATION OF BUDGET PERFORMANCE MANAGEMENT

Zhang Shi'an

(Department of Finance, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract The strong development of agricultural scientific research in China requires a scientific and reasonable scientific research management environment. Budget performance management, as one of the management means, plays an important role in deepening the innovation and reform of scientific technology and promoting the modernization of governance system and governance capability. Combining with the optimization system of management measures in scientific research, this paper explains the importance of full implementation of the budget performance management system in Chinese Academy of Agricultural Sciences from three aspects: promoting discipline construction, improving the level of budget management and optimizing the allocation of resources. And we put forward some countermeasures on strengthening the leadership and supervising work for the full implementation of the budget performance management system.

Keywords agricultural scientific research; budget performance; management system