

# 牵牢绩效目标管理“牛鼻子”

李伟 向立

绩效目标管理是深化预算绩效管理改革的关键环节,是全过程预算绩效管理的源头,是编制部门预算、实施绩效运行监控、开展绩效评价等工作的重要基础和依据,做好预算绩效管理就要牢牢牵住绩效目标管理这个“牛鼻子”。

## 一、预算绩效目标的功能和地位

在全过程预算绩效管理中,绩效目标管理就是立足于“事”“财”相匹配的原则,从绩效目标设置的科学性、合理性、细化量化程度出发对财政资金的使用进行优化分配,其关键是在预算编制环节就要明确资金使用主体“做什么事、做多少事、用多少资源、产生什么效果”等问题。绩效目标既是开展绩效监控和绩效评价、衡量财政资金使用效益的重要标准,也是指导下期预算资金安排的重要依据,绩效目标贯穿于预算绩效管理的全过程,在预算绩效管理中居于统领和核心地位。

## 二、绩效目标管理环节存在的现实问题

### (一)绩效目标设置质量不高

作为绩效目标管理的基础环节,绩效目标设置的质量直接影响到后续绩效管理过程的实施和财政资金使用效益。按照“谁使用资金,谁申请预算,谁编制绩效目标”的原则,各预算部门(单位)是绩效目标编制的主体,合理性在于其所实施的项目内容最为了解,对于绩效目标的指标设置更符合实际,同时通过自定目标也有利于对预算部门(单位)形成自我约束;但其弊端在于预算部门(单位)往往从自身利益出发,绩效指标设置较为随意,科学性和合理性无法有效保证。

基于绩效目标设置的Smart原则(即绩效目标设置要体现明确性、可衡量性、可及性、相关性、时限性)分析,目前绩效目标设置存在的问题具体表现为:一是绩效目标的设置不清晰、不明确,指标内容无法反映项目实施内容和资金投向,有的指标设置笼统概括,成为适用于任何项目的“万金油”指标,无法体现行业特点和项目特色;二是绩效目标的可衡量性较低,绩效目标的设置粗糙,细化量化程度低,在指标设置中普遍存在定性描述多而定量描述少的现象,例如:三级指标通常采用“普遍提升”“明显改善”“长期有效”等定性描述,而较少从幅度、比率、数量、进度等可量化角度进行描述;三是绩效目标的设置较为随意,没有认真考量目标的发展性和挑战性,存在为片面追求任务的轻松完成而将绩效目标设置得过低,最终造成财政资金的占用闲置和浪费;四是绩效目标设置与部门战略、职能以及项目实施内容的匹配度不高,项目策划缺乏长期规划,绩效目标追求短期效益,绩效目标的设置无法体现部门战略定位、职能定位,项目实施存在“季戴花冠”的情形,进而导致设置的绩效目标无法保障实现国家的发展战略和预算单位的部门规划,也给事中监控和事后绩效评价工作的开展带来困扰。

三是绩效目标的设置较为随意,没有认真考量目标的发展性和挑战性,存在为片面追求任务的轻松完成而将绩效目标设置得过低,最终造成财政资金的占用闲置和浪费;四是绩效目标设置与部门战略、职能以及项目实施内容的匹配度不高,项目策划缺乏长期规划,绩效目标追求短期效益,绩效目标的设置无法体现部门战略定位、职能定位,项目实施存在“季戴花冠”的情形,进而导致设置的绩效目标无法保障实现国家的发展战略和预算单位的部门规划,也给事中监控和事后绩效评价工作的开展带来困扰。

### (二)绩效目标审核流于形式

现行对于绩效目标的审核,多采用财政绩效管理机构和“财政绩效管理机构和资金管理科室”的方式进行,部分地区引入第三方机构参与审核,但参与度不高且不具有普遍性;在审核对象上,多采用书面审核方式且主要是对绩效目标的审核,绩效审核主体缺乏对项目内容的整体了解;审核内容上普遍停留在指标设置的逻辑性、关联性、相关性等基础内容的审核,缺乏对绩效目标的整体性把握;同时“人大+审计”的监督协作机制还未真正建立,人大和审计对预算绩效管理监督的实质性作用未能得到完全体现;最后,受限于审核人员的专业素质和审核时限的要求,对绩效目标的审核往往出现“有心无力”和“操之过急”的现象,使绩效目标的审核环节一定程度上流于形式。

### (三)绩效评价结果的应用机制还未有效建立

绩效评价是对照设置的绩效目标进行开展的,绩效目标作为绩效评价结果的重要依据,其设置质量的高低一定程度上影响着绩效评价的结果,而绩效评价结果的应用将集中反应在下一年度的预算安排上,因此,加强绩效评价的实质性应用将势必引起预算部门对绩效目标管理的重视程度,提高绩效目标管理质量。

但是,目前我们对绩效评价结果的应用多通过反馈、整改、通报等“软手段上”,未能真正做到与约谈、移交和与预算安排、转移支付等“硬指标”挂钩,对绩效目标管理的约束和激励机制未能有效建立,不能直接预算部门关注的“重点”“痛点”,导致绩效目标管理水平不能进一步提升。

## 三、加强绩效目标管理的思考和建议

### (一)绩效目标编制环节

一是项目总体目标和年度绩效目标的设置要综合考虑经济、政治、生态等因素,主动匹配国家的发展战略和行业政策,紧贴部门职能定位和履职责任,结合部门中长期发展规划和年度目标任务,做到绩效目标设置与部门战略、职能和项目内容相匹配;二是绩效指标设置要清晰明确可量化,二级指标的设置要围绕资金的使用方向,明确资金投入后所要直接达到的产出和效益,摒弃无关性或关联度不高的指标,三级指标的设置重点从数量、幅度、比率等可量化指标的角度描述,减少定性描述和模棱两可的表述,为绩效监控和绩效评价的开展提供清晰参照;三是注重绩效指标之间的关联性和逻辑性,应当明晰年度目标是对总体目标的细化分解,二级指标是对一级指标的细化分解,各二级指标、三级指标之间也存在相互对应和互为描述的逻辑,例如:质量指标是对数量指标的修饰,成本指标是对数量指标的成本分析等;四是目标设置要遵循可及性原则,即目标设置不能过高或过低,目标过高则导致无法实现,影响绩效评价结果,目标过低容易实现,则反映了绩效目标设置的科学性、合理性欠缺考虑,合理的绩效目标应当需要“踮起脚尖够一够”。

### (二)绩效目标审核环节

绩效目标审核按照审核对象的重要程度分为一般性审核和重点审核,绩效目

标的审核要从四点入手:即完整性审核(内容是否完整?目标是否明确、清晰?),相关性审核(目标与部门职能规划是否相关?是否对申报的绩效目标设定了相关联的绩效指标?),适当性审核(资金规模与绩效目标之间是否匹配?完成既定绩效目标项目预算资金是否合理?),可行性审核(目标是否经过充分论证和合理测算,目标值是否准确可行?);在审核形式上,除开对纸质资料的把关审核外,绩效目标审核小组还要与预算部门和项目实施单位面对面交流,采用“答辩形式”详细了解项目内容,同时主动引入专家和第三方机构参与审核过程,提高绩效目标审核的专业性和科学性,同步建立人大、审计部门监督协作机制,保障审核结果的权威性和公信力。

### (三)绩效评价结果应用环节

绩效目标是全过程绩效管理的源头,绩效评价结果的应用是终端,也是下一阶段全过程绩效管理的起点,各环节构成一个不断循环的闭环,通过加强对绩效评价结果应用的约束激励机制,能够倒逼预算部门做好源头管理,在绩效目标设置初始环节就加强对指标设置质量的把控,在过程中加强对绩效目标的实现跟踪,提高资金使用效益。因此在绩效评价结果应用环节要敢于“亮剑”,不讲“情面”,建立起包括反馈整改、报告通报、与预算安排挂钩、公开公示、约谈问责、移交移送等一整套绩效评价结果应用机制,积极构建绩效评价结果奖惩运用机制,实行绩效评价结果与年度绩效考核、与今后年度预算安排、政策调整、与对下转移支付资金分配“三挂钩”,让绩效评价结果有效作用于绩效目标管理。

总而言之,绩效目标管理贯穿与预算绩效管理的全过程,在绩效管理工作中要牢固树立“目标=预算=绩效=责任”的观念,牵牢绩效目标管理“牛鼻子”。



日前,在岚皋县民主镇志根豆干厂一号车间里,工人们正忙碌着给豆干进行分拣、包装。据了解,安康志根食品加工有限公司是外出创业人士杨志根2020年落户民主镇志根村创办的新厂,公司从2019年开始,由小作坊慢慢成长壮大,到目前销售总额达到200多万。还与民主镇永红村农户每年签订了40吨的黄豆收购协议,确保原材料供应,并吸纳全产业链条10人参与豆干的制作过程。

张坤 陈城 摄

## 把乡愁带回家

通讯员 胡波

“陈书记,胡书记,这是我个人抱的本地土鸡苗,喂得都是苞谷粮食,肉好吃的怪。”村民刘国东抓起蛇皮口袋的黑羽土鸡递给前来采购的双龙村支部书记陈国林和驻村工作队。接过钞票的刘国东,笑着说:“皮薄了哟!”

在该村6组脱贫户金明亮家中,热情的金明亮提着一大袋今年的新核桃张罗着镇村干部和驻村工作队品尝。“今年的干旱影响大,核桃长得比去年小了些,要不是那几亩核桃能收几百斤果子嘛!可惜了。”看着收成减半的核桃,金明亮唏嘘不止。“么怕,把糟头的猪仔仔喂好,现在猪价回升,还可以卖个好价钱。”驻村工作队队员用力拍了拍金明亮的肩膀。

为巩固脱贫攻坚成果,持续消费帮扶力度,拓宽农产品销售渠道,稳定脱贫群众收入。近日,安康市天然林保护中心驻紫阳县

高桥镇双龙村乡村振兴工作队联合村干部分别集中采购该村监测户、种养植户家庭农场的跑山鸡、山核桃、干洋芋果、片片等农副产品,把帮扶村富含乡土气息的“特色”农产品带回了家。据悉,本次集中采购农产品达5000余元,涉及8户脱贫户,户均增收600余元。

自定点帮扶双龙村以来,该中心驻村工作队配合村两委以“六查六问”走访入户为抓手,以“我为群众办实事”实践活动为契机,针对该村农产品品种多、产量小、较分散特点,积极联系帮扶单位、中心干部职工、村干部通过线上帮联本地电商平台城乡丰购、线下帮、带、购销售,努力为该村农产品扩销路、增销量、提效益,以实际行动开展消费帮扶,稳定群众增收。

## 陕西省道德模范

## 朱忠乾的「电商梦」

朱忠乾是紫阳县高桥镇深磨村村民,出生于1979年9月。他是一名残疾人,也是村上有名的电商致富带头人。

初中毕业后,朱忠乾就和村里同龄人一起外出务工,开过酒吧、跑过货运,日子过得还算幸福。但2007年的一场车祸致使朱忠乾脊椎严重损伤,双下肢无法行走,只能靠轮椅出行,行动极为不便,车祸后遗症更是花光了家里所有积蓄,收入也没了来源,一度让他看不到继续生活的希望。

“出事前我在同龄人中算‘混’得比较好的了,出事后的那两年,只能靠亲戚朋友接济,年纪轻轻就这个状态,接受不了现实,也不甘心。”朱忠乾回忆。2009年,他背上行囊,毅然决然再次出门,独自北上到河北石家庄闯荡。

颇有生意头脑的朱忠乾,一次偶然机会接触到淘宝,在他看来这是一次绝佳的创业机会。于是他开始在网上海淘资料,自学销售技巧、美工等技术,开淘宝店铺、做服装代理,一年时间从淘宝的“0级”做到了“皇冠”。虽效益不错,但是好景不长,由于缺乏资金、疏于管理,朱忠乾的淘宝店最终还是赔了。

石家庄的创业失败并没有打消朱忠乾继续创业的念头,2012年,在一个“淘宝前辈”的大力帮助下,他又转战四川成都重新开始做电子商务,先后在仓库、客服部、运营部、推广部、美工、品牌策划部、微信营销部等多个部门干过,且工作成绩突出,薪水也从3000元涨到6000元。

2015年,听说家乡紫阳县正在大力发展电商,朱忠乾决定回家乡创一番属于自己的“电商天地”。在县电商办的极力推荐下,他被介绍到紫阳电商孵化网络科技有限公司工作,在网上销售“金钱橘”“算盘李”等土特产。

给别人打工不是朱忠乾的真正理想,他要打造属于自己的电商实体,并带着乡亲们脱贫致富。在县扶贫局和县电商办的帮扶下,朱忠乾在高桥镇深磨村开起了村级电商扶贫示范点,从事土蜂蜜、腊肉、干货、应季水果等网上销售,其中以土蜂蜜销售为主,与养殖户签订销售土蜂蜜的帮扶协议。

2016年,朱忠乾的电商扶贫示范点销售土蜂蜜2000多斤,实现销售额16万余元,仅此一项养殖户均增收3000多元。“一定要将村里电商服务点做大做强,让家乡的土特产飞得更远,让更多乡亲得到更大的实惠,坚信自己一定会在电商这条路上干出名堂来。”朱忠乾谈及电商很有信心,他正向着理想一步一步坚实地迈进。

2019年12月,朱忠乾结束了之前和弟弟共同经营的农家乐生意,选择回到高桥镇深磨村专心发展养蜂事业,同时发挥自己的特长拍摄视频在各个平台上发布,他说要在推销土蜂蜜的同时,把自己的家乡推介出去,让更多人知道紫阳县高桥镇深磨村这个美丽的地方。

(紫阳县委文明办供稿)

## 稻鱼共生拓宽致富路

通讯员 陈进文 胡潇

又到一年丰收季。来到平利县大贵镇嘉峪寺村,金黄色的稻穗在微风中豪迈摇摆,泛起层层金色波浪,发出沙沙的响声,一派“大地染金”的壮丽景观。

田间地头,农民伯伯满脸欣喜,向来客分享着丰收的喜悦。他们说,这里以前多半还是撂荒地、“巴掌田”“荒坡地”,经过小田改大田、旱地改水田,人工种植到机械作业,配套的产业路、农田护岸、灌溉水渠,过去“望天收”,现在成了“高产田”。一位农民伯伯俯身随手拈起一串稻穗说,“看,颗粒这么饱满,这么沉,亩产千斤以上。今年这样大旱,我们也丰收了,丰收了!”

这时,种植大户贾文林也凑了过来,神采飞扬地说,“我们的稻谷不仅长势喜人、丰收在望,里面还暗藏玄机,藏着我们发家致富的更大宝贝呢……”探究发现,该村实施田面种稻、水体养鱼的“稻鱼共生”生态农业模式已有两年。稻因鱼而优,

鱼因稻而肥。以稻谷生产为中心,发挥鱼类增肥、增温、除草的作用,促进稻谷稳产、稻米提质,产出优质的稻花香,是典型的生态种养结合有效实践。

“马上就要到收获季节了,每年都会有不少游客从四面八方赶来,赏美景、体验农事生活、购买预定大米、稻花香、皱皮柑等天然农产品。”该村支部书记王银成竹在胸,信心满怀。

据悉,2021年平利县争取高标准农田项目资金3000万元,以大贵镇后湾、嘉峪寺、儒林堡村上下“三坝子”为中心,建成千亩富硒稻油基地。该镇因势利导,通过采取“支部+合作社+大户+劳务公司+农户”组织方式,探索稻鳊套养、稻虾套养、稻鸭套养等高产、优质、安全、高效的综合种养新模式,累计投放鲤鱼、草鱼、黄骨鱼、花鲢等200万尾,丰收期稻鱼亩均产值达万元,带动200余户700余名村民实现年人均增收千元以上。

## 「订单茄」喜丰收 村民致富有盼头

通讯员 冯宁

眼下,正值错峰茄子成熟上市的季节,走进石泉县饶峰镇三合村茄子种植基地,连片的绿色点缀着耀眼的紫色,紫油油的茄子一行行、一株株排列着,甚是喜人,连日来,农户们忙着采摘、挑选、装筐,一派繁忙景象……

“从栽茄苗我就开始跟着村里做,现在看着茄子长势好,喜获丰收,打从心底高兴,这里离家近,每天既能陪孩子又可以挣到百元左右的工钱,让我们实现家门口就业。”三合村村民李大姐一边忙着采摘茄子一边说。

像李大姐一样每天在基地上务工的村民有20余人。三合村按照“支部引领、党员示范、群众参与”的思路,大力发展蔬菜产业,把脱贫户中的富余劳动力吸纳进来,为贫困群众提供就近就业机会,有效解决贫困群众外出务工难现状,实现稳定增收。

“今年气温偏高,光照充足,加上我们采用天膜和地膜覆盖技术,采取错峰种植的方式,茄子上市时间略有推后,亩产超1万斤,已签订订单合同,实现产销‘一条龙’服务,确保茄子种得出、卖得好。”三合村党支部书记章礼说,“此外,我们的香菇、蜂蜜也将在近期陆续上市。”

为壮大村集体经济,三合村党支部坚持“党建引领、股份合作、利益联结、抱团发展”的发展思路,采取“支部+企业+合作社+农户”的组织方式,优化农业产业结构,实现集体经济带动脱贫,农户持续增收的发展目标。目前,已发展大棚香菇20万袋、种植茄子40亩、养蜂500箱,可为三合村带来60万左右的收入,为实现乡村振兴提供了有力保障。



接天莲叶无穷碧,映日荷花别样红。日前,走近汉阴县城关镇中堰村农民产业园的莲藕种植区域,荷花与莲蓬、荷叶交相辉映,农户们三三两两在藕田劳作,想要赚取今年新鲜莲藕上市的第一桶金。

提起民兵产业园里这片荷塘,村支书邓超很有成就感。原先这里是一片杂草丛生的水洼地,通过整地开挖建设成了荷塘产业,在专业合作社的带动下,鼓励农户种藕养鱼、种藕养虾、种藕养泥鳅,聘请农业技术人员现场指导,采取统一种植、统一管理的方式,在藕田整治、灌溉、病虫害防治严格把

关,生态种植的莲藕很受消费者青睐,目前,合作社刚刚组织农户莲藕起塘,县城的十多家蔬菜经营企业就与合作社签订了供货合同。

合作社产业发展员指导员介绍,今年在种植莲藕过程中,提倡农户使用农家肥,农家肥释放出微生物可供泥鳅食用,泥鳅的粪便又可以滋养莲藕生长,一举两得。除了莲藕和泥鳅共养,荷塘产业带来了生态环境的持续向好,招募了游客的观光,为该村推进农旅融合发展奠定了坚实的基础。

张辉 文/图

