财金观察

□ 本报记者 董碧娟

# 预算绩效管理迈入提质新阶段

近期公布的《关于2022年中央决算的报告》(以下简称《报告》)提出:进一步强化预算绩效管理,提高财政资金使用效益。距离2018年中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》出台近5年。当前,我国预算绩效管理发展状况如何,怎样进一步提质增效?经济日报记者就此采访了业内专家和多地财政部门。

## 绩效管理基础更牢固

《报告》显示,2022年以来,在中央本级项目、中央对地方共同财政事权转移支付和专项转移支付绩效自评全覆盖的基础上,对72个重点民生政策和重大项目开展财政重点绩效评价,首次将中央本级基建项目、中央本级国有资本经营预算项目、地方政府专项债券项目纳入评价范围。

"预算绩效管理是一项跟踪预算过程,通过预算支出评价促使用款人改善管理、提高绩效的制度,通常要经历认识和试运行、优化模式和稳定运行、科学化评价三个阶段。当前,我国正处于预算绩效管理全面铺开向优化评价和稳定运行迈进的阶段。"上海财经大学教授马国贤表示。

2021年出台的《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》明确要求,"推动预算绩效管理提质增效",并部署了将落实党中央、国务院重大决策部署作为预算绩效管理重点,加强绩效评价结果应用,加大绩效信息公开力度等多方面重点任务。

财政部门不断健全预算绩效管理制度体系,出台实施中央部门预算管理绩效考核、地方财政管理绩效考核、社会保险基金预算绩效管理等制度和办法。同时,选择部分新增重大政策、项目开展事前绩效评估试点,探索建立事前绩效评估机制。研究推进部门整体支出绩效管理,组织中央部门全面设置整体支出绩效目标。

绩效评价结果应用和绩效信息公开力度也不断加强。《报告》显示,2022年以来,将绩效评价结果与2023年中央部门预算安排挂钩,对绩效评价得分较低的项目分档压减预算。同时,加大绩效信息公开力度,随同2021年部门决算公开绩效评价结果661个、比上年增加126个,随同2023年部门预算公开项目绩效目标811个、比上年增加84个。

"我国预算绩效管理实践虽然起步较晚,但步伐很快,成效很明显。当前,全方位预算绩效管理格局基本形成,全过程预算绩效管理链条基本织就,全覆盖预算绩效管理体系基本健全。"中国财政科学研究院研究员王泽彩表示。

各地也在不断加强研究探索,持续推进预算绩效管理向纵深发展。记者从重庆市财政部门了解到,近年来,重庆已建成"部门整体+市级项目+转移支付"的全覆盖绩效自评体系,覆盖项目近9000个、资金3050亿元。同时,建成涵盖44类预算项目、258个绩效指标的项目共性指标库。开发上线绩效管理全过程管理系统,实现绩效管理与预算管理的流程衔接,以及财政与部门、市与区县的数据贯通、信息共享。

"预算绩效管理的专业性、技术性都比较强,因此,在认真完成预算绩效管理重点任务的同时,上海市各区、各部门狠抓预算绩效管理基础,不断提升绩效管理工作效能。"上海市财政局有关负责人介绍,各级财政部门会同预算部门对行业指标和标准进行梳理汇总,其中,市级绩效管理指标分为共性绩效指标体系和分行业分领域绩效指标体系两大类,共性绩效指标共248条,涉及11个大类;分行业分领域绩效指标共10874条,涉及21个行业领域。

## 仍然面临难题和挑战

前不久发布的《国务院关于2022年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》显示,重点抽查了投资专项和部门预算项目绩效管理情况,主要发现了绩效目标设置不合理、绩效运行监控乏力、绩效评价结果及运用质量不高三方面问题。

中国社科院财经战略研究院研究员汪德华曾围绕预算绩效管理做过深度调研。"我们调研发现,自《关于全面实施预算绩效管理的意见》出台以来,各地均积极行动,建立了相应机构予以推动。预算绩效管理的规定流程,如绩效目标申报、绩效评价等均能正常开展。"汪德华表示,但今年审计工作报告提出的预算绩效管理存在的一些问题或多或少说明,在预算绩效管理遍地开花的背后,如何实质性发挥强化绩效约束、提高资金效率的功能,还需进一步结合实际情况研究推动。

信度问题是影响当前预算绩效管理质量的一个关键。"信度是绩效评价的核心问题,也是被评价人采信并应用评价结论改善管理的关键。"马国贤认为,目前在一些具体实践中仍存在按照"一个项目、一套指标、一个评价"思路设计指标框架的现象。也就是说,若10个人评价同一项目,会有10套指标、10个评价结论,存在"神仙打架,不知道该信谁"的问题。同时,由于有部分指标是定性指标,产生了评价结果"外人看不懂,内行说不清"的问题。

为提高绩效目标管理科学化规范化标准化水平,财政部于2021年出台《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引(试行)》。近年来,财政部不断加强绩效指标体系建设,指导、推动行业主管部门建立完善分行业、分领域、分层次核心绩效指标和标准体系,完善现行共性绩效指标框架。除了评价指标外,评价结果应用也是一个难点。专家认为,目前绩效评价结果运用质量仍有待提升,比如存在评价结果等级不高,却未按规定核减预算;或者由于绩效评价效率不高,评价结果出具较晚,无法用作下年度预算安排依据等问题。

"财政部门不断加强绩效结果应用,将绩效评价结果作为完善政策、安排预算、改进管理的重要依据,对绩效不高的项目减少乃至取消预算安排。"王泽彩表示。

今年4月,山东财政部门出台预算绩效管理"提质增效"行动实施方案。其中,在全面强化绩效结果应用方面,提出探索试行绩效末位淘汰制,对财政重点绩效评价和部门绩效自评排名后20%的政策和项目,取消或压减下一年度预算安排。

## 积极行动谋求新突破

今年以来,各地财政部门进一步深化探索[illegible]绩效管理提质增效。福建[illegible]预算编制工作中,对绩效得分偏低的专项资金统一予以分档压减,共压减超6亿元预算资金,统筹用于省委、省政府确定的重点项目支出。同时,全面实施专项资金事中绩效评价,将事中绩效评价覆盖范围拓展至所有省级专项资金。

从成本角度优化绩效管理也是重要发力方向。近年来,北京市财政部门不断探索全成本预算绩效管理改革实施路径,2018年选择学前教育、养老机构运营2个项目进行全成本预算绩效分析试点。2019年扩展到城市运行、生态环保、医疗卫生等领域27个项目,形成定额标准并用于年度部门预算编制。2020年到2021年,试点改革向公用事业、行政运行、政府投资等重点领域拓展。2022年,将试点改革推向所有市级部门和乡镇基层。

青岛市财政部门实施成本预算绩效管理改革,将成本管理深度融入预算编制、执行、监督管理全过程,形成"预算安排核成本、预算执行控成本、绩效评价讲成本、预算管理提质效"的绩效管理新模式。

"要进一步确立全成本绩效管理的理念,探索建立以成本定额标准数据为基础的绩效评价指标体系,以数字财政建设围绕'降成本、提效能'为预算绩效管理赋能。"王泽彩表示。

专家认为,要持续按照目标导向、问题导向、结果导向要求建设科学的绩效指标体系,按标准化评价的思路优化评价规则。同时,也要加大对自评结果的核查力度,引导和规范第三方机构参与预算绩效管理,确保评价结果客观、真实、公正。四川财政部门前不久对29个省级部门、37项政策(项目)启动实施财政重点绩效评价。相比以往,这次评价更好体现了对各方评价力量的统筹,比如成立第三方评价组,引入第三方机构参与,负责部分政策(项目)重点绩效评价工作。

"全面实施预算绩效管理,其核心目标是要将绩效理念贯穿预算管理全过程,使之与预算编制、预算执行、预算监督一起成为预算管理的有机组成部分。"汪德华表示,要进一步建立完善"预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用"的全过程预算绩效管理机制,真正起到提高财政资金配置和使用效率的作用。

转型 陶然论金

王宝会

近日,京津冀三地金融监管部门联合发布通知,明确三地协同推动绿色金融发展,助力降碳、减污、扩绿,实现高质量发展。绿色金融主要是指运用金融政策和工具,为绿色项目所提供的金融服务。此次三地从体制机制、产业项目等方面鼓励银保机构探索研发适合本机构的绿色金融产品和模式,合力加大绿色金融供给。商业银行作为提供绿色信贷产品的主体,通过制定绿色金融合作方案,搭建平台、创新产品和开拓场景,持续扩大了绿色金融规模。截至2023年一季度末,我国本外币绿色贷款余额超过25万亿元,绿色债券余额超过1.5万亿元,均居全球前列。

目前,我国已经形成以绿色贷款和绿色债券为主、多种绿色金融工具蓬勃发展的多层次绿色金融市场体系。总的来看,我国绿色金融战略明确、成果显著,不仅为改善环境、应对气候变化和节约资源提供了有力支撑,还为金融机构等参与主体培育出新的业务增长点,绿色金融在实体经济中的底色不断增厚。

应当看到,绿色金融主要侧重对绿色项目的支持,传统高碳产业并未被纳入其中。近年来,为推动高碳产业向低碳转型,加快实现"双碳"目标,转型金融受到金融行业的重视。作为绿色金融的扩容版,转型金融不仅完善了绿色金融缺乏对高碳企业转型的资金支持问题,还拓宽了绿色金融的覆盖面。目前,我国的能源结构仍以化石能源为主,未来传统高碳企业在绿色技术、绿色转型等领域将少不了大量投资。据不完全测算,所需资金将达到百万亿元的量级,这也为金融机构发展转型金融开辟出一条新赛道。

尽管转型金融有着巨大的市场需求,但是从防范金融风险角度看,金融机构假如一哄而上投入大量信贷资金进入高碳行业,在银企供需信息不对称的情况下,容易滋生各种潜在的风险隐患。因此,把转型活动厘清楚、说透彻是大前提,如果含糊不清、没有秩序,很可能频现浑水摸鱼的"假转型"项目。这也提醒有关金融管理部门,要时刻提防个别企业上演"洗绿"、项目造假、资金套利的戏码。

有鉴于此,为降低转型金融风险,有必要规范两个要点。一是转型活动标准。包括出台转型金融支持项目目录、转型认证流程办法等政策,这将是金融机构发放转型资金的重要参考要素。目前,央行牵头正在煤电、钢铁、建筑建材等领域开展转型金融标准研究,进而引导转型金融精准投放到传统转型产业上。这样看来,发展转型金融要有一盘棋、一张网的谋略,通过完善标准和办法,才能有效遏制假转型的投机行为。

二是加强环境信息披露。在实践中,个别企业在一个项目中减了碳,锁定了转型融资的长期支持,但是后期又上了很多高碳项目;还有的企业对高碳项目实施虚假的低碳披露。如此恶性循环,总体算下来企业并未减碳。加强环境信息披露就是要堵住此类造假行为,不仅要求转型企业对其阶段性成果进行完全披露,还要求金融机构对其投融资活动的转型信息进行披露,即企业端和金融机构端双向同时发力,让社会各方清楚企业在转型活动中到底排了多少碳。

党的二十大报告提出,推动经济社会发展绿色化、低碳化是实现高质量发展的关键环节。转型金融恰好弥补了绿色金融的盲区,是金融机构赋能高质量发展不可或缺的金融手段。接下来,对于金融机构而言,需要继续创新金融产品和提升服务质效,精准对接高碳企业转型的融资需求,为高质量发展注入更多绿色动能。

# 金融服务助力夏粮颗粒归仓

本报记者 彭江

粮食安全是"国之大者",确保粮食和重要农产品供给是乡村振兴的首要任务,也是金融业支持乡村振兴的重点工作。当前正值夏粮收购时期,金融信贷积极助力服务"三夏"工作,助力夏粮颗粒归仓。

为支持今年夏粮收购工作,我国政策性金融积极发力,确保"钱等粮"。中国农业发展银行作为我国唯一一家农业政策性银行、服务国家粮食安全的专业银行,在粮食收储领域充分发挥粮食收购资金供应主渠道作用。为助力夏粮收购顺利完成,确保不因农发行资金供应不及时导致出现"卖粮难"和"打白条"问题,切实保障农民种粮收益,目前,农发行已安排1100亿元信贷资金用于夏粮收购,切实做到"钱等粮"。农发行还积极提高资金支付结算效率,保持网银、银企直联等系统"7×24小时"服务畅通。

招联金融首席研究员董希淼表示,金融机构应积极探索更加多元、高效的金融服务新模式,服务"三夏"。

邮储银行长期深耕"三农",积极服务国家粮食安全战略,着力加大粮食和重要农产品信贷投放力度。在今年服务"三夏"工作中,邮储银行积极创新金融产品和服务模式,大力发展农户信用贷款。

"我申请的300万元线上产业贷当天就授信审批通过了。"陕西省岐山县陈氏粮行负责人陈周礼表示。据介绍,随着收购量的逐年攀升,陈氏粮行所需收购资金不断增加,银行贷款成为其获取收购资金的主要途径。邮储银行陕西分行客户经理马军刚介绍:"今年,邮储银行对粮食贷产品要素进行了调整,贷款额度提升至300万元、可实现线上申请,申请流程便捷。从业务申请、客户经理调查到审批通过仅用一天时间。"截至6月末,邮储银行全行粮食重点领域贷款余额超千亿元,农户信用贷款余额超2300亿元。

[illegible]投放涉农贷款超3000亿元,全力做好"三夏"金融服务工作,全力满足"三夏"生产信贷资金需求。重点支持夏粮收储加工、农资农机采购供应、耕地保护和质量提升等领域,为种粮大户、家庭农场、农民专业合作社等农业生产和服务主体提供贷款利率优惠、专属信贷产品、业务费用减免等政策支持。

湖南角山米业有限责任公司是湖南省衡阳县一家集粮食种植、储存、加工、销售于一体的农业产业化国家重点龙头企业,位列全国大米加工企业50强。立夏前后,正是收购稻谷进行加工的囤货时期,由于采用现款现货结算,角山米业公司资金压力陡增。随着科技的发展,粮食生产技术更新迭代加速,除了收购稻谷外,每年购买新的生产线也是不小的开支。

为保障粮食种植、加工、收储环节的全链条金融需求,农行湖南衡阳支行积极开展农户信息建档,为角山米业公司下游农户发放"惠农e贷",缓解其购买优质种子、扩大耕种面积等面临的资金难题,提升了农户耕种积极性,水稻产量也随之得以攀升。"有了农行的4500万元贷款,除了收购产粮大户、农业合作社的优质稻谷外,还能再新上一条全程智能自动化控制的大米生产线,可大大提升今年的产能。"角山米业公司创办人任志成说。

在农业银行的支持下,角山米业公司已与当地种粮大户、农业合作社、优质稻产业协会和近10万农户签订了30余万亩的粮食收购订单协议。今年角山米业公司的大米生产量预计将突破15万吨,为当地粮食稳产保供发挥重要作用。

# 数字人民币持续创新应用场景

本报记者 马春阳

消费者用SIM卡硬钱包进行数字人民币付款。 本报记者 马春阳摄

7月11日,中国移动联合中国工商银行,中国电信、中国联通联合中国银行宣布,在数字人民币APP上线SIM卡硬钱包产品。

产品上线当日,记者来到北京市西单中国移动营业厅、西单大悦城等地进行了走访体验。在西单中国移动营业厅已陆续有用户开始进行超级SIM卡更换,用于开通SIM卡硬钱包,在多位消费者看来,使用便捷、安全可靠、可无电支付是吸引他们使用该功能的主要原因。随后,记者跟随开通的用户在西单大悦城商户进行了支付体验,在进行付款时,用户无需扫码或者调出二维码,只需用手机碰一碰商家POS机,即可轻松完成付款。

值得一提的是,SIM卡硬钱包支持手机可在断网、亮屏、熄屏、无电关机等情况下进行数字人民币付款,无需打开支付软件。同时,数字人民币相关设置也可以保证资金安全,一方面可以根据需要灵活设置小额免密支付金额;另一方面如果担心资金风险,可以不开启小额免密支付,这样需要在POS机上验证密码后才可支付。

目前,该功能支持在数字人民币试点地区的SIM卡硬钱包受理场景中使用。消费者可咨询中国移动、中国电信、中国联通三家电信运营商,更换或新领取超级SIM卡,现阶段只有具备NFC功能的安卓手机支持SIM卡硬钱包使用。

数字人民币SIM卡硬钱包的落地,丰富了数字人民币的业务形态,也丰富了超级SIM卡的应用,让超级SIM卡更加便利地融入用户的日常生活。同时,SIM卡是使用最广泛的安全硬件介质,中国移动、中国电信、中国联通三家电信运营商合计用户规模巨大,具有极高的渗透率和接受度,数字人民币SIM卡硬钱包的落地有助于数字人民币的普及。

SIM卡硬钱包是将数字人民币软钱包关联至超级SIM卡,使得SIM卡具备数字人民币支付功能。数字人民币用户在手机里插上运营商发行的超级SIM卡,登录数字人民币APP,开通SIM卡硬钱包,利用手机NFC功能"碰一碰"即可完成数字人民币支付。

中国人民银行自2017年年底开始数字人民币研发工作时,就将电信运营商、互联网企业等机构纳入作为参与研发机构,电信运营商从一开始就被纳入数字人民币的顶层设计中,助力数字人民币覆盖更广的零售支付场景,提升支付系统的整体效率。数字人民币SIM卡硬钱包是数字人民币与运营商SIM卡的相互赋能。

"今年以来,我们持续进行技术攻关,终于在近期实现了数字人民币APP上的SIM卡硬钱包应用。用户可以使用SIM卡硬钱包在支持受理的商户终端上进行碰一碰的便捷支付,未来我们也会探索SIM卡硬钱包在电子学生证、电子老年证等便携设备上的应用,充分考虑'一老一小'这些特殊人群,为他们解决支付领域的难题。"工商银行数字人民币团队项目负责人马朝宁表示。

未来,中国移动将利用自身的用户流量,依托话费充值、生活缴费以及部分消费金融类的服务功能,联合中国工商银行进一步丰富数字人民币SIM卡硬钱包支付场景。中国银行、中国电信、中国联通将进一步深化协同合作和联合创新,以SIM卡硬钱包应用推广为契机,探索在轨道交通、民生消费、校园园区、电子商务、公共缴费、商业零售、教育培训等场景的应用。

本版编辑 于泳 美编 高妍