

地质调查项目预算绩效管理实践与思考

——以中国地质调查局自然资源综合调查指挥中心为例

赵晶晶，王寅，赵习思

（中国地质调查局自然资源综合调查指挥中心，北京 100055）

摘要：文章分析了中国地质调查局自然资源综合调查指挥中心的地质调查项目预算绩效管理工作现状和成效，指出绩效管理工作主要存在管理理念有待提高、指标设置不够合理和填写不规范、评价结果激励约束作用不强、基础保障不实的问题，并从牢固树立绩效管理理念、健全预算绩效管理制度体系、完善绩效评价指标体系、补齐预算绩效管理短板的方面提出了针对性的优化对策。

关键词：地质调查项目；绩效管理；实践；问题；优化对策

中图分类号：F810.6；F407.1；F062.1 **文献标志码：**A **文章编号：**1672-6995（2023）01-0000-00

DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.001073

Practice and Thoughts on Budget Performance Management of Geological Survey Projects

— A Case Study of the Natural Resources Comprehensive Survey Command Center of China Geological Survey

ZHAO Jingjing, WANG Yin, ZHAO Xisi

（Command Center for Natural Resources Comprehensive Survey, China Geological Survey, Beijing 100055, China）

Abstract: The article analyzes the current situation and effectiveness of budget performance management of geological survey projects of the Command Center for Natural Resources Comprehensive Survey of China Geological Survey. Also, it points out that the main problems existing in performance management work, including the management concept need to be improved, the setting of indicators are not reasonable enough and the filling method is not standardized, the evaluation results do not have strong incentives and constraints effects, and the basic guarantee needs to be consolidated. Furthermore, it puts forward targeted optimization countermeasures in terms of firmly establishing the concept of performance management, improving the budget performance management system, perfecting the performance evaluation index system, and filling the gaps in budget performance management.

Keywords: geological survey projects; performance management; practice; problems; optimization countermeasures

0 引言

预算绩效管理是将部门预算改革与政府预算管理一体化结合的新型管理理念，是一种以政府职能的整体目标为导向，用绩效目标作为约束手段的管理方法。20世纪90年代，以美国、新西兰、澳大利亚为代表的国家开展了以绩效为基础的预算改革^[1]，并在这些国家的公

收稿日期：2024-04-25；**修回日期：**2024-06-13

基金项目：中国地质调查局地质调查专项“自然资源综合调查预算标准修订”（DD20230533）

作者简介：赵晶晶（1998—），女，湖北省黄梅县人，中国地质调查局自然资源综合调查指挥中心会计师，会计学硕士，主要从事财务预算管理。

共部门取得了一定的成效^[2]。尽管我国预算绩效管理工作起步较晚，但自2018年以来，全面实施的预算绩效管理改革取得了明显成效，公用资金的使用效率得到了显著提升^[3-4]。总的来说，预算绩效管理不仅是加强财政收支管理、提高财政资金使用效益的重要手段，也是加快建立现代预算制度的必由之路，更是提高政府治理能力和水平、推动高质量发展的重要保障^[5-7]。

作为国家财政支出的重要组成部分^[8]，地质调查项目是自然资源工作的主要形式之一^[9]，具有基础性、公益性和战略性意义^[10-11]，在全国地质勘查工作中起着引领和示范的重要作用，对于保障国家能源资源安全和支撑生态文明建设具有重要意义^[12]。同时，地质调查项目也是预算绩效管理的重点监测领域之一^[13]。地质调查项目预算绩效管理不仅能够推进财政资金科学化、规范化管理，提升财政资金使用效率，同时也为硬化预算管理约束、强化监督问责和完善工作考核提供有力保障^[1]。随着新一轮找矿突破战略行动的全面启动，预计在未来一段时间内，投入到地质调查项目的财政资金会持续加大，而绩效评价结果作为预算审减依据的重要指标之一，导向作用日益突出。

中国地质调查局自然资源综合调查指挥中心（以下简称“指挥中心”）作为新一轮找矿突破战略行动的重要参与者，承担的地质调查项目数量逐渐增加，经费也有所增长。在此情形下，如何开展全方位、全过程、全覆盖的项目绩效管理，切实发挥好财政资源的使用效益，成为一项值得深入研究与思考的课题。近年来，指挥中心按照中央全面实施预算绩效管理的意见要求，不断深化“花钱必问效、无效必问责”的理念，扎实推进重点项目工作，促进预算绩效管理发挥更大效用，在地质调查项目绩效管理中取得了长足进步，但整体上仍处于“实践先行”的探索阶段。本文基于对指挥中心部门整体支出绩效评价体系建设情况的现状调研，分析了在地质调查项目预算绩效评价中存在的问题，并提出了相应的优化对策，为进一步推动指挥中心做好地质调查项目预算绩效等相关工作提供可行的路径参考，以促进地质调查事业的长足发展。

1 加强地质调查项目绩效管理的必要性

1.1 确保财政投入科学合理

事前绩效评估是绩效管理的重要内容。通过事前绩效评估可以发现项目组在申报项目中存在的问题与不足，并要求项目组按照专家的审查意见进行修改，确保项目组能够不断完善项目预算方案和绩效目标，提出实施过程中较为完备的绩效控制措施，帮助项目组最终达到预算绩效管理的要求，同时也确保财政投入科学合理。

1.2 提高财政资金使用效率

随着新一轮找矿突破战略行动的启动，中央财政投入地质调查的经费额度不断增加。因此，地质调查项目在实施过程中，需要合理且高效地使用财政资源。传统的绩效管理多采取“事后问责”模式，尽管能够起到一定警示作用，但无法挽回出现问题后造成的资金低效、无效等损失^[13]。因此，开展地质调查项目绩效评价能够及时发现并解决项目实施过程中存在

的浪费、低效问题，可以避免出现资金滥用或浪费的情况，保证绩效目标质量。同时，绩效评价的结果具有可借鉴性，能够为下一年度预算编制提供依据，从而提高财政资金使用效率^[14]。

1.3 提升公共服务质量水平

在绩效评价的监督下，地勘单位和项目组将更加注重项目执行的质量和效果，从而提高公共服务的质量与水平。而且，通过绩效评价形成反馈的激励机制，有助于提高地质调查项目在立项论证、方案制定、野外作业管理等各方面的科学性，也有助于提升地质勘查管理工作的整体水平和地质产品成果质量^[15]。另外，将地质调查项目绩效评价结果向社会公开，自觉接受社会各界的监督，有利于提高资源的利用率和财务的透明度，从而更好地服务于自然资源管理工作和经济社会发展^[16-17]。

1.4 促进地勘单位长远发展

通过项目绩效评价掌握项目的实施效果、成本效益等情况，为后续的决策制定提供科学依据，有针对性地调整和改进决策，使地勘单位能够朝着更加长远、可持续发展的目标前进。此外，开展绩效评价可以发现地勘单位在科技创新方面存在的问题和不足。通过评价结果的指导和反馈，激励地勘单位加强科技创新，提升技术能力，推动技术进步和产品升级，为地勘单位高质量发展提供新的动力。

2 指挥中心地质调查项目绩效管理工作现状

相较于中国地质调查局，指挥中心的绩效评价工作起步较晚。2019年，指挥中心按照财政部预算批复通知首次开展项目支出绩效评价和绩效运行监控工作。为解决各单位财务和项目管理人员对于绩效评价工作概念不清、责任不明、方法不对等问题，指挥中心多次组织业务培训，聘请第三方专业机构和专家进行现场调研辅导，并印发《自然资源综合调查指挥中心项目支出绩效评价管理办法（试行）》。通过一系列办法措施，有效提高了指挥中心在绩效评价方面的工作能力和业务水平。

2021年，指挥中心完成5个一级项目的财政绩效评价工作，实现了一级、二级项目全覆盖，其中“地质矿产资源与环境调查”一级项目首次评定达“优”，综合反映指挥中心在预算管理、项目管理、成果效益等方面取得的成绩，也为开展整体支出绩效评价工作打下了良好基础。

2022年，财政部在《关于批复中国地质调查局自然资源综合调查指挥中心2022年部门预算的通知》中提出，“牢固树立绩效意识，认真落实绩效主体责任，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程”“全面开展单位自评，积极开展单位整体支出绩效评价试点，提升绩效评价质量”“积极构建分行业、分领域、分层次绩效指标和标准体系”。指挥中心按照该通知要求积极行动，联系业务专家帮助设定部门绩效评价指标，并组织业务人员进行集中培训，初步形成了整体支出绩效评价力量。

2023年，中共中央办公厅印发《关于在全党大兴调查研究的工作方案》，要求各单位

结合实际情况认真部署，贯彻落实。指挥中心党委就大兴调查研究工作作出部署安排，结合本单位转制改革以来的形势新变化和实践新要求，开展了以“部门整体支出绩效评价体系建设”为课题的调研活动。2023年5月至7月，指挥中心先后组织财务处有关人员对呼和浩特、西宁、乌鲁木齐、西安4个专业中心进行了实地走访，调取查阅历年来的相关文件资料；深入南秦岭旬北地区金锑找矿靶区优选与评价项目、黄河三角洲自然资源综合调查监测与评价项目、青藏高寒区资源与环境调查监测与评价项目、新疆塔里木河流域巴州北部沙漠盐渍化与生态恢复调查监测与评价项目等6个项目的野外作业和机台一线，掌握了解基层工作的实际情况；8月份组织所有一级、二级项目开展绩效评价运行监控工作，对预算执行、目标完成度、效果达成情况进行全面综合分析，对于存在较大偏差的及时与项目组沟通对接，找出问题原因，制定整改措施、明确整改时限，对开展绩效管理工作具有重要的现实意义。

2024年全国“两会”上，财政部在《关于2023年中央和地方预算执行情况与2024年中央和地方预算草案的报告》中对健全预算绩效管理体系提出了“围绕中央重大决策部署和重大财政税收政策落实情况开展绩效评价，结合评价结果合理调整支出政策和预算安排，体现奖优罚劣和激励相容导向”要求。指挥中心落实相关要求，确定了“深化预算管理，科学准确编制、汇总、审核年度预算，抓好年度预算执行，不断提升预算绩效评价管理水平”目标，以期在加强预算绩效管理科学性和准确性的基础上，不断提升地质调查综合治理能力。

3 预算绩效管理实践中存在的问题

3.1 绩效管理理念有待提高

由于指挥中心预算绩效管理还处于起步阶段，仍沿用传统绩效管理，采取“事后问责”模式，尽管能够起到一定警示作用，但没有彻底扭转传统预算管理中“保基数，分增量”的惯性思维，缺乏内部挖掘、节支增效的行动自觉，绩效目标、评价指标、评价方式、评价重点等方面还需进一步探索。同时，主体责任履行不到位，一些干部职工特别是管理科室负责人对绩效管理的认识还不深入，方法掌握还不透彻，导致出现将绩效评价与奖励绩效工资混淆的情况，并且在创新工作方式、提高工作成效、公开绩效信息等方面缺乏内生动力。此外，地质调查项目年度目标与中期总体目标描述完全相同，未突出年度工作重点，缺乏明确的特色考核目标，这也体现出对全面实施预算绩效管理的重要性认识不够充分。因此，从单位整体层面来看，缺乏顶层设计和整体统筹，无法全面完整地反映所有项目绩效工作。

3.2 绩效指标设置不够合理

绩效目标编制不够科学合理，无法反映项目核心产出和效益，评价指标较为单一，定量指标偏少，定性指标偏多且可衡量性较差，部分项目设置了经济效益指标，但是项目并不能在年度内或者中期内产生经济效益，指标设置缺乏针对性，导致后续的绩效评价结果无法准确衡量。目前的绩效目标设置规范主要偏重于业务层面，在针对支出绩效评价、重大事项事前评估、事后绩效运行监督管理等方面仍存在一定的不足。关于财务、内部管理、未来成长性方面的评价指标相对较少，指标的综合性不强，工作重点不够突出，不利于提高绩效管

理的规范性、科学性和有效性，无法实现项目之间的横向比较和历史年度之间的对比分析，导致部分绩效指标设定与资金安排不匹配，与实际工作情况偏差较大。

3.3 绩效目标与指标填写不规范

由于地质调查工作行业差异性特征明显，其产品既能带来直接经济价值，也存在相对抽象的社会效益，因此地质调查工作的产出难表达，地质调查的效益难量化^[18]，同时还具有效益后续性的特点^[19-20]。这导致项目负责人在填写绩效目标申报表时，未能将绩效目标很好地分解，产出指标的填写既有形式，也有载体，效益指标更是多种多样，工作重点无法全面体现，缺少可落实的具体指标值，忽视了项目的长期性与可持续性，无法灵活调整和优化绩效目标，最终难以量化和考核。同时，绩效目标与实际不符，造成考核指标流于形式，从而使绩效考核失去有效性和准确性。

3.4 评价结果激励约束作用不强

随着国家预算绩效管理改革的逐步深入，绩效评价结果的应用和导向作用愈发重要，指挥中心在这方面还有较大的提升空间。一是绩效监控结果和自评结果数据分析还不到位，对于及时调整和改进项目管理、精准优化预算安排、消减低效无效支出等方面的支撑作用亟待加强；二是绩效评价与预算安排和政策调整挂钩的约束机制还没有建立，指挥中心和各专业中心在预算安排中还没有应用绩效评价结果，导致绩效评价目标出现“重财务，轻财政”的情况，影响整体项目评价质量；三是考核责任压力传导不够，整体绩效评价结果未与单位主要领导奖惩挂钩，项目绩效评价结果未与项目负责人奖惩挂钩，造成思想根源不重视、绩效好坏一个样的错误认识。部分单位只重视评价结果，忽视对过程的监督，进而在发现问题、纠正问题上未能真正落实，绩效管理工作不能深入推进。

3.5 绩效管理的基础保障还需夯实

全面实施绩效管理需要有坚实的过程管理和人才保障，目前部分环节还需加强。主要表现在：一是指挥中心在预算执行过程中对于大多数项目的绩效目标完成情况缺乏有效的监督和管理，绩效目标仅仅是预算编制时形成的文档，可能在次年进行绩效评价时再次使用，但在整个预算执行的过程中未能定期核对预算绩效目标完成情况，及时分析出现偏差的原因并进行调整，导致预算绩效目标不符合单位实际情况；二是预算统筹能力不强，财务部门话语权不够，工作人员配备不足，个别项目甚至被动完成归档工作，并且业务部门参与有限，“业财融合”不紧密，绩效管理推进力度和实施成效显著下降；三是绩效评价的信息化建设尚未全面开展，绩效与业务、财务、资产等信息融合性不足，在预算编制、执行、支付等环节尚未打通连接，数据管理的有效性、准确性不足。

4 完善地质调查项目绩效评价的措施

4.1 牢固树立绩效管理理念

一是深入学习贯彻党中央、国务院出台的绩效管理相关制度，了解地质调查项目的相关财政政策，突出绩效管理评估，纠正“重项目执行，轻绩效管理”的错误倾向，大力推行“花

钱必问效，无效必问责”的绩效管理理念，把绩效考核嵌入预算管理全过程，树立绩效与预算安排、与相关责任人绩效考核结果相挂钩的责任意识。二是强化考核的“指挥棒”作用，将整体支出绩效评价结果与单位主要领导年度考核进行挂钩，项目支出绩效评价结果与项目负责人年度考核进行挂钩，坚持奖优罚劣双向发力，真正使实绩突出的有获得感、实绩一般的有压力感、实绩较差的有危机感，激发队伍干事创业活力。三是做好沟通交流，通过绩效评价形成反馈的激励机制，提高地质调查项目在立项论证、方案制定、野外作业管理等各方面的科学性，提升地质勘查管理工作的整体水平和地质产品成果质量^[5]。促进绩效管理的制度化与规范化，保障财务部门与业务部门协同工作，全面推动地质调查项目绩效管理长远发展。

4.2 健全预算绩效管理制度体系

一是加强目标管理，健全绩效指标和标准体系。建立目标设置、审核和批复的管理制度，健全项目、政策、部门整体各层级共性绩效指标框架，完善分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系，全面应用于预算编制，并实现动态调整完善。二是强化绩效评价结果的应用。充分发挥绩效评价结果在查找问题、纠正错误、提高管理水平和工作质量、提高资金使用效率等方面的作用，推动地质调查工作和事业的发展与进步。三是健全绩效评价结果反馈制度和问题整改责任制。实施“逐层分解、责任明确、落实到人、全程监控”的保障措施，落实绩效运行监控，加强管理部门的参与度。对无故未报送整改结果、整改不到位、绩效评价结果较差的责任人进行约谈，对拒不整改、敷衍整改、虚假整改的，依规依纪依法进行追责问责。四是搭建预算标准体系框架。梳理单位业务技术方法及预算标准现状，以此完善绩效管理制度，对近年来实际工作数据和费用支出情况进行对比分析，确保在绩效管理的全过程都有章可循。五是加快绩效管理信息化建设。结合预算管理一体化信息系统建设，完善预算绩效管理功能，将指标体系、绩效目标、监控和自评等功能实质性嵌入信息系统，加强预算绩效信息智能汇总分析和深度挖掘利用，使预算决策更加科学精准。

4.3 完善绩效评价指标体系

绩效评价指标体系是开展绩效评价的重要保障，评价体系和评价指标的设计是否合理，直接影响绩效评价的结果^[11]。因此，要在考虑地质调查工作特点的基础上构建科学合理的绩效评价指标体系。一是确保绩效指标的定性描述具有可衡量性，避免含义不清和难以测度的情况。对于抽象性较强的地质调查工作，可以结合相关数据、调查报告等材料，给出具体的定性描述，使之能够被评估和衡量。二是对于绩效指标的定量描述要确保可比可测、指向明确。例如，可以使用标准化的测量方法、指标体系，通过采样、实地调查等手段获取地质数据，并将其定量化为绩效指标。三是在设定绩效指标权重分布时应考虑不同阶段、不同性质、不同工作的重要程度差异。根据项目实施期间的特点和目标任务的重要性，在绩效指标的权重分配上进行区别对待，突出结果导向。四是对于不同评价阶段需要注重不同的评价重点。在决策和论证阶段，重点关注绩效指标的可行性和可实现性；在实施期间，注重绩效指标的

完整性和合规性；而在实施结束后的评价中，重点关注项目的产出和效益。五是建立绩效评价核心指标数据库，系统梳理历年来指挥中心制定的各类指标，选取具有代表性、典型性的核心指标纳入数据库，同时吸收其他中央部门和行业单位的优良指标，提高指标设置的规范性、科学性。

4.4 补齐预算绩效管理短板

一是严格规范预算绩效管理流程。提升单位绩效管理工作的组织协调能力，明确管理科室、业务处室的责任分工，定期召开预算绩效管理会议，合理安排并解决工作中出现的“疑难愁盼”问题，合力抓绩效。财务处绩效管理人员及各业务处室负责人在各环节、各流程深入绩效管理，形成合力做好监督指导工作，提高指挥中心的绩效筹划和管理能力。二是在人才培养方面，通过培训、学习等途径尽快培养一批绩效管理人才，指导预算绩效管理工作，提高项目绩效目标编报质量，突出年度工作重点，确保目标合理可行。三是加强绩效指标与项目任务和资金的匹配性，确保指标的可考核性。在科学归集项目成果方面，项目人员在保质保量完成工作目标的同时，加强对项目成果的综合集成、凝练及提升，紧密围绕国家、地方政府实际需求，使任务目标更加聚焦，注重绩效成果的展现和提炼，充分体现项目的产出效益，形成可用性、指导性、支撑性更强的工作成果并有效转化与应用，逐步提升项目绩效管理的精细化水平。

5 结束语

新一轮找矿突破战略行动的实施，为地质调查工作发展带来了新的契机，同时也在高效使用财政资金、提高公众对财政支出满意度等方面提出了挑战，因此，必须加快形成科学规范、约束有力的地质调查项目预算绩效管理机制。指挥中心作为国家金矿勘查的主力军，需要正视自身在预算绩效管理方面存在的问题与不足，提升绩效管理水平，促进地质事业健康可持续发展。

参考文献

- [1] 瞿永泽, 杨秀绣, 高永臻. 地质调查项目预算绩效管理的思考[J]. 中国矿业, 2020, 29(S1): 48-51.
- [2] 陈元旭, 贾伟光, 郑晗, 等. 中央公益性地质事业单位绩效管理研究[J]. 中国矿业, 2013, 22(S1): 191-194.
- [3] 郑涌. 深化预算绩效管理改革提升财政资源配置效能: 全面实施预算绩效管理五周年回顾与展望[J]. 中国行政管理, 2023, 39(12): 6-9.
- [4] 施青军, 杨帆. 深化我国预算绩效管理改革的基本思路: 由“狭义预算绩效观”转向“广义预算绩效观”[J]. 中国行政管理, 2023, 39(12): 10-14.
- [5] 肖鹏, 陶畅, 王亚琪. 预算绩效管理与政府治理能力提升: 内在逻辑与提升路径[J]. 中央财经大学学报, 2024(3): 16-25.

- [6]张慧玲. 财政预算绩效管理问题的思考与探究[J]. 财会学习, 2024(9):70-72.
- [7]王清远, 苏蓉, 朱盈盈, 等. 财政预算绩效管理的北欧经验与启示[J]. 财会通讯, 2020(2):156-161
- [8]赵晶晶, 吕晓岚. 地质调查项目支出绩效评价管理进展与建议[J]. 中国矿业, 2020, 29(S1):39-42.
- [9]江硕远, 王东利. 地质调查项目预算绩效管理机制研究:以安徽省地质调查项目管理为例[J]. 中国国土资源经济, 2023, 36(12):83-89.
- [10]罗晓玲, 李晓莉. 国家地质工作绩效评价的基本问题[J]. 中国国土资源经济, 2007(2):40-43, 48.
- [11]朱冬燕, 段家涛. 财政项目支出绩效评价现状及对策探讨:以地质事业单位为例[J]. 中国国土资源经济, 2020, 33(11):84-88.
- [12]周海东, 张慧君, 王雪. 中央财政地质调查项目实施效果评估指标体系构建与应用[J]. 自然资源情报, 2022(12):53-58.
- [13]赵晶晶, 吕晓岚, 刘磊. 地质调查项目预算绩效运行监控机制探讨[J]. 中国矿业, 2019, 28(S2):103-105.
- [14]王慧敏. 地质勘查单位实施全面预算绩效管理的研究[J]. 内蒙古煤炭经济, 2022(13):90-92.
- [15]宫妍, 张东琦, 苏建伟, 等. 对地质调查项目支出绩效评价的思考[J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(1):85-89.
- [16]罗淦, 吕晓岚. 构建地质调查项目效益后评价体系的探讨[J]. 中国矿业, 2019, 28(S2):119-123.
- [17]姚震, 马伯永. 中央财政地质调查项目绩效评价工作评述[J]. 中国国土资源经济, 2019, 32(9):84-88.
- [18]王文, 吕晓岚. 全面实施地质调查绩效管理的若干思考[N]. 中国矿业报, 2018-11-10(03).
- [19]吕晓岚, 罗淦. 地质调查项目绩效评价指标体系研究[J]. 河北地质大学学报, 2021, 44(2):120-126.
- [20]王文, 吕晓岚, 陈元旭. 地质调查项目预算绩效管理及发展趋势[J]. 矿产勘查, 2023, 14(10):1870-1879.