

# 夯实财政改革基础 建立全过程预算绩效管理机制

重庆市财政局

近年来，预算改革不断深化，绩效成为了财政管理的关键词。重庆市财政部门历来高度重视预算绩效管理工作，牢固树立成本核算理念，注重“花钱”与“办事”、投入与产出、支出与效率相结合，推动政府职能转变，提高财政资金使用效益。

## 抓牢目标管理 不断提升管理质量

为提高评价结果的权威性和公信力，提高评价工作的实施效率，提前和预算部门、区县财政签好“协议”，建立财政工作“对账单”。

一是提出“二八重要性”原则。年初部门预算中的项目个数众多，项目支出不够细化，项目的重要程度不一，在抓牢、做实绩效目标管理的初期，抓重点、抓关键很有必要。通过梳理所有部门预算项目支出分析得出，20%的项目数量足以覆盖80%的项目资金，也能够体现预算部门的主要职能，因此提出了“二八重要性”原则，即重点审核20%项目的绩效目标，而这20%的项目要覆盖80%的项目资金。以资金为权重，既是

契合财政职能，也实现了“抓大放小、提高效率”。在2017年部门预算编制中，6个试点部门根据“二八重要性”原则，自行选择确定了45个重点项目，占这些部门总项目数的36%，占项目支出预算的81%，管理得以聚焦，实现了“抓大放小、提高效率”。

二是细化完善目标管理流程。随着2017年部门预算编制，在部门年初预算项目绩效目标全覆盖的基础上，选取6个市级部门作为试点，开展绩效目标重点审核。通过“预审、初审、会审”三步骤对绩效目标进行审核，由财政部门对各部门项目目标编制进行预审，财政会同行业专家进行初审，市人大、市人大代表、相关专家以及财政部门开展集中会审，参与人员累计100余人次，其中人大代表近50人次，反馈部门修改意见300余条。被审核部门的45个项目，最终批复其中42个项目目标，项目金额从39亿元降到34亿元，每个项目平均编制了16个具体指标，绩效目标编制质量得以较大提升，为下一步绩效跟踪与评价打下基础。

三是保持与预算编制改革同步。今年，重庆市财政在2018年预算编制工作中推行了三项改革，其中包括公开评审工作，目标管理工作也将结合公开评审工作进行系列调整。无论线上线下，所有市级部门的项目支出均进行目标审核，实现全覆盖。对市级部门所有项目支出根据项目申报内容、额度等要素划分为一般性项目和重点项目分别进行汇总评审和专项评审，采用分层管理的手段。建立由人大、审计、人大代表、政协委员、行业专家以及市财政局相关人员组成的评审组，推动人大及人大代表在预算编制环节提前介入监督，进一步扩大监督范围。审核流程设计了财政初审、集中评审两个环节，所有审核工作在预算编制一上一下环节期间完成，实现绩效目标审核全面嵌入到公开评审工作，同步推进。

## 构建评价体系 夯实财政改革基础

为推进预算绩效管理各环节衔接融合，按照“各负其责、点面结合、协调联动”的原则，厘清评价责任主体、明确



评价流程、转变评价模式，构建了由“目标自评、专项自评、重点评价”组成的“三位一体”评价体系，为预算绩效管理工作格局改革奠定基础。

一是开展目标自评。根据“谁使用资金、谁申报目标、谁开展评价”原则，由部门负责编制绩效目标和开展目标自评，简化评价程序，以绩效目标实现程度为标尺，衡量财政资金使用绩效，分析目标未完成原因并提出整改措施。2017年目标自评涵盖了电力电煤补贴等22个市级项目，涉及资金27亿元。

二是开展专项自评。通过全面梳理资金管理文件，充分征求部门意见，将“中央有要求、文件有明确、自主有选择”三类专项资金纳入专项自评范围，由资金牵头部门负责按照中央或资金管理办法要求实施评价。2017年专项自评涵盖了城镇保障性安居工程等47个项目，涉及资金371亿元。

三是开展重点评价。为以点带面、扩大影响、作好示范，选取部分市级专项支出，纳入重点评价项目库管理，便于常年开展评价工作。对库内项目按照

政策评价及资金评价进行分类管理，政策评价侧重于政策有效性，以财政政策调整为重点，资金评价侧重资金有效性，以优化支出结构为重点。2017年政策评价涵盖了民营经济发展专项等7个项目，资金评价共计30个项目，涉及资金159亿元。

### 推行综合评价 转变绩效管理维度

为推动绩效管理从具体项目向综合评价转变，从市级部门向区县延伸，通过建立市级部门和区县财政综合评价制度，同时发力提高市级与区县管理水平。

一是评价方法。参照财政部对地方财政管理绩效综合评价方案，结合全市管理要求，综合相关处室和区县意见，制定了区县财政管理绩效综合评价方案。评价指标体系包括17个核心指标和25个辅助指标，从预算编审、公开、执行、监督等方面建立区县财政管理绩效综合评价制度，从收入预算、支出预算、预算执行、财务管理、透明预算等方面建立市级部门预算管理综合评价制度。

二是评价流程。两项评价均按照先自评，后财政评价的流程。覆盖全市38个区县和近150个部门800余个单位。年度结束后，市级部门和区县财政根据综合评价方案，开展自评工作，其中部门自评为下级单位分别自评后，上级单位再汇总自评。财政部门收到自评报告后开展财政评价。通过自评，市级部门和区县财政提高认识，熟悉各项财政财务管理要求，找准管理薄弱点，进一步提高管理水平。

三是结果运用。综合评价结果除了向政府报告，向部门、区县通报外，对于排名靠后的区县还将进行约谈，同时将与部门预算安排、转移支付分配挂钩，作为预算编制改革的重要举措和助推手段，推动管理维度从微观向中观拓展。

### 拓展广度深度 绩效管理工有有成效

按照“横向拓展、纵向延伸、全面覆盖”的思路，逐步拓展绩效管理广度和深度，在预算绩效管理“扩面、增量、提质、强效”等方面取得一定成效。

一是管理范围实现拓展。2017年目标自评范围为重点审核绩效目标的6个试点部门，下一步，随着市级部门2018年预算公开评审“全面开花”，自评范围进一步扩展至所有市级部门。从资金管理范围来看，绩效目标编审由市本级向区县专项转移支付延伸，绩效评价由专项资金向部门和区县综合评价延伸。通过专项转移支付资金绩效管理关口前移，促进部门工作重心从重分配向重管理转变，促进区县从重资金申请向重项目实效转变。

二是管理体系不断完善。逐步增加财政资金绩效管理厚度，在一般公共预算绩效管理基础上，逐步探索将绩效管理范围扩展至政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金三本预算。

三是管理成效持续巩固。根据新预算法要求与政府信息公开有关规定，按照“谁主管、谁负责、谁公开”原则，推动市本级专项资金以及转移支付资金绩效目标编制、评价基本情况、评价结果、存在问题等主要绩效信息向社会公开，实现财政预算由“记账簿”向“成绩单”转变，提高绩效管理工作透明度。绩效评价结果及时上报政府、人大，以专报形式，向市政府报告专项评价与综合评价结果，为领导决策提供参考；以参阅材料形式，向市人大报告专项资金目标编制与绩效评价情况，主动接受人大监督。实现与预算安排挂钩，对绩效优的予以通报表扬，优先支持预算安排；对未达到预期绩效目标的列为重点关注对象，督促整改落实；对绩效差且整改不到位的，报请市政府调整或撤销专项资金，强化预算硬约束。□

责任编辑 雷艳