

南京江北新区： 全面推进预算绩效管理的实践与经验

毛翠英 | 於亚捷

2015年6月，南京江北新区设立，从国家战略层面将江苏省唯一的国家级新区定位为“自主创新先导区、新型城镇化示范区、长三角地区现代产业集聚区、长江经济带对外开放合作重要平台”。2018年，江北新区财政元年伊始，同步开启了全面实施预算绩效管理的实践探索。2019年8月，江北自由贸易试验区获批，南京江北新

区农村路网通行能力，改善了沿线农牧民出行条件。真正让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。

改革创新激活动力

新中国成立以来，特别是改革开放以来，兴安财政勇立潮头，锐意创新，把深化财政体制改革作为推动财政工作的第一动力，促进了财政事业不断发展。一方面把“依法理财、科学理财”作为理财方针，另一方面将“科学化、规范化、精细化、制度化、人性化”作为理财最高目标，近年来相继打出了推进改革与创新管理的“组合拳”。

推进预算管理制度改革。建立全

区站位再获提升。在起点高、使命重、起步晚、任务紧的形势下，南京江北新区秉承务实、落地的理念，对标找差，锐意创新，积极探索符合新区发展战略、功能定位的预算绩效管理模式，多措并举，合力推进预算绩效管理体系建设，取得了较好成效，其经验对于同类新区以及其他区县的预算绩效管理体系构建具有较为重要的参

考价值与实践意义。面规范、公开透明的现代预算管理体制，实行全口径预算管理；完善政府预算体系，严格编制“四本预算”；大力盘活财政存量资金，将闲置、沉淀的财政资金盘活、用好，优化财政资源配置效率；扎实推进财政预决算公开工作，健全完善预决算公开制度；加强预算绩效管理，开展财政专项资金绩效评价，逐步使绩效管理覆盖所有财政资金。

推进国库集中支付电子化管理改革。在全盟范围内全面推行国库集中支付电子化对账及预算单位银行账户管理系统上线运行。

落实税制改革，逐步建立有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。积极落实“营改增”税制

考价值与实践意义。

（一）对标找差：上层设计与基层创新相结合

2018年，面临前期经验空白与时间考验的双重困境，如何快速推进预算绩效管理的路径选择便成为重中之重。江北新区采用以上级政府的建章立制为指引对标找差，以本级政府的落地举措为抓手锐意创新，构建跨越

改革工作，实现税制平稳转换，及时调整盟与旗县市增值税收入划分，及时对相关预算管理提出具体要求。落实好国家和内蒙古自治区大规模减税降费政策，坚决将减税红包发放给企业和个人，增强纳税人的获得感，更好地发挥财政服务经济社会发展的作用。

扎实推进供给侧结构性改革。支持落实“三去一降一补”重点任务，围绕“去杠杆”，强化政府性债务管控；围绕“降成本”，清理各种不合理收费；围绕“补短板”，加大民生资金保障力度。□

（作者单位：内蒙古自治区兴安盟财政科学研究所）

责任编辑 张小莉

式的预算绩效管理路径。实践证明这一路径对于绩效管理起步阶段的区县政府尤为适用。

一方面，江北新区在遵照中央和省级部署的前提下，对标“三全”预算绩效管理体的战略要求，以南京市的成熟预算绩效管理制度为指引，化“无章可循”为“有据可依”，以“节约时间且少走弯路”，解决全面实施预算绩效管理的系统性与复杂性问题。另一方面，以务实、落实的精神，制定《江北新区全面实施预算绩效管理三年（2019—2021年）行动计划》，积极创新预算绩效管理体的落地举措。一是紧密契合江北新区发展战略，“深化‘两城一中心’建设、提升新区综合承载能力、加快新区改革开放步伐，为全力打造江北新主城提供坚实有力保障。”二是在确定“全方位、全过程、全覆盖”主要任务的基础上，明确重点任务及责任分工，突出落地举措，确保实践层面的新区特色。

（二）双管齐下：确保重点任务与按时序推进

鉴于前期经验缺乏，处于初步阶段的区县级绩效管理往会出现工作重点不突出、重绩效评价轻其它流程、无序推进或进度滞后等问题，江北新区将工作重点与推进进度相结合，采用“挂图作战”的方式，制定预算绩效管理阶段工作画像，将预算绩效管理工作要点归类为项目绩效管理、重点项目跟踪、绩效系统与预算一体化系统连接、整体绩效评价、预算绩效前评估、2020年预算绩效目标全覆盖以及调研课题等重点模块，并对每一模块的推进时序进度做出明确安排。

（三）齐头并进：赶超战略与分步实施相协调

绩效管理实施内容选择与构造

进程方面，江北新区采用点面结合，广度与深度齐头并进的方式，高起点启动预算绩效管理探索工作。一方面，以“赶超战略”确定2019年预算绩效管理对象，在广度上力争“全覆盖”。一是将大部制组织架构下所有安排了项目的预算单位全部纳入绩效目标管理，涉及16个部门及其下属事业单位、7个管理平台、7个街道等共计150多个预算单位。二是对所有纳入绩效目标管理的项目进行绩效运行“双监控”。三是除特殊项目外对超过1000万元的一般公共预算项目支出、政府性基金项目支出，国有资本经营预算项目（社会保障预算并入南京市）全部实施绩效评价；四是将街道纳入部门整体绩效评价的范畴，2019年实现了对大厂、盘城、顶山3个街道43个社区的整体绩效评价。另一方面，通过分步实施，逐步在经验积累的基础上纵深推进，不断优化新区预算绩效管理工作的深度与质量。例如，新区将于2020年遴选10个重点、民生项目，进行绩效前评估探索；2020年实现绩效目标管理全覆盖；2020年至少完成40%个性指标体系建设等。

（四）夯实职责：以“干中学”模式强化预算主体责任

预算单位的配合与主动性程度是各级政府预算绩效管理能否落地的重要因素。江北新区以强有力的执行力度，以“干中学”的模式，切实突出预算单位主体作用，提升其积极性与主动性，形成财政部门与预算部门协同推进预算绩效管理的“双合力”，而非财政部门“独角戏”。具体来说，新区将建立“三全”的预算绩效管理体任务分解为政府预算绩效管理、财政政策、部门整体、事前绩效评估机制、

绩效目标管理、绩效运行双监控、绩效评价、结果应用、加大绩效信息公开力度和健全绩效技术支撑体系等十个方面，并将各预算单位应承担的任务内容进一步细化。各预算部门在履行各自职责任务的过程中，逐步树立“花钱必问效、无效必问责”的绩效理念，以“干中学”而非传统的宣传或培训模式，切实激发预算主体的绩效意识和责任担当，既有助于更加深刻的绩效意识的确立，也更利于预算绩效管理体的尽快实现。

（五）多措并举：兼顾推进效率与质量

江北新区于“三区合一”财政运转的第二年便开启全面覆盖的绩效管理工作，为系统推进“三全”绩效管理体的构建争取更多的时间窗口。一是以信息化手段化解“信息孤岛”与“数据烟囱”困局，提升各项工作效率。2019年，江北新区利用后发优势，在广泛调研、深入研究工作需求的基础上，采购了富有前瞻性、模块多元、大数据功能完善的专业性预算绩效管理信息化软件，要求软件供应商提供具有超前性、跨越性的指标库、数据库等模块，并于2019年将预算绩效管理工作开始通过该系统操作，实现与预算系统的同步对接，极大提升了工作效率。二是充分利用各类资源条件，在上级政府绩效评价服务供应商中介库中，优选高质量的第三方机构开展街道整体绩效评价和课题研究等工作，确保纵深推进的速度与质量，尽量避免空白经验基础上的“试错”效应。□

（作者单位：南京英绩博致风险评估咨询有限公司 南京市江北新区管理委员会财政局）

责任编辑 雷艳