

深圳龙岗： 推进预算绩效管理精细化科学化一体化

深圳市龙岗区财政局

深圳市龙岗区自2013年正式开展预算绩效管理工作以来，结合区财政实际，积极推进预算绩效管理精细化、科学化、一体化，不断创新，力争实现财政资金更优配置、公共服务更高效益。目前已初步建立预算绩效管理的长效机制，形式独具特色的“龙岗经验”。

实行分级管理，创新预算编审，努力构建全方位预算绩效管理格局

龙岗区按照全面实施预算绩效管理的要求，将政府预算、部门预算、政策和项目预算“全方位”纳入绩效管理，并按照预算层级，突出绩效管理重点，做到统筹兼顾，量力而行。

一是政府预算层面积极化解收支矛盾、有保有压控制支出规模。在组织收入方面，龙岗区密切跟踪辖区税收形势变化，做好财政收入分析及协税护税工作；做好地方政府专项债券发行工作，充分利用地方政府债券支持政府投资建设；加强梳理政府持有存量资产情况和加大国有资本经营预算调入一般公共预算的力度。在控制支出规模方面，龙岗区将预算工作贯穿全年，把预算编制工作作为带动全区各项工作的重要抓手，把预算

绩效管理工作内化为提升行政效能、提高财政资金使用效益的需要，以“50+2”政策梳理推动政府预算绩效管理工作不断深化，切实做好区委、区政府重要战略部署落地生效的财力保障。通过对全区50项支出政策的梳理和规范区属国有企业物业对行政事业单位租赁费用、修订人才政策等措施，最终实现压减政策性支出5.19亿元。

二是部门预算层面层层传导“紧日子”意识，实行“四编五审”。龙岗区通过“部门一编，财政部门一审；部门二编，分管区领导二审；部门三编，预算初审工作小组（由财政部门、部分人大代表和专家组成）三审；部门四编，财政部门再审；区委区政府主要领导全程抽审”，将部门预算编实编准，将绩效目标编细编好，层层传导绩效管理和“紧日子”意识。实施预算编制“一把手工程”，部门主要负责人牵头深入谋划部门发展规划和整体绩效目标；区财政部门主动“走出去”调研和督导各部门、各街道快速反应、积极行动，主动创新，编实编细部门预算，如区卫生健康局提出要牢固树立“紧日子”“苦日子”的思想观念，龙城街道提出“压水份”编制预算，严格新增项目事前评估，取消低效项

目、削减宣传费用、停购低效设备等。2019年，在财政收入增长放缓、财政支出刚性增长的严峻形势下，龙岗区组织实施的部门预算多次申报多次审核的方式，切实转变单位理财用财观念，提升绩效管理水平和共压减“一上”部门预算申报金额14.5%，有效提高财政资金使用效益。

三是政策和项目层面构建“分级标准”，力推“资源整合”共享财力支持。龙岗区进一步完善了基本财力保障机制，政策和项目支出安排的第一优先级为对照财政部制定的“三保”保障范围和标准，按照“保工资、保运转、保民生”的次序应保尽保；第二优先级为按照各级党委、政府确定的重大战略部署、重点支出和既定政策、经区委编办核定的非编人员经费应保尽保；第三优先级为按照上级财政部门单独或联合出台有明确标准的政策应保尽保；第四优先级为按照上级党委、政府交办的工作任务和考核任务按照“花最少的钱把事情办成”的原则审核后充分保障；第五优先级为各预算单位履行职能所需工作经费参照往年预算执行情况和绩效评价结果审核后合理保障。同时，整合并重点清理上下级、部门间重合安排、交叉重

叠项目支出，如整合主管单位与二级单位间、区直部门与街道间统筹安排“宣传费”“法律顾问服务费”“信息化建设费”等项目，共享财政资源；规整压减不实、零散、标准虚高的项目资金需求，推倒固化分配格局，对一些常规化、刚性强、标准逐年递增的采购项目压缩后重新招标，如部分清扫保洁类、资助奖励类项目，并坚决取消历年效益低下的“僵尸项目”。

树立绩效意识，建立闭环管理，积极实施全过程预算绩效管理流程

龙岗区将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程，构建事前、事中、事后绩效管理闭环系统，形成全流程、与预算紧密结合的绩效管理体系。

一是政策项目有评估，从源头上提高财政资源配置的科学性和精准性。龙岗区坚决破除各部门“先要钱、后找事”的陋习弊端，坚持“先有项目，后有预算”“先做绩效、后排资金”的预算绩效管理办法，进一步将绩效关口前移，组织预算单位对新出台重大政策、项目开展事前绩效评估，从项目入库和政策出台环节开始，就将绩效理念和要求融入预算管理工作中。要求预算单位从立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等方面进行事前绩效评估，明确工作责任，并将评估结果与预算安排挂钩。如对2020年新增项目“地面坍塌检测”，区财政部门组织对该项目开展事前绩效评估发现，从立项必要性来看，该项目与深圳市相关主管部门2018、2019年已在各区开展的同类项目内容可能重合；从投入经济性来看，该项目申报的预算单价明显高于深圳市同类项目单价；从

实施方案可行性来看，一是项目内容与申报单位部门职能不相符，二是该项目实施范围模糊，且部分区域地面坍塌隐患的检测评估职责由相关建设单位承担。经综合评估，该项目不予立项，核减项目预算1200万元。

二是事前绩效目标管理全覆盖，引入第三方参与评审。预算绩效管理是全过程预算绩效管理的基础，因此，在编制部门预算时，除全区所有预算单位全部项目支出均纳入绩效目标管理外，龙岗区财政部门还组织发改委部门、政府投资项目申报单位对列入部门预算的政府投资项目编制绩效目标，并要求预算单位对年中下达的上级转移支付资金补充绩效目标，多管齐下，真正实现了绩效目标管理的全覆盖；同时，龙岗区引入第三方参与绩效目标评审和规范工作，抽取部分重点民生、政府重点工作、人大政协关注度高的项目，会同第三方机构对项目预算金额和绩效目标进行“双评审”，评审结果应用于当年预算编制。2019年，区财政部门对2020年的103个预算项目开展了重点绩效评审，涉评资金7.7亿元，共核减预算资金0.9亿元，核减率11.69%，同时对重点项目绩效目标进行了规范。2014年以来，龙岗区通过第三方评审，共核减预算资金17.28亿元。

三是事中对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”。预算绩效运行监控是全过程预算绩效管理的关键，龙岗区在年中预算执行过程中，采用一级预算单位重点监控和基层预算单位自行监控相结合的方式，监控预算单位预算支出进度的同时，还关注绩效目标的实现程度，发现偏离原定绩效目标的情况，及时纠正和调整，确保绩效目标如期完成。2019年，

龙岗区财政部门根据绩效运行监控结果，收回部分无法实现绩效目标、低效和碎片化的项目资金2.1亿元，统筹用于卫生健康、人才发展、应急管理 etc 等新增重大支出事项，确保了财政资金高效运转。

四是事后绩效评价正逐步构建起多主体、多层次联动的管理体系。预算支出绩效评价是全过程预算绩效管理的核心。首先，龙岗区财政部门通过绩效自评工作的部署，进一步夯实了预算单位主体责任，实现了一、二级预算单位整体支出自评全覆盖和财政部门对预算单位、主管部门对下属单位的多主体联动评价监督；其次，龙岗区财政部门在开展年度重点绩效评价的同时，试点开展部门整体支出评价工作，结合预算单位重点项目的绩效自我评价工作，逐步构建起多层次的事后评价体系。在重点绩效评价工作中坚持从问题出发，落脚到部门和单位预算管理中现实问题的解决上，总结相关工作“绩”的同时，更关注“效”的问题。2019年，龙岗区组织对6个项目支出和2个部门整体支出开展了重点绩效评价工作，共查找各类支出标准不科学、资金使用不节约、管理制度不完善、项目设置不优化等问题50余个，提出帮助预算单位优化管理、完善政策的工作建议46个。

五是建立绩效评价与预算安排的挂钩机制，充分运用预算绩效管理成果。龙岗区从2015年开始逐步建立绩效评价结果的应用机制，加强各环节绩效评价结果的运用，努力实现全面预算绩效管理各工作流程的良性循环，促进预算绩效管理工作更加规范、更加高效。结合项目的事后绩效评价报告、事前绩效评审中发现的问题和专家意见建议，对各单位预算进

行重点审核；同时，结合预算审核工作有针对性地选择年度重点绩效评价对象，实现对项目和政策的全过程跟踪评价，确保“把预算所有水分挤掉，把财政的钱花在刀刃上”。龙岗区还通过完善管理制度，不断加强评价结果应用的广度和深度。根据评价结果“优、良、中、差”四个等级，分别着眼于预算资金安排、政策调整、管理优化等方面给予相应奖惩，对于评价结果不理想的部门，还将视情况进一步压减其一般性支出。如根据重点绩效评价结果，对2020年预算编制工作中，存在管理粗放等问题的街道办“老旧屋村统租”项目预算进行压减，与2018年支出数和2020年预算申报数相比，分别压减440万元和200万元，倒逼预算单位通过精细化管理提高财政资金使用效益；再如部门整体支出评价结果不理想的一个区属部门，2020年预算安排项目支出金额较2019年预算压减16.5%，对评价报告中提出问题较多的两个预算项目，较2019年预算分别压减411.29万元和58.18万元，压减比例分别为89.16%和24.53%。

龙岗区通过对预算绩效管理工作的总结，逐步形成了事前、事中和事后绩效管理环节与预算编审、执行环节的深度融合的工作机制（详见图1）。

强化全面理念，绩效不留死角，建立完善全覆盖的预算绩效管理体系

一是预算绩效管理对象实现全覆盖。龙岗区自2013年起，组织区属预算单位开展预算绩效管理工作，按照从试点到全面的过程，至2018年已实现将全部区属一、二级预算单位按照统一管理标准无差别纳入绩效

管理范围。

二是资金管理规模实现全覆盖。龙岗区对每一分财政资金都打上“绩效”标签，预算绩效管理范围覆盖一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算“三本”预算。要求资金使用单位对年中下达的上级转移支付资金补充绩效目标、开展绩效运行监控并进行绩效评价；要求发改部门和政府投资项目资金申请单位对新申请立项政府投资项目开展事前绩效评估、编制绩效目标，年中进行绩效运行监控并组织开展政府投资项目重点绩效评价；2019年，龙岗区还首次对政府债务项目开展绩效自评。

三是绩效管理关键环节实现全覆盖。事前绩效管理环节，龙岗区除对重点新增项目和新出台政策在项目入库前开展事前绩效评估外，还要求全部项目支出在项目库系统中编报绩效目标，预算金额100万元以上的项目还需填报绩效申报表、上传佐证资料，并在2019年度预算公开时对全部绩效目标进行公开；事中绩效监控环节，采取一般性监控和重点监控相结合的方式，对全部项目支出开展绩效运行监控，并有效运用监控结果进行预算调整；事后续效评价环节，以决算数据为口径，将“三本”预算支出纳入绩效自评范围，并在2018年度决算公开时对全部预算单位自评结果进行公开。龙岗区还不断拓展人大、政协、审计、纪检监察等部门对预算绩效管

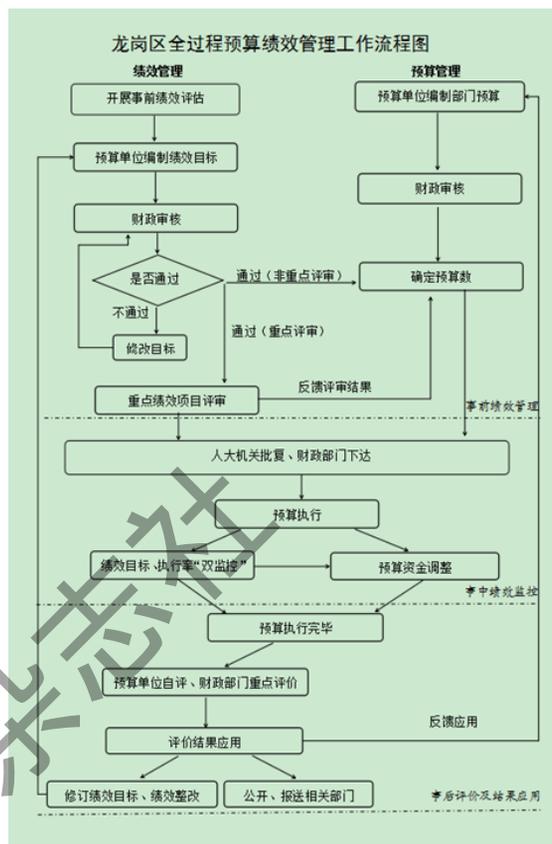


图1 龙岗区全过程预算绩效管理流程图

理的参与度，将绩效目标和重要评价结果报送区人大，重点项目绩效评价报告抄送区审计和纪检监察部门，加强各部门间统筹协调，形成工作合力。

此外，龙岗区还按照加快建立分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系的要求，开展了政府购买服务领域的绩效指标体系建设，抽取预算单位使用频率高、预算金额较大的政府购买服务项目，建立了涵盖公共教育、医疗卫生、城市管理 etc 18个大类、26个子项的绩效评价指标体系。下一步，龙岗区将进一步完善全面实施预算绩效管理相关规章制度，并依托“智慧财政”系统建设预算绩效管理平台，实现绩效管理全过程信息化和与预算管理系统的高度融合。

责任编辑 雷艳