

苏州：预算和绩效管理一体化的实践与探索

江苏省苏州市财政局

按照中央和江苏省关于全面实施预算绩效管理的相关要求，苏州市财政局加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算与绩效管理一体化体系，并连续三年在全省市县预算绩效管理工作中考核中荣获区市首位。自2005年启动项目绩效评价以来，市财政局便紧扣与预算管理相结合的导向逐步深化各项绩效管理工作，以“干中学”的精神蹄急步稳地探索苏州预算与绩效管理一体化的模式、路径与经验。

建章立制为一体化提供制度指引

2016年7月，苏州市出台《关于推进绩效预算管理的实施意见》，明确将通过建立规范的绩效预算管理架构、科学的绩效目标指标体系，实行项目全过程跟踪管理、加强预算执行绩效监控、强化绩效监督与绩效评价、加大评价结果的反馈和应用等六个方面推进绩效预算管理工作。这项政策为苏州实现预算和绩效管理一体化提供了宝贵的制度探索与经验积淀。

在中央和省发布全面实施预算绩效管理制度相关文件后，市委、市政府秉承预算与绩效相融合的理念，出台《关于全面落实预算绩效管理的实施意见》，同时制定《全面实施预算绩效管理任务清单》，将各级政府、部门、单位截至2022年底需完成的绩效管理任务明确分解为八个方面，并细

化各项二级任务清单和时间表，从而为预算绩效管理的高质量实施，以及最终实现预算与绩效管理的一体化提供制度保障与指引。

全周期绩效管理夯实一体化基础

（一）预算编审与绩效目标管理逐步融合。一是不断扩大绩效目标管理范围，并在“一上”和“二上”环节强调目标管理的必须性与重要性，提升预算部门、单位编报的绩效目标质量。如2019年强调项目绩效目标与预算明细项目的对应关系，合理确定项目分类、优化评价指标权重设置、确定共性指标评分规则、明确个性指标与预算明细项目的对应关系等。二是在“一下”环节组织专家开展绩效目标评审，对预算部门（单位）绩效目标质量控制的关口“前移”，在源头提升预算管理与绩效管理的契合性、融合性与协同性。三是全面实现绩效目标与预算编制同步申报、同步审核、同步批复和同步公开，在预算管理流程的层面，将绩效管理与预算管理实现更为有机地融合。四是开展绩效事前评估试点。2020年，苏州市以项目库为载体，通过预算部门简化自评与第三方评估相结合的形式，将绩效事前评估结果作为新增项目入库的必备要件，推进事前绩效评估与预算编制紧密结合，从而推进预算

绩效一体化。

（二）预算执行与绩效监控相得益彰。2018年，苏州市选取10个项目，以半年为时限依托绩效管理信息系统，对预算执行过程中的项目管理、资金使用以及绩效目标的实现情况进行预算绩效跟踪试点。通过将项目绩效目标实现程度的实绩与预期目标标准进行比对，找出偏差，并及时采取纠偏措施予以修正和完善，促进项目绩效目标按期完成。在中央34号文发布后，市财政局对标新要求，启动绩效运行“双监控”提档扩面工作，把所有预算部门纳入监控范围。

（三）决算与绩效评价深度融合。一是不断扩大绩效评价对象的覆盖范围，推进预算管理对象与绩效管理对象的一体化。如2020年苏州市对486个项目实施全过程绩效管理，涉及财政资金127.44亿元。与上年相比，增加了355个项目，资金增加59.57亿元。实现了四本预算类别的全覆盖，并基本涵盖各个部门、行业，以及对市（县）、区的转移支付。二是依托专家和第三方机构对预算部门的绩效自我评价结果开展再评价，采取绩效“自我评价+再评价”与重点评价相结合的方式，构建多层次绩效评价体系的工作机制。三是创新多元化主体参与机制，试点预算部门主导的绩效评价模式，提升部门预算主体与绩

绩效评价主体的一体化进程。2019年,苏州市选取市教育局、市交通运输局、市文化广电和旅游局、市卫生健康委员会等4个部门的10个项目,以部门为主导开展绩效自我评价和再评价工作。在此基础上,2020年继续拓展部门自主绩效管理范围,将各预算部门和财政部门在预算管理和绩效管理中的主体责任和职责分工进行协同性探索,为预算和绩效管理主体的一体化提供高效融合的机制创新和探索经验。四是试点PPP项目绩效评价,探索特定领域(尤其是空白领域)的绩效评价工作。如2019年,通过市区联动对吴江区餐厨废弃物处置PPP项目开展绩效重点评价试点工作。2020年,继续探索部门整体绩效评价试点,政府债务项目绩效评价试点等工作也将陆续开展。

(四)绩效评价结果运用与加强预算管理日益契合。一是建立反馈与整改机制。及时将评价结果以文件形式反馈给预算单位,要求其根据评价结果完善项目管理制度,改进管理措施,并要求预算部门在规定的时间内反馈整改情况,提高预算管理水平。二是建立报告机制。将评价结果形成书面报告上报市人大和市政府,供领导决策参考。三是推动绩效信息公开,在预决算信息公开平台上公开项目绩效目标及评价结果,接受社会监督。四是促进评价结果与预算编制结合,将评价结果作为预算项目入库、年度预算安排、预算调整的重要依据。五是评价结果纳入政府机关效能考核指标体系。2019年,市财政局将预算安排与绩效评价相结合,对绩效评价结果优秀的科技创新专项资金、人才开发专项资金予以优先安排,对绩效评价结果一般的项目,压缩下一年度预

算规模,开启预算管理与绩效管理的深度融合实践运行机制。

预算管理改革协同配合一体化

(一)规范项目预算编制标准。明确“建立以绩效目标为先导的预算编制模式”,建立以绩效为核心、以目标为指引、以成本为衡量的预算分配机制,要求各部门、各单位加强成本效益分析,依据绩效目标和支出标准合理确定支出优先顺序和预算需求。2016年以来,市财政局规范项目预算编制标准,提高绩效目标管理环节成本测算的科学性,提升绩效目标与预算资金需求规模的匹配度,从而实现编制环节预算与绩效管理的深度融合创造条件。

(二)编制中期财政规划。项目或政策的绩效评价时间,必须与预算管理时间相一致,预算周期与评价周期的协同一致性,也是预算与绩效管理要实现深度融合的内在条件。市财政局按照“统筹当前长远、坚持问题导向、实施滚动调整、强化约束”机制的原则,以三年为时间单位,编制中期财政规划,并同步要求编制、评审、批复中长期绩效目标,且与预算申报、审核、下达深度融合,为开展周期性预算绩效管理创造了先决条件,拓展了预算和绩效管理一体化的范畴与广度。年度预算与中期财政规划同步编制,合理确定未来三年财政收支政策和重大项目资金安排,并实行逐年滚动管理,从而保证财政收入、支出政策的可持续性以及政府债务规模的可控性,确保规划期内的预算收支实现跨年度动态平衡。

(三)全面盘活存量资金。“十三五”时期,市财政局一直致力于盘活各类存量资金,避免巨额财政资金的体外

循环与时间价值损失,提升资金周转使用的效率与效益。如2019年市财政局全面盘活一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算的结余结转资金、预算稳定调节基金、预算周转金、财政专户资金等各类存量资金,总额约218亿元。这些既提高了预算管理本身的水平,也为全面实施绩效管理后的存量资金盘活机制和绩效管理结果应用提供了先期探索,更为先行先试预算与绩效管理深度融合模式下的国库资金管理积累宝贵经验。

其他实践助推一体化行稳致远

(一)高水平“智库”提供智力支持。“十三五”时期,苏州市不断加强“智库”建设,为预算和绩效管理一体化提供智力支持和服务保障。选择绩效专家和行业专家,分类组建绩效管理专家库,为绩效目标管理及绩效评价提供高水平的业务指导。截至2020年,苏州市已形成由近100名专家组成的预算绩效管理专家库,从而为“十四五”时期实现预算与绩效的一体化提供了前期的智力储备与支持。

(二)构建绩效信息公开机制。“十三五”以来,市财政局不断加强透明预算制度的建设,在做好各年度预决算信息公开工作的基础上,还将预算绩效管理工作情况的相关信息纳入到政府预决算公开的内容之中,以提升预算公开透明度。随着实践的深入,苏州市已形成绩效目标和结果全公开的预算绩效管理信息公开披露机制,并将各项预算绩效管理公开事项嵌入到预算管理过程之中同步实施,极大地推动了预算和绩效管理一体化的融合力度与进程。如2019年苏州市级财政项目的预算绩效管理要求同步预算进程,按时网上公开,对于纳入

如何写好高质量的预算绩效评价报告

王夏

一份高质量的预算绩效评价报告对于完成好绩效评价工作十分重要，必须是内容完整、客观公正、规范严谨、深入分析问题原因并最终通过综合研判，开出能“治病的药方”。完成一份高质量预算绩效评价报告的关键，是要解决好绩效评价报告“写什么”、“怎么写”、“如何才能写好”这三个问题。

绩效评价报告写什么？

经过十多年的探索，从中央到地方对预算绩效评价报告该写什么都做了具体规范和明确要求。综合各方面的范本框架，绩效评价报告的基本内容主要由概要、报告正文、附件三部分组成。在具体实践中，如果还有新的要求可适当调增报告内容。

概要主要是集中反映绩效评价对象的总体简要情况，是对评价对象

评价总体情况的综合性概述。主要包括评价基本信息、评价问题摘要、评价建议摘要、评价评分结果等基本内容。

报告正文是整个绩效评价过程、评价评分结果、评价发现的主要问题、评价对策建议等的综合反映，主要包括基本情况、绩效评价工作开展情况、综合评价情况及评价结论、绩效评价指标分析、主要经验及做法、存在的问题及原因分析、有关建议及其他需要说明的问题等。

附件是支撑评价过程、评价结果、揭示存在问题和提出建议的佐证痕迹材料，应做到事实清楚、客观公正、来源准确和全面完整。附件应包括主要内容有绩效评价指标体系及评分情况、调查问卷格式及汇总分析信息记录、实地调研和座谈会记录相关材料、其他支持评价结论的相关材料等。

绩效管理范围项目所涉及的36个部门，须通过各部门门户网站和省预决算公开统一平台专栏，在公开部门预算时，同步公开预算绩效项目的绩效目标，在项目绩效评价结束后，公开项目再评价结果。

（三）初具一体化信息支撑技术系统。2016年以来，市财政部门采用专业化的预算绩效管理信息系统，依托系统软件的指标库和数据分析功能、

绩效偏差自动预警功能以及依据系统配置的评分标准和数据分析进行自动评分和智能化报告生成功能等，以信息化手段完成绩效目标申报与批复、绩效跟踪、绩效评价等预算绩效管理流程，并随着实践的深入，不断优化和完善指标库、数据库以及深度系统分析功能，极大提升了预算绩效管理的效率与进程。2018年，市财政局优化人大联网监督平台，做好预算联网

绩效评价报告怎么写？

预算绩效评价可分为事前绩效评估、事中绩效运行监控和事后绩效评价三种类型，三种类型的绩效评价主要是针对项目支出预算绩效、政策绩效和部门单位整体支出绩效三个评价对象。正确把握不同评价对象的个性特征，并通过个性特征抓住不同评价对象的评价报告主线，即绩效评价报告的经络线，才能在绩效评价报告怎么写上做到事半功倍。

（一）项目支出绩效评价报告。项目支出绩效评价报告须区分事前评估评价、事中绩效运行监控评价和事后绩效评价等不同类型来找出不同阶段项目支出绩效评价报告写作的重点。

1. 项目支出事前绩效评价报告应主要围绕项目事前决策的科学性、可行性、匹配性这条经络线来撰写。项

监督平台上线工作。目前，市财政部门已实现绩效管理系统与财政综合管理信息系统的对接，预算绩效管理操作系统与“苏州市财政局统一门户系统”在操作程序上实现较好的融合。如通过在“金财工程”的预算编制系统中嵌入绩效目标申报模块，实现预算绩效目标管理与预算编制的融合，并为后续绩效跟踪与绩效评价环节对接奠定基础。□