

推动深圳全面实施预算绩效管理先行示范

深圳市财政局党组书记、局长 | 汤暑葵

习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上发表重要讲话，强调深圳要在财政税务等方面探索更加灵活的政策体系、更加科学的管理机制。深圳财政将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以中国特色社会主义先行示范区建设为总牵引、总要求，乘势而上、担当作为，持续深化财政改革创新，在全面实施预算绩效管理上先行示范，取得更大成效。

全面实施预算绩效管理是深圳建设先行示范区的必然要求

全面实施预算绩效管理是推动超大型城市治理体系和治理能力现代化的内在要求。习近平总书记指出，经过40年高速发展，深圳经济特区城市空间结构、生产方式、组织形态和运行机制发生深刻变革，面临城市治理承压明显、发展空间不足等诸多挑战，要加快推动城市治理体系和治理能力现代化，努力走出一条符合超大型城市特点和规律的治理新路子。全面实施预算绩效管理是现代政府治理方式的深刻变革，核心是讲求绩效，着重解决财政资源配置和使用中的低效无效问题，有利于提升政府效能，与贯彻新发展理念，推动城市治理科学化、精细化、智能化等要求完全契合。

全面实施预算绩效管理是建立现代财政体制的重要组成部分。党的十九届五中全会提出要建立现代财税金融体制，深化预算管理制度改革，推进财政支出标准化，强化预算约束和绩效管理。作为现代财政制度“四梁八柱”的重要内容，全面实施预算绩效管理在建设高效、责任、透明政府，进一步增强政府公信力和执行力等方面具有重要推动作用。

全面实施预算绩效管理是优化深圳经济特区财政

资源配置、提升公共服务质量的关键举措。围绕高质量发展高地、法治城市示范、城市文明典范、民生幸福标杆、可持续发展先锋的战略定位，深圳建设先行示范区的财政支出需求将快速增长。受经济下行、新冠肺炎疫情冲击、中美经贸摩擦等因素叠加影响，深圳财政收入增长动能趋缓，预算紧约束紧平衡特征将更加凸显，迫切需要以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口，切实把有限的财政资金发挥出更大效益，为“双区”（即粤港澳大湾区和中国特色社会主义先行示范区）建设提供有力保障。

发扬敢闯敢试、敢为人先、埋头苦干的特区精神，预算绩效管理彰显“深圳特色”

深圳财政高度重视预算绩效管理工作，2012年就开启了有关探索，通过建机制、设机构、出制度、搭平台，努力构建符合深圳实际的预算绩效管理体系。2018年以来，按照全面实施预算绩效管理的要求，在“全面”、“融合”、“质量”上下功夫，到2020年底，市和区两级已基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。2018年、2019年深圳市预算绩效管理工作连续两年获得财政部通报表扬。

（一）全面推进，确保各项改革要求落到实处。一是紧扣全方位、全过程、全覆盖的要求，细化改革措施。2018年，深圳市委办公厅、市政府办公厅印发《关于进一步深化预算管理改革强化预算绩效管理的意见》，要求全面实施预算绩效管理。2019年，深圳财政印发《关于贯彻落实全面实施预算绩效管理有关事项的通知》，制定时间表和路线图，构建事前事中事后有效衔接的绩效管理闭环系统，推动绩效管理从政策和项目预算向部门和单位预算、政府预算拓展，从一般公共预算

向其他三本预算延伸。二是统筹市、区两级协调联动，推进改革同步实施。统一思想认识，要求各区各部门压实责任，充分认识全面实施预算绩效管理的重要意义，增强责任感和紧迫感。统一改革部署，自2019年起全面启动改革工作，2020年全面提升实施效果，到2020年底市区两级都要达到基本建成的改革目标。统一纳入考核，将各区各部门全面实施预算绩效管理工作纳入政府绩效考核，确保改革顺利推进。

(二)深度融合，预算和绩效管理一体化机制加快构建。一是绩效理念方法深度融入预算编制、执行、监督等环节。以项目管理为核心，绩效管理链条贯穿预算管理各环节。绩效目标与项目预算同步编制、同步审核、同步批复、同步公开，绩效目标偏离重点工作、预期无法实现、重要性不强的项目，不予安排预算。预算执行纳入绩效监控范围，将单位日常监控和财政重点监控相结合，及时纠偏。绩效信息公开机制化，绩效目标和评价结果随预决算报送人大审议，依法予以公开。二是利用信息化手段将绩效管理实质性嵌入预算管理。依托深圳“智慧财政”系统建设，将绩效管理全过程与预算管理各环节打通，实行一体化操作，初步实现绩效管理与预算管理功能集成、流程同步、数据共享、决策支持。三是绩效管理长效机制向纵深发展。绩效管理制度不断丰富，逐步形成以《关于进一步深化预算管理改革强化预算绩效管理的意见》为核心和若干配套制度组成的“1+N”制度体系。绩效管理考核机制日趋完善，考核指标更全面、更精细，评分结果作为部门绩效等次评定的依据。各方参与机制更加顺畅，通过引导规范第三方机构有序参与评估评价，搭建人大代表、专家学者参与绩效管理的有效途径，促进形成集聚众智、凝聚合力的发展格局。

(三)质量引领，财政资金聚力增效显著。一是突出事前绩效管理，提高预算编制科学性合理性。在编制2021年市本级预算时，选取8个项目开展重点事前绩效评估，压减不合理预算1497万元；结合预算评审，对市本级22930个项目绩效目标进行审核。分类开展绩效指标体系建设，建成21个大类、65个子类共7569项绩效指标，促进绩效目标编实编细，提高预算

编制质量。二是高质量开展绩效评价，评价结果与预算安排挂钩。在“扩围”上加速，评价资金规模从2019年106.78亿元增加到2020年138.18亿元，覆盖了部门整体、重大政策和项目、政府债务、政府采购等类型。在“提质”上聚焦，围绕市委市政府中心工作和重大政策，近年来针对提升企业竞争力专项经费、企业研发补助资金、新引进人才租房和生活补贴资金等多个专项资金开展绩效评价，评价结果为改进政策和强化管理提供了重要参考。根据评价结果，压减2019年企业竞争力专项经费预算1.5亿元，压减2020年企业研发资助资金预算16亿元。在“创新”上着力，财政部门全程参与并指导第三方机构开展评价，不当“甩手掌柜”，避免“花钱买好”，围绕政策项目决策、实施、监管全流程综合评估资金绩效，针对问题剖析原因并提出建议，保证了绩效评价工作质量。三是延展绩效管理链条，加强转移支付和抗疫特别国债资金绩效管理。2020年，组织各区各部门对2019年度45项市对区转移支付资金开展绩效自评，评价资金规模达633.42亿元，促进区域均衡发展。对各区申报的抗疫特别国债绩效目标进行审核，共涉及384个项目，资金规模138亿元，提高抗疫特别国债资金使用效益。

立足更高起点、更高层次、更高目标，推动预算绩效管理先行示范

对标到2025年深圳建设先行示范区第一阶段发展目标，深圳财政力争在“十四五”期间率先全面建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，实现预算和绩效管理高度融合，为深圳率先建成现代化国际化创新型城市提供坚实的财政保障，为全国预算绩效管理提供更多成熟可推广的制度成果。

(一)聚焦重点任务，主动服务先行示范区建设。一是建立绩效导向的预算分配体系，准确把握财政保障和投入重点。深入实施零基预算管理，突出绩效的抓手作用，按照“压支、提质、增效”要求，削减不可持续的支出政策，调整低效和无效财政支出，统筹财力优先保障先行示范区建设需要。建立财政可承受能力评估机制，坚持底线思维，做好风险研判和防范，

引导主管部门聚焦事业发展的重点领域，事前要充分考虑财力可承受能力，及时纠正超财力支出政策或目标。二是加强专项资金绩效管理，助力高质量发展。加大专项资金跨部门整合力度，探索建立专项资金分类保障和评估退出机制，根据绩效情况和产业发展进程动态调整资金支出范围和规模，减少产业类专项资金交叉重叠。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，重点支持市场不能有效配置资源的领域。加强对新出台产业支出政策的可行性研究，科学测算投入产出效益，细化可考核的绩效目标，延续政策项目关注必要性和有效性。组织行业主管部门构建适应产业发展要求，分行业、分领域、分层次的预算支出标准体系和核心绩效指标体系。三是加强民生保障资金绩效评价，提高公共服务质量。在全力打造民生幸福标杆，满足市民对美好生活的向往上主动作为，聚焦幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶，加强财政保障，补齐民生短板。完善民生领域重点绩效评价常态化机制，促进有关政策合理调整，推动公共资源向基层延伸，构建优质均衡的公共服务体系。

（二）努力开拓创新，探索新领域、新方式绩效管理。一是加强政府投资基金“募、投、管、退”全流程绩效管理。针对不同环节设置绩效指标，综合评估政策效益、社会效益、经济效益和合法合规性，分阶段分层次开展绩效评价，评价对象从基金运营管理向基金管理人、政策性基金主管部门延伸，评价结果作为改进管理、项目退出、管理费支付的重要参考依据。优化政府投资基金投资方向，聚焦符合产业发展方向和市场失灵、外溢性明显的关键领域，引导撬动社会资本更多投入战略性新兴产业和成长型中小企业。二是加强政府债务项目资金“借、用、管、还”全过程绩效管理。推进绩效管理融入政府债务全生命周期管理，提高政府债发行市场化水平，管好用好地方政府债。做好债务资金与项目建设需求之间的衔接，重点开展成本效益分析，充分评估项目的必要性、可行性、效益性和还款能力。完善政府债务风险评估预警机制和绩效评价指标体系，有效防范债务风险。三是依托大数据分析

逐步实现绩效管理流程化、智能化。加强绩效数据采集，推进各部门业务、财务、资产等数据互联互通。深入开展大数据分析应用，从预算项目、部门整体、政府预算等不同维度进行“绩效体检”和“全景式”绩效分析，不断完善绩效指标库、标准库、报告库、案例库，提升绩效管理效能。加快绩效管理制度流程化，完善绩效管理系统功能，逐步实现绩效指标自动匹配、绩效标准定期更新、绩效监控及时预警等功能，向智能化方向跨越发展，促进绩效管理更有绩效。

（三）构建多方联动格局，推动“要我有绩效”向“我要有绩效”转变。一是加强绩效管理责任约束，切实做到花钱问效、无效问责“一把尺”。持续优化绩效管理制度，牢固树立“绩效管理人人有责”理念，进一步压实部门单位预算绩效管理主体责任。试行预算项目绩效责任人制度，重大项目在编制绩效目标时必须明确项目负责人，项目负责人对项目预算绩效负责。深入推进政府绩效信息公开，探索建立绩效信息公开的统一平台。加强预算绩效管理考核，突出考核重点，体现绩效差异，完善考核结果通报制度。二是加强绩效评价结果应用，努力打通绩效管理“最后一公里”。建立鲜明的奖优罚劣激励约束机制，疏通绩效管理梗阻点。完善评价结果与预算安排、政策调整的挂钩机制，评价等级为中、差的核减下一年度预算安排，低效无效资金要一律削减，不合理的支出政策要及时优化调整。完善绩效问题整改责任制，推动部门改进管理，对不进行整改或整改不到位的，相应调减预算或暂停拨款。探索将各部门整体支出绩效结果与预算报告、政府工作报告衔接，实现政府决策效果、部门行政效能与财政资金使用效益相统一。三是加强第三方机构规范引导，积极推进绩效管理改革“一盘棋”。鼓励各类符合资质的第三方机构有序参与预算绩效管理，加快本地机构培育，积极引入外地机构参与竞争，推动行业健康发展。明确责任、规范管理，加强对第三方机构业务指导和培训，严格第三方机构执业质量考评和监管。健全人大、监察、审计协调配合，专家、第三方机构、社会公众广泛参与的联动机制。□

责任编辑 李杰