推进预算绩效管理　提升政府行政效能

山东省财政厅

全面实施预算绩效管理是党中央、国务院作出的重大部署，是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，也是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。党的十九大以来，山东省财政厅按照中央和省委省政府相关要求，持续推进预算绩效管理改革，制度体系不断完善，绩效理念深入人心，取得了良好成效。但随着改革的不断深入，预算绩效管理逐步进入攻坚期和深水区，机遇和挑战并存，困难和压力也随之增大。站在新发展阶段，面对新发展形势，山东财政进一步坚定信心、直面挑战、抢抓机遇，结合“十四五”规划，提前布局谋划，加快构建全方位、全过程、全覆盖预算绩效管理体系，凝聚政策、资金、效益合力，真正让绩效预算成为提升国家治理体系和治理能力的重要利器，推动政府执政效能提升。

全面实施预算绩效管理面临的挑战

（一）预算绩效管理改革形势严峻。近几年，经济下行压力持续加大，特别是2020年以来，受新冠肺炎疫情和落实减税降费政策影响，财政收入下降明显，疫情防控、压减支出和“六稳六保三促”等工作压力较大，财政收支矛盾异常突出，向绩效要财力、向绩效要效益的呼声日益高涨，对推进绩效管理提出了更高、更迫切的要求。部门整体绩效管理能否如期实现全覆盖、政府预算绩效管理如何实施、绩效管理结果如何更好应用于预算管理、基层财政在异常困难的情况下怎样开展绩效管理等等，都是“硬骨头”，需要拿出更大的勇气和魄力、更坚定的决心和毅力、更多的智慧和举措来推动各项改革措施落实落地。

（二）主观意愿与客观能力有待提高。部分部门预算绩效管理改革推进缓慢，呈现出财政部门积极推进，个别部门行动较为迟缓，积极性、主动性欠缺的管理现状，“我要有绩效”的工作氛围尚需大力培育。一些市县对改革的紧迫性和重要性认识不足，推进速度和质量明显滞后，阻碍了改革深入推进。同时，部门和基层绩效管理的人员力量不足，专业素质不高，业务能力不强，在推进改革中存在过度依赖第三方机构的现象。

（三）绩效管理与预算管理融合不够充分。部分市县绩效管理未能全方位嵌入预算管理全过程，两者未能做到深度融合，影响预算绩效管理效果。与预算编制脱节，市县重大政策和项目事前绩效评估刚刚起步，将评估结果作为项目入库前置条件管理的硬性约束不足，对提升预算决策的科学性和精准性支撑不够。与预算执行脱节，未能充分利用信息系统实现实时动态监控，监控不及时、结果应用滞

中国财政杂志社

一线考察识别干部，推动形成能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的正确导向，努力建设忠诚干净担当的高素质财政干部队伍，为全市财政事业改革发展提供了坚强的组织保证和人才支撑。

她始终把党和国家利益、群众利益置于个人利益之上，时刻不忘自己的使命和责任，数年如一日坚守在工作岗位上，默默奉献、无怨无悔，工作20多年来从未休过假，8小时之外加班工作已是常态，彰显了对财政事业的无限忠诚，真正做到了明大德、守公德、严私德。

因工作业绩突出，方颖同志先后荣获辽宁省“三八”红旗手、本溪市五一奖章、本溪市“三八”红旗手、本溪市“巾帼标兵”、本溪市优秀共产党员等称号，并荣记二等功两次等诸多荣誉。2020年，被全国妇联授予2019年度全国“三八”红旗手荣誉称号。

责任编辑　张小莉

后等制约了预算执行纠偏纠错作用的发挥。与预算调整脱节，绩效评价质量还不能满足当前管理工作需要，评价不够深入等问题亟需加以解决，评价结果未能及时反馈至预算调整。

（四）责任约束与问责机制不够健全。部分市县存在责任约束不严、问责机制不健全等问题。一是预算资金分配管理缺乏绩效导向。预算编制中对绩效目标审核不够重视，预算绩效管理对优化财政资源配置和提高政府效能的作用没有得到充分发挥。二是预算绩效缺乏有效的监督问责机制。预算决策重大失误、资金使用低效无效等问题没有实施责任追究，“花钱必问效、无效必问责”的管理机制还没有真正建立。三是绩效信息公开力度不够。各级各部门向人大报送及向社会公开的绩效信息有限，主动性不足，社会公众参与绩效监督的渠道有待拓宽。

“十四五”期间预算绩效管理改革的努力方向

全面实施预算绩效管理是财政管理和政府管理的深刻变革，有助于全面提升政府效能，增强政府公信力和执行力。“十四五”期间，山东省将统筹推进预算绩效管理改革，聚焦问题短板，主动寻标对标，创新方式方法，实现“五个转变”。

（一）提质增效，推动预算绩效管理从“有”向“优”转变。一是事前绩效评估要在“硬”上再加力。在推动新增重大政策和项目部门事前评估全覆盖的基础上，加大财政重点评估力度，将事前评估结果作为项目入库和预算安排的前置条件，切实把好资源配置关口。二是绩效目标要在“优”上做文章。绩效目标是预算安排的重要依据，是开展监控和评价的基础，要在绩效目标覆盖所有财政资金的基础上，更加注重提升编报质量。一方面，要加强绩效目标编报基础支撑，结合部门绩效评价指标体系建设，整理、提取核心业务指标，并嵌入信息系统实现动态管理，解决绩效目标不会“编”的问题。另一方面，要强化绩效目标审核分析，充分利用预算管理一体化系统，采取定性和定量审核相结合的办法，加大审核力度，突出审核重点，实现与历史数据的比对分析，解决绩效目标质量不高问题。三是绩效监控要在“实”上求突破。按照绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”的要求，借助省级重大政策和项目全周期跟踪问效，在数据集成整合上发力，以国库动态监控系统为依托，加快构建贯穿各级财政、覆盖所有部门单位的动态监控网络，实现动态监控、实时监控，真正发挥绩效监控纠偏纠错的作用，推动绩效监控“实”转变。四是绩效自评要在“真”上下功夫。按照简化流程、扩面提质的原则，在推动绩效自评全覆盖的基础上，简化绩效自评方式，同时更加注重落实部门的绩效责任，通过抽查复核、审计监督、公开、报告等手段，推动自评结果真实、客观。五是财政重点评价要在“深”上见实效。评价不能浮于表面，要强化评价质量管控，提高评价质量，勇于直面问题、敢于揭露问题、推进解决问题，通过绩效评价真实准确地反映预算编制执行效果，促进预算管理水平和政策实施效果提高。

（二）扩围升级，推动管理层级从“点”向“面”转变。预算管理链条上，进一步健全事前绩效评估机制，把好资源配置关口。扩大绩效运行监控范围，将绩效运行监控范围覆盖到所有项目支出，实现“全覆盖”。加大绩效信息公开力度，推动部门绩效自评情况向省人大报告和向社会公开，扩大随部门预决算公开重点项目绩效目标、重大政策和项目绩效评价结果的范围。预算绩效管理对象上，推动管理重点从项目支出向政策、部门整体、政府预算绩效转变，更加注重宏观绩效和整体绩效，破解“只见树木，不见森林”的狭隘绩效管理格局。预算绩效管理范围上，推动绩效管理覆盖所有财政资金，不仅包括“四本预算”，还包括政府投资基金、政府和社会资本合作（PPP）、政府采购、政府购买服务等投融资活动，确保不留死角，没有例外。预算绩效管理层级上，密切关注上级改革动态，及时跟进推进政府预算绩效管理，探索开展省对市县财政运行综合绩效评价，推动构建全方位绩效管理格局。

（三）齐抓共管，推动工作机制从“单兵作战”向协同推进转变。改革越深入，越要注意协同，发挥改革的整体协同效应，是全面实施绩效管理的重要路径。一是从政府层面整体推进预算绩效管理。落实各级政府预算绩效管理主体责任，通过政府层面的统一组织，建立政府部门间工作协调机制，有效化解预算绩效管理与政府绩效管理推进过程中形成的人为分割，

中国财政杂志社

使预算绩效管理成为政府绩效管理的一部分，调动各利益相关方参与推进改革的积极性。二是压实部门主体责任。在深化预算管理领域“放管服”改革，赋予部门单位更多预算管理自主权的同时，加大部门整体预算绩效管理力度，逐步实现部门整体绩效管理全覆盖，实现下放权限与落实绩效责任相统一，推动部门从“要我有绩效”到“我要有绩效”的转变。三是协力推动改革深入。建立健全财政部门牵头组织，主管部门和资金使用单位具体实施，人大、审计、纪检监察等以及社会各方参与监督的预算绩效管理工作推进机制，形成齐抓共管、多方联动的工作格局。推动绩效信息公开，搭建社会公众参与绩效管理的平台，倒逼部门和预算单位提高资金绩效，促使全社会形成“重绩效”“用绩效”“比绩效”的良好氛围。

（四）硬化约束，推动绩效责任约束从“软”向“硬”转变。明确责任和硬化约束是保证预算绩效管理切实发挥作用的重要举措，必须坚持权责对等、约束有力，进一步明确各方预算绩效管理职责，清晰界定权责边界，增强预算绩效管理的约束力。一是清晰界定各方职责。在外部，界定好财政、预算部门、项目实施单位、审计、第三方机构等各方面的绩效职责，建立起分工明确、协同有力、运转高效的工作机制。在内部，围绕预算与绩效管理一体化，树立全员抓绩效的理念，制定内部工作规程，明确预算、绩效、业务处室、预算评审等相关处室职责，把绩效理念和方法贯穿到预算管理全过程，构建科学合理、实用高效的内部运转机制，形成工作合力。二是硬化绩效责任约束。压实各级政府及各部门、各单位的绩效管理主体责任，对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制。把预算支出绩效、政策实施效果、绩效责任落实和部门绩效自评等内容作为审计重点，并将预算绩效管理情况纳入领导干部经济责任审计范围。对发现违纪违法问题线索，及时移送纪检监察机关。三是强化考核约束。将政府财政运行综合绩效作为政府绩效考核的重要内容，将部门整体绩效评价结果纳入对党群机关、政府部门及事业单位绩效考核范围，将下级政府财政运行绩效评价结果纳入政府绩效考核范围，对本级部门和预算单位、下级财政部门预算绩效管理工作情况进行考核，以考核强化责任落实。



（五）多措并举，推动结果应用从简单向多元转变。结果应用是绩效管理的落脚点，缺乏有效应用的绩效管理，既浪费了大量资源，其本身“绩效”也不高。一是绩效结果应用范围要向“全”转变。建立全过程绩效管理结果应用机制，把事前绩效评估、绩效目标、绩效监控、绩效评价等环节产生的结果全部纳入管理范围。将事前绩效评估作为申请预算的必备要件，将绩效目标设置作为项目入库和申请预算的前置条件，将绩效监控作为纠偏纠错的重要手段，将评价结果作为预算安排和改进管理的重要参考。二是结果反馈要向“早”转变。建立绩效结果反馈规范化、常态化机制，根据绩效管理时点和环节不同，健全完善绩效管理结果反馈制度，及时调度反馈结果整改情况，做到早反馈、早整改，督促反馈问题有效落实。三是绩效结果应用方式要向“多元”转变。建立部门整体绩效向政府和人大报告制度。将部门整体绩效与部门预算安排挂钩，将下级政府财政运行绩效及预算绩效管理改革推进情况与转移支付安排挂钩，将项目绩效与专项资金分配挂钩。形成通报、报告、反馈整改、政策调整与退出、信息公开等多元化的结果应用机制，全方位提高预算管理水平和政策实施效果。

责任编辑　李艳芝

中国财政杂志社