浙江永康：绩效关口前移 积极构建市县预算编制标准化体系

刘虹

2019年以来，浙江省永康市前移绩效关口，理顺工作机制，将绩效理念深度融入预算编制环节，着力搭建科学有效的预算编制标准化体系，制定了基本支出标准、项目支出标准、投资强度标准、综合性开支标准、资产配置标准等五套预算编制标准，有力促进了预算绩效在编制环节的科学化、精细化、规范化管理，在基层预算绩效管理源头治理模式方面作了有益探索。

理顺“1个机制”，建立绩效管理组织框架

一是全面加强组织领导。成立永康市落实全面实施绩效管理工作领导小组，统筹推进绩效工作。制度建设走在前列，市委、市政府及时谋划制定《中共永康市委 永康市人民政府关于全面落实预算绩效管理的实施意见》，明确党委抓总、政府组织、财政牵头、部门实施、社会推动的预算绩效管理模式。市府办制定《永康市财政预算管理办法》《永康市政府投资项目单位投资强度标准化管理指导意见》及《全面实施预算绩效管理三年行动计划》，并完善绩效考核机制，将预算绩效列入重点工作、重点任务，纳入市委、市政府对机关部门及镇街区年度目标责任制考核、领导干部考核，占考核分10分。在本轮机构改革中，新设财政局绩效管理科，强化人员配备，全面组织实施预算绩效管理工作。

二是多方合力协同协作。市人大、市政协高度聚焦，连续三年将“强化绩效管理，提升资金质效”的建议提案作为重点建议提案，重点办理、逐年推进。市委巡察组、市纪委监委每年抽调财政业务骨干，整体评价相关部门单位绩效管理情况。财政、审计、纪检监察等单位建立绩效管理联席会议机制，定期会商研判、信息互通、资源共享，绩效管理结果得到有效应用。

三是牢固树立绩效理念。加强宣传引导，建设舆论阵地，在门户网站、报刊媒体开设“预算绩效”专栏，在微信公众号开设“绩效小课堂”，全方位营造绩效改革浓厚氛围。建立绩效联络员制度，结对联系，定向指导，财政干部每年赴预算单位、镇街区、村居及重点项目现场“上门服务至少一次”，每年上门服务平均达1200人次以上。

建立“5套标准”，构建市县预算编制标准模型

一是构建基本支出标准。划清基本支出和项目支出边界。明确基本支出为工资福利、商品和服务、对个人和家庭的补助等三类；项目支出为政府投资项目、政策性项目、经常性项目、一次性项目等四类。基本支出分类分档定额。基本支出按人均标准、物均标准、限额标准、比例标准，建立预算定额管理机制和定额分类分档体系。规范编外用工管理。出台《永康市行政事业单位编外用工管理暂行办法》，明确编外用工的使用范围、招录聘用、经费保障、薪酬待遇等，定额定编、实名动态管理。

二是建立项目支出标准。项目入库管理。除基本支出外的所有支出项目均纳入项目库管理。重点管理投资项目。对财政保障的公益性政府投资项目，分九年义务教育、幼儿园、医院、办公用房、保障性住房、市政道路、给排水工程、园林景观工程等9大类项目，细化二级、三级测算指标标准，明确各类项目单位工程费用区间、安装费用区间等，指导项目概算等环节的预算编制。细化管理一般项目。将一般项目分为大型会议培训、重大宣传活动等12大类、49个二级分类、76个三级明细分类科目，分别明确开支范围边界。

三是设立投资强度标准。抓住绩

中国财政杂志社

效管理关键，出台《永康市政府投资项目单位投资强度标准化管理指导性意见》，加强政府投资项目建设成本管理，源头提高投资绩效。投资估算和项目概算指标控制。按费用构成分级设置一级指标和二级指标。一级指标以总建筑面积为主要测算基数，用于项目事前评估、论证和决策等前期工作。二级指标提供不同功能的单体建筑，作为项目资金合理性安排依据。细化投资强度二级指标。房屋建筑项目按教育、医院、办公用房、保障性住房等工程类别确定指导性价格指标；市政工程按市政道路建设确定指导性价格指标；园林景观、安装项目按主体建筑面积分摊进二级指标。规范预算控制和建设管理。将政府投资项目预算控制在概算范围内，由建设单位委托编制工程量清单和控制价。明确建设项目的估算、概算和预算管理等投资控制工作等。

四是完善综合性开支标准。完善制度规范。先后出台会议、公务接待、教育培训、党建活动、差旅、夜餐等开支管理系列规定，明确会议费、培训费、差旅费、出国费等综合性开支标准，实现综合性开支标准全覆盖。分项核定总额控制。会议费按一类、二类、三类会议，分别确定住宿、伙食及其他费用；培训费按培训类别，市内市外、自有租用等分项确定人均每天标准；差旅费实行定额包干，限额控制。控制行政成本。严肃财经纪律，规范部门经费开支，加强行政成本控制，从严控制和压缩一般性支出，保工资、保运转、保基本。

五是明确资产配置标准。建立通用标准。制定定额标准42条，明确办公家具、空调等六大类部门通用办公设备资产配置定额、配置标准和固定资产最低使用年限。建立行业标准。不断推进不同行业资产配置标准，重点在义务教育、公共卫生等行业建立资产配置标准。制定完善教学设施设备、实验仪器设备等6大类义务教育资产配置标准。规范资产管理。单设行政事业单位资产管理科，加强对存量资产的监管，打通资产管理信息系统和预算编制信息系统的通道，加强资产预算编制审核。

结果导向，预算绩效管理取得初步成效

一是结果应用推动建立集中财力办大事政策体系。全面梳理评估96项专项政策，其中政策绩效好或较好的75项，一般的17项，较差的4项。绩效评价结果作为市委、市政府整合调整各类政策的重要依据，整合调整后共设36项政策，逐步形成集中财力办大事的政策体系。同时，对长期沉淀的资金一律收回并按照规定统筹用于亟需支持的领域，2020年盘活行政事业单位结余结转资金2.36亿元，收回存量资金4.8亿元。

二是标准化管理倒逼政府过紧日子。通过严构标准体系、严密制度建设、严控编外支出、严抓刚性约束、严格绩效管理，“五环相扣”，牢固树立政府过紧日子的思想，进一步规范部门单位一般性支出，降低政府运行成本，切实提高政府绩效。2020年，压减非刚性、非重点项目支出2.86亿元，按10%的标准压减一般性支出。通过基本支出标准构建，规范编外用工管理，编外用工总量为行政事业单位编制的33%，比原定目标减少17个百分点。

三是“精确执行”的预算刚性约束得到强化。通过5大标准的建立，预算编制更全面、更规范、更精准，预算执行更刚性、更到位、更精确。2020年一般公共预算调整、追加金额与2018年相比下降6.9%，部门项目预算执行率从2018年的91.9%提高到2020年96%以上。

实践启示

启示一：理念入心和齐抓共管是基础。绩效管理理念深入人心，形成合力是抓好预算绩效的前提。当前预算绩效管理仍然存在绩效理念尚未牢固树立，齐抓共管合力尚未完全凝聚的问题，要进一步扩大宣传引导的力度和广度，把绩效责任落实到预算单位，让部门单位对“绩”与“效”了然于胸。要进一步凝聚各方力量，发挥第三方机构作用、引导社会公众参与宣传等，形成齐抓共管的改革合力。

启示二：事前规范和源头管控是关键。预算作为约束行政行为的制度保障，是政府施政目标得以实现的重要途径。正基于此，近年来逐步探索建立预算编制标准化体系，着力在预算编制科学、规范、精准上做足文章，使财政资源配置更加合理，预算执行更加精确，预算绩效得到充分保障。坚持部门预算与绩效管理主体责任回归，部门在对资金和绩效负全责基础上，赋予部门一定额度内的自主权；突出绩效管理导向，将所有绩效管理

中国财政杂志社