

江苏常州： 用新发展理念引领预算绩效管理工作全面深化

刘月冬

预算绩效管理是建立现代财政制度、促进高质量发展的重要内容和举措，正成为推动财政改革发展的新引擎。江苏省常州市结合实际出台了《关于全面深化预算绩效管理的实施意见》，并明确了2020—2022年三年行动计划，财政部门积极履行自身职能，用新发展理念引领预算绩效管理工作全面深化。

“绿色”营造财经生态

常州市在实施意见中率先提出“持续营造规范透明、廉洁高效的财经生态”这一理念，与“政治生态”建设相呼应，体现了“以政领财、以财辅政”的站位。

（一）注重价值引导。绩效指标体系既是评价工具，也是价值引导，有助于各部门知悉努力方向和工作标准，是推进财经生态建设的前提。无论是政府预算、部门整体预算还是政策、项目预算的绩效管理，或者是事前绩效评估、绩效目标管理和绩效评价等具体环节，都需要建立科学合理的指标体系作为指引。如在市级部门整体预算绩效管理体系中，设置了资产配置匹配度、资产管理规范性、

资产利用率等指标，引导部门如何合理配置资产，加强管理，提高资产利用效益，推动资产管理从原来的注重规范性向注重配置和使用效果转变。

（二）注重动态监控。在预算执行中要动态监督财经政策纪律是否得到有效遵从，从而降低财经风险，维护财经生态。在各部门单位对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”的基础上，常州市财政加强预算执行动态监控，推进预算执行进度，建立重大政策、重大项目绩效跟踪机制，对存在严重问题的政策、项目及时调整、暂缓或停止预算拨款，督促部门和单位及时整改落实。2020年，市级财政支出预算执行进度达97%，创历史新高。

（三）注重结果约束。激励约束机制是营造优良财经生态的必要保障，除了现有的审计、纪检监察等手段外，绩效评价是一个极佳的工具和依据。近年来，常州市积极推进绩效评价结果应用，建立了绩效评价结果与政策调整、预算安排相挂钩的机制，2019年、2020年分别根据之前年度绩效评价结果削减年度预算约5000万元和

3000万元。还专门在绩效评价体系中设立了“整改及时性”指标，督促部门及时改进审计、监察、绩效管理等发现的问题。

“创新”增强改革动力

当前预算绩效管理工作仍处于探索阶段，常州市财政创新工作方式方法，克服阻力，增强动力，为深化改革提供支撑。

（一）创新工作机制。一是创新财政内部管理机制。制定了预算绩效管理财政内部工作规程，明确了内部各处室的职责分工和协作机制。总体来说，就是化整为零，在现有的财政管理上“+绩效管理”，从而实现以绩效为导向和方法支撑下的内部管理提升。二是创新部门内部管理机制。针对当前部门内部预算管理、绩效管理职能弱化的问题，专门出台指导意见，指导各部门完善内部预算管理组织架构和工作机制，在全面预算基础上推进绩效管理改革，增强部门内部控制和预算调节能力，打通部门落实预算绩效管理的“最后一公里”。

（二）创新业务流程。根据构建全过程预算绩效管理链条的要求，在重

大政策、项目出台时,按照“谁提出、谁评估、谁主管、谁论证”原则,要求预算部门开展事前绩效评估,相关职能部门组织论证,评估结果和论证意见作为党委政府决策的重要依据,实现预算源头有效控制。在预算编制时,按照“谁申请、谁编报”原则,要求预算申请单位同步报送绩效信息,部门审核汇总填报绩效目标,财政部门根据绩效目标和上年度绩效评价、审计结果提出预算安排建议。预算执行完毕,按照“谁使用、谁自评”原则,要求资金使用单位全面开展自评,财政部门加强对部门评价的指导考核,并开展重点绩效评价,评价主体对结果负责并按规定公开。

(三)创新评价体系。建立“三全”预算绩效管理体系,要求实现横向、纵向预算资金的全覆盖,面对不同属性、类型、规模的目标对象,常州市财政在分类管理上作出积极探索。一是分类设置评价体系,目前已经设立了项目支出、部门整体支出、政府购买服务、政府性基金、基本公共服务支出、公共政策等共性指标框架。对于同一类别,权重设置要求基本统一,便于增强绩效评分可比性;对于共性指标,评分办法要求基本统一,以规范评价标准。二是分类实施绩效评价,根据项目的属性实施不同的评价模式,如对于社会保障类项目,重点在于标准的论证和执行程序的规范性监管。

“协调”实现业财融合

全面实施预算绩效管理后,其触角伸到相关业务的各个层次和对象,

促进了业财的深度融合。

(一)增强业务与预算的协调。在财政内部,要求业务处室遵循“绩效”理念和方法强化预算管理,综合处室要通过关键指标将管理要求标准化、精细化,摆脱原先粗放的管理模式。预算部门在编制预决算时,要求内部预算责任单元根据年度工作目标计划细化预算编制,做到先有业务计划再有预算计划,再根据预算批复数调整业务计划;在决算时,要对照绩效目标反映实际结果,全面显现业务与预算的一体两面,将预算管理职责落实到资金使用终端,实现全面预算管理。

(二)增强规划与计划的协调。实施预算绩效管理后,将规划与计划两者有机衔接在一起。在制定部门(行业)规划、提请设立专项资金时要明确绩效总目标,并对设定的绩效目标进行规范,要求尽量地具体量化可衡量,增强规划的引领性,便于后期考评。在编制年度预算时,年度绩效目标的编制、审核要对照总体目标。在绩效评价时,不仅要评价年度目标的实现程度,还要反映绩效总目标的推进程度,这样可以根据情况对规划目标或以后年度实施计划进行修正,以保障规划目标顺利实现。

(三)增强财政与部门的协调。以往在具体项目管理中财政与业务部门职责不清,财政部门过多参与项目的具体管理。为此,常州市出台了推进预算管理和专项资金管理改革的相关措施,明确财政部门原则上不参与项目的申报审批、实施、验收等具体工作。如何在分工明确后增进管理,加强与部门的协调配合,绩效管理成为

了有力抓手。财政通过绩效目标管理推进零基预算的落实,通过动态监控和绩效评价深度了解项目实施情况和资金使用效果,为加强预算管理提供坚实依据。

“开放”凝聚各方力量

全面实施预算绩效管理是一项系统性工程,需要各方的参与配合,特别要打破以往政府治理的封闭状态,实现开放式管理。

(一)促进社会公众参与。群众满意不满意是衡量政府部门绩效的一条重要标准,常州市财政在工作实践中努力将这一标准落实落地。一是在绩效评价体系增加社会评价指标权重,统一要求公共服务类项目不得低于15分,经济发展类、社会保障类项目不得低于10分,目标值要高于90分,实际值低于60分的,该指标不得分。二是规范满意度调查标准,对服务对象调查数量进行了分档设计,充分体现代表性。三是将对各类基本公共服务领域进行常态化调查,并且在全市分区联动调查,每年公布民调结果,引导民众关注、参与公共治理。

(二)促进专业力量参与。一是加强第三方机构培育。常州市率先成立了地方公共绩效评价行业协会,通过行业自治、财政指导、资源共享等措施推动第三方机构业务能力和从业质量提升。二是公开择优选择服务机构。废除原资格库,通过公开招标形式在全国范围内选拔财政重点绩效评价服务商,让最专业、最匹配的机构来实施,保证评价报告含金量。三是注重引进外脑。建立涵盖各领域、各



行业的专家库，在事前绩效评估、绩效目标评审、绩效评价报告验收考核等环节充分利用专家专业权威提升工作质量、扩大影响。

（三）促进绩效信息公开。为保障社会公众对公共财政支出的知情权、监督权和建议权，近年来常州市财政大力推进预决算信息公开工作。全面实施预算绩效管理后，绩效信息更有助于人大、社会公众了解掌握公共财政资金的使用方向、范围、程序、效果等信息，为此不断加快推进绩效信息与预决算同步审议、公开步伐。一是重要绩效目标、绩效评价结果随预决算草案同步报人大审议，为人大代表科学审议提供有力依据。二是除涉密信息外，相关部门要将绩效目标和绩效评价结果随预决算同步公开，接受社会公众监督。

“共享”扩大改革成效

全面实施预算绩效管理，一方面

要整合各方资源力量，形成工作合力推动改革逐步展开，一方面要将绩效管理成果实现更广泛地应用，扩大工作成效，通过自身价值促进改革持续深入。

（一）推进工作资源共享。近年来，常州市财政不断夯实绩效管理工作的基础，加强相关文件库、指标库、案例库、数据库建设，并在财政一体化平台上建立了预算绩效管理信息化系统，为各部门推进绩效管理提供了基础支撑。下一步还将在深入推进预算管理一体化基础上，促进各级政府和各部门单位的业务、财务、资产等信息的互联互通。加强对辖区市区工作指导，利用市级资源共享、市区工作联动等方式促进辖区市区预算绩效管理提升。

（二）推进工作经验共享。一是促进财政间经验共享。在工作推进中注重同行间的学习交流，定期开展业务研讨会、专题论坛等，破除工作难点，

形成相关共识，逐步完善绩效管理工作机制和方法体系。二是促进部门间经验共享。通过业务互审、经验介绍等形式，促进部门间相互学习交流，并在政府综合考核中设立了绩效工作创新和成果应用加分项，利用先进示范作用带动各部门共同提高。

（三）推进工作成果共享。一是与部门间的成果共享。部门自评结果为财政了解项目实施情况、加强财政管理提供了依据，财政重点评价结果为部门了解自身问题、改进管理提供了依据。二是与审计的成果共享。每年财政绩效评价结果与审计部门共享共用，相互促进，督促相关部门及时整改提高。最终通过这项改革，提升公共治理水平和公共服务质量，增进公共福祉，让公众更好地享受改革成果。■

（作者为江苏省常州市财政局党委书记、局长，国资委主任）

责任编辑 李艳芝