

加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系

——财政部有关负责人就贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》答记者问

本刊记者 | 李燕

9月25日,《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称《意见》)正式印发。这是党中央、国务院对全面实施预算绩效管理作出的顶层设计和重大部署,对于深化预算管理制度改革、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。日前,财政部有关负责人就《意见》有关情况回答了记者的提问。

问:请介绍一下《意见》出台的背景和必要性?

答:财政是国家治理的基础和重要支柱,全面实施预算绩效管理是建立现代财政制度的重要组成部分,党中央、国务院对此高度重视。习近平总书记在党的十九大报告中强调,要加快建立现代财政制度,建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。李克强总理提出,要将绩效管理覆盖所有财政资金,贯穿预算编制、执行全过程,做

到花钱必问效、无效必问责。

党的十八大以来,按照党中央、国务院有关要求和预算法规定,财政部积极深化预算绩效管理改革,财政资金使用绩效不断提升,中央财政已经初步构建起以项目支出为主的一般公共预算绩效管理体系,部分地方也结合实际作出有益探索,为全面实施预算绩效管理奠定了良好基础。但也要看到,现行预算绩效管理中仍然存在一些突出问题,主要是绩效理念尚未牢固树立,绩效管理广度和深度不足,绩效激励约束作用不强,预算绩效管理对提高财政资源配置效率和使用效益的作用没有充分发挥。

为解决预算绩效管理存在的突出问题,中共中央、国务院印发《意见》,力争以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口,推动财政资金聚力增效,提高公共服务供给质量。这是推进国家治理体系和治理能力现代化的

内在要求,是增强政府公信力和执行力、提高人民群众满意度的有效途径,是建设高效、责任、透明政府的重大举措。

问:全面实施预算绩效管理对提高政府治理水平有什么作用?

答:全面实施预算绩效管理是政府治理方式的深刻变革。预算是政府活动和宏观政策的集中反映,也是规范政府行为的有效手段。预算绩效是衡量政府绩效的主要指标之一,本质上反映的是各级政府、各部门的工作绩效。全面实施预算绩效管理,着重解决财政资源配置和使用中的低效无效问题,有利于夯实各地区各部门各单位绩效主体责任,推动政府效能提升,加快实现国家治理体系和治理能力现代化。

问:《意见》的总体思路和基本原则是什么?

答:《意见》围绕“全面”和“绩效”

两个关键点,对全面实施预算绩效管理作出部署。总体思路是,创新预算管理方式,更加注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束,力争用3—5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,实现预算和绩效管理一体化,着力提高财政资源配置效率和使用效益,改变预算资金分配的固化格局,提高预算管理水平 and 政策实施效果,为经济社会发展提供有力保障。

基本原则:一是坚持总体设计、统筹兼顾,统筹谋划全面实施预算绩效管理的路径和制度体系,既聚焦解决当前最紧迫问题,又着眼健全长效机制;二是全面推进、突出重点,预算绩效管理既要全面推进,又要突出重点,坚持问题导向,聚焦提升覆盖面广、社会关注度高、持续时间长的重大政策和项目实施效果;三是科学规范、公开透明,既要抓紧健全科学规范的管理制度,又要大力推进绩效信息公开,主动向同级人大报告、向社会公开;四是权责对等、约束有力,既要明确各方预算绩效管理职责,又要健全激励约束机制,调动地方和部门的积极性和主动性。

问:《意见》如何体现全面实施?

答:《意见》从“全方位、全过程、全覆盖”三个维度推动绩效管理全面实施。

一是构建全方位预算绩效管理格局。要实施政府预算、部门和单位预算、政策和项目预算绩效管理。将各级政府收支预算全面纳入绩效管理,推动提高收入质量和财政资源配置效率,增强财政可持续性。将部门和单位预算收支全面纳入绩效管理,增强其预算统筹能力,推动提高部门和单位整体绩效水平。将政策和项目预算

全面纳入绩效管理,实行全周期跟踪问效,建立动态评价调整机制,推动提高政策和项目实施效果。

二是建立全过程预算绩效管理链条。将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程,构建事前、事中、事后绩效管理闭环系统,包括建立绩效评估机制、强化绩效目标管理、做好绩效运行监控、开展绩效评价和加强结果应用等内容。

三是完善全覆盖预算绩效管理体系。各级政府需将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算全部纳入绩效管理。积极开展涉及财政资金的政府投资基金、主权财富基金、政府和社会资本合作(PPP)、政府采购、政府购买服务、政府债务项目绩效管理。

问:《意见》的主要创新体现在哪些方面?

答:《意见》立足长远,站位高、举措实,在关注财政资金使用效益的同时,着眼健全长效机制,力求从整体上提高财政资源配置效率。主要体现在以下几个方面:

一是拓展预算绩效管理实施对象。即从政策和项目预算为主向部门和单位预算、政府预算拓展,从转移支付为主向地方财政综合运行拓展,逐步提升绩效管理层级,在更高层面统筹和优化资源配置,这也是大部分市场经济国家预算绩效改革的普遍路径。

二是开展事前绩效评估。为从源头上防控财政资源配置的低效无效,《意见》将绩效管理关口前移,提出建立重大政策和项目事前绩效评估机制。各部门各单位要对新出台重大政策、项目开展事前绩效评估,投资主管部门要加强基建投资绩效评估,评

估结果作为申请预算的前置条件。财政部门要加强新增重大政策和项目预算审核,必要时可以组织第三方机构独立开展绩效评估,审核和评估结果作为预算安排的重要参考依据。需要说明的是,事前绩效评估不是另起炉灶,另搞一套,而是结合预算评审、项目审批等现有工作来开展,更加突出绩效导向。

三是实施预算和绩效“双监控”。各级政府各部门各单位对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”,发现问题要及时纠正,确保绩效目标如期保质保量实现。通过开展“双监控”,不仅有利于及时调整预算执行过程中的偏差,避免出现资金闲置沉淀和损失浪费,而且有利于及时纠正政策和项目实施中存在的问题,堵塞管理漏洞,确保财政资金使用安全高效。

四是建立多层次绩效评价体系。《意见》明确提出,各部门各单位对预算执行情况以及政策、项目实施效果开展绩效自评,各级财政部门建立重大政策、项目预算绩效评价机制,逐步开展部门整体绩效评价,对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价,必要时可以引入第三方机构参与绩效评价。通过建立绩效自评和外部评价相结合的多层次绩效评价体系,不仅能够落实部门和资金使用单位的预算绩效管理主体责任,推动提高预算绩效管理水平,而且能够全方位、多维度反映财政资金使用绩效和政策实施效果,促进提高财政资源配置效率和使用效益,使预算安排和政策更好地贯彻落实党中央、国务院重大方针政策和决策部署。

问:《意见》在健全预算绩效管理制度方面有何考虑?

答：绩效管理专业性、技术性较强，加强制度建设是全面实施预算绩效管理的基础。为此，《意见》提出：

一是完善预算绩效管理流程。完善涵盖绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等各环节的管理流程，制定预算绩效管理制度和实施细则，使预算绩效管理有章可循、有规可依。加快预算绩效管理信息化建设，促进各级政府和各部门各单位的业务、财务、资产等信息互联互通。

二是健全预算绩效标准体系。建立健全定量和定性相结合的共性绩效指标框架，构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系，逐步实现绩效信息横向可比较、纵向可追溯。创新评估评价方法，提高绩效评估评价结果的客观性和准确性。

问：为硬化预算绩效管理约束，《意见》提出哪些措施？

答：有效发挥预算绩效管理激励约束作用是此次改革成功实施的关键。为使绩效真正有用和有约束力，《意见》明确提出硬化预算绩效管理约束，具体措施包括：

一是明确绩效管理责任约束。按照党中央、国务院统一部署，财政部要完善绩效管理责任约束机制，地方各级政府和各部门各单位是预算绩效管理的责任主体。项目责任人对项目预算绩效负责，对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制，切实做到花钱必问效、无效必问责。

二是强化绩效管理激励约束。按照权责对等原则，在明确绩效管理责任的同时，赋予部门和资金使用单位更多的管理自主权，调动其履职尽责和干事创业的积极性。同时，要求各级财政部门抓紧建立绩效评价结果与

预算安排和政策调整挂钩机制，将本级部门整体绩效与部门预算安排挂钩，将下级政府财政运行综合绩效与转移支付分配挂钩。对绩效好的政策和项目原则上优先保障，对绩效一般的政策和项目要督促改进，对交叉重复和碎片化的政策和项目予以调整，对低效无效资金一律削减或取消，对长期沉淀资金一律收回并按照有关规定统筹用于亟需支持的领域。

问：为确保全面实施预算绩效管理顺利推进，《意见》提出哪些保障措施？

答：全面实施预算绩效管理改革任务重、难度大。为确保全面实施预算绩效管理改革落实到位，《意见》提出以下保障措施：

一是加强绩效管理组织领导。坚持党对全面实施预算绩效管理工作的领导。财政部要加强对全面实施预算绩效管理工作的组织协调。各地区各部门要加强对本地区本部门预算绩效管理的组织领导。

二是加强绩效管理监督问责。审计机关要依法对预算绩效管理情况开展审计监督，财政、审计等部门发现违纪违法问题线索，应当及时移送纪检监察机关。各级财政部门要推进绩效信息公开，重要绩效目标、绩效评价结果要与预决算草案同步报送同级人大、同步向社会主动公开。

三是加强绩效管理工作考核。各级政府将预算绩效结果纳入政府绩效和干部政绩考核体系，作为领导干部选拔任用、公务员考核的重要参考。各级财政部门负责对预算绩效管理工作情况进行考核。要建立考核结果通报制度，对工作成效明显的地区和部门给予表彰，对工作推进不力的进行约谈并责令限期整改。

问：《意见》对绩效信息报送人大、审计监督作出明确规定，请问预算绩效管理与人大监督、审计监督之间是什么关系？

答：预算绩效管理与人大审查监督、审计监督既各有侧重，又紧密联系、相互促进。首先，预算绩效管理为政府及部门提供现代预算管理的理念、方法、机制和手段，更多强调内部管理，而人大和审计重点是实施外部监督。其次，预算绩效管理贯穿预算管理全过程，特别是强调事前绩效管理，从源头上提高财政资源配置的科学性和精准性，审计监督侧重于事后检查。全面实施预算绩效管理，能够充分反映财政资金使用效益，有利于促进人大预算审查监督重点向支出预算和政策实施效果拓展。加强人大监督和审计监督，反过来也能够增强预算绩效管理约束力，促进绩效管理质量提升。因此，要加快建立健全财政部门牵头组织，主管部门和有关单位具体实施，人大和审计机关依法监督的预算绩效管理工作推进机制，形成工作合力。

问：下一步，财政部将如何贯彻落实《意见》？

答：全面实施预算绩效管理是一项长期的系统性工程。贯彻落实《意见》，是财政部门当前和今后一段时期的重点任务。财政部将按照党中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的重大部署，切实发挥组织协调作用，加强制度建设，持续推进预算绩效管理常态化、规范化和法治化。近期重点是组织做好政策解读和宣传培训工作，抓紧细化具体管理办法和操作规程，会同有关部门各地方抓好贯彻落实，确保《意见》各项措施落到实处、发挥实效。