

探寻预算绩效管理“北京模式” 破解北京成本控制管理密码

北京市财政局

北京市自2002年启动预算绩效管理试点工作以来，牢固树立过紧日子的思想，不断强化绩效理念和成本意识，加快推进预算绩效管理体系建设。经过几年改革实践，北京市形成了以提升治理能力为目标，以事前绩效评估为引领，以全成本预算绩效管理为基石的预算绩效一体化管理“北京模式”。2019—2021年，北京市全成本预算绩效改革更好地树立了成本控制理念，实现节支超250亿元，在降本增效方面取得了积极成效。

把方向、定目标——成本预算绩效管理工作的“火车头”

北京市委市政府主要领导将全成本预算绩效管理工作作为不断提升政府治理能力的有效手段，多次作出重要批示，提出明确要求。2019年，市委市政府印发《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》，确立了全方位格局、全过程闭环、全范围覆盖、全成本核算、多主体联动（“四全一多”）的全面预算绩效管理体系建设总体目标。

北京市财政局专题研究部署各阶段全成本预算绩效管理改革的领域、方法和目标，建立局长办公会定期通报机制，按计划分批分步有序推进改革工作，形成了全局上下齐抓共管全成本预算绩效管理的工作格局。

建规章，明机制——成本预算绩效改革推行的“指挥棒”

北京市不断加强制度顶层设计，将部门全过程业务环节纳入预算绩效管理，建立“1+1+N”制度体系框架，形成了以市委市政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》为核心、以《北京市预算绩效管理办法》

为统领，涵盖事前绩效评估管理、绩效目标管理、绩效评价管理、绩效评价结果应用、绩效信息公开、绩效考核等预算绩效管理各个环节的9个制度、13类共性指标体系、15个操作规范、25个工作模板、65个绩效目标样表，初步构建起较为完善的预算绩效管理制度体系。在强化制度规范的同时，实行全过程的成本管理和控制，实现了“预算编制核成本、预算执行控成本、预算评价考成本”的全流程绩效管理机制。

在预算编制阶段，以事前绩效评估为抓手，在项目初期立项时就注重合理把控项目成本，注重增强项目产出效益，在前端实现“预算支出结构优化、项目投入成本量化”；在预算执行阶段，对预算执行进度和项目绩效目标完成情况实行“双监控”，及时发现项目执行中出现的问题和偏差，督促有关单位及时纠正，保障高效按期实现绩效目标；在项目决算阶段，单位严格依据设定的绩效目标对项目资金使用情况进行成本效益分析，实行绩效评价结果与政策调整和预算安排“双挂钩”。

多主体，巧联动——成本预算绩效管理工作的“助推器”

北京市在全成本预算绩效管理中不断完善多主体协同联动机制。一是积极邀请市人大代表、政协委员参与事前绩效评估和事后续效评价工作。近三年代表委员直接参与绩效管理600多人次。二是横向加强相关部门对接。市审计部门加强成本绩效审计监督，市发展改革委开展政府性投资项目全过程成本管控，合力破解成本绩效管理改革推进中的瓶颈，形成协同共推机制。三是纵向联合各区层层落实。指导督促各区切实履行绩效管理主体责任，加快预算绩效管理体系建设。2020年开始，常态化推动区级财政运行综合

绩效评价,建立定期通报机制,促使各区加强成本管控。四是引入高端智库。建立北京市财政预算绩效管理专家库,充分发挥专业特长开展评估评价,发挥高校等第三方机构独立作用和专业优势。2021年,北京市财政局与中央财经大学合作,编制出版了《预算绩效管理“北京模式”》一书,系统总结了北京市绩效管理工作的理论基础和实践成果。

以“事前绩效评估”为引领,为预算绩效管理“把关守口”

北京市在全国率先推行以事前绩效评估为引领的全过程预算绩效管理。在资金分配前端引入绩效分析,通过对新增重大事业发展类项目和政策开展事前绩效评估,着重论证项目或政策实施方案的必要性、可行性、效率性、效益性及经济性,从源头上提高预算编制的科学性和精准性。

鼓励项目单位在预算编制时,运用成本效益分析方法对比不同方案成本绩效优劣,在方案论证阶段即开展成本管控。通过项目立项事前评估推动预算安排风险防控前置,实行预算项目随报、随评、随入库管理,做实做细项目储备,对于评估成本不实、措施不严、方案不可行的项目不安排预算并核减单位预算规模,努力实现预算一经批准即可实施。

2019—2021年,共完成400余个项目(政策)的事前绩效评估,核减金额超过28亿元,有效节约了财政资金。

以“成本绩效分析”为基石,打造预算绩效管理支撑点

成本绩效分析是开展全成本预算绩效管理的关键环节和核心方法。北京市通过多年探索实践,建立了以成本数据为基础的定额标准体系,完成了覆盖生态保护、城市管理、产业发展、教育教学、乡村建设、医疗卫生等基础设施建设和公共服务等领域的全成本预算绩效分析工作。2021年,北京市印发《关于开展2021年成本预算绩效分析工作的通知》,要求所有纳入市政府绩效考核的市级部门结合自身职责,对本行业本领域内的1—2个延续性项目开展成本预算绩效分析。各

区各部门分析领域涵盖广泛,包括购买服务类、改造类、运维类、检测类、行政运行类等领域,通过成本绩效分析,各区各部门对本行业本领域的支出标准进行了优化调整和新设,填补了有关领域支出标准的空白。

以公用事业领域为例,通过历史数据纵向比较和同类型企业横向对比,系统梳理历史成本变化情况,深入剖析企业成本结构,评估财政补贴的合理性,指导企业制定降本提质增效目标方案,倒逼企业加快结构调整,提升可持续发展能力。2021年,仅市属公交、地铁、热力、自来水等4家企业就实现了年度降本11亿元。

以“构建定额标准”为路径,确保实现降本增效目标

由点到面、逐步深化全成本预算绩效改革。2018年,选择学前教育、养老机构运营2个项目开展全成本预算绩效分析试点,在全国率先破题。2019年,进一步扩展到城市运行、生态环保、医疗卫生等领域27个项目,形成了89项定额标准并用于年度部门预算编制,明确了全成本预算绩效管理的方法和路径。2020年,推进改革向公用事业、政府投资等重点领域全面拓展延伸,涉及资金占年度支出规模达六成。2021年,组织市级部门开展成本绩效分析,累计梳理形成122项支出定额标准,并已全部用于年度预算编制,强化成本约束。节约财政资金统筹用于支持重大战略、重点改革和重大政策项目落地。

成本预算绩效分析目的是为了加强财政资源统筹,寻找提升财政资金使用效益的路径和方法,为政策调整和管理改进提供新思路,让政策支持更加灵活有度,财政资金使用更加有效。下一步,北京市将继续纵深推进预算绩效管理工作常态化,将改革向市级部门、区乡基层和各重点支出领域推进。引导督促区街乡镇开展全成本绩效管理,对行政运行、农林水、教育、文化、经济建设等领域加强成本管控,加快形成“横向到边、纵向到底”的分领域、分行业支出标准体系,不断提高财政资金使用效益,提升财政预算科学化、精细化管理水平。□

责任编辑 李燕