“点线面体”四维发力构建绩效管理新格局

崔磊 | 崔冰

近年来，山东省青岛市财政局聚焦“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理要求，构建“点上聚力、线上贯通、面上拓展、一体推进”的财政绩效管理新格局，引领资金和政策提质增效，为中央省市重大决策部署落实落地提供了坚强财力保障。

点上聚力：围绕重点工作部署和改革试点强化绩效引领

（一）围绕大局，实施重点绩效管理。一是确保财政扶贫资金安全高效使用。充分发挥财政资金在打赢脱贫攻坚战中的保障支撑作用，以绩效管理为抓手，强化扶贫资金管理，提高资金使用绩效，中央水利发展资金绩效评价结果被财政部、水利部评为优秀等次。二是聚焦民生项目开展绩效跟踪。坚持问题导向，聚焦就业、教育等10个民生领域32项“市办实事”开展预算绩效跟踪，涉及资金70.6亿元。督促各区、市落实小学校舍建设资金3050万元，推动解决个别民生项目进度滞后、到位资金使用率偏低、后续运维管护机制待完善等问题。三是推进直达资金有效惠企利民。依托直达资金监控平台，动态跟踪资金分配、拨付和使用情况，将监控工作重点聚焦到系统分类预警信息处理和项目资金使用绩效上，督促全市财政部门和相关事权部门及时导入支付信息和惠企利民发放明细，确保资金直达市县基层、直接惠企利民，保障相关政策及时落地生效。截至2021年12月底，财政部累计下达青岛市直达资金48.3亿元，实际支出46.11亿元，支出进度95.5%，监控平台中所有预警信息已处理完毕。

（二）突出创新，有序推进绩效试点。一是开展项目支出定额标准核定试点。按照“市级先行先试、区市整体推进”的思路，选取社会关注度高、群众受益面广的“地铁3号线运营成本”“城区公交运营”等8个领域试点定额标准核定，在成本核算的基础上，梳理、分析、参考历史成本变动区间，形成统一的支出定额标准，作为预算编制的基本依据，提高财政资源配置效率和使用效益。二是开展区市政府预算综合绩效评价试点。结合各区市财政现状和特点，突出典型性、代表性、示范性，选取李沧、城阳两区开展政府预算综合绩效评价，创新构建包含5项一级指标、20项二级指标和49项三级指标的评价指标体系，引导区市不断提高收入质量、优化支出结构，提升政府财政综合绩效，全方位推进预算绩效管理。三是开展政府引导基金等专项领域财政重点评价试点。首次对市级政府引导基金开展绩效评价，涉及资金44亿元，评价结果作为基金续存、计提管理费的重要依据。2021年，青岛市政府引导基金参股基金达123支，总规模突破1286亿元，累计投资项目830余个，为实体经济发展注入强劲动能。首次选取青岛市蓝色经济职业技术学院及五所高中租赁型人才公寓建设项目（PPP项目）开展运营期绩效考核评价，评价结果作为按效付费、落实整改、监督问责的重要依据。首次对城市生活垃圾分类宣传等项目开展政府购买服务绩效评价，提升财政资金使用效益和政府公共服务供给水平。

线上贯通：围绕事前、事中、事后强化绩效管理实效

（一）事前扎紧评估关口，做实决策阶段结果应用。2020年，邀请青岛市人大代表、政协委员以及相关领域领军人物组成专家评估委员会，聚焦中央、省、市重大决策部署，对涉及14个预算部门的51个文件、98项政策条款开展评估论证，结合专家组意见对政策进行优化整合。经过专家评估，有7项政策因到期或效果不明显而取消、3项政策因未列明执行期限建议优化提升，整合面近20%。完善资金和政策重点向乡村振兴、海洋、先进制造等15个攻势和13条产业链集中整合机制，组织对2021年底前设立期满拟继续设立的61项市级特定目标类资金评估论证，金额631亿元，压减率53%。

（二）事中抓实监控跟踪，做实执行阶段结果应用。按照“无目标不预算，有目标必审核”的原则，财政部门组织对绩效目标的完整性、规范性、合理性、匹配度进行“一对一”审核；将审核结果与预算安排挂钩，绩效目标审核未通过的原则上不安排预算，强化绩效目标“硬约束”，从源头上看

中国财政杂志社

紧“钱袋子”。开展部门绩效监控，对预计当年无法执行和难以实现预期目标的项目及时纠偏，按照规定程序调整项目预算或绩效目标，2020年以来，对预计年内暂不执行的27.71亿元予以收回，用于保障亟需的重点领域和重点项目建设。

（三）事后强化评价监督，做实决算阶段结果应用。在编制年度预算时充分应用评价结果作为预算安排和政策调整的重要参考。对财政评价结果为优的项目支出，根据需要和财力可能，优先给予保障；对评价结果为良和中的项目支出予以适当压减，2020年以来累计调减预算66.02亿元。创新建立全市招商引资重点项目税收评估和税源筹划机制，2020年组织各区市对460个重点招商项目进行了税收评估和税源筹划。2020年以来，完成基建项目决算审查100个，涉及资金29.41亿元，审减率5.83%。

面上拓展：围绕“五个全覆盖”推动绩效管理扩面提质

（一）“四本预算”绩效管理全覆盖。继2019年实施财政绩效管理改革以来，逐步将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算“三本预算”资金纳入绩效管理范畴。2021年从社保基金中选取失业保险基金和职业技能提升行动专账资金开展财政重点绩效评价，金额26.34亿元，探索建立社会保险基金绩效管理机制，首次实现绩效管理向“四本预算”覆盖。

（二）项目支出绩效目标管理全覆盖。对2021年市级预算安排的特定目标类、其他运转类项目支出全部编制预算绩效目标，涉及资金389.5亿元，实现项目支出绩效目标管理全覆盖。将选取的251个1000万元以上的重点项目绩效目标随2021年预算草案同步报送市人民代表大会，实现绩效目标与预算同步编制、同步审核、同步批复、同时公开。

（三）项目支出绩效运行监控全覆盖。对2021年全部项目支出实施绩效目标和预算执行“双监控”，实现项目支出部门绩效运行监控全覆盖，提高预算执行效率和资金使用效益。提升绩效监控质量，优化监控流程，推动绩效监控“线上”实施，提高监控数据准确性和时效性。

（四）项目支出绩效自评和部门评价全覆盖。2021年对市级预算安排的61个领域专项资金和89项专项业务费全部进行绩效评价，涉及资金421.5亿元，实现项目支出绩效自评和部门评价全覆盖。选取聚焦覆盖面广、社会关注度高、实施期长的重点领域、重大项目开展财政重点绩效评价，评价金额262.13亿元，占比61.98%。督导预算部门针对评价发现的问题加强整改落实，评价结果作为下年度安排预算的重要依据。

（五）实现整体支出部门预算绩效管理全覆盖。印发《2021年度青岛市市级预算部门整体支出绩效管理实施方案》，健全包括指标体系建立、绩效目标编制、绩效评价等在内的闭环管理体系。组织95个市级预算部门开展2020年整体支出绩效评价，编制2021年整体支出绩效目标。选取17个预算部门开展整体支出财政重点绩效评价，涉及金额148.84亿元，占比25.35%。推动部门聚焦整体绩效，优化资金、资产和资源配置，建立“花钱必问效”工作机制，进一步提升部门整体职责履行和履职效能。

一体推进：构建内外贯通、上下联动机制，提升绩效工作系统性、整体性、协同性

（一）对内构建顶格协调、高效顺畅的协同机制。财政部门是全面实施预算绩效管理的组织者、推动者。成立由局主要领导任组长、分管领导任副组长、各部门预算管理处室任成员的绩效工作专班，建立顶格协调推进机制，多次召开党组会、专班会，专题研究绩效管理重点工作，确保改革走实走深。

（二）对外协同监督部门促进绩效管理提质增效。一是协同市人大开展绩效管理。2021年，按照市人大立法调研工作安排，组织赴广东、四川、重庆等省市，开展《青岛市预算绩效管理条例》修订调研；将重要绩效目标、绩效评价结果与预决算草案同步报送市人大，接受人大监督。二是建立财政审计协同联动机制。与市审计部门建立信息沟通共享和共同促进整改落实工作机制，充分发挥财政、审计职能作用，合力推进预算绩效管理。

（三）向上做好与财政部工作衔接。搭建工作交流和业务培训平台，构建“上下合力、服务大局、互融互通”的工作格局。2021年，组织31个预算部门对56项中央转移支付资金152.51亿元开展绩效自评，将评价结果报送财政部青岛监管局。

（四）向下推动与区市同频共振。2020年起，将预算绩效管理水平纳入对区市的高质量发展综合绩效考核体系，充分发挥以考核促业务的“指挥棒”作用。印发青岛市各年度预算绩效管理工作要点，协同各预算部门和区市，统筹推进青岛市全域预算绩效管理各项改革攻坚任务。

（作者单位：山东省青岛市财政局）

责任编辑 李艳芝

中国财政杂志社