全面实施预算绩效管理的“常州实践”

江苏省常州市财政局课题组

近年来，江苏省常州市持续全面深化预算绩效管理改革，通过融合管理增强“新引擎”，精准着力把好“方向盘”，创新塑造组织、业务、辅助三个“控制系统”，打造了切合实际的“1+1+3”预算绩效管理体系，推进预算绩效管理驶向“快车道”，使之成为推动财政改革发展和服务地方经济社会高质量发展的“亮点工程”。

统筹协调平稳有序：把好绩效管理“方向盘”

（一）层次分明推进“全方位”。“全方位”要求在项目绩效管理基础上推进部门整体预算、政府预算绩效管理，实现点、线、面的协同推进。部门整体预算、政府预算绩效管理不是简单的项目绩效的汇总，而是将视角从微观转变到中观、宏观层面，或者说是从政府预算绩效管理的宏观层面一级级地细化到项目预算绩效管理的微观层面，形成“三位一体”的相互关联和逻辑自洽。项目绩效管理重点关注特定目标是否经济高效地实现，而部门整体预算绩效管理重点关注某一领域、行业发展规划的落实程度和体制机制保障情况，政府预算绩效管理重点关注党委政府重大决策部署、国民经济社会发展规划的落实程度及可持续发展情况等。常州财政在实现项目预算绩效管理全覆盖基础上，2021年实现所有部门单位整体预算绩效管理全覆盖，积极探索财政综合运行绩效评价，并在工作推进、机制建立、指标体系设置中围绕各自特点进行科学设计，形成了体系完备、各有侧重、互为支撑的“全方位”预算绩效管理体系，提高了工作成效。

（二）有机衔接构建“全过程”。“全过程”即形成事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理和评价结果应用的预算绩效管理闭环链条。常州财政坚持系统思维，有机衔接绩效管理各业务环节，全面出台了相关管理办法。在事前绩效评估环节注重项目立项必要性和总体目标明确性、合理性论证，在绩效目标管理环节注重年度目标和预算的匹配性，在绩效运行监控环节注重“事”与“钱”的进度，在绩效评价环节则全面评价项目决策、管理、产出、效益情况，力求各环节抓住重点、简明高效，将目标导向、问题导向、结果导向贯穿始终。同时，要求预算部门及其责任单元健全以绩效为导向的内部运行机制和监管机制，实现全周期管理。

（三）围绕特点落实“全覆盖”。“全覆盖”是对“四本预算”及其他涉及财政性资金的活动全面开展绩效管理，常州财政在2021年基本实现了预算绩效管理“全覆盖”。在“四本预算”上，针对一般公共预算、政府性基金预算、社保基金预算的具体项目、险种的特点开展绩效管理，设计相适应的评价体系。如对于某险种，重点关注基金目标实现、参保覆盖、业务规范和可持续发展等情况。而对于国有资本经营预算，则关注整体预算对于落实国企遗留问题、发展能力和目标实现、一般公共预算支撑等情况。同时，积极推进政府投资基金、政府购买服务、政府性债券项目、PPP项目等绩效管理试点，根据项目属性设计评价指标，形成系统性、科学化、精细化的项目管理规范和评判标准。

创新管理激发动能：优化绩效管理“组织系统”

（一）化整为零推动财政内部管理转型升级。制定印发了《预算绩效管理内部操作规程》，进一步明确财政局内部各处室预算绩效管理职责，健全“规范、明晰、协调、高效”的预算绩效管理内部分工协作机制，系统阐述涵盖事前评估、目标管理、运行监控、绩效评价和结果应用全过程预算绩效管理的财政内部业务规范，解决了财政内部“做什么”“如何做”“怎么做好”等问题，实现了财政管理在绩效引领下的提档升级，形成了同向而行、充分融合、协作共管的工作格局。

（二）分工协作强化部门预算管理主体责任。制定印发了《关于加强

部门内部预算绩效管理基础工作的通知》，要求各部门加强组织管理，健全预算管理领导小组和决策机制，推进业务与预算同谋划、同执行、同监控、同评价，建立上下协调、部门联动、层层落实的工作责任制。同时，还研究制订了部门预算绩效管理实施办法模板，推动市级各部门建立健全内部预算绩效管理工作机制。

（三）层层落实打通部门预算管理“最后一公里”。指导部门在全面预算管理基础上，将预算绩效管理主体职责下沉到部门终端预算责任单元。推动各部门形成部门领导班子决策、财务主管机构组织管理、预算责任单元具体实施的内部三级组织架构，确保预算绩效管理延伸至基层单位和资金使用终端，保证预算部门主体责任得到有效落实。在具体业务模式设计中，要求各责任单元具体落实绩效目标编制、绩效运行监控、绩效自我评价等工作职责，切实形成全员参与、全面覆盖、全程应用的预算绩效管理工作局面。

（四）纵横连合形成预算绩效管理工作合力。一是纵向到底、全面带动。将绩效管理要求贯彻到辖市区和乡镇，所有辖市区于2020年全部以党委政府名义出台了具体实施意见；简化实施路径，结合基层特点，重点围绕党委政府重大决策部署、基本公共服务等政策和项目开展绩效管理，提高预算绩效管理工作的针对性和有效性；建立市与区工作联动机制，开展残疾人康复服务、中职教育服务、群众体育服务等项目市区联动评价，增强对区级预算绩效管理的常态化指导。二是横向借力、共同推动。与政府投资主管部门、大数据管理部门联合强化政府投资项目、信息化项目绩效管理；与审计部门实现信息互通，并将预算绩效管理工作推进情况纳入同级审计重点内容；配合人大、政协等及时提供相关绩效信息，强化监督议政；积极沟通政府综合绩效考核部门，将预算绩效管理工作纳入市高质量发展考核体系。

优化模式健全机制：打造绩效业务“操作系统”

（一）“紧”字发挥事前绩效评估约束力。一是做到应评尽评。对新增重大支出政策和项目（包括支出内容和标准发生重大调整以及期满后申请延续的政策和项目）全部纳入事前绩效评估范围，明确各部门单位申请出台重大政策和项目时，要出具事前绩效评估报告，协同投资主管部门在省内率先出台政府投资项目事前绩效评估办法，强化政府投资决策管理。二是优化评估机制。从立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性以及财政支出有效性等方面严格论证和审核，提出结果应用建议，并及时反馈给部门。财政部门坚持把事前绩效评估结果作为项目立项、项目入库以及安排预算和改进管理的重要依据，并根据评估结果，相应调整和优化部门预算支出结构，对重叠交叉、功能相近、碎片化项目予以调整，对经评估建议不予支持的项目不予立项、不纳入预算安排。2022年市本级累计编报部门整体绩效目标84个，特定目标类绩效目标781个。

（二）“准”字增强绩效目标管理支撑性。一是统一流程。为充分调动资金使用单位参与绩效管理的积极性和主动性，将绩效目标和部门预算编制有机融合，实现两者同步编制、同步审核、同步批复、同步公开，并将重点绩效目标随预算草案同步报人大审议。二是统一模板。根据填报主体特点，分类、直观设计项目绩效目标申报模版，提高工作效率；以预算为主线，以人、财、物配置效率为重点，提炼六个核心产出类三级指标，形成标准统一、简洁实用的部门整体预算绩效目标申报表模板。三是强化审核。建立了部门初审、财政复审、重点项目专家论证的审核机制，2021年还委托市公共绩效评价行业协会组织力量对所有部门整体预算和特定目标类专项预算绩效目标进行全面梳理完善，夯实工作基础。

（三）“严”字促进绩效监控管理规范化。一是分级分类突出重点。将日常绩效监控职责落实到各个资金使用责任单元，在全面日常监督基础上，将涉及市委、市政府重大决策部署和社会关注程度高的重点领域项目或重大支出项目作为监控重点，由预算部门于每年二、三季度终了后20日内报送财政部门，提高绩效监控的针对性和及时性。二是结果运用上力求实效。明确绩效监控结果作为当年度预算调整及以后年度预算安排和政策制定的重要依据。预算部门通过具体原因分析，对绩效监控中发现的绩效目标执行偏差和管理漏洞，应及时采取分类处置措施予以纠正。财政部门要对发现的问题和风险进行研判，督促相关部门改进管理，严肃预算执行纪律，保障党委政府重大战略部署和政策目标如期实现。

（四）“真”字强化绩效评价工作针对性。一是健全评价体系。采取用款单位全面自评、主管部门重点评价和财政重点评价相结合形式，形成全面覆盖、突出重点、各有所需的评价体系。二是精准选定财政重点评价项

目。坚持问题导向，围绕社会关注度高、与经济社会发展密切相关的项目，在听取预算主管部门的建议和财政业务处室的意见基础上，形成重点评价项目方案，做到有的放矢。近三年涉及项目60个，财政资金近60亿元。三是规范评价流程。修订完善了《财政绩效评价业务操作规程》，精心设置业务流程，明确各环节的业务标准，打造一套科学规范高效的财政绩效评价报告“生产线”，并通过具体办法、规则对单位自评和部门重点评价工作进行指导和约束。

（五）“实”字提高绩效评价结果应用率。一是增强绩效信息公开力度。将项目绩效目标、部门整体支出绩效目标和绩效评价报告全面纳入公开范围，由预算部门进行“双公开”，接受社会监督。二是增强反馈改进力度。将绩效评价报告及时反馈预算部门，督促其限期提出绩效改进计划，加强对评价结果应用的工作考核。同时，梳理财政评价中发现的问题，形成专题材料向党委政府报告，为决策提供参考，并促进部门予以重视。三是增强预算与绩效挂钩力度。建立绩效结果与预算安排挂钩机制，将绩效评价结果运用于预算安排。近三年，根据财政重点评价结果，终止2个政府专项项目，节减预算安排上亿元。

夯实基础提升效率：强化绩效管理“辅助系统”

（一）强化专业人才建设。将预算绩效管理纳入领导干部党性教育内容，积极宣传全面实施预算绩效管理的重要意义和政策理论，增强领导干部绩效理念；明确各地各部门要配备预算绩效管理专职人员，提高专职人员绩效管理的专业素养，实现预算管理、财务管理人员的业务转型；加强各地各部门的业务培训交流力度，通过业务培训、专题研讨、实践指导等形式，提升政府部门工作人员绩效管理政策业务水平。

（二）强化第三方力量培育。一是加强机构培育。成立全省首家公共绩效评价行业协会，引导行业自我管理和健康发展，已吸收全市各类专业咨询机构近60家。二是加强主评人培养。2022年举办了为期一年的常州首期绩效评价主评人能力提升培训班，参训学员58名，着力打造一支结构合理、专业胜任、责任感强的预算绩效管理第三方机构队伍。三是建立专家支撑机制。组建涵盖不同领域、行业、专业的预算绩效管理专家学者智库，为全面推进预算绩效管理提供智力支持。四是健全激励约束机制。以能力水平和工作方案为重要衡量尺度，向社会公开招标财政重点评价服务商，优选第三方机构。建立第三方机构动态管理机制，细化考核要求，将第三方评价工作质量与评价费用挂钩，并形成优胜劣汰的良性循环。

（三）强化案例法推动。近年来，常州财政坚持以案例推动，以点带面，步步为营，积极发挥成熟案例的示范性、引领性作用，初步构建了“三全”预算绩效管理体系框架。一是积极扩展项目评价类型，通过某一类型项目评价案例健全该领域绩效评价方法体系，如对政府采购服务项目，在实践探索后还形成了具体理论，进一步指导后续的项目评价工作。二是积极拓展部门范围，有计划地提升重点绩效目标评审和重点绩效评价的涉及部门覆盖面，通过具体案例指导部门开展绩效管理。三是积极实施市区联动评价，重点围绕公共服务领域强化标准建设，通过具体案例指导辖市区财政开展好绩效评价工作。

（四）强化指标体系构建。绩效指标和标准体系是开展绩效评价的标尺，也是指导各部门树立目标导向、精准配置资源、实现高质量发展的基础支撑。以预算为主线，以人、财、物配置效率为重点，深度衔接市政府绩效综合考核结果，完善部门整体绩效评价指标体系。积极探索财政综合运行绩效评价指标体系，强化财政收入质量、支出效率和财政可持续性等宏观评判。以项目绩效管理为基点，初步构建了分行业、分领域核心绩效指标和标准体系，研究建立了政府投资基金、政府和社会资本合作、政府采购、政府购买服务、政府债务等项目的共性指标体系。

（五）强化指导督察考核。一是加强业务指导。加强对部门及辖市区的业务培训、工作指导，推进绩效管理制度、优秀案例及专家资源等方面的信息共享，持续推动全市预算绩效管理工作不断深化。二是加强联合督察。强化与人大、审计等外部督察力量的联合，实现绩效评价、审计监察互动和结果共享，加快形成“党委政府领导、财政牵头组织、预算部门执行落实、相关部门共同参与、人大审计社会监督”的工作机制，构建立体式多维度的监察评价体系。三是加强考核通报。建立考核通报制度，对工作成效明显的地区和部门给予褒扬，对工作推进不力的进行约谈并责令限期整改，将部门预算绩效管理工作纳入市高质量发展考核体系，引导部门夯实工作基础，注重工作创新和结果应用。

（课题组成员：李军 沈才 吴剑 薛珺 张惠琴 熊超 吴鹏）

责任编辑 李烝