

深化预算绩效管理改革的探索实践与对策建议

王鲁飞

全面实施预算绩效管理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，也是应对当前财政紧平衡态势、防范化解风险的重要手段。我们直奔当前预算绩效管理中存在的突出问题，对济南近年来的探索实践进行了深入调研，并针对存在问题提出对策建议。

当前预算绩效管理面临的问题

（一）尚未形成对财政资金整体运行的有效控制机制。党中央部署开展预算绩效管理，着眼于提高财政资金整体绩效，建立完善促进财政资金高效高质量运行的绩效控制机制，进而为推进高质量发展提供有效支撑。但从近年来审计情况看，各地持续存在部分重大项目未按期开工、建设进展缓慢或长期停工以及建成后闲置或无法使用，涉及沉淀资金金额很大，影响了财政资金的大循环。另外，一些地方政府债务等风险隐患较为严重，而预算绩效管理的手段有限，目前财政部门仅靠清理收回结余结转资金等方式，无法从根本上解决上述突出矛盾，导致预算管理的“水龙头”没有拧紧，仍存在“跑冒滴漏”等现象。

（二）预算绩效监督尚未形成合力。全面实施预算绩效管理是一项综合性系统工程，仅靠财政一个部门难以让监督真正“长牙”“带电”，发挥实效，需要多部门协同共治形成合力，共同推进。但目前各级普遍缺少贯通部门间协同配合的有效机制，尚未从以财政部门为主的绩效管理上升为多部门的绩效治理，存在“小马拉大车”的现象，难以形成工作合力，影响了预算绩效监督的力度和实效。

（三）绩效与预算“两张皮”问题依然存在。目前，各地普遍推行预算绩效管理，但绩效信息在资金分配中的影响力仍然较弱，各级财政部门预算编制安排和政策调整与绩效评估评价结果尚未形成严格完善的挂钩机制，绩效激励约束作用发挥不够，预算与绩效实际“两张皮”问题较为普遍，预算单位开展预算绩效管理的动力不足。

预算绩效管理的济南模式

山东省济南市从2019年起首创了“五方协同精准联控”的绩效治理模式，通过构建“三个挂钩”“四个精准”机制，推进各类监督“系统集成、协同高效、闭环治理”，预算绩效监督

合力不断增强。2019年以来的济南市财政预决算数据证明，这种预算绩效治理模式实现了“向预算绩效管理要财力”，有效缓解了财政收支矛盾。

（一）探索建立各类监督贯通协同的财政治理模式。济南市首创贯通人大监督、纪检监察监督、财政监督、审计监督和组织部考核激励职能的预算绩效“五方协同精准联控”模式，建立完善“一张网”共治、“一盘棋”联动、“一体化”推进三个机制，将单一的财政部门绩效监督管理转变为多部门共同的绩效治理，形成齐抓共管共治合力，打造“绩效治理共同体”。主要做法是：在市财政局设立“五方协同联控”办公室，采取联席会议、督导检查、专项监督检查、五方联控平台监控等方式，建立健全“定期调度通报、重大事项会商、联合督办落实”机制，推动绩效监督工作在决策部署、资源力量整合、措施手段运用上更加协同化、体系化。比如，为深入贯彻落实国家黄河战略，2022年初济南市五方联合开展“黄河国家战略项目资金专项督查行动”，由市人大牵头组织财政、审计联合开展部门预算编制核查，市纪委监委派驻组监督市级部门单位项目预算过审党组（党委）会议，市委组

织部重点监督审核绩效考核指标编制情况,保障了黄河国家战略项目资金足额高效使用。

(二)有效推进预算和绩效管理一体化挂钩融合。秉承“上医治未病”理念,强化源头防控治理,创建了政策和项目预算安排与绩效有关情况“三个挂钩”机制,即政策和项目预算安排与事前绩效评估挂钩,与绩效目标挂钩,与上年绩效评价、预算执行、盘活存量、审计等情况挂钩,精准审核下年度项目实际需求金额,对低效、无效项目的预算资金一律削减或取消,实现预算精准编制,提前剔除申报不实的预算,有效解决了预算与绩效“两张皮”的问题。2022年在审核编制部门预算时,对市级429个预算单位的项目预算全部与事前绩效评估、绩效目标以及上年预算执行绩效情况等进行“三个挂钩”,审减率35.7%,硬化了预算和绩效约束,从源头上防控沉淀资金的产生,缓解了财政收支矛盾。

(三)建立促进财政资金高效高质量运行的全过程绩效精准控制机制。实施流程再造,建立完善事前、事中、事后预算绩效“四个精准”控制机制:一是强化预算精准编制,实行政策和项目预算安排与绩效结果直接挂钩,削减或取消低效、无效资金。二是强化预算精准执行,实行按项目进度分期精准拨款,无进度不拨款,无绩效不拨款。三是精准盘活沉淀资金,建立健全“项目绩效跟踪监控+支出进度和资金闲置预警整改+动态精准盘活”机制,五方协同联合开展精准清理沉淀资金专项行动,及时有效盘活

各类沉淀资金,统筹用于全市重点支出,有效防控财政资金占压闲置,消除了财政资金运行“梗阻”。四是预算绩效精准考核,将部门预算绩效评价结果纳入政府绩效考核,并通过绩效评价结果与预算安排直接挂钩,形成管理闭环,引导部门单位严格按精准、绩效原则合理使用财政资金,有效促进财政资源最优配置和资金使用效益最大化。

深化预算绩效管理改革的对策建议

(一)坚持推进国家治理现代化与促进高质量发展相统一,建立完善各类监督贯通协同的现代财政治理制度体系。国家治理现代化就是同高质量发展相匹配的国家治理模式。财政是国家治理的基础和重要支柱。深化预算绩效管理改革,最根本的是要立足提高国家治理能力,以提高财政治理体系和治理能力现代化水平为目标,推进财政治理改革,贯通协同各类监督,将财政部门监督管理转变为多部门共同治理,建立完善多部门协同联控的财政治理制度机制,推进各类监督“系统集成、协同高效、闭环治理”,打造“治理共同体”,形成齐抓共管强大合力,从而促进财政资金高效高质量运行,为经济社会高质量发展提供有力支撑。要探索建立完善新时代中国特色社会主义财政治理体系,强化制度建设,把制度优势转化为财政治理效能。建议:一方面,加快推进《预算绩效管理法》立法工作,将全面推进建立健全预算绩效协同联控的财政治理制度体系纳入到预算绩效立法的内容,确保以“上位法”要

求,更好地压实管理主体责任,推动各项任务落实落地。另一方面,着眼完善以财政资金高效高质量运行推进高质量发展的制度体系,建立完善全过程预算绩效精准控制以及预算和绩效挂钩融合制度机制,制定具体操作规程和管理办法,强化监督落实,确保规范运行。

(二)坚持改革系统性、整体性和协同性的统一,建立健全协同联动的预算绩效精准控制体系。深化预算绩效管理改革必须要坚持系统集成思维,强化职能部门协同配合联动,整合监督资源,打好组合拳,形成监督强大合力;建立完善全过程绩效精准控制机制,并结合预算管理改革和预算管理一体化建设,注重改革的整体推进,形成改革叠加效应,真正实现无缝隙、全覆盖的“阳光绩效监控”。建议相关职能部门建立完善联席会议、联合督导督察及专项监督检查等协同机制。具体由财政部门制定严格规范的预算安排与绩效结果挂钩以及全过程绩效精准控制制度和机制;人大通过部门预算核查、预算执行监督、决算审查等手段强化落实监督;纪检监察部门发挥监督优势,开展专项监督,并纳入派驻机构纪检监察工作,抓好督促落实;组织部门将预算绩效考核情况纳入经济社会发展综合考核体系,重点跟踪监督考核指标实现情况;审计部门依法进行审计监督,并将情况纳入领导干部经济责任审计范围。

(三)坚持问题导向、目标导向和结果导向相统一,健全完善预算和绩效挂钩融合制度机制。习近平总书记

指出,改革是由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中得以深化。深化预算绩效管理改革,必须紧紧围绕解决当前各级财政收支矛盾突出与财政资金低效无效沉淀并存这一重大现实问题,实施流程再造,建立健全全过程绩效精准控制机制,向绩效管理要财力,解决预算与绩效“两张皮”问题,真正让预算绩效管理“长牙、带电、有效”,实现提高财政资源配置效率和使用效益的战略目标。一是强化事前“源头防控”。以强化预算精准编制为起点,对所有政策和项目支出全部实施绩效目标管理,未编制绩效目标或绩效目标不科学合理的,坚决不纳入预算“盘子”,并将预算安排严格与绩效事前评估和事后评价结果直接挂钩,削减或取消低效、无效资金。二是强化事中“跟踪监控”。强化预算精准执行和精准盘活沉淀资金,实施绩效跟踪和预警整改,重点监控预算是否按照计划进度执行,是否实现预定的绩效目标,做到无进度不拨款,无绩效不拨款,同时,动态精准盘活沉淀资金。三是强化事后“评价问效”。强化预算绩效精准考核,将绩效评价结果向同级人民政府和同级人大报告,为政府决策提供参考,并纳入政府绩效考核,作为实施行政问责的重要依据。强化预算绩效挂钩约束,根据绩效评价结果统筹整合项目资金,优化资金结构和使用方式,切实提高财政资金使用绩效。■

(作者单位:山东省济南市财政局)
责任编辑 李艳芝

加强和完善地方政府债务管理

■ 征文启事 ■

政府债务管理制度是现代财税体制的重要内容。近年来,按照党中央、国务院决策部署,财政部不断加强和完善地方政府专项债券管理,健全政府举债融资机制,取得了明显成效。2023年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年,积极的财政政策要加力提效,更直接更有效发挥积极财政政策作用,要更好发挥专项债带动扩大有效投资、稳定宏观经济作用,进一步加强政府债务管理,积极稳妥防范化解风险隐患,牢牢守住不发生系统性风险底线。为进一步加强对相关政策问题的解读、研究、探讨,在财政部预算司指导下,中国财政杂志社、政府债务研究和评估中心联合开展“加强和完善地方政府债务管理”征文活动。

■ 一、征文主题

征文来稿需立足我国政府债务管理实际,开展理论分析和调查研究,总结相关经验做法和成效,提出进一步推进地方政府债务管理工作、着力防范化解地方政府债务风险的意见建议。主要应围绕以下内容:

(一)加强地方政府债务管理,包括“发挥地方政府债券投资带动作用”“防范化解地方政府债务风险”“完善地方政府债务管理机制”“完善地方政府债券发行管理机制”“加强专项债券项目资金绩效管理”等主题。

(二)专项债券发行使用成效,包括“专项债券稳定宏观经济运行”“专项债券支持民生补短板”“专项债券支持区域发展”“专项债券支持生态保护”“加强专项债券项目管理”等主题。

■ 二、征文要求

征文活动面向各级财政部门、地方政府债务相关预算单位、市场机构、项目单位、高校科研院所及社会各界人士。参评稿件形式不限,研究论文、调查报告等均可。文章字数3000—5000字为宜。

具体要求:

- (一)征文应紧密围绕地方政府债务管理,结合主题,内容详实,论述全面;
- (二)研究立足实际情况,所提问题具有针对性,政策建议具有实践性;
- (三)内容原创,观点鲜明,角度新颖;
- (四)结构严谨,条理清晰,语言规范,表述准确。

■ 三、征文时间

即日起至2023年12月31日。

■ 四、联系方式

来稿请发送电子版至《中国财政》编辑中心公共邮箱 csf187@126.com,请在电子邮件主题栏中注明“加强和完善地方政府债务管理”征文。

联系人:吕怡慧 陈璐萌

联系电话:010-88227055/88227053

■ 五、奖项设置

征文活动将设一、二、三等奖和优秀奖,另设组织奖,由征文组委会组织专家筛选评议,对获奖个人及组织颁发证书,给予适当奖励。同时,征文稿件将择优在财政部政府债务研究和评估中心官网、《中国财政》杂志及“中国财政”微信公众号刊发。

“加强和完善地方政府债务管理”征文组委会
2023年8月