

四川：深化预算绩效管理改革

四川省省级住房公积金管理中心 | 邱静 四川省预算绩效评价中心 | 胡良才

摘要：四川省财政厅基于关键制度机制进行创新，深化预算绩效管理改革，以高水平绩效管理助推财政高质量发展。

关键词：预算绩效管理；制度创新；监督 **中图分类号：**F812

四川省财政厅高度重视预算绩效管理制度机制建设，经过多年持续努力，已建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。目前，正围绕关键制度机制集成创新、全过程管控有效闭环等方面，在已经搭建好的“四梁八柱”基础上，着力提高全过程预算绩效管理的规范化和有效性，以高水平绩效管理助推财政高质量发展。

夯基础、优机制，突出预算绩效管理体系框架完备性

（一）建立“三管三必须”工作机制，实现职责边界“明晰化”。出台《推进财政绩效监督“三管三必须”落地见效实施办法》及相关工作机制，切实推动全省各级各部门落实“管资金、管项目、管政策必须管绩效”的有关要求，分级分类厘清绩效管理职责边界，压紧压实各方责任。一是财政部门落实牵头责任。明确各级财政部门作为推进绩效管理的牵头部门，负责牵头组织协调本级预算绩效管理工作。二是主管部门落实主体责任。明确各级主

管部门作为绩效管理工作的责任主体，负责推动本行业、本领域绩效管理，建立健全贯穿政策制定、项目实施、资金管理全过程的绩效管理工作链条，确保财政支出的有效性和安全性。三是实施单位落实直接责任。强化责任链条延伸，督促资金使用末端、项目实施单位按照相关规定和财政部门、主管部门有关要求，对资金使用、项目建设、政策执行承担直接责任。

（二）优化“三全”管理体系框架，推进绩效管理“系统化”。严格对标对表国家层面有关要求，立足四川实际，进一步调整优化预算绩效“三全”管理体系建设。一是构建“2+2”全方位格局。在国家明确实施政府预算、部门和单位预算、政策和项目预算全方位绩效管理的基础上，根据财政资金运转轨迹和管理逻辑的不同，建立起“2+2”预算绩效管理体系。第一个“2”为政府预算和部门预算，其绩效管理主要关注收入、支出、管理等方面。第二个“2”为专项项目和支出政策，其绩效管理主要关注顶层设计、管理执行、

实施效果等方面。二是深化“3+2”全过程管理。在预算管理事前、事中、事后三个阶段，分别嵌入绩效评估、绩效运行监控、绩效评价，强化绩效目标全程引领、绩效结果刚性应用两大支撑，同步加强各环节改革协同。三是完善“3+1”全覆盖体系。统筹推进省级一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算绩效管理，进一步完善符合社会保险基金预算绩效管理特点、管理需求的工作模式和指标体系。积极推进《四川省预算绩效管理条例》制定工作，将预算绩效管理最新要求、成熟举措上升为地方性法规。

（三）完善绩效指标体系，促进绩效工作“标准化”。坚持“求真务实、真正管用”的原则，分别调整完善政府预算、部门预算、专项项目、支出政策绩效评价指标体系。一是政府预算突出科学精准。出台《市（州）政府预算绩效评价办法（试行）》，率先建立政府预算绩效评价体系，在收入能力、支出保障、管理水平三个板块设置了13类27项指标，对21个市（州）政府预算绩效实

施总体评价、精准“画像”。二是部门预算突出全面覆盖。设置9大类23项指标,客观反映省级部门履职效能和经费使用效果,横向覆盖部门功能职责,纵向覆盖部门预算项目全生命周期。三是专项项目突出分层分类。设置10大类28项指标,分为通用、专用、个性三个层次,围绕专项项目所属行业和管理特性,分类设置个性化指标,聚焦反映专项资金最核心、最关键的产出和效益。四是支出政策突出有机协同。设置5大类10余项指标,重点关注省级支出政策协同一致、均衡合理和长效机制,整体反映支出政策对经济社会、行业事业发展的促进作用。

重创新、强闭环,提升全过程预算绩效管理有效性

(一)目标设定标准化,立起资金使用“导向牌”。今年以来,持续推进部门预算、专项项目绩效目标标准化建设,确保绩效目标量化程度持续提升、年度间可比性不断加强、引领约束作用愈加凸显。一是制定部门预算绩效目标模板。对部门普遍涉及的培训费、物管费、设备购置费等共性部门预算项目,相应研究制定绩效目标编报模板,并嵌入预算管理一体化系统。二是确定专项项目核心绩效目标。结合专项资金政策目标导向和行业领域特性,逐一研究确定核心绩效目标,并根据资金年度支持方向进行动态调整。按照三年覆盖原则,设定所有专项项目核心绩效目标。主动接受人大监督,将100余个省级部门

的部门整体、部门预算绩效目标以及90余项省对市(州)转移支付绩效目标提交省人代会审议。

(二)绩效评估前置化,把好预算安排“首道关”。对新增重大项目(政策)的立项必要性、投入经济性、方案可行性和筹资合规性等进行绩效评估,将评估结果在预算安排中予以充分应用,对交叉重复、碎片化项目资金予以适当整合,对低效无效项目资金削减或取消,切实从源头防止财政资源配置低效无效。探索建立政府投资项目事前功能评估机制,推动实质性嵌入项目决策流程,评估结果作为是否批复立项、预算安排的重要依据。近两年,组织省级部门对近5000个项目编制自行评估报告,并对411个部门预算项目、15个专项项目实施财政重点绩效评估评审,涉及申报预算230.9亿元,评减金额50.4亿元,评减率21.8%。

(三)绩效监控动态化,实现预警纠偏“无盲区”。依托预算管理一体化系统绩效模块,优化完善绩效运行监控纠偏机制,形成“动态预警—分类处置—督促整改”的绩效监控链条。一是动态预警。围绕预算执行进度、目标实现程度及两者匹配情况设置预警规则,每两个月对预算执行进度滞后、目标实现程度未达预期、执行进度与目标实现程度不匹配的项目进行预警提醒。二是分类处置。督促项目单位在预警提醒10个工作日内,结合项目实际情况进行分类处置,确定继续或暂停预算执行。对超时未作处置的项目,自动视为暂停执行;对连续

预警达三次的项目进行线下核查,视情况采取发函敦促、暂停执行等措施。三是督促整改。对暂停预算执行的项目实行清单管理,提出调剂预算(含绩效目标调整)、收回预算安排等整改措施,坚决收回低效无效、闲置沉淀资金。近两年,已将省级部门1.8万余个项目纳入绩效运行监控范围,对719个项目开展财政重点监控,共收回低效无效、闲置沉淀资金7.4亿元。

(四)绩效评价纵深化,深挖制度问题“见真章”。修订《四川省预算绩效评价管理办法》,进一步规范预算绩效评价管理,推动部门自评质量和外部评价水平“双提升”。一方面,建立部门自评质量提升激励约束机制。加强对部门自评的实质性复评,根据部门自评结果确定财政复评对象,并将自评复评差异情况作为财政复评结果的调整因素,对评价结果相当的,给予容错整改机会,对差异较大的给予复评降档,促进部门自评质量提升。另一方面,完善整体评价和现场评价相结合的外部评价组织方式。坚持问题导向,组织实施专项项目整体评价,研究提出政策性、制度性问题,预设管理性问题。扎实推进现场评价,对预设的管理性问题予以验证,归纳总结市县执行层面问题,全面了解掌握财政资金使用“最小单元”真实绩效。近两年,共组织对54个省级部门、66个省级专项项目和4项支出政策实施财政重点绩效评价,涉及资金超1万亿元,现场评价点位超1400个,覆盖全省全部21个市

(州)和183个县(市、区)。

动真格、硬挂钩，强化预算绩效结果应用严肃性

建立健全“三挂钩、一整改”的绩效结果应用机制，着力发挥预算绩效管理激励约束、奖勤罚懒作用。一是与对下转移支付严格挂钩。四川省财政厅每年发布政府预算绩效评价结果，对评价等次为“一等”的市(州)，给予一次性财力奖励，并将政府预算绩效评价结果与各市

(州)财力性转移支付资金分配挂钩。二是与部门预算安排严格挂钩。根据部门(单位)和项目(政策)预算绩效结果汇总形成部门(单位)绩效系数，在核定省级部门(单位)预算规模时予以挂钩应用。三是与专项资金安排严格挂钩。根据项目(政策)预算绩效评价结果核减预算规模或暂缓实施项目。对工业、农业、民生等领域性质相同、用途相近、使用分散的项目(政策)进行整合归并。引导增量资金更多投向科技创

新、重点产业建圈强链、牵引性强的基础设施建设等领域。四是强化绩效问题整改落实。严格落实绩效问题整改责任制，推动相关部门(单位)按照“清单制+责任制+销号制”要求细化明确、分解下达绩效问题清单，制定并落实整改方案，确保问题整改到位。同时强化跟踪问效，视情况对绩效工作进展滞缓的部门(单位)和地区发送提醒敦促函、整改通知书和约谈通知书。□

责任编辑 梁冬妮

应知应会 ■ 《贯彻落实中央八项规定精神负面清单》摘录

答疑解惑

收受礼品礼金行为和受贿行为有何区别？

主要区别在于有没有利用职务便利为他人谋利。

收受贿赂行为是《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)明文规定的犯罪行为。受贿行为包括利用职务上的便利索取贿赂，如领导干部利用审批、办理某项公共事务之机，向他人索要财物，并暗示给钱就办事或者威胁不给钱就不办事等，则该行为构成索贿犯罪。受贿行为还包括利用职务上的便利，为他人谋取利益，非法收受他人财物。这里的为他人谋取利益，包括承诺、实施和实现为他人谋取利益三种情况。也就是说，只要党和国家工作人员承诺为对方谋利，或者明知对方有具体请托事项而收受其钱财，就属于为对方谋取利益。

与此相比，收受礼品礼金行为则没有利用职务便利为他人谋取利益的情节。也就是说，收礼者没有利用职务上的便利，承诺、实施和实现为送礼人办理任何事项，送礼人在送给礼品礼金时，也没有提出或暗示任何具体请托事项。需要注意的是，在年节假日期间多次收受财物，最后利用职务便利为对方谋利的，则收受的所有钱款计算为受贿。

如果领导干部为送礼人谋取利益后收礼，或者收礼后又利用职权或职务上的影响为送礼人谋取利益的，或者利用职务上的便利向他人索取礼品、礼金等，则构成《刑法》规定的受贿行为，构成犯罪的，应当按照《中国共产党纪律处分条例》第二十九条规定的纪法衔接条款处理。同时，根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第十三条规定，国家工作人员索取、收受具有上下级关系的下属或者具有行政管理关系的被管理人的财物价值三万元以上，可能影响职权行使的，视为承诺为他人谋取利益。也就是说，按受贿论处。