

# 推进预算绩效管理纵深发展的常州实践与思考

江苏省常州市财政局 | 管华 李军 王文俊

全面实施预算绩效管理改革以来，江苏省常州市加快形成全方位的预算绩效管理格局，基本建立全过程的预算绩效管理链条，不断健全全覆盖的预算绩效管理体系，通过绩效与预算“两驾马车”齐头并进，推动各项管理工作“提档加速”，使预算绩效管理成为助推财政改革发展和服务地方经济社会高质量发展的“新动能”。

## 全面完成预算绩效“三全”工作

(一)制度先行，做好管理改革顶层设计。以常州市委市政府出台的《关于全面深化预算绩效管理的实施意见》为纲领，相继出台市级部门预算绩效目标管理办法、绩效运行监控管理办法、项目支出绩效评价管理办法等数十个制度，形成与“全方位、全过程、全覆盖”管理要求相匹配的“1+N”制度体系。制定全面深化预算绩效管理三年行动计划(2020—2022年)任务清单，明确工作目标、责任单位和完成时间，将25项具体任务逐一分解落实，为顺利构建“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系夯实了基础。常州财政在实现项目预算绩效管理全覆盖基础上，2021年实现了部门单位整体预算绩效管理全覆盖，并积极探索财政综合运行绩效评价，

根据项目属性、政策导向和单位特点设计评价指标，形成系统、科学、精细的项目管理规范 and 评判标准。

(二)抓好两端，提升预算绩效管理水平。事前抓绩效目标，在绩效目标管理环节注重年度目标和预算的匹配性，并依托预算管理一体化系统实现支出绩效目标全覆盖，近两年市级累计编报部门整体绩效目标167个，特定目标类绩效目标1915个，选取11个项目开展重点绩效目标专家评审，涵盖民生保障、生态环保、产业扶持、金融基金等多个领域，并随预算草案报人大审议。事后抓重点评价，在绩效评价环节全面评价项目决策、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。近两年在多个领域开展重点项目绩效评价，包括政府专项、部门整体、补贴政策、政府采购、政府信息化、政府投资基金、资产管理、专项债券、社保基金等九大领域，涉及资金超过65亿元。

(三)多元协同，营造齐抓共管良好氛围。一是部门形成绩效思维。绩效管理纳入高质量发展考核，作为单位考核的重要指标。预算部门逐渐形成“花钱必问效”的绩效思维，绩效目标与预算编制同步申报、同步审核、同步批复下达。压减低

效支出，取消无效支出，将有限的财政资金用在刀刃上。二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，参与绩效目标评审、重点项目绩效评价等各个环节，为全面推进预算绩效管理提供智力支持。三是成立公共绩效评价行业协会。吸收全市会计师事务所、院校、工程造价公司、税务师事务所以及其他各类咨询机构近60家。2022年举办国内首个由地市级主导实施的绩效主评人培训班，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，提升绩效报告权威性。2023年，常州市公共绩效评价行业协会作为唯一一家地方协会，被中国财政学会吸纳为会员。

## 探索建立“绩效+”管理新格局

(一)“绩效+进度”，“紧”执行盘活沉淀资金。按照“全面覆盖、突出重点”的原则，在全面日常监督的基础上，将涉及党委政府重大决策部署和社会关注度高的重点领域项目或重大支出项目作为监控重点，提高绩效监控的针对性和有效性。加强绩效监控结果应用，对偏离绩效目标的支出及时采取纠偏措施，保证绩效目标如期实现，并将绩效

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。2023年,常州市本级组织二三季度和三季度两次重点绩效监控,其中三季度监控重点跟踪支出进度低于50%的项目。通过预算执行与绩效目标双监控,全年收回并盘活沉淀资金超过5000万元。

(二)“绩效+资产”,“严”管理升级资产效能。2022年出台《常州市市级行政事业单位国有资产绩效管理实施办法》,以年度资产报表、财务报表为基础,依据科学规范的绩效指标体系,对行政事业单位使用的国有资产进行量化分析、综合评价和结果运用。国有资产绩效管理以提升资产绩效为目标,以绩效评价为手段,以结果运用为导向,建立了包括资产管理政策、日常管理控制、资产运行效率和管理创新激励等指标的绩效评价体系,实行资产全领域、管理全过程的绩效考核。2023年,市级财政首次将资产管理领域纳入重点项目绩效评价范围,其中,行政事业单位资产项目1个,资金11亿元,高校资产项目1个,资金34.08亿元。

(三)“绩效+投资”,“控”规模优化资源配置。2021年、2023年相继出台《常州市市级政府投资项目事前绩效评估实施方案》和《常州市电子政务项目事前绩效评估实施方案》,将绩效管理关口前移,从源头把好基建类项目和电子政务项目质量关,进一步优化财政资源配置,重点对评估对象的立项必要性、实施方案可行性、绩效目标合理性、

项目经济性、筹资合规性等方面进行评估,优化管理模式并细化为具体评估要点,使评估工作简洁明确高效。事前绩效评估论证结果作为编制项目预算和纳入年度市级政府投资项目和电子政务项目建设计划的重要依据,进一步强化事前绩效评估结果的刚性运用。

(四)“绩效+标准”,“促”改革提高管理质量。建立健全公共服务标准、成本定额标准、财政支出标准体系,持续推动部门业务流程优化,实现以标准促改革、以改革提质效,推动政府治理能力和治理水平现代化。2022年,探索地铁运营成本规制方案,通过绩效分析梳理历史纵向数据和同类型企业横向数据,剖析成本结构,评估财政资金安排的合理性,进一步夯实预算安排的测算基础,提升资金的使用效益。2023年进一步尝试在公交运营、物业管理等领域建立补贴标准,推动预算管理 with 绩效管理相结合,促进降本增效和财政支出结构优化。

### 奋力推动绩效管理迈上新台阶

(一)持续深化预算绩效管理思想理念。随着近年来绩效管理实践的逐步深入,“花钱必问效、无效必问责”的绩效理念已逐步树立,但系统思维和创新思维还有待加强,绩效管理的方法还没有与工作实践充分融合,绩效评估的效用还没有在各类惠企惠民政策中充分发挥。要进一步深刻认识绩效管理在推动政府工作、加强支出管理方面的重要作用,将绩效管理作为落实党政机

关习惯过紧日子要求的重要抓手。要进一步加强绩效管理机制常态化建设,促进各级各部门从根本上认识绩效管理的必要,认同绩效管理的价值,实现从被动接受到主动作为的转变,将绩效方法融入决策和业务工作的各个环节,有效提升预算资金的管理水平和政策制度的实施效果。

(二)着力提高预算绩效管理执行效率。要进一步完善预算绩效管理的各个环节,确保绩效目标设置科学合理、运行监控严密有效、重点评价客观公正。在目标编制环节,要紧密结合部门工作实际,将绩效目标和工作目标紧密结合,全面反映工作成效,不断强化支出责任。在运行监控环节,要建立健全绩效运行监控机制,及时发现问题并予以纠正,确保既定目标落实到位,同时,要加强绩效监控与预算执行的衔接力度,努力提升预算执行的严肃性和约束力。在重点评价环节,要注重评价结果的客观性、全面性和公正性,突出奖优罚劣导向,严格将绩效评价结果与资金安排、政策调整、管理优化挂钩机制落到实处。

(三)深入探索预算绩效管理成本分析。成本效益分析是提升预算绩效管理精细化、科学化水平的重要途径,要树立成本意识,以成本为核心、以效益为目的,深入分析预算项目的成本结构和效益产出,实现预算安排与公共服务需求的精准匹配。在项目前期,要优化业务流程、科学测算成本并合理编制预

# 深化预算绩效管理改革的建议

山东省菏泽市东明县财政局 | 殷银萍

深化预算绩效管理改革，是新时代进一步合理分配财政资源、提高公共服务水平、深化财税体制改革的重要措施，对促进我国治理体系与治理能力现代化有着重要意义。当前，我国财政预算绩效评价工作与实现“预算编制目标化、预算执行监控化、预算完成评价化、反应结果运用化”的预算管理一体化目标仍有差距，主要表现在法律及制度体系支撑不足、绩效理念不到位、评价指标设置不够精准、专业人员不充足等方面。如何通过预算绩效管理进一步提高资金使用效益，有效利用有限的公共财政资源，将愈发稀缺的财政资金“好钢用在刀刃

上”，是当前深化预算绩效管理、建立现代财政制度的重要命题。

## 建立健全预算绩效法律及制度体系

（一）营造良好的预算绩效评价法治环境，填补预算绩效法规空白。健全的法律及制度体系是解决当前预算绩效管理工作中存在问题的关键环节，且预算绩效的良性发展获益于健全完善的法律法规体系。因此，明确预算绩效主客体之间的法律关系，进一步完善预算绩效全流程的相关规定，为政府预算绩效管理营造良好的法律环境尤为重要。从预算绩效制度体系来看，财

政部门需加快建立健全关键领域的绩效管理制度，完善各部门的绩效管理配套管理制度，明确相关工作的实施细则，确保预算绩效管理各项工作能够做到有章可循、有规可依。首先，建议以预算法和预算法实施条例为依据，根据其中的原则和框架，在法律层面上对预算绩效管理的具体内容进行细化，进一步夯实预算绩效评价的法理基础。其次，注重制度体系内在逻辑关系的系统研究，建议在系统分析预算绩效管理形式特征和实体价值的基础上，研究制定财政预算绩效法规的可行性和必要性，结合我国国情，将具有可操作性的经验上升为法律

算。在项目实施阶段，要加强成本支出和绩效目标的跟踪监督。在项目结束后，要进行绩效评价并总结成本控制经验。要加快成本绩效管理在公共服务领域的试点，形成一批可复制可推广的案例和经验，并逐步构建起不同行业的支出定额标准。要将成本效益分析作为有效的管理工具，在同等产出和效益情况下实现成本最小化，进一步降本增效，有效缓解财政收支矛盾。

（四）努力推动预算绩效管理持

续发展。始终紧扣绩效与预算深度融合这一主线，促进绩效管理各方同向而行，相互借力助力，充分发挥绩效管理在优化决策部署、促进执行落实、激发组织活力等方面的作用，推动预算绩效管理健康、可持续发展。要加强绩效管理的培训和宣传力度，在提升认知水平和专业技能的同时，让更多预算参与主体了解绩效、关注绩效、支持绩效。要加大绩效信息公开力度，将绩效信息与预决算信息同步公开，提高预

算绩效管理透明度，接受社会公众监督。要利用大数据、人工智能等信息化手段，创新预算绩效管理方式方法，丰富数据采集，强化分析能力，为推进绩效管理提供有力的技术支撑。要加强绩效评价市场体系培育，引导专家、第三方机构发挥专业优势和“智囊团”作用，提升绩效评价报告的专业性和权威性，为资金和资源在部门间的优化配置提供更多高质量的意见建议。□

责任编辑 李艳芝