《关于全面推进预算绩效管理的实施意见》

政策解读

2019年1月29日，中共山东省委、山东省人民政府印发《关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号），现将有关政策解读如下：

1. 《意见》制定的背景

预算绩效管理是一种“注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束”的新的预算管理方式，预算绩效本质上反映的是各级政府、各部门的工作绩效。全面实施预算绩效管理，目的是推动政府和部门提升履职效能，使财政资金花的更有效果，使人民群众更满意、更有获得感。近年来，全省各级各部门大力推进预算绩效管理改革，绩效目标编报范围逐年扩大，预算绩效评价已成为工作常态，评价结果与预算安排挂钩、向人大报告、向社会公开也取得明显进展，“抓绩效、用绩效”的理念和做法在实践中不断丰富、发展和深化，为全面实施预算绩效管理奠定了比较好的基础。

与中央改革新要求相比，我省预算绩效管理还存在一些突出问题和薄弱环节，主要是：绩效理念尚未牢固树立。一些地方和部门单位绩效意识较为淡薄，重投入轻管理、重支出轻绩效的观念还未得到根本扭转，一些领域财政资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费的问题时有发生。绩效管理的广度和深度不足。广度上，没有覆盖所有财政资金，政府投资基金、政府与社会资本合作（PPP）、政府采购、政府购买服务、政府债务项目绩效管理尚属空白。深度上，事后评价仍是主体，事前评估缺位，预算和绩效“两张皮”问题仍然较为突出。绩效激励约束作用不强。一些政策和项目出台前没有经过科学论证和绩效评估，“拍脑袋”决策仍时有发生。绩效结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未真正建立，预算决策重大失误、资金使用低效无效等问题缺乏责任追究，绩效管理的作用还未充分显现。改革推进不均衡。有些部门行动迟缓，积极性、主动性不强；一些市县对改革的重要性认识不足，推进速度不快，改革存在“上热下冷”问题。此外，绩效管理方式方法及技术手段还较为欠缺，阻碍了改革深入推进步伐。

习近平总书记在党的十九大报告中提出要“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”，首次将全面实施绩效管理写入党的纲领性文件，意义重大，影响深远。从宏观层面看，全面实施预算绩效管理，是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容，是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。从微观层面看，是部门单位自我管理的有效工具，更是部门财务工作的有效抓手。中共中央、国务院印发的指导意见，对全面实施预算绩效管理做出顶层设计和总体部署，为今后一个时期全面实施预算绩效管理指明了方向，也标志着历经十多年探索和推动，以结果为导向的预算绩效管理模式在我国正式确立。省委、省政府高度重视预算绩效管理工作，刘家义书记、龚正省长多次做出批示，要求突出问题导向，创新改革举措，全面推进我省预算绩效管理改革。省委、省政府印发《关于全面推进预算绩效管理的实施意见》，对我省预算绩效管理改革提出明确目标要求、作出具体部署，对于各级各部门提高政治站位，把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，认真贯彻中央改革精神，领会改革实质，把握核心内涵，掌握方法路径，使各项改革有效实施，具有重要意义。

二、《意见》主要内容

根据党中央、国务院提出的构建全方位、全过程、全覆盖预算绩效管理体系的总目标，省委、省政府结合我省实际，提出要坚持全面实施，统筹推进，通过建机制、扩范围、抓重点、补短板，力争省级用3年时间、市县用5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，实现预算和绩效管理一体化，改变预算资金分配的固化格局，提高预算管理水平和政策实施效果，为开创新时代现代化强省建设新局面提供有力保障。

（一）构建全方位预算绩效管理格局。全方位，是指对政府预算、部门单位预算、政策和项目预算全面实施预算绩效管理。从国内外经验看，预算绩效管理一般是从政策和项目着手，然后从小到大，从局部到整体，逐步拓展和提升管理层级。近些年我省各级在政策和项目绩效管理方面取得明显成效，下一步的重点是提质、扩围、升级。部门单位预算绩效管理要从目前的以项目绩效管理为主，向部门整体绩效管理转变，具体讲是以部门预算资金管理为主线，从运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等方面，衡量部门整体及核心业务实施效果。省级准备从2019年起，采取先试点、再扩面的方式，逐步建立部门整体绩效报告制度，推动提高部门和单位整体绩效水平。实施政府预算绩效管理，是将政府收支全面纳入绩效管理，开展政府财政运行情况综合绩效评价，推动提高收入质量和财政资源配置效率，增强财政可持续性。

（二）完善全过程预算绩效管理链条。全过程，是将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程，实现预算和绩效管理一体化，具体包括事前绩效评估、绩效目标、绩效监控、绩效评价和结果运用5个环节，这是全面实施预算绩效管理的核心内容。从我省情况看，绩效目标、绩效评价、结果运用等环节的管理机制和管理流程基本健全，管理制度持续完善，但事前绩效评估、绩效监控还比较薄弱，是管理的短板。这次改革提出要建立绩效评估机制，对新出台重大政策、项目开展事前绩效评估，作为项目入库和申请预算的必备要件，目的是将绩效管理关口前移，把好资源配置关。同时，《意见》还提出要健全预算绩效运行监控机制，对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，完善目标管理、绩效评价、评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制等，使全过程预算绩效管理链条更加完整有效。

（三）实现预算绩效管理全覆盖。全覆盖，是将预算绩效管理范围覆盖所有财政资金，不仅包括“四本预算”，还包括政府投资基金、政府与社会资本合作（PPP）、政府采购、政府购买服务、政府债务项目等投融资活动，做到预算绩效管理不能留死角，不能有例外。

（四）加强基础支撑体系建设。针对预算绩效管理专业性、技术性较强的特点，《意见》提出以标准科学、制度完备、规范高效为目标，加快预算绩效管理基础支撑体系建设，推动预算绩效管理标准科学、程序规范、方法合理、结果可信，不断提高预算绩效管理的科学化、规范化水平。对预算绩效标准体系、管理制度、信息化建设和社会力量参与绩效管理提出明确要求。

（五）硬化预算绩效约束。绩效约束机制不健全，绩效结果约束力不强，是当前的一个突出问题。这次改革，中央及省委、省政府明确提出，各级政府和各部门各单位是预算绩效管理的责任主体。各级党委和政府主要负责同志对本地区预算绩效负责，部门和单位主要负责同志对本部门本单位预算绩效负责，项目责任人对项目预算绩效负责，对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制。《意见》提出要强化绩效管理激励约束，建立绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制，对低效无效资金一律削减或取消。要健全预算绩效信息公开机制，主动接受人大和社会监督。

（六）健全工作保障机制。《意见》明确提出要加强对绩效管理的组织领导，强化监督问责和工作考核，加强预算绩效管理力量，充实预算绩效管理人员，建立健全财政部门牵头组织，主管部门和资金使用单位具体实施，审计参与监督，社会公众广泛参与的预算绩效管理工作推进机制，形成齐抓共管、多方联动的工作格局。

三、《意见》的创新点

《意见》准确把握中央改革精神，在确保中央改革精神不折不扣落实的基础上，立足我省改革实际，创新性的提出了“一报告、两纳入、三挂钩和强化审计监督”的制度措施，以“硬约束”倒逼绩效责任落实，推动改革全面落地。**一报告，**即建立部门整体绩效报告制度，推动部门单位开展整体绩效管理，将整体绩效目标和自评结果向同级政府和人大报告。**两纳入，**即将部门整体绩效评价结果纳入对党群机关、政府部门及事业单位绩效考核范围，将下级政府财政运行绩效评价结果纳入政府绩效考核范围。**三挂钩，**即将部门整体绩效与部门预算安排挂钩，将下级政府财政运行绩效及预算绩效管理改革推进情况与转移支付安排挂钩，将项目区域绩效与专项资金分配挂钩。**强化审计监督**，即审计机关要依法对预算绩效管理情况开展审计监督，将预算绩效管理情况纳入领导干部经济责任审计范围。

为确保中央及省委、省政府改革精神全面贯彻落实，省政府办公厅还印发了《山东省省级部门单位预算绩效管理办法》和《山东省省对下转移支付资金预算绩效管理办法》（鲁政办字〔2019〕20号），形成了我省特有的1+2预算绩效管理顶层制度体系。目的是突出管理重点，聚焦省级部门单位和对下转移支付资金两个关键，落实各级政府及各部门、各单位预算绩效管理主体责任，厘清财政与部门绩效管理的职责边界，规范管理流程，使预算绩效管理有章可循、有规可依。使各部门、各单位明确干什么、怎么干、达到什么目标和要求。确保改革全面落地，确保预算绩效管理横向覆盖所有省级部门和单位，纵向延伸到基层财政和资金使用末梢，加快形成横向到边、纵向到底的管理格局。