

中共山西省委 山西省人民政府

关于全面实施预算绩效管理的实施意见

(2018年12月6日)

为深入贯彻党的十九大关于“全面实施绩效管理”的精神,加快建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,进一步提高财政资源配置效率和资金使用效益,根据《中华人民共和国预算法》和《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)等有关要求,结合我省实际,现就全面实施预算绩效管理提出如下意见。

一、重要意义

全面实施预算绩效管理是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想、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,也是贯彻落实省委、省政府实施创新驱动、转型升级战略决策部署的有效途径。预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分,是一种以财政支出结果为导向的预算管理模式,目的在于强化政府

预算为民服务的宗旨,强调预算支出的责任和效率,要求在预算全过程中更加关注资金的产出和效果,按照“紧日子、保基本,调结构、保战略”原则,优化资源配置效率,提升资金使用效益。全面实施预算绩效管理有利于深化财税领域“放管服”改革,加快建立现代财政制度,提升政府效能;有利于推动财政资金聚力增效,提高公共服务供给质量,增强政府公信力和执行力;有利于促进我省建设资源型经济转型发展示范区,打造能源革命排头兵,构建内陆地区对外开放新高地。

党的十八大以来,我省各级各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,财税体制改革加快推进,预算管理制度改革持续完善,财政资金使用绩效不断提升,对我省经济社会发展发挥了重要支持作用。但也要看到,目前,预算绩效管理中仍然存在一些突出问题,主要是绩效理念尚未牢固树立,一些地方和部门存在重投入轻管理、重支出轻绩效的意识;绩效管理的广度和深度不足,尚未覆盖所有财政资金,一些领域财政资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费的问题较为突出;预算绩效管理制度不够健全,绩效激励约束作用不强;各地各部门工作进展还不够平衡等。

当前,我省正处于政治生态由“乱”转“治”、发展由“疲”转“兴”基础上全面拓展党的建设和党的事业新局面的关键时期,发挥好财政职能作用,必须按照党中央、国务院的决策部署,全面深化财税改革,建立全面规范透明、标准科学、约束有

力的预算制度,以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口,解决好绩效管理中存在的突出问题,使财政资金花得其所、用得安全。

二、总体要求

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中全会精神和习近平总书记视察山西重要讲话精神,坚持和加强党的全面领导,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,紧扣我国社会主要矛盾变化,按照党中央、国务院关于全面实施绩效管理的总体要求,落实省委、省政府的决策部署,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持以供给侧结构性改革为主线,创新预算管理方式,通过建机制、扩范围、抓重点、补短板,力争用3—5年时间基本建成与我省建设“示范区”“排头兵”“新高地”战略目标相适应,注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束的全方位、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,着力提高财政资源配置效率和使用效益,改变预算资金分配的固化格局,提高预算管理水平 and 政策实施效果,为经济社会发展提供有力保障。

(二)基本原则

1. 总体设计,统筹兼顾。按照深化财税体制改革和建立

现代财政制度的总体要求,统筹谋划我省全面实施预算绩效管理的路径和制度体系。坚持以人民为中心,把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为最根本的预算绩效目标,既聚焦解决当前最紧迫问题,又着眼健全长效机制;既关注预算资金的直接产出和效果,又关注宏观政策目标的实现程度;既关注新出台政策、项目的科学性和精准度,又兼顾延续政策、项目的必要性和有效性,使改革发展成果更多惠及全体人民,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

2. 全面推进,突出重点。预算绩效管理既要全面推进,将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程,构建事前事中事后绩效管理闭环系统,又要突出重点,坚持问题导向,聚焦提升覆盖面广、社会关注度高、持续时间长的重大政策、项目的实施效果。

3. 科学规范,公开透明。以提高财政资源配置效率和使用效益为核心,抓紧健全科学规范的管理制度,完善绩效目标、绩效监控、绩效评价、结果应用等管理流程,健全共性的绩效指标框架和分行业领域的绩效指标体系,推动预算绩效管理标准科学、程序规范、方法合理、结果可信。大力推进绩效信息公开透明,引导社会各界有序参与,自觉接受人大和社会各界监督。

4. 权责对等,约束有力。按照“花钱必问效、无效低效必问责”要求,建立责任约束制度,明确各方预算绩效管理职责,

清晰界定权责边界。健全激励约束机制,实现绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩。增强预算统筹能力,优化预算管理流程,调动各级各部门的积极性、主动性,切实把财政资金管理使用责任落到实处。

三、主要任务

(一)建立健全全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系

预算绩效管理体系是全面实施预算绩效管理的总纲。全面实施预算绩效管理就是要按照建立现代财政制度的要求,构建事前、事中、事后“三位一体”的全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

“全方位”就是要构建全方位预算绩效管理格局,将财政预算绩效管理实施对象从项目为主向政策、部门和单位整体支出拓展,从财政支出为主向政府财政运行拓展,形成政府预算、部门和单位预算、政策和项目预算等全方位预算绩效管理格局。一是政府收支预算全面纳入绩效管理,预算收入要实事求是、积极稳妥、讲求质量,必须与经济社会发展水平相适应,严格落实各项减税降费政策,严禁脱离实际制定增长目标,严禁虚收空转、收取过头税费,严禁超出限额举借政府债务;预算支出应当统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效、收支平衡,优先保障党中央、国务院及省委、省政府的决策部署和基本民生需求,不得设定过高民生标准和擅自扩大保障

范围,确保财政资源高效配置,增强财政可持续性。二是部门和单位预算收支全面纳入绩效管理,赋予部门和资金使用单位更多的管理自主权,围绕部门和单位职责、行业发展规划,以预算资金管理为主线,统筹考虑资产和业务活动,从运行成本、管理效率、履职效能、社会效益、可持续发展能力和服务对象满意度等方面,衡量部门和单位整体及核心业务实施效果,推动提高部门和单位整体绩效水平。三是政策和项目全面纳入绩效管理,建立长效机制,从数量、质量、时效、成本、效益等方面,综合衡量政策和项目预算资金使用效果;对实施期超过一年的重大政策和项目实行全周期跟踪问效,建立动态评价调整机制,政策到期、绩效低下的政策和项目要及时清理退出。

“全过程”就是要建立全过程预算绩效管理链条,将预算绩效管理贯穿到预算编制、执行、监督全过程。一是建立绩效评估机制。各部门各单位要对新出台重大政策、项目开展事前绩效评估;各级财政部门要加强新增重大政策和项目预算审核,必要时可以组织第三方机构独立开展绩效评估,审核和评估结果作为预算安排的重要参考依据。二是强化绩效目标管理。预算编制时,各级政府和各部门各单位要全面设置部门和单位整体绩效目标、政策及项目绩效目标;绩效目标不仅要包括产出、成本,还要包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和服务对象满意度等绩效指标,并合理匹配预算

资金。各级财政部门要将绩效目标设置作为预算安排的前置条件,加强绩效目标审核。三是做好绩效运行监控。预算执行中,各级政府和各部门各单位要对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”,发现问题及时纠正,确保绩效目标如期保质保量实现。各级财政部门要建立重大政策、项目绩效跟踪机制,对存在严重问题的政策、项目要暂缓或停止预算拨款,督促及时整改落实。各级财政部门要按照预算绩效管理要求,加强国库现金管理,降低资金运行成本。四是开展绩效评价和结果应用。预算完成后,通过自评和外部评价相结合的方式,对预算执行情况开展绩效评价。各部门各单位对预算执行情况以及政策、项目实施效果开展绩效自评,评价结果报送本级财政部门。各级财政部门要建立重大政策和项目预算绩效评价机制,逐步开展部门整体绩效评价,对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价,必要时可以引入第三方机构参与绩效评价。健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改责任制,加强绩效评价结果应用。

“全覆盖”就是要完善全覆盖预算绩效管理体系,将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算全部纳入绩效管理,加强四本预算之间的衔接。一是一般公共预算绩效管理,收入方面要重点关注收入结构、征收效率和优惠政策实施效果,支出方面要重点关注预算资金配置效率、使用效益,特别是重大政策和项目实施效果,其中转

移支付预算绩效管理要符合财政事权和支出责任划分规定，重点关注促进地区间财力协调和区域均衡发展。同时，要积极开展涉及一般公共预算等财政资金的政府投资基金、政府和社会资本合作（PPP）、政府采购、政府购买服务、政府债务项目绩效管理。二是政府性基金预算绩效管理，要重点关注基金政策设立延续依据、征收标准、使用效果等情况，以及对政府专项债务的支撑能力。三是国有资本经营预算绩效管理，要重点关注贯彻国家战略、收益上缴、支出结构、使用效果等情况。四是社会保险基金预算绩效管理，要重点关注各类社会保险基金收支政策效果、基金管理、精算平衡、地区结构、运行风险等情况。

（二）建立完善预算绩效目标管理机制

预算绩效目标是预算绩效管理的基础。所有纳入预算管理的资金都要设定绩效目标，并与预算资金同步申报、同步审核、同步批复下达。

1. 按照“谁申请资金，谁设定目标”原则，编实预算绩效目标。各部门各单位在编制预算时，要按照政府预算编制的要求和财政部门的安排部署，结合本地区国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划，科学、合理的测算资金需求，报送绩效目标。报送的绩效目标要与部门职能范围相一致，与预算资金额度相匹配，能够全面反映预算资金的预期产出和效果。

2. 按照“谁分配资金,谁审核目标”原则,加强绩效目标审核。各级财政部门要依据国家相关政策、财政支出方向和重点、部门职能及事业发展规划等对预算部门和单位提出的绩效目标进行审核,重点审核绩效目标与部门职能的相关性、绩效目标实现所采取措施的可行性、绩效指标设置的科学性、实现绩效目标所需资金的合理性等;对于新出台的重大政策、项目的绩效目标,必要时可组织专家或第三方机构进行论证。不按要求编制绩效目标或者绩效目标不合格且不进行修改完善的,不得安排预算。

3. 按照“谁批复资金,谁批复目标”原则,将绩效目标随同预算一同批复下达。财政预算经各级人民代表大会审查批准后,财政部门应在批复部门预算时同步批复绩效目标,批复的绩效目标应当清晰、量化,以便在预算执行中予以监控和预算完成后实施绩效评价。

(三) 建立完善预算绩效运行监控机制

预算绩效运行监控是全过程预算绩效管理的重要环节,所有纳入预算绩效管理的资金都要开展绩效运行监控。

1. 加强预算执行绩效监控。各预算单位要定期采集预算资金绩效运行信息并汇总分析,对绩效目标实现情况和资金支出进度进行跟踪管理和督促检查,及时发现绩效目标运行中存在的问题,分析原因,采取有效措施予以纠正,并将预算绩效运行监控情况上报主管部门和财政部门。财政部门要对

重点项目绩效目标实现程度进行监控,对预算执行中可能出现的问题进行预判预警,对偏离预期目标的,要督促预算部门及时整改落实,确保绩效目标的实现。

2. 加强绩效监控结果应用。各级财政部门 and 主管部门要将绩效监控结果作为预算执行和资金拨付的依据,对存在严重问题的项目暂缓或停止预算拨款;对预期无效或低效的项目,按程序提出调整或取消预算的意见。

3. 将绩效监控与内控制度建设相结合。各部门各单位要将绩效监控作为内控制度建设的一项重要内容,把内控管理的规范性和预算管理的效益性有机结合起来,相互促进,相得益彰。

(四) 建立完善预算绩效评价机制

预算绩效评价是预算绩效管理的重要手段。各级政府和部门要按照全面实施预算绩效管理要求,将绩效评价范围由项目支出评价逐步拓展到部门整体、政策和政府财政运行综合绩效等方面,将事后结果绩效评价逐步扩展到事前评估、事中监控等环节,并不断提高绩效评价质量。

1. 积极开展新出台重大政策、项目事前绩效评估。各部门各单位要结合预算评审、项目审批等,以绩效为导向,建立新出台重大政策、项目事前绩效评估论证制度,重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性、预算编制准确性等,投资主管部门要加强基建投资绩

效评估,评估结果作为申请预算的必备要件。

2. 注重预算绩效中期评价。各级财政部门 and 预算单位要围绕绩效目标运行情况 and 资金支付进度,对新出台的重大政策、项目开展事中评价,确保预算绩效目标的实现。

3. 强化预算完成结果评价。预算执行结束后,各部门各单位要以绩效目标为依据,对预算资金产出和结果的经济性、效率性和效益性进行绩效自我评价,如实反映财政支出政策和资金绩效情况,提出改进意见和建议。各级财政部门根据管理需要对重大政策、项目及部门和单位整体绩效进行评价,对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价,积极引入第三方机构参与绩效评价,不断提高绩效评价的质量和水平。

4. 健全预算绩效标准体系。各级财政部门要结合实际,建立健全定量和定性相结合的共性绩效指标框架;各行业主管部门要加快构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系,实现科学合理、细化量化、可比可测,动态调整、共建共享,为各部门填报预算绩效目标和开展绩效评价提供依据。绩效指标和标准体系要与基本公共服务标准、部门预算项目支出标准等衔接匹配,突出结果导向,重点考核实绩。要立足多维视角和多元数据,依托大数据分析技术,研究引入成本效益分析、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法、标杆管理法等方法,提高绩效评估评价结果的客观性和准确性。

(五) 建立完善预算绩效评价结果反馈应用机制

绩效评价结果应用是全过程预算绩效管理工作的落脚点,各级各部门要高度重视绩效评价结果的反馈和应用。

1. 将绩效评价结果及时反馈给主管部门或预算单位,要求其根据评价结果,制定绩效问题整改方案,抓好整改落实,按照要求报送整改情况。

2. 将绩效评价结果作为预算资金安排、政策调整、专项资金竞争性分配的重要依据;将部门和单位整体绩效与预算安排适当挂钩,将下级政府财政运行综合绩效与转移支付安排挂钩,对绩效好的政策和项目原则上优先保障,对绩效一般的政策和项目要督促改进,对交叉重复和碎片化的政策和项目予以调整,对低效无效资金一律削减或取消,对长期沉淀的资金一律收回并按照规定统筹用于亟需支持的领域。

3. 各级财政部门要逐步将重要绩效评价结果向同级人民政府报告,为政府决策提供参考。

(六) 建立完善预算绩效信息公开机制

绩效信息公开是确保预算绩效管理真实、客观、公平、公正的重要手段。各级各部门要按照预算信息公开要求,加大绩效管理信息公开力度,提高预算绩效管理的透明度。

1. 公开预算绩效目标。各级财政部门应根据工作推进情况,逐步将重要绩效目标随同预算报送人大审查,并同步向社会公开;各部门各单位应在公开部门和单位预算时公开绩效

目标。

2. 公开预算绩效评价结果。各预算部门和单位要按照预算信息公开要求,逐步将部门和单位预算绩效管理情况和绩效评价结果随同部门决算向社会公开。财政部门要将重大政策、项目绩效评价结果与决算草案同步报送同级人大,同步向社会公开,自觉接受人大和社会各界监督。

(七)建立完善预算绩效责任约束机制

落实预算绩效责任是全面实施预算绩效管理的重要保障。各级各部门要增强责任意识,将预算绩效管理责任落到实处。

1. 压实绩效管理主体责任。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,对重大项目责任人实行绩效终身责任追究制。

2. 实施绩效管理激励约束。各级财政部门要抓紧建立绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制,将本级部门整体绩效与部门预算安排挂钩,将下级政府财政运行综合绩效与转移支付分配挂钩。

3. 强化绩效管理监督问责。各级审计机关要依法对本级各部门和下级政府预算绩效管理情况开展审计监督,财政、审计等部门发现违纪违法问题线索,应当及时移送纪检监察机

关,对违纪违法行为追责问责。

四、保障措施

(一)加强组织领导

各级各部门要高度重视,坚持党对全面实施预算绩效管理工作的领导,充分发挥党组织的领导作用,增强把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。省财政厅要加强对全面实施预算绩效管理工作的组织协调。各级党委、政府和各部门要加强对本地区本部门全面实施预算绩效管理工作的组织领导,切实转变思想观念、牢固树立绩效意识,结合实际制定实施办法,加强预算绩效管理力量,充实预算绩效管理人员,督促指导有关政策措施落实,确保预算绩效管理延伸至基层单位和资金使用终端。努力构建财政部门牵头组织,主管部门和单位具体实施,人大、监察和审计参与监督的预算绩效管理工作推进机制,形成齐抓共管,多方联动的格局。

(二)加强制度建设

各级财政部门要加强预算绩效管理制度建设,围绕预算管理的主要内容和环节,完善涵盖绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用管理、绩效信息公开等各环节的管理流程,制定预算绩效管理制度和实施细则;建立专家咨询机制,引导和规范第三方机构参与预算绩效管理,严格执业质量监督管理。加快预算绩效管理信息化建设,打破“信息孤岛”和“数据烟囱”,促进各级政府和各部门各单位的业务、

财务、资产等信息互联互通。各部门各单位要积极推进专项资金项目预算标准化建设,加强绩效标准与基本公共服务标准、部门和单位预算项目支出标准的衔接;研究制定适合本部门特点的预算绩效管理制度,要把预算绩效管理理念和要求深度融入各项业务管理制度之中,贯穿预算资金管理全过程。

(三)加强工作考核

省政府要把全面实施预算绩效管理纳入对各市政府和省级各部门年度工作目标考核,市县政府也应将全面实施预算绩效管理纳入对各部门的年度工作目标考核。各级财政部门负责对本级部门和预算单位、下级财政部门预算绩效管理工作情况进行考核。建立考核结果通报制度,对工作成效显著的地区和部门给予表彰,对工作推进不力的进行约谈并责令限期整改。各级各部门要将财政预算绩效结果纳入干部政绩考核体系,作为领导干部选拔任用、公务员考核的重要参考,充分调动干部职工履职尽责和干事创业的积极性。

(四)加强宣传培训

各级各部门各单位要充分利用新闻媒体、网络平台,宣传绩效理念、培育绩效文化,增强绩效意识;介绍预算绩效管理工作的经验、好做法、好案例,促进互相交流、共同提高;引导社会各界了解和支持预算绩效管理,进一步营造全社会“讲绩效、重绩效、比绩效、用绩效”的良好环境和舆论氛围。各级财政部门和预算单位要加强预算绩效管理专业知识的培训,

提高工作人员的业务素质和工作水平；积极培育预算绩效管理中介机构队伍，支持、鼓励、规范会计师事务所、资产评估、绩效管理咨询、高校及科研机构、行业协会等第三方组织的发展，更好服务于预算绩效管理。

全面实施预算绩效管理是党中央、国务院作出的重大战略部署，是政府治理和预算管理的深刻变革。各级各部门要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，把思想认识和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，按照省委、省政府的安排和要求，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，提高政治站位，坚持“一个指引、两手硬”的思路要求和“以改革促全面工作水平提升”等部署，开拓进取，扎实工作，把全面实施预算绩效管理各项措施落到实处，促进山西经济社会持续稳定发展，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦做出应有贡献。