

№ 000014

中共山东省委文件

鲁发〔2019〕2号

中共山东省委 山东省人民政府 关于全面推进预算绩效管理的实施意见

(2019年1月29日)

为深入贯彻落实《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)精神,全面推进预算绩效管理,加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,着力提高财政资源配置效率和使用效益,现结合我省实际,提出如下实施意见。

一、准确把握全面实施预算绩效管理的总体要求

党的十九大以来,全省各级以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实党中央、国务院决策部

署，加快推进财税体制改革，持续完善预算管理制度，不断提升财政资金使用绩效，为全省经济社会发展提供了重要保障。但现行预算绩效管理中还存在着一些突出问题和薄弱环节，主要是：一些地方和部门单位绩效意识较为淡薄，重分配轻管理、重支出轻绩效等现象依然存在；绩效管理改革推进不均衡，个别部门行动迟缓，一些市县推进速度和质量明显滞后；绩效管理的广度和深度不足，没有覆盖所有财政资金，一些领域财政资金低效无效、闲置浪费的问题比较突出；绩效管理链条不够完善，事前绩效评估缺位，决策的精准性和科学性有待进一步提高；绩效激励约束作用不强，绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未真正建立。

为解决预算绩效管理中存在的突出问题，党中央、国务院从全局的高度作出全面实施预算绩效管理的重大决策部署。各级各部门各单位一定要提高政治站位，认真贯彻中央改革精神，把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，突出问题导向，以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口，加快建立现代财政制度，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。

各级各部门各单位要更加注重结果导向，强调成本效益，强化责任约束，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，为在全面建成小康社会进程中走在前列，在社会主义现代化建设新征程中走在前列，全面开创新时代现代化强省建设新局面提供有力保障。

二、实施全方位管理，实现预算绩效全覆盖

按照全面实施预算绩效管理的要求，将预算绩效管理实施对象从项目支出为主向政策、部门整体绩效拓展，从转移支付为主向政府财政运行综合绩效拓展，从一般公共预算为主向“全口径”预算拓展，并延伸至政府投资基金、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等方面，加快构建政府预算、部门单位预算、政策和项目预算全方位预算绩效管理格局，形成纵向贯穿各级政府，横向覆盖所有部门单位的预算绩效管理体系。

（一）将预算绩效管理范围拓展到“四本预算”。进一步加强一般公共预算绩效管理，并将管理范围拓展到政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。一般公共预算绩效管理重点关注收入结构、征收效率和优惠政策实施效果，预算资金和资产配置效率、使用效益，特别是重大政策和项目实施效果等。政府性基金预算绩效管理重点关注基金政策的征收标准、使用效果和对专项债务的支撑能力等。

国有资本经营预算绩效管理重点关注贯彻国家战略、收益上缴、支出结构、使用效果等。社会保险基金预算绩效管理重点关注政策效果、基金管理、精算平衡、地区结构、运行风险等。

(二) 实施政府预算绩效管理。将各级政府收支预算全面纳入绩效管理。各级政府要按照实事求是、积极稳妥的原则确定年度收入预算，提高收入质量，严禁脱离实际制定收入增长目标，既要严格落实各项减税降费政策，又要坚持应收尽收、依法征收，严禁虚收空转、收取过头税费，严禁超出限额举借政府债务。要牢固树立绩效理念，坚持统筹兼顾、突出重点、量力而行，紧紧围绕省委、省政府重大部署科学编制年度支出预算，集中财力办大事，不断提高保障和改善民生水平，同时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。建立地方财政运行综合绩效管理制度，适时开展省对市县财政运行综合绩效评价，引导市县围绕高质量发展，不断提高收入质量、优化支出结构，提高公共服务供给质量，提升财政运行综合绩效。各市也要制定对所辖县（市、区）财政运行综合评价办法，认真组织开展评价。

(三) 实施部门和单位预算绩效管理。将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管理自主权，积极推进部门和单位整体绩效管理，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、社会效应、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。从2019年起，采取先试点、再扩面的方式，选择部分省属事业单位和政府组成部门开展试点，逐步建立部门单位整体绩效报告制度，将整体绩效目标和自评结果向同级政府和人大报告，推动提高部门和单位整体绩效水平。

（四）完善政策和项目预算绩效管理。将政策和项目全面纳入绩效管理，以省委、省政府确立的重大政策和专项为重点，既关注项目资金的直接产出和效果，又关注宏观政策目标的实现程度。强化结果导向，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，及时跟踪评价政策、项目实施成效。建立政策和项目动态调整机制，及时清理退出到期政策、绩效低下政策和项目。

三、完善绩效管理链条，实行全过程预算绩效管理

把绩效理念和方法深度融入预算管理全过程，将绩效管理关口前移，构建事前、事中、事后“三位一体”预算绩效管理闭环系统，实现预算与绩效管理一体化运行。

（一）开展事前绩效评估。各部门各单位要按照预算编

审有关规定，结合预算评审、项目审批等，对新出台重大政策、项目开展事前绩效评估，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。未按要求开展绩效评估或者绩效评估结果为差的重大政策支出不得列入中期财政规划和年度预算，相关项目不得纳入项目库。各级财政部门要加强对新增重大政策和项目预算的审核，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）完善绩效目标管理。把科学设置绩效目标作为编制预算、实施绩效监控、开展绩效评价的重要依据。按照“谁申请资金，谁设置目标”原则，各地各部门各单位在编制预算时，要全面设置部门和单位整体绩效目标、政策和项目绩效目标。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，绩效目标设置作为项目入库和申请预算的前置条件。财政部门要严格审核绩效目标，重点审核绩效目标编报的规范性、完整性和与预算资金的匹配度，不符合相关要求的，不得进入下一步预算编审流程。预算经同级人大审查批准后，绩效目标与部门预算同步批复下达，不得随意调整。

（三）加强绩效运行监控。健全预算绩效运行监控机制，

各地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”，促进预算与绩效管理深度融合。各部门各单位要落实绩效监控主体责任，定期采集项目绩效信息，分析项目进展、资金使用、绩效目标完成等情况，对监控发现的问题及时整改纠正，促进绩效目标如期实现。各级财政部门要充分借助财政大数据应用，通过数据信息分析、信息系统预警、综合核查等方式，对重大政策和项目预算绩效运行情况进行重点监控，发现资金使用中存在的问题和绩效目标执行中的偏差，及时通报部门单位进行整改，对问题严重或整改不到位的暂缓或停止预算拨款。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）建立绩效自评机制。预算执行结束后，各部门各单位要对照设定的绩效目标，对政策、项目和部门整体绩效全面开展绩效自评，检验、评判各项绩效指标的完成情况，评价结果报本级财政部门。各部门各单位要在全面开展绩效自评的基础上，根据管理需要选择部分资金规模大、社会关注度高的政策和项目开展重点评价。评价结果作为本部门本单位预算资源配置、政策调整和管理改进的重要参考。财政部门对部门绩效自评结果实施抽查复核，对未按要求开展自评、自评和抽评结果差异较大以及抽评结果为差的项目予以通报。

（五）开展重点绩效评价和结果应用。财政部门要紧紧

围绕省委、省政府实施的新旧动能转换、乡村振兴战略、海洋强省建设等重大部署，牵头组织开展重大政策、项目绩效评价，对到期专项资金开展到期绩效评估，对部门单位整体绩效开展评价，必要时可以引入第三方机构参与绩效评价。强化评价结果应用，建立评价结果报告、反馈、公开和问题整改制度，以及与政策调整和预算安排挂钩机制。

四、加强基础支撑体系建设，提高绩效管理规范化水平

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。

（一）完善预算绩效标准体系。建立预算绩效指标和标准体系，各级财政部门要按照定量和定性相结合的原则，建立完善政策、项目以及部门整体共性绩效指标框架。积极推进部门预算绩效指标框架体系建设，各部门各单位要加快构建本行业、本领域核心绩效指标和标准体系，并建立动态调整机制。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。创新评估评价方法，立足多维视角和多元数据，依托大数据分析技术，运用成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法、标杆管理法等，提高绩效评估评价结果的客观性和准确性。

(二) 健全预算绩效管理制度。各级财政部门要围绕预算绩效管理的主要内容和环节，建立健全涵盖事前绩效评估、绩效目标、绩效监控、绩效评价、结果应用等各环节的管理制度和实施细则，分别制定针对部门单位和转移支付资金的绩效管理办法。各部门各单位要制订具体办法和操作规程，完善管理流程，逐步建立分级分类、实用高效、便于操作的业务规范。

(三) 加强预算绩效信息化建设。紧紧依托财政一体化信息管理平台，把全过程预算绩效管理深度融入预算管理各个环节，实现预算与绩效管理一体化。以绩效为主线，推进政府预算、部门预算以及重大专项相关业务、财务、资产等数据资源串联与整合，逐步构建覆盖全面、业务协同、上下贯通、开放共享的绩效大数据应用格局，发挥大数据在政策完善、决策优化、风险预警等方面的作用，提升财政精准治理能力和财政资金的综合使用效益。

(四) 引导和规范社会力量有序参与绩效管理。加强第三方机构培育，培养一支结构合理、专业胜任的高水平预算绩效管理第三方机构队伍。规范第三方机构参与预算绩效管理，加强执业质量全过程跟踪和监管，有效发挥第三方机构的独立性和专业性。建立专家咨询机制，组建涵盖不同领域、不同行业、不同专业的预算绩效管理专家学者智库，为全面推进预算绩效管理提供智力支持。

五、明确权责，强化预算绩效硬约束

坚持权责对等、约束有力，进一步明确各方预算绩效管理职责，清晰界定权责边界，增强预算绩效管理的约束力，切实做到花钱必问效、无效必问责。

(一) 明确预算绩效管理主体责任。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预算绩效负总责，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。

(二) 厘清预算绩效管理职责。进一步厘清财政与部门绩效管理的职责边界，财政部门负责本地预算绩效管理的总体规划、制度设计和组织推动，重点关注地方、部门整体绩效，突出抓好重大政策和项目绩效管理，减少对微观事项的介入。各部门负责制订本部门预算绩效管理制度办法，组织实施本部门及所属单位全过程预算绩效管理，并对本部门事前绩效评估、绩效目标、绩效运行监控、绩效自评等绩效结果的真实性负责。项目实施单位按要求做好预算绩效管理相关工作。

(三) 建立健全绩效激励约束机制。各级财政部门建立绩效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及预算绩效管理改革推进情况与转移支付分配挂钩，将分区域

项目绩效与专项资金分配挂钩。对绩效较好的政策、项目优先保障，对绩效一般的政策和项目要督促改进，对交叉重复、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，对长期沉淀资金一律收回并按照规定统筹使用。

（四）健全预算绩效信息公开机制。各级财政部门要推进绩效信息公开，重点支出项目绩效目标、绩效评价结果要与预决算草案同步报送同级人大，及时向社会公开，搭建社会公众参与绩效管理的途径和平台，主动接受人大和社会监督。各部门各单位要随部门单位预决算草案向同级人大报告重大政策和项目绩效目标、绩效自评情况和重点绩效评价结果，并按要求主动向社会公开。

六、强化监督考核，构建协同推进的工作保障机制

（一）加强组织领导。各地各部门各单位要加强对预算绩效管理工作的组织领导，牢固树立绩效意识，结合实际制定实施办法，统筹谋划推进措施，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全面贯彻落实，确保预算绩效管理延伸至基层单位和资金使用终端。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。

（二）加强考核推动。建立预算绩效结果与政府绩效和

干部政绩考核挂钩机制，将政府财政运行综合绩效作为政府绩效考核的重要内容，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，作为领导干部选拔任用、公务员考核的重要参考。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，对工作成效明显的地方和部门按规定予以通报表彰，对工作推进不力的进行约谈并责令限期整改。

(三) 加强监督问责。审计机关要依法对预算绩效管理情况开展审计监督，重点审计预算支出绩效、政策实施效果、绩效责任落实和部门绩效自评等内容，并将预算绩效管理情况纳入领导干部经济责任审计范围。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。

(此件公开发布)

抄送：中央办公厅。

中共山东省委办公厅

2019年1月29日印发

中共泰安市委办公室

2019年2月1日翻印

