

北京市全面实施财政预算绩效管理 工作规划（征求意见稿）

（2018-2020 年）

为深入贯彻落实党的十九大精神，加快建立现代财政制度，优化财政资源配置，提高财政科学化、精细化管理水平，促进法治、创新、廉洁、人民满意的服务型政府建设，根据《预算法》和《北京市人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》（京政发〔2015〕27号）的总体要求，结合我市预算绩效管理工作实际，制定本规划。

一、规划背景

（一）现状和问题。

北京市自 2002 年启动绩效评价试点工作以来，建立了贯穿预算管理全过程的绩效管理体系，并于 2010 年在国内首创了预算事前绩效评估管理模式，2015 年实现了全市市级部门预算绩效管理的全覆盖，2016 年实现全市预算绩效的闭环管理，2017 年实现重点支出项目绩效目标和部分绩效报告的对外公开。全市预算绩效管理在完善制度体系、深化目标管理、扩大评价范围、建设指标体系、夯实结果应用、加大监督力度、规范第三方参与等多个方面取得了一定成效和经验，并连续六年被财政部评为优秀省市，预算绩效管理工作走在了全国前列。

一是制度体系逐步完善。形成了包括事前评估、事中跟踪、事后评价、结果问责和工作考核在内的预算绩效管理制度和操作规范，明确了各个环节工作流程以及不同财政支出类型的指标体

系和评分标准，形成了整体构建、方向明确、现实可行的预算绩效管理格局。

二是工作模式不断创新。建立了财政评价与部门自评相结合，财政部门与第三方机构、专家、人大和政协参与相结合，市级部门与区级部门联动相结合、绩效管理与人大预算监督相结合、信息公开与社会监督相结合的工作模式。

三是结果导向持续深化。实行了预算绩效和政府绩效双问责，将绩效评价结果与预算安排和政府绩效双挂钩，对评价结果较差的，采取扣减预算控制数和政府绩效考核分数的管理方式强化结果应用，形成财政绩效管理的刚性约束。

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分，对政府绩效管理具有基础和支柱作用，是财政科学化、精细化管理的重要内容 and 结果要求。加强预算绩效管理的根本目的是提高财政资金使用效益，改进预算支出管理，优化财政资源配置，提高公共产品和服务的质量。我市预算绩效管理工作虽然取得了一些成绩，但仍存在一些亟待解决的问题：绩效管理在优化支出结构中的作用未能得到有效发挥。预算部门重资金分配轻绩效管理的意识没有得到全面扭转，按“效”管理的机制有待完善，绩效管理的覆盖面仍需扩大。市级部门之间和区财政之间的绩效管理水平和参差不齐。绩效评价结果应用的范围与质量、问责机制落实的方法与手段有待突破。指标体系建设滞后于经济和社会形势的发展，量化评价的科学性不够充分和评价标准不够完善。

（二）重要性和意义。

党的十九大报告明确提出“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”、“建设人民满意的服

务型政府”。习近平总书记在 2018 年中央经济工作会议上强调必须加快形成推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核，创建和完善制度环境，推动我国经济在实现高质量发展上不断取得新进展。结合新《预算法》把“讲求绩效”作为预算遵循的基本原则，并在预算编制、审查、执行以及决算等方面做出具体规定，北京市全面实施预算绩效管理工作对推进“四个全面”战略布局和“五位一体”的总体布局、落实新版北京城市总体规划和首都城市战略定位、加快京津冀协同发展、城市副中心建设等重大战略部署具有重要意义。

全面实施绩效管理是我市深入贯彻落实党的十九大精神，深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容；是改进我市各级政府和各部门预算管理方式，实施全面规范透明、标准科学、约束有力预算制度的迫切需要；是优化支出结构，提高财政资源配置和使用效益，提升公共服务质量和水平的必然要求；是在 2020 年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制的内在需求；是促进政府职能转变、提高部门责任意识，建设法治、创新、廉洁、人民满意的服务型政府的有效手段；是在预算管理全过程中引入绩效理念、制定绩效计划、实施绩效目标管理、开展绩效监控、进行绩效评价、进行绩效评价、推进绩效问责和公开、追求绩效改进，建立结果导向的预算管理模式和公共管理模式，推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。

二、指导思想、基本原则和总体目标

（一）指导思想。

以党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，围绕北京市城市定位和发展战略，发挥财政是国家治理

的基础和重要支柱作用，坚持以人民为中心的发展思想，树立“结果导向”的绩效观。将绩效理念、原则、方法深度融入预算和政策管理的全过程，注重成本效益分析，关注支出结果和政策目标实现程度，提高财政资金配置和使用效益，提高政府公信力和执行力，提高公共服务水平和人民的满意度、获得感。

（二）基本原则。

全面规范原则。实现绩效管理全面规范，将绩效管理范围覆盖各级预算部门和所有财政性资金，涵盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。进一步规范预算管理流程，以制度化、标准化、流程化、信息化促进绩效管理工作。

标准科学原则。协同推进预算标准体系、绩效管理标准体系和绩效指标体系建设，建立关键绩效指标、成本和质量标准体系，完善政府性债务、政府投资基金、政府与社会资本合作（PPP）、政府购买服务、国有资产、市对区转移支付、财政支出政策、项目和部门整体支出等领域的绩效管理。

约束有力原则。深化预算执行的刚性约束，实现绩效管理在完善政策、调整支出结构、科学安排预算资金的基础作用。加大绩效目标、指标和绩效问责的约束力度，体现财政支出的经济性、效率性、效益性和公平性。

公开透明原则。充分发挥信息公开对预算管理的监督作用，拓展绩效结果信息公开的内容和范围，完善预算决算公开情况检查，主动接受人大、审计和社会监督，全面提高预算透明度。

（三）总体目标。

推进全面实施绩效管理，形成党委领导、政府负责、财政牵

头、部门配合、社会广泛参与的绩效管理格局。实现预算执行和政策实施的融合，资金使用和部门履职的融合，绩效目标与人民满意的融合，结果导向与管理创新的融合；实行资金使用绩效与预算管理、政府绩效相结合的问责机制；逐步推进我市形成“广覆盖、多层次、多主体、全过程”的绩效预算管理模式和公共管理模式，使绩效管理成为提高公共服务质量和政府治理现代化的有力支撑。推动我市到 2020 年，基本建成全面实施财政预算绩效管理体系。

规划完成目标情况表

目标性质	目标内容	2018 年	2019 年	2020 年
预期性指标	建立全面实施绩效管理体系覆盖率	10%	50%	100%
	建立全面实施绩效管理体系的区县覆盖率	10%	50%	100%
	新出台涵盖绩效管理要求的制度办法覆盖率	10%	50%	100%
约束性指标	财政支出政策绩效评价覆盖率	10%	50%	100%
	绩效目标审核（含事前评估）覆盖率	10%	50%	100%
	部门整体支出绩效评价覆盖率	10%	50%	100%
	绩效信息管理平台建设（进度）	建立	试运行	完成
	绩效指标库建设（进度）	试点	初步建立	基本形成
	开展战略性财政资金绩效分析（进度）	研究	确定	试点实施

三、主要工作内容

（一）深化管理体系建设。

一是加强顶层设计。推动以各级政府名义出台全面实施预算绩效管理的指导意见，明确预算绩效管理的发展方向、基本目标、

工作程序、工作任务和主要内容，指导建立预算绩效管理的制度体系框架。

财政部门制定预算绩效管理规划和规章制度，组织、指导本级预算部门和下级财政部门的预算绩效管理工作实施。

预算部门按照事业发展规划，制定本部门绩效计划和规章制度，具体实施本部门及下属单位的预算绩效管理工作，扎实做好预算绩效管理基础工作。

二是加强规章制度建设。完善绩效目标、绩效跟踪、绩效评价、结果应用各环节的管理制度；健全社会第三方服务机构、专家、数据库和信息系统等管理办法；完善资产配置标准、部门项目支出标准和事业成本等体系建设。

三是加强业务规程建设。依据相关法律、法规及管理办法，建立健全绩效管理工作流程和操作细则，明确各相关机构和人员在预算绩效管理工作中的职责，规范操作程序和质量控制要求，健全协调机制，形成分级分类、适用高效、便于操作的实施细则及业务规范。

四是加强监督审查制度。积极推进人大、政协和审计等部门的监督，深化各方参与预算绩效管理的协同联动机制。

（二）发挥绩效基础作用。

一是深化事前评估管理机制。关注重大支出政策和重点预算项目事前评估结果，推动事前绩效评估关口前移，完善新增事项的立项评估决策机制，推动事前绩效评估关口前移，推动事前评估从预算编报期前移到项目申报阶段，实现评估结果成为预算安排和部门决策的重要依据。

二是强化竞争性分配机制。发挥预期绩效在资金分配环节中

的基础性作用，逐步建立按目标配置财政资源的管理机制。

三是完善按效付费机制。在政府与社会资本合作等项目中，完善落实按效付费的管理机制。

四是建立绩效约束机制。在新出台的经济、社会发展政策、制度和管理办法中，设置绩效管理方面的内容。

（三）加强绩效目标管理。

各级财政和预算部门要扩大目标管理范围，逐步推进目标管理的全面覆盖。

一是预算部门申请预算时，按“谁申请资金，谁设定目标”原则申报绩效目标，将绩效目标填报作为预算申报的第一要素，绩效目标应指向明确、细化量化、合理可行、相应匹配。

二是财政部门审核绩效目标时，按“谁分配资金，谁审核目标”原则审核绩效目标，优化预算申报系统，加大关键绩效指标的管理力度，实现绩效目标成为预算安排的前提和主要依据。

三是财政部门批复绩效目标时，按“谁批复预算，谁批复目标”原则批复绩效目标，绩效目标随部门预算一并批复，绩效目标原则上不予调整。。

（四）加大绩效跟踪力度。

各级财政和预算部门要对绩效信息适时进行跟踪监控，关注绩效目标的实现情况，逐步推进绩效跟踪与部门内控、监督检查相结合；对绩效运行状态与原定绩效目标发生偏离时，及时采取措施予以纠正；情况严重的，暂缓或停止该项目的执行。

（五）完善绩效评价体系。

一是深化绩效评价提质扩围。扩大绩效评估、评价的项目数量和资金规模，促进绩效管理覆盖所有财政性资金。财政部门主

要以重点民生项目和财政支出政策、部门整体支出绩效评价为抓手，对本级预算部门和下级财政部门的支出绩效开展评价或再评价。探索开展跨部门、跨行业、跨层级的战略性财政资金绩效管理；逐步推进行政事业单位国有资产管理绩效评价工作，探索建立国有资产绩效管理的指标体系及评价方法。预算部门主要以部门履职和项目支出为重点开展部门绩效管理，组织实施本部门支出绩效评价工作，对下属单位支出进行评价或再评价，监督和管理单位履行绩效管理责任，推动实现绩效管理常态化。

二是优化评价方式方法。完善部门自评与财政评价相结合、定量评价与定性评价相结合的多种绩效评价方式，提高绩效评价结果的权威性、公正性。合理运用比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法等评价方法，完善投入产出分析法和成本效益分析法，提高财政支出绩效评价的科学性。

三是加大指标体系建设。加快对绩效指标的研究设计，构建分行业、分类型的绩效评价指标体系，实现评价指标的细化、量化以及可考核的要求；逐步建立绩效指标库、事业成本和项目支出的标准体系，健全服务对象满意度评价的方式、方法，实现绩效评价指标体系的共建共享。

四是完善部门整体支出绩效评价制度。健全预算测算方法、系统和制度，围绕投入成本、社会效益等关键指标，对市级部门预算进行全面评价，形成成本曲线，衡量评价各项预算的必要性和使用效率，坚决砍掉低效、无效项目，确保政府财政资金全部经过科学统筹，切实发挥应用效益。

五是研究垄断性公共服务事项绩效评价制度。通过建立绩效管理平台和科学的绩效评价办法，在确保公平的前提下，对使用

财政补贴的公益服务事项情况进行评价，根据评估结果确定财政投入力度及支持政策，引导各类服务主体提高服务水平，提升资金使用效益，实现优胜劣汰。

（六）落实结果应用问责。

以促进预算管理、推进绩效信息公开、实施结果奖惩为突破口，体现权责对等，放权与问责相结合，实现绩效评价结果的有效应用。

一是促进预算管理。深化绩效评估、评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制，打破支出固化。事前绩效评估结果“不予支持”的被评对象不得进入预算申报流程，绩效评价结果为“一般”以下，扣减部门下年度部门项目预算控制数。

二是推进绩效信息公开。拓展绩效结果公开的内容和范围，完善绩效信息公开机制。完善向人大报告制度，扩大绩效目标、绩效报告、评价结果等绩效信息向社会公开的范围，回应社会关切，接受社会监督。

三是实施结果奖惩机制。将预算绩效管理和政府绩效管理有机衔接，财政部门实施预算管理综合考核，各级政府要将考核结果纳入政府绩效考评体系，作为评价地区和部门工作的重要依据，作为领导班子和领导干部综合考评的重要内容。对预算绩效管理工作表现突出的各区和部门予以表扬激励，对预算绩效管理工作较差的各区和部门，予以通报督促，启动负责人约谈问责机制。研究将预算绩效管理工作考核结果纳入地区和部门工作目标考核范畴，完善绩效问责机制。

（七）完善绩效管理支撑。

完善专家学者库、第三方服务机构库和预算绩效管理信息系

统，推进绩效信息的资源共享。

一是健全专家学者库。通过发布公告、申请邀请、审核审查等程序和方式，建立涵盖不同领域、不同行业、不同专业的预算绩效管理专家学者库，实行科学分类、动态管理、优胜劣汰、分建共享。

二是健全第三方服务机构库。建立符合预算绩效管理需要的社会第三方服务机构库，加强对包括会计师事务所、资产评估、行业咨询等机构在内的社会中介力量的引导和培训，强化管理和规范。

三是健全信息系统建设。加快预算绩效管理信息系统的研发，利用现代信息技术手段，建立预算绩效管理信息数据交换平台，强化对现有预算绩效管理数据的整合，逐步实现预算绩效信息资源的共享，增强绩效信息的利用、分析能力，提升绩效信息的质量。

四、保障措施

（一）加强组织领导。

加强全面实施绩效管理的规划、领导、组织、管理。形成党委领导、政府负责、财政牵头、部门配合、社会广泛参与的预算绩效管理组织保障体系。各级政府要高度重视，推进全面实施绩效管理工作。预算部门要充分认识到本部门实施绩效管理的作用，统筹安排内部力量，理顺工作机制，明确具体责任部门，制定具体措施，形成工作合力，切实做好本部门预算绩效管理工作。各级财政部门要切实加强对预算绩效管理工作的牵头管理，发挥组织协调、示范引导和监督管理职责，推动全面实施预算绩效管理工作。

（二）加强制度保障。

各级政府、各个部门要注重制度保障体系建设，制定全面实施绩效管理的制度及相关配套措施。深化全面实施绩效管理责任人制度，将全面实施绩效管理工作纳入部门工作考核和政府绩效考核指标。

（三）加强人员保障。

建立健全预算绩效管理的组织机构，加强领导，明确职责分工，组织专门力量，充实人员，为绩效管理工作的开展提供人才保障。

（四）加强宣传培训。

建立宣传学习培训制度，充分利用各类新闻媒体、政府网络平台等，积极宣传全面实施绩效管理的理念、知识和技能，培育绩效管理文化，扩大全面实施绩效管理的社会影响，为推进全面实施绩效管理创造良好的思想基础和舆论环境；加大全面实施绩效管理的研究力度和培训力度。