

立足县域实践 探索预算绩效管理路径

# 威海市文登区财政局创新实施“135”预算绩效管理新模式

□杨辉

## 科学规划一幅路线图 着力破解推进瓶颈问题

预算绩效管理作为一种新工作方式，在实施中，不可避免遇到各种制约因素，严重影响了改革工作的顺利推进。为此，威海市文登区财政局从不同角度破解瓶颈，大大加快了改革进程、提高了推进效果。

**(一)从思想上解决“为什么干”的问题。**先后印发2个顶层指导性文件，制定6个制度规范性文件，明确了预算绩效管理的总体目标、指导思想、发展方向等，特别是对全过程预算绩效管理中各环节、各方权责进行了明确细化，形成一整套规范化、标准化的制度体系。同时，从区级层面和局内层面，多次召开专题会议或下发文件，传达上级关于全面开展预算绩效管理的实施意见和具体要求，并连续两年将绩效管理工作纳入对区直部门和业务科室的年度考核，共同促成了压力传导机制。

**(二)从行动上解决“怎么样干”的问题。**先后从预算部门和财政部门两个角度出发，分别印发了年度工作要点和“扩围提效”工作方案等通知要求，对预算绩效管理工作进行全面全程贯通规划，同时将阶段性目标任务进行梳理细化，明确完成时限，确保各司其职、各尽其责。

**(三)从结果上解决“怎么样用”的问题。**通过明确财政部门与预算单位之间绩效管理反馈程序和权限，对预算单位绩效管理工作给予硬性约束，加大了全区预算绩效管理工作的实施力度。对未做事前绩效评估或绩效评估结果为差的政策项目、未进行绩效跟踪或逾期无法实施的政策项目以及绩效评价结果在优良等次以下的政策项目，及时予以调整、清退。对政策项目的实施情况开展全面监控，就发现的预算执行率偏低或绩效目标偏离等问题，以“整改建议书”的方式送达各预算单位，要求限期说明或整改落实。探索建立绩效评价结果向区人大报告机制，将部分社会关注度高、影响力大的重点项目支出的绩效目标、绩效评价结果报送区人大，形成结果倒逼机制。

《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)提出，“力争用3—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”。近年来，威海市文登区财政局在区委、区政府的大力支持下和上级业务主管部门的指导下，勇挑

重担深耕不辍，潜心探索谱写新篇，创新实施“135”预算绩效管理新模式：科学规划一幅路线图，精心打造三组特色工作模式，突出抓好五个着力点，真正将全面预算绩效管理作为优化财政资源配置、提升公共服务质量的重要举措。

## 精心打造三组特色模式 全力提升绩效管理成效

全面实施预算绩效管理工作不可能一蹴而就，需要一个过程。在这一过程中，威海市文登区财政局摸索出三组“1+1”特色工作模式，显著提升了预算绩效管理成效。

**(一)“要你做+教你做”模式，让绩效的推进更顺畅。**具体做法：一方面沿用常规推进思路，采取适时举办专题培训班、编发工作流程模板等方式，结合对特定行业或领域开展小范围培训，从面上逐步普及并传授预算绩效管理的相关理论知识和业务操作技能。另一方面创新推进思路，采取“点对点”或“手把手”方式，借助预算单位询问的时机，认真讲解相关工作实务，特别是针对难度系数较大且任务急的工作事项，采取“即时延后”方式，如当日布置工作，则下班后延迟两小时或周六加班半天时间，安排专人对预算单位提供释疑答复服务，确保相关工作得到高效推进。

**(二)“事后评价+事前评估”模式，让绩效的效益更突出。**在要求预算单位“讲绩效、用绩效”的同时，更加注重提升自身的绩效意识。为此，威海市文登区财政局探索出一条切实可行的“绩效进阶”之路。今年年初，针对预算单位正在出台新的“双包双促”政策，研究确定了“事后评价+事前评估”模式，即对上年度该项政策实施情况逐一开展评价，分别提出延续、调整、取消三类建议，重点对标即将出台的相应政策，一并开展事前评估，实现评价结果即时应用于事前评估的高效模式，既避免了工作重复，又提升了工作的绩效水平。

**(三)“主动监管+共同提升”模式，让绩效的发展更高远。**任何一项新工作的推进，都离不开监管和共识。作为预算绩效管理的监管部门，威海市文登区财政局深刻认识到监管是手

段，提升才是目的。为此，该局针对不同监管对象，采取以主动监管为抓手、双向提升为目标，稳步推进预算绩效管理工作。一方面针对预算单位，通过主动走访调查和被动释疑答复两种方式，及时宣讲绩效管理的相关理念知识，帮助预算单位认识到财政部门开展预算绩效管理是深化预算管理、优化政府资源配置和提升公共服务质量的形势需要。同时，通过共同参与实地调查，与利益相关方开展现场座谈，利用政策比对、事例剖析、数据分析等方式，与预算单位一起提升项目管理水平，实现资金使用效益的最大化。另一方面针对第三方机构，探索将单方主导行为变为双方共进行为，以双方共同提升为目标，将主动监管融入具体工作中，通过采取集中研讨、一事一议等方式，开诚布公地跟第三方平等沟通，就评价思路的确定、评价指标体系的设置和评价侧重点的选取等方面开展深入研究，帮助第三方机构提升自身理论水平和业务能力，实现双方理论认识和实践经验的共同提升。

## 突出抓好五个着力点 全面推动预算绩效管理向纵深发展

在现实工作中，选准抓牢工作着力点，不仅可以避免无处着手的问题，也可以有效提升推进效率效果。为此，威海市文登区财政局从绩效管理对象、绩效管理过程等5个方面入手，全面推动预算绩效管理向纵深发展。

**(一)从绩效管理对象入手。**(1)将政策和项目绩效管理作为突破口优先推进，积极从产出、效益、满意度等方面，综合衡量政策和项目预算资金使用效果，加快实现常态化、规范化预算绩效管理。目前，在常规项目和政策绩效管理方面，已形成“一表通观”“分段展示”“逐项评价”“总括报告”等多种特色模式。同时，积极探索特定领域新理念的新突破，如抓住“预算执行进度”和“绩效目标实

现程度”这两大跟踪问效主线，体现分阶段跟踪轨迹，突出反映项目支出资金绩效和财政部门管理绩效，实现全周期绩效管理思路的实战化。对于全成本预算绩效管理，更是先人一步，选取公交运行补贴项目开展成本效益分析，形成“标靶划线，反推所需；横向扩展，据实测算；核定标准，编制预算”的工作思路，使得各项工作有序推进。(2)继续扩大部门整体预算绩效管理范围。2021年度将部门整体绩效管理范围扩展到所有区直部门，探索从运行成本、管理效率、履职效能、社会效益和服务对象满意度等方面入手，综合衡量部门和单位整体及核心业务实施效果，形成“两头锁定，中间自主；多部门联动，多角度评价；利用预算约束，强化结果应用”的部门整体绩效管理评价模式，进一步提升了部门整体绩效管理水平和。

**(二)从绩效目标设置入手。**科学设置绩效目标是开展绩效评估、实施绩效监控、完成绩效评价的重要依据。为此，财政部门牵头，预算部门参与，借助第三方技术支持体系，共同完善政策项目绩效目标指标库，进一步夯实绩效目标管理基础。同时，积极探索编制部门整体绩效目标，引入第三方机构指导预算部门依据各部门职责任务，结合部门中期财政规划和年度工作计划，合理确定部门整体绩效目标，并设置绩效指标和标准。目前，已形成26个部门的整体绩效目标指标标准体系。

**(三)从绩效管理过程入手。**(1)将事前绩效评估作为项目入库和申请预算的必备条件，要求2021年度拟新设专项资金政策、新增支出项目全部开展事前绩效评估，形成事前绩效评估报告制度，方便财政部门科学精准编制预算。仅2021年度事前评估环节，将全面审核与重点评估有效结合，就评估审核政策项目金额38.19亿元，审减金额11.61亿元，审减率30.40%。(2)将绩效目标实现程度和预算执行进度纳入事中运行监控范围，要求各预算部门(单位)对年初人大批复的预算项目和年中追加的项目全部开展绩

效跟踪，并于当年度9月底完成《绩效跟踪分析表》，方便财政部门及时发现问題，有针对性制定整改措施，形成预算动态调整机制。通过对2020年预算项目进行绩效运行监控，共发现184个项目预算执行率偏低，46个项目绩效目标偏离，均纳入预算调整范畴。(3)建立单位自评和财政重点评价机制，要求预算执行结束后，各部门(单位)对照设定的绩效目标，对政策、项目和部门整体绩效开展全面自评，形成《项目支出绩效自评表》，并将评价结果报财政部门。财政部门对部分自评结果进行抽查审核，对发现的问题督促整改，及时调整或清理退出阶段性目标任务已完成或绩效低下的政策和项目。同时，财政部门针对由第三方机构参与的重点绩效评价工作，摸索出一套“5+1”工作模式，从文件约定、方案预审、全程介入、力推答辩、综合验收5个方面，强化结果应用这一核心目标，形成全过程质量管控制度。

**(四)从绩效信息化建设入手。**(1)结合财政核心业务一体化平台建设，有计划地将全过程预算绩效管理实质性嵌入一体化系统中，提高工作效率，硬化绩效管理要求。利用一体化平台，搭建项目政策库，发挥项目库在预算管理中的约束和支撑作用，有效强化了制度约束，实现“无绩效，不预算”的工作机制。(2)按照“多出选择题、少出问答题、留有填空题”的建设思路，利用上级部门绩效管理的成熟经验和现有信息化平台，进一步优化完善绩效目标指标库和标准体系，帮助预算部门尽快适应改革要求，尽快进入工作角色，逐步提高绩效目标、绩效跟踪和绩效评价质量，发挥绩效管理工作的最大使用效益。

**(五)从绩效宣传培训入手。**(1)认真总结预算绩效管理典型经验和取得的明显成效，及时向上级党委政府和上级业务部门报送，并通过各类媒体加大宣传力度，营造“讲绩效、重绩效、比绩效、用绩效”的良好氛围。先后发表各类经验总结性稿件近30篇，调研文章5篇。(2)主动跟区委组织部沟通，将预算绩效管理纳入区级层面培训，并作为区级领导和区直部门有关负责人的一项重要培训内容，进一步促成思想认同感，助推绩效管理工作高质量发展。(3)针对实践中发现问题，适时组织6次操作层面的业务培训，帮助预算部门从业人员更加熟练地完成事前绩效评估、绩效目标设置、绩效运行监控和绩效自评等工作。

“讲文明树新风”公益广告

老老实实做人  
踏踏实实干事  
清清白白为官