衡阳市财政局2023年度预算绩效管理

工作开展情况

在市委、市政府的坚强领导下，在市人大、市政协强力监督指导下，我市预算绩效管理工作实现了大幅提升，在省财政厅对市县绩效管理工作考核中，首次被评定为优秀。2023年，市财政局围绕“三个转变”“六个要管”的工作思路，紧扣“绩效管理提升年”行动目标任务，全力构建以绩效目标为基础、绩效监控为主线、绩效评价为手段、绩效结果为导向的全过程预算绩效管理体系，在深化财税体制改革、建立现代财政制度，提高财政资源配置效率和使用效益等方面积极探索，经过全市各级各部门的共同努力，预算单位预算绩效管理意识逐步提高，全面实施预算绩效管理的基础进一步夯实，预算绩效管理工作取得明显成效。

**一、主要工作成效及做法**

**（一）立足高起点，建立“全方位”预算绩效管理格局**

把预算绩效管理放在建立现代财政制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的大局中来谋划，研究制定层级配套、功能协调、覆盖到位的预算绩效管理制度框架。2021年，市委办、市政府办联合印发了《衡阳市预算绩效管理实施办法》（衡政发〔2021〕13号），这是我市预算绩效管理的根本遵循和纲领性文件，文件明确了发展目标、具体要求、责任分工等，对预算绩效管理工作的系统谋划、整体推进和督导落实具有重要的指导意义。推动成立由常务副市长担任组长的衡阳市预算绩效管理工作领导小组，形成党委领导、政府统筹、财政牵头、部门实施、协调配合的领导工作机制，全面指导推进我市预算绩效管理工作。明确各级政府及各部门各单位是预算绩效管理的责任主体，进一步压实预算绩效管理责任，推动部门（单位）理顺工作机制，形成工作合力。在参考省绩效管理制度的基础上，积极构建完善科学有效、务实管用的绩效管理制度体系，先后出台涵盖事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价、绩效结果应用等环节的制度办法，为各个环节的预算绩效管理工作开展提供可操作的指导性意见，确保有章可循、有规可依。同时，根据绩效评价反映出的问题，市财政进一步健全以绩效为核心的资金管理制度，落实财政专项资金管理办法“1+N”制度，出台残疾人就业保障金、教育费附加资金、农业产业发展、水利发展、市产业投资基金等管理制度、办法和细则；修订完善安全隐患治理与引导奖励资金等专项资金管理办法，把绩效管理的理念融入资金的使用和管理中，进一步约束和规范资金分配和使用，提高公平性、科学性和规范性。

**（二）聚焦高质量，打造“全过程”预算绩效管理链条**

对照全面实施预算绩效管理改革新要求新任务，紧抓绩效管理关键环节，稳步推进事前申报绩效目标、事中实施绩效监控、事后组织绩效自评等工作。**一是绩效目标坚持严标准。**绩效目标申报是实现绩效管理关口前移的重要手段，按照“谁申请资金，谁设置目标”原则，各预算部门在编制年度预算时，同步编制所有项目（政策）和部门整体绩效目标，做到项目预算和绩效目标同步审核、同步批复、同步公开。流程上，将绩效目标编制作为预算编制前置条件，由主管部门对下属机构绩效目标先审，财政业务主管科室进行初审，绩效管理科负责终审；质量上，重点对绩效目标的内容相关性、指标科学性、规范完整性、绩效合理性和预算匹配性等进行审核，确保绩效目标科学合理、细化量化。对绩效目标设定走形式、指标设置不完整、未量化、成本指标未细化的，一律退回重新申报。绩效目标审核结果及时反馈给各部门（单位）和归口管理科室，作为预算执行的重要依据。全市所有市直单位（含差额单位）2023年部门整体支出和项目支出绩效目标申报率达100%，累计审核特定类项目962个，绩效目标2317条，提出修改建议279条。**二是运行监控实现全覆盖。**2023年7月份，印发了《衡阳市财政局关于开展2023年财政支出绩效监控工作的通知》（衡财绩〔2023〕340号），监控范围扩大到所有市直部门整体支出和专项资金，并首次将绩效监控责任压实到主管部门，由主管部门对其下属机构部门整体支出和专项资金进行监控并将监控情况反馈至财政部门。在此基础上，选取部分绩效水平不高、管理薄弱的项目、政策开展重点监控，对监控过程中发现的问题及时反馈至财政归口科室，督促绩效主体责任单位落实整改，未能如期实现年初绩效目标的预算单位作出情况说明，确保年度绩效目标如期实现。**三是评价管理开创新模式。**年初，印发开展年度自评工作的通知，要求市直部门和预算单位所有项目支出和部门整体支出开展绩效自评，全市289家预算单位整体绩效自评资料实现全申报，经复评，优良率达87 %（其中优秀89个，良好163个）。在全覆盖开展绩效自评的基础上，按照提质增效的原则，市财政筛选覆盖面广、社会关注度高的31个项目开展财政重点绩效评价，包括部门整体支出、政府专项债券、市级专项资金、政府采购、产业基金等项目。其中市政府系统智能办公一体化平台项目、市园林绿化服务中心财政保障方式评估项目为成本绩效评价项目，在全省属首创。在评价过程中，紧盯事前“筛选”，事中“监督”，事后“问效”三个“关口”，推动预算绩效评价提质增效。**四是结果运用体现强约束。**充分利用绩效评价工作成果，按照《衡阳市市级预算支出绩效评价结果应用管理办法》，主动延伸监管链条，增强预算绩效评价结果刚性约束。对于评价反映出的问题，及时与主管部门联动对接，深入分析绩效评价过程中发现的问题和原因，可立行立改的，要求立即整改、举一反三；不能立即整改的，明确提出整改期限和要求，持续跟踪整改工作进展。加强整改结果的审核力度，指导相关单位在资金使用和项目实施过程中，严格落实绩效工作要求，确保整改工作不流于形式。优化多层次宽领域广覆盖的结果应用机制，评价结果同项目预算增减、政策优化调整、部门预算规模挂钩，形成反馈绩效、应用绩效、提升绩效的良性循环，构建“花钱必问效、无效必问责、违规必严惩”的长效机制。

**（三）坚持高标准，拓展“全覆盖”预算绩效管理体系**

针对当前全面实施预算绩效管理“大环境如火如荼、小气候尚在形成”的实际和县（市）区绩效管理现状，结合全省财政“绩效管理提升年”行动部署，加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。**一是科室协同推进。**按照“六个要管”的工作思路，结合局机关开展的“绩效提升年”“基础建设年”活动，制定《推进预算绩效管理提质增效重点任务分工方案》，将年度绩效管理各环节工作任务细化成清单逐项分解到各科室，并将工作开展落实情况纳入年度绩效考核评比，推动预算管理和绩效管理的权责融为一体，提升预算绩效管理层级和管理质量形成协同效应。定期组织评估，启动问责机制，推动结果应用，将绩效管理的理念和方法融入到每一个岗位和管理环节，营造全员抓绩效的理念，有效解决绩效管理与预算管理“两张皮”的问题。**二是部门联动推进。**联合市绩效办将预算绩效管理纳入市直机关绩效考评范围，并根据每年工作重点调整优化考核细则；强化公众监督，推动绩效目标、绩效监控情况、绩效自评和财政评价结果公开，以强有力监督推动部门主动做好工作。与市审计局联合印发协同推进全面预算绩效管理实施方案，实行计划共商、信息共享、成果共用、整改共促。在同级审计过程中，市财政局与市审计局会商绩效管理审计的重点内容和重点单位，并在绩效目标管理、绩效运行监控、绩效自评审计等方面提供政策和信息支持，进一步增强了部门单位的绩效管理意识和能力。**二是县市有序推进。**组织12个县市区开展工作交流，分享好经验、好思路、好措施，互相学习，取长补短，并逐一签订工作目标承诺书。对照省预算绩效管理工作考核要求及指标体系，将县（市）区预算绩效管理工作纳入绩效目标考核范围，分时段对县区财政部门绩效管理工作进行量化考核，根据考核结果进行排名站队，并在全市财政系统通报。利用倒逼激励方式，促使各县区财政部门不断总结经验，寻找差距、强化弱项、补充短板，提升县区绩效管理工作质量和水平。

**（四）围绕高水平，开创全面实施预算绩效管理新路径**

以问题为导向，找准关键，突出重点，确保绩效管理工作既要实干、又要干实。**一是开展多层次培训。**今年以来，以“树立绩效理念，推动财政可持续发展”为目标，下大力气做好培训工作。年初，结合局机关组织开展的全市财会人员综合业务培训、干部职工综合业务培训，邀请专家开展绩效管理业务知识系统性培训。6月份，在常宁召开全市绩效管理工作座谈会，邀请省财政厅绩效处领导与会进行专题授课，各县市区绩效分管领导及绩效股室同志参加。9月份，组织开展预算管理一体化系统绩效管理板块上线培训，全市各市直预算单位财务人员、各县市区财务部门相关业务骨干参加。通过在市级预算部门、各县（市、区）财政组织多层次的培训宣传，全年受训人次达1500人次以上，取得良好效果。**二是推进指标体系建设。**预算绩效指标标准体系是进行预算绩效管理的重要基础和核心载体，是全面实施预算绩效管理的关键环节。结合大调研活动，市财政联合市医疗卫生系统，与高校研究团队合作，对全市12家公立医院开展《公立医院整体支出绩效评价的实践与探索》课题大调研，以公立医院指标体系建设为切入口，研究建立“全方位、全过程、全覆盖”的市公立医院整体支出绩效评价体系，通过以点带面探索建立分行业、分部门、分项目的绩效评价指标体系。在此基础上，市财政拟定了预算绩效指标库建设工作方案，计划分三年时间完成全市绩效指标体系建设工作，进一步提升绩效管理标准化、规范化水平。**三是加快信息化建设。**为将全过程预算绩效管理融入预算编制、预算执行和监督管理各个环节，今年，市财政以预算绩效管理系统上线为契机，推动预算与绩效管理深度融合。按照省财政厅的工作部署，市财政结合本地实际情况制定详细工作方案，提前开展业务、技术等方面的准备工作，在省厅大力支持和指导下，完成全市预算单位基础信息库搭建，成功实现预算绩效管理系统上线。各县市区也加快工作对接，县市区基本完成了系统上线工作。系统上线打通了预算绩效管理系统与预算管理一体化系统数据共享渠道，将事前绩效评估、绩效目标编审、绩效运行监控、部门绩效自评、绩效管理工作考核等环节全部移到线上操作，实现绩效目标完成度与预算执行进度匹配预警机制，可以实时监控和动态调整预算资金，实现绩效管理智能化，优化财政资金管理流程。**四是做好宣传发动。**为营造良好的舆论氛围，我们强化预算绩效管理工作推广宣传，及时总结全市各级各预算部门预算绩效管理工作经验，捕捉市级及区县财政部门工作“亮点”，通过门户网站、微信公众号等媒体对外发布，进一步树立绩效理念，增强绩效意识。今年，市财政在省财政厅门户网、局门户网、《衡阳财政》微信公众号大力推介我市绩效管理工作提升的典型经验及创新做法，其中《湖南衡阳财政把握“五个维度”提升绩效管理水平》在中国财经报发表。

二、绩效管理工作存在的困难和问题

**（一）部分部门单位主体责任意识不强。**部分市直单位在实际工作中存在绩效目标编制不实不细、事中监控流于形式、自评分数普遍偏高、事后评价被动应付、结果应用难以到位。究其原因，一是主体责任难以落实。财务部门和业务部门角色定位不清，未形成管理合力。二是专业人员有限。绝大部分部门单位缺少专门的绩效管理机构和绩效管理人员，财务人员往往身兼数职，分身乏术。

**（二）绩效管理工作质量还有待提升。**县市区因重视程度、人员配备和工作开展等方面影响，管理水平参差不齐，有的绩效管理人员身兼预算、决算、资产、政府采购，甚至是文秘、人事等数职，没有足够精力开展绩效工作，很大程度上制约了预算绩效管理工作的有效推进。

**（三）绩效指标和评价标准体系不健全。**绩效指标体系是预算绩效管理有效实施的基本条件。受多种因素影响，我市预算绩效指标体系的建立一直不够完善。一方面，全国通用的共性指标体系尚未覆盖“四本”预算资金。财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）规定的一般公共预算、国有资本经营预算和政府性基金预算的共性绩效指标框架，随着近年财税体制改革的深化，财政职能不断变化，以及预算支出范围逐步扩大，已经形成的绩效评价指标不能与之相匹配，内容难以量化衡量。另一方面，个性指标体系还未完全建立。全省大部分地区都未真正建立一套完整的分行业、分领域、分层次的核心个性绩效指标体系，一定程度上造成评价体系不够完善。

**（四）推动预算绩效管理工作合力不足。**预算绩效管理是加快建立责任性、阳光型、效率性政府的有力推手。这项工作涉及面广，除了组织主体的财政部门、责任主体的预算部门外，还需有人大、政协的法制监督、民主监督，纪检、审计部门的问责监督乃至社会公众的监督以及社会中介机构、专家学者的技术支持。从目前情况看，这种合力在基层还存在一定差距。

三、下阶段工作计划

坚持以问题为导向，进一步强化绩效管理，加快疏通堵点、补上断点、纾解痛点，推动我市预算绩效管理提质增效。

**（一）硬化预算绩效管理监督和约束。**全面实施预算绩效管理是一项综合性系统工程，仅靠财政一个部门难以真正发挥实效，需要多部门协同共治形成合力共同推进。下一步，我们将加强向人大汇报工作，紧紧依靠全市各级人大常委会，充分发挥全市绩效管理领导小组和以部门主要负责人为组长的部门绩效管理工作小组作用，压实政府和各部门各单位预算绩效管理的主体责任，提升预算绩效管理的权威性。同时，继续将预算绩效管理情况纳入政府、部门单位的年度目标考核范围，争取作为纪检监察、组织部门考核部门主要领导工作实绩的重要依据，以考核外力倒逼各预算部门加强绩效管理，培育“花钱必问效无效必问责”的绩效理念。

**（二）建立完善项目全生命周期管理机制。**一是有效开展项目事前绩效评估，建立事前绩效评估常态化机制，把绩效评估结果作为项目入库、政策实施的必备要件和预算安排的重要依据。二是严把绩效目标指标设定的“质量关”，加大对预算部门填报内容的“一对一”辅导审核，强化“谁花钱谁讲绩效”的责任意识，实现申报流程化、指标数字化、审核标准化。三是扎实开展绩效运行监控，紧盯资金用途和方向，做好项目实施过程中的跟踪问效，及时纠正项目预算执行和绩效目标之间的偏差，确保“资金跟着项目走、项目跟着目标走”。四是强化结果运用成效。将重点民生实事项目和重大专项支出项目绩效管理结果上报同级党委、政府、人大，作为党委、政府重要决策依据。对于部门在绩效管理中存在的问题，采取列条挂账、清零销号的方式，紧盯问题整改落实。

**（三）加快绩效指标和标准体系建设。**制订科学合理、细化量化、可比可测的评价指标和标准体系是我市当前预算绩效管理的重点工作，也是难点工作。结合全市实情，拟从以下几个方面入手。一是全方位了解项目的基本情况，确保绩效评价信息的客观性、评价指标的相关性、评价标准的合理性以及评价程序的规范性。二是结合重点项目的特点，研究制定与项目特性相关的个性指标，形成一套动态调整、涵盖广泛、紧贴实际的指标库。三是结合公共服务状况、财政承受能力等，探索制定科学合理、统一规范、分类分档的预算项目支出定额标准，制定符合部门职能职责和事业发展规划、项目特点的个性指标体系与评价标准体系。把支出标准作为预算编制的基本依据，做实项目成本预测分析，实现预算绩效精细化管理。

**（四）加快绩效管理人才队伍建设。**一是发挥绩效考核正面激励先进、鞭策后进作用，强化财政部门、预算部门的绩效管理意识。二是加大宣传工作力度，分享绩效管理工作经验与思考，提炼典型经验及创新做法，让绩效理念深入人心，形成“人人讲绩效、处处用绩效、事事有绩效”的浓厚氛围。三是要开展各种形式的培训，增强预算绩效管理工作人员的业务素质，提升预算绩效管理政策水平和专业技能，创先争优。