# 廊坊市全面实施预算绩效管理改革经验探索

近年来，经济增速放缓、收支矛盾加剧等问题逐渐凸显，财政处于紧平衡状态，财政部门既要努力开源，又要奋力节流。一些预算部门绩效意识较为薄弱，“重投入、轻管理、少问效”的情况没有彻底改变，财政资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费问题较为突出。对此，河北省廊坊市紧抓全省预算绩效试点市有利契机，对标建立“全方位、全过程、全覆盖”预算绩效管理体系要求，从试点破题到扩面增量，从模式创新到流程再造，打造了务实高效的市县预算绩效改革新模式。

关键词

预算绩效管理改革 全面预算绩效管理 模式创新

2019年以来，按照中央、河北省全面实施预算绩效管理意见要求，廊坊市不断深化“花钱必问效、无效必问责”理念，打破预算分配固化格局，推动财政资金聚力增效，切实保障全市中心工作和重点项目落地见效。廊坊预算绩效改革成为全省第一批复制推广的典型改革经验，2023年荣膺第二批全省法治政府单项创建示范项目殊荣。

一、改革举措

为集中破解预算绩效改革的难点、痛点、堵点，廊坊市制定了“党委政府整体部署、部门（单位）全面动员、预算与绩效紧密协同、市县两级统筹推进”四项机制。经过五年高强度实操锻炼，花钱问效理念深入人心，各部门由争资金转为拼实效，“拉锯式、砍价式”的预算博弈时代一去不复返，取而代之的是全员算成本、讲标准、论效果的科学化管理模式。

（一）党委政府整体部署，绩效理念由“软约束”变为“硬要求”

2019年，廊坊市成为全省预算绩效管理试点市，党委政府高度重视，财政部门主动作为、各部门紧密配合，上下一条心，达成了“不干不行、干不好不行”的共识。

1.擘画预算绩效蓝图，颁布全面实施意见。2019年，廊坊市出台《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》，组建市级领导小组，市委书记、市长联名致信市直部门“一把手”，强调全面实施预算绩效管理势在必行、行必有果，同时制定《廊坊市XX（部门）预算绩效管理办法（参考模版）》，为各部门确定统一工作思路、业务模版。

2.订立中长期目标，制定三年总体规划。2021年，廊坊绩效工作继续加力加速、提质提效，研究出台《进一步推进全面实施预算绩效管理的实施意见》，明确2021—2023年规划目标、主要任务、重点举措，把准了方向舵、划定了路线图，为实现“三全体系更完善、支撑系统更有力、绩效观念更牢固、具体业务更务实”夯实基础。

3.细化年度工作任务，每年印发工作方案。廊坊市财政局每年制定工作方案，印发市直各部门及县级财政部门，按照年度任务、时间节点、职责分工，逐条逐项推动业务落实落细；近三年，分别围绕“集中财力办大事”“建立过紧日子机制”“争取上级资金”开展工作，通过绩效手段解决了当前最紧迫的问题，提升了部门履职效能。

4.压紧压实主体责任，纳入领导考核体系。廊坊市财政局对市直部门及各县（市、区）财政局开展绩效工作考核，市委组织部将绩效工作考核结果纳入市管领导班子领导干部综合考评，进一步传导压力、压实责任，将预算绩效管理向纵深推进。

（二）部门（单位）全面动员，绩效工作由“独角戏”变为“合奏曲”

2009年起，各地陆续开展预算绩效评价，但主要是财政部门一家之事、单兵作战。廊坊市全面总结前人经验和不足，决定从“灌输绩效理念、转变固化思维”做起，通过开展大范围培训、建立制度体系、构建多方协同格局等方式，使“全面绩效、全员上阵”理念深入人心。

1.注重理念先行，深化“我要变革”的思维。紧抓领导干部这个关键少数，组织部门领导、财务科长开展专题绩效培训，对业务人员、绩效专家进行业务实操培训，受训5000余人次，变“要我干”为“我要干”。创建微信公众服务平台、预算绩效智库系统，将绩效知识、政策要求、支出标准、经典案例等内容实时共享。相关媒体纷纷刊发廊坊经验，营造了浓厚的绩效氛围。

2.打造完备的制度体系，全面覆盖各项财政工作。构建了包含事前评估、绩效监控、绩效评价等22项业务的制度体系，同时，针对政府专项债券、政府投资基金等制定全过程绩效管理办法，让全新的绩效改革有法可依、有规可循。各部门遵循绩效理念、严守制度红线，逐步放弃了自由裁量权，完成了由人员裁定向制度管理的蜕变，开启了预算标准化、规范化、制度化管理先河。

3.构建多方协同模式，全方位推动绩效管理提质增效。行业专管部门主动担当作为，市发改委对基本建设项目开展事前评估，市人社局对编外用工项目进行专项评估，市委网信办对信息化建设开展专家评审，市教育局、市农业局组织所属单位开展重点领域竞争性分配，预算绩效管理不留口子、没有死角。更为关键的是，人大、政协、纪检、审计等部门进行联动监督，切实担负起了预算监督责任，为全面实施预算绩效管理大战略保驾护航，使绩效工作不断提质扩围。

4.推进部门整体评价全覆盖，转变部门“重投入、轻管理”观念。制定统一的部门整体评分指标体系，对87个市直部门进行横向评价，并充分应用评价结果，压减评价结果不佳的部门公用经费，并纳入市级各项考评体系，有效发挥考评“指挥棒”作用，促使各部门开动脑筋、主动研究提升资金管理水平的方法。

（三）预算与绩效紧密协同，绩效工作由“两张皮”变为“一张网”

传统的绩效工作难以出实效的根本原因是预算与绩效“两张皮”，因循守旧、流于形式，廊坊市大胆革新，重塑预算管理流程，建立预算与绩效一体化机制。财政部门的预算、编审、绩效三个内部科室合署办公、形成合力，预算编制执行与绩效全过程管理“合二为一”，拧紧了财政资金“水龙头”，由“全面灌溉”向“精准滴灌”转型。

1.预算编制阶段，严格开展绩效评估评审。在以往预算审核中，由于对部门专项业务不熟悉，预算审核底气不足、理由不充分。现在，按照审预算就是审绩效思维，财政干部与行业专家联评联审，科学评审项目“有没有必要做、方案合不合理、预算实不实、能不能实现预期效果”，集中解决了信息化、编外用工、专业设备采购等项目效果不明、金额虚高且难以审核的棘手难题，确保预算编制更加合情合理、科学规范，把好了预算安排头道关。

2.预算执行阶段，重点推进中期绩效评估。对预算支出进度和绩效目标实现程度开展绩效运行监控，对监控中发现问题的项目组织中期绩效评估，不达标项目坚决调整收回资金，全面提高项目执行率、完成率。

3.预算执行终了，全力组织重点绩效评价。创新制定“评价任务清单”和“结果应用清单”，带着问题、带着目标搞评价，解决了以往绩效评价为评而评、形式大于意义的问题，并将评价结果与预算安排、政策调整直接挂钩。

（四）市县两级统筹推进，管理模式由“多主体”变为“一体式”

廊坊市始终坚持市县一体、全域推进，市级负责总体设计、统筹协调、督导帮扶，与所辖的12个县（市、区）管理模式、工作机制、推进步伐保持一致。

1.强化统一部署。坚持制度到底，实现市县两级预算绩效制度体系全覆盖；坚持“三全”落地，建成市县层面全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系；坚持整体布局，市级出台年度总体实施方案，县级在总方案下制定本地区实施方案并报送市局审核汇总，保持求同存异，总体步调一致，同时要求各县突出特色。2023 年廊坊市财政局研究印发《廊坊市全流程预算绩效操作细则》，以此作为构建廊坊绩效模式的突破口，让市县两级绩效工作发挥乘数效应。

2.强化重点任务联动。2020 年，市县共同开展义务教育领域部门整体绩效评价；2021 年，市级开展县级财政运行综合绩效评价，县级同步开展乡镇财政运行综合绩效评价；2022 年，市级全面开展全成本预算绩效管理，同时要求县级选一个领域或某领域的一个部门开展全成本预算绩效管理，最终目标是形成各领域的预算支出标准，全市推广使用。

3.强化指导督导。一方面，在全市财政系统建立联络员、工作台账、 工作报送、随机督导、定期通报等五项机制，明确专人对口指导辅导， 定期进行工作成果总结报送，市财政局及时汇总分析，对进度慢的实时督导，确保上下协同。另一方面，提请市委将县级预算绩效管理工作纳入督导范围，将督导结果在全市进行通报，对于结果较差的县， 向县委主要领导下发整改通知书。

二、创新做法

廊坊市创新推动政府财政运行绩效管理、重点领域竞争性分配、重点部门（专项）绩效评估评审等方面工作，让各领域专家、社会公众参与调研论证、查验项目实施、集中评议绩效，打造阳光政府形象，提高项目的社会效益和群众满意度。

（一）探索政府财政运行绩效管理，实现平稳运行目标

按照“以评促改、以评促建、以评促提升”的原则，构建了政府财政运行综合绩效管理体系，为实现县级财政运行综合绩效跟踪（或监测）以及各县（市、区）综合运行绩效评价全面覆盖奠定基础。

1.指导各县科学设定政府财政运行绩效目标。围绕“保障能力、成本节约、规范管理、运行成效”四个方面，制定县级政府财政运行绩效目标表，将财政支出、产出成果具体化。

2.对各县（市、区）开展政府财政运行绩效监控。通过数据梳理、调研分析以及横向对比分析，将各县财政运行情况进行定期监测及问题剖析。

3.对各县开展政府财政运行绩效评价。在总结试点经验的基础上，进一步创新方式、简化流程、突出实效。2023年，组织12个县（市、区）全面开展2022年度政府财政运行绩效自评及再评价，进行了一次“全员大体检”，重点分析县级财政的收入质量、支出方向、风险隐患，以及教育科技等核心领域资金效果，邀请专家学者研究对策，以确保县级财政能够平稳运转。

（二）推进重点领域竞争性分配，实现以评促管目标

连续五年在教育领域探索建立竞争性分配机制，并取得了一定成效，促使教育部门将绩效的理念贯彻于教育部门预算编制、执行、监督的全过程，着力提高教育质量，提升教育管理水平，优化教育资源配置，激发廊坊市教育发展活力。竞争性分配主要分为：一是发布申报指南。由市财政局、市教育局联合印发申报指南。二是集中培训讲解。针对申报范围内的项目单位，组织集中培训讲解。三是组织项目申报。组织各学校根据指南的支持方向申报项目。四是工作组符合性审查。评审工作组进行符合性审查，包括查重检验、规范性审查等。五是主管部门审核项目。教育主管部门从廊坊市教育事业发展角度对项目进行审核。六是工作组现场调研。评审工作组及专家团队对部分学校进行现场考察，实际了解申报项目的具体情况。七是组织竞争性评审会。专家组对项目的必要性、可行性、合理性等进行论证和评估，人大代表、教师学生代表等进行民主评议，最终得出评审结果。八是评审结果公示。评审结果在相关部门网站公示。纳入财政优先保障范围的项目更“接地气”、更贴近教师学生需求，也激发了教育部门干事创业热情，提升部门履职效能。

（三）建立预算绩效评估评审机制，实现压减低效目标

按照各类部门特点、专项业务特性，将绩效评估评审划分为部门绩效目标专家审核、部门整体项目事前评估、专项业务事前评估。

1.组织绩效目标专家审核。紧抓“全员绩效”关键点，财政部门专管员与各领域专家对重点部门（以五年为周期实现部门全覆盖）的绩效目标进行联评联审，并邀请人大代表、政协委员监督指导，通过评审部门整体绩效目标是否符合政府工作要求、是否符合部门职能，项目需求是否充分、投入产出合不合理、有什么效益，是否落实了“集中财力办大事”原则等，决定是否安排资金。各部门各单位项目负责人深度参与，完善了预算申报机制、落实了部门主体责任，入库项目质量显著提升，为部门更加精准、高效地使用财政资金奠定了基础。

2.组织部门整体事前绩效评估。围绕“部门职责—工作活动—预算项目”框架体系，先后对市生态环境局、市住建局、市交通局、市市场监管局等专业性强、资金量大的部门开展部门整体事前评估，对部门所有申报项目进行成本分析、标准核定、专家评审，用“支出标准+专家评审”审定部门申报预算，从严从紧压减部门低效预算，统筹用于亟需支持的关键领域。

3.专项业务（编外人员、信息化类等）事前绩效评估。如：2020年以来，廊坊市财政局先后对各部门新建信息化平台、大型信息化项目等进行专项评估；2023年，在严控新增基础上，对存量进行清理整合，开展信息化平台运行维护项目集中评审，清理了僵尸系统，削减整合了散碎运维资金。

（四）制定“成本—标准—预算”模式，实现降本增效目标

为解决部门“按什么标准、花多少钱、干多少事，最终达到什么效果”的核心问题，创新构建“分析成本效益—制定支出标准—应用预算管理”的纵贯线模式，将标准贯穿整个财政资金管理体系。

1.针对共性支出，制定通用标准。先后对办公用房租赁、物业管理、印刷服务等经费标准不一、高低不同问题，逐部门逐项目开展实地调研，寻访各类市场供应商，通过横向比较分析和实际工料成本测算，精准核定了各部门一系列通用定额标准，实现了“一把标尺量到底”。同时，调整旧有标准，修订公用经费定额、通用办公设备及家具配置标准等，严格把控非亟需非必要支出。

2.针对专项支出，制定专用标准。2022—2023年，先后对住建、卫健、交通、市场监管等专业性强、资金量大的部门开展全成本绩效管理，对其部门运行情况、专项业务经费等进行成本剖析，通过数据对比、市场询价、标准测算等方式，核定160项专用标准，结合各领域专家客观评审实现了降本增效。

3.针对重点领域，统一同类标准。针对市级各所学校标准不清、苦乐不均等问题，按照“分析部门职责、厘清重点任务、核算支出成本”思路，将各所学校的运转支出、项目支出的定额标准进行了全面统一，实现财政支持“一碗水端平”，既节省了财政资金，又推动教育部门提升公共服务水平。预算支出标准既为部门“定标尺、划红线、立规矩”，也是人大、审计等开展预算监督的一把利器。

三、成效与展望

通过全面实施预算绩效管理，廊坊的财政资金管理水平得到了显著提升，主要体现在以下三个方面：一是经济效益方面，有效解决了部门资金申请随意、执行缓慢、效益低下等难题，通过全过程绩效管理审减和收回低效无效资金，将节约的财力用于亟需支持的关键领域，有力保障了产业升级、民生改善、国企壮大等政府中心工作。二是社会效益方面，项目谋划更细更实，资金安排更加精准高效，办的事更符合百姓需求、更符合发展需要，人民满意度和幸福感显著提升，部门行政效能提高推动整个政府治理水平全面提升。三是法治效益方面，通过法治化、规范化、科学化的预算绩效制度体系和流程，以及“政府部门+社会公众”的多方监督机制，倒逼权力规范运行、压减权利寻租空间，构筑了预算源头防腐机制。

改革的路仍然艰巨而漫长，既要干出特色又要闯出新路，这就需要抓住问题的关键，找出其中的核心。总结经验，深入推进未来绩效管理工作，有以下几点经验建议：

（一）转变理念是关键，核心在于“人”

1.党委政府高度重视。政府成立以市长为组长的市级领导小组，部门成立以局长为组长的部门领导小组，市县财政部门成立预算绩效科或专班，每年预算草案汇报会，市长都要专门听取全面实施预算绩效管理情况报告，并对报告作重要批示。

2.财政部门勇于担当。财政干部在每一个业务环节都身体力行参与，制定详细计划表、流程图、任务书，上墙表旗、挂图作战。在第三方评审中绝不当“甩手掌柜”，全程参与第三方开展的评估评价业务，确保每一项绩效工作都能干出实效。

3.社会公众广泛关注。财政资金取之于民而用之于民，应该让老百姓清清楚楚地看到钱花在哪、怎么花的、花出什么效果，廊坊市大力培育本地专家队伍，建立包含500余名专家的共享型绩效人才库，为预算绩效管理提供充足的智力支撑。同时，全面普及绩效理念、公开绩效信息，引导社会大众关注绩效、监督绩效，形成全社会共同推进预算绩效管理的浓厚氛围。

（二）重塑流程是基础，核心在于“制”

全面实施预算绩效管理一定是制度为基、规范先行，廊坊市一步步走了过来、取得了较大成效，主要得益于完善的支撑体系。

1.严格落实上级要求，夯实“四梁”。按照“夯实制度基础、突出工作实效、坚持全域推进”的目标，先后出台《全面实施预算绩效管理的实施意见》《进一步推进全面实施预算绩效管理的实施意见》两部实施意见，打造预算绩效制度体系、智库平台2个支撑系统，形成“四梁”。

2.细化业务规范，搭建“八柱”。为使各项绩效业务全面落地落实，有效解决全市预算绩效流程不一、方法不同、结果应用不充分的问题，研究制定了一部包含事前评估、绩效监控、绩效评价、成本绩效等8项具体业务的操作细则，每项细则附业务模板、案例范本、评分体系等，以促进工作质量和效率不断提升。

（三）严格落实是根本，核心在于“行”

预算绩效必须服从服务于预算管理，而不是“另起炉灶”，在有了人员和制度的基础上，就要看行动。

1.必须坚持编预算就是定绩效。各部门在项目谋划、政策制定等方面，都要从绩效角度出发，先定绩效。在谋划项目时将绩效作为第一标尺，把项目需要多少资金、达到什么效果都考虑清楚、展示明白，实现“花钱”和“问效”的统一。

2.必须坚持审预算就是审绩效。审核项目预算时，要把绩效作为主要审核内容和抓手，变“主观砍”为“科学审”，通过事前评估和绩效目标两道关口，把低效无效项目挡在门外，让宝贵的财政资金发挥出应有效益，切实提升预算编制质量。

3.必须坚持评预算就是评绩效。在评价项目执行时，从进度管控转为跟踪问效，对照绩效目标看项目的预期效果有没有达到、有哪些问题，资金投入对社会经济发展、民生保障起了多少作用。总之，要将绩效作为财政管理的第一要素、核心要素，并真正落实到具体业务工作中，不断增强财政资源配置效率和统筹保障能力。

财政监督 2024-3-27