

**中共济南市委  
济南市人民政府  
关于全面推进预算绩效管理的实施意见**

(2019年7月18日)

为深入贯彻落实《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》（鲁发〔2019〕2号）精神，加快建设全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，结合我市实际，提出如下实施意见。

**一、总体要求**

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记视察山东重要讲话和重要指示批示精神，牢牢把握“两个走在前列、一个全面开创”目标定位，按照全市“1+474”工作体系部署要求，坚持问题导向，结合深化财税体

制改革，以全面推进预算绩效管理为突破口，促进财政高质量运行，创建预算绩效“五方协同精准联控”机制，充分发挥人大、纪检监察、审计机关的监督作用和组织部门绩效考核的激励作用，有效发挥财政职能，确保我市用1年时间构建预算绩效管理制度框架，用3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；硬化预算和绩效约束，提高财政资源配置效率和使用效益，改变预算资金分配的固化格局，统筹解决“财政资金缺口与低效无效闲置并存”突出矛盾，精准盘活沉淀资金，增加可用财力，最大程度缓解减税降费带来的财政收支压力，提高预算管理水平和各级政策实施效果，促进积极财政政策加力提效，为加快建立现代财政制度奠定坚实基础，促进经济社会高质量发展。

## 二、完善全覆盖预算绩效管理体系

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”四本预算拓展，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，并延伸至涉及财政资金的政府投资基金、政府与社会资本合作（PPP）、政府债务项目等方面，形成纵向贯穿市、区县政府，横向覆盖所有部门、单位的预算绩效管理体系。

（一）实施政策和项目预算绩效管理。将政策和项目全面纳

入预算绩效管理。以市委、市政府确立的重大政策和项目为重点，结合中期财政规划和年度预算编制及执行情况，从数量、质量、时效、成本、效益等方面综合衡量政策目标的实现程度及项目资金的产出和效果。对重大政策和项目实行全过程跟踪评估问效。建立政策和项目动态调整机制，将绩效评价结果作为政策和项目清理、退出的重要依据。

（二）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。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、服务对象满意度等方面编制整体绩效目标，设定评价指标和标准，并开展年度绩效自评，衡量、考核部门和单位整体及核心业务实施效果。自2019年起，采取先试点、再扩面的方式，选择部分市直部门和单位开展试点，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。

（三）实施政府财政运行综合绩效管理。将各级政府收支预算全面纳入预算绩效管理。牢固树立绩效理念，紧紧围绕市委、市政府重大部署和中心任务科学编制年度收支预算，集中财力办大事，不断提高保障和改善民生水平。依法组织财政收入，严禁超出限额举借政府债务，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。适时开展市

对区县财政运行综合绩效评价，引导区县围绕高质量发展，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。

### **三、建立全过程预算绩效精准控制机制**

把绩效理念和方法深度融入预算管理全过程，构建事前事中事后“预算绩效精准控制”闭环系统，实现预算与绩效管理一体化运行。

**（一）建立重大政策和项目事前绩效评估机制。**各部门各单位要结合预算评审、项目审批等工作，对新出台的重大政策及新确定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、筹资合规性及项目分年度实际支出需求金额等。投资主管部门要开展基建投资绩效评估，政策制定部门要开展政策事前绩效论证评估，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评估结果为差的重大政策和项目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。各级财政部门要对新增重大政策和项目加强预算审核，必要时可以组织第三方机构独立开展事前绩效评估，审定政策和项目分年度实际支出需求金额，审核、评估结果作为预算安排的重要依据，实行资金跨年度统筹保障，实现项目年度预算精准安排，从源头提高财政资源配置的科学性和精准性，提高预算执行效率，防控资金闲置沉淀。

**（二）完善预算绩效目标管理机制。**各级财政部门要建立政

策和项目预算、部门和单位预算以及政府财政运行共性绩效指标框架，设置预算执行进度、预算到项目率、预算支出率三个基本共性指标，将提高预算执行效率目标化、制度化，确保预算编细编实编准。按照“谁申请资金，谁设置目标”原则，各区县各部门各单位在编制预算时，要同步设置部门和单位整体绩效目标、政策和项目绩效目标，并设置绩效指标和标准。绩效目标不仅包括产出、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以及申请年度预算和列入财政中期规划的前置条件。财政部门严格审核绩效目标，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）健全预算绩效运行跟踪监控机制。各区县各部门各单位要强化对预算执行进度等预算绩效目标实现程度的监控，促进预算与绩效管理深度融合。各部门各单位要落实绩效运行监控主体责任，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。结合预算管理改革，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、综合核查等方式，对重大政策和项目预算、部门和单位预算执行以及政府财政综合运行开展全过程绩效监控。在严格按支出进度和绩效情况实行精准拨款精

准执行的基础上，建立“项目绩效跟踪评估+支出进度和资金沉淀预警整改+动态调整清理”机制，组织专业力量开展项目绩效跟踪评估，对未达到支出进度等绩效目标的项目提出预警，及时通报部门和单位实施整改，对问题严重或整改不到位的暂缓或停止预算拨款；对预计年底无法支出的项目资金及时精准清理收回，调整用于全市重点项目，实现“绩效动力精准传导”，促进部门和单位加快支出进度，提高财政资金使用效率，提升政策和项目实施效果。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）完善预算绩效自我评价和财政重点评价机制。按照科学规范、全面覆盖的原则，健全绩效自我评价机制。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开展全面绩效自评，并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，同时报送本级财政部门。各级财政部门对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。同时，市财政部门要紧紧围绕市委、市政府实施新旧动能转换、乡村振兴战略、脱贫攻坚等重大部署，牵头组织开展重大政策、项目预算绩效评价，对到期专项资金及时开展绩效评估，对部门和单位整体绩效和区县财政运行综合绩效开展评价，必要时可引入第三方机构参与绩效评价。

(五) 健全绩效评估评价结果与预算编制挂钩机制。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。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。重点建立重大政策和项目资金预算安排与事前绩效评估、预算绩效目标以及上年预算执行绩效“三个挂钩”机制，精准核定下年度资金实际需求，精准编制预算。对绩效较好的政策和项目优先保障，对绩效一般的政策和项目督促改进，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规定统筹使用。同时，建立部门和单位整体绩效评价结果与部门预算安排挂钩、区县财政运行综合绩效评价结果及预算绩效管理改革推进情况与对下转移支付分配挂钩机制，从源头提高财政资源配置的科学性和精准性，健全预算绩效激励约束机制，拧紧预算管理的“水龙头”，提高资金整体绩效。

#### **四、构建全方位预算绩效管理联动格局**

建立健全党委领导、政府负责、财政部门牵头组织、主管部门和资金使用单位具体实施、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、多方联动工作格局。

(一) 明确绩效管理主体责任。各级政府和各部门各单位是预算绩效管理责任主体。各级党委和政府主要负责人对本地区预算绩效负总责，部门和单位主要负责人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，对重大项目责任人实行

绩效终身责任追究制；财政部门负责本地区预算绩效管理的总体规划、制度设计和组织推动；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；项目实施单位按要求做好预算绩效管理相关工作，确保实现项目预期绩效。

（二）构建预算绩效“五方协同精准联控”机制。充分发挥人大、纪检监察、审计机关的监督作用，组织部门绩效考核的激励作用和财政部门的预算管理职能，联网统筹市人大预算联网监督系统、市纪检监察系统监督体系、市委组织部绩效考核体系、市财政业务综合管理平台、市审计监督体系等绩效信息资源，实现信息共享，形成工作合力，打造动态协同绩效管理“专网平台”，创建人大、纪检监察、组织部、财政、审计协同联动的预算绩效精准控制模式，实现无缝隙、全覆盖的“阳光绩效监控”，确保政府预算绩效以及重大政策和项目的实施成效。

建立联席会议制度，由分管市领导牵头，在市财政部门设立办公室，定期调度、通报工作开展情况，研究部署推进相关工作。

（三）完善社会力量参与预算绩效管理机制。加强第三方机构培育，引导和规范第三方机构有序参与绩效评估、评价等预算绩效管理工作。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。

## **五、完善推进保障体系**

（一）加强组织领导。各区县各部门各单位要加强对预算绩

效管理工作的组织领导，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。

（二）健全制度体系。各级财政部门围绕预算管理主要内容和环节，建立健全涵盖事前绩效评估、绩效目标管理、绩效监控、绩效评价、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。各部门各单位要制定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）加强信息化建设。紧紧依托财政大数据应用平台，把全过程预算绩效管理深度融合入预算管理各个环节。以绩效为主线，推进政府预算、部门预算及重大专项相关业务、资产、政府采购、财务报账等数据资源串联与整合，消除信息孤岛和数据烟囱，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。

（四）健全信息公开机制。财政部门要推进绩效信息公开，重点支出项目绩效目标、绩效评价结果与预决算草案同步报送同级人大及其常委会，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。按照有关规定，将预算绩效管理方面的重大事项向同级人大及其常委会报告，主动接受人大和社会监督。各部门各单位要按照“谁花钱、谁报告、谁公开”原则，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评价结果，并按要求主动向社会公开。

**（五）加强工作考核。**将区县政府财政运行综合绩效和市直部门整体绩效评价结果纳入全市经济社会发展综合绩效考核评价和干部政绩考核体系，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，对工作成效明显的区县和部门按规定通报表扬，对工作推进不力的实施约谈并责令限期整改。

**（六）强化监督问责。**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）

