

# 北京市财政局文件

京财预〔2017〕2944号

## 北京市财政局关于印发《进一步深化项目支出绩效预算管理改革的意见》的通知

市级各部门、各区财政局：

为进一步加快建立现代财政制度体系，建立全面规范、标准科学、约束有力的预算制度，推进全面实施绩效管理，提高财政资金使用绩效，经市政府批准，现印发《进一步深化项目支出绩效预算管理改革的意见》，请遵照执行。

附件：《进一步深化项目支出绩效预算管理改革的意见》



(联系人：巨鸿谦；联系电话：88549474, 13581767430)

## 附件

# 进一步深化项目支出绩效预算 管理改革的意见

市级各部门、各区财政局：

为进一步加快建立现代财政制度体系，建立全面规范、标准科学、约束有力的预算制度，推进全面实施绩效管理，提高财政资金使用绩效，根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号）、《北京市预算审查监督条例》等有关文件要求，按照中央绩效预算管理的总体要求，结合我市预算管理实际，现就进一步深化我市项目支出绩效预算管理改革，提出以下实施意见。

## 一、充分认识深化项目支出绩效预算管理改革的重要性

党的十九大提出了“加快建立现代财政制度，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”的工作要求，为下一步推进绩效预算管理改革指明方向。

绩效预算管理，是重效果、讲成本、可问责的新型预算管理模式，是实现现代公共财政管理的必由之路。为深入贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，以及习近平总书记两次视察北京重要讲话精神，落实新版北京城市总体规划、市第十二次党代会及市委十二届二次、三次全会精神，必须加快

改革步伐，勇于攻坚克难，大力推进项目支出绩效预算管理改革。项目支出绩效预算管理改革是全面实施绩效管理的突破口、着力点；是建立全面规范、标准科学、约束有力、公开透明预算制度的迫切需要；是加大资金、资产、资源统筹力度，优化财政支出结构和资源配置的重要手段；是提升公共服务质量和水平、提高人民满意度的重要举措。

## 二、准确把握深化项目支出绩效预算管理的总体方向

### （一）总体思路

按照党中央、国务院的决策部署，围绕市委、市政府中心工作，认真落实《预算法》等相关法规，从编制 2018 年部门预算起，利用 3 年时间，以全面绩效、标准科学、政策导向、约束有力、权责明晰、公开透明为基本原则，以市委市政府中心工作为导向，以规范的项目管理制度为基础，以三年滚动项目预算为手段，以支出项目为载体，以绩效管理为抓手，以部门内控和财政监督为保障，以预决算公开为约束，以合理配置和高效利用资源为目的，全面推进绩效预算管理，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行和监督的全过程，建立起规范透明、约束有力、配置高效的全过程绩效预算管理新模式，切实优化财政资金配置，提升财政资金使用效益，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，提升公共服务质量和水平、提高人民满意度。

### （二）基本原则

全面绩效原则。用钱先问效，无效必问责，紧紧围绕提升财政资金使用效益，将绩效管理的理念和要求贯穿于项目支出预算

管理各个环节，注重成本效益分析，关注支出结果和政策目标实现程度，建立事前有评估、事中有监控、事后有评价、结果要运用的全过程绩效预算管理机制。

标准科学原则。深入推进项目支出定额标准体系建设，发挥标准对预算编制的基础性作用。加强预算评审结果运用，及时总结不同项目的支出规律，建立同类项目的标准化管理模式。扩大基本支出定员定额范围管理，建立健全定额标准动态调整机制。

政策导向原则。项目支出预算要紧紧围绕市委、市政府中心工作，以新版北京城市总体规划、宏观调控政策为导向，以相关行业、领域中长期发展规划和年度工作重点为依据，结合部门职能和事业发展需要合理安排。

约束有力原则。严格落实预算法，切实硬化预算约束。坚持先有预算后有支出，年度预算执行中，严格执行市人大批准的预算，严控预算调整和调剂事项。加大问责追责和查处力度，完善政绩考核体系，做到终身问责，倒查责任。

权责明晰原则。明确界定财政部门和主管部门的预算管理权限，通过顶层设计和制度创新，加强财政部门对支出政策的管理，依法下放部门项目支出预算管理权限，强化预算单位主体责任。合理划分市、区财政事权和支出责任，优化转移支付制度，扩大一般性转移支付规模。

公开透明原则。坚持以公开为常态，不公开为例外，不断拓展预算公开的内容和范围，充分发挥预算公开对预算管理的监督和约束作用，扩大项目支出预算公开的广度和深度，积极推进项

目决策、绩效目标和绩效评价结果的公开，主动接受人大、审计和社会监督。

### 三、进一步深化项目支出绩效预算管理改革的主要措施

#### （一）深化绩效，全面实施绩效管理

1. 构建绩效管理架构。构建“政府-财政-部门”三级绩效预算管理架构。各级政府有序推动中长期绩效管理规划的制定，出台相关实施意见，建立预算绩效管理制度体系框架。财政部门以党委政府重点项目预算、部门整体支出预算、财政支出政策建设为抓手，推动全过程绩效预算管理，与预算部门共同完善绩效评价体系和监督管理体系。预算部门主要以部门履职为目标、以项目支出为支撑，开展部门绩效管理，对项目单位和项目支出开展全过程绩效监管，督促项目单位履行绩效管理责任，推动财政支出项目全过程绩效管理工作常态化。

2. 完善绩效评价体系。建立定性与定量相结合，共性指标与个性指标相结合的多层次、全过程绩效评价体系。一是按照全面性、准确性和兼容性的原则，合理设定绩效目标。二是明确评价重点，注重成本效益分析，关注支出结果和政策目标实现程度，将工作重心更多地放在结果的关注上。三是科学选定绩效评价指标，建立行之有效的绩效评价指标体系。四是加强评价结果反馈应用，及时有效反馈评价结果，充分利用评价结果，改进预算管理，促进提升部门绩效。

3. 深化绩效目标管理。建立预算安排与绩效目标、资金使用效果挂钩的激励约束机制。一是按照“谁申请资金，谁设定目标”

的原则，各级预算部门根据事业发展计划编制年度部门预算和绩效目标，推动绩效目标编制实现完整、全面、可行性，促进绩效预算管理质量的有效提升。二是按照“谁分配资金，谁审核目标”的原则，加大绩效目标审核力度，将绩效目标审核结果作为预算申报的重要前置条件，对无绩效目标或绩效目标偏低的，不予安排或相应核减预算。三是在批复年初部门预算或调整预算时，一并批复绩效目标。各预算部门应按照批复的绩效目标组织预算执行和绩效评价。

4. 强化事前评估工作。将事前评估从预算编报期前移到项目申报阶段，建立事前评估审核机制，通过组织第三方服务机构、专家和人大参与的形式，依据部门战略规划、事业发展规划、项目申报理由，对各部门新增事业发展类项目的必要性、可行性、绩效目标设置的科学性、申请资金额度的合理性、财政支持的方式等方面进行论证，评估结果作为当年追加和下一年度预算安排和部门决策的重要依据。

5. 推动绩效评价提质扩围。全面推进预算绩效管理工作，强化支出责任和效率意识，逐步将绩效管理范围覆盖各级预算单位和所有财政资金，体现权责对等，放权和问责相结合。拓宽评价范围，将绩效重点由项目支出拓展到部门整体支出和财政支出政策等方面，推动构建“广覆盖、多层级、全过程”的绩效预算管理制度体系。加强政策性审核，五年内实现对财政支出政策的绩效评价“全覆盖”，进一步推进重大政策决策的科学性和高效性，提高财政资金使用效益。

6. 加强绩效目标执行动态监控。一是规范绩效报告制度，各级预算部门按要求向同级财政部门报告预算绩效管理情况，财政部门汇总、分析各预算部门提交的预算绩效报告，提出整改建议。二是完善绩效监控机制全覆盖，各级财政部门和预算部门按照确定的绩效目标开展财政资金绩效监控，并定期报告绩效监控信息。三是加强绩效监控信息应用，将绩效监控信息作为预算执行和资金拨付的参考依据，对偏离绩效目标的支出，及时采取措施予以纠正。四是绩效监督与内控建设相结合，将绩效跟踪工作的开展情况作为单位内控建设考核的重要依据。

7. 强化评价结果运用。一是建立绩效评估、评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制，作为制定政策、分配资金的重要依据。事前绩效评估结果不予支持的项目不得进入预算申报流程，绩效评价结果为“一般”以下，核减部门下年度项目预算控制数。二是将预算绩效管理与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指标体系。三是根据绩效评价结果进行褒奖激励和处罚问责，加大结果通报和问责力度，认真落实问题整改，发挥好导向激励和约束作用。

## （二）理顺权责，完善政策制度机制

8. 依法明确预算管理权限，强化预算部门主体责任。一是强化预算部门在项目预算编制中的主体责任，预算部门对项目预算的真实性、准确性、完整性、合规性、合理性、可行性等方面负责，也要对预算执行和绩效结果负责。二是强化财政部门宏观管

理、总量平衡、综合性预算管理制度设计等职能，加强对财政支出政策的管理和监督，逐步建立财政支出政策动态调整机制；对预算部门预算编制内容的完整性、履行程序的合规性、项目立项的政策性进行重点审核，实现财政部门职能从单纯“审核项目”到“研究政策、审核项目”两手抓的转变。

9. 按照行政管理体制梳理事权，进一步明确市、区支出责任。一是明确市级管理职责，主要是制定转移支付总体管理制度，根据年度重点任务编制转移支付资金预算，拟定资金分配方案，督促各区加强转移支付预算执行管理，组织开展转移支付绩效评价和监督检查等。二是强化区级主体责任，主要是制定本区转移支付资金的实施细则，按照预算管理要求安排、审核、批复本区转移支付项目，做好转移支付项目组织实施和预算执行，组织开展本区转移支付绩效评价和监督检查工作，对转移支付执行项目开展情况进行全过程监管。

10. 健全以绩效为核心的项目资金办法，扎紧“制度笼子”。为适应绩效预算管理改革需要，进一步修订完善各类项目资金的管理制度，原则上实现“一类项目、一个办法”，约束和规范自由裁量权。增设绩效预算管理相关要求，办法中必须明确：绩效目标、设立依据、使用方向、分配原则、分配方式、使用管理、监督检查、实施期限、退出方式及资金使用禁令等规范化要求。为防止资金固化，应减少专项资金规模，避免先确定资金规模后遴选项目。办法中的项目执行期限，要与国民经济社会发展规划、部门或行业发展规划的期限相适应，与中期财政规划相衔接；除

市委市政府已明确实施周期的项目以外，其余项目办法一般不超过5年；项目到期后，项目资金办法自动废止，确需继续安排的，要对政策进行绩效评价和公平竞争审查，并根据评价和审查结果重新安排。

### （三）筑牢基础，健全预算标准体系

11. 推进项目预算标准化体系建设。加快推进项目支出定额标准体系建设，充分发挥支出标准在预算编制和管理中的基础支撑作用。加强预算评审结果运用，及时总结不同项目的支出规律，探索建立同类项目的标准化管理模式。建立项目支出定额标准定期清理和调整机制，结合经济社会发展、物价水平变动、部门职能调整、财务制度变化等情况，及时调整定额标准。

12. 推进绩效评价标准化研究建设。一是推进绩效指标体系标准化的建设，逐步完善公共服务的单位成本库，逐步完善项目支出的标准体系建设。二是研究引入成本效益分析和提高满意度指标评价权重的方法，提高预算绩效管理的科学性、规范性。各预算部门要结合本部门职责和支出类型，建立分行业的绩效指标体系，对所有执行完成的财政资金，按照事先确定的绩效目标开展绩效自评。三是开展绩效指标库的建设研究，梳理、汇总近几年来各部门、各行业的绩效指标，分类形成绩效指标库，确定行业评价指标和标杆值，为各部门填报绩效指标和开展绩效评价提供依据。

### （四）分类改革，改进财政投入方式

13. 为促进市场主体公平竞争，推动建立统一开放、竞争有

序的市场体系，将财政涉企资金政策，区分为公共性和市场性两个层次，并引入公平竞争审查机制。对公益性行业项目，坚持社会主义市场经济改革方向，以多种形式鼓励国有资本加大对公益性行业的投入。

14. 对具有战略性和需重点扶持的产业项目，引入市场化投入。更多采用“政府投资基金”、“注入资本金”、“股权投资”等市场化方式，通过政府资金与社会资本的有效融合，发挥政府资金引导撬动社会资本的杠杆作用。

15. 对关系民生的投资回报率不高的产业项目，转为间接支持。按照相关法律法规规定，从“直补”方式调整为贴息、担保、风险补偿等间接支持方式，对有银行贷款的财政支持项目给予贷款贴息，对担保机构的担保和再担保业务给予风险补偿，实现由“输血”向“造血”的转变。

16. 对符合国家政策导向，确需保留的无偿资助类产业项目，实行评价后补助。严格按照“菜单式、目录化、全公开、程序清、条件明、事后查、问绩效”的方式管理，将“事前无偿资助”改为以事后绩效评价结果为依据的“事后以奖代补”方式，更好发挥财政资金的导向作用。

17. 对所有适宜向社会力量购买的政府事务性管理服务，大力推广政府购买服务模式。将适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量承担，并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。所有适宜向社会力量购买的政府性管理服务，原则上都要引入竞

争机制，通过合同、委托等方式向社会购买，纳入政府向社会力量购买服务的范围管理。

#### （五）严格管理，强化预算执行约束

18. 严格立项管理。把规范的程序和合理的依据作为项目立项和入库的必要前提，立项程序要涵盖政策研究、方案论证、行政决策等方面，立项依据要着重反映本部门与其他部门、政府与市场的关系，对于不属于本部门职责或财政事权范围的，以及市场能够有效发挥作用的领域，都不得安排项目支出。同时提高重点支出的决策层级，年初报市人代会审议的重点支出及年度执行中新出台的重大支出政策，需经市政府会议审定。

19. 加强项目储备。通过尽早布置、提前启动项目研究论证、编制立项、审核评审等工作，做好年度预算项目储备，提高项目支出预算的计划性，减少“钱等项目”和“敞口政策”的现象发生，进一步提高年初预算批复率。

20. 建立项目约束和退出机制。财政部门每年选择部分中长期支出政策或重大项目进行动态评估。整合投向趋同、交叉或政策碎片化的项目，防止资金固化；逐步退出竞争性领域项目；取消政策目标已实现、不再具备实施条件或绩效效果不佳的项目。各预算部门也要建立类似机制，通过动态评估调整支出政策，挤出更多资金用于保障本部门重点工作。

#### （六）强化监管，防控支出管理风险

21. 推进部门内控体制机制建设。推进行政事业单位加快建立内部控制制度，规范单位内部经济和业务活动，促进单位提高

公共服务效能和内部治理水平。对重大项目立项和大额资金使用，要按照“三重一大”决策制度，由部门党组会或办公会讨论决定。建立项目实施终身负责制，项目立项、编报、审核和实施责任要明确到人，落实到位，有效控制项目支出管理风险。

22. 健全财政“大监督”格局。在全市建立健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制，市、区两级财政部门和各级预算部门要强化日常监督和专项监督的有效衔接，统筹搭建事前、事中、事后全过程覆盖的“大监督”格局。一是加大专项资金监控力度，将市对区专项转移支付资金纳入市级预算执行动态监控并延伸到乡镇。二是加大专项资金监督检查，针对项目资金管理薄弱环节，重点开展涉企、涉农、涉及个人补助的资金使用情况的专项检查。三是强化市区两级财政与相关部门的协调沟通，财政部门与审计部门互通年度计划，共同在以后年度对大额项目资金开展专项检查。

23. 强化重点监控信息核查机制。增强监控问题核实、纠偏整改力度，通过监控系统实时监控，及时将预警问题信息及时反馈市级部门核查，促进预算单位提高财务管理。对监控中发现的问题进行定期通报，根据重大问题线索开展核查，并督促问题单位进行整改。

#### （七）严肃问责，完善追责问效机制

24. 完善预算管理追责问效机制。一是研究建立“黑名单”制度。把巡视、审计、预算评审和监督检查中暴露出问题较多或屡犯不改的部门，纳入“黑名单”，在预算安排、预算调整、绩

效考核等各个方面采取督导整改措施；待部门整改到位、预算管理水平明显提升后，再退出“黑名单”。二是强化结果应用。将事前评估、绩效评价及监督检查结果与下年度部门预算编制、项目申报、绩效考核等紧密挂钩，对监督检查发现严重问题的单位，督促落实整改，并对下年度部门预算编制、资金申请等进行重点审核，相应扣减预算安排规模。

25. 加大追责问责力度。加大对财经纪律执行情况的专项检查，强化责任追究，对检查中发现骗取、套取和违规使用财政资金等涉及违法违规的行为，将严格按照相关法律法规进行处理处罚。如涉及个人存在重大违法违纪问题，及时移送纪检监察机关或主管部门，由有关部门追究党纪政纪和司法责任，对相关责任人追责问责。

#### （八）加大公开，主动接受社会监督

26. 做好项目绩效信息公开。落实《北京市预算审查监督条例》要求，对列入人代会审议的重点支出事项，按照“谁编制、谁公开”的原则，由牵头部门在公开部门预算时，同步公开重点支出事项的绩效目标、政策依据、预算安排等内容，主动接受社会监督，提升项目绩效管理工作的透明度。

27. 推进重点领域项目信息公开。在实现部门预决算公开“全覆盖”的基础上，进一步加大对重点领域项目信息公开。从2018年起推进涉企、涉农、涉及个人补助资金的项目信息公开，由预算部门在其官方网站此类项目的管理办法、决策程序、绩效目标、资金安排、预算执行和绩效评价情况，并将部门公开情况纳入财

政监督检查范围。

#### 四、工作要求

市级各预算部门、各区财政局要充分认识深化项目支出绩效预算管理改革的重要意义，发挥主体作用，增强责任意识，严格按照本《意见》的要求，结合本部门、本区实际，以改革创新精神，切实加强组织领导，加大工作力度，做好统筹协调，认真落实各项改革措施，并做好对下级单位的指导和督促。各单位财务管理部門与业务管理部门要加强沟通、协调配合，做好各个环节的衔接工作，共同努力，不断提高项目支出绩效预算管理水平。

此件主动公开

---

抄送：市审计局。

---

北京市财政局办公室

2017年12月29日印发