

# 中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见

(2018年9月1日)

全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容,是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。为解决当前预算绩效管理存在的突出问题,加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,现提出如下意见。

## 一、全面实施预算绩效管理的必要性

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,财税体制改革加快推进,预算管理制度持续完善,财政资金使用绩效不断提升,对经济社会发展发挥了重要支持作用。但也要看到,现行预算绩效管理仍然存在一些突出问题,主要是:绩效理念尚未牢固树立,一些地方和部门存在重投入轻管理、重支出轻绩效的意识;绩效管理的广度和深度不足,尚未覆盖所有财政资金,一些领域财政资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费的问题较为突出,克扣挪用、截留私分、虚报冒领的问题时有发生;绩效激励约束作用不强,绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未建立。

当前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。发挥好财政职能作用,必须按照全面深化改革的要求,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,以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口,解决好绩效管理中存在的突出问题,推动财政资金聚力增效,提高公共服务供给质量,增强政府公信力和执行力。

## 二、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,坚持和加强党的全面领导,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,紧扣我国社会主要矛盾变化,按照高质量发展的要求,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持以供给侧结构性改革为主线,创新预算管理方式,更加注重结果导向、强调成本效

益、硬化责任约束,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,实现预算和绩效管理一体化,着力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,提高预算管理水平 and 政策实施效果,为经济社会发展提供有力保障。

## (二)基本原则

——坚持总体设计、统筹兼顾。按照深化财税体制改革和建立现代财政制度的总体要求,统筹谋划全面实施预算绩效管理的途径和制度体系。既聚焦解决当前最紧迫问题,又着眼健全长效机制;既关注预算资金的直接产出和效果,又关注宏观政策目标的实现程度;既关注新出台政策、项目的科学性和精准度,又兼顾延续政策、项目的必要性和有效性。

——坚持全面推进、突出重点。预算绩效管理既要全面推进,将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程,构建事前事中事后绩效管理闭环系统,又要突出重点,坚持问题导向,聚焦提升覆盖面广、社会关注度高、持续时间长的重大政策、项目的实施效果。

——坚持科学规范、公开透明。抓紧健全科学规范的管理制度,完善绩效目标、绩效监控、绩效评价、结果应用等管理流程,健全共性的绩效指标框架和分行业领域的绩效指标体系,推动预算绩效管理标准科学、程序规范、方法合理、结果可信。大力推进绩效信息公开透明,主动向同级人大报告、向社会公开,自觉接受人大和社会各界监督。

——坚持权责对等、约束有力。建立责任约束制度,明确各方预算绩效管理职责,清晰界定权责边界。健全激励约束机制,实现绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩。增强预算统筹能力,优化预算管理流程,调动地方和部门的积极性、主动性。

## 三、构建全方位预算绩效管理格局

(三)实施政府预算绩效管理。将各级政府收支预算全部纳入绩效管理。各级政府预算收入要实事求是,积极稳妥、讲求质量,必须与经济社会发展水平相适应,严格落实各项减税降费政策,严禁脱离实际制定增长目标,严禁虚收空转、收取过头税费,严禁超出现限举借政府债

务。各级政府预算支出要统筹兼顾、突出重点、量力而行,着力支持国家重大发展战略和重点领域改革,提高保障和改善民生水平,同时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。

(四)实施部门和单位预算绩效管理。将部门和单位预算收支全部纳入绩效管理,赋予部门和资金使用单位更多的管理自主权,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、可持续发展能力和服务对象满意度等方面,衡量部门和单位整体及核心业务实施效果,推动提高部门和单位整体绩效水平。

(五)实施政策和项目预算绩效管理。将政策和项目全部纳入绩效管理,从数量、质量、时效、成本、效益等方面,综合衡量政策和项目预算资金使用效果。对实施期超过一年的重大政策和项目实行全周期跟踪问效,建立动态评价调整机制,政策到期、绩效低下的政策和项目要及时清理退出。

## 四、建立全过程预算绩效管理链条

(六)建立绩效评估机制。各部门各单位要结合预算评审、项目审批等,对新出台重大政策、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、筹资合规性等,投资主管部门要加强基建投资绩效评估,评估结果作为申请预算的必备要件。各级财政部门要加强新增重大政策和项目预算审核,必要时可以组织第三方机构独立开展绩效评估,审核和评估结果作为预算安排的重要参考依据。

(七)强化绩效目标管理。各地区各部门编制预算时要贯彻落实党中央、国务院各项决策部署,分解细化各项工作要求,结合本地区本部门实际情况,全面设置部门和单位整体绩效目标、政策及项目绩效目标。绩效目标不仅要包括产出、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。各级财政部门要将绩效目标设置作为预算安排的前置条件,加强绩效目标审核,将绩效目标与预算同步批复下达。

## (八)做好绩效运行监控。各级政府

增重大政策和项目预算审核,必要时可以组织第三方机构独立开展绩效评估,审核和评估结果作为预算安排的重要参考依据。

“事前绩效评估机制能够通过前端发力,为我国财政资金的使用把好第一道关口。”中央财经大学副教授曹哲莹说。

为了保障绩效目标如期保质保量实现,意见明确将实施预算和绩效“双监控”,即各级政府和各部门各单位对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”,发现问题要及时纠正。

“通过开展‘双监控’,不仅有利于及时调适预算执行过程中的偏差,避免出现资金闲置沉淀和损失浪费,而且有利于及时纠正政策和项目实施中存在的问题,堵塞管理漏洞,确保财政资金使用安全高效。”财政部有关负责人解释说。

不仅如此,对于预算执行情况以及政策、项目实施效果,还将建立绩效自评和外部评价相结合的多层次绩效评价体系。对此,财政部有关负责人表示,通过建立多层次绩效评价体系,不仅能够落实部门和资金使用单位的预算绩效管理主体责任,推动提高预算绩效管理水平和,而且能够全方位、多维度反映财政资金使用绩效和政策实施效果,促进提高财政资源配置效率和使用

和各部门各单位对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”,发现问题要及时纠正,确保绩效目标如期保质保量实现。各级财政部门建立重大政策、项目绩效跟踪机制,对存在严重问题的政策、项目要暂缓或停止预算拨款,督促及时整改落实。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。

(九)开展绩效评价和结果应用。通过自评和外部评价相结合的方式,对预算执行情况开展绩效评价。各部门各单位对预算执行情况以及政策、项目实施效果开展绩效自评,评价结果报送本级财政部门。各级财政部门建立重大政策、项目预算绩效评价机制,逐步开展部门整体绩效评价,对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价,必要时可以引入第三方机构参与绩效评价。健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改责任制,加强绩效评价结果应用。

## 五、完善全覆盖预算绩效管理体系

(十)建立一般公共预算绩效管理体系。各级政府要加强一般公共预算绩效管理。收入方面,要重点关注收入结构、征收效率和优惠政策实施效果。支出方面,要重点关注预算资金配置效率、使用效益,特别是重大政策和项目实施效果,其中转移支付预算绩效管理要符合财政事权和支出责任划分规定,重点关注促进地区间财力协调和区域均衡发展。同时,积极开展涉及一般公共预算等财政资金的政府投资基金、主权财富基金、政府和社会资本合作(PPP)、政府采购、政府购买服务、政府债务项目绩效管理。

(十一)建立其他政府预算绩效管理体系。除一般公共预算外,各级政府还要将政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算全部纳入绩效管理,加强四本预算之间的衔接。政府性基金预算绩效管理,要重点关注基金政策设立延续依据、征收标准、使用效果等情况,地方政府还要关注其对专项债务的支撑能力。国有资本经营预算绩效管理,要重点关注贯彻国家战略、收益上缴、支出结构、使用效果等情况。社会保险基金预算绩效管理,要重点关注各类社会保险基金收支政策效果、基金管理,精算平衡、地区结

构、运行风险等情况。

## 六、健全预算绩效管理制度

(十二)完善预算绩效管理流程。围绕预算管理的主要内容和环节,完善涵盖绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等各环节的管理流程,制定预算绩效管理制度和实施细则。建立专家咨询机制,引导和规范第三方机构参与预算绩效管理,严格执业质量监督。加快预算绩效管理信息化建设,打破“信息孤岛”和“数据烟囱”,促进各级政府绩效管理各单位的业务、财务、资产等信息互联互通。

(十三)健全预算绩效标准体系。各级财政部门要建立健全定量和定性相结合的共性绩效指标框架。各行业主管部门要加快构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系,实现科学合理、细化量化、可比可测、动态调整、共建共享。绩效指标和标准体系要与基本公共服务标准、部门预算项目支出标准等衔接匹配,突出结果导向,重点考核实绩。创新评估评价方法,立足多维视角和多元数据,依托大数据分析技术,运用成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法、标杆管理法等,提高绩效评估评价结果的客观性和准确性。

## 七、硬化预算绩效管理约束

(十四)明确绩效管理责任约束。按照党中央、国务院统一部署,财政部要完善绩效管理责任约束机制,地方各级政府和各部门各单位是预算绩效管理责任主体。地方各级党委和政府主要负责同志对本地区预算绩效负责,部门和单位主要负责同志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,对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制,切实做到花钱必问效、无效必问责。

(十五)强化绩效管理激励约束。各级政府各部门要抓紧建立绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制,将本级部门整体绩效与部门预算安排挂钩,将下级政府财政运行综合绩效与转移支付分配挂钩。对绩效好的政策和项目原则上优先保障,对绩效一般的政策和项目要督促改进,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。

(上接第一版)不仅如此,意见还明确硬化预算绩效管理约束,财政部要完善绩效管理责任约束机制,地方各级政府和各部门各单位是预算绩效管理责任主体。项目责任人对项目预算绩效负责,对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制,切实做到花钱必问效、无效必问责。

## 我国将全面实施预算绩效管理

此外,各级财政部门要抓紧建立绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制,将本级部门整体绩效与部门预算安排挂钩,将下级政府财政运行综合绩效与转移支付分配挂钩。对低效无效资金一律削减或取消,对长期沉淀的资金一律收回并按照规定统筹用于急需支持的领域。



9月25日,在山东省临沂市郯城县红石村,一只鸟从晾晒的玉米旁飞过。金秋时节,山东省临沂市郯城县30余万亩玉米喜获丰收,当地农民忙着抢收晾晒。

新华社发

## 外交部

## 禁止“香港民族党”运作系中国内政不容任何外国干预

新华社北京9月25日电(记者侯晓晨)外交部发言人耿爽25日表示,香港特别行政区政府依照有关法律和法定程序作出禁止“香港民族党”运作的决定,是维护国家安全和香港法治的应有之举,是香港特区事务,是中国内政,不容任何外国干预。

当日例行记者会上,有记者问:9月24日,香港特别行政区政府在政府宪报刊登禁止“香港民族党”运作的命令、英国、美国、欧盟就此发表声明和评论,称特区政府此举限制了言论和结社自由及政治活动。

你对此有何评论?

耿爽说,个别国家和机构对香港特别行政区政府禁止“香港民族党”运作的决定说三道四,妄加评论,我们表示强烈不满和坚决反对。任何宣扬“港独”、从事分裂国家活动的组织和行为,都是绝对不能容许的。

“我们要求有关国家和机构尊重中国主权和领土完整,停止打着‘言论和结社自由’等幌子干涉香港事务和中国内政。”耿爽说。

## 招标公告

于2018年9月26日至9月28日,每日上午:9时至11时30分,下午:14时至16时。请携带所有资格证明材料原件及复印件。

## 三、联系方式:

联系人:吕女士 0451-84612156  
地址:哈尔滨市道里区地段街1号  
黑龙江日报报业集团

# 花钱必问效 无效必问责

## 聚焦全面实施预算绩效管理三大看点

□新华社记者 韩洁 胡璐 陈炜伟

全面实施预算绩效管理是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措,也是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》25日公布,提出加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

全面实施预算绩效管理,将解决什么问题?有哪些新看点?记者采访了财政部有关负责人和业内专家,对此进行了深入解读。

## 看点一:全方位、全过程、全覆盖三维度推动预算绩效管理全面实施

财政部有关负责人介绍说,党的十八大以来,财政部积极深化预算绩效管理改革,财政资金使用绩效不断提升,中央财政已经初步构建起以项目支出为主的一般公共预算绩效管理体系,部分地方也结合实际作出有益探索,为全面实施预算绩效管理奠定了良好基础。

但也要看到,现行预算绩效管理中仍然存在一些突出问题,如绩效管理尚未牢固树立,绩效管理广度和深度不足,绩效激励约束作用不强,预算绩效管理对提高财政资源配置效率和使用效益的作用没有充分发挥。

在此背景下,意见部署推动预算绩效管理全面实施,力争用3至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。将各级政府收支预算、部门和单位预算收支、政策和项目全部纳入绩效管理,并建立绩效评估机制,强化绩效目标管理,做好绩效运行监控,并开展绩效评价和结果应用。

不仅如此,各级政府要将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算全部纳入绩效管理。同时,积极开展涉及一般公共预算等财政资金的政府投资基金、主权财富基金、政府和社会资本合作、政府采购、政府购买服务、政府债务项目绩效管理。

中国财政科学研究院研究员王泽彩说,意见构成了一个全方位的预算绩效管理格局,不仅注重财政支出绩效,而且也注重财政收入绩效、财政政策绩效。首次提出预算绩效管理要覆盖“四本预算”,完善了预算绩效管理的覆盖面,较过去有了重大突破。

## 看点二:健全长效机制,从整体上提高财政资源配置效率

如何建立长效机制,从整体上提高财政资源配置效率?意见将绩效管理关口前移,提出建立重大政策和项目事前绩效评估机制。财政部门要加强对新

增重大政策和项目预算审核,必要时可以组织第三方机构独立开展绩效评估,审核和评估结果作为预算安排的重要参考依据。

“事前绩效评估机制能够通过前端发力,为我国财政资金的使用把好第一道关口。”中央财经大学副教授曹哲莹说。

为了保障绩效目标如期保质保量实现,意见明确将实施预算和绩效“双监控”,即各级政府和各部门各单位对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”,发现问题要及时纠正。

“通过开展‘双监控’,不仅有利于及时调适预算执行过程中的偏差,避免出现资金闲置沉淀和损失浪费,而且有利于及时纠正政策和项目实施中存在的问题,堵塞管理漏洞,确保财政资金使用安全高效。”财政部有关负责人解释说。

不仅如此,对于预算执行情况以及政策、项目实施效果,还将建立绩效自评和外部评价相结合的多层次绩效评价体系。对此,财政部有关负责人表示,通过建立多层次绩效评价体系,不仅能够落实部门和资金使用单位的预算绩效管理主体责任,推动提高预算绩效管理水平和,而且能够全方位、多维度反映财政资金使用绩效和政策实施效果,促进提高财政资源配置效率和使用

效益。

## 看点三:花钱必问效,硬化预算绩效管理约束

有效发挥预算绩效管理激励约束作用是此次改革成功实施的关键。为使绩效真正有用和有约束力,意见明确提出硬化预算绩效管理约束。

具体措施包括明确责任约束和激励约束。财政部要完善绩效管理责任约束机制,地方各级政府和各部门各单位是预算绩效管理责任主体。项目责任人对项目预算绩效负责,对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制,切实做到花钱必问效、无效必追责。

在激励约束方面,要求各级财政部门抓紧建立绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制,将本级部门整体绩效与部门预算安排挂钩,将下级政府财政运行综合绩效与转移支付分配挂钩。对绩效好的政策和项目原则上优先保障,对绩效一般的政策和项目要督促改进,对低效无效资金一律削减或取消,对长期沉淀的资金一律收回并按照规定统筹用于急需支持的领域。

“这将进一步倒逼各级党委、政府和部门单位牢固树立绩效意识、责任意识,端正决策者‘当家长财’的政绩观,增强其使命感、责任感。”王泽彩说。

新华社北京9月25日电

# 人工智能“换人”就业更焦虑?

## 人机不会对立

□新华社记者 周琳 胡喆 王琳琳

正是秋收时节,国网浙江省永康市供电公司110千伏五峰变电站内,一台“大脑袋、大眼睛、身高1米左右”的智能巡检机器人正在转动顶部的摄像头,采集表计读数、设备工作温度,保障电网在农业秋收期间安全可靠运行。

工作人员介绍,“这台机器人可对自身状态进行实时监测并反馈,有诸多‘拟人化’的特点,如遇到前方有障碍物时,它会在接近1米时减速、0.5米时停止前行,前方阻碍时间超过半个小时,它就会返回等待。每轮巡检任务结束,巡检机器人还会自动回到休息室充电,大大提高了以往人工巡检的效率和安全性。”

在诸多岗位和领域,机器人正在代替人来作业。而随着机器人智能化程度的升高,它们能完成的工作也日渐复杂。

就在刚刚结束的2018世界人工智能大会上,一大批企业展示了“机器换人”的最新产品:无人物流中,广东图匠数据公司研发的“AI智能货架”可以自动监控和识别库存变化并通知及时补货,理货员减少了;智能招聘中,BOSS直聘公司研发的AI机器人学习了大量应聘者 and 招聘方的数据后,可以更加精准地进行人员推送,消解了“纸片人”的痛点,猎头岗位减少了;无人零售方面,猎豹移动推出的“豹咖啡”,只要1分钟,就可调制一杯媲美大师作品的香浓咖啡,食品制作员减少了……

机器换人时代的来临,让各领域

从业者体会到前所未有的职业危机感。但一系列研究却表明,人工智能对未来就业局面影响,并非如想象那样“悲观”。

根据世界经济论坛发布的《2018未来就业》报告,未来5年,尽管7500万份工作将被机器取代,但1.33亿份新工作将同步产生,这意味着,净增的新工作岗位多达5800万份。

专家认为,人工智能将重新规划机器与人类的分工,倒逼就业结构深度调整。从低价值劳动密集型生产向价值更高的岗位转移;从重复性劳动向创造性劳动转移,产业工人可提前做好转型准备。不过,不必让机器换人的焦虑感造成“人机对立”。随着生产工具的改变,职业结构的调整是必然趋势,但并不会“一棍子打死”。

七牛云人工智能实验室创始人彭

珏认为,未来越来越多公司可能会选择使用自由职业者或专业承包商,新岗位的产生也需要员工掌握新的工作技能。例如,在大数据方面,就有专家认为,掌握数据管理、回归分析、数学、编程等硬技能还远远不够,提升对各应用领域的逻辑理解和好奇心、加强与人工智能技术使用方的合作、沟通等各项软技能往往更重要。

“我相信人类拥有的智慧是机器永远无法获得的。机器只有芯,而人类有心。人工智能并不是某项技术,而是我们为自己的未来确定的一种生活方式。”阿里巴巴董事会主席马云说,例如,未来制造业都是服务业,流水线上大部分工人将会被机器取代,而人类体验的部分不可能被取代。

新华社上海9月25日电