

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,对我国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,牢固树立规范透明、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,解决好绩效管理工作中存在的突出问题,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,提高预算管理水平和政策实施效果,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制度和体系。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,严禁超限额举借政府债务。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面纳入绩效管理,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。将政策和项目全面纳入绩效管理,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,分解细化各项工作任务,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进行综合绩效评价,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,严格执业质量监督管理。加快预算绩效管理信息化建设,打破“信息孤岛”和“数据烟囱”,促进各级政府和各部门各单位的业务、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的责任约束机制,地方各级政府和各部门各单位是预算绩效管理的责任主体。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,项目负责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

(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的责任约束机制,地方各级政府和各部门各单位是预算绩效管理的责任主体。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。

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,对长期沉淀的资金一律收回并按照有关规定统筹用于亟需支持的领域。

八、保障措施

(十六)加强绩效管理组织领导。坚持党对全面实施预算绩效管理工作的领导,充分发挥党组织的领导作用,增强把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。财政部要加强对全面实施预算绩效管理工作的组织协调。各地区各部门要加强对本地区本部门预算绩效管理的组织领导,切实转变思想观念,牢固树立绩效意识,结合实际制定实施办法,加强预算绩效管理力量,充实预算绩效管理队伍,督促指导有关政策措施落实,确保预算绩效管理延伸至基层单位和资金使用终端。

(十七)加强绩效管理监督问责。审计机关要依法对预算绩效管理情况开展审计监督,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。各级财政部门要推进绩效信息公开,重要绩效目标、绩效评价结果要与预决算草案同步报送同级人大、同步向社会主动公开,搭建社会公众参与绩效管理的途径和平台,自觉接受人大和社会各界监督。

(十八)加强绩效管理考核。各级政府要将预算绩效结果纳入政府绩效和干部绩效考核体系,作为领导干部选拔任用、公务员考核的重要依据,充分调动各地区各部门履职尽责和干事创业的积极性。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情况进行考核。建立考核结果通报制度,对工作成效明显的地区和部门给予表彰,对工作推进不力的进行约谈并责令限期整改。

全面实施预算绩效管理是党中央、国务院作出的重大战略部署,是政府治理和预算管理的深刻变革。各地区各部门要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,把思想认识和行动统一到党中央、国务院决策部署上来,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,提高政治站位,把全面实施预算绩效管理各项措施落到实处,为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

(新华社北京9月25日电)

不是「美国吃亏」而是互利共赢



9月24日,国务院新闻办公室发表了《关于中美经贸摩擦的事实和中方立场》白皮书,用客观全面的数据和事实证明,中美经贸关系中不存在“谁吃亏”的问题,“美国吃亏论”是站不住脚的。

借助中美经贸关系的快速发展,美国获得了跨境投资、进入中国市场等大量商业机会,对中国经济增长、消费者福利、经济结构升级都发挥了重要作用。在货物贸易方面,物美价廉的中国消费品减少了美国民众的消费支出,有助于降低美国通胀率,为宏观经济政策创造了回旋的空间;中国是一个巨大且增长快速的市场,对华出口的快速增长,为美国企业带来了大量商业机会,为美国创造了大量的就业机会;中国承接了美国企业的生产环节,使得美国能够将更多资金等要素资源投入创新和管理环节,集中力量发展高端制造业和现代服务业,带动产业向更高附加值、高技术含量领域升级。

从服务贸易数据看,美国在服务贸易方面占有显著优势,收益更加显现。美国是中国服务贸易最大逆差来源地,且逆差快速扩大。在双边投资领域,美国得到好处也颇多。一方面,中国对美投资主要集中在制造业,这为美国创造了大量的就业岗位;另一方面,美国在华投资企业收益颇丰。

2018年6月德意志银行发布的研究报告认为,美国实际上在中美双边贸易交往过程中获得了比中国更多的商业净利益。根据其计算,扣除各自出口中其他国家企业于中国的贡献等,2017年美国享有203亿美元的净利益。

“美国吃亏论”与事实大相径庭。中美经贸交往规模庞大、内涵丰富、覆盖面广,涉及主体多元,产生一些矛盾分歧在所难免。两国应以全局综合的视角看待,从维护两国战略利益和国际秩序大局出发,以求同存异的态度妥善处理分歧,务实化解矛盾。这才是解决贸易摩擦的正道。(据新华社北京9月25日电)

国务院新闻办公室近日发布《关于中美经贸摩擦的事实和中方立场》白皮书,旨在澄清中美经贸关系事实,阐明中国对中美经贸摩擦的政策立场,推动问题合理解决。

国务院新闻办25日召开的新闻发布会上,来自商务部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、国家知识产权局以及国务院新闻办的相关负责人,对中美经贸摩擦相关热点问题作出回应。

中美经贸往来美国吃亏了吗?

美国国内一些人声称,中国进行不公平竞争,导致美对华货物贸易出现巨额逆差,让美国吃了亏。商务部国际贸易谈判代表兼副部长傅自应回应说,这一说法与事实不符、站不住脚,完全是一种误导。

贸易差额只是交易量之差,而不是盈亏多少。美国是否吃亏,企业和消费者最有发言权。

傅自应认为,从生产看,中美两国处在全球产业链、价值链的不同位置。中国企业更多是赚取加工费,而美国企业从设计、零部件供应、营销等环节获益巨大。

从消费看,质优价廉的中国商品走进美国千家万户,丰富了美国消费市场,增加了美国消费者福祉。

白皮书数据显示,2015年美资企业在华销售额高达4814亿美元,远高于中资企业在美256亿美元的销售额。

“总体看,美方在双边贸易中获得更大。美企业在中美经贸合作中获得的利润远超中国企业。”傅自应说,贸易顺差反映在中国,但“利益顺差”在美国。

贸易竞争力根本上是产业竞争力。美国在汽车、飞机、农产品、服务业等优势产业对华保持大顺差。据介绍,2017年中国自美进口汽车131亿美元,对美出口汽车14亿美元,美对华农产品贸易顺差达164亿美元,美对华服务贸易顺差超过540亿美元。

此外,中美贸易不平衡还与美对华出口管制有关。美有关机构分析,如果放宽民用高技术产品对华出口限制,美对华贸易逆差可减少35%左右。

“中方愿努力推动双边贸易向更加平衡的方向发展,希望美方也能展现积极姿态。”傅自应说。

中美何时重启高级别经贸磋商?

商务部副部长兼国际贸易谈判副代表王文文表示,中方通过磋商、谈判解决经贸分歧的大门是敞开的,但只有平等相待、信守承诺才能让中美经贸磋商找到出路。

王文文说,何时能重启中美高级别经贸磋商完全取决于美方意愿。但要想让谈判磋商有效

果,首先必须要平等对待、相互尊重。

他强调,谈判磋商一定要有诚意,遵守诺言。中美高级别经贸磋商已进行了四轮,取得了不少共识,双方甚至发布了联合声明,但美方出尔反尔,抛弃共识,采取贸易限制措施,使得谈判没法进行下去。

王文文说,贸易战不符合双方利益,停止贸易战才是出路。对于具有庞大体量的中美贸易来说,双方出现分歧是很正常的,只要本着平等、有诚意、守诺言的精神,相信是能够通过磋商找到出路的。

中国经济能否扛得住经贸摩擦冲击?

“尽管影响不可避免,但风险总体可控,中国经济完全有能力通过扩大内需、促进高质量发展来对冲影响。”国家发改委副主任连维良说。

中国经济整体有韧性——

2017年中国经济总量达12.7万亿美元,对进出口2.26万亿美元,2000亿美元在出口总量中占8.8%。如果考虑加工贸易,对增加值的影响还会小一些。

“中国经济一个重要特点是产业门类齐全、构成多元,不同部分可以相互补充和替代。中国经济正在由高速增长阶段转向高质量发展阶段,承受冲击的韧性更强、能力更强。”连维良说。

中国经济内需有潜力——

我国有近14亿人口,人均国民收入近9000美元,消费升级趋势明显,国内市场潜力十分巨大。区域发展还有很多短板,投资潜力巨大。

数据显示,第一轮500亿美元加征关税措施已于7月6日和8月23日生效。但8月份我国工业增加值增速同比和环比分别加快0.1个百分点,社会消费品零售总额增速环比加快0.2个百分点。1至8月制造业投资同比加快3个百分点,比1至7月份累计加快了0.2个百分点;1至8月全社会用电量增长9%,是2011年以来同期最高水平。

市场主体竞争力不断提升——

尽管进出口企业遇到很多困难,但正是在应对外需下降的挑战中,不断增强适应市场、开拓市场的能力和科技创新的能力。

连维良说,应对中美经贸摩擦带来的经济下行压力,中国将着力促进消费优化升级、释放潜

力,着力补齐基础设施短板、民生和公共服务短板、农业和生态环保短板,特别是发挥好民间投资重要作用,促进民间投资信心改善。

中国将进一步减轻企业税费负担,实施更大规模的减税、更加明显的降费,以更大力度推进“放管服”改革,更加明显地促进优化营商环境,以更大力度扩大对外开放,这些政策措施对内外资企业一视同仁。

“中国还将更好坚持社会主义基本经济制度,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,稳定社会预期,增强发展信心。”连维良强调。

中国将以更大力度支持企业开拓国际市场,同时着力引导企业提升适应市场变化的能力,实现高质量发展。

傅自应说,中国政府正研究采取一系列符合WTO规则的政策措施稳定外贸发展,帮助企业渡过难关,包括对一些出口商品按照国际惯例实行增值税全额退还,按照国际通行规则使出口企业使用更多出口信用保险工具等。

如何看待美指责我强制技术转让?

在中美经贸摩擦中,美方多次指责中国政府强制技术转让。王文文说,在中国所有法律法规、政策文件中,都没有强迫外国企业把技术转让给中国企业;外国企业到中国来投资,在绝大多数领域都可以建立合资企业,不存在技术转让的问题;如果建立独资企业,外资企业和中方合作伙伴是平等的市场主体,合资谈判是企业自由选择、平等磋商的契约谈判,政府在其中没有发挥作用。

对于美方指责中国知识产权保护不力的言论,国家知识产权局副局长贺志说,这种指责罔顾长期以来中国知识产权保护制度建设取得进步、中国创新能力快速提升以及中国已经成为知识产权大国这样的客观事实,“毫无依据,站不住脚”。贺志说,过去五年,国外来华申请发明专利和商标数量分别达到了65万件和84万件,年均分别增长3.1%和10.3%。在全国知识产权保护社会满意度调查中,去年的总体满意度是76.69分,在华外商投资企业是76.94分,合资企业是80.16分。去年中国企业对外付出的知识产权使用费达到286亿美元,其中对美国知识产权使用费的逆差最大,达50.7亿美元。

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有关规定统筹用于亟需支持的领域。

中国始终与世界同行

——六部门相关负责人解读《关于中美经贸摩擦的事实和中方立场》白皮书

新华社记者

针对中国补贴政策是否符合WTO相关规定的质疑,财政部副部长邹加怡说,作为WTO成员国,中国补贴政策严格遵守WTO规则,并没有造成市场扭曲和不公平竞争。

她说,自从中国加入世贸组织以来,一直积极推进国内政策的合规性改革,切实履行世贸组织补贴与反补贴措施协议,将来还要进一步改革和完善。

贸易摩擦升级会加速外资企业外迁吗?

工信部副部长罗文指出,美国对我国商品加征关税,割裂了各国产业之间的联系,使全球产业链面临碎片化的风险;破坏了国际经贸规则,使全球产业链陷入失序化状态;降低了国际经济运行效率,使全球产业链加剧了低效化风险。

“美国挑起和升级贸易摩擦,的确对部分企业带来困扰和冲击,有一些外资企业出于分散风险、降低成本等考虑选择外迁,但对于这一问题应理性看待。”罗文强调,一方面不回避问题,积极采取措施,帮助企业排忧解难,继续深化“放管服”改革,切实为企业减税、降负,着力持续优化营商环境;另一方面,也不夸大困难,我们要对中国市场的潜力和产业配套优势充满信心。

“我们要继续按照自己的步伐和节奏进一步扩大开放,坚持市场化改革方向,落实中国政府宣布的各项对外开放措施。我们相信,会有更多企业来中国投资兴业,已落户的外资企业,绝大多数会继续留在中国深耕发展。”罗文说。

白皮书阐明了中国八大立场:中国坚定维护国家尊严和核心利益,坚定推进中美经贸关系健康发展,坚定维护并推动改革完善多边贸易体制,坚定保护产权和知识产权,坚定保护外商在华合法权益,坚定深化改革扩大开放,坚定促进与其他发达国家 and 广大发展中国家的互利共赢合作,坚定推动构建人类命运共同体。

国务院新闻办公室副主任、新闻发言人郭卫民说,面对复杂多变的国际形势,中国将始终与世界同行,顺大势、担正义、行正道,坚定不移维护多边贸易体制,坚定不移推动全球治理体系变革,始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者,坚定不移推动构建人类命运共同体。(新华社北京9月25日电)