

关于提高财政资金配置效率和使用效益的思考

青海省财政厅厅长 | 侯碧波

随着我国经济从高速增长转向高质量发展阶段，财政收入呈现出由高速增长转向适度增长的趋势性特征，财政收支所面对的主要矛盾也相应地由总量问题转向结构问题、矛盾的主要方面由需求侧转向供给侧。在当前经济下行压力持续加大、国家实施更大规模减税降费的新形势下，这些特征和矛盾表现得尤为突出，各级财政部门必须深入学习贯彻中央财政对当前和今后一个时期工作的新部署、新要求，切实把提高财政资金配置效率和使用效益摆在更加突出的位置，优化结构、改进供给，推动积极的财政

政策加力提效。

完善财政资金配置和使用机制，实现二者良性互动循环

财政资金的配置和使用密切相关，配置作为使用的前置和导向，“差之毫厘，谬以千里”，配置不平衡、不精准等问题会在使用中体现和放大，并从源头上制约着使用效益的提高；使用作为配置的检验和标准，其效益不高问题的诸多表现，均可追根溯源到配置中存在的深层次问题，是优化配置的重要参照。提高财政资金配置效率和使用效益，必须把配置和使用

这两方面的各环节统筹起来，协同发力，形成良性互动、正向循环的新机制。

实现资金配置和使用的良性互动循环，要加大绩效评价力度并强化结果运用。抓住全面实施预算绩效管理的重要契机，在推动“全方位、全过程、全覆盖”的基础上，重点聚焦事后环节，持续加大综合绩效考评、专项绩效评价以及监督检查等工作力度，并以奖优惩劣为原则，以避免简单化、一刀切为要求，强化结果运用。一是依据但不局限于事前绩效目标完成情况，探索引入横向比较分析机制，选

积极参与的多元投入格局，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应，尤其要落实好习近平总书记关于“公共财政要向‘三农’倾斜，逐步解决历史欠账较多的问题”。二是加快推进农业生产领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革，明确和强化各级政府“三农”投入责任，层层传导压力。三是提高土地出让收益用于农业农村的比例。贯彻落实习近平总书记关于2019年中央1号文件关于解决土地出让收益长期以来“取之于农、用之

于城”问题的重要指示，按照“取之于农，主要用之于农”的原则，调整完善土地出让收入使用范围，逐步提高土地出让收益用于农业农村的比例。四是发挥财政资金的引导和杠杆作用，统筹运用信贷、保险、基金等多种工具，通过政府与社会资本合作、政府购买服务、担保贴息、以奖代补、风险补偿等措施，带动金融和社会资本投向农业农村。切实发挥全国农业信贷担保体系作用，全面开展以适度规模经营新型经营主体为重点的信贷担保

服务。推动农业保险“扩面、提标、增品”，完善农业保险机制，努力建立多层次、高保障、符合农业产业发展需要和农民需求的保险产品体系。用好活农业领域政府引导基金，落实涉农税费减免政策，带动农业领域社会投资。五是改革创新财政资金分配管理方式，加强涉农资金统筹整合，加强财政资金动态监控，加强全面绩效管理和评价，建立以结果为导向的资金分配激励机制。□

责任编辑 李艳芝

取相似地区、相近部门的同类项目，进行目标设定、完成情况、评价结果等层面的分析比较，倒逼相关地区和部门自觉遏制在资金配置环节降低绩效目标、夸大资金需求等内在冲动，切实解决设定的绩效目标与申报的资金额度不相称问题。二是依据但不局限于绩效评价结果的优与劣，进一步深化对结果赖以形成的因果、条件等关系的逻辑分析，结合监督检查情况特别是发现的突出问题，厘清投入水平、实施方式、管理能力等因素对结果的影响，具体问题具体分析，对症下药，针对性地对所需配置资金规模及使用方式予以增、减、并、撤、改等。三是依据但不局限于财政资金投入产出情况，以此为基础，进一步延伸扩展到对作为资金安排前提的支出政策的合理性、公平性评价，重点分析政策的实施是否契合政府职能、符合改革要求，是否违背市场规律、扭曲市场作用，实行全周期跟踪，动态调整支出政策及相应的资金配置。

实现资金配置和使用的良性互动循环，要加快从实践中提炼和制定支出标准。认真贯彻落实财政部推动省级财政部门做好支出标准体系建设的部署和要求，按照先易后难、先通后专的原则，以项目支出标准为重点，以实际支出水平为参照，分门别类地研究提炼和制定标准。一是采取“倒推工作法”，从项目实施的实际情况出发，积极梳理提炼已经项目决算、财政投资评审等核定的实际支出，结合绩效评价和监督检查情况，以使用环节的支出倒推配置环节标准的设定。二是采取归纳法，广泛搜集整理各部门、各行业相对成熟的标准，认真比较、分析、论证，从个别到一般，逐步归纳为财政部门的统一支出标准。三

是采取案例法，分领域发掘具有代表性、可推广的典型项目，形成案例，作为支出标准尚未建立、体系尚不健全情况下的“模板”。在此基础上坚持“一把尺子量到底”，引导各地区、各部门切实打消自由裁量、“讨价还价”等思想认识误区，实事求是地测算和提出诉求，精打细算地安排和使用资金，使资金的配置更加精准、科学，使用更加充分、高效。

实现资金配置和使用的良性互动循环，要加强对支出政策和资金的动态管理。牢牢把握财政资金是财政履行国家治理基础和支柱作用的主要载体这一定位，坚持资金配置和使用都随治理的变动而相应调整，使治理成为动态管理、良性互动的动力。一是根据中心和重点工作需要，在配置环节对支出政策和资金开展全面评估清理，区分轻重缓急，在财力许可的范围内，原来没有的可以新设，原来有的可以减、增、撤，确保资金配置围绕中心、服务大局，把好钢真正用在刀刃上。二是根据中心和重点工作进度，对使用环节各项支出的序时进度进行动态监控，及时收回财政存量资金，重新统筹安排用于其他急需领域；对资金支出进度严重滞后、存量资金规模相对较大的专项资金，相应予以推迟安排、减少安排等调整。三是根据中心和重点工作性质，从配置和使用两方面入手，加强对一些职能交叉、性质相近支出政策和资金的统领统筹，逐步推动部门内、部门间的整合，按大类打造由财政统领、各部门参与的支出平台，聚力增效。

改进目标责任考核指标设定， 从源头上优化资金配置

作为“指挥棒”，年度目标责任考

核对各地区、各部门转变工作作风、提高工作效率、抓好工作落实起到了显著的推动作用，但在个别指标的设定上也存在一些从源头上制约财政资金配置效率和使用效益提高的问题，特别是诸如固定资产投资等与财政资金相关度高的指标，往往一刀切、平均化地以“基数+增长”的方式分解到各地区、各部门，导致各地区、各部门在提出财政资金需求时想方设法“保增长”，因钱设事，无事也要找事、小事说成大事，千方百计实现财政资金的“基数+增长”，由此也导致资金配置无法“钱随事走”，不能根据经济社会发展的长远规划、阶段性目标及年度工作动态变化，支出结构相对固化、僵化，进而影响了资金使用效益，成为制约财政资金配置效率和使用效益的根源性问题。必须着眼于源头治理和顶层设计，改进目标责任考核指标设定，从源头上予以解决。

一方面，坚持突出重点原则，简并指标设置。紧跟中央对地方的考核重点，聚焦年度工作目标，突出重点工作和骨干项目，适度精简指标，坚决剔除常规性工作，坚决预防一些部门出于部门利益、强调本部门工作的重要性及“只有纳入综合考核，才能凸显职能权威”等错误认识而争取将本部门的工作纳入考核指标体系，并加大赋分权重的现象；突出指标的综合性，探索按大类设置指标，对内容相关、联系紧密的指标予以归并；注重指标的结果性，不过多设置过程性、条件性指标，对缺乏中央政策依据的财政资金增幅、支出占比等指标予以清理取消，避免考核指标沦为不计使用效益的资金配置依据。

另一方面，坚持差异化原则，细化指标分解。根据各部门、各地区、各

行业各自特点及其阶段性任务的轻重缓急、工作重点、主攻方向等，差异化地分解目标、赋予权重，对承担年度重点任务、重大项目比较多的部门、地区、行业可以分解的目标任务规模大一些、增长快一些、权重高一些，对重大工程、重点项目等已经完成或已过高峰期的部门、地区、行业则可以低增长、零增长、负增长甚至不纳入考核，避免简单机械地平均化、一刀切，使年度预期目标任务根据自然禀赋、经济条件、发展规划等实际情况，非均衡地在各部门、地区、行业间动态调整，通过板块轮动促进发展，并为财政资金配置结构优化创造前提条件，大力推进零基预算落地，对各地区、各部门的财政资金安排据其承担的任务而定，该减则减、应增则增，力争使财政资金的配置始终处于最优状态，从而实现财政资金配置效率和使用效益的最大化。

牢固树立正确的政绩观， 切实把各项提效举措落到实处

相较于经济社会发展的无限需求，有限的财政资金具有稀缺性，资金配置和使用的各相关方始终处于矛盾关系之中、博弈格局之下，必须牢固树立大局意识，不断增强全局观念，加强协同，凝聚合力，共同推动财政资金配置效率和使用效益的持续提高。

提高财政资金配置效率和使用效益，离不开各级党委政府的高位推进。各级党委政府统揽本地区的各项治理工作，是提高财政资金配置效率和使用效益的领导力量、关键力量，要注重统筹协调，加强组织领导。一是认真贯彻落实新发展理念，树立正确的政绩观，立足法定职能，根据上级部署，结合本地实际，找准定位，突出

特色，科学谋划经济社会发展目标任务及相应的支撑政策、项目等，并优化目标责任考核指标设置及分解，使财政资金的配置和使用有据可依。二是牢固树立党和政府带头过紧日子、让老百姓过好日子的理念，始终绷紧“厉行勤俭节约、反对铺张浪费”这根弦，把握形势，精打细算，压一般、保重点，减“三公”、保民生，算好事业发展的“大账”，为财政资金的配置和使用把舵定向。三是积极鼓励和引导财政部门发挥参谋助手作用，支持财政部门大胆开展工作、依法依规履行财政管理职能，帮助协调解决在财政资金配置和使用监督管理过程中遇到的困难，使财政部门真正成为党委政府的“好管家”。

提高财政资金配置效率和使用效益，离不开各个预算部门的支持配合。财政资金的配置环节事关利益结构、使用环节事关权责关系，提高资金配置效率和使用效益是实质性的改革，各个预算部门作为利益主体、权责主体，既是改革的对象，也是改革的力量，要从大局出发来看待和参与。一方面，紧密围绕党委政府决策部署，结合部门职能、行业发展规划和年度工作计划，以那些政策明确、非干不可的工作为优先级，科学合理地谋划项目，做好项目储备，加强项目论证，规范项目立项，细化充实项目信息，以项目库为支撑，科学合理地测算提出资金需求。另一方面，积极适应在有限资金规模、刚性预算约束下开展工作的新形势，跳出部门本位，摆脱思维定式，把资金配置和使用的重心从总量转向结构、从需求转向供给，从争取更多资金转移到取得更好效益上来，认真履行绩效管理主体责任，围绕支出的科学性、时效性等下功夫，

集中精力抓落实、抓管理。

提高财政资金配置效率和使用效益，离不开各级财政部门的担当作为。对于财政部门而言，提高资金配置效率和使用效益，既是啃硬骨头、涉险滩、过深水区的严峻挑战，也是推动加快建立现代财政制度、促进财政事业可持续发展的重大机遇，要切实保持改革定力、坚定改革魄力、增强改革能力，当好“铁公鸡”，打好“铁算盘”。一是刀刃向内，自我革命，切实转变思想观念和工作方式，减少对各地区、各部门微观事务的介入，主要做好审核把关、总量平衡和宏观管理等，全面检视、彻底检修财政管理工作中存在的正向激励不充足、反向约束不够严等问题，针对性地强化管理制度、规程等建设，增强有效性，提高透明度，形成强有力的制度约束。二是坚持原则，敢于说话，敢于管理，特别是对资金配置环节上的无序无理诉求、资金使用环节上的违纪违规问题，硬碰硬、实打实，该压减的压减，该取消的取消，该收回的收回，坚持按法定程序办理预算调整、调剂等事项，不推诿扯皮，不迁延回避，切实维护预算的刚性及财经纪律的严肃性、权威性。三是讲求工作技巧，主动到各地区、各部门深入调研、掌握需求、倾听疑惑，做好政策宣传解读工作，针对性地加强业务指导，在严格把关审核的同时，耐心地多做一些细致深入的沟通，争取理解，赢得支持，共同推动财政资金的配置和使用从单纯控制收支转变为从事国家治理、实施宏观调控、实现施政目标的重要载体，不断提升治理体系和治理能力的现代化水平，确保党的路线方针政策得到不折不扣的贯彻落实。□

责任编辑 廖朝明