

深化部门预算项目库改革的思考

徐扬

摘要：近年来，经济增速呈现放缓态势，减税降费等一系列政策的实施，使地方财政收支矛盾日益突出，预算管理中长期累积的问题更加凸显，诸如部门项目支出基数固化、财政资金使用碎片化、项目绩效目标模糊等。部门预算项目库改革有助于解决预算资金安排紧张与财政存量资金闲置并存、部门资金需求急与预算执行进度慢并存等财政管理突出问题，进一步提升财政资金使用效益。

关键词：项目库；问题；建议

2017年开始，湖北省十堰市市本级结合实际，把推进项目库改革列为重点改革内容，抓住项目申报、项目初审、项目评审、入库备选四个环节，稳打稳扎，务实推进。2018年，按照“开前门、堵后门、挤水分、增绩效”的总体原则，市财政局委托八家中介机构，对市直部门预算项目资金开展评审，评审时间为期两个月，主要通过上门核查取证、数据分析比对等方式进行。评审项目768个，达到全覆盖。与2017年项目预算批复数相比，资金审减率达23.9%。但在开展项目评审中也发现一些问题，需要引起高度重视，并在今后的工作中予以完善和改进。

当前市本级项目库建设存在的问题和改革路径

(一)存在主要问题。一是项目资金结余量大，未能发挥使用效益。如

某单位申报专项资金数百万元，经评审核减为16.5万元。该单位2014—2016年年均结余20万元左右，年度实际支出约20万元，资金使用和社会效益不明显。二是项目申报与实际执行脱节。某单位2014—2016年连续申报专项资金，但实际支出为“三公”经费等内容。三是项目经费与公用经费重复申报。某单位项目申报的支出内容大多为办公费、公务接待费、培训费等公用经费支出内容，经评审相应核减。四是项目支出安排奖金项目。某些单位违反专款专用的规定，用项目经费发放奖金、用于支付公积金及其他人员工资等。五是违规申报使用项目资金。某单位申报的项目，不符合国务院文件规定，属于越权行为，故予以审减。其他如项目申报粗放，缺乏政策依据和明细测算；项目经费长期滞留账上，支出进度缓慢；有预算不作为，想花钱凑预算等问题，在项

目库建设中都有不同程度的存在。

(二)改革总体目标。按照加快建立现代财政制度的要求，深化财政预算管理体制改革，努力构建以宏观政策目标为导向、以规范的项目库管理为基础、以预算评审和绩效管理为支撑的项目支出预算管理新模式。依托项目库管理信息系统平台，引入第三方中介评审机构，以预算项目为载体，以绩效管理为主线，切实优化财政资金配置效率，促进政府管理效能提升。

(三)具体实施路径。主要是做到“四个挂钩”：一是项目库改革与预算执行挂钩。二是项目库改革与盘活存量资金挂钩。三是项目库改革与绩效预算管理挂钩。四是项目库改革与规范单位财务核算挂钩。通过改革，着力推进项目预算管理体制创新，全面做实项目支出预算，提高财政供给的精准性，建立政策导向明确、绩效目标明晰、规划约束有力的精细化

预算管理方式，彻底扭转财政预算仅以满足单位项目资金需求，重分配、轻管理的粗放式管理模式，力争项目支出预算编得实、支得出、用得好。具体来说：

1. 建立项目库申报体系。将所有项目按使用属性分为经常性项目和一次性项目两大类，按项目用途细分为专项工作类、运行维护类、经济发展类、公共服务类等七小类。项目库申报主要分为项目基本信息表、项目支出明细表、政府采购预算表、新增资产配置预算表、项目预算申报表、项目支出绩效目标申报表等六张报表。分别从项目的立项依据、项目支出内容、项目绩效目标等维度对项目信息进行全方位考量。

2. 引入第三方机构等评审力量。项目评审是项目库建设中的重点环节，分为入库标准初审与专项评审两个环节。其中：入库标准初审环节主要是由市财政对申报项目与部门职责、业务发展规划等相关性进行把关认定。通过后进入专项评审环节，该环节首先是按照招标投标程序，建立财政评审中介机构库，再通过抽签、摇号方式委托第三方中介机构，按照统一的政策口径对申报项目进行投资预算和绩效目标两方面评审。

3. 找准做实项目库的着力点。对于经常性开展的项目，将项目评审与预算执行管理和盘活存量资金有机结合是全面做实项目库、挤掉项目预算水分的两个重要着力点。中介机构采取现场查账、翻阅会计凭证、调取国库集中支付明细账等方式，对预算单位近三年的预算执行情况进行梳理，对基本支出挤占、挪用项目资金，项目申报事项与实际使用完全脱节，项目历年结余资金大，财政资金使用效

益不高等问题进行系统排查，为市直各部门项目预算进行了科学的“体检”和全面的“瘦身”。

4. 建立健全配套制度建设。市直部分预算单位公用经费与专项经费混账核算问题比较突出，在进行项目经费评审时无法将预算执行情况与年初批复预算进行数据比对，使项目评审工作缺乏基础性数据支撑。项目库改革后，市本级制定了行政事业财务核算规范性办法，明确要求各预算单位项目支出进行专账核算，切实规范预算单位项目管理，为以后年度项目预算绩效管理奠定基础。

深化市本级项目库建设的思路和建议

根据以上的改革思路，结合项目库建设现状，遵照积极稳妥推进的原则，对加强当前市本级项目库改革提出以下措施和建议：

（一）建立科学规范的预算管理结构。根据党和国家机构改革确定的各部门职能、职责设置，梳理建立“部门职责——工作活动——预算项目”分层次的项目预算管理结构。实施“部门职责——工作活动”目录管理。各部门要对近三年部门项目预算和执行情况进行分析，“部门职责”按照政府“三定”方案和事业发展战略规划确定，各项“部门职责”范围不能交叉重叠；“工作活动”应准确反映“部门职责”的任务目标，一项“部门职责”下可设立多项“工作活动”。“部门职责——工作活动”目录是绩效预算管理的基础结构和预算安排的重要依据，应在中长时期内保持基本稳定，一经确定无特别授权和重大政策调整应保持相对稳定。

（二）逐步建立完善项目支出定额标准体系。预算执行标准体系建设是

提高财政资金使用绩效的重要手段。如何使财政资金这一稀缺资源发挥最大的边际效益，是财政资金分配领域的重要课题。根据财政部和省级财政部门的统一部署，在对部门预算支出按用途分类后，探索建立预算支出标准体系框架，在此框架下按照“由易到难”的原则分行业按部门制定细化标准。这一改革举措将大大减少当前预算安排过程中存在的博弈，进一步提高财政项目资金的分配效率和使用效益。

（三）创新绩效管理工作机制。目前预算绩效管理工作存在的问题中，工作机制不畅是一个不容忽视的问题。工作需组织到位，各项工作才能顺利开展，其中内部协作尤其重要。内部协作主要分两个层面，一是财政内部的协作。财政部门各业务科室应把工作重点由应对申请拨款调整到了解项目情况、核定绩效上，把更多精力投入到政策研究、规范管理、改革创新上。二是单位内部的协作。各部门单位是预算绩效管理的责任主体，要加强对本部门单位绩效评价工作的组织领导。在预算单位内部形成分工协作的工作机制，明确业务部门为单位内部绩效管理的第一责任主体，财务部门负责绩效管理的组织实施和监督。预算资金尤其是项目资金的绩效目标体系与单位业务开展情况紧密衔接，绩效评价工作才能落到实处。

（四）健全财政绩效运行监控机制。改革预算执行管理考核指标体系。在原有考核预算支出进度指标体系基础上，增加项目绩效指标执行体系考核。首先将年度批复的项目绩效指标嵌入政府预算管理信息系统中，按季度对项目实施绩效指标完成进度进行跟踪、分析，建立相应预警系统，

山东蒙阴财政管理工作获国务院“点赞”

徐鹏

山东省蒙阴县地处沂蒙山区腹地，是人口仅有50多万、财政收入刚过10亿元的山区小县。老区、山区、库区、道路难行、生活贫困……曾一度是这个县不愿提及的标签。如今，这里是山东省唯一、全国第二批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地，山青水秀、瓜果飘香，百姓生活殷实、生产便利，各项事业发展蒸蒸日上，一派欣欣向荣的景象。这样

一个经济总量和财政规模都处于省市末位的“穷县”，是如何华丽转身，实现小财政保障大民生、服务大发展的？蒙阴财政以扎实有效的管理给出了自己的答卷，并于近期获国务院督查激励。

严把“四关”，依法理财创经验

麻雀小，五脏全。艰巨繁重的保障任务、收小支大的财力现状，倒逼

蒙阴财政管理工作提效升级。近年来，围绕如何提高财政资金使用效益，建立全面规范透明、标准科学、约束有力的现代财政制度，蒙阴财政大刀阔斧抓改革、求创新，通过严把“四个关口”，摸索出一套行之有效的理财经验。

一是严把预算管理“源头关”。近年来，蒙阴财政坚持动真碰硬、打破利益束缚，通过依法加强组织收入、

发现项目实施情况与年初设定的预期目标发生偏离时，应及时采取措施予以纠正，如暂缓拨付或调整严重偏离绩效目标的预算项目资金等。

（五）转变绩效评价工作方式。目前绩效目标审核和绩效评价工作主要以财政委托第三方机构评审为主，市级各部门主动参与意识、主体责任意识不够。按照财政部相关文件的要求，应构建部门自评价、财政重点再评价和第三方评价相结合的绩效评价模式。市级各部门作为责任主体，负责本部门绩效评价工作的组织实施、审查核实、总体评价。各部门要在预算项目、工作活动和部门职责三个层面全部开展自评工作，并重点做好项

目绩效自评工作；各项目单位是项目支出绩效的直接责任主体，要对所使用的财政资金绩效情况进行自评，按规范要求向主管部门提交绩效评价报告。市财政局主要负责对重点领域的重点预算项目进行再评价，并以预算部门工作活动层面绩效评价结果为基础，梳理总结部门整体绩效情况。对部分社会关注度高的重点项目和重大财政支出政策由市财政局组织开展第三方评价，增强绩效评价社会监督力度和评价结果公信力。

（六）建立预算管理人员素质提升机制。一是建立能力提升机制。不断加强预算单位财务人员财政业务理论和职业技能培训和学习，以适应财政

改革发展的各项要求。二是健全工作激励机制。建立健全对预算单位和财务人员的考核激励机制，建立考核指标体系，评选财务管理先进集体和优秀财务工作者，对财务管理不规范单位或人员进行问责或约谈，逐步建立制度规范、执行严格、运转高效的预算管理工作新局面。三是增强第三方中介机构业务素质。通过业务培训，末位考核淘汰等办法大力提高第三方中介机构对财政业务的评审能力和水平。同时，结合评审工作专业性要求，根据相关项目类型增加行业专家参与评审工作。□

（作者单位：湖北省十堰市财政局）

责任编辑 张蕊