

# 浙江海宁： 深化专项资金管理 提高财政支出绩效

许建明

针对财政专项资金项目分散不集中、分配不够规范透明、使用绩效不高等问题，浙江省海宁市将财政专项资金管理改革作为重要议题，主动探索深化财政专项资金管理的方法，财政专项资金管理水平得到较大提升。

## 完善资金管理制度 规范管理方式

纲领先行，找准改革方向。研判新形势下财政专项资金管理改革方向，出台《关于进一步加强市级财政专项资金管理工作的通知》，作为全市深化财政专项资金管理改革的纲领性文件，为财政专项资金管理改革定好基调，注重专项资金管理从微观向宏观转变，从形式整合向实质整合转变，从重项目分配向重绩效管理、重全过程管理转变，从年中分配向年初分配转变。

配套跟进，明确管理规则。纲领性文件出台后，及时明晰权责，制定了《海宁市市级财政专项资金管理办法》、《海宁市市级部门(单位)专项资金预算管理办法》、《海宁市政府投资预算管理办法》等3个办法，分别明确不同类型的财政专项资金管理重点，厘清政府和市场的关系，提高财政专项资金绩效，使专项资金管理更加规范、科学、透明。明确财政专项资金从2015年起，按照资

金的使用或分配主体，将财政专项资金分为市级财政专项资金、部门(单位)专项资金和政府投资项目专项资金。其中市级财政专项资金主要用于经济社会发展支出和对镇(街道)财政的专项转移支付，不得用于部门人员经费和公用经费支出；部门(单位)专项资金是用于本部门的项目资金。通过分类管理，可以解决部门经费挤占对下补助及转移支付资金行为的发生。

分类管理，把握要点难点。专项资金采用清单管理，市财政局按照一项资金一个制度的要求，对每个市级财政专项资金制定了相应的资金管理办法，结合专项资金管理要点和难点，明确设立依据、资金用途、分配标准、拨付程序、绩效目标以及违法责任等，做到每项预算都有绩效目标和组织实施计划。设计评价指标时，突出行业特点、单位特点和项目特征。

## 清理整合财政专项 建立管理清单

压结余，盘活存量增财力。按照项目实施完成、项目中止或撤销形成的结余以及超过预算确定期限一年以上而形成的结余，收归市财政统筹安排的要求，对专项资金结余进行清理。2014年清理盘活农口、社保等专项和部门历

年结余资金3.1亿元，2015年已通过清理专项资金盘活存量3.4亿元，有效增加了市级财力。今后市级财政安排的财政专项资金，当年结转原则上不得超过9%。同时，对于上级专项转移支付安排形成的结转项目，其资金管理方法有具体规定的，按规定执行；未作具体规定且连续结转多年的也收归财政统筹安排。

清项目，加强整合保重点。按照分类管理原则，2014年对现有专项资金中，已实现项目目标或到期的项目，予以取消；符合市委、市政府工作目标，但支持方向、扶持对象和用途相同或相近的项目，予以归并；不同部门管理但支持方向、扶持对象和用途相同或相近的项目，予以整合。逐步取消竞争性领域财政专项资金。通过全面的清理、归并、整合，将187个财政专项资金清理归并成41个市级财政专项资金，将其中用于本部门工作经费部分纳入部门预算管理，建立了市级财政专项资金管理清单和部门待分配专项资金管理清单。

控新增，源头管理求规范。严格控制引导类、救济类、应急类财政专项资金，除法律、法规以及中央、省和市委、市政府确定的增支项目外不新开口子。明确新增专项资金不得与现有专项资

金使用方向、用途相同或相近。属于公共财政负担或需要财政扶持的,充分发挥专项资金的导向作用,引导社会资金参与,同时探索在更多领域实行政府购买公共服务,共建共享。设立专项资金需由市级业务主管部门向市政府提出申请,经市财政局审核提出意见报市政府批准后设立,杜绝了各部门随意、竞相设置专项资金的行为。

### 优化财政资金分配 严肃执行刚性

改革分配方式。市级财政专项资金以绩效为导向进行分配,改革方向是发挥专项资金管理清单优化统筹效应,学习先进地区经验,通过“因素法”、竞争性分配或政府购买服务等方式进行分配使用。2014年在节能项目和省级工业转型升级专项技术改造补助资金进行了竞争性分配试点,通过项目申报、竞争性评审、项目公示和项目确定分配结果等五个环节,有效建立“多中选好、好中选优”的项目优选机制。通过竞争性分配,使政府财力要素参与市场化配置当中,在一定程度上解决了财政资金逆向激励的问题,并强化了资金使用的绩效观念和责任意识。同时,通过调研镇(街道)转移支付项目拨付情况,对年度间市级转移支付相对固定的项目采取提前告知加清算的方式,加快预算执行进度,也增强基层财政预算编制科学性和财政资金使用效率。

细化预算编制。2015年预算严格按照财政专项资金管理清单编制,克服专项资金使用方向散、管理无序的问题,资金统筹使用力度进一步加强。市级财政专项资金尽可能将年初预算安排到具体单位和项目,提高年初预算编报到位率,减少待分配项目。对年初预算未能分配到具体项目的专项资金,要求市级部门(单位)在每年9月底前分配完毕,超过时间未落实的,收归财政用于其他急需项目。

严格预算执行。严格财政专项资金预算管理,年度执行中原则上不得调整预算级次和功能科目。当年确定不能执行的专项资金,按规定程序及时调整预算,将资金调剂用于当年急需的项目和其他有条件的项目。对于预算安排的转移支付资金,采取提前下达,项目完成后清算的方式,确保预算加快执行,减少专项结余资金。对于收到未列入年初安排的上级补助专项资金时,如本级财政已安排的,视情况置换指标,保证资金利用效率,减少专项资金结余。对当年部门专项预算执行率低于91%的,次年专项预算控制数压缩5%。

### 加强绩效监督管理 推进信息公开

绩效管理量化。强化绩效与预算的结合,做到“事前有目标、事中有跟踪、事后有评价”。对市级财政专项资金编制绩效预算,做到每项预算都有绩效目标和组织实施计划。没有明确绩效目标和组织实施计划的财政专项资金,市财政局不予立项。将除了政策因素较难设置目标外的所有市级财政专项纳入2015年绩效目标管理,并对其绩效目标予以批复。对纳入预算绩效目标管理的项目加强其实施情况的监控,及时掌握财政专项资金绩效目标的年度完成情况、项目实施进程和支出执行进度。绩效目标有偏离的要求及时纠正,确因政策变化、突发事件等因素影响,需调整绩效目标的,要随同预算一并调整。绩效跟踪结果作为预算执行的依据,并据此优化和调整管理、实施措施。市级部门负责组织对本部门及所属单位财政专项资金进行绩效评价,市财政局加强对绩效自评的抽查,同时要选取社会影响较大、与民生保障和经济社会发展密切相关的重大项目,特别是对阶段性财政专项资金组织实施重点评价。评价达不到预算绩效目标的项目,下一年度将从专项资金管理清单中予以取消。

管理信息公开。明确公开职责,市政府办公室负责组织市级财政专项资金支持项目的全过程管理信息公开工作;市级主管部门是其归口管理财政专项资金管理信息公开的责任主体,负责组织其归口管理的财政专项资金管理信息公开工作;市财政局负责在每年预算经市人大批复后,公开市级部门专项资金管理清单。各部门各司其职,确保按规定公开的要素内容及时公开,并做好必要的解释和说明。除涉密专项外,市级财政专项资金,其项目名称、具体内容、分配政策、过程和结果,以及执行过程和结果,绩效目标完成等管理信息都要求向社会公开。2015年海宁市市级财政专项资金和部门(单位)待分配专项资金管理清单已在市政府门户网站专门板块进行集中公开,相关资金管理办法、项目管理办法也按照“谁主管、谁负责、谁公开”的原则陆续公开,最终实现专项资金申报评审、分配使用、绩效评价等全过程公开。市财政局在原有局长信箱、网络问政平台上进一步畅通社会反馈渠道,认真听取基层意见和建议及时完善和改进财政专项资金管理。

海宁市通过专项资金管理改革,取得了明显的成效。一是专项目录更加符合客观要求,大大减少了主观上的盲目性,方便整合使用专项资金,更最大限度地发挥财政资金使用效益。二是盘活存量资金纳入常态工作,利用沉淀资金补充了各项民生事业支出,资金使用更有效率。三是规范了财政专项资金的使用,按照专项资金的用途分类管理,充分保证了财政专项资金针对性,减少挤占、挪用和套取专项资金情况的发生。四是突出了财政部门绩效监管职能,工作重心从分配环节移至资金全过程管理,并利用部门和镇街道就近监管的优势督管资金有效使用。■

(作者为浙江省海宁市财政局局长)

责任编辑 张蕊