

深化项目支出预算管理改革的探讨

朱洪杰

党的十八届三中全会提出，要建立现代财政制度，实施全面规范、公开透明的预算制度。笔者试从地方预算管理改革实践者的角度，对当前和今后一个时期如何深化项目支出预算管理改革作一探讨。

当前，地方项目支出使用管理过程中存在着“资金散、管理乱、执行慢”等问题，影响了资金使用整体绩效。一是项目支出刚性化。各级政府出台的要求加大财政投入的政策较多，而且形式多样，有的是法律规定，有的是“法律政策”，有的是政策规定，对地方而言都是刚性支出，地方既要吃饭、又要发展，有限的新增财力难以满足越来越多的增支需求。二是预算安排功能化。政府性基金按现行规定都具有专项用途、必须专款专用，但从实际执行情况看，随着经济社会的发展，部分基金已经没有必要再实行专款专用。国有资本经营预算收入本来是各级政府以所

有者身份依法取得的收益，这项收入本身应具有“公共”属性，但目前在实际工作中，大部分收入往往是“取之于企业、又用之于企业”。三是资金安排碎片化。项目支出管理中“多龙治水”的现象比较突出，由于主管部门间职能交叉、资金使用政策要求不统一、信息不对称，极易出现项目多头申报、重复补助等不规范问题。比如，

仅在扶持中小企业发展方面，就有科技型中小企业技术创新基金、科技型中小企业创业投资引导基金、中小企业发展专项资金、地方特色产业中小企业发展资金等，这些资金分别属于不同部

门管理，项目设置交叉重复，容易造成资金投入分散等问题。四是预算执行低效化。在年初编制预算时，由于大量支出是必须定额安排或按一定增幅安排的，项目缺乏事前规划论证，年初时很多项目支出预算编制较粗，到年度执行过程中才去细化落实项目，这样就造成预算执行进度较慢，到年末时容易形成大量的结转资金。在这种情况下，一方面，有大量支出急需资金却没有钱安排；另一方面，已经安排资金的项目却迟迟不能支付出去，降低了财政资金的使用效益。与此同时，受传统理财观念限制，部分部门仍习惯于简单报项目、分资金，习惯于对竞争性领域企业实行直接无偿补助，项目支出的投入方式不够灵活有效。

当前和今后一个时期，财政收入保持中低速增长将成为“新常态”，新时期财政管理改革的重心也将相应转移到如何有效地把资金管好用好、发挥资金的最大效益上来。因此，地方财政部门应紧紧围绕提高资金使用绩效，以信息公



开、清理整合、转变方式、盘活存量为重点,大力深化项目支出预算管理改革,推动建立全面规范、公开透明的现代预算制度。

一是构建有效管用的信息公开制度体系。以“公众看得懂、社会能监督”为出发点和落脚点,以提高财政资金使用绩效为目标,全面推进预算信息公开,倒逼各级政府部门提高科学决策水平、规范理财用财行为。在深入推进政府预决算、部门预决算和“三公”经费预决算的基础上,把社会关注度高、自由裁量权大的项目支出的预算安排和使用情况,作为信息公开的重点,将每项支出的预算安排和每笔支出的具体用途,按照链条式流程和原生态形式,全部向社会公开,置于阳光之下,真正让老百姓能看懂、社会能监督,并且让监督结果应用到预算安排中去。

二是全面清理整合各项项目支出。对现有的项目支出实行跨部门、跨领域、跨预算的深度整合。先从中央部门管理的项目支出开始整合,原则上将分散在各个部门、不再项目支出中的针对

同一领域、同一方向的项目支出,全部整合为一项项目支出,并尽量由一个部门管理,防止政出多门、多头管理、标准不一,从根本上解决有成绩都要争、出问题没人领的问题,实现权力与责任真正统一。赋予地方相应的自主权,允许地方将自有资金与中央资金捆绑进行全面清理整合。同时,改变现行的“零星分散”、“一捅到底”的项目支出分配模式,对补助给下级的支出不再直接管理到具体项目,改为通过专项性一般转移支付下达,并且仅规定使用领域和方向、要达到的绩效目标,具体项目由基层政府结合实际情况自主确定。

三是转变项目支出投入方式。对于公共服务领域的项目支出,积极推行政府购买服务,将适合市场提供的公共服务尽可能交给社会组织和企业承担,最大限度地激发社会资本活力。对于支持各类产业或企业等竞争性领域的项目支出,应在明晰政府与市场边界的基础上进行逐项甄别,凡不符合要求的予以取消,需要继续保留的,应改变传统的“点对点”直接补助方式,通过设

立政策性引导基金等方式,采取市场化方式运作,与金融资本、社会资本相结合,放大财政资金功能,支持实体经济发展。

四是建立盘活存量资金长效机制。围绕预算编制、预算执行和结转清理三个关键环节,创新管理机制。在年初预算编制上力求“细”。加强项目的前期评审论证,实行项目支出跨年度滚动安排,提高年初预算细化到具体项目的比例,凡未细化到具体项目的不予安排预算。在预算执行阶段力求“快”,在确保财政资金安全的前提下,通过国库集中支付等方式,加快资金支付进度,使资金尽早发挥效益。在资金结转环节力求“严”,对当年预算安排的支出,凡未能执行的全部收回财政总预算;对超过一定期限的政府性基金和专项转移支付,也要收回财政总预算统筹安排,逐步实现所有支出当年安排、当年支出、结转全部收回统筹的管理模式,最大限度地提高财政资金管理绩效。□

(作者单位:山东省青岛市财政局)

责任编辑 李艳芝

图片新闻



社科院财经战略研究院成立三周年

本刊记者 | 摄影报道

2014年12月29日,中国社会科学院财经战略研究院迎来成立三周年纪念日。在财经战略研究院学术档案馆揭牌仪式上,中国社会科学院院长王伟光表示,自2011年由原财政与贸易经济研究所改建以来,财经战略研究院围绕中国特色新型智库建设,积极探索创新体制机制,在国家型学术智库定位、多学科建设路线、学术本位的中心理念以及跨学科、跨机构、对口跟踪的研究方式等方面,取得了显著的成绩和崭新的突破,科研水平和政策影响力不断提高。