

宁波鄞州： 念好盘活存量资金“三字经”

宁波市鄞州区财政局 | 钱芳 毛盈飞

清理压缩结余结转资金、盘活财政存量资金，是提高财政资金使用效益的重要举措。宁波市鄞州区按照财政部《关于加强地方预算执行管理 激活财政存量资金的通知》要求，在盘活存量、努力用好闲置沉淀的财政资金等方面作出了积极努力，取得了一些成效，但仍存在一些矛盾与问题，需要采取进一步措施予以解决。

一、鄞州区盘活财政存量资金的做法

（一）“三位一体”加强预算管理

1. 细化预算编制管理。一是细化预算编制要求。每年编印《部门预算编制手册》，对基本支出、项目支出、结余结转资金管理等内容以文字、图表等多种形式规定编制要求。严禁代编预算，基本支出及项目支出全部细化至二级单位。将区级一般公共预算、基金预算、上级补助、结余资金、其他收入均纳入部门预算表，辅助性项目需列明项目政策文件依据、补助标准、数量、金额，使人大代表及业务相关人员能清楚地知道资金的来源与去向。二是加强项目经费审核。对除基建项目外预算申报额在1000万元（含）以上项目，要求递交预算绩效目标报告，重点说明项目实施依据、明细预算、绩效目标、保障措施等内容。绩效目标报告需经部门初审、财

政复审、中介初审、小组会审、人大评审等多环节审议，审议结果作为预算安排依据，并向人代会及社会公开。对预算申报额在100万元（含）以上至1000万元项目，由部门上报预算明细表，财政按照政策文件进行审核。2015年预算编制要求非补助至群众个人的项目预算统一压缩10%以上。三是细编基建项目预算。要求提前开展项目准备工作，除已列入政府民生实事工程项目外，未立项的不予安排预算。所有基建预算都细化至具体项目，增强编制的准确性，防止“二次分配”影响支出进度。

2. 强化预算支出管理。健全预算支出责任制度，加强预算执行动态监控，按季通报预算执行情况，对预算项目执行进度偏离时序进度10%以上的，分科目、分项目说明原因。对于确有原因未能达到时序进度的，在下半年度的预算执行过程中予以跟进。完善分批兑现及据实结算项目下达方式。对不涉及年度数据的项目，将考核验收时间确定为当年10月，加快支出进度；对下一年度继续安排的据实结算项目资金实行预拨清算制度，每年10月底前预拨项目资金，下年度进行清算，减少资金结转。强化年初预算执行约束，预算单位因特殊原因需在预算执行中追加预算的，优先考虑内部调剂。

3. 强化预算监督管理。坚持面上监

督与重点突破相结合，每年进行全区部门预算审计，并抽查4—5个部门进行重点检查，把部门预算执行率、是否如实反映结转结余情况、部门其他资金使用情况作为检查重点。根据审计及检查结果，作出收回结余资金、压缩第二年预算安排等处理。

（二）“三措并举”压缩财政结余结转资金

一是加强上级补助资金管理。对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两年及以上形成的结余，一律收回区财政总预算统筹安排。二是加强区级项目结转结余资金管理。借助专项资金绩效管理信息平台，及时了解和掌握资金使用动态，对项目实施完成后的结余资金和由于各种原因导致项目取消或中止，不再需要支付的资金，原则上将资金收回总预算统筹管理。对跨年度兑现的企业奖励扶持政策，结余较大的，及时通过内部调剂、财政收回等方式作出预算调整。两年未启动的基本建设项目由财政收回预算，已启动项目结余根据工程进度抵减第二年预算。除政府采购在途项目及上级补助外，一般性项目经费结余结转指标一律收回财政。对于基本支出结余，公用经费指标结转至部门，留归部门以后年度使用；人员经费指标结

转至部门，待上年度考核奖结算结束后收回财政。各部门不得在项目经费中调剂支付人员经费。三是及时安排增量资金。准确测算全年可用，根据预算执行情况及存量资金情况，及时做好全区调整预算工作，并将增量资金重点用于政府债务归还、基本建设、农田水利及其他民生工程。

(三)“三道防线”保障财政资金使用效益和安全

一是加强财政专户管理。全面开展专户清理和精简工作，对部分已经完成历史使命或核算内容和性质相近的专户进行撤并，先后撤并7个专户，涉及资金1亿多元。强化财政专户开设权限，严格控制新开财政专户。对部门其他资金专户进行清理，要求分历年结余、往来款、其他收入进行明细核算，并将历年账面结余全额编入部门预算，统筹用于第二年预算，如有发现未编入的，将采取抵减该部门同类或其他项目预算的方式收回财政。二是规范未纳入国库集中支付管理的资金拨付流程。完善基本建设资金、工业发展资金、农发基金等财政集中支付系统运行，所有基建项目均需在拨付系统录入概算、预算安排、累计支出、合同、拨付申请书等，工业发展资金兑现前需录入专项资金管理办法、预算安排、联合拨付文件、支付明细等，并经多环节审核后拨付，确保资金安全拨付。完善银行账户信息管理系统，加强账户资金动态监控，规范财政资金使用，减少资金滞留，从源头上遏止预算单位“小金库”、“账外账”出现。三是加强资金监督检查。每季度核对财政性银行存款余额，并不定期到银行抽查，确保存量资金运行安全。

二、财政存量资金管理存在问题及原因分析

虽然鄞州区在盘活财政存量资金方面做了许多工作，但仍存在规模偏大，

压缩偏难问题。主要问题及原因有以下几个方面：

(一)工程进度难控制。基建工程前期审批程序多，尤其是土地、规划审批难度大周期长。一些工程受前期准备不充分、工程变更、实施进度慢、工程审计未按预期完成等影响，造成资金沉淀。如菜市场建设土地报批费用，因当年报批未成功而未支出。对于老年乐园建设、幼儿园建设、山塘水库整治等实施主体是镇乡、上级财政根据完成情况按比例补助的民生项目，除规划、土地外，还受镇乡意愿及自有资金影响，容易因工程推进慢而产生资金沉淀。

(二)部门结余难压缩。一是部门预算编制内容还不够完整。尽管制度作出了详细规定，个别单位仍存在年初未将上年账面结余编入预算情况，形成了隐性的财政存量。二是部分单位编制预算时未充分考虑项目成熟度，部分项目未实施或实施进度偏慢，形成项目资金结余。三是部门领导争资金意识未彻底转变，重预算争取轻执行管理的现象仍有存在。

(三)上级补助难预测。上级财政下达的资金比较晚，以2013年为例，有1/3上级补助资金在12月份下达，留给县(区)分配、拨付的时间十分有限，从而形成较大结余。如中央油价补贴资金在12月底拨入导致城市公交的油价补贴结余4335万元。另外以奖代补资金需要隔年安排，如年底学前教育资金，需统筹安排到第二年预算中，会形成结余。

(四)增支减收难控制。一是上级配套要求。上级下达的资金要求地方配套的项目较多。科技局专门安排了上级配套资金项目；农口部门则更多，仅农林、农发基金2013年上级要求配套项目几十个，配套金额9427万元，占区级预算安排农林、农发基金一半以上。另外配套所需资金存在不确定性。如农业综合开发项目，按上级到位资金的1/3安排区级资金，但在确定区级预算时，上

级尚未批复同意实施的项目，部门担心资金不能落实，在预算安排时会就高上报。二是新政推出需求。按现行政治体制，当年要推进的工作难以在上年预算安排时全面确定。上级政府年中出台相关新政，或提高项目实施标准，加快项目实施进度，会大幅增加下级政府的财政支出。如推进公共自行车建设项目、提高道路保洁标准、加快黄标车整治进度、建设农村生活污水处理系统、改变其他民生项目发放标准等。当地政府也有年中才能确认项目实施范围及政策情况，尤其是许多项目资金需求动则上亿。三是土地资金缺口。土地出让金收入涉及社保风险资金提取及教育、水利、污水治理、交通、廉租房等重点工程项目建设。土地出让收入存在很大的不确定性，一旦不能按计划完成，大部分需要存量资金予以保障。上述客观原因需要地方财政预留一部分应急资金。

(五)资金使用难调度。一是部分专项补助必须专款专用，地方政府在资金使用上没有灵活性，会形成结余。如上级补助企业关闭破产资金600万元，只能用于关闭小企业职工安置等补助，而区浇铸行业整治刚结束，区级财政已补助企业，近三年没有符合条件新支出。二是政府性基金规定较细，严格按照规定执行后，会出现某些基金历年结余过大，如残疾人就业保障金、其他政府性基金等。三是法定支出考核存在不合理性。教育、三农只考核公共预算安排比例，而定向使用的基金有较大结余，这些结余无法调剂计算，造成资金紧张与结余并存。此外，残疾人就业保障金收入每年保障残疾人相关项目支出后仍有结余，但上级仍要求公共预算安排相关支出，不符合地方实际。

三、进一步盘活财政存量资金的对策建议

加强财政存量资金管理，盘活闲置



资金,既有体制机制的因素,也有管理效率的问题,需要各级政府、财政部门及其他部门共同努力,予以解决。

(一)进一步加强预算编制的科学性。一是加强项目实施前论证。对于补助至镇乡项目,要充分调研基础工作准备的充分性及配套资金落实的可能性,避免因项目未能实施造成资金结存。二是加强财政部门预算编制审核力量,强化预算绩效目标管理,所有预算细化至具体项目。三是各预算单位应将所有结余纳入当年预算,加强历年往来款清理,确保预算编制的准确性和完整性。

(二)完善上级补助拨付模式。一是加快上级补助拨付进度。建立项目资金分期预拨机制,除特殊项目外,建议上级补助以第三季度作为结算时点进行考核兑现,最迟在11月底前拨付,避免形成县(区)级财政结转资金。二是部分项目用以奖代补代替专款专用。部分项目等上级补助下达时,县(区)级财政已支

付完毕。如沿海地区上级台风补助下达较晚,除工程重建修复外,其他补助基本已到位,建议可统筹用于其他台风。其他项目也存在类似情况,建议多用以奖代补方式,方便地方统筹使用。

(三)控制年中出台政策。有些上级部门出于政绩考虑,在年中提高工作或补助标准,造成下级财政较大资金压力。建议上级政府在8月底前告知下级政府下年度新实施政策,对于上级部门提高补助标准的,要求上级下拨配套资金,控制提标扩面冲动。

(四)明确基金调剂范围。建议出台基金可以调剂使用的范围,发文明确可以统筹用于其他民生项目的基金,以便基层操作。同时扩大基金使用范围,如允许农田水利资金用于所有农业水利项目。

(五)合理确定法定支出。部分地区按法定支出或准法定支出安排项目预算后,执行情况并不理想。对于教育支出,基本建设结束后或者基金大量安排

后,公共预算支出规模继续扩大会造成浪费。建议出台相关规定,取消“一刀切”形式的考核。2013年三农考核扩大为18个科目,按比例达到增长要求并不合理,地方没有足够的增量可用于这些项目。另外要抑制文化、人才、医疗、计生、普法等各条线的考核要求,以便地方因地制宜安排资金,避免资金浪费与结余。

(六)加强结余结转资金清理。继续加大单位存量资金清理力度。对部门当年第三季度仍未出台专项资金管理办法的,以及确定不需要支出的项目资金收回总预算进行统筹安排,提高财政资金使用效益。

(七)建立预算支出责任制度。明确预算资金使用单位的责任,并将责任落实到项目主管单位、具体执行单位和负责人,对部门预算执行率,结余资金较大又未及时调整部门预算的,除压缩第二年预算外,要追究预算支出单位责任。

责任编辑 张蕊