

深化财政专项资金管理改革的思考

陕西省财政厅厅长 | 张社年

深化财政专项资金管理改革，是盘活财政存量资金的主要内容。近年来，陕西围绕建立现代财政制度目标，以早编细编预算为抓手，以整合专项资金为突破口，以建立项目库为支撑，以创新投入方式为着力点，以绩效评价为导向，建立健全管理制度，创新管理机制，着力盘活财政存量资金，集中财力办实事，全力支持富裕陕西、和谐陕西、美丽陕西建设，取得了阶段性成效。

财政专项资金管理改革的实践与探索

近年来，随着经济持续快速发展，陕西财政经济实力显著增强，财政专项资金规模不断扩大，办成了许多大事和好事，有力地促进了全省经济社会平稳较快发展。财政专项资金在发挥作用的同时，也存在着预算编制不到位、约束力不强，“资金等项目”、支出进度慢、年终结转大，基数固化、难以统筹安排，使用分散、效益不高等问题。针对财政专项资金管理存在的问题，在深入调研基础上，从2012年起，陕西在全省范围内持续推进财政专项资金管理改革。

(一)清理整合财政专项资金。按照“清理到期、归并相近、内部压减、跨部门跨地区整合”等方式，加大财政

专项资金清理整合力度。一是清理到期。对已到期、任务已完成和失去政策依据的财政专项资金，进行清理并予以取消。对连续两年未使用的财政专项资金和政府性基金的结转资金，以及对项目未实施、多年累计结余的专户资金，按规定收回。对继续保留和新设立的财政专项资金，严格核定支出范围和标准，合理确定预算支出。二是归并整合。对符合中央和省政策目标，使用方向相近、归同一部门管理的专项资金，由部门负责予以归并。对支持方向相同或相近，但归不同部门管理的专项资金，建立联席会议制度，按照“渠道不乱、用途不变、集中安排、各记其功”的原则予以整合。三是内部减压。对同一主管部门管理的多个财政专项资金，在内部进行压减，原则不超过3—5项。四是统筹安排。对所有财政专项资金，都要通过一定的形式和机制统筹安排使用。采取规划整合、项目整合、板块整合方式，统筹公共预算与基金预算、中央与地方、财政与基本建设等各项政府性专项资金，集中财力办实事。通过以上措施，省级财政专项资金由350项归并为10大类，减少到116项，统筹支持全省重大项目建设。

(二)规范财政专项资金预算分配。一是严格财政专项资金设立。除省委、

省政府确定的重大事项外，省财政原则上不再增加财政专项资金规模，也不再新设财政专项资金。对部门承担的新工作、新任务，首先要通过调整存量资金结构予以解决，仍不能满足的，再由主管部门提出申请，经财政部门审核后，报省政府批准。二是控制预算追加。年初预算确定后，除中央和省、省政府另有规定外，预算执行中不再安排新的财政专项支出。三是建立财政专项资金定期评估和退出机制。每3年对所有财政专项资金绩效情况进行综合评估，使用好、效益高的加大支持力度，效益差、出现问题的进行压缩或取消。

(三)着力推进预算编制改革。一是早编预算。提前一年编制下年度财政专项资金预算，每年从6月起，启动下年度专项资金预算编制工作，改变了过去预算边执行、计划边制订、项目边落实的做法。各级主管部门要在10月底前将财政专项资金项目计划提交同级财政部门。各级财政部门结合下年度财力情况，对项目计划进行汇总、平衡后，报经同级政府同意，经同级人大审议后，纳入下一年度财政预算。二是细编财政专项资金预算。把财政专项资金细化到项目，没有项目就不安排资金，改变过去财政专项资金无具体项目，或有项目

而不细不实现象。三是快速下达。预算经省人代会通过后，财政专项资金迅速下达，加快了预算执行进度，改变了平时进度慢、年底突击花钱、年终结转大等现象。

(四)全面实施项目库管理。通过整体设计、分级实施、互联互通、信息共享，建立了横向到边、纵向到底，覆盖省市县三级的部门项目库和财政项目库。各级、各部门提前一年进行项目考察、论证、评审、筛选、立项，省财政经过审核筛选、择优排序，按照1:1.2的比例，纳入财政项目库，编制专项资金项目预算，实行年度滚动管理。目前，各级项目均实现了网上申报、网上审核、网上批复、网上公示。2014年，省级专项资金入库项目达到4万多个，为预算编制提供可靠支撑，改变了过去项目储备不充分，甚至用“一张纸申请资金”现象。

(五)创新财政专项资金投入方式。将财政专项资金按用途分为个人补贴、基础设施建设、产业发展和社会公共服务等四大类，引入市场机制，实行分类创新。对个人补贴类，按照政策标准和项目因素进行测算，足额予以保障。同时，开展惠民补贴“一卡通”试点，确保补贴及时足额兑现；积极探索“一卡通”的担保抵押功能，缓解群众“贷款难”。对有收益的基础设施项目，推行政府与社会资本合作(PPP)模式，拓宽融资渠道，促进投资主体多元化。对产业类项目，建立产业发展基金；对科技类项目，建立风投基金；对国有企业和重大建设项目，实行资本金注入；对中小企业实行“拨改股”，逐步改变了过去无偿拨款、直接投入的方式，吸纳社会资金，放大了财政资金的杠杆撬动效应。对社会公共服务类项目，实行购买服务。在基本公共服务、社会管理服务、行业管理、中介技术服务等领域，开展向社会购买公共服务，做到了“买事不养人”，

降低了服务成本。

(六)实施综合绩效评价。制定了对省级部门和市县的绩效考评办法，选取资金投入、财务管理、项目产出、项目效益等共性指标，以及行业个性指标，对农业、扶贫、社保、水利等财政专项资金开展绩效评价，并将评价结果作为分配财政专项资金的重要依据，促使财政专项资金向使用效果好、对社会发展作用大的项目聚集，促进专项资金的合理分配与有效使用。2013年，陕西县级财政管理绩效综合评价在全国排第10位，比上年提高了17个位次。

从2015年起，省级财政推行零基预算，除个人和公用支出外，对其他一般性专项资金打破基数，围绕全省经济社会发展规划，有保有压，有增有减，一年一安排。零基预算的核心是项目，项目申报是实施零基预算的基础。今年6月将启动2016年项目的审核、论证、上报工作，11月份省财政将对下年度申报项目进行审核，对没有项目或项目质量不高的，财政将不再安排专项资金预算。

深化财政专项资金管理改革的思考

推进财政专项资金管理改革，是近年来一项重大改革举措，也是一项复杂的系统工程，纵向涉及各级政府财力、事权的匹配问题，横向事关同级政府各业务主管部门的既得利益和权责的重构，具有一定的艰巨性和复杂性。从陕西实践看，深化财政专项资金改革，除了要加强领导外，还要切实搞好改革方案的顶层设计和组织实施，充分调动各级各部门的工作主动性和积极性。

(一)实施项目化管理是深化财政专项资金管理改革的基础和支撑。花钱的过程就是把资金变成实物的过程，必须要有项目的支撑，并且是好的项目作支撑。而选择和确定项目又是一个复杂

的过程，都要经过谋划、论证、立项、审批等多个环节，要做成一个项目，需要持续一段时间。如果没有项目或者项目不到位，钱是花不出去的，这是财政资源的极大浪费。因此，认真筛选项目，建立项目库，从根本上解决“资金等项目”问题。陕西把所有财政专项资金细化为具体项目，从立项审定、预算安排到使用监督、效益考核，形成事前、事中、事后全过程的科学管理体制，从而有效解决使用不当、资金浪费等问题，从源头上提高了财政专项资金管理的科学化水平。

(二)强化预算编制和执行是深化财政专项资金管理改革的关键。加强财政专项资金管理，必须把握好预算编制和执行两个环节。一方面要加强财政专项预算编制，早编细编，增强预算编制的科学性、准确性；另一方面要强化执行，预算一经批复，各部门必须坚持严格执行，不得随意调整。财政部门要积极参与部门预算执行情况的监督，实现对财政资金全过程的控制。还应充分发挥人大、审计等监督作用，建立起多部门齐抓共管的全方位监督体系，确保财政资金使用效益最大化。同时，还要建立与部门预算相结合，与项目监管相结合的多维度绩效问责制度体系。

(三)机制创新是深化财政专项资金管理改革的保证。在推进财政专项资金管理改革过程中，陕西注重制度的顶层设计，在财政专项资金的各个层面、环节和步骤中都突出了制度建设，实现了规章制度的全覆盖，做到了提高效率靠制度推动、资金合理分配和有效使用靠制度保障。在调研基础上，先后制订《关于进一步加强财政专项资金管理和改革的意见》、《省级财政专项资金预算编制办法》、《省级财政专项资金项目库管理办法》和《省级财政专项资金预算绩效管理办法》以及

改革工作实施方案,对财政专项资金预算编制、项目库管理、预算绩效管理等方面作出了明确规定。各主管部门或实施单位也相应制定了项目监管和考评制度。

(四)统筹推进是深化财政专项资金管理改革的路径。财政专项资金管理改革,是财政支出结构的重塑,势必会触动各有关方面的既得利益,必须选择合适的路径,确保改革取得实效。一是先易后难。前几年按照“渠道不乱、用途不变、各计其功、捆绑使用”原则,围绕省委、省政府重点工作,整合财政专项资金,取得了明显成效。这次财政专项资金改革,陕西坚持问题导向,将改革的力度与部门的接受程度对接,确保改革平稳开局和有序进行。待时机成熟后,再进一步加大改革力度。二是协同推进。在全省范围内实施财政专项资金改革,纵向涉及省市县,横向事关相关各业务主管部门。在方案制定、动员部署、组织实施、绩效考评等方面,做到了上下互动、纵向到底,左右联动、横向到边,放大了改革红利。三是分步实施。财政专项资金改革涉及面广,改革不能一劳永逸,也不可能一蹴而就,要远近结合,分步推进。在搞好改革方案顶层设计,做好动员、培训和宣传 ze 工作的同时,着力建立和完善项目库系统,以绩效管理为导向,将部门预算、指标管理、国库集中支付、政府采购、资产管理、监督检查等,纳入项目库管理系统;逐步深化专项资金整合,从“清理到期、归并相近、内部压减、跨部门跨地区整合”,向全面实施零基预算转变,打破基数,一年一安排。此外,建立财政专项资金公开制度,倒逼用款单位花好用好财政专项资金;调整省与市县事权和支出责任,合理确定财政专项资金规模,逐步提高一般性转移支付规模和比重。□

责任编辑 雷艳

知识链接：

四大自贸区简介

作为贸易自由化、投资便利化的试验田,四大自贸区从南到北,面积相近、定位清晰,分工明确、各具特色,将为我国打造新一轮全面深化改革的高地。

上海自贸区：扩容加大开放力度

从2013年9月上海自贸区挂牌到这次扩容,上海自贸区面积从28.78平方公里扩大到120.72平方公里,新增了浦东金桥开发片区、张江高科技片区和陆家嘴金融片区。经过扩容后的上海自贸区将继续致力于保持先发优势,一方面通过与上海国际金融中心建设联动发展,重点打造金融创新示范区,为实现人民币国际化提供先行先试的平台;另一方面,通过自贸区建设与自主创新示范区的双自联动,重点推进制度、跨境交易和知识产权保护等工作,为研发资源、科技人才、科技创新相关的金融要素在自贸区框架下率先实现提供可能。与其他三个自贸区相比,上海自贸区除了经济功能,还肩负制度创新的重任,为其他自贸区甚至全国范围内形成可复制可推广的经验。

天津自贸区：谋求京津冀协同发展

天津自贸区包括天津机场片区、滨海新区中心商务片区、天津港片区,总面积119.9平方公里。作为北方首个自贸区和“国家政策高地”,新成立的天津自贸区将重点服务于京津冀协同发展的国家战略,这是天津自贸区的一大特色,通过一体化的设计,让京津冀整体受益。

福建自贸区：“台海”优势叠加效应

福建自贸区由福州片区、平潭片区和厦门片区组成,总面积118.04平方公里。新成立的福建自贸区不仅具有对台优势,而且还具有海上丝绸之路起点的地缘优势,在自贸区和“海上丝绸之路”核心区的两大机遇之下会产生更大的叠加效应,故其总体战略定位是打造改革创新的试验田、两岸经济合作的示范区、面向21世纪海上丝绸之路沿线国家和地区开放合作的新高地。

广东自贸区：面向港澳深度融合

广东自贸区涵盖三片区：广州南沙新区片区、深圳前海蛇口片区、珠海横琴新区片区,总面积116.2平方公里。对于一直以来都处于改革开放前沿阵地的广东而言,其最大的优势就是毗邻港澳,有着天然的对对外开放优势,所以广东自贸区的战略定位是“依托港澳、服务内地、面向世界,将自贸试验区建设成为粤港澳深度合作的示范区、21世纪海上丝绸之路的重要枢纽和全国新一轮改革开放的先行地”。