

# 四川：打造财政资金分配管理新模式

□马 忠 江 澜

近年来，四川财政解放思想、主动作为，深入推进预算编审程序、预算执行中期评估、结余结转资金等管理改革，建立起财政资金分类投入机制，进一步规范资金的分配管理模式。

## 一、彻底打破部门固化利益

在“基数加增长”的预算编制模式下，部门利益固化，部门之间的统筹整合难以实现。为了打破传统分配格局，实现存量资金结构的调整、增量资金的整合，从2009年底起，四川省全面启动以零基预算为核心的预算编审程序改革，探索出一条“强化政府主导、调动

部门参与”的预算决策改革路径。2010年，四川省级预算编制由省政府领导亲自主持分管大口的预算编制工作，通过开展支出项目清理，分析当年支出预算执行，对不符合现行政策规定和资金使用绩效不高的项目坚决予以取消，集中安排用于重点方面，确保了中央和省、省委、省政府重大决策部署的落实。近几年，四川省级财政清理核销和调整归并存量专项项目2063个，整合财政资金228.2亿元。全省财政民生保障、基础设施、产业发展支出与行政成本性支出四大板块实现“三升一降”。实践证明，通过统筹财力、集中财力，能够有效改变过去布局分散、撒胡椒面、盲目投入的种种弊端，重点解决了促发展、保民生

的大事难事。

## 二、在执行中不断修复年初预算

安排了预算，执行不好、执行不了怎么办？四川省财政厅从2010年开始，每年9月实施省级预算执行中期评估，对执行情况不好或无法执行的项目预算予以调整或取消，集中用于其它急需安排项目。按照“法定支出不调减”、“使用方向基本不变”和“统筹保障急需”的要求，在具体评估过程中，对尚未执行完毕和尚未开始执行的项目进行逐一甄别，提出分类处置意见，按部门归口报分管省领导审定后，调整用于当年急需安排的其他项目。2010—2011年省级预算执行经过中期评估取消项目214个，资金额达12.19亿元。取消的项目资金按规定程序报批后，除清理注销部分完工项目结余资金外，重新安排急需项目243个，安排资金12.11亿元。

年底预算没有执行完毕，怎么办？部门当年未列支的财政拨款资金形成财政结余结转资金，长期留存在部门和单位，规模越来越大，并且未纳入财政统筹安排，造成财政资金闲置、浪费，甚至被挪用，影响预算执行的效率和严肃性。为进一步压缩结余结转规模、加强预算结余结转资金管理，2010年起，四川财政一方面严格执行“当年预算当年执行完毕”，对确认属于已无法支出或无需支出的部门结余，一律注销收回总预算统筹管理。另一方面强化“当年预算安排当年使用资金”，对依规注销后



因特殊情况必须继续安排预算的项目，由部门按规定程序重新申报预算，报经财政审核后纳入部门预算安排。2011年，通过年底结余结转清核注销项目355个，共计注销资金0.82亿元，重新安排2012年年初预算0.16亿元，用于部分确因特殊原因当年未能完成需继续安排的项目。

钱花得是否值得，事办得怎么样？四川省从2004年开始在省级实行项目支出绩效评价，并逐步在全省范围内全面推开，呈现出纵深推进、上下联动的良好局面。省级在深化项目支出绩效评价的基础上，扩大了部门绩效评价试点范围，启动了部门基本支出和一般性转移支付绩效评价试点。同时，绩效评价工作的指标体系、操作流程、工作进度和激励考核办法不断完善，评价结果逐步纳入下年度预算编制的参考依据，对部分分配不够合理，组织管理不力及效益欠佳、违规使用的项目资金，在下年度预算安排中进行调整优化。2011年，全省调整专项项目10个，涉及财政资金7.49亿元，在保持原有使用方向的基础上调整用于2012年省委省政府急需保障项目。

### 三、建立分类投入管理机制

近年来，四川正在向发展财政、民生财政转型，财政支出规模将不断扩大，财政资金覆盖的面更广、点更多，政府理财思路、政策手段将更加科学化精细化，要找准保运转、保民生、促发展的定位，做到不越位、不缺位。

发展类投入方面，在分类制定实施普惠性扶持与差异性扶持相结合的产业扶持机制和政策的基础上，改变过去财政直接对某一个企业的简单、单一化的支持方式，逐步退出由市场配置资源的经营性和竞争性领域，转向对生产发展的间接扶持。在财政的投入方向上，突出对产业园区基础设施建设、战略性新

兴产业发展、优势产业培育的支持。强化政府引导，着力政策扶持，营造有利于企业发展的市场环境。在扶持手段上，打好财政贴息、以奖代补、民办公助、购买服务、风险分担、投融资平台建设等“组合拳”，充分发挥财政“四两拨千斤”的杠杆效应，撬动金融和社会资本共同参与。

民生类投入方面，随着保障和改善民生的深入推进，民生覆盖面越来越宽、惠及群体越来越广泛，四川财政充分发挥市场机制的作用，广泛动员各类市场主体和社会组织共同参与，逐步建立起“政府—社会—个人”的分担机制。按照“以事权换财权”的思路，对民生项目统一规划，进行集中打包，实现项目资金的整合投入。不断完善民生保障政策负担办法，政府对属于公共产品的民生事项提供资金保障和政策支持，对属于私人产品性质的民生事项交由法人、社会和个人承担，由市场调节。财政既不大包大揽，也不“挂少漏多”，建立起与自身的承受能力相适应的民生投入机制。

运转类支出方面，四川财政提出“分类测算、分层保障”的原则，按照公用经费定额体系进行测算，并统筹考虑各地运转保障需求、支出成本差异以及艰苦边远程度等因素。同时坚决控制行政运行成本，大力压缩一般性支出，尤其是对因公出国（境）费、公务用车购置及运行费、公务接待费等三公经费支出预算，在按规定比例压缩的基础上实行“零增长”。预算执行中如无特殊情况，一律不追加会议费、购置费、修缮费以及庆典活动经费。

### 四、规范专项资金分配管理模式

2011年，四川省专门出台了省级财政专项资金绩效分配管理暂行办法，通过采取直接转拨、规划分配、因素测算、

竞争立项、据实据效、特定补助等六种客观方法，进一步促进专项资金分配的科学化制度化，凸显绩效导向。

对于中央明确了具体项目和补助金额的按照规定直接转拨；对于抢险救灾、维稳安全、突发公共事件等特殊事项或批办事项，采取特定补助的方式下达资金；对于大中型水利工程建设规划、民族卫生十年行动计划等跨年度规划项目由主管部门提出资金分配预案，财政审核报批后下达。对于生产性、公共服务、民生补助类财政补助资金，采取竞争立项、据实据效、因素测算等分配方式，重在提升资金的使用绩效。在工业技术改造资金、小农田重点县建设资金分配上，采取“竞争立项”方式，通过发布公告、专家评审、集体决策等程序择优选择项目，既节约了财政资金投入，提升了资金绩效，又充分调动了地方积极性，形成了政府、社会、群众多赢的良好局面。2011年，四川财政探索事业单位经费供给模式，结合文化体制改革尝试公共服务购买制试点，通过“据实据效”的资金分配模式，即根据公益服务提供数量、质量和群众评价等基本情况确定财政补助规模，取得了“单位显活力，群众得实惠，政府出绩效”的效果，促进财政从“养人”向“养事”转变，实现公共服务效益的最大化。另外，在义务教育经费保障、新农合财政补助、城乡低保补助等资金分配上，采取“因素测算”的方式，针对自然、经济、绩效等条件的不同确定权重制定资金补助方案，体现出分配额度差异性，分配结果更加科学合理、公平公正。通过规范专项资金分配管理模式，彻底改变了过去专项转移支付项目设置存在交叉重复、资金投向较为分散的现象，解决了部门在分配上的自由度与随意性，专项转移支付资金使用效益大大提高。

（作者单位：四川省财政厅）

责任编辑 张 敏