

零基预算改革的实践与建议

钱斌华

作为财政管理改革的重要组成部分，零基预算在提高支出部门的投入产出意识、合理分配资金和提高预算管理水平和具有天然的优势。我国部分省市已经开展了零基预算改革，并取得了一定的成效。

零基预算改革的实践

广东在2014年印发了《广东省省级财政零基预算改革方案》，从2015

年开始开展改革试点。在总结零基预算改革试行情况的基础上，广东省财政厅印发了财政零基预算改革试点工作实施细则，进一步扩大试点范围。广东省的零基预算，按照性质的不同，分为基本支出（运行性支出）和项目支出两类。其中，基本支出又包含了人员经费和公用经费。项目支出中，按照国家和省确定的重点项目、重点民生开支项目、部门必须开展的业务

所需专项性业务经费、具有明确目标并经部门协商确需安排的项目支出和其他项目的先后顺序执行。项目支出全部纳入项目库管理，明确中期财政规划对年度预算具有约束性，中期财政与支出政策项目库相对接，实行全过程绩效评价管理。在项目库中，按行业分为基建类、经济发展类、科研类、民生类、公共管理类、公共安全类和其他类，按资金属性分为引导类、

委托具有资质的商业保险机构等社会力量参与基本医保的经办服务，激发经办活力”。按照这一要求，可以吸引更多口碑较好的商业医疗健康保险公司，尤其是互联网巨头等社会力量，利用其雄厚的经济实力和强大的互联网平台，在全国通过新建、购买、托管、租赁等方式，充分利用和盘活现有医疗健康服务资源，建立内部医疗健康服务系统和团队，承担城乡居民和城镇职工的医疗健康保险经办服务。同时，允许所有参保人，带上政府或企业的医保补贴，自主选择当地任何一家（包括公立和非公立的）医疗健康保险经办机构签约，享受包括基本医保在内的医疗健康保险服务。签约期满后参保人还可自由重新选择

其他保险经办机构签约。目前，我国医保市场释放的资源十分有限，因而许多优秀移动医疗企业因找不到赢利模式，生存和发展困难重重。如果能实行政府购买基本医保服务，释放出更多的医保资源，许多移动医疗企业就能早日摆脱困境，我国医疗健康服务领域的“互联网+”就能健康、快速发展。

第三，真正落实医保支付方式改革的要求。2009年的国家新医改方案提出了探索和推行按人头付费、按病种付费和总额预付三种支付方式。纵观近年来各地发生的案例，总额预付的弊端较大；按病种付费因操作复杂，运行成本高，造成许多地方的病种覆盖范围很窄。有些地方为了应付

上级考核，让病种数达标，便将一些发生概率很低的病种列入，而发生概率高的病种反而没有列入，导致按病种付费的实际应用价值不大。按国际经验，美国凯撒医疗集团自负盈亏的医保按人头付费做法值得借鉴。

综上所述，我国下一步的医保管理改革与创新的关键词应当是：管办分离、打破垄断、付费改革和“互联网+”。只有这样，我国才能建立优胜劣汰的医保经办市场竞争机制，才能让医保管理有不断改革与创新的持久动力，才能让国人真正有医疗健康保障获得感。□

（作者为中国经济体制改革研究会公共政策研究部高级研究员）

责任编辑 刘慧娟

应急类、救济类和其他类等。

2016年,浙江省杭州市政府出台了《关于深化财税体制改革 加快建立现代财政制度的实施意见》,从2016年起逐步取消市本级财力安排的部门财政专项资金,从2017年起实施财政项目库管理、中期财政规划管理以及零基预算改革等措施。其中,各区、县(市)从2017年起试编2018—2020年三年滚动财政规划。在预算编制方法上,杭州市级部门预算采用零基预算和综合预算方法编制。市级预算包括基本支出预算、项目支出预算、专项资金预算、政府采购预算、政府购买服务预算、资产配置预算、非税收入执行计划预算和转移支付预算等。其中,一般公共预算资金对基本支出进行优先保证,项目支出预算则在统筹各方资金来源的基础上,综合平衡后进行安排。

从各地零基预算改革的实践来看,有以下几个共同之处:一是将零基预算与绩效管理紧密融合。作为财政管理改革的有机组成部分,各地普遍将绩效管理理念融于零基预算的编制过程中,尤其是在项目的入库前、执行、变更和退出等全过程中,均体现了绩效管理理念,以此作为零基预算编制和预算执行的重要手段,形成预算编制、执行和监督闭环式管理。二是普遍从试点先行到全面铺开。零基预算改革是对传统“基数+变动”预算编制方法的颠覆,是从无到有、从有到精的过程,目前各地实施零基预算的地区一般都是先从试点部门和重点项目开始实施,如涉及民生的重大项目、产业扶持资金等,在总结实施经验的基础上,不断修正完善零基预算的实施方案。这种先试点再铺开的方式,对于积累经验、避免错误有着

积极作用。三是强化绩效评价的结果运用。目前,实施零基预算的地区普遍都将绩效评价结果与该地区的下一年度预算安排相对接,对于项目绩效质量不高的,缩减甚至取消预算安排。这种做法有利于促进支出部门提高预算编制和执行的效率,减少无效低效的财政资金支出浪费。

推行零基预算改革的建议

(一)理顺职责分工是零基预算的前提。零基预算的实施前提是在财政部门 and 预算单位之间划分理顺职责分工。其中,财政部门牵头负责零基预算改革工作,制定改革试点工作方案,会同试点单位研究制定定员定额标准,选取预算安排项目,履行法定审批程序后,批复预算。各预算单位是零基预算编制的责任主体,按照改革方案要求,制定本单位的具

体实施方案,研究提出定员定额的标准建议,据实编报基础数据信息。根据基本支出定员定额标准和年度工作计划,编制本单位的预算收支计划,按规定时间报批。各预算单位将本单位及下属单位的全部预算资金纳入零基预算改革范围,预算编制不以往年预算为基数,每年根据单位的发展计划、职责和工作任务据实合理安排。在满足已有支出水平基本不变的情况下,先保障基本支出的需要,再安排各类项目支出。在轻重缓急上,优先保证重点和急需项目,再安排一般项目支出。

(二)财政资金滚动项目库是零基预算的基础。零基预算除了基本支出外,更多的是对于项目支出的预算安排,而这些项目安排的基础则是完善的财政资金滚动项目库。通过该项目库的建立,支出单位的全部项目都进



入项目库，变阶段性的年度部门预算编报工作为常态化的预算项目入库受理工作。项目库实施滚动式管理，纳入年度财政预算安排的项目，都需要从项目库中筛选。

在对项目支出分类改革和清理整合专项资金的基础上，依托财政信息系统和项目库建设，“先预事后预钱”“花钱必问效、无效必问责”，建立全过程项目管理机制。预算编制方面：强化事前评审的功能和作用，部门根据工作需要申报项目，并按要求填写项目名称、支出规模、预算绩效目标、立项依据、支出测算标准等详细信息，经财政业务处室初审后入项目库，然后由项目评审中心或第三方专家对申报项目进行绩效论证，评审通过后入项目库，再按照轻重缓急、总体平衡的原则确定预算控制数；对于支出内容不明晰、绩效目标不清晰的一律转入项目淘汰库，绩效论证通过的再转入项目储备库；同时严格项目库管理，未进入项目库的项目不得安排预算。后期管理方面：对列入项目库的项目实施全过程预算绩效管理，财政业务处室具体负责对部门项目资金执行情况进行跟踪监管。凡是经过事前评审的项目，预算执行结束后，再做好绩效自评和重点评价，实现事后评价对编报来年预算的约束。

（三）推行项目资金管理是零基预算改革的重点。项目资金管理包括项目支出分类改革、清理整合专项资金和建立基本支出标准体系等。一是项目支出分类改革。要根据财政部支出经济分类改革精神，创新项目支出管理方式，明确项目分类和项目设置规则，规范项目申报审核，根据“分级管理、厘清边界、规范申报”的原则对项目支出进行细化梳理和整合，逐步厘

清公用经费和项目支出的边界。二是逐步清理整合专项资金。按照政府与市场边界清晰和事权与支出责任匹配要求，对现有各类专项资金进行清理整合，按保留类、取消类、削减类、转化类对专项资金进行分门别类。三是建立基本支出标准体系。要以支出经济分类科目为核心，规范人员支出标准，结合机关事业单位规范津补贴的规定、事业单位绩效工资改革、机关事业单位养老保险改革和财政部支出经济分类科目改革对工资福利支出的界定等相关要求，梳理整合现行人员支出政策，按职级分类分档统一标准，同时借助基础信息库的技术支撑，通过配置人员基础信息、支出标准和对应公式自动形成人员经费预算；细化公用经费标准，行政及参公单位试行建立公用经费支出标准体系，取消综合定额管理，按经济分类科目制订单项定额标准，细化明确每一项标准的开支内容，在部门预算编报、审核和执行环节进行运用和控制。

（四）监督检查和绩效考评是零基预算改革的重要保障。加强中期财政规划对年度预算的约束和指导，将年度预算的编制纳入中期财政规划的总体框架，提高预算编制的前瞻性和约束性。根据国家、各地的重大战略部署，由各部门研究提出本部门涉及财政收支的重大事项、未来三年内分年度的资金安排和绩效，形成三年滚动的财政规划建议。在制定涉及财政支持的重大政策时，各部门应会同财政部门建立常态化、科学合理的中长期重大事项论证制度。涉及财政政策和资金支持的部门和行业规划，应与中期财政规划相衔接，合理把握项目的实施进度，实现政策与预算的相互衔接。

（五）推进财政信息透明公开。健全包括财政、审计、监察、人大、社会舆论等方面的预算监督体系，将零基预算改革置于全方位的监督之下。财政部门要加强对接意识，主动接受同级人大及其常委会对预决算编制和执行情况的监督与反馈。优化财政部门的内部管理，健全财政资金分配过程中的内部监督和检查，完善预算编制、执行和监督三位一体的全过程管理机制，防范和堵塞制度漏洞。财政部门定期开展专项资金常态化监督检查和巡查监督或重点抽查，业务主管部门定期组织开展本部门自查。

健全预算绩效管理制度，拓展绩效评价的范围，由预算项目扩展到涵盖财政政策、制度、资金管理的全领域，建立健全贯穿事前目标审核、事中绩效督查、事后绩效评价的全方位、立体式的预算绩效管理体系。完善预算部门、预算单位和资金使用单位绩效自评、财政部门重点评价以及引入第三方机构评价相结合的多元化评价工作机制。加强绩效评价的结果应用，将评价结果作为调整支出结构和安排预算的重要依据，对绩效评价垫底的财政资金，原则上收回或调整安排。

加大预算执行通报的力度，将财政预决算、三公经费、财政收支信息、财政专项信息、PPP项目等在網上公开，披露预算执行情况、调整方案、决算草案、决算报告、支出单位的预决算情况，并将部门预决算公开到基本支出和项目支出，接受社会公众的监督，进一步加强对预算执行的监督，提高预算单位支出执行主体的责任意识。□

（作者单位：宁波城市职业技术学院）

责任编辑 李艳芝