

西藏：弱鸟先飞 统筹推进“2+1”财政管理改革

西藏自治区财政厅

2020年，西藏财政厅坚持系统思维谋划，以“弱鸟”姿态和“先飞”意识，统筹推进绩效管理、零基预算理念运用和预算管理一体化建设深度融合的“2+1”财政管理改革，走出了一条符合西藏实际、具有西藏特点的改革之路。

全面实施预算绩效管理、零基预算理念运用以及预算管理一体化建设三项改革既有共性的内容，也有各自的侧重点和差异性。在西藏，要破解人员少、条件差、基础薄弱等造成改革推进力度不够的难题，突出侧重点并解决三项改革的差异性，就必须坚持一体谋划、一体推进，以提高绩效为目标，以零基预算理念运用和预算管理一体化建设为手段，抓住规范项目这个“牛鼻子”，从制度、业务、技术三个方面共同发力，把改革的共性要求统筹落实好，把改革的侧重点和差异性协调衔接好，全面提升改革的协同性和工作的兼容性。

统一组织领导 明确改革方向

实行改革统一组织、统一领导、统一推进，成立厅主要领导亲自挂帅的改革工作领导小组，由一名分管厅领导统筹协调推进改革。实行“专班制”，从各处室抽调业务骨干组成改革专班，并保持人员稳定，全面梳理预算法实施条例、预算管理一体化业务规范、中央和地方推进预算绩效管理和运用零基预算理念的经验做法，找出共性的要求，梳理业务管理差异，

明确改革的工作思路 and 方向。加强完善制度建设，制定出台了全面实施预算绩效管理的实施意见、落实落细过紧日子要求全面加强财政支出管理、预算管理一体化改革实施方案等制度办法和改革方案。

统一单位信息 夯实改革基础

加强单位基础信息管理，全面清理核对部门的人员、资产等信息，在一体化系统中，统一设计基础信息表、绩效目标表和项目申报模板，根据单位基础信息、经费标准据实安排预算，提高预算编制的精准度。大力推进存量项目清理，围绕党委、政府确定的重大决策和主要领域，剖析本级10个重点部门近5年的1283个预算项目，梳理对地市的转移支付项目和补助政策，查找需要解决的支出固化问题。对全区5940家行政事业单位的8039个银行账户，组织开展专项清理，加大结余资金收回力度，其中自治区本级收回资金23.3亿元，全部用于疫情防控、在建重点项目等，并结合一体化建设需要，督促部门做好银行账户开设、撤销、合并工作。

统一规范项目 细化改革举措

一是强化项目库管理。树立“先谋事后排队”理念，实施项目全生命周期管理，未入库项目一律不安排预算，大幅度减少代编规模。对照一体化规范，按照预算支出性质和用途，

将项目分为人员类、运转类和特定目标类，并实行分级管理，一级项目按照部门职责和专项资金管理办法对应设立，数量严格控制，年度间相对稳定；二级项目按照具体任务设立，由单位根据工作需要申报，年度间有增有减。按照轻重缓急、项目成熟度进行项目排序，从严控制新增项目，入库项目必须具备可实施条件。对长期安排、目标已完成、支出方向相同以及绩效评价不理想的项目，及时取消、调整或加大整合力度。2021年，自治区本级部门项目从2474个减少到1951个，压减率达21%。对单位的基本支出年终结余实行统一收回。

二是打破资产管理固化格局。改变国有资产出租收入按一定比例留归单位的做法，全额上缴财政。打破出租及闲置国有资产由单位各自管理的固化格局，改为集中统一管理。部门申报预算时，形成资产的，依据项目库资产配置信息编报资产配置预算，改变过去预算和资产信息割裂的局面。

三是加强财政资金统筹。实行“现金流”管理，对专项资金和部门项目，当年难以形成实际支出、资金后补助以及不能细化至具体用途和使用单位的，当年不予安排或递延至以后年度。对当年预算结转结余规模较大的项目，视情况收回并减少下年预算安排。将部门所有收入和支出全部纳入预算，规范事业收入、事业单位经营收入等各项收入管理，部门依法取

得的各类收入按规定全部纳入预算统筹使用。

四是强化预算绩效管理。对新增项目开展事前绩效评估,通过成本效益分析等手段,增强项目立项和预算安排的科学性。依托分行业、分领域绩效指标库,提升绩效目标填报质量,突出核心产出和效果指标并予量化,合理设定绩效指标值,增强与预算安排的匹配度,引导资金使用单位逐步提升绩效水平。未按要求设定绩效目标或审核未通过的,不得安排预算。从审核情况看,部门对绩效管理的重视程度不断增强,绩效目标编制的质量得到显著提升,审核结果“中”和“差”的项目占比从60%下降到8%。

统一工作机制 提升改革效率

一是实行“集中制”。对预算管理一体化系统实行省级集中部署,抽调各处室、试点市县业务骨干30余名成立改革专班,在制定实施方案、梳理海南和西藏业务差异、确定预算管理一体化系统业务流程和数据规范、组织系统培训等关键环节,脱产集中办公。在研究预算绩效管理、运用零基预算理念等工作时,继续将预算管理一体化专班人员集中到改革专项组,保持推进改革的延续性。

二是实行“包干制”。由相关处室负责包干,全面加强对市县和部门的业务技术培训,提升业务能力和系统操作水平。对一些管理基础薄弱的单位,通过“加强版”培训、一对一讲解、微信群交流等方式,加强改革指导,让部门和市县精准把握改革方向和工作要求。

统一内外力量 争取改革支持

开展事前绩效目标审核,2021年实现部门所有项目通过一体化系统填报审核绩效目标。首次会同人大、审计部门组成专项审核组,对165个重点项目开展绩效目标联合会审,涉及资金201亿元,占部门项目资金的70%。开展事后评价,考虑区内绩效评价第三方力量供给不足的问题,首次探索“线上引入区外第三方评价”的模式,引入4家全国百强第三方机构,对8个重大项目开展绩效评价,涉及资金185亿元。财政厅领导多次向自治区党委、政府主要领导汇报改革情况,并主动走访单位、上门沟通,宣传改革思路 and 方向,争取各方的理解支持。

统一激励机制 激发改革动力

实行“挂钩制”,将改革作为考验干部能力和担当的急难险重任务,与个人评优和提拔直接挂钩。预算管理一体化建设阶段性试点任务验收合格后,2020年初,厅本级16名专班人员全部评优,其中7名同志得到提拔。此外,还建立了试点地区激励机制,2020年,安排资金2000万元,对积极参与改革试点的市县给予奖励。实行绩效评价结果同预算安排和政策调整挂钩机制,对实施效果不明显、发现问题较为突出的项目和单位,进一步提高主管部门一般性支出的压减比例,甚至取消预算追加资格。首次开展预算绩效管理工作考核,对2019年度自治区本级本部门 and 各地市预算绩效管理工作进行考核评级,特别是对评为“差”等次的39家部门,采取预

通报方式督促整改,并根据整改情况对所有部门进行综合评价,作为部门经济社会发展目标考核的重要依据。

下一步,西藏财政将继续发扬“老西藏精神”,以缺氧不缺精神、艰苦不怕吃苦、海拔高境界更高的干劲和勇气,统筹推进“2+1”财政管理改革。同时,突出重点,将改革推向深入。

一是预算绩效管理改革方面,以探索建立财审联动机制为抓手,聚焦党中央、国务院以及自治区党委政府的重大政策、重点资金和项目,实现预算绩效管理改革在关键领域和关键环节的重点突破。稳步推进项目规范、指标设计、评价开展、结果应用等绩效管理基础性工作,协同推进零基预算、预算管理一体化等财政改革,实现预算绩效管理改革的整体推进。

二是强化零基预算理念运用方面,按照“宏观动体制、中观动政策、微观动项目”的改革思路,探索全面推进零基预算改革。体制层面,探索调整财政体制,完善各级财政支出责任和自治区对下转移支付机制;政策层面,逐步建立政策评估退出机制,定期清理支出政策;项目层面,统筹推进“2+1”综合预算管理改革,打破基数概念和支出固化格局。

三是预算管理一体化建设方面,在现有改革成果的基础上,加快在全区范围内铺开改革。以一体化业务和技术规范为载体,研究重构部门预算和转移支付项目库,将零基预算理念、预算绩效管理要求实质性融入预算编制,推动财政治理体系和治理能力现代化。□

责任编辑 刘永恒