奋进新征程　建功新时代

因势而谋、应势而动、顺势而为 持续深化零基预算改革

贵州省财政厅党组书记、厅长 | 石化清



刘永恒 摄

近年来，贵州省财政厅深入推进零基预算改革，创新预算管理方式，改革预算编制方法，规范财政资金分配，优化财政支出结构。通过三年多来的改革实践，逐步建立起集中财力办大事的财政保障机制、资金能统能分的动态分配机制以及符合激励约束导向的预算安排机制，有力提高了新形势下财政资源的配置效率和资金使用效益，为贵州夺取脱贫攻坚战的胜利、奋力后发赶超提供有力支撑。2022年，《国务院关于支持贵州在新时代西部大开发上闯新路的意见》出台，为贵州带来新的发展机遇。站在新的阶段，贵州财政将继续贯彻以政领财、以财辅政，从战略和全局高度把握财政工作方向，坚持整体思维、系统思维，在全面总结2018年以来零基预算改革的经验成效基础上，紧扣国务院和省政府关于进一步深化预算管理制度改革的相关要求，持续推进零基预算改革，为贵州高质量发展提供坚实财力保障。

因势而谋，启动零基预算改革

2018年，面对严峻的财政收支矛盾以及预算分配固化、资金管理分散等问题，贵州省财政厅报经省政府同意，出台了《推进省级部门支出预算管理改革方案》，从编制2019年预算起，在省级层面实施零基预算改革。按照强化预算顶层设计、强化预算工作标准、强化预算过程管理的“三个强化”思路，引导部门立足全局系统谋划年度目标任务、科学申报预算，彻底改变以往“基数+增长”安排部门资金的预算模式。通过零基预算改革，省级预算安排实现了绩效性、精准性、时效性、公平性、规范性等五个方面的提升，有效发挥了财政宏观调控职能作用，实现了财政资金效益最大化，为推动贵州经济高质量发展发挥了重要作用。在国务院第六次大督查中，贵州省零基预算改革作为16个地方典型经验获得国务院办公厅表扬，并得到财政部肯定。2020年，按照贵州省委省政府关于“大力推行零基预算改革”的要求，省财政立足于省级零基预算改革实践，报经省政府同意，印发了《全省深入推进零基预算改革方案》，在全省范围内全面推行零基预算改革。

应势而动，深化零基预算改革

2020年以来，随着修订后的预算法实施条例施行和《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》的出台，预算管理面临着新的形势和任务。贵州省财政厅在继续巩固零基预算“三个强化”和“五个提升”成果的基础上，以“一个聚焦、三个着力、三个狠抓”为突破口，全面丰富零基预算管理内涵，优化零基预算管理链条，有力推动零基预算改革向纵深发展。

坚持“一个聚焦”，强化顶层设计。牢固树立“财”服务“政”的意识，遵循政策导向，主动顺应新发展阶段，贯彻新发展理念，融入新发展格局，对标党中央、国务院和省委省政府重大决策部署，以高质量发展统揽全局，聚焦乡村振兴、大数据、大生态三大战略行动，聚焦新型工业化、新型城镇化、农业现代化、旅游产业化，充分发挥财政职能，紧扣重大改革、重要政策和重点领域，坚持量入为出、量力而行，科学编制预算，优化支出结构，突出保障重点，切实提高财政资金配置效率和统筹保障能力。

中国财政杂志社

坚持“三个着力”，强化预算源头管控。一是着力推进“收入一个笼子”，加大财政资金统筹力度。建立健全同一领域、同一部门不同渠道资金统筹机制，有效增加资金供给。加强上级资金和本级资金统筹、加强预算资金和债券资金统筹、加强财政性资金和部门自有资金统筹。2022年纳入年初部门预算盘子的中央资金、一般债券资金、财政专户管理资金、单位资金、上年结转资金共计557.61亿元，占部门预算资金总量的34.85%。二是着力推进项目库建设，以项目谋预算。2021年，制定印发《贵州省省级预算项目库管理办法（试行）》，推行项目库管理“四项机制”，即建立项目入库硬约束机制、严格项目入库审核机制、完善项目预算分年度安排机制、优化项目排序机制，强化项目库的基础性、关键性作用。三是着力优化预算安排方式，合理确定支出规模。当好铁公鸡、打好铁算盘，以“二三四五”为主要抓手，从严从紧从实安排预算。“二”即两个取消，取消以往年度预算基数，取消支出与收入挂钩，彻底打破支出固化格局。“三”即三个压减，压减党政机关行政经费、压减省级机关事业单位公用经费、压减非重点非刚性项目支出，严格落实过紧日子要求。“四”即四个结合，结合财政事权和支出责任划分、结合部门职能职责、结合工作任务量、结合支出标准，科学测算资金需求。“五”即五个挂钩，同项目要素完整性挂钩、同预算执行进度挂钩、同审计指出问题及整改情况挂钩、同绩效评价结果挂钩、同项目评审情况挂钩，构建以绩效为导向的预算安排机制。

坚持“三个狠抓”，严格预算后端管理。一是狠抓预算执行。建立考核机制，按月对部门预算执行情况进行通报，对执行进度较慢的资金按一定比例收回，对预计难以支出或无需支出的资金全部收回，2021年共计收回资金5.12亿元。建立专项清理机制，每年定期组织结转结余清理，2021年共计收回资金5.58亿元。建立月报告制度，每月对财政存量资金进行动态统计分析，及时跟踪存量规模和结余情况。二是狠抓预算监督。加强预算执行动态监控，将省级所有预算单位国库集中支付资金纳入监控范围，采取实时预警阻断方式从源头有效预防和减少单位违规支付行为的发生。2021年动态监控预警16968条，涉及资金789亿元。建立扶贫资金跟踪机制，2021年全省录入监控平台财政资金1171.19亿元，扶贫项目5678个；扶贫资金的分配进度97.1%，支付进度93.2%；扶贫项目绩效填报率100%，绩效审核比例100%。形成常态化直达资金监控机制，每天分两次统计更新直达资金下达及支出情况；每月通报直达资金监控情况，督促各市县及时处理监控预警，要求红灯预警2天内处理，黄灯预警3天内处理。同时，加大预算公开力度和审计整改力度。三是狠抓绩效管理。构建起“1+1+N”的全方位、立体化的绩效管理制度体系。预算绩效管理覆盖四本预算资金、覆盖省级800多家预算单位、覆盖所有预算支出，并向债券资金、政府性投资基金、政府与社会资本合作、政府购买服务、部门整体、财政政策等领域拓展。2021年对3家部门整体支出、7只社会保险基金和33个重点项目支出开展财政重点绩效评价，评价涉及财政资金3132.97亿元，涵盖环保、教育、文化、医疗卫生、基础设施建设和社会保险等重点领域。同时强力推进预算安排和绩效评价结果挂钩，审核2022年预算时，根据评价结果，直接调减资金2.64亿元，结合项目实际需求增加资金2.3亿元。

通过以上举措，贵州财政零基预算改革取得了“四个更加”成效。

一是财力保障更加有力。强化各类资源积聚，集中财力办大事，全力保障重大决策部署落实落地。2020—2021年累计投入资金459.19亿元，为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提供坚实保障；2021—2022年采取“政策刚性+基金弹性”方式，共统筹安排财政资金940亿元，全力支持“四化”建设和大生态战略实施，强力推动高质量发展。

二是预算安排更加精准。按照“两个取消”“三个压减”“四个结合”“五个挂钩”的预算安排原则，2022年削减资金规模661.71亿元，削减率25.5%。在此过程中，对于50万元以上且专业技术性较强的财政财务类、设备购置类和工程建设类项目，充分运用预算评审手段，实行应评尽评，大幅度剔除不合理支出。2022年对89个项目开展预算评审，涉及资金8.7亿元，审减资金3.2亿元，审减率36.78%。

三是资金效益更加明显。2021年上半年及第三季度，省级财力安排的一般公共预算支出进度分别为62.8%、88.7%，分别较序时进度高12.8个百分

中国财政杂志社

点、12.7个百分点，助力贵州在夺取脱贫攻坚和疫情防控两场战役胜利的基础上，整体经济实力迈上更高台阶，高质量发展的新局面全面打开。从近三年的重点绩效评价结果看，项目评价优良率稳步提升，从2019年的77%提高到2021年的84%。

四是资金管理更加规范。通过严格预算源头管控，规范预算支出管理，强化预算执行和绩效管理，构建事前、事中、事后监督闭环系统，使整个资金管理链条更加规范、透明。2021年省级国库集中支付资金动态监控预警的条数和金额，同比上年分别减少35.10%、37.47%。

顺势而为，持续推动零基预算改革

通过三年的零基预算改革，贵州省级预算管理水平不断提升，但预算管理中的深层次问题也逐步凸显，顶层制度存在短板、预算统筹力度不足、支出标准建设滞后、项目库管理仍需加强、绩效预算融合有待提升、信息化手段薄弱，与建立标准科学、规范透明、约束有力的预算制度相比还有差距。下一步，贵州省财政厅拟通过重点抓好六个方面工作，建立规范化、程序化、标准化的新零基预算管理模式，切实推动各部门系统谋事、科学编制、高效执行、精准监督，为市县下一步零基预算改革提供可复制的示范性样板。

有序搭建预算管理制度体系。以《贵州省人民政府关于进一步深化预算管理制度改革的实施意见》为引领，在“一个实施意见+N个办法+N个细则”的预算管理总体制度框架下，针对预算改革的侧重点，按照财政部的部署，结合省级实际，及时制定财政承受能力评估、项目全生命周期管理、支出标准建设等系列配套办法，全面系统理顺预算管理机制；针对预算管理不同层面的业务规范、工作程序、协调机制等，出台系列工作规程，规范预算单位和财政内部业务流程和操作。

全面强化财政资金资源统筹。一是加大可用财力统筹力度，进一步加强政府性资源统筹以及部门和单位收入统筹，把分散在各个口子、游离于财政监管之外的各类资金统筹配置。二是盘活存量资源资产，继续加大存量资金清理盘活力度，完善结余资金收回使用机制。对财政存量资金规模大、结存时间长的项目和部门，要建立惩罚性压减机制。加强国有资产统筹管理，强化对新增资产必要性的审核，建立新增资产配置和存量资产挂钩机制。三是灵活运用财政金融政策工具。通过政府投资基金、资本金注入等方式撬动社会和金融资本的投入，变“奖补”为“股权”，变“死钱”为“活钱”，汇聚政府、市场、社会各方面力量协同发力，切实增加资金有效供给。

加快推进支出标准体系建设。建立科学、合理、规范的预算支出标准体系，将支出标准作为预算编制的基本依据，逐步实现预算从“控盘子”向“控标准”转变，以标准促规范、提效能。一是把握重点，分步推进项目支出标准建设。在健全基本支出标准体系基础上，从项目文本和支出标准两个方面推进项目支出标准化建设。按照循序渐进的工作思路推动项目支出标准建设，以涉及面广、资金量大、实施期限长、适合标准化管理的项目为重点，坚持急用先行。二是健全支出标准应用机制。强化“有标准就要使用”的理念，加强支出标准在预算编制和执行中有效应用，将其作为项目入库、预算编制以及预算执行的重要依据。推进标准管理与预算管理、资产管理、绩效管理等有机融合。三是建立支出标准动态调整机制。对已出台的支出标准，结合标准应用情况、经济社会发展、物价变动、职能调整等情况，适时组织研究，动态调整完善已出台的支出标准。

构建项目全生命周期预算管理机制。进一步发挥项目库的基础支撑作用，构建顺向可控、逆向可溯的项目全周期预算管理机制。一是完善基于政策和部门职责的预算项目编报链条。以政策和部门职责为导向，以项目为主线，把项目支出预算编报框架规范为“政策（职责）——措施（活动）——项目——任务”，形成部门围绕政策和职责储备项目，财政围绕项目安排预算的管理链条。二是建立动态调整、滚动管理的项目库管理机制。推动项目库常态化开放和申报，完善项目滚动规则、调整规则和终止规则等，对项目实施从申报到结束的全生命周期管理。三是构建以项目管理为主线的动态监控体系。改变以往以预算指标为主线的监控模式，以项目编码为固定属性，带入资金分配和支付流程，实现对项目跨年度、跨级次、多种资金来源拼盘的项目全貌及完整项目周期管理，实现对项目“横向到边、

中国财政杂志社

以六中全会精神为指引 奋力谱写财政高质量发展新篇章

河北省唐山市财政局党组书记、局长 | **李建华**

河北省唐山市财政系统深入学习贯彻党的十九届六中全会精神，从党的百年奋斗历程中汲取智慧和力量，切实把全会精神转化为推动财政工作的强大动力，实干担当、拼搏竞进，在新征程上奋力谱写财政高质量发展新篇章。

坚持“以政领财、以财辅政”，找准新时代财政工作“行动坐标”

财政作为国家治理的基础和重要支柱，政治性是第一属性，必须始终旗帜鲜明讲政治，让对党忠诚、政治过硬成为最纯的底色。

一是把准政治方向。深刻认识党百年奋斗“四个伟大成就”“五大历史意义”“十个坚持”历史经验等丰富内涵，特别是深刻领会“两个确立”的决定性意义，坚持和加强党的全面领导，把做到“两个维护”贯穿到财政工作全过程各方面，确保财政工作始终沿着正确的政治方向推进。

二是找准职能定位。财政机关有着鲜明的政治属性，必须坚持以党的政治建设为统领，从讲政治的高度找准财政职能定位，坚决听从党中央号召，切实将思想和行动统一到党中央决策部署上来。

三是提高政治站位。善于从全局高度思考问题，自觉把财政工作放到构建新发展格局的大系统中研究谋划，放到唐山发展“一盘棋”中部署推进，服务高质量发展大局，真正做到“以政领财、以财辅政”。

全力践行财政使命，为唐山高质量发展注入“强劲动能”

当前，唐山正处于深入贯彻落实习近平总书记重要指示精神，全力以赴实现“两个率先”的关键时期，财政工作面临着新的机遇和挑战。

一是强化财政资源统筹。坚持“大财政”理念，加强财政资源统筹，建立健全财政资源统筹机制，将各类财政资源纳入统筹范围，实现财政资源统筹全覆盖。加强财政资源统筹与预算管理一体化衔接，将财政资源统筹贯穿预算编制、执行、监督全过程，实现财政资源统筹与预算管理一体化融合。

二是深化财政改革创新。深化预算管理改革，建立健全“全口径预算、绩效导向、标准支撑、约束有力”的预算管理体系，推动预算管理从“重分配”向“重管理”转变。深化财政体制改革，进一步理顺省以下财政关系，增强基层财政保障能力。深化财政监督改革，构建“大监督”格局，实现财政监督与预算管理、绩效管理、审计监督等协同联动。

三是防范化解财政风险。坚持底线思维，树牢风险意识，建立健全财政风险防范化解机制，实现财政风险早发现、早预警、早处置。加强地方政府债务管理，严格控制债务增量，稳妥化解存量债务，确保债务风险总体可控。加强财政运行监测，密切关注经济形势变化对财政收支的影响，及时采取应对措施，确保财政平稳运行。

四是提升财政治理效能。坚持“花钱必问效、无效必问责”，全面实施预算绩效管理，建立健全“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用”的绩效管理闭环机制，实现绩效管理对财政资金和政策全覆盖。加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果作为预算安排和政策调整的重要依据，对绩效低下的资金和政策，坚决压减或取消，对绩效突出的资金和政策，优先保障。

五是加强财政干部队伍建设。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九届六中全会精神，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。加强财政干部教育培训，分层分类开展业务培训，提高财政干部专业素养和履职能力。加强财政干部作风建设，严格执行中央八项规定精神，持续纠治“四风”，营造风清气正的良好政治生态。

中国财政杂志社

责任编辑　刘永恒