建言献策

优化财政支出结构的路径

段国海

当前，财政支出结构固化格局仍比较突出，部门间存在“守盘子、争盘子”现象，影响着财政资金统筹整合和财政支出绩效。破解财政支出结构固化格局，优化财政支出结构，切实提高财政资金配置效率和使用效益，是现代预算管理的重要任务，也是“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”的应有之义。本文从财政支出政策决策机制、支出预算编制执行制度、财政支出预算执行标准三个层面，对优化财政支出结构的路径进行探寻。

优化决策路径：建立和完善财政支出政策决策机制

全面规范、公开透明的财政支出政策决策机制是优化财政支出结构的决策因素。当前首要任务是以“依法、科学、民主、公开、效率”为原则建立和完善财政支出政策决策机制。首先，财政部门要对现有财政支出政策进行全面梳理、整合、重构，通过财政支出政策调整优化将分散在部门、项目中的具体的、零散的事统一起来，聚焦到落实大政方针、满足民生需求上来，实现财政支出政策科学合理，着力改变财政支出政策固化的情况。其次，制定和调整的财政支出政策必须服从服务和着力保障党中央重大方针政策和决策部署确定的重大改革、重要政策和重点项目，匹配财政事权和支出责任的划分，符合基本公共服务均等化要求，与经济发展水平、物价总体水平、财政财力状况相衔接，具有可持续性等。

优化制度路径：建立和完善支出预算编制执行制度

全面规范、公开透明的财政支出预算编制执行制度是优化财政支出结构的制度因素。当前亟待从财政支出项目设置规则、管理方式、预算编制、预算执行等四个方面建立和完善财政支出预算编制执行制度。

（一）支出项目设置规则。制定和完善支出项目设置规则制度是把好支出项目设立关键点和调整突破口。根据部门法定事权和支出责任科学合理规范支出项目设立和调整，做到“支出预算和政策与职责”相匹配。支出项目设置应实行分级、分类管理。支出项目按层级分为一级和二级项目，一级项目根据部门履职的需要设立并含若干二级项目，一级项目设立要素需有“项目名称、实施内容、支出范围和总体绩效”；二级项目的设立必须与一级项目相匹配，设立要素需有“项目名称、充分的立项依据、具体的支出内容、明确合理的绩效”。完善项目分类标准，根据需要按支出项目“使用范围、用途方向、管理形式、实施周期”等内涵进行科学合理分类，构建多层次、多维度的分类体系。

（二）支出项目管理方式。建立和完善以项目库为支出项目预算编制的前置条件，所有列入年度预算的项目均纳入项目库管理，做实项目库，充实项目储备。入库项目必须有充分的立项依据、明确的实施期限、合理的预算需求和绩效目标等。项目库分层设立，实行分级管理，财政部门、预算部门和所属单位分别设立项目库，对一级和二级项目进行维护和管理。财政项目库由部门上报的项目构成；部门项目库由本级和下级单位上报的项目构成；基层单位项目库由本单位立项和实施的项目构成。部门和所属单位的项目库实行开放式管理，各单位可根据工作需要设置二级项目，审核后纳入单位项目库，经逐级审核后纳入部门项目库作为部门预算备选项目。项目库实行项目全周期滚动管理，编制年度部门预算和部门三年滚动规划前，部门要完成项目的储备工作，并建立项目申报库（基层单位项目库、部门项目库的统称）与财政项目库的信息反馈机制。

中国财政杂志社

（三）支出项目预算编制。按照“政策导向、财力约束、轻重缓急、绩效优先、程序合规、零基预算”原则建立和完善支出项目预算编制制度。基层预算单位及其主管部门必须严格按编制制度编制审核支出项目预算，经逐级审核汇总后，由部门按照“一级项目+二级项目”的方式向财政申报预算。部门必须依照二级项目的增减变化情况提出一级项目预算需求，由财政按上述原则进行审核。财政对部门报送的项目支出预算完成审核后，按一级项目下达预算控制数，再由基层预算单位及其主管部门按照审核后的项目类别和排序安排二级项目预算。

（四）支出项目预算执行。按照“提前谋划、预算约束、定期清理、依法依规、统筹使用、严肃监管”原则建立和完善支出项目预算执行制度。年初应做好支出项目预算执行的各项前期准备工作，相关工作在预算“二上”后即可着手开展。严格按照预算批复的功能分类科目、用款计划、项目进度、有关合同和规定程序做好支出项目预算执行工作。硬化预算约束，年度预算执行中除救灾等应急支出和少量年初未确定事项外，一般不追加当年支出项目预算，必须出台的政策通过以后年度预算安排。定期组织清理支出项目执行结余结转资金，摸清情况、依法依规、分类处理，将不再使用的结转资金按规定程序收回统筹安排使用。

优化技术路径：建立和完善财政支出预算执行标准

科学合理、约束有力的财政支出预算执行标准是优化财政支出结构的管理技术因素。当前及今后一段时间，要按照“统筹规划、分步实施、紧扣需求、突出重点、明确分工、稳步推进”原则建立和完善财政支出预算执行标准体系，具体可从定额管理和绩效指标两大标准体系进行建立和完善。

（一）财政支出预算执行定额管理标准体系。该体系是由各类定额标准组成的相互联系、相互补充的有机整体，需统筹考虑支出定额标准管理各方面因素，构建并不断优化定额管理体系整体结构，确保项目支出定额标准与基本支出定额标准之间的相互衔接，确保项目支出各定额标准之间的相互衔接，发挥定额管理标准体系的整体功能。建立和完善财政支出定额管理标准体系建设机制，主要内容包括：一是制定财政支出定额管理标准体系建设规划方案，明确基本原则、建设目标、建设任务、进度要求、保障措施。二是制定财政支出定额标准管理办法，规定定额标准的分类和内容、管理职责、立项及编制、发布和实施、复审和修订等要求。三是制定财政支出定额标准年度计划，明确工作目标、任务、措施、方法、程序和时间等要求。

（二）财政支出预算执行绩效指标标准体系。该体系是“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”的另一个重要管理技术支撑。为了切实提高预算绩效管理水平、不断优化政府治理体系和提升政府治理能力，以预算绩效管理层次构建全方位预算绩效管理格局，积极推动预算绩效管理实施对象从支出政策和项目向支出部门和单位、政府预算整体拓展，稳步提升预算绩效管理层次，逐步增强整体性和协调性，形成支出政策和项目层面、支出部门和单位层面、政府整体层面的目标与指标有机衔接、层级分解财政支出绩效指标标准体系。

支出政策和项目层次的绩效指标以完成部门战略目标为目的，将支出政策和项目全面纳入预算绩效管理，从数量、质量、时效、成本、效益等方面建立和完善支出政策和项目绩效指标，综合衡量支出政策和项目资金使用效果，实现预算项目“花钱”和“办事”绩效的有机统一。

支出部门和单位层次的绩效指标以支出部门和单位实施预算绩效管理不断提升政府治理能力为目标，将部门和单位预算收支全面纳入绩效管理，以预算资金管理为主线，统筹考虑资产和业务活动，从运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等方面建立和完善部门预算绩效指标，衡量部门和单位整体及其核心业务实施效果，推动提高部门和单位整体绩效水平。

政府预算整体层次的绩效指标以实施预算绩效管理不断优化政府治理体系为目标，将各级政府收支预算全面纳入绩效管理。各级政府预算支出要统筹兼顾、突出重点、量力而行，着力支持国家重大发展战略和重点领域改革，提高保障和改善民生水平，同时不得设定过高民生标准和擅自扩大保障范围，确保财政资源高效配置，增强财政可持续性。从上述方面建立和完善政府预算绩效指标，衡量政府整体及其重大改革、重要政策和重点项目实施效果，推动提高政府整体绩效水平。

（作者单位：江苏省常州国家高新技术产业开发区（新北区）审计局）

责任编辑 李艳芝

中国财政杂志社