

# 深入推进零基预算改革的建议

王和平 张宏彪 李琳

南岳区作为湖南对外开放的窗口、衡阳旅游发展的龙头，财政收入以衡山旅游门票收入为主。近些年，受多重减收因素叠加影响，南岳区地方一般公共预算收入严重下滑。由于财源税源单一，区级财政收入连年减收，但基层“三保”、政府债务还本付息等各类支出却还在刚性增长，一减一增，导致财政收支“剪刀差”不断扩大。南岳区财政局坚持“有保有压”，大力压减一般性支出，降低行政运行成本，但仍存在部分资金安排不科学、资金使用绩效不高等问题。为进一步提高预算管理规范化、科学化、标准化水平，南岳区财政局不断探索，深化零基预算管理制度改革，为南岳经济社会高质量发展贡献财政力量。

## 零基预算管理制度改革取得的成效

一是打破“基数+增长”的预算分配方式。根据南岳区委区政府部署和本级财力情况，结合各单位事业发

展计划、职责和工作任务等实际情况，坚持“以收定支，集中精力办大事”原则，在综合平衡的基础上逐项审核安排年度支出预算，打破基数概念和支出固化格局，从实际需求出发，以零为基点编制预算，明确预算总体规模、具体分配和支出结构，切实提高财政资金的配置效率和使用效益。

二是加强资金统筹和全口径预算管理。规范预算执行管理，集中财力保障各项重大决策部署落地生效，解决好专项资金预算编制中存在的项目固化、资金碎片化等问题。2022年财政预算草案编制工作严格按照深化零基预算改革要求，在人员及刚性项目支出比上年增支1.6亿元的情况下，通过优化财政支出结构、取消低效无效项目预算支出、加强资金整合等措施，预算支出规模比上年增加仅0.4亿元。

三是优化财政支出结构，提高资金使用绩效。专项资金和部门整体绩

效目标与预算同时编制，对绩效目标的规范性、完整性、合理性审核批复，规范专项资金使用。压减一般性支出规模，确保基层“三保”支出在预算支出安排中处于优先位置，取消6个独立核算单位，优化人员配置，全区清退临聘人员106人。认真落实清理规范津贴补贴相关文件精神，不再安排旅游综治值班、森林防火等人员加班补助1280万元。

四是加强国库资金管理，盘活用好存量资金。根据《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》中“规范按权责发生制列支事项，市县级财政国库集中支付结余不再按权责发生制列支”的要求，将2021年底国库集中支付系统结转结余11027万元全部收回，2022年初按照资金性质重新安排下达8548万元，实际收回财政存量资金2479万元。部门经费安排结合单位资产配置、历年上级转移支付规模、单位财政专户管理资金规模等

情况合理确定，一般性支出同比减少2180万元。

### 当前推进零基预算管理制度存在的困难

一是财政收入增长乏力。南岳以旅游立区，为保护生态环境和旅游资源，没有重点发展一、二产业项目，因此一、二产业相关税收数额小。第三产业企业分布零散，多数没有达到起征点，如民宿旅馆、餐饮等，征管部门核定应纳税额难度大且征收成本高。受新冠肺炎疫情等多重因素影响，近年重点培育的旅游产业园、祝融剧场演出等项目短期难以形成稳定的财政收入增收来源。与此同时，南岳区的招商引资项目也因各种原因推进缓慢，培育新税源仍需要结合实际情况进行合理调整。

二是考核制度政出多门。区级既要贯彻落实中央、省、市重大决策，又要接受上级业务部门考核。有时同一项工作，不同的上级部门有完全不同的要求，结果评判或绩效评价的标准也不统一，区级财政对于财政资金的投入和安排难以把握。目前，各级各类考核评比中，对资金预算安排、支出都有增长比例要求，其中部分要求高于地方财政实际的承受能力。同时，上级下达的专项资金大多需要地方配套资金，为通过相关的考核评比，财政部门只能被动买单。

三是人员专业素质不高。单位财务基础数据收集工作繁琐、复杂，对相关工作人员的工作素质要求较高。部分单位财务部门和财务人员的配置良莠不齐，既缺乏长远规划，又不了解单位及其业务运作等实际情况，不能对预算单位的收支情况进行精准核定。部分岗位人员责任意识不够强，

缺乏学习新知识的动力，以老旧观念对待新生事物，较难适应预算管理制度改革变化，在一定程度上影响了零基预算管理制度的落实。

四是预算执行意识薄弱。在开源节流方面认识薄弱，缺乏危机意识和创新意识。在预算编制中，有些部门对分管工作经费贪大求全，项目工程变更多，征地拆迁补偿尺度不一，“重预算轻管理，重分配轻监督，重使用轻绩效”现象仍然存在。同时，普遍认为调减经费即为对该项工作不够重视，因此多数单位都要求预算经费只能逐年增加，不能减少，不按照实际工作需求开展预算编制。

五是部门配合意识不强。受传统思维固化影响，部分单位对零基预算管理制度改革的重要性认识不足，对财政部门下达的预算编制任务思想上不够重视，态度上不够积极，导致预算编制不够精确，年中预算调整频繁。同时，部分单位认为预算编制仅是财务人员的工作，没有意识到部门预算基本涵盖了收入预算、基本支出预算和项目预算，需要单位各部门参与并全力配合。

### 深入推进零基预算管理制度改革的建议

一是规范财务管理。制定内部监督管理制度，扩大绩效评价范围，牢固树立“花钱必问效，无效必问责”的理念，让监督、审计、业务主办部门等参与到资金使用监督中来，对资金使用的各个环节进行全方位、多角度、全过程的监督，做到对资金使用的监督和管理有制度约束，有人力保障，确保资金安全、合理、有效使用。进一步细化和完善预算编制，加强结余结转资金管理，盘活财政存量资金。

二是完善绩效考核机制。第一，建立统一的综合性绩效考核评价体系。明确绩效评价的主管部门，整合各项政策资源，建立一套相对统一的综合性绩效考核评价机制，以多元化目标为导向，减少政出多门、重复考核等情况，将工作重点放在绩效考核评价制度的纵向深入和横向渗透上。第二，完善绩效管理评价体系。随着全面实施预算绩效管理工作进一步深入，针对绩效评价工作出现的问题，如绩效评价体系评价标准还不够合理，部分部门和地方外部绩效评价方法不统一、质量不高、结果应用缺少约束等，应结合实际情况，完善健全科学、合理的绩效评价标准。特别是项目支出绩效评价体系应随着经济社会发展及时调整，更具灵活性。

三是提高单位预算执行意识。预算管理涉及本部门单位的方方面面，因此深入推进零基预算管理制度落地需要坚持全员参与，自上而下提高重视程度，要充分了解预算执行过程中的各种困难。为确保预算执行顺畅，各责任部门应主动配合、通力合作，通过定期召开预算执行推进会等方式及时解决预算过程中出现的问题，消除预算执行障碍。

四是提高预算管理人员专业水平。通过专业培训提高单位预算管理人员的理论水平、掌握专业技能，提升预算管理人员解决实际工作问题的能力，增强学习意识和创新意识。同时，建立与之相匹配的绩效考核机制，提高预算管理相关部门人员工作积极性，引导人员积极主动地做好预算执行工作。□

（作者单位：湖南省衡阳市南岳区财政局）

责任编辑 梁冬妮