

深化零基预算改革的贵港实践

——专访广西壮族自治区贵港市财政局副局长魏春

本刊记者 | 雷艳 特约通讯员 | 吕颂华

摘要：为深入贯彻落实中央、自治区关于零基预算改革工作部署要求，进一步推动全市财政预算管理制度改革，提高财政资金分配效率，2023年，贵港市印发了改革实施方案，在全市范围全面实施零基预算改革，进一步细化及明确工作要求，提高预算编制质效。

关键词：零基预算；绩效管理；广西贵港 **中图分类号：**F812

为深入贯彻落实中央、自治区关于零基预算改革工作部署要求，进一步推动全市财政预算管理制度改革，提高财政资金分配效率，2023年，贵港市印发了改革实施方案，在全市范围全面实施零基预算改革，进一步细化及明确工作要求，提高预算编制质效。近日，《中国财政》记者对贵港市财政局副局长魏春进行了专访。

《中国财政》：贵港是在什么背景下开始零基预算改革的？

魏春：2021年，《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》明确“积极运用零基预算理念，打破支出固化僵化格局，合理确定支出预算规模”的要求。同年，《广西壮族自治区人民政府关于印发自治区本级零基预算改革实施方案的

通知》，以制度文件形式推动自治区本级实施零基预算改革，对如何运用“零基预算”方式编制预算提出明确要求、作出具体规范，鼓励各市县结合实际，积极运用零基预算理念提升财政管理水平。紧跟中央、自治区步伐，贵港市本级在2021年编制市本级2022年预算时开始了零基预算改革初步探索，党委政府领导带头打破支出固化格局，取消了

年预算安排挂钩，从严从紧安排预算；与人大审计指出的问题挂钩，针对人大审计监督检查过程中发现的问题，分类挂钩，对未落实整改意见的问题取消项目预算安排。最终形成全过程绩效闭环，实现财政资金精准投放。

四是打造立体化审核监管体系。按照“保重点、压一般、强绩效”的原则，有保有压、精打细算，全面深化零基预算管理改革。强化项目

前置审核，严格执行项目入库事前审批程序。推进项目重点审核，建立预算编制人才库，抽调业务骨干对重点项目进行地毯式审核。联动部门专业审核，对特定领域资金量大的项目组建跨部门联审专班，压减非必要建设、可暂缓实施的项目资金，全面提升审核效能。

五是建设智能化零基预算体系。聚焦数字化转型，进一步迭代优化预算管理一体化系统，加快财

政业务与技术深度融合，以信息化驱动预算管理现代化。优化一体化系统功能，升级项目库、预算编制、绩效管理等系统功能，推进项目全生命周期管理和预算绩效融合。建立财政数据资源系统，依托预算管理一体化系统，全面归集财政基础信息数据，构建“1+N”财政数据管理模式，运用多维度数据分析，建立科学合理的部门整体画像，为零基预算分配机制提供精准决策支持。■

年初预算预留的部门切块资金近30项,腾出资金11.4亿元用于保障民生等重要支出,为市本级推进零基预算改革奠定了坚实基础。

受国际国内经济形势等因素影响,近年来全市一般公共预算收入呈下降趋势,与此同时,财政支出中与人口因素相关的支出比重不断增加,政府债券还本付息、财政暂付款消化等支出也刚性增长,支出“只增不减”且结构固化的矛盾日益突出,传统的预算编制模式难以适应新形势下高质量发展所需,零基预算改革成为打破支出固化格局、提高财政资源使用效益的必要途径。因此,在党委政府领导支持下,我们在编制市本级2023年预算时即按照零基预算要求进行预算编制部署及审核,全面开始零基预算改革。

2023年,自治区财政厅印发《关于全面实施零基预算改革的通知》,在全区范围内全面实施零基预算改革。贵港市本级随即也印发了《贵港市本级零基预算改革实施方案》,正式明确零基预算改革“为什么改、改什么、怎么改”,并对各县(市、区)提出了零基预算改革要求,从编制2024年预算起,实现零基预算改革全市全覆盖。

《中国财政》:您认为推进零基预算改革落地见效的关键是什么?贵局是从哪个方面破题的?

魏春:我认为推进零基预算改革落地见效的关键是坚持顶格推进、硬化制度约束、打破思想壁垒、部门协同合作。一是零基预算

是政府部门刀刃向内的改革,离不开党委政府的高位推动。为确保改革的力度和时效,市委将零基预算改革事项列入“贯彻落实党的二十大精神进一步全面深化改革”事项清单,市委书记多次召开会议对改革事项谋划部署,以上率下,压实责任;市政府召集市直有关部门召开专题推进会,形成《贵港市本级零基预算改革实施方案》并提交政府常务会议审议通过。二是建立健全制度体系,改革有据可依。零基预算改革需要多项政策和制度的支撑、协同和配合,需不断建立健全一系列制度体系。如,通过制定《贵港市本级零基预算改革实施方案》明确零基预算改革的主要内容、编制程序等;预算项目入库管理、过紧日子要求、项目支出标准、预算事前评估绩效等都需要有制度作为支撑,让零基预算编制审核有据可依。三是引导各部门明晰零基预算理念,打破思想壁垒。预算单位在编制预算时习惯于保住存量、争取增量,导致低效无效支出难以压减,财政资金使用效益不高。打破这样的思想壁垒需要推动零基预算改革在各部门达成共识,逐步转变部门“各管一块”、“办事就要钱”等传统思维。党委政府在上级精神传达、本级文件出台、会议部署中,要不断引导各部门明晰零基预算理念;财政部门要通过财务培训、零基预算编制专题培训等方式,大力宣传零基预算理念,加强对零基预算编制典型案例的分析,提高各部门对零基预算的认识,推进预算编

制理念从“可以花多少钱”向“应该花多少钱”转变。四是加强各级各部门协同合作,清理重塑支出政策。零基预算的核心在于重新审视所有财政支出项目,其复杂性带来的诸多问题并非财政部门一己之力可以解决,零基预算的实施还有赖于党委政府高位推动、各部门的沟通 and 协作,运用绩效评价、政策退出机制等其他管理工具推动零基预算改革落地见效。如,由财政部门牵头、各部门配合对市本级出台的配套及考核政策进行了全面梳理,提出清理建议,供党委政府决策参考。今年以来,市委已发文明确废止文件75件、宣布失效73件、决定修改5件,从制度上取消了无效、非必要支出。

《中国财政》:在推进零基预算改革的过程中,贵港面临哪些方面的难题和阻碍?是如何解决的?有哪些经验做法?

魏春:零基预算改革方向清晰,但要打破基数限制仍需大量基础性工作以及多部门协同推进。最大的难点是信息不对称,预算安排需要“以事定钱”,按照一定标准来确定具体事项的支出,资金与政策要紧密衔接。财政部门在预算编制审核过程中难以准确把握所有具体政策及部门具体业务,而预算单位为维护部门利益,可能会采用一些策略性做法,如,夸大其项目支出成本或收益,以争取更多的预算资金,致使零基预算模式的资金需求规模膨胀;部分预算单位对自身存量资

金、经营收入情况守口如瓶，难以统筹。还有一些领域项目支出受法律法规、绩效考核等约束，支出固化，使得零基预算改革效果受限。

在有限的财力范围内，为有效解决信息不对称等问题，我局在预算编制过程中实行“细化项目分类、规模总额控制、部门适当自主”的零基预算编制原则。一是细化项目分类。全面对标中央、自治区及市委市政府决策部署，在项目储备及预算编制时将预算项目按照轻重缓急进行细化分类并排序，建立预算项目分类保障清单。将预算单位申报项目划分为“三保”支出、“三保”以外刚性支出、运转经费、政策性支出、部门履职支出（成本类）及部门其他履职业务支出6大类，并对分类填报做出具体说明及列出明细清单。二是规模总额控制。根据财力水平、轻重缓急、过紧日子要求、绩效情况、项目储备情况等零基预算编制审核因素，对预算单位申报的预算项目逐项审核后，优先足额保障“三保”支出、“三保”以外刚性支出及运转支出；按照以收定支原则安排部门履职（成本类）支出；重点保障落实各项配套资金政策支出及重点工作安排（即政策性支出）；最后根据财力情况排序，保障部门其他履职业务支出。按照以上分类保障原则最终确定各预算单位的预算支出规模。三是部门适当自主。在各预算单位预算支出规模确定后，除“三保”支出、“三保”以外刚性支出、运转支出、部门履职（成本类）支出及部分政策配套性支出

外，预算单位可以根据本部门工作重点、业务发展等需要，在确定的预算支出规模内对部分项目进行重新排序及金额调整，享有一定的预算安排自主权。预算单位的适当自主权既避免出现预算硬缺口，又能将有限的资金配置到预算单位最急需的项目上。

《中国财政》：零基预算的一项显著改革是“先谋事后排钱”，贵局在加强项目储备和建立“集中财力办大事”机制方面，有哪些经验做法？

魏春：近年来，为了让有限的财政资金发挥最大效益，贵港从预算项目储备、资金安排、资金管理到绩效评价结果应用，构建了预算资金全过程监管制度体系，切实做到“集中财力办大事”。一是建立项目库管理机制。出台《贵港市本级部门预算项目库管理办法》，聚焦预算项目谋划、评审、储备、编制、执行等全生命周期，优化入库项目要素设置，健全项目动态评估清理机制，对政策到期、交叉重复、低效无效的存量项目及时退出、调整。预算项目数由2022年的2432个压缩到2025年的1986个，较零基预算改革前下降18%，清退压减资金约18亿元，用于保障“三保”等重要支出，2024年市本级民生支出270.5亿元，较2022年增加23.2亿元，增长9.4%。二是建立零基预算工作机制。印发《贵港市本级零基预算改革实施方案》，让推动零基预算工作有据可依，从源头上强化资金统筹及

控制一般性支出。三是构建完善过紧日子的制度体系。2021年、2023年分别印发了《贵港市牢固树立过紧日子思想坚持厉行节约的实施方案》及《贵港市进一步落实过紧日子工作方案》，为零基预算编制审核提供政策依据，2024年市本级“三公两费”支出较2021年下降33%，以后年度“三公两费”预算均控制在2024年预算规模之内，同时实行差旅费总额控制，在财力有限的情况下腾出更多资金用于保障“三保”等重要支出，推动党政机关习惯性过紧日子。四是硬化预算执行约束机制。印发《贵港市本级财政追加预算支出管理办法的通知》，严禁无预算超预算支出，严控预算追加事项，执行中严格控制除应急救援、“三保”、重大决策性增支项目之外的预算追加，部门新增急需项目优先通过现有预算调剂统筹解决，其他需要追加的重大事项，首先考虑财政承受能力，超出财政承受能力的，一律不予安排预算。五是建立健全预算绩效管理制度体系。从事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、项目支出绩效评价、绩效成果应用等工作流程制订了各环节绩效管理制度办法，贯穿预算绩效管理的全过程，为零基预算的实施提供了工具。在预算安排时，对绩效再评价的部门整体支出及项目支出绩效评价结果进行充分运用，2023—2024年市本级共削减绩效评价较差的项目支出预算4.54亿元。

《中国财政》：项目支出标准体

体系建设是零基预算改革很重要的部分，贵局在这方面做了哪些基础性工作？有哪些经验做法？

魏春：贵港持续推进预算支出标准体系建设，取得了积极进展，已初步形成了“人员支出按政策、基本支出按定额、通用项目支出统一标准、特定目标项目分类分档建立标准”的项目支出标准化支出体系，为零基预算的实施提供了有效支撑。一是基本支出体系已形成。人员支出方面，除按照国家统一的工资政策和津补贴制度确定人员支出标准外，制定了物业补贴、交通补贴、通讯补贴等共30项支出标准；公用经费支出方面，实行定额分配方法，根据单位性质、职责划类分档并明确保障档次，所有基本支出均有支出标准。二是通用项目支出标准体系建设逐步推进。在执行上级的通用项目支出标准基础上，还制定了差旅费、会议费、培训费等共34项支出标准，梳理建立了执行各级支出标准的项目支出通用标准清单，为编制部门预算提供参考，发挥标准在部门预算编制过程中的基础支撑作用。三是探索建立部分专用项目支出标准。2021年以来，选择部分管理基础较好，已在部门（或行业）内部形成初步规范的专用项目开展支出定额标准体系建设试点，累计建立了运动员训练、教师职称评审等8个专用项目支出标准。

《中国财政》：在预算管理一体化系统建设中，零基预算改革如何嵌入，并对预算管理产生影响？

魏春：零基预算编制工作量大，数据支撑需求更强，需进一步依托预算管理一体化系统建设，从项目入库、预算编制、执行分析、绩效管理等，助力提升零基预算编制的规范性、精准度与效率。如，细化项目入库。在一体化系统“项目储备”板块，项目储备申报时在原来的“部门专用项目”基础上细化增加为基本民生、刚性支出、运转类、政策性、部门履职（成本类）及部门其他履职业务6类，为零基预算编制审核及预算执行分析打下了基础，进一步提高了工作效率。又如，项目支出标准嵌入。在一体化系统中提前设置项目支出测算模板，设定取数口径和引用的支出标准。单位申报项目时，通过选用测算模板或支出标准，在支出标准限额内确定项目测算使用的标准值，填报数量或频率等，自动测算分项支出，并汇总生成项目支出总额，提高了预算编制的准确性和工作效率。再如，预算执行分析。利用一体化系统自动抓取数据，提升数据计算、录入、核对、汇总等基础工作效率。定期进行信息采集和分析，通过项目支出需求变化和预算执行情况判断项目重要程度，为下一年精准分配预算提供参考依据，进一步优化财政资源配置。

《中国财政》：下一步继续深入推进零基预算改革，贵港有何谋划？

魏春：零基预算为科学编制预算提供了一种工具和方法，如何因地制宜，实现改革成本最小化、支

出效益最大化，需要对地方经济发展、财力状况、治理基础等进行综合考量。按照目前贵港市实际，下一步应该从以下几个方面继续深化零基预算改革。一是要健全支出政策评估机制。以政策清理作为“破基数、促改革”的突破口，推动建立“政府牵头、财政配合、部门参与”的工作机制，常态化评估政策实施效果，清理低效、无效支出政策，加强新政策出台时的财政可承受能力评估和风险预判，推动新老政策有增有减、能进能出，确保财政可承受、可持续。二是要系统推进项目支出标准化体系建设。着眼于标准体系长期建设，加强制度设计，研究制定项目支出定额标准体系建设实施方案，从制度上明确项目支出定额标准体系建设的总体规划、基本原则、建设任务、实施计划及保障措施等，为统筹有序、系统推进标准体系建设奠定基础。三是提升“数字财政”技术支撑。基于零基预算改革需求，进一步加强预算管理一体化系统建设运用，数据规范、项目支出标准嵌入、绩效评价结果分析应用等，不断破除“信息壁垒”，实现财务数据、业务数据等信息的共建共享，为预算决策提供精准的数据支撑。四是强化各类结果应用。注重与预算评审、绩效管理、人大审查、审计监督、财会监督等管理手段贯通衔接，逐步建成协同治理、节约高效的预算运行模式，提高财政资源配置效率和使用效益，为国家重大战略任务和基本民生提供坚实的财力保障。□