青海海西州零基预算改革的实践与探索

——专访青海省海西蒙古族藏族自治州财政局党组成员、副局长龚春梅

本刊记者｜**廖朝明**　特约通讯员｜**刘虎**

摘　要：近年来，青海省海西蒙古族藏族自治州面对生态保护与民生保障双重压力加大的现实挑战，以及预算分配固化、资金管理分散等问题，以零基预算改革为抓手，打破预算基数束缚，把有限的财政资金用在发展紧要处、民生急需上，为全州经济社会高质量发展提供更有力的财政支撑。

关键词：零基预算；绩效管理；财政资金　　**中图分类号：**F812

党的二十届三中全会强调，深化零基预算改革。2024年底召开的全国财政工作会议进一步加强相关工作部署，提出要大力推进财政科学管理，推进零基预算改革。近年来，青海省海西蒙古族藏族自治州面对生态保护与民生保障双重压力加大的现实挑战，以及预算分配固化、资金管理分散等问题，以零基预算改革为抓手，打破预算基数束缚，把有限的财政资金用在发展紧要处、民生急需上，为全州经济社会高质量发展提供更有力的财政支撑。为此，《中国财政》记者对青海省海西蒙古族藏族自治州财政局党组成员、副局长龚春梅进行了专访。

《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？海西州是从哪个方面破题的？

龚春梅：深化零基预算改革是党中央重大决策部署，是提升财政宏观调控能力、打破“基数+增长”固化格局、提高资金配置效率和优化供给质量的必然要求。我们认为，改革的关键在于破除“基数依赖”惯性思维。对此，财政局党组高度重视，首先明确制度体系建设，制定州级实施零基预算管理工作的具体措施，动态调整公用经费定额标准，核定“三公”经费限额，压减论坛展会等活动支出，建立节约型财政保障机制。构建严肃纪律、合理保障、讲求绩效的资金分配机制，强化预算前置审核，加强监督结果与预算安排有效衔接，优化预算安排方式，强化预算源头管控。构建州级专项资金项目设立、执行和退出评估长效机制，制定专项资金目录清单，整合清退政策目标接近、投入方向类同、管理方式相近的跨部门、跨领域专项资金。完善事前、事中、事后绩效管理机制，加强事前绩效评估，严格绩效目标设定和审核，发挥绩效监控纠偏作用，高质量开展绩效评价，加大评价结果应用力度。

《中国财政》：在推进零基预算改革的过程中，海西州面临哪些难题和阻碍？是如何解决的？

龚春梅：在推进零基预算改革时，面临的难题主要是部门固有利益格局调整带来的阻力以及支出标准体系不健全等问题。对此，我们应用零基预算理念，在打破基数、强化约束、完善管理等方面统筹发力，财政资金配置效率和使用效益明显提升。

一是以落实过紧日子为切入

中国财政杂志社

点。提请州政府印发过紧日子措施，聚焦重点、抓纲带目，从源头控制到末端治理，提出27条硬措施。结合实际推出系列配套落实制度办法，印发预算调整和代编预算细化及部门预算调剂管理暂行办法，对州级资金的申请、审批和拨付等进行全面规范；先后制定会议费、培训费、差旅费等公务活动经费管理办法，推动党政机关习惯过紧日子形成常态长效。既迈出了改革从“零”开始的第一步，又为建立集中财力办大事的预算安排机制打下了坚实基础。近两年，州本级累计压减一般性支出2.2亿元。

二是以健全预算评审机制为关键点。强化项目支出源头管控，全面开展事前绩效评估及项目预算审核，对部门年度申报项目支出的内容、标准、绩效等进行全面审核，近两年州本级共核减资金3.7亿元。出台财政承受能力评估实施办法，对年度支出3000万元及以上的新增支出政策或累计支出5000万元及以上的政府投资项目开展财政承受能力评估，对审查认定超过财政承受能力或不具备实施条件的，一律不得实施。

三是以统筹整合资产资金为着力点。强化资产资源资金集约管理，建立以公物仓为基础的资产共享共用机制，将低效、闲置、超配资产调剂共享，州本级盘活再利用资产86件，资产原值106万元。整合归并乡镇及村（社区）运转项目和支持县域经济发展项目10个。盘活各类存量资金25.2亿元，统筹用于经济发展亟需的领域。

四是以绩效评价结果应用为落脚点。对绩效评价结果较好的项目优先保障资金需求，对评价结果较差、审计问题较多的项目压减或取消预算安排。2024年收回部门预算资金2.54亿元，收回重点项目资金1159万元，扣减2025年预算经费45万元。

《中国财政》：零基预算强调“先谋事后排钱”，请介绍海西州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？

龚春梅：项目库管理是零基预算改革的关键环节，我们牢固树立“先谋事、后排钱”理念，常态化储备预算项目，完善项目库滚动管理和定期清理机制，在推动建立节约型财政保障机制的同时，有力支持生态文明高地、产业“四地”建设、推进绿色算力产业发展等关键领域支出。

一方面，建立大事要事依次序、分层次动态保障机制。优先保障“三保”和债券还本付息，确保财政运行基本稳定，兜牢兜实民生底线。在此基础上，安排州委州政府确定的年度重点保障事项，再按照轻重缓急，打破部门壁垒和专项边界，组合运用债券、国债和政策性金融工具等。

另一方面，在财政承受能力范围内合理确定项目分年度支出计划，统筹编制三年支出规划建议，强化支出规划对年度预算的约束，促进跨年度预算平衡。对实施周期内的项目实行滚动管理，实施完毕的项目及时终止，因政策调整或形势变化无需继续实施的项目清理作废，重点领域资金保障不断强化。

同时，在部门预算编制“一上”阶段前增加了“项目谋划”环节，督促预算部门做实做细“项目谋划”环节任务，预留充裕的时间完善项目前期、开展前置性审核和下达项目计划预通知等工作，确保每一个入库项目政策依据有效充分、资金测算科学合理。通过严格的项目入库审核，为做好项目支出审核夯实了基础，从源头上保障了预算资金精准安排。

《中国财政》：项目支出标准体系建设是零基预算改革很重要的部分，请问海西州在这方面有哪些经验做法？

龚春梅：预算项目支出标准体系的构建，是实现零基预算的重要基础工作。我们着力从人员经费、公用经费、资产配置标准等方面入手，细化通用与专用定额标准分类管理，强化支出标准的制约作用。

在人员经费方面，人员经费预算按工资标准、人数等因素据实编制。同时，为规范编外聘用人员薪酬管理，会同人社部门制定了编外聘用人员薪酬保障的措施，编外聘用人员实名化管理，核定薪酬标准基数，明确不得从公用经费或项目资金中列支，2022年以来，编外聘用人员薪酬减少1155万元，有效控制了编外聘用人员经费支出。

中国财政杂志社

在公用经费方面，结合经济发展水平、支出成本差异、财政承受能力等因素，按照单位职能和行业特点，结合预算执行情况，每年调整日常公用经费单位类档及定额标准，在日常公用经费标准总量不变的情况下，对各类档赋予不同的单项定额标准，并在数字财政系统中维护定额标准。特别是公务用车运行维护费，通过对比近三年各单位的预算数、执行数，将公务用车运行维护费的标准划为八个类档，既坚持了厉行节约、杜绝浪费的原则，也合理保障了单位履行职责正常的经费所需。

在资产配置方面，根据上级政策、经济社会发展水平、市场价格变化、产品替代更新等因素统一核定通用资产配置标准，同时出台海西州州级行政事业单位公物仓管理办法，将州本级闲置资产纳入公物仓统筹调剂管理，加大闲置低效资产盘活力度，提高国有资产使用效益。

在其他运转类项目方面，科学设置通用项目标准，先后制定了办公业务用房维修改造项目支出预算标准、大型活动财政补助经费预算支出控制标准、规划编制费预算支出控制标准等标准，将预算支出标准嵌入预算管理全流程。

《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？

龚春梅：自2021年预算管理一体化系统上线以来，我们坚持严格对标对表上级工作要求，扎实有序推进系统建设，将预决算编制、预算执行等环节深度融合至系统建设中，推动管理水平踏上新台阶。

一是数据整合更加高效。依托预算管理一体化系统，将预算编制、预算执行、会计核算、决算编制、政府财务报告、预算执行监督等多个环节有机整合起来，各环节之间数据通过取数公式自动衔接，报表取数更加完整，工作流程更加简洁。

二是预算管理更加规范。利用预算管理一体化系统将所有预算支出以项目形式纳入项目库的技术优势，将项目作为预算管理的基本单元，详细记录从项目储备入库到预算安排各阶段信息变化的全过程，加强预算项目全生命周期与预算管理的衔接，实现预算管理各个环节有效贯通，让有限的资金用在“刀刃”上。

三是业务流程更加优化。预算指标下达后，单位根据预算指标申请支付资金，财政部门只需控制单位支付的总额度，科学合理调拨库款，资金支付与项目预算指标实现有效衔接，提升了财政资金拨付进度。

四是执行监测更加透明。预算管理一体化系统贯通了预算管理各环节，动态反映资金分配、拨付和使用情况，建立了全覆盖、全链条的财政资金监控机制，实现预算资金从源头到末端全过程流向明确、来源清晰、账目可查，确保资金直达基层、直达民生。

《中国财政》：下一步继续深入推进零基预算改革，海西州财政有何谋划？

龚春梅：我们将健全预算支出标准体系、夯实预算项目评审、强化预算绩效管理、加强财政资金资源统筹，发挥零基预算改革整体效应。

一是加快项目支出标准体系建设。贯彻落实青海省政府印发的《关于加快推进预算支出标准体系建设工作的指导意见》，建立州级支出标准体系建设三年行动计划，推动部门开展调查统计、监测分析、测绘勘查等标准的制定，加快建成覆盖财政重点支出领域和部门重点工作的项目支出标准体系。

二是建立预算安排的正面和负面清单。加大清理统筹整合力度，规范专项资金分配使用，建立健全清单管理制度，清退到期的阶段性项目、与基本支出高度重叠的日常运转类项目、绩效目标不明、使用效果不佳的项目，促进州级财政专项资金零基管理、动态优化。

三是强化预算和绩效一体化管理。充分发挥财政资金绩效评价“指挥棒”作用，全面推进预算绩效管理，持续开展财会监督专项行动，重点加强对财政、财务、会计管理法律法规及规章制度执行情况的监督，充分运用数字财政系统，提升预算绩效信息化应用水平，确保财政资金使用提质增效。

中国财政杂志社