

提高政府投资效益视野下的零基预算改革

福建省财政厅 | 卓锴化

摘要：提高政府投资效益是系统工程，需要聚焦政府投资从预算、使用、管理到绩效评价的全链条全过程。笔者建议在零基预算改革中根据财政支出责任变化动态调整投资范围，持续加强预算约束保障项目顺利建成，加强财政资源统筹推动形成良性循环，以实现集中财力办大事。

关键词：政府投资；投资效益；零基预算改革 **中图分类号：**F812

政府投资作为一项重要政府职能，事关经济社会发展全局，既是实施宏观调控、落实国家发展战略的重要手段，也是引导和带动社会资本扩大有效投资的有力抓手。提高政府投资效益，需要聚焦政府投资从预算、使用、管理到绩效评价的全链条全过程。

提高政府投资效益的着力点

提高政府投资效益是系统工程，需要上下加强联动，部门密切协作，在政府投资决策、建设、使用每个环节着力，聚焦重点精准投资，形成有效资产，有效运营管理。

（一）厘清边界精准投资。一要厘清市场和政府的边界。《政府投资条例》明确，政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项

目，以非经营性项目为主。为此，政府投资应聚焦市场无效的外部性领域，重点保障国家重大战略和基本民生，主要提供社会生产生活正常运行必不可少的公共产品和服务。可以市场化的项目就交由市场配置，吸引更多企业投资、金融投资和个人投资。二要划清政府间投资职责。一般而言，政府投资项目如果对区域外的其他地方产生影响，具有一定外部性，就应当由更高级次的政府承担。信息获取和处理复杂、可能造成信息不对称的项目，应由地方特别是基层政府负责。为此，要实现政府投资总体效益最大化，就要遵循收益范围、信息对称和激励相容原则，明确相关领域的政府投资事权和支出责任，推动各级政府积极主动履行职责。三要统筹好当前和长远关系。提高政府投资效益，需要立足当前、着眼长远，建立健全政府投资支持基础性、公益性、

长远性重大项目建设长效机制。要发挥战略规划引领作用，坚持项目跟着规划走，充分考虑经济社会发展目标任务、宏观调控政策以及要素支撑和财政承受能力，从化解当前突出矛盾入手，补短板强弱项提质量，合理确定政府投资项目建设时间顺序，避免过度超前建设。

（二）加快形成有效资产。加强预算约束，确保政府投资实现预期目标。一要避免建成“半拉子”工程。投资既是当前的需求，也是未来的供给。当前及今后相当一段时间，许多民生短板、发展短板需要政府投资补齐。统筹好投资需求和能力，充分做好项目实施的可行性和必要性论证，科学谋划合理确定项目建设规模，扎实做好前期工作，强化要素保障特别是资金保障，确保政府投资项目及时建成交付使用。二要避免低水平重复建设。要坚持规划引领，聚焦高质量发展的关键领域和



厦门筭竹湖。陈建雄 摄

薄弱环节，量质并重激发内生活力、带动全社会投资，不搞大水漫灌，避免低水平重复建设。三要避免新增“隐性债务”。要通过全口径监测、强化预算管理、实施跨部门联合惩戒机制、落实问责机制等进行严格管控，更好发挥地方政府债券的积极作用，避免新增“隐性债务”。

（三）有效运营管理资产。一要分类运营管理。政府投资项目类型众多。有的由政府机关直接管理，比如，机关事务管理局负责机关办公楼房管理。有的由使用单位负责管理，比如，学校、医院。有的市场化运营管理，通过招投标、委托等方式选择第三方运营管理。为此，要根据政府投资项目功能定位不同，综合考虑便民、成本、合规等因素，采取最适当的运营管理方式，实现效益最大化。二要推动存量资产提质增效。要统筹做优增量和盘活存量、管好资产和调整负债，全面提高资源配置效率，将闲置或低效资源重新配置到更高效领域，更好拓展新的发展空间，不断推动提

高投资效益。三要全面提升新投资项目运营管理水平。推广建设和运营一体化模式，整合投资、建设、运营三个环节，不断优化项目运营方案，提升运营质量和效率。

深化政府投资资金零基预算改革的建议

零基预算改革要构建有保有压、讲求效益的资金安排机制，实现有限公共资源与政策目标有效匹配，增强重大战略财力保障。深化零基预算改革与政府投资都有讲求效益的共同目标，需要同频共振、互相促进，不断提高政府投资效益。为此，零基预算改革需要在政府投资决策、建设、使用每个环节着力，并扎实推进配套改革。

（一）动态调整投资范围。财政支出责任直接体现为政府投资资金的支持范围。动态厘清支出责任的目的在于集中财力办大事、解难题，抓手是调整政府投资范围。一要支持市场机制发挥作用。随着经济社会发展，过去市场机制不能有效配

置资源的领域逐步市场化，政府投资就应逐步退出；受国内外形势变化，市场机制出现失灵情况的，政府投资就应及时补位；待其恢复后，政府投资再及时退出。政府投资要聚焦市场无效的外部性领域，避免为维持资金规模，盲目支持可以市场化的项目。二要科学划分政府间投资责任。遵循收益范围、信息对称和激励相容原则，科学确定本级以及下级政府投资的范围，能增能减，合理确定资金规模，重点保障重大战略任务和基本民生。同时，要完善分配办法，将确有必要的纳入投资范围；避免为维持资金规模，简单按照行政区划平均分配项目，支持一些可建可不建的项目。三要合理确定当期建设项目。强化规划衔接落实机制，完善政府投资计划编制，统筹把握好政府投资的规模、力度、节奏。综合考虑经济社会发展需要、宏观调整要求、政府投资能力等，按照民生所需、发展所需轻重缓急合理排序，科学确定年度目标任务、项目清单，合理安

排政府投资资金年度预算。

(二)持续加强预算约束。加强预算约束,零基预算改革才能落到实处,才能有效保障项目顺利建成形成有效资产。一要健全政府投资预算管理制度。要加强财政资源和预算统筹,把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理。要统一预算分配权,提高预算管理统一性、规范性。要建立健全跨年度预算平衡机制,完善中期财政规划对年度预算的约束机制,充分论证资金来源和融资收益平衡,合理安排年度政府投资预算。要加强政府投资年度计划和本级预算衔接,按规定编制预算、足额保障项目建设,未纳入年度预算的不安排支出。完善项目资金拨付机制,根据经批准的预算,依法依规按照政府投资计划执行进度、项目建设进度、资金使用需求等,及时足额拨付资金,不断提高使用效率。二要规范政府债务预算管理。经过多年努力,目前已将政府债务分类纳入预算管理。然而,地方政府专项债券资金按项目安排,项目由上级确定。加之,地方申报时存在不确定性,项目确定后马上要落实,使得一些地方预算编制缺乏实质性论证、批准缺乏实质性审查、执行缺乏实质性绩效评价。部门预算改革已实施20多年,绩效管理、预算评审、预算监管等已经嵌入预算编制管理流程,项目库建设、支出标准体系建设、数字化赋能稳步推进,部门预算管理关系基本理顺,预算执行、预算绩效、预算公开、信

息化建设均有章可循,有力保障了一般公共预算收支规范运行。为此,要按照深化财税体制改革要求,按规定将政府债务纳入部门预算规范管理,压实责任,避免盲目举债建设,助力政府投资提高效益。三要健全政府投资带动社会投资机制。加强财政金融联动,适当采取投资补助、贷款贴息等方式支持确需支持的经营性项目,发挥政府投资“四两拨千斤”的杠杆作用,带动更多社会投资。发挥政府投资基金作用,聚焦重大战略、重点领域和市场不能充分发挥作用的薄弱环节,投早、投小、投长期、投硬科技,支持产业发展和创新创业。

(三)加强财政资源统筹。零基预算改革要加强财政资源统筹,不仅要关注增量资金,还要关注存量资产,进而推动政府投资形成良性循环,不断提高投资效益。一要强化资产管理基础工作。强化产权意识,理顺产权关系,加强产权管理,对政府投资项目资产及时确权,避免出现“债留财政”但“资产不见”的情况。要加快信息化建设,全面登记政府投资项目存量资产情况,充分掌握存量资产的形态、权属、变动情况,助力其有效运营管理。二要多渠道筹集运营管理经费。一方面,要加强公益性项目运营管理的财政保障力度。在项目可行性研究阶段就综合考虑政府投资能力、运营管理成本、项目运营模式,探索把运营管理成本纳入总投资,作为评估财政承受能力的重要内容,并在设计、建设阶段充分落实运营

管理要求。公益性项目运营管理费用按程序列入预算保障后,也要依法依规支持其充分挖掘外部性产生的收益。另一方面,要完善基础设施收费制度。要落实好《基础设施和公用事业特许经营管理办法》、《关于深化农村公共基础设施管护体制改革的指导意见》等规定,稳步推进“使用者付费”,鼓励和引导社会资本参与基础设施和公用事业建设运营,提高公共服务质量和效率。要落实好《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》,对收费项目加强收入管理,持续提升公共服务供给水平。要进一步完善公共服务和公共产品的价格动态调整机制,理顺公用事业价格,合法合规调整污水、垃圾处理收费、水价、门票等价格水平,并加大对困难群体的补贴力度,积极稳妥解决公用事业价格和成本倒挂问题。三要加强政府投资项目资产统筹利用。探索建立新增政府投资项目预算与存量政府投资项目资产挂钩机制,避免低水平重复建设。通过技术改造、数字赋能、市场化运营等方式,推动长期闲置、低效运转或者超标准配置的资产发挥效益。依托资产调剂平台,按规定在更大范围调剂使用,推动闲置资产物尽其用。确有必要市场化处置的,要做好财务审计、资产评估、决策审批等工作,通过产权交易所等公开透明渠道合理确定交易价格,严防国有资产流失,让闲置不动的资产充分流动起来。■

责任编辑 李艳芝