

重庆江北：以“三位一体”机制 破解预算管理困境

重庆市原江北区财政局 谭建新 周子飞

镜里的江北嘴。伍红 摄

摘要：重庆市江北区财政局大胆革新、积极探索，通过“建标准、强评审、优绩效”三位一体措施，初步构建了“能保能控、能进能出、能增能减”的零基预算管理格局，有力提升了财政资金使用效益，为区域经济稳健可持续发展积蓄后劲。

关键词：现代财税体制；零基预算；重庆江北 **中图分类号：**F812

近年来，重庆市江北区财政局直面“基数依赖”痼疾，大胆革新、积极探索，通过“建标准、强评审、优绩效”三位一体措施，初步构建了“能保能控、能进能出、能增能减”的零基预算管理格局，有力提升了财政资金使用效益，为区域经济稳健可持续发展积蓄后劲。2024年，全区一般公共预算收入完成73.33亿元，区级税收占一般公共预算收入比重75.9%，收入质量位居全市行政区第一；2022—2024年连续三年在市对区县转移支付与监督检查和绩效评价结果挂钩考核中位居全市第一。

江北区“三位一体”改革探索

（一）建标准：成本控制破乱象

2022年，重庆市江北区委巡察办在对镇街巡察时发现，个别镇街在绿地养护标准、化粪池清掏等城市管理类项目中存在单价差异较大的问题。比如某街道养护绿地均价为每年每平方米6元，而另一街道养护绿地均价为每年每平方米11.9元，虽然管辖街区的差异会导致养护难度系数不同，但近两倍的价格差异仍暴露出较大的财政资金浪费以及廉政风险。基于巡察反馈意见，区财政局联合城市管理局针对镇街市政管理情况开展深入调研，通过对12个镇街的详细情况摸排，并结合周边城区的执行情况，明确了城市管理养护的相关标准。同时，举一反三、建章立制，加快推动支出

标准体系建设。一方面从通用标准入手，探索建立《重庆市江北区预算支出通用标准（试行）》，围绕会议费、培训费、劳务费、办公用房租金等12个方面细化支出标准，将其作为预算编制的重要依据，对应保障的“三保”事项做到应保尽保。另一方面，从行业标准布局，邀请第三方专业机构对市政工程、园林景观、智慧城市等13个方面建立完善投资估算指标体系，并以区政府的名义出台《江北区政府主导项目投资估算控制指标体系（试行）》，形成行业支出最高限价，严格把控预算关口，强化“能保能控”的支出管理措施，从源头上为推动零基预算改革奠定坚实基础。

（二）强评审：公开博弈优结构

“鉴于项目的立项依据不充分，事前绩效评估结果较差，且存在重复投入和浪费的情况，建议对某局的全区IRS数仓云资源服务费用项目不予通过。”这是重庆大学经济与工商管理学院副教授、重庆市财政局预算绩效管理专家曹书军在参加江北区部门预算公开评审现场时给出的表决意见。早在2019年，江北区便在全市率先探索开展部门预算公开评审工作。在评审方式上，分类评审。依据支出政策类型和支出方向，将项目预算划分为一般性和重点专项两类，分别实施汇总评审和专项评审，以确保评审方式的针对性和有效性。在评审队伍组建方面，专业制衡。构建了由区人大、审计、财政、人大代表、高校专家教授等组成的专业评审团队，充分保障了评审的专业性和权威性。在评审力度上，硬性约束。认真审核项目支出的合法性与合理性，对于绩效不高的非必要项目支出一律予以审减。截至目前，已累计审减部门预算约15.2亿元，同口径审减率13.4%，有效推动了预算项目安排的“能进能出”，在预算编制过程中有力强化了零基预算的理念。

（三）优绩效：全程管理提效能

绩效贯穿预算全生命周期，是零基预算的“生命线”。2019年以来，江北区探索构建“事前淘汰+事中监控+事后挂钩”机制，对财政资金使用绩效进行全过程的管理。一是做好“事前淘汰”。对于预算500万元以上的项目，要求单位

自行开展事前绩效评估，充分论证科学性、合理性、经济性。在单位开展事前绩效评估基础上，江北区财政局随机抽取项目开展再评估，邀请第三方机构对15个项目开展了再评估，其中3个项目不予通过。二是做好“事中监控”。在预算绩效运行监控方面，推进预算项目支出进度和绩效完成情况“双监控”，采用“红黄”灯预警模式，对“监控节点执行率”和任意绩效指标“完成程度”进行实时数据分析。同时，健全完善“单位绩效自评+财政绩效评价+区人大绩效评价”的三级绩效评价机制，对58个重点民生项目开展第三方绩效评价，涉及财政资金21.5亿元。三是做好“事后挂钩”。以市级综合绩效评价目标为导向，出台《江北区财政管理绩效综合评价方案》，围绕收入和支出预算编制、预算执行、财政管理、透明预算、防范违纪违规行为等六大板块进行量化评分，将67个部门的绩效评价结果分为四档，与次年预算分配直接挂钩，促进预算分配的“能增能减”，倒逼部门从“争资金”转向“提效益”。

深化零基预算改革的思考与建议

在江北区的改革实践中，重点运用了三大政策工具：一是成本控制理论。参照《中央部门零基预算管理办法》，从成本控制着手，稳步探索通用标准建设以及分领域、分行业支出标准体系建设。二是动态评估模型。引入财政部推广的“成本—效益—紧迫性”三维评估框架，将其

作为项目取舍的核心要素，确保项目决策的科学性。三是绩效挂钩机制。依据《项目支出绩效评价管理办法》，将预算分配与绩效目标硬性挂钩，强化绩效在预算管理中的导向作用。基于以上思考，在江北区“三位一体”推进零基预算改革的基础上，提出以下建议：

（一）破除思维定式：建立“基数归零”的强制约束

作为全市首批试点区县，江北区在探索推行零基预算改革过程中并非“一帆风顺”，遇到了诸多困难，其中最难的便是“基数依赖”的惯性思维。例如，在部门预算编制中，有38%的部门仍按照“上年基数+5%”的方式编制聘用人员经费。调研显示，21%的单位认为“零基预算就是砍预算”，担心会影响“部门形象和工作开展”，存在一定的抵触情绪。因此，推进零基预算改革，首要任务是破除思维“魔障”，让“有保有压、突出重点、统筹有力、讲求绩效”的预算分配理念深入人心。全面取消部门支出盘子和项目支出基数，所有支出安排严格按照“先谋事后排钱”的原则，一切从“零”开始编制预算，激励引导部门从以往的“争资金、护盘子”向“谋项目、抓管理”转变，切实推动零基预算改革的顺利实施。目前，江北区财政预算工作，已做到了“三个坚决”：坚决取消“基数+增长”编制模式、坚决剥离与核心职能无关的项目、坚决公开部门预算接受社会监督。通过近年来的持续努力，江北区在

取消无效低效支出、一律不新增非重点非刚性支出等“三个一律”逐渐被部门、镇街所认可接受并认真执行。

(二)重构分配逻辑：搭建“分级分类”的保障体系

随着土地市场持续低迷和房地产市场深度调整，国内正面临“后土地经济”的转型阵痛期，由于税收和土地收入持续下滑，债务压力不断加重，地方财政收支矛盾日益突出。在零基预算改革框架下，进一步优化支出预算排序机制显得尤为重要。因此，需要按照统筹兼顾、轻重缓急的原则对支出进行分类管理。第一类是优先保障类，足额安排。对于保基本民生、保工资、保运转、地方政府债券还本付息支出等刚性支出，坚持优先安排、充分保障，确保这些关键领域的资金需求得到满足。第二类是重大决策类，清单式动态保障。对于中央和市委市政府明确的重大决策部署、重点任务和专项工作，通过动态更新大事要事财政保障清单，集中财力进行统筹保障，为重大战略的实施提供坚实的资金支持。第三类是一般项目类，从紧而定。对于部门履职和开展一般事业发展所需的支出以及其他支出，结合财力状况和工作实际，从严从紧安排，合理控制财政资金使用。通过分类管理，各地区能够根据各类支出特点合理匹配财力来源，依据项目轻重缓急进行细分，经部门排序、财政核定后安排支出，确保“三保”支出和地方政府债务付息支出有稳定的经

常性财力支撑，有效防范财政运行风险。

(三)打造监督闭环：健全“严丝合缝”的管理机制

健全事前事中事后的全过程监督机制，实施项目全生命周期管理，是零基预算改革推进的关键环节。构建“横纵贯通、全链闭环”的项目管理体系，项目库实行常态开放、数据互通、信息共享、动态管理。所有预算项目严格履行提前研究谋划、事前评估、入库储备、排序优选等规范程序，对项目要素、项目文本、绩效指标等实行标准化管理，完整、详细反映项目真实情况。对政策到期、项目完工、终止停用的项目定期清理规范，确保项目库的有效性和准确性。基础设施建设项目、政务数字化应用项目、租金和装修维修项目等，严格履行前置审批程序，推动政府投资项目库与预算项目库动态衔接，实现项目管理的无缝对接。对会议、培训、因公出国(境)、节庆展会论坛活动等建立健全计划审批机制，落实先有计划、后有预算的原则，有效控制相关费用支出。全面革新预算公开评审机制，选取合适领域探索开展与预算编制周期同步组织项目申报、评审、入库工作，强化“以效促用”，避免“钱等项目”的情况发生。此外，大力推进财政数字化改革，创新打造财政智管系统，集成部门人员情况、资产情况、厉行节约情况、预算编制、预算执行等数据，构建多维度部门整体画像数据模型，为部门预算编制提供科学的数据参考，提升预算编制

的精准性和科学性。

(四)硬化标准体系：完善“动态迭代”的量化标尺

目前，全国各省市都在探索支出标准体系。例如，浙江温州强化部门预算编制标准引领，已制定预算支出标准461项；河南郑州按照“定目标、优流程、核成本、建标准、促管理、调预算”的思路，开展成本预算绩效试点环卫清扫项目案例分析等。建议加强对先进地区优秀经验的学习推广，将支出标准作为预算编制的基本依据和预算执行的硬约束。加快推进通用标准建设，稳步推进分领域、分行业支出标准建设和使用，逐步构建覆盖全面、层级清晰、标准明确的项目支出标准体系。同时，根据国家政策、物价水平、财力状况等要素的变化，及时动态调整预算支出标准，逐步完善特定领域适用的暂定标准并加快向固定标准转化，增强支出标准的实用性和匹配度。加强支出标准管控，对于已有明确支出标准的项目，严格按照标准执行；没有支出标准的项目，由财政部门会同预算部门单位协商确定暂时性支出标准，参考市场价格、行业标准、周边省市水平等综合因素制定，并纳入年度建设计划加快出台正式标准；对于无法确定暂时性支出标准的项目，加强第三方机构重点绩效评价，并将绩效评价结果与预算安排、政策调整等紧密结合，通过这种方式倒逼形成预算管理的硬约束，提高财政资金使用效率和管理水平。□

责任编辑 雷艳