

来源：视觉中国

深化零基预算改革 提升预算治理效能

中国财政科学研究院 | 赵福昌

摘要：本文结合各地深化零基预算改革的实践，分析了改革在财政资源统筹、打破支出固化、强化治理规则等方面的举措，探讨了改革对优化政府治理关系、提升财政治理效能的作用，并从完善财政与政府治理关系、财政与部门治理关系、政府间财政治理关系等方面提出深化零基预算改革、提升财政治理效能的着力点，指出通过改革可以进一步发挥财政的基础和重要支柱作用，服务高质量发展和国家治理现代化。

关键词：零基预算改革；财政治理效能；财政资源统筹；支出标准体系

中图分类号：F812

深化零基预算改革是应对财政紧平衡压力的现实之举，也是优化资源配置、提升预算治理效能的重要选择。零基预算通常被理解为“从零开始”或“以零基数”编制预算，核心在于打破基数固化，优化支出结构。“零基”是形式与内容、手段和目的的有机统一，形式、手段各有不同，内容、目的需聚焦预算治理效能，最终落到财政是国家治理的基础和重要支柱的作用发挥上。因此，零基预算是预算编制方法，但内容与目的要强化优化结构保障重点、适应发展需要与实现治理效能最大化。

地方因地制宜推进零基预算改革的实践探索

近年来，伴随我国经济财政形势出现新变化，财政紧平衡状态持续存在，地方政府立足本地实际推进零基预算改革的探索呈现出多样化的实践特征，且均体现出高位推动、协同联动、触及利益格局和强化精细化管理等共性特点。这些实践均构成了当前零基预算改革的重要组成部分，在提升财政资金使用效益、加强重点领域，支出保障方面成效显著，从而更有效地发挥了财政作为国家治理的基础和重要支柱作用。

（一）顶格推进跨部门专项资金统筹

专项资金是部门利益的重要承载主体，长期以来固化格局难以打破。地方零基预算的实践探索，触动了固化多年的利益格局。党委、政府主要领导“挂帅又出征”，有的地方将零基预算改革纳入省委、省政府的重点工作，成为全省重点改革任务，成立高规格改革专班，强化了纵向和横向的协同机制，加大专项资金统筹力度，强化了重点保障，把改革不断推向深入，推动了跨部门专项资金的统筹，提高了资金配置绩效。

(二)强化项目管理提效,推动全成本预算绩效管理

标准化、精细化是财政科学管理的重要要求,也是零基预算的重要基础。很多东部省份强化全成本预算绩效管理,分领域、分项目制定成本标准,据此核减成本,提升资金使用效益,实现财政部门和业务部门协同推动建立分领域项目支出标准,通过科学合理制定项目成本实现成本有效控制,达到提高资金使用效益的目的。

(三)支出端分类排序,做好重点保障

试点地方普遍强化财政精细化管理,按轻重缓急分类保障。有的地方将事关全省经济社会高质量发展的大事要事放在优先位次,编制产业扶持、重点建设、公共服务三类重点保障事项清单,分轻重缓急加以保障。有的地方则将预算支出分为民生类、发展类支出,民生类优先保障,发展类视财力保障。有的地方创新性地将地方财政保障支出按照刚性分为四类,根据刚性支出占可统筹资金比重,精准评估各地运行情况,形成较为科学合理的量化评价体系,分类进行保障管控,有效地保障了“三保”等刚性支出。

(四)强化统筹,奠定零基预算良好基础

除了上述举措外,统筹财政资源也是零基预算改革的重要基础。若仅对局部财政资源实施零基预算管理以提升资金使用绩效,尚非完整的零基预算模式;唯有将全部财政资源纳入零基预算管理范围,方

符合零基预算之本义。实践中地方各有做法,有的地方加力盘活存量资金,提升资金使用效率。有的地方将财政预算拨款和非预算拨款统纳入预算管理,为零基预算优化资源配置提供了坚实的资源基础。

零基预算改革有效提升预算治理效能

(一)优化政府财政治理关系

一是党委、政府主要领导“挂帅又出征”,财政与政府治理关系进一步完善。零基预算改革推进的突出亮点是顶格推动。试点地方普遍谋求主要领导顶格推进,是改革有效落实的重要保障,是保障改革推进的重点。财政与政府的治理关系通过零基预算的有机融合而逐渐改善,将财政是国家治理的基础和重要支柱作用具体化为党委、政府的内在要求,实现了有机统一。

二是业财协同,促进“事”与“钱”统一,优化财政与部门的治理关系。零基预算改革强化了业财协同,有效促进“事”与“钱”有机统一。试点省份都不同程度地以强化业财协同为抓手,不断优化财政与部门的治理关系。有的地方通过建立由财政和业务部门共同参与的工作专班,实现决策层面的业财协同,同时,财政与业务部门立足域情、财情,制定促进经济社会发展政策措施,将重要领域政策集成,同步明确重点任务预算安排,增强政策和资金使用的协同性,将财政与部门的约束与被约束的博弈逐步变成内在协同统一,优化财政与部门的治理关系。有的地方以全

成本预算绩效管理为抓手,实现财政部门和业务部门协同推动建立分领域项目支出标准,财政通过与部门一起制定项目成本标准达到控本目标,部门要共同参与制定标准并能够认同,确保后续有效执行,业财治理关系进一步优化。

三是上下联动,形成合力推进改革,优化政府间财政治理关系。首先是推动改革上下联动。试点省份推进财政科学管理改革,坚持省市县“一盘棋”,推进财政科学管理改革。有的地方通过开推进会、组织培训、强化市县试点方案审核等方式,以省带市、以市带县,科学客观选出示范点,充分调动市县积极性,推进省市县一体实施改革。有的地方推动行政事业单位国有资产跨级次调剂统筹使用。有的地方在标准制定上,省级制定省级标准,并指导地方制定地方标准,在支出和绩效管理方面不断强化上下联动。其次是注重建立健全权责匹配机制。有的地方在注重发挥地方积极性的同时,也认识到对地方超财政能力支出的防范和控制的重要性,强化地方财政可承受能力评估,避免“上级点菜、下级买单”的权责不匹配问题,着力防控地方超财政能力支出风险。

(二)优化资源配置提升资金绩效,有效应对财政紧平衡压力

一是强化统筹,提升资金效益,积极应对财政紧平衡压力。地方普遍强化财政资源统筹,应对财政保障压力。有的地方完善财政支出统筹,将国有金融资本经营收益纳入一般公共预算管理,进一步提高国

有资本经营预算调入一般公共预算的比例,统筹用于保障和改善民生。有的地方加强资产统筹,推动存量资产资源盘活利用,完善省级公物仓制度,推行行政事业单位国有资产跨部门跨级次跨地区调剂统筹。有的地方强化大资产管理,将“三资”清理盘活取得的政府收入纳入政府收入清单。此外,各地还通过改革统筹寻求效益,普遍将零基预算与地方财政能力评估、支出绩效评价或全成本预算绩效管理等相结合,统筹推进并相互支撑,依托统筹改革拓展空间,更高效、更有力地推进财政资源统筹,确保战略性及重点支出的保障。

二是深化改革打破支出固化,开拓统筹新空间。改革敢于打破原有框架,重塑财政分配格局,开拓了财政空间。有的地方通过建立专班运行机制,实现了专项资金整合,对应成立工作专班,带领相关部门集体研究资金支持项目和分配方案,有效减少部门“各自为政”问题。有的地方将专项资金整合为社会事业、科技产业、城建交通三个资金池管理,资金不与部门关联、实行市级统筹,切实打破“资金部门化”,提升了财政支出统筹和重点保障能力。

(三)强化财政治理规则建设,治理能力不断提升

一是制定高标准实施方案,绘制系统化改革图景。试点地方普遍制定实施方案,为改革推进保驾护航。试点省份出台关于推进零基预算改革的意见,明确了任务与举措,清晰绘就全省财政科学管理的“路

线图”和“施工表”;非试点省份,也出台了零基预算改革的制度文件,为深化零基预算改革奠定了坚实基础。

二是建立标准,夯实预算治理基础。建设支出标准体系,是大多数试点地方的选项,特别是通过全成本预算绩效管理,分类建立成本支出标准。部分地区将省级基本支出标准体系优化为通用公用经费定额及其他公用经费定额,依据不同部门的预算支出经济科目进行区分,确立分类分项的支出标准,按类别和档次设置支出标准控制数,以合理保障部门履职及事业发展的需求,并有效降低行政运行成本。某些地区分类建设支出标准体系,推动预算管理从“控额度”向“控标准”转变,建立通用标准与专用标准。另有地区健全预算支出标准体系,构建以人员类、公用经费类、项目支出类为核心的预算支出标准体系,细化形成公用支出标准及项目支出标准,充分发挥支出标准在预算编制中的基础支撑作用。

深化零基预算改革、提升财政治理效能的着力点思考

提升财政治理效能是一个系统工程,需要根据现行的实践情况,从相应的治理主体关系、治理机制等方面进一步巩固和完善。

(一)强化财政与政府治理关系,更好发挥“基础和重要支柱”作用

总结地方顶格推进零基预算改革的经验,争取主要领导同志高位推动,并将零基预算纳入党委、政

府重点改革任务,形成推动零基预算改革的合力。在此基础上,使财政与党委、政府的工作更好地融合,财政发挥“基础和重要支柱”的作用进一步凸显。

(二)完善财政与部门治理关系,巩固和拓展治理效能空间

进一步深化零基预算改革,需要完善财政与部门的治理关系,形成部门与财政协同推进改革的局面,特别是持续提升相应的机构及人员的预算能力和能动性。一是提升相应部门零基预算改革的能动性和主动性,由被动推动改革变为主动践行改革,由“要我做”变为“我要做”。二是要提升相关机构人员的预算管理能力,不断深化对财政资源统筹及国家治理规律的认识,坚持问题导向与目标导向相结合,增强实操能力,确保具体项目绩效服务于整体财政治理效能的提升。通过激发部门能动性与提升人员能力,进一步巩固深化改革成果,持续提升财政治理效能。

(三)进一步完善政府间财政治理关系,提升权责匹配治理水平

我国财政体制坚持“中央决策、地方执行”原则,需强化地方财政可承受能力评估等逆向反馈机制,健全政府间财政治理关系。一方面要健全机制防范地方超能力支出,加强可承受能力评估和纵向反馈;另一方面要解决“支出挂钩”制约零基预算问题,落实预算法取消挂钩要求,避免支出固化,增强地方支出自主能力。□

责任编辑 刘蒲宇