# 桑植县：“零基预算”盘活财政资金

——“笃学力行，深化改革”桑植系列报道之八

提起“零基预算”，很多人不解其意。这是一个财政专有名词，指的是不考虑过去的预算项目和收支水平，以零为基点编制的预算。也就是说财政部门在编制新的年度预算时，不受以往预算安排情况的影响，一切从实际需要出发，实事求是编制预算。

“零基预算”并不是一个新名词，起源于美国，我国从上世纪90年代中期开始大力提倡并推行零基预算，截至2003年，财政部要求所有的中央政府机关必须采用零基预算模式。

桑植县作为地处内陆省份边远山区的财政补贴大县，面对近年来经济下行压力加大，财政收入增速放缓，收支矛盾日益突出的严峻形势，从2021年起启动“零基预算”改革。

“零基预算”改革涉及多方利益调整，牵涉面大，阻力不小，桑植一个地方财政收入只有4亿元左右的穷县，能改出名堂来吗？

2022年5月9日《湖南日报》头版头条刊出一篇文章《零基预算盘活钱袋子》，对桑植县的“零基预算”改革做了重点报道。湖南省政府对桑植县的改革进行了通报表扬，财政部、省财政厅充分肯定了桑植县的经验。

桑植有句俗语，叫做“吃不穷，穿不穷，划算不到一世穷”，这句话用在“零基预算”改革上，十分贴切。桑植本来是个穷县，工业基础薄弱，财政收入有限，90%的财政支出依靠上级转移支付，如果不把有限的资金用在“刀刃上”，那日子是真没法过下去的。

原桑植县县长赵云海首先力推零基预算改革。2022年，桑植新一届县委、县政府又把零基预算列入了桑植县“八大改革”之一继续推进。

桑植把零基预算改革取得的经验概括为“四统四分”模式。

统一标准，分块压减，变“因循守旧”为“实事求是”

往年编制预算，大家总有个习惯性思维，那就是过来安排了的项目，新的预算也要保留，而且在原来基础上经费还要略有增长。实施“零基预算”后，首先便要求树立“过紧日子”思想，扭转预算安排“基数+增长”的惯性思维。

在实际操作中，桑植县实施了“三个压减”：

一是压减一般性支出。坚决贯彻执行中央及省市要求，从严、从实、从细编制预算，从源头上压减一般性支出，为做好“三保”（保工资、保运转、保民生）挤出了资金空间。2021年一般性支出同比减少3369万元（2020年一般性支出46501万元，2021年一般性支出43132万元），降幅达7.25%；“三保”支出占当年一般公共预算支出的79.43%，较2020年提高6.23个百分点。

二是压减低效项目。坚持政府规划、部门规划、项目规划、资金规划“多规合一”，决策、预算、供给、保障“四位一体”，打破原有基数，重新核定项目支出，对上年度一次性支出项目和用于弥补人员经费、公用经费的项目一律取消，对连续两年列入年初预算而未实际开展业务的项目进行专项清理，2021年共清理项目24个，收回资金1627万元。坚持年初预算项目只减不增原则，支出项目由2020年的352个减少到2021年的167个项目，减少支出7591万元，减支率达8.78%。如将交通项目前期费用、政府购买施工图审查服务费等予以取消。

三是压减特定目标类项目。按照“政府定事、财政定钱”原则，从严审查特定目标类项目申报。对预算单位提供的书面申请报告、绩效目标申报表和佐证资料，由财政部门的专项审查组进行初审，经分管副县长、常务副县长依次审核，县长终审批准后，再由财政部门下达指标，形成一套合法合规、完整清晰、稳定可控、行之有效的审核流程。2021年审减特定目标支出19164万元，其中年初预算减少7591万元、年初预算执行中减少1236万元、新增特定目标审减10337万元。特定目标类项目节约财政资金10337万元，节约率28.99%

统一架构，分类归并，变“撒胡椒面”为“握指成拳”。

桑植县规范项目资金设立和预算管理，将政策目标相似、使用方向类同、管理方式相近的项目进行整合，有效解决了资金使用分散、效益不高的问题。总结起来，就是“三个有度”：

一是优化布局，“归”有力度。将人员经费、公用经费和基本民生以外的支出统一归并为特定目标支出，分为会议培训、信息化建设、考核达标、劳务服务和其他预留五大类，形成了规范明晰的项目管理框架，改变了部门项目林立、支出管理无序的局面。2021年全县归并后的项目较2020年减少60%，节约财政资金5337万元，节约率达21.15%。

二是精细管理，“归”有准度。对同类项目集中归并，进行集约化管理，让项目支出“零售价变批发价”，避免了资金挪用、浪费的情况。重点对全县会议培训、信息化建设等部分相同的支出项目进行合并，将以往预算到各单位的会议培训经费、信息化建设经费，分别归属到县机关事务服务中心和县大数据中心集中管理。2021年，归并全县6家会议培训费415万元，会议场次较2020年减少30%，归并全县22家预算单位信息化建设资金1371万元，安排资金1000万元，节约资金371万元。

三是降低成本，“归”有深度。对新增项目持续归并，促进分类归并常态化、制度化、规范化，为“特事特办”“急事急办”划定了严格的标准，堵上了新增项目乱报、多报、虚报的漏洞。2021年，全县新增的新冠疫情防控资金统一报县卫健局，再由卫健局核实情况按程序申报资金，通过严格把关、严格审核，各单位申报资金8092万元，审定资金5910万元，节约了资金2182万元。

统一模式，分项直达，变“姗姗来迟”为“一步到位”

过来对于中央、省市等上级部门下达的资金，往往按照属地原则层层转拨，这一来延缓了资金到位的速度和效率，二来也给截留挪用、权力寻租提供了空间。零基预算改革后，桑植县对于上级直达资金管理“放权让路”，让资金精准直达市场主体、具体项目和困难群众，打通惠企利民“最后一公里”。

首先理顺脉络。牢固树立“一盘棋”思想，明确职责分工，强化协调配合，建立以及时联络、定期会商、每周调度和每月报告等制度为基础的工作机制，打造横向覆盖全部直达资金，纵向贯通所有环节的管理体系，确保资金直达有序高效。其次是打通节点。建立重大事项直达资金管理模式，对县委县政府议定的特定目标类项目，按照上级直达资金管理模式进行管理，确保基本民生、劳务服务、基础建设等特定目标类项目资金精准到位，在促进县域经济高质量发展、提升民众生活幸福指数上发挥财政保障作用。

另一方面，桑植县创新利用大数据平台，按照关联互助、互换共享、整合利用的原则，探索推进平台系统数据开放共享，实行部门间数据无缝对接，避免重复劳动、效率低下。对分配到各板块的资金严格分类，制定目录清单、列出负面清单，让资金用在紧要处、刀刃上。对审核、验收通过的项目，由预算单位申报用款计划，采取国库集中支付的方式，使资金直达第三方。截至2021年底，县本级财政安排并参照直达资金管理的支出2.53亿元，涉及项目196个，有效防止资金截留挪用，加快了支出进度，提高了使用效率。如城乡义务教育经费、自然灾害防治工程补助等，通过国库集中支付直达第三方。

统一要求，分段监管，变“点到为止”为“闭环控制”

无可讳言，过来财政部门在资金拨付以后，对于资金的使用监管是粗放型的，往往是拨了不管，或者“点到为止”。零基预算改革在财政资金的使用监管方面大大加强了力度，实现了对资金流向的全方位监管，削减了部门分配资金“自由裁量权”，从源头上遏止了权力寻租等腐败行为发生。

桑植县对此挥出了“三板斧”：

一是建立了“财政资金绩效评价体系”。优化工作流程，将绩效评价适当前置，贯穿项目审批到结算决算全过程。开展分类评价，对特定目标类支出进行总体评价和个体评价，对特定项目的支出情况进行绩效再评价。强化结果应用，绩效评价高、效益好的，对下一预算年度的同类项目优先安排；绩效评价低、效益差的，对下一预算年度的同类项目予以调减或取消，防止预算单位套取、浪费财政资金或改变资金用途，提升资金使用的规范性和精准性。通过绩效评价，2021年减少执行中项目9个，节约资金1236万元。

二是实施双重审核模式。由预算单位编制支付申请，财政局相关业务股室初审，国库支付中心终审，两道防线对资金用途及挤占挪用专款的现象进行审核，规范国库支付；这为从严监管财政资金，落实专款专用制度，防止项目资金挪用提供了保障。工程和劳务服务类项目按进度及时拨付资金，其他一次性支出项目采取先按比例预付、后结算的办法办理。

三是严格财务监督。开展内部专项检查，积极配合县委专项巡察，将视线聚焦群众身边腐败和不正之风，重点检查财政惠农补贴“一卡通”、工程建设项目招投标、“四位”（学位、床位、车位、厕位）等环节领域，对预算单位执行会计法律法规和财务管理规定进行检查，确保支出凭据合法，会计业务处理及时，减少和避免往来款项的形成。对当年节余的特定目标类项目资金，年底一律收回，弥补财政收支缺口或纳入预算稳定调节基金。2021年，收回特定目标项目资金4381万元，盘活2年以上财政存量资金2177万元，处置闲置资产收入1842万元。如收回县公安局天网工程电费200万元、县科工局新冠疫情防护资金200万元等。

零基预算改革，瞄准了财政领域痛点堵点问题开刀，扭转了预算安排“因循守旧”的习惯思维，解决了资金使用“撒胡椒面”的问题,同时提高了资金下达的效率、资金监管的力度等。创新推出的预算管理“四统四分”模式，从根本上增强了桑植县政府对财政资金的统筹调控能力，初步实现了“人员经费足额保障、公用经费对标保障、基本民生充分保障、特定目标归类保障”的改革目标。

掌上张家界2023-08-11