

# “十四五”时期如何完善政府财政支出管理的新思考

——以江苏省级财政项目支出管理为例

熊爱花

(江苏省地质调查研究院 财务部,江苏 南京 210018)

---

**摘要:**“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”是党的十九大报告中提出的要求。首先从全国和省级层面分析了中国财政结构的特点、政府投资变化的特点以及政府民生性支出与居民消费的关系。然后,根据江苏省级财政项目支出管理的实践,针对当前省级财政项目支出管理中存在的不足,提出了优化项目支出预算、推进项目库建设、完善项目支出标准体系、加强专项资金管理和健全项目支出绩效管理机制的对策建议。

**关键词:**预算管理;财政改革;支出绩效;财政支出

**中图分类号:**F812   **文献标志码:**A   **文章编号:**1672-6049(2021)03-0068-11

---

## 一、引言

财政政策是国家通过变动税收和支出等方式干预经济的政策,而政府的财政支出是我国财政部门重点监控的支出项目,也是受到社会公众高度关注的公共支出。2013年,党的十八届三中全会确立了全面深化改革的总目标,与此同时,针对改进预算管理制度方面也提出了明确要求。2014年,国务院就深化预算管理制度改革作出了新的决策部署,对财政项目管理提出了具体要求。财政部也先后出台了《关于加强和改进中央部门项目支出预算管理的通知》《关于加强中央部门预算评审工作的通知》和《关于进一步做实中央部门预算项目库的意见》等一系列文件,从制度建设、项目清理规范、预算评审、技术保障等方面对项目支出管理提出了一系列要求。2017年10月,党的十九大报告从全局和战略的高度进一步强调要加快建立现代财政制度,并明确了深化财税体制改革的目标和主要任务。2020年,新冠肺炎疫情对我国经济产生了严重的外部冲击,积极的财政政策再次成为对冲公共风险的主要工具之一。由于疫情发展较为迅速,在短期内对我国经济形成了直接冲击,财政应急性支出大幅增加,加剧了短期内各级政府财政收支的矛盾。

进入后疫情时代,面对疫情防控、扶持企业复工和减税降费等因素的影响,地方财政收支矛盾突出,财政支出扩张空间有限,债务压力明显增大。2020年2月,财政部关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知指出,要全面实施预算绩效管理,建立科学、合理的项目支出绩效评价管理体系,提高财政资源配置效率和使用效益。2020年5月,在第十三届全国人民代表大会第三次会议中,财政经济委员会强调“在疫情防控常态化前提下,坚持稳中求进的工作总基调,积极的财政政策要更加积极有为,坚持政府带头过紧日子,调整优化支出结构,加强重点领域支出保障,加大对地方财政的保障力

---

收稿日期:2021-04-09;修回日期:2021-05-06

作者简介:熊爱花(1973—),女,江苏淮安人,江苏省地质调查研究院高级会计师,研究方向为地质调查专项。

度,全面实施预算绩效管理。”2021年是“十四五”的开局之年,财政政策需要在保持适度支出强度、优化和落实减税降费政策、落实政府过紧日子要求、更加突出绩效导向等方面持续发力。因此,政府必须更好地发挥财政支出在国家治理中的基础和支柱作用。一方面,在保证政府基本职能和重点领域财政投入的前提下,通过压缩非刚性非重点的一般性公共支出、三公经费支出等调整财政支出结构,提高财政资金的使用效率;另一方面,实施预算支出绩效管理等措施来调整和完善财政支出管理体系,进一步加强对财政支出的绩效管理,提高政府财政支出的绩效管理水平。在上述背景下,江苏省级财政积极贯彻相关政策要求,使得项目支出预算管理日趋规范,部门预算管理水平不断提高,支出结构持续优化,资金使用绩效逐年提升,有力地保障了国家、省委省政府各项工作的贯彻落实和省级部门履行职能的需要。

本研究将从国家财政支出结构与江苏省省级财政支出结构两个维度进行,利用相关财政数据分析我国财政支出的结构特征,并基于江苏省财政支出特征和项目实践分析江苏省财政项目支出管理中的问题,最后总结“十四五”时期完善政府财政支出管理的对策建议。与现有文献相比,本文的边际贡献在于以下两个方面:一是,丰富现有理论研究。从理论层面分析了财政支出和经济增长的理论机制,并进一步从直接和间接角度揭示财政支出影响经济增长的机理,为我国其他地区实施财政支出政策提供重要的理论参考。二是,为政策制定者提供参考依据。作为我国改革开放的前沿和经济发达省份,江苏以开放促改革、促发展,经济社会取得了引人瞩目的成绩,开放创新的平台作用也日益发挥,与之相适应的财政支出管理体系需要加快构建。此外,本文通过理论分析和经验事实分析解读江苏省省级财政支出的管理现状,不仅对研究问题做出了合理的经济解释,也为国内其他地区完善财政项目支出管理体系和实施财政绩效管理政策提供了指导意见和科学建议。

本文各部分安排如下:第一部分是关于政府财政支出管理重要性的理论分析;第二部分是对相关文献的回顾;第三部分是经验事实分析,分层次研究全国层面、江苏省省级及市级层面财政支出的特征;第四部分对江苏省省级财政项目支出管理实践进行分析;第五部分分析江苏省级财政项目支出管理中遇到的问题;第六部分是完善省级财政支出管理的对策建议。

## 二、文献回顾

历史上每一次重大经济危机和社会性事件都会给世界经济造成非常重大的影响,而财政政策作为国家的一项宏观政策工具,被政府作为调节宏观经济的关键抓手<sup>[1-2]</sup>,同时相关学者也纷纷围绕政府的财政干预行为开展研究。以2020年突然爆发的新冠疫情为例,一方面,疫情给世界经济体带来了广泛的破坏;另一方面,疫情冲击下各国财政政策的排名也发生了重大变化<sup>[3]</sup>。因此,财政政策在何种程度上促进经济增长,财政支出与经济增长之间的关系等,一直是学术界讨论的热点话题。

首先,关于财政政策与经济增长。在经济发展的不同阶段,政府会配合经济发展目标制定一系列的财政政策,构建宽领域、多目标的政策体系以辅助市场经济的发展<sup>[4]</sup>。同时,随着市场经济的深入发展,财政政策在很大程度上是亲市场的<sup>[5]</sup>。从现有研究文献来看,财政政策对经济增长的影响主要体现在以下方面。一是稳定增长。宏观政策工具在鼓励和促进经济增长方面起着重要作用<sup>[6]</sup>,其中财政政策是确保宏观经济稳定以及宏观经济增长的前提<sup>[7]</sup>。基于凯恩斯主义理论,相关学者认为,积极财政政策是应对经济萧条、稳定经济的核心政策工具<sup>[8-9]</sup>。二是减轻经济波动。受新冠肺炎疫情的影响,我国财税政策已转向稳增长、调结构的双重职能。财政政策作为宏观政策的重要组成部分,在宏观管理中发挥的作用毋庸置疑,其中,积极的财政政策运用减税、赤字、债务扩张等政策工具,在应对金融危机、经济下行、疫情冲击等方面发挥了积极作用<sup>[10]</sup>。三是促进就业水平提高。在宏观方面,财政政策可以通过稳定经济增长来稳定就业,通过打通产业链、引导服务业发展来促进就业<sup>[11]</sup>。在微观方面,促进就业需要维持市场主体并鼓励创新创业。财税政策不仅能够为市场主体和创新创业主体提供补贴,降低其成本负担,也能维持就业稳定<sup>[11]</sup>。四是预防通货膨胀。Friedman<sup>[12]</sup>指出,通货膨胀在任何时候和任何地点都是一种货币现象。然而,我国的政策实践表明,财政政策扩张也会引致

信贷市场上信贷规模膨胀,进而影响通货膨胀<sup>[13]</sup>。因此,面对通货膨胀风险,宏观调控不能对此掉以轻心。

其次,关于财政支出与经济增长。在经济与社会全面发展进程中,财政支出规模将会持续扩大,财政支出与经济增长之间的关系问题值得关注<sup>[14]</sup>。现有研究文献中认为,财政支出与经济增长遵循“瓦格纳定律”或“凯恩斯假设”<sup>[15]</sup>。部分研究者支持“瓦格纳定律”中关于经济增长与财政支出关系的描述<sup>[16-18]</sup>,即财政支出会被动地受经济发展的影响。Zhang *et al.*<sup>[19]</sup>使用门槛 VAR 模型,研究发现增加政府支出会显著提高中国的总产出。此外,也有研究文献从微观与宏观层面对政府支出与经济增长的关系展开了讨论。从微观层面上看,政府对研发投资的补贴往往会给私营部门带来好处。政府的直接研发补贴对企业的研发投资、就业和销售都有积极的影响<sup>[20-21]</sup>。从宏观层面上看,政府债务和税收的大幅变动会影响资产价格和宏观经济状况<sup>[22]</sup>。Guellec and Pottier<sup>[23]</sup>使用 17 个 OECD 国家的动态面板数据,发现对企业研发的直接补贴和税收优惠会产生额外的企业研发投资,并刺激生产力。同样,Jaumotte and Pain<sup>[24]</sup>研究了 1982—2001 年 20 个 OECD 成员国的面板数据,发现直接公共财政支持对企业研发的影响效果往往是正面的。Westmore<sup>[25]</sup>的研究也证实了这些发现。从中国财政支出结构来看,财政调控的重要工具是政府投资<sup>[26]</sup>,而政府投资对私人投资的影响主要通过生产性公共品的外部性来实现<sup>[27-28]</sup>。因此,研究财政支出的政策效果必须要区分财政支出的类型<sup>[29]</sup>。

从以上文献梳理中我们发现,已有研究对财政支出与经济增长有不同的看法,但有两个基本共识:一是财政支出与经济发展密切相关;二是财政政策的工具选择与经济、社会环境等密切相关。后疫情时代,我国面对“十四五”规划目标,政府高度重视政策工具的有效性,以及财政支出在稳定经济增长方面的作用。基于此,本文的研究焦点是“十四五”时期如何完善政府财政支出管理。接下来,本文对这一问题展开讨论。

### 三、经验事实分析

#### (一) 全国层面

本部分使用中国统计年鉴 2007—2018 年的相关数据,分析了财政支出的结构及变化特征,得到如下结论。首先,选取财政支出、政府民生支出、非投资性政府支出占财政支出的比重来衡量我国的财政结构特点;然后,通过政府投资增长率和私人投资增长率分析我国政府投资变化的特点;最后,通过政府民生支出增长率和私人消费增长率,分析我国政府民生性支出与居民消费的关系。

图 1 展示了全国的财政支出结构。其中,政府投资支出使用国家预算内资金投资总额指标来衡量,政府民生支出主要包括了教育支出、医疗卫生支出、社会保障和就业支出,非投资性政府支出使用政府财政支出总额减去政府投资支出后的余额来衡量。观察图 1 可得,第一,政府投资支出占财政支出的比重整体呈现上升趋势,自 2007 年的 5.3% 上升到 2018 年的 9.8%,提升了近一倍。第二,政府民生支出占财政支出的比重基本保持稳定,其占财政支出的比值基本保持在 30% 左右。第三,非投资性政府支

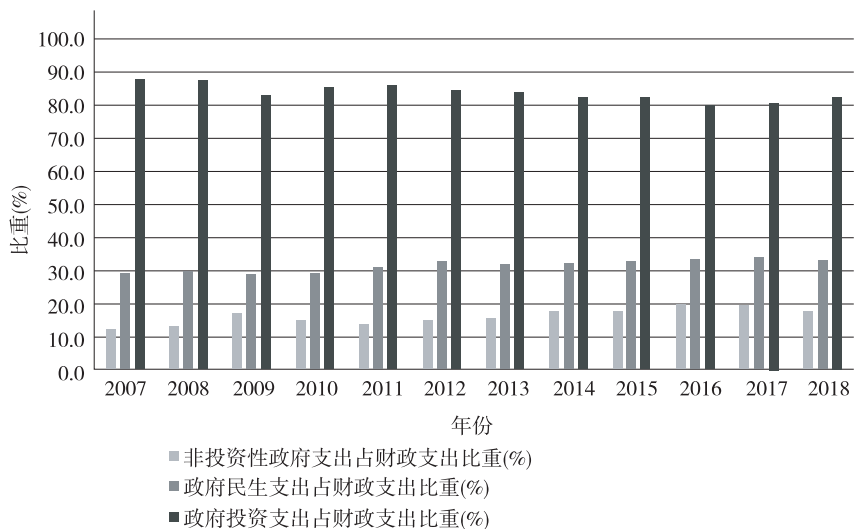


图 1 财政支出结构

出占财政支出比重缓慢下降,从 94.7% 减少为 90.2%。可能的原因是,2008 年金融危机的爆发使得全球经济发展态势低迷,为了缓解经济下行压力,政府加大投资以拉动经济增长。党的十九大报告指出,在发展中补齐民生短板,促进社会公平正义。由此可见,民生支出的稳定增加体现了政府坚持在发展中保障和改善民生。

图 2 展示了政府投资增长率和私人投资增长率的变化态势。政府投资增长率和私人投资增长率的相关系数为 0.621<sup>①</sup>,二者具有正的相关性。政府投资的主要方向是基础设施,基础设施建设的完善对私人投资形成拉动作用,形成优势互补的关系。政府投资增长率和私人投资增长率总体呈现下降趋势,可能的原因是,基础设施建设规模逐渐接近最优规模会抑制市场发展和造成生产率损失,不利于政府的公共基础投资<sup>[30]</sup>。同时,政府投资会使得市场资金供给紧张,增加私人投资的成本,对私人投资产生挤出效应<sup>[31]</sup>。

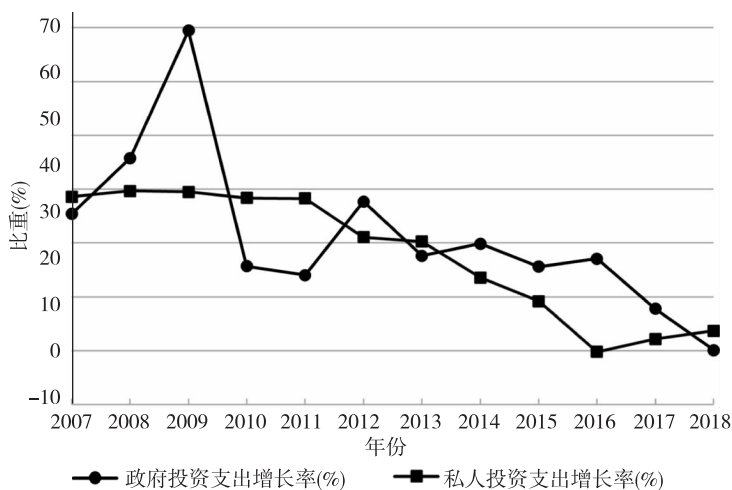


图 2 政府与私人投资支出增长率

图 3 反映了政府民生支出增长率和私人消费增长率的变化态势。政府民生支出增长率和私人消费增长率的相关系数为 0.832<sup>②</sup>,说明二者表现出较高的正相关关系。从图 3 中可以看到,民生支出增长率与私人消费增长率的变化趋势整体一致。可能的原因是,民生支出的增加会提高社会购买力,刺激社会消费需求,政府民生财政支出能够调节城乡居民收入和缓解消费压力,从而提高居民消费水平<sup>[32-33]</sup>。同时,政府在教育、医疗卫生、社会保障和就业等方面的支出降低了居民的隐性消费,间接提高了居民的消费水平,进而能拉动城乡居民消费的增长。

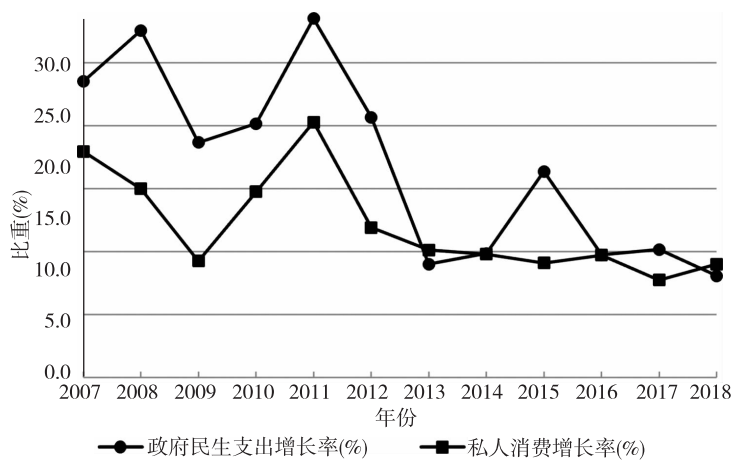


图 3 政府民生支出和私人消费增长率

## (二) 省级层面

本部分通过回顾江苏省的财政支出结构和江苏省 13 个地级市 2001—2019 年的财政支出特点,分析江苏省财政项目支出情况。鉴于财政支出的分类方式于 2007 年做了调整,本部分首先选取财政支出、政府民生支出、非投资性政府支出占财政支出的比值来衡量江苏省的财政结构特点;然后通过政府投资增长率和私人投资增长率分析江苏省政府投资变化的特点;最后通过江苏省 13 个地级市的财政支出和结构,分析江苏省市级财政支出现状。

首先,图 4 展示了江苏省的财政支出结构。由图 4 可知,政府投资支出占财政总支出的比重逐

①全国政府投资增长率与私人投资增长率的相关系数使用 Stata 15 软件计算得到。

②全国政府民生支出增长率与私人消费增长率使用 Stata 15 软件计算得到。

渐上升;政府民生支出在 2009 年之前呈下降趋势,2009 年之后基本保持上升趋势;而非投资性政府支出占财政支出的比重自 2010 年后逐渐下降。可见,随着国内外经济环境的变化,江苏省坚持实践以投资促增长、以民生支出稳定社会发展的政策思路。其中,政府投资借鉴 Chang *et al.*<sup>[34]</sup>的方法,使用政府固定资产投资来衡量;政府民生支出借鉴李戎和田晓晖<sup>[26]</sup>的方法,采用教育、医疗卫生、社会保障与就业三项支出合计来衡量;非投资性政府支出由政府财政支出减去政府投资得到;政府投资增长率为本期投资增加额与上一年度政府投资支出额的比值;私人投资使用自筹固定资产支出来衡量,私人投资增长率为本期投资增加额与上一年度私人投资支出额的比值。

其次,政府投资支出增长率与私人投资支出增长率呈正相关关系(相关系数为 0.546<sup>①</sup>)政府投资的逐年上升是否能够有效促进私人部门的投资呢?对于这一问题,由图 5 中江苏省政府投资支出增长率与私人投资支出增长率的变化趋势可见,2010 年之前江苏省政府投资支出增长率波动较大,私人投资支出增长率总体下降;2010—2011 年政府投资支出增长率与私人投资支出增长率均有所上升;2012 年后二者整体上均呈下降趋势。因此,江苏省政府投资支出增长率与私人投资支出增长率有着一定的相关关系,在政府投资支出急剧增长时私人投资支出也有所增长(2008—2009 年),在政府投资支出总体下降时私人投资支出也有所减少(2012—2017 年),且二者整体均表现出下降趋势。一方面反映了以传统基础设施建设投资拉动地区经济增长的力量有所减弱<sup>[30]</sup>;另一方面说明随着经济迈向高质量发展阶段,政府不断加强投资支出管理,以化解由政府投资扩大造成的产能过剩问题<sup>[35-37]</sup>。

此外,表 1 列示了 2001—2009 年江苏省 13 个地级市的财政支出情况。从整体上看,自 2001 年以来,江苏省各市的财政支出均保持稳定增长趋势。从各城市财政支出的规模来看,南京、无锡、苏州三个城市的财政支出规模较大。其中,苏州市的财政支出总额在 2011 年超过 1 000 亿元,在 2019 年超过了 2 000 亿元;南京市的财政支出总额在 2015 年超过 1 000 亿元;无锡市的财政支出总额在 2018 年超过 1 000 亿元。

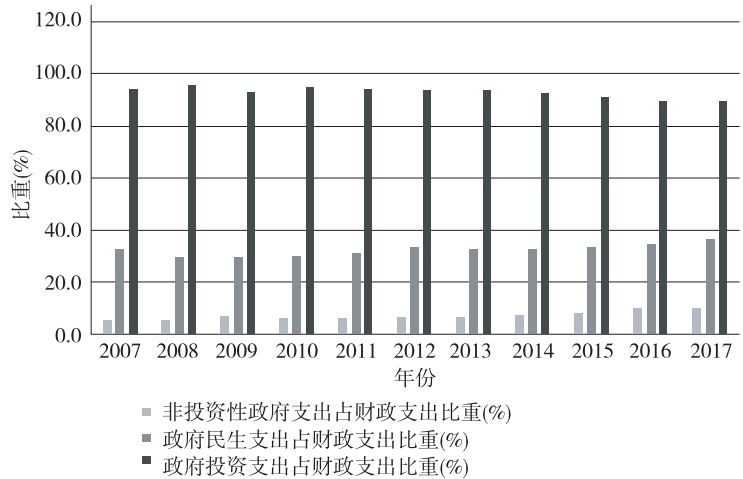


图4 江苏省财政支出结构

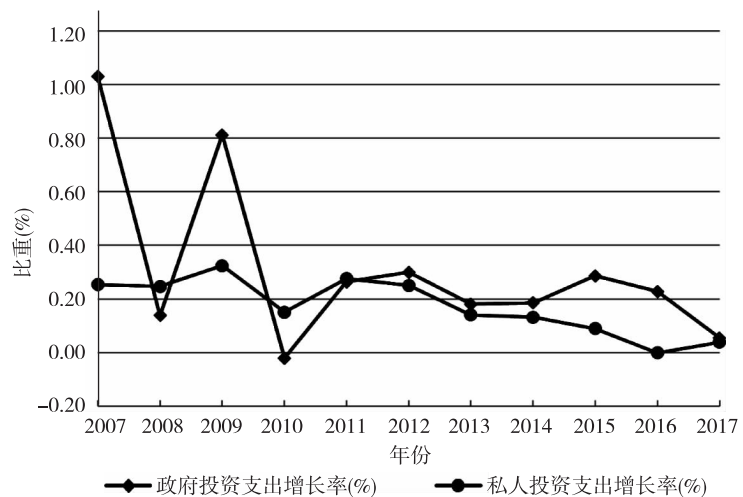


图5 江苏省政府投资支出增长率与私人投资支出增长率

①江苏省政府投资支出增长率与私人投资支出增长率通过 Stata 15 软件计算得到。



表 1 2001—2019 年江苏省 13 市财政支出

单位：亿元

年份	南京	无锡	徐州	常州	苏州	南通	连云港	淮安	盐城	扬州	镇江	泰州	宿迁
2001	117.40	72.49	40.08	41.48	113.79	43.73	20.68	23.96	32.34	29.05	24.77	29.09	17.33
2002	133.12	84.22	47.30	51.82	136.39	50.65	23.13	26.33	37.61	32.74	28.67	34.76	20.09
2003	155.28	109.36	55.22	63.05	183.60	62.04	27.98	32.87	44.33	40.18	36.66	40.62	24.91
2004	191.68	143.10	66.98	75.66	233.13	75.65	32.48	39.61	54.63	49.22	44.13	49.49	32.71
2005	231.35	182.89	88.20	97.85	335.28	89.59	45.85	49.43	70.61	62.22	52.18	62.64	38.70
2006	262.46	213.40	107.31	117.70	386.20	112.62	57.64	62.16	85.89	75.64	65.08	77.82	49.20
2007	342.94	270.82	147.44	154.64	496.94	147.71	80.66	83.65	117.18	96.71	80.95	103.15	72.93
2008	404.67	338.98	199.05	186.68	622.37	196.22	106.43	114.29	153.65	126.46	96.57	125.44	98.62
2009	461.27	405.61	256.53	218.75	686.78	237.47	140.31	148.27	206.53	159.01	121.32	172.93	130.06
2010	542.18	488.68	325.72	281.44	825.67	316.75	202.75	2061.51	291.90	201.68	159.07	215.73	168.36
2011	666.21	592.67	454.24	361.81	1002.63	419.45	274.63	296.68	407.22	264.37	202.90	262.02	221.24
2012	769.66	648.61	530.05	391.22	1113.47	513.01	312.55	339.86	473.48	284.80	235.25	300.90	272.40
2013	850.91	711.49	595.61	417.90	1212.68	576.41	362.38	385.05	555.62	319.28	286.23	343.81	311.16
2014	921.20	748.06	661.84	434.93	1304.83	649.58	375.95	431.65	603.21	367.73	311.85	371.21	345.59
2015	1045.57	821.86	752.46	485.33	1527.17	748.97	425.92	512.47	746.31	442.78	348.73	429.90	405.78
2016	1173.84	867.36	797.99	508.11	1617.11	749.22	373.12	483.47	730.33	478.97	362.94	448.93	424.57
2017	1354.09	987.66	827.33	551.55	1771.47	810.08	390.56	452.31	748.28	507.64	386.64	475.49	424.12
2018	1532.72	1055.94	880.86	594.82	1952.71	877.18	419.57	486.77	840.08	563.39	408.41	532.36	433.54
2019	1658.07	1117.52	882.21	654.19	2141.45	972.64	466.03	529.15	877.52	611.95	466.25	594.24	505.74

数据来源：《江苏省统计年鉴》。

最后,表 2 列示了江苏省 2019 年财政支出的规模及结构情况。由表 2 可知,苏州市在各项支出中均列于第一位,并高于江苏省的省会城市南京市。同时,以教育、社会保障和就业、医疗卫生衡量的民生支出为例,苏州市、南京市、无锡市分列第一、第二、第三位,如图 6 所示。此外,在交通运输、科学技术、文化体育与传媒以及一般公共服务方面,苏州市的财政支出规模同样位列第一,高于省会城市南京市。显然,苏州、南京、无锡市作为江苏省经济发展水平相对较高的城市,其财政支出的规模与特点符合“瓦格纳定律”。

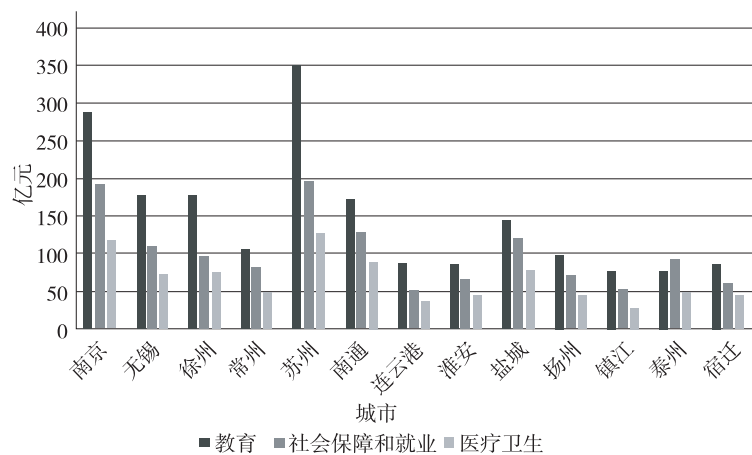


图 6 2019 年江苏省 13 市政府民生支出统计

表 2 2019 年江苏省 13 市财政支出分类

单位：亿元

城市	城乡社区事务	公共安全	交通运输	教育	节能环保	科学技术	农林水事务	社会保障和就业	文化体育与传媒	一般公共服务	医疗卫生	资源勘探电力信息等事务
南京	260.85	131.09	50.88	289.05	51.17	97.62	87.56	191.74	37.56	150.19	117.32	48.61
无锡	282.86	75.6	18.68	178.2	51.77	55.21	39.78	109.7	16.08	101.44	72.79	32.7
徐州	122.93	54.56	32.81	178.96	21.33	25.89	102.68	97.68	15.49	80.05	77.56	11.37

表 2(续)

城市	城乡社区事务	公共安全	交通运输	教育	节能环保	科学技术	农林水事务	社会保障和就业	文化与体育与传媒	一般公共服务	医疗卫生	资源勘探电力信息等事务
常州	77.87	48.12	29.93	106.72	27.23	26.73	43.62	82.25	8.3	71.09	48.98	17.09
苏州	415.32	158.52	68.41	349.19	63.14	181.58	111.43	196.99	50.79	201.77	128.06	45.65
南通	128.36	61.19	37.45	172.07	23.75	33.01	71.83	127.72	17.53	113.01	91.13	19.74
连云港	37.36	29.51	34.59	86.28	15.07	14.07	49.66	51.4	8.65	53.45	36.64	8.75
淮安	55.3	33.02	22.23	84.32	7.21	9.07	55.46	67.08	8.86	64.51	44.86	23.14
盐城	71.97	46.03	40.18	145.89	15.22	26.64	116.02	121	17.59	87.63	78.29	25.19
扬州	71.78	39.57	33.75	97.75	28.26	17.34	53.13	71.75	11.32	72.1	45.35	17.51
镇江	78.76	28.01	23.97	75.84	15.8	18.31	39.64	51.76	9.38	39.86	29.28	6.5
泰州	55.25	35.99	29.48	75.86	16.31	17.75	53.59	93.21	10.24	66.24	48.97	18.42
宿迁	37.01	24.5	23.32	84.33	11.18	14.84	86.54	59.87	12.1	43.15	46	21.14

数据来源:《江苏省统计年鉴》。

#### 四、江苏省级财政项目支出管理实践

##### (一) 推进预算管理制度改革

2015年以来,省财政从预算编制、预算执行和财政监督等多个方面推进预算管理制度改革,加强项目支出管理工作。改革的内容主要有:坚持“艰苦奋斗、勤俭节约”的优良传统,奉行“紧日子”原则,把每一分钱用在刀刃上、把每一笔钱用在紧要处;区分轻重缓急,优先保障中央和省委省政府确定的重大政策、重要改革和重点项目实施,缩减非急需非刚性以及绩效水平较差的支出;为提高专项资金利用效率,进一步清理专项资金并加强整合,大幅度压缩专项资金数量;严格区分项目级次,将本级支出预算与转移支付预算分别列示;部门间拨付资金需依照严格规定,否则不得横向拨付资金,部门系统内不得纵向实拨资金预算;压减并逐步取消代编预算,取消挂钩事项,按项目优先保障重点支出;建立跨年度预算平衡机制,实行中期财政规划管理,探索编制三年滚动财政规划。

##### (二) 加快建设省级项目库

建立并完善省级部门预算基础信息库和项目库。强化项目入库管理,统一项目预算资金申报端口;启动项目入库评审机制,对新增申请财政拨款在规定数额以上的项目实行入库评审;入库项目需填报规范的项目基本要素信息作为项目库管理与审核的基础依据;统一设定、规范项目属性、项目级次、项目类型、项目状态,构建项目多维度、多层次的分类管理体系;加强支出政策与支出项目的衔接,组织各部门和单位按照法律规章类、国家与行业规划类、专项资金管理办法类、部门职责与任务类等进行归类和整理。同时,试行项目支出预算评审,对申报不实、预算核减率较高的部门,根据核减额度直接扣减下一年度部门项目支出预算。

##### (三) 初步建立项目支出标准体系

在加强项目管理的基础上,江苏省级财政逐步建立了人员支出定额标准、日常公用支出分类分档定额标准、资产配置定额标准、生均拨款定额标准等项目支出标准,并依托预算项目库在项目申报环节进行自动限制,初步实现了预算支出标准与预算编制的融合。

##### (四) 清理整合省级财政专项资金

为解决财政资金“碎片化”问题,提高专项资金使用绩效,江苏省不断加大资金实质性整合力度。按照“集中财力办大事”的理念,全面清理各类专项资金,加大整合力度,改革完善资金分配使用方式。在横向上,推进部门内和部门间的整合,充分发挥资金倍增效应;在纵向上,为给予市县更多自主分配权,不断探索省对市县转移支付资金的整合;在分配使用上,探索因素法分配、财政资金无偿改

有偿、资金改基金等改革,切实提高财政专项资金使用效益。

#### (五) 推进财政资金统筹使用

2015年,江苏省财政厅印发《关于推进财政资金统筹使用有关问题的通知》,进一步加强财政资金统筹使用。首先,统筹编制预算,做到预算一个“盘子”,建立健全跨年度预算平衡机制、加大重点领域资金统筹力度、继续做好专项资金整合工作、统筹预算编制和执行,结合大数据、云计算等各种信息化手段,进一步加强项目库管理;其次,统筹安排各类收入,做到收入一个“笼子”,进一步完善财政收入体系、加强一般公共预算与政府性基金预算和国有资本经营预算的统筹、加强一般公共预算中专项收入的统筹使用;最后,统筹推进预算执行,做到支出一个“口子”,加快项目预算执行进度、优化转移支付结构,以及盘活财政存量资金。

### 五、江苏省级财政项目支出管理中遇到的问题

#### (一) 项目支出预算编制的预见性、科学性仍需提升

部门在编制预算的过程中增强预见性和科学性对于充分发挥资金的作用意义十分重大。这就需要部门的领导班子及其成员要对本部门的工作进行深入研究,做好具有前瞻性的研判,科学合理地安排部门工作,提前对所需要的资金有所估计。但在实际操作过程中,部分部门在预算编制时存在“基数加增长”“先要资金、后排项目”的思维惯性,预算执行中形成资金闲置沉淀,不利于财政资金优化配置。

#### (二) 项目库建设有待加强

现有项目库存在预算编制执行对接不紧密、缺乏项目储备管理且项目信息不完整、项目实施信息不可追溯、上下级财政之间不贯通、与部门自建项目库不关联、入库评审制度不健全等问题,制约了项目库在预算编制过程中的基础性作用。

#### (三) 项目支出标准体系不够完善

完善的项目支出标准体系对做好项目支出具有积极的推动作用,然而在现阶段,覆盖基本支出和项目支出的完整支出标准体系尚未形成,现有项目支出标准覆盖面较窄,不能满足预算编制和项目审核的需要。而且现阶段建标准、用标准的理念尚不深入,支出标准体系建设缺乏顶层设计,预算单位长期以来习惯于“基数加增长”的财政保障思维,对预算支出标准建设参与度不高。

#### (四) 财政专项资金管理需整合规范

首先,专项资金项目有待进一步细化。每年下半年编制下年度专项资金预算,而部门全年工作会议一般在次年初召开,部分重点工作任务有待进一步明确,造成部分专项资金难以明确到具体项目,存在“二次分配”现象。其次,实质性整合有待进一步推进,部分专项资金整合后采取“大项套小项”的方式,出现“形整实不整”的情况,导致整合效果大打折扣。最后,部分专项资金主管部门在管理上仍然存在重审批和分配、轻监管和绩效的现象,专项资金立项和分类标准不够科学合理,有的支持项目数量较多但重点不突出。

#### (五) 项目支出绩效管理需进一步提升

首先,对绩效管理的理解存在偏差。部分单位“重投入、轻产出”,更加关注支出预算,在当前更大规模减税降费、财政平衡压力巨大的情况下,单靠政府投入外延式增长的发展已空间有限,而更多需要通过调整优化结构、突出重点和急需、提升管理水平和资金绩效来实现内涵式提升。其次,评价指标不够科学完善。项目支出投入逐年增加、涉及行业领域面广量大、新政策新需求不断出现,绩效评估、绩效目标管理、绩效监控、绩效评价等绩效管理各环节需求不一,绩效指标细化量化难度大,不同行业领域指标可比性不强,现有评价指标及标准等难以满足绩效管理工作的需要。最后,部分绩效管理环节工作质量有待提升。预算绩效目标编制、绩效运行监控、绩效评价结果的运用等工作均处于起步阶段,管理制度、工作流程、队伍建设等需要进一步改革推进。

### 六、完善省级财政项目支出管理的对策建议

#### (一) 优化项目支出预算管理

严格项目立项程序,凡申请财政资金安排的项目,原则上都要履行单位内部审核和决策程序,落



实项目编制和审核责任。规范项目预算编制,项目预算编制与省委、省政府重点工作紧密结合,确保推进重点工作的开展和区域规划的实施;进一步规范项目预算安排程序,严格按照程序执行,确保相关支出达到法定增长标准、优先确保重点项目依照安排顺利进行。编实编细项目支出预算,各预算单位完整填报项目支出的基本要素、实施年限、专项说明等内容。项目支出细化到具体实施单位,以便预算批复后及时执行。年度预算执行中确需调整的项目应按规定流程审批。进一步完善并推行预算评审制度并将预算评审融合到项目进行的方方面面,将评审结果作为项目入库、申报和调整的重要依据。省财政在备选项目库中选取部分重点项目开展预算评审,对申报不实、预算核减率较高的部门,根据核减额度直接扣减以后年度部门项目支出预算。

#### (二) 推进项目库建设和管理

省财政厅负责财政项目库的建设、管理和维护工作。财政项目库分为备选项目库和预算项目库,备选项目库由部门上报的项目构成,预算项目库由纳入年度预算的项目构成。项目库评审工作与项目库建设、管理息息相关、环环相扣,因此二者应同步规划、同步进行、相互配合。明确项目实施周期,一级、二级项目要有明确的实施周期,项目周期一经确定,原则上不得调整。完善项目的全周期滚动管理,在项目库中对项目的执行、调剂、支出进度、结余结转、监督绩效等信息进行及时更新和维护,并作为下一年度预算安排的依据。实现项目库与预算系统的无缝对接,牢牢把握项目库作为“预算编制—预算执行—会计核算—决算”这一财政业务闭环的重要原则,以一体化信息系统建设为契机,打通财政业务系统的关键环节,实现项目库与预算编制系统和执行系统的对接。建立项目申报的审核机制,推进江苏省项目储备库管理,建立“实时申报、定期审核、科学评审、滚动管理”的项目申报审核机制,推进项目储备库管理。探索对接江苏省各级财政项目库,通过大数据技术实现规则比对、查重比对、预警审定等功能,构建“事前把关、事中监管、事后追踪问效”的管理机制。探索与市县财政项目库的对接和数据交换,实时掌握省级专项转移支付资金在市县的配套、项目进展和资金拨付等情况,逐步实现专项转移支付全流程跟踪反馈和跨级次专项资金追溯管理。

#### (三) 完善项目支出标准体系

加强预算支出标准体系建设的顶层设计,参照中央本级推进项目支出定额标准建设的做法,制定预算支出标准体系建设的政策指导意见,明确工作总体目标、方向、推进计划和实施要求等。构建合理的预算项目分类体系,严格区分基本支出和项目支出,对一些在基本支出和项目支出中都存在的商品或服务支出,如水电费、会议费、培训费等,应明确规定其支出内容和边界划分,防止基本支出和项目支出的混淆和挤占。科学测算和设定具体支出标准,项目支出标准实行总量控制与分项标准相结合,考虑到短期内对大部分项目的支出内容全部实现标准化管理尚不现实,可以采取先估算设定项目总量支出标准,具体执行时严控已有标准的分项支出,从而达到综合控制支出标准的目的。动态调整项目支出标准,统筹考虑经济社会发展水平、财力状况、部门工作实际等情况,既体现可操作性,又注重可持续性和提升经济社会发展保障能力的需要。

#### (四) 加强专项资金管理

以项目库为抓手,细化专项资金预算编制。将专项资金分为省本级专项资金和省对市县转移支付资金,分别编入部门预算和转移支付预算,并在预算执行中严格区分。省本级专项资金细化到具体项目和实施部门。省对市县转移支付主要采用因素法分配,鼓励实行“大专项+任务清单”的管理方式,一般不再直接审批和分配到市县具体单位和具体项目。逐步做到将专项资金、任务清单和绩效目标同步下达。以不同支持领域为区分,不断优化财政资金支持模式。针对不同支持领域的项目特点,按照既有利于促进项目建设开展,又有利于保障资金安全的原则,科学设定并不断优化资金支持模式。对于民生类等专项资金,为体现保障兜底政策目标,大多可采用事前分配方式。对于涉企类等专项资金,推动由前置环节向后置环节的转变,积极运用“先建后补”“以奖代补”“边建边补”等模式,发挥财政资金在项目建设中的杠杆作用,调动企业积极性,加快建设进度,尽早达到预定绩效,保障财政资金安全。以涉企专项资金为重点,切实防止项目法分配资金中的风险。专项资金主管部门加强项

目法分配资金的全程监管。项目立项后,与项目实施单位签署协议,明确其在项目投资、资金使用、项目预算调整等方面的权利义务;项目实施过程中,约束项目单位按规定实施项目,监督其资金使用活动;项目完成后,及时组织项目验收。

#### (五) 健全项目支出绩效管理机制

建立绩效评估机制,重点对新出台重大项目开展绩效评估和预算审核。利用 KPI、OKR 等有效手段,加强项目绩效与项目目标之间统筹管理,将项目绩效目标与预算同步批复下达。推进项目事中绩效监控管理,普及和推广项目事中评价的理念,形成部门监控责任制。优化项目事后绩效评价管理。继续完善和推广绩效评价指标体系,提高绩效评价指标体系的科学性、可行性,从而提升绩效评价质量。与此同时,完善绩效评价反馈体系,构建绩效评价良性循环,深入探索绩效评价结果落地,将绩效评价结果应用落实到政府管理层面、部门应用层面和公众公开层面。

#### 参考文献:

- [1]刘尚希,武靖州. 风险社会背景下的财政政策转型方向研究[J]. 经济学动态, 2021(3): 13-23.
- [2]姚东旻,陈翊婧,罗勇,等. 财政支出、银行信贷与经济增长——来自 2008 年汶川大地震的新因果证据[J]. 财政研究, 2021(2): 78-95.
- [3]FARIA-E-CASTRO M. Fiscal policy during a pandemic [J]. Journal of economic dynamics and control, 2021, 125, 104088.
- [4]杨志勇. 新中国财政政策 70 年:回顾与展望[J]. 财贸经济, 2019(9): 21-34.
- [5]OCRAN M K. Fiscal policy and economic growth in South Africa[J]. Journal of economic studies, 2011, 38(5): 604-618.
- [6]NURSINI N. Effect of fiscal policy and trade openness on economic growth in Indonesia: 1990—2015[J]. International journal of economics and financial issues, 2017, 7(1): 358-364.
- [7]HLONGWANE T M, MONGALE I P, TALA L. Analysis of the impact of fiscal policy on economic growth in South Africa: VECM approach[J]. Journal of economics and behavioral studies, 2018, 10(2): 231-238.
- [8]ALQARALLEH H, AL-SARAIREH A, ALAMRO H. Interaction between fiscal policy and economic fluctuation: a case study for Jordan[J]. International review of management and marketing, 2018, 8(6): 107-111.
- [9]于海峰,葛立宇. 积极财政政策下的财政风险研究——基于新冠疫情背景的分析[J]. 广东财经大学学报, 2021(1): 4-14.
- [10]吕冰洋,李钊. 疫情冲击下财政可持续性研究[J]. 财贸经济, 2020(6): 5-18.
- [11]何代欣. 积极财政政策应对疫情冲击及经济波动的定位与策略[J]. 财政科学, 2020(3): 22-29.
- [12]FRIEDMAN M. Inflation: causes and consequences[M]. New York: Asia Publishing House, 1963.
- [13]何华武,马国贤. 财政政策、产能过剩与通货膨胀动态[J]. 财政研究, 2017(7): 35-48.
- [14]王宝顺. 财政支出与经济增长:瓦格纳法则的中国证据[J]. 广东商学院学报, 2010(4): 18-23.
- [15]戚昌厚,岳希明. 财政支出与经济发展关系——对瓦格纳法则的新解释[J]. 经济理论与经济管理, 2020(7): 43-57.
- [16]KUCKUCK J. Testing Wagner's law at different stages of economic development[J]. Finanzarchiv: public finance analysis, 2014, 70(1): 128-168.
- [17]SALEH A S, VERMA R, IHALANAYAKE R. A validation of Wagner's law: a case study of Sri Lanka[J]. International journal of economics and business research, 2017, 14(1): 29-43.
- [18]邹洋,闫浩. 基于动态面板数据模型的瓦格纳定律再检验[J]. 统计与决策, 2018(3): 30-33.
- [19]ZHANG W, ZHANG Y Y, ZHENG X Y, et al. China's fiscal multiplier and its state dependence[J]. Manchester school, 2019, 87(2): 205-227.
- [20]EINIÖ E. R&D subsidies and company performance: evidence from geographic variation in government funding based on the ERDF population-density rule[J]. Review of economics and statistics, 2014, 96(4): 710-728.

- [21] FOREMAN-PECK J. Effectiveness and efficiency of SME innovation policy[J]. *Small business economics*, 2013, 41(1): 55-70.
- [22] FRANCISCO G, ALEXANDER M, VALERY P. Fiscal policy and asset prices with incomplete markets[J]. *The review of financial studies*, 2013, 26(2): 531-566.
- [23] GUELLEC D, POTTERIE B V P D L. The impact of public R&D expenditure on business R&D[J]. *Economics of innovation and new technology*, 2003, 12(3): 225-243.
- [24] JAUMOTTE F, PAIN N. From ideas to development: the determinants of R&D and patenting[R]. OECD economics department working paper, 2005.
- [25] WESTMORE B. R&D, patenting and growth: the role of public policy[R]. OECD economics department working paper, No. 1047, 2013.
- [26] 李戎, 田晓晖. 财政支出类型、结构性财政政策与积极财政政策提质增效[J]. *中国工业经济*, 2021(2): 42-60.
- [27] 卞志村, 杨源源. 结构性财政调控与新常态下财政工具选择[J]. *经济研究*, 2016(3): 66-80.
- [28] 饶晓辉, 刘方. 政府生产性支出与中国的实际经济波动[J]. *经济研究*, 2014(11): 17-30.
- [29] LI R. Putting government spending shocks under the microscope: standard vector autoregression versus the narrative approach[J]. *Finanzarchiv: public finance analysis*, 2017, 73(3): 237-254.
- [30] 贾俊雪. 公共基础设施投资与全要素生产率: 基于异质企业家模型的理论分析[J]. *经济研究*, 2017(2): 4-19.
- [31] 杨飞虎, 王爱爱. 新型城镇化建设中公共投资对私人投资的经济效应——基于新型城镇化中介作用的再检验[J]. *经济问题探索*, 2021(4): 92-102.
- [32] 蓝相洁, 陈永成. 民生性财政支出与城乡居民消费差距: 理论阐释与效应检验[J]. *财政研究*, 2015(3): 2-5.
- [33] 冯炳纯. 民生财政支出对城乡居民消费影响的实证检验[J]. *商业经济研究*, 2019(16): 59-61.
- [34] CHANG C, CHEN K, WAGGONER D F, et al. Trends and cycles in China's macroeconomy[J]. *NBER Macroeconomics annual*, 2016, 30(1): 1-84.
- [35] 孔令池. 市场化改革、地方政府投资与产能过剩治理[J]. *经济问题探索*, 2020(11): 52-60.
- [36] 李方方, 王周伟, 赵海鹏. 中国地方政府债务持续期的空间生存分析[J]. *统计与信息论坛*, 2020(9): 9-16.
- [37] 肖尧, 彭桥, 魏杨. 社保费阶段性减免政策的宏观经济效应[J]. *商业经济与管理*, 2020(9): 70-81.

(责任编辑:刘淑浩;英文校对:葛秋颖)

## New Thoughts on How to Improve Government Financial Expenditures Management in the 14th Five-Year Plan Period: An Example of Jiangsu Provincial Financial Project Expenditure Management

XIONG Aihua

(Department of Finance, Jiangsu Institute of Geological Survey, Nanjing 210018, China)

**Abstract:** “Establishing a comprehensive, standardized and transparent budget system with scientific standards and strong constraints, and fully implementing performance management” is a requirement in the report of the 19th Party Congress. This paper firstly analyzes the characteristics of China's fiscal structure, changes in government investment, and the relationship between government expenditure on people's livelihood and public consumption at the national and provincial levels. Secondly, based on the practice of project expenditure management in Jiangsu province, in view of the shortcomings in the current project expenditure management at the provincial level, the paper proposes countermeasures to optimize the project expenditure budget, promote the construction of project bank, improve the project expenditure standard system, strengthen the management of special funds, and improve the performance management mechanism of project expenditure.

**Key words:** budget management; fiscal reform; expenditure performance; financial expenditure