

# 从“零”开始管好政府“账本”

## ——抚州市人大常委会推进零基预算改革纪实

■ 本报通讯员 莫慧娟

零基预算,是改变以往年度按“基数+增长”的预算编制模式,以零为基点编制预算。即,不考虑以往的预算项目和收支水平,不受以往预算安排情况的影响,一切从实际需要出发,结合财力状况,在综合平衡的基础上编制预算。

近年来,江西省抚州市人大常委会监督推进市政府及财政部门以“刀刃向内”、自我革命的勇气和魄力,深入推进零基预算改革,切实打破财政支出固化格局,财政资源配置效率和使用效益明显提升,为抚州经济社会高质量发展提供了坚实的财政保障。

### 从“0”到“1”过程漫长艰难

2002年起,国务院开始试行项目预算制度,探索零基预算编制方法在政府部门的应用。2003年,财政部发布《中央部门单位预算编制实施办法》,正式推出零基预算编制方法。2018年,国务院实施《政府部门和公共机构零基预算管理暂行办法》,明确各级政府机关和公共机构必须按照零基预算编制和执行预算。2022年,江西省财政厅印发《关于进一步推进市县零基预算改革的指导意见》,要求到2025年全面铺开零基预算改革。

早在2020年,抚州市人大财经委就在市级预算草案审查结果报告中提出“积极稳妥推进零基预算编制改革”。但长期以来,预算管理存在部门既得利益固化、统筹力度不足、资金使用效益不高等问题,零基预算改革意味着财政资金的“重新洗牌”,必然会触及部分单位的利益“蛋糕”,改革推行难度较大。

市人大财经委坚持提前介入,加强与财政部门沟通,督促其按照预算法要求尽早启动预算编制工作,全面实施零基预算编制。并在市人代会前赴部分县(区)和部门开展预算编制执行情况调研,召开预算编制执行情况通报会,广泛听取人大代表和社会各界对预算编制、执行及财政管理等方面的意见。

“每次对市级预算草案开展审查时,我们都会把‘零基预算改革’提上议程,要求财政部门建立健全预算支出标准体系,打破基数概念和支出固化格局,提高预算编制的科学性、精准性。”市人大财经委负责人多次对零基预算改革工作提出意见建议。

改革从“无”到“有”,从来不是空喊口号,重在落地执行。2022年,市财政局首次将零基预算改革理念编入市本级部门预算编制方案,将市本级行政、参公单位和公益一类全额拨款事业单位列为改革试点单位,以零为基点编制年度

部门预算,调整规范部门预算项目口径,做实项目预算,提高部门预算的精准性和实效性。

### 一场“刀刃向内”的自我革命

2022年是抚州市试行零基预算编制的第一年,也是“过渡期”,到2023年在抚州市全面推开,至此零基预算改革的“脉络”逐渐清晰。但一些领域支出政策较为分散,项目支出标准体系尚不完善,部分项目资金安排仍有重复现象,改革停留在表面,不够深入。

“零基预算改革顶层设计不够彻底,预算编制不够科学、细化等问题仍然存在。要完善预算支出标准体系,将支出标准作为预算编制的基本依据。坚持‘先有项目再安排预算’,全面实施项目预算管理。”市人大财经委负责人表示。

在市人大的监督支持和强力推进下,市政府及财政部门以“刀刃向内”、自我革命的勇气和魄力,多点发力,深入推进零基预算改革,在2024年预算编制工作中做了大量卓有成效的有益探索:

先后召开5场部门预算编制座谈会,就2024年预算编制工作向市直93个部门领导和财务科科长征求意见和建议,把财政困难说清,把存在问题摊开,凝聚思想共识;

出台《关于市本级全面推进零基预算改革的实施意见(试行)》,从编制政府重点保障事项清单、推进预算标准体系建设、压实项目库管理等9个维度提出了22项具体举措,打破预算安排和资金分配的基数依赖,构建应保尽保、量入为出、讲求绩效的资金安排机制;

采取线下专题培训和线上微平台答疑相结合的形式,分阶段组织多场专题培训,详细解读零基预算改革变化及相关文件,组织专家在网上微平台对预算单位反馈问题进行解答,保障预算编制有序开展……

这些都是抚州市做实零基预算编制的务实举措,体现了将改革进行到底的信心与决心。

### 齐心协力管好政府“账本”

实施零基预算是对预算编制的革命性变革,需结合财力状况、实际需求、执行情况、轻重缓急、绩效情况等统筹核定各项支出,精心打好“铁算盘”,推动财政资金优化配置,高效使用,有效提升集中财力办大事能力。

“如此大刀阔斧地改革,离不开人大长久以来的大力支持和鼎力推进。”抚州市财政局负责人说。近年来,抚州市人大及其常委会坚持以预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革为抓手,强

化对预算的全口径审查和全过程监管,不断拓展预算审查监督的深度和广度,切实管好政府“钱袋子”。

市人大财经委对2024年市级预算草案进行初步审查时,围绕重点支出与重大项目、部门预算、财政转移支付、政府债务等主要内容,加强对支出预算和政策的全面审查,要求市财政部门根据市委、市政府年度重点任务,按照轻重缓急排序,结合当年可用财力,将年度大事要事纳入清单管理、优先保障,强化对就业、医疗、养老、文化等民生领域资金的保障,支持乡村振兴、切实兜牢基层“三保”底线。

针对有些单位预算执行进度偏慢、部分大额项目支出等红色预警问题,市人大财经委深入开展常态化预算联网监督,2023年先后两次向34个单位发送预算执行提示函,形成预算执行月度、季度、年度分析报告共12期,作为下一年度预算安排的重要依据。

此外,市人大财经委将预算绩效纳入预算审查监督的重要内容,加大对绩效自评结果的核查力度,共对242个项目单位绩效自评情况进行审查或复核,推动财政部门健全预算安排与绩效结果挂钩的激励约束机制。各部门逐步实现由以往的“护盘子、争资金”向“谋项目、讲绩效”转变。

## 新闻快览

### 大同市

连日来,山西省大同市人大常委会执法检查组深入大同市10个县区、开发区、医药园区、厂矿等重点行业企业,就《大同市水污染防治条例》贯彻实施情况开展执法检查。执法检查组严格对照水污染防治条例,围绕大同市主要河流流域水环境治理、污水处理厂运行、黑臭水体整治、雨污分流工程改造、国省考核断面水质监测监控、农业面源污染治理以及工业污水处理、饮用水源地保护等进行实地检查,并现场听取相关负责人情况汇报。执法检查组调取各级部门深入学习宣传贯彻习近平生态文明思想,始终保持加强生态文明建设的战略定力,贯彻新发展理念,转变发展方式作为污染防治的治本之策,切实履行好水污染防治的法定职责,推动水污染防治条例得到全面贯彻实施,切实用法律武器打好碧水保卫战。(刘权锐)

### 鹤岗市

近日,黑龙江省鹤岗市人大常委会调研组对全市餐厨垃圾管理工作开展调研。调研组详细了解市餐厨垃圾的投放、收运、处置及餐厨垃圾管理体制机制和职能分布等情况,与商户和收运企业进行交流,并提出意见和建议。调研组指出,市政府及相关主管部门应采取多种形式,广泛开展宣传教育活动,提高广大市民尤其是有关单位管理者的餐厨垃圾规范处理意识;县、区政府在财力允许的情况下应当配备相应的管理队伍和必要适用的装备,提高城内餐厨垃圾收运能力和管理水平;进一步提高餐厨垃圾处理的资源化、产业化、规范化水平;加快鹤岗市餐厨垃圾管理领域立法,使餐厨垃圾管理逐步走上依法管理轨道;应当建立餐厨垃圾管理联动工作机制,加大对非法收集、运输、处置餐厨垃圾的单位和个人的打击力度,严防餐厨垃圾回流餐桌,危害市民健康。(刘兆文 王春涛)

### 濉溪县

近日,安徽省濉溪县人大常委会召开以降本增效为核心优化营商环境专题调研工作部署会。会议指出,优化营商环境是推动经济社会持续健康发展的重要一环。本次专题调研以降本增效为切入点,旨在深入了解企业在经营过程中的成本和运营效率情况,通过实地走访、深入交流,找准症结所在,切实推动县政府及其职能部门提高工作效率、提升服务能力,更好地满足企业发展需求。会议强调,县人大常委会将充分发挥监督职能,持续推进营商环境改善,助力打造适合企业发展、产业壮大、技术创新、人才集聚的良好政务环境、人文环境、生态环境,吸引更多企业、人才来濉投资兴业、工作生活。各相关部门也要密切配合,不断改进工作方式方法,提升工作效率,持续优化营商环境,把濉溪建设成为聚集资本、项目、人才的洼地。(宋驰)

### 都昌县

近日,江西省都昌县人大常委会视察鄱阳湖最美岸线、中小河流圩堤治理工作。视察组先后来到三汊港镇在桥圩堤加固整治项目、土塘镇治理工程项目和农田防护工程项目建设现场,实地视察全县中小河流治理情况。视察组认为,中小河流治理事关群众切身利益和经济社会可持续发展,是一项惠及百姓的德政工程、民生工程,是实施乡村振兴战略的主要抓手。要继续围绕全县水利短板弱项,紧盯国家水利投资方向,在项目规划、项目立项、项目落地等方面,加强与省、市相关职能部门沟通对接,争取全县水利基础设施建设有较大改善。要进一步加大监管力度,确保工程安全。要广泛发动群众,引导群众积极支持和参与水利工程建设管理,营造全社会共建共管的良好氛围,真正让中小河流发挥效益,造福百姓。(张铭 邵汉清)

## 瓜州县:票决项目办到群众心坎上

本报讯(通讯员赵亮)“这几年,县城多了一些停车场、小市场、小广场和绿地游园,出门买菜、停车、锻炼身体都方便多了,生活环境越来越好……这些民生实事真是办到了我们群众的心坎上!”近日,甘肃省瓜州县市民牛婧莹幸福地说。

这背后的幸福密码,是2018年起瓜州县连年实行的民生实事项目人大代表票决制。瓜州县人大常委会紧盯“项目征集、审议票决、跟踪实施、成效评估”四个环节精准发力,构建起群众“点单”、代表“接单”、政府“领单”、人大“验单”的为民办实事新模式。

如何让民生实事项目更合群众“胃口”?瓜州县通过多种途径,面向全社会公开征集民生实事项目线索,最广泛地听取群众意见。县委将每年10月确定为“民生实事项目征集月”,组织全体县级领导深入包抓乡镇,遍访群众、征求意见。县人大常委会依托人大代表之家、宪法宣传联系点、微信公众号等平台,常态化征集项目线索,组织人大代表广泛听取民生诉求,掌握群众的急

难愁盼。县政府通过发布公告、印发问卷、公示电子邮箱等方式,“开门”征集项目线索。

如何保证民生实事项目落实到位?瓜州县坚持“一决不了之,跟进再发力”。为推动民生项目从“纸上清单”兑现成“幸福账单”,瓜州县人大常委会将民生实事项目列入年度监督计划,通过听取政府落实情况报告、常委会领导牵头重点督办、责任工委分口督办、代表专业小组分领域督办、组织代表集中视察、公开晾晒民生实事项目满意度测评结果等方式,全程跟踪项目实施,促进“实事”成“事实”。

“民生实事项目人大代表票决,目的就是想方设法解决群众最关注、最迫切的民生需求,千方百计把政府的实事办到人民群众的心坎上。”瓜州县人大常委会党组书记、主任吴健表示,保障和改善民生没有终点,只有连续不断的新起点。如今,瓜州县2024年民生实事项目正在紧锣密鼓、有条不紊地推进,一张张美好生活的崭新蓝图正徐徐展开……



近日,山东省菏泽市牡丹区人大常委会组织部分常委会组成人员、区人大专委会委员和人大代表深入高庄镇孙楼村等高标准农田视察点,视察全区高标准农田建设工作,并提出意见建议。图为视察组查看高标准农田智慧灌溉控制系统演示。吕洪乾摄

## “赶集”连民心 “摆摊”纳民意

### 高邮市周山镇16名人大代表化身“摊主”深入群众

■ 本报通讯员 王磊 万舒

“万福村部分垃圾清运不及时,影响村容村貌和环境卫生。希望政府相关部门尽快核实、及时清理。”

5月20日一大早,江苏省高邮市周山镇人大就把人大代表联络站“搬”到百年吴堡集市上,16名市、镇人大代表化身“摊主”,零距离与群众促膝交谈,面对面收集群众的“微心愿”。

活动现场,代表们刚支起桌椅,摆好“摊位”,就吸引了不少群众前来围观,大家你一言我一语,积极向代表反映情况。“周山镇实验小学门口道路一到上、下学时就有人挡车、堵车,政府部门能不能拿出点交通管制措施让道路更畅通?”现场,一位大爷跟周山镇人大代表杨卷忠说。

“你反映的问题很实在,我已经记录下来,会把这个问题向镇里反映,

促成镇政府及相关部门尽快解决,让大家出行更方便。”杨卷忠一边认真倾听,一边详细记录,不时询问了解具体情况,并给予回应,不一会儿,他的笔记本上就记满了一页纸。“平时都是在人大代表之家或者代表联络站接待群众,这是第一次在户外集市上听取群众的心声和诉求,既接地气又有生气还聚人气,这这我和老百姓贴得更近了。”

代表和群众聊家常、听民声、访民情、纳民意,当天,共接待群众200余人次,收集意见建议56条。对现场能够解决的问题当场解决,不能现场解决的则耐心细致地答复说明,确保件件有答复、事事有回音。

活动中,还对道路交通安全法等法律法规、城乡居民基本医疗保险政策、农业政策进行了宣传,医护人员现场为群众提供了义诊、健康咨询等服务,受到广大群众一致好评。

## “吹哨报到”呵护老年人幸福“食”光

■ 本报通讯员 周桃安

“老年食堂的饭菜营养均衡,价格实惠,很适合我们老年人……”看着眼前热气腾腾的饭菜,浙江省兰溪市云山街道天福山社区居民陈丽霞老人老难掩心中喜悦。

成立老年食堂,让社区老年人在家门口就能吃上一顿热乎饭,是云山街道人大工委借助“社区吹哨、代表报到”履职平台,以群众“哨声”收集民生诉求,以社区“吹哨”回应民情民意,以代表“应哨”破解民生难题,不断推进全过程人民民主在基层实践的案例。

今年3月,天福山社区的老人们晚饭后在小区里散步,聊着自己的“心酸事”——独居老人“烧饭难、就餐难”,表

达出了“希望社区能设立一个集中供餐的老年食堂”的诉求。如何让愿望成为现实?陈丽霞老人想到了前不久来上门走访的兰溪市人大代表、天福山社区党委书记章友弟,“晚上找不到我,可以通过扫‘代表码’来反映情况”。抱着试一试的心态,陈丽霞老人用手机扫了小区里的“代表码”,向章友弟反映了“设立老年食堂,帮助老年人解决就餐难题”的诉求。

为满足社区老年人“舌尖上的需求”,让老年人“食”刻无忧,章友弟走访摸底,与社区老年人当面沟通,利用“社区吹哨、代表报到”机制,向街道人大工委反映诉求。

街道人大工委接到社区“哨声”后,立即组织选区内的人大代表“应哨”,前

往社区走访调研,进一步掌握实情;邀请民政局、财政局、市场监管局等部门负责人进站,开展民主协商,决定采取“政府补贴+个人自筹”的方式,依托第三方餐饮服务为老年人提供订餐、就餐、送餐等便捷服务,并明确了服务对象与模式、助餐标准与补贴、申请流程等。

从群众提出诉求,到老年食堂正式开放运营,前后仅45天,社区老年人就吃上了热乎乎的营养饭菜。食堂还设置了图书阅览室、文艺活动室等适老化设施,更好地满足社区老年人的日常饮食、身心健康和精神文化需求。

推动全过程人民民主基层实践探索:在制度建设方面,岳西县石关乡和来榜镇的实践点建立了代表轮值制度、协商制度、监督制度等基层人民民主制度;迎江区委印发实施方案,区委常委分

(上接第一版)通过全过程人民民主实践点,代表们真诚倾听群众呼声,精准对接民生需求,一条条“小而精、小而实、小而有效、小而能解决”的代表建议,有力推动一批群众牵肠挂肚的民生大事和天天有感“关键小事”得到解决,推动全过程人民民主在基层走深走实。

### 根植基层实现全覆盖

在桐城市文昌街道六尺巷让园全过程人民民主实践点,记者认真翻阅了实践点的档案、台账等资料。

据安庆市人大常委会相关负责人介绍,安庆市人大常委会共有10个工作委员会,原则上每个工作委员会在每个县(市、区)建1个全过程人民民主基层实践点,安庆有10个县(市、区),这样正好建成100个实践点。“不过,建设中以实际情况和工作需要为主,并不拘泥于固定模式,也不是一个点对应人大工作一个方面,其他工委开展立法调研、视察等活动时都会去对接。”

截至2022年4月,安庆市100个全过程人民民主实践点全部建成。市人大常委会组成人员及有关工作机构都到相应

的实践点,采取多种方式开展调研,听取意见:“一府一委两院”建立联系全过程人民民主基层实践点制度,涉及民生的重大决策和项目在实践点征求意见;全市各级人大代表进驻不同的实践点,组建形式多样的代表小组,开展“一点一特色”的接待选民和“进住户访居民、进企业访职工、进市场访主体”活动,实现“代表常住、群众常来、互动常做、意见常提、实事常办”;群众在实践点人大代表组织下,依法有序参与人大工作,应邀列席(旁听)市人民代表大会、人大常委会会议,参与实践点开展的立法调研、执法检查、工作评议等活动,主动向人大反映社情民意和基层民主法治工作的建议。

2022年以来,安庆市人大常委会在拟定“一要点五计划”,制定优化营商环境条例、养犬管理条例、文明行为促进条例、修订燃放烟花爆竹管理条例、菱湖风景区管理条例,作出安庆市民生实事决定,加强生态要素保障促进高质量发展决定,开展安全生产法等四部法律执法检查,实施“四季监督”行动,开展专项债“借用管还”及港口运输管理等专题询问,对法官、检察官开展述职评议等工作

和活动时,共深入各实践点召开不同类型座谈会117次,收集不同途径反映的意见建议879条。安庆市人大代表、让园实践点召集人张耘说:“让园实践点是安庆市人大常委会社会建设工作实践点,但是其他工委的活动我们也会对接。每个点都是这样,人大职权的行使、职责的履行实现了全过程、全方位‘从群众中来,到群众中去’。”

在安庆,全过程人民民主基层实践点60%以上建在村、社区,此外是一些园区、中介、事业单位、社会服务机构、基层站所、协会等,社会知晓度高,群众信赖认可,民主政治基础好。

每个实践点都确定了一个市人大常委会工作委员会负责指导联系,实现了制度机制健全,通过若干经验丰富、熟悉人大业务、热心群众工作的人大代表密切联系群众,有利于辖区群众更加有序地全过程、全方位参与人大工作。

### 各尽其能积极探索创新

太湖县第二中学教师张云华是安庆市人大代表,也是基层实践点召集人。2022年,她创办的萧子陶艺工作室被打

造成安庆市教科文卫领域全过程人民民主基层实践点,成为代表联系群众的平台。

走进太湖县百工艺术萧子陶艺工作室,一件件古色古香的陶艺作品引人注目,墙上的实践点活动计划也很吸睛。张云华先后组织部分县人大代表开展非遗保护、全域旅游视察、文物保护调研等活动,为推动全域非遗保护、文化传承等工作发挥了积极作用。

另一个鲜活的事例形成在大观区花亭路街道。4月20日,花亭路街道全过程人民民主基层实践点,大观区人大代表王玉丽在倾听群众的意见。该实践点通过搭建“湖警议事厅”,健全民主协商议事制度,吸纳人大代表、居民群众、辖区单位、物业公司、法律工作者、街道社区干部等,就居民关心的事务定期开展民主协商,就居民反映的难点、堵点问题征集居民出谋划策,商量解决方案和对策,在居民监督下予以实施。

不拘一格,各具特色。安庆市人大常委会会全面把握和做深做实“六有八化”工作,指导推动各个实践点因地制宜、扎实推进,做好“自选题”、答好“创新题”,

### 微镜头

EIJINGTOU

推动全过程人民民主基层实践探索:在制度建设方面,岳西县石关乡和来榜镇的实践点建立了代表轮值制度、协商制度、监督制度等基层人民民主制度;迎江区委印发实施方案,区委常委分

联系群众,建立考核奖惩摘牌制度,设立专项经费,对实践点实行以奖代补;太湖县以“六个有”(有固定活动场所,统一标识牌、规章制度、工作计划、办公设施、代表信息)的标准统一规范实践点建设,并建立了“智慧人大”代表履职平台;桐城市建立“1+1+10+N”制度,1个工委指导1个点,每个乡镇(街道)建立1个全过程人民民主基层实践点办公室,10个点先行,以点带面,并建立了召集人职责、工作流程等制度;潜山市创新“三对三通工作法”,实行实践点与代表活动室、代表联络站资源优化整合、日常工作深度融合。

在活动创新方面,太湖县江塘村实践点定期召开“聚会”,解读人大制定的法规、作出的决定及政府出台的民生政策,听取家家户户的反映;大观区龙山路街道实践点搭建“湖畔民声”平台,将水上公园湖畔打造成社情民意的收

集站和基层治理的议事厅;宿松县大石乡实践点利用夜晚群众闲暇时间,深入屋场召开“板凳会议”,倾听民声、建立民事。

安庆市人大常委会将实践点打造成了人大履职行权的“智囊团”、社情民意的“收集站”、基层民主治理的“示范点”。

周东明介绍,建立全过程人民民主基层实践点连续两年被列入中共安庆市委确定的全面深化改革重点任务。目前,正在推进实践点规范升级,至2024年4月,50%的实践点已完成规范升级,每个县(市、区)都形成了不少于2个的示范点;至2025年4月,全面完成100个实践点的升级改造。

“规范升级后的实践点将更好地适应实践点的组织性质和生产、工作内容以及村(居)民、职工的知识结构与工作、生活方式,通过议事会、听证质询会、恳谈会、代表群众议事、小微权力一点通”等,做实“基层五大民主”,确保人大制定的每一部法规、作出的每一项决定、提出的每一个建议以及基层改革发展与社会治理的每一项决策,都充分发扬民主、广泛集中民智。”周东明说。