财金纵横

精打细算管好“钱袋子”

□ 本报记者 曾金华

“十五五”规划纲要提出，加强财政科学管理。今年的《政府工作报告》也明确，加强财政科学管理，深化零基预算改革，进一步扩大中央部门试点范围。

2025年，财政部在浙江、山东等12个省份以及16个中央部门开展了财政科学管理试点。改革试点取得什么成效，政府如何管好用好“钱袋子”？近日，记者赴浙江省进行调研采访。

打破“基数+增长”模式

“加强财政科学管理，既是应对财政收支形势的现实需要，也是服务国家战略全局、支撑中国式现代化建设的必然要求。”财政部部长蓝佛安在十四届全国人大四次会议经济主题记者会上表示。

作为浙江省老工业基地，兰溪市在安排财政资金时，经常面临“僧多粥少”的问题。如何破解这一困局？近年来，当地积极探索零基预算改革，走出一条提升财政效能、服务县域经济高质量发展的新路子。

零基预算是财政科学管理的有力抓手。通过实行以事定钱、破除基数依赖，科学精准编制预算，大力压减低效无效支出。

“我们打破传统‘基数+增长’的固化思维，以项目必要性、紧迫性为依据，将预算划分为5个级次，推动财政资金安排从‘基数依赖’向‘绩效导向’转变，优化财政支出结构。”兰溪市财政局局长张靓介绍，新机制有效缓解了可用财力与预算需求之间不匹配的矛盾，减轻了财政运行压力，财政资源配置效率持续提升，民生保障更加有力。

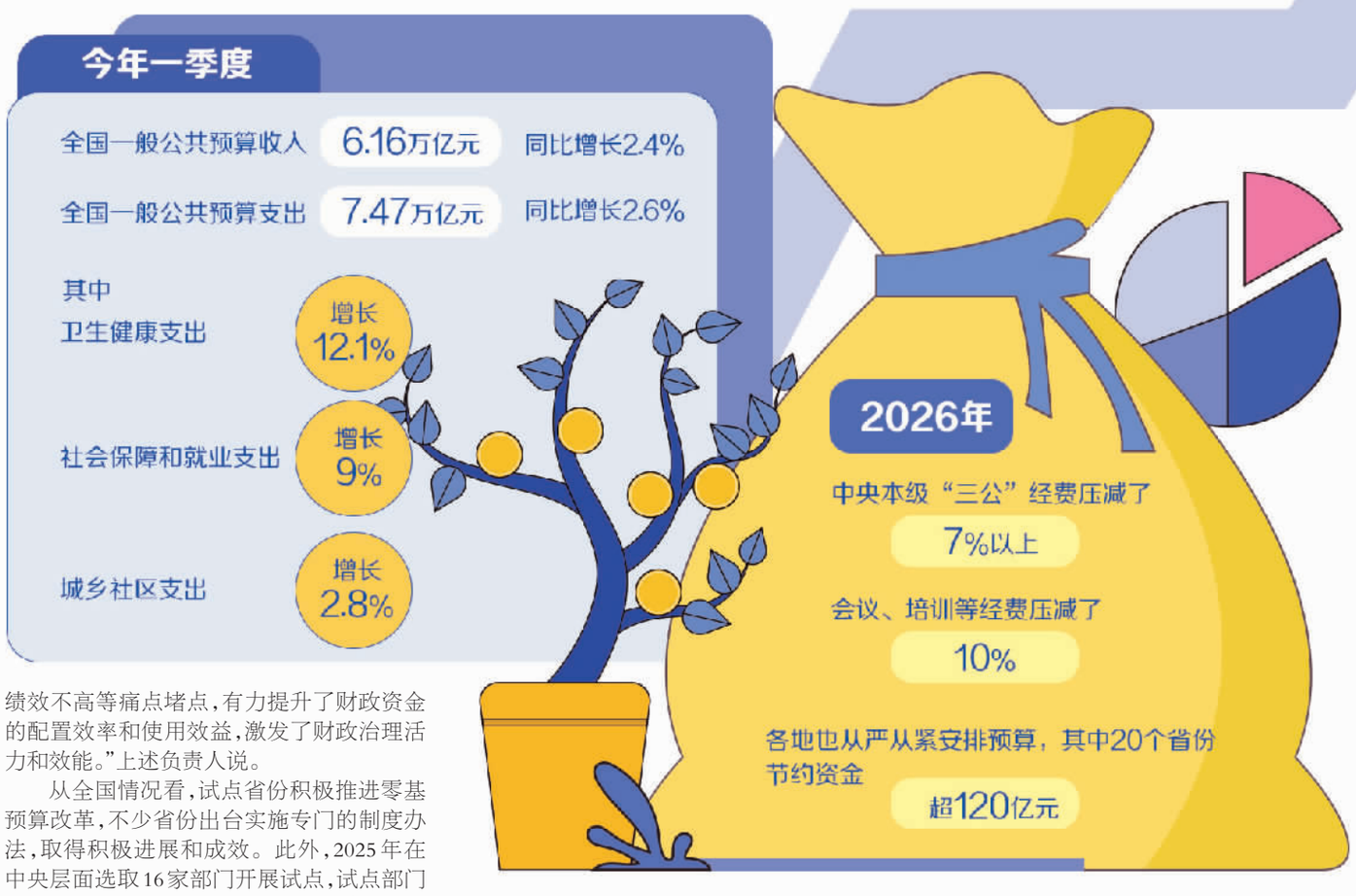
据悉，今年兰溪全市申报本级预算项目1085个，预算需求173.5亿元，经分级审核确定前二级优先保障项目536个，安排资金98.2亿元；项目预算需求同比压减43.4%。在非刚性支出做“减法”的同时，民生支出做“加法”，近年来，年均增长9.6%，同时还精准支持重大战略、重大项目建设。

浙江省财政厅有关负责人介绍，该省积极运用零基预算理念，转变长期以来“基数+增长”的预算编制方法，所有预算支出均以零为基点，以党委、政府重大决策部署为导向，根据职责分工、重点工作、资金绩效等实际合理安排。

强化大事要事财力保障。清理整合专项资金，精简归并方向相同、性质相近的项目，压减标准过高、承诺过多的项目，取消低效无效、不可持续的项目。据悉，2023年至2027年，浙江省级共安排145项集中财力办大事财政政策，其中，保留政策42项、强化政策78项、整合政策37项、取消政策27项。

同时，推动基层探索分领域的项目支出标准，如德清县运用成本效益分析的方法，建立了污水处理、公交运营、校车运行等16个城市运行的具体项目支出标准，年节约资金超3亿元。

“以持续推进零基预算改革为突破口，革新财政理财思路和管理理念，创新预算管理方式和编制方法，着力破解财政资源统筹能力不足、预算控制和刚性约束不强、资金使用绩效不高等痛点堵点，有力提升了财政资金的配置效率和使用效益，激发了财政治理活力和效能。”上述负责人说。



从全国情况看，试点省份积极推进零基预算改革，不少省份出台实施专门的制度办法，取得积极进展和成效。此外，2025年在中央层面选取16家部门开展试点，试点部门支出项目数量大幅减少，支出重点更加突出。

“打破‘基数+增长’的模式，是从源头上解决财政资金效益不高、管理不够科学、绩效不易考核的关键。零基预算打破的不仅是财政管理的传统思维，更是促进与老百姓息息相关的公共服务高效运转的推进剂。”中国社会科学院财经战略研究院财政研究室主任何代欣说。

用紧日子换好日子

在浙江常山县徐家大院农家乐饭店，“‘廉政灶’就餐点”的牌子十分醒目，套餐价格也一一列明。

落实习惯过紧日子要求，是财政科学管理的一项重要内容。违规接待、陪餐耗时，曾是困扰基层的一大问题。“廉政灶”是常山县为乡镇、街道、机关部门到村开展公务活动，因特殊情况无法及时赶回原食堂用餐的工作人员，提供工作餐的固定消费点。干部因公务外出时，可在“浙政钉”APP上搜索“公务餐”应用，找到附近就餐点预约，到达就餐点后自行扫码用餐。

通过“公务餐”改革，过紧日子成效明显。统计显示，常山县公务餐系统上线以来，县域内公务活动用餐扫码43万余人次，全县公务接待总费用下降明显。

浙江省财政厅有关负责人表示，该省推进“公务餐”改革试点，公务人员在省域范围内开展一般性公务活动时，在定点场所自行付费用餐，切实减轻基层公务接待负担，控制公务接待经费支出。同时，建设全省“公务餐”跨区域支付平台，以“扫码用餐”数字赋能，有效解决公务活动用餐不便问题。目前已实现公务餐省市县全覆盖。

在今年预算编审中，浙江坚持“未报批不安排，超标准必核减，列负面即取消，一般性再压减”的原则，严控会议费、培训费、论坛等方面的一般性支出。建立覆盖预算编制、执行全过程的过紧日子动态监测机制，实现常态化、数字化监管，并强化监测结果应用，推动形成“监测—反馈—应用”的管理闭环。

此外，推进带量集中采购改革。如舟山市在养老、医疗、教育、文化、环境等公共服务领域实施市级统一批量集中采购试点，通过以量换价，充分发挥规模优势，提高政府采购项目绩效，节约采购成本。

党政机关过紧日子，目的是让老百姓过好日子。今年，中央本级“三公”经费压减了7%以上，会议、培训等经费压减了10%；各地也从严从紧安排预算，其中20个省份节约资金超120亿元，腾挪出更多的钱保障重点领域和关键环节。

“沉睡”资产变成活水

总库存量573万件、服务机构186家、服务次数10748次……这是记者近日在杭州市余杭区公物仓数据中心监测大屏上看到的实时动态。

今年的《政府工作报告》提出，各级政府要更好“当家理财”，建立健全增收节支机制，积极盘活利用存量资源资产。行政事业性国有资产是国有资产的重要组成部分，现实中往往有不少处于“沉睡”状态，必须打破部门、行业、领域的壁垒，统筹盘活各类资金资源资产，聚“小钱”为“大钱”。

杭州市余杭区财政局以开展财政科学管理试点为契机，借助数字高地优势，积极探索面向全国的调剂共享，深化政府公物仓智慧化管理新模式。基于纵向一张网，打通调剂共享平台和“浙政钉”系统，实现物资统一管理、统一调配。

“实现了行政事业资产集中管理、跨部门调剂共享、高效周转、公益延伸，有效降低行政运行成本，提升资产周转效率。相关工作开展以来，累计调剂资产设备7261台，节约财政资金超1亿元。”杭州市余杭区财政局局长姜根军说。

何代欣认为，当前各地基本公共服务对财政资金的需求量依然很大，资产调剂共享对于节约财政资金、有效保障单位履职和事业发展，以及提高财政资金资源的使用效益具有重要意义。

政府更好地“当家理财”，必须把每一分钱花出最大效益，充分提升资金绩效。“我们完善全过程绩效管理闭环机制，明确绩效目标是什么、怎么编、指标如何取值等，分门别类说明目标编制重点，厘清目标管理思路。”浙江省财政厅有关负责人介绍，市县结合实际构建地方特色指标体系，如湖州市搭建绿色低碳发展绩效指标374条，衢州市完善17类卫生健康领域个性指标模板。同时，建立绩效评价发现问题“整改销号”机制，明确责任主体、整改时限及销号流程。

如何把财政资金花在民生的“刀刃”上，是人民群众十分关心的问题。浙江推进成本预算绩效管理改革，聚焦卫生、社保、教育、文化等公共服务领域，研究确定基层医疗机构补偿、养老服务运行补助、市政设施养护经费、学校开办费、文化场馆运维经费等39项改革试点，开展成本效益分析，推动相关领域公共服务降本增效。据悉，全省建立了34项1512条支出标准和29项563条绩效标准。

兰溪市明确绩效目标管理范围、编制规范等要求，建立以绩效为核心的“四挂钩”机制，将绩效结果与政策设立、项目立项、政策调整、预算安排全面挂钩。对重点领域项目开展绩效抽评，2025年相关项目预算压减19.9%，节约资金近0.96亿元。

常山县聚焦财政资金使用目标管理、事前评估、常态监控、绩效评价、结果运用全流程，切实推动绩效管理提质增效。按照绩效情况奖优罚劣，如评价“中”项目按比例压减预算，评价“差”项目终止执行，做到“花钱必问效，无效必问责”。

“通过推进财政科学管理，优化支出结构、提高资金效益，财政政策可以更好地稳增长、调结构、防风险、惠民生，有效夯实经济运行的基本盘，为经济高质量发展提供稳固支撑。”何代欣说。

陶然论金

从“花瓶董事”到“实干董事”

马春阳

近期，投资者保护机构公开提名独立董事步伐明显提速。仅在4月份，中证中小投资者服务中心有限责任公司（以下简称“投服中心”）便联合其他股东向8家上市公司公开提名独立董事。从2024年首单落地以来，投服中心已累计为13家上市公司提名独立董事，这一直击独董履职痛点的制度创新，正持续激活上市公司治理内生动力。

作为上市公司治理结构的重要一环，独立董事制度是促进公司规范运作、平衡各方利益诉求、约束经营管理层行为的基础性制度安排。其设立的初衷，就是希望依托第三方身份，跳出大股东与内部管理层利益裹挟，在经营决策、财务合规监督等环节履职把关，维护公司长远发展和中小投资者合法权益。但近年来，部分独立董事履职缺位、功能虚化，不敢监督、不愿监督、不善监督的现象时有发生，沦为被市场诟病的“花瓶董事”。这不仅直接削弱了上市公司整体治理质效，更让广大中小投资者失去了一道关键的权益制度屏障。

独立董事作用发挥不充分，一个关键症结就在于其独立性的缺失。追根溯源，恰恰就在独立董事的提名选聘环节。长期以来，独立董事人选大多由大股东和管理层主导敲定，在这种机制下，不少独董碍于情面，不愿对经营决策提出异议，也不敢对潜在风险直言监督，监督制衡职能难以落地；还有部分人选专业积淀不足，缺乏经营管理、财务风控等专业素养，即便有心履职也难以胜任。这种“被监督者自主选任监督者”的不合理格局，从源头就动摇了独董独立履职的基础。

现实短板倒逼制度改革。2023年4月，国务院办公厅印发《关于上市公司独立董事制度改革的意见》，鼓励投资者保护机构等主体依法通过公开征集股东权利的方式提名独立董事。作为投资者保护公益机构，投服中心不受上市公司大股东和管理层干预，能够站在全体股东立场，筛选具备履职能力的专业人才。开展公开提名独立董事，破除了传统提名渠道相对封闭的弊端，有利于完善独立董事选任机制，深化独立董事制度改革，维护上市公司特别是中小股东的合法权益。

投资者是市场之本。当前我国A股投资者超2亿，中小投资者占绝大多数。这类群体持股比例低，天然处于话语权不足、信息不对称、维权成本高的弱势地位。推进第三方公开提名独董，实质上是为中小投资者搭建发声渠道，让独董在董事会议事决策中充分反映中小股东合理诉求，将投资者保护从事后被动维权前置到事前防范、事中制衡，逐步构建起全链条权益保护体系。

独立董事制度改革需要不断向纵深推进。放眼长远，仍需进一步拓宽独董提名来源渠道，引导公募基金、券商等专业机构投资者积极参与提名，发挥专业机构研究优势和治理能力，丰富独董人选供给。现行管理办法已明确“持有上市公司已发行股份1%以上的股东可以提出独立董事候选人”，为多元主体参与提名提供了制度依据。与此同时，要持续完善配套制度规则，健全独董履职保障、考核评价与责任约束机制，推动独董彻底跳出“花瓶化”困境，真正实现履职尽责、既独又懂，为资本市场高质量发展提供更加坚实有力的制度保障。

可转债市场掀起强赎潮

本报记者 赵东宇

5月以来，可转债市场迎来一批密集的强制赎回。阿拉转债、美诺转债等多只可转债已完成赎回并摘牌，旺能转债进入赎回倒计时。业内人士提示，随着A股行情持续活跃，更多可转债可能触发强赎，投资者应及时在最后期限内卖出或转股，避免按面值加微薄利息被强制赎回的损失。

作为一种混合型融资工具，可转债兼具债券属性和转股选择权。投资者持有期间可按约定利率获取利息，到期收回本金；同时，债券发行时约定转股价格，投资者有权按该价格将债券转换为公司股票。

可转债普遍设有强制赎回条款，即当公司股价在连续30个交易日中有15个交易日收盘价不低于转股价格的130%时，发行人有权按面值加当期利息强制赎回未转股的债券。

据上市公司公告，近期有多只可转债已完成赎回或即将赎回。阿拉转债已于5月6日摘牌，赎回价为100.3562元/张；美诺转债已于5月8日摘牌，赎回价为100.6247元/张；旺能转债将于5月20日赎回，赎回价为100.844元/张。

记者注意到，上述赎回价仅略高于100元面值，而在公告发布前，这些转债的二级市场价格普遍在130元至150元之间。以旺能转债为例，公告明确提示“若被强制赎回，投资者可能面临损失，敬请投资者注意投资风险”。

近期可转债密集触发强赎，直接原因是正股在过去一段时间累计涨[illegible]性回暖是核心驱动力，诸多正股股价长时间稳定于转股价130%上方，满足了赎回触发条件。以阿拉转债为例，其正股阿拉丁在2026年2月24日至4月1日期间，连续30个交易日中有15个交易日收盘价不低于转股价格的130%，从而触发强赎。

对上市公司而言，触发强赎后选择执行赎回是理性决策。刘祥东表示，赎回可从根源上解除未来还本付息的债务压力，将或有负债转化为所有者权益，优化资产负债率。

此外，绝大多数转债的转股价值已远高于赎回价，不行使赎回权会导致发行人承担不必要的利息成本。实际上，投资者在强赎公告发布后往往选择转股，最终由上市公司赎回的转债数量有限。从赎回登记日的未转股比例来看，安集科技为0.19%，中宠股份为0.35%，百川股份为0.14%。

强制赎回是正股回暖的“副产品”，对上市公司是利好，对投资者则是风险提示。刘祥东建议，投资者应建立严密的持仓管理机制。养成每日关注公告的习惯，盯紧强赎提示公告日和赎回登记日这两个关键节点。要认识到赎回价通常远低于转股价值，切忌将临近赎回期的转债当作普通债券持有。对于已触发赎回但正股仍有上行空间的个券，应权衡转股与卖出的利弊。

农商银行密集下调存款利率

本报记者 王宝会

近日，多地农村商业银行开启新的一波存款利率调降潮。进入5月份以来，山西、广东、内蒙古等多地农商银行下调存款利率，此次调整存款产品的期限覆盖面广，下调幅度高达35个基点，调降后多家银行一年期、二年期、三年期等期限的存款利率基本进入“1”字头。

从具体调整情况看，山西广灵农商银行自5月1日起全面下调各期限存款利率，一年期、二年期、三年期、五年期存款利率分别降至1.35%、1.4%、1.65%、1.7%。江苏扬中农商银行近期调整存款利率，活期存款、七天通知存款利率分别由0.02%、0.65%调降至0.01%、0.3%，下调幅度分别为1个基点和35个基点。广东徐闻农商银行于5月8日起对存款利率进行调整，定活两便年利率加快下调，三个月、六个月、一年期利率分别降至0.42%、0.55%、0.62%。

苏商银行特约研究员薛洪言认为，本轮农商银行存款利率调整呈现出多点分散、幅度不一的结构性微调特征。山西、内蒙古、黑龙江及江苏等多地农商银行在5月初密集行动，但各行均基于自身资产负债状况独立决策。调整覆盖从活期到五年期的多个期限，有的全面下调，有的仅针对特定年限或客户群体，活期与通知存款调整幅度差异悬殊，体现出不同区域负债成本压力的显著分化。

农商银行这波降息之所以密集，业内人士表示，此轮降息主要是净息差承压、负债成本高企、监管导向等因素叠加驱动。一是资产端收益下行，贷款市场报价利率（LPR）持续走低带动贷款利率下行，而存款成本刚性强，净息差收窄至历史低位。二是负债结构失衡，农商银行高度依赖定期存款，长期高息负债占比高，成本压力显著大于大行。此外，监管引导压降长期限、高成本负债，鼓励精细化定价，避免无序竞争，推动负债结构优化。

近年来，LPR持续走低，多家大型银行主动下调存款挂牌利率，按照以往节奏，农商银行等中小银行是紧随大行降息后再调整利率，截至目前来看，大行似乎没有出现集中降息的迹象。

薛洪言表示，当前中小银行密集调降，并非真正意义上的先行引领，而应理解为对前期大行利率下调的补降式跟进。国有大行在去年上半年调降后，存款利率已处于明显低位，此后约一年未做系统调整。而中小银行此前节奏相对滞后，当前其各期限利率即便下调后仍整体高于大行，利率落差尚未完全弥合。加之今年LPR持续未动，大行缺乏新的降息政策锚点，因此呈现大行观望、中小银行加紧压缩利差以修复滞后成本差的异步格局。

当前，我国货币政策维持适度宽松、精准滴灌，LPR低位运行持续压缩金融机构的资产收益，以农商银行为代表的中小银行因客群与定价能力弱，息差压力将更突出。在农商银行下调利率空间趋于收窄的背景下，专家建议，银行要适度配置债券等多元资产，提高收益稳定性；聚焦县域小微、涉农主体，提升优质信贷占比，严控不良资产；减少对高息揽储依赖，实现规模、成本与收益的动态平衡。上海金融与法律研究院研究员杨海平表示，中小银行要深入研究区域市场、区域经济、区域产业，结合原有业务基础，推进融合创新，提升服务质效，打造竞争优势。要巩固原有的优势，进行数字化升级，在服务过程中增加特色化增值服务，提升竞争力。

本版编辑 董碧娟 彭传旭 美 编 高 妍