

深入推进改革 加快现代财政制度建设

本刊记者 | 李燕

2016年,财政部进一步深化预算管理制度和财政体制改革,相继推动出台了一批有力度、有分量的改革措施,现代财政制度建设迈出实质性步伐,为发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用提供了制度保障。

完善现代预算管理制度

(一)基本搭建起现代预算管理制度主体框架。2014年8月31日,全国人大常委会审议通过《关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》,并重新颁布修订后的预算法,自2015年1月1日起施行。新预算法的出台是现代财政制度建设具有里程碑意义的一件大事,标志着我国建立全面规范、公开透明的现代预算管理制度迈出了决定性的一步。修改后的预算法确立了全口径政府预算体系,确立了预算法定、公开透明、讲求绩效等重要预算原则,对细化预算编制、加强预算审批、规范预算执行、严肃预算调整、严格预算监督等作出明确规定。为贯彻落实新预算法,财政部推动出台了《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》《国务院关于印发〈权责发生制政府综合财务报告制度改革方案〉》,以及《中共中央办公厅 国务院办公厅关

于进一步推进预算公开工作的意见》等重大改革文件和配套措施。2016年12月30日,中央全面深化改革领导小组第31次会议审议通过《关于清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项有关问题的通知》。经过几年努力,现代预算管理制度主体框架已基本搭建起来。

(二)全面推进预算绩效管理。去年以来,财政部全面推进预算绩效管理,取得突破性进展。实现中央部门项目支出绩效目标管理全覆盖。在批复2016年中央部门预算时,首次将项目绩效目标及指标一并批复;将专项转移支付整体绩效目标及指标随2017年中央预算一并提交全国人大审议,分区域或项目的绩效目标及指标随中央对地方专项转移支付预算一并下达地方。启动绩效目标执行监控试点,选取中组部、水利部、银监会、审计署等15个部门,开展绩效目标执行监控试点,及时发现管理漏洞,纠正执行偏差。开展重点绩效评价工作,基本涵盖教育、社保、农林水等重点民生领域,涉及资金3000多亿元。此外,积极推动部门绩效自评全覆盖,大力推进绩效信息公开,推动和组织69个部门向社会公开绩效工作开展情况,24个部门公开项目绩效评价报告,建立起财政部、人大预工委、审计署三方推

进预算绩效评价工作协调小组,共同推进预算绩效管理工作。

(三)深入推进中央和地方预算公开。近年来,财政部积极推动建立预算公开制度体系、指导中央部门和地方各级财政部门开展预算公开,取得显著成效。初步形成了以预算法、政府信息公开条例为统领,以《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》和《关于进一步推进预算公开工作的意见》为指南,涵盖政府预算、部门预算和转移支付预算多层次、多方位、具有中国特色的预算公开法制模式,并不断充实预算公开信息,完善预算公开方式,实现多形式、多平台、多渠道的公开格局。2016年2月,财政部报请中办、国办印发《关于进一步推进预算公开工作的意见》,要求各地区、各部门强化主动公开意识,扩大公开范围、细化公开内容、规范公开方式,进一步推进预算公开工作。搭建起中央预算公开平台,将中央各部门预算集中公开,2016年共有102个部门依照预算法规定的时间、内容等公开部门预算。制定地方预决算公开操作规程,要求地方设立预决算公开统一平台或专栏,从2017年起集中公开政府预决算和部门预决算。建立健全监督和考核机制,将公开情况纳入财政和部门工作绩效考核范围,强化公开主体责任。



(四)规范地方政府债务管理。2016年,按照党中央、国务院决策部署,财政部贯彻落实新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》,积极采取措施规范地方政府债务管理。在做好地方政府债务限额管理,发行地方政府债券置换存量政府债务,将地方政府债务分类纳入预算管理的基础上,进一步完善地方政府债务管理制度框架,报经国务院批准出台地方政府债务风险预警和处置预案,明确地方政府性债务风险的预防预警、分级响应机制以及财政重整等内容,对政府性债务风险应急处置做出系统性安排。印发一般债务和专项债务预算管理办法,全面规范地方政府债务预算管理。组织地方财政部门、专员办调查核实地方政府债务及其他相关债务情况,对地方各级政府债务风险情况进行评估和预警,提出化解措施建议上报国务院;组织开展专项治理,并督促省级人民政府加强监管和对

有关单位、人员违法行为依法追责。

推进事权与支出责任相适应制度改革

建立事权与支出责任相适应的制度是关系国家治理体系建设的大问题,涉及中央与地方财政事权及支出责任划分、中央和地方收入划分、转移支付制度等,涉及面广、影响深远。

(一)积极推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革。2016年8月,财政部报请国务院印发了具有里程碑意义的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,对推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革做出全面部署,并认真研究启动国防、国家安全、外交、公共安全等领域财政事权和支出责任划分改革。

(二)调整完善中央和地方增值税收入划分。结合营改增试点情况,研究出台全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案,从2016

年5月1日起,所有行业企业缴纳的增值税均纳入中央和地方共享范围,中央和地方各分享50%,确保地方既有财力不变;中央集中的收入增量通过均衡性转移支付分配给地方,主要用于加大对中西部地区的支持力度。

(三)改革完善转移支付制度。积极落实国务院出台了《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》,增加一般性转移支付规模,将一般性转移支付比例由2013年的56.7%提高至2016年的60.5%,大幅度增加对老少边穷地区的转移支付。清理整合专项转移支付项目,专项转移支付项目数量由2013年的220个压减到2016年的94个。

此外,建立完善中央对地方转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,研究出台实施农业人口市民化若干财政政策。积极推进清理规范重点支出与GDP或财政收支增幅挂钩事项。推动兵团预算管理体制改革,完善制度。□