

以深化预算管理制度改革为抓手 全面贯彻落实新预算法

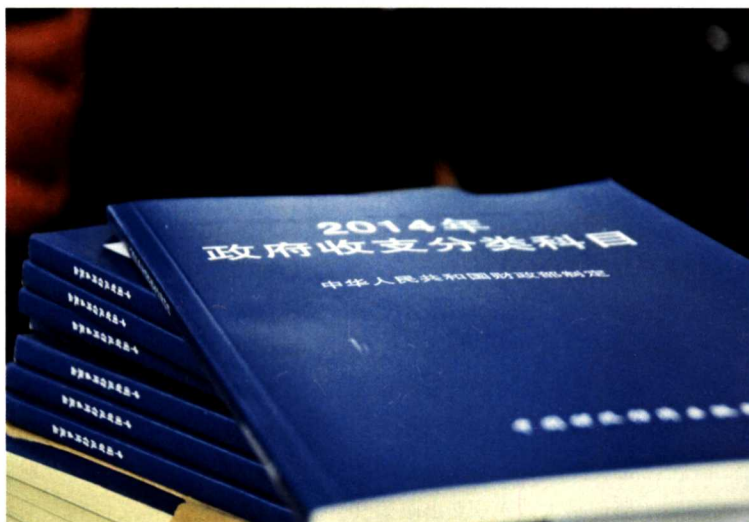
□财政部预算司司长 李敬辉

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，改进预算管理制度，实施全面规范、公开透明的预算制度。新预算法全面贯彻了党的十八届三中全会精神，充分体现了党中央确定的预算管理制度改革的总体要求。《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》对深化预算管理制度改革作了全面部署。我们将以深化预算管理制度改革为抓手，通过采取完善政府预算体系、编制中期财政规划、全面推进预算公开、改革和完善财政转移支付制度、加强地方政府性债务管理、清理规范税收等优惠政策等改革措施，将新预算法各项规定落到实处。

（一）完善政府预算体系。建立政府预算体系统筹协调机制，加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度。一是加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹力度。将政府性基金预算中用于提供基本公共服务以及主要用于人员和机构运转等方面的项目收支转列一般公共预算。对继续纳入政府性基金预算管理的支出，加大与一般公共预算支出的统筹安排使用。政府性基金预算安排支出的项目，一般公共预算可不再安排或减少安排。对一些一般公共预算和政府性基金预算都安排支出的项目，制定统一的资金管理办法，实行统一的资金分配方式，避免交叉重复。盘活存量资金，将政府性基金项目中结转较多的资金，调入一般公共预算，使每一项政府性基金结转资金规模控制在该项基金当年收入的一定比例内。二是加大国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度。完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政的比例，更多用于保障和改善民生。国有资本经营预算支出范围除调入一般公共

以深化预算管理制度改革为抓手，通过采取完善政府预算体系、编制中期财政规划、全面推进预算公开、改革和完善财政转移支付制度、加强地方政府性债务管理、清理规范税收等优惠政策等改革措施，将新预算法各项规定落到实处。

99



预算和补充全国社会保障基金外,限定用于解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出、对国有企业的资本金注入及国有企业政策性补贴等方面,一般公共预算用于这方面的资金逐步退出。进一步完善国有资本经营预算支出编制,中央国有企业需要通过国有资本经营预算安排的支出,由一级预算单位审核后报财政部,财政部审核后统筹提出资金安排使用方案,报国务院审批。三是加强一般公共预算各项资金的统筹使用。结合税费制度改革,完善相关法律法规,逐步取消城市维护建设税、排污费、探矿权和采矿权价款、矿产资源补偿费等专款专用的规定,统筹安排这些领域的经费。

(二)编制中期财政规划。为增强财政政策的前瞻性,促进财政可持续发展,同时对支出项目及早作出规划,提前做好前期准备工作,加快预算执行进度,必须实行中期财政规划管理。一是在现行政策下预测未来三年财政收支。根据国民经济和社会发展规划纲要及年度计划,考虑国际国内发展环境重大变化,结合基期年的经济社会发展情况,预测未来三年经济社会发展状况及主要经济指标。在此基础上,假定现行政策不变,预测未来财政收支情况。二是分析现行财政收支政策存在问题。如现行税制对促进资源节约、环境保护、解决产能过剩、调节收入分配等方面的作用有待进一步增强,非税收入管理仍不够规范;财政支出结构固化僵化,社会保障、医疗卫生支出因人口结构变化而增长过快,一些亟需解决的问题未在支出预算中妥善安排,已安排的财政资金由于多种因素形成沉淀;部分地区地方政府性债务规模较大,存在一些风险隐患。三是制定财政收支政策改革方案。如提出税制改革、重大税收政策调整、清理规范收费和基金项目的路线图和时间表;梳理重大改革、支出政策和

支出项目,明确政策目标,说明资金使用对象、保障标准、运行流程,建立预算绩效评价机制,并加大结转结余清理力度,减少新增沉淀资金;合理确定财政赤字规模、政府债务余额等风险控制目标,并建立债务风险预警和应急处置机制。四是根据改革方案测算未来三年财政收支情况,并进行综合平衡,形成中期财政规划。全国中期财政规划对中央年度预算编制起约束作用,对地方中期财政规划和年度预算编制起指导作用。各部门研究相关行业、领域的重大改革和政策措施,并编制部门预算中期规划。

(三)全面推进预算公开。围绕建立现代财政制度和全面深化财税体制改革,将公开透明贯穿预算改革和管理全过程。通过全面推进预算公开,进一步规范政府行为,转变政府职能,推动相关改革,实现有效监督。一是增强预算公开观念。预算公开是预算管理制度改革的核心要求,是现代财政制度的基本特征,是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要推动力,是政府接受监督的重要途径,要按照以公开为常态、不公开为例外的原则全面推进。二是扩大预算公开范围。除涉密信息外,中央和地方所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。三是完备预算公开信息。各级财政部门除公开财政预决算外,还应公开本级财政转移支付安排、执行情况,举借债务的情况,以及各类财税制度;各部门除公开本部门预决算外,还应公开本部门“三公”经费情况、政府采购信息,并逐步公开预算绩效信息和国有资产占用情况。四是细化预算公开内容。各级政府本级预决算及部门预决算,应在公开到功能分类项级科目的基础上,公开到经济分类款级科目;对下专项转移支付预决算公开到具体项目,在此基础上公开分地区的税收返还、一般性转移支付和专项转移支付情

况。五是均衡预算公开进展。预算公开进展较慢的地区要采取有力措施加快推进;县、乡级等基层政府及其部门要充分发挥面向基层、贴近群众的优势,进一步细化公开内容。六是规范预算公开程序。各部门应当自预决算信息形成或变更之日起20日内,主要通过门户网站的形式,主动公开预决算信息。七是回应预算公开关切。各部门要在及时准确公开预决算信息的基础上,对其中涉及财税政策、规章制度的一些专业名词作出详细的解释说明;对公开过程中社会普遍关注的涉及本部门的情况,及时解疑释惑;对涉及本部门的问题,认真研究、积极整改。八是完善预算公开考核。建立健全定期考评机制,加大预算公开考核力度,对未按规定对有关预决算事项进行公开和说明的,追究有关人员的行政责任。

(四)改革和完善财政转移支付制度。围绕建立现代财政制度,坚持规范、公平、公开的原则,改革和完善中央对地方财政转移支付制度。一是优化转移支付结构。属于中央事权的,由中央全额承担支出责任,主要通过中央本级支出安排,由中央直接实施,少量通过专项转移支付委托地方实施。随着中央事权和支出责任上移,适当减少委托事务,提高中央直接履行事权安排支出的比重,相应减少专项转移支付。属于中央地方共同事权的,由中央和地方共同分担支出责任,中央分担部分通过专项转移支付委托地方实施。属于地方事权的,由地方承担支出责任,中央主要通过一般性转移支付给予支持,少量的引导类、救济类、应急类事务通过专项转移支付予以支持,以实现特定政策目标。二是完善一般性转移支付制度。逐步将一般性转移支付中属于中央委托事权或中央地方共同事权的项目转列专项转移支付,属于地方事权的项目归并到均衡性转移支付,建立以均衡性转

移支付为主体、以老少边穷地区转移支付为补充以及少量体制结算补助的一般性转移支付体系。建立一般性转移支付稳定增长机制,增加一般性转移支付规模和比例。科学设置均衡性转移支付测算因素、权重,充分考虑老少边穷地区底子薄、发展慢的特殊情况,真实反映各地的支出成本差异,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。三是严格控制专项转移支付。清理整合专项转移支付。取消政策到期、政策调整、绩效低下等已无必要继续实施的项目;属于中央委托事权的项目,可由中央直接实施的,原则上调整列入中央本级支出;属于地方事务的项目,划入一般性转移支付;确需保留的专项转移支付项目,建立健全定期评估和退出机制,对其中目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目予以整合。严格控制新设专项。专项转移支付项目应当依据法律、行政法规和国务院的规定设立。新设立的专项应有明确的政策依据、政策目标、资金需求、资金用途、主管部门和职责分工。市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付。调整优化中央基建投资专项。四是逐步取消竞争性领域专项转移支付。凡属“小、散、乱”、效用不明显以及市场竞争机制能够有效调节的专项应坚决取消;对因价格改革、宏观调控等而配套出台的竞争性领域专项,应明确执行期限,并在后期实行退坡政策,到期取消。加强竞争性领域专项与税收优惠政策的协调,可以通过税收优惠政策取得类似或更好政策效果的,应尽量采用税收优惠政策,相应取消竞争性领域专项。对保留的具有一定外部性的竞争性领域专项,应控制资金规模,突出保障重点,逐步改变行政性分配方式,主要采取基金管理等市场化运作模式,逐步与金融资本相结合,撬动社会资本,发挥四两拨千斤的作用。少数不

适合实行基金管理模式的,也应在事前明确补助机制的前提下,事中或事后采取贴息、先建后补、以奖代补、保险保费补贴、担保补贴等补助方式,避免补助机制模糊、难以落实或套取补助资金等问题。

(五)加强地方政府性债务管理。建立规范合理的地方政府举债融资机制,规范地方政府债务管理,防范和化解债务风险。一是解决“怎么借”的问题。赋予地方政府适度举债权限,建立规范的地方政府举债融资机制。经国务院批准,省级政府可以适度举借债务,市县级政府确需举借债务的由省级政府代为举借。地方政府举债采取政府债券方式。没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的,由地方政府发行一般债券融资,主要以一般公共预算收入偿还。有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的,由地方政府通过发行专项债券融资,以对应的政府性基金或专项收入偿还。二是解决“怎么管”的问题。对地方政府债务实行规模控制和预算管理。举借债务的规模,由国务院报全国人大或者全国人大常委会批准,省级政府在国务院下达的限额内举借的债务。建立地方政府信用评级制度,逐步完善地方政府债券市场。地方政府举借的债务,只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务,不得用于经常性支出。完善地方政府性债务统计报告制度,加快建立权责发生制的政府综合财务报告制度,全面反映政府的资产负债情况。三是解决“怎么还”的问题。地方政府对其债务负有偿还责任,中央政府实行不救助原则。建立地方政府性债务风险预警机制。列入风险预警范围的债务高风险地区,要积极采取措施,逐步降低风险。债务风险相对较低的地区,要合理控制债务余额的规模和增长速度。地方政府出现偿债困难时,要通过控制项目规模、压缩公用经费、处置

存量资产等方式,多渠道筹集资金偿还债务。

(六)清理规范税收等优惠政策。既要清理规范税收、非税等收入优惠政策,又要清理规范与企业缴纳税收或非税收入挂钩的财政支出优惠政策。一是统一税收政策制定权限。坚持税收法定原则,除依据专门税收法律法规和《中华人民共和国民族区域自治法》规定的税政管理权限外,各地区一律不得自行制定税收优惠政策;未经国务院批准,各部门起草其他法律、法规、规章、发展规划和区域政策都不得规定具体税收优惠政策。二是规范非税等收入管理。严格执行现有行政事业性收费、政府性基金、社会保险管理制度。严禁对企业违规减免或缓征行政事业性收费和政府性基金、以优惠价格或零地价出让土地;严禁低价转让国有资产、国有企业股权以及矿产等国有资源;严禁违反法律法规和国务院规定减免或缓征企业应当承担的社会保险缴费,未经国务院批准不得允许企业低于统一规定费率缴费。三是严格财政支出管理。未经国务院批准,各地区、各部门不得对企业规定财政优惠政策。对违法违规制定与企业及其投资者(或管理者)缴纳税收或非税收入挂钩的财政支出优惠政策,坚决予以取消;其他优惠政策,要逐步加以规范。四是全面清理已有的各类税收等优惠政策。各地区、各有关部门要认真排查本地区、本部门制定出台的税收等优惠政策。违反国家法律法规的优惠政策一律停止执行,并发布文件予以废止;没有法律法规障碍,确需保留的优惠政策,由省级人民政府或有关部门报财政部审核汇总后专题请示国务院。五是建立健全长效机制。建立评估和退出机制、目录清单和举报制度,健全考评监督机制,强化责任追究机制。■

责任编辑 李杰