

# 专题

## 盘活存量 提质增效

盘活财政存量资金是创新宏观调控的重要内容，是深化财税体制改革的铺路之举。国务院对此高度重视，多次研究部署盘活和统筹使用沉淀存量财政资金工作。今年以来，财政部陆续发布一系列文件，部署中央部门和地方政府开展盘活财政存量资金工作，以充分释放积极财政政策的有效作用，切实提高财政资金使用效率，实现盘活存量、用好增量、支持实体经济提质增效及促进经济社会持续健康发展的目标要求。



盘活财政存量资金是创新宏观调控的重要内容，对于稳增长、惠民生具有重要意义。2014年年底国务院下发了《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》（以下简称“《通知》”）。今年2月，财政部又专门发布《关于推进地方盘活财政存量资金有关事项的通知》及《关于盘活中央部门存量资金的通知》，就切实提高财政资金使用效率、推进盘活财政存量资金提出了具体要求。近日，本刊记者采访了财政部预算司，针对盘活财政存量资金有关问题进行了解读。

**问：什么是财政存量资金？**

**答：**财政存量资金是指收入已经发生、尚未安排预算，或者预算已经安排、尚未形成实际支出的财政资金。从存在形式看，财政存量资金主要包括结转结余资金、预算周转金、预算稳定调节基金、偿债准备金等。结转资金是指预算安排的项目支出年终尚未执行完毕，或者因故未执行且以后年度需按原用途继续使用的资金；结余资金是指预算安排的项目支出年终已执行完毕，或由于受

- 盘活财政存量资金 切实提高资金使用效益 10
- 以盘活财政存量资金稳增长 15
- 福建：清理整合释放源头活水 19
- 天津：盘存量 扩增量 稳增长 惠民生 21
- 广西：多措并举激活存量 23
- 宁波鄞州：念好盘活存量资金“三字经” 25



# 盘活财政存量资金 切实提高资金使用效益

本刊记者

政策变化、计划调整等因素影响项目终止，当年剩余的资金；预算周转金是指各级政府为调剂预算年度内季节性收支差额，保证及时用款而设置的周转资金，各级政府预算周转金通过本级政府预算结余设置和补充；预算稳定调节基金是指各级政府通过超收收入和支出预算结余安排的具有储备性质的基金，视预算平衡情况，在安排下年度预算时调入并安排使用，或用于弥补短收年份预算执行的收支缺口；偿债准备金是指各级政府为及时偿还到期债务，避免还债扣款冲击预算正常运行，按当年到期政府债务的一定比例在预算中安排的专项资金。

**问：**财政存量资金规模较大会带来哪些问题？

**答：**首先，在当前经济形势下，政府需要实施积极的财政政策以保持经济平稳健康发展，而积极的财政政策主要

通过减少收入或者增加支出发挥作用。如果存在大量的财政存量资金，则说明财政拨款未形成实际支出，这必然影响积极财政政策的实施效果，不利于稳增长、促改革、调结构、惠民生。其次，各级政府一方面通过举债筹集收入并支付较高的利息费用，另一方面又有大量的财政资金趴在账上，必然影响财政资金的使用效益。第三，财政存量资金相比增量资金管理相对松弛，容易被挤占挪用，成为滋生腐败的温床。

**问：**财政存量资金是怎么形成的？

**答：**财政存量资金是多年累积形成的，原因复杂多样，既有体制机制方面的原因、也有管理能力方面的原因，既有预算编制方面的原因、也有预算执行方面的原因。主要可归纳为四个方面：

——预算编制方面。一是预算编制缺乏长远考虑，可执行性有待提高。编

制预算时只编制年度预算，没有编制中期财政规划，导致项目预算缺乏可预见性。项目在预算确定前难以有效开展论证评估和前期准备工作，影响了项目的及时实施。二是预算编制不够细化，年初到位率偏低。部分预算支出项目编制较为粗放，没有编制到具体项目或具体执行单位，执行中层层落实时间较长。三是重点支出项目挂钩较多，造成部分预算当年难以执行。按照法律法规和文件要求，为满足农业、教育、科技等重点支出法定增长要求，往往先确定这些支出总额，再逐步分解到项目，部分项目预算当年难以执行。四是政府性基金和部分一般公共预算收入项目专款专用，造成大量预算结转。五是预算编制统筹动用存量资金力度不够。一些项目在本身存在大量结转的情况下，未优先使用存量资金，继续通过当年预算安排资金。

——预算执行方面。一是预算批

复和下达不够及时。一些专项转移支付项目申报、评审和审核工作启动时间晚，再经过省、市、县层层下达，预算到达具体执行单位的时间往往已是下半年甚至年底，难以避免形成结转。二是预算调整事项仍然较多，部分项目调整时间较晚。三是资金审核拨付不够及时。未及时审核处理部门的用款计划申请，未及时下达用款额度并进行资金拨付，影响预算执行进度。四是未严格规范权责发生制核算。一些尚未产生支付义务的事项，采取权责发生制进行核算，游离于人大监督之外。

——存量资金管理方面。一是有关制度规定不尽完善。如对预算稳定调节基金、权责发生制核算事项等缺乏明确的制度规定，各级政府存在较大的自主权，进而影响存量资金的及时使用。二是存量资金定期清理机制缺失。没有定期对财政存量资金进行清理，有的存量资金已结存多年，但仍然趴在账上。存量资金什么时候用、怎么用、用多少，基本由各地区、各部门自行决定。三是缺乏必要的问责机制。有关盘活财政存量资金的文件已印发不少，但各地区、各部门并未严格执行相关文件，也没有相应的问责机制。

——其他方面。如按照现行的预算管理理念，预算编制一般要求从严从紧、留有余地，且不允许地方政府编列赤字。这容易形成财政超收收入，进而加大财政存量资金规模。

**问：**近年来财政部在盘活财政存量资金方面主要开展了哪些工作？

**答：**近年来，财政部认真贯彻落实党中央、国务院要求，将盘活财政存量资金摆在财政工作的突出位置，采取有力措施积极盘活财政存量资金，重点开展了以下工作：一是加强制度建设，

建立健全盘活财政存量资金长效机制。2013年以来，财政部相继下发了《关于加强地方预算执行管理 激活财政存量资金的通知》、《关于进一步加强地方财政结余结转资金管理的通知》、《关于进一步加强财政支出预算执行管理的通知》等文件，配合国务院发布了《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》、《国务院办公厅关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》等，对各地区、各部门盘活财政存量资金提出具体要求。二是摸清财政存量资金家底，布置地方财政部门对财政存量资金情况进行统计，为盘活财政存量资金打好基础。三是加大财政存量资金盘活力度，在编制年度预算时统筹使用结转结余资金和预算稳定调节基金，并要求各部门加大结转结余资金执行进度。这些措施对加强财政存量资金管理起到了积极作用，财政存量资金快速增长的趋势初步得到遏制。

**问：**请谈谈盘活财政存量资金的重要性、总体目标和主要措施。

**答：**国务院领导高度重视盘活财政存量资金工作。李克强总理、张高丽副总理多次强调指出，要把盘活存量作为创新宏观调控的重要内容，把闲置、沉淀的财政资金用好，集中有限的资金用于稳增长、促改革、调结构、惠民生的重点领域和关键环节。首先，盘活财政存量资金有利于增加政府支出，充分释放积极财政政策的有效作用。其次，盘活财政存量资金有利于减少资金沉淀，切实提高资金使用效率。第三，盘活财政存量资金有利于加强财政资金监管，避免财政资金被挤占挪用。

盘活财政存量资金的总体目标是：贯彻落实新修订的预算法和《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》的有关规定，以促进稳增长、调结

构、促改革、惠民生为主要目标，在用好用财政增量资金的同时，着力盘活财政存量资金，不断提高财政资金使用效益。其主要原则包括以下几个方面：一是摸清存量、分类处理。全面摸清各地区、各部门存量资金情况，分门别类提出处理方案。二是上下联动、全面推进。盘活存量资金既要在中央层面展开、也要在地方层面展开，既要在财政部门展开、也要在其他部门展开，全面挤压存量资金的空间。三是立足当前、着眼长远。既要着力于盘活当前已有的存量资金，也要加强制度规范、建立长效机制，避免将来产生更多的存量资金。四是多管齐下、惩防并举。既要注重事前预防、事中监控，也要注重事后督查和问责，形成齐抓共管的良好局面。

按照总体目标和主要原则，《通知》提出了十条具体措施，包括：清理一般公共预算结转结余资金；清理政府性基金预算结转资金；加强转移支付结转结余资金管理；加强部门预算结转结余资金管理；规范权责发生制核算；严格规范财政专户管理；加强收入缴库管理；加强预算周转金、预算稳定调节基金和偿债准备金管理；编制三年滚动预算；加大督查和问责力度。

**问：**一般公共预算结转结余、政府性基金预算结转、转移支付结转结余和部门预算结转结余是什么关系？

**答：**一般公共预算结转结余和政府性基金预算结转是指尚未下达到地方和部门、留在各级政府总预算中的结转结余资金。转移支付结转结余是指上级政府已经下达到下级政府，尚未形成实际支出的结转结余资金。部门预算结转结余是指各级政府已经下达到预算单位，尚未形成实际支出的结转结余资金，具体又分为国库集中支付结转结余和非国

库集中支付结转结余。

**问：为什么要清理政府性基金预算结转资金？**

**答：**近年来，一方面政府性基金预算存在大量的结转资金，另一方面一般公共预算存在收支差额需要通过发债弥补，政府性基金预算与一般公共预算缺乏制度性的统筹协调机制。为解决上述问题，《预算法》规定：“政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接”。《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》规定：“完善政府预算体系。明确一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的收支范围，建立定位清晰、分工明确的政府预算体系，政府的收入和支出全部纳入预算管理。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，建立将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算的机制，加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算的力度。”经国务院批准，财政部印发了《关于完善政府预算体系有关问题的通知》，提出“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”。此次《通知》又重申了上述规定，并明确了具体控制标准，要求每一项政府性基金结转资金规模一般不超过该项基金当年收入的30%。这一规定有利于量化考核，提高可操作性。今后，财政部将进一步淡化政府性基金专款专用的观念，进一步加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹使用力度。

**问：清理部门预算结转结余资金时是否对基建项目结转和非基建项目结转区别对待？**

**答：**不区别对待。我国现行的《中

央部门财政拨款结转和结余资金管理办法》对基建项目和非基建项目是区别对待的，主要考虑了基建项目的特殊因素，相应放宽基建项目结转确认为结余的标准，但这也影响了基建存量资金的清理，基建项目结转规模长期居高不下。因此，此次《通知》不再对基建项目区别对待，以免影响盘活存量资金的效果。同时，对于个别需要继续执行的基建项目，《通知》也充分考虑了这种情况，即部门还可作为新项目重新申请预算。当然，对这类重新安排的项目，审计也会重点关注。

**问：为什么要规范权责发生制核算？**

**答：**按照财政总预算会计制度有关规定，除中央财政总预算会计的个别事项可以采用权责发生制外，政府预算会计核算都是以收付实现制为基础。但是在实际操作中，地方各级财政也比照中央财政做法，对少量资金按权责发生制列支。近些年，财政部不断加强预算执行管理，并对各地预算执行进度进行通报，加剧了地方财政对权责发生制的滥用。地方财政为加快当年预算执行进度，随意采用权责发生制调节年度间支出，给预算执行的准确性带来了很大影响。为解决这个问题，新预算法规定：“各级预算的收入和支出实行收付实现制。特定事项按照国务院的规定实行权责发生制的有关情况，应当向本级人民代表大会常务委员会报告”。《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》进一步规定：“规范权责发生制核算，严格权责发生制核算范围，控制核算规模。地方各级财政除国库集中支付年终结余外，一律不得按权责发生制列支。按国务院规定实行权责发生制核算的特定事项，应当向本级人大常委会报告”。此次《通知》又重申了上述规定，并要求地方各级政府应对2013年及以

前年度按权责发生制核算的事项进行清理，统筹用于经济社会发展亟需资金支持领域，并在2016年底前使用完毕。对因清理国库集中支付年终结余新产生的权责发生制核算事项，要在两年内使用完毕。

**问：为什么要严格规范财政专户管理？**

**答：**财政专户是指财政部门为履行财政管理职能，在银行业金融机构开设用于管理核算特定资金的银行结算账户。财政专户是有效管理财政资金的重要载体，与国库单一账户、零余额账户共同构成了我国的国库单一账户体系。长期以来，财政专户在有效落实政策管理目标、强化财政资金监管等方面发挥了重要作用。一是满足社会保险基金核算管理需要。社会保险基金是由缴费单位和缴费个人分别按一定比例缴纳以及通过其他方式筹集的资金，《社会保险法》明确规定社会保险基金存入财政专户，并按规定开展保值增值管理。二是满足非税收入收缴管理需要。非税收入具有收入项目多、收费标准不一、执收单位分散等特点，在商业银行开设账户收缴非税收入，可以利用商业银行分布广泛的营业网点，方便缴款人，同时，由商业银行向执收单位及时准确反馈明细收缴信息和提供对账服务，满足财政部门对非税收入收缴情况的监控需要。三是满足外国政府和国际金融组织贷款赠款管理要求和外汇管理需要。对于外国政府和国际金融组织贷款赠款等资金，根据国际通行做法，外国政府和国际金融组织都会在协议中要求设立专门的账户进行核算管理。同时，由于国库单一账户只能核算人民币资金，财政部门管理的相关外币资金，需要在商业银行开设账户管理。四是满足财政代管资金管理需要。一些地方由财政部门开设代管资金专户管理预算单位资金和代表政府

管理一些社会公共资金。如有的地方取消预算单位实有资金账户后，将预算单位往来资金和结余资金转入代管资金专户存储管理；有的地方开设代管资金专户存储住房公积金和住房维修基金等社会公共资金；有的乡级财政部门开设代管资金专户代管村集体资金等等。五是满足乡镇财政资金管理需要。目前我国的几万个乡镇中，大部分不设立国库，乡镇财政资金只能在商业银行开设的财政专户中储存管理。

近年来，地方财政专户管理存在一些问题，如财政专户开设过多，同一性质资金多头或重复开设账户问题比较突出；违规开设财政专户，新开设财政专户不符合国家政策要求；财政专户资金管理不规范，转移、挤占、挪用财政资金等违规行为时有发生等。针对财政专户管理中存在的种种问题，财政部从2011年开始，连续3年组织开展清理整顿地方财政专户工作，累计撤并地方财政专户7.4万多个，撤并率达32.4%。2014年，财政部对地方存量财政专户从严核准，又分批撤销地方约1.2万个不合规的财政专户。目前，财政专户开设过多过乱的局面基本得到遏制。下一步，财政部将按照《通知》的要求，从严管理财政专户，切实维护财政资金安全。一是严格规范财政专户开立程序。各级财政部门一律不得新设专项支出财政专户。开立其他财政专户的，要严格执行《财政部关于印发〈财政专户管理办法〉的通知》规定的开立条件和程序，未经核准，一律不得新开立财政专户。二是进一步清理整顿存量财政专户。除经财政部审核并报国务院批准予以保留的财政专户外，其余财政专户在2年内逐步予以取消。具体撤并要求和时限按照财政部相关规定执行。三是强化财政专户资金管理。禁止将财政专户资金借出周转使用，对已经出借的财政专户资金要

制定回收计划，限期予以收回。财政专户资金保值增值操作要严格按照规定进行，除法律和国务院规定外，原则上不得在开户银行经办机构之外开展保值增值操作。严禁违规将财政资金从国库转入财政专户并虚列支出，或将财政资金支付到预算单位实有资金银行账户。

**问：为什么要加强非税收入缴库管理？**

**答：**2001年我国实施国库集中收缴制度改革，改变了过去执收单位通过过渡性账户，层层上缴、层层滞留资金的传统非税收入收缴运行方式，建立了新型收缴账户体系和信息系统，非税收入资金当天即可缴入国库或财政专户，不仅大大加快了非税收入入库速度和运转效率，也有效规范了执收单位收缴行为。但一些执收单位由于受各方面条件所限，尚未实施国库集中收缴制度改革，仍然采取传统方式收缴非税收入，保留着过渡性账户；部分已实施国库集中收缴制度改革地方，由于管理不规范，缴入财政专户的非税收入未能按照规定在10个工作日内缴入国库。这些不规范的收缴模式和行为，导致非税收入资金滞留在执收单位过渡账户或者财政专户，不能及时缴入国库，影响了财政资金的统筹调度，不利于盘活财政存量资金。此外，还有一些地方通过存储在财政专户的非税收入人为调节财政收入入库进度，影响了财政收入真实性。

下一步，财政部将按照预算法和国务院盘活存量资金的要求，进一步深化国库集中收缴制度改革，加强非税收入缴库管理，促进盘活财政存量资金。一是继续扩大国库集中收缴改革范围，不断深化改革级次，消除改革中的“死角”和“盲区”。二是积极推动非税收入电子缴款，进一步提升收缴管理的效率和水平，条件成熟后取消非税收入财政专

户，实现非税收入直接缴入国库。三是督促地方财政部门严格按照规定时限将非税收入从专户缴入国库，严禁人为调节非税收入缴入国库的进度。

**问：为何要控制预算周转金和预算稳定调节基金的规模？**

**答：**一是预算周转金设立的目的是调剂预算年度内季节性收支差额，保证及时用款。但实行国库集中收付制度后，不少地方库款常年保持在较高水平，预算周转金的作用已大为减弱。二是新修订的预算法明确规定，各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算稳定调节基金，用于弥补以后年度预算资金的不足。随着预算稳定调节基金的设立，也能发挥与预算周转金类似的作用。三是从严控制预算周转金和预算稳定调节基金的规模，可以最大限度盘活存量资金，避免存量资金的“合理”存在。四是库款收益是无法弥补政府债务成本的，在各级政府存在大量债务的情况下，如果预算周转金和预算稳定调节基金规模过大，可以提前偿还成本较高的债务。

**问：下一步将如何开展盘活财政存量资金工作？**

**答：**财政部将发文要求各地区、各部门对其财政存量资金及盘活情况进行统计，加大对盘活财政存量资金工作的跟踪监控，加强工作指导，发现问题及时纠正，对各地区、各部门好的经验和做法，要及时总结推广；对支出进度慢、盘活存量资金不力的地区或部门及时进行通报或约谈，并研究建立盘活存量资金与预算安排挂钩机制。审计署将加强对财政部门 and 预算单位财政存量资金的审计，重点关注该用未用、使用绩效低下等问题，促进存量资金尽快落实到项目和发挥效益。□