

深化预算管理制度和财政体制改革 建立现代财政制度

财政部预算司

党的十八届三中全会提出“深化财税体制改革”、“实施全面规范、公开透明的预算制度”、“建立事权和支出责任相适应的制度”。按照十八届三中全会确立的全面深化改革总目标和改进预算管理的明确要求，为促进建立与国家治理现代化相适应的现代财政制度，各级财政部门认真贯彻党中央、国务院的决策部署，深化预算管理制度和财政体制改革，取得了很大的进展。

2014年，全国人大常委会修改了《预算法》，国务院印发了《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》。近两年来，在深化预算管理制度改革和财政体制改革方面，主要做了以下几方面的工作：

（一）完善政府预算体系，加强财政资金统筹协调。一是加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹协调。从2015年1月1日起，将地方教育附加等11项政府性基金调入一般公共预算；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，结合政府性基金预算安排情况，统筹安排一般公共预算相关支出项目。二是推进国有资本经营预算与一般公共预算的统筹协调。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；加强国有资本经营预算支出与一般公共预算支出的统筹使用，国有资本经营预算支出范围除调入一般公共预算和补充社保基金外，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。

（二）稳步推进预算公开，提高预算透明度。按照新预算法的要求推进预算公开，所有使用财政资金的部门和单位都要公开预算，细化公开内容，主动接受社会监督。中央政府本级支出预算在2014年公布到支出功能分类项级科目的基础上，2015年基本支出公开到经济分类款级科目。在专项转移支付公开到具体项目的基础上，增加公开了分地区税收返还、一般性转移支付和专项转移支付预算情况。100个中央部门公开部门预算和“三公”经费预算。部门预算在全部公开到支出功能分类项级科目的基础上，一般公共预算基本支出进一步公开到经济分类的款级科目。“三公”经费中的公务用车经费细化公开到公务用车购置和公务用车运行两个方面。各中央部门还公开了机关运行经费、政府采购、国有资产占有使用 and 预算绩效情况。此外，还对地方预决算公开工作公开主体、公开形式、公开内容等提出具体要求，进一步推进地方预决算公开规范化、常态化、制度化。

（三）实施中期财政规划管理，提高财政政策的前瞻性。认真落实《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》规定，指导各部门和地方开展中期财政规划管理工作。财政部印发了《财政部关于推进中央部门中期财政规划管理的意见》，明确推进中央部门编制三年滚动规划工作的总体思路、基本原则、主要内容和工作要求，进一步理顺预算管理关

系,发挥部门的主体作用和财政部门资源配置、综合平衡和监督管理职能。印发《财政部关于推动地方实行中期财政规划管理的通知》,细化中期财政规划编制原则、编制主体和分工、框架内容、编制流程、参考表样等,并专门设计编制流程图。

(四)盘活财政存量资金,让“沉睡”的财政资金“流动”起来。为盘活财政存量资金,并按照新预算法有关规定,2014年底,国务院办公厅印发了《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》,提出了盘活财政存量资金的十条措施。2015年6月,针对影响财政存量资金盘活的深层次原因,国务院印发了《关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》,提出了推进财政资金统筹使用的十条措施,以进一步盘活各领域财政存量资金,统筹用于发展急需的重点领域和优先保障民生。通过采取制定实施细则、开展专项检查、进行公开通报、实施动态监控等措施,不断提高预算执行进度,减少财政资金“沉淀”。截至2015年10月底,各地已收回同级各部门财政存量资金3384亿元。地方财政收回的资金已使用2942亿元,大部分已统筹用于稳增长急需资金支持的领域,少量尚未使用的资金也制定了统筹使用方案。

(五)改革和完善财政转移支付制度,优化转移支付结构。一是明确制度。2014年,国务院印发了《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》,为改革和完善财政转移支付制度提供了政策依据,明确了改革方向。二是进一步完善一般性转移支付增长机制。加大对地方一般性转移支付力度,一般性转移支付预算占比由2012年的53.3%提高到2015年的57.6%。不断完善均衡性转移支付资金管理办法,研究建立完善财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,促进基本公共服务的均等化。三是从严控制专项转移支付项目。严格控制新设专项,清理整合已有的专项转移支付项目。2013年下半年以来,中央财政积极清理、整合、规范专项转移支付,压减了一批专项转移支付项目,2014年的专项转移支付项目由2013年的220个压减到150个左右,2015年进一步压减到100个左右。四是推进地方整合专项资金。经国务院同意,印发《关于黑龙江省“两大平原”现代农业综合配套改革试验区涉农资金整合的意见》,将中央下达黑龙江省的77项涉农专项资金纳入整合范围,允许黑龙江

省对纳入整合范围的涉农资金,在农业生产发展、农村社会发展、扶贫开发三大类资金内部,根据任务需求,适当调剂、统筹安排使用。

(六)规范地方政府债务管理,防范和化解财政风险。一是全面推进地方政府债务管理顶层设计。2014年,国务院印发了《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》,围绕地方政府债务“怎么借、怎么用、怎么还”的问题,进一步明确了地方政府债务管理的总体制度安排。二是加快建立规范的地方政府举债融资机制。经全国人代会和国务院批准,2014年新增地方政府债券4000亿元,其中,北京等10个地区试点地方政府债券自发自还。2015年新增地方政府债券6000亿元,全部由各省自发自还。为进一步规范管理,印发了一般债券和专项债券发行兑付、会计核算等办法。三是对地方政府债务实行限额管理。组织各地清理核对了截至2014年末的地方政府存量债务。在此基础上,国务院向全国人大常委会报送关于提请审议2015年地方政府债务限额的议案,建议对地方政府债务余额实行限额管理,并提出2015年全国地方政府债务限额16万亿元。2015年8月,第十二届全国人大常委会第十六次会议审议批准了议案。四是将地方政府债务分类纳入预算管理。印发了地方政府一般债券和专项债券预算管理办法,修订了政府收支分类科目,修改了预算草案相关报表,指导地方将地方政府债务收支纳入预算。五是积极防范和化解地方政府债务风险。完善地方政府债务风险评估和预警办法,组织评估各地区政府债务风险,对高风险地区进行提示和预警,督促其化解风险。经国务院批准,向地方下达了发行地方政府债券置换存量债务的额度3.2万亿元,主要用于偿还当年到期的地方政府债务本金,有效缓解了地方偿债压力,降低了利息负担。六是妥善解决在建项目后续融资。2015年,国务院办公厅转发了《关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题意见的通知》,区分存量和增量妥善解决在建项目后续融资问题,防止出现资金链断裂风险。

(七)加强预算绩效管理,提高财政资金使用效益。一是不断加强制度建设。先后出台了《关于推进预算绩效管理的指导意见》、《预算绩效管理工作规划(2012—2015年)》、《预算绩效评价共性指标体系框架》等一系列文件,加强预算绩效管理的顶层

设计；2015 年又出台了《中央部门预算绩效管理目标管理办法》和《中央对地方专项转移支付绩效管理目标管理办法》，进一步加强和规范预算绩效管理工作。二是继续扩大预算绩效管理范围。2015 年，中央部门纳入绩效管理的项目支出金额约 2140 亿元，比上年增长近 60%；确定的绩效评价试点项目涉及资金约 1078 亿元，比上年增长近 27%。三是积极拓展预算绩效管理模式。在传统项目支出绩效管理的基础上，推进部门整体支出、财政政策、财政管理等绩效管理试点，如 2015 年财政部选择对城镇保障性安居工程等转移支付项目开展重点绩效评价试点，约有 13 个省区市开展了财政政策绩效评价试点。四是有效提升预算绩效管理质量。进一步加快预算绩效指标和标准体系建设，完善预算绩效管理信息系统，整合包括专员办、预算评审中心，社会中介等在内的多方力量，发挥审计、监察等职能部门作用并接受人大以及社会公众等多方位监督等，不断提升预算绩效管理质量，提高预算绩效管理工作的客观性、科学性、公正性和权威性。五是强化绩效评价结果应用。在编制部门预算时，充分参考了以前年度的绩效评价结果，进一步提高了预算编制的科学性。

（八）深化财政体制改革。在广泛征求意见的基础上，研究起草关于推进中央与地方事权和支出责任划分的指导意见，逐步在相关领域启动事权和支出责任划分改革。结合“营改增”等税制改革进展情况，研究调整中央和地方收入划分办法，进一步理顺中央和地方收入划分。研究健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制问题，大力推进以人为核心的新型城镇化。进一步完善出口退税负担机制，按照《国务院关于完善出口退税负担机制有关问题的通知》的有关要求，2015 年 1 月 1 日起出口退税全部由中央财政负担，地方原负担的

出口退税基数定额上解中央，积极促进外贸出口与经济持续健康发展。

“十三五”时期，将按照深化财税体制改革的总体要求，在预算管理制度改革和财政体制改革方面做好以下工作：

（一）进一步完善政府预算体系。按照国务院有关文件要求，推进国有资本经营预算与一般公共预算的统筹协调。加大国有资本经营预算调入一般公共预算的力度，并逐年提高调入比例。下一步，继续加大政府性基金预算转列一般公共预算的力度，对政府性基金预算中未列入政府性基金目录清单的收入项目，除国务院批准的个别事项外，三年内逐步调整转列一般公共预算，并统筹使用。进一步加大国有资本经营预算调入一般公共预算的比例，并继续提高中央企业国有资本收益收取比例。

（二）继续推进中央部门预算改革。逐步建立以三年滚动规划为牵引，以项目库为基础，以预算评审和绩效管理为支撑，以规范流程和理顺关系为保障，以制度建设和内部控制为抓手，以优化资源配置、保障重点和提高效率为导向的预算编制体系和运行机制。加快推进中央本级项目支出标准体系建设，充分发挥标准在预算编制和管理中的基础支撑作用。

（三）完善转移支付制度体系。认真落实《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》的要求。一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一般性转移支付，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，包括少量体制结算补助的一般性转移支付体系。同时，建立一般性转移支付稳定增长机制。二是从严控制专项转移支



1956 年《财政》杂志创刊



付,清理整合专项转移支付,逐步改变以收定支专项管理办法,严格控制新设专项,规范专项资金管理办法;逐步取消竞争性领域专项转移支付。

(四)继续规范地方政府债务管理。落实预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》要求,完善地方政府债务管理配套制度办法,督促和指导地方做好债务管理各项工作。一是完善地方政府债券制度。扩大投资者范围,提高地方政府债券流动性。二是落实地方政府债务限额管理。督促和指导地方在批准的限额内规范举借和偿还债务,制止地方政府违法违规举债,严格控制债务规模。三是强化地方政府债务预算管理。规范地方政府举债程序,将政府债务收支纳入全口径预算管理。四是加强或有债务管理。建立地方政府或有债务的统计监控机制,依法妥善处置存量或有债务。五是推进融资平台公司市场化转型和融资。妥善处理融资平台公司政府存量债务,分类推进融资平台公司转型改造,政府适度予以支持。六是防范和化解政府债务风险。完善地方政府债务风险评估和预警机制,继续发行地方政府债券置换存量债务。建立健全地方政府债务应急处置和责任追究机制。

(五)积极完善绩效管理体系。全面扩大预算绩效管理范围,覆盖各级预算单位和所有财政资金,将绩效目标管理和绩效评价拓展到部门整体支出、财政政策、财政管理等方面,逐步扩大第三方参与绩效管理工作的范围。以重大专项资金、财政政策等为重点,积极推进重点绩效评价和中期绩效评价试点,建立和完善相应的再评价和定期绩效评价制度。加强绩效评价结果应用力度,完善评价结果与预算的结合机制,研究向人大的绩效报告机制、向社会公开绩效情况,将评价结果作为调整支出结构、完善财政政策和科学安排预算的重要

依据。加快预算绩效指标和标准体系建设,逐步形成涵盖各类支出、细化量化的绩效指标体系,完善预算绩效管理信息系统,提升绩效信息质量,发挥社会各方监督力量,健全监督制衡机制,合力推进预算绩效管理工作。

(六)进一步盘活财政存量资金。继续抓好财政存量资金收回使用工作,对结余资金和连续两年未用完的结转资金,一律收回统筹使用;对不足两年的结转资金,要加快预算执行,也可按规定用于其他急需领域,不需按原用途使用的,应按规定统筹用于经济社会发展急需资金支持的领域。建立健全财政存量资金与预算安排统筹结合的机制,加大督查问责力度,对存量资金规模大、盘活不力的地区或部门进行通报,对不作为的要进行问责。允许地方政府在财政资金统筹使用方面先行先试。

(七)创新财政投入方式。积极推广政府和社会资本合作(PPP)模式。创新公共服务供给机制,通过特许经营、股权合作、财政补助、设立PPP基金、调整价格等政策,拉动社会资本进入公共服务领域。发挥PPP融资支持基金作用,助推更多项目落地;探索以奖代补措施,引导和鼓励地方融资平台存量项目转型为PPP项目。发挥好各类财政性投资基金的作用,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,发挥财政资金撬动社会资本的杠杆作用。

(八)建立完善事权和支出责任相适应的制度。按照深化财税体制改革总体部署和要求,推进建立完善事权和支出责任相适应的制度,充分调动各方面积极性,进一步理顺中央和地方事权划分,完善转移支付制度,推进新型城镇化建设和基本公共服务均等化。

责任编辑 李燕