

用改革创新精神不断推动 现代国库管理制度建设

财政部国库司司长 | 刘祝余

为贯彻落实党中央、国务院有关深化财税体制改革、建立现代财政制度各项要求,根据财政部党组统一部署,近年来,财政国库系统以制度创新、机制创新、管理创新和技术创新为动力,不断推出改革举措,不断完善制度体系,不断优化管理手段,用改革创新精神推动现代国库管理制度建设再上新台阶。

国库集中收付制度改革基本实现全覆盖,成为财政资金安全、规范、透明运行的有效保障

国库集中收付制度是对传统财政资金收付方式的根本性变革,是预算管理制度改革的重要内容,也是源头防治腐败的重要措施。近年来,国库集中收付制度改革步伐加快,成效显著。一是国库集中支付制度改革取得显著进展。截至2014年底,全国60万个预算单位实施了国库集中支付制度改革,基本实现全覆盖。地方35个省份本级和部分市县开展了国库集中支付电子化管理试点,取消纸质凭证,进一步提高了财政资金的支付效率、透明度和安全性。二是公务卡制度改革稳步推进。公务卡制度是国库集中支付制度的延伸,目的是减少预算单位现金使用,提高公务支出透明度。截至2014年底,中央所有部门及所属1.6万多个基层预算单位,地方50多万个预算单位实施公务卡制度改革。三是非税收入收缴管理制度改革进一步深化。截至2014年底,中央103个部门、地方38万多个执收单位实施了非税收入收缴改革。部分中央预算单位开展了非税收入收缴电子化试点,试点工作总体运行平稳。四是预算执

行动态监控机制覆盖范围不断扩大。截至2014年底,中央财政国库动态监控范围已涵盖中央所有部门及所属1.6万多个基层预算单位,地方35个省份本级及部分市县级财政部门也都建立了预算执行动态监控机制,实现了对每一笔财政资金支付的实时监控。五是税收收入电子缴库横向联网工作有序推进。通过财政、税务、人民银行和商业银行之间横向联网系统办理税收收入征缴、入库、退库等业务,显著提高了税收收入收缴的规范性和入库速度。2014年,税务机关通过财税库银横向联网征收收入约8.5万亿元。

国债和地方债管理市场化水平进一步提升,逐步构建起规范合理的政府筹资机制

随着积极财政政策的稳步实施和地方政府债务的逐步规范,国债和地方政府债券发行规模不断扩大,市场化发行水平进一步提升。从国债发行管理看,一是定期滚动发行1年、3年、5年、7年和10年期关键期限国债,规律发行20年、30年和50年期超长期国债,逐步增加1年期以下短期国债发行规模,按月滚动发行6个月短期国债,按周滚动发行3个月记账式贴现国债,为健全反映市场供求关系的国债收益率曲线奠定基础。二是建立关键期限国债预发行和定期续发机制,提高国债发行定价准确性和二级市场流动性。三是建立新发关键期限国债报价做市制度,提高国债交易价格准确性,研究建立以随卖随买为主的国债做市支持机制,进一步提高国债二级市场交易活跃度,从根本上改善国债收益率曲线的样本数据

质量。四是在财政部网站发布中国关键期限国债收益率曲线,为地方政府债券发行、储蓄国债定价等提供参考,有效发挥国债收益率曲线在金融市场的定价基准作用。从地方政府债券发行管理看,一是按照新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》要求,2015年省级政府全面实行地方政府债券自发自还。二是为保障地方政府债券发行工作顺利开展,制定出台相关制度办法,规范地方政府一般债券和专项债券发行承销团组建、信用评级、信息披露、发行现场管理等各环节工作。三是会同相关部门研究规范地方政府采用定向承销方式发行地方政府债券置换存量债务的操作规程,提高地方政府债务置换效率。截至2015年10月14日,地方政府共发行2015年地方政府债券约2.55万亿元。

政府采购制度改革不断深化,节约财政资金和实现有关经济社会发展政策目标的作用越发显著

党的十八届三中全会以来,政府采购制度改革不断深化,法律制度体系进一步健全,采购范围和规模继续扩大,政策功能不断取得创新和突破,在节约财政资金、创造公平竞争的市场环境、规范采购行为、促进反腐倡廉以及实现国家经济和社会发展政策目标等方面都取得了积极进展。一是政府采购法律制度建设取得新成果。《政府采购法实施条例》的颁布实施,为政府采购制度建设奠定了坚实基础。二是管理体制机制不断创新。取消政府采购代理机构资质认定审批事项,实行代理机构网上自愿登记管理制度。大力推进批量集中采购,2014年批量集中采购规模2001.33亿元,占集中采购规模的17.1%,价格低于市场价格15%—40%,有效解决了集中采购价格高的问题。政府采购透明度稳步提高,2014年全国政府采购信息公告数量达到84万条。三是政府采购政策效应进一步显现。2014年,全国政府绿色采购规模达到3700多亿元,占政府采购总规模的比例达到20%以上;政府采购合同授予中小企业的总采购额为13000多亿元,占采购总规模的75%以上。四是政府采购市场监管进一步加强。构建对政府采购社会代理机构的监督检查工作机制,开展协调联动的监督检查工作,规范代理机构的职业行为。

建立全国政府采购严重违法失信行为信息记录,积极参与失信行为联合惩戒工作,加强对政府采购违法失信行为记录的曝光和惩戒。五是稳步推进加入《政府采购协定》(GPA)谈判工作,谈判取得阶段性进展。

权责发生制政府综合财务报告制度改革正式启动,着力建设反映政府财务状况和运行情况的财务报告体系

权责发生制政府综合财务报告制度改革可以全面、完整、准确反映政府的资产负债状况、运行情况以及财政中长期可持续性,对于提升财政管理水平、加强地方政府债券发行管理、编制国家资产负债表、考核地方政府绩效等具有重要的促进作用。这项改革自2014年正式启动,目前各项工作稳步推进。一是2014年,国务院批转财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》,明确了政府综合财务报告制度改革的总体思路、指导思想、基本原则、主要任务、具体内容、配套措施和实施步骤等,标志着改革正式启动。二是研究起草政府财务报告编制办法、政府部门财务报告编制操作指南、政府综合财务报告编制操作指南等改革操作性文件。三是组织修订《财政总预算会计制度》,增加核算各级政府财政的资产负债的内容,在准确反映预算执行情况的同时,全面反映财务状况。四是组织地方财政部门开展政府综合财务报告试编工作,2014年试编范围扩大到全国所有省份的省本级以及1700多个市县。五是加大对编制政府综合财务报告重点难点问题研究力度,形成一批有价值的研究报告。

中央和地方国库现金管理稳步实施,有效盘活财政存量资金和促进经济发展

国库现金管理将暂时闲置的库款通过公开招标的方式向市场释放流动性,不仅可以有效降低库款规模、盘活财政存量资金,而且可以促进经济发展,是现代国库管理制度的重要组成部分。近年来,国库现金管理力度进一步加大。一是完善中央国库现金管理操作。加强与中国人民银行的沟通协调,提高中央国库现金管理操作频次和规模。自2006年实施以来,截至2015年9月底,累计实施中央国库现金管理操作88期。其中:商

业银行定期存款操作86期,获得净收益604亿元。印发《财政部 中国人民银行国库现金管理工作例会规则》,中央国库现金管理机制进一步完善。二是推进地方国库现金管理试点。2014年经国务院批准,财政部会同中国人民银行制定发布《地方国库现金管理试点办法》,在北京、上海、深圳、广东、黑龙江和湖北6个省市启动了地方国库现金管理首批试点工作。截至2015年9月底,试点地区累计实施国库现金管理操作23期,利息收入约90亿元。三是完善国库现金管理质押品制度。印发《财政部 中国人民银行关于中央和地方国库现金管理商业银行定期存款质押品管理有关事宜的通知》,将地方政府债券作为国库现金管理质押品。

部门决算和预算执行信息公开工作效果明显,社会公众和舆论给予积极评价

适应政府信息公开的发展趋势,采取积极有效措施,加大部门决算和预算执行信息公开力度。一是深化中央部门决算公开。2015年,100个中央部门同一天公开部门决算,支出经济分类科目决算数据、财政拨款收支余汇总表、政府采购支出金额、机关运行经费、国有资产占用情况和公务接待批次及人数等多项法定及社会关注的信息首次公开,获得舆论和公众积极评价。二是指导地方做好部门决算公开工作。2014年,地方共有36个省级、207个地市、1534个区县公开了本级部门决算。三是及时公开月度预算执行信息。定期在财政部网站公布月度预算执行信息,重点分析主要收入项目增长变化的原因、财政收入后期走势和总体形势、重点支出执行情况等,通过定期公开和解读财政收支状况,起到宣传财政形势、引导社会舆论、提高执行信息透明度的作用。

财政国库管理基础进一步夯实,国库资金管理规范化水平进一步提高

近年来,通过狠抓财政国库管理基础工作,国库资金管理规范化水平进一步提高。一是清理回收财政对外借款和清理整顿财政专户。加大地方财政对外借款清理回收力度,初步建立起规范管理财政对外借款的制度框架,防范财政资金风险。开展清理整顿地方财政专户工作,累计撤并8万多个不合规财政专户,财政专户管理的规范化

程度明显提高。二是切实加强库款管理。完善地方财政库款月报和电子化编报机制,健全库款旬月报制度,强化对全国库款运行情况的监测和预警,及时做好库款调度,保障财政支出需求。三是强化预算执行分析。加强财政收入走势跟踪监测和分析预判,对经济财政运行和财政预算管理中的突出问题深入开展调查研究,找准问题根源,及时提出切实可行的对策建议,提高预算执行进度的均衡性和有效性。四是完善国库现金流量预测体系。开展年度预测、三个月滚动预测和年末按日预测,统筹库款管理、国库现金管理和国债管理,有效服务宏观调控大局。

“十三五”时期,将着力打造服务保障型、决策支撑型、运营管理型和风险防控型的现代国库管理制度

一是将政府全部收入和支出都纳入国库集中收付管理,推动建立国库集中收付业务标准化、自动化控制机制,逐步实现对财政资金全流程、全口径的实时监控,进一步提高财政资金运行的效率、透明度和安全性。二是推进政府采购管理制度改革,构建有利于结果导向的政府采购管理体制机制,完善促进节能环保、支持科技创新、扶持中小企业等政府采购政策体系和配套措施,推动我国经济结构调整和产业转型升级。三是完善记账式国债续发行、预发行管理,建立健全与利率市场化相适应的储蓄国债定价机制,活跃国债二级市场交易,提高国债市场运行效率,健全国债收益率曲线。四是进一步完善地方政府债券自发还相关制度,积极建设地方政府债券二级市场,探索建立地方债收益率曲线。五是全面开展政府财务报告编制工作,建立政府财务报告分析应用体系,发挥政府财务报告对于防范政府债务风险,促进财政经济中长期可持续发展的积极作用。六是建立财政库底目标余额管理制度,推动中央国库现金管理实施常态化操作,省级财政全部开展国库现金管理。七是拓展预算执行分析的深度和广度,推进按经济分类编制财政决算,健全国库现金流量预测体系,创新库款管理机制。八是健全完善国库单一账户体系,全面规范财政专户和预算单位银行账户管理。

责任编辑 李燕