

债务风险。

## 二、做好《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》实施相关配套工作，确保稳步推进

为贯彻落实《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》相关规定，按照国务院统一部署，财政部会同有关部门研究制定相关配套措施，指导督促各地做好加强政府性债务管理各项工作。一是开展存量债务清理甄别工作。财政部印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》，要求对各地截至2014年末地方政府存量债务进行清理甄别。清理甄别工作分清理、甄别、核查三个阶段开展。清理阶段，债务单位与债权人根据合同逐笔核对债务明细数据，经主管部门和财政部门审核后，严格按照审计口径将政府负有偿还责任的债务纳入地方政府债务。甄别阶段，财政部门会同有关部门根据项目收益情况和偿债资金来源，将地方政府债务逐笔甄别为一般债务和专项债务。核查阶段，财政部会同有关部门对地方上报的清理甄别结果组织核查。二是研究制定地方政府一般债券、专项债券的预算管理、发行兑付和会计核算等办法，以及风险评估和预警办法。

## 三、做好2014年地方政府债券发行工作，建立举债融资机制

经国务院批准，2014年继续发行地方政府债券4000亿元。根据各地区债务风险、财力状况等因素，财政部对各地地方政府债券分配额度进行了测算，按程序报经国务院批准。为指导和督促各地做好债券发行和资金使用管理工作，财政部印发《关于做好发行2014年地方政府债券有关工作的通知》，要求各地妥善安排债券资金，加大对保障改善民生和经济结构调整的支持力度，债券资金要优先用于棚户区改造等保障性安居工程建设、普通公路建设发展等重大公益性项目支出。为强化地方政府的偿债责任，并为地方政府自行发行债券积累经验，在总结2013年部分地区自发代还经验的基础上，2014年，选择北京等10个地区试点地方政府债券自发还。

2014年地方政府债券资金主要用于以下几个方面：交通基础设施843亿元，占21%；市政建设（含城市轨道交通）672亿元，占17%；保障性安居工程552亿元，占14%；医疗卫生、教育文化等社会事业基础设施260亿元，占6%；水利基础设施208亿元，占5%；农村民生工程 and 农村基础设施、生态工程建设及其他基础性公益性项目622亿元，占16%；用于偿还到期债务843亿元，占21%。

2014年，中央财政代理发行的2011年地方政府债券993亿元全部到期需要偿还。为保证到期债券按期如数偿还，财政部督促地方政府通过预算安排、单位自筹等方式多渠道筹措资金，做好债券偿还工作。截至2014年11月底，各地全部按期偿还到期的地方政府债券。

## 四、开展全国地方政府债务风险提示和预警工作，防范财政金融风险

为落实十八届三中全会、中央经济工作会议精神，完

善地方政府性债务风险预警机制，切实防范财政金融风险，2014年5月，财政部组织36个省（自治区、直辖市、计划单列市）财政厅（局）对全国36个省本级、390个市本级、2776个县级（含乡镇）地方政府性债务风险进行了测算评估。印发了《财政部关于2014年部分地区地方政府性债务风险预警的通知》，要求各省（自治区、直辖市、计划单列市）督促本地区列入风险提示和预警名单的地区认真核查债务情况，分析部门、行业风险情况，排查辖区内需重点关注的债务风险点，并加强对这些地区的监控。同时，要密切关注其他地区债务情况。对存在风险的地区，要督促其制定化解债务风险工作方案，严格控制新增债务，加大偿债力度，逐步降低债务风险。

（财政部预算司供稿，尹李峰执笔）

## 推进公务用车制度改革

公务用车制度改革是加强党风廉政建设的重要举措，是降低行政成本、厉行节约反对浪费的重要内容，也是转变政府职能、维护党和政府形象的重要部署。财政部作为中央公务用车制度改革领导小组成员单位，深入贯彻中央精神，严格落实责任分工，充分发挥职能作用，在制度设计、政策解释、方案审核、督导落实等方面履职尽责，积极推进公务用车制度改革顺利实施。

### 一、公务用车制度改革总体情况

（一）改革背景。新中国成立以来，公务用车一直实行实物供给制度。据党政机关公务用车专项治理统计数据，全国共有约180万辆公务用车。其中，执法执勤车近100万辆，一般公务用车约80万辆。随着社会主义市场经济体制的不断完善，传统公务用车制度越来越不适应形势发展需要，车辆配备范围过大、运行管理成本偏高、公车私用等问题屡禁不止。为解决公务用车领域存在的突出问题，党中央、国务院作出专门部署，强调要全面推进公务用车制度改革。2010年以来，按照国务院领导同志批示精神，国家发展和改革委员会、国家机关事务管理局、中共中央直属机关事务管理局、财政部、人力资源和社会保障部、审计署等部门，组成中央国家机关公务用车改革工作组，研究起草公务用车制度改革指导意见和中央国家机关改革方案。2014年7月，中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《关于全面推进公务用车制度改革的指导意见》和《中央和国家机关公务用车制度改革方案》，公务用车制度改革正式拉开序幕。

（二）改革总体要求。《指导意见》要求按照中央关于厉行节约反对浪费的要求，坚持社会化、市场化方向，加快推进公务用车制度改革，合理有效配置公务用车资源，创新公务交通分类提供方式，保障公务出行，降低行政成本，积极推进廉洁型机关和节约型社会建设。力争在2014年底前基本完成中央和国家机关及其所属参公事业单位公务用车制度改革，用2至3年时间全面完成改革。通过改革，实现公务出行便捷合理、交通费用节约可控、车辆管理规范透明、监管问责科学有效，基本形成符合国情的新型公务用车制

度。公务用车制度改革坚持三个基本原则。一是创新制度，分类保障。改革实物供给方式，取消一般公务用车，普通公务出行实行社会化提供并适度补贴交通费用，从严配备定向化保障公务用车。二是统筹协调，政策配套。妥善处理公务用车制度改革涉及的各种利益关系，科学制定改革方案和配套政策，确保新旧制度平稳过渡、有机衔接。三是统一部署，分步实施。各地、各部门按照中央确定的改革方向和原则制定改革实施方案，中央和国家机关先行示范，地方党政机关加快实行，事业单位、国有企业和国有金融企业有序推进。

(三)改革主要任务。一是改革公务交通保障方式。改革党政机关公务用车实物供给方式，取消一般公务用车，保留必要的机要通信、应急、特种专业技术用车和符合规定的一线执法执勤岗位车辆及其他车辆。改革后行政区域内普通公务出行方式由公务人员自行选择，实行社会化提供，适度发放公务交通补贴。规范事业单位、国有企业和国有金融企业职务待遇和业务消费，对原符合车辆配备条件的岗位和人员，逐步按规定纳入改革，改革后不得再配备车辆。二是合理确定公务交通补贴标准。从实际出发，综合考虑公务出行成本、经济发展水平、社会承受能力、辖区面积、自然地理环境、公务出行次数和距离、行政级别和实际承担的工作职责等因素，按照节约成本、保证公务、便于操作、简化档次的要求，确定本地区公务交通补贴标准。三是妥善安置司勤人员。根据改革后的实际需要，合理设置司勤人员岗位，采取公开、平等、竞争、择优的方式确定留用人员；未聘人员原则上以内部消化为主，通过内部转岗、开辟新的就业岗位、提前离岗等措施妥善安置。依法做好未聘用人员聘用合同或劳动合同的终止、解除工作，维护其合法权益。四是公开规范处置公务用车。相关职能部门统一规范处置取消的公务用车，制定处置办法，公开招标评估，通过公开拍卖等方式处置，防止甩卖和贱卖，避免国有资产流失。各地可根据实际情况，对未能及时处置车辆采取符合规定方式，在过渡期内进行市场化运营，减少车辆闲置浪费。

## 二、公车改革进展情况

(一)中央公车改革成效显著。中央公务用车制度改革领导小组办公室对符合改革范围的中央部门公车改革实施方案进行了审核与批复。从进展情况看成效明显，做到了“五个实现”。一是实现了行政成本节支。参改中央和国家机关共取消车辆3800多台，相应节省了大量的车辆购置费、运行费和司勤人员支出。如考虑司勤人员养老、医疗、办公用房等潜在支出，实际节支效果会更大。二是实现了处置收益最大化。公车改革取消车辆处置过程和结果直接影响改革成效，受到社会各界高度关注。截至6月13日，相关部门已组织举办19场取消公车拍卖会。处置工作信息透明、程序规范、公开公正、监督有力，避免了国有资产流失，赢得社会舆论的肯定和好评。三是实现了司勤人员稳妥安置。相关部门对各参改部门司勤人员安置方案进行严格审核把关，及时做好政策解释工作，要求安置办法征求每位涉改司勤人员意见，把问题和矛盾及时解决在萌芽状态。总体而言，

安置工作平稳有序，稳妥周全。四是实现了公务出行多方式保障。车改后中央和国家机关取消车辆封存停驶以来，各部门公务出行保障工作平稳有序，保障方式转换衔接情况良好。五是实现了社会舆论普遍支持改革。自公车改革文件公布以来，社会舆论高度关注，舆情热度不减，大家普遍认为，公车改革遏制了“车轮上的腐败”，改革力度之大彰显了改革诚意，对更多“深水区”改革有重要示范意义。

(二)其他领域公车改革有序推进。一是地方公车改革陆续启动。各地根据中央的统一政策，结合本地实际开展改革总体方案制定工作。中央公务用车制度改革领导小组办公室组织有关成员单位通过调研、座谈、约谈等多种形式，及时了解各地突出问题，细化方案报送要求，指导各地加快方案制定。二是中央垂直管理单位公车改革准备就绪。驻地方中央垂直管理单位公车改革实行属地化原则，与地方车改同步推进，由财政部牵头负责，《中央驻地方垂直管理单位公务用车制度改革实施办法》和《中央驻地方垂直管理单位公务用车制度改革实施方案制定与报送具体事项》等文件已报请领导小组办公室审阅印发。三是中央企事业单位公车改革稳步推进。中央事业单位、中央企业公车改革指导意见已形成初稿，并进行了多轮征求意见。

## 三、财政部积极推进公务用车制度改革

财政部作为中央公务用车制度改革领导小组成员单位之一，按照职责分工，牵头负责公车改革相关经费预算审核、执法执勤用车改革、中央垂直管理系统公车改革、中央部门及地方改革方案审核等工作。财政部领导对此高度重视，统筹强化组织协作分工，第一时间成立了以主管部领导任组长、相关司局负责人为成员、行政政法司牵头总协调的“公务用车制度改革工作小组”，凝心聚力承担中央部署任务，为后续工作开展夯实了架构和机制基础。深度参与整体框架研究，加强顶层设计，切实提高中央政策落地的可执行性，确保各项制度办法科学、规范有效。认真履行成员单位职责，全面配合改革总体部署，服从领导小组统筹安排，注重与其他成员单位合作沟通，顺利完成领导小组交办的一系列工作。

(一)参加公务用车制度改革方案整体框架和内容的研究。参与《关于全面推进公务用车制度改革的指导意见》和《中央和国家机关公务用车制度改革方案》等重要文件起草；代中央公务用车制度改革领导小组办公室拟写了《中央和国家机关执法执勤用车制度改革办法》和《驻地方的中央垂直管理单位公务用车制度改革实施办法》等。

(二)参与公务用车制度改革启动部署工作。与中央公务用车制度改革领导小组其他成员单位共同举办了专题政策培训会；会同国家发展和改革委员会等部门对《指导意见》和《中央和国家机关公务用车制度改革方案》提出了政策解读意见。财政部部长楼继伟在9月1日召开的全国公务用车制度改革电视电话会议上，就公务交通补贴标准设计、如何推进执法执勤用车改革和中央垂直管理单位公车改革等问题提出了明确要求。

(三)履职审核中央部门公车改革实施方案。根据职责

分工,对中央部门公车改革实施方案进行财政审核。为规范审核流程、提高审核效率,制定了《中央部门公务用车制度改革实施方案财政审核规程》等一系列操作性文件。经过8个司局通力配合,按要求及时完成了中央部门公车改革实施方案的财政审核工作。

(四)加强对地方公车改革指导力度。在2014年10月的全国财政行政政法工作座谈会上,重点对地方财政部门在公车改革中的职责、统筹设计地方公务交通补贴标准、立足实际推动执法执勤用车改革等问题进行了深入座谈讨论,及时了解地方公车改革的焦点和难点,对地方公车改革的相关政策进行了政策辅导,推动地方财政部门更好地参与公车改革工作。

(五)开展地方公车改革调研工作。针对地方公车改革中存在的突出问题,及时组织相关调研,先后安排西藏自治区公车改革调研、海关垂直管理单位执法执勤用车改革调研、京津冀3省市地方执法执勤用车改革调研,收集了第一手资料,完善了相关制度办法,有效促进下一阶段改革的顺利实施。

(财政部行政政法司供稿,曲桂福、王宁宁执笔)

## 深化财政科技计划(专项、基金等)管理改革

改革开放以来,我国围绕科技和经济社会发展需求,先后设立了一批科技计划,为增强我国科技实力、支撑引领经济社会发展发挥了重要作用。但是,由于顶层设计、统筹协调、分类资助方式不够完善,现有各类科技计划(专项、基金等)存在着重复、分散、封闭、低效等现象,多头申报项目、资源配置“碎片化”等问题突出,不能完全适应实施创新驱动发展战略的要求。

针对上述问题,按照中央全面深化改革领导小组的部署,在国务院领导下,科技部、财政部共同开展深化中央财政科技计划管理改革工作。两部门建立联合工作机制,系统梳理现行科技计划情况,研究借鉴国外科技计划管理的经验,广泛征求有关部门(单位)和专家意见,在此基础上,研究起草了《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革的方案》,先后经国家科技体制改革和创新体系建设领导小组会议、国务院常务会议和中央全面深化改革领导小组会议、中央政治局常委会会议审议通过,2014年12月,由国务院以国发[2014]64号(以下简称64号文)正式印发。改革主要内容包括:

(一)建立公开统一的国家科技管理平台。主体架构包括一个决策平台、三个管理支柱、一套信息系统。一个决策平台就是部际联席会议制度,负责审议科技发展战略规划、科技计划布局与设置、重点任务和指南等事项,重大事项按程序报批。在此基础上,财政部门按照预算管理的有关规定统筹配置科技计划预算。三个管理支柱包括:一是战略咨询与综合评审委员会(以下简称“咨评委”),主要为联席会议决策提供支撑参考。同时“咨评委”对项目评审提出指导

意见,对特别重大的项目,接受联席会议委托组织评审。二是专业机构。建立依托专业机构管理项目的机制,把政府部门从项目的日常管理和资金的具体分配中解放出来,由专业机构直接受理各方面提出的项目申请,组织项目评审、立项、过程管理和结题验收等,对项目实现目标负责。三是评估监管和动态调整机制。科技部、财政部要对科技计划管理、咨评委和专业机构的履职尽责情况进行评估评价和监督检查,在此基础上,研究提出动态调整意见。一套信息系统就是国家科技管理信息系统,通过该系统,对科技计划进行全过程“痕迹”管理,并主动向社会公开非涉密信息,接受监督。

(二)重构国家科技计划体系。将分散在近40个部门的近百项采取公开竞争方式的科技计划,优化整合为国家自然科学基金、国家科技重大专项、国家重点研发计划、技术创新引导专项(基金)、基地和人才专项等五大类。其中:国家自然科学基金,资助基础研究和科学前沿探索,增强我国源头创新能力;国家科技重大专项,聚焦国家重大战略产品和产业化目标,解决“卡脖子”问题;国家重点研发计划,针对事关国计民生的重大社会公益性研究,以及事关产业核心竞争力、整体自主创新能力和国家安全的重大科学技术问题,突破国民经济和社会发展主要领域的技术瓶颈;技术创新引导专项(基金),通过风险补偿、后补助、创投引导等方式,促进科技成果转移转化;基地和人才专项,支持基地、创新人才和优秀团队的科研活动,促进科技资源开放共享。

(三)改革组织实施机制。对于国家科技重大专项,强调发挥举国体制优势,改进组织推进机制,开展集成式协同攻关。对于国家重点研发计划,针对当前新技术和产业革命的特点,以及研发阶段边界模糊、演进周期缩短的变化趋势,强调凝练若干目标明确、边界清晰的重点专项,从基础前沿、重大共性关键技术到应用示范进行全链条创新设计,一体化组织实施。对于技术创新引导专项(基金),强调发挥政府分类引导支持作用,充分运用市场机制,调动企业投入的积极性和吸引社会资本进入。对于基地和人才专项,强调优化布局和顶层设计。

此次改革是在党中央、国务院领导同志亲自部署推动下,对中央财政科技计划体系的一次“大手术”,将有效破除条块分割、多头管理、科技计划“碎片化”和利益固化的体制痼疾,倒逼政府科技管理职能实现根本转变,也将盘活存量资金、集中财力办大事、提高财政资金使用效益,为更好实施创新驱动发展战略奠定了基础。

改革方案经中央政治局常委会会议审议通过后,财政部切实担负起改革落地的责任,迅速开展落实工作。一是全面部署改革方案落实工作。建立部内工作机制和中央财政民口科技资金归口管理机制,同时,确定科技计划优化整合2014—2016年总体方案和分年度实施步骤,明确不因优化整合减少中央财政科技投入的原则。二是积极开展科技计划优化整合工作。对部分科技计划(专项、基金等)进行优化整合,并在2015年预算中体现。2015年,相关工作正在深入推进,将完成大部分科技计划的优化整合,有关成果将在