

(二)现行经济分类科目设置过细,不利于政府预算编制和实施过程控制。近年来,支出经济分类科目调整完善的方向主要是方便部门(单位)预算会计核算和决算编制,科目设置过细。如现有支出经济分类科目中的商品和服务支出(302类)科目下设置了“印刷费”“水费”“电费”“邮电费”等27个款级科目。政府预算按这么细的科目编制,既不利于突出政府预算的重点,也给预算编制工作带来很大困难。同时,按照这么细的科目执行并控制预算,会产生过多的调整变更事项,给预算执行带来很大困扰。

(三)无法集中归纳反映政府预算对事业单位和企业的补助支出。按照现行的支出经济分类科目,财政部门安排给事业单位、企业的补助支出,分散在工资福利支出、商品和服务支出等各个类级科目下,没有集中反映。不利于下一步推进事业单位分类改革、科研项目资金改革和规范涉企资金管理。

二、坚持问题导向,深化支出经济分类科目改革

(一)增设政府预算支出经济分类科目,形成两套支出经济分类科目体系,一套为政府预算服务、一套为部门预算服务。依据政府职能、预算管理和改革需要,增加设置一套政府预算支出经济分类科目,服务于政府预算管理,主要用于政府预算的编制、执行、决算、公开和总预算会计核算。以现有支出经济分类科目为基础,进行适当调整、归并、增减,形成新的部门预算支出经济分类科目,服务于部门(单位)的预算管理,主要用于部门预算编制、执行、决算、公开和部门(单位)预算会计核算。

(二)简明设置政府预算支出经济分类科目,满足政府预算管理和人大审议预算需要。结合政府预算管理特点,简明设置款级科目,如政府预算支出经济分类科目中的款级科目“办公经费”对应部门预算支出经济分类科目中的“办公费”“印刷费”“水费”“电费”“差旅费”等14个款级科目。政府预算支出经济分类科目设置类级科目14个,款级科目62个。这样改革后,反映预算支出会更加清晰明了,更有利于人大代表和社会各界理解政府政策导向和预算安排意图。

(三)政府预算支出经济分类科目分设机关、事业单位和涉企支出经济分类科目,为改革预留空间。科目设置区别反映政府预算中机关、事业单位及涉企支出事项,既有利于落实严格机关经费管理的各项制度规定,也有利于配合正在推行的事业单位改革、中央财政科研项目经费管理改革等,进一步规范政府对企事业单位的补贴行为。

(四)强化支出经济分类科目应用,完善预算管理机制。预算编制环节,财政部门在按部门预算支出经济分类批复部门预算的基础上,将政府预算支出经济分类一并批复,作为预算执行中部门申请款项的控制科目。预算执行环节,部门如需对政府预算支出经济分类科目进行调剂的,应当按财政部门规定办理。部门和单位应确保调剂后的政府预算支出经济分类科目与登记入账的部门预算支出经济分类科目严格对应。决算编制环节,部门决算编制使用部门预算支出经济分类,以部门预算会计核算数据为基础生成,政府决

算编制使用政府预算支出经济分类,以财政总预算会计数据为基础生成。

总之,实施支出经济分类科目改革,在继续保留部门预算支出经济分类科目的同时,增加设置一套政府预算支出经济分类科目,有利于清晰明了、全面完整地反映预算支出,有利于规范各级政府和各部门支出行为,随着预算透明度进一步提高,有利于更好地发挥人大监督、审计监督和社会监督效能,也有利于社会各界读懂预算、支持财政政策实施,推动依法理财、民主理财、科学理财。

(财政部预算司供稿,王法忠执笔)

全面开展省级地方国库现金管理

为贯彻国务院“创新库款管理盘活财政存量资金促进经济发展”的指示精神,财政部与中国人民银行密切合作,积极推进地方国库现金管理工作。从2014年12月底印发《地方国库现金管理试点办法》并确定首批6个试点地区,2016年4月将试点范围扩大到21个地区,到2017年1月财政部与中国人民银行联合印发《关于全面开展省级地方国库现金管理的通知》,地方国库现金管理实现省级全覆盖。

一、地方国库现金管理改革进程

财政部、中国人民银行于2014年12月联合印发《地方国库现金管理试点办法》(以下简称《试点办法》),并确定在北京、黑龙江、上海、湖北、广东、深圳6省市试点,2015年首批6个试点省市陆续开展了国库现金管理操作。

到2016年3月,财政部、中国人民银行及时总结首批地方国库现金管理试点地区经验,并向国务院办公厅联合上报《关于开展地方国库现金管理试点情况的函》。按照要求,2016年4月财政部会同中国人民银行印发了《关于确定2016年地方国库现金管理试点地区的通知》,确定将试点地区扩大到天津、河北、吉林、江苏、浙江、安徽、福建、厦门、江西、海南、四川、陕西、甘肃、青海、新疆等15个省(区、市),为全面开展地方国库现金管理打好基础。经对21个省、区、市试点工作不断总结完善,地方国库现金管理相关制度体系基本建立,业务流程规范,风险可控,推广实施的条件已基本具备。2017年1月22日,财政部与中国人民银行联合印发《关于全面开展省级地方国库现金管理的通知》,地方国库现金管理在省级财政部门全面推开,实现省级全覆盖。主要做法包括如下几个方面:

一是制定和完善地方国库现金管理实施细则,依规依矩开展操作。各地区按照《试点办法》要求,制定发布省级国库现金管理实施细则,为国库现金管理各操作环节提供了依据。二是实现了透明化、规范化操作。各地区以商业银行定期存款为操作工具,以记账式国债或地方政府债券作质押,公开招标,操作规范透明。三是按照市场化和自律原则确定存款利率。各地区结合成本和风险等因素,按照市场化利率定价机制以及行业自律要求,确定国库现金定期存款

利率。四是财政政策与货币政策密切协调配合。各地区财政部门与人民银行当地分支机构密切合作,并及时向财政部和中国人民银行总行报备月度操作计划和每期具体操作信息,促进地方国库现金管理与货币政策保持协调。五是加强对各试点地区的指导和监督。财政部切实加强各地财政部门的指导,督促地方及时改进和完善,确保各地实施细则和具体操作符合试点办法精神,保障了地方国库现金管理工作的顺利进行。

在地方财政部门与人民银行当地分支机构相互配合下,省级地方国库现金管理工作总体进展顺利,取得明显成效。一是有效盘活了间歇性库款,提高了财政资金使用效益。自开展省级地方国库现金管理工作以来,至2017年底,地方国库现金管理定期存款共计操作262期,累计操作金额达4.9万亿元,获得利息收入365亿元,提高了财政资金使用效益。二是全面深化了国库改革,提高了国库管理水平。国库现金管理是财政国库管理制度的重要组成部分,各地区在进行国库现金管理操作的同时,普遍强化预算支出执行进度管理,加强财政库款收支动态监控和预算单位用款计划管理,加大国库现金流量预测制度建设的力度,提高了财政国库管理水平。三是促进了地方政府建立科学的资产负债管理机制。各地区将国库现金管理操作与债务管理紧密结合,提高了地方政府债券市场流动性,有效降低了地方政府债券筹资成本,建立了科学的资产负债管理机制。

二、2017年省级地方国库现金管理情况

2017年,各地共实施156期国库现金管理定期存款操作,累计操作金额近2.5万亿元,获得利息收入约157亿元,增强了财政政策与货币政策的协调性,提高了财政资金使用效益,也促进了地方经济发展。主要特点有:一是操作规范。所有省级财政部门均出台了地方国库现金管理实施细则,报经省政府同意后,按国家统一要求规范开展地方国库现金管理操作,改变了以往各地自行开展国库资金保值增值操作的模式。二是规模适度。地方国库现金管理定期存款月末余额在1万亿元左右,约占地方月度库款余额的20%—30%左右(见图1)。三是存款分布比较合理。各地非常重视风险控制管理,选择信誉好、实力强、质押品充足的商业银行作为国库现金管理存款银行。从存款银行分布来看(见图2),2017年12月底地方国库现金管理定期存款主要分布于国有商业银行(约54%)和股份制商业银行(26%),其次为城市商业银行(14%)、农村商业银行(4%)和邮政储蓄银行(2%)。四是部门间沟通协调顺畅。地方财政部门负责国库现金预测并根据预测结果商人民银行分支机构制定分月操作计划,并报财政部和人民银行总行备案。财政部和人民银行根据宏观调控需要对操作计划提出建议,充分考虑对市场流动性的影响,有效增强了财政政策与货币政策的协调性。五是促进库款管理水平提升。地方财政部门按照财政部要求采取措施强化预算支出执行进度,加强财政库款收支动态监控和预算单位用款计划管理,提高了国库现金流量预测和库款管理水平。

图1 2017年地方国库现金定期存款余额变化图

(单位:亿元)

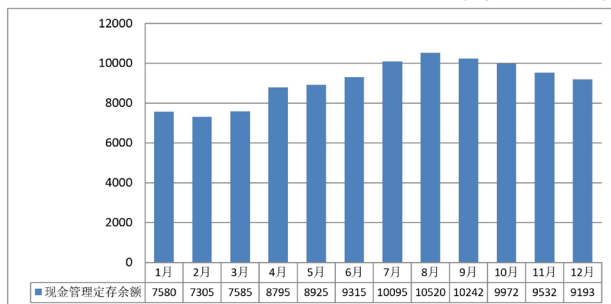
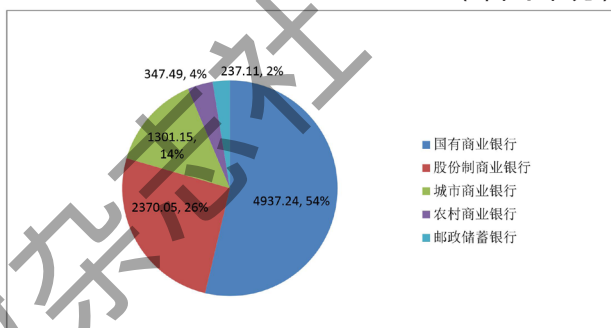


图2 2017年底地方国库现金管理余额银行分布图

(单位:亿元)



三、面临的挑战

地方国库现金管理虽然取得一定成绩,但也面临一些亟待解决的困难:一是省以下财政部门尚不能开展国库现金管理。近年来地市县库款占地方库款总额的比例达到50%左右,部分地方反映考虑将实施范围由省级拓宽到省以下财政部门,以充分发挥国库资金作用,支持地方经济发展。二是操作工具不够丰富。地方国库现金管理操作工具为定期存款,且只有3个月期限、6个月期限、9个月期限三种,难以满足地方合理调节库款余额的需求。三是尚未建立财政库底目标余额管理制度。从国际通行做法看,一般是通过建立财政库底目标余额管理制度实施国库现金管理,保持库款在目标余额之内,对货币政策影响保持中性。但我国尚未建立这一制度。

为此,下一步财政部将会同人民银行在指导地方规范开展现金管理的同时,坚持问题导向,采取有效措施,进一步健全完善地方国库现金管理制度。一是研究省以下财政部门开展国库现金管理问题。加强对省会城市以及部分经济发达、财政管理水平较高的地市开展国库现金管理问题的研究,适时提出方案。二是研究增加短期存款操作工具。研究增加3个月以下期限短期存款操作工具,以更好地熨平库款季节性波动。三是抓紧研究建立财政库底目标余额管理制度。研究制定《财政库底目标余额管理制度改革方案》,在中央财政先行实施,取得经验后,在地方逐步扩大实施。

(财政部国库司供稿,孙士和王 聃执笔)