

印发财政总预算会计制度,将地方政府债券作为负债纳入总预算会计核算体系;发布政府会计基本准则,规范政府负债的定义、确认和计量标准以及列示要求等;出台政府财务报告编制办法与操作指南,推进政府财务报告编制试点工作,提高政府资产负债管理和风险控制水平。同时,建立地方政府债务限额及债务收支情况随同预算公开的常态机制。截至2015年底,各地均已严格按照要求将新增债券收支等纳入预算管理。

五、完善风险评估和预警机制,督促地方化解政府债务风险

按照预算法要求,财政部积极采取措施,建立健全地方政府债务风险评估和预警机制。一是完善风险预警机制。研究制定了地方政府债务风险评估和预警办法,综合运用债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等风险指标,全面反映地方政府整体承债能力、债务增长速度、当期偿债压力、政府履约能力等,并组织评估各地区政府债务风险。二是督促地方做好风险化解政策安排。根据风险预警要求,各省级政府确定了本地区化解政府债务风险的政策安排,制定了风险化解规划或应急处置预案,有的省已经向社会公布了本地区政府债务应急处置预案。对列入预警范围的高风险地区,财政部要求其制订中长期债务风险化解规划,通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产、引入社会资本等方式,多渠道筹集资金消化存量债务,逐步将债务风险指标控制到警戒线以内。一些省份对高风险市县进行了预警,个别地区还建立激励约束机制,督促高风险市县化解债务。

六、建立市场化发行机制,发挥市场约束作用

2015年,财政部采取措施,提高地方政府债券发行市场化水平。一是健全利率形成机制。地方政府债券全部由省级政府自发自还,与同期限国债的利差逐步回归合理水平,发行市场化水平稳步提升。二是强化地方政府债券信息披露机制。强调债券发行应遵循市场化原则,要求发行主体严格按照政府信息公开和债券市场监管有关规定披露债券信息、财政状况、债务余额、债务限额等。三是推动地方政府债券投资主体多元化。鼓励具备条件的地区在上海等自贸区内开展地方政府债券发行试点,吸引外资法人金融机构参加债券承销团。研究探索面向社会保险基金、住房公积金、企业年金等机构投资者发行地方政府债券。

七、加强“政府外贷”管理

2015年,为进一步加强中央转贷地方国际金融组织和外国政府贷款(以下简称“政府外贷”)管理,按照预算法、《国务院有关加强地方政府性债务管理的意见》和《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》以及担保法有关规定,财政部国际财金合作司配合预算司出台了《财政部关于中央转贷地方国际金融组织和外国政府贷款债务限额管理有关事项的通知》,明确了按照偿债资金来源对政府外贷实行分类管理。其中,政府负有偿还责任的外贷,通过

财政资金偿还,属于政府债务中的一般债务,纳入政府债务限额管理;政府负有担保责任的外贷,通过企业自有收入等非财政性资金偿还,政府根据担保合同依法承担相关责任,不纳入政府债务限额管理。政府负有偿还责任的外贷纳入政府债务限额管理的工作程序包括外贷计划报送、外贷计划审核、政府债务外贷规模的下达、外贷项目的下达、各地政府债务外贷使用的报批和下达、政府债务外贷规模的调整等六个步骤。同时,将2015年地方政府债务外贷规模情况下达给各省级政府。

(财政部预算司、国际财金合作司供稿,
章泉、牟婷婷执笔)

加强财政库款管理 发挥财政资金效益

2015年,财政部按照国务院要求,督促地方各级财政部门采取一系列措施,加强库款管理,加快预算支出进度,盘活财政存量资金,提高了财政资金使用效益,保障了积极财政政策实施,促进了经济社会发展。

一、库款运行的主要特点

(一)全国库款同比变化呈前高后低态势,年末库款大幅下降。受经济下行压力较大以及实行结构性减税和普遍性降费等因素影响,全国财政收入呈中速偏低增长态势;同时,积极财政政策进一步加力增效,盘活财政存量资金工作深入推进,财政支出力度加大。受收支因素综合作用影响,全国库款总体呈“前高后低、快速回落”态势。一季度末,全国库款处于历史同期高位;二、三、四季度连续9个月下降;至12月末,全国库款净额(指在国家金库中的财政存款金额)同比下降15.3%,库款净额不仅降至年内最低值,而且处于近三年历史同期最低值。从全年情况看,全国月均库款余额出现大幅下降,较上年平均减少约3000亿元。

(二)中央财政全年月均库款同比下降明显。自2015年3月开始,中央财政库款余额(库款净额加现金管理)连续10个月同比下降,12月末,中央库款余额同比下降19.8%。

(三)地方年末库款净额10年来首次出现同比下降。自2015年4月开始,地方库款净额连续9个月同比下降。12月末,地方库款净额20,099亿元,同比下降19.0%,扭转了10年来年末库款逐年攀升趋势。

(四)全国大部分地区库款同比下降。12月末,全国22个地区库款净额同比下降,地方库款保障水平(反映财政库款对支付需求的保障程度的指标,即期末库款净额/本年度月均库款支出的倍数)由上年同期的1.1倍下降到0.6倍。

二、加强库款管理的主要措施

(一) 建立库款情况考核通报机制。财政部建立库款情况通报和约谈机制,对一季度库款较高的6个地区进行约谈,并印发《2015年一季度地方财政库款情况通报》。北京、上海、湖北等地区参照财政部做法,建立健全了省级对市县(区)的库款考核通报机制。

(二) 完善库款月报统计分析机制。为完善库款月报工作机制,财政部印发《关于做好2015年地方财政库款月报工作的通知》、《关于进一步加强地方财政库款月报工作的通知》。四川、江苏等地区省级财政部门利用库款月报工作机制,加强了对本地区库款的监测和分析,及时研究提出有针对性的措施,进一步加强库款管理。

(三) 健全全国库现金流量预测体系。进一步完善国库现金流量预测制度,按月滚动开展中央财政国库现金流量预测,及时组织业务会商,促进库款调度、预算执行、国债管理和国库现金管理的统筹协调;结合库款预测情况,加强与人民银行的沟通协商,促进财政政策与货币政策的协调配合;分月提出中央国库现金管理年度(季度)操作建议,发挥财政资金使用效益。浙江、江西等地区结合对本地区经济运行、财政预算收支、存量债务规模变化等形势的预判,探索开展地方国库现金流量预测工作,为高效管理库款和开展地方国库现金管理提供数据支持。黑龙江、北京、上海、湖北、广东、深圳6个国库现金管理试点地区,根据预测情况积极开展国库现金管理操作,有效发挥间歇性库款效益。

(四) 加快地方政府置换债券资金支拨。督促各地区提前做好存量债务置换的前期准备工作。省级财政部门采取措施,尽快向市县转贷资金,并督促市县加快置换债券资金的支拨,防止资金长期滞留国库。财政部印发《关于地方财政通过库款垫付拟发政府债券资金有关工作的通知》,允许库款超过1.5个月支付保障水平的地区通过库款临时垫付拟发政府债券资金。浙江、四川等地按规定开展了库款垫付拟发政府债券资金工作。

(五) 建立转移支付资金调度与库款规模挂钩机制。加快了对地方转移支付资金调度,对库款较高的部分地区,适当减缓了资金调度。山东、海南、甘肃等地区省级财政部门加强了对全省库款的统筹管理,加快了对基层财政部门的转移支付资金调度,对少数库款较高市县,适当减缓了库款调度。

(六) 加快结余结转资金和权责发生制资金的安排使用。各级财政部门及时分类清理了各类结余结转资金,特别是预算单位国库集中支付结余资金和权责发生制列支资金。对于清理收回的资金,及时安排使用,避免形成“二次沉淀”。地方各级财政部门按照财政部要求,全面加强对手续发生制列支资金消化情况的统计监测,及时清理以前年度权责发生制列支资金。江西、深圳等地区年末权责发生制列支资金余额较年初下降80%以上。

(七) 督促预算单位加快预算执行。各级财政部门加强用款计划考核管理,及时跟踪监测预算单位预算执行情况。对于预算执行进度较慢、结余结转资金较高的预算单位,切实加强工作指导,督促其查找原因,改进工作,加快预算执行进度。

(八) 加强财政借垫款管理。对于符合规定应当在预算中安排的款项,及时安排预算并转列支出;对于不符合制度规定的借垫款限期收回。严格规范财政对外借款审批程序,加强财政对外借款日常管理,建立财政对外借款收回保证和责任追究机制。

(九) 完善财政资金管理内控制度。严格执行《财政总预算会计管理基础工作规定》的有关规定,切实加强和规范财政总预算会计基础管理,明确岗位职责分工,严格资金收付、调度管理,规范印章、票据、会计档案管理,严格执行对账制度,全面完善内控管理机制,保障财政资金安全运行。

(十) 防范库款支付风险。各级财政部门高度重视库款支付保障工作,防范潜在支付风险。对于库款较低的地区,总会计根据资金性质的轻重缓急,科学合理调度库款,防范和化解支付风险,确保支出预算执行。

(财政部国库司供稿,李春阳、欧阳灿执笔)

全面推进国债地方债发行机制改革

根据中央决策部署,2015年我国继续实施积极财政政策。面对复杂多变的国内外经济金融形势,财政部进一步加强经济金融形势分析研究,统筹国债发行策略的稳定性和灵活性,深入推进国债管理市场化改革,努力提高国债科学化规范化管理水平,顺利完成国债发行任务;同时,根据《预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(以下简称国发43号文)有关规定,全面推进地方债发行机制改革,首次实现地方债全部由省级人民政府自发自还,为加快建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制奠定了良好基础。2015年国债、地方债发行机制改革有力保障了积极财政政策实施,降低了地方政府债务风险,促进了经济社会发展。

一、2015年国债发行机制改革进一步深化

(一) 国债发行主要特点。

1. 国债发行规模上升。实际发行国债约2.1万亿元,比上年增加约3398亿元,增长约19.3%。

2. 国债品种结构有所调整。发行记账式国债81期(次),面值约1.8万亿元,占全年国债发行面值的比例比上年上升4.1个百分点。发行储蓄国债14个期次3000.41亿元,占全年国债发行面值的比例比上年下降4.1个百分点。

3. 国债加权平均发行期限缩短。国债发行加权平均待偿期为6.64年,比上年缩短0.85年。主要影响因素:一是贴现国债发行规模占比增加。2015年二季度起按月滚动发行6个月贴现国债,四季度起按周发行3个月贴现国债,全年贴现国债发行面值为2851.4亿元,占全部国债的比例比上年提高6.8个百分点;二是3年、5年期记账式国债发行规模占比增加。全年3年、5年期记账式国债发行面值占全