

本兼治、上下联动、奖惩并行来研究建立一个长效机制。

(一) 深化预算管理体制改革的,在制度层面打破资金统筹的壁垒。一是在专项转移支付顶层设计上应有“新思维”。完善转移支付制度,建立专项转移支付定期评估和退出机制。整合现有一些目标接近、管理方式相近、投入方向类同的资金项目,在压存量、调结构上加力,严格控制同一方向或领域的专项数量,对于连续两年以上沉淀的资金坚决实行收回制度。二是在相关法规修订上应有“新突破”。建立健全财政存量资金与预算安排统筹结合的机制,加大财政资金统筹力度,对专款专用的专项资金、政府性基金和国有资本经营预算等出现结余的应允许调入一般公共预算进行统筹。三是在库款管理上应有“新方法”。进一步完善国库现金管理制度,加强对库款运行情况的统计和监测,合理控制库款规模,研究建立财政库底目标余额管理制度,在确保国库资金安全和国库支付需要的基础上,兼顾收益性,全面实施地方国库现金管理。

(二) 科学设定财政存量资金警戒线,利用经济杠杆建立财政存量资金有效调剂机制。一是和地方可用财力挂钩,在合理区间设定存量资金警戒线,建立对地方一年一度的

财政存量资金量化考评机制。二是对财政存量资金在合理区间的地方,中央财政在资金调度、转移支付等方面给予因素加分奖励。三是对超过警戒线的存量资金可采取置换地方自有债务的方式进行消化。

(三) 推进国库集中收付制度落地生根,让“死钱”、“闲钱”无处可藏。一是消除“中梗阻”。要打破国库集中收付制度在个别地方搁浅的僵局,着力在市县两级推进“横向到边、纵向到底”的全覆盖,有效防止财政资金在预算单位囤积。二是取缔“黑账户”。会同有关部门,研究建立协作机制和有效措施,坚决打击违规设立收入过渡户的行为,坚决取缔违规设立的财政专户。三是清理“往来账”。定期组织全国性的清理往来(暂存、暂付款)专项工作,该收的收,该列的列,该核销的核销,有效化解财政风险。

(四) 严肃财经纪律,维护预算法的权威。一是加强对地方财政存量资金的日常监管,对警戒信号出现异常的地方实行重点监督检查。二是真正做到有法必依,执法必严,违法必究。对违犯财经法规和违反财经纪律的责任人实施问责。三是每年选择一些典型案例公开曝光,以儆效尤。

(财政部监督检查局供稿,孙丽华执笔)

中央财政工作

财政政策研究

2015年,财政政策研究工作紧紧围绕全面深化财税体制改革和建立现代财政制度的总目标,结合影响我国经济社会发展的重大问题及其改革的优先顺序,对改革迫切性强、急需研究支持的基本养老保险制度、政府间事权划分、农村土地制度等课题进行深入研究,陆续上报一批研究报告,为领导决策提供参考;对涉及面广、情况复杂、需要多方参与支持研究的周边经济战略等课题,做好数据资料收集、建立分析模型、广泛听取意见等前期准备工作,力争尽快形成有价值的研究成果。同时,认真履行财政部全面深化改革领导小组办公室职责,加强对改革工作的统筹协调和督导,推动完成党中央、国务院确定的年度改革任务。

一、加强对财政和经济社会领域重大长远问题的研究,发挥参谋助手作用

(一) 致力于基本养老保险制度等课题研究,陆续上报一批研究报告。

1. 基本养老保险制度问题。系统研究梳理国内外养老

保险制度及有关重大问题,形成了9份研究报告和11个国别材料。赴上海、浙江、福建、陕西等省市调研座谈,采集数据,运用精算理论和方法,对我国现行养老保险制度及其运行效果进行全面评估,分析了现行制度存在的问题和不可持续的原因,提出了深化改革的基本思路和建议方案,形成《我国基本养老保险制度可持续性研究报告》。

2. 澳门经济转型问题。开展澳门博彩业及其经济转型问题研究,赴广东与中山大学、广东社科院、暨南大学、有关部门等的专家、学者和工作人员座谈,拜访公安部、国家安全部、中国人民银行、中国银联、中国政法大学等部门和单位,搜集相关材料和数据,沟通情况,听取意见,形成《完善澳门博彩业管理模式推动经济转型的建议》研究报告。

3. 事权划分国际经验。重点选择当今世界具有代表性的美、德、英、法、日等国作为样本,系统梳理相关国家中央与地方事权划分的理论依据、法律规定、具体做法、历史演变及发展趋势等,比较分析其差异性和相似性,探索研究对我国中央与地方事权划分改革的启示,形成《事权划分的国际经验及启示》研究报告。

4. 美国社保基金与一般公共预算关系问题。与美国驻华大使馆、美国财政部等方面进行了多次沟通,详细了解美国社保基金管理机制和具体做法,从制度设计和操作层面分析其与联邦政府一般公共预算的关系及其特点,总结相

关经验启示,形成《美国处理社保基金与一般公共预算之间关系的主要做法及启示》研究报告。

5. 结构性改革和提高全要素生产率问题。主要从国际比较和我国改革开放以来实证分析的维度,强调经济新常态下更加需要依靠提升全要素生产率,分析提升全要素生产率的路径及其影响因素,进而提出以结构性改革实现全要素生产率提升的有关政策建议,形成《加大结构性改革力度 提升全要素生产率》研究报告。

此外,政策研究室还先后上报《大国崛起的财政因素》、《中国政府净资产研究的比较分析》、《促进经济持续稳定增长的动力问题研究》、《促进科技创新驱动发展的财税政策研究》、《医改不是无解的难题——“三明经验”的再调研》、《从重庆、浙江试点情况看农村土地制度改革》、《新加坡土地征用及集体协议相关法规》、《国际金融危机以来美国去杠杆情况及启示》、《2015年美资在华企业对中国商业环境主要观点》、《“十三五”时期我国经济社会发展外部环境研究》、《“十三五”时期全面建成小康社会的目标及2030年目标展望》和《“十三五”时期全面建成小康社会目标存在的“短板”问题及对策》等研究成果。

(二) 开展周边经济战略等课题研究并取得重要进展。

1. 周边经济战略问题。一是进一步完善研究思路,引入全球价值链理论和比较优势分析方法,重点从交易成本的角度研究与周边国家经贸合作的战略选择。二是加强与部内关税、行政政法、经建、国库等司局沟通交流,了解掌握我国在关税政策、自贸区谈判、对外援助、互联互通规划等方面的政策措施及其实施情况。三是请与周边国家邻近或经贸往来较为密切的省份,提供对外经贸合作情况、面临的挑战和下一步规划设想等材料,为课题研究提供素材,同时推动研究成果与已有政策和地方规划的有机衔接。四是与世界银行、亚洲开发银行等国际组织及国家发展改革委外经所、中国社科院全球战略与亚太研究院、国家开发银行等国内机构合作,分别组织研究团队,取得了初步研究成果。

2. 医药卫生体制问题。一是广泛组织讨论。组织召开医疗卫生体制改革研究工作专家座谈会,就当前医药卫生体制改革若干重大问题进行了深入交流。拜访国家卫生计生委卫生发展研究中心、中央财经大学等科研院所,听取有关专家对医药卫生体制改革的看法。二是深入开展调研。赴福建三明、浙江杭州等地进行医改专题调研,深入了解医改进展、重点难点问题和主要经验教训等情况,听取有关方面的意见和建议。三是拓宽研究视野。安排人员参加法国巴黎政治大学“医疗卫生改革和养老服务产业发展”国际研讨会,了解国际经验,交流研究思路。

3. 中央和地方事权划分问题。组织人员系统梳理国内相关法律法规和有关政策文件,开展专题调研,分析中央和地方事权划分的现状、存在的问题及其原因,研究提出下一步改革的意见和建议。同时,启动涉农、教育、环保等重点领域事权划分与财政支出责任问题研究,赴广东、云南、湖北等省开展专题调研,搜集资料,了解情况。

4. 社会债务问题。结合我国经济发展的特点,借鉴“阈值论”等理论框架,梳理分析影响经济和各类债务发展的变

量因素,构建科学合理的回归分析模型,尝试寻找整体债务规模对经济发展正负效应转变的拐点,并对促进经济发展的债务规模临界值、各类债务的黄金比例关系等一系列问题进行深入研究,提出相关政策建议。

5. 中期预算国际经验。重点选择澳大利亚、英国、法国、瑞典、美国和日本等部分现代成熟市场经济国家,对其实施中期预算的时代背景、驱动因素、法律依据、现实考虑、具体做法、完善过程及其发展走向等情况进行梳理分析,总结中期预算及其运行的一般规律和相关经验启示,为我国推动中期财政规划管理改革提供有益借鉴。

6. 农村土地制度问题。围绕制约农业可持续发展的重大因素,坚持问题导向,开展农村土地流转制度改革专题研究。赴重庆、浙江两地深入了解农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革(简称“三块地”改革)试点进展情况等,重点梳理重庆地票制度的设计理念、运作方式、制度可持续性,以及“三块地”改革试点进展等。

7. 做好世界银行技援项目立项准备工作。配合部内国际财经合作司向国家发展改革委申报了“现代财政制度与国家治理”世界银行技援贷款项目,拟列入世界银行2016财年规划,并于2015年3月、9月和11月(赴世界银行)先后与世界银行相关部门进行多轮磋商,细化项目建议书。12月8日,世界银行项目评估团来访,旨在完成项目评估文件,为后续的项目贷款谈判做准备。

二、加强统筹协调和督导,推动完成党中央、国务院确定的年度改革任务

2015年是深化财税体制改革的关键一年。按照党中央、国务院决策部署和中央改革办要求,政策研究室进一步加强统筹协调和督导,完善工作机制,推动完成党中央、国务院确定的年度改革任务。

(一) 加强统筹协调,明确任务分工和相关要求。一是研究部署年度改革工作。根据中央改革办和部领导指示,印发了《关于做好2015年贯彻落实全面深化改革和依法治国重要举措有关工作的通知》,对涉及财政部的改革任务在部内明确了分工,落实了责任,提出了相关工作要求。二是组织落实中央财经领导小组第11次会议相关任务。研究拟订了《财政部落落实中央财经领导小组第11次会议相关任务的部内分工方案》,落实会议提出的任务,形成并上报相关研究报告。三是进一步细化改革工作流程和要求。12月,印发了《关于进一步做好改革工作有关问题的通知》,细化了改革工作流程和相关要求,将改革任务完成等情况纳入内控考核管理。

(二) 加强改革督导,推动任务落实。一是进一步完善动态监控机制。完善台账管理制度,按月梳理汇总由财政部承担的重点改革任务进展情况并上报中央改革办。二是加强对改革工作的督导。按照10月下旬财政部深化财税体制改革专题工作会议精神,研究加快推进改革工作,制定了《2015年改革任务推进工作方案》。三是组织开展对已出台改革政策措施的落实检查。3月中旬,在部内组织开展了已出台改革政策落实情况检查,并将相关情况上报中央改革

办。四是组织参加专题调研等活动。根据部里统一安排,陪同部领导赴陕西、宁夏两地调研地方落实重大财税改革政策情况。

(三)组织部内相关司局贯彻落实习近平总书记相关要求批示中涉及财政的任务,上报有关研究成果。对总书记重要批示中涉及财政的有关任务进行认真研究,梳理汇总了已出台改革方案的改革举措落实情况 and 正在拟定改革方案的改革举措进展情况,并围绕稳增长对拟新增改革举措的必要性和可行性进行了研究论证。尤其是组织部内相关司局对落实习近平总书记一季度经济形势重要讲话提出的重大任务进行深入研究,形成5份专题研究报告。

三、健全研究工作机制,加强团队建设

全面加强团队建设,做好自主研究,探索建立对外合作研究新机制,切实用好部内外部和国内国外多种研究资源,提升政策研究水平。

(一)加强与国内研究机构和高校的合作,用好社会智库资源。一是与中国社科院等国内研究机构及北京大学等高校建立了经常性合作关系,已取得初步成果,为后续合作奠定了较好基础。二是依托省部共建平台,加强与中央财经大学等6个原部属院校的研究合作,特别是与中央财经大学建立了长期合作机制,已开展一些研究合作。三是加强与国家开发银行、中信集团、中投公司等机构的信息交流,探索开展合作研究。

(二)加强与国际组织、外国政府有关机构的研究合作,探索利用国际研究资源的有效方式。一是充分利用财政部与世界银行等国际组织的已有联系渠道,加强沟通,探索建立以我为主、有效利用其研究成果和专家资源的长效合作机制,发挥国际智力资源研究国内问题的积极作用。目前,已在周边经济战略研究、宏观模型构建与预测等方面取得一定成效。二是探索与美国等发达经济体及新兴经济体有关政府财政经济部门建立工作联系,重点围绕财政政策研究、制定、评估及最新政策进展、实施成效等内容进行深入研究,分析其政策走向、面临的问题等,为我国推进改革和制定应对政策等提供参考。重点与美国联邦财政部、联邦社保署等部门对接,初步在工作层面形成合作共识。同时,选派人员赴世界银行等国际组织从事研究工作。

(三)建立业务学习制度,提升自身能力。建立和实施了业务学习制度,邀请部内外相关专家学者为政策研究室人员授课。专题学习内容涉及社会保障、事权划分、中期预算、医疗卫生、中长期经济增长、风险管理、国际经济、欧洲福利制度以及美国财政部政策研究机制等。

(财政部政策研究室供稿)

财政综合工作

2015年,财政综合工作全面贯彻落实党的十八大和

十八届三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照财政部党组要求,紧紧围绕财政中心工作,加强研究、推进改革、完善制度、强化管理,各项工作取得明显成效。

一、高度关注财政经济运行动态,加强形势预测分析和宏观调控政策研究

(一)增强针对性,提高宏观经济会商工作质量。落实发展改革委、财政部、人民银行三部门宏观调控会商有关工作,细化月度财政收支形势分析,加强热点焦点问题研判。针对经济下行压力、通缩风险、财政收入增速回落、支出刚性增长等宏观层面的问题,以及置换债券发行、项目投资落地慢、消费外流等经济运行焦点问题,提出具体措施建议。

(二)增强前瞻性,加强宏观调控政策研究。密切跟踪全国财政经济运行情况,加强财政政策储备和预案研究,有针对性地研究提出调控思路和政策建议,并组织做好相关宏观调控任务督促落实工作。分析国际经济金融形势和国内财经形势出现的新变化,研究提出应对措施建议。研究起草财政部关于季度财政经济形势分析及政策建议报告,以及财政部关于2016年工作思路报告,报送党中央、国务院。

(三)坚持调查研究,及时跟踪了解地方经济形势。深入调研,系统全面了解各地财政经济运行态势,定期召开地方财政经济形势分析会,多次赴地方政府和企业开展专题调研,深入了解经济运行新情况、新变化及存在的突出问题,形成系列调研报告。

二、按照可持续发展的战略思维,研究“不改革就过不去”的重大问题

开展结构性改革和增长动力问题研究,撰写专题研究报告,提出我国经济运行主要矛盾不是周期性的,而是结构性的,以及推进供给侧结构性改革、提升全要素生产率的政策建议。开展“财政悬崖”风险研究,分析我国财政运行状况及收入下滑问题,提出提高财政收入质量和资金使用效益、缓解收支矛盾、促进经济平稳增长的措施建议。研究全面建成小康社会面临的重大挑战,针对全面建成小康社会面临的“短板”和缺陷问题,提出破解难题、补齐“短板”、提高供给体系质量和效率的对策建议。开展跨越“中等收入陷阱”研究,分析面临的障碍及原因,研究提出相关对策建议。加强经济社会发展重点难点问题研究,围绕推进城镇化进程、降低经济杠杆率、推进政府间事权划分法制化、促进房地产市场健康发展、促进农业可持续发展等问题,撰写了一系列专题研究报告。

三、务实创新,加快推进各项改革工作

(一)加快推进政府购买服务改革。健全制度体系,制定印发《关于做好行业协会商会承接政府购买服务工作有关问题的通知》,明确有关政策要求,支持和规范行业协会商会发展,培育承接主体;研究起草政府购买服务目录管理办法;组织各中央部门对可以实施政府购买服务的事项进行初步梳理。加强统筹协调,研究提出成立国务院关于政府购