

始分配、省级再分配、资金使用效果评估、激励约束机制等方面进行全过程规范。

(四) 清理整合专项转移支付。严格控制新设专项转移支付项目,除国家有关法律法规、党中央和国务院文件要求设立的项目外,原则上不设立新的专项转移支付项目;对当年设立的一次性安排的项目,执行后予以取消;对当年到期的项目,按期予以取消;对不符合当前形势、不宜通过专项转移支付方式支持的项目,限期予以取消;对方向和用途类似、可以归并的项目,予以整合;对需要较长时期安排补助经费,且数额相对固定的项目,划转列入一般性转移支付;对适应新形势需要的项目,予以保留。

三、加强财政管理基础工作

(一) 优化财政支出结构。按照党中央、国务院的决策部署和集中财力办大事的原则,2009年中央预算安排,加大了对“三农”、教育、科学技术、医疗卫生、社会保障、就业、环境保护等重点方面和民生领域的投入力度,各项重点支出得到了较好的保障。同时,严格控制一般性支出,降低行政成本,要求中央部门带头厉行节约、反对奢侈浪费,认真做好压缩出国(境)费、车辆购置及运行费、公务接待费等3项经费工作。2009年共压缩130个中央部门3项经费预算5.97亿元。调整财政转移支付支持重点,中央对地方一般性转移支付主要面向财力薄弱的中西部地区,进一步加大均衡地区间财力差距力度,中西部地区一般性转移支付占一般性转移支付89.5%,中央对地方均衡性转移支付规模占中央对地方一般性转移支付总额的34.6%;专项转移支付重点改善民生,主要用于增加“三农”、教育、医疗和社会保障等关系民生领域事业的投入。2009年中央对地方专项转移支付中,教育、医疗、社会保障和就业、农林水4项所占比重达到53%。

(二) 继续推进省直接管理县财政改革。为继续推进省以下财政管理方式创新和改革,实现省与市、县政府间收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面直接联系,中央财政印发了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,积极推行“省直管县”改革。提出2012年底前,力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革。截至2009年底,全国共有24个省(市、区)对875个县实行财政直接管理,全国粮食、油料、棉花和生猪生产大县已全部纳入改革范围。

(三) 加强地方政府性债务管理工作。密切跟踪地方政府及其融资平台公司举债和担保承诺情况,研究提出加强地方政府性债务管理的政策建议;下发《关于坚决制止财政违规担保向社会公众集资行为的通知》(财预[2009]388号),坚决制止财政违规担保向社会公众集资行为;研究出台中央代理发行地方政府债券政策,扎实做好中央代理发行2009年地方政府债券各项工作;积极做好化解农村义务教育“普九”债务、其他农村义务教育债务、其他公益性乡村债务等各项化债工作;完善地方政府性债务报表体系,认真做好地方政府性债务报表数据汇总分析工作。

(四) 积极推进预算公开,努力提高预算透明度。主动接受全国人大对中央部门预算的监督,报送全国人大审议预算的部门数量由2008年的50个增加到2009年的95个;报送人

大审议的部门预算内容不断细化。积极配合审计署开展预算执行情况审计工作,认真落实审计整改意见,改进预算管理。按照国务院《政府信息公开条例》的要求,明确中央部门在预算公开方面的职责分工,大力推进部门预算向社会公开。

(财政部预算司供稿,张波、苗俊峰、郭建平、
欧阳文字、尹李峰执笔)

中央代理发行2009年 地方政府债券情况

为实施好积极的财政政策,增强地方安排配套资金和扩大政府投资的能力,经国务院同意,财政部代理发行了2009年地方政府债券2000亿元。

一、中央代理发行2009年地方政府债券的背景

受国际金融危机快速蔓延和世界经济明显减速的影响,2009年是我国经济发展非常困难的一年,财政收支紧张的状况十分突出。为扩大内需,保持经济平稳较快发展,2009年实施积极的财政政策,通过发行国债较大规模增加政府公共投资。为调动各方面积极性并明确中央和地方的责任,地方政府应相应安排配套资金,同时根据实际情况扩大本级政府投资。由于经济下滑,加上实施结构性减税,2009年地方政府财政收入增幅较大幅度下降,同时“三农”、民生等各项支出压力很大,中央投资配套资金及扩大本级政府资金难以通过经常性收入安排,需要举借债务筹集。为实施好积极的财政政策,增强地方安排配套资金和扩大政府投资的能力,根据《中华人民共和国预算法》第二十八条“除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券”规定精神,国务院决定由财政部代理发行2009年地方政府债券。

二、中央代理发行2009年地方政府债券有关情况

(一) 2009年地方政府债券的定义。2009年地方政府债券是指经国务院批准同意,2009年发行,以省、自治区、直辖市和计划单列市政府为发行和偿还主体,由财政部代理发行并代办还本付息和支付发行费的可流通记账式债券。地方政府债券冠以发债地方政府名称,具体为“2009年××省(自治区、直辖市、计划单列市)政府债券(××期)”。债券期限为3年,利息按年支付,利率通过市场化招标确定。

(二) 2009年地方政府债券分地区规模的确定。地方政府债券年度发行总规模由国务院研究确定。综合考虑全国财政预算和各地实际情况,2009年总规模控制在2000亿元以内。各省、自治区、直辖市及计划单列市的发债规模,由本级人民政府在统筹考虑本地区实际需求和偿债能力等情况下提出申请,由财政部根据中央投资项目地方配套规模、地方项目建设资金需求以及偿债能力等因素审核后报国务院审批。由于各地扩内需保增长的积极性较高,地方政府申请发债规模普遍较大,但受发行2000亿元债券总规模的限制,需要合理核定分地区规模。财政部按照国务院有关规定,在2000亿元总规模内,根据中央投资公益性项目地方配套规模、地方项目建设

资金需求以及偿债能力等因素,按公式法合理分配了各地区债券规模。具体因素包括中央投资中公益性项目地方配套数、综合财力、债务率、财力增长率、财政困难程度等,其中重点因素为地方配套需求。从分配结果看,各地区债券规模均能覆盖新增2300亿元中央投资中公益性投资项目地方配套需求,其中,东、中、西部地区分别为603亿元、647亿元、750亿元,分别占2000亿元债券总规模的30%、32%和38%。财政部经国务院批准后下达各地的债券规模只是控制指标,地方政府最终实际发行的债券规模,按照规定经同级人民代表大会审查批准后确定。

(三)2009年地方政府债券的发行方式。尽管近年来我国债券市场发展迅速,但针对地方政府债券的信用评级、发行渠道等还没有建立,制定统一的地方政府债券管理制度框架尚需时日。为提高发行效率,降低融资成本,2009年地方政府债券统一由财政部按照现行记账式国债发行方式代理发行,并代办还本付息和支付发行费。地方政府债券实行年度发行额管理,全年发行总额不得超过国务院批准的当年发行额度。地方政府债券为可流通记账式债券,期限为3年,发行后可按规定在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场上流通。地方政府债券具体发行时间、额度以及违约责任等事项,由各地区及计划单列市人民政府与财政部协商确定。凡在中央国债登记结算有限责任公司开立债券账户及在中国证券登记结算有限责任公司开立股票和基金账户的各类投资者(包括个人投资者),均可购买2009年地方政府债券。对企业和个人取得的2009年发行的地方政府债券利息所得,特案免征企业所得税和个人所得税。地方政府债券涉及的会计和账务处理,按照财政部现行有关规定执行。

(四)2009年地方政府债券的资金使用。按照《国务院关于发行2009年地方政府债券有关问题的通知》(国发[2009]2号)等有关文件规定,地方政府债券资金使用要充分体现科学发展观的要求,保持经济增长,积极促进经济结构调整和发展方式转变。资金主要安排用于中央投资地方配套的公益性建设项目及其他难以吸引社会投资的公益性建设项目,严格控制安排用于能够通过市场化行为筹资的投资项目,不得安排用于经常性支出。投资项目资金使用范围主要包括:保障性安居工程,农村民生工程 and 农村基础设施,医疗卫生、教育文化等社会事业基础设施,生态建设工程,地震灾后恢复重建以及其他涉及民生的项目建设与配套等。

(五)2009年地方政府债券的资金监管。地方政府债券收支实行预算管理,纳入各地区及计划单列市人民政府财政预算,并报同级人民代表大会审查批准;政府年度预算已经同级人民代表大会审查批准的,要及时编制预算调整方案,并报同级人民代表大会常务委员会审查批准。用地方政府债券发行收入安排支出的部门和单位,要将支出纳入部门预算和单位预算,并严格按照预算规定的用途使用,任何部门和单位不得截留、挤占、挪用。使用地方政府债券资金的部门和单位要自觉接受纪检监察部门、审计部门的监督检查,凡违反规定弄虚作假的,按照《财政违法行为处罚处分条例》追究责任。财政部对地方政府债券的收支实行管理和监督,建立和完善债务项目申报、审批、绩效考评和监督等制度,不断提高资金

管理的科学化、精细化水平。

(六)2009年地方政府债券的偿还。由于2009年是我国首次在全国范围内发行地方政府债券,为确保债券到期按时偿还,维护政府信誉,2009年地方政府债券由财政部代办还本付息。各地区及计划单列市人民政府作为地方政府债券债务人,要统筹安排本地区综合财力,切实承担地方政府债券的还本付息责任,严格按照有关规定,及时向财政部上缴地方政府债券本息、发行费等资金。未按时上缴的,应当按有关规定向财政部缴付罚息。对未按时上缴的地方政府债券本息、发行费和罚息等资金,由财政部在办理年度中央与地方财政结算时如数扣缴。各地区及计划单列市人民政府在安排需要承担还款责任的项目时,要综合考虑各市县(区)、部门和单位的偿债能力,控制债务违约风险;要提前做好还本付息资金筹措工作,督促各市县(区)、部门和单位切实履行还款责任,积极落实还款资金来源。承担还款责任的市县(区)、部门和单位要积极筹措资金,按时足额偿还债券本金和利息。

三、中央代理发行地方政府债券的成效

在有关部门和地方的通力配合下,财政部代理发行2009年地方政府债券工作全部顺利完成。2009年地方政府债券涉及除西藏外的35个省、区、市,代理发行工作从2009年3月27日至9月4日,共发行50期,发行利率最低1.6%,最高为2.36%,平均发行利率1.8%,与同期内发行和流通的3年期记账式国债利率、收益率水平和变化情况基本相同,远低于商业银行3年期贷款利率(5.67%)。为确保顺利发行和分配使用好地方政府债券,财政部制定了预算管理、发行兑付、会计核算等一系列制度办法,并督促地方严格按照政策规定,合理分配债券规模,科学确定债券项目,最大限度提高债券资金的使用效益。从实际情况看,2000亿元债券资金增强了地方安排配套资金和扩大政府投资的能力,加快了改善民生的进程,促进了中央扩大内需政策目标的实现。

(财政部预算司供稿,尹李峰执笔)

全面加强地方财政资金安全管理

为全面加强地方财政资金安全管理,2009年2月财政部组织召开了部分省市财政资金安全管理工作座谈会,随后组织地方各级财政部门开展了财政资金安全检查工作。为确保检查达到预期效果,在各省全面自查的基础上,财政部组成3个检查组,分别对9个省的省级财政部门及所属27个地市和27个县(区)财政部门进行了重点抽查。总体来看,地方各级财政部门在加强财政资金安全方面措施得力,地方财政资金的安全性、规范性和有效性得到切实加强。

一、深化国库集中收付制度改革,提高财政资金运行的安全性

国库集中收付制度改革是对传统预算执行管理机制的根本性变革,能够有效提高财政资金运行管理的效率和透明度。近年来,地方各级财政部门按照财政部关于深化国库集中收付