

合新形势需要的项目继续予以保留。目前中央财政加大对教育、社会保障、医疗卫生等关乎民生的社会事业投入力度大多采取增加专项转移支付的方式,这是符合当前政策和管理方式需要的。从长远看,管理制度完善后,一些专项转移支付可以自然形成地方支出基数,相当于财力性转移支付。

(四) 提高专项转移支付管理透明度

提高透明度有利于加强对专项转移支付分配、使用的全过程监管,完善专项转移支付管理制度。每一项专项转移支付资金的设立、审批和分配,要做到有合理明确的分配依据、有操作规程,坚持公开、公正、透明、效率的原则。除要求保密的外,适时公布专项转移支付项目资金管理办法,逐步做到公开透明。要做到按制度管理,减少随意性。下一步我们将总结中央财政和地方财政加强专项转移支付管理透明度方面的经验,推进专项转移支付管理改革。

(五) 研究规范专项转移支付的配套政策。

要认真贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅关于确保持关事业单位职工工资按时足额发放的通知》(中办发〔2001〕11号)明确的“除党中央、国务院另有规定外,各部门保留的专项拨款,一律不得要求地方予以资金配套”的规定,严格执行专项转移支付配套政策,规范配套政策出台程序,将地方配套的总体负担控制在可承受的范围之内。今后对属于中央事权的项目,由中央财政全额负担,不再要求地方配套;对属于中央与地方共同事权的项目,分别研究确定配套政策,区别不同地区具体情况制定不同的配套政策;对属于地方事权的项目,为了鼓励地方推进工作,可采取按地方实绩予以奖励或适当补助的办法。

(六) 积极研究创新专项转移支付管理方式

一是尽可能多地采用因素法、公式法或以奖代补方法分配资金。调动地方政府的积极性,形成良性互动机制,使积极采取措施的地方受益,避免“鞭打快牛”,避免地方形成依赖心理。对部分补助地方项目可以考虑由中央确定使用方向、按因素法分配,具体项目由地方确定,由现行的项目审批制改为项目备案制。

二是研究改进专项转移支付预算编制流程,提前编制预算。将数额固定的专项转移支付指标通知地方,并要求地方编入预算,提高地方预算编报的完整性,以有利于人大监督。针对专项转移支付项目的具体情况,在上年同期下达数

额以内,建议由全国人大常委会采取适当授权的方式,提前预拨资金。专项转移支付执行中加强管理、加快审核,均衡资金拨付进度。

三是继续选择符合条件的专项转移支付项目实行政府采购和国库集中支付,进一步扩大试点范围,逐步提高专项转移支付资金使用效益。随着金财工程建设的推进,研究建立专项转移支付资金的信息反馈机制,逐步实现对专项转移支付资金的动态监控。

四是研究建立专项转移支付资金绩效评价体系。在中央财政加大重点领域转移支付支持力度的同时,注重专项转移支付资金追踪问效,研究建立转移支付资金绩效评价体。采取措施切实取得专项转移支付资金受益人对资金使用效益的评价,并将有关信息反馈到预算程序中来。

(七) 研究建立财政转移支付新法律法规体系。

《转移支付法》已纳入全国人大立法计划。目前政府间支出责任划分不清晰,转移支付立法尚需进一步深入研究。作为过渡措施,要抓紧拟订办法,以国务院条例或部门规章的形式发布,增强对专项转移支付管理工作的约束,理顺专项转移支付的决策、协调、分配、监管等工作机制和程序。

(八) 推进省以下财政体制改革,规范省对下转移支付。

在确保各项宏观调控措施有效实施的同时,兼顾地方利益,调动地方政府推动经济发展的积极性。以提高基层政府财政保障能力为目标,重点研究建立地区间财力差异控制机制,强化省级政府均衡行政区域内财力差异职责,将县市区财力差异水平控制在限定的幅度之内。鼓励有条件的地方实施省直管县财政管理体制,大力推进乡镇财政管理体制试点,减少财政管理层次。研究探索有效措施,规范省对下转移支付制度,督促并引导省级政府加大对基层财政的支持力度,促进省内地区间基本公共服务均等化。

不断规范财政转移支付制度任务艰巨,意义重大,我们将根据党中央、国务院统一部署,认真落实全国人大关于规范财政转移支付的要求,按照科学发展观的要求,在加大转移支付力度的同时,优化转移支付结构,提高地方政府公共服务能力和保障水平,促进基本公共服务的均等化,大力推进社会主义和谐社会建设。

(《中华人民共和国全国人民代表大会常务
委员会公报》2007年第5号)

全国人民代表大会常务委员会 关于批准财政部发行特别国债购买外汇及 调整 2007 年末国债余额限额的决议

(2007 年 6 月 29 日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过)

第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议,听取了财政部部长金人庆代表国务院对《国务院关于提请审

议财政部发行特别国债购买外汇及调整 2007 年末国债余额限额的议案》作的说明,并对议案进行了审议。会议同意国

务院提出的议案,同意全国人民代表大会财政经济委员会在议案审查报告中提出的建议。会议决定:批准发行15500亿元特别国债购买外汇,批准2007年末国债余额限额调整为

53365.53亿元。

(《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2007年第5号)

关于提请审议财政部发行特别国债 购买外汇及调整2007年末国债 余额限额议案的说明

——2007年6月27日在第十届全国人民代表大会
常务委员会第二十八次会议上

财政部部长 金 人 庆

全国人民代表大会常务委员会:

我受国务院委托,就财政部发行特别国债购买外汇及调整2007年末国债余额限额议案做如下说明:

一、财政发行特别国债购买外汇的必要性

(一)有利于抑制货币流动性,缓解人民银行对冲压力。近年来,外汇资金大量流入。为保持人民币汇率稳定,人民银行在外汇市场上大量购买外汇,同时,被动投放基础货币。虽然人民银行已积极采取了一系列措施回笼货币,取得了一定成效。但是,目前流动性偏多问题仍然突出,带来了一定的通货膨胀压力。财政发行特别国债购买外汇,可从货币市场回笼货币,同时,为人民银行提供有效的货币政策操作工具,有助于减轻人民银行对冲压力,有效缓解流动性偏多问题。

(二)有利于促进财政政策和货币政策的协调配合,改善宏观调控。与人民银行发行央行票据相比,财政发行特别国债冻结流动性更具有刚性。当流动性偏多时,人民银行可卖出国债回笼货币,当流动性不足时,人民银行则可买入国债投放货币,这为财政政策和货币政策更好地进行协调配合创造了条件。

(三)有利于降低外汇储备规模,提高外汇经营收益水平。根据2007年全国金融工作会议精神,对于超出合理规模的外汇储备,需要进行有效运用与管理,提高经营收益水平。为此,国务院决定成立国家外汇投资公司(以下简称投资公司),财政部发债购买的外汇全部拨付给投资公司作为资本金来源。按照国际货币基金组织(IMF)规定,这部分外汇不属于外汇储备,可以降低外汇储备规模。

(四)有利于支持国内企业“走出去”,提升国家经济竞争力。随着经济的全球化发展,中国经济与世界经济的融合程度越来越高,需要在更广的领域和更高的层次上参与国际经济技术合作和竞争,更好地利用国际国内两个市场、两种资源。投资公司可以按照商业化运作的方式运用外汇资金,支持国内企业实施“走出去”战略,开发境外战略资

源,促进国内产业升级、自主创新,提升国家经济竞争力。

二、发行特别国债购买外汇的具体做法

(一)国债类型。财政为购买外汇发行的国债不是对预算赤字的融资,有对应的外汇资产,并且该资产具有较强的变现能力。同时,与发行普通国债筹集资金的用途不同,财政发债购买的外汇以提高收益为主要目标。按照全国人大常委会批准的《国务院关于实行国债余额管理的报告》(国函〔2005〕93号)的有关规定,财政为购买外汇发行的国债属于特别国债。

(二)国债规模。我国外汇储备今后几年可能会继续较快增长,人民银行对冲流动性的压力较大,发行特别国债的规模过小,难以起到回收流动性的作用。因此,建议将特别国债的发行规模确定为15500亿元人民币,购买约2000亿美元外汇。

(三)国债品种。考虑到货币政策操作和缓解市场流动性的需要,拟发行的国债为可流通记账式国债,以便具有较好的流通性、变现性,兼顾各方面要求。

(四)国债期限结构和利率。目前我国发行的国债以3至7年中长期国债为主,10年期以上长期国债较少,为便于形成完整的国债收益率曲线,深度冻结偏多的流动性,发行的特别国债期限为10年期以上。同时,票面利率根据市场情况决定,以发挥其市场基准利率的作用,引导形成市场长期利率。

(五)外汇资金的使用。财政发债所购外汇作为投资公司资本金来源,由投资公司进行境外实业投资和金融产品组合投资。投入的资本金有偿使用,提高效益,收益率要高于特别国债利率。

三、发行特别国债的预算编列问题

特别国债纳入中央财政国债余额管理。为反映用特别国债购买外汇的使用情况,在“中央政府性基金预算收入表”中增设“中央财政外汇经营基金收入”科目,反映用特别国