

## 推动中央部门决算公开工作 迈上新台阶

财政部高度重视中央部门决算公开工作,把其当作增强政府公信力、保障人民群众知情权、参与权、表达权和监督权的“党心民心工程”。2016年,根据《中华人民共和国预算法》以及中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于全面推进政务公开工作的意见》和国务院办公厅印发的《2016年政务公开工作要点》,财政部继续依法依规组织做好中央部门决算公开工作,在创新公开方式、细化公开内容和扩大公开范围等方面不断取得新突破。

第一,加强决算审核,夯实决算公开基础。部门决算数据质量直接影响部门决算公开质量。财政部多措并举,加强部门决算各个环节的审核工作,提高部门决算数据质量。一是充分发挥专员办就地审核优势。2016年一季度,首次组织各专员办对属地中央预算单位决算进行审核,及时发现并纠正了一批预算管理和会计核算中的不规范问题,提高了决算数据质量。二是完善财政部内部分工协作审核机制。国库司发挥牵头作用,侧重完善决算审核工作标准;相关业务司局重点开展对所联系中央部门的决算审核,在财政部内部形成了“分兵把守,各负其责”的决算审核工作格局。三是加大决算会审力度。将各部门贯彻落实党中央、国务院决策部署相关情况,以及以前年度决算审核发现问题整改情况等确定为决算会审重点,要求主审人员重点关注,为决算公开夯实了数据质量基础。

第二,加强沟通协调,营造决算公开良好环境。财政部十分重视与中央部门、专家学者的沟通和交流,在2016年组织中央部门公开决算之前,广泛听取对部门决算公开工作的意见和建议,为部门决算公开营造良好的社会环境。召集水利部、科技部、国土资源部等32个中央部门座谈,认真听取对部门决算公开工作方案的意见和建议,确保中央部门决算公开新举措的可操作性。同时,通过召开座谈会等多种方式,与公共管理领域方面的专家学者进行沟通交流,主动介绍中央部门决算公开及相关工作改进情况,虚心听取意见,认真解答关心关切。

在各方共同努力下,2016年7月22日,共有102个中央部门集中向社会公开了决算,实现了“六个突破”:一是首次集中发布中央各部门决算信息。在国务院办公厅指导支持下,首次通过中国政府网“中央部门决算公开”专栏和财政部门户网站“中央部门决算公开”专栏集中公布中央各部门的决算信息,方便人民群众查找阅读,着力解决人民群众“想找不好找”的问题。二是首次“打包”公布相关财务会计政策。在集中公布部门决算信息的同时,财政部还将与部门决算工作密切相关的200多个财务会计制度和政策文件“打包”上网,公布在“中央部门决算公开”专栏,方便人民群众了解部门决算编制的标准、方法和程序等,不仅告诉人民群众财政

资金是怎么花的,更告诉人民群众财政支出的制度依据,着力解决人民群众“想看看不明白”的问题。三是首次组织专家学者、新闻媒体和部分中央部门“面对面”交流部门决算公开工作。四是首次公开预算绩效管理开展情况和项目绩效评价结果。一些部门首次公开了主要民生项目和重点支出项目的绩效评价结果,中央部门晒账本从“对账单”向“成绩单”延伸。五是首次公开支持中小企业政府采购政策落实情况。2015年,中央部门首次随决算公开了政府采购支出总额以及货物采购、工程采购和服务采购金额。2016年,中央部门在此基础上增加了支持中小企业政府采购政策落实情况的内容,首次公开了政府采购授予中小企业、小微企业的合同金额及所占比重。六是首次组织中国福利彩票发行管理中心和国家体育总局体育彩票管理中心向社会公开决算。

在实现“六个突破”的同时,财政部还督导中央部门在各自门户网站设置决算公开专栏,保持决算信息处于长期公开状态,着力解决社会公众“想看看不到”的问题。

从公开总体成效看,2016年中央部门决算公开工作迈上了新台阶,新闻媒体评价积极,专家学者解读中肯,人民群众满意度较高,人民日报、新华社等各大新闻媒体进行了多次跟踪报道,新浪网、搜狐网等主要门户网站在主页显著位置发布了相关报道。

(财政部国库司供稿,刘英、陈海涛、闻吉、王瑜亮执笔)

## 地方政府债券发行机制改革 深入推进

2016年,财政部按照党中央、国务院的决策部署,积极应对国内外经济金融环境挑战,深入推进地方政府债券(以下简称地方债)发行机制改革,指导各地圆满完成地方债发行任务,有力保障了积极财政政策的有效实施,减轻了地方偿债压力,为防范和化解地方债务风险、促进经济稳定增长发挥了重要作用。

### 一、发行基本情况

2016年,除深圳以外的35个省(自治区、直辖市、计划单列市,以下简称省份)共发行地方债60458.4亿元,其中,新增债券11699.4亿元,置换债券48759亿元。新增债券中,一般债券7636.4亿元,完成全年计划的99.9%;专项债券4000亿元,完成全年计划的100%。按发行方式区分,公开市场发行44674.7亿元,定向承销发行15783.7亿元。

### 二、主要特点及成效

(一)发行规模大幅增加,发行利率明显下降。2016年,地方债发行规模同比增长近60%,发行规模约占整个债券市场发行总量的17%,是占比最高的中长期债券品种。地方债平均发行利率为2.93%,同比下降50个基点。其中,置换债

券的发行利率大大低于此前通过非政府债券方式举借债务的成本,为地方大幅减轻了债务付息压力。地方债发行定价市场化水平稳步提升,公开发行业平均利率整体高于同期限国债收益率约13个基点,同时,各地地方债公开发行业利率呈现分化,上海、北京等省份相对较低,而内蒙古、黑龙江等省份相对较高。

(二)地方存量债务置换加速推进,定向承销占比稳步提升。2016年置换债券发行规模同比增幅超过50%,2015年、2016年累计已发行置换债券8.1万亿元。各地积极采用定向承销方式发行置换债券,规模占全年置换债券规模的32.4%,同比提高7个百分点,较好地发挥了定向承销方式不发生资金流、对债券市场冲击较小等优势。

(三)期限结构保持稳定,发行节奏平稳有序。2016年地方债加权平均期限为6.3年,与上年基本持平。按照财政部有关规定,地方财政部门综合考虑项目资金需求、库款情况、债券市场状况等因素,科学安排债券发行,每季度置换债券发行量控制在本地地区置换债券发行规模上限的30%以内,有效避免了各地竞相发债及其可能造成的相互“踩踏”,较好地实现了地方债发行与国债发行的相互协调。

(四)自发自还机制进一步规范,透明度逐步提高。按照财政部有关文件要求,各地统一了地方债招标日、缴款日、债权登记日和上市日等日期设定,将招标日与上市日期间间隔缩短至3个工作日,进一步优化债券招标发行规则、债券发行兑付办法等制度,加强地方债发行现场管理。同时,增加披露了一些社会各界比较关注的信息,包括截至2014年底、2015年底的地方政府债务余额情况,2015年、2016年地方政府债务限额情况,各地区全口径财政数据等。地方债发行规范化、透明化水平不断提高。

(五)投资主体趋于多元化,流动性有所改善。在截至2016年12月31日的地方债余额中,商业银行持有比例约为88%,同比下降约5个百分点,政策性银行、证券公司、基金、保险公司持有比例均有不同程度的增长。地方债质押功能进一步增强,全年地方债质押式回购规模为27.4万亿元,同比增加18.1万亿元;用于央行中期借贷便利(MLF)等货币政策操作和中央、地方国库现金管理的地方债质押余额为2.9万亿元,同比增加2.6万亿元。地方债现券交易量明显增长,全年地方债现券共成交2.2万亿元,同比增加1.9万亿元。

### 三、采取的主要措施

(一)完善地方债发行管理制度。一是印发《关于做好2016年地方政府债券发行工作的通知》,规范地方债发行各方面的工作,进一步指导地方财政部门做好全年地方债发行管理。二是印发《地方政府债券发行现场管理工作规范》,进一步加强地方债发行现场管理,防范有关风险。三是印发《关于规范地方政府债券发行安排备案材料格式的通知》,统一各地备案材料内容,并要求涉及公开发行业置换债券提前置换以后年度到期债务的,各级财政部门、存量债务债权人、债务人、有关主管部门按规定事先签订四方协议,报当地专员办备案,督促地方财政部门扎实做好置换债券发行前期准备工作,推动置换债券资金及时支付,避免资金闲置

沉淀。

(二)均衡地方债发行节奏,平稳衔接国债与地方债发行。一是要求各地每季度末报送下季度存量债务分月到期量和置换债券发行初步安排,财政部汇总各地情况后及时反馈地方财政部门,作为其制订具体发行计划的参考,增强发债的计划性。二是认真审核各地备案的发行安排,按照每季度置换债券发行量不超过全年置换债券规模上限30%的要求,动态控制各地置换债券季度发行量,均衡发行节奏。三是要求各地在确定债券发行具体时间时,至少提前7个工作日将具体发行日期报财政部备案,财政部按照“先备案先得”的原则协调各地发行时间等发行安排,避免国债、地方债相互“挤出”,也防止出现多地同时发债以及相互攀比中标利率等情况。

(三)密切协调配合,加强对地方债发行服务机构的业务指导。建立与人民银行的信息共享机制,每月月初向人民银行提供上月地方债发行有关情况,加强地方债发行管理与货币政策操作的协调配合。推动人民银行在常备借贷便利(SLF)、中期借贷便利(MLF)、抵押补充贷款(PSL)等货币政策工具操作中更多使用地方债作为抵(质)押品,拓宽地方债抵(质)押用途。进一步加强对中央国债登记公司、上海证券交易所(以下简称上交所)等地方债发行服务机构的业务指导,不断提升服务水平,保障地方债发行工作顺利开展。

(四)首次在上交所、上海自贸区成功发行地方债,推动地方债投资主体多元化。一是在会同证监会等部门深入研究的基础上,指导上交所完成其政府债券发行系统(以下简称上交所系统)升级改造等工作,批复同意上交所启用该系统发行地方债。11月11日,上海市财政局首家通过该系统顺利发行300亿元地方债,中信证券、国泰君安等5家券商中标量占比达到33%。较好发挥交易所债券市场对券商类金融机构的动员作用和对企业、个人投资者的辐射作用,拓展地方债投资者群体。二是会同人民银行、银监会等部门研究在自贸区发债相关制度安排,指导上海市财政局制定工作方案,会同人民银行批复同意上海市财政局在自贸区发债申请。12月8日,上海市财政局首次在上海自贸区成功发行30亿元地方债,汇丰银行(中国)、渣打银行(中国)、星展银行(中国)等3家外资法人银行中标1.8亿元,首次实现外资银行参与中国地方债承销。

(财政部国库司供稿,柳建光、涂浩、杨光执笔)

## 多措并举强化财政库款管理

财政库款是财政运行的资金基础和保障,也是财政状况、财政管理水平和宏观经济运行的综合反映。2016年,财政收支形势总体比较严峻,库款管理工作面临双重任务,既要压规模、增效益,又要保底线、防风险。在总结2015年工作经验基础上,财政部按照国务院决策部署,认真分析研判库款运行走势,及时采取针对性措施督促地方强化库款管