

全面贯彻新预算法 加快构建现代预算制度

山东省财政厅厅长 | 于国安

现代预算制度是现代财政制度的核心与基础。建立全面规范、公开透明的现代预算制度，是深化财税体制改革的重要内容，也是加快政府职能转变、推进政府治理能力现代化的重要举措。在新一轮财税体制改革中，相对于税制改革、财政体制改革，预算管理改革是整个财税改革的基础，地方自主权也更大一些，有必要、有条件率先取得突破。2014年11月28日，山东省政府印发了《关于深化预算管理制度改革的实施意见》，明确了山东预算管理改革的路线图和时间表，这是山东省贯彻落实新预算法的具体措施，也是今后一个时期引领全省预算改革的基础性文件，标志着山东省全面深化预算管理改革正式启动。

推进预决算公开，建立透明预算制度。贯彻落实新预算法，山东省把建立透明预算制度放在首位，就是要以公开促改革，以预决算公开来倒逼、推动财政改革和经济社会管理改革。一是扩大公开范围。从2015年起，省市县三级政府预决算、部门预决算及“三公”经费预决算都要全面公开；乡镇政府也要结合本地实际，及时公开政府预决算和“三公”经费预决算。今后除涉密信息外，所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。二是细化公开内容。政府预决算公开到支出功能分类项级科

目，专项转移支付要按项目、按地区公开；部门预决算要逐步公开到基本支出和项目支出，并对机关运行经费尤其是“三公”经费安排、使用等情况作出详细说明。政府预决算和部门预决算还要按经济分类公开，明细反映政府支出的具体用途。三是明确公开重点。除政府和部门预决算外，预算公开还要在专项转移支付、民生政策、地方政府债务、政府采购信息、预算绩效信息、财税政策及规章制度等六个方面深入推进。特别要加大专项资金和民生政策公开力度。从2015年起，省级部门要逐步实现专项资金申报评审、分配使用、绩效评价等全过程公开。凡是财政资金安排用于民生领域的支出政策，各级都要及时准确完整地向社会公开。四是适应预算公开需要，细化预算编制。着力提高专项资金年初预算到位率，2016年省级预算内基本建设、农业、教育、科技、交通等重点专项资金年初预算到位率要达到90%以上。

完善政府预算体系，健全政府财力综合运筹机制。把政府所有收支都纳入预算管理是新预算法的明确规定，也是现代法治国家的通行做法。按照新预算法要求，山东省将进一步加大统筹力度，健全政府财力综合运筹机制，真正做到“收入一个笼子、预算一个盘子、支出一个口子”。一是加大政府性基金

预算与一般公共预算的统筹力度。从2015年起，将地方教育附加、水利建设基金、残疾人就业保障金、文化事业建设费等用于提供基本公共服务的政府性基金收入转列一般公共预算，统筹安排使用。对继续纳入政府性基金预算管理并安排支出的项目，一般公共预算不再安排或减少安排资金。对两本预算都安排支出的项目，制定统一的资金管理和分配办法，避免交叉重复。政府性基金项目中结余结转较多的资金，调入一般公共预算统筹安排使用。二是加大国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度。2015年省级国有资本经营预算调入一般公共预算的比例为10%，以后年度逐步提高，2020年达到30%。国有资本经营预算支出重点用于解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出、国有企业政策性补贴、对国有企业的资本金注入等。一般公共预算安排用于这方面的资金，今后要逐步退出。三是加大一般公共预算内部各项资金之间的统筹力度。结合税费改革和法规修订，逐步取消城市维护建设税、排污费、探矿权和采矿权价款等专款专用规定，统筹安排这些领域的经费。建立预算管理与资产管理统筹协调机制，试编新增资产配置预算，加大资产统筹调配力度。四是清理重点支出挂钩事项。今后重点支出安排一般不再采取挂钩方式，而是根据推

进改革的需要和确需保障的内容统筹安排、优先保障,也不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法。

改进预算管理与控制,建立跨年度预算平衡机制。新预算法规定,要建立跨年度预算平衡机制,突出了对支出预算和政策的审查,这是预算管理与控制方式的重大转变。适应跨年度平衡需要,山东省重点推进三项改革:一是预算审核的重点由收入预算、平衡状态向支出预算和政策拓展。各级政府在向人大报告预算时,重点报告支出政策内容。收入预算从约束性转向预期性,根据经济形势和政策调整等因素科学预测、合理安排,不再层层下达收入任务。二是建立跨年度预算平衡机制。主要是用好预算稳定调节基金这个工具,超收补充基金、短收调用基金,实现跨年度平衡。目前,山东省省级已设立预算稳定调节基金,市县也在积极推进建立这项基金。今后一般公共预算超收收入和结余资金,要调入稳定基金,作为次年预算安排来源。如果出现超收,只能用于化解政府债务或补充稳定基金;如果出现短收,要调入稳定基金或者削减支出实现平衡。三是实行中期财政规划管理。现在的做法是预算一年一定、一定一年,政策缺乏连续性,不利于财政可持续发展。实行中期财政规划管理,有利于统筹当前与长远,优化政府资源配置,增强政策的科学性、前瞻性和可持续性。省级将试编三年滚动财政规划,在编制省级2016年预算时,同步编制2016—2018年财政规划,重点对规划期内基本建设以及农林水利、教育科技、社会保障等领域重大项目,研究制定政策目标、运行机制、评价办法和资金保障措施。

深化支出管理改革,优化财政支出结构。支出管理是财政管理的核心内容,支出结构是否优化、方式是否科学、使用是否高效,直接关系政府治理能力

和水平的提升。山东省将具体抓好三项改革:一是做好“三个压减”。压减投向竞争性领域的资金,“十三五”前山东省要大幅压减或取消竞争性领域专项;压减结余结转资金,2015年起各级结余结转资金规模占本级财政支出的比重要控制在9%以内;压减一般性支出,严格控制楼堂馆所建设和机关运行等经费,降低行政成本。二是强化“三个保障”。完善公共服务保障机制,保持基本公共服务支出与经济社会发展总体水平和政府财力增长相适应;完善民生保障机制,合理确定并动态调整民生保障项目和保障标准,全面落实各项民生政策;完善改革成本保障机制,落实好必要的改革性支出,推动各项改革顺利实施。三是推进“两个试点”。从2015年起,全面推行政府购买服务试点,提高公共服务质量和供给效率;开展政府与社会资本合作(PPP)试点,吸引社会资本参与基础设施建设和公共事业投资运营。

完善转移支付制度,促进基本公共服务均等化。新预算法规定,财政转移支付应以一般性转移支付为主体,以推进基本公共服务均等化为目标。按照这一目标要求,山东重点推进三项改革:一是清理整合专项转移支付。2015年省级预算专项资金规模将统一压减10%,腾出的资金主要用于增加一般性转移支付和基本公共服务支出。二是建立一般性转移支付增长机制。相对于专项转移支付专款专用而言,一般性转移支付地方可统筹安排使用,在提高基层财政保障能力、调节地区财力差异方面作用更加明显。今后通过存量调整和增量倾斜,进一步增加一般性转移支付规模和比例,力争2015年省对下一般性转移支付的比重达到60%以上。三是改进专项资金分配方式。按照简政放权的要求,改变过去层层报项目、分资金的做法,积极推行因素法分配,增强市县

理财自主权,提高财政资金使用效率。2014年省级按因素法分配的专项转移支付占省级所有专项转移支付的比例达到53.9%。对于扶持产业发展的资金,积极采取基金管理等模式。2015年,省级将从产业扶持专项中集中30%左右的资金设立政府引导基金,利用市场化的项目发现机制、竞争性的资金分配机制,吸引社会资本投向中小微企业、新兴产业等政府鼓励发展的领域。

深化国库管理制度改革,提高预算执行效率。建立功能完善、运行高效的现代国库管理制度,是现代财政制度的重要内容。山东省改革任务主要有四项:一是深化国库集中支付改革。新预算法规定,政府全部收入和支出实行集中收付管理。山东已初步建立了以国库单一账户为基础、资金缴拨以国库集中收付为主的国库管理制度,2017年将力争国库集中支付制度覆盖所有财政资金和全部乡镇。加强财政专户管理,今后一律不再新设专项支出财政专户。积极开展国库现金管理,加快建立健全库款余额制度、用款计划管理制度,合理调节国库资金余额,提高国库资金的“时间价值”,实现资金使用和运营效益最大化。二是加强预算执行管理。按照新预算法要求,经人大批准的预算必须严格执行,非法定程序不得调整,超预算或无预算安排不得支出。三是完善政府采购制度。推动政府采购管理向实现“物有所值”和结果导向型转变;推行“预采购”机制和“直通车”制度,提高政府采购执行效率;推进采购信息公开,实行“阳光采购”,提升政府采购公信力。四是推进编制权责发生制政府综合财务报告。新预算法规定,各级应当按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告。山东2014年已在所有设区市本级编制政府综合财务报告,2015年将扩大到所有县(市、区),力争2016年以市为单位编制政府综合财务报告,

2017年编制全省合并的政府综合财务报告,全面反映政府资产负债状况,以便综合考评其财务状况,更好地管控政府债务风险、加强政府资产管理。

强化绩效结果导向,全面推进预算绩效管理改革。预算绩效管理是现代财政发展的重要方向,是建立现代财政预算制度的突破口。新预算法突出了“讲究绩效”的基本原则,明确预算编制要参考支出绩效评价结果,人大审查决算也要重点关注绩效情况。今后改革的重点是将绩效管理嵌入预算管理链条,加快构建预算编制有目标、预算完成有评价、评价结果有应用的全过程绩效管理新机制。一是推进绩效目标管理。将绩效目标与部门预算同步编报、审核、批复,力争2016年省市两级所有财政资金安排的项目全部实行绩效目标管理。二是完善绩效评价指标体系。科学设置可测量、可比较、可追踪的评价指标,力争2016年建立分部门、分类别、分行业的差异化绩效评价指标体系。三是加大绩效评价力度。大力推行第三方独立评价,2015年起每年选取部分重点项目委托第三方机构独立评价,提高评价质量和公信力。四是强化评价结果运用。建立评价结果与预算安排挂钩制度,对绩效较好的项目优先支持,对绩效较差的项目进行调减或撤销,做到“花钱必问效、无效必问责”。

扎实开展县级改革试点,夯实预算管理基础环节。县级预算是整个预算体系的基础环节,也是当前管理较为薄弱的环节,在推进改革过程中遇到的困难和问题较多。为此,省委、省政府决定在20个省财政直管县(市)同步启动现代预算管理制度改革试点,从基层预算管理的突出问题和薄弱环节入手,支持试点县在加大预算公开、完善预算体系、规范预算编制、硬化预算约束、强化绩效管理等12个方面先行先试、率先突破,力争在全省财税体制改革中走在前列,为全省乃至全国深化财税体制改革提供示范借鉴。☐

责任编辑 李艳芝

图片新闻



股权众筹： 互联网金融的创新探索

本刊记者 | 摄影报道

3月7日下午,由华夏新供给经济学研究院、中国新供给经济学50人论坛、中关村互联网金融研究院主办的“互联网金融之股权众筹的创新”论坛在北京举行。著名财经专家、华夏新供给经济学研究院院长贾康致辞,指出对于互联网创新而言,必须具有改革的智慧,从发展角度切入,抓住机遇,同时看准风险点,理性推进规范形成。来自财经、金融领域的8位专家学者做主题演讲,认为在增速惊人的互联网金融领域,股权众筹还是新生事物,但对服务实体经济与宏观杠杆水平的控制至关重要,未来有着长足的发展空间,应加强在法律模式和监管模式上的创新,加快出台股权众筹的监管方案,以促进这个行业的健康发展。

