深化财政改革　加快建立现代财政制度

财政部预算司

财政是国家治理的基础和重要支柱。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，“十三五”期间，财政部进一步深化预算制度改革，稳步推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，建立规范的地方政府举债融资机制和风险防控体系，加快建立健全现代财政制度，推动实现国家治理体系和治理能力现代化。

深入推进预算管理制度改革

完善预算管理体系，构建全面规范公开透明的预算管理制度。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度。建立跨年度预算平衡机制，实行中期财政规划管理。深化部门预算管理和改革。实施支出经济分类科目改革。全面推进预算绩效管理。稳步推进预算公开。积极推进预算管理一体化建设，不断提升财政信息化支撑能力。

（一）加强财政资金统筹力度

一是加大政府性基金转列一般公共预算力度。对政府性基金预算中未列入政府性基金目录清单的收入项目，除国务院批准的个别事项外，逐步调整转列一般公共预算。“十三五”期间将8项政府性基金预算项目转列一般公共预算。按照政府性基金预算结转资金规模超过该项基金当年收入30%的部分应补充预算稳定调节基金统筹使用的原则，2016—2019年，中央政府性基金共计补充预算稳定调节基金251.76亿元。

二是不断提高中央国有资本经营预算调入一般公共预算比例，更多用于保障和改善民生支出。2016年调入比例为19%，调入金额246亿元；2017年调入比例为22%，调入金额257亿元；2018年调入比例提高到25%，调入金额321亿元；2019年调入比例提高到28%，调入金额390亿元；2020年调入比例提高到约35%，调入金额578亿元。五年累计调入金额1792亿元。

（二）推进跨年度预算统筹协调

一是建立跨年度预算平衡机制。根据经济形势发展变化和财政政策逆周期调节的需要，建立跨年度预算平衡机制。一般公共预算超收收入和支出结余用于补充预算稳定调节基金，根据以后年度财政收支形式需要调入使用，促进年度预算平衡。

二是实施中期财政规划管理。试点编制了2016—2018年、2017—2019年、2018—2020年、2019—2021年、2020—2022年五轮全国中期财政规划，对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目，研究政策目标、运行机制和评价办法，强化财政规划对年度预算的约束性。指导中央部门编制三年滚动支出规划，实行逐年滚动管理。引导地方省级政府推进中期财政规划管理，提高财政预算的前瞻性和可持续性。

（三）健全完善中央对地方转移支付制度

一是优化转移支付分类。在保持中央和地方及地区间分配格局基本稳定的前提下，将现有转移支付优化整合为一般性转移支付、共同财政事权转移支付、专项转移支付。其中：一般性转移支付主要用于均衡地区间财力配置，保障地方日常运转和加快区域协调发展；共同财政事权转移支付主要用于履行中央承担的共同财政事权的支出责任，保障地方落实共同财政事权领域支出政策所需财力；专项转移支付主要用于贯彻落实中央重大决策部署和引导地方干事创业，重点保障中央大政方针的

中国财政杂志社版权

有效落实。为与预算法规定相衔接，共同财政事权转移支付暂列入一般性转移支付。

二是加强转移支付管理。对于一般性转移支付，促进分配因素简化，政策目标单一；对于共同财政事权转移支付，探索实行清单管理，明确每项支出的保障范围和支出标准，并建立标准控制机制，加强对有关数据异常变化地区的核查；对于专项转移支付，细化并严格执行资金管理办法，健全定期评估机制，并推进预算公开。

（四）持续推进部门预算管理和改革

一是自2016年起，编制中央部门三年支出规划，将中央部门预算编制年限由一年增加至三年，强化支出规划对年度预算的约束和指引作用。

二是建立并做实项目库，列入预算安排的项目必须从项目库中选取。加强项目立项管理，强化项目支出预算与支出政策的衔接匹配。

三是建立项目预算评审制度，扩大评审范围，部门评审项目覆盖率从2015年的10%提高到2019年的100%。强化评审结果应用，将财政预算评审结果与预算安排挂钩。建立重大项目动态清理评估机制，推动部门调整完善支出政策，改变项目支出只增不减的固化格局。

四是健全基本支出标准体系，扩大基本支出定员定额管理范围，完善定额标准调整机制，保障机构正常运转和履职需要。

五是硬化预算约束，从严控制追加部门预算，规范代编预算使用程序。预算执行中新增的临时性、应急性等支出，原则上通过部门现有预算调剂解决。

六是建立盘活存量资金长效机制，完善结转结余资金管理，将部门结余资金收回财政，加大存量资金消化力度，提高财政资金使用效率。

（五）实施支出经济分类科目改革

2018年1月1日起正式全面实施《支出经济分类科目改革方案》。

一是形成两套支出经济分类科目体系。依据政府职能、预算管理和改革需要，增加设置一套政府预算支出经济分类科目，服务于政府预算管理；以现行支出经济分类科目为基础，进行适当调整、归并、增减，形成新的部门预算支出经济分类科目，服务于部门（单位）的预算管理。

二是简明设置政府预算支出经济分类科目，满足政府预算管理和人大审议预算需要。

三是政府预算支出经济分类科目分设机关、事业单位和涉企支出经济分类科目，既有利于落实严格机关经费管理的各项制度规定，也有利于配合正在推行的事业单位改革、中央财政科研项目经费管理改革等，进一步规范政府对企事业单位的补贴行为。

四是强化支出经济分类科目应用，完善预算管理机制。在按部门预算支出经济分类批复部门预算的基础上，将政府预算支出经济分类一并批复。如果部门需对政府预算支出经济分类科目进行调剂的，应当按财政部门规定办理。部门决算编制使用部门预算支出经济分类，以部门预算会计核算数据为基础生成，政府决算编制使用政府预算支出经济分类，以财政总预算会计数据为基础生成。

（六）全面推进预算绩效管理

一是系统构建预算绩效管理制度框架。按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》明确提出的用3—5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，财政部印发了《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》《项目支出绩效评价管理办法》《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指南》等多项制度办法，逐步构建起预算绩效管理制度框架。

二是加快构建全方位预算绩效管理格局。夯实政策和项目绩效管理基础，组织对中央本级项目、中央对地方专项转移支付、中央与地方共同事权转移支付全面实施绩效管理。研究开展部门整体绩效管理，推行地方财政绩效管理工作考核。

三是着力建立全过程预算绩效管理链条。加强绩效目标管理，实现绩效目标与预算同步申报、同步审核、同步批复下达；组织中央部门对项目实施绩效运行监控；加强绩效自评结果规范性审核，提升绩效自评质量；建立财政评价常态化机制，选择重点民生政策和重大项目开展绩效评价，2016年以来共计200多项，涉及年度预算金额约2万亿元。

四是不断完善全覆盖预算绩效管理体系。2017年以来绩效管理范围已涵盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算，覆盖中央本级项目、中央与地方共同

中国财政出版社

财政事权转移支付以及专项转移支付，并逐步向政府投资基金、政府购买服务、政府和社会资本合作（PPP）项目、政府性融资担保机构等领域延伸。

五是大力推动绩效结果应用。组织各中央部门将绩效目标审核、绩效自评、财政和部门评价结果作为预算安排的重要依据，压减低效无效资金。在研究制定或修订各项转移支付资金管理办法时，将转移支付资金分配与绩效评价结果挂钩。

六是加大绩效信息公开力度。将绩效目标、绩效自评结果、重点绩效评价报告等绩效信息提交本级人大，并稳步推动绩效信息向社会公开，主动接受社会监督，促进部门和资金使用单位提高绩效管理水平。

（七）不断加强财政预算监管

一是着力推动中央重大决策部署贯彻落实。各地监管局聚焦重大政策实施效果，及时反映存在的问题，提出完善建议，推动中央重大决策部署落地见效。

二是密切关注地方经济形势和财政运行状况。各地监管局紧盯地方财政可持续发展，加强地方财政收入质量、支出结构分析，督促地方财政落实“过紧日子”要求。以有效落实“三保”为重点，及时反映基层财政运行情况，督促地方财政部门集中财力保基本、兜底线，确保基层财政运行基本稳定。

三是跟踪省以下财政体制和事权支出责任划分改革情况，研究提出政策建议。为配合做好规范和指导省以下财政体制改革工作，各地监管局认真开展调研，通过定性、定量分析，反映省以下财政体制改革的基本特征和主要问题，研究提出进一步完善省以下财政体制改革的政策建议。

四是规范中央对地方转移支付监管。为提高转移支付资金管理使用的规范性、安全性和有效性，通过全面监控和重点监控相结合方式，对转移支付预算执行和资金管理使用情况进行动态监控和分析，丰富转移支付监管手段，充分利用大数据、“互联网+”，进一步强化执行监管，深入推进绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”。

五是深化属地中央部门预算监管。各地监管局全面审核属地中央预算单位基础数据，加强中央单位预算执行情况监控，以问题为导向开展决算审核，实现对属地中央单位预算审核、执行监控、决算审核的闭环监管，提高中央单位预决算编制的准确性和规范性。

（八）稳步推进预算公开

一是加强顶层设计。报请中办、国办印发《关于进一步推进预算公开工作的意见》，规范和推进预决算公开工作。

二是完善制度体系。印发《地方预决算公开操作规程》《财政预决算领域基层政务公开标准指引》等制度规定，压实公开职责，统一规范公开时间、公开内容、公开方式等方面内容，推动中央部门和地方在预决算公开各环节建立相应制度规范。

三是推动中央预决算公开。从中央财政看，公开范围不断拓展，2020年公开当年中央预算29张表、2019年全国财政决算46张表。从中央部门看，2020年102个中央部门公开了部门预算，102个中央部门全部说明了贯彻落实过紧日子要求压减支出等情况，71个中央部门公开了83个项目的项目文本，97个中央部门公开了109个项目的绩效目标表。

四是指导地方做好预决算公开工作。建立地方预决算公开情况统计上报机制，将地方预决算公开情况纳入中央财政对地方财政工作考核体系。据统计，地方各级政府2019年预算和2018年决算公开率分别为100%、99.7%；其中，省级、地市级、县级政府2019年预算公开率均为100%，2018年决算公开率分别为100%、99.78%、99.68%。

稳步推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革

按照党的十八届三中全会提出的“建立事权和支出责任相适应的制度”要求，“十三五”期间，财政部积极推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革。目前已经形成三个层次的初步框架。

第一层是指导性的。2016年8月，国务院印发《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号），明确了财政事权和支出责任划分的基本原则、主要任务和要求，比较系统地提出从政府公共权力纵向配置角度推进财税体制改革的思路，为建立现代财政制度、构建财力与事权相匹配的财政体

中国财政出版社

制提供了重要支撑。

第二层是承上启下的。2018年1月，国务院办公厅印发《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》（国办发〔2018〕6号），将由中央与地方共同承担支出责任、涉及人民群众基本生活和发展需要的义务教育、学生资助等基本公共服务事项，首先纳入中央与地方共同财政事权范围。同时还明确了八大类18项共同财政事权事项的支出责任及分担方式、保障标准制定等，为后续分领域财政事权和支出责任划分改革提供了引领。

第三层是分领域的。截至目前已出台医疗卫生、科技、教育、交通运输、生态环境、自然资源、公共文化、应急救援等领域改革方案。

加强地方政府债务管理

按照党中央、国务院决策部署，“十三五”期间，财政部会同有关部门依法加快建立规范的地方政府举债融资机制，基本形成覆盖地方政府债务限额管理、预算管理、债券发行、存量债务置换、风险评估预警、应急处置、日常监督、信息公开、专项债券管理等各个环节的“闭环”风险防控体系，有效防范了财政金融风险，提升了国家治理体系和治理能力现代化水平。

一是实行地方政府债务限额管理。“十三五”期间，每年提请全国人大或其常委会审议批准地方政府债务限额，依法设置地方政府举债规模的“天花板”。2016—2020年，地方政府债务限额分别为17.19万亿元、18.82万亿元、21万亿元、24万亿元、28.81万亿元。

二是将地方政府债务全部纳入预算管理。2016年，印发《地方政府一般债务预算管理办法》和《地方政府专项债务预算管理办法》，将政府债务分类纳入一般公共预算和政府性基金预算管理，主动接受人大和社会监督。

三是发行新增地方政府债券。经全国人大批准，2016—2020年，分别新增地方政府债务限额1.18万亿元、1.63万亿元、2.18万亿元、3.08万亿元、4.73万亿元，由地方发行地方政府债券用于重大公益性项目建设，支持地方经济社会持续健康发展。

四是锁定并置换存量政府债务。清理甄别认定截至2014年末各地非政府债券形式存量政府债务，从2015年起用三年左右时间置换成地方政府债券。2015—2018年，共发行置换债券12.2万亿元，累计降低利息负担1.7万亿元以上，缓解地方政府集中偿债压力，降低地方政府利息负担，防范化解金融系统呆坏账损失。

五是完善专项债券管理。试点发行土地储备、棚户区改造、政府收费公路专项债券，指导地方将专项债券项目收益与融资自求平衡，防范专项债券风险。提请全国人大常委会授权提前下达下一年度部分新增地方政府债务限额。提请中办、国办印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》，发挥专项债券作用，加大对重点领域和薄弱环节的支持力度。落实国务院常务会议部署，合理扩大专项债券使用范围，允许专项债券作为符合条件的重大项目资本金。

六是实施地方政府债务风险评估预警。选取债务率等指标，构建地方政府债务风险评估和预警体系；“十三五”期间，每年评估地方政府债务风险，对高风险地区进行预警，督促高风险地区切实化解风险。

七是建立地方政府债务应急处置机制。2016年，提请国务院以国办名义印发地方政府性债务风险应急处置预案，经国务院同意印发地方政府性债务风险分类处置指南，遵循市场化、法治化原则，对地方政府性债务风险应急处置做出系统性安排，建立四级响应机制，区分不同债务类型，实施分类应急处置，实现债权人、债务人依法分担债务风险。

八是推进地方政府债务信息公开。2018年，印发地方政府债务信息公开办法，指导各地做好地方政府债务相关预决算以及地方政府债券发行、持续期及重大事项等信息公开工作，提高地方政府债务透明度。按照中央要求，搭建全国统一的地方政府债务信息公开平台（www.celma.org.cn），由地方政府定期公开债务限额、余额以及经济财政状况、债券发行、存续期管理等信息，以公开促防风险。

九是建立地方政府债务日常监督机制。授权财政部各地监管局建立发现一起、查处一起、问责一起的机制，实现地方政府债务常态化监督。

责任编辑 李烝

中国财政杂志社版权