

# “十三五”财政国库管理水平实现新跨越

财政部国库司

“十三五”时期，财政国库工作深入贯彻落实党中央、国务院各项决策部署，在财政部党组的正确领导下，紧紧围绕经济社会发展大局，不断加大改革力度，着力夯实制度基础，深入开展信息化建设，财政国库管理水平实现新跨越，基本建立起现代化的财政国库管理框架。

## 持续推进国库集中收付制度改革，为完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度提供重要基础

“十三五”时期，新预算法全面实施，修订后的预算法实施条例公布生效，进一步明确了国库集中收付制度在财政财务管理中的基础性地位。同时，在各方面共同努力下，国库集中收付制度基本实现全覆盖。

一是国库集中支付制度改革级次更加深化。在国库集中支付制度实现县级以上预算单位全覆盖的基础上，大力推进乡镇国库集中支付制度改革。截至2019年底，中央、省、市、县、乡五级70余万个预算单位实施了国库集中支付制度改革，占全部预算单位的约99%，全国95%以上的预算单位实行了公务卡制度，累计发行公务卡2500万张。

二是全面推进国库集中支付电子化管理。全国36个省级、328个地市、1601个区县实施了国库集中支付电子化管理。河北、云南率先实现了省市县乡四级全覆盖，湖北、宁夏、海南实现了省市县三级全覆盖。

三是加快推进收入收缴管理改革。“十三五”时期，全国40万个执收单位实施了非税收入收缴管理改革，占全部执收单位的97%以上。为更好地便民利民，于2016年12月1日起，在全国范围内实施现场处罚交通违法行为的跨省异地缴纳工作。2020年5月1日起，在全国范围内实施非现场交通违法行为的跨省异地缴纳工作。

四是稳步推进非税收入收缴电子化管理。中央财政于2016年全面实施非税收入收缴电子化管理，地方非税收入收缴电子化管理也加快实施。截至2019年底，107个中央部门、23个省级、54个地市、356个县区已全面实施收缴电子化管理。

五是不断健全预算执行动态监控体系。2018年7月，印发《财政扶贫资金动态监控工作实施方案》，全力推进监控平台和机制建设。目前，监控平台已实现中央、省、市、县上下贯通，具备按日监控预算分配下达、资金支付及绩效目标执行等情况的功能。各地扶贫资金管理相关部门依托监控平台，推动加强扶贫资金监管，优化监管手段，发现问题，及时处理，成效明显。2020年1月，印发《中央财政预算执行动态监控管理办法》，进一步完善了动态监控的职责、内容、程序和方式，明确将监控结果作为编制或调剂预算、制定完善相关管理制度和开展绩效评价等工作的参考。为应对2020年的新冠肺炎疫情冲击，党中央、国务院决定建立特殊转移支付机制，确保新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民，国库司坚决贯彻落实中央决策部署，在较短时间内集中开发建设了连通中央、省、市、县各级财政的直达资金监控系统，对于直达资金实行从源头到末端的全链条、全过程跟踪，加强预算执行分析研判，及时发现和解决基层实施中的问题和困难，实现预算下达和资金监管同步“一竿子插到底”，促进资金落到实处、规范使用和惠企利民政策落地见效。

## 持续推进政府采购制度改革，加强政府采购监督管理与对外开放，为加快形成现代政府采购制度提供重要支撑

“十三五”期间，政府采购制度改革不断深化，法律

法规体系更加健全,采购规模和范围继续扩大,政策功能日益丰富,在优化营商环境、助力脱贫攻坚、促进中小企业发展等方面取得积极成效。

一是全国政府采购规模和范围不断扩大。“十三五”时期,全国政府采购规模由 2015 年的 21070.5 亿元增加到 2019 年底的 33067.0 亿元,年均增长率 11.93%。政府采购实施范围从传统的通用类货物向专业新型货物服务扩展,从满足机关单位办公需要向为社会公众提供服务扩展。

二是政府采购法律法规体系不断完善。“十三五”时期,财政部密集出台《政府采购货物和服务招标投标管理办法》《政府采购评审专家管理办法》《政府采购代理机构管理暂行办法》等多项部门规章和规范性文件,政府采购制度体系进一步健全。按照中央深改委审议通过的《深化政府采购制度改革方案》要求,启动政府采购法及其实施条例和相关制度修订工作。

三是政府采购政策功能不断丰富。健全完善绿色采购政策,对节能产品和环保产品实施强制采购或者节能采购,采购的节能环保产品规模占同类产品政府采购规模的比例达到 90% 以上。采用预留份额、评审优惠、鼓励联合体投标、信用担保等措施支持中小企业发展,授予中小企业的政府采购合同占采购总规模的 77% 以上。运用政府采购政策支持脱贫攻坚,会同有关部门搭建贫困地区农副产品销售平台,促进供需对接。

四是政府采购监督管理不断强化。“十三五”时期,“政府采购投诉处理”被列入国务院第一批部门行政裁决事项。裁决机制不断完善,内控建设及队伍建设等多项工作经验被中央深改委审议通过的《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》和《深化政府采购制度改革方案》采纳并予以推广。会同司法部开展政府采购行政裁决示范点建设,推动地方建立健全裁决机制,提高机构和队伍专业化水平。出台《政府采购质疑和投诉办法》,进一步明确质疑和投诉程序,畅通供应商权利救济渠道。积极推进执法标准化建设,2017—2019 年连续发布三批共 32 个政府采购行政裁决指导性案例,促进各级财政部门“一把尺子量到底”,引起积极热烈的社会反响。

五是政府采购开放谈判稳步推进,对外交流不断扩

大。“十三五”时期,我国加入世界贸易组织《政府采购协定》(GPA)谈判取得重要进展。为落实习近平总书记在 2018 年 4 月博鳌亚洲论坛上作出的“加快加入世界贸易组织《政府采购协定》进程”指示精神,于 2019 年 10 月 20 日向世界贸易组织正式提交中国加入 GPA 第 7 份出价,进一步扩大承诺的开放范围,充分展示了我国扩大开放的形象,表明了我国加入 GPA 的诚意和维护多边贸易体制的决心,得到世贸组织秘书处和 GPA 参加方的充分肯定。2020 年 5 月 29 日,向世贸组织提交《中国政府采购国情报告》(2020 年更新版),在推进出价谈判的同时,同步推进法律调整谈判。此外,还统筹推进多双边政府采购议题谈判,与有关国家和国际组织在政府采购领域开展合作交流,在提升政府采购对外开放水平的同时,推动中国企业参与国际采购。

### 着力提升政府债券发行管理水平,为促进政府债券市场健康发展、使积极的财政政策更加积极有为提供重要保障

“十三五”时期,财政部科学拟定国债发行计划,扎实做好国债地方债发行兑付工作,持续推进国债管理市场化改革,不断健全国债收益率曲线,深入推进地方政府债券(以下简称地方债)发行机制改革,促进政府债券市场健康发展,使我国国债发行管理达到国际先进水平。

一是科学拟定国债发行计划,优化国债品种期限结构和发债节奏。按月滚动发行关键期限国债,保持关键期限国债发行次数基本稳定,进一步优化国债期限构成,经过多年建设形成了包括 3 个月、6 个月国债短期品种,1 年、2 年、5 年、7 年、10 年关键期限品种,30 年、50 年超长期品种在内的较为完善的国债品种结构,我国也成为世界上为数不多的能够发行 50 年期国债的国家之一。

二是完善国债收益率曲线建设。党的十八届三中全会提出“健全反映市场供求关系的国债收益率曲线”。经过多年培育,逐步建设覆盖 3 个月至 50 年期的国债收益率曲线,国债收益率曲线的定价基准作用初步发挥。

三是平稳有序开展国债、地方债发行。“十三五”期间,累计发行国债 19.69 万亿元。其中,发行记账式国债 718 期(次),18.23 万亿元;发行储蓄国债 80 期,面值 1.46



万亿元。累计发行地方债 28.45 万亿元。为对冲新冠肺炎疫情影响，党中央、国务院决定 2020 年发行 1 万亿元抗疫特别国债，财政部统筹发行节奏、合理引导市场预期，于 2020 年 7 月 31 日完成全部发行任务。

四是深化国债管理改革，健全发行机制。“十三五”期间，财政部进一步完善记账式国债续发行机制，建立健全短期国债滚动发行机制，改进记账式国债招标发行规则，促进国债一级市场价格发现；建立健全国债做市支持机制和国债市场监测机制；合理确定储蓄国债发行利率，通过 29 家银行开展网上银行销售储蓄国债，方便百姓投资。

五是地方债发行成效显著，发行渠道多样。“十三五”期间，财政部不断推进地方债发行管理改革，开好地方政府举债融资“前门”，基本建立起涵盖发行方式、信息披露、信用评级、流动性管理等较为规范、透明的地方债管理机制；合理引导承销机构按市场化原则进行地方债投标，合理确定投标利率，地方债发行定价市场化水平稳步提升；积极推动地方债投资主体多元化，推出地方债商业银行柜台发行、地方债交易型开放式指数基金(ETF)，

进一步拓宽地方债发行渠道，吸引个人、中小机构、证券公司等投资地方债；指导在上海自贸区发行地方债，外资银行首次参与地方债承销工作；推动在交易所发行地方债工作，发挥交易所市场对证券公司等非银行金融机构的动员作用和对个人投资者的辐射作用；稳步推进发行地方债置换存量债务工作，2016—2020 年，地方政府累计发行置换债券 12.4 万亿元。

### 强化预算执行分析和库款管理，积极稳妥开展国库现金管理，发挥财政国库对服务经济社会发展和社会稳定大局的重要作用

“十三五”期间，财政部加强预算执行分析和监测预计工作，狠抓中央本级支出进度，强化库款管理，稳步推进国库现金管理，为应对经济下行压力提供新举措。

一是着力加强预算执行分析，强化中央本级支出预算执行管理。“十三五”时期，主动应对形势变化和各种挑战，立足全局加强预算执行分析和收支形势预研预判，及时向党中央、国务院报告财政运行情况，为宏观决策提供重要参考依据。按月发布财政收支数据，定期召开新闻



中新社 麦尚曼 摄 来源：视觉中国

发布会,通报财政收支形势,并就财政收支运行、减税降费等进行专题分析、深入解读。通过加快中央本级支出进度,确保支出平稳增长。

二是持续强化财政库款管理,兜牢“三保”特别是保工资底线。“十三五”时期,财政部着力提高国库现金流量预测精度,建立预算执行、国债发行、国库现金管理与库款管理协调联动工作机制,确保中央库款安全、稳健、有序、高效运行,同时降低国债筹资成本。密切监测地方库款走势,督促地方财政部门强化库款“削峰填谷”管理,保持合理适度库款规模,既提高财政资金运行效率,又切实防范支付风险隐患。综合考虑各地支出进度、库款保障水平等因素,精细测算并差异化调度转移支付资金。按日对重点县级工资发放情况进行监测预警,按月对所有县级工资保障形势实施风险评估,督促基层财政部门坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序,坚持国家标准的“三保”支出在“三保”支出中的优先顺序,确保国家制定的工资、民生政策落实到位。

三是科学实施国库现金管理,促进财政政策和货币政策协同。“十三五”时期,中央国库现金管理累计实施定期存款操作34期,操作金额2.76万亿元,可获得利息收入约240亿元。2017年,全面开展省级地方国库现金管理。“十三五”时期,地方国库现金管理累计实施定期存款操作626期,操作金额达10.47万亿元,可获得利息收入约636亿元。

### 规范财政专户和预算单位账户管理,加强会计核算,为财政资金运行安全提供有力保障

“十三五”时期,财政部健全完善国库单一账户体系,全面推进地方财政专户清理整顿,强化总预算会计核算,进一步夯实了国库管理基础。

一是严格规范地方财政专户管理。为落实党中央、国务院要求,财政部对地方财政专户全面清理整顿,组织开展专项督查,研究修订《财政专户管理办法》,建立健全长效机制。

二是加强中央预算单位银行账户管理。组织开展中央一级预算单位银行账户年检和实地抽检工作,督促及时整改问题。印发《财政部关于进一步加强地方财政部门

和预算单位资金存放管理的通知》,建立健全科学规范、公正透明的资金存放管理机制。

三是扎实做好总预算会计管理。“十三五”时期,共审核核对9040多万笔纸质和电子收支原始数据,核算的资金收支总和超过107万亿元。综合评估《财政总预算会计制度》执行情况,研究起草《政府总会计制度(试行版)》,为下一步财政国库管理制度改革奠定基础。

### 扎实开展财政总决算编制,提升部门决算管理水平,推进政府财务报告制度改革,发挥现代财政国库分析报告的重要功能

“十三五”期间,财政总决算工作实现新跨越,部门决算管理水平更加提升,反映内容更加丰富,政府财务报告制度改革取得积极进展。

一是不断加强财政总决算管理。建立了与全口径预算管理相对应的财政总决算报表体系,数据报送级次实现全覆盖,对预算执行结果的反映能力不断增强。落实预算法要求,扎实推进支出按经济分类编制财政决算工作。按照新疆生产建设兵团参照地方管理的改革要求,指导兵团顺利完成财政总决算编制工作。加强财政总决算分析,充分发挥财政总决算对财政改革和预算管理的服务支撑作用。

二是着力提升部门决算管理水平。改进部门决算草案编报内容,组织部门报送项目绩效自评结果、审计查出问题整改落实情况 and 国有资产占用情况等。深入推进中央部门决算公开,新增中小企业政府采购支出和项目绩效评价结果等信息公开,在财政部官网和中国政府网专栏集中发布决算信息,连续4年发布决算公开解读微视频,得到社会各方肯定。

三是扎实推进政府财务报告制度改革。印发《政府财务报告编制办法(试行)》和《政府部门财务报告编制操作指南(试行)》《政府综合财务报告编制操作指南(试行)》《地方政府综合财务报告合并编制操作指南(试行)》并及时修订。“十三五”时期,逐步扩大试点范围,编制试点由2个中央部门和7个地方,扩大到108个中央部门和所有地方政府。□

责任编辑 刘慧娟