

# 以预算法实施条例为指引 加快建立现代财政国库管理制度

山东省财政厅党组书记、厅长 | 刘兴云

2020年是我国财政国库管理制度改革20周年，也是修订后的预算法实施条例颁布实施元年。新预算法将20年来财政国库管理制度改革的重要成果上升为法律条款，对深化财税体制改革、完善预算管理制度具有重大而深远的影响。实施条例严格遵循新预算法的规定，坚持问题导向，将财政国库管理改革最新实践成效规范化、制度化、法治化，提出了更细更实的具体要求，既为深化财政国库管理改革提供了更加完善的法治保障，也为加快建立现代财政国库管理制度指明了方向和路径。

山东财政将认真围绕贯彻落实实施条例规定，聚焦中央和省省委省政府重大决策部署和新一轮财税改革重点难点任务，以加快建立财政国库管理制度为目标，以制度创新、机制创新和管理创新为动力，充分借鉴融合现代化管理方式、制度体系、操作模式和信息化手段，努力夯实财政国库管理基础，并行构建涵盖预算执行、收入收缴、支出拨付、库款管理、债券发行、政府收支资产负债反映和披露等全方位、规范化、现代化的财政国库管理体系。

## 聚焦更好服务决策，加快构建及时可靠的现代财政预算执行分析体系

在当前复杂多变的宏观经济形势下，各项经济数据是各级领导和有关部门普遍关注的重要决策参考，预算执行信息获取的及时性和可用性越来越重要。实施条例多角度围绕预算执行分析作出阐释，明确了财

政部门的主要职责。从实际情况看，当前各级预算执行分析在宏观调控中的积极作用越来越强，但主动参与调控的深度和广度还有待进一步拓展，为决策者建言献策的作用有待进一步发挥。为此，应从三方面着力，持续改进和加强预算执行管理与分析工作。

一是增强全局性。熟练掌握宏观经济政策和财政政策，充分借鉴宏观经济研究的分析方法、分析工具和分析成果，探索建立多元化预算执行分析模型和指标体系，深入剖析财政收入增减变化的深层次原因，准确把握预算执行的特点和走势。二是增强实用性。结合实际需求，紧扣高质量发展主题要义，聚焦重点产业、重点地区、重点税种，多维度发挥财政大数据集合优势，增强分析的广度精度，透析财政运行走势，“把脉问诊”经济社会运行状态，研究对策建议，提供决策支撑。三是增强预见性。建立科学、严谨、规范的业务制度和操作流程，组织建立市县预算执行分析反馈机制、评价机制及上下级交流互动机制，完善收入分月滚动预测机制，加强预研预判，研究提出改进财政收支运行和完善财政政策的对策建议。

## 聚焦“放管服”改革，加快构建规范高效的现代国库集中收付管理体系

随着财政国库改革不断深入，以国库集中支付改革、非税收入收缴改革、公务卡制度改革、动态监控制度改革为主要内容的国库集中收付制度由点到面、渐次完善，实现了对传统财政资金收付运行机制的根本

性变革，有效提高了各级财政资金运行的安全性、效率性和透明度，已成为财政管理运行的基础和重要保障。近年来，按照新预算法关于“各部门、各单位是本部门、本单位的预算执行主体”的规定，山东省坚持以“放管服”理念指引财政国库集中支付改革，通过改进支付方式划分、扩大授权支付比例、全面取消用款计划审批等措施，充分“放权”单位；通过构建“制度+技术”“线上+线下”“数据驱动”的动态监控新机制，推行建立动态监控“三个清单”制度，提升“监管”水平；通过简化优化支付流程，建立智能化支付核算管理平台，放大“服务”效能，支付效率、管理水平和资金安全得到根本性提升。

新预算法明确实行国库集中收付制度，实施条例再对强化全流程管理、规范资金拨付、依法依规组织预算收入等事项提出了具体要求，为各级继续深化改革，加快建成规范高效的国库集中收付管理体系指明了方向。下一步，山东将紧密结合预算管理一体化建设，优化升级资金支付和非税收缴“生产线”，重点由改革覆盖面的数量积累向资金收付流程优化的质量提升转变，推动各级建立起规范的收入收缴体系、严格的支出控制体系、高效的资金拨付体系和完备的预算执行监控体系，全面提升服务管理效能。收入方面，巩固非税收入收缴流程再造成果，推动第三方支付、无纸化缴库等改革措施向市县延伸。同时，进一步加强非税收入收缴监管，借鉴预算执行动态监控模式，推动建立覆盖各层级的非税收入收缴监管机制。支出方面，继续抓好国库集中支付改革提质增效，按照深化预算管理制度改革要求，完善动态监控体系，进一步提升国库集中支付“放管服”水平。同时，按照预算管理一体化部署，着力提升系统内涵、延伸系统外延，再造预算执行和财务会计核算业务流程，形成横向到单位、纵向到市县的支付系统“新体系”，打造国库集中收付山东“标准版”。

### 聚焦管理效能提升，加快构建重效控险的现代国库资金管理体系

现代国库管理是财政政策和货币政策相互协调配

合的重要结合点。库款、现金管理、财政专户、债券收支、级次间资金调度、暂存暂付款作为国库资金管理体系中的重要环节，其管理水平既关系到财政资金收益能力，也关系到财政政策与货币政策的有机协调以及风险控制能力。由于国库资金管理处于整个财政管理链条的最末端，具有典型的“被动型”特征，管理与监测对业务能力要求较高，加之部分地区预算管理基础薄弱，预算执行约束力不强，导致基层实施管理的主动性不强、积极性不高。目前，在经济下行、减税降费以及突发疫情等因素叠加影响下，财政收支矛盾逐渐凸显，而暂付款长期挂账、专户资金违规出借等顽疾迟迟得不到根本解决，更加剧了基层“三保”和财政运行风险。

新预算法明确“各级政府应当加强对本级国库的管理和监督，按照国务院的规定完善国库现金管理，合理调节国库资金余额”。实施条例进一步细化了财政部门 and 人民银行在国库管理方面的职责划分和业务分工，明确“地方国库业务应当接受本级政府财政部门的指导和监督，对地方财政负责”，为规范地方国库资金管理运行机理提供了充分的法律保障，进一步压实了管理责任。以实施条例颁布实施为契机，各级财政国库部门应当切实提高思想认识，以更高的政治站位和更强的主体意识，稳步提升库款管理水平，提高财政资金使用效益，防范潜在财政运行风险。一是建立国库现金流量预测机制。增强库款管理的预见性，加强预算执行与预算编制联动、地方债发行与库款预测互动，拓展与征收部门、预算单位的信息沟通交流渠道，完善大额支出报备制度，科学总结收入、支出波动规律，全面分析库款变动因素，建立相对科学实用的现金流量预测指标体系，为国库现金管理和防范支付风险提供有效支撑。二是完善集约化、扁平化的资金管理机制。按照全省“一盘棋”思路，加强各级库款收支流量预测分析，逐步探索省、市、县三级最优库底余额，在此基础上，加快构建以需求为导向的全省“大国库”管理模式，发挥好省级“资金池”的调控统筹作用，进一步优化全省级次间、地区间库款资金调配和存量结构，熨平各市县库款余额，确保库款用在最需要的地



方。增强库款管理的原则性、系统性和预见性，持续规范财政专户资金管理和国库现金管理，加强暂存暂付款清理，防范财政运行风险。三是健全库款管理激励约束机制。建立库款管理工作责任制，明确各级财政部门主要负责同志作为库款管理第一责任人，采取挂钩激励、通报、约谈等方式，层层压实库款管理责任链条。四是优化国库现金管理指标体系。国库现金管理工作的职能定位，不应仅局限于财政资金的保值增值，更在于如何发挥好财政资金的杠杆撬动作用。下一步，山东将在保障财政支出的前提下，着力改进和完善国库现金管理指标体系，研究探索将金融机构支持小微企业和民营企业发展、脱贫攻坚、科技创新以及乡村振兴等重点领域的贡献情况纳入指标体系，最大程度引导金融“活水”支持全省经济社会高质量发展。

### 聚焦积极财政政策加力提效，加快构建机制健全的现代政府债券发行管理体系

建立健全完善的政府债券发行管理体系，是规范政府举债“开前门”“堵后门”的重要举措，对于深化供给侧结构性改革、扩大有效投资、化解隐性债务风险等具有一举多得的政策效应。自2015年地方政府债券全面实行自发自还以来，山东各级财政部门按照新预算法要求，深入推进地方政府债券发行管理改革，逐步建立健全规范、透明的地方政府债券发行机制，累计公开发行政府债券16429亿元，圆满完成各年度政府债券计划发行任务，全面完成存量债务置换任务，为保障积极财政政策有效实施、防范化解地方政府债务风险、促进经济社会发展发挥了重要作用。

新预算法建立了规范的地方政府举债融资机制，实施条例再对债券发行管理工作提出具体要求，明确“省、自治区、直辖市政府财政部门应当根据国务院批准的本地区政府债务限额，合理安排发行本地区政府债券的结构、期限和时点”。下一步，山东将聚力完善四项机制，全力做好债券发行工作。一是发行成本控制机制。统筹考虑发债进度要求、财政支出使用需要、库款保障水平、债券项目收益、债券市场行情等因素，科学设计地方债发行计划，合理确定债券期限，统筹选

择时间窗口，适度均衡发债节奏，降低债券发行综合成本，确保债券发行成功。二是债券信息审核机制。进一步做好对债券使用部门的业务指导和审核把关，明确项目收益与融资平衡、债券与项目期限匹配、财务审计报告和法律意见书等第三方报告质量要求，确保债券资金发得出、还得上，维护市场信誉。三是市场化建设机制。积极探索建立地方债续发行、储蓄式地方债、地方债ETF等工作机制，常态化开展银行间柜台交易发行，加大交易所发行力度，多渠道扩容投资主体，提升债券二级市场流动性。四是债券信息公开机制。不断改进债券信息披露和信用评级工作机制，自觉强化市场化约束，维护“山东债”优良形象，提振市场信心。

### 聚焦“阳光财政”建设，加快构建规范透明的现代财政财务报告体系

随着经济社会发展，各级党委政府以及社会各界对于财政财务报告数据信息的需求日趋强烈。建立规范严谨、公开透明的现代财政财务报告体系，全面清晰反映山东省各级政府财务信息和决算信息，将为开展政府信用评级、提高公共财政管理水平、提高财政透明度、防范财政风险提供有力支持。实施条例在预算决算公开主体、时限、内容和细化程度等方面提出的要求，与构建规范严谨、公开透明的现代财政财务报告体系的理念高度契合。下一步，各级财政要提高思想认识，夯实数据基础，规范编审过程，切实提高会计信息质量。要做好财政决算、财务报告与国有资产管理情况报告、政府债务管理等工作的衔接，摸索建立符合山东省实际的政府财务报告指标分析体系、财务报告审计和公开制度。要坚持问题导向，充分回应公众对于政府支出监督和预算信息公开的诉求，加强对政府预算报表和资料的解读，提高预算信息可读性，主动接受社会各界比较分析和加强监督。

### 聚焦数字政府建设，加快构建联动共享的现代国库信息系统管理体系

财政国库环节是财政数据信息的“大集中”。近年来，山东财政大力推进国库信息化建设，逐步建立起

国库集中支付、公务卡、非税收入收缴、预算执行动态监控、财政总预算会计、对下资金调度、决算、财务报告等各项国库专项业务信息系统，实现了财政国库业务全方位的信息化管理。但总体上看，与现代财政制度管理要求相比，财政信息化建设仍存在一些短板，信息系统建设碎片化、业务模块之间数据传输不畅通以及财政部门与预算单位、税收征管部门不连通等问题仍然较为突出。

实施条例明确，“各级税务、海关等预算收入征收部门和单位应当与相关财政部门建立收入征管信息共享机制”。同时，对各级预算单位会计核算及决算数据的真实性、准确性提出了更高要求。当前，山东省以财政部统一的业务规范和技术标准为指引，积极推进预算管理一体化建设。聚焦实施条例有关规定，在预算管理一体化建设中，国库环节应当善于从新时代改革发展全局出发，具备更大的工作格局和更广的规划思路。一是高标准推进一体化架构。运用现代信息技术手段，完善国库业务基础数据规范，优化控制规则，强化动态管理，横向实现“一体化”，即各业务模块无缝嵌入和对接，纵向实现“集中化”，即上下级财政数据贯通和共享，着力构建覆盖全部业务流程、全省各级财政的业务生产系统，形成顺向相互支撑、有效制衡，逆向真实反馈、有效监督的完整运行体系。二是稳步推进财税信息共享。深入参与省“数字政府”建设，着力拓展预算管理一体化建设外延，通过优化财政内部业务流程，积极推进财税信息共享和数据电子化传输工作，逐步丰富财税信息共享内容，畅通财政收入征管信息共享机制。三是针对性做好数据分析利用工作。要结合现行业务需要和重点事项，有针对性地开展数据“挖掘”工作，通过技术手段让积累多年的数据“财富”更直观、更立体地展现出来，提升财政信息化整体水平，促进财政国库创新发展，着力提升国库管理的“软实力”。□

责任编辑 李艳芝

图片新闻



## “财经战略年会2020”在京举行

本刊记者 张蕊 | 摄影报道

2020年12月8日，由中国社会科学院财经战略研究院主办的“财经战略年会2020”在京举行。本届年会以“面向‘十四五’的中国经济”为主题，深入贯彻落实党的十九届五中全会精神，总结“十三五”以来财经领域的改革成就与经验，谋划“十四五”中国财经发展战略，展望2035年中国经济远景目标。中国社会科学院副院长蔡昉、商务部原副部长张志刚、北京大学国家发展研究院院长姚洋、中国社会科学院世界社保中心主任郑秉文和财经院院长何德旭等专家分别就新发展格局、畅通国内循环、高质量对外开放、养老体制改革和金融体制改革等问题进行主题演讲。

