

财政部有关负责人就进一步深化预算管理制度改革有关问题答记者问

本刊记者 | 李燕

2020年12月30日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十七次会议，审议通过了《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（以下简称《意见》）。近日，国务院印发了《意见》。财政部有关负责人就《意见》有关问题回答了记者提问。

问：请介绍一下《意见》出台的背景和必要性。

答：预算体现国家的战略和政策，反映政府的活动范围和方向，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑，是宏观调控的重要手段。党中央、国务院高度重视预算管理工作。党的十九届五中全会对建立现代财税金融体制、深化预算管理制度改革作出部署。习近平总书记强调，财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。

党的十八大以来，按照党中央、国务院决策部署和预算法规定，财政部会同有关部门和地方积极改进预算管理制度，大力推进中期财政规划、预算公开、地方政府债务管理、预算绩效管理等一系列重大改革举措落地实施，为建立现代预算制度提供了基础条件。当前和今后一个时期，财政处于紧平衡状态，收支矛盾较为突出，加之随着改革的逐步深入，预算管理中一些深层次问题逐步暴露出来，如预算统筹力度不足、政府过紧日子意识尚未牢固树立、预算约束不够有力、资源配置使用效率有待提高等，影响了财政资源统筹和可持续性，迫切需要通过进一步深化预算管理制度改革，规范管理、提高效率、挖掘潜力、释放活力。

结合当前和今后一个时期财政形势，为解决预算管理中存在的突出问题，国务院印发《意见》，在前期一系列改革举措的基础上，立足于推进国家治理体系和治理能力现代化，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，更加注重加强预算管理制度改革顶层设计和预算管理各项制度的系统集成、协同高效，力争通过深化改革更好地将制度优势转化为治理效能，逐步建立现代预算制度体系框架，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实保障。

问：进一步深化预算管理制度改革的基本原则是什么？

答：《意见》明确，进一步深化预算管理制度改革主要遵循以下原则：一是坚持党的全面领导。将坚持和加强党的全面领导贯穿预算管理制度改革全过程。坚持以人民为中心，兜牢基本民生底线。坚持系统观念，加强财政资源统筹，集中力量办大事，坚决落实政府过紧日子要求，强化预算对落实党和国家重大政策的保障能力，实现有限公共资源与政策目标有效匹配。二是坚持预算法定。增强法治观念，强化纪律意识，严肃财经纪律，更加注重强化约束，着力提升制度执行力，维护法律的权威性和制度的刚性约束力。明确地方和部门的主体责任，切实强化预算约束，加强对权力运行的制约和监督。三是坚持目标引领。按照建立现代财税体制的要求，坚持目标导向和问题导向相结合，完善管理手段，创新管理技术，破除管理瓶颈，推进预算和绩效管理一体化，以信息化推进预算管理现

代化,加强预算管理各项制度的系统集成、协同高效,提高预算管理规范化、科学化、标准化水平和预算透明度。四是坚持底线思维。把防风险摆在更加突出的位置,统筹发展和安全、当前和长远,杜绝脱离实际的过高承诺,形成稳定合理的社会预期。加强政府债务和中长期支出事项管理,牢牢守住不发生系统性风险的底线。

问:《意见》的主要创新之处体现在哪些方面?

答:《意见》立足于前期改革形成的基础,将有关改革成果制度化,提出24条具体改革措施,并在以下几个方面重点突破:

一是加强重大决策部署财力保障。各级预算安排要将落实党中央、国务院重大决策部署作为首要任务,贯彻党的路线方针政策,增强对国家重大战略任务、国家发展规划的财力保障。完善预算决策机制和程序,各级预算、决算草案应当按程序报本级党委和政府审议,各部门预算草案应当报本部门党组(党委)审议。

二是加强财政资源统筹。加大收入统筹力度,盘活存量,充分挖掘释放各种闲置资源潜力。加强政府性资源统筹管理,将依托行政权力、国有资源(资产)获取的收入以及特许经营权拍卖收入等按规定全面纳入预算。强化部门和单位收入统筹管理,要求部门和单位依法依规将取得的包括事业收入、事业单位经营收入等非财政拨款收入在内的各类收入纳入部门或单位预算,未纳入预算的收入不得安排支出。

三是规范预算支出管理。合理安排支出预算规模,充分发挥财政政策逆周期调节作用。优化财政支出结构,坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序。推进支出标准体系建设,将支出标准作为预算编制的基本依据。不折不扣落实过紧日子要求,严控一般性支出。完善财政资金直达机制,确保资金直达使用单位、直接惠企利民。

四是加强预算控制约束和风险防控。实施项目全生命周期管理,预算支出全部以项目形式纳入预算项目库,未入库项目一律不得安排预算。强化中期财政规划对年度预算的约束。加强财政运行风险防控,加强重大政策、重大政府投资项目等财政承受能力评估。

健全地方政府依法适度举债机制,坚决遏制隐性债务增量,稳妥化解隐性债务存量。

五是提高预算管理信息化水平。将制度规范与信息系统建设紧密结合,以省级财政为主体建设覆盖本地区的预算管理一体化系统并与中央财政对接,动态反映各级预算安排和执行情况。建立完善全覆盖、全链条的转移支付资金监控机制。积极推动跨部门基础信息共享共用。

问:党的十九届五中全会强调,要推进财政支出标准化,强化预算约束和绩效管理。请问在这方面有哪些改革举措?

答:党的十九大和十九届四中全会提出了标准科学、约束有力、全面实施绩效管理 etc 目标要求,党的十九届五中全会对此作出进一步部署。为贯彻落实党中央决策部署,有效解决当前仍存在的预算控制偏软、约束力不强等问题,增强预算控制力和约束力,《意见》提出了以下改革举措:

一是加强各级政府预算衔接。上级政府应当依法依规提前下达转移支付和新增地方政府债务限额预计数,增强地方预算编制的完整性、主动性。下级政府应当严格按照提前下达数如实编制预算,既不得虚列收支、增加规模,也不得少列收支、脱离监督。

二是实施项目全生命周期管理。将项目作为部门和单位预算管理的基本单元,预算支出全部以项目形式纳入预算项目库,实施项目全生命周期管理,未纳入预算项目库的项目一律不得安排预算。实行项目标准化分类,规范立项依据、实施期限、支出标准、预算需求等要素。建立健全项目入库评审机制和项目滚动管理机制。做实做细项目储备,纳入预算项目库的项目应当按规定完成可行性研究论证、制定具体实施计划等各项前期工作,做到预算一经批准即可实施,并按照轻重缓急等排序,突出保障重点。推进运用成本效益分析等方法研究开展事前绩效评估。

三是推进支出标准体系建设。建立国家基础标准和地方标准相结合的基本公共服务保障标准体系。各地区要围绕“三保”等基本需要研究制定县级标准。根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等,建立不同

行业、不同地区、分类分档的预算项目支出标准体系。根据经济社会发展、物价变动和财力变化等动态调整支出标准。加强对项目执行情况的分析和结果运用，将科学合理的实际执行情况作为制定和调整标准的依据。加快推进项目要素、项目文本、绩效指标等标准化规范化。将支出标准作为预算编制的基本依据，不得超标准编制预算。

四是推动预算绩效管理提质增效。将落实党中央、国务院重大决策部署作为预算绩效管理重点，加强财政政策评估评价和重点领域预算绩效管理，分类明确转移支付绩效管理重点，强化引导约束。加强政府和社会资本合作、政府购买服务等项目以及国有资本资产使用绩效管理。加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接。加大绩效信息公开力度。

五是强化预算对执行的控制。对预算指标实行统一规范的核算管理，精准反映预算指标变化，实现预算指标对执行的有效控制。坚持先有预算后有支出，严禁超预算、无预算安排支出或开展政府采购。严禁出台溯及以前年度的增支政策，新的增支政策原则上通过以后年度预算安排支出。规范预算调剂行为。规范按权责发生制列支事项，市县级财政国库集中支付结余不再按权责发生制列支。加强对政府投资基金设立和出资的预算约束。加强国有资本管理与监督。

问：《意见》在构建现代财政国库管理制度方面有什么部署和要求？

答：国库集中收付制度以国库单一账户体系为基础，对财政资金实行国库集中收缴和集中支付，并对国库存款余额进行运营管理。经过近20年的持续推进，国库集中收付制度改革已基本实现“横向到边、纵向到底”，并成为财政财务管理的核心基础性制度。

为适应建立现代财税体制的新需要，《意见》围绕现代财政国库管理“控制、运营、报告”三大功能，系统性地提出了优化国库集中收付管理的有关要求，主要包括：对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理。完善国库集中支付控制体系和集中校验机制，实行全流程电子支付，优化预算支出审核流程，全面提

升资金支付效率。根据预算收入进度和资金调度需要等，合理安排国债、地方政府债券的发行规模和节奏，节省资金成本。优化国债品种期限结构，发挥国债收益率曲线定价基准作用。完善财政收支和国库现金流量预测体系，建立健全库款风险预警机制，统筹协调国库库款管理、政府债券发行与国库现金运作。建立完善权责发生制政府综合财务报告制度，全面客观反映政府资产负债与财政可持续性情况。

同时，《意见》还对拓展政府采购政策功能提出了要求，明确要建立政府采购需求标准体系，鼓励相关部门结合部门和行业特点提出政府采购相关政策需求，推动在政府采购需求标准中嵌入支持创新、绿色发展等政策要求。细化政府采购预算编制，建立支持中小企业发展等政策落实的预算编制和资金支付控制机制。

问：《意见》在加强风险防控、增强财政可持续性方面有何考虑？

答：统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则。当前，基层财政运行、地方政府债务、社会保障、金融等领域风险防控压力不断加大，迫切需要树牢安全发展理念，统筹发展和安全，将防控风险、增强财政可持续性摆在更加突出位置。为此，《意见》明确：

一是加强跨年度预算平衡。加强中期财政规划管理，强化中期财政规划对年度预算的约束。对各类合规确定的中长期支出事项和跨年度项目，要根据项目预算管理要求，将全生命周期内对财政支出的影响纳入中期财政规划，实现中长期支出事项“显性化”。地方政府举借债务应当严格落实偿债资金来源，科学测算评估预期偿债收入，合理制定偿债计划，并在中期财政规划中如实反映。

二是健全地方政府依法适度举债机制。健全地方政府债务限额确定机制。完善专项债券管理机制，专项债券必须用于有一定收益的公益性建设项目，建立健全专项债券项目全生命周期收支平衡机制，实现融资规模与项目收益相平衡，专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入应当及时足额缴入国库，保障

专项债券到期本息偿付。完善以债务率为主的政府债务风险评估指标体系，建立健全政府债务与项目资产、收益相对应的制度，综合评估政府偿债能力。加强风险评估预警结果应用，有效前移风险防控关口。依法落实到期法定债券偿还责任。健全地方政府债务信息公开及债券信息披露机制，发挥全国统一的地方政府债务信息公开平台作用，全面覆盖债券参与主体和机构，打通地方政府债券管理全链条，促进形成市场化融资自律约束机制。

三是防范化解地方政府隐性债务风险。把防范化解地方政府隐性债务风险作为重要的政治纪律和政治规矩，坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债务存量。完善常态化监控机制，进一步加强日常监督管理，决不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子。严禁地方政府以企业债务形式增加隐性债务，严禁地方政府通过金融机构违规融资或变相举债。清理规范地方融资平台公司，剥离其政府融资职能，对失去清偿能力的要依法实施破产重整或清算，坚决防止风险累积形成系统性风险。加强督查审计问责，严格落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。

四是防范化解财政运行风险隐患。推进养老保险全国统筹，坚持精算平衡，防范待遇支付风险。各地区出台涉及增加财政支出的重大政策或实施重大政府投资项目，要按规定进行财政承受能力评估，未通过评估的不得安排预算。规范政府和社会资本合作项目管理。各部门出台政策时要考虑地方财政承受能力。除党中央、国务院统一要求以及共同事权地方应负担部分外，上级政府及其部门不得出台要求下级配套或变相配套的政策。客观评估政府中长期支出事项对财政可持续性的影响。

问：《意见》对提高预算管理信息化水平有哪些要求？财政部在推进预算一体化建设方面有何考虑？

答：信息是国家治理的重要依据。全面深化预算管理制度改革必须有先进的信息技术支撑。针对多年来一直存在的各级财政预算管理业务规则和信息系统“各自搭台、分头唱戏”、难以发挥合力等问题，财政部提出了推进预算一体化建设的总体构想，以系

统化思维和信息化手段推进预算管理工作，截至2021年3月底，已在全国35个省、自治区、直辖市、计划单列市和新疆生产建设兵团试点实施预算管理一体化系统，取得了阶段性成效。为进一步将制度规范与信息系统建设紧密结合，《意见》提出：

一方面，要实现中央和地方财政系统信息贯通。用信息化手段支撑中央和地方预算管理，规范各级预算管理工作流程等，统一数据标准，推动数据共享。以省级财政为主体加快建设覆盖本地区的预算管理一体化系统并与中央财政对接，动态反映各级预算安排和执行情况，力争2022年底全面运行。中央部门根据国家政务信息化建设进展同步推进相关信息系统建设。建立完善全覆盖、全链条的转移支付资金监控机制，实时记录和动态反映转移支付资金分配、拨付、使用情况。

另一方面，要推进部门间预算信息互联互通。预算管理一体化系统集中反映单位基础信息和会计核算、资产管理、账户管理等预算信息，实现财政部门与主管部门共享共用。积极推动财政与组织、人力资源和社会保障、税务、人民银行、审计、公安、市场监管等部门实现基础信息按规定共享共用。落实部门和单位财务管理主体责任，强化部门对所属单位预算执行的监控管理职责。

按照《意见》要求，财政部将推动各地加快推广实施预算管理一体化系统，提高各地预算管理一体化系统建设水平。同时，根据国家政务信息化建设进展，研究推进中央预算管理一体化系统建设。

问：下一步，财政部将如何贯彻落实《意见》？

答：深化预算管理制度改革是一项系统工程。贯彻落实《意见》，是当前和今后一段时期各级财政部门的重点工作任务。财政部将按照党中央、国务院决策部署，切实加强制度建设，抓紧细化、实化具体管理制度和政策措施，对有关重点工作作出专门布置。同时，还将发挥好组织、指导、协调作用，指导督促各级财政部门、预算单位切实抓好《意见》的贯彻落实，结合实际进一步细化改革举措，夯实预算管理改革基础，确保《意见》各项措施落到实处、发挥实效。□