

到世界银行已明确政府采购指标评估结果将首次在2020年10月底发布的《全球营商环境报告》(2021)中体现,财政部专门对相关指标和评估方法进行研究,并赴北京、上海两地就优化营商环境中涉及到的政府采购工作开展调研。

(三)政府债券发行管理制度改革不断深化,规范透明的政府举债筹资机制日益健全

1. 国债管理改革不断深化,发行机制更加健全。一是优化记账式国债期限结构,定期滚动发行关键期限国债,建立健全短期国债滚动发行机制,适当增加中长期国债发行次数和规模。二是不断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,国债发行定价市场化水平和准确性进一步提高。三是完善续发行制度。根据期限长短适当增加续发行次数,有效增加单只国债可交易规模,提高国债二级市场流动性,促进中国国债纳入国际主流债券指数,促进国债市场对外开放。四是完善储蓄国债发行管理。适应利率市场化趋势合理确定储蓄国债发行利率,完善储蓄国债定价机制。拓宽储蓄国债销售渠道,已经有29家银行通过网上银行销售储蓄国债,方便百姓投资购买。五是健全国债市场价格波动监测机制,建立健全国债二级市场做市支持机制,提高国债二级市场流动性,改善国债收益率曲线质量。截至2019年底,我国国债发行管理已达到国际先进水平,涵盖短、中、长期较为完整的国债收益率曲线初步建立,国债收益率曲线在金融市场上的定价基准作用日益显现。

2. 地方政府债券发行成效显著,发行渠道更加多样。一是稳步推进发行地方政府债券置换存量债务工作。2015年以来,地方政府累计发行置换债券12.4万多亿元,用于置换地方政府存量债务,降低地方政府融资成本,缓解债务集中偿还压力。二是健全地方政府债券管理制度,逐步优化地方政府债券公开发行、定向承销制度安排,地方政府债券管理规范化水平不断提升。三是不断强化地方财政部门在发债工作中的市场化意识,完善地方政府债券信用评级和信息披露安排,增强市场在地方政府债券发行定价中的决定性作用。四是多渠道促进地方政府债券投资主体多元化。在上海自贸区发行地方政府债券,引入外资银行参与地方政府债券承销工作。启动在上海、深圳证券交易所发行地方政府债券工作,充分发挥交易所市场对券商的动员作用和对个人投资者的辐射作用。成功启动商业银行柜台发行地方债券,拓宽地方债券发行渠道,较好满足个人和中小机构投资需求。五是积极培育地方政府债券市场健康发展,不断完善地方政府债券发行、登记托管基础设施,逐步改善地方政府债券流动性。截至2019年12月31日,地方政府债券余额占债券市场余额的22%,且已成为我国多层次债券市场的重要组成部分。

(四)决算管理和权责发生制政府综合财务报告制度改革稳步推进,现代财政财务报告体系日趋完善

1. 财政决算工作实现跨越,反映内容更加丰富。各级财政部门不断加强制度建设,着力提升决算编制工作质量,及时回应社会关切,切实服务各项财政改革。一是健全决算管理制度体系。印发《中央决算草案编制办法》《部门决算管理制度》等一系列制度办法,确保决算管理有规可依、有章可循。二是丰富决算报表反映内容。建立与全口径预算管理相对应的财政

决算报表体系,完整反映四本预算收支以及政府债务等情况,为政府统揽全局、科学决策提供了坚实数据支撑。三是深入推进决算公开工作。全国部门决算公开规范化程度不断提升。中央部门决算公开范围稳步扩大,公开内容逐年细化,公开时间和公开形式趋于集中,回应社会关切更加及时主动,舆情评价积极。地方省、市、县三级的部门决算公开同步深化,决算公开的及时性、完整性和规范性均有明显改善。四是推进支出经济分类决算试编,组织中央部门编报2015—2018年度中央本级一般公共预算基本支出经济分类决算,组织地方财政开展2015—2017年度财政支出经济分类决算试编,2017年地方试编范围已经覆盖所有省级、市级和县级财政。在前3年试编工作的基础上,认真总结经验,积极改进工作,持续推进一般公共预算支出经济分类决算编制质量提升。2018—2019年连续两年组织中央和地方所有基层预算单位按经济分类科目试编具体项目支出,为推进项目支出定额标准体系建设提供参考。五是落实新疆生产建设兵团参照地方管理的改革要求,指导兵团完成财政总决算编报工作。六是不断加强决算分析。中央财政运用决算数据对预算编制的完整性、预算执行的有效性、资产负债变动情况等评价,为改进中央部门财务管理水平提供依据。一些地方尝试建立决算数据分析指标体系和数据分析模型,开展更加精准的量化分析,推动形成常态化、规范化、科学化的决算分析机制。

2. 政府综合财务报告制度改革扎实推进。根据国务院批转财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》和财政“十三五”规划要求,政府综合财务报告制度改革取得积极进展。一是初步建立起政府财务报告编制制度框架体系。具体包括一个办法和三个指南,即《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)》。初步建立起政府综合财务报告分析指标体系,为分析利用政府财务报告数据提供方法。二是不断扩大试点范围。2017年,选择原国土资源部、原国家林业局两个中央部门以及山西、黑龙江、上海、浙江、广东、海南和重庆七省市首批试点编制2016年度政府财务报告。此后,试点范围逐年扩大。三是开展重点难点问题研究。利用世行技援资金,开展政府财务报告分析应用体系建设、全国和地区政府财务报告合并汇总等课题研,取得的研究成果已在相关制度制定和试点工作中应用。

(财政部国库司供稿,
龚亮、陆阳春、林森浩执笔)

科学界定央地权责 支撑交通强国建设

2019年6月26日,国务院办公厅印发《交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(以下简称《方案》),首次较为系统地规范和明确中央与地方政府提供交通

运输基本公共服务职责,为交通运输领域财政事权改革工作指明了方向。

一、《方案》出台背景

合理划分财政事权和支出责任,是深化财税体制改革的重要举措,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。党中央、国务院高度重视推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革各项工作。党的十九大报告指出,要加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。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》要求,科学合理划分中央与地方财政事权和支出责任,形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式,同时明确要求交通运输等基本公共服务领域要在2017—2018年取得突破性进展,2019—2020年基本完成改革。

推进交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革是贯彻落实党中央、国务院决策部署的重要举措,是理顺交通运输领域政府间财政关系的前提和基础,也是事关行业持续健康发展的重大改革事项,对于构建现代综合交通运输体系、推进交通强国建设具有重要意义。

党的十八大以来,交通基础设施规模位居世界前列,装备设备数量快速增长,运输服务保障能力显著提升,交通运输领域管理体制机制不断完善。但是随着交通运输行业的快速发展,交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任不清晰、不合理、不规范等问题日益凸显,也迫切需要积极推进交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革。

二、交通运输领域改革有其特殊性和复杂性

一是交通运输领域涉及面广,存量资产规模大。交通运输领域财政事权划分涉及到公路、水路、铁路、民航、邮政、综合交通六大方面,不仅包括规模庞大的交通基础设施以及各类客货运输、应急抢险救助等公共服务,还包括相关支持保障系统,存量资产规模十分庞大,改革涉及面广。因此在进行财政事权和支出责任划分时,需要分别对交通运输领域涉及的各个方面进行调研分析,掌握各自现状和存在的突出问题,才能提出有针对性的改革举措。二是交通运输领域基础性和网络性特点突出。交通运输是其他部门赖以进行生产的基础性条件,供给水平的高低会直接影响经济社会发展质量和效益。同时,交通基础设施又具有显著的网络性和规模经济特征,部分边境的公路、桥梁、航道等设施还具有国边界性。因此在进行财政事权和支出责任划分时,需要进行认真的梳理和分析,加强中央在全国性大通道、在事关领水领土边界的公路界河等方面的责任。三是交通运输各领域管理体制机制不同、基础条件各异。如公路的建设、养护、管理、运营的具体组织实施主要由地方政府负责;铁路、邮政则主要由公司(集团)层面负责,采取统一领导、垂直管理的组织方式。经过多年的发展和调整,交通运输各领域已经形成了相对稳定的资金投入、执行实施和运营管理的体制机制。因此对交通运输各领域的改革要根据实际情况进行逐项分析研究,并需要与有关部门及地方政府反复沟通协调,不能一概而论,也不能一刀切。

三、《方案》的总体要求和主要内容

根据党中央、国务院关于改革的各项要求,结合行业发展实际,在充分考虑交通运输领域特殊性和复杂性的基础上,合理划分交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任,通过改革形成与现代财政制度相匹配、与国家治理体系和治理能力现代化要求相适应的划分模式,为推进“四好农村路”建设、构建现代综合交通运输体系、建设交通强国提供有力保障。同时,《方案》明确改革需要重点遵循的几个原则:一是充分调动各方积极性。在完善中央决策、地方执行机制的基础上,适度加强中央政府承担交通运输基本公共服务的职责和能力,落实好地方政府在中央授权范围内的责任,充分发挥地方政府区域管理优势和积极性。二是坚持人民交通为人民。把满足人民日益增长的美好生活需要作为出发点和落脚点,提高交通运输基本公共服务供给效率,解决交通运输领域发展不平衡不充分问题。三是遵循交通运输行业发展规律。充分考虑行业特点,对运转情况良好、管理行之有效、符合行业发展规律的事项进行总结和确认,对存在问题的事项进行调整和完善,稳步推进相关改革。

按照上述总体要求和交通运输工作的特点,《方案》对公路、水路、铁路、民航、邮政、综合交通六个方面改革事项的财政事权和支出责任进行了划分,并进一步划分财政事权涉及的专项规划、政策决定、执行实施(包括建设、养护、管理、运营等)、监督评价等各项职责。一是对标现行法律法规,对没有明确财政事权划分的事项进行确认,包括“国道”“国家级口岸公路”“京杭运河”“运输机场”等。二是适度加强中央的财政事权。将公路领域的“界河桥梁”“边境口岸汽车出入境运输管理”、水路领域的“国境国际通航河流航道”“西江航运干线”等内容上划为中央财政事权,由中央承担相应支出责任。三是适当下划部分财政事权,保证地方有效管理区域内事务。将铁路领域的“干线铁路”组织实施从中央财政事权调整为中央与地方共同财政事权,将民航领域的“通用机场”从中央与地方共同财政事权调整为地方财政事权。四是进一步厘清中央与地方政府责任,做到财政事权履行权责明确。如现行已由中央承担的“长江干线航道”“空中交通管理”等以及由地方承担的“农村公路”“道路运输管理”等改革事项予以明确。此外,《方案》在中央与新疆生产建设兵团财政事权和支出责任划分方面也作出了安排,要求总体上参照中央与地方划分原则执行,财政支持政策原则上参照新疆维吾尔自治区执行,并适当考虑新疆生产建设兵团的特殊因素。

五、实施保障和初步效果

交通运输领域财政事权和支出责任划分改革涉及政府与市场、中央与地方关系,为做好改革的实施工作,一是要加强组织领导与协调配合,细化实化改革任务和举措,强化对改革任务进展情况的督查和评估。二是要按规定做好预算安排和投资计划,落实支出责任。对属于地方财政事权的,原则上由地方政府通过自有财力安排,确保地方承担的支出责任落实到位。对地方政府履行财政事权、落实支出责任存在收支缺口的,上级政府可根据不同时期发展目标给予一定的资金支持。