全面深化预算管理制度改革 推进国家治理体系和治理能力现代化

财政部预算司

财政预算是国家战略和政策的集中体现，是优化政府资源配置的有效手段。党的十八大以来，按照全面深化改革的总体要求，财政部坚持改革创新，勇于攻坚克难，全面深化预算管理制度改革，推出了一系列行之有效的改革举措，形成了一系列务实管用的制度成果，有效发挥了财政宏观调控作用，有力推进了国家治理体系和治理能力现代化。

加强预算制度统筹谋划，增强改革系统性

（一）加强改革顶层设计。2014年，为落实党的十八届三中全会、《深化财税体制改革总体方案》及新预算法要求，报请印发《关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号），明确了深化预算管理制度改革的总体方向和工作安排，推动预算管理制度优化完善。2021年，面对新形势新问题，起草并报请印发《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5号），提出了进一步深化预算管理制度改革的指导思想、基本原则和具体措施，为推动预算管理水平再上新台阶提供了行动指南。

（二）完善政府预算体系。在保持一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障基金预算完整独立的基础上，推动后三本预算与一般公共预算有机衔接。加强政府性基金预算与一般公共预算的统筹，2015年以来将地方教育附加等19项政府性基金项目转列一般公共预算；对某项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，用于补充预算稳定调节基金。健全中央国有资本经营预算制度，不断扩大预算实施范围，同时加大调入一般公共预算的力度，调入比例由2016年的19%逐步提高到2020年的30%以上，5年累计调入金额1792亿元。一般公共预算根据实际情况和财力可能对社会保险基金预算给予补贴。

（三）开展支出经济分类科目改革。充分考虑政府预算管理和部门预算管理的不同特点和需要，2018年全面实施支出经济分类科目改革，构建政府预算、部门预算两套支出经济分类科目体系。一方面，增设政府预算支出经济分类科目，用于政府预算的编制、执行、决算、公开和总预算会计核算。另一方面，完善部门预算支出经济分类科目，用于部门预算编制、执行、决算、公开和部门（单位）预算会计核算。两套支出经济分类科目相互对应、衔接，为政府预算管理、部门预算管理、人大审议预算等工作开展提供基础。

改进预算管理方式，推进跨年度预算平衡

（一）实施中期财政规划管理。从2016年起，试点编制全国中期财政规划，对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内重大改革、重要政策和重大项目，提前研究政策目标、运行机制和评价办法。指导中央部门编制三年滚动支出规划，根据中期财政规划和部门改革发展需求，合理确定规划期内部门支出总量和结构，并以此指导分年度预算的编制。引导地方省级政府推进中期财政规划管理，统筹安排未来几年财政收支，提高预算管理的前瞻性、有效性和可持续性。

中国财政杂志社

（二）建立跨年度预算平衡机制。为保持年度间预算衔接稳定，一般公共预算执行中如出现超收，超收收入用于冲减赤字、化解政府债务或补充预算稳定调节基金；如出现短收，通过调入预算稳定调节基金或其他预算资金、削减支出等方式弥补。政府性基金预算和国有资本经营预算如出现超收，结转下年安排；如出现短收，通过削减支出实现平衡。2013年以来，中央财政调入使用中央预算稳定调节基金超1.5万亿元，为实现跨年度预算平衡、缓解财政收支矛盾发挥了重要作用。

深化部门预算改革，优化部门预算管理模式

（一）优化部门预算管理权责。强化部门在预算编制、预算执行、绩效管理和部门项目库管理等各项业务工作中的主体责任，加大部门在预算管理方面的自主权，对部门预算支出结构优化调整、具体项目的立项和经费安排、所属单位之间的预算平衡等，原则上由部门负责。财政部更好发挥预算审核主体和监管主体的作用，做好总量平衡和宏观管理，减少对部门预算编制微观事项的介入。重塑预算编制链条，将预算评审、预算监管和绩效管理实质性嵌入预算编制流程。

（二）加强基本支出预算管理。推进实施基本支出定员定额管理，不断扩大管理范围，2021年起行政和参公单位基本上全部实行定员定额管理。完善定额标准调整机制，根据工资津补贴等政策变化及时调整人员经费标准，根据经济社会发展水平、物价水平等适时调整公用经费标准，合理保障机构正常运转和履职需要。分类完善事业单位补助政策，加强对公益一类事业单位基本支出的财政保障，对公益二类事业单位，更多通过政府购买服务等方式予以支持。

（三）改进项目支出预算管理。建立并不断做实项目库，所有列入预算安排的项目必须从项目库中选取，所有进入项目库的项目必须按规定履行论证、评审、立项等程序。推进项目支出标准体系建设，实施项目标准化管理，提高项目支出管理的规范化水平。建立项目预算评审制度，2019年起实现部门评审项目全覆盖，将评审结果与预算安排挂钩。开展重大项目动态评估清理，推动改变项目支出只增不减的固化格局。

（四）硬化刚化部门预算约束。坚持先有预算后有支出，严控执行中出台新的增支政策和预算追加事项，把严把紧支出关口。年度执行中新增的临时性、应急性等支出，通过部门机动经费等现有预算调剂解决。严控代编预算规模，规范代编预算使用程序，执行中需要动用代编预算的，须报国务院批准后下达。建立预算管理约束机制，根据预算编制、执行、决算、评审、评估、审计、绩效、监管等工作中发现的问题，适当减少部门预算安排。

完善转移支付制度，强化再分配调节作用

（一）优化转移支付分类。结合中央与地方财政事权和支出责任划分改革，将转移支付调整划分为一般性转移支付、共同财政事权转移支付和专项转移支付。其中：一般性转移支付主要用于均衡地区间财力配置，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，专项转移支付主要用于督促和引导地方贯彻落实党中央、国务院决策部署。调整后各类转移支付的功能定位更为清晰，能够更好地与财政事权和支出责任划分相衔接，有利于促进区域协调发展和基本公共服务均等化。为与预算法衔接，共同财政事权转移支付暂列入一般性转移支付。

（二）加强转移支付管理。结合各类转移支付功能定位，健全转移支付管理办法。在一般性转移支付方面，简化分配因素，激励地方下沉财力；在共同财政事权转移支付方面，推动建立单独的管理制度，逐步推进实行清单管理和建立控制机制；在专项转移支付方面，规范资金管理，健全定期评估和退出机制，打破项目固化僵化格局。

（三）建立财政资金直达机制。按照党中央、国务院决策部署，2020年对新增财政赤字和抗疫特别国债等新增财政资金建立财政资金直达机制，从2021年起建立常态化的直达机制。直达资金在保持现行财政管理体制不变、地方保障主体责任不变、资金分配权限不变的前提下，按照“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”的原则下达到市县基层，有力增强了基层财力保

中国财政杂志社

障能力。同时，开发建设直达资金监控系统，对直达资金单独下达、单独标识、单独调度，实行从源头到末端的全链条、全过程监控，确保直达资金安全高效使用。

推进预决算公开工作，提高预决算透明度

（一）健全预决算公开制度。推动修改预算法及其实施条例，完善预决算公开基本制度。报请中办、国办印发《关于进一步推进预算公开工作的指导意见》，规范预决算公开工作。制定《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》《财政部关于推进部门所属单位预算公开工作的指导意见》等文件，压实公开职责，统一规范公开时间、公开内容、公开方式。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。

（二）扎实做好预决算公开。中央财政方面，不断细化公开内容，2021年公开当年中央预算、中央对地方转移支付分地区情况汇总表29张以及48个中央对地方转移支付项目分地区预算情况。中央部门方面，不断扩大公开范围，2021年102个中央部门公开了部门预算，102个部门全部说明了贯彻落实过紧日子要求压减支出等情况，81个部门公开了104个项目的项目文本，99个部门公开了128个项目的绩效目标表。地方财政方面，不断提高公开程度，据统计，地方各级政府2020年预算和2019年决算公开率分别为100%、99.73%。

全面实施预算绩效管理，提高资金使用效率

（一）完善预算绩效管理制度框架。围绕建立“全方位、全过程、全覆盖”预算绩效管理体系，印发《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》《关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》等多项制度办法，并在制定中央一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算有关编制通知，制定修订各类转移支付资金管理办法时，明确绩效管理要求，逐步完善预算绩效管理制度框架。

（二）构建全方位预算绩效管理格局。在夯实政策及项目绩效管理的基础上，推动全方位预算绩效管理。组织对所有中央本级项目、中央对地方专项转移支付、中央与地方共同财政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，对水利部、人力资源和社会保障部、国家统计局、中国气象局等6个部门开展整体支出绩效评价试点；组织对省级财政部门和中央部门开展预算绩效管理工作考核，对工作成效显



中国财政杂志社

著的部门和单位公开通报表扬。

（三）建立全过程预算绩效管理链条。按照预算和绩效管理一体化要求，将绩效深度融入预算管理全过程。加强事前绩效评估，对立项依据不充分、实施条件不具备、交叉重复的项目不予安排；严格绩效目标管理，实现绩效目标与预算同步申报、同步审核、同步批复下达；组织中央部门开展绩效运行监控，就监控发现问题及时分类处置；完善绩效自评机制，建立绩效自评结果抽查制度；建立财政评价常态化机制，每年选择重点政策和项目开展绩效评价，现已累计评价200多项，涉及年度预算金额超2万亿元。

（四）健全全覆盖预算绩效管理体系。推动将绩效管理覆盖所有财政资金，延伸到基层单位和资金使用终端。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）拓展预算绩效结果应用范围。将绩效结果应用于政策调整，压减低效无效资金；将重点绩效评价结果反馈被评价部门和单位，督促其对发现问题进行整改；要求各部门将绩效结果作为预算安排的重要依据，大幅压减非刚性非急需支出，优化支出结构；推动将绩效因素作为转移支付资金分配的调节因素，强化绩效管理激励约束。


北京中轴线及奥林匹克场馆。来源：视觉中国

加强地方政府债务管理，规范政府举债融资

（一）健全债务管理法律制度。积极配合修改预算法，赋予地方政府规范举债的权力，明确地方政府举债采取发行政府债券方式；报请国务院印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》，建立了“借、用、管、还”相统一的地方政府债务管理机制；制定印发《地方政府债券发行管理办法》《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》等一系列制度文件，细化明确地方政府债务管理各项规定。

（二）规范地方政府债务管理。实行地方政府债务限额管理，依法设置地方政府债务的“天花板”，完善分地区新增债务限额分配机制，统筹考虑财政实力、举债空间和债务风险等因素确定新增债务限额；将地方政府债务分类纳入一般公共预算和政府性基金预算管理，增强地方政府债务管理的规范性和透明度；发行新增地方政府债券，开好“前门”增加有效投资；锁定并置换存量政府债务，降低地方政府利息负担；推进地方政府债务信息公开，提高地方政府债务透明度；开展地方政府债务风险评估预警，督促高风险地区及时化解风险；建立地方政府债务应急处置机制，妥善做好风险事件应急政策储备。

（三）提高债券资金使用效益。完善专项债券管理，丰富专项债券品种，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；加强对地方项目储备和前期工作的指导，对项目资金需求严格把关，优先支持国家重大发展战略和党中央、国务院确定的重点领域项目建设；加强债券资金使用事中、事后监管，建立全生命周期绩效评价机制，推进专项债券穿透式监测，常态化组织开展债券资金使用情况核查，通过规范地方政府债券资金使用，持续发挥对经济社会发展的拉动作用。

责任编辑 李烝

中国财政杂志社