

健全现代预算制度

财政部党组书记、部长 | 刘昆

党的二十大报告从战略和全局的高度，明确了进一步深化财税体制改革的重点举措，提出“健全现代预算制度”，为做好新时代新征程财政预算工作指明了方向、提供了遵循。我们要全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真学习贯彻党的二十大精神，坚决落实好健全现代预算制度各项任务，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实财力保障和强大物质基础。

立足谱写全面建设社会主义现代化国家崭新篇章，充分认识健全现代预算制度的重大意义

预算体现党和国家的意志，服务保障党和国家的重大方针、重大方略、重大决策、重大工作。经过党的十八大以来的改革，我国现代预算制度基本确立。党的二十大要求健全现代预算制度，这是党中央立足国情、着眼全局、面向未来的重大部署，现代预算制度建设迈上新征程。

（一）健全现代预算制度是实现新时代新征程目标任务的重要举措。党的二十大从新的时代条件出发，针对我国改革发展面临的新形势新任务，从战略全局上对党和国家事业作出规划和部署，向全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标迈进。当前，世界百年未有之大变局加速演进，我国发展需要应对的风险和挑战、需要解决的矛盾和问题更加错综复杂。作为党执政的重要资源，现代预算必须准确把握新的战略机遇、新的战略任务、新的战略阶段、新的战略要求、新的战略环境，以新发展理念为引领，更加体现时代性、法治性、透明性、科学性、开放性、安全性，支持加快构建新发展格局，实现高质量发展。

（二）健全现代预算制度是推进中国式现代化的重要保障。党的二十大提出，要坚持以中国

式现代化全面推进中华民族伟大复兴。与产生于资本主义制度的西方式现代化相比，中国式现代化坚持中国共产党的领导，基于我国社会主义制度而形成，既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色。现代预算制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，必须与中国式现代化相适应，立足社会主要矛盾，着力解决发展不平衡不充分问题，发挥预算在资源配置、财力保障等方面的重要作用，补短板、强弱项、固底板、扬优势，更好满足人民日益增长的美好生活需要，更好推动人的全面发展、社会全面进步。

（三）健全现代预算制度是构建高水平社会主义市场经济体制的重要支撑。党的二十大提出，构建高水平社会主义市场经济体制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。预算作为宏观经济治理工具，根据社会主义市场经济体制要求和宏观调控目标，引导优化市场资源配置，推动有效市场和有为政府结合。现阶段预算统筹力度、预算控制和约束、财政资金使用等方面还存在不足，深化和拓展预算制度改革成果，必须坚持社会主义市场经济改革方向，盯住重点领域和关键环节发力，进一步提高宏观经济治理能力，为更好理顺政府和市场关系、构建高水平社会主义市场经济体制提供支撑。

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，准确把握健全现代预算制度的基本原则

习近平新时代中国特色社会主义思想体系完整、内涵丰富、博大精深，是当代中国马克思主义、二十一世纪马克思主义。健全现代预算制度必须坚持党的创新理论为指导，贯通运用贯穿其中的马克思主义立场观点方法，重点把握以下

基本原则。

(一) 坚持党中央集中统一领导, 确保预算制度改革正确方向。习近平总书记强调, 中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征, 是中国特色社会主义制度的最大优势, 是党和国家的根本所在、命脉所在。党中央治国理政、当家理财, 财政部门做具体服务保障工作, 必须不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力, 把党的领导贯彻到健全现代预算制度全过程, 确保预算制度安排体现党中央战略意图, 更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。

(二) 坚持以人民为中心的发展思想, 推动现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。习近平总书记强调, 我们谋划推进工作, 一定要坚持全心全意为人民服务的根本宗旨。预算安排涉及“蛋糕”分配, 关系民生福祉, 必须把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为健全现代预算制度的出发点和落脚点, 取之于民、用之于民, 健全民生领域投入保障机制, 着力解决地区差距、城乡差距、收入分配差距, 促进全体人民共同富裕。

(三) 坚持艰苦奋斗、勤俭节约, 建立可持续的财政保障机制。习近平总书记强调, 要提倡艰苦奋斗、勤俭节约, 坚决反对铺张浪费, 在全社会营造浪费可耻、节约光荣的浓厚氛围。健全现代预算制度, 要把艰苦奋斗、勤俭节约作为预算收支安排的基本原则, 党政机关坚持过紧日子, 勤俭办一切事业。要尽力而为、量力而行, 把保障和改善民生建立在经济发展和财力可持续的基础之上, 重点加强基础性、普惠性、兜底性民生保障建设。

(四) 坚持高质量发展, 全面提升预算管理现代化水平。习近平总书记强调, 高质量发展是“十四五”乃至更长时期我国经济社会发展的主题, 关系我国社会主义现代化建设全局。健全现代预算制度, 要按照高质量发展的要求, 运用先进的理念方法深化改革创新, 着力构建涵盖预算编制、预算执行、预算监督和基础支撑等科学规范的现代预算制度, 促进财政支出结构优化、财政政策效能提升。

(五) 坚持统筹发展和安全, 牢牢守住不发生

系统性风险的底线。习近平总书记强调, 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。健全现代预算制度, 要深刻把握我国经济社会发展面临的复杂性艰巨性, 牢固树立底线思维, 平衡好促发展和防风险的关系, 既注重壮大财政实力, 为宏观调控提供充足资源保障, 也把握好预算支出时度效, 增强风险防范化解能力。

坚决落实党中央部署要求, 深入推进现代预算制度改革重点任务

按照党中央统一部署, 健全现代预算制度, 要进一步破除体制机制障碍、补齐管理制度短板, 推动预算编制完整科学、预算执行规范高效、预算监督严格有力、管理手段先进完备, 构建完善综合统筹、规范透明、约束有力、讲求绩效、持续安全的现代预算制度。

(一) 优化税制结构, 坚持以共享税为主体的收入划分制度。我国共享税收入占比较高, 是应对地区间发展不平衡的客观需要, 具有中国特色社会主义的分配特点。在保持中央和地方财力格局总体稳定前提下, 完善相关税收收入划分。继续将增值税、企业所得税、个人所得税作为中央和地方共享收入, 减少经济波动对地方收入的影响, 适度消解税基分布不均衡及流动带来地区间利益分享的不合理性, 既做大“蛋糕”, 又分好“蛋糕”。在保持基本税制稳定前提下, 优化税制结构。健全以所得税和财产税为主体的直接税体系, 适当提高直接税比重, 强化税制的累进性。完善个人所得税制度, 适当扩大综合所得征税范围, 完善专项附加扣除项目。深化增值税制度改革, 畅通增值税抵扣链条, 优化留抵退税制度设计。健全地方税体系, 加快培育地方税源。全面落实税收法定原则, 规范税收优惠政策, 进一步加强非税收入管理。

(二) 发挥中央和地方两个积极性, 完善财政转移支付体系。按照与财政事权和支出责任划分相适应的原则, 规范转移支付分类设置, 厘清边界和功能定位。共同财政事权转移支付具有鲜明中国特色, 以保障和改善民生为目标, 增强地方

基本公共服务保障能力。合理安排共同财政事权转移支付,实行差异化补助政策,推进地区间基本公共服务水平更加均衡。专项转移支付以保障党中央重大决策部署落实为目标,资金定向精准使用,强化对地方的引导激励,并逐步退出市场机制能够有效调节的领域。专项转移支付据实安排,不强调数量多寡。一般性转移支付以均衡区域间基本财力配置为目标,结合财政状况增加规模,并向中西部财力薄弱地区倾斜,向革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区以及担负国家国防安全、粮食安全、能源安全、生态安全等职责的功能区域倾斜,促进财力分布更加均衡。全面提升管理科学性。严格转移支付设立程序,健全定期评估和退出机制。对支持同一战略、同一领域、同一行业的转移支付,加强统筹、协同实施。优化分配方式,完善支出成本差异、财政困难程度评价方法等工具,探索建立区域均衡度评估机制及指标体系,逐步加大常住人口权重。

(三) 增强重大决策部署财力保障,健全财政资源统筹机制。当前和今后一个时期,要保持宏观税负基本稳定,财政相应处于紧平衡状态,必须加强资源统筹,集中财力办大事。强化“四本”预算统筹。全面落实取消一般公共预算中以收定支的规定,应当由政府统筹使用的政府性基金项目转列一般公共预算,合理确定国有资本收益上交比例,稳步提高社会保险基金统筹层次。逐步统一预算分配权,减少交叉重复安排。强化增量与存量资源统筹。完善结余资金收回使用机制,存量资金与下年预算安排紧密挂钩。将依托行政权力、国有资源资产获取的收入等全面纳入预算管理,推动长期低效运转、闲置资产调剂使用。强化财政拨款收入和非财政拨款收入统筹。各部门和单位依法依规将取得的事业收入、事业单位经营收入等纳入预算管理,在非财政拨款收入可以满足支出需要时,原则上不得再申请财政拨款。在强化收入统筹基础上,优化支出结构保障“国之大者”。加大对教育、科技、就业和社会保障、卫生健康、农业农村、生态环保等重点领域的保障力度,确保重大决策部署落地见效。

(四) 提升资金效益和政策效能,进一步完善

预算管理制度。加强预算管理重点环节,促进资金规范安全高效使用,精准有效落实积极的财政政策。深化预算绩效管理。扩大重点绩效评价范围,提高绩效评价质量。推进部门和单位整体支出绩效评价,探索开展政府收入绩效管理。用好绩效评价结果,形成评价、反馈、整改、提升良性循环。推进支出标准化。完善基本支出标准,加快项目支出标准建设,健全基本公共服务保障制度和标准。健全预算执行管理体系。严格预算控制、核算、决算,完整反映预算资金流向和预算项目全生命周期情况。优化政府采购需求管理和交易制度,强化政府采购政策功能。完善国债收益率曲线,进一步发挥政府债券金融工具作用。完善财政资金直达机制。优化直达资金范围,保持规模合理适度。压实地方主体责任,增强地方分配资金自主性。实施资金分类管理,完善全过程监管机制。全面推进预算管理一体化。推动中央和地方财政系统信息贯通,动态反映各级预算安排和执行情况。加强财政与行业部门信息互联互通,实现一体化系统在各级财政部门 and 预算单位全面运行。加强预决算公开。进一步扩大范围,细化内容,改进方式,提升公开的及时性、完整性、规范性和可获得性。

(五) 增强财政可持续能力,筑牢风险防范制度机制。兼顾当前和长远,把财政可持续摆在更加突出位置。防范化解政府债务风险。坚持高压监管,坚决遏制隐性债务增量,妥善化解存量,逐步实现地方政府债务按统一规则合并监管。加大违法违规举债查处力度,完善问责闭环管理和集中公开机制。加强地方政府融资平台公司治理,打破政府兜底预期。保持县区财政平稳运行。坚持县级为主、市级帮扶、省级兜底、中央激励,足额保障“三保”支出,坚持“三保”支出优先顺序,坚决兜住“三保”底线。强化基层财政运行监测预警,对风险隐患早发现早处置。建立健全财政承受能力评估机制。出台涉及增加财政支出的重大政策和实施重大政府投资项目前,按规定进行财政承受能力评估,防止过高承诺、过度保障。除统一要求以及共同事权下级政府应负担部分外,上级政府及其部门不得要求下级配套或变相

国务院关于2021年度国有资产管理情况的综合报告

根据《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》要求，形成了《国务院关于2021年度国有资产管理情况的综合报告》。主要内容如下：

一、国有资产管理总体情况

(一) 企业国有资产(不含金融企业)

2021年，中央企业资产总额102.1万亿元、负债总额68.3万亿元、国有资本权益20.7万亿元，平均资产负债率67.0%。

2021年，地方国有企业资产总额206.2万亿元、负债总额129.6万亿元、国有资本权益66.2万亿元，平

均资产负债率62.8%。

汇总中央和地方情况，2021年，全国国有企业资产总额308.3万亿元、负债总额197.9万亿元、国有资本权益86.9万亿元。

(二) 金融企业国有资产

2021年，中央金融企业资产总额236.3万亿元、负债总额210.9万亿元，形成国有资产(国有资本及应享有的权益，下同)18.2万亿元。

2021年，地方国有金融企业资产总额116.1万亿元、负债总额102.8万亿元、形成国有资产7.1万亿元。

汇总中央和地方情况，2021年，全国国有金融企业资产总额352.4万亿元、负债总额313.7万亿元、形成国有资产25.3万亿元。

(三) 行政事业性国有资产

2021年，中央行政事业性国有

资产总额5.9万亿元、负债总额1.6万亿元、净资产4.3万亿元。其中，行政单位资产总额1.1万亿元，事业单位资产总额4.8万亿元。

2021年，地方行政事业性国有资产总额48.5万亿元、负债总额9.9万亿元、净资产38.6万亿元。其中，行政单位资产总额17.9万亿元，事业单位资产总额30.6万亿元。

汇总中央和地方情况，2021年，全国行政事业性国有资产总额54.4万亿元、负债总额11.5万亿元、净资产42.9万亿元。其中，行政单位资产总额19.0万亿元，事业单位资产总额35.4万亿元。

(四) 国有自然资源资产

截至2021年底，全国国有土地总面积52346.7万公顷，其中国有建设用地1796.3万公顷、国有耕地

配套。加强跨年度预算平衡。强化跨周期、逆周期调节，科学安排赤字、债务规模，将政府杠杆率控制在合理水平。对中长期支出事项、跨年度项目等纳入中期财政规划管理，与年度预算加强衔接。健全预算稳定调节基金机制，防止形成顺周期调节。

(六) 强化财经纪律约束，优化财会监督体系。履行财会监督主责，发挥财会监督在党和国家监督体系中的重要作用。健全监

督机制。推动出台进一步加强财会监督工作的意见，形成财政部门主责监督、有关部门依责监督、各单位内部监督、相关中介机构执业监督、行业协会自律监督的财会监督体系，完善各监督主体横向协同、中央与地方纵向联动的工作机制。突出监督重点。强化重大财税政策落实情况监督，加强部门预算闭环监管，对转移支付实施全链条监督，做好对地方政府债务、财政运行、“三保”等方

面的持续监控。加强会计信息质量和中介机构执业质量监督，严肃查处财务舞弊、会计造假等案件。提高监督效能。做好财会监督与各类监督贯通协同，实现信息共享、成果共用，推动实施联合惩戒。加强财会监督队伍建设，探索运用“互联网+监管”、大数据等现代信息技术手段。对监督发现的问题严格追责，让财经纪律成为不可触碰的“高压线”。■

(来源：《党的二十大报告辅导读本》)