

财税改革开头炮：两年内逐步清理“第二国库”

■ 金微 报道

预算体制改革迈出实质性的步伐。

10月8日，国务院印发《关于深化预算管理制度改革的决定》以下简称《决定》，要求改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制，着力构建规范的现代预算制度，涉及预算编制、执行、公开和监督等各个方面，新华社将之誉为新一轮财税改革“开头炮”。

《决定》看点颇多，其中一些措施可谓力度空前。包括推进预决算公开，公开“三公”经费中除涉密信息外的所有内容；建立考核问责机制，把政府性债务作为硬性指标纳入政绩考核；全面清理整顿财政专户，除财政部审核并报国务院批准予以保留的专户外，其余专户在2年内逐步取消等。

财政专户也被称为“第二国库”，记者了解到，财政部有关负责人表示，2011年以来，财政部连续3年组织开展清理整顿地方财政专户工作，累计撤并地方财政专户7.4万多个，撤户率达32.4%。这意味着未来或还有十几个财政专户需清理。

明确跨年制财政规划

针对十八届三中全会提出的关于建立中长期财政规划，《决定》明确，“财政部门会同各部门研究编制3年滚动财政规划，强化3年滚动财政规划对年度预算的约束。推进部门编制3年滚动规划，加强项目库管理，健全项目预算审核机制。各部门规划中涉及财政政策和资金支持的，要与3年滚动财政规划相衔接。”

我国目前实行的是一年预算，即从当年1月1日到12月31日的预算，但有的支出则是跨年度、滚动的，而且年度预算财政政策对经济的影响不能完全展示。

地方财政人士表示，编制滚动预算、中长期预算或跨年度预算，能够使支出的安排更长远和更有系统性，也可避免一下子安排的支出用不掉或在预算之外追加预算等。

《决定》同时提出，根据经济形势变化和财政政策逆周期调节的需要，建立跨年度预算平衡机制。中央一般公共预算执行中如出现超收，超收收入用于冲减赤字、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、削减支出或增列赤字并在经全国人大或其常委会批准的国债余额限额内发债平衡。

而对于地方一般公共预算，执行中如出现超收，用于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、削减支出实现平衡。如采取上述措施后仍不能实现平衡，省级政府报本级人大或其常委会批准后增列赤字，并报财政部备案，在下一年度预算中予以弥补。

天津财经大学教授李炜光在接受记者采访时说，这次《决定》将很多财税学者讨论过的问题都吸收了进去，像预算超收或短收问题，现在要经过人大批准才能实施，这就实现了人大对预算的监督职能。

两年内全面清理财政专户

《决定》对细化政府预决算公开内容做出了规定，除涉密信息外，政府预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目，专项转移支付预决算按项目按地区公开。

对于“三公”经费问题，《决定》要求加大“三公”经费公开力度，细化公开内容，除涉密信息外，所有财政资金安排的“三公”经费都要公开。对预决算公开过程中社会关切的问题，要规范整改，完善制度。

在信息公开方面，近年来财政专户问题较为突出。所谓财政专户，是指财政部门为了履行财政管理职能，在银行业金融机构开设用于管理核算特定资金的银行结算账户，这里的“特定资金”包括社保基金、非税收入、教育收费等。据财经网报道，央行国库局局长张贵生表示，由于财政专户的大量存在以及非税收入征缴方式的缺陷，大大限制了国库监督的范围，目前全国财政专户数量众多，金额较大，成为事实上的“第二国库”。

《决定》明确，要求规范管理并提高国库资金运行效率，“全面清理整顿财政专户，各地一律不得新设专项支出财政专户，除财政部审核并报国务院批准予以保留的专户外，其余专户在2年内逐步取消。”

今年5月，财政部动用13个财政督察专员办事处开展了县级基本财力保障机制和解决地方重大突出问题财力补助资金专项检查，其中一个县财政部门出现几十个财政专户的“奇观”。

李炜光说，现在很多腐败大案都出在财政专户上，有些案件的涉案资金达到上亿元。如果国家财政的钱进入国库，不设“第二国库”，不通过专户账户上，就可以有效地堵住部分贪污漏洞。

中央财经大学财经研究院院长王雍君接受记者采访时表示：财政专户滞留、隐藏收入，这是当前国库体制的一个漏洞。“解决的方案是坚持国库单一账户两个直达。两个直达就是在收缴环节直达国库单一账户，支付环节直达供应商账户，如此一来，借专户滞留和隐藏收入、瞒报收入的途径就灭掉了。”

财政部有关负责人就深化预算管理制度改革有关问题答记者问时提到，2011年以来，财政部连续3年组织开展清理整顿地方财政专户工作，累计撤并地方财政专户7.4万多个，撤户率达32.4%。“下一步将全面清理整顿财政专户，今后各地一律不得新设专项支出财政专户，除财政部审核并报国务院批准予以保留的专户外，其余专户在2年内逐步取消。”

压缩专项转移支付比例

此外，《决定》还提出优化转移支付结构。财政部数据显示，2013年中央对地方的一般性转移支付2.4万亿元，专项转移支付高达约1.9万亿元。今年中央政府工作报告提出压缩1/3中央对地方专项转移支付，这次的《决定》进一步提出了“增加一般性转移支付规模和比例，逐步将一般性转移支付占比提高到60%以上”。

针对专项转移支付的“病症”，财政部部长楼继伟曾于今年7月公开表示：“专项转移支付项目过多，不仅容易形成‘跑部钱进’、‘撒胡椒面’现象，造成中央部门通过资金安排不适当干预地方事权，甚至成了滋生腐败的温床。”

王雍君对记者表示，专项转移支付一般会规定具体用途，地方政府没有自主支配权，由于项目太细太琐碎，与地方的实际需要脱节比较严重，造成大量的资金浪费。

李炜光说，究竟占百分之几十不是问题，因为只有地方政府才明白哪些地方需要钱，哪些需要更多的钱。而专项转移解决不了这个问题，“真正做好公共服务是从下到上，先满足基本的财政资金的需要。”

合理花钱的同时，也要加强结转结余资金的管理，“建立结转结余资金定期清理机制，各级政府上一年预算的结转资金，应当在下一年用于结转项目的支出；连续两年未用完的结转资金，应当作为结余资金管理，其中一般公共预算的结余资金，应当补充预算稳定调节基金。”

税改抓住预算龙头 钱不能躺在账上“打呼噜”

日前，国务院出台《关于深化预算管理制度改革的决定》，细化落实建立现代预算制度的相关举措，进一步完善预算管理，促进财政收支规范透明。

“新预算法刚刚落地，预算改革的新步伐就紧紧跟上，充分体现了重大改革举措于法有据。”财政部财科所所长刘尚希表示，预算是公共财政的基石，预算管理制度改革是深化财税改革的首要内容，应当先行推进。抓住预算改革这一“龙头”，并在今明两年取得决定性进展，将为2016年基本完成深化财税体制改革奠定良好的基础。

加大公开力度接受社会监督

改革方案的一项重要内容，是完善政府预算体系，明确一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的收支范围，建立定位清晰、分工明确的政府预算体系，政府的收入和支出全部纳入预算管理。同时，加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度，建立将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算的机制，加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算的力度。

“加大各预算之间的财力统筹，将资金更多地调入一般公共预算，意味着公共财政资金将不断壮大，政府可以更好地保障百姓享有的基本公共服务。”中央财经大学政府预算管理研究所所长李燕教授认为。

李燕解释说，我国政府预算体系包括四本预算，这四本预算各有侧重和分工。相对而言，一般公共预算和社会保险基金预算主要涉及基本公共服务和社会保障，与百姓的切身利益直接相关；而政府性基

金预算更侧重基础设施建设和重点行业发展，国有资本经营预算则主要用于国企自身。完善政府预算体系，这一改革着眼点就是要打破部门利益，把在一些领域“封闭”运行的资金腾挪出来，更多地向民生领域倾斜，更大程度上实现全民共享。

深化预算管理制度改革，预算公开是关键环节。预算公开透明，百姓才能了解财政的钱花到了什么地方，花得是否合理到位。此次决定明确从三个方面推进预算公开：一是扩大公开范围，除涉密信息外，中央和地方所有使用财政资金的部门，全部都要公开预决算；二是细化公开内容，逐步将部门预决算公开到基本支出和项目支出，按经济分类公开政府预决算和部门预决算；三是对公开过程中社会关切的问题，进行规范整改、完善制度。

“预算公开的目的，就是要接受社会监督，改进政府工作。此次改革方案特别强调对发现的问题进行整改，赋予了预算公开更深层的意义，在提高资金使用效率，推进‘制度反腐’方面，将发挥更大作用。”李燕表示。

看住政府部门“乱伸的手”

财政收入主要包括税收收入和非税收入两部分。改革方案提出，要切实加强税收征管，做到依法征收、应收尽收，不收过头税，严格减免税管理。在加强非税收入管理方面，要继续清理规范行政事业性收费和政府性基金，坚决取消不合法、不合理的收费基金项目。加快建立健全国有资源、国有资产有偿使用和收益共享机制。加强国有资本收益管理，完善国家以所有者身份参与国有企业利润分配制度，落实国有资本收益权。禁止通过违规调库、乱收费、乱罚款等手段虚增收入。

“一般而言，税收收入还是比较规范的。但非税收入这一块问题较多，需要进一步加强管理。”刘尚希认为，随着财政改革的深入，特别是跨年度预算平衡机制的建立，像“过头税”等一些税收征管“顺周期”现象，将从机制上得到有效解决。但在非税收入上，还存在不规范、不透明问题。有的基金项目一收就是好多年，收上来的钱到底是怎么用的，效果如何，还是一本“糊涂账”。遏制“乱收费”行为，就要看住政府部门“乱伸的手”，坚决取消不合法、不合理的收费基金项目。对依法合规的收费也要全部公开，接受社会监督。

刘尚希强调，加强财政收入管理，应体现社会主义公有制的特点，要对大量的公共产权收益进行细化、盘点。“现在我们对国企红利等国有资本收益管理越来越规范，但像矿山这类国有资源，也不能谁开采收益就归谁，而是要建立机制，实现国有资源和资产的有偿使用，国家与企业收益共享。”

“加强财政收入管理，还要进一步清理规范税收优惠政策。税收优惠政策过多过滥，很多是地方政府为抢税源而导致的恶性竞争。”李燕指出，一些地方通过优惠政策制造“税收洼地”，吸引企业投资落户，影响了市场公平；也有地方把收上来的税，再通过各种名目返还给企业，导致财政收入虚增。这次改革方案提出，建立税收优惠政策备案审查、定期评估和退出机制，加强考核问责，严惩各类违法违规行

钱不能躺在账上“打呼噜”

专项转移支付过多过散，资金难以形成合力，是基层反映最强烈的问题之一。针对这一问题，改革方案出台了多条具体

举措：

优化转移支付结构，增加一般性转移支付规模和比例，逐步将一般性转移支付占比提高到60%；

大力清理、整合、规范专项转移支付，在合理界定中央与地方事权的基础上，严格控制引导类、救济类、应急类专项转移支付，属于地方事务的划入一般性转移支付；

对竞争性领域的专项转移支付逐一进行甄别排查，凡属“小、散、乱”以及效用不明显的，要坚决取消；其余需要保留也要予以压缩或实行零增长；

对目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的专项转移支付予以整合。规范专项转移支付项目设立，严格控制新增项目和资金规模，建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。

“专项转移支付相当一部分是由政府部门下达的，这些举措的出台，首先触动的是中央国家机关和地方政府部门的利益。”刘尚希表示，专项转移支付过多过乱，不仅造成资金使用上“撒胡椒面”，而且政府部门忙着分钱，地方和基层“跑部向钱”，容易导致权力寻租和产生腐败；对专项转移支付进行清理、整合，既有利于提高资金使用效率，也有利于政府简政放权、转变职能，把更多的精力放在为基层服务和干事情上。

刘尚希说，加强结转结余资金管理，唤醒常年“沉睡”的资金，也是提高资金使用效率的一个重要举措。不少财政资金趴在账上“打呼噜”，闲置沉淀好多年不派用场，令人痛惜。此次改革方案加强了这方面的管理，明确规定要对结转结余资金进行定期清理，对不需要按原用途使用的资金，可按规定统筹用于经济社会发展亟须支持的领域。

（人民日报）

预算制度改革 7 内容

完善政府预算体系，积极推进预算公开
改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制
加强财政收入管理，清理规范税收优惠政策
优化财政支出结构，加强结转结余资金管理
加强预算执行管理，提高财政支出绩效
规范地方政府债务管理，防范化解财政风险
规范理财行为，严肃财经纪律

1、完善政府预算体系

明确一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的收支范围，建立定位清晰、分工明确的政府预算体系，政府的收入和支出全部纳入预算管理。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度，建立将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算的机制，加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算的力度。加强社会保险基金预算管理，做好基金结余的保值增值，在精算平衡的基础上实现社会保险基金预算的可持续运行。

2、健全预算标准体系

进一步完善基本支出定额标准体系，加快推进项目支出定额标准体系建设，充分发挥支出标准在预算编制和管理中的基础支撑作用。严格机关运行经费管理，加快制定机关运行经费实物定额和服务标准。加强人员编制管理和资产管理，完善人员编制、资产管理与预算管理相结合的机制。进一步完善政府收支分类体系，按经济分类编制部门预决算和政府预决算。

3、积极推进预决算公开

细化政府预决算公开内容，除涉密信息外，政府预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目，专项转移支付预决算按项目按地区公开。积极推进财政政策公开。扩大部门预决算公开范围，除涉密信息外，中央和地方所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。细化部门预决算公开内容，逐步将部门预决算公开到基本支出和项目支出。按经济分类公开政府预决算和部门预决算。加大“三公”经费公开力度，细化公开内容，除涉密信息外，所有财政资金安排的“三公”经费都要公开。

1、赋予地方适度举债权限

经国务院批准，省、自治区、直辖市政府可以适度举借债务；市县级政府确需举借债务的由省、自治区、直辖市政府代为举借。政府债务只能通过政府及其部门举借，不得通过企事业单位等举借。地方政府举债采取政府债券方式。剥离融资平台公司政府融资职能。推广使用政府与社会资本合作模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。

2、地方债务实行规模控制

地方政府债务规模实行限额管理，地方政府举债不得突破批准的限额。地方政府债务分为一般债务、专项债务两类，分类纳入预算管理。一般债务通过发行一般债券融资，纳入一般公共预算管理。专项债务通过发行专项债券融资，纳入政府性基金预算管理。

3、地方债务限定资金用途

地方政府在国务院批准的分地区限额内举借债务，必须报本级人大或其常委会批准。地方政府举借债务要遵循市场化原则。建立地方政府信用评级制度，逐步完善地方政府债券市场。地方政府举借的债务，只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经常性支出。

4、建立债务风险预警机制

财政部根据债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标，评估各地区债务风险状况，对债务高风险地区进行风险预警。对甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务，各地区可申请发行地方政府债券置换，以降低利息负担，优化期限结构。要硬化预算约束，防范道德风险，地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则。

5、地方债务纳入政绩考核

把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核。明确责任落实，省、自治区、直辖市政府要对本地区地方政府性债务负责。地方各级政府要切实担负起加强地方政府性债务管理、防范化解财政金融风险的责任，政府主要负责人要作为第一责任人，认真抓好政策落实。

