

# 用好预算“良法” 实现财政“善治”

河北省财政厅厅长 | 高志立

十八届四中全会明确指出“法律是治国之重器，良法是善治之前提”，新预算法无疑是财政工作实现“善治”的一部“良法”。对各级财政部门来说，用好新预算法这一良法利器，推进财政管理善治有为，应处理好五种关系，把握好五个节点。

## 转变治理理念，处理好五种关系，是贯彻落实新预算法的内在要求

一是处理好政府与市场的关系。十八届三中全会指出，要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。国务院深化预算管理制度改革决定也提出，要改进分配方式，减少行政性分配，引入市场化运作模式。这些都为正确处理政府与市场关系提出了明确要求。财政在处理政府和市场关系中，应重点把握好两点：一方面，进一步划清政府和市场边界。市场能够有效调控的领域，财政就不应过多干预；生态治理、公共服务等市场难以有效调控的领域，财政就应该管起来。另一方面，善于运用市场思维和市场方式解决问题。比如，对适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的



养老服务、社会救助、社区管理、城市卫生等公共服务，应该采取政府购买服务的方式来进行。

二是处理好当前与长远的关系。新预算法对实行中期财政规划和规范地方政府债务管理等作出了新的规定。这些都是着眼长远的重大举措，今后工作当中应当认真把握。在制定政

策、安排重大事项时，应坚持积极稳妥、量力而行的原则，把需要和可能更好地结合起来，既要确保当期保障有力，又要保证长期可持续。特别是在举债时，一定要强化底线思维，既要考虑借得来，又要考虑还得上，切实防范风险发生。

三是处理好上下级之间的关系。

深化财税改革全国一盘棋，一条重要原则就是要发挥中央和地方两个积极性，既要保障中央宏观调控、实施重大改革、推进基本公共服务均等化、协调区域发展的能力，又要切实保护地方利益，调动和发挥地方改革的主动性和创造性。这就要求各级各部门增强大局意识，正确对待利益关系调整，既要考虑维护好自身利益，更要考虑改革发展大局需要。在事权和支出责任划分上，各级都应在确保国家政令统一、促进区域协调、维护市场统一的前提下，将本级事务承担起来。同时，制定出台相关政策时，既要考虑与上级政策的配套衔接，又要考虑下级能够执行。

四是处理好内外之间的关系。新预算法对规范政府行为提出了要求，并在强化外部监督上制定了硬性规定。比如政府预决算公开、人大依法审查、公众有序参与等。这就要求各级各部门必须首先把内部搞规范。俗话说，打扫好屋子，才能开门迎客。只有内部管理科学规范，才能更好地接受外部监督。比如，“三公”经费公开问题，过去有些部门不愿公开，实际是经费使用管理不规范，不敢公开。应主动配合接受人大监督，积极为公众参与创造条件，确保人大审查权、公众参与权和知情权得到更好保障。比如，预算报告审议之前，就要严格按照新预算法要求，广泛征求各方面意见，以更好地形成共识。

五是处理好干事创业和依法理财的关系。近些年来，各级各部门干事创业热情高涨，抓项目、上项目，有力促进了地方经济社会发展。这其中也难免出现了一些临时动议、凭经验上项目的情况，有时先干事再找钱、先上车后买票。虽然有抢抓机遇的理由，但往往由于谋划期短，决策科学性欠缺，项目效果难以保证。随着新预算法的出台，这种做

法就行不通了。今后都要按程序办事，不能没列预算就支出，也不能在预算执行中随意改变资金用途，否则就是违法。这要求各级各部门在拍板决策上，既要讲效率，更要讲程序，同时还要充分考虑自身财力状况和收支均衡，做到量力而行。

### 创新管理机制，把握好五个重要节点，是贯彻落实新预算法，实现科学规范、善治有为的有效途径

一是细致谋划。谋是成事之基。新预算法对各级各部门如何谋事形成了倒逼，要求早、实、细。如新预算法对转移支付下达时间，预算报告、决算报告公布时间，财政部门批复预算时间，人大审查预算时间，都有明确的要求，与现在实际情况相比，时间都有提前。要在法律规定的时限内完成任务，必须及早谋划，并把相关工作准备充分，否则工作就会被动。实行中期财政规划管理，各部门规划中涉及财政政策与资金支持，都要与三年期财政规划相衔接。这就要求谋划事业发展特别是谋划重大项目时，更要提早开展深入细致的研究论证。

二是科学决策。依法治国对行政机关决策的科学性、民主性提出了越来越高的要求。政府理财作为政府决策的重要内容，如何实现科学化是摆在面前的重大现实问题。十八届四中全会提出要健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，在涉及财政问题的决策上都应该认真履行这个程序，做到决策科学、程序正当、过程公开、责任明确。特别是对一些重大收支政策和项目的决策，一定要组织相关专家或委托第三方反复科学论证，对可能存在的风险进行全面评估，避免凭个人感觉拍板、依主观判断决策，真正实现科学决策、民主决策、

依法决策。

三是规范运行。规范理财行为是政府依法理财的重要内容。新预算法对预算编制、执行、监督的全过程进行了规范，比如，要严格按照批准的预算执行，不得随意追加调整。同时，财政部已要求各地专员办进行转型，由事后监督为主向事前、事中控制为主转变。这就要求各级各部门在管理各环节上同步进行规范。要按照新预算法和深化财政改革要求，重新梳理各项职能，对工作流程进行系统性重构，做到合规、严密、高效。要建立健全权责对等、有效制衡、公开透明、适应现代治理要求的新机制，用机制保证行为合法，用机制防范风险。要充分利用现代信息技术，完善各类信息系统，强化对运行管理及监控的技术支撑。

四是讲求绩效。真正把财政资金花出效益来，是新预算法的一项基本要求。新预算法有6处关于绩效的表述，强调花钱要问效，无效要问责。落实新预算法要求，需要各级各部门在理财中更加关注绩效问题。在谋划和安排项目上，应突出绩效因素，按绩效高低来选择，不做那些无效和低效的事。在考评上，也要突出绩效，真正以绩效论英雄，以绩效大小为依据进行奖励惩戒。

五是注重问责。中央八项规定、约法三章、《党政机关厉行节约反对浪费条例》的实施，对财政资金使用提出了严格要求。新预算法对4个方面、19种情况作出了问责规定。同时，中央、各部委及各级纪委也不断加大查处问责力度。十八届四中全会还提出，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。各级各部门应更加注重财政资金使用规范性、科学性和绩效性，坚持从严把关、从严要求，严格按照法律法规约束和规范行为。□

责任编辑 张敏