

突出两个重点 抓好新预算法的贯彻落实

财政部驻河南省财政监察专员办事处监察专员 | 孙光奇

财政是国家治理的基础和重要支柱。新预算法的实施，对推进国家治理体系和治理能力现代化、建立现代财政制度意义重大。必须结合实际，突出重点，抓好新预算法的贯彻落实。

一、准确把握新预算法提出的新任务新要求

（一）新任务

一是实行全口径预算管理。明确规定政府的全部收入和支出都应当纳入预算，将全口径预算纳入法治管理与监督，突出预算编制的完整性。二是健全透明预算制度和年度预算控制制度。体现了公开透明这一现代财政制度的基本特征，同时提出跨年度预算平衡机制，为实行中期财政规划管理打下基础。三是规范地方政府债务管理。增加了允许地方政府举借债务的条款，并从五个方面作出限制性规定，体现了疏堵结合、“开前门、堵后门、筑围墙”的改革要求。四是规范转移支付管理。建立健全了专项转移支付定期评估和退出机制，改进了中央对地方的援助与控制方式。五是强化责任追究。完善和细化了追责情形，明确了处罚内容和标准，强调责任到人，使追责条款更加严谨。

（二）新要求

新预算法对预算监管提出了新的要求，主要是：加强对中央预算单位预算编制和转移支付资金预算编制的监管；强化中央重大项目预算执行和财务管理、国家重大财税政策执行情况、中央预算执行和国库业务的监控；对中央财政预算支出绩效、地方债务、会计信息质量以及财

政部门内部的监管。

二、以转移支付资金和地方政府债务监管为重点推动贯彻落实

作为属地监管机构，财政部驻各地专员办应着眼中央与地方政府间财政关系的妥善处理，并监控财政运行风险，及时有效化解，因此，监管重点应突出两个领域：一是中央对地方转移支付资金。2013年，中央对地方转移支付资金总额已达42973亿元，占中央财政和地方财政支出比重逐年提高，影响越来越大。二是地方政府债务。截至2013年6月底，地方政府负有直接偿还责任的债务规模为10.88万亿元，在不确定因素较多的情况下，债务偿还风险较大，并有逐级上移的可能性。以上述两个领域为监管重点，有利于更加科学处理好中央对地方的援助与控制关系，调动中央和地方两个积极性。

（一）加强中央对地方转移支付资金的预算监管

目前中央对地方转移支付资金主要存在以下问题：一是转移支付结构不合理，均衡性转移支付比重偏低。近年来，一般转移支付占比有所提高，2013年已达到56.7%，其中社保、教育等资金大多指定了专项用途，真正用于均衡地区间基本财力、由地方统筹安排使用的资金占转移支付总额的比重一直维持在20%左右。二是转移支付资金分配碎片化，管理办法交叉重复。专项转移支付规模接近中央预算收入的1/3，资金管理涉及56个部门，涉及领域宽、项目多，造成政策碎片化，分散资金支付力度，资金管理内容交叉重复。三是专项转移支付资金使用绩效不高。资金预算分解下达不及时、滞

拨专项资金。部分地区将国库资金“以拨代支”存入专户，制造虚假预算执行进度，部分专项转移支付项目实施进度缓慢，甚至存在资金闲置的情况。

形成以上问题的主要原因，一是地方承担了部分外溢性强的支出责任；二是绩效管理体系不完善；三是中央与地方财政部门 and 项目实施单位之间信息不对称。

针对以上问题，在监管方面应采取以下措施：一是对预算编制进行监管。对需要属地专员办重点监管的中央转移支付资金建立项目库，掌握政策出台背景、各项转移支付资金的特点、预算绩效目标、中央转移支付资金测算分配方法、基础数据的范围和边界等信息，在此基础上审核省级财政部门提供基础资料的真实性，保证预算编制的真实性和准确性。二是对预算执行进行监管。根据管理要求对转移支付资金预算执行进行监控。审核省级财政部门的资金安排是否符合政策方向、有无按规定时间下达预算、因素选择是否合理。监控基层财政部门、职能部门的支出进度是否符合要求，有无挤占挪用等，保证顺利实现政策目标。三是对预算执行绩效进行监管。根据财政部和省级部门设定的预算绩效目标，评价转移支付资金的使用绩效。对于政策目标已经实现的事项，此类专项转移支付资金应退出相关领域。

（二）加强地方政府债务监管

一是对举债主体。监控举债主体是否是按照国务院的规定由省级人民政府负责；市县确需举债的是否按规定由省级政府代为举债；监控地方政府融资平台是否彻底剥离政府融资职能。二是对举债过程和风险。监控地方政府举债数额是否在国务院批准的限额内，是否经省人大或其常委会批准；举债方式、担保承诺行为是否合法合规，对债务风险是否按要求积极防范和化解。三是对资金使用和偿还。监控是否把地方债务分门别类纳入全口径预算管理，资金的安排和使用是否符合规定；监控资金使用是否安全和规范；资金偿还是否有偿债计划和稳定的资金来源。

三、贯彻落实新预算法可能遇到的问题及预案

由于预算制度本身和预算法涉及到的各方关系具有高度关联与复杂性，预算法在实施过程中难

66

财政是国家治理的基础和重要支柱。新预算法的实施，对推进国家治理体系和治理能力现代化、建立现代财政制度意义重大。必须结合实际，突出重点，抓好新预算法的贯彻落实。

99

免会遇到一些新问题。对此，要有前瞻的认识和判断，制定出预案，增强贯彻新法的主动性。

（一）履行法律主体的激励问题

预算法的履行主体多元，各自的目标和诉求不同，在政绩驱使等相关因素与法律规定有冲突时，履行主体可能由主动贯彻变为被动遵守，会因规避处罚风险而回避责任，导致在位而不作为。应积极推进政府职能转变，建立有责政府，同时建立对严格守法者和保护严格守法者的双重激励机制，根据不同主体有针对性地采取激励措施。

（二）预算监管者自身的监管和评价问题

新预算法的贯彻落实需要有效的监管，而监管的有效性需要建立在监管者公正、无私、高效的前提下。无论审计等外部监管还是财政自身监管都有可能出现监管缺失、监管无效等情况，应建立健全预算监管责任机制，明确职责权限、规范标准，对监管者自身的监管和评价应建立经常化、程序化、制度化的机制，同时建立监管成果有效利用机制。

（三）有关配套性制度的保障问题

贯彻新预算法应做好立法配套实施工作，对有关法律概念的内涵和具体执法操作进一步解释说明，对与新预算法相冲突的法律法规进行适当修订完善。同时，应就新预算法贯彻落实情况建立动态跟踪评价机制，及时发现问题，早入手、早处理、早解决，真正把新预算法的各项规定落到实处。

责任编辑 刘永恒