全面贯彻落实新预算法应把握十大重点

财政部预算司副司长 | 夏先德

新预算法集中反映了预算法实施20年来财政改革发展成果,彰显了全面规范、公开透明的预算管理制度改革方向,为建立现代预算制度提供了系统完整、规范科学的法律依据和制度基础。“法定职责必须为”,预算法专门约束和规范财政预算管理和有关经济活动,因此一经通过,各级政府和部门必须严格遵守和执行,并紧紧依靠这一“经济宪法”积极推进依法理财。

实施公开透明预算

新预算法明确提出要建立公开透明的预算制度,明确了公开主体,规范了公开内容和范围,使预算公开真正走上了法治化道路。

一是建立透明预算制度。新预算法规定,要建立健全公开透明的预算制度(第1条)。按照这一要求,应坚持以公开为常态、不公开为例外的原则,重点推进财政预算、公共资源配置等领域的信息公开,完善预算公开制度,树立预算公开理念,使每个国家公职人员真正转变观念,养成在“放大镜、聚光灯”下行使权力的习惯,培育预算公开文化,全面推进预算公开。

二是明确预算公开主体。新预算法规定,各级政府预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表由本级政府财政部门负责公开,部门预决算由各部门、各单位负责公开(第14条)。按照这一要求,应区分预算公开主体,强化主体责任,既不能包打天下,一家公开到

底,也不能相互推诿,谁都不公开。

三是确定预算公开范围。新预算法规定,除涉及国家秘密的信息外,经批准的政府预决算、部门预决算和政府采购情况应向社会公开(第14条);财政转移支付应当公开(第16条);对预算执行和其他财政收支的审计工作报告应当向社会公开(第89条)。按照这一要求,应端正公开态度,拓宽预算公开领域,扩大政府预决算、部门预决算的公开范围,除涉密信息外,其他信息都应公开。不仅要公开政府筹集和使用资金情况,还要披露有关规章政策、预算分配办法、预算管理情况等信息。

四是细化预算公开内容。新预算法规定,在公开政府预决算时,要对本级政府财政转移支付的安排和执行情况、举借债务情况等重要事项作出说明;在公开部门预决算时,要对部门预决算中相关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明(第14条)。按照这一要求,应进一步细化预决算公开的内容,政府预决算支出要全部细化公开到功能分类的项级科目,部门预决算要逐步公开到基本支出和项目支出,能够按照支出经济分类公开的要按经济分类公开,并对有关重要事项作出说明,便于公众全面、完整了解信息。

五是规定预算公开时限。新预算法规定,纳入公开范围的政府预决算及预算调整和执行情况、部门预决算,均应在获得批准或批复后的二十日内向社会公开(第14条)。按照这一要求,财政

部门和各部门公开预算时,要严格遵守法定时限要求,按规定的时间公开预决算,便于公众查询、比较和监督。

六是建立预算公开问责机制。新预算法规定,未依法对有关预算事项进行公开和说明的,要对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员追究行政责任(第92条)。按照这一要求,应建立有效的激励约束和问责机制,强化对预算公开的监督检查和问责,对没有及时主动公开、故意隐瞒信息、公开虚假信息的,要依法追究责任。

实施全口径预算管理

将政府的全部收入和支出纳入预算,实施全口径预算管理,有利于全面反映政府活动的范围和方向,强化对政府预算的监督制约,从源头上消除滋生腐败的土壤。新预算法明确规定政府的全部收入和支出都应当纳入预算,废除了有关预算外资金管理的条款,对“四本预算”之间的关系、加强政府收支管理等作了全面规定,为提高预算的完整性提供了法律依据。

一是建立完整的预算体系。新预算法规定,预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算(第5条),并界定了“四本预算”的内涵和外延(第5—11条)。按照这些要求,各级财政部门应加快建立定位清晰、分工明确的政府预算体系,报送政府和人大预算应从传统的一本公共预算增加到一般公共预算、政府性

基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算全部报送。同时,预算编制过程中应加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹力度,加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算的力度。

二是全部收支纳入预算。新预算法规定,政府的全部收入和支出都应当纳入预算(第4条);各级政府、各部门、各单位应当将所有政府收入全部列入预算,不得隐瞒、少列(第36条)。按照这些要求,各级财政部门要完整、全面地向同级政府和人大报送政府收支,不得隐瞒;各单位要将本单位的所有收支纳入部门预算,不得少列,不得私设小金库。财政部门安排预算时要根据综合预算原则,加大预算统筹安排力度,统筹部门的各项收入,合理安排财政拨款预算,而不是传统做法,只审核财政拨款收入,不考虑部门事业收入、经营收入等。

三是提高地方预算的完整性。新预算法规定,地方各级总预算由本级预算和汇总的下一级总预算组成(第3条);县级以上各级政府应当将对下级政府的转移支付预计数提前下达下级政府;地方各级政府应当将上级政府提前下达的转移支付预计数编入本级预算(第38条)。按照这些要求,各级财政部门要采取得力措施,努力提高预算的完整性。一方面,上级财政部门要进一步提高转移支付资金提前下达比例,一般性转移支付提前下达比例不得低于90%,专项转移支付提前下达比例不得低于70%,并按规定时间下达,不得拖延。另一方面,下级财政部门应将上级提前下达数全部编入年初预算,不得隐瞒,不得少列,认真接受同级人大审查监督,同级人大和上级财政部门要加强考核和检查力度。

预算应该讲绩效

为推进预算绩效管理,新预算法明确提出了预算要讲求绩效的原则,将预算绩效管理理念贯穿于预算活动的全过

程,为推进预算由“重分配、轻管理”向“分配与管理并重”夯实了法律根基。

一是预算绩效法制化。新预算法将“讲求绩效”作为各级预算的一项重要原则(第12条)。讲求绩效体现了政府预算管理改革的方向,它不仅是预算编制方法的创新,更是国家治理理念的革命。特别是在当前我国经济发展进入“新常态”下,推进预算绩效管理有助于缓解财政收支压力,促进可持续发展。新预算法第一次从法律层面对预算绩效提出了要求,是对我国传统预算管理理念的一次革命,为推进绩效管理提供了难得的机遇。要继续牢固树立“花钱必问效、无效必问责”的绩效理念,更加强支出责任和效率,推动从“要钱难”向“花钱难”转变,健全全过程预算绩效管理机制,推进预算绩效管理常态化、规范化、制度化。

二是强调应加强绩效目标管理。新预算法规定,各部门、各单位要按照绩效目标管理的要求编制预算草案(第32条)。按照这一要求,应进一步强化绩效目标的前置作用,扩大绩效目标管理范围,逐步将所有项目预算资金都纳入绩效目标管理,并将绩效目标审核结果作为预算安排的重要依据,凡是没有设定绩效目标的不得安排预算,推动实现绩效目标管理全覆盖。

三是明确要求对预算支出开展绩效评价。新预算法规定,各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价(第57条);建立健全专项转移支付定期评估和退出机制(第16条)。按照这些要求,对预算支出开展绩效评价成为法律规定的必须开展的财政活动,预算执行结束后,所有资金使用单位都要围绕绩效目标开展绩效自评,全面反映预算资金绩效情况。积极开展财政政策、财政制度、财政支出结构等重点绩效评价和部门整体支出绩效综合评价。同时,逐步引入第三方评价或评估,

提高评价质量和效果。

四是规定绩效评价结果要作为编制预算的依据。新预算法规定,各级预算应当参照有关支出的绩效评价结果进行编制(第32条)。这一规定为推进绩效管理与预算编制的有机结合提供了法律保障。要进一步健全绩效评价结果应用和公开机制,预算编制要充分参考绩效评价结果,将绩效评价结果作为安排预算和改进预算管理的重要依据。加快建立专项转移支付定期评估和退出机制。研究建立绩效问责机制,逐步将评价结果报送人大审议,接受审计监督,并将除涉密信息外的评价结果及时向社会公开。

财政调控应逆周期

为实现财政预算的可持续发展,新预算法提出跨年度预算平衡观念,约束了单纯追求年度收支平衡的行为,既有利于充分发挥财政职能作用和财政政策效果,也便于从长远视角对预算进行审查监督,为各级政府树立正确的政绩观奠定了法律基础。

一是实行中期财政规划管理。新预算法规定,各级政府应当建立跨年度预算平衡机制(第12条);各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要进行编制(第32条)。按照这些要求,预算编制要更加注重统筹当前和长远,既要着眼于当前财政经济形势,也要考虑长远发展,处理好经济建设、民生改善、生态环境保护之间的关系。建立跨年度预算平衡机制,实行中期财政规划管理,按照三年滚动的方式编制中期财政规划,强化中期财政规划对年度预算的约束,优化公共资源配置。

二是改进预算控制方式。新预算法规定,各级预算收入的编制应当与经济社会发展水平相适应,与财政政策相衔接(第36条);各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标(第55

条)。按照这些要求,应进一步改进预算控制方式,使收入预算由约束性转向预期性。各级政府向本级人大报告支出预算的同时,要重点报告支出政策内容。加强收入预算管理,及时足额组织税收收入,严格减免税管理,做到依法征收、应收尽收,不收“过头税”。

三是建立跨年度平衡机制。新预算法规定,各级一般公共预算年度执行中的超收收入只能用于冲减赤字或补充预算稳定调节基金;省级一般公共预算年度执行中如果出现短收,应通过调入预算稳定调节基金、减少支出等方式解决,如果仍不能实现收支平衡,经本级人大或其常委会批准可增列赤字,并在下一年度预算中予以弥补(第66条)。新预算法对年度之间预算平衡以及超收使用、短收弥补作出了比较具体、详细的规定,为实现跨年度预算平衡和财政政策逆周期调节效果提供了法律依据。

预算编制应科学

预算编制是预算活动的起点,是预算执行、公开等各项工作的基础,也是各级政府和部门落实党中央、国务院各项政策的具体体现。改进预算编制是建立现代预算制度的一项重要内容,也是深化预算管理制度改革的一项重要基础性工作。新预算法从建立预算支出标准体系、按支出经济分类编制预算等方面对提高预算科学性作出了新的规定,为改进预算编制提供了法律保证。

一是应细化预算编制。新预算法规定,各级预算支出应当按其功能和经济性质分类编制(第37条);报送各级人大审查的一般公共预算应按其功能分类编列到项,按其经济性质分类将基本支出编列到款(第46条)。按照这些要求,应进一步细化和改进预算编制,将每一项支出都分解落实到基层单位和具体用途,提高年初预算到位率。在细化功能分类预算编制的同时,全面扩大按经

济分类编制预算的范围,做到基本支出预算、项目支出预算全面按经济分类编制,并逐步将经济分类预算细化编制到底级科目,力争“横向到边、纵向到底”。

二是应规范预算编制。新预算法规定,各级预算收入的编制应当与经济社会发展水平相适应,与财政政策相衔接(第36条);各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求,以及绩效目标管理等预算编制规定,根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况,编制本部门、本单位预算草案(第32条)。按照这些要求,应进一步提高预算编制的规范性,根据经济社会发展预期目标,综合考虑税收政策调整等因素,分税种测算税基和税收收入,按照积极稳妥、科学合理的原则编制收入预算;按照政府支出分类体系和相关预算支出标准,科学合理编制支出预算。完善预算支出标准体系,推进人员定额、实物定额和资产管理的有机结合,加快推进项目支出定额标准体系建设,加强预算支出标准的应用。

三是应优化预算编制。新预算法规定,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(第42条)。按照这一要求,应进一步优化预算支出结构,严格落实预算编制与预算执行、结转结余资金管理相结合的措施,加大结转结余资金统筹使用力度,盘活财政存量资金,把闲置、沉淀的财政资金用好、用活,提高财政资金使用效率。

四是应勤俭办一切事业。新预算法规定,要严格控制各部门、各单位机关运行经费和楼堂馆所等基本建设支出(第37条),并明确了违规建设楼堂馆所的法律责任和处罚措施(第94条)。按照这些要求,应严格落实中央八项规定精神和国务院“约法三章”要求,严格

控制政府性楼堂馆所建设和财政供养人员,大力压减“三公”经费等一般性支出。严格执行新修订的公务接待、因公出国(境)、会议、培训等经费管理办法,健全厉行节约反对浪费制度体系。

预算执行应严肃

预算能否严格执行,直接关系到党和国家方针政策的贯彻落实,关系到财政职能作用的有效发挥,关系到财政资金使用效益的提高。预算一经人民代表大会审查批准,即具有法律效力,各级政府、各部门都应严格按照预算执行。新预算法进一步强化了预算执行约束,明确了预算执行主体责任,突出了预算执行的严肃性、规范性,从国家法律层面为管好老百姓的“钱袋子”提供了“尚方宝剑”。

一是坚持“先有预算、后有支出”。新预算法规定,各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据,未列入预算的不得支出(第13条);各级政府作出决定或者制定行政措施时,凡涉及增加或减少财政收支的,应当在预算批准前提出并在预算草案中作出相应安排(第32条)。在实际执行中,必须严格落实新预算法的要求,牢固树立“先有预算、后有支出”的意识,支出必须以经批准的预算为依据,杜绝超预算、无预算支出和虚列支出,严禁截留收入、擅自改变支出用途。

二是坚持“谁花钱、谁负责”。新预算法规定,各部门、各单位是本部门、本单位的预算执行主体,负责本部门、本单位的预算执行,并对执行结果负责(第53条)。按照这一要求,应牢固树立“谁花钱、谁负责”的观念,强化部门和单位的预算执行主体责任,进一步明确各部门、各单位作为预算执行的主体,要对预算执行的全过程负责。

三是按法定程序调整预算。新预算法规定,在预算执行中,各级政府一般

不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施,也不制定减少财政收入的政策和措施;必须作出并需要进行预算调整的,应当在预算调整方案中作出安排(第68条);中央预算和县级以上各级预算的调整方案应当提请本级人大常委会审查批准,乡镇预算的调整方案应当提请本级人大审查批准(第69条)。按照这些要求,应进一步硬化预算约束,严格执行各级人大批复的部门预算,切实控制预算调整事项,预算一经人大审议通过,除无法预见的临时性或特殊支出事项外,原则上不再调整。对确需调整的事项,要严格按法定程序进行。

财政转移支付制度应规范、公平

财政转移支付制度是财政体制的重要组成部分,是政府间财政关系的重要内容和纽带,是建立事权和支出责任相适应制度的重要手段。规范、公平、公开的财政转移支付制度,对于缩小地区间财力差距、促进基本公共服务均等化、保障和改善民生、推进国家治理体系和治理能力现代化具有积极意义。新预算法明确国家实行转移支付制度,强调转移支付应规范、公平、公开,为建立中央和地方事权与支出责任相适应的财政体制提供了有力的法律保障。

一是转移支付结构应合理。新预算法规定,财政转移支付应以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标;财政转移支付以为均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体(第16条)。按照这些要求,应进一步加强转移支付制度顶层设计,优化转移支付结构,建立一般性转移支付稳定增长机制,大幅增加一般性转移支付特别是均衡性转移支付规模,从严从紧安排专项转移支付预算,明确今后一定时期内专项转移支付总预算实行“零增长”或“负增长”,逐步形成一般性转移支付、专项转移支付互为支撑、共同

发挥作用的转移支付体系。

二是转移支付分配应科学。新预算法规定,一般性转移支付应当按照国务院规定的基本标准和计算方法编制,专项转移支付应当分地区、分项目编制(第38条)。按照这一要求,应进一步完善均衡性转移支付等一般性转移支付分配方法,科学设置影响收入变化和成本的因素,全面准确反映地区间收入水平和支出成本差异,权重设置、因素选取和转移支付系数测算应力争客观、公平、公正。规范专项转移支付分配,扩大因素法的应用范围,将部分专项由直接分配到项目改为“切块”分配,在明确专项资金用途、分配标准、绩效目标等的前提下,将具体项目的决策权下放到地方,发挥地方贴近民众、了解实情的信息优势,提高资金使用效益。

三是转移支付设立应严格。新预算法规定,按照法律、行政法规和国务院的规定可以设立专项转移支付用于办理特定事项,市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付(第16条)。按照这一要求,应进一步健全专项转移支付决策机制,建立规范的专项转移支付设立审批程序。加大专项转移支付项目规范整合力度,按照“清、取、合、控、退、转”的思路,对专项转移支付进行清理;取消一批到期和效果不好的项目;合并一批使用方向相同的项目;控制一批专项转移支付增长速度和规模;退出一批竞争性领域的专项转移支付项目;减少“行政性”分配,转变支持方式,借鉴成熟资本市场“产业投资基金”的运作模式,引入市场化运作机制,通过设立基金的方式变直接投入为间接引导。

四是转移支付配套应约束。新预算法规定,除按照国务院规定应当由上下级政府共同承担的事项外,上级政府在安排专项转移支付时不得要求下级政府承担配套资金(第16条)。按照这一要求,应加快明确中央地方事权和支出责

任,逐步取消地方资金配套。对属于中央委托事权的事项,中央财政足额安排资金,不再要求地方安排配套资金;对属于中央地方共同事权的事项,明确经费分担原则、标准或比例,确保中央和地方资金足额到位,不要求地方额外增加配套资金。

五是转移支付下达应按时。新预算法规定,中央对地方的一般性转移支付应当在全国人大批准预算后三十日内正式下达,中央对地方的专项转移支付应当在全国人大批准预算后九十日内正式下达(第52条)。各级财政部门要严格执行这一规定,除据实结算等特殊项目可以分期下达预算或者先预付后结算外,其他项目都要在规定的时限要求内下达,不能拖延。

地方政府举债融资机制应健全

政府债务是一把“双刃剑”。政府适度规范举债,能够弥补建设资金不足,符合代际公平的原则,也是国际通行做法。但如果债务规模过大、脱离监管,又将直接影响到发展全局和财政可持续性。新预算法对地方政府性债务管理作了明确规定,按照“开前门、堵后门、筑围墙”的思路,从法律上解决了地方政府性债务怎么借、怎么管、怎么还的问题。

一是允许地方政府举借债务。新预算法规定,经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金,可以在国务院确定的限额内,通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措(第35条)。按照这一要求,各地要在国务院批准的限额内举借债务,报本级人大批准后列入同级财政预算。加快建立规范的政府举债融资机制和债务管理机制,完善地方政府性债务管理相关制度,既要坚持从严控制地方政府性债务,又要适应地方经济社会发展的需要,切实规范地方政府债务管理,防范化解财政风险。

二是建立地方政府举债约束机制。新预算法第35条从以下几个方面对地方政府举债行为作了限制性规定：明确举债主体，经国务院批准的省级政府可以举借债务，各省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措；限制举债用途，明确举借债务只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出；规范举债方式和担保行为，举借债务只能采取发行地方政府债券的方式，不得采取其他方式筹措，除法律另有规定外不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。各地要按照这些规定，加快建立细化、规范的地方政府举债融资机制，从举债主体、举债用途、举债方式等方面作出全面具体的规定，对地方政府债务实行规模控制并纳入预算管理，规范地方政府债务资金使用和管理。

三是控制地方政府举债风险。新预算法规定，省、自治区、直辖市举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度，国务院财政部门对地方政府债务实施监督（第35条），并对违规举借债务的问责作了规定（第94条）。按照这些要求，应进一步划清并落实地方政府的偿债责任，硬化预算约束，防范道德风险。加强债务风险评估和预警，对债务高风险地区进行风险预警，积极采取措施，逐步降低风险。完善对债务风险的应急处置措施，制定应急处置预案，建立责任追究机制。

预算审查监督应严格

党的十八届四中全会明确提出，“加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设”。加强对预算

的审查监督，是推进依法理财、民主理财的重要内容，是保证财政资金公正分配、维护财政资金安全高效运行、防范财政风险的有效手段。新预算法贯彻了宪法赋予各级人大的预算审查监督权，强化了人大对预算编制、执行、调整的审查监督，完善了预算监督体系，为强化预算审查监督提供了更加充分的法律依据。

一是要全方位审查监督各预算管理活动。新预算法将预算、决算的编制、审查、批准、监督以及预算的执行和调整等各个环节纳入法律约束范围之内（第2条），体现了推动全方位对预算进行管理和监督的要求。按照这一要求，应进一步树立全过程预算管理和监督理念，将政府的各项收支和预算编制、执行、决算等各个环节全面纳入预算管理和审查范围，依法接受审查监督。

二是要规范报送人大审查的预算。新预算法规定，各级财政部门应当在本级人代会举行前一定时间内，将预算草案送专门委员会初审（第44条），报送各级人大审查和批准的预算草案应当细化（第46条）；国务院财政部门应当将预算调整初步方案送交全国人大财经委进行初审（第69条）。按照这些要求，各级财政部门 and 预算部门应转变工作方法，进一步规范和细化报送人大审查的预算内容，完善有关报告和报表格式，突出报送人大审查的重点内容，主动接受人大代表审查监督。

三是要强化审计监督。新预算法规定，各级政府财政部门编制的本级决算草案，要经审计部门审计后报本级政府审定（第77条），县级以上人大常委会应当结合审计工作报告对本级决算草案进行审查（第79条）。按照这些要求，各部门、各单位要依法接受、积极配合审计监督，健全审计发现问题整改责任制，充分发挥审计监督的重要作用。

四是要加强财政监督。新预算法扩

大了财政监督范围，将地方政府债务、预算编制纳入财政监督范围（第35条、第88条）；同时明确，政府各部门负责监督检查所属各单位的预算执行，及时向本级政府财政部门反映本部门预算执行情况，依法纠正违反预算的行为（第90条）。按照这些要求，应进一步发挥财政监督作用，完善财政监督机制，逐步实现以事后检查为主向事前事中监管为主转变，加强对党中央、国务院重大政策落实、重点支出项目等事项的监督。加强部门和单位的内部控制，强化对关键部门和重点岗位的制约、监督和流程控制，防范各种风险。

违反预算法应严惩

严明的财经纪律、良好的财政秩序不仅是做好财政工作的内在要求，也是深化财税体制改革的重要保障。新预算法突出了强化法律责任、严肃财经纪律的要求，实行了严厉的责任追究制度，增强了法律的约束力。新预算法对违法违规行为了重新梳理细化，将这些内容细化为17种情形，并针对这些行为详细规定了法律责任，包括对相关责任人追究行政责任，依法给予降级、撤职、开除的处分以及对单位给予警告或者通报批评等（第92—95条）；除了追究行政责任之外，构成犯罪的还要依法追究刑事责任（第96条）。按照这些要求，应进一步严肃财经纪律，各级政府和所有预算单位都必须严格遵守预算法等财税法律法规，依法行使行政决策权和财政管理权，最大限度减少自由裁量权，坚决制止乱开口子等行为，做到“法无授权不可为”。加强对财经纪律执行情况的监督检查，加大责任追究力度，对监督检查和预算执行监控中发现的违规违纪行为，要依法严肃处理，推动形成秩序井然、风清气正的经济社会环境。■

责任编辑 李杰