

积极贯彻落实新预算法 全面推进现代财政制度建设

辽宁省财政厅厅长 | 陈广君

在当前国家治理体系建设的大战略、大思路中，财政被赋予了前所未有的重要地位，成为国家治理的基础和重要支柱。现代财政制度，也成为新一轮财税体制改革的基本目标。作为推进这一制度建设的重要支撑，新预算法的正式实施，不仅是财政经济领域具有里程碑意义的大事，而且对社会、政治、文化等各领域改革的全面深化也必将产生深远的影响。

一、新预算法：现代财政制度建设的基石

现代财政制度建设，顾名思义，就是财政制度的现代化，其以科学化、民主化、法治化为基础目标，以规范的预算管理制度、科学的税收制度和合理的政府间财政体制安排为具体内容。与公共财政建设相比，现代财政制度目标的提出，既有内在的一致性和逻辑递进关系，也是新的改革形势下对财政提出的更高要求。按照中央基本明确的改革路线图和时间表，要有序推进预算管理制度、税收制度和事权支出责任相适应的制度改革，到2020年基本建立现代财政制度。从改革次序来看，作为现代财政制度核心内容之一的预算管理改革既是当前最紧迫的任务，也是实现其他改革任务的基础。

预算管理制度改革的有效推进，需要法治财政建设的有力支撑。总体来

看，新预算法更好地适应了现代财政制度建设的客观需要，在具体条文中体现出改革创新精神。比如在完善政府全口径预算体系、促进财政公开透明、改进预算控制方式、规范和放宽地方政府举债、健全转移支付制度、硬化预算支出约束、明确超收短收处理、强调预算绩效管理、强化违法责任追究等诸多方面，与原法相比都取得了实质性的进步，更好地体现了财政的科学化、民主化、法治化方向。这一系列的重大创新和突破，既成为此次修法的亮点，也使新预算法成为未来改革进程中构建现代财政制度的稳固基石。

二、依法理财：辽宁财政改革实践及成效

依法理财是对地方政府理财行为的基本规范和要求，同时也是地方财政改革得以深入的条件和保障，对改革全局起到重要的支撑作用。近年来，辽宁省在法治财政建设上积极实践，围绕相关法律法规，不断加强制度建设，规范权力运行，强化权力监督，从源头上构建了依法理财运行和监督机制，使财政权力得到有效约束，风险防控机制不断加强。

着力加强财政法制化建设。辽宁省围绕预算编制、执行与监督出台了《加强省级部门预算编制管理实施办法》《辽宁省强化财政预算执行管理实施办

法》、《健全政府预算体系实施办法》等一系列管理规章，使预算管理更好地实现了有法可依，有规可循，形成了科学完整、明确具体的财政制度体系。为防止制度建立与执行“两张皮”，专门制定了《辽宁省财政厅理财过错责任追究办法》。与此同时，积极构建“大监督”格局，建立健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制，充分发挥财政制度威慑作用，使财政制度不再是“稻草人”，有效解决了制度失灵问题。

着力提升财政科学化管理水平。按照财力和事权相统一原则，辽宁省不断健全财政管理体制，完善财政转移支付制度，调动各级政府理财积极性，努力提高县级财政保障能力。在进一步完善政府预算体系的同时，部门预算、国库集中支付、非税收入收缴、政府采购、公务卡等制度改革不断深化。制定了《关于加强预算绩效管理的指导意见》和《预算绩效管理工作考核办法》，建立科学合理的预算绩效考核机制，提高财政资金使用效益。积极开展财政专户清理整改工作，2013年全省财政专户1098个，比上年压缩18.5%。认真开展公务用车专项治理，建立省级公物仓，规范国有资产管理。进一步加强政府性债务管理，积极构建政府性债务风险预警机制，较好地防范和化解了债务风险。同时，加大基层财政建设力度，支持乡镇政府建设便民服务中心，实现“一条龙”

服务、“一站式”办结,显著提高了乡镇财政监管水平和服务能力。

着力培育财政民主化氛围。近年来,先后制定了《辽宁省财政厅党组决策重大问题议事规则(试行)》和《辽宁省财政厅财政决策论证听证暂行办法》,对涉及群众利益的重大事项不搞“一言堂”,而是按照规范程序,采取论证、听证和专家咨询等多种方式听取各方面意见,再报省政府审批,防止重大决策的随意性和盲目性。在财政专项资金管理方面,积极引入财务专家评审制度。在不断健全财政内控管理机制的同时,清理简化行政审批,行政审批项目已由2000年的53项减少到2013年的8项,取消调整84%。保留的审批项目也基本实现了进入行政审批大厅统一受理,网上办理,限时办结。

着力提高财政透明度。自觉接受人大、审计监督,健全公开评议和社会监督机制,通过公开、便捷的网络媒介,拓宽政府信息公开和信访举报的渠道,切实维护社会各界对财政工作的知情权和监督权,全面推进“阳光财政”建设。省本级公共财政预算情况及时通过门户网站向社会公开,同时督促各部门加大预算公开力度。截至2014年,113个省直部门公开了部门预算,111个省直部门公开了“三公”经费预算。此外,省财政还公布了2013年《全省及省本级非税收入项目目录》,以增强政策透明度,防止乱收费;与此同时,将226项权力项目的办事流程图,印制成册并在网上公开,成为群众办事的向导图、执法人员行使权力的标准作业图和监察部门查办案件的责任定位图。

三、深化改革:以贯彻新预算法为契机全面推进现代财政制度建设

新预算法出台后,在不到1个月的时间内,《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》和《国务院关于深化

预算管理制度改革的决定》相继出台。这些重大举措彰显出中央推进现代财政制度建设的决心和战略构想。在可预见的未来,政府预算的法定性、完整性、规范性、透明性、科学性、绩效性和问责性等必将稳步提升,并成为财政的一种“新常态”。以此为契机,辽宁省也进一步明确了未来加快现代财政制度建设的基本思路,努力开创财政工作新局面。

深刻学习领会新预算法精神,建立健全配套制度建设。一是深入学习和准确把握新预算法的立法精神、立法原则和条款规定,真正地把新法内容融会贯通到财政实践工作中去。同时,有效组织开展普法宣传工作,提升财政系统干部法律意识和依法理财水平。二是对照新预算法,系统梳理辽宁省内现有财政规章、制度和办法,对照新法进行调整完善,进一步加强配套财政制度建设,使新预算法更接地气,使辽宁省的法治财政工作更有可操作性。同时,在制定辽宁省财税改革方案和相关政策时,也要把新预算法作为一项根本性的依据来遵循,确保财税改革在正确方向上有效推进。

加快推进预算管理制度改革,落实新预算法基本要求。一是深入推进政府和部门预决算公开。进一步完善相关政策制度,细化公开内容,政府预决算、部门预决算全部公开到支出功能分类的项级科目,加大“三公”经费预决算公开力度,细化公开内容。二是建立跨年度预算平衡机制。研究试编三年财政规划,强化其对年度预算的约束性。改进年度预算控制方式,硬化支出预算约束。三是细化公共财政预算和政府性基金预算,扩大国有资本经营预算编制范围,推进社会保险基金预算报送人大审查工作,选择部分经济基础和条件较好的乡镇进行预算编制改革试点。四是建立财政结余结转定期清理机制,激活财政存

量资金。加强预算绩效管理,扩大绩效目标管理和绩效评价覆盖面。认真贯彻落实国家关于厉行节约、反对浪费的要求,结合辽宁省实际,加强制度建设,严格控制“三公”经费等一般性支出,降低行政运行成本。五是推进国库管理制度改革。全面推进乡级国库集中支付和非税收入收缴两项改革,实现国库集中支付制度在全省各级财政部门的全覆盖。按照财政部统一部署,在省本级全面实施国库集中支付电子化管理,并逐步向市级财政推广。

全面深化财税体制改革,加快现代财政制度建设步伐。一是完善财政转移支付制度。提高一般性转移支付比重,优化转移支付结构,清理、整合、规范专项转移支付项目。完善县级基本财力保障机制,推进基本公共服务均等化。二是全面清理规范财税优惠政策。认真落实中央关于集中清理在市场经济活动中实行地区封锁规定的有关要求,对现有财税优惠政策进行梳理,不符合法律和行政法规规定的政策一律停止执行,今后原则上不再出台新的区域性税收优惠政策。三是推进政府购买服务改革。认真研究完善政府采购、预算管理、会计处理等具体政策,做好政策衔接,并结合事业单位分类改革,推进政府购买服务工作。四是建立权责发生制政府综合财务报告制度。按照财政部部署,进一步扩大政府综合财务报告试编工作范围,市本级及省直管县全部开展试编工作,各市先选择一半的县开展试编工作,此后有序推进。五是建立规范的地方政府举债融资机制,合理确定举债期限,规范举债方式,积极鼓励和推进政府与社会资本合作。在对地方政府债务实行分类管理的同时,进一步加强债务风险监控和预警,完善债务管理考核问责机制,防范化解财政风险。

责任编辑 张小莉