

贯彻落实新预算法 扎实推进预算管理制度改革

广东省财政厅厅长 | 曾志权

新预算法的颁布实施标志着加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度迈出了坚实一步。按照十八届四中全会关于全面推进依法治国的重大部署，学习贯彻落实新预算法，是财政部门当前和今后一个时期一项重要工作任务，要牢固树立预算法治意识，将预算管理制度改革纳入法治化、规范化轨道，真正做到依法办事、依法行政、依法理财。

充分认识新预算法的重要意义，增强学习贯彻新预算法的责任感和紧迫感

修订预算法是适应形势发展的现实需要。1994年，我国启动了影响深远的分税制财政管理体制、政府间财政关系、税收制度等财税重大改革相继推开。与之相适应，1994年3月，八届全国人大常委会第二次会议通过了预算法，并于1995年开始施行，形成了预算制度的基本框架。预算法的颁布实施对于规范政府预算管理，加强国家宏观调控，促进经济社会发展，推进依法理财发挥了积极作用。但随着我国社会主义市场经济体制和公共财政体制的逐步建立，原先的预算法已不能完全适应形势发展的要求，主要体现在对预算内容的完整性、预算编制的科学性、预算执行的规范性、预算监督的严肃性、预算活动的公开性以及违反预算法律制度的处罚等重大问题缺乏明确而严格的规定。此次修订预算法，从破解这些问题出发，对法律条文作了较大规模的修改，全面优化预算管理体系、规范预算管理行为，在预算管理的各个环节都实现了改革创新。

修订预算法是规范政府理财行为的必然要求。随着地方经济的发展，财政收支的体量日渐庞大，对政府理财行为提出了更高的要求。近年来，中央和地方在规范政府理财行为方面作出了很多富有成效的探索，如部门

预算改革、国库集中收付改革、政府收支分类改革等，这些改革成果也需要以法律形式确定下来，将政府理财行为纳入法治化轨道。对此，新预算法积极吸收既有改革成果，并在第一条开宗明义地规定，其立法目的是为了规范政府收支行为，强化预算约束，加强对预算的管理和监督，建立健全全面规范、公开透明的预算制度，这就要求政府预算活动必须严格遵循法律，以实现政府财政收支活动和管理行为的制度化、程序化、透明化。

修订预算法是推进治理体系和治理能力现代化的重要保障。党的十八届三中全会确立了全面深化改革的总体目标，强调财政是国家治理的基础和重要支柱，提出要完善立法、建立现代财政制度。党的十八届四中全会以依法治国为主题，对全面推进依法治国作出决策部署，提出要建设社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。依法理财是依法治国的重要组成部分，预算是财政的核心，现代预算制度是现代财政制度的基础，是国家治理体系的重要内容。此次预算法的修订，充分体现了新一轮财税体制改革要求。新预算法与之前规定相比，由过去的政府管理法变成了规范政府的法，实现财政预算工作理念的根本转变，进而促进治理理念的根本转变。各项规定突出增强预算的完整性、科学性和透明度，规范预算执行，强化政府债务管理，加强预算审查监督，为治理体系和治理能力现代化提供了重要保障。

准确把握新预算法精神实质，深入推进预算管理制度改革

新预算法共作出82处修改，主要是从完善政府预算体系、改进预算控制方式、规范地方政府债务管理、完善转移支付制度、硬化预算支出约束等方面进行了强化和突出，促进建立现代预算管理制度。贯彻落实新预

算法,广东省将从以下八个方面推进预算管理制度改革。

建立健全政府预算体系,提高政府统筹能力。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,逐步提高国有资本收益上缴一般公共预算比例,在精算平衡的基础上实现社会保险制度的可持续运行。广东省已于2014年起将四本预算一并提交省人代会审议,2015年将进一步加大统筹力度,将部分政府性基金转入一般公共预算,将国有资本经营预算按15%的比例上缴一般公共预算。

细化全口径预算编制,提高预算编制精准度。从编制2015年预算起,预算编制细化至功能分类科目“项”级,基本支出编列至经济分类科目“款”级,专项转移支付在编列至具体项目的基础上,进一步细化支出用途、分配办法。建立备选项目库,择优遴选项目支出,将年初预算细列至具体执行项目、用款单位,改革“钱等项目”的做法。逐步改革基数加增长的预算编制方式,探索零基预算编制改革试点,建立基本支出定员定额标准体系和项目支出保障重点、绩效优先的评估机制。

改进预算管理和控制,提高预算执行的均衡性和时效性。通过科学分析预测未来三年财政收支情况,编制三年滚动财政规划,实现年度间资金项目安排的滚动管理和跨年度预算平衡,进一步增强财政资金安排的前瞻性和可持续性。同时,改进年度预算控制方式,根据收入预期合理编制支出预算,将一般公共预算审核重点由财政收支平衡状况向支出预算和政策拓展,促进财政支出功能和资金效益的发挥。

硬化预算约束,提高财政资金管理的规范性。增强法治理念,坚持依法理财,经各级人民代表大会批准的预算,非经法定程序不得调整,未列入预算的不得支出。年度预算执行中除救灾等应急支出通过动支预备费解决外,一般不出台增加当年支出的政策。同时,加强预算执行管理,加快本级各部门、各单位预算批复进度和转移支付资金下达进度;加强转移支付资金监管,切实保障转移支付资金规范使用;建立财政结余结转资金实时监控和定期清理制度,科学控制结余结转规模;加强国库资金管理,清理整顿财政专户,提高国库资金收支运行效率。

完善预算征询和公开机制,提高预算透明度。根据新预算法关于各级预算按照规定程序征求有关方面意见

后进行编报的规定,创新推进预算咨询工作,通过媒体、网络、召开座谈会等方式充分听取人大、业务主管部门、专家学者和社会各界意见对预算编制的意见、建议,提高预算编制的科学性、民主性。坚持“以公开促改革”,进一步加大公开力度,细化政府预决算公开内容和级次,扩大预决算公开范围,完善公开制度,加强公开工作督促,除涉密信息外,所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算,所有财政资金安排的“三公”经费都要公开。

完善政府性债务管理体系,防范财政风险。进一步完善地方政府性债务管理制度,建立“借、用、还”相统一的政府性债务长效管理机制。建立发行政府债券的政府举债融资机制,规范各级政府举债融资方式;明确划分政府与市场边界,剥离融资平台公司政府融资职能;加强源头防范,实施省对下政府性债务规模控制和风险预警机制;规范债务举借程序,举借债务需按规定审核,并报政府、人大审批;完善偿债准备金制度,建立各级政府性债务偿债准备金;妥善清理逾期债务,将存量债务分类纳入全口径预算管理;强化责任追究,把政府债务作为一个硬指标纳入政绩考核,落实债务偿还责任。

调整完善转移支付制度,均衡区域发展。从广东“财政大省、财力弱省”和财政经济区域发展极不平衡的实际出发,优化转移支付结构,将一般性转移支付占比提高至60%左右,形成以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标,以均衡地区间基本财力的一般性转移支付为主体的转移支付体系。同时,完善激励型财政机制,在确保基本公平的前提下,重点强化激励作用;实施县级基本财力保障机制,奖励地方改善县级财力均衡度、加强县级财政管理和提高管理绩效;完善生态保护补偿机制,健全生态环境保护考核指标体系,激励引导生态地区加强生态环境保护。

严格执行预算法律法规,提升财政监督水平。增强预算法治观念,严格依法守法执法,以实施新预算法为契机,强化对预算编制执行和财政资金管理使用的监督检查,提升财政监督工作水平。强化财政内部制约制衡,建立健全财政资金分配过程中的监督检查机制,完善财政内部预算编制、执行相互协调机制,完善财政收支管理的复核、监督制度,防范和堵塞执行中的漏洞。健全涵盖财政监督、审计监督、监察监督、人大监督、社会和舆论监督等五层次监督体系,将监督寓于预算管理全过程。□

责任编辑 李杰