

贯彻实施新预算法 加减乘除多法并举

付博文 | 傅光明

贯彻实施好新预算法是各级财政部门的一项重要工作。笔者认为切实做好预算法宣传学习贯彻落实，要加减乘除多法并举，学用结合，把预算管理提高到一个新的水平。

(一)学习宣传预算法多做加法。切实增强预算法治观念，树立先预算后支出的观念，明确违反法律追究责任的观念。加快相关制度建设，加强预算法的学习宣传工作，准确掌握新预算法的精神、原则和各项具体规定，把新预算法的各项规定作为从事预算管理活动的行为准则，坚持学以致用，经常对照检查，严格依法办事，严肃财经纪律。大力做好预算法的宣传普及工作，广泛宣传新预算法，把新预算法作为“六五”普法的重要内容，使各级领导、各部门、各单位了解、掌握新预算法的规定和要求，做好本部门、本单位预算编制、执行等各项工作。同时，以各种通俗易懂的方式向社会宣传预算法，突出各级政府、财政和部门增强法治思维和依法办事的观念。

(二)深化预算改革创新多做乘法。一是增强预算的完整性和透明性。不断提升“四本预算”的编制水平。湖北省今年第一次向省人大提交了2014年省级一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、省级社会保险基金收支执行情况的报告。县以上政府财政也要提交完整的四本预算报告，送人大审议。各级政府和财政部门将按照“收入一个笼子、预算一个盘子、支出一个口子”这一方向，进一步加大四本预算的统筹力度，使政府预算真正做到纵向到底、横向到边、不留死角，并全面完整地反映政府收支情况。要严格按照新预算法有关预算公开主体、时限和内容等方面的要求，自觉完善预算公

开工作机制，规范预算公开工作流程，做好保密审查，及时、主动地回应公开工作中出现的情况和问题，确保预算公开工作顺利进行。二是改进预算的控制方式、建立跨年度预算平衡机制。实行中期财政规划管理，在现行政策下预测未来三年财政收支，分析现行财政收支政策存在的问题，制定财政收支政策改革方案，根据改革方案测算未来三年财政情况，并进行综合平衡，形成中期财政规划。总结现行财政收支政策运行情况，统筹当前长远，对一些项目科学编制三年度支出计划，并实施三年滚动调整。对目标比较明确的项目，特别是在水利投资与运营、义务教育、卫生、社保就业、环保等重点领域，先行开展三年滚动预算编制工作。要加强部门间的协同配合，探索建立中长期重大事项科学论证机制，凡是涉及财政政策和资金支持的部门、行业规划，都应与中期财政规划相衔接。同时，要按要求科学编制好“十三五”财政规划。要比照中央的做法，编制地方中期规划，并由同级人民政府批准，报上级财政备案。省以下地方财政部门也要分别编制省级部门预算中期规划和当地中期财政规划。三是规范地方债务管理。要对债务规模实行限额管理。在国务院批准的政府债务限额内，根据各市县债务风险、财力状况等因素测算各地的债务限额；债务余额大、风险高的市县不安排专项转贷项目，不挤占其他地区额度。在建项目后续融资，确需举借政府债务的，要纳入限额管理。同时，建立债务风险预警机制，对存量债务规模大、债务率高的地方，原则上不新增债务限额，而是要积极采取措施，逐步降低风险；债务风险相对较低的地区，也要合理控制债务余额

的规模和增长速度。要妥善处置存量债务。对甄别后纳入预算管理的存量债务，由省政府核定置换债券，实行限额管理，主要根据各地存量债务规模、财力状况及债务风险等因素综合考虑。同时，对二、三类到期存量债务，按市场规律处置，减少行政干预。市县应指导和督促有关债务举借单位加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。对确需地方政府履行担保或救助责任的债务，市县要依法履行协议约定，做出妥善安排。要大力推进政府和社会资本合作（PPP）的融资模式，推动投融资平台公司转型，切实做好万亿元地方债置换额度等重大措施落实。四是完善财政转移支付制度。坚持落实转移支付的设立原则和目标，坚持规范、公平、公开，以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标。以一般性转移支付为主体，用以均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用。严格规范专项转移支付，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。建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。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。落实转移支付预算的编制方法。五是增强预算编制和执行的规范性。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。这一条是预算法的关键和核心，突出了预算法定的原则，强调了预算就是法律，无预算不支出，无支出不得行政的新理念、新制度。各级财政要严格按照预算法规定的要求编制预算，细化预算。加强预算执行管理，硬化支出预算约束。

（三）在财税简政放权上做减法。依法全面履行财税职能，简政放权，健全负面清单“非禁即入”模式，树立“法无禁止即自由”理念，坚持政府法定职责必须为，“法无授权不可为”的原则，推进各级政府事权规范化，法律化。要厘清财政部门与预算单位责任关系，切实做到“不越位”、“不缺位”。精简规范财税业务工作中的审批程序，清理规范和取消各种不合理行政事业性收费，加强中介管理，整治各种乱收费。加强对部门预算单位的编制预算和执行预算的监督管理。各级财政要从代理的预算单位资金支付和会计核算业务以及政府采购中全面退出，依法恢复预算单位的财务管理和会计核算职能以及政府采购审核把关职能。强化各部门单位预算管理的职责。各部门各单位是预算编制的主体、执

行的主体、公开的主体和责任主体。强调收入法定，依法办事，不得下达收入指标。要做到依法征管，预算管理。财政部门要重点加强对部门预算编制执行的监督。避免出现一些部门预算编制不规范，项目支出不细化、不清晰，许多资金打捆看不清楚，预算执行随意性大，科目之间调剂过多等问题。要加强对支出异动情况和违规行为的监管，要加强财政干部岗位责任制，对把关不严的要追究责任。加强对部门决算数据的合规性、真实性、完整性的审核，强化部门预决算对预算单位的约束。另外，按照新预算法的具体规定和要求，对以前制定的有关制度文件进行全面清理，重新梳理和完善有关制度文件的具体内容、工作流程等，对与新预算法规定不一致的，要及时废止或者修改，凡与新预算法规定相违背的，一律停止执行。要抓紧制定相关配套制度，加强合法性审查并及时公布，切实满足预算管理实践的需要。

（四）在严格执法减少违法违纪上做除法。违法必究是体现法律权威性的关键环节。新预算法对违反《预算法》法律责任的强化，是对旧法的一个重大突破。各级财政部门要充分认识到这一变化，尊重预算作为法律的严肃性，避免以身试法。预算法增加了5条25款，其中增加了对政府和部门追究领导责任的六种情形，增加了对政府、有关部门单位直接责任人员依法给予降级撤职开除的六种情形，增加了不得担保等4种行为，增加了工作人员给予批评教育处分的4种行为，明确指出20个方面的违纪行为要追究法律责任，比过去更加严格和严厉。对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级、撤职、开除的处分，构成犯罪的，依法追究刑事责任。另外，要加强与同级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构的沟通，高度重视人大方面的审查意见，自觉、主动地接受人大监督。要自觉接受审计和社会公众的监督，积极落实审计整改意见和社会公众关切。各级财政部门要依法理财，依法行政，严格遵守预算法的条文，不折不扣地执行法律规定。要进一步强化内部控制，按照分事行权、分岗设权、分级授权的要求完善内控机制，要加强对各部门、各单位的监督指导，切实履行预算编制审核、预算执行监督等各项职责。

（作者单位：湖北黄冈师范学院 湖北省财政厅）

责任编辑 雷艳