

# 加强财政立法 为财税体制改革护航

财政部条法司

党的十八届三中全会明确提出要深化财税体制改革，目标是建立统一完整、法制规范、公开透明、运行高效、有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的可持续的现代财政制度。2013年以来，财政部围绕深化财税体制改革中心任务，推进财政立法进程，积极参与制定财政法律法规，及时出台财政部门规章，为深化财税体制改革营造了良好的法治环境。

## 新预算法正式实施，预算管理法治化与现代化水平显著提升

2014年8月，预算法完成实施20年来的首次大修，新法于2015年1月1日起正式实施。这是财政法制建设具有里程碑意义的大事。本次预算法修改前后历经十年、三届人大、四次审议，系统性强、涉及面广、关注度高、影响力大。从最初的起草阶段到最终的审议阶段，财政部不断强化与各部门、各单位的沟通协调，广泛听取专家学者、委员代表和社会各界的意见，始终坚持公平、公正立法，努力推动修法工作朝着依法行政、依法理财的方向和建立公共财政的目标迈进。

新预算法既与十八届三中全会《决定》相呼应，又与财税体制改革总体方案相衔接，同时也为进一步深化财税改革引领方向，在预算管理等诸多方面取得了重大突破：一是完善政府预算体系，健全透明预算制度。新预算法删除有关预算外资金的内容，确立实行全口径预算管理，并首次对“预算公开”作出全面规定，确保人民群众知情权、参与权和监督权，提升财政管理水平，从源头上预防和治理腐败。二是改进预算控制方式，建立跨年度预算平衡机制。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展；同时，收入预算从约束性转向预期性，通过建立跨年度预算平衡机制，解决预算中超收或短收问题，强调依法征收、应收尽收，有助于避免收“过头税”等行为，增强政府“逆周期”调控政策效果。

三是规范地方债务管理，严格控制债务风险。新预算法按照疏堵结合、“开前门、堵后门、筑围墙”的改革思路，从举债主体、用途、规模、方式、监管制约机制和法律责任等方面做出限制，从法律上解决了地方政府债务怎么借、怎么管、怎么还的问题。四是完善转移支付制度，推进基本公共服务均等化。新预算法重点规范了专项转移支付，如建立健全专项转移支付定期评估和退出机制、规定市场竞争机制能够有效调节事项不得设立专项转移支付、除国务院规定应由上下级政府共同承担事项外不得要求下级政府承担配套资金等，有利于减少“跑部钱进”现象和中央部门对地方事权的不适当干预，也有利于地方统筹安排预算。五是贯彻厉行节约要求，硬化预算支出约束。新预算法确定了统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则，重新梳理了违法违规情形，加大了责任追究力度。

新预算法通过后，楼继伟部长在《人民日报》发表署名文章，并接受中央电视台、人民日报、新华社、光明日报等中央主流媒体的集体采访，全面解读新预算法。财政部专题制作的“分分钟讲讲新预算法”宣传动漫在人民网、新华网以及财政部网站、微信平台等媒体播放，受到了广大财政干部和社会群众的广泛好评。在中组部等中央部门与地方财政部门组织的培训活动中，财政部都尽可能派人宣讲预算法。

同时，为了更好地贯彻落实修改后的预算法，进一步增强预算管理的规范性和可操作性，财政部组织起草了《中华人民共和国预算法实施条例（修订草案送审稿）》，在预算编制、预算执行、决算以及转移支付、政府债务等方面作了进一步细化规定。目前，国务院法制办正对送审稿进行审查。此外，财政部制定出台了一系列预算管理改革制度和办法，包括《关于贯彻实施修改后的预算法的通知》、《关于完善政府预算体系有关问题的通知》、《关于加快推进中央本级项目支出定额标准体系

建设的通知》等20多个文件，同时正在对与预算法不一致的现行规范性文件予以清理。

## 政府采购法实施条例出台，政府采购规范化水平进一步加强

2015年3月1日，《中华人民共和国政府采购法实施条例》正式施行。这标志着规范透明、公平竞争、监督到位、严格问责的政府采购工作机制进一步健全，统一开放、竞争有序的政府采购市场体系有了更为坚实的法制保障。

政府采购法自2003年1月1日实施以来，对规范政府采购行为、提高政府采购资金的使用效益、促进廉政建设发挥了重要作用。但随着政府采购改革深入推进，政府采购总规模不断扩大，政府采购活动中出现的“天价采购”、质量不高、效率低下等问题引起社会关注，亟需制定出台配套行政法规，细化法律规定，充实完善政府采购制度。

在参与起草《条例》的过程中，财政部坚持把握四个原则：一是严格依据政府采购法制定，同时也注意与预算法及其实施条例、招标投标法及其实施条例、合同法等法律、行政法规做好衔接；二是按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，发挥政府采购的调控作用，保障政府目的的实现；三是创新政府采购管理理念和方式，在严格采购程序管理的同时，强化采购需求和结果管理；四是提高政府采购的透明度，加强社会监督。

为了解决政府采购领域存在的问题，《条例》明确要求采购人应当科学合理确定采购需求，鼓励批量集中采购、严格验收程序，以减少“天价采购”等问题；为确保政府采购真正成为“阳光下的交易”，《条例》要求政府采购的项目信息、采购文件、中标成交结果、采购合同、投诉处理结果必须公开；为充分发挥政府采购的政策功能，《条例》明确要求通过制定采购需求标准、预留采购份额等措施，实现节约能源、保护环境、扶持不发达地区和少数民族地区、促进中小企业发展等目标；为保证评审专家公平、公正评审，《条例》明确对专家库实行动态管理、明确专家的评审要求和责任、强化对专家的失信惩戒与法律责任。此外，《条例》还明确了政府购买服务的法律地位和法律适用。

## 其他重点领域立法全面推进，财政法律制度日臻完善

为了贯彻落实国务院关于推进简政放权、深化行政审批制度改革的决策部署，进一步激发市场活力，

2014—2015年，财政部配合全国人大完成了政府采购法、注册会计师法的修订工作，取消了政府采购代理机构资格认定，将设立会计师事务所的行政审批下放至省、自治区、直辖市政府财政部门；颁布了财政部77号令，废止了《政府采购代理机构资格认定办法》和《国债承销团成员资格审批办法》两个规章，以及《财政部 国家税务总局关于对1994年1月1日前签订开发及转让合同的房地产征免土地增值税的通知》等5个规范性文件。2013年以来，财政部还制定出台了《政府采购非招标采购管理办法》、《财政部关于修改〈注册会计师全国统一考试办法〉的决定》、《财政部关于修改〈企业会计准则——基本准则〉的决定》和《政府会计准则——基本准则》等四部规章；现在正在稳步推进环境保护税法、资产评估法、基本建设财务规则等一系列重要财政法律制度的制定出台。

## 推进财政法制建设仍任重道远

“十二五”收官之际，在总结成绩的同时，仍然要看到财政法制工作中存在的难点和问题，财政管理的一些重要领域还没有制定法律、行政法规，财政法律制度整体法律层次较低，部分制度规定陈旧滞后、规章制度“碎片化”现象较为严重，财政法制建设仍然任重道远。

“十三五”期间，财政法制建设将坚持科学立法、民主立法，实现立法决策与改革决策相衔接，加强立法统筹，坚持有目标、按计划、分阶段、有步骤，积极推进财政立法工作，力争到2020年基本形成符合现代财政制度要求、涵盖财政管理关键环节、法律层次较高的财政法律制度体系。

一是研究构建财政基本制度框架。抓紧开展中央和地方事权和支出责任划分问题研究，探索建立以政府间财政关系法和预算法为两大支柱的现代财政法律制度体系。

二是着力完善财政收入制度体系。按照十八届三中全会有关落实税收法定原则的要求，研究建立以单行税法为主体的税收法律制度体系，有计划、有步骤地推动税收行政法规上升为法律，力争2020年前全部完成；同时抓紧做好非税收入制度建设。

三是研究提升财政支出制度层级。抓紧开展以政府和社会资本合作法、财政转移支付条例、国家金库条例、政府购买服务条例等法律法规为龙头的财政支出法律制度体系建设。

四是进一步加强财政管理制度建设，按照深化财税体制改革的要求研究完善债务管理制度、资产管理制度与财务会计制度，按照简政放权的要求进一步改革行业管理制度。

责任编辑 张小莉