

新预算法为深化财税改革引领方向

■ 本刊评论员

8月31日，酝酿十年，跨越三届人大，历经四次审议，素有“经济宪法”之称的《预算法》修正案，终于正式表决通过，于2015年1月1日起实施。

作为中国特色社会主义法律体系中的一部重要法律和财政领域的基本法律制度，大修后的预算法在立法理念和关键条文上都有显著进步，全面贯彻了党的十八大和十八届三中全会精神，充分体现了党中央、国务院确定的财税体制改革总体要求，以及近年来财政改革发展的成功经验，在加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度等诸多方面取得了重大突破，同时也为进一步深化财税改革引领方向，开启了深化财税体制改革新篇章。

预算法的着力点是财政，财政是国家治理的基础和重要支柱。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。修改预算法是规范预算行为，推进预算管理科学化、民主化、法治化的迫切需要，是深化预算制度改革、建立现代财政制度的必然要求，是依法治国、提高国家治理能力的重要保障。新预算法的出台，不仅是财政制度建设的里程碑，更是国家法律制度建设的一项重要成果，它夯实了国家治理良性运作的制度基础，标志着国家治理现代化向前大大推进了一步。

新预算法最重要的突破和创新是立法宗旨和理念的变化。我国财政改革秉承公共财政的理念，在财政功能上，处理好政府与市场的关系，财政的作用不“越位”、不“缺位”；在预算管理上，力争做到预算完整，公开透明，科学有序，执行有效，纪律严明。新预算法反映了上述现代预算管理的基本要素，是现代财政制度的重要组成部分。尤其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、预算监督的严肃性和预算活动的公开性等重大问题的规定方面表现得尤为明显。此前，预算法只对一般公共预算作了规定，其他政府收入实际上游离于预算管理之外，新预算法删除了有关预算外资金的内容，将所有财政收支全部纳入政府预算，建立全口径预算，接受人大审查监督，大大限制了诸多预算外资金暗箱操作的空间。提高预算透明度是社会公众长期关注的问题，新预算法

增加规定，要求预算、预算调整、决算、预算执行情况等向社会公开，财政转移支付安排等重要事项作出说明，将预算公开规范化、制度化。与此同时，细化了预算编制，进一步为社会监督提供了依据和保障。为解决预算执行“顺周期”问题，新预算法改进预算控制方式，将预算审查重点由收支平衡转变为收支政策的可行和绩效，要求建立跨年度预算平衡机制，适应了经济形势发展变化和财政宏观调控的需要。新预算法还正式赋予了地方有限发债权。按照疏堵结合、“开前门、堵后门、筑围墙”的改革思路，新预算法在部分“开闸”地方发债的同时，对举债主体、用途、规模和方式作了严格规定，同时明确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，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，把地方政府融资引导到阳光下，有利于防范和化解债务风险，促进地方经济可持续发展。

既针对现行财政制度的弊端，也注重政府行政的实际，同时呼应财税改革的大局，是此次预算法大修的主要特征。但也要看到，建立现代财政制度、实现国家治理体系和治理能力现代化这些目标，不是一个预算法文本的进步就可达成。法律的生命在于实施，再好的法律实施不力也会大打折扣，认真贯彻实施新预算法是我国财政经济工作的一项重要任务。应做好新预算法的学习宣传，财政部门既要准确把握新预算法的精神、原则和各项具体规定，增强预算法治意识，自觉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，也要扩大宣传范围，让社会公众了解掌握预算法律知识，推动全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。应做好新预算法实施的立法配套工作，抓紧修订预算法实施条例，研究制定财政转移支付、财政资金支付、政府债务管理、政府综合财务报告等方面的规章制度，加快形成一套较完善的现代预算制度，增强新预算法的可操作性、可执行性。还应做好新预算法实施与深化财税改革的协调推进，搞好各项财税改革具体方案与新预算法的衔接，坚持用制度引领和推进改革，在改革中不断完善制度，使之相互协调，同步推进，向现代财政制度大步迈进。