

贯彻实施新预算法 建立现代预算制度

□马洪范

政府预算是落实各项财税政策、有效发挥财政职能作用、促进经济社会事业健康发展的基础和保障。全面推进政府预算管理的现代化是新形势下我国财税改革的基本目标。十二届全国人大常委会第十次会议于8月31日表决通过了修订后的《预算法》，为我国建立现代预算制度指明了方向。

一、新预算法的实践基础

自上世纪90年代中后期以来，各级财政部门在推行政府采购、部门预算、国库集中收付、预算绩效管理 etc 制度改革的过程中，积极探索政府预算现代化管理的有效途径和方式，取得了显著成效，为此次《预算法》修订提供了实践基础。

预算管理体制的完善程度不断提高。在收入管理方面，逐步将所有政府性资金纳入预算管理，开始编制独立的政府性基金预算，规范政府收入筹措机制，提高政府财力使用的合规性、有效性；在社会保障基金预算管理等方面，部署编报社会保险基金预算；在国有资本经营预算管理等方面，初步形成了国有资本经营预算编制、执行和监督等协调沟通机制；在公共预算管理方面，完善基本支出的定员定额标准体系，对项目支出实施滚动管理和事前评审，不断优化财政支出结构，加大对公共服务领域的

投入。

预算管理的执行力得到加强。在资金收付管理方面，全面实施国库集中收缴与支付，及时分析预算执行进度，提高预算支出执行的均衡性；在资金绩效管理等方面，从选择重点项目推进预算支出绩效评价试点走向全过程预算绩效管理；在债务管理方面，逐步加强与规范地方政府性债务管理，有效防范和化解财政风险；在监督控制方面，推进监督关口前移，强化全过程监控，扩大向人大报送部门预算草案范围，细化报送人大审议的预算草案，并采取措施确保认真整改审计发现的问题。

预算管理的基础扎实稳步推进。在预算管理基础方面，推进实物费用定额试点，加快项目支出定额标准体系建设，部门基础信息实现动态管理，完善财务会计制度，推进政府会计改革，调整完善政府收支科目体系；在基层财政预算管理等方面，建立健全乡镇辖区内项目预算管理监督机制，加强对基层财政管理人员的培训；在信息化建设方面，建立流程通畅、业务协同、数据共享的一体化管理系统，加强对各类财政经济数据的统计分析，为财政决策提供可靠依据。

预算信息的透明公开取得显著进展。按照政府信息公开条例的要求，不断提高预算内容披露的详细程度。在范围上，公开财政收支预算、中央财政国债余额情况、政府性基金收支预算、中

央国有资本经营预算收支情况等信息，完整地反映财政收支的总体情况；在内容上，基本做到了按款级科目进行细化；在易读性方面，增加有关图表，加强了解释和注释，通过新闻发布会、报纸、广播、电视等各种方式对财政预算进行解读。

二、新预算法的现代预算制度“蓝图”

改革开放35年来，我国经济社会发生了深刻变化，客观上需要国家财政在功能上处理好政府与市场的关系，在管理上做到完整预算、科学编审、规范执行、严格问责和公开透明。新预算法反映了现代预算管理的基本要素，为我国建立现代预算制度确立了法律依据。

完整预算。新预算法在删除有关预算外资金内容的基础上，规定政府全部收入和支出都应当纳入预算，分类编制一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算，对四本预算功能定位、编制原则及相互关系作出规范。

科学编审。新预算法规定“国家实行财政转移支付制度，上级政府在安排专项转移支付时，不得要求下级政府承担配套资金”、“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措”，为各级地方政府、部门及预

算单位科学编制预算奠定了制度基础。新预算法规定“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要,参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测,按照规定的程序征求各方面意见后,进行编制”,并对预备费、预算周转金、预算稳定调节基金等管理做出了具体规定,提高了预算编制的科学性。在预算审批方面,新预算法规定了政府预算提交各级人大的具体时间期限及预算批复时限,要求采取多种方式组织人大代表听取选民和社会各界的意见,明确了各级人代会对预算草案及其报告、预算执行情况的报告的审查内容及重点,增强了预算审批的严肃性。

规范执行。新预算法规定“国家实行国库集中收缴和集中支付制度,对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理”,同时细化了预算调整的内容、程序、方法及时间期限,并对一般公共预算年度执行中的超收收入使用进行严格约束与限制,规定“只能用于冲减赤字或者补充预算稳定调节基金”,有效提高了预算执行的规范性。

严格问责。新预算法规定“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价”,强调通过人大监督、财政监督、审计监督、社会监督等途径监督各项预算收支,对各类违法违纪行为严格追究相关责任人员的行政责任。

公开透明。新预算法专门增加条款规定,除涉及国家秘密的事项以外,经本级人大或其常委会批准,预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表,应当在批准后20日内由政府财政部门向社会公开,并对本级政府财政转移支付的安排执行情况、机关运行经费的安排使用情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明,实现了预决算公开工作的规范化、制度化,对于建设阳光政

府、责任政府具有重要推动作用。

三、贯彻实施新预算法, 进一步深化财税改革

新预算法的制定和实施具有承前启后的重要作用,认真总结并继承了改革开放以来特别是1994年分税制改革以来我国预算管理实践的经验,也为今后继续推进预算制度改革与创新指明了方向,需要我们在贯彻实施新预算法的同时,做好深化财税改革的协调推动工作。

一是增强预算法的独立性、权威性,健全政府预算现代化管理的法律基础。预算法是规范预算编制、预算审批监督和预算执行的基本法律,是财政领域内的根本大法。各级政府各部门各预算单位的预算安排和执行,其法律依据只能来自《宪法》和《预算法》,其他法律法规对于政府预算政策及行为的规定必须确保以《预算法》为基准,不能在《预算法》之外自行规定。为此,建议全面审视政府预算管理各相关法律等有关规定,合理的予以保留,不合理的彻底废除,以增强《预算法》的独立性、权威性,为健全政府预算现代化管理奠定坚实的法律基础。

二是深化预算管理制度改革,推进政府预算管理的科学化。近年来,政府采购、部门预算、国库集中支付、财政转移支付、预算绩效管理各项改革整体推进并不断深化和完善,取得了很大的成效。然而,我们也应看到,迄今为止,这些改革在我国尚未取得彻底、全面的成功,现实中依然存在诸多问题亟待解决与完善,新预算法为深化预算管理制度改革预留了空间,需要我们继续做好预算制度改革各项工作,逐步形成部门预算、国库集中收付、政府采购、绩效管理等统筹一致、协调联动的科学化的预算管理制度及机制。

三是规范管理地方政府新增债务,妥善处理 and 化解存量债务。新预算法允

许地方政府有条件地发行政府债券,新法实施后面对的首要问题是在规范管理新增债务的同时,务必妥善处理 and 化解存量债务,防止资金链断裂。这就决定了当前普遍存在的地方政府各类融资平台要么被关掉,要么就剥离政府融资职能,切断与公共财政的资金联系,转制成为自负盈亏、自主经营的市场化企业实体,依赖自营收入,实现可持续发展。与其对应的相关旧债,需要通过发行地方政府债券等规范渠道“借新还旧”,或通过政府与社会资本合作模式(PPP)推动债务重组和有序化解。对于地方债发行和管理过程中可能出现的违法行为,应对地方政府行政首长实施问责,并追究所有相关人员的责任。同时,终止该地发债资格或削减发债规模。此外,还需要建立覆盖地方政府债券发行、资金使用、偿还等各环节的债券信息统计、报告和公开制度,加强监督,维护法律尊严。

四是做好财政收支预测工作,加强中期财政规划管理。现代预算管理目标的实现离不开各种技术工具,如政府收支分类体系、政府会计、综合财务报告、信息技术应用等。它们与预算收支预测及规划共同构成了现代预算管理的技术基础设施。预算收支的预测,一般是在预计和分析年度预算执行情况的基础上,参照历年收入支出规律和结合计划年度经济、社会发展趋势,预测计划年度和将来几个财政年度可能达到的程度以及收支需求情况,匡定预算收入和支出的总量,为科学编制政府预算打好基础。今后,将逐步实现中期财政规划管理,研究编制滚动的多年度支出规划,有助于年度预算上限的设定,也有助于提高部门管理的预测能力和财政资金效益,因此能够从根本上全面改善预算编制、执行及管理水平。□

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李艳芝