

# 转变思维 把握特性 积极推进新预算法贯彻实施

福建省财政厅厅长 | 陈小平

新预算法正式实施标志着我国向加快建立现代预算制度迈出了坚实一步。贯彻落实新预算法是一个长期的过程。特别是在经济新常态下，我国财税体制改革进入极为关键的时期，新预算法所蕴含的现代法治精神，所提出的预算管理改革任务，需要在财政工作中创新思维，精准把握来落实和完成。

## 一、转变思维，增强学习贯彻新预算法的自觉性

新预算法历经多次讨论、修改和审议才最终出台。它吸收了现代预算管理精神，体现了现代法治意识，具有许多新亮点和新特性。学习贯彻新预算法，需要结合时代精神和实践要求，创新思维方式，树立全局、法治和改革思维，不断提升自觉性和主动性。

**全局思维。**新预算法上承国家治理体系与治理能力现代化的要求，对下深刻影响百姓民生，涉及中央和地方、政府和市场等多方主体，关系政治、经济、文化、社会和生态文明建设多个方面，其实施具有全局意义和重大影响。不仅财税部门要认真学习实施，与预算密切相关的各级党委政府及其部门、单位也要认真学习实施。要通过学习，充分认识学习贯彻新预算法的重要性和必要性，认识到这是维护全国法制统一的需要，也是维护国家核心经济利益的需要。

**法治思维。**新预算法是在学习贯彻

十八届四中全会深入推进依法治国大背景下修订出台的，它呼应全面推进依法治国战略，传递财经领域加强法治要求。从内容看，它秉持公共财政和现代预算理念，进一步优化预算权配置，使预算法从“帮助政府管钱袋子”的法变成“规范政府钱袋子”的法，蕴涵现代法治精神，体现国家治理理念。因此，在学习贯彻过程中要牢牢把握这一点，牢固树立法治思维，强化预算法治意识，始终坚持以预算为政府收支依据，严守未经预算不得支出的规定，切实维护预算的严肃性和权威性。同时要适应全体社会成员财经法治意识和维权意识不断增强的需要，严格依法行政、依法理财，努力维护全体社会成员的预算知情权、监督权、参与权，进而维护其正当经济权益。

**改革思维。**新预算法的修订实施正处于我国全面深化改革时期，它总结了20年来我国预算管理改革的经验教训，固化了20年来预算管理改革成果，为当前及今后一段时期的预算管理改革构筑了初步框架，还对符合改革方向但一时还难以具体明确的一些问题从顶层设计的角度做了原则性或方向性规定，为今后的预算管理改革留下了完善的空间。学习贯彻新预算法必须强化改革意识，树立改革思维，并把新预算法的实施置于财税体制改革的大局中来推进。一方面，抓紧落实新预算法有关预算管理改革的原则性、方向性规定，如预算公开、

细化预算编制等，使政府预算全面而具体地反映政府的全部收支，自觉置于全体社会成员的有效监督管理之下，促进加快形成比较完善的现代预算管理制度。另一方面，要以学习贯彻新预算法为契机，加快推进财政体制改革、政府债务管理、政府综合财务报告等相关制度改革，构筑完整规范的现代财政制度体系，更好地服务财经建设大局。

## 二、把握特性，切实抓好新预算法的有效实施

法律的生命在于实施，法律的权威也在于实施。认真贯彻实施新预算法是财政经济工作的一项重要任务。当前，应着重把握新预算法的新特性，持续推进新预算法的贯彻实施，进而推进依法行政、依法理财迈上新台阶。

**完整性，抓好预算编制。**新预算法突出强调现代预算的完整性，要求将政府全部收支纳入预算管理。因此，预算编制首先要突出完整性，将公共预算、基金预算、社会保险基金预算和国有资本经营预算都纳入统一的政府预算中。2015年，福建首次实现了这一要求，下一步要重点抓好四个预算的统筹与执行。其次，要完善转移支付制度，将上级下达的转移支付纳入本级政府预算，特别是中央与省级财政提前下达的财力性转移支付，市县都要及时编入年度预算，以此维护本级政府预算的完整。三是建立权责发生制政府综合财务报告制

度,推进预算会计向财务会计转变、决算报告向综合财务报告转变,力求完整反映政府资产负债、收入费用和运行成本等情况。

**绩效性,强化预算执行。**财政收支矛盾日益突出,提高财政资金使用绩效至关重要。新预算法突出预算绩效原则,必须在预算执行中予以落实。一要加强收入预算绩效。年度收入预算一经人大批准即具有法定效力,各收入执行部门要认真组织实施,非经法定程序不得调整。人大、政府以及各级财政要发挥各自职责,督促收入征收部门落实依法治税要求,确保依法征收、应收尽收。要建立相应的考核体系,完善激励约束机制,调动征收部门组织收入的积极性。二要加快支出进度。做好提前下达预算工作,上级政府应当提前下达转移支付预计数,省级财政要及时把中央和省级相对明确的一些转移支付项目提前下达市县。政府各部门、单位要加强项目库建设,加快专项资金分配下达,确保项目资金拨付及时、安全有效。三要清理结转结余。建立结余结转资金定期清理机制,通过清理盘活财政资金存量,提高资金使用绩效。这项工作,福建财政在省委省政府领导下已在新预算法实施前清理过几次,取得积极成效。2015年福建省级财政将继续清理并推动市、县清理,要求市县到2015年底时,一般公共预算结余结转资金占支出的比重不高于9%。四要加强绩效评价。要对各级党委、政府确定的重点项目、资金量大的项目、公众关注的项目加强绩效监控和跟踪,并将绩效评价结果作为年度预算调整、专项资金分配和以后年度预算安排的重要依据,以此推动财政资金使用绩效的提高。2015年,将省级绩效监控范围扩大到所有一级预算部门的项目支出,市、县绩效评价资金占本级公共财政支出比例至少要达到20%。

**约束性,严格支出预算。**约束性是

新预算法的一个新亮点。从现代预算管理理念看,约束性关键体现在对政府支出的约束上。按新预算法要求,落实约束性重点要抓好以下工作:一是严格约束支出追加。政府预算一经人大批准就不宜频繁提出追加要求;年度预算执行中新出台的减收增支政策应从次年年开始执行;个别确需追加的支出,应汇总后编成政府预算调整方案统一报人大批准。二是严格约束一般性支出。重点控制专项业务费,“三公”经费和党政机关楼堂馆所建设经费,其中,部门、单位的“三公”经费要持续压缩,党政机关楼堂馆所建设经费不安排预算。三是严格控制重点支出挂钩机制。要清理与财力、经济增幅挂钩的重点支出项目,除若干欠账较多、发展滞后的重点支出要重点予以保障外,其他各类支出不再挂钩,今后也不宜新增出台存在挂钩的支出政策。四是严格时间约束。按照新预算法要求,加强对政府支出的时间约束,人大批准预算后,财政部门必须在20日内批复部门预算,部门应在15日内向所属单位批复预算。五是严格对违规支出的处罚。直到目前,各级政府支出中仍然存在一些违规现象,如政府部门、单位未将支出列入预算或有虚列支出的,改变预算支出和上级政府专项转移支付资金用途的,违规拨付预算支出资金的,等等。对这些问题,新预算法规定对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员要给予降级、撤职、开除的处分。这些规定都要予以认真执行,以体现对政府支出的约束。

**公开性,健全透明预算。**预算公开是建设阳光政府、责任政府的需要,也是现代预算管理理念的要求。新预算法突出了政府预决算的公开性,并规定了对不公开的处罚措施,需要认真落实。一是要逐步扩大公开范围。总的要求是,除涉密信息外,所有使用财政资金的部门都应公开预决算和“三

公”经费。福建省、市、县三级政府预决算、部门预决算和“三公”经费预决算已逐步公开,2014年,已有71个省、市、县三级部门公开了预决算和“三公”经费,2015年要进一步扩大公开范围。二是逐步细化公开内容。逐步将公开的部门预决算细化到基本支出和项目支出,并且尽可能细化到经济分类的款级科目。福建省要求公开到款级科目,其中重点民生支出还要求细化到项级科目,以此来促进提高财政预决算透明度,主动接受社会各界监督。

**安全性,严格预算监管。**预算安全关系财政安全,需要予以严格维护。特别是经济进入新常态、财政收入进入中低速增长期间,威胁预算安全的事项增多,如财政赤字、政府债务、收入预算不能完成等。这些问题,新预算法都有相关规定,要逐步解决。一是加强政府性债务管理。要落实新预算法有关政府性债务管理的规定,构建地方政府债务管理的基本制度框架,修订完善现行的政府性债务管理办法,加快建立以地方政府债券为主体的举债融资机制。当前福建省正积极做好自主发债准备,努力发挥“债务率低、总体风险可控、债务管理规范”和中央支持加快发展等有利因素,争取扩大地方政府债务限额和当年发行额。同时,积极推广运用PPP模式,有效减轻财政投资与政府债务压力,维护财政安全。二是规范国库管理。要进一步深化国库集中收付改革,在按中央要求搞好省级改革的同时,将市县纳入扩大改革范围。要探索建立国库现金管理长效机制,稳步扩大省级国库现金管理试点规模。三是研究编制中期财政规划。要结合地方实际研究编制中期财政规划,可以考虑试编三年滚动财政规划,发挥中期财政规划对年度政府预算的指导和约束作用,防止年度政府财政赤字失控,维护财政安全。□

责任编辑 李艳芝