

全面规范、公开透明： 修订后的预算法实施条例解析

苟燕楠 | 李明 | 马蔡琛

修订后的《中华人民共和国预算法实施条例》2020年10月1日起正式施行。《条例》全面贯彻党中央国务院推动政府治理体系和治理能力现代化的决策部署，充分吸收新预算法实施以来我国财政改革和预算管理实践的宝贵经验，回应社会加速建立现代预算制度的迫切要求，对于危机中开新局，更好地发挥预算改革在优化资源配置、理顺体制机制、转变政府职能、提升资金使用绩效中的作用，具有重大意义。

《条例》的现实意义

修改后的预算法颁布后，我国即着手对原实施条例进行修订。从2015年6月发布征求意见稿迄今，历时超过5年。《条例》的颁布是历史的选择，也是实践的需要。

一是预算实践的要求。过去五年是预算加速变革的五年，全口径预算的推行、财政体制改革的全面深化、政府债务风险的系统控制、全面实施预算绩效管理，为预算过程带来许多新概念、新流程、新举措。需要归纳总结、梳理提炼，需要统一思想、凝聚共识，需要求实创新、指导实践。《条例》与预算法互为表里，是历时

十六年预算法修订工作的收官之作，也是预算改革未来发展的重要基础和指针。

二是财政形势变化的要求。新冠疫情加速了财政形势的变化，为做好“六稳”工作、落实“六保”任务，刚性支出责任快速增长，收支缺口进一步加大，财政空间收窄，财政紧平衡状态常态化，基层政府财政压力短期内难以有效缓解。为有效应对史无前例的财政压力，必须主动作为，深化预算管理改革。

三是变革时代的要求。习近平总书记在经济社会领域专家学者座谈会上的讲话指出，当今世界格局正在加速变化，保护主义、单边主义上升，世界经济低迷，全球产业链供应链因非经济因素而面临冲击，国际经济、科技、文化、安全、政治等格局都在发生深刻调整，世界进入动荡变革期。面对百年未有之变局，预算必须审时度势、主动作为，拓展财政空间、控制预算风险、提升财政政策效能，规范预算收支行为，更好地因应形势发展的需要。

《条例》的七大亮点

一是完善了预算管理基础。明确

了预算编制周期，规定财政部门部署预算编制的起始时间，中央在每年6月15日前，地方在每年6月30日前，确保各级政府预算编制时间不少于半年，较目前安排有所提前，有利于提高预算编制的科学性。明确界定了预算收支特别是转移性收支的内涵，要求沿事权——支出责任——收入划分的逻辑，界定中央和地方预算管理范围，同时，进一步明确了地方服从中央、下级服从上级的收支决定原则。规定了预算收支范围及编制内容，界定了四本预算的收支范围、编制内容及相互关系，贯彻以收定支原则，要求“各部门及其所属各单位的本级预算拨款收入和其相对应的支出，应当在部门预算中单独反映”。强调部门是预算编制、执行和预决算信息公开的基础单位。

二是界定了预算管理职责。财政部门要全面提升预算统筹管理能力，首先是分析经济社会发展形势，制定财政税收政策的能力，其次是建章立制，管理预算收支、债务的能力，再次是指导预算部门完善财务会计管理、健全内控机制、提升执行绩效的能力，最后是与相关部门协同的能力。各部门要提升当家理财的能力，首先要完

善制度体系、健全内控机制，在此基础上，要严格执行收支计划，更要贯彻落实预算绩效管理的要求，实施和探索能够有效提升绩效的资金使用方式，开展绩效评价和绩效监控。条例对税务、海关、人民银行、社保等收入征管、国库经理和支出执行机构及审计部门等在预算管理中的职权范围做出了更为明确的界定，这将有助于厘清财政部门与以上各部门的工作关系及协调流程。

三是强化了预算绩效方向。条例要求“根据设定的绩效目标，依据规范的程序，对预算资金的投入、使用过程、产出与效果进行系统和客观的评价。绩效评价结果应当按照规定作为改进管理和编制以后年度预算的依据。”同时，要求对预算事项合理分类并分别规定支出预算编制标准，建立健全专项转移支付定期评估和退出机制，加大资产管理与预算管理的整合力度，详细界定结转资金内涵，明确“连续两年未用完的结转资金，是指预算安排项目的支出在下一年度终了时仍未用完的资金。”强调全过程的绩效评价、相关配套措施的建立、绩效评价结果的应用，强化了预算管理在理性和科学方面的追求。对预算能力建设而言，规范管理与实现绩效均是题中应有之义，财政部门明确预算、财务、会计规则，各预算部门加强内控体系建设，是加强政府预算控制的必由之路，待预算部门完成必要的预算控制能力建设，就可以通过放松预算管制来激发预算部门主动创新、提升绩效的活力。

四是夯实了预算编制基础。在收入预算编制方面，规定收入预算草案编制应当在征求收入征收部门和单位意见、进行收入征收预测的基础上

进行，体现了收入预算从约束型转向预期型的要求，有助于确保财政收入实事求是、积极稳妥、讲求质量。收入预算编制是原点，也是难点。征求意见并不意味着照单全收，部门意见往往带有部门色彩，存在一定的局限性，收入预算要以事实为基础，也要以经济社会发展计划为指导。在支出预算编制方面，明确要形成财政支出预算编制标准体系，要求地方财政部门根据财政部制定的支出标准，制定本地区或本级支出标准，作为支出预算编制依据；要求根据资产配置标准，结合存量资产情况编制相关支出预算。在此基础上，要求“项目支出实行项目库管理，并建立健全项目入库评审机制和项目滚动管理机制。”这是预算编制机制上的基础性要求，会带来预算编制组织方式的变化，这个要求是预算支出中期规划重要的微观基础之一，预算项目如何形成？预算项目如何排序？预算编制方面应投入多少人力物力？这些基本问题必须在项目支出管理上有制度性安排，得到明确回应。在债务预算编制方面，要求“财政部和省、自治区、直辖市政府财政部门应当建立健全地方政府债务风险评估指标体系”，债务预算是全口径预算的有机组成部分，谁用钱，谁还钱，使用规模严格控制，需经人大常委会批准。这些要求明确了债务空间的大小，有利于精打细算，有效规划和使用债务。而建立分级债务风险评估指标体系并实施评估和预警，有利于分级负责，及时化解债务风险。

五是规范了预算执行要求。预算收入应缴尽缴、及时上缴、按要求上缴，才能确保收入真实，才可能最大限度避免小金库等一系列违规行为。

预算支出必须有法定授权批准，资金跟着预算走，无预算，不支出。这是最基本的执行规则，也是最重要的执行规则，任何对此要求的偏离，都会增加执行的违规风险。严格财政专户管理，明确了专户管理资金的范围，规定了专户设立、变更、撤销的条件和资金报告方式，确保财政专户管理更加规范化、法治化。细化了债务预算执行管理规定，对发行债券的结构、时限和时点提出了要求。确立了财政部门在预算收支相关政策制定中的主导地位，规定“国务院各部门制定的规章、文件，凡涉及减免应缴预算收入、设立和改变收入项目和标准、罚没财物处理、经费开支标准和范围、国有资产处置和收益分配以及会计核算等事项的，应当符合国家统一的规定；凡涉及增加或者减少财政收入或者支出的，应当征求财政部意见”，有助于预算管理的统一、规范，避免部门请客、财政埋单现象的发生。预算执行情况从一个侧面反映了经济形势和政府工作计划的推进情况。研究解决预算执行中出现的问题，就是研究解决经济社会事业发展中出现的问题。

六是理顺了转移支付体系。明确了转移支付的内涵和构成，规定一般性转移支付包括均衡性转移支付等三类，强调专项转移支付的目的是为了实现在特定的经济和社会发展目标，下级政府要按照上级政府规定的用途安排使用。确立了专项转移支付的动态调整机制，要求对照法律法规和国务院规定、专项设立依据和要求、实际绩效与目标差距等，对专项转移支付进行动态评估，确定继续执行、调整还是取消。确定了转移支付预计数下达的比例下线，增强了预算的确定性、

全面性和权威性。明晰了转移支付管理的主责部门,规定转移支付预算下达和资金拨付由财政部门办理,其他部门和单位不得对下级政府部门和单位下达转移支付预算或者拨付转移支付资金。

七是推进了预算公开透明。部门是预算公开的主体,部门预决算公开的时间、细化程度的明确规定,有利于落实预算责任,保障人民群众的预算知情权和参与权,是政府治理体系和治理能力的重要基础。条例明确了预算公开的主体,对部门和单位预决算公开提出明确要求。条例增加了预算公开的内容,在已有公开要求基础上,进一步明确一般性转移支付、专项转移支付及政府债务等要向社会公开。条例细化了预算公开的范围和程度,要求一般性转移支付向社会公开应当细化到地区;专项转移支付向社会公开应当细化到地区和项目;政府债务、机关运行经费、政府采购、财政专户资金等情况,按照有关规定向社会公开;部门和单位预决算应当公开基本支出和项目支出,支出按其功能分类应当公开到项,按其经济性质分类基本支出应当公开到款。加强了公开时限约束,规定各部门所属单位的预算、决算及报表,应当在部门批复后20日内由单位向社会公开。

全面推进《条例》实施的着力点

对照党的十九届四中全会提出的“完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度”的要求,《条例》实施应着力从以下四方面推进:

全面提升预算能力。预算能力是治理能力的核心之一,提升治理能力首先要全面提升预算能力。一则提升

综合统筹能力,围绕“十四五”规划制定预算中期规划,实现计划与预算一体化;深化全口径预算改革,四本预算一揽子平衡、统筹收支、分类管理;协调匹配收入政策和支出政策,促进经济社会发展,有效控制赤字规模,努力实现收支的动态平衡;二则提升资源配置能力,聚焦经济社会发展的瓶颈问题、重大问题、长远问题,集中财力办大事,严控一般性支出增长,严控权利性支出增长,厉行节约、艰苦奋斗,形成精干高效的政府运转模式;三则提升科学决策能力,建立健全机制,配齐配强人才,全面提升人大的预算分析和决策能力,畅通人民群众参与预算的渠道,确保预算决策的有效性和严肃性;三则提升预算执行能力,充分运用大数据分析、一网通办、一网统管等技术手段,把预算执行与绩效目标执行双监管落到实处,全面提高预算执行的效率和透明度。

扎实推进支出标准化建设。支出标准化是规范政府行为、推动政府治理能力现代化的基础性工作。一则把支出标准化建设与绩效目标全覆盖结合,系统梳理政府行为,退出一切不必要的领域,落实落细所有必须承担的责任,全面推进政府绩效管理改革;二则把支出标准化建设与预算分配结合,在财力允许的情况下,做到有据可依、公平公正、勤俭节约,提高预算分配的科学性和透明度;三则把支出标准化建设与预算执行结果结合,使预算执行的重心逐步从投入控制转向结果管理,积极推动基本公共服务标准化建设,同时,拓展公共服务提供方式,引入竞争机制,在同一支出标准下好中选优,力争少花钱,多办事,办好事。

进一步推进预算信息公开。有什么样的政府,就有什么样的预算,预算信息公开是意义重大的政府信息公开。一则要落实预算部门的信息公开主体责任,在进一步优化政府收支分类体系的基础上,功能分类公开到项、经济分类公开到款的要求要不折不扣地执行到位,同时,进一步规范、细化对预算公开报告的要求,切实提高预算透明度;二则要完善预算部门向人大公开预算信息的机制,接受人大代表质询,同时健全问责机制,使用钱的人常怀敬畏之心;三则全面拓展人民群众获得预算信息的方式,开通人民群众参与预算编制、监督预算执行的渠道,培育良好的预算治理环境。

持续优化约束与激励机制。约束与激励是预算的两个方面,既要管得住,更要用得好的。一则各预算部门要加快健全内控机制,全面排摸风险点,明确红线、底线,制定风险应对策略,完善相关制度体系,使预算的编制和执行规范有序;二则要落实“放管服”有关精神,加强预算结果问责,适当放开预算支出执行控制,在明确绩效目标的前提下,赋予预算部门更大的支出自主权,鼓励创新资金使用方式和服务提供模式;三则要加大预算综合改革力度,预算分配中加大绩效信息的运用,结转结余资金的使用更加强调绩效导向,预算执行绩效与收入分配适度挂钩,充分调动人的积极性和创造性,营造良好的预算生态。□

【本文系国家社科基金重大项目(19ZDA071和19ZDA072)阶段性成果】

(作者单位:上海大学 对外经贸大学 南开大学)

责任编辑 廖朝明