

加快建立现代财政制度的坚实一步

■ 中央财经大学 | 马海涛

法律是治国之重器，良法是善治之前提。习近平总书记多次强调，国无常强，无常弱；奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。预算法属于财政领域的基本法律制度，是中国特色社会主义法律体系中的一部重要法律，2014年预算法修订拉开了中国建立现代财政制度的改革序幕。2020年8月3日，国务院总理李克强签署第729号国务院令，公布修订后的《中华人民共和国预算法实施条例》，自2020年10月1日起施行，迈出了加快建立现代财政制度的坚实一步。

进一步完善了中国财政法律制度体系。综观各国财政法律制度体系，既有对财政活动进行原则性规定的基本性、统领性法律，又有对每一种类的财政活动进行规范的具体单项法律。多门类多层次、内容完备又和谐一致、相辅相成又有机统一是国家财政法律制度体系的基本特征。从内容范围看，财政法律制度体系涵盖预算、税收、非税收入、政府采购、资产管理、财务会计、财政监督等财政领域；从法律级次看，财政法律制度体系包含财政基本法律、行政法规和部门规章等。《条例》的出台使得2014年预算法修订所确定的立法宗旨、原则、理念和相关条款得以进一步细化落实，在政府施政和部门预算管理中，既有法可依，又有章可循。

进一步强化了“先有预算、后有支出”的法治理念。预算法素有“经济宪法”之称，是经济领域的根本大法，2014年预算法的修订实现了预算法由“管理法”转向“控权法”的立法宗旨。《条例》进一步强化预算刚性约束的理念，充实细化了违反预算法的法律责任，突出预算的全面性原则，细化一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算等四本预算的收支范围和编制内容，统一部门预算管理口径、明确部门预算收支范围，完善部门项目支出管理方式，“按制度办事、按程序办事”的法治理念进一步深化。

进一步理顺了预算管理相关主体的职责分工。在预算编制和执行环节，《条例》细化了财政和预算单位之间的职责划分，突出预算单位作为财政资金实际使用者的主体责任；明确了权责发生制政府综合财务报告的编制主体和编制内容等内容。

进一步明确了预算管理中“绩效导向”的理念。《条例》遵循预算法关于各级预算应当讲求绩效的原则，要求财政部门在资金分配中“当好铁公鸡、打好铁算盘”，进一步节约支出，以应对财政收支缺口，使财政资金分配更加突出重点、提质增效，切实提高财政资金的使用效益。《条例》贯彻落实中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》的要求，进一步明确了财政部门、预算单位在预算绩效管理中的职责分工，规定各级政府财政部门有权监督本级各部门及其所属各单位的预算管理有关工作，对各部门的预算执行情况和绩效进行评价、考核。

进一步强化了地方政府债务管理中“红线不能碰、底线不能越”的理念。《条例》对预算法关于政府债务管理规定予以细化和明确，要求落实地方政府债务的纵向限额管理和横向纳入本级人大预算管理的“双监控”机制要求，建立健全地方政府债务风险评估指标体系，组织评估地方政府债务风险状况，对债务高风险地区提出预警，并监督化解债务风险。这有利于从制度上、机制上防范和化解地方政府债务风险，建立地方政府债务管理的长效机制。

进一步细化了预决算公开的要求，提高预算透明度。《条例》强化了部门和单位预算公开的主体责任、强化公开意识、扩大公开范围、细化公开内容。细化转移支付公开内容，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。明确规定政府债务、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。对各部门以及部门所属单位预决算公开的时限、细化程度也提出了具体要求，“以公开促廉洁”的长效机制基本构建起来。■

