

刚刚修订的预算法实施条例，进一步健全完善预算管理体制机制，符合当前“积极的财政政策要更加积极有为”的要求，有利于全力做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，是我国预算法律制度体系建设的重要立法成果，为加快建立与国家治理体系和治理能力现代化相适应的现代财政制度、更好地发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用提供了法治保障。

认真学习贯彻预算法实施条例 加快建立现代财政制度

财政部党组书记、部长 | 刘昆

8月3日，国务院总理李克强签署国务院令第七29号，公布修订后的《中华人民共和国预算法实施条例》（以下简称条例），自2020年10月1日起施行。条例坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，严格遵循并贯彻落实修改后的预算法要求，与近年来推行的各项财政改革相衔接，进一步健全完善预算管理体制机制，符合当前“积极的财政政策要更加积极有为”的要求，有利于全力做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，是我国预算法律制度体系建设的重要立法成果，为加快建立与国家治理体系和治理能力现代化相适应的现代财政制度、更好地发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用提供了法治保障。

按照党中央、国务院决策部署不断深化财政改革和预算管理，为修订条例奠定了坚实基础

（一）习近平新时代中国特色社会主义思想和

党中央的系列重大决策部署，为修订条例提供了思想指引和根本遵循。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视财政工作，对深化财政改革、建立现代财政制度作出了一系列重大决策部署。党的十八届三中全会决定指出，“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”，并就改进预算管理制度、完善税收制度及建立事权和支出责任相适应的制度等作出具体部署。党的十九大报告指出，“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”。党的十九届四中全会决定进一步指出，“完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度”“优化政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”。党中央、国务院对深化

财政改革作出的一系列重大决策部署，围绕全面实施预算绩效管理、防范化解地方政府隐性债务风险等出台一系列重要文件，明确要加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，要从严整治举债乱象，坚决遏制隐性债务增量、妥善化解隐性债务存量。

习近平新时代中国特色社会主义思想，习近平全面依法治国新理念新思想新战略，目标指向一以贯之，重大部署接续递进，为我们做好条例修订工作提供了思想指引和根本遵循。

（二）财政改革和预算管理不断深化，为修订条例提供了实践基础和现实条件。修改后的预算法施行以来，按照法律要求和党中央、国务院决策部署，我国相继推出了一系列深化财政改革和规范预算管理的新制度新机制，财政管理更加规范透明，财政体制更加科学合理，人民群众的获得感和满意度不断提升。一是大力推进预算管理制度改革。完善政府预算体系，一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算等四本预算相互衔接。积极推进预决算公开，各级政府和部门预决算按照要求已基本公开。改进年度预算控制方式，预算审核重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。建立跨年度预算平衡机制，实行中期财政规划管理，增强财政科学配置公共资源的能力。树立过紧日子思想，从严控制一般性支出。二是建立规范的地方政府举债融资机制。依法赋予地方政府适度举债权限，对债务实行限额管理和预算管理。建立终身问责、倒查责任的问责机制，有效防范化解财政风险。三是改革和完善转移支付制度。调整优化转移支付分类，厘清各项转移支付的功能定位，加强转移支付管理，更好地与财政事权和支出责任划分改革相衔接。四是全面实施预算绩效管理。构



建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，推动提升政府效能。五是强化预算执行管理。政府收入和支出实行国库集中收付管理。大力清理和规范财政专户，建立起财政专户管理长效机制。中央国库现金管理操作实现常态化，地方国库现金管理稳步开展。六是决算编制和权责发生制政府综合财务报告编制有新进展。财政总决算和部门决算体系更加完善，内容更加丰富。权责发生制政府综合财务报告制度改革工作稳步推进，政府会计准则制度不断健全。

财政改革发展的进一步推进，改革举措的细化落实，为修订条例提供了丰富的实践经验，也提供了必要的现实条件。

预算法形成预算管理新规范，为修订条例提供了细化、实化的基础

原条例于1995年发布施行，对于进一步深化分税制改革、规范预算管理、增强预算编制执行的科学性起到非常重要的作用。随着2014年预算法的修订，预算管理的诸多方面有了重大突破，原条例与修改后的预算法已不相适应，亟需进行修订。条例在修订过程中，坚持遵循上位法规定，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，细化预算法有关规定。主要修改内容包括以下七个方面：

(一)进一步明确政府预算收支范围和编制内容,政府预算体系更加清晰完整。条例根据预算法的授权,规定一般公共预算、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。对预算法关于一般公共预算收入中各项收入概念作出解释。对政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算收支范围作出规定,对四本预算的衔接作出规定,一般公共预算可以根据需要和财力适当安排资金补充社会保险基金预算,国有资本经营预算可以向一般公共预算调出资金。条例还对四本预算具体的编制内容作出详细规定。上述规定有利于进一步提高政府预算编制的规范性和科学性,增进政府预算体系内各本预算之间的有效衔接。

(二)进一步规范部门预算管理,提高预算编制的完整性。条例严格贯彻预算法确立的政府的全部收入和支出都应当纳入预算的全口径预算管理的基本理念,规定各部门预算应当反映一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算安排给各部门及其所属各单位的所有预算资金,在规范部门预算财政拨款收支的同时,进一步做实“一个部门一本预算”的管理要求,有利于进一步提高部门预算编制的完整性。条例同时规定,部门预算支出包括基本支出和项目支出,各部门及其所属单位的本级预算拨款收入和其所对应的支出,应当在部门预算中单独反映。

(三)进一步加强地方政府债务管理,防范债务风险。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。对于外国政府和国际经济组织贷款,国务院可以转贷给省、自治区、直辖市政府。省、自治区、直辖市政府负有直接偿还责任的,应当纳入本级预算管理。省、自治区、直辖市政府可以将国务院转贷的外国政府和国际经济组织贷款再转贷给下级政府。上述规定有利于建立规范的地方政府举债融资机制,进一步

加强地方政府债务管理,加强各方面对地方政府债务的监督,切实防范和化解债务风险,促进经济社会事业持续健康发展。

(四)进一步规范预算执行,强化全流程管理。根据预算法的有关规定和预算管理的需要,条例修改完善了财政部门 and 各部门、各单位在预算执行中的主要职责规定,进一步厘清财政部门 and 预算单位的职责分工,强化各部门、各单位的部门预算执行主体地位。充实组织预算收入和预算资金拨付有关规定,将预算法关于国家实行国库集中收缴和集中支付制度落到实处。为细化预算法关于特定专用资金可以依照国务院的规定设立财政专户的要求,条例明确了特定专用资金的范围,规定开设、变更财政专户和撤销财政专户的管理程序,要求财政专户资金由本级政府财政部门管理,并在预算执行情况、决算和政府综合财务报告中单独反映,这些规定巩固了财政专户清理成果,使财政专户管理步入规范化、法治化轨道。

(五)进一步完善转移支付制度,规范政府间财政关系。条例进一步细化了预算法关于专项转移支付定期评估和退出机制的内容,进一步充实和完善转移支付管理的具体内容。严格规范转移支付资金拨付,加强转移支付资金的归口管理,明确财政转移支付预算下达和资金拨付应当由财政部门办理,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,全面提高转移支付管理的规范性和有效性。同时,条例规定县级以上各级政府应当按照本年度转移支付预计执行数的一定比例将下一年度转移支付预计数提前下达至下一级政府,并分别明确了一般性转移支付和专项转移支付的提前下达比例。

(六)进一步深化预算绩效管理,提高资金使用效益。条例遵循预算法关于各级预算应当讲求绩效的原则,在预算法关于绩效目标管理、支出绩效评价结果、开展绩效评价规定的基础上,进一步明确绩效评价的概念,规定绩效评价结果作为改进管理和编制以后年度预算的依据,财政部门组织和指

导预算资金绩效监控、绩效评价，各部门各单位实施绩效监控，定期向本级政府财政部门报送预算绩效评价报告。条例关于预算绩效管理的规定，进一步构建了全方位预算绩效管理格局，建立了预算编制、执行和决算全过程的绩效管理链条，有利于进一步节约支出、应对当前财政收支缺口，使财政资金分配更加突出重点、提质增效，切实提高资金使用效益。

(七)进一步加大预算信息公开力度，增强预算透明度。秉承预算法关于预算公开的基本理念，条例坚持以公开为常态、不公开为例外，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。部门预算、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。条例对部门预算公开提出细化要求的同时，进一步落实和推进各部门所属单位的预算公开工作，对各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，有利于进一步增强部门及其所属单位的预算透明度，大力促进透明政府、廉洁政府建设。

以高度的责任感贯彻落实条例，加快建立现代财政制度

条例出台后，各级财政部门、各级预算单位要以高度的责任感，抓好贯彻落实工作。加强对条例的宣传培训，广大财政财务工作者要加强对条例的学习理解，在实际工作中严格执行预算法及条例的各项规定，真正将条例落实到财政财务管理的各相关领域和各环节。同时，抓紧做好相关配套制度建设，大力推进财政改革，加快建立现代财政制度。

(一)着力抓好条例的宣传培训学习。习近平总书记强调，要通过深入开展法治宣传教育，在全社会弘扬社会主义法治精神，树立法治的权威。要以条例的发布为契机，进一步加强对预算法律制度的宣传和培训，全面理解、准确把握条例的立法精神、

修订原则和具体规定。各级财政部门要按照“谁执法谁普法”普法责任制要求，在做好自身培训学习的同时，利用“线上线下”组织预算单位财务人员进行深入学习，做到学懂弄通。要加大宣传力度，增强社会各界对条例内容的知晓度，进一步提升全社会的预算法治意识。

(二)着力抓好条例的实施。习近平总书记强调，法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。条例对预算编制、执行、决算和法律责任等均作出明确规定，是各级财政部门 and 预算单位在具体的预算管理和财务管理工作中必须要严格执行的制度。要严格依法办事，依法组织财政收入，依法安排财政支出，依法公开预决算、依法接受监督，把严肃财经纪律挺在各项财政财务工作前面，真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

(三)着力抓好条例的配套制度建设。党的十九届四中全会决定指出，加快形成完备的法律规范体系。条例的颁布标志着我国预算管理的法律和行政法规已随着时代的发展得到健全完善，要形成完备的预算法律规范体系，还要把预算法及条例规定，逐步细化为具体的操作办法，形成系统化的配套制度。一方面要积极研究制定完善财政转移支付、政府债务管理、预算绩效管理、国库管理、财政监督等方面的法规规章。另一方面要及时对现行的预算管理规章制度进行清理，修订与条例不一致的规定，细化条例有关制度的具体操作规定和要求，及时发布出台相关制度办法，确保条例各项规定落到实处。

(四)着力抓好财政改革。党的十九届四中全会决定对深化财税体制改革提出了一系列要求，务必要抓紧抓实抓好。要结合贯彻落实条例，继续深化财政体制、预算管理制度等各项改革，不断推动财政改革向纵深发展。要坚持远近结合、整体推进的原则，加强系统集成、协同高效，细化各项改革方案和举措，明确时间表和路线图，加快建立现代财政制度，为推进国家治理体系和治理能力现代化作出新的更大贡献。□

(来源：经济日报)