

修订后的预算法实施条例的七大亮点

中国人民大学法学院 | 朱大旗

刘杰 摄 来源：视觉中国

8月3日，李克强总理签署第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》（以下简称《条例》），自2020年10月1日起施行。与1995年施行的条例相比，不仅条文由79条增至97条，大部分条款均为修改或新增条款，而且在内容上系统总结了条例施行25年来尤其是2015年修改后的预算法施行以来我国在深化财政预算改革方面取得的重要成果与经验探索，直面预算管理实践中迫切需要解决的重大问题，为进一步改革和完善我国预算管理体制、推动预算法的切实贯彻实施，推进国家财政治理的全面规范、公开透明、科学有效、约束有力，奠定了较为坚实的制度基础。《条例》坚持遵循上位法规定，认真贯彻落实党中央、国务院关于财政预算改革发展的决策部署，明确、细化了预算法的有关规定，其修订内容和突出亮点主要表现在：

加大预算信息公开力度，细化部门及所属单位预算公开的具体要求，着力增强预算透明度

《条例》遵循预算法确立的预算

公开原则，秉持建立健全全面规范、公开透明的预算制度之立法精神，进一步明确规定：一般性转移支付向社会公开应细化到地区，专项转移支付向社会公开应细化到地区和项目。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，其支出按其功能分类应公开到项；按其经济性质分类，基本支出应公开到款。各部门所属单位的预算、决算及报表，应在部门批复后20日内由单位向社会公开。单位预算、决算应公开基本支出和项目支出，其支出按其功能分类应公开到项；按其经济性质分类，基本支出应公开到款。这些规定，一方面对政府预算、部门预算公开提出了新的更全面、细化的要求，另一方面也推进各部门所属单位的预算公开工作，对所属单位预决算公开的时限、内容也提出了具体要求。从而无论在预算公开的广度、深度上均有进一步的扩展，这有利于增强预算透明度，促进透明政府、廉洁政府建设。

明确预算收支范围和编制内容，预算体系更加清晰完整，预算编制更加规范科学

根据预算法的规定，《条例》进一步明确了一般公共预算、政府性基金预算等四本预算的收支范围和编制内容：一是对预算法中一般公共预算收入之行政事业性收费收入、国有资源（资产）有偿使用收入、转移性收入等概念予以细化；二是对预算法未予以明确的政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的收支范围作出细化规定；三是对四本预算的衔接予以明确，规定一般公共预算可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；四是对四本预算的具体编制内容、时点要求等作出了规定。这些规定有利于预算体系内各本预算之间的有机衔接和适度调剂，提高预算编制的规范性、科学性。

规范部门预算管理，落实预算法确立的全口径预算管理要求，提高预算编制的完整性

《条例》严格贯彻预算法确立的全口径预算管理原则，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，进一步做实“一个部门一本预算”的管理要求；规定各部门预算支出包括基本支出和项目支出，各部门及所属各单位的本级预算拨款收入及其所对应的支出，都应在部门预算中单独反映。这有利于提高部门预算编制的完整性，有利于国家权力机关实施预算审议、审批和有效监督。

规范政府债务管理，加强对地方政府债务的管理监督，切实防范和化解地方政府债务风险

《条例》进一步细化和明确了预算法关于政府债务管理的规定：一是明确了国债余额、余额管理、地方政府举债规模、一般债务、专项债务等的基本含义，规定地方债务余额实行限额管理，一般债券、专项债券、转贷债务应按照规定纳入本级预算管理或预算调整方案。二是明确规定对于外国政府和国际经济组织贷款，国务院可以转贷给省级政府。省、自治区、直辖市负有直接偿还责任的，应当纳入本级预算管理。省级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。三是明确要求财政部和省级财政部门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。这些规定，有利于进一步规范政府债务管理，有利于建立规范

的地方政府举债机制，加强对地方政府债务的管理、监督，切实防范和化解政府债务风险，保障公共财政的稳健与安全。

厘清预算主体管理职责，规范预算执行行为，强化对财政活动的全流程管理

根据预算法的规定和预算管理的实践需要，《条例》第 51 条、53 条等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 预算单位的职责范围，强化了各部门、各单位的部门预算执行主体地位；明确财政、税务、海关、社会保险行政部门、社会保险费征收机构关系，充实组织预算收入和预算资金拨付的有关规定；针对财政专户问题，为巩固财政专户清理成果，将其纳入规范化、法治化管理轨道，条例依据预算法第 56 条第 2 款的规定，明确了财政专户概念、特定专用资金的范围，规定了开设、变更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，纳入统一的会计核算，并在预算执行情况、决算和政府综合财务报告中单独反映。这些修改完善了预算收支执行制度，一定程度上拓展了预算管理的范围，加强了对财政活动的全流程管理。

完善转移支付制度规定，明确财政转移支付应由财政部门办理，规范政府间财政关系

《条例》进一步明确了一般性转移支付的种类，界定了专项转移支付的定义，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；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；规定县级以上各级政府应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，并规定一般性转移支付、专项转移支付提前下达的最低比例。这对于提高预算编制的完整性、准确性，提高转移支付的规范性、有效性，规范政府间财政关系，意义十分重大。

完善预算绩效管理制度，构建全方位预算绩效管理新格局，提高财政资金使用效益

《条例》遵循预算法规定的“讲求绩效”原则，在预算法有关绩效目标管理、支出绩效评价结果、开展绩效评价等规定的基础上，进一步明确了绩效评价的概念，规定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，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并定期向本级政府财政部门报送预算绩效评价报告。这些规定构建了全方位预算绩效管理格局，建立了全过程预算绩效管理链条，完善了预算绩效管理制度，有利于优化财政资源配置，切实提高财政资金使用效益，尤其有利于应对当下我国的财政收支困局。□

责任编辑 廖朝明