

修订后的预算法实施条例 彰显现代预算制度建设目标

中国政法大学财税法研究中心 | 施正文

2020年8月3日修订通过的预算法实施条例,是我国新时代背景下具有重要意义的立法成果,它以健全完善现代预算制度为使命,回应我国财政改革和预算管理实践新需求,更好地发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。

修订后的预算法实施条例秉承现代预算制度的精神理念

作为反映政府施政计划、规范政府收支行为的预算法,承担着理财治国的重要功能,是财政经济领域的基本法律制度。2014年8月31日修改通过的预算法将“建立健全全面规范、

预算法第五十九条就有明确的规定:“各级国库库款的支配权属于本级政府财政部门。除法律、行政法规另有规定外,未经本级政府财政部门同意,任何部门、单位和个人都无权冻结、动用国库库款或者以其他方式支配已入国库的库款。”第九十三条还规定,各级政府及有关部门、单位违反预算法规定冻结、动用国库库款或者以其他方式支配已入国库库款的,对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级、撤职、开除

公开透明的预算制度”作为立法宗旨,党的十九大报告进一步提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度”,从而指明了我国现代预算制度的宗旨和内涵。预算法实施条例的修订秉承建立现代预算制度的精神理念,进一步明确政府预算的收支范围,重视收入预测和支出标准,规范部门预算管理,完善转移支付制度,提高财政政策的调节实效,其目的就是要反映预算活动的一般规律和通行做法,建设科学预算。进一步细化预算编制和执行程序,强化预算约束和债务管理,明确财政专户管理和国库管理职责,严格依法征收预算收入,

的处分。修订后的预算法实施条例第九十三条对违反预算法规定冻结、动用国库库款或者以其他方式支配已入国库库款作了明确的界定,包括以下六种行为:未经有关政府财政部门同意,冻结、动用国库库款;预算收入征收部门和单位违反规定将所收税款和其他预算收入存入国库之外的其他账户;未经有关政府财政部门或者财政部门授权的机构同意,办理资金拨付和退付;将国库库款挪作他用;延缓、占压国库库款;占压政府财政

其目的就是要实现政府收支活动的规范化、制度化和程序化,建设法治预算。进一步明确四本预算之间的衔接关系,规范专项转移支付定期评估和退出机制,深化绩效管理和债务限额管理,保障财政资金取之于民用之于民,其目的就是要更好地提供公共服务和保障民生,建设公共预算。进一步扩大预算信息公开范围,提高预算信息公开程度,让权力在阳光下运行,提高预算公信力,其目的就是要实行预算民主治理,建设透明预算。

修订后的预算法实施条例细化现代预算制度的实施规范

部门拨付的预算资金。这样的规定让国库库款管理更具有可操作性,从而可以更好地促进国库管理的现代化。

修订后的预算法实施条例在政府间转移支付、预算平衡、地方政府债务管理等诸多方面均可圈可点。相关规定细致、可操作性强,从制度规范上为具体财政改革提供了支持,让财政改革在法治化的轨道上进行,从而为加快现代财政制度的建立和完善提供了强有力的支持。□

责任编辑 张小莉

“徒法不足以自行”“法律的生命在于实施”。作为预算法的配套法规，预算法实施条例的重要使命就是细化、落实预算法的原则和制度，进一步增强预算制度的规范性和可操作性，为预算活动提供明确的规则指引，推动我国预算管理改革和预算法治建设不断深化。

一是健全政府预算体系。建立将政府全部收入和支出都纳入预算的全口径预算，是提高预算完整性和实现预算控制的必然要求。我国政府预算体系由一般公共预算、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组成，但除了一般公共预算在预算法中已作出比较详细规定外，其他三本预算的收支范围和编制内容并没有明确。此次修订预算法实施条例，重点明确了政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的收支范围和编制内容；明确了四本预算的衔接关系，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，从而既提高了预算的统筹性，也满足社会保险基金预算的特别保障需求。

二是规范政府间财政关系。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，是我国深化财税体制改革的方向。财政转移支付是协调政府间财政关系，实行宏观调控的重要财政工具。此次修订预算法实施条例，明确了一般性

转移支付和专项转移支付的定义；细化了专项转移支付定期评估和退出机制的情形；强化转移支付资金归口管理，严格规范转移支付资金拨付；明确提前下达转移支付预计数的比例，保障下级政府及时统筹安排预算资金。这些规定有利于发挥转移支付制度的财政平衡功能，增强地方财政保障能力，更好地实现基本公共服务均等化。

三是加大预算公开力度。“阳光是最好的防腐剂”，预算公开对于规范政府预算权力运行，满足公民知情权、参与权和监督权，把“看不见的政府”变为“看得见的政府”具有关键意义。此次修订预算法实施条例，坚持以公开为常态、不公开为例外的原则，规定转移支付公开应当细化到地区和项目；部门预算、决算公开细化到支出分类的最细一级，即按其功能分类公开到项，按其经济分类基本支出公开到款；政府债务、机关运行经费、政府采购、财政专户资金等按照规定公开；对单位预算公开的时限、内容提出了具体要求，这些规定有利于透明预算、廉洁政府建设。

四是规范政府债务管理。为了发挥政府债务在弥补财政缺口和促进公益事业发展中的重要作用，防范债务风险，此次修订预算法实施条例对健全地方政府债务管理机制进行了针对性规定。规定了一般债务和专项债务的含义，强调实行地方政府债务余额限额管理，合理安排发行国债的品种、结构、期限和时点，从总额和性质上限定债务发行；明确了各级地方政府在债务举借、转贷、使用、偿还上的职

责关系，强化对地方政府债务的预算管理；规定财政部门应当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，完善债务风险评估、预警和监督机制，防范债务风险，这些规定有利于促进经济社会和财政可持续发展。

五是细化预算编制规则。预算编制是预算活动的起始和基础环节，其科学性和可行性对于发挥预算功能具有重要影响。按照预算法的授权，此次修订预算法实施条例，对预算编制的内容和程序作出了具体规定。明确预算草案的编制时间，将预算编制时间提前到预算年度开始的半年之前；为提高收入预算编制的科学性和准确性，编制收入预算时应当征求税务、海关等征收部门的意见；明确四本预算收支的编制内容，并对部门预算和单位预算的编制内容作出规定；推进预算编制标准化，规定地方各级财政部门应当根据财政部制定的预算支出标准，制定本地区的预算支出标准，以发挥预算支出标准在预算管理中的基础性作用。

六是规范部门预算管理。部门预算连接政府预算和单位预算的中间环节，对于落实全口径预算，提高预算完整性起到承上启下的作用。在总结近年来各地推进综合预算编制、理顺权责关系、完善分配机制、改进项目管理、实行中期财政规划等措施经验的基础上，实施条例按照“一个部门一本预算”的要求，规定部门预算应当反映一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算安排给本部门及其所属各单位的所有预算资金；



王卫东 摄

明确部门预算的收支范围，规定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；明确部门预算编制各方管理权责；完善项目支出管理模式，项目支出实行项目库管理，建立项目支出预算评审制度。

七是规范预算执行。硬化预算对政府支出的约束，增强预算执行力和规范性，是提高政府公信力和预算具有法律效力的必然要求，是现代预算制度的核心所在。实施条例明确了部门和单位在预算执行中的主要职责，强化各部门、各单位在预算执行中的主体地位；细化组织预算收入和拨付预算资金规则，落实国库集中收付制度；严格财政专户管理制度，明确了特定专用资金的范围、财政专户的设立条件、核准权限、管理部门，要求财政专户资金应当在预算执行情况、决

算和政府综合财务报告中单独反映，从而推动财政专户管理步入规范化、法治化轨道。

八是深化预算绩效管理。为了落实党的十九大报告关于全面实施绩效管理的要求，遵循预算法规定的各级预算应当讲求绩效的原则，适应新时代经济高质量发展和政府效能建设的需要，实施条例对深化预算绩效管理做出了进一步规定。明确了预算绩效评价的概念，要求财政部门应当组织和指导预算资金绩效监控、绩效评价，各部门、各单位应当实施绩效监控，开展绩效评价，提高资金使用效益，定期向本级政府财政部门报送绩效评价报告；硬化绩效约束，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。这些绩效管理制度，有利于当前落实减税降费政策，助力财政提质增效，推动实施全面实施绩效管理。

加快预算法及其实施条例的配套制度建设

预算法及其实施条例是调整预算管理关系的综合性财政法律法规，但预算管理中很多专门性问题仍然需要单行法律法规予以配套和细化。为了形成完备的预算法律规范体系，以预算良法保障预算善治，必须加快预算法及其实施条例的配套制度建设，其中重要的是要制定财政转移支付、政府债务、预算公开、财政资金支付、国库管理、预算绩效、非税收入、财政监督等方面的配套法规规章。当前尤为迫切的是要及时清理和修订现行预算管理文件中与预算法实施条例不一致的规定，及时出台相关制度办法，确保修订后的预算法实施条例各项规定落到实处，进一步推动我国预算管理法治建设。□

责任编辑 刘永恒