

明确深化预算管理制度改革“路线图”

本刊记者 | 李烝

预算体现国家的战略和政策，反映政府的活动范围和方向，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑，是宏观调控的重要手段。日前，国务院印发了《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（以下简称《意见》），部署进一步深化预算管理制度改革的具体措施，明确了这一重要领域改革“路线图”。

直面改革深层次问题

党中央、国务院高度重视预算管理工作。党的十八大以来，按照党中央、国务院决策部署和预算法规定，财政部会同有关部门和地方积极改进预算管理制度，大力推进中期财政规划、预算公开、地方政府债务管理、预算绩效管理等一系列重大改革举措，在完善预算管理制度方面发挥了积极作用。党的十九届五中全会对建立现代财税金融体制、深化预算管理制度改革作出重要部署。财政部相关负责人介绍说，“一系列重大改革举措的落地实施为建立现代预算制度提供了基础条件。与此同时，受经济下行压力和减税降费双重影响，当前和今后一个时期，财政处于紧平衡状态，收支矛盾较为突出，加之随着改革的逐步深入，预

算管理中一些深层次问题逐步暴露出来，如预算统筹力度不足、预算约束不够有力、资源配置使用效率有待提高等等，迫切需要进一步深化预算管理制度改革。”

中国社会科学院财经战略研究院研究员杨志勇表示，《意见》直面预算改革中的深层次问题，如“预算统筹力度不足”意味着有某些亟待发展的方面政府可用财力不足，同时又存在政府财力闲置问题；“预算约束力不够”意味着政府财力可能被浪费，一些项目可能属于未来需要源源不断投入计划之外的资金，这会损害预算的公信力，与现代化国家建设背道而驰。这些问题的存在，影响了财政资源统筹和可持续性。

中央财经大学副校长马海涛表示，如何解决财政收入承压、财政支出固化、财政统筹缺乏的弊端，提升预算的财力统筹能力；如何解决预算管理中协同机制不够，预算管理中各部门、各业务处室“各自为战”问题；如何解决预算管理的信息基础不牢、支出标准不健全，导致预算编制精准度不强的问题；如何加强预算管理制度改革顶层设计和预算管理各项制度的系统集成、协同高效，通过深化改革更好地将制度优势转化为治理效能问题等，都是当前预算管理理论与实践

行优惠政策基础上，再减半征收所得税。四是加大对制造业和科技创新支持力度。延续执行企业研发费用加计扣除75%政策，将制造业企业加计扣除比例提高到100%，激励企业加大研发投入。对先进制造业企业按月全额退还增值税增量留抵税额。五是继续清理规范收费基金。取消港口建设费，降低航空公司的民航发展基金征收标准。加大各类违规涉企收费整治力度，严控非税收入不合理增长，防止弱化减税降费政策红利。

“同时，我们也将会同有关部门进一步落实落细减税降费政策。加强部门协同配合，推进减税降费信息共享，跟踪做好效果监测和分析研判，及时研究解决企业反映的突出问题。强化政策宣传解读，提高政策知晓度，帮助企业用足用好政策。加强对地方指导和督促力度，严肃组织收入工作纪律，坚决不收过头税费、坚决防止搞集中清欠，把各项减税降费措施落实到位。”上述负责人表示。

领域亟待解决的问题。因此，迫切需要通过进一步深化预算管理制度改革，规范管理、提高效率、挖掘潜力、释放活力。

明确六方面重点改革举措

《意见》立足于前期改革形成的基础，将已有的预算改革成果制度化，提出了六个方面24条重点改革措施，主要包括：一是加大预算收入统筹力度，增强财政保障能力。规范政府收入预算管理，加强政府性资源统筹管理，强化部门和单位收入统筹管理，盘活各类存量资源。二是规范预算支出管理，推进财政支出标准化。加强重大决策部署财力保障，合理安排支出预算规模，大力优化财政支出结构，完善财政资金直达机制，推进支出标准体系建设。三是严格预算编制管理，增强财政预算完整性。改进政府预算编制，加强跨年度预算平衡，加强部门和单位预算管理，完善政府财务报告体系。四是强化预算执行和绩效管理，增强预算约束力。强化预算对执行的控制，推动预算绩效管理提质增效，优化国库集中收付管理，拓展政府采购政策功能。五是加强风险防控，增强财政可持续性。健全地方政府依法适度举债机制，防范化解地方政府隐性债务风险，防范化解财政运行风险隐患。六是增强财政透明度，提高预算管理信息化水平。改进预决算公开，发挥多种监督方式的协同效应，实现中央和地方财政系统信息贯通，推进部门间预算信息互联互通共享。

“《意见》的最大亮点是将已有的预算改革成果制度化，”杨志勇说，“自2014年新预算法颁布实施后，预算领域出台了一系列具体的改革举措，为更好释放改革效果，就必须对改革成果制度化，让改革措施可以更长久地持续发挥作用。《意见》明确的六方面重点改革措施，涉及财政收入、财政支出、预算编制、预算执行和风险管理、风险防控，都是预算领域最重要最值得关注的内容。”

财政部相关负责人表示，《意见》立足于推进国家治理体系和治理能力现代化，更加注重加强预算管理制度改革顶层设计和预算管理各项制度的系统集成、

协同高效，力争通过深化改革更好地将制度优势转化为治理效能，逐步建立现代预算制度体系框架，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。

该负责人表示，《意见》在加强重大决策部署财力保障，加强财政资源统筹，规范预算支出管理，加强预算控制约束和 risk 防控，提高预算管理信息化水平等多个方面有重大突破。

北京大学经济学院教授刘怡表示，从《意见》可以看出，进一步深化预算管理制度的核心在于将预算从收入支出管理转向资产、负债管理，实现财政资源统筹，通过支出标准体系建设和 risk 防控措施的落实，强化预算约束，切实实现支出效率的提高。

预算管理的顶层设计

“《意见》是对财政资金管理进行全面系统的规范，可谓既有重点，更有亮点、看点。”马海涛说，“《意见》将有效提高政府收入资源的整合，进一步提高财政资源配置的科学性，进一步加强预算法治约束，着力构建预算管理的综合协同监督机制、提升预算监督合力，有助于解决预算管理的信息基础不牢、政府间、部门间协同不够的问题。”

党的十九届五中全会强调，要推进财政支出标准化，强化预算约束和绩效管理。为贯彻落实党中央决策部署，《意见》提出要推进财政支出标准化。对此，马海涛表示，预算支出标准定额建设是通过预算成本与预期效益进行分析考核，为公共资源的优化配置提供依据和方法。推进财政支出标准化，有利于树立依法理财意识，助推法治财政建设，有利于提升政府施政综合绩效，提高财政资金的配置效率和使用效益，推动国家治理体系和治理能力现代化。

为适应建立现代财税体制的新需要，《意见》围绕现代财政国库管理“控制、运营、报告”三大功能，系统性地提出了优化国库集中收付管理的有关要求。马海涛表示，这有利于全面优化整合政府采购、资金支付、工资发放、政府债券管理、国库现金管理、收入管理、账务管理、决算与财务报告等业务流程，逐步构建“资金运行高效、控制体系完整、财务报告全面、