

司法部、财政部负责人就《中华人民共和国预算法实施条例》修订有关问题答记者问

2020年8月21日 来源：条法司

2020年8月3日，国务院总理李克强签署国务院令，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。日前，司法部、财政部负责人就修订《条例》有关问题回答了记者提问。

问：《条例》修订的背景和主要原则是什么？

答：现行《条例》于1995年发布施行，在规范预算管理、增强预算编制和执行的科学性、深化分税制改革等方面发挥了重要作用。2014年全国人大常委会审议通过了《关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》（以下简称预算法），增强了预算的完整性、科学性和透明度，强化了政府债务管理，完善了财政转移支付制度，规范了预算调整和执行，加强了预算审查监督。党的十九大报告提出，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强调，完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度。党中央、国务院关于预算管理的重大决策部署和预算法的实施，为《条例》修订提供了根本遵循。近年来，财政预算改革实践不断深化，财政管理更加规范透明，财政体制更加科学合理，为《条例》修订提供了实践基础。

《条例》修订的主要原则：一是体现深化财税体制改革的成果，将预算法实施后出台的国务院关于深化预算管理制度改革等有关规定法治化；二是细化明确预算法有关规定，对授权国务院规定的事项作出具体规定；三是满足预算管理实际需要，根据近年来的实践对预算收支范围、转移支付、地方政府债务等事项作出相应规定。

问：预算如何编制是社会各方面比较关注的问题，请问《条例》在预算编制方面作了哪些规定？

答：预算法对预算编制主体、程序、内容、依据以及法律责任等作了规定。为落实预算法有关规定，《条例》主要从三个方面对预算编制作了细化规定：一是明确预算草案编制时间。《条例》分别规定了财政部和地方财政部门编制预算草案的时间。财政部于每年6月15日前部署编制下一年度预算草案的具体事项，县级以上地方各级政府财政部门于每年6月30日前部署本行政区域编制下一年度预算草案的具体事项，包括有关报表格式、编报方法、报送期限等。二是规范收入预算编制。为提高收入预算编制的科学性、准确性，体现收入预算从约束性转向预期性的要求，《条例》规定，各级政府财政部门编制收入预算草案时，应当征求税务、海关等预算收入征收部门和单位的意见；预算收入征收部门和单位应当按照财政部门的要求提供下一年度预算收入征收预测情况，并与相关财政部门建立收入征管信息共享机制。三是明确预算收支编制内容。《条例》对中央和地方一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算和各部门、各单位预算的编制内容作了规定。此外，《条例》对制定预算支出标准、编制社会保险基金预算草案、制定预算草案编制规程等作了规定。这些规定，使各级预算编制的具体程序和要求更加明确，有利于更好地规范预算编制，确保预算编制工作顺利进行。

问：我国的部门预算改革已经推行20年，请问《条例》在部门预算管理方面作了哪些规定？

答：实行部门预算管理，是上世纪90年代末以来我国为加强财政支出管理推出的一项重大改革。20多年来，各级财政部门、各部门不断深化部门预算改革，预算编制更加全面规范，管理措施更加丰富完善，运行机制更加顺畅高效，预算管理更加公开透明，为各政府部门履行职能和推动事业发展提供了重要保障。为落实预算法关于部门预算的组成、管理职权、编制等方面规定，在总结部门预算改革成效的基础上，《条例》主要从三个方面作了规定：一是统一部门预算管理口径。按照全口径预算管理要求，规定各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。二是明确部门预算收支范围。规定各部门预算收入包括本级财政安排给本部门及其所属各单位的预算拨款收入和其他收入；支出为与部门预算收入相对应的支出，包括基本支出和项目支出，并要求在部门预算中单独反映本级预算拨款收入和其相对应的支出。三是完善项目支出管理方式。规定项目支出实行项目库管理，建立健全项目入库评审机制和项目滚动管理机制；各级政府应当加强项目支出管理，各级政府财政部门应当建立和完善项目支出预算评审制度，各部门、各单位应当按规定开展预算评审。此外，还规定部门预算编制、执行的具体办法，由本级政府财政部门依法作出规定。

问：《条例》在规范预算公开方面作了哪些规定？

答：《条例》主要从三个方面细化了预算法关于预算公开的内容：一是细化转移支付公开内容。规定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。二是明确政府债务、机关运行经费、政府采购、财政专户资金等需要按规定向社会公开。三是细化部门及所属单位预算、决算公开内容。规定部门预算、决算应当公开基本支出和项目支出；部门预算、决算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。各部门所属单位的预算、决算及报表，应当在部门批复后 20 日内由单位向社会公开；单位预算、决算应当公开基本支出和项目支出；单位预算、决算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。

问：随着我国财政收入稳步增长，转移支付资金规模也越来越大，《条例》在规范转移支付管理方面作了哪些规定？

答：1994 年实行分税制财政体制以来，我国逐步建立并不断完善财政转移支付制度，有力促进了区域协调发展和基本公共服务均等化。为规范转移支付制度，《条例》主要从三个方面作了规定：一是明确一般性转移支付范围。规定一般性转移支付包括均衡性转移支付，对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的财力补助，其他一般性转移支付。二是建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。规定县级以上各级政府财政部门应当会同有关部门建立健全专项转移支付定期评估和退出机制，对评估后符合法律、行政法规和国务院规定，有必要继续执行的，可以继续执行；设立的有关要求变更，或者实际绩效与目标差距较大、管理不够完善的，应当予以调整；设立依据失效或者废止的，应当予以取消。三是规范转移支付预算下达。明确转移支付预计数提前下达、预算下达和资金拨付均由财政部门办理。同时，为提高预算编制的完整性、准确性，对转移支付预计数提前下达的比例和有关要求作了明确。

问：社会各界对地方政府债务管理比较关注，《条例》在规范政府债务方面作了哪些规定？

答：预算法对地方政府债务管理作出比较全面的规定，国务院据此印发了《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》等一系列文件，明确了地方政府债务管理的具体要求。《条例》主要从四个方面对政府债务管理作了规范：一是细化地方政府债务余额限额管理。明确各省、自治区、直辖市的政府债务限额由财政部在经全国人大或者其常委会批准的总限额内，提出方案报国务院批准；地方政府债务余额不得突破国务院批准的限额。二是明确转贷债务管理。规定省、自治区、直辖市政府可以将举借的政府债务转贷给下级政府，下级政府应当将转贷债务纳入本级预算管理，负有直接偿还责任的政府应当将转贷债务列入本级预算调整方案，报本级人大常委会批准。三是完善地方政府债务风险评估和预警机制。规定财政部和省、自治区、直辖市政府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，对债务高风险地区提出预警，并监督化解债务风险。四是合理安排发行政府债券。规定财政部应当根据全国人民代表大会批准的中央政府债务余额限额，合理安排发行国债的品种、结构、期限和时点；省、自治区、直辖市政府财政部门应当根据国务院批准的本地区政府债务限额，合理安排发行本地区政府债券的结构、期限和时点。

问：2018 年，中共中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》，请问《条例》对预算绩效管理作了哪些规定？

答：全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容。《条例》在预算管理各环节细化完善了绩效管理的有关要求，推动预算和绩效管理深度融合，主要从三个方面作了规定：一是完善预算绩效管理制度。规定预算执行中政府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执行情况报告和绩效评价报告。二是强化绩效结果应用。规定对评估后的专项转移支付，设立的有关要求变更，或者实际绩效与目标差距较大、管理不够完善的，应当予以调整。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。三是进一步明确职责。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。

问：近年来，在规范财政专户管理方面采取了很多有效措施，也取得了显著成效，请问《条例》对规范财政专户管理作了哪些规定？

答：为严格规范财政专户管理，切实保障资金安全，2011 年以来财政部对地方财政专户组织了多次专项检查，并不断健全完善相关制度。《条例》对规范财政专户管理主要从三个方面作了规定：一是明确财政专户的含义和使用范围。财政专户是指财政部门为履行财政管理职能，根据法律规定或者经国务院批准

开设的用于管理核算特定专用资金的银行结算账户。特定专用资金，包括法律规定可以设立财政专户的资金，外国政府和国际经济组织的贷款、赠款，按照规定存储的人民币以外的货币，财政部会同有关部门报国务院批准的其他特定专用资金。二是对财政专户的设立作出严格规定。规定开设、变更财政专户应当经财政部核准，撤销财政专户应当报财政部备案，中国人民银行应当加强对银行业金融机构开户的核准、管理和监督工作。三是规范财政专户资金管理。规定财政专户资金由本级政府财政部门管理。除法律另有规定外，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、动用财政专户资金。财政专户资金应当由本级政府财政部门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。财政专户资金情况按照有关规定向社会公开。

问：《条例》公布施行对积极有为的财政政策有哪些促进作用？

答：一是有利于加强预算执行管理。《条例》对加强预算支出管理、合理安排支出进度、加快转移支付预算资金下达等作出明确规定，同时规定对违反法律、行政法规规定多征、提前征收、减征、免征、缓征或者退还预算收入的，责令改正，防范地方征收“过头税”。二是有利于提高资金使用效益。《条例》对进一步加强绩效管理、提高资金使用效益等作出规定，进一步构建了全方位预算绩效管理格局，健全了预算绩效管理制度，强化了预算绩效管理监督和约束，有利于各级财政进一步聚焦做好“六稳”工作、落实“六保”任务。三是有利于提高预算透明度。《条例》贯彻预算法关于预算公开的要求，对政府预算和部门预算公开工作作了细化规定，对各部门所属单位预算、决算公开的时限、细化程度也提出了具体要求，有利于增强预算透明度，促进透明政府、廉洁政府建设。

问：有关部门将采取哪些措施确保《条例》的贯彻实施？

答：一是抓好《条例》的宣传培训。按照“谁执法谁普法”的要求，各级财政部门要在做好自身培训学习的同时，组织预算单位有关人员深入学习。同时加大宣传力度，增强社会各界对《条例》的知晓度，进一步提升预算法治意识。二是着力抓好《条例》的实施。各级财政部门、各部门要严格执行预算法和《条例》，及时发布出台相关制度办法，确保《条例》各项规定落到实处。三是及时修订和清理预算管理规章制度。按照“谁制定谁清理”的原则，各部门、各有关单位要及时修订和清理与《条例》不一致的预算管理制度，确保规章制度依法合规。