

认真贯彻落实预算法实施条例 深入推进预算管理制度改革

财政部副部长、党组成员 许宏才

预算法实施条例是预算法律制度体系的基础内容和重要支撑。根据修改后的预算法，财政部积极推进条例修订工作。2020年8月3日，国务院令 第729号公布修订后的预算法实施条例，自2020年10月1日起施行。这次修订，严格遵循上位法规定，贯彻落实党中央、国务院关于深化财税体制改革的决策部署，对预算法有关规定作出细化明确，对预算法授权国务院规定的事项作出具体规定，对预算管理中需要明确的事项作出相应规定。条例的修订实施，是从制度层面贯彻落实党中央、国务院决策部署和预算法的重要举措，集中反映了近年来预算管理制度改革成果，彰显了预算管理制度改革方向，为完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度提供了法规依据和制度基础。

一、细化规定预算收支范围

明确预算收支范围是预算编制、执行等工作的基础。预算法明确了一般公共预算的收支范围，对政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算三本预算的收支范围作了原则性规定。

为全面反映全部财政资金运行情况，增强政府预算的完整性，在预算法有关规定和授权的基础上，结合预算管理实践，条例从以下几个方面对预算收支范围作了细化规定：一是细化三本预算的收支范围。根据预算法第二十八条授权，结合预算管理有关规定，条例第十四条至第十六条依次对政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的收支范围作了细化。同时，对转移性收入、转移性支出的范围一并作了明确。二是对社会保险基金预算的收入来源作了进一步细化。在强化社会保险基金预算自我约束、明确“社会保险基金预算应当在精算平衡的基础上实现可持续运行”的基础上，考虑到随着社会保险相关改革的深入推进，社会保险基金收支可能会出现一定缺口，为确保社会保险基金预算收支平衡，条例第三条进一步规定：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。三是对有关收入概念作出解释。为便于法律实施，条例对预算法中提及的行政事业性收费收入、国有资源（资产）有偿使用收入等专业术语作出解释。

二、改进预算编制

预算法明确了预算编制主体、程序、内容、依据以及法律责任等，并授权国务院财政部门部署编制预算草案的具体事项，要求各级政府、各部门、各单位按照国务院规定的时间编制预算草案。

为落实预算法规定，条例进一步细化了预算编制有关内容，对预算编制时间、程序、内容、要求等作出具体规定。一是明确预算草案编制时间。根据预算法第三十一条授权，条例第二十二条、第二十五条分别规定：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。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，条例第二十九条规定：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。第七十六条进一步规定：各级税务、海关等预算收入征收部门和单位应当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。条例第三十三条至第三十九条分别对中央和地方一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的编制内容作了规定，第四十条对各部门、各单位预算的编制内容作了规定。四是推进预算编制标准化。为落实预算法第三十二条有关要求，更好发挥预算支出标准在预算管理中的基础性作用，条例第二十一条规定：地方各级政府财政部门应当根据财政部制定的预算支出标准，结合本地区经济社会发展水平、财力状况等，制定本地区或者本级的预算支出标准。

三、加强部门预算管理

实行部门预算，是我国加强财政支出管理的一项重大改革。预算法对部门预算的组成、管理职权、编制等作了规定。近年来，各级政府财政部门、各部门认真落实预算法，通过推进综合预算编制、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一系列措施，提高了部门预算管理的规范性、科学性和有效性，为各级政府部门履行职能和推动事业发展提供了重要保障。

在总结改革成效的基础上，条例进一步细化了部门预算管理要求。一是统一部门预算的涵盖口径。按照全口径预算管理要求，条例第五条规定：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。二是明确部门预算的收支内容。条例第五条规定：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。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。同时，还对基本支出、项目支出的概念作了界定。三是明晰各方管理权责。条例第五条要求各级政府财政部门依法对部门预算编制、执行的具体办法作出规定；第二十三条、第二十六条、第五十三条分别明确各部门、各单位在预算编制、执行方面的职责任务。四是完善项目支出管理模式。条例第四十一条明确：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、各单位应当按照本级政府财政部门的规定开展预算评审。

四、完善财政转移支付制度

1994年分税制财政体制改革以来，我国逐步建立并不断完善财政转移支付制度。为加快建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，经报国务院批准，2019年财政部对转移支付制度作了进一步完善，优化转移支付分类，厘清转移支付功能定位，加强转移支付管理。新的转移支付制度体现了维护党中央权威和集中统一领导的要求，更好地与财政事权和支出责任划分相衔接，有利于发挥中央调控作用、促进区域协调发展和基本公共服务均等化。

条例严格落实预算法的有关规定，并与转移支付制度改革做好衔接处理。一是细化一般性转移支付、专项转移支付的内容、概念。条例第九条明确：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和其他一般性转移支付。第十条明确：专项转移支付是指上级政府为了实现特定的经济和社会发展目标给予下级政府，并由下级政府按照上级政府规定的用途安排使用的预算资金。实践中，为与预算法规定相衔接，根据转移支付制度改革的有关要求，暂将共同财政事权转移支付列入一般性转移支付。二是建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。为落实预算法第十六条有关要求，条例第十条明确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，并对评估后的处理方式作了细化：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。为提高地方预算编制的完整性、规范性，加快预算执行进度，条例第四十八条对转移支付预计数提前下达比例和要求作了明确。同时，为进一步明晰转移支付管理职责，第五十九条规定：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。

五、规范地方政府债务管理

预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》建立了规范地方政府举债融资行为的法律制度框架。财政部会同相关部门依照法律授权，加强顶层设计，着力推进制度建设，构建了覆盖地方政府债务限额管理、预算管理、风险管理、信息公开、监督管理等各个环节的“闭环”制度体系，地方政府举债趋于规范。

为进一步规范地方政府债务管理，防范财政风险，条例从四个方面作了更加明确的规定。一是细化地方政府债务余额限额管理。在预算法关于地方政府债务限额规定的基础上，条例第四十三条至第四十六条进一步细化有关要求，明确各省、自治区、直辖市的政府债务限额由财政部在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。二是明确一般债务和专项债务定义。条例第四十四条界定了预算法中的“举借债务的规模”，明确了一般债务和专项债务的定义。其中，一般债务是指列入一般公共预算用于公益性事业发展的一般债券、地方政府负有偿还责任的外国政府和国际经济组织贷款转贷债务；专项债务是指列入政府性基金预算用于有收益的公益性事业发展的专项债券。三是完善地方政府债务风险评估和预警机制。根据预算法有关规定，国务院办公厅印发了地方政府性债务风险应急处置预案，财政部定期评估各地区债务风险状况，对债务高风险地区进行风险预警。条例以行政法规的形式对地方政府债务风险评估和预警机制作了细化，第四十七条明确：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。四是合理安排发行地方政府债券的结构、期限和时点。《中共中央办公厅 国务院办公厅关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》明

确，专项债券与项目期限相匹配。为避免出现债券期限与项目期限错配、债券发行时间与项目建设资金使用错配、债券资金闲置浪费等问题，降低成本、提高效率，条例第五十八条进一步明确：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。

六、全面实施预算绩效管理

党的十九大报告提出，全面实施绩效管理。2018年9月，党中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》，对加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系作出全面部署。

条例将中央文件精神以及近年来预算绩效管理改革成果体现到行政法规中，在预算管理各个环节细化完善了有关要求。一是完善全过程预算绩效管理链条。在预算法已对绩效目标管理、绩效评价作出规定的基础上，为进一步打通预算绩效管理链条，条例第五十一条、第五十三条明确：预算执行中，各级政府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预算执行情况报告和绩效评价报告。二是硬化绩效约束。为提高预算绩效约束力，条例第二十条规定：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。同时，按照《关于全面实施预算绩效管理的意见》要求，重要绩效目标、绩效评价结果要与预决算草案同步报送同级人大、同步向社会主动公开。三是进一步明确财政部门职责。条例第七十三条规定，各级政府财政部门“对各部门的预算执行情况和绩效进行评价、考核”，进一步突出了各部门承担主体责任、财政部门进行评价考核的职责定位。

七、深入推进预算公开

预算公开是现代财政制度的基本特征，以法律形式明确预算公开的要求是主要市场经济国家的通行做法。预算法明确提出建立健全公开透明的预算制度，对预算公开的主体、范围、内容、时限等作了规定。预算法实施以来，各级政府财政部门、各部门认真落实法律规定，预算公开工作取得实质性进展，预算公开制度框架基本确立，中央和地方预算公开范围不断扩大、内容不断细化、方式不断完善。

为深入推进预算公开、提高预算透明度，条例第六条进一步细化了转移支付、部门及所属单位预决算等方面的公开规定。一是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。三是部门预算、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。四是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。

除上述内容外，条例还对社会保险基金预算管理、超收收入和短收的处理、预算调整情形的界定、财政部派出机构的职责、有关法律责任等作了规定，对预算法中出现的有关概念作了解释，对原条例部分条款的文字表述作了修改。

习近平总书记强调，“制度的生命力在于执行，关键在真抓，靠的是严管”。条例修订只是迈出第一步，关键要抓好贯彻落实。各级政府财政部门、各部门必须坚决贯彻全面依法治国战略，切实增强预算法治意识，严格执行预算法及其实施条例，将条例的新规定、新要求进一步落实到预算编制、执行、决算和监督全过程。加快完善相关规章制度，使预算管理改革各项工作在法治化轨道上加速推进，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。