修订后的预算法实施条例为 加快建立和完善现代财政制度提供强有力的支持

中国社会科学院财经战略研究院 | 杨志勇

许诺 摄 来源：视觉中国

2014年8月31日预算法修改完成，自2015年1月1日施行，修改的内容有82项，涉及面广，使预算法有了根本性的变化，适应了新时代深化财税体制改革的需要。预算法的修改适应了预算改革“全面规范、公开透明”的要求，为财政改革提供了法治保障。几年来，修改后的预算法已经得到全面落实，有力推进了预算改革的进程，现代财政制度已基本建立起来，并在进一步完善之中。刚刚公布的预算法实施条例自2020年10月1日起施行，必将为进一步落实预算法，增强预算约束力和提高预算绩效提供大力支持，从而更有力地推进财税改革进程，加快现代财政制度的建立和完善进程。

修订后的预算法实施条例让预算法的进一步落实更有章可循

预算法是财政的根本大法。预算法所涉及内容不只是一般意义上的预

算工作。深化财税体制改革总体方案主要涉及预算改革、中央和地方财政关系改革、税制改革三大改革内容。预算改革、中央和地方财政关系改革在预算法中均有较多反映，税制改革（主要是税收收入征管）也略有体现。落实预算法在财税改革中的重要性可见一斑。预算改革极其复杂，需要不断地进行探索，但改革有规律可循，改革经验需要总结推广。预算法实施条例的修订，在很大程度上改变了实施条例滞后于预算法的局面。预算法实施条例既是对预算法的相关规定的细化，让政府收支行为有规可循，又是对财政改革经验的总结，是在巩固改革的成果，是进一步落实预算法的重要举措。

修改后的预算法描绘了预算改革的蓝图，修订后的实施条例让预算改革有了更具可操作性的指引，路线图特征明显。预算的具体编制、执行、决算、监督等均有章可循，四本预算之

间的相互关系也更加明晰。

修订后的预算法实施条例为预算公开透明提供了路线图

实施条例也让预算的公开透明规定更具有可操作性，进一步强调了公开为常态、不公开为例外的预算公开精神。

信息是决策的基础，同时也是监督的基础。预决算等信息公开的及时性和有效性，本身就是治理水平提高的标志。实施条例通过推进信息公开，促进现代财政制度的建立和完善。在预决算信息公开上，修订后的实施条例可圈可点，充分体现公开是常态，不公开是例外的精神。实施条例第六条规定：“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。”这意味着社会各界可以通过公开的渠道，了解政府债务、机关运行经费、政府采购、财政专户资金等信息，从而更好地进行

监督。第六条还规定,部门预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。根据政府收支分类,支出功能分类,按层次分别为类、款、项,最细的是项;经济性质分类,按层次分别是类、款,最细的是款。显然,这样的规定就是要将政府收支账册尽可能地向社会公众公开。

转移支付一直是社会关注的重点。实施条例第六条对一般性转移支付和专项转移支付的公开也作了专门规定,要求前者向社会公开应当细化到地区,后者向社会公开应当细化到地区和项目。这样的规定有利于地区间一般性转移支付的比较,有利于不同地区专项转移支付信息的比较,有利于对项目转移支付信息的比较。此外,预决算等信息公开还有时间要求。第六条规定:“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。”20日就是时间限制,20日内公开并不是一定要等到20日才公开。信息越早公布,作用越大。

修订后的预算法实施条例充分体现新时代预算绩效管理的要求

预算合规是基本要求,绩效管理是更高要求,是现代财政制度建立和完善不可或缺的内容,旨在让每一分财政资金都用在刀刃上。做好绩效管理工作,需要进行绩效评价。实施条例对绩效评价的目标、程序、对象、特点均有明确的界定。第二十条规定:“预算法第三十二条第一款所称绩效评价,是指根据设定的绩效目标,依

据规范的程序,对预算资金的投入、使用过程、产出与效果进行系统和客观的评价。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。”绩效评价是否有效,不仅仅在于取得评价的结果,而且更关键的是评价结果的运用,从而更好地发挥绩效评价结果的指挥棒作用。绩效评价结果作为改进管理的依据,有利于预算绩效的提高;作为编制以后年度预算的依据,意味着预算资金流向绩效高的地方,可以大大提高预算资金的配置效率。

做好预算绩效评价工作,需要明确评价主体。财政是国家治理的基础和重要支柱,这在预算绩效评价中就是要强调各级政府财政部门的作用。实施条例第七十三条规定:“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。各级政府财政部门有权对本级各预算收入相关的征收部门和单位征收本级预算收入的情况进行监督,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。”这一条也进一步明确了各级政府财政部门在预算管理有关工作中的地位,让各级财政部门的行为有了更明确的依据。财政部门作为预算管理的专业部门,管理权限的配置是现代财政制度专业管理的需要。政府各部门分工合作,各部门协同管理是提高政府部门效率所必需的。同时,各部门要进行有效的专业分工,财政部门在预算管理上有着其他部门所难以替代的定位。这

一条也要求各级政府财政部门有权对本级各预算收入相关的征收部门和单位征收本级预算收入的情况进行监督,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。简单地说,财政部门对税务部门、海关部门等的收入征管进行监督,过头税、少征税、不合规定的退税都是不允许的,收入征管必须于法有据,否则财政部门就有责令改正的责任。财政部门在预算管理中的地位可见一斑。

预算收入指标的设定充分发挥收入征收部门和单位的作用

预算法修改之后,预算收入已经成为预测性指标,但这不等于预算收入指标可以随意编制。预算收入预测的科学性和准确性,关系到财政资金的总量配置。实施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。”预算收入征收部门和单位在收入征收一线,在收入征收预测中发挥重要作用,所提供的预测数据是预算收入预测的基础数据,为收入预测的准确度提供重要的支持。这一条也就明确了财政部门与税务、海关等预算收入征收部门和单位在收入预测上的分工合作关系。

各级国库库款支配权属于本级政府财政部门更有制度保障

实际上,关于这方面,修改后的

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、

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,

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

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

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

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