

# 认真学习贯彻预算法实施条例 加 快 建 立 现 代 财 政 制 度

刘 昆

制政府综合财务报告制度改革工作稳步推进,政府会计准则制度不断健全。

财政改革发展的进一步推进,改革举措的细化落实,为修订条例提供了丰富的实践经验,也提供了必要的现实条件。

## 二、预算法形成预算管理新规范， 为修订条例提供了细化、实化的基础

原条例于1995年发布施行,对于进一步深化分税制改革、规范预算管理、增强预算编制执行的科学性起到非常重要的作用。随着2014年预算法的修订,预算管理的诸多方面有了重大突破,原条例与修改后的预算法已不相适应,亟需进行修订。条例在修订过程中,坚持遵循上位法规定,认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,细化预算法有关规定。主要修改内容包括以下七个方面:

(一)进一步明确政府预算收支范围和编制内容,政府预算体系更加清晰完整。条例根据预算法的授权,规定一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算等四本预算的收支范围和编制内容。对预算法关于一般公共预算收入中各项收入概念作出解释。对政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算收支范围作出规定,对四本预算的衔接作出规定,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。条例还对四本预算具体的编制内容作出详细规定。上述规定有利于进一步提高政府预算编制的规范性和科学性,增进政府预算体系内各本预算之间的有效衔接。

(二)进一步规范部门预算管理,提高预算编制的完整性。条例严格贯彻预算法确立的政府的全部收入和支出都应当纳入预算的全口径预算管理的基本理念,规定各部门预算应当反映一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算安排给各部门及其所属各单位的所有预算资金,在规范部门预算财政拨款收支的同时,进一步做实“一个部门一本预算”的管理要求,有利于进一步提高部门预算编制的完整性。条例同时规定,部门预算支出包括基本支出和项目支出,各部门及其所属单位的本级预算拨款收入和其所对应的支出,应当在部门预算中单独反映。

(三)进一步加强地方政府债务管理,防范债务风险。条例对预算法关于政府债务管理规定予以细化和明确。要求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。对于外国政府和国际经济组织贷款,国务院可以转贷给省、自治区、直辖市政府。省、自治区、直辖市政府负有直接偿还责任的,应当纳入本级预算管理。省、自治区、直辖市政府可以将国务院转贷的外国政府和国际经济组织贷款再贷给下级政府。上述规定有利于建立规范的地方政府举债融资机制,进一步加强地方政府债务管理,加强各方面对地方政府债务的监督,切实防范和化解债务风险,促进经济社会事业持续健康发展。

(四)进一步规范预算执行,强化全流程管理。根据预算法的有关规定和预算管理的需要,条例修改完善了财政部门、各部门、各单位在预算执行中的主要职责规定,进一步厘清财政部门 and 预算单位的主要分工,强化各部门、各单位的部门预算执行主体地位。充实组织预算收入和预算资金拨付有关规定,将预算法关于国家实行国库集中收缴和集中支付制度落到实处。为细化预算法关于特定专项资金可以依照国务院的规定设立财政专户的要求,条例明确了特定专用资金的范围,规定开设、变更财政专户和撤销财政专户的管理程序,要求财政专户资金由本级政府财政部门管理,并在预算执行情况、决算和政府综合财务报告中单独反映,这些规定巩固了财政专户清理成果,使财政专户管理步入规范化、法治化轨道。

(五)进一步完善转移支付制度,规范政府间财政关系。条例进一步细化了预算法关于专项转移支付定期评估和退出机制的内容,进一步充实和完善转移支付管理的具体内容。严格规范转移支付资金拨付,加强转移支付资金的归口管理,明确财政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财政部门和单位下达转移支付预算或者拨付转移支付资金,全面提高转移支付管理的规范性和有效性。同时,条例规定县级以上各级政府应当按照本年度转移支付预计执行数的一定比例将下一年度转移支付预计数

提前下达至下一级政府,并分别明确了一般性转移支付和专项转移支付的提前下达比例。

(六)进一步深化预算绩效管理,提高资金使用效益。条例遵循预算法关于各级预算应当讲求绩效的原则,在预算法关于绩效目标管理、支出绩效评价结果、开展绩效评价规定的基础上,进一步明确绩效评价的概念,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,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绩效评价报告。条例关于预算绩效管理的规定,进一步构建了全方位预算绩效管理格局,建立了预算编制、执行和决算全过程的绩效管理链条,有利于进一步节约支出,应对当前财政收支缺口,使财政资金分配更加突出重点、提质增效,切实提高资金使用效益。

(七)进一步加大预算信息公开力度,增强预算透明度。秉承预算法关于预算公开的基本理念,条例坚持以公开为常态、不公开为例外,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。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。部门预算、决算应当公开基本支出和项目支出,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。条例对部门预算公开提出细化要求的同时,进一步落实和推进各部门所属单位的预算公开工作,对各部门所属单位预决算公开的时限、细化程度也提出了具体要求,有利于进一步增强部门及其所属单位的预算透明度,大力促进透明政府、廉洁政府建设。

## 三、以高度的责任感贯彻落实条例,加快建立现代财政制度

条例出台后,各级财政部门、各级预算单位要以高度的责任感,抓好贯彻落实工作。加强对条例的宣传培训,广大财政财务工作者要加强对条例的学习理解,在实际工作中严格执行预算法及条例的各项规定,真正将条例落实到财政财务管理的各相关领域和各环节。同时,抓紧做好相关配套制度建设,大力推进财政改革,加快建立现代财政制度。

(一)着力抓好条例的宣传培训学习。习近平总书记强调,要通过深入开展法治宣传教育,在全社会弘扬社会主义法治精神,树立法治的权威。要以条例的发布为契机,进一步加强对预算法律制度的宣传和培训,全面理解、准确把握条例的立法精神、修订原则和具体规定。各级财政部门要按照“谁执法谁普法”普法责任制要求,在做好自身培训学习的同时,利用“线上线下”组织预算单位财务人员进行深入学习,做到学懂弄通。要加大宣传力度,增强社会各界对条例内容的知晓度,进一步提升全社会的预算法治意识。

(二)着力抓好条例的实施。习近平总书记强调,法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。条例对预算编制、执行、决算和法律责任等均作出明确规定,是各级财政部门 and 预算单位在具体的预算管理和财务管理工作中必须要严格执行的制度。要严格依法办事,依法组织财政收入,依法安排财政支出,依法公开预决算、依法接受监督,把严肃财经纪律挺在各项财政财务工作前面,真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

(三)着力抓好条例的配套制度建设。党的十九届四中全会决定指出,加快形成完备的法律规范体系。条例的颁布标志着我国预算管理的法律和行政法规已随着时代的发展得到健全完善,要形成完备的预算法律规范体系,还要把预算法及条例规定,逐步细化为具体的操作办法,形成系统化的配套制度。一方面要积极研究制定完善财政转移支付、政府债务管理、预算绩效管理、国库管理、财政监督等方面的财政规章。另一方面要及时对现行的预算管理规章制度进行清理,修订与条例不一致的规定,细化条例有关制度的具体操作规定和要求,及时发布出台相关制度办法,确保条例各项规定落到实处。

(四)着力抓好财政改革。党的十九届四中全会决定对深化财税体制改革提出了一系列要求,务必要抓紧抓实抓好。要结合贯彻落实条例,继续深化财政体制、预算管理制度等各项改革,不断推动财政改革向纵深发展。要坚持远近结合、整体推进的原则,加强系统集成、协同高效,细化各项改革方案和举措,明确时间表和路线图,加快建立现代财政制度,为推进国家治理体系和治理能力现代化作出新的更大贡献。

(作者系财政部部长)

向观察谱系。这项随访对临床工作和防盲治盲的策略制定具有重要意义。

近10多年,魏文斌一直关注留守儿童的视力健康问题。“留守儿童大部分跟爷爷奶奶在家,家里光线很暗,看不到黑板都不知道是眼睛出了问题。”魏文斌的足迹遍布云南、贵州、四川等20多个省份,给视力有问题的孩子做手术或配上合适的眼镜,并教他们注意用眼卫生,“经过我们的努力,20多万名中小學生已经及时配上了眼镜”。

魏文斌还注意到,因设施条件有限,基层眼科医生的整体水平有待提高。10多年来,魏文斌团队在基层培训了四五千名眼科医生,“我们举办讲座,示范手术、查房,送技术、送设备,帮他们提高医术,让患者在当地就能得到好的诊断和治疗”。

魏文斌把自己的从业经历分为3个阶段:前10年“勤学艺”,利用一切机会学习医学知识、积累临床经验;第二个10年“真着迷”,沉心医术把技术提高,精益求精,继而成为真正的专家;近10多年“在传承”,把经验、体会传承给基层医院和年轻医生。

针对重庆市、甘肃省近期严重洪涝灾害

## 国家启动Ⅳ级救灾应急响应

本报北京8月20日讯 记者常理从应急管理部获悉:国家减灾委、应急管理部针对重庆市、甘肃省近期严重洪涝灾害紧急启动国家Ⅳ级救灾应急响应,并派出2个救灾专项工作组赴重庆、甘肃组织开展灾情核查评估,指导和协助地方做好受灾群众转移安置、防范因灾致贫返贫等工作。目前,共有四川、陕西、重庆、甘肃4个救灾专项工作组在重灾区一线开展救灾救助工作。

当前,局地强降雨仍在持续,后期台风登陆影响可能偏重,防汛救灾形势依然严峻。国家防办、应急管理部20日召开会商调度会,进一步安排部署重点地区防汛救灾工作,落实山洪地质灾害防范和群众转移安置工作举措。

水利部会商部署防汛工作

## 加强长江上游水库群科学调度

本报北京8月20日讯 记者吉蕾蕾从水利部获悉:受近期强降雨影响,20日8时,“长江2020年第5号洪水”洪峰抵达三峡水利枢纽,入库流量达75000立方米每秒,这是三峡水利枢纽自2003年建库以来遭遇的最大洪峰。

为科学应对长江上游洪水防御工作,水利部20日会商部署三峡水库及上游水库群联合调度工作。

水利部要求加强监测预报预警,科学调度以三峡水库为核心的长江上游水库群,统筹库区和下游防洪安全,最大程度发挥防洪减灾效益。水利部长江水利委员会

移安置工作举措。

国家防办向各地防指、各流域防总发出通知,要求压紧压实防汛责任,切实做好细化完善方案预案、加强隐患排查整改、精准监测预报预警、抢险救援救灾等工作,抓实抓细江河洪水和山洪地质灾害防范应对各项措施,进一步加强人员转移避险,全力保障人民群众生命安全。

根据四川省请求,国家防办、应急管理部会同国家粮食和物资储备局19日已紧急向四川省调运中央防汛物资,支持地方抗洪抢险工作。应急管理部调派500名消防救援专业力量增援四川防汛救灾一线,目前正在宜宾、乐山、雅安、泸州等重点区开展营救疏散受困群众和清淤排涝等工作。

启动水旱灾害防御Ⅱ级应急响应,18日两次调度三峡水库分别加大下泄流量至46000立方米每秒、48000立方米每秒,以减轻库区淹没影响;并统筹考虑减轻下游防洪压力,三峡水库最大下泄流量49400立方米每秒,削峰率34.1%。同时,进一步挖掘雅鲁江锦屏一级、二滩,金沙江溪洛渡、向家坝、乌东德等流域梯级水库群潜力,全力拦蓄洪水,减轻四川、重庆沿江地区防洪压力。

目前,水利部工作组正在重庆、四川等地指导协助地方做好水旱灾害防御工作。

## 黄河水利委员会实施中下游水沙联调

本报郑州8月20日电 记者夏先清报道:水利部黄河水利委员会预报,正在持续演进的黄河5号洪水将于21日10时前后在潼关水文站达到6600立方米每秒,为1996年以来该站最大洪水。

为应对持续发展的5号洪水,黄河水利委员会决定结合拦洪削峰、水库排沙、河道冲淤等综合需要,实施中下游水沙联合调度,自20日12时起,调度小浪底

水库开启3条排沙洞、1条孔板洞,加上机组发电,按4000立方米每秒均匀下泄,泄流过程不少于6天。同步启动了黄河中下游水旱灾害防御Ⅳ级应急响应,向有关水务部门及地方防指发出通知,要求加强巡堤查险和工程防守,做好低滩区及浮桥等涉水安全管理,同时派出工作组赴下游防洪一线,确保防洪安全。

## 抗洪群英谱

□ 本报记者 刘 兴

## 与风争速 与雨赛跑 ——记江西省应急管理厅灾害信息员曾玲艳

救灾如同一场人类与自然灾害之间的战争,做好灾害信息工作,是救灾的一个关键环节。曾玲艳是江西省应急管理厅救灾和物资保障处的一名灾害信息员,7月以来,江西洪涝灾害频发,曾玲艳加班加点,准确收集和发布的雨情、水情、汛情,为守护人民群众生命财产安全提供了信息保障。

“老百姓被洪水围困,处于危险和绝望中。我们快速反映灾情,能帮助有关部门迅速开展救援。”曾玲艳说,为有关灾情数据的准确规范和权威性,她每天要跟受灾最严重的10个县级地区和20多个部门对接灾害信息,并指导各地全面建立直接经济损失台账、加强灾情核查评估。

7月7日7时至7月8日7时,江西省共有8个县(市、区)的70个测站出现特大暴雨,31个县(市、区)的546个测站出现大暴雨,42个县(市、区)的740个测站出现暴雨。为了保证灾情及时上报,她累计电话、网络调度50余次降雨量150毫米以上县区灾情;及时解释灾情指标、系统答疑100余次;在接到预拨的中央自然灾害救灾资金后,迅速拿出分配原则和初步分配意见表;为发改委、红十字会、扶贫办、民政厅等部门提供数据服务20余次,为部门争取、分配资金和物资提供了有力的数据支撑。

“虽然没在一线救援,但是我们也在与风争速、与雨赛跑,为第一时间启动救灾应急响应赢得战机。”曾玲艳说。



8月20日拍摄的洪水流经长江巫峡。为确保洪峰过境时航道及沿江沿河群众的生命财产安全,重庆市巫山县应急管理等部门严格执行值班值守制度,密切监测水情变化。

王忠虎摄(中经视觉)

## 为患者留住光明和希望

——记首都医科大学附属北京同仁医院副院长魏文斌

本报记者 吴佳佳 通讯员 李 茜

## 医师风采录

“为患者留住光明和希望。”这是首都医科大学附属北京同仁医院副院长、眼科主任魏文斌从业30多年的追求和目标。患者要求加号,魏文斌就特意叮嘱护士:“外地来的尽量加,眼肿瘤病人必须加。”他曾创下一天接诊130多名患者的纪录。

在上世纪90年代以前,凡眼睛患有恶性肿瘤的,必须摘除眼球。1995年,魏文斌带领眼科团队,在国内首次开展眼内肿瘤局部切除和局部放射治疗,打破这个“惯例”。“一个眼科医生最不愿意做

的手术就是摘除眼球,眼球都不在了,哪还有光明?”魏文斌说。

魏文斌团队为患者切除肿瘤后,还能保住一定的视力。如今,他们已经做了300多台局部切除手术,保住了许多患者的眼球。

从业多年,魏文斌见过不少视网膜脱落的患者,大多数都是高度近视引起的,有的病人做了好几次手术都没有复明。“近视已成为我国最重要的致盲原因之一。”魏文斌团队前瞻性地开展流行病学研究,通过对高度近视患者的10年随访,对10年中高度近视尤其是病理性近视的进展,并发现病变的发展及其对视力和视功能的影响建立了纵