

以民生看待发展

——2010年财政预算报告解读

■马蔡琛

随着两会闭幕，每年一度的政府预算报告审议也尘埃落定，一份满载着期待与责任的国家理财报告随之呈现在我们面前。仔细研读，报告中逻辑展开的一串串收支数字安排、一条条财政政策举措，字里行间都围绕着一个核心主题，那就是：以民生看待发展。具体而言，对于2010年财政预算报告，也可以从民生预算、公平预算、阳光预算、精细预算四个方面加以解读。

责任政府的民生预算

公共财政关注社会民生，并非始于今年的财政预算报告，而是近年来在责任政府理财观念指引下，我国公共财政建设一以贯之的经典亮剑。但在2010年的财政预算报告中，这一特点体现得尤为显著，对于民生支出的投入力度更大，民生领域的覆盖范围更全面，引起的社会关注更广泛。

财政预算报告传递了这样一个基本信息：国家发展的重心已然转向提高人们生活水平和着力改善民生。这既是社会经济发展到一定阶段的必然性结果，更是科学发展的政府理财观念的集中体现。其实，不仅在政府预算报告中体现了这一色彩，在政府工作报告中，涉及“中

央财政支出”或“中央财政投入”的文字，共有十多处，每一处基本上都是谈及公共财政用于各项社会发展和民生建设事业的支出安排。这在历年的政府工作报告中也是不多见的。由此可见责任政府理财观下的民生预算支出所具有的重要地位。概括起来，2010年财政预算报告中的民生预算色彩，主要呈现出以下特点：

第一，就支出结构而言，公共财政用于民生支出的投入力度进一步加大。从预算支出结构变化来看，2010年的预算安排对于教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房、文化方面的民生支出合计8077.82亿元，增长8.8%。就各项主要支出的增长幅度而言，基本上都高于中央财政支出的平均增幅水平。这充分体现了在不断做大的财政“蛋糕”中，其配置格局进一步向重点民生领域倾斜，更加注重保障和改善民生、切实推动经济社会协调发展。

第二，更加注重中长期制度安排层面的民生改善，致力于促进民生和谐幸福的长效机制的建立。细读2010年财政预算报告所涉及的众多民生问题，大多体现了推进民生幸福长效机制建设的总体思路。无论是社会保障方面的开展新型农村

养老保险和事业单位养老保险改革试点，实施全国统一的企业职工基本养老保险关系转移接续办法，还是住房保障方面的进一步推进廉租住房等保障性住房建设，支持解决城市低收入住房困难家庭的住房问题，全面启动城市、林区、垦区、煤矿等棚户区改造等，都体现出中长期制度安排的政策指向，进一步从制度构架和发展路径的角度，回应了以民生看待发展这一时代主题。

彰显正义的公平预算

就所有的社会基本价值，包括自由和机会、收入与财富、正义同尊严，在全体社会成员间实现大体公平的分配，既是谋求民生幸福所必须回应的命题，也是科学发展的应有之义。循着从民生看待发展、以公平体现正义的基本社会价值理念，2010年财政预算报告中进一步强调了提高城乡居民收入，促进调整国民收入分配格局，实现全体公民都能够分享改革开放成果的公平和正义理念。具体说来，体现为以下两个方面：

第一，突显区域协调发展中的公平。在2010年财政预算报告中，进一步明确了大力支持区域协调发展和经济结构调整，推动经济发展

方式转变的政府理财思路。强调增加中央对地方的转移支付,加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的支持。同时,在促进西部开发的部分财税政策即将到期的背景下,2010年财政预算报告首次提出,研究制定进一步支持西部开发的财税政策,促进区域协调发展。从而在中长期制度安排层面,收到了稳定政策预期的效果。

第二,关注城乡统筹发展中的公平。在2010年财政预算报告中,一如既往地聚焦“三农”问题、关注城乡统筹发展。无论是进一步完善农村义务教育经费保障机制,解决进城务工人员子女平等接受义务教育问题,对农村义务教育学校实行绩效工资,推进中西部地区农村初中校舍改造等教育方面的支出;还是进一步提高新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险参保率,提高财政补助标准,加大城乡医疗救助制度,健全城乡基本公共卫生服务经费保障机制等医疗卫生方面的支出;抑或是开展新型农村社会养老保险试点,提高城乡最低生活保障标准等社会保障和就业方面的支出等,都无不体现了从社会公平与正义的视角,审视城乡统筹发展问题的公共财政理念。

全面推进的阳光预算

政府预算的产生与发展,是与现代法治国家和民主政治同步成长的。每年的政府预算报告不仅是政府年度经济计划在财政收支上的体现,它还更多地涉及政治民主层面的因素。我们注意到,当前我国的政府预算管理已然开始从基础环节的改革入手,逐渐让公众享有更多的预算知情权。这也是十多年来的预

算改革所致力于实现重大改进的不懈理想与追求。

当前预算改革所取得的最为核心的成就,或许并非是我们耳熟能详的部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线、政府收支分类改革等技术流程层面的具体改革举措。十多年来的公共预算改革最为动人心弦的成果,就在于我们找到了一条推进预算科学化、规范化、公开化、法治化的新路。这条新路上最为醒目的路标就是——阳光财政。当前对于公共财政较为通俗且流行的解释是,公共财政就是“以众人之财,办众人之事”。其实,这句话并没有说完整,后面还应该有一半话——“众人之事,当由众人来议定,应让众人都知晓”。以“阳光预算”推进“责任政府”建设,从“预算公开”走向“政务公开”,进一步健全责任追究和问责机制,这也大体勾勒出了一条重塑中国公共预算治理结构的路线图。

就2010年财政预算报告而言,其所具有的阳光预算色彩,主要体现在以下几个方面:

第一,正面回应了建设阳光预算、实现预算公开的政治决心。在2010年的财政预算报告中,首次正面回应了当前广为关注的预算公开话题,这在历年的政府财政预算报告中,还是不多见的。在报告中,分别从两个方面指出了阳光财政建设的基本方向。就向社会公开预算而言,明确提出积极推进预算公开,建立健全规范的预算公开机制,自觉接受社会监督;就财政支出结果的公开监督问题,强调了积极开展预算支出绩效评价,探索建立绩效评价结果公开机制和有效的问责机制。

第二,全面公开地报告了全部

预算收支情况,向全口径预算管理迈出了重要步伐。在2010年财政预算报告中,第一次从全景的视角,勾画了市场化进程中的政府预算体系总体布局。提出基于公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算等有机衔接的政府预算体系,同时,在报告中详细汇报了2009年和2010年的政府性基金收支情况和收支预算安排,以及2010年中央国有资本经营预算收支安排,向广大社会公众提交了一份基本上涵盖了全部政府性收支的全口径预算。

第三,公开回应了一些广为关注的财政预算问题。在2010年财政预算报告中,第一次正面回应了预算费使用、保障性住房支出、积极财政政策落实情况、落实全国人大预算决议有关情况等众多社会广为关注的财政话题。例如,结合社会公众广为关注的住房保障问题,报告突破既有预算科目的局限,系统汇报了保障性住房的支出情况和预算安排。又如,针对积极财政政策的实施效果,分别从增加政府公共投资,加强各种重点建设;优化税制,实行结构性减税;增加城乡居民收入,增强居民消费能力等方面,公开正面地用数据和事实,报告了积极财政政策的实施效果。

2010年财政预算报告所进一步体现的阳光财政理念,阳光预算制度建设的全面推进,或许是今后我国预算史研究中最值得为之浓墨重彩的篇章。阳光预算体系和阳光财政制度建设,距离最终翻越山坳到达山巅,或许已并不遥远。

科学理财的精细预算

纵观近年来的财政预算报告,无论是在行文风格上,还是在对于

预算收支的报告上,都体现了科学理财的精细化管理色彩。在2010年财政预算报告中,这一点表现得尤为显著。作为2010年财政工作基本指导思想“五个更加”中,就明确提出了更加注重财政科学化精细化管理,切实提高财政资金绩效。在财政预算精细化管理问题上,2010年财政预算报告重点突出了这样几个方面的内容:

首先,推进财政预算的法治化管理,加快预算法修订进程,提升相关财税法规的法律位阶。公共预算作为现代公共治理的重要工具,通过法治化的形式,针对预算管理利益相关主体的资金筹集、配置和使用等活动,进行的检查、督促和约束,构成了现代法治国家建设的重要内容。始于20世纪90年代末期的新一轮预算改革,促使预算管理从理论到实践层面都发生了全方

位的变革。然而不无遗憾的是,作为预算法治化重要基石的预算法修订工作,仍因种种原因而难以有实质性的进展。预算法修订的滞后,在相当程度上制约了预算改革的进程。在2010年财政预算报告中,明确回应了加快预算法修订的时代议题,这对于构建中的公共预算法律框架而言,无疑具有重要的现实意义。同时,报告中提出,积极推动增值税法、车船税法等财税法律的立法进程。法律位阶的提升,将有助于进一步推进财税管理的法治化和精细化水平。

其次,完善预算支出执行责任制度,提升预算执行的均衡性和有效性。在预算管理中的精细化问题上,从关注预算编制走向关注预算执行与绩效问责,这是我国政府预算在市场化转型过程中必须完成的时代使命。在预算编制环节,

报告一如既往地强调规范预算编制程序、提前编制预算、细化预算内容、减少代编预算规模、提高年初预算到位率,严格部门预算管理。同时,在预算执行和绩效问责问题上,进一步突显了预算精细化管理的改革方向。针对当前预算执行均衡性欠佳的现实,提出完善预算支出执行责任制度,健全当年预算编制与上年预算执行的有效衔接机制,进一步提高预算执行的均衡性和有效性。在预算监督和绩效问责方面,提出建立健全覆盖所有政府性资金运行的全过程监督机制,重点加强对重大财税政策实施情况的监督检查,改进和加强中央政府公共投资预算执行和资金管理,提高政府投资的质量和效益。

最后,规范政府性资金的纵向配置结构,完善转移支付分配办法。当前财政转移支付所涉及的资金,在中央与地方政府之间纵横交错的流通过程,往往容易偏离既定的、相对有序的运行轨道与道路规则。针对转移支付制度不够规范,省以下财政体制需要进一步健全,一些地区的基层财政比较困难等现实问题,在2010年财政预算报告中,除了较为详尽地报告了2010年中央对地方税收返还和转移支付支出安排情况之外,进一步从完善有利于科学发展的财税体制机制出发,明确指出要建立健全财力与事权相匹配的财政体制、完善转移支付制度、优化转移支付结构、加大一般性转移支付、进一步规范专项转移支付、完善转移支付分配办法。未来我国转移支付资金专项预算的轮廓,已然大体上勾勒出来。

(作者单位:南开大学)

责任编辑 陈素娥



一项项民生政策竞相出台,一个个民生工程落地生根,一项项民生举措开花结果,广大群众喜笑颜开。