

厚植国家治理现代化的预算制度基础

武汉大学 | 卢洪友

作为“国家账本”，政府预算年复一年地沿着编制、审批、执行、决算、审计的轨迹周而复始、循环往复，免不了让人有种“年年岁岁花相似”的感觉——政府以预算收支“一览表”为信息载体，说明打算做什么、正在做什么、已做了什么、做得怎么样；公众则从政府公布的预算收支“一览表”里，看到委托给政府的财政预算权以及交给政府的税费配置是否合理、使用是否有效，以及用税款提供的各种公共服务在社会成员之间的分享是否公平公正，是否促进了经济社会稳定协调发展以及增进了人民福祉，如此等等。经济社会发展不止，预算循环也就不断。但是，如果我们将年度预算连续起来看，或许就有另一种“岁岁年年人不同”的感觉——在年复一年的“增量”调整或“边际”改革中，政府预算或许已悄然发生趋势性变化，对正处于加快建立现代财政制度、推进国家治理能力和治理体系现代化的中国来说，这更为重要。

财政经济新常态下的 2017 年政府预算特点

自 2012 年第二季度开始，我国经济增速开始放缓，经济进入新常态，财政也随着进入新常态。财政新常态表现在：一是预算收入由 1994 年分税制以来的连年大幅超 GDP 增长，转为与 GDP 大致同步增长，年度之间以及不同地区之间，

略高于或者略低于 GDP 增长，已成为预算收入增长的新常态。二是随着工业化、城镇化的加速推进，公民权利意识增强，基本公共服务均等化成为大势所趋，民生性支出刚性约束也随之日趋增强，分税制以来各级政府由单纯追求支出规模扩张，转为合理配置、优化结构、创新方式、提高效率，已成为预算支出的新常态。三是适应经济新常态，建立“跨年度预算稳定调节基金”、设计“内在稳定器”机制、编制中长期财政计划，并将年度预算平衡转为周期性预算平衡、由顺周期调节转为逆周期调节，已成为预算调控的新常态。四是加快推进国家治理体系和治理能力现代化，客观上要求加快现代财政制度建设，将国家治理和预算活动全面纳入法治、民主、规范、透明的轨道，成为财政预算治理的新常态。

2017 年的预算继续行进在财政经济新常态轨道上，与前几年比较，既有共性，又有新特点。例如，近几年都在实施积极财政政策，但 2017 年的财政政策更为积极；都在推进财税体制改革，2017 年要在《深化财税体制改革总体方案》框架下继续稳步向前推进；都在调整优化支出结构，预算支出向民生领域倾斜，2017 年在经济下行、减税降费下，保民生支出压力更大；都在强化预算管理，2017 年更加突出贯彻预算法，更强调税收法定和预算法定。总之，2017 年以“稳中求进”为总基调，以供给侧结构

性改革为主线，在创新驱动、保民生、防风险、促改革等方面都有新特点。

一是精准促进供给侧结构改革和增长动力转换。2017 年通过减税降费和适度扩大开支，积极财政政策注重精准发力，以促进供给侧改革和创新驱动。在预算收入方面，诸如扩大享受减半征收企业所得税优惠的小微企业范围、将科技型中小企业研发费用加计扣除的比例由 50% 提高到 75%、对企业纳税人减税 3500 亿元、取消城市公用事业附加等基金、授权地方政府自主减免部分基金、适当降低“五险一金”有关缴费比例等，以减轻企业税费负担。在预算支出方面，提高支出的有效性和精准度，将新增财力优先用于支持供给侧结构性改革，促进经济结构转型升级，支持智能制造、工业强基、绿色制造和制造业创新中心建设，支持国家战略性新兴产业发展，促进节能环保、新一代信息技术、高端装备制造等战略性新兴产业发展。

二是保民生、兜底线。2017 年 3 月 1 日我国发布《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，明确将公共教育、就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、公共文化体育、残疾人服务等八大领域列为基本公共服务清单，并明确政府承担“兜底”责任。2017 年将改变支出项目只增不减的固化格局，把有限资金用于重点领域和关键环节特别是各种基本公共服务，在保民生方面兜

住底线,如统一城乡义务教育学生“两免一补”政策,实现“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带;重点支持基础研究、前沿技术研究、社会公益研究、重大共性关键技术研究开发;提高退休人员基本养老金标准,建立基本养老金合理调整机制;健全基本医保稳定可持续筹资和报销比例调整机制;加大支持打赢脱贫攻坚战的投入力度等。

三是促改革、加大现代财政制度建设力度。2017年的主要任务是按照构建现代财政制度的要求,加快理顺中央与地方财政事权和支出责任,合理划分中央与地方收入范围,研究健全地方税体系,推动形成权责利清晰、更加有利于调动中央和地方两个积极性的财税体制。在财政预算管理上,努力整合政策目标相似、投入方向类同、管理方式相近的专项资金,加大政府性基金预算和国有资本经营预算调入一般公共预算统筹使用的力度。

四是守底线、防风险。2017年全国财政赤字达23800亿元,比2016年增加2000亿元,赤字率为3%。截至2016年末,中央债余额实际约120067亿元,中央和地方债合计债务余额约273231亿元。按国家统计局公布的GDP数据计算,2016年我国政府负债率为36.7%,低于欧盟60%的警戒线。2017年预算草案首次出现《2016年和2017年地方政府专项债务余额情况表》和《2016年地方政府专项债务分地区限额表》两份清单,显示了在增强预算约束力、细化硬化预算,以保证政府特别是地方政府不发生系统性债务风险的努力。

预算及相关法律制度建设 依然任重道远

改革开放以来,在借助市场机制极大释放生产力,经济持续粗放式增长、国家财政经济能力迅速增强的同时,国

家治理能力与治理体系现代化建设相对滞后的问题日益凸显。客观上,我国几乎是用30多年的时间完成了发达国家几百年的工业化和城镇化进程,换言之,发达国家分阶段实现的工业化,我国在短短几十年的时间里叠加式推进,使得脱胎于计划经济下的国家管理理念及制度框架难以适应国家治理实践的要求,尽管近年来不断加大法治财政建设,但现代财政制度建设依然任重道远。

一是财政预算法治化建设水平有待大幅提升。回溯历史,财政制度建设经历了曲折复杂的历史过程。在英国,1668年“光荣革命”制定了《权利法案》和《王位继承法》,1798年引入个人所得税制度,直到1922年“一战”结束,英国才完成了从间接税为主向直接税为主(所得税占税收总额的比重达45%以上)的转变,建立起现代税收制度;1789年英国议会通过《联合王国综合基金法案》,1816年联合王国综合基金形成,1854年通过《公共收入统一基金支用法》,1866年通过《国库与审计部法》,至此建立起现代预算制度。美国实际上是在“进步时代”结束后的1920年,才真正建立起现代财政制度,从而步入国家治理的现代化轨道。发达国家的财政制度是一个完整的协调配套的法律体系,上至宪法母法的总领,然后再延续到政府组织法、基本财政法、预算法、各单项公共事业法、税法、公债法、政府规制和公共定价法等。脱胎于计划经济的我国财税法律法规仍带有浓重的行政主导色彩。我国宪法中的财税法律条款几近空白;没有建立“财政基本法”,政府组织法也没有对政府事权及政府间事权划分加以界定;各单项事业法对政府支出负担特别是交叉支出“分担度”没有清晰界定;税负归宿以间接税为主,不够透明、公平,税收法定主义较弱、税收行政主义较强;在预算及政府间关系领域,从政府事权界定,到政府间事权划

分、支出负担分配、税收分享以及转移支付资金分配等各环节,都依然不够具体、明确、规范,预算法定薄弱,行政随意性较大、透明度较低,暴露出道德风险、逆向选择、寻租腐败等问题,既有损公共资源配置使用效率,又有损国家治理能力和国家治理公平正义。

二是预算编制和执行的法治化水平有待持续强化。以全国人大财政经济委员会2013—2016年预算执行情况审查结果的报告为例,预算编制、执行中的诸多共性问题并没有得到有效解决。如,2013年“预算编制的科学性和资金使用绩效有待提高,财政预算管理的基础性工作有待加强,财政结转结余资金规模较大”等;2014年“预算编制的科学性和预算执行的规范性有待提高,财政结转结余资金管理不够严格规范,预算管理的基础性工作有待加强”;2015年“预算收支项目有些变动较大、有些完成不够理想,预算编制的科学性和预算执行的严肃性需要进一步增强;财政结转结余资金管理不够严格规范,财政资金使用绩效需要进一步提高;一些民生政策落实和重点项目推进不够到位”;2016年“预算执行不够规范,有些资金分配与项目确定衔接不够;部门预算追加较多、下达较晚、结转结余资金较多问题仍然存在,部门资金使用绩效需要进一步提高”。这说明,即使有刚刚修订实施的新预算法,要解决有法不依、执法不严的“行政任性”痼疾,依然并不容易。

三是预算收支、转移支付、债务风险防范等法律基础有待夯实。同样以全国人大财政经济委员会指出的问题为例:2013年“税制结构和收入结构不尽合理”,“转移支付制度不完善”,“部分地区和行业政府性债务存在一定的风险隐患”;2014年“专项转移支付项目仍然较多,需要进一步清理整合”,“部分地区政府性债务负担较重,化解风险的任务十分艰巨”;2015年“部分地区违规举

外媒聚焦“两会” 热议中国经济发展

财政部国际财经中心 | 姚令恺 王虎

“两会”期间，2017年政府工作报告和政府预算报告相继发布，受到境外媒体的广泛关注和热烈讨论。特别是中国的经济增长目标下调和积极财政政策实施备受瞩目。外媒一致认为，政府工作报告明确了新一年中国经济的核心目标，部署了经济建设的重点任务，指明了经济改革的主要方向；预算报告反映了积极的财政政策取向，中国将进一步激发市场活力，保障重点支出需要，促进中国经济的转型发展。

经济增长目标小幅下调引发热议

国务院总理李克强在政府工作报告中指出，今年将小幅下调经济增速目标，由去年的6.5%—7%下调至6.5%。对此，外媒认为中国适当下调经济增长目标是为了更好推进经济转型，推动“三去一降一补”，逐步减少对贸易和重工业的依赖，依靠消费拉动经济，实现

中长期稳定增长。其中，外媒重点关注了以下几个问题：

(一)鼓励私人投资，以消费促增长。英国路透社发表题为《重点推进改革，筑牢风险“防火墙”》的文章表示，去年中国设定了6.5%—7%的经济增长目标，在私人部门投资疲软的情况下，最终依靠房地产和政府投资实现了6.7%的经济增长。今年，随着决策层倾向于给房地产市场降温，并适当控制信贷规模增长，中国经济增长将更多依赖于国内消费和私人部门投资。为此，中国将促进私人部门投资，降低投资门槛，适当放松监管，并大力支持PPP项目。美国《华盛顿邮报》认为，中国此次调低经济增长目标，侧面表明中国要推动消费驱动型经济发展，减少对出口和政府投资的依赖。当前中国经济仍处于转型期，经济增长的任务艰巨，但也存在无限可能。

(二)推进经济转型，去产能稳增长。政府工作报告指出，要进一步扎实有效去产能，防范并化解煤电产能过剩风险，提高煤电行业效率，为清洁能源发展腾空间。《日本经济新闻》指出，经济增长目标连续三年下调，表明中国不追求不合理的高增长，转而追求中长期的稳定发展。中国未来将加快推进供给侧结构性改革，将去产能作为重点任务。美国《华尔街日报》指出，中国经济总量位居全球第二，其经济政策将左右全球市场行情，大规模的设备拆除或将带来煤炭和钢铁等商品价格的大幅波动。也有外媒表示，去产能是中国推进经济转型和稳定增长的重点任务，但此举措或将对全球大宗商品价格产生负面影响。

(三)缩减负债规模，去杠杆保增长。部分外媒指出，中国整体上负债水平较高，尤其是企业部门负债规模较

债、变相举债仍然存在，防范潜在风险的任务十分艰巨”；2016年“减税政策有待完善，降费措施尚有空间”，“社会保险基金收支存在地区性不平衡，可持续压力较大”，“财政转移支付管理不够规范，专项转移支付清理整合不够”，“一些地方存在变相举债和违法违规担保行为，债务风险仍在累积”。上述问题在各

个财政年度不断重复出现，足以说明在这些方面的立法、执法存在薄弱环节甚至空白，亟待夯实。

我国政府预算规模庞大、结构复杂、范围广泛，渗透到经济社会的方方面面，牵一发而动全身。我国财政预算制度脱胎于计划经济，制度建设不仅滞后于工业化、城镇化、基本公共服务均等化快

速发展的要求，也滞后于民主、法治、规范、透明的国家治理要求。适应经济社会发展和国家治理的客观要求，兼顾眼前与长远，始终锁定现代财政制度建立的目标，从长计议，久久为功，才能逐步厚植起国家治理现代化的制度体系，实现国家治理的长治久安。□

责任编辑 刘慧娟