

# 解读 2016 年“国家账本”

南开大学 | 马蔡琛

24

2016 年是“十三五”规划的开局之年，社会各界对于新一年的“国家账本”寄予了更多的期待。仔细读来，今年的政府预算报告主要呈现出四个特点：

## 因应经济新常态 积极财政政策加力增效

一段时间以来，如何应对新常态下持续加大的经济下行压力，成为一个热议话题。通过更加积极的财政政策，创新宏观调控方式，在区间调控基础上实施定向调控和相机调控，加强预调微调，促进经济在合理区间运行，实现稳增长调结构防风险，构成了今年“国家账本”中引人注目的亮点之一。

就财政收入一翼而言，扩大结构性减税范围，实行普遍性降费，着力支持实体经济发展和减轻企业负担。全面完成“营改增”改革，将试点范围扩大到建筑业、房地产业、金融业、生活服务业，实行不动产进项税抵扣。加大收费基金清理和改革力度，将 18 项行政事业性收费的免征范围，由小微企业扩大到所有企业和个人；将新菜地开发建设基金、育林基金的征收标准降为零，停征价格调节基金；将教育费附加、地方教育附加、水利建设基金的免征范围，由月销售额或营业额不超过 3 万元的缴纳义务人，扩大到不超过 10 万元的缴纳义务人。认真落实减税降费的各项政策，坚决不收过头税、过头费。通过实行上述

“减税降费”政策，预计全年减轻企业和个人负担 5000 多亿元。这一系列改革举措充分体现了供给侧结构性改革的核心内涵，对于减轻企业负担、支持实体经济发展，具有非常深远的影响。

就财政支出—翼而言，加大积极财政政策力度，适度扩大财政赤字规模。2016 年全国财政赤字拟安排 2.18 万亿元，比 2015 年增加 5600 亿元，赤字率提高到 3%。其中，中央财政赤字 1.4 万亿元，地方财政赤字 7800 亿元。安排地方专项债券 4000 亿元，继续发行地方政府置换债券。扩大的赤字，在适当增加必要财政支出的同时，主要用于弥补减税降费带来的财政减收，保障政府应该承担的支出责任，使支出总水平和重点支出达到一定的力度。综合研判，我国的财政赤字率和政府负债率在世界主要经济体中是相对较低的，这样的安排是必要的、可行的，也是安全的。

## 调整优化财政支出结构 重点保障基本民生支出

为政之道，民生为本。公共财政情系社会民生始终是近年来政府预算报告的核心主题，也是“取之于民、用之于民”的社会主义财政制度优越性的集中体现。在 2016 年的“国家账本”中，突出了“调整优化支出结构，按可持续、保基本原则，安排好民生支出”这一现代财政制度的核心要义。

就财政投入的方向而言，严格控制“三公”经费预算，压缩会议费等一般性支出。对收入高增长时期支出标准过高、承诺过多等不可持续支出或政策性挂钩支出，在合理评估的基础上及时压减。优化转移支付结构，重点压减专项转移支付数额，相应提高均衡性转移支付以及老少边穷地区转移支付规模。中央基建投资集中支持属于中央事权的公益性基本建设项目，减少小、散项目支出。

就主要支出政策而言，在教育方面，继续实施农村义务教育薄弱学校改造计划等重大项目，对建档立卡的家庭



经济困难学生率先免除普通高中学杂费；继续实施现代职业教育质量提升计划，推动地方建立健全职业院校生均拨款制度，改善中职学校办学条件，加强“双师型”教师队伍建设；支持普惠性幼儿园发展；健全家庭经济困难学生资助政策体系，提高资助精准度。在社会保障和就业方面，2016年中央财政按城市、农村低保人均补助水平分别提高5%、8%对地方补助；研究建立健全特困人员供养制度和资金保障机制；支持地方全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度；保障优抚对象等人员各项抚恤待遇落实。在职工工资增长机制方面，统筹考虑职工平均工资增长率和物价涨幅等因素，2016年起，按6.5%左右提高企业和机关事业单位退休人员养老金标准，并向退休较早、养老金偏低的退休人员和艰苦边远地区企业退休人员适当倾斜；建立基本工资正常调整机制，促进在职和退休人员待遇水平协调增长；完善职工养老保险个人账户，坚持精算平衡，建立更加透明易懂的收付制度，进一步健全多缴多

得、长缴多得的激励约束机制。在医药卫生方面，建立健全合理分担、可持续的医保筹资机制，将城乡居民基本医疗保险财政补助标准由每人每年380元提高到420元，加大对城乡居民大病保险的支持力度；将基本公共卫生服务项目人均财政补助标准由40元提高到45元；推进重大疾病医疗救助，加强与相关医疗保障制度的衔接，减轻低收入大病患者治疗费用负担。在脱贫攻坚方面，2016年中央财政加大了扶贫方面各项支出力度，其中财政扶贫专项资金增加201亿元，增长43.4%，其增幅之大充分体现了实现脱贫攻坚目标的决心与力度；进一步推广资产收益扶贫试点，大力推动易地扶贫搬迁，支持贫困县统筹整合使用财政涉农资金，集中力量解决突出贫困问题；推进少数民族扶贫，国有贫困农（林）场扶贫、以工代赈等，实施彩票公益金支持贫困革命老区项目；通过实施精准扶贫、精准脱贫，增强贫困地区“造血”功能和发展后劲，推动贫困地区和贫困群众加快脱贫致富步伐。在保障性安居工程方面，继续开展运用

PPP模式投资建设和运营管理公共租赁住房试点，落实棚户区改造税费优惠政策和贷款贴息政策，积极推进棚改货币化安置和政府购买棚改服务；全年计划棚户区改造开工600万套，农村危房改造314万户。

### 完善绩效评价机制 提升财政资金使用效能

自公共财政诞生以来，公共支出的效益始终是一个常话常新的命题。如果用一句话概括近二十年来我国公共财政建设最为值得铭记的事件，那就是我们找到了一条走向现代财政制度的必由之路——公共预算绩效管理。在2016年的政府预算报告中，提升财政资金使用效能的具体举措，主要体现为以下几个方面：

完善预算监管体系，将预算评审实质性嵌入预算管理流程。出台了中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法等制度。2015年中央部门绩效评价项目数量和金额分别增长26.3%、27%，评价结果与2016年预算安排挂钩。今后，将进一步全面推进预算绩效管理改革，



探索推进第三方评价,加强绩效目标管理,推进重大专项资金等重点支出绩效评价,强化评价结果应用,增强花钱的责任意识和效率意识。

采取全面清理结转结余资金、强化督查问责等措施,积极盘活财政存量资金,调整用于保民生、补短板、增后劲,进一步完善国库集中支付运行机制。2015年,置换3.2万亿元地方政府到期存量债务,降低了利息负担,缓解了当期偿债压力,为地方腾出资金用于重点项目建设创造了条件。在2016年预算安排中,进一步盘活存量资金,加大财政资金统筹力度。对2015年末财政存量资金规模较大的地区或部门,适当压缩2016年预算安排规模。对执行中不再需要使用的资金,及时调整用于重点支出,减少按权责发生制结转支出。将政府性基金预算超出规定比例的结转结余资金,调入一般公共预算统筹使用。提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。同时,创新财政支出方式,提高财政支出效率,进一步盘活存量资金。继续按规定清理收回两年以上的结转资金,同时加强对两年以内资金的清理盘活。加大清理财政专户和预算单位实有资金账户存量资金力度。稳妥推进国库现金管理,研究建立财政库底目标余额管理制度。

牢固树立过紧日子的思想,精打细算,坚持预算硬约束,强化支出预算管理。坚持从严从简,勤俭办一切事业,能减少的支出坚决减少,能不花的钱坚决不花,狠刹铺张浪费和奢靡之风。健全公务支出管理制度体系,深化公务卡制度改革,推动建立厉行节约反对浪费的长效机制。坚持预算硬约束,严格执行人大批准的预算,及时批复下达。动态监测预算执行情况,推动财政拨款规模较大的重点单位加快预算执行。督促做好重大项目的前期准备工作,财政资金下达后及时形成实物工作量。严肃财

经纪律,加强民生领域财政资金监管,全面开展财政资金安全检查。在财政部门全面建立和实施内控制度,重点聚焦预算管理、资金分配等业务环节,实行分事行权、分岗设权、分级授权,强化内部流程控制,建立有效的风险应对机制和严格的问责机制,提高行政效率。

### 突显依法理财 全面推进预算公开

现在财政制度意义上的公共预算,应该不仅仅是“以众人之财、办众人之事”,既然是“众人之事”,就应该由“众人来决定”,让“众人都知晓”。从这个意义上讲,依法推进预算公开,加快阳光财政建设,自然是现代财政制度建设的题中应有之义。细观2016年政府预算报告,在预算公开方面,迈出了极为关键的步伐。

深入推进预决算公开,加快建立透明预算制度。按照各级政府要坚持过紧日子,把每一笔钱都花在明处、用在实处的基本指导思想,扩大纳入全国人大审查预决算的部门范围,首次公开分地区、分项目专项转移支付预算。进一步细化预算编制,压缩代编预算规模,及时批复部门预算。加快支出预算指标分解下达的工作节奏,加大对部门组织实施项目的督查力度。开展地方财政预决算公开情况专项检查,增强地方财政透明度。科学拟定债务限额,地方政府在批准的限额内举借和偿还债务,严格控制债务规模。将地方政府债务收支纳入预算,自觉接受各级人大的监督。建立地方政府债务限额及债务收支情况随同预算公开的常态机制。

推进中期财政规划管理,增强预算决策在中长期时间尺度上的可预期性。中期财政规划改革体现了当代预算管理改革的发展潮流,也是建立现代财政制度、实现国家治理现代化的重要内容。中期财政规划并非对年度预算的简单替

代,而是将年度预算置于中期财政规划的视野之中,根据国家战略目标,确定公共支出重点及优先次序,进而实现有限预算资源的高效配置。在2016年政府预算报告中,进一步明确推进中期财政规划管理,研究编制2017—2019年全国中期财政规划,强化其对年度预算的约束和指引作用。这将有助于稳定微观经济个体对于未来中长期财政政策走向的预期,进一步夯实依法理财的制度基础。

积极推进财税法制建设,全面深化财税体制改革。在2015年预算执行过程中,增强各级政府和部门、单位的预算法治意识,将预算法各项要求落到实处。加强预算法配套制度建设,预算法实施条例修订草案已向社会公开征求意见,出台中央对地方专项转移支付管理办法,修订一般性转移支付管理办法等制度。配合全国人大有关部门在立法法中进一步明确税收法定原则,制定了贯彻落实税收法定原则的实施意见。针对进一步落实全面深化财税改革的未来发展举措,在2016年政府预算报告中明确提出,积极配合做好清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项;组织开展政府综合财务报告编制试点,抓紧完善相关制度;出台中央与地方事权和支出责任划分改革的指导意见,选取部分领域率先启动事权和支出责任划分改革;完善并择机出台中央和地方增值税收入划分过渡方案,调动中央和地方两个积极性;健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制;综合运用各类风险指标,评估各地债务风险,并对高风险地区进行预警,指导督促地方建立债务风险应急处置机制,完善地方政府债务监管和考核问责机制,完善全口径政府债务管理。这一系列稳步推进的财税改革举措,对于推进我国政府预算管理的法治化、阳光化和规范化进程,必将产生极为深远的积极影响。

责任编辑 李燕