

# 2015：开启“国家账本”的新常态

武汉大学经济与管理学院教授 | 卢洪友

2015年的“国家账本”非同寻常。这一年，我国经济已进入新常态，同时，又是新预算法全面实施以及“四个全面”战略布局全面开启的元年。作为国家治理基础和重要支柱的“国家账本”，无疑将打上这些重大事件的烙印而载入预算史册。2015年的政府预算，从收入增长、支出结构优化，到预算编制、报告、审查等，都向着完整、透明、民主、法治的现代预算规范迈出了坚实的一大步。自此，我国预算步入“新常态”，全面开启预算现代化新征程。

## 一、预算收入由连年大幅超经济增长转为与GDP大致同步增长

从经济学角度看，在既定的GDP“蛋糕”下，政府收入、居民收入、与企业收入三者之间此增彼减，理应保持相对合理、稳定的关系。然而，我国财政收入占GDP的比重却大落大起，呈“V”字型：1978年，随着“减税放权让利”，财政收入占GDP比重一路下滑，持续走低；1994年，以提高“两个比重”为目标的税制与分税制改革成为转折点，此后，在粗放式经济增长方式下，经济持续高速增长，而以商品服务税为主的税制结构，又使得税收收入连年大幅超GDP增长，税收收入占GDP的比重由税制改革前的不足10%一跃为20%，若再加上政府性基金收入、国有资本经营收入、社会保障收入等，全口径政府收入占GDP的比重已超过1/3，接近发达国家的水平。

“当国民收入增长时，财政支出会以更大比例增长”，人们熟知的“瓦格纳定律”在我国税制改革后得到充分验证。但是，瓦格纳揭示的是长期趋势，或者说是漫长的渐进增长过程。实际上，在经济社会发展跨越一个阶段后，财政收入占GDP比重基本上保持稳定。从我国的情况看，政府收入经过20多年的持续大幅超经济增长，无论是绝对规模还是相对规模都已跃上了一个极大的“台阶”，告别政府收入增长的“旧常态”，步入“新常态”——在未来相当长一定时期内，稳定税负，以实现政府收入与居民收入和企业收入的均衡合理增长。应该认识到，分“蛋糕”的背后，暗含着资源在公共部门与私人部门、公共品与私人品、政府机制与市场机制之间的配置结构问题，政府收入占GDP比重持续上升，标志着政府配置力度持续加大，“公办”范围不断扩张，反过来，则是居民收入水平与消费水平的相对降低，以及企业积累和投资能力的下降，是不可持续的。

从2015年的“国家账本”看，全国一般公共预算收入为15.43万亿元，增长7.3%；GDP增速为7%左右；居民收入增长与经济发展同步（2014年全国居民人均可支配收入实际增长8%，快于经济增长），这一预算安排，是一种经济新常态下的财政收入新常态，换言之，我国全口径预算收入将长期保持与GDP大致同步增长，年度之间略高于甚至略低于GDP增长，都是正常、合理的财政

经济现象。从我国经济社会发展实际以及发达国家预算收入增长史看，我国预算收入占GDP的比重保持在30%左右，应成为常态。

## 二、预算支出由规模扩张转为结构优化，由经济增长刚性转为民生刚性，由政府“宽松的日子”转为“紧运行”

过去20年，预算收入大幅增长，拉动着支出增长，可谓“水涨船高”。1994年全国预算总支出只有5792亿元，2015年则高达17万亿元。问题是经济进入新常态，意味着“水”将从“峰头”渐渐回流，“水落石出”也将实属必然。理性地看，过去20年的GDP高速增长以及预算收支连年大幅超经济增长，是难以为继的，为此付出的高投资、高资源能源消耗、高环境污染、低劳动力成本、低土地成本、低居民消费的代价是巨大的，牺牲的生态环境甚至需要几代人来偿还。如果说，经济进入新常态是经济发展自身规律使然，那么，财政支出进入新常态，则实属财政发展自身规律使然。

其一，预算支出将由规模扩张转为支出结构优化、由经济增长刚性转为民生拉动。对此，必须真正转变政府职能，厘清政府在现代市场经济中的责任清单，抓紧构建政府、市场、社会“三维”的合作共治机制，在趋势上，就是进一步向市场放权、向社会放权，与此同时，大力优化预算支出结构，唯有此，政府预算才有可能在“紧运行”下，担当起

国家治理的基础和重要支柱责任——有效支撑和平衡社会主义政治建设、经济建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设。从2015年中央及各级地方政府预算支出看，正在朝着这个正确的方向发展变化。2015年，中央一般公共预算支出81430亿元，增长9.5%，主要用于教育、科学技术、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、农林水、节能环保、住房保障、文化体育与传媒、交通运输、一般公共服务等支出。2015年各级政府预算支出结构优化调整的方向也大致如此，都是朝着以GDP为主导的支出结构刚性转向以兜住兜牢民生底线为主导的支出结构刚性转变。

其二，由各级政府及其所属公共部门习惯于过富足、宽松的日子，转为预算收入新常态下的预算支出“紧运行”的“紧日子”甚至“苦日子”。为此，各级政府及财政部门应及时转变思路，一方面，要通过精细论证和安排政府预算，配置好公共支出结构，使其尽可能转换为数量、质量、结构上都让社会公众满意的“一揽子”公共品；另一方面，在公共财政资源的使用上，除了要精打细算，出路还是在制度创新，通过创新、完善诸如政府采购、PPP、绩效预算、部门预算、国库集中支付、收支两条线等制度体系，将预算支出由“投入为本”转为“结果为本”，大幅提升预算支出效率。

### 三、预算调节由顺周期转为逆周期，相应地，预算平衡也要由追求年度平衡转为周期性平衡

从经济学和财政学理论角度看，逆周期预算调节被认为是最优的“需求管理”制度安排或者政策选择；在实践层面上，自1933年“罗斯福新政”取得成效以来，逆周期一直是发达国家普遍采用的预算调节方式。然而，在许多发展中国家，财政预算政策大都是顺周期的，我国过去的20年则更加明显。在年度预

算平衡目标下，我国经济高速增长，因预算收入连年大幅超经济增长，相应地，预算支出也必须连年大幅超经济增长，以此实现年度预算收支平衡。这样的预算收支安排具有典型的顺周期特征，难以起到抑制经济过快增长的作用。

在我国经济进入新常态后，增速将明显放缓，结构调整加快，波动在所难免。与此同时，财政进入新常态后，预算收入增速将回归常态，预算的民生刚性支出又不断增强，预算收支总体上将处于“紧运行”的新常态之中，年度之间的预算结余或者预算赤字都有可能连年出现，也有可能交替出现，客观上要求财政预算要适应经济周期的变化，实施逆周期调节政策。其制度技术路径是：加快税制结构转型，从以累退性为主的商品服务税结构，转为以累进性为主的所得税与财产税结构，有效发挥累进税制的“自动稳定器”功能；加快预算支出结构优化，重点是社会保障制度和基本公共服务制度建设，有效发挥预算支出的“内在稳定器”功能；建立跨年度预算平衡机制，通过设置“预算稳定调节基金”、编制中期预算等，以丰补歉，实现政府预算的周期性、动态平衡，而不是静态的年度预算平衡。从2015年的中央政府预算收支平衡理念及制度安排看，正在向着这一正确的方向迈进。

### 四、预算治理转为民主、法治、完整、透明、规范

历史地看，人类社会现代公共治理的理论及制度安排源于18世纪。经过“三大思想解放运动”洗礼的18世纪的欧洲，工业革命如火如荼，社会运动风起云涌，时势造就了一大批杰出思想家，主权在民、社会契约、委托代理、权力制衡等新理论、新思维为搭建现代国家治理框架、建立现代财政制度奠定了坚实的理论基础。从此，英、美、加、法、

德、意、日等西方国家，先后走上了经济现代化和国家治理现代化之路。

我国正在加快推进国家治理能力与治理体系的现代化，加快现代财政制度建设步伐。2015年的“国家账本”向着民主、法治、规范、透明等现代预算制度迈出了坚实的一步。在预算编制环节，严格执行预算法，一是完善政府预算体系，建立政府预算体系统筹协调机制，加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度；二是编制中期财政规划，在现行政策下科学预测未来三年预算收支，分析现行收支政策存在的问题，制定预算收支政策改革方案，做好预算综合平衡工作，力求形成科学的中期财政规划，以增强财政政策的前瞻性，促进政府财政可持续发展。在预算报告环节，报告了全口径预算收支情况、全面报告了上年人大决议落实情况、增加了对预算支出和政策的分析内容、认真回应了社会各界关切、并力求通俗易懂，尽可能让更多的社会公众看得懂“国家账本”。在预算审查批准环节，审查与批准政府预算是宪法和法律赋予各级人民代表大会的重要职权。新预算法第四十八条规定了人大审查预算的重点内容：上一年预算执行情况是否符合本级人民代表大会预算决议的要求；预算安排是否符合预算法的规定；预算安排是否贯彻国民经济和社会发展的方针政策，收支政策是否切实可行；重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当；预算的编制是否完整，是否符合本法第四十六条的规定；对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当；预算安排举借的债务是否合法、合理，是否有偿还计划和稳定的偿还资金来源；与预算有关重要事项的说明是否清晰。可以说，2015年的政府预算审查、批准也向着民主、公开、透明的现代政府预算迈出了一大步。□

责任编辑 刘慧娴