

细化预算公开 让公众解读政府账本

□ 曲 明

2012年4月,天津市财政局在市政务网站公开发布“2011年天津市预算执行情况和2012年预算”,详细显示了天津市两个财政年度政府“账本”中的数据。与往年相比,2012年天津公开的财政表格中多了一份“2012年市级财政一般支出预算明细表”,这份明细表将市级预算细化到二级科目,使公众能更清晰地了解到纳税人的钱将被花在哪儿。

收入列得清 公众看得明

2011年,尽管国际国内经济环境复杂多变,天津市的主要经济指标还是达到或超过预期。2011年,天津地区生产总值达到11190.99亿元,同比增长16.4%;地方一般预算收入1454.87亿元,同比增长36.1%,分别比年初预期增长目标超4.4个百分点和21.1个百分点。

高于预算的增长从何而来?家住天津市和平区体育馆街的张先生从2011年预算执行“账本”中看出了端倪。“天津市2011年地方一般收入预算执行情况表”显示,天津税收收入达到1004.3亿元,增长29.3%,占到地方财政收入近7成。其中,为地方财政贡献最多的前六位税种依次是:营业税、企业所得税、增值税、契税、城市建设维护税和个人所得税。张先生认为,税收增长主要依靠经济增长,以上税种与企业发展息息相关,企业所得税最能反映企业的利润效益,中国经济在全球经济衰退环境下保持稳步发展实属不易。张先生比较2010年预算收入数据后说:“这些年,天津加快经济结构调整步伐,开工建设了一批好项目、大项目,投产后的带动引擎作用更加明显。去年,在税收收入中占比第二位的企业所得税预算执行达到182.7亿元,比上年增长45.1%,超过预算23.2个百分点。企业税收贡献超预期,反映出天津调整经济结构预期成效明显,经济增长质量显著提升,说明天津企业的发展总体比较乐观。

预算公开后,公众在政府收入方面最关注的是个人所得税征收情况。“去年,天津征收个人所得税保持了两成的增长速度,但相对年初预算,执行情况仅增加了不到两个百分点。去年9月以来个人所得税免征额的上调,虽然对财政减收没有产生太大影响,但给予纳税人的减税让利却是实实在在的。”对此张先生体会很深。去年天津仅个税一项就为纳税人减税20亿元。有近100万人不再缴纳个人所得税。2011年,在各项税收收入中唯一出现减少的是“耕地占用税”,比2010年下降了2.8%。天津财经大学经济学院院长丛屹教授分析认为:“耕地占用税是对占用农村耕地所征收的税种,其目的就是提高耕地占用的代价,一定程度上保护土地这种不可再生的资源。该税种征收金额的下降,恰恰意味着天津占用耕地情况有所减少,这也是全国宏观调控政策带来的一种普遍现象。”

公众通过政府“账本”还读懂了财政增收的微妙因素。天津南开中学的孙老师告诉学生:“天津2011年非税收入450.6亿元,增幅达到54.2%,成为拉动地方一般收入的另一关键因素。其中罚没收入13.6亿元,增幅54.3%,与整体非税收入增幅相近。教育费附加达到29.7亿元,增长81.2%。表现最突出的是国有资本经营收入,预算执行达到了250.5亿元,增长253.6%,较2010年翻了2.5倍。”这位中学老师在政治课上引用深奥的财政数据时,可能还不太了解资本经营收入与企业税收的关系,然而她通过财政收入公开的数据,列举国有经济和国有资本良好的运行现状,阐明国有企业在不同所有制经济中的地位,给学生们教授的是政府政务公开的财经信息。

基金读得懂 生活有帮助

预算公开与老百姓生活有关系吗?在天津开发区霍尼韦尔公司做销售工作的高先生说:“我以前从不关心政府财政的收支情况,从2008年才开始关注国家宏观

经济走势，一方面是销售工作的需要，另一方面是想在中新生态城买一套住房。上网翻看政府预算才知道，税收收入和非税收入组成的‘地方一般预算收入’并不是地方‘账本’收入的全部。政府可以安排使用的财政收入还包括上划中央税收返还收入、中央财政转移支付补助收入、上年预算执行结余收入、调入调出资金收入。这就跟家庭过日子一样，有工资收入，有奖金和补贴收入，有存款和投资收入，有亲人和朋友礼金收入等等。”让高先生最感兴趣的是政府性基金收入，因为他要买房子，就必须了解天津土地出让金收益情况。

政府性基金是指各级政府为了支持某项事业的发展，向社会征收的具有专用用途的资金，包括各种专项资金、附加和专项收费。在天津，地方教育附加、文化事业建设费、残疾人就业保障金、土地出让金、彩票公益金等均属政府基金收入，其中国有土地使用权出让收入占比最大，也最能反映宏观经济走势和调控效果。天津市财政局局长杨福刚在2012年市人大会议上的财政报告中提到：“去年全市政府性基金收入939.1亿元，完成预算94.2%，比上年增长3.2%，其中国有土地出让金收入862.8亿元，增长0.9%。主要是宏观经济政策和房地产市场变化，土地、房屋交易面积和交易金额明显减少，对土地出让金及其相关收入影响较大。”

高先生得知这一信息后，详细翻看了“2011年政府性基金收入情况表”了解到，国有土地出让金收入是由政府净收益、土地整理成本两项组成，比较2010年政府预算表，出现了“一升一降”的轴线——政府净收益预算执行350亿元，比2010年减少28.2%；土地整理成本预算执行512.8亿元，增长39.4%。在高先生看来，这两组数字都反映出房地产市场增幅放缓、阻力加大的趋势。土地出让面积和交易金额的明显减少，必然导致政府净收益减少；而拆迁成本和基础设施建设成本增加，使得土地整理成本显著上升。高先生说：“在国家对房地产市场宏观调控的大背景下，很多城市的国有土地出让金收入都以两到三成的幅度下滑，相对来讲天津情况还算比较平稳，虽然未完成预算，但较2010年相比基本持平。”高先生的结论是：天津土地出让金下滑，开发商拿地信心不足，主要是存量房增多，商品房供需出现拐点，天津房价尤其是高档房价格一定有下降空间。



天津市人大代表正在热烈讨论预算报告

与高先生有同样想法的还有孙女士，2012年5月份在银行工作的孙女士正是读懂了政府财政的“账本”，才出手给儿子买了一套“婚房”。孙女士从2011年开始关注政府预算执行公开数据，这两年她都要反复比较掂量，从中把握出手买房的时机。孙女士讲了她的故事：2010上半年，房地产市场像脱缰野马，让人看不到边际，从媒体炒作的消息中，很难判断商品房价格回调的拐点，国家出台一系列组合拳调控房价，但收效甚微。当时孙女士的想法就是：赶紧掏钱，要不明天房价又涨了。但2011年，孙女士从报纸上看到了财政局长的预算报告，随后从政务网站详细看了天津市2010年的政府“账本”和2011年预算，了解了土地出让金信息。虽然当时公布的数据不够全面，她已经看出房地产价格推升了政府土地收益的增长，而当年增收幅度已经出现了回落。由此，孙女士判断，2011年买房很可能接过调控见效的最后一棒。孙女士说，2012年她又详细研读了天津市2011年政府“账本”，看到政府土地出让金净收益同比又减少近三成，此后她决定掏钱买房。“在市中心地段买下一套120平米住房，打折后每平方米10000元，比去年每平方米降了3000元，总共节省30多万元。预算公开与百姓生活有直接关系，希望政府信息公开得更及时，更细化一些。”孙女士兴奋地说。

支出显细化 百姓算民生

一般来说，我国预算科目共设“类”、“款”、“项”、“目”四级，分收入科目和支出科目两大部分。2012年，

天津预算公开的最突出特点就是增设了“2012年市级财政一般支出预算明细表”，将预算公开到“款”级科目。比如在教育支出中的二级科目包括了教育管理事务、普通教育、职业教育、特殊教育等8项内容，这在以前是从不“问世”的。细化预算公开让公众能够清晰看到纳税人的钱用在何处，与民生最息息相关的领域到底能分得多大“蛋糕”。

从屹教授每年都要参与或承担省部级重点课题研究工作，对中国市场经济和西方经济学有独到见解，分析财税经济运行情况、解读预算数据是他的必修课。而让他烦恼的是各地预算公开的“浮云”数据根本满足不了教学需要，要想得到更详细的财政数据必须提出“申请”，而“申请公开”往往需要消耗许多精力和时间。从屹教授说：“财政支出预算的细化改掉了过去预算只报总账不报细账的毛病，是预算科学化管理的突破，政府信息公开向前迈进了一大步。公众不仅知道纳税人的钱用了多少，也清楚政府的钱用在什么地方，同时对教学研究也有很大帮助。我们通过‘款项’数据加工分析，传递给学生和公众的是具象信息，可以指导企业和民众从事经济社会活动，同时也便于硬化社会约束和绩效评价，提高政府的科学执政能力。天津执行公共财政预算管理的力度在加大，推进阳光财政的决心是坚定的。”

“2011年天津市预算执行情况和2012年预算表”显示：2012年全市财政预算安排有关民生方面的支出2615亿元，增长26.4%，占全部财政支出预算的76.3%。从天津2012年财政一般支出预算看，天津2012年财政支出最大的前三个领域依次是：566.9亿元的城乡社区事务、379亿元的教育以及186.4亿元的社会保障和就业；增幅最快的前三个领域则是：增幅38.7%的文化体育与传媒、增幅35.4%的粮油物资管理事务和增幅33.2%的医疗卫生。从教授认为，文化体育与传媒的加大投入不单是响应中央精神，更主要的是天津已经到了必须大力发展文化、体育、传媒事业的阶段，也是天津发展八大支柱产业、战略新兴产业、高端服务业的布局，建设北方经济中心的目标所决定的。这既可以使高新技术在文化产业找到应用的出口，也使越来越多的老百姓享受到与社会进步相匹配的文化生活，提升天津的城市形象和软实力。

天津市河西区体院北社区有一支中国特色社会主义理论学习实践小组，成员全是离退休的干部或教师，他们常年学习理论，进社区宣讲时事政治，用科学理论答疑解惑。78岁的杜立老先生是学习小组的组长，他每年都要组织大家解读政府预算报告，在社区用数字告诉居

民政府改善民生的计划。前几天，他让孩子完整下载了“2012年市级财政一般支出预算明细表”，正在着手准备宣讲材料。杜老先生说：“如今社会转型变化太快了，人们的思想和情绪百人百样，政府的工作居民有满意称赞的，也有指责骂娘的，理顺大家的情绪，光讲大道理不顶用了，要用事实和数据说话。财政公开的信息是最好教材，老百姓可以看到政府花了多少钱用在民生上，而不是只用在‘三公’消费上。”杜老先生指着明细表说，“2012年市财政安排城乡社区事务资金160多亿元，比去年增长16%，用于社区卫生的资金增加到2.8亿元，比去年增长82.7%；社区公共设施花钱最多，达到150.6亿元，占项目支出的94.1%，说明政府还要进一步改善居民的生活环境。2012年政府为百姓做的最大实事是老旧楼改造。此外，明细表中还反映出，2012年市财政安排2.5亿元加强社区医院建设，这笔钱是去年的2.7倍；居民的医疗保障支出达到17.69亿元，增长了13.8%；2012年政府投入污染治理资金5.4亿多元，也比去年增长近20%。再看政府部门的一般公共支出，总量42.9亿元，同比增长4.9%，其中只有公共安全支出增长超过10%以上。这些细化的预算数据，老百姓看得懂、算得清，大家会从中消化科学理论的精髓，更多居民群众会支持政府的工作，积极参与到社区和社会的文明建设活动中来。”

在市民比较关注的社会保障和就业方面，包括财政对社会保险基金的补助93.4亿元、就业补助12.2亿元、城乡最低生活保障4.6亿元等。在医疗卫生方面，预算支出最大的仍是公立医院，为15.8亿元，增幅24.3%。但对基层医疗卫生机构的投入也在明显提升，预算支出达到2.5亿元，相较于去年支出的6989万元，增加了1.8亿元。在教育方面，天津依旧持续了对职业教育的大投入，2012年职业教育的预算支出再增近10亿元，达到40.3亿元，增幅达到三成。值得一提的是，红十字事业预算支出为542万元，2011年执行为591万元，下降了8.3%。而企业改革补助预算支出6600万元，相较2011年执行的1283万元增长四倍以上，这些在天津“账本”中都讲的十分详细。天津南开大学社会学教授艾跃进对此感叹：细化政府预算公开是拨“浮云”见蓝天之举，什么时候财政支出决算公开也细化到二级甚至三级科目，那才是见到蓝天露出阳光的时候。☞

（作者单位：天津市财政局）

责任编辑 王静君