

财政部新闻发言人 深入解读 2013 年财政预算报告



预算收入安排必须坚持积极稳妥、适当留有余地的原则。

2013年全国“两会”期间，财政部新闻发言人、办公厅主任戴柏华接受了中国政府网、新华网联合访谈，深入解读《关于2012年中央和地方预算执行情况与2013年中央和地方预算草案的报告》，并与网友在线交流。

问：2012年中央财政尽管完成了收入预算，但增长仅9.4%，相比上年增幅回落很多。请问增幅放缓的主要原因是什么？今年中央财政7%的收入预算增幅是不是有些保守了？

戴柏华：2012年，中央财政收入

完成情况较好，但增速下滑也比较明显。中央财政收入56132.42亿元，增长了9.4%，增幅比2011年回落了11.4个百分点。我们的预算是9%，可以说是刚刚完成预算。主要原因：一是经济增长放缓及企业效益下滑。2012年，规模以上工业增加值、固定资产投资、社会消费品零售总额、规模以上工业企业利润、一般贸易进口增幅均比2011年有所回落，相应带来与此相关的增值税、营业税、企业所得税、进口环节税等主要税种增幅出现不同程度的回落。二是价格涨幅回落。2012年，居民消费价格涨幅同比回落2.8个百分点，工业生产者出厂价格涨幅同比回落7.7个百分点，工业生产者购进价格涨幅同比下降1.8%，上述因素导致以现价计算的流转税等税收收入增幅相应回落。三是结构性减税政策力度较大。涉及的增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、关税等税收收入相应减少，并且主要体现为中央财政收入的减少。

当前我国仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，经济社会发展具有很多有利条件和积极因素，但发展中不平衡不协调不可持续问题依然突出，经济已由较长时期的两位数增长进入个位数增长阶段，相应地，财政收入增长不会太快。根据中央经济工作会议确定的2013年经济社会发展预期指标、经济社会政策和预算编制的总体要求，今年预

算拟安排中央财政收入60060亿元,增长7%。这一预算安排是积极稳妥的。需要说明的是,中央财政预算收入增幅确定后,将根据此安排当年支出预算。预算收入增幅安排过高,执行中一旦出现短收,如果不增加赤字,就需要调减某些方面的支出或中央对地方的转移支付,涉及面广,对某些项目和工作的正常开展将产生很大的负面影响;如果增加赤字,又会带来风险隐患。因此预算收入安排必须坚持积极稳妥、适当留有余地的原则。

问:今年,社会保险基金预算首次列入预算报告,您能否介绍一下有关情况?

戴柏华:2010年,《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》颁布实施后,社会保险基金预算开始在全国范围内试编。三年来,编制工作取得显著进展。一是编报范围全面覆盖,目前包括社会保险法明确的所有9项社会保险基金。二是管理机制逐步健全,初步形成了从编制、审核到报送等各个环节相互衔接的工作机制。三是管理效率不断提高,编制方法逐步完善,执行管理不断强化,信息化建设稳步推进。本着从无到有、先简后繁、先易后难的原则,今年预算报告中就全国社会保险基金预算作了简要说明,附表中增加了全国社会保险基金收入预算表、支出预算表和结余预算表等三张表,反映全国9项社会保险基金收入、支出和结余预算的汇总情况。下一步,我们将着力推进社会保险基金预算管理制度化、规范化。一是进一步规范编制方法,提高基金预算编制的准确性。二是加强预算执行,增强基金预算管理的严肃性。三是进一步推进预算公开,强化基金预算监督。四是加快信息化建设,提高基金预算管理水平。

问:预算报告中说,在过去几年应对国际金融危机的过程中,财政宏观调控作用有效发挥。您如何看待这一轮的积极财政政策?

戴柏华:国际金融危机爆发以来,财政部门认真实施积极财政政策各项措施,切实加强财政科学管理,促进了经济平稳较快发展和民生持续改善,保持了财政稳健运行和可持续性。这一轮积极财政政策的主要特点可以用八个字来概括,即“统筹兼顾,综合平衡”,具体体现为“四个结合”:第一,注重把调控总量与优化结构结合起来。通过扩大政府公共投资、居民消费以及稳定出口等措施扩张总需求,保持总供求大体平衡。同时,加强经济社会发展薄弱环节建设,加大对保障和改善民生、科技创新、节能减排等方面的支持力度,推动经济结构调整和发展方式转变,促进经济平稳较快发展。第二,注重把减税清费与增加支出结合起来。减税、增支是本次积极财政政策的主要内容,两者同时运用,财政处在资金供求矛盾的焦点上,面临的困难较大。财政部门在合理实施结构性减税政策的同时,建立完善财政收入稳定增长机制,连续保持较高的支出增幅,并不断优化财政支出结构,各项重点支出得到较好保障,促进了经济社会协调发展。第三,注重把刺激经济与管控风险结合起来。通过科学安排收支预算、充分发挥中央预算稳定调节基金的“蓄水池”作用等措施,准确把握刺激力度。同时,加强地方政府性债务管理,合理控制赤字率和债务负担率,有效管控风险隐患。第四,注重把制定政策与加强管理结合起来。一方面,出台实施家电和汽车摩托车下乡补贴、节能产品惠民工程、支持保障性安居工程建设等针对性强、成效明显的政策措施;另一方面,强化预算支出执行管理,提高预算绩效管理水平和,创新资

金使用方式,确保积极财政政策落到实处、发挥作用。

2013年,为应对复杂严峻的国内外经济形势,中央决定继续实施积极的财政政策,保持政策的连续性和稳定性,把握好政策的力度、节奏和重点,着力提高针对性、灵活性和有效性,努力促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。根据中央的决策部署,今年积极财政政策的要点:一是适当增加财政赤字和国债规模,保持必要的支出力度。二是结合税制改革完善结构性减税政策,促进经济结构调整。三是进一步优化财政支出结构,保障和改善民生。四是推动经济发展方式转变,提高经济发展质量和效益。

问:对于中国这样一个发展中大国来说,想必预算编制并不容易。您认为预算编制过程中最大的难点是什么?

戴柏华:财政预算处在收入分配和资金供求矛盾的焦点上,编制好这一“国家账本”要求很高。特别是在应对国际金融危机的这几年,在编制预算时,要处理好减税、增支、控制赤字三者的关系,难度不小。2009年以来国家实行了较大规模的减税政策,同时大幅度增加财政支出规模,尤其是在教育、医疗卫生、社会保障、住房保障等方面不断加大投入。相应地,财政赤字和债务规模也有所扩大。我注意到媒体上关于财政预算问题的讨论比较多,大体有三方面意见:一是要求进一步大幅减税;二是要求大幅度增加支出,对社会福利待遇的期待越来越高;三是要求严格控制赤字和债务。应该说,这三个方面的意见,站在各自的角度看都有道理,但如果放到一起分析,三个方面则是相互制约的。如果处理不当就会顾此失彼,整个国家的财政经济就会面临较大风险。从这几年的预算执行情况看,按照党中

央、国务院的决策部署，国家财政较好地处理了这三者之间的关系，既合理实施了结构性减税政策，又连续保持较高的支出增幅，同时，将财政赤字占国内生产总值的比重始终控制在3%以内，债务负担率保持在安全水平。下一步，我们将进一步优化财政收支结构，严格财政收支管理，适度控制赤字和债务规模，努力防范财政经济风险。

问：预算报告显示，今年财政赤字增加了4000亿元，增幅较大，财政风险必然也在加大。请问目前的财政赤字状况是否处于安全可控范围？

戴柏华：2013年预算拟安排全国财政收支差额1.2万亿元，比2012年增加4000亿元，相应通过增发国债和地方政府债券解决。赤字作上述安排既有必要，也是可行的。从今年的财政收支形势看，考虑到结构性减税的滞后效应，今年财政收入增长不会太快，可调用的中央预算稳定调节基金数额也较少，但财政刚性支出增加，特别是要增加保障改善民生支出，保持对经济增长和结构调整的支持力度，都需要适当增加财政赤字和国债规模。同时，目前我国债务率相对较低，今年增加赤字规模后，赤字率预计在2%左右，总体上处于安全水平。因此，作这样安排是积极稳妥的，也体现了财政可持续发展的要求。我们还将进一步加强政府性债务尤其是地方政府性债务的管理，清理规范地方政府融资平台公司，继续妥善处理存量债务，规范地方政府融资行为，防范和化解财政风险。

问：百年大计，教育为本。2012年财政性教育经费占GDP的比例达到了4%，消息令人振奋！为此财政部门采取了哪些措施？这么大一笔钱，怎样确保管好用好？

戴柏华：这一成绩确实来之不易。为了实现4%这个目标，按照党中央、国务院部署，各级财政部门千方百计，多措并举，通过提高财政教育支出占公共财政支出比重、积极拓宽财政性教育经费来源渠道、及时分析评价财政教育投入状况等措施，大幅度增加财政教育投入。我们始终坚持“加强使用管理与加大投入并重”的理念，不断完善体制，保基本、补短板、抓关键、促公平、强管理，财政教育经费重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，向义务教育倾斜，向薄弱环节和关键领域倾斜，向家庭经济困难学生倾斜，并加强资金管理，增强财政教育经费使用管理的规范性、安全性、有效性。下一步，我们将继续支持教育优先发展，不断健全财政教育投入持续稳定增长的长效机制。同时，进一步加强教育经费科学化精细化管理，突出重点、优化结构，着力解决教育发展薄弱环节和关键领域问题，切实提高资金使用效益，促进教育事业健康发展。

问：党和政府一直在强调“三农”工作是重中之重，不知国家财政在支持“三农”方面都有哪些政策措施？

戴柏华：财政部门始终把支持解决好“三农”问题作为财政工作的重中之重。五年来，坚决贯彻落实党中央确定的“多予少取放活”方针，不断完善支持农业农村发展的政策和机制，逐步建立健全财政强农惠农富农政策体系。中央财政用于“三农”的支出5年累计4.47万亿元，年均增长23.5%，地方财政也加大了对“三农”的投入，有力地促进了农村经济社会发展和农民增收。具体来说，主要有以下几个方面：第一，以促进农民增收为核心，充分调动农民积极性。积极拓宽农民增收渠道，通过取消农业税、实行农业直接补贴、完善粮食收储体系等措施，促进实现农民连年

增收。第二，以转变农业发展方式为主线，支持提高农业综合生产能力。大力支持农业基础设施建设，推动农业科技创新，扶持优势特色产业发展，积极引导社会资金投入现代农业建设，努力提高粮食和农业综合生产能力。第三，以着力保障农村民生为目标，建设农民幸福生活的美好家园。积极调整支出结构，加大对农村教育、卫生、社会保障和文化等方面的投入，将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，实现新型农村合作医疗制度和新型农村社会养老保险制度全覆盖，支持丰富农村文化生活。建立完善财政综合扶贫政策体系，促进提高农村贫困地区和贫困人口自我发展能力。第四，以创新体制机制为抓手，为深化农村改革提供财力和政策支撑。积极推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制的改革，支持集体林权制度改革，促进解放和发展农村生产力。2013年，财政部门将按照中央决策部署，进一步优化支出结构，促进农村各项事业发展。中央财政用于“三农”的支出安排合计13799亿元，增长11.4%，主要用于支持农业生产、对农民的粮食直补等四项补贴、促进农村教育卫生等社会事业发展等方面。同时，进一步完善强农惠农富农政策，加大资金监管力度，提高资金使用效益。

问：国家财政在扶持中小企业发展方面都有哪些举措，今年力度会加大吗？

戴柏华：2012年，财政部出台并实施了一系列支持中小企业特别是小微企业健康发展的政策措施。第一，扩大专项资金规模，重点用于支持中小企业技术创新、结构调整、信用担保、开拓市场、服务体系建设等方面。第二，设立国家中小企业发展基金，采用市场化方式运作，撬动各类社会资金共同支持

中小企业发展。第三,完善税费优惠政策,稳步推进营改增试点等,减轻小型企业负担。第四,采取降低门槛、价格扣除、鼓励联合体投标和分包等措施,大力支持中小企业特别是小型微型企业参与政府采购。此外,还积极引导国有商业银行、出口信用保险等金融机构贯彻落实国家宏观调控政策,支持中小企业发展。2013年,中央财政将继续完善对中小企业的财税扶持政策,进一步加大支持力度,努力促进中小企业健康发展。

问:党的十八届二中全会提出要减少专项转移支付,专家学者也建议优化转移支付结构,从制度上防止“跑部钱进”。请问财政部在完善转移支付制度上有什么打算?

戴柏华:2012年,中央财政积极采取措施,进一步完善转移支付制度,优化转移支付结构。一是严格规范新设专项转移支付项目,从源头上控制专项转移支付数额。二是整合归并专项转移支付项目,对用途相似、性质相同的专项转移支付进行整合,减少专项转移支付的项目,统筹资金使用。三是将具有一般性转移支付性质的专项转移支付调整为一般性转移支付,按照公式法分配,按一般性转移支付方式管理。四是加大一般性转移支付力度,增强地方政府统筹安排资金的能力。五是加强转移支付分配和管理工作,提高转移支付资金管理绩效。通过上述措施,中央对地方转移支付结构进一步优化,2012年中央对地方一般性转移支付21471.18亿元,占转移支付总额的53.3%,比2011年提高0.8个百分点。2013年预算安排中,一般性转移支付增长14.3%,专项转移支付增长2.5%。下一步,我们将继续提高一般性转移支付规模和比例,清理归并部分专项转移支付项目,

推动政府间事权划分和法律法规考核机制等相关领域改革,加快形成统一、规范、透明的财政转移支付制度,以更好地促进基本公共服务均等化和区域协调发展。

问:这些年,国家实施了县级基本财力保障机制,请问中央财政在继续完善保障机制方面有什么措施?

戴柏华:为提高基本公共服务均等化水平,增强县级财政保障能力,自2010年全面部署建立和完善县级基本财力保障机制以来,中央财政持续加大对县级基本财力保障机制的支持力度,2010—2012年累计安排奖补资金2325亿元,并积极健全县级基本财力保障机制。截至2012年底,县级基本财力保障机制全面建立,基本消除了县级基本财力保障缺口,全面实现了基层政府“保工资、保运转、保民生”的既定政策目标。2013年,中央财政将进一步健全县级基本财力保障机制,促进增强县级政府基本服务保障能力,主要有以下措施:一是加大奖补资金支持力度,安排县级基本财力保障机制奖补资金1525亿元,比上年增长41.9%。二是充分发挥中央、省、市、县的合力,在巩固和发展现有保障成果的基础上,建立健全长效保障机制。三是依据县级政府的基本支出责任,逐步扩大保障范围、提高保障标准,明确保障资金来源,使县级政府财力与其支出责任基本相匹配。四是积极采取措施帮助县级政府提高财力水平,切实保障县级政府履行基本职责的财力需要。五是指导县级财政依法强化收入征管,实施支出管理绩效评价,建立评价结果和保障政策相结合的激励约束机制。

问:财政部在加强“三公经费”管理、控制行政开支方面有什么措施?

戴柏华:近些年来,按照党中央、国务院要求,财政部采取了一系列措施,严格控制“三公经费”规模。一是细化预算编制。从编报2010年部门预算开始,财政部要求中央部门从基层单位逐级汇总编报“三公经费”预算,并按照行政单位和事业单位分开、公务用车购置费和运行费分开的原则逐步细化预算编制。二是严格控制预算规模。在2010—2013年部门预算编制中,财政部按照零增长原则对中央部门“三公经费”预算进行了严格审核。其中,2011年按照国务院要求,按2%的比例进一步压缩了相关部门公务用车购置及运行费。2013年,在按照零增长原则严格控制中央部门“三公经费”预算的基础上,对公务接待费预算又作了进一步压缩。通过近几年的努力,中央本级“三公经费”预算规模连年下降。三是加强执行管理。明确要求各部门用财政拨款安排的“三公经费”支出不得超过预算规模。与此同时,我们还要求地方各级财政严格控制“三公经费”,加强管理,切实降低行政成本。下一步,我们将继续严格控制“三公经费”,努力节约行政开支。重点采取以下措施:一是在既有的制度办法基础上,进一步研究完善因公出国(境)、公务用车配置使用和公务接待等经费管理制度和审核程序。二是按照中央“八项规定”要求,继续严格控制中央部门“三公经费”预算规模。同时,配合有关部门进一步加强机构、编制管理,严格控制出国团组数量和规模,规范公务用车配备使用,规范和改革公务接待工作。三是进一步规范“三公经费”预算编报,细化预算编制,切实增强预算约束力。四是继续推进“三公经费”公开。在继续协调做好中央各部门“三公经费”公开工作的同时,督促和指导地方加快“三公经费”公开步伐。■

责任编辑 韩璐