

解读2013年“国家账本”

□马蔡琛

随着万众瞩目的“两会”落下帷幕，一年一度的政府预算报告又一次与公众见面了。仔细研读2013年的政府预算报告，确实存在着诸多新意之处。仅就报告分析的逻辑线索而言，重点回应了“政府预算投入了多少”、“预算安排的依据何在”、“预算支出的基本效果如何”三个核心命题。总的来看，2013年政府预算报告大致可以用“全口径预算、绩效预算、民生预算、阳光预算”这样几个关键词来加以概括。

一、轮廓初具的全口径预算

全口径预算管理在当代中国政府预算管理改革中确实是一件“知易行难”的事情。关于“全口径预算管理”的明确表述，最早出现于2003年10月十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中关于“实行全口径预算管理和对或有负债的有效监督”的规定。国务院在《关于2005年深化经济体制改革的意见》中进一步提出，“改革和完善非税收入收缴管理制度，逐步实行全口径预算管理”。党的十八大报告中再一次强调，要“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”。应该说，社会各界对于全口径预算管理已翘首期盼了长达十年之久。

从最初的单纯报告一般性政府收支预算、到纳入基金预算、再到纳入国有资本经营预算，全口径预算管理改

革一直处于渐推渐进之中。但是，作为1994年预算法明文规定的社会保障预算却始终未能纳入政府预算报告，这不能不说是一个遗憾。在2013年的政府预算报告中，社会保险基金预算终于正式亮相。按照全国人大的要求，财政部会同人力资源和社会保障部、卫生部首次正式编制了2013年全国社会保险基金预算，包含了社会保险法明确的各项基金，并以三张附表的形式勾勒了2013年社会保险基金预算的全貌。汇总中央和地方预算，全国社会保险基金收入32828.78亿元，比2012年预计执行数增长9.9%，其中保险费收入24663.72亿元、财政补贴收入7180.31亿元。全国社会保险基金支出27913.31亿元，比2012年预计执行数增长16.8%。本年收支结余4915.47亿元，年末滚存结余40943.1亿元。尽管社会保险基金预算较之规范意义上的社会保障预算仍旧存在着一定距离，但社会保险基金预算的正式编报，毕竟已向着全口径预算管理迈出了关键性的一步。

就全口径预算管理而言，2013年政府预算报告在公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算的执行情况报告和预算安排上，也体现了突出重点的系统报账。针对公共财政预算执行情况，在预算收入方面重点分析了增值税、企业所得税等主要税种产生预算偏离度的原因，在预算支出方面重点分析了住房保障支出、农林水事务支出等支出项目执行中超过预算较多的原因，从

而对于社会各界广为关注的预算偏离度问题做出了必要的回应。针对政府性基金预算，重点报告了中央政府性基金收入预算执行增长以及地方政府性基金本级收入预算执行下降的主要原因。针对国有资本经营预算，重点汇报了中央国有资本经营预算超收的主要原因以及超收收入的安排情况。从这个意义上讲，在我国政府预算管理体系中，覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制正在逐步健全。

二、精细管理的绩效预算

追求效率是人类活动的永恒主题，自公共财政诞生以来，公共资源的使用效率始终是一个常话常新的命题。进入21世纪以来，我国政府预算收支规模不断迈上新台阶，2011年全国财政收支已突破10万亿大关。近年来，在我国国民收入分配格局的变化中，政府预算及各种准财政工具所控制的资源份额呈现不断上升的趋势。面对如此规模庞大的公共预算资金，如何才能“好钢用在刀刃上”、如何通过精细化管理避免“跑冒滴漏”的现象、如何最大限度地提升公共资源的边际配置效率和实现政府行政成本的有效约束……这些颇难回答却必须做出正面回应的现实问题已成为公共财政建设和财政精细化管理的重要核心命题。

提升有限预算资源的配置效率和使用绩效，已然成为近年来政府预算报告关注的焦点问题之一，这在2013年

的“国家账本”中体现的尤为突出。据统计，“绩效”一词在2013年预算报告中出现的频率高达15次之多，这充分反应了政府预算管理改革所体现的绩效导向。

首先，系统回顾了预算绩效管理取得的进展。积极推动将绩效观念和绩效要求贯穿于预算管理的全过程和各环节，制定出台了预算绩效管理工作规划，扎实开展预算绩效管理工作试点。地方预算编制的完整性明显增强，预算执行的及时性、均衡性、有效性和安全性显著提高，预算绩效管理有序推进。

其次，明确了当前强化预算绩效管理中存在的问题。一些地方和单位财政资金使用效益不高，存在铺张浪费现象，预算绩效管理需要加快推进。

最后，指明了未来预算绩效管理改革的方向。在2013年财政工作和预算编制总体要求中明确指出，要加强财政科学管理，提高依法理财水平和财政资金使用绩效，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。积极推行预算绩效管理制度，逐步建立全过程预算绩效管理机制。作为圆满完成2013年预算的保障，提出要强化财务管理，加强重大民生支出项目绩效评价，提高财政资金使用效益。

三、着眼长效的民生预算

公共财政情系社会民生，同样是近年来政府预算报告反复响应的主题。谋求民生幸福，也是广大社会公众对于政府预算最大的期待之一。就2013年政府预算报告而言，其所彰显的民生预算色彩主要体现为继续加大民生财政投入和完善民生发展长效机制两个方面。

就加大民生财政投入而言，按照稳增长、调结构、促改革、惠民生的要求，预算执行中根据经济社会发展需要，在没有扩大中央财政支出（包括中央本级

支出和对地方转移支付）预算规模的条件下，调整支出结构，重点增加了保障性安居工程、农业水利、节能环保等民生领域的投入。就2012年中央预算执行情况而言，教育支出3781.52亿元，增长15.7%；汇总中央和地方公共财政预算、政府性基金预算用于教育的支出，2012年国家财政性教育经费支出达到21994亿元，占国内生产总值的比例达到了4%。住房保障支出2601.6亿元，增长44.6%，增加了对城镇保障性安居工程和配套基础设施建设以及农村危房改造的补助。农林水事务支出5995.98亿元，增长25.3%，增加了农业生产救灾、特大防汛抗旱、重大水利工程和农田水利设施建设、小型病险水库和中小河流治理等方面的投入。节能环保支出1998.43亿元，增长23.1%，增加了节能产品惠民工程、建筑节能、城镇污水处理设施配套管网建设等方面的投入。

就完善民生发展长效机制而言，突出了以民生看待发展的政府理财观念转型，跳出了单纯关注民生财政投入规模的传统思路，将加大民生投入与控制政府行政成本、关注民生发展机会等长期制度性建设问题有机结合起来。

在民生投入方面，2013年中央对地方税收返还和一般性转移支付的大部分将用于保障改善民生和“三农”方面；2013年国有资本经营预算中，调入公共财政预算用于社会保障等民生支出65亿元，增长了30%，今后还要逐步健全国有资本经营预算制度并进一步增加用于社会保障等民生方面的支出。

就民生支出而言，在2013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的总体形势下，仍旧强调了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。提出要突出重点、控制一般，积极而为、量力而行，把财政资金用在刀刃上，保



障好农业、教育、医疗卫生、社会保障、就业、保障性安居工程、公共文化等重点支出需要，切实保障和改善民生。

在2013年政府预算报告中，循着“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的思路，进一步将保证民生发展与厉行勤俭节约、防止铺张浪费有机结合起来。提出认真贯彻落实中央关于改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”要求，厉行勤俭节约、防止铺张浪费。牢固树立“过紧日子”的思想，严格控制一般性支出和“三公经费”，加强会议费、差旅费和车辆管理，严格控制修建装修办公楼等楼堂馆所，进一步清理规范庆典、研讨会、论坛等活动，努力降低行政成本。

四、渐推渐进的阳光预算

公开透明是现代政府预算的重要特征，也是当代各国财政管理的基本准则之一。回首二十多年来我国市场经济建设的艰辛历程，就公共治理而言，始终在探索着一条重塑政府治理结构的基本线索。经过多年的曲折探索，已大



体明确了这样一个改革目标，那就是：通过较为有效地消除政府的对外扩张性和内部膨胀性，使之成为一个有限的而不是全权的、公正的而不是为利益集团服务的、廉洁的而不是腐败的、效率的而不是低耗的政府，从而实现现代民主法治国家“善治”的客观要求。同时，在这一实现善治的目标与政府治理的现实之间，如何搭建完成这一“摆渡”的“路”与“桥”，就需要以渐推渐进的方式，逐步构建起阳光财政体系。这一点也是近年来政府预算报告不断彰显和回应的主题。就2013年政府预算报告而言，渐推渐进的阳光预算主要体现在这样几个方面：

第一，进一步深入推进预决算公开。财政预决算公开实现常态化、机制化，“三公经费”公开取得重要进展。按规定向社会公开了中央有关部门的预决算，在公开“三公经费”2011年财政拨款决算数和2012年预算数的同时，还公开了相关实物量信息，公开的内容更加细化、时间相对集中、格式基本规范。就阳光预算的未来发展而言，报告指

出，要进一步健全预决算公开机制，规范公开内容和程序。

第二，较为明确地回应了社会各界广为关注的公共财政安全、地方政府性债务等热点问题。针对公共财政安全问题，结合积极财政政策的运用，报告指出，通过合理把握政策实施力度和节奏，既着力加强短期的调控，又着眼增强发展后劲，赤字率和债务负担率控制在安全水平。针对地方政府性债务的风险问题，报告系统汇报了加强地方政府性债务管理的主要举措：全面核实地方政府性债务，摸清债务底数，出台了一系列加强地方政府融资平台公司债务管理的政策措施，积极防范财政金融风险；有序开展了经国务院核准的地方政府债券发行工作；积极化解地方政府存量债务，减轻了债务负担。今后，还将进一步加强地方政府性债务管理，坚决制止一些地方违法违规融资和担保承诺行为，逐步将地方政府债务收支分类纳入预算管理，建立地方政府性债务风险预警机制。

第三，系统回应了落实全国人大

预算决议的情况，有效拓展了预算监督的范围和深度。完善政府预算管理中的监督制衡机制，既符合现代财政民主决策、民主理财的要求，也是建立廉洁高效政府的现实途径，体现了全社会共同治理和实现政府善治的时代潮流。在2013年政府预算报告中，针对第十一届全国人民代表大会第五次会议有关决议，以及全国人大财经经济委员会的审查意见，分别从扎实实施积极的财政政策、增强基层政府履行职能的财力保障、加强地方政府性债务管理、深入推进预决算公开、强化预算绩效管理、做好建议提案办理工作等六个方面，系统回应了落实全国人大预算决议的有关情况。尽管上述对于人大预算监督的回应更多是基于预算技术层面的，但是这种从技术层面较为容易突破的领域入手、以“边角改革”逐渐延伸向涉及政府预算利益格局调整等“核心改革”领域的操作方略，必将有助于最终完成政府预算公共化改革的历史进程。■

（作者单位：南开大学）

责任编辑 李 杰