

自强有为 行稳致远

——2020年政府预算报告解读

上海大学 | 苟燕楠 尹应凯 复旦大学 | 戚尤唯

政府如何有为？集中反映在2020年的政府预算报告上。预算不仅仅是资金分配，还是一系列体制、机制、政策、管理的调整和变革。2020年政府预算在百年变局下全面统筹、强本节用、艰苦奋斗，护市场、保民生、克难关、求实效，自强不息的预算，促进生生不息的经济社会发展。

变化的局势

世界正逢百年未有之大变局。发达国家和发展中经济体实力此消彼长，带来了新的摩擦、冲突，逆全球化趋势抬头。今年以来，受新冠肺炎疫情冲击，世界经济严重衰退，产业链供应链循环受阻，国际贸易投资萎缩。据国际权威机构预测，今年世界经济可能衰退3%甚至更多。世界经济与社会处于变化之中，各国需要在更加不稳定不确定的世界中谋求发展。

我国经济正从高速增长迈向高质量发展。一方面，经济稳中向好、长期向好基本趋势没有改变。另一方面，新旧动能不断转换、短期经济运行可能出现阶段性波动和不稳定，疫情和外部冲击则进一步加大国内经济下

行压力，“当前和今后一个时期，我国发展面临风险挑战前所未有”。今年一季度，我国国内生产总值同比下降6.8%，为几十年以来首次出现。

预算收支平衡进入新常态。一方面，财政收入增长放缓、财政支出刚性增长，财政收支矛盾进一步凸显，基层财政收支矛盾加剧。另一方面，财政理念在发生变化，我国正在向“大国细账、依法理财，在变局中寻找新机”的现代财政制度转型。具体表现为：从政策目标看，既要稳增长，更要注重调结构，推动逆周期调节与提高潜在增长率的良性互动；从问题导向看，既要解决突出问题，更要统筹谋划长远问题，实现治标与治本的有机结合；从政策内容看，既要体现量上的力度，更要体现质上的增效，进一步提升财政政策的实效。

务实的原则

（一）艰苦奋斗、勤俭节约。“生财有大道，生之者众，食之者寡，为之者疾，用之者舒，则财恒足矣。”艰苦奋斗、勤俭节约，是优良传统，是立国之本，就是要把经济坚决搞上去，把不

必要的开支坚决降下来，激发市场活力，保持政府有理有节有为，化解财政风险，确保经济社会稳定发展。

（二）以收定支、提质增效。牢固树立以收定支的财政规则，就能在宏观层面平衡收支，控制财政风险。实事求是编制收入预算，就能挤掉水分，使支出安排实事求是，提高收入质量；就能避免非税收入膨胀，扭曲政府行为，干预市场运行。支出有保有压，才能好钢用在刀刃上，集中力量办大事，可压尽压，严控成本；就能提高资金使用效益，打破基数概念和支出固化格局；就能用好增量，激活存量，全面提升资源配置效率。

（三）加强管理、严肃纪律。提高预算的编制和执行质量，就是提高政府的计划和运行质量。严肃财经纪律，健全内控机制，就能规范政府行为，推动党风廉政建设和反腐败斗争。

（四）上下联动、齐心协力。要发挥中央和地方两个积极性，短期内要化解地方财政困难，切实兜牢“三保”底线，长期要完善事权和支出责任划分，充分发挥中央财政在全局性重大事权上的作用，健全转移支付体系，

推动基本公共服务均等化,充分激发地方政府活力,从各地实际出发,形成百花齐放、特色鲜明的生动局面,提升人民群众的获得感。

有效的措施

2020年预算要“激活力、优结构、重民生、解近急、谋长远、提绩效”,具体从以下方面落实。

(一)处理好六大关系。一是政府支出和市场支出的关系,政府积极有为的同时,充分激发市场活力,发挥市场在资源配置中的决定性作用。二是当年支出和债务支出的关系,立足长远谋划当下,“留得青山、赢得未来”,同时建立偿债机制、避开债务陷阱。三是基本支出和非基本支出的关系,基本民生支出只增不减,非急需非刚性支出压减50%以上。四是建设支出和运行支出的关系,加大基础设施建设力度,压减运行支出。五是中央支出和地方支出的关系,要强化全国“一盘棋”思想,发挥中央和地方两个积极性。六是有效支出和低效支出的关系,打破既得利益格局,加大资源优化配置力度。

(二)把钱用足用活。实施零基预算,保持预算的整体性和活力,打破固化的利益格局,激活基数,用好增量,面向现实需要、未来发展统筹平衡、优化配置。盘活存量资金,短期内无法实施的项目该停的停、该转的转,坚决杜绝“一手争盘子、一手捂钱袋”的现象,让长期沉淀在账上的钱焕发活力。加强预算管理与国库收付管理的联动,用足预算资金,项目早论证、早确定,资金早到位、早见效。

(三)把底线守住。物有本末,事有先后,确保基本,才能安民心、稳大局。财政资金要贯彻底线思维,兜

牢“三保”底线,在全国一盘棋、中央财政大幅增加对地方财力支持的前提下,明确省级政府的主体责任,明确“三保”支出在财政支出中的优先顺序,明确国家标准在“三保”支出中的优先顺序,做好预算安排和库款调度,做到应保尽保。

(四)遵循黄金法则。一心一意稳经济、谋发展,就要在该用钱的地方用足用好,专项债务只能用于有一定收益的重大项目,弥补阶段性的有效需求不足,同时为长远发展奠定基础。要坚决贯彻勤俭节约、艰苦奋斗的原则,不得寅吃卯粮,专项债不能用于经常性支出,严禁将债券资金变相用于发放工资、单位运行经费、发放养老金等,同时,严格落实地方政府债券到期偿还责任。

(五)深化预算绩效管理。收支矛盾突出,更要少花钱、多办事,预算绩效管理大有可为。一则预算过程中绩效理念要贯彻始终,紧紧围绕绩效目标管理做好政策和项目评审,提高资金配置效率;做好绩效运行监控,绩效目标的落实要与支出执行管理相结合,扎实推动,及时纠偏;强化绩效评价结果运用,建立评价结果与预算调整、改进管理、完善政策挂钩机制,做到花钱必问效,无效要问责,低效多压减,有效多安排,使预算部门有感觉、有变化、有提升。二则在政府绩效管理体系下谋划预算绩效管理,健全权责对等、激励相容的预算绩效管理机制,建立预算绩效管理与人事绩效管理、资产绩效管理、政府综合绩效改革的联动机制,充分激发人的积极性和创造性,发挥预算绩效管理在推动政府治理模式变革中的枢机作用。

《易传》曰:“君子安而不忘危,

存而不忘亡,治而不忘乱,是以身安而国家可保也。”中华民族是有忧患意识的民族,适逢百年变局,预算工作更要充分发挥基础和重要支柱作用,坚持底线思维,危机中育新机,变化中谋自强,让人民群众拥有真真切切的获得感,促进国家长治久安。□

责任编辑 韩璐

预算报告名词解释

中央与地方财政事权和支出责任

划分改革: 财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责,支出责任是政府履行财政事权的支出义务和保障。此项改革主要是对中央与地方财政事权和支出责任进行科学合理划分,形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式,落实基本公共服务提供责任,提高基本公共服务供给效率,促进各级政府更好地履职尽责。

政府财务报告编制试点: 按照《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》要求,2016年财政部印发《关于开展2016年度政府财务报告编制试点工作的通知》,确定原国土资源部、原国家林业局等2个中央部门和山西省、黑龙江省、上海市、浙江省、广东省、海南省和重庆市等7个地方作为首批试点单位,于2017年着手编制上一年度政府财务报告。2018年,试点范围扩大到20个中央部门和20个地方,并选择4个地方试点编制上下级合并的行政区政府综合财务报告。2019年,试点范围进一步扩大到40个中央部门和36个地方,并选择12个地方试点编制上下级合并的行政区政府综合财务报告。