

全面贯彻新预算法 “国家账本”更科学规范

本刊记者 | 张蕊

每个家庭都有一本记录家庭成员开支的“家庭账单”，每个国家也都有一本关乎国计民生的“国家账本”。3月5日，今年的国家大账登台亮相，对政府可获得的资源、政府活动的范围和方向、目的和效果、财政经济运行的可持续性等都进行了详细介绍和分析。作为新预算法落地后编制公布的第一本“国家账本”，其内容和形式，以及所反映的财政预算管理改革进展和亮点，都受到了社会的广泛关注。

亮点一：全面反映

3月5日，全国人大代表相继拿到了政府预算材料：预算草案和预算报告。

预算草案包含一系列的政府预算报表及其说明。国务院提交全国人大审查的2015年政府预算草案，分全国财政收支汇总表、一般公共预算表、政府性基金预算表、国有资本经营预算表、社会保险基金预算表、其他报表等6大类。

预算报告是对预算草案的关键数据、主要财税政策和代表所关注的信息的概括、提炼和说明，由国务院委托财政部向全国人民代表大会报告，以便于代表更好地阅读和理解预算。2015年的预算报告由三部分内容构成，分别是2014年中央和地方的预算执行情况、2015年中央和地方的预算安排情况以及认真贯彻新预算法、做好2015年财政改革发展工作情况。按照新预算法的要求，2015年的预算报告进行了改进，着重报告新预算法规定的人民代表大会审查预算的重点事项，譬如从加快推进财税体制改革、严肃预算执行、加强财政

预算管理、建立健全政府性债务管理制度、严肃财经纪律五个方面，逐条对照梳理，全面报告了落实十二届全国人大二次会议预算决议的情况。“预算报告一开始就积极回应人大预算决议情况，很有新意，也体现了人大对预算的监督要求”，中国社会科学院财经战略研究院杨志勇研究员说。

“只有政府收入和支出全部纳入预算，政府活动全面公开并接受监督，才能推动改进工作。今年的预算草案和预算报告较为全面地反映了政府收支活动，值得肯定。”北京大学刘剑文教授认为首先应该给这4本账点个赞。2015年预算报告按照新预算法相关规定，完整报告了一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算4本大账的收支情况，贯彻落实了新预算法“全口径预算管理”的要求；对4本账之间的“衔接情况”作了说明，比如将地方教育附加等11项政府性基金转入一般公共预算，将中央国有资本经营预算收入调入一般公共预算比例进一步提高，体现了建立政府预算体系统筹协调机制、完善政府预算体系的改革目标。

亮点二：科学分析

除了收支大账外，预算报告还加强了对支出和政策的分析解读。在报告2014年预算执行情况时，用事实和数据反映积极财政政策的运行效果，并专门有一段文字对一般公共预算收入增速进一步放缓的原因进行梳理分析，这在往年的预算报告中是没有的。在报告2015年预算安排时，从适当扩大财政赤字规

模、进一步实行结构性减税和落实普遍性降费、加大盘活财政存量资金力度、保持一定的政府投资规模并发挥好引导作用四个方面，清楚地解释了“积极的财政政策要有力度”的要求。突出了教育科技、社会保障和就业、医药卫生、农业、生态环保等方面的重点领域情况的介绍，并对政策的制定依据、支出标准和重点支出安排，作了比较具体的说明。例如社会保障和就业支出，详细介绍了2014年支出主要用于实施社会保险补贴和公益性岗位补贴、实施创业引领计划、提高企业退休人员基本养老金水平等项目；解释了完成预算的98.8%主要是因为据实结算的特大自然灾害救济费、优抚对象补助经费减少；同时，也列明了继续提高企业退休人员基本养老金、建立机关事业单位基本养老保险制度等2015年的重点支持方向。

“增加对支出政策的介绍和分析，使得预算支出和政策的联系更加密切，钱花在哪儿、怎么花的，一目了然，很好地落实了新预算法‘预算审查重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展’的要求。”杨志勇认为，预算报告在全面反映的基础上进行科学分析，为公众更好地理解预算、代表更好审查预算提供了保证。

亮点三：回应关切

全面地了解了情况，科学地认清了形势，那么下一步该怎么应对，怎么发展。对此，2015年的预算报告突出改革创新，通过对2015年财税改革重要举措的报告，对社会关切进行了回应。

为应对经济发展进入新常态, 财政收入增速放缓、收支矛盾加剧, 预算报告提出, 在组织收入方面, 要坚持依法征收、应收尽收, 严禁收取过头税、过头费, 严禁采取“空转”等方式虚增财政收入, 确保收入没有水分、实实在在, 同时, 要向存量要效益, 分门别类盘活财政存量资金, 建立健全清理规范财政结转结余资金的长效机制; 在安排支出方面, 强调要优化支出结构, 压缩一般性支出, 严格控制中央各部门“三公”经费预算, 按公车改革规定相应核减公务用车经费。

为提高预算编制科学性, 预算报告提出, 细化预算编制, 将预算草案中的中央本级和中央部门基本支出预算细化到经济分类科目; 在分项目编报转移支付预算的基础上, 分地区编报转移支付预算; 健全预算基本支出和项目支出定额标准体系, 优化项目库管理, 加强预算基础建设; 改进预算编制方法, 大力压缩代编预算规模, 进一步编实编细预算, 提高预算编制的前瞻性和准确性。强调“绩效预算”, 树立花钱要问效、无效要问责的理念, 扩大预算绩效评价的层级和范围, 强化对重点民生支出的绩效评价, 加大绩效问责力度, 完善绩效评价结果与预算安排相结合的机制。

为提高预算执行的规范性, 预算报告提出, 要坚持先有预算、后有支出, 未列入预算的不得支出, 未经法定程序不得调整支出, 加强预算刚性约束, 强化预算的严肃性; 完善预算执行动态监控机制, 建立健全预算支出责任制度, 进一步提高预算执行的效率和均衡性; 积极推进中央和地方国库现金管理操作, 继续推进国库集中支付制度改革, 2015年底前在具备条件的乡镇全面实施国库集中支付制度改革, 逐步扩大国库集中支付电子化管理应用范围。

为加强地方政府性债务管理、严格防控财政风险, 预算报告落实新预算法“开前门”、“堵后门”的思路, 从存量

债务化解、机制建设、风险防控等方面给予了安排。一是建立一般债务和专项债务相结合的规范的地方政府债务举借机制, 健全地方政府债券市场化定价机制, 强化对地方政府举债的市场化约束, 维护投资者权益和市场信心。二是建立和完善债务管理机制。对地方政府举债实行限额管理, 地方政府举债不得突破批准的限额。将地方政府债务分类纳入一般公共预算和政府性基金预算管理。建立地方政府债务风险评估和预警机制, 对债务高风险地区进行预警。指导和督促地方建立债务风险应急处置机制, 制定应急处置预案。建立地方政府债务公开制度, 定期向社会披露债务情况。加快权责发生制政府综合财务报告制度建设, 制定出台政府综合财务报告编制办法和操作指南、政府会计基本准则等。三是妥善处理存量债务和在建项目后续融资。将清理甄别后经法定程序批准的存量债务, 分类纳入预算管理。地方政府要多渠道筹集资金, 按时偿还到期债务。同时, 合理设置过渡期, 过渡期内允许在建项目在批准的限额内通过银行贷款解决部分后续融资, 避免资金链断裂, 防范财政金融风险。对甄别后纳入预算管理的存量债务允许逐步置换, 以降低利息负担, 优化期限结构, 腾出更多资金用于重点项目建设。

亮点四：通俗易懂

“除了内容更全、更实外, 形式也更简洁、通俗易懂。尤其是通过微信公众平台推出了预算报告解读的简本——《解码政府预算报告》, 对于公众了解、关心国家账本, 对于代表收集、听取民意审查预算很有帮助。譬如我没有看到完整的预算草案和预算报告, 但通过这种图文并茂的新媒体形式, 能够对预算报告有大致地了解。”杨志勇说。

杨志勇所说的《解码政府预算报告》是今年预算报告解读系列的一个成员,

也是全国人大、财政部利用新媒体平台加大信息公开、回应热点话题、密切公众联系的一次尝试, 不仅统一向代表推送, 让“掌上的报告”更近距离与代表互动, 还通过全国人大、财政部门户网站以及财政部和新华社的微信公众号, 向社会公开发布, 让公众作为13亿家庭成员的一分子, 对国家账本有更多的了解、更好地监督。

彩图版的《政府预算解读》是预算报告解读系列另一个重要的成员。2014年两会上, 为回应“国家账本”不够清晰易懂的意见, 全国人大常委会预算工作委员会和财政部按照通俗易懂、突出重点、准确权威、图文互动的原则, 编写了彩图版的《政府预算解读》, 作为大会的参阅资料, 发放给各位代表。这份解读一出现便受到关注, 很多代表评价, 图文互动的读本让预算变得容易看、更好看、更愿意看了。今年, 全国人大常委会预算工作委员会和财政部在去年基础上, 根据代表反馈的意见, 继续编写了彩图版的《政府预算解读》。今年的彩图版解读共设置“2015年政府预算有哪些新亮点”、“国家账本的钱从哪来”、“国家账本的钱怎么用”、“国家账本如何保障民生”、“财税体制怎么改革”、“地方政府性债务管理怎么加强”、“财政管理怎么推进”、“人大审查预算怎么开展”八章内容, 关注了代表们审查预算过程中最想获得的信息和社会热点问题, 同时, 尝试采用更通俗简洁的文字表述、生动活泼的漫画图表, 力求更接地气。另外, 预算报告本身也努力改进文风, 尽可能做到行文朴实简洁, 对一些必要的专业性表述, 通过后附名词解释加以说明, 加强报告与草案的衔接, 做到既相互衔接, 又避免不必要的重复。“所有的努力, 都有助于让代表和公众对政府预算、预算审查和监督有更多的了解, 依照预算法行使自己的权力。”刘剑文说。□