

解读2014年“国家账本”

□南开大学经济学院教授 马蔡琛

复旦大学国际关系与公共事务学院教授
苟燕楠

2014年是全面贯彻落实党的十八届三中全会精神、全面深化改革的第一年，社会各界对于新一年的“国家账本”寄予了更多期待。今年的政府预算报告较好地体现了“以天下之财，利天下之人”的宗旨。就表达风格而言，体现了许多新的亮点，内容更加公开透明，数据展现更为简洁，深化财税改革更显突出。就谋篇布局而言，一改过去先汇报财政收支数据的传统写法，紧密围绕深化财税改革加以展开。总的来看，今年的政府预算报告大致可以用“深化财税改革、关注民生绩效、加强宏观调控、完善预算管理”这样几个关键词来加以概括。

一、深化财税改革，建设现代财政制度

财政是国家治理的基础和重要支柱，财税体制改革在整体改革中具有基础性和支撑性作用。政府预算报告体现出顶层设计与分步实施相结合的思路，凸显了国家财政治理能力现代化的总体取向。据统计，报告提及需要“研究”的问题多达12处、“试点”举措多达26处，涵盖了改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度等深化财税体制改革的方方面面，充分体现了“在研究深化财税体制改革总体思路的同时，不失时机地推出一系列改革措施”这一财税改革基本思路。

就改进预算管理制度而言，报告提出了一系列当前预算管理改革中亟需解决的重点课题，主要包括研究将部门决算按经济分类公开、研究清理规范中央

专项转移支付的思路和方案、在精算平衡的基础上研究社会保险基金预算的可持续性问题等。在改革试点问题上，报告提出建立健全覆盖各级财政的预算执行动态监控体系，开展国库集中支付电子化管理试点；着力推进重点领域、重点项目特别是专项资金和项目的绩效管理，将绩效目标管理和评价试点范围扩大到各层级预算单位。

就完善税收制度而言，报告提出在全国范围内实施铁路运输和邮政服务业营改增试点，抓紧研究将电信业纳入营改增范围的政策；研究完善加速设备折旧政策；实施部分品目资源税从价计征改革试点。

就建立事权和支出责任相适应的制度而言，报告提出抓紧研究调整中央与地方的事权和支出责任；研究制定地方政府债券自发自还改革方案，推动部分地方开展改革试点。

在深化财税改革次序问题上，报告明确将预算管理制度和税收制度改革作为今年财税体制改革的重点。同时提出抓紧研究调整中央与地方的事权和支出责任，在转变政府职能、合理界定政府与市场边界的基础上，合理划分各级政府间事权和支出责任，适度加强中央事权和支出责任；保持现有中央和地方财力格局总体稳定，结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分。

二、凸显民生导向，提升资金使用绩效

公共财政情系社会民生是近年来政府预算报告的核心主题，也是“取之于民、用之于民”的社会主义财政制度优越性的充分体现。据统计，在报告中“民生”一词出现的频率高达13次，涵盖了

民生财政投入与使用、绩效和监督等方面。

就财政投入而言，围绕党的十八届三中全会决定提出的“国有资本收益上缴公共财政比例2020年提到30%更多用于保障和改善民生”这一总体改革方向，报告明确了国有资本经营预算调入公共财政预算用于社会保障等民生支出的具体情况。2013年，中央国有资本经营支出978.19亿元，增长5.2%。其中，调入公共财政预算用于社会保障等民生支出65亿元，增长30%。2014年，中央国有资本经营支出1578.03亿元，增长61.3%。其中，调入公共财政预算用于社会保障等民生支出184亿元，增长183.1%，占中央企业上缴国有资本收益的13%。

针对民生政策和资金落实情况的监督问题，报告分别在三个显著位置作出了具体规定：第一，注重民生投入的使用绩效。按照守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论的思路，在确保财政可持续的基础上，落实好各项民生政策，开展重点民生支出评估，着力建立政府、企业、个人、社会协调配合的机制，树立起个人努力、各方面合理承担责任、勤劳致富的民生理念。第二，优化财政支出结构，盘活财政存量，用好财政增量，完善基本公共服务体系，促进社会事业发展，着力改善民生，严肃财经纪律，从严控制“三公”经费等一般性支出。第三，强化对财政收支活动全过程的监督检查，特别是加强对民生资金和项目的监督检查，保障民生政策落实到位。

针对社会各界广为关注的三农、环保、公共卫生等重点民生领域，报告提出了一系列加快民生财政建设的制度安排与改革举措：研究建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制；支持

黑龙江省开展“两大平原”涉农资金整合试点；开展财政支持农民专业合作社组织发展创新试点和新型农业生产社会化服务体系建设试点；选择部分省份开展新一轮退耕还林试点；从2014年起，取消部分地区大豆和棉花临时收储政策，开展目标价格补贴试点；支持开展重金属污染综合防治试点；研究调整基层医疗卫生机构补助政策，调动基层医疗卫生机构和人员增加服务数量和提高服务质量的积极性；稳步推进县级公立医院综合改革试点和基层医疗卫生机构综合改革，开展基层医疗卫生机构全科医生特岗计划试点；开展保障性安居工程预算绩效综合评价试点。

三、强化宏观调控，实现经济可持续发展

针对如何实现“处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”这一当前我国经济体制改革的核心命题，政府预算报告作出了积极回应。

首先，明确未来财政政策走向，有效稳定市场预期。在宏观经济运行层面，财政政策的未来走向已然成为社会各界判断我国经济运行近中期走势的重要风向标。政府预算报告明确指出，2014年继续实施积极的财政政策，适当扩大财政赤字，保持一定的刺激力度，同时赤字率保持不变，体现宏观政策的稳定性和连续性，促进经济持续健康发展和财政平稳运行，着力提高宏观调控水平，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

其次，正视财政收入中低速增长与支出刚性增长之间的矛盾，通过深化财税体制改革，促进加快转变经济发展方式，提高经济发展质量和效益。报告指出，当前我国经济发展环境依然错综复杂。从财政看，收支矛盾十分突出。受经济潜在增长率放缓、推进税收制度改

革等因素影响，财政收入增长将趋于平缓。同时，支持全面深化改革、调整优化经济结构和促进各项社会事业发展，都需要增加投入。针对这些问题，进而提出了2014年预算安排的基本思路。

最后，切实加强地方政府性债务管理，有效防控财政风险。针对社会各界广为关注的地方政府性债务问题，政府预算报告指出，研究赋予地方政府依法适度举债融资权限，建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制；研究制定地方政府债券自发自还改革方案，推动部分地方开展改革试点；对地方政府性债务实行分类管理和限额控制；推广运用政府与社会资本合作模式（PPP），鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施等的投资和运营。同时，建立债务风险预警及化解机制，列入风险预警范围的高风险地区不得新增债务余额，强化金融机构等债权人约束，推进建立考核问责机制和地方政府信用评级制度。

四、加强预算管理，推进国家治理能力现代化

全面规范、公开透明的预算制度是构建现代财政体系的基础性载体和平台，也是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要基础。以“阳光预算”推进“责任政府”建设，从“预算公开”走向“政务公开”，进一步健全责任追究和财政问责机制，大体勾勒出了一条重塑政府预算治理结构的路线图。在政府预算报告中，浓墨重彩地描绘了新一轮政府预算管理改革的核心命题与关键节点。

首先，实行中期财政规划管理，提高财政政策的综合性、前瞻性和可持续性。根据国家中长期发展规划和宏观调控需要，确定中期财政政策，研究编制三年财政规划，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目研究政策目标、运行机制、评价办法，并强化其对年度预算的约束。

其次，改进年度预算控制方式，建立跨年度预算平衡机制。从传统的年度平衡走向跨年度的中期预算平衡，是未来我国政府预算治理结构的重要变化之一。长期以来，政府预算决策局限于年度预算平衡结果与赤字规模，这容易助长预算过程的短期行为倾向，而忽视了财政预算安排在中长期的可持续性。预算决策所覆盖的时间维度过短，也导致了预算调整过于频繁。报告指出，通过建立跨年度预算平衡机制，中央财政预算因政策需要可编列赤字，在政策调整后分年弥补。预算执行中如出现超收，原则上用于削减财政赤字、补充预算稳定调节基金；如出现短收，通过调入预算稳定调节基金、削减支出或增列赤字并在经全国人大审定的国债限额内发债平衡。

最后，加快建立权责发生制政府综合财务报告制度，有效实现财政安全预警与风险防控。当前对于政府性债务问题的分析，大多聚焦于财政收支的流量问题，对于政府性资产与负债的存量配比问题关注不够。而政府资产（尤其是净资产）的规模，对于债务风险的监测与预警尤为重要。政府会计是政府资产负债计量与核算的基础，而现行收付实现制政府会计体系，只能反映资金的流量，无法全面反映债权债务关系，更难以准确测算资产存量。加之，目前行政事业单位的固定资产不计提折旧，还会进一步导致政府资产净值的不实。报告指出，研究制定政府综合财务报告制度改革方案、制度规范和操作指南，继续组织地方试编政府综合财务报告；修订财政总预算会计制度，对部分事项采用权责发生制，为编制政府综合财务报告提供基础数据信息。权责发生制政府综合财务报告制度的建设，不仅有利于建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制，也有助于从国际比较的视野中防范主权债务风险。

责任编辑 韩璐