

解读 2024 年“国家账本”

南开大学经济学院 | 马蔡琛 白铂

2024 年是实现“十四五”规划目标任务的关键之年，做好财政经济工作意义重大。在过去的一年中，积极的财政政策稳步实施，与货币政策等协同发力，推动了经济整体回升向好。今年的预算报告坚持稳中求进工作总基调，更加注重提升财政可持续性和资金使用效益，以财政高效能助推经济的高质量发展。具体而言，今年的“国家账本”呈现四个方面的特点。

积极的财政政策适度加力、提质增效，着力推动高质量发展

2023 年，在保障政策连续性与稳定性的基础上，积极的财政政策加力提效，为经济回升向好提供了政策支撑。从财政收入来看，2023 年全国一般公共预算收入同比增长 6.4%，且全国 31 个省份财政收入全部实现正增长。这既与 2022 年实施的增值税留抵退税等政策有关，更得益于宏观政策调控效能的释放。这种增长是在“2023 年新增减税降费及退税缓费超 2.2 万亿元”的基础上完成的，进一步说明了“致力于促进恢复和扩大消费”的政策组合拳切实发挥了成效。从财政支出来看，2023 年全国一般公共预算支出再创新高，比上年增长了 5.4%。各级财政部门通过优化资金统筹能力，持续加强重点领域支出保障，社会保障和就业、教育、科技、城乡社区等支出均保持了较好的增长速度，其中，社会保障和就业仍是财政资金的重点倾斜领域，与上年相比增长 8.9%。此外，为落实过紧日子的要求，中央本级“三公”经费的管理愈发严格，公务用车

购置及运行费、公务接待费等均不超过上年水平。2023 年，中央本级“三公”经费预算比 2019 年下降 20%，而 2023 年各级财政用于教育等重点民生领域的支出比 2019 年增长了 25.5%。“三公”经费的进一步压减是统筹财政资源的重要手段，为民生支出提供了重要财力支持，财政资源整体配置效率得到显著提升。

2024 年的预算资金安排体现了坚持稳中求进的工作总基调，具体体现在积极的财政政策适度加力、提质增效。不同于 2023 年预算报告提出的“积极的财政政策加力提效”，今年的财政政策安排重点在于“适度”，即财政支出仍将保持一定的增长速度以强化国家重大战略任务财力保障，但也留有一定的空间保障财政可持续性。“十四五”以来，实施积极的财政政策是“主旋律”，2024 年将综合运用赤字、专项债、超长期特别国债、税费优惠等多种政策工具，巩固经济回升向好的发展态势，实现对经济社会高质量发展的必要支撑。2024 年赤字率拟按 3% 安排，与去年年初的安排相比较为稳定，但总体赤字规模比去年年初预算增加了 1800 亿元，较为符合我国经济整体向好的实际情况。此外，2024 年拟安排发行 1 万亿元超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设。科技创新、城乡融合发展、区域协调发展等领域是构建高质量发展布局的重要方面，同时建设需求较大。在今年以及未来几年间发行超长期特别国债，且不列赤字，既能满足当前扩大内需与经济发展的需要，也是扎实推动高质量发展，筑牢中国式现代化

基础的必然要求。此外，为确保财政实现可持续发展，2024年将进一步落实落细过紧日子要求。作为各级政府预算安排需要长期贯彻的方针，过紧日子要求各级政府严格控制一般性支出，扎紧政府“钱袋子”。在精细化管理预算资金的基础上，实现开源节流，并进一步加强绩效管理，通过优化绩效管理的目标编制、监控以及评价结果应用环节，提高财政资金使用效益。

深入实施科教兴国战略，为现代化提供基础支撑

党的二十大报告强调“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑”，并将教育、科技与人才作为整体进行统一论述，三者有机融合、协同发展，能够为“全面建成社会主义现代化强国”的两步走战略目标之实现提供强大动力。在贯彻落实党的二十大精神的基础上，2023年的预算安排与政策坚持教育优先发展，加快建设教育强国，同时以实现高水平科技自立自强为目标，强化科技创新投入。在教育方面，2023年多项教育类指标提前完成“十四五”规划要求的目标，例如，学前教育毛入园率升至91.1%，完成了“学前教育毛入园率提高到90%以上”的目标；高等教育毛入学率达到60.2%，实现了“2025年高等教育毛入学率可达60%”的目标。此外，2023年，财政部持续加大对义务教育的投入及补贴力度，中央财政安排1560亿元用于支持地方落实好“两免一补”等政策。同时，从2023年春季学期起，小学、初中生均公用经费基准定额分别由650元提高到720元、由850元提高到940元。在科技方面，创新驱动发展是党的十八大提出的重点战略，各级财政给予了充足的支持与保障。2023年全国研发经费投入超过3.3万亿元，比上年增长8.1%，基础研究投入达到2212亿元，比上年增长9.3%。此外，中央财政安排了133亿元的产业基础再造和制造业高质量发展专项资金，着力支持集成电路等关键产业发展，有力推动了现代化产业的体系建设。

2024年预算报告将“支持深入实施科教兴国

战略”作为2024年主要收支政策，这既体现了党的二十大报告确立的重要思想，也是对教育、科技、人才作为全面建设社会主义现代化国家的基础性支撑地位的肯定。一方面，2024年将进一步加快建设高质量教育体系，坚持加大义务教育投入与优化结构并举。在强化义务教育经费保障的基础上，中央财政补助资金拟安排120亿元以改善县域普通高中基本办学条件，从而实现义务教育的优质均衡发展。同时，财政也将重点投向“加快中国特色、世界一流的大学和优势学科建设”方面。中央财政拟安排相关转移支付404亿元，支持地方高校特别是中西部地区高校改革发展。另一方面，2024年将推动高水平科技自立自强。基础研究是所有科技创新以及技术问题的“总开关”，要强化国家战略科技力量，离不开对基础研究这块基石的建设与支持。因此，2024年中央本级基础研究支出将安排980亿元，中央本级科技支出安排的3708亿元也将重点向基础研究领域聚焦。支持基础研究与攻坚重大战略协同发展，为建成高水平科技提供重要支撑。

支持保障和改善民生，在高质量发展中增进民生福祉

近年来，民生支出的投入逐年增加，并尽可能确保将经济发展成果惠及更多人民群众。2023年，中央对地方转移支付规模超过10万亿元，不仅大大减轻了地方财政的“三保”压力，同时也提升了财力相对薄弱地区的民生保障水平。总体来说，财政支出在幼有所教、病有所医、老有所养等方面持续发力。2023年城乡居民基本医疗保险人均财政补助标准提高到每人每年640元，基本公共卫生服务经费人均财政补助标准提高到每人每年89元，坚决守牢“基本医疗有保障”的成果。此外，改造城镇老旧小区等民生保障工程一直在不断推进，2023年开工改造的城镇老旧小区总计5.37万个，且在2019年至2023年的五年间，全国累计新开工改造城镇老旧小区已达22万个，惠及居民3800多万户、约1亿人。通过改造城镇老旧小区，小区环境、基本设施甚至

文化服务等方面均得到直接改善,进一步改进并加强了基层治理体系和治理能力。2023年我国多地遭遇了暴雨、洪涝、台风等灾害,地方灾后恢复重建任务重。中央财政在第四季度增发国债1万亿元,既缓解了地方灾后重建的资金压力,提升了恢复建成学校、医院、交通、水利等公共服务和基础设施的速度,也推动了与防灾减灾有关的一系列系统工程,从长远角度提升防灾减灾综合能力。

“支持保障和改善民生”一向是历年财政工作的重点,2024年将在高质量发展中持续增进民生福祉,进而改善各群体的生活水平。首先,党的二十大报告中指出“就业是最基本的民生”。无论是对于个人还是对于社会来说,就业都处于重要的地位,是提升民生福祉的重要内容。2024届全国普通高校毕业生规模预计再创新高,达1179万人。面对更为庞大的就业规模,中央财政就业补助资金拟安排667亿元,以支持地方提高公共就业服务能力,落实落细就业创业扶持政策。其次,医疗是民生之需,医疗卫生服务能力直接关系到老百姓的医疗费用负担。2024年城乡居民基本医疗保险人均财政补助标准将进一步提升至每人每年670元,公共卫生服务经费人均财政补助标准将达到每人每年94元。同时,持续完善公共卫生体系,深化公立医院改革、促进医保、医疗、医药协同发展和治理,从根本上解决老百姓看病难看病贵的问题。最后,社保是民生之依,是保障人民群众基本生活、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排。目前,60周岁及以上老年人口有近3亿人,人口老龄化程度还在持续加深。针对老年人急难愁盼的问题,2024年各地将建立完善基本养老服务经费保障机制,健全基本养老服务体系。特别是,由于九成以上老年人较为倾向居家养老,2024年还将支持做好居家和社区基本养老服务、老年助餐以及经济困难失能老年人集中照护等工作。

健全预算绩效管理体系,提升预算管理效能

党的二十大报告明确提出了“健全现代预算制

度”的总体目标,为新时代预算体系改革指明了方向。加强预算绩效管理,促进预算管理“提质增效”,是健全现代预算制度的重要内容。因此,“强化预算绩效管理”是2023年财政改革发展工作的主要内容,也是贯彻落实党的二十大精神的重要举措。总体来看,自《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》发布以来,预算绩效管理体系发展迅速并迈入新的发展阶段,在全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系基本建成的基础上,绩效管理进一步在信息公开、结果应用等方面取得成效。从信息公开角度而言,2023年随同部门预算公开项目绩效目标有811个,比上年增加了84个。从结果应用角度而言,《国务院关于2022年中央决算的报告》指出,2022年的绩效评价结果实现与2023年中央部门预算安排挂钩,对绩效评价得分较低的项目,分档压减预算。

2024年的预算报告将“提升预算管理效能”列为财政改革发展工作的主要内容,这意味着在健全预算绩效管理体系的基础上,还需要从制度体系、预算编制、预算公开等方面完善预算管理体系。首先,全面推进支出标准体系建设。支出标准体系应成为预算编制的参考与依据,统筹兼顾基本支出以及重点工作项目支出的标准体系建设,是提升预算编制的标准化、精细化水平的前置条件。同预算绩效目标一样,预算支出标准的设定也需要明确制定的依据、程序、步骤等,确保标准的应用实现制度化。其次,健全预算绩效管理体系,2024年的预算报告明确指出“结合评价结果合理调整支出政策和预算安排”,这进一步强调了绩效评价结果的应用功能。预算绩效评价的结果得到应用是开展绩效管理工作的最终目标,也是优化资金配置、强化预算管理的重要举措。结合经济发展战略安排、项目属性等因素,对上一年度预算绩效评价结果采取“奖优罚劣”的措施,能够更好地激励预算资金使用部门将资金发挥出最大的效益,从而达到激励相容的目标。□

责任编辑 张小莉