

2024年“国家账本”：塑造新质预算能力

上海大学公共预算与财政研究中心 | 苟燕楠 复旦大学国际关系与公共事务学院 | 张平

预算是发展的枢机，承前启后、应物变化、强本节用。经济社会转型发展、与财政紧平衡形势下，预算管理是被动适应、见招拆招，还是通过创新求变，系统谋划、行稳致远？《关于2023年中央和地方预算执行情况与2024年中央和地方预算草案的报告》作出了积极回应，将从提升预算管理效能、落实党政机关习惯过紧日子要求、筑牢兜牢基层“三保”底线、强化地方政府债务管理、加强预算监督、深化财税体制改革、主动接受人大预算审查监督等方面，塑造新质预算能力，具体可凝练为三方面探索：增强财政韧性和可持续，提高预算绩效，加强预算监督。

增强财政韧性和可持续

一是守规矩，将预算法及其实施条例作为预算的根本准绳。预算法及其实施条例是现代预算的基本要求，是平衡预算和稳定财政的基石。在财政紧平衡形势下，预算宏观可控、微观规范是各级政府的核心预算能力。首先是坚持统筹平衡、量入为出的预算原则，实事求是，量力而行，让事业发展和民生保障的责任与财力水平相辅相成。其次是宁拙勿巧，依法依规，确保预算的严肃性。预算法定责任，不是软约束。预算法及其实施条例对预算编制、决策、执行、审计和评价等环节作出了明确规定，各级政府不折不扣执行这些规定，方能全面规范政府行为，提升政府效能，夯实依法治国的基础。

二是定标准，建立与发展阶段和财力水平相适应的收支标准体系。预算难以控制的一个重要原因是缺乏适当标准。制定收支标准要综合考虑发展需要、经济状况和财力水平，统筹谋划，全一点、深一点、远一点，既要解决当务之急，更要从长计议、行

稳致远。影响面广、收支量大的指标要定期梳理和评估，务求量入为出，量力而行，牢牢把握预算主动权。全面推进支出标准体系建设，完善基本支出定员定额标准体系，加快建成覆盖财政重点支出领域和部门重点工作的项目支出标准体系。支出标准体系的建立是现代预算制度的重要基石，可以显著减少预算编制过程中的任意性和无序冲突，使预算编制过程更加有据可依、简单规范、风清气正。当然，在财政紧平衡形势下，依据标准配置预算务必慎始敬终，避免不合理的标准挤压必要的财政空间。保障基本开支需要，还是充分满足支出需求？支出标准是指导性指标，还是必须保障的基线？答案取决于支出的性质和财力的可能，不能一概而论。既要有章法，没有规矩不成方圆；也要有活力，预算活力是政府活力的风向标。

三是盘存量，在经济社会加速转型、财政紧平衡形势下用足用好存量。存量不活影响预算绩效。盘活存量首先要家底清，钱究竟是怎么用的，有没有趴在账上的“死钱”？资产存量如何、状况如何、使用如何？要实现高质量发展，就必须“大钱大方、小钱小气”，统筹资源聚焦“国之大者”，将过紧日子要求贯穿预算管理全过程。一则实施零基预算，“一钱不落虚空地”，盘活存量资产，做到物尽其用。二则利用增量盘活存量，预算要成为主动作为的资源配置机制，新增投入要画龙点睛、举一反三，持续推动资源使用更合理更高效。

四是强预测，建立中期预算框架，全面提升预算统筹能力。凡事预则立，不预则废。预测不准，预算编制质量和执行效果将大打折扣。百年未有之变局，预算收支不确定性增大，亟需提升预测能力。首先，

建立5—10年的预算收支预测框架,充分论证人口变动、经济发展、国际形势对未来预算收支的影响,建立赤字率、债务率、支出上限等目标,指导财政政策制定和预算编制过程,充分运用人工智能和大数据技术提高预测结果的及时性和精准度。其次,全面对接中期预算与中期发展规划。在宏观上自上而下规划总量,优化结构,控制风险;在微观上自下而上梳理需求,论证收支,落实责任。做到年度预算有中期视野,中期预算有年度基础,尽力而为,量力而行。

提高预算绩效

一是加强计划和预算的整合。计划是预算的灵魂,预算是计划的血肉,要避免两张皮。首先要强化预算项目滚动管理,完善从储备立项、组织实施到完成终止的全生命周期管理机制,核心是将事业发展规划落实到预算层面,根据发展所需策划项目、论证预算。时代快速变迁,我们既要恪守支出标准,避免盲目追求一流、速度和规模;同时也要积极适应经济社会发展的新要求,实事求是推陈出新,确保项目库焕发鲜明的时代特征。项目的动态调整是项目库健康运转的标志,支持最符合当前和未来需求的项目,淘汰不再适应发展需要的项目。其次要提高预算编制质量,不仅要精准设定各项支出的范围和标准,更要深化对业务发展规律的领悟,把钱用在要害处、关键时。

二是加强预算执行管理。预算执行是决定预算绩效管理水平和最活跃的阶段,要处理好控制与自由、激励与约束、能力与效果的关系。首先,以“结果导向”管理模式为目标,积极推动外部控制内部化。管得好,才能放得开,预算编制质量是前提,预算部门内控体系建设是基础,落实预算部门主体责任是关键,要完善制度、健全流程、评估风险、建立风险应对策略。其次,适当放松对预算部门在支出执行、国库集中支付和政府采购等领域的控制,并在预算分配、薪酬制度等方面配以必要的激励约束机制。“花自己的钱办自己的事”效果最佳,激发预算部门追求卓越的潜能至关重要。最后,全面提升

预算部门业务能力。业务能力决定执行效果,预算部门管理机制的优化,工作人员公务员伦理的养成、基本素质、技术水准、管理能力的提升,特别是预算部门主动拥抱新思想、应用新技术,是预算绩效持续改进的根本动力。

三是加大多渠道资金的统筹力度。统筹平衡、避免重复投入、实现资源优化配置是预算理想的一部分。各级政府必须全面统筹收入和支出,确保每一项预算收入都能找到归宿,每一项预算支出都能回溯收入来源,预算管理体系务求持续改进。首先是纵向一体化,以事权和支出责任划分为基础,理顺各级政府间的预算关系,预算资金的拨付、执行、审计要和各级政府的预算周期相匹配,使一级政府各来源预算资金真正做到“收入一个笼子,预算一个盘子,支出一个口子”。其次是横向一体化,理顺政府各部门职能,避免交叉重叠,在此基础上,持续梳理相关政策和项目预算,该分的分、该统的统,把部门预算责任牢固建立在部门职能基础之上。

加强预算监督

一是加强政府的预算监督。大多数预算风险源于依赖不稳定的收入来源或过度举债,盲目上马超出财力可能的项目,不切实际地作出种种扩大支出的承诺,随意追加、调整预算,以及超标超范围支出等。各级政府的预算风险各有不同,但不折不扣地执行预算法及其实施条例,即可系统性地避免大多数风险。因此,加强政府预算监督的根本举措在于各级政府领导、财政部门 and 预算部门严格执行预算法及其实施条例,遵守基本的预算原则和规定,同时对违规行为严肃问责。

二是加强人大的预算监督。加强人大预算监督要从专业化、具体化、体系化三方面入手。在专业化方面,通过引进专业化人才,加大培训力度,提高人大相关部门的预算监督能力,同时充分利用审计机关、财政部门等专业化力量,为人大预算监督提供专业意见和技术支持。在具体化方面,进一步明确人大预算监督的内容和重点,做好对政府预算全口

财政稳经济 货币稳债务

——从预算报告看2024年财税政策和改革

西南财经大学地方预算审查监督研究中心主任 | 刘蓉

财政部《关于2023年中央和地方预算执行情况与2024年中央和地方预算草案的报告》(以下简称“预算报告”)指出,当前和今后一个时期,我国发展面临的有利条件强于不利因素,经济回升向好、长期向好的基本趋势没有改变。2024年财政预算报告定调更为积极,财政支出强度总体扩大,债务工具发挥更大作用,结构性减税政策更强调“针对性”。

从预算报告预判财政的基本态势

(一)财政收支结构健康合理,政策精准有效。从收入结构看,税收收入增速快于非税收入。2023年全国一般公共预算收入216784.37亿元,为预算的99.8%,比2022年增长6.4%。其中,税收收入181129.36亿元,增长8.7%;非税收入35655.01亿元,下降3.7%。从支出结构看,支出主要用于以下几个方面:支持现代化产业体系建设、扩大内需,支持科教兴国、自立自强,支持民生保障、乡村振兴,以及支持生态、外交、国防等。这些方面的支出确保了国家重点项目特别是重大战略项目的顺利实施。

径审查和全过程监管、预算初步审查、预算执行监督、预算绩效审查监督、地方政府债务监督等工作。在体系化方面,构建人大预算监督与审计、财政、纪检监察相关工作的协同机制,提高监督效能。

三是加强人民群众的预算监督。预算是人民群众了解政府大政方针及其落实情况的重要窗口。应积极拓展人民群众参与预算的形式,促进人民群众

根据预算报告,2024年全国一般公共预算收入中税收收入保持增长,预计约18.77万亿元,同比增长约3.6%。反映今年经济将持续恢复。但是,税收收入增速的设定低于今年经济增速5%左右预期,这反映出政府对今年税收收入增长持稳健谨慎的预判。同时实施结构性减税降费也将带来收入规模的减小。

预算报告中还有两个方面值得关注:首先,2023年基金收入受房地产市场影响大幅减少,全国政府性基金预算收入下降了9.2%,其中中央收入增长了7.1%,而地方收入下降了10.1%。其次,扩大财政支出、优化支出结构将是未来财政工作的重点之一。2024年财政赤字率拟按3%安排,财政赤字规模达40600亿元。其中中央财政赤字33400亿元,地方财政赤字7200亿元。今年的赤字率安排能够保证政策的连续性和支出的必要强度,有效支撑促消费、“三农”工作、区域协调发展重大战略部署,对将来可能出现的风险与挑战预留了政策空间。

(二)财政稳经济、货币稳债务的政策组合模式。

以最经济、最公正的方式参与到预算过程之中,理解和参与财政政策的制定、执行与评价,进而推动预算过程和政府治理方式的变革。随着预算公开力度加大、透明度更高,人民群众参与预算的积极性和主动性提高,预算将成为全过程人民民主最主要的应用场景之一。■

责任编辑 张小莉