

面向建设现代财政制度的冲刺

——解读 2019 年预算报告

国务院发展研究中心宏观经济部 | 冯俏彬

中央党校（国家行政学院） | 韩博

习近平总书记多次指出，当今世界正在进入百年未有之大变局。2019年是一个关键年份，一方面国内外环境更加复杂严峻，可以预料和难以预料的风险挑战更多更大，另一方面也是新中国成立70周年，是全面建成小康社会的冲刺之年。在此背景下，2019年的预算报告一经发布，就受到社会各方面极大的关注。

2019 年是“大减税”之年，力度远超社会预期

预算报告指出，今年要将制造业等行业现行16%的税率降至13%，将交通运输业、建筑业等行业现行10%的税率降至9%，保持6%一档的税率不变。确保主要行业税负明显降低，所有行业税负只减不增。2018年，我国增值税税收共61529亿元，相当于1个百分点对应着3845亿元的税收收入。以此而言，下调三个百分点，仅此一项就相当于减税11536亿元。这一巨大的红包令社会各届又惊又喜。但这还只是减税降费效应的一个方面，随着国内外经济形势的变化，2019年的减税降费正在进入“2.0版本”，相对于“1.0版本”，这次减税降费更加看重税收制度的完善和优化，以创造更加“公平、中性、较低税率”的大环境，提升我国营商环境的质量与水平，从而为广大市场主体创造更好的生产经营环境。

对以前各方面谈论得比较多的增值税税率从“三档并两档”，今年的政府工作报告和预算报告并没有完全体现。但笔者认为，这恰好表明了政府力图向全社会传递出减税降费的完整信号。一般而言，两档增值税的标准

结构就是“普通税率+低税率”，即取消6%这一档而保留13%、9%这两档。这就意味着营改增之后主要适用6%征收率的服务业，税率要调高到9%，即使通过增加抵扣项之类的措施把实质性负担降下来，但名义税率仍然上升了，这就与本次政府工作报告努力传达的“大规模减税降费”的政策信号相冲突。在这种情况下，维持6%的这一档税率，不急于将其归于两档，以后再待机而动，应当说是一个十分冷静明智的选择。

预算报告指出，2019年要明显降低企业社保缴费负担，各地城镇职工基本养老保险单位缴费比例可降至16%。2018年，我国的城镇职工基本养老保险收入共计50144亿元，以多数地区19%的养老费率框算，每个百分点对应的收入是2639亿元，因此理论上讲，下调三个百分点最多可减少养老保险支出7917亿元。这也是实实在在地降低了企业负担。与此同时今年将继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策，对劳动密集型企业提高稳岗和社保补贴力度。不过，虽然这次社保降费力度不小，但仍然属于阶段性成果，未来还有下调空间，需要在社保费率和社保制度“大改”方面寻求一个动态的平衡点。目前，我国社保的基本格局仍然是以省级统筹为主，数万亿元的社保收入尚不能汇入全国性的资金池中，这种“九龙治水”的格局在相当大的程度上束缚住了社保降费率的手脚。本着“先立后破、不立不破”的原则，今年先将基本养老保险的费率下调三个百分点，以后再加快推进我国社保制度走向全国统筹，同时再逐步下调费率。我

们看到，财政部门已给出了对应的解决方案，即加快推进养老保险省级统筹改革，继续提高企业职工基本养老保险基金中央调剂比例、划转部分国有资本充实社保基金。这是基于我国社保的现实情况而作出的理性选择。

如果我们把眼光放得长一些，将前几年一些重要的减税降费措施结合在一起看待的话，就可以发现，我国减税降费已经形成了一个综合性的、立体的体系。比如，去年已将企业研发费用加计扣除比例提高到75%的政策并由科技型中小企业扩大至所有企业、降低了1585个税目的进口关税、提高部分现行货物的出口退税率等，加之今年1月9日国务院常务会议推出大幅放宽可享受所得税优惠的小型微利企业标准的政策，将增值税起征点由月销售额3万元提到10万元，以及今年以来31个省区市全部顶格减征“六税两费”的情况，那么预计2019年实际减税效果很有可能超出2万亿元。

2019年财政收支压力巨大，但已有综合性应对方案

今年的政府工作报告将经济增长率定为6%—6.5%，这反映了经济基本面不确定性巨大。受此影响，2019年的财政收入增速将有所下降。更重要的，减税降费也将带来财政收入的大幅度减少。根据预算报告，2019年全国一般公共预算收入预计约19.25万亿元，同比增长仅为5%，不仅低于2018年的6.2%，而且几乎是近二十多年的最低。但是另一方面，财政支出仍然保持了较高的增长速度。2019年全国一般公共预算支出预计23.52万亿元，增长6.5%，高于5%的收入增率。同时，今年在脱贫攻坚、“三农”、结构调整、科技创新、生态环保、民生等重点领域的支出还将进一步上升。分领域来看，增长最快的都是与民生密切相关的领域。比如，教育是财政第一大支出领域，国家财政性教育经费占国内生产总值比例继续保持在4%以上，占财政支出比例约14.8%，高于2018年的14.6%；社会保障和就业支出占比12.3%，与2018年持平；中央财政就业补助资金安排538.78亿元，增长14.9%；城乡社区支出、农林水、一般公共服务、卫生健康支出等都有不同程度的上升，占比分别为10.1%、9.5%、8.1%、7%。

可以看出，2019年财政收支平衡压力非常之大，社会各界对此也多有担忧。但与过去三年相比，今年的政府



工作报告、预算报告已经综合地考虑了财政收入特别是大规模减税降费可能带来的支出压力，并从以下几个方面预先做了安排布置：

一是适度提高了赤字率。今年的财政赤字率安排为2.8%，比去年预算高0.2个百分点；财政赤字2.76万亿元，较去年增加3800亿元，其中，中央财政赤字1.83万亿元，地方财政赤字9300亿元。不过，2.8%的赤字率低于3%的社会预期。对此如何理解？笔者认为，其一各方面已达成2019年将是一个风险之年的共识，因此政策上既要为看得到的风险做好准备，也要为那些看不到的风险留下空间。赤字率低于3%，既可以向全社会传达政府对于大局“成竹在胸”地稳稳掌控，主动为不确定性较大的2019年注入适当的确定性，从而达到稳定情绪、明确预期的目的；同时也为那些未及预料的风险留下政策余地，一旦真有变化发生，政府手中还有足够的“余粮”。其二与我国赤字率的口径有关，我国现行赤字率是按一般公共预算收支作为基数计算，表明的是政府常规收支之间的缺口。但我国财政是“四本账”，在一般公共预算之外还有政府性基金预算、社保预算和国有资本经营预算，其中政府性基金预算中，地方政府有一大块可用财力。今年，除了将赤字率提高到2.8%之外，还安排了2.15万亿元的地方政府专项债券，即为其中之一。因此，对于赤字率要更加综合地看待。

二是适度提高国有企业的利润上缴力度。我国有庞大的国有经济部门，过去几年启动供给侧结构性改革以来，处于上游的国有企业的效益普遍好转，通过提高特

定国有金融机构和央企上缴利润的手段，可以在一定程度上增加政府的可用财力，对冲减税带来的压力。目前，中央企业按照所属行业和规模的不同分为五类，所对应的上缴利润比例分别为0%、10%、15%、20%和25%。其中缴费比例为15%和10%的企业占了绝大多数。根据中央精神，2020年要将国有资本收益上缴公共财政比例提高到30%。因此2019年提高国企上交财政红利的比例，是中央既定精神的逐步落实，而非财政减收的权宜之计，当然客观上的确有能在一定程度上发挥缓冲短期收支压力的效果。

三是适度压减财政支出。为了应对收支压力，政府要过紧日子，大力压减一般性支出，严控“三公”经费预算，取消低效无效支出。2019年中央财政一般性支出压减5%以上、“三公”经费再压减3%左右。地方政府也要主动挖潜，大力优化支出结构。从目前各地已公布的地方预算报告情况看，各地的力度还是很大的，有些甚至超过了5%。

四是盘活长期沉淀资金。由于种种原因，在一些地方和一些部门还积攒了规模可观的财政存量资金，可以通过收回、改变用途等方法，增加可用财力；地方政府也要主动挖潜，大力优化支出结构，多种渠道盘活各类资金和资产。

五是重整政府收入体系，提高财政统筹能力。笔者研究发现，我国财政现有“四本账”中，合计的政府收入规模多年来都在30万亿元以上，但其中可由财政统筹的部分多在60%—70%之间。如果能重整政府收入体系，将一般公共预算、政府性基金预算、社会保险预算、国有资本经营预算等“四本账”统筹在一起，再配合全面消弭部门财力，就可以显著提高财政部门的综合理财能力。这不仅能够有效应对减税降费所带来的短期财政收支压力，还可以规范政府收入秩序，稳定社会负担，为今后还可能进行的减税拓展空间。

2019年财税改革要着力啃下“硬骨头”，完成最后冲刺

根据党的十八届三中全会的安排，到2020年要基本建成现代财政制度。因此从某种意义上讲，2019年也是财税改革的冲刺之年，一些多年来难改、迟改的“硬骨头”已经摆上今年预算报告之中，重点在以下三个方面展开攻坚战。

一是深入推进中央地方财政体制改革，出台事权与

支出责任的划分方案。中央地方财政体制改革是现代财政制度的重中之重，2019年预算报告也再一次明确了要建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。其中，中央与地方事权与支出责任划分是这一改革的“牛鼻子”。从经验上看，划清地方政府的事权与支出责任范围，形成保障地方政府正常履职的综合性财政收入体系，是达到理想的减负效果必不可少的配套制度。继出台医疗卫生领域、基本公共领域的公开市场划分方案之后，今年要基本完成各个领域的中央与地方财政事权和支出责任划分方案，奠定现代财政制度的基础。

二是稳步推进房地产税立法。今年的政府工作报告指出，“健全地方税体系，稳步推进房地产税立法”。相较于去年“稳妥推进房地产税立法”的表述，一字之差，含义迥异。这表明，各方面讨论了长达十几年的房地产税，今年将会进入立法程序，这对于合理形成地方收入体系的重要性不言而喻。自2016年实施供给侧结构性改革以来，我国房地产市场进入了新一轮的宏观调控周期。这几年的商品房存量库存已经显著下降，房地产价格目前处于比较稳定的时期，这都为房地产税的出台创造了良好的外部条件。更重要的是，目前各方面对“房子是用来住的，不是用来炒的”这一观念已经深入人心，这也为出台房地产税提供了相对较好的舆论环境。只要宏观经济的大环境不发生重大变化，房地产税在各方面的综合努力下，有望于今年迈出实质性步伐，完成十几年的漫漫“长征”。

三是全面实施绩效预算。预算报告指出，2019年要全面实施预算绩效管理，将预算绩效管理贯穿预算编制执行全过程，加快预算执行进度，做好预算绩效监控，更好发挥财政资金作用。全面实施预算绩效管理的内涵是重视和强调财政资金“花钱必问效、无效必问责”，将绩效管理理念、方法和要求贯穿预算管理全过程，同时落实预算绩效主体责任，完善并加强第三方绩效评价的管理模式和评价结果公布机制。

总体而言，2019年预算报告亮点很多，既充分体现了当前国际国内经济形势的要求，也瞄准了当前财政工作的主要问题与突出矛盾；既为社会减了税，也保障了重点支出，还为应对收支平衡制定了一套系统方案，同时致力于完成建设现代财政制度的最后冲刺，对各方面做好2019年的财政工作提供了全方位的指导。■

责任编辑 李燕