

2017 年政府预算评析

中国财政科学研究院 | 白景明

2017 年我国将继续深入推进财税改革并实施积极的财政政策。通过预算报告,可以看出今年政府预算具有三大特征。

坚持稳中求进基调

政府预算是具有法律效力的政府收支安排和收支政策基本规划,具体表现为收支数据和政策落实路线图。政府预算是国家大政方针的具体表现,进一步说是政府公共产品供给规划和制度变迁推动规划的资金配置方案。受基本制度约束,国家大政方针一般有长期基调,但由于经济和社会发展具有阶段性特征,不同时期国家又有不同的政策目标和制度变迁目标。因此,政府预算在各个年度或一段时间内有不同的基调。

总体看,2017 年政府预算基调是稳中求进。所谓“稳”,是指秉持防控财政风险过度扩张原则妥善处理需要与可能之间的关系,合理划定政策运用空间和改革空间。所谓“进”,是指着眼全局和长远强力推进当期可行的财政改革,把长期制度建设和短期政策有机融合在一起,充分发挥财政在国家治理体系中的基础和支柱作用。

“稳”突出表现在两方面。一是一般公共预算赤字率保持在 3%。2015 年一般公共预算赤字率为 2.3%,2016 年为 3%,赤字额比 2015 年增长 34.5%。2017 年赤字额比 2016 年仅增长 9%,增幅下

降 25.5 个百分点,为近四年来增幅最低。二是小幅提升部分民生保障支出标准。2000 年后我国采取了快速提升保障支出标准的支出政策。2017 年对部分民生保障支出标准则采取了小幅提升政策,如基本公共卫生服务项目人均财政补助标准由 45 元提高到 50 元。

“稳”绝不意味着放弃“进”。稳是总量控制,是节奏上的把持。在稳的同时,能进则进。“进”在支出政策方面的体现是进行支出结构调整,加大力度向当期最迫切需要解决的问题倾斜投入,如中央财政补助地方专项资金比上年增长 30.3%。“进”在改革方面的体现依然是全方位“啃硬骨头”,如逐步将绩效管理覆盖所有预算资金、加快制定中央与地方收入划分总体方案、把增值税税率从四档简并为三档、加快推进政府和社会资本合作领域立法进程等。必须指出,在“进”的方面,有些改革可说是历史性突破,比如中央对地方专项转移支付管理。2017 年起,所有中央对地方转移支付项目均编制绩效目标,内容涉及产出、效益、满意度三个层次指标,每个层次指标均包括定性和定量两类指标。也就是说,专项转移支付项目在立项时增加了绩效目标编制环节,项目管理开始围绕绩效展开。

2017 年财政改革发展坚持稳中求进基调,既是总体改革和发展方略的要求,

也是财政改革发展自身运行规律的要求。进一步说,总体改革发展的力度、节奏、重点是财政改革发展的动因和边界范围,财政改革发展自身则具有阶段性承受能力限制和循序渐进技术性特征。

改革任务重

党的十八届三中全会对财税改革做出了统一部署,明确指出改革目标是建立现代财政制度。现代财政制度是与国家治理体系和治理能力现代化相衔接的财政制度。这意味着改革不仅要对接经济制度变革,还要连接政治体制、行政管理体制、社会管理体制等改革。因此,本轮财税改革呈现出整体推进态势,在预算、税制和财政体制三方面同步推开,范围之广远超过去历次重大财税改革。比如 1994 年分税制改革,当时只是要配套社会主义市场经济体制的建立,因而改革重点仅仅是财政体制和税制。

改革任务重并不仅仅体现为三大方面改革同步推进,更突出的是要在预算、税制和财政体制三个方面推出适应总体改革目标要求和应对复杂局面要求的多项新的重大改革举措。预算改革要配合行政管理体制改革,税制改革要配合实现创新和绿色两大发展理念,财政体制改革要配合实现协调发展理念。具体讲,2017 年财政改革在各个领域都有多项任务要完成。在预算管理改革方

面,要推进预算公开、绩效管理、转移支付、部门预算、经济性分类改革试点等多项改革。在税制改革方面,要完成增值税税率简并、深化资源税改革、制定部分小税种法律草案等多项改革。在财政体制方面,要推进中央与地方财政事权和支出责任划分、加快制定中央与地方收入划分总体方案等多项改革。上述改革加总至少有 30 项。不仅如此,这些举措都是要在原有改革成果基础上再向前走,要“啃硬骨头”。比如增值税税率简并,这项改革是要在一年内就打破刚刚形成五年的税制现状,本质上是对行业税收利益的再平衡。再如规范地方政府举债行为,这项改革是要把财政风险控制和稳增长政策目标有效平衡的改革,既不能放任债务增长,又要确保债务增长有效促进地方经济增长。又如制定收入划分总体方案,这项改革不仅涉及中央与地方总体收入比例关系,还涉及中央与各省之间的收入利益调整。

财政改革发展难度大

2017 年的财政改革发展是市场经济和公众有序参政议政意愿强烈条件下的改革发展,是恰逢经济增速和税收增速双下调时期的改革发展,其难度之大前所未有。所谓“难”,主要是指财政改革发展要稳妥处理三大平衡:

其一,全社会短期利益与长期利益的平衡。财政兼具稳增长和促进经济社会可持续发展双重职能。稳增长需要实行积极的财政政策,就要保持一定的赤字率,促进经济社会可持续发展则需要控制财政风险,做好债务代际平衡。这本质上就是短期利益和长期利益的平衡。做好这一平衡,必须着眼长远根本利益,但又要兼顾当前利益增长和社会稳定。因此,确定赤字率,必须讲求绩效,要以填平减税降费和确保基本公共服务水平正常提升两个缺口为原则核定赤字额。同时,严控地方政府举债。但严控又

要考虑地方实际,必须留出一定债务空间。为此,2017 年专项债增至 8000 亿元。

其二,总体利益与群体利益的平衡。历经 40 年的高速增长形成了坚硬的利益固化格局。突出表现是个人资产利益固化,部分私企完成了资本原始积累形成了庞大资本收益,部分人拥有了较大的收入存量 and 资产存量。财政改革难免触动这一格局。但短期内触动多,又易引发多层次社会矛盾。应当看出,对这一格局的触动本质上就是总体利益与群体利益的平衡,是财政再分配功能的实现进程。处理这一问题应以总体利益为重,要做好群体之间的利益平衡。当前的一大难题就是如何妥善处理减税与民生支出扩张之间的矛盾。企业是减税的最大受益者,但民生支出扩张的资金来源相应减少。目前解决问题的方法是增发债务平衡收支,但长期下去风险又会增加。因此,需要采取适度减税与适度扩张民生支出并举之策。2017 年及以后几年还要继续推进税制改革,总体看,未来的改革更是“硬骨头”,其中突出的是个人所得税和房地产税改革。这两个税种的改革直接涉及个人利益,改革的最大难点是如何确定税负调整取向。目前人们已经形成了税制改革就是降低税负的意识,这对个人所得税和房地产税改革形成了强烈的减税决策压力。但是,按照税制改革总体设想,我国要调整直接税和间接税比例关系,目标是上调直接税比重。这种改革背景把改革决策推向了两难境地:如果调高税负,人们会说只给企业减税不给个人减税也就罢了,怎么还加税?难道个人收入真的普遍大幅增长到了足以支撑税负增长且不影响消费正常增长的程度了吗?反过来,如果减税,财政赤字还要对等扩张。近年来的赤字增长恰好是这么一个对等式。倘如此,试问财政赤字真的是扩张空间无限吗?显然,这是一个非常难解的扣,但更难的是我们

必须做出调高或调低税负的选择,也就是说,我们必须找准利益平衡点,配齐政策保障体系。因此,确定个人所得税改革方案时首先要认清现在的改革是市场经济条件下个人收入增加和市场化导致个人支出范围扩大化且支付价格动态化背景下的改革。进一步分析实行综合与分类相结合的计征模式重大难点之一是如何确定综合课税部分中的费用扣除额。这一费用扣除额包括综合扣除和专项扣除两类。核定综合扣除不仅应建立物价联动调整机制,还应研究个人可支配收入联动调整机制。这点至为重要,因为个人可支配收入增减趋势决定纳税人支付能力大小边界。核定专项扣除不仅要选准项目,还应认真分析支出成本变动趋势。比如赡养系数,关键是科学测算抚养成本。换言之,设计费用扣除额制度,核心是要做好计量分析,确定合格的支出标准,绝不能拍脑袋估算。只有这样,推出来的税制才能服人。还应指出,改革个人所得税制应敢于向全社会说明个人所得税是普遍征收的税而非富人税,这个意识如果树立不起来,改革根本无法进行或完全扭曲个人所得税立意,税制改革就会陷入民粹主义主导境地。推进房地产税改革把握好“稳”,关键是不能急于求成。一定要看到我国的个人住房商品化只有十几年的历史,对个人住房保有课税至少有三大问题研究清楚才能制定出可行的方案。一是什么样的房子列入征税范围。个人住房有农民自建房、纯商品房、公房转为商品房、小产权房、保障房转为商品房五大类,不同类别房子的产权性质、业主收入水平和生存保障价值不一样,能否统一划入征税范围必须认真研究。二是什么因素决定税负水平。住房课税税负多少合适取决于多种因素约束,关键是搞清楚因素的数量。从学理角度看,个人可支配收入水平、住房贷款利率水平、住房价格水平、恩格尔系数水

解读 2017 年“国家账本”

南开大学 | 马蔡琛

2017 年是实施“十三五”规划的重要一年，也是供给侧结构性改革的深化之年。在新的一年里，被称作“国家账本”的政府预算报告，关乎国家的“钱袋子”和民生福祉，备受社会各界关注。仔细研读今年的政府预算报告，总体呈现四个特点：

实施更加积极有效的财政政策 着力推进供给侧结构性改革

尽管积极财政政策已然成为经济新常态下的重要政策工具选项，但今年的政府预算报告中又赋予了积极财政政策更加积极的含义。

回顾 2016 年，通过实行大规模减税降费，有效实施了积极的财政政策。全面推开营改增试点，将试点范围扩大到建筑业、房地产业、金融业、生活服务业，并将所有企业新增不动产所含增值税纳入抵扣范围，新增试点行业全部实

现总体税负只减不增的预期目标，全年降低企业税负 5736 亿元。进一步扩大企业研发费用加计扣除范围，加大对高新技术企业支持力度，出台股权激励和技术入股递延纳税政策，完善科技企业孵化器税收政策。取消、停征和归并一批政府性基金，扩大 18 项行政事业性收费免征范围，推动地方清理规范涉企行政事业性收费，减轻企业和个人负担 460 多亿元。合理扩大财政支出规模，适当提高赤字率，增加的赤字主要用于弥补减税降费带来的财政减收，保障政府应承担的支出责任。

展望 2017 年，在继续实施积极财政政策过程中，着力推进供给侧结构性改革，推动解决结构性供需失衡。继续支持做好钢铁、煤炭行业化解过剩产能过程中职工分流安置工作，按照各地安置职工进度及时拨付专项奖补资金，落实并完善相关支持政策。对职工安置困难

较大和财政收支压力大的地区，加大专项奖补资金和就业专项资金倾斜力度。防范化解煤电产能过剩风险。支持深化农业供给侧结构性改革。着力推动提高金融服务实体经济效率，引导更多信贷资金进入实体经济。发挥好工业转型升级专项资金作用，支持智能制造、工业强基、绿色制造和制造业创新中心建设，加快实施《中国制造 2025》。支持实施“十三五”国家战略性新兴产业发展规划，促进节能环保、新一代信息技术、高端装备制造等战略性新兴产业发展壮大。加大重大装备首台套推广应用支持力度，将新材料纳入首批次应用保险补偿范围。继续安排中小企业发展专项资金，深入开展小微企业创新创业基地城市示范，加快国家中小企业发展基金、国家新兴产业创业投资引导基金投资运行，继续落实固定资产加速折旧、众创空间等税收优惠政策，积极支持大

平是必须考虑的四大因素。这些因素的变动趋势分析不透，税负核定难免流于主观判断。三是税政权如何划分。住房保有课税收入理应归地方。因此，现在必须研究清楚赋予地方多大的税政权。这个问题理清，开征房地产税反而会

引起新的区域利益分布失衡。

之间的平衡。财政收支覆盖所有国家机构，财政收入本质上是为公共产品供给筹措资金，财政支出本质上则是为公共产品供给在各部门间配置资金。因此，各领域改革都会牵动财政改革，反过来财政改革又会影响各领域改革。如何使财政改革与其他领域改革良性互动自然成为平衡两者关系的关键问题。具体

讲，当前推进预算改革就是要倒逼各领域改革加快进度，推进财政事权与支出责任划分改革则是要充分调动中央和地方两个积极性，如此等等。但应认识到，这些改革难度很大，因为改革要触动部门和地方的深层次利益。为此，推动改革既要讲速度又要讲效果。□

责任编辑 韩璐