

“新常态”下的财政运行特征及政策取向

于长革

当前我国经济正从高速增长转为中高速增长，并且未来一个时期将进入位于7%左右较以往略低的水平。这是由潜在经济增长率下降决定的，即由于制约经济发展的资源、环境、劳动力等要素条件的约束，是符合经济发展一般规律的。财政部门要主动适应这一“新常态”，正确判断形势，通过改革和科学的政策干预，引导经济运行朝着预期的方向发展。

“新常态”下财政运行的主要特征

经济决定财政，经济“新常态”自然衍生出财政的“新常态”。总的来看，财政“新常态”主要包括以下四个特征：

(一) 财政收入低位增长常态化。近年来，随着经济增速的放缓，加之结构性减税和增支政策的影响，我国财政收入增幅一直在低位运行。2007年，全国财政收入同比增长32.4%。之后，财政收入增速开始回落，2010年为21.3%，2011年小幅反弹至25%，2012年迅速回落至12.9%，2013年继续回落至10.2%，2014年前三季度仅为8.2%。另外，当前任何增加政府收入之举都会受到来自社会各方面的强烈反对，财政收入高速增长时代已经过去，靠增加收入来解决问题的空间很小。特别是随着财政收入的减少和支出压力的加大，政绩考核目标化的财政增收任务可能会对税务机关摊派超出实际的“硬任务”，从而向企业和居民收取“过头税”；也可能运用非规范手段攫取非规范性收入，从而重蹈“乱收费”覆辙；还可能不惜以放慢结构性减税步伐为代价，来维系政府财力盘子和既定支出项目的安排。所以，当前和今后一个时期，财政收入在诸多减收因

素的作用下，将低位常态化增长。

(二) 财政支出刚性增长常态化。从支出来看，各类既得利益以及持续繁荣期不断攀升的民众福利期望，使“政府增支”的刚性比以往任何时候更突出、更明显，压缩支出将会遇到来自各方面的强大阻力。特别是随着经济社会转型的深入，财政为化解各种矛盾而被赋予越来越多的职责，诸如各种类型的必保支出、法定达标支出、托底责任支出，政府频繁出台的五花八门的政策形成的名目繁多的奖补支出，加之政府职能越位形成的越位支出等等，财政支出的项目越来越多、范围越来越宽、标准越来越高、规模越来越大，可谓无所不包、无所不在。所以，当前和今后一个时期，财政支出在诸多增支因素的作用下，将刚性常态化增长。

(三) 财政风险高位常态化。在财政收入增速明显下滑的背景下，无限放大的支出责任迫使财政部门不得不通过赤字和债务来维持，加之扩张性财政政策长期过度使用，财政赤字和债务规模要保持在一个合理范围内已非常困难。这一方面增加了通货膨胀的潜在压力，另一方面也使财政风险转化为危机的几率上升。特别是地方政府通过各种融资平台进行的不规范的“举债”行为，实际上形成了地方政府性债务无序的局面，使财政风险日趋加剧。所以，当前和今后一个时期，财政风险高位运行将常态化。

(四) 财税改革常态化。财税改革涉及面广、难度大、影响深远，必须稳步推进。首先，在全面深化改革的大棋局中，财税改革牵涉到政府、市场、老百姓的利益关系，牵涉到中央政府和地方各级

政府的利益关系，可谓牵一发而动全身。无论是构建公平的市场竞争环境、推进新型城镇化建设、加快环境治理，还是改善民生，都需要财税改革的配套。这就注定了财税改革的复杂性和艰巨性。其次，当前财税改革的每一项任务都面临如何冲破利益固化藩篱的挑战，大到理顺中央与地方的政府间事权和支出责任，敏感如房地产税、环境税、营改增等重要税改，小到清理地方税收优惠政策，每一项改革都面临各种挑战和阻力。第三，财税改革的推进受制于相关制度和法制的约束。例如，政府间财政关系的调整需要政府体制和行政管理体制改革的协同推进，税收制度改革需要财政、经济数据系统的健全和完善，房地产税改革和环境税改革需要“立法先行”等等。这些都决定了新一轮财税改革不是单纯的局部改革，而是复杂的系统性改革，需要较长时期的推进和实施。

财政“新常态”下的改革思路

从“新常态”下财政运行特征的分析来看，当前的财政形势依然严峻。面对财政的“新常态”，一方面要主动适应，因为其符合经济发展的一般规律；另一方面，也不能完全被动接受，而应该在正确判断形势的基础上，对症下药，通过改革和科学的政策干预，引导财政运行朝着预期的方向发展。

(一) 明确界定政府职能和财政事权范围，变“万能政府”为有效政府。面对日益加剧的财政收支矛盾，首要治本之策在于明确界定政府职能和财政事权范围。社会主义市场经济条件下，我国政府职能定位为“经济调节、市场监管、

社会管理和公共服务”，这自然也是财政的事权范围。因此，财政职能应重点向以下四方面倾斜：一是国家安全和政权建设领域，重点是保障国家机器的正常运行。二是公共事业发展领域，重点用于支持科技、教育、文化、卫生等公共事业发展。三是再分配性转移支付领域，如实行各种社会保险和社会福利救济，对欠发达地区转移支付和扶贫支出等。四是公共投资支出领域，重点是对国民经济有重大影响的、非经营性和非竞争性领域进行必要的公共投资，包括对公共设施、基础设施等公益性领域的投资，对风险产业和高科技产业的投资等等。

(二)深化预算管理制度改革。一是实行全口径预算管理。切实落实新预算法要求，把所有政府收支按照一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算等分类全部纳入政府预算，接受人大审查监督，使预算在阳光下运行。二是实行中期财政规划，建立跨年度预算平衡机制。引入跨部门、跨年度的预算管理新模式，通过立足长远发展目标组织筛选预算项目，特别是对重点支出项目预算实施跨年度管理，增强各年度之间财政支出的连续性，提高预算编制的质量，增强财政运行的平衡和稳固，以及预算的透明度，强化对年度预算的约束性，增强财政政策的前瞻性和财政可持续性。三是落实新预算法对预算公开的规定，切实做到横向四本预算全部公开、纵向所公开的预算信息具有历史连续性，包括科目口径的连续性和可比性。

(三)按照有增有减的原则，结合“稳增长”和地方税体系建设，继续深化税收制度改革。税收制度改革要适应财政经济的“新常态”，一方面要结合“稳增长”做好减法，继续推行结构性减税政策，包括营改增、中小企业税收优惠等等；另一方面，要结合地方税体系建

设做好加法，加快推进房地产税、资源税等改革，增加地方财政收入，提高地方政府公共服务保障能力。地方税主体税种应具备税基较广、收入稳定、具有非流动性且税负不能转嫁等特征，以便使本地的税负落实到本地居民身上。按照上述原则，我国地方税主要税种可考虑重点由以下两项组成：一是房地产税。要加快立法，适时推进房地产税改革。要在总结上海、重庆试点以及十市“空转模拟评税”试点经验的基础上，凝聚共识，统筹整合、理顺房地产税费制度，努力解决目前在交易环节有多个税种对同一课税对象多次征收等问题，合理安排税收负担，逐步使房地产税成为地方政府的主体税种之一。二是资源税。尽快将煤炭及其他非金属矿原矿、铁矿及其他金属矿等具备条件的税目改为从价计征，目前尚不具备从价计征条件的税目，提高单位税额。扩大资源税征收范围，逐步将水、森林、草原、湿地、滩涂等资源一一纳入。

(四)创新财政支持机制，促进经济平稳较快发展和财政增收。要把发展城镇化作为一个重点来抓，调整和完善财税体制机制，积极而稳妥地完善农民工市民化政策，确保进城的农民工在就业、住房、养老、医疗、教育等方面与城镇居民逐步实现同等待遇，建立起扩大内需、促进消费的长效机制。充分发挥财政在调整国民收入分配格局中的职能作用，不但要调整政府、企业和居民之间的收入分配关系，而且要缩小居民内部的收入差距，以扩大居民消费需求。适应居民消费以改善住、行为为主的结构升级特征，完善住房、家庭汽车等消费政策，引导需求合理稳定增长。

(五)优化财政支出结构，提高财政支出绩效。努力践行中共中央、国务院关于厉行节约、制止奢侈浪费行为的“八项规定”，尽可能缩减用于行政管理的政府投资与消费支出，特别是“三公”

支出，加大对以民生为主的社会建设的财政投入。同时，要按照统筹城乡发展、推动社会主义新农村建设的的要求，加大对“三农”的财政投入，加大中央财政对农村教育、医疗、社会保障和基础设施的补助力度，切实缩小城乡基本公共服务差距。另外，考虑到社会转型期居民收入差距拉大的现实，要继续完善有利于社会弱势群体的财政投入机制，通过加强对教育、健康等人力资本的投入，为弱势群体向上流动创造条件。进一步完善财政转移支付制度，继续扩大一般性转移支付资金规模，对一些名不副实的专项资金进行撤并；清理整合专项转移支付项目，尽可能减少项目支出的交叉、重复，严格控制新设项目，必须设定的项目要做到资金安排和制度建设同步进行。要对现行过多过滥的财税优惠政策进行清理，该优化的优化，该取消的取消，该整合的整合。要在建立健全绩效考评体系、完善事前事中事后绩效评价制度的基础上，探索引入第三方评价主体，强化绩效审计，加强绩效问责，努力提高财政支出绩效，使有限的财政资金发挥最大的使用效益。

(六)规范地方政府债务管理，防控财政风险。2014年10月2日，国务院发布《加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)，落实新预算法相关规定，明确了举债主体、举债方式、举债规模以及举债程序，进一步规范了地方政府债务资金的使用，并通过建立风险预警和完善应急处置等落实偿债责任，建立借、用、还相统一的地方政府性债务管理机制。下一步应在43号文件的指导下，扩大省级地方政府债券的自发还试点范围，进一步探索完善债券信息披露制度和信用评级制度，切实加强和规范地方政府债务管理，坚决制止违规举债，防范化解财政金融风险。

(作者单位：财政部财政科学研究所)

责任编辑 张敏