

冷静处理当前的财政收支关系

白景明

持续的财政收入高速增长引发了一系列认识问题，这些问题本质上是对策思路上的问题，认识上的分歧实际上是对策思路上的分歧。有分歧不足为怪，问题的关键是如何全面地看待，只有全面，才能综合出能够协调各方利益需求、长短期利益需求的政策思路。

超收是财政运行中的常见现象，即便是在经济增长相对放缓时也可以有超收，比如1989、1990、1998、1999几年，只不过最近几年超收额剧增，达到了数千亿规模，使人们大跌眼镜。然而必须强调的是，人们在看到超收时，没有看到超支，没有认识到有超收就有超支、没有超收也可能有超支，造成超收的因素也同样会造成超支，有时幅度甚至大于超收。2003年以来每年财政赤字在1400亿以上完全可以说明这一点。那么，如何看待我国的超支呢？实际上，影响收入的因素同样会影响支出，比如物价和制度变动等。一方面，政府支出与物价变动是直接挂钩的，物价上涨时，虽然会出现财政超收，但政府所要做的事的资金成本必然相应加大，从而造成超支，如近年来基本建设总额加大，其中重要的因素就是投入品价格上涨造成的。再比如现在政府提高低保标准和离退休职工基本养老金支出标准、设立猪肉涨价补贴专款等，其重要原因就是要弥补物价上涨给弱势群体造成的损失和影响。另一方面，目前中国处于制度转型期，政府的社会职能正在迅速扩大，制度的变动也常常会导致超支，如今年新出台的城镇全民医疗保险制度和建立农村低保制度，对当期财政来讲都是超支因素。此外，我国经济正处于转轨时期，经济波动较强，超支具有较强的冲动。各级政府往往可以只通过简易程序（内部行政讨论）来当即决定办什么样的大事，而各部门就会要求追加预算规模，财政就要立即筹措资金。显然，在处理超收与超支的关系时，必须承认一个基本事实：超收的冲动实际上低于超支的冲动，超收可能更多地依赖预算编制时的谨慎性操作思路（有意打低收入增长率），而超支则更多地由于外在因素的拉动、挤压。由此出发，处理超收与超支的关系时应注意如下几点：一是超收较多时，各级政府应主动多留结余。二是各级财政部门应细化收支预测，把这项工作当作预算编制的重点基础工作来抓。三是加强项目预算支出标准化、合理化研究，并转变为可行的支出管理依据。

在财政收入连年快速增长的背景下，减税的呼声日益高涨。近年来我国也连续推出了多项减税政策，但社会各

界普遍觉得“不过瘾”，国外媒体（福布斯排行榜等）也跟着添油加醋，把中国评为国际上的高税负国家。总之，现在社会上形成了一种认识，基本倾向是税负越轻越好，反正政府收入高速增长，减税无碍政府政策的落实。但笔者认为，一个国家的税制改革中能否采取减税措施取决于多种因素，我国的减税应适可而止。主要原因有以下几点：

第一，财政支出需求膨胀的压力。近年来我国的财政收入处于高速增长期，但支出需求亦然。目前我国正在构建新的公共服务供给体制，形成了要提高公共服务供给水平、要逐步实现基本公共服务均等化两大类支出需求压力。前者体现在教育、科技、国防、环境保护和治理、公检法、城乡社区事务等投入需求的扩张上，后者体现在社保、饮水安全、新农村建设等方面城乡分步统一战略的实施所构成的支出压力上。这种体制转轨究竟需要多少资金，尚无统一的计算口径和公认的计算结果，但单纯从这几类支出近年来的增长率来推算，体制性压力造成的年增支率要在10%以上。我们一定要认清一个道理：如果公众不愿纳税又要政府扩大福利供给，那么，减税势必造成政府过度负债，这是世界各国的规律。

第二，税收征管完整性不足。分税制以来，我国税收征管水平确实在不断提高，确保了税收高速增长，但必须看到受多种因素制约，税收征管本身还不能完全按照税制执行。比如鉴于商品销售的高度分散化对庞大的城乡集贸市场只能采取定额税制。再比如餐饮业、娱乐业居民消费部分的税款受企业避税（不开发票）的影响也不可能做到依法全额征收。概括起来，就是我国经济的企业化程度相对较低势必导致税收征管不完整，在这种条件下，如果再不不断减税，势必撼动整体税收增长的基础。

第三，区域经济发展程度不一。在近年来财政收入高速增长的背景下，区域经济发展水平差距并没有缩小，在财政方面的体现就是财政自主率低的省份的财政自主率并没有提升多少，当然，这里有增支政策挤压的因素在起作用。现在的矛盾就是如果持续减税，落后地区的财政自主率会进一步下降，发达地区的收入上解能力也会下降，中央财政对落后地区的转移支付不仅不会减少反而会增加，留给中央财政的手段只有提高收入集中度了，但现在的问题是地方政府普遍认为中央财政目前的收入集中度已经偏高，再提高收入集中度，肯定会遭到地方的抵制。显然，我们不能再减税。●