

“做大蛋糕” 应注意的若干特殊问题

○ 张馨

“做大蛋糕”，是目前财政工作的基本思路之一。但这是市场经济型“蛋糕”，而不再是原来的计划经济型“蛋糕”了。相比而言，做市场经济型“蛋糕”遇到的困难与阻力会更大，因为“做大蛋糕”的愿望可能会驱使政府不按有中国特色社会主义市场经济规则办事，加大营利性投资，更多地干预市场和直接从事市场盈利活动。这就需要观念、体制和工作方式的全新变革。对此，本文不多赘述，而是谈谈“做大蛋糕”应当注意防止的其他几个问题：

财政的虚假收入问题

财政“虚假收入”问题早已有之，计划经济时期就常常提到要注意和防止这一问题，在理论上也作了较好的分析。但当时的“虚假收入”与目前的“虚假收入”是不同的。当时财政的“虚假收入”是计划经济的产物，由于工业企业依据国家计划进行生产，其产品不管是否合格和有无销路，只要生产出来了，商业供销部门就要按计划收购，工业企业就实现了销售收入，就可以向财政上缴税收和利润了。但这些产品到了商业供销部门，可能由于诸如质量问题、不推销对路等种种原因，堆放在仓库里霉烂变质而无法实现其价值。这样，工业企业提供的这部分财政收入实际上就是“虚假收入”。可见，这是有着鲜明的计划经济色彩的“虚假收入”，由于它引发“虚收实支”的问题，进一步加大了原本就已过量的投资规模，严重地破坏了国民经济的综合平衡，所以即使是在计划经济时期，也是要注意避免的。

市场化改革基本否定了产生这类财政“虚假收入”的体制背景，也就否定了计划经济型“虚假收入”的存在。但是，在经济体制转轨过程中，财政却产生了新的转轨型“虚假收入”问题。由于经济体制转轨尚未真正完成，地方、部门及其官员又肩负着直接发展本地区、本部门的经济任务，在“政绩”压力和官员“升迁”动力驱使下，便产生了另一类财政“虚假收入”。

目前财政收入年增长幅度的大小，已经成为各级政府夸耀自身政绩的一个重要内容和指标，也是影响官员升迁的重要因素；而每年上级政府下达的税收计划，更是下级政府必须完成的指标之一。于是，财政增收状况就可

能成为弄虚作假的重要内容，有些地区不增收甚至减收也人为地变成增收，少增收变成多增收，谎报财政收入数字已不是偶然现象了，而财政“空转”和贷款纳税等，就成为人们经常谈论的新话题。“2002年，审计署组织对中西部10个省、区的49个县（市）财政收支状况进行了审计调查，发现的主要问题之一就是财政收入水分大。2001年，49个县（市）中有45个虚增预算收入6.74亿元，占当年预算收入的16%。”（陈红东：“消除地方财政增长的‘虚胖症’”，《经济日报》2004年1月3日6版。）

虚假财政收入被用于真实的财政支出，其危害是毋庸置疑的。这些年来在财政大幅度增收的喜庆之中，虚收的隐忧已经开始浮出水面。如果说企业不许做假账，官员不准编造统计数据，那么财政也应当不许编造虚假收入。为此，在“做大蛋糕”过程中如何消除财政的“虚胖症”，防止财政收入造假现象的升级和危害的加剧，是值得认真对待的。尽管可以采取多种措施，但至少财政收入增幅不应继续列为考核官员政绩的主要指标。

只能增收不能减收的问题

改革开放以来，我国财政一直处于严重困难之中，一个重要原因就是每一项改革都直接或间接地影响了财政收入。20世纪70年代末、80年代初的改革就直接引起了财政收入绝对数的下降，此后各项改革都与财政收入增减相关联。在沉重的财政压力下，各项改革能否出台，考虑最多的是财政能否增收；改革的设计也总是为避免财政减收而修改，不得不严重偏离最佳方案。能够增收的改革就容易出台，推行起来似乎也顺畅，即使是违背市场经济根本要求也如此。反之，很多改革的必要性尽管早已达成共识，但由于可能的财政减收而迟迟不敢出台。1994年的财税体制改革就是一个典型的例子。这次改革至今最为人们所称道的，就是它所形成的财政增收能力与机制；而当时出于妥协而遗留下来的种种问题，尽管从一开始人们就有清楚的认识，10年来也一直在谈论改革之，但一拖再拖至今不敢全面改革，关键原因就在于这些改革可能减少财政收入。

一般来说，计划经济时期是不存在改革导致财政减收问题的。如1958年和1973年的两次大改革都如此。根

本原因在于当时的改革不是以否定而是以改良计划经济体制为基本目标的，因而不产生由于体制变迁的财政减收问题。但市场化改革对于原体制不是完善而是否定，从计划经济转向市场经济的改革，并不可能总是增加财政收入，却可能减少财政收入。因为这一改革的基本趋势，是政府从“无限型”向“有限型”的转变，政府不再统包大揽几乎一切社会经济事务，相应的它所集中的社会财力份额也将降低，这也是市场化改革从一开始就引起政府预算收入锐减的根本原因所在。因此，绝对地要求各项改革都增加财政收入是不现实的，甚至是违背整个改革的根本趋势和要求的。因此，如果片面地和绝对地理解“做大蛋糕”问题，就可能阻碍乃至否定亟需推行的改革。

现行的财税体制自1994年至今已经运行了10年，对它进行较大动作的改革，已经刻不容缓，否则整个经济体制的改革是无法深化的。诸如增值税从生产型改为消费型，统一企业所得税制，改革个人所得税制，改革消费税制，改革农业税制等，人们基本上达成了共识并且有了多年的酝酿与考虑，但除了个别改革举动外，大体上是“只听楼梯响，不见人下来”，至今迟迟难以推行。其决定性原因就在于，每项改革都可能是以上百亿元乃至上千亿元的税收减少为代价的。当然，我们国家这么大，由于历史惯性和文化传承，目前政府仍然承担着不应有的过多职责，形成了巨大的财政压力，不注意增加收入是不行的，过多的减收也是难以承受的。而许多改革也的确将导致严重的财政减收，如今年计划在东北地区试点的增值税转型改革就是如此。在这种背景下不考虑财政负担贸然改革，则未免失之轻率而最终陷于失败。但反过来，如果仅将眼光盯在财政增收上，绝对地拒绝任何减收性质的改革，则目前许多亟需的改革就无法推行，其结果可能是进一步完善社会主义市场经济体制严重受阻。

为此，改革必须是积极的，但又应当是稳妥的。至于具体的改革措施、步骤、方案、进度等，不在本文探讨的范围之内。如果仅就“做大财政蛋糕”问题来看，它至少应当注意两点：一是如果不能取消以财政增收为考核政绩的做法，那么也应当使用“可比口径”，即应当是扣除了改革影响因素之后的财政增收状况；二是改革现行财税体制导致的减收，并不一定是长期性的，人们可以寄希望于改革的成功所带来的增收“红利”，即处理好短期性减收与长期性增收的关系。

同时抓好财政节支的问题

如同增收一样，节支也是财政工作的一个永恒话题，甚至是更为重要的话题。如果不能用之有度，再多的收入也难以填满挥霍的黑洞，就更谈不上政府职能的良好履行了。但在目前，财政节支也有其新特点：一是计划

经济时期整个财政经济处于高度集中状态，财政支出受到中央政府的严格控制，地方、部门是在国家预算直接安排和严格监督下使用财力的。市场化改革后，地方、部门财权财力有了很大的膨胀，却没有能够形成相应的约束监督制度和机制。二是计划经济时期“全国一盘棋”，中央政府是这盘棋的棋手。而改革将发展经济的重任分解给了地方政府，GDP增幅一度成为地方政府政绩的主要标志，这是目前“政绩项目”和“形象工程”大量存在的一个根本原因。三是随着财政收入的高速增长，各类支出的规模有了相应增长，各种办公设施和消费标准也远非20多年前所能比拟。相应的，浪费的“规模”和“水准”也上了新台阶与档次。所有这些都使得财政支出的低效浪费现象大为严重化了。

于是就出现了这么一个奇怪的现象：10年来财政连年大幅度递增，财政困难不仅没有缓解，反而加剧了。这期间，税收年增长规模从最初的近千亿元，到1千余亿元，到2千余亿元，再到目前的3千余亿元，呈现出强势爬升状态。目前财政年收入达到2万余亿元，10年间财政收入规模增长4倍左右，是20多年来财政收入状况最好的时期。但中央财政赤字越来越大（有实施积极财政的背景）；省市财政不停地抱怨自己是“吃饭财政”而无“力”建设；至于县乡财政更是困难重重，大面积赤字和大规模举债，连工资和社保资金等也常常难以按时足额发放；税费制度改革至今没有根本进展，甚至不应有的收费也难以根本取消，等等，原因都在于政府支出的低效、浪费和严重失控。目前财政支出的压力，很大程度上来自政府机构的庞大和“吃皇粮”者的众多。多次政府机构改革没有解决根本问题，机构与人员规模不但没有压下来，反而越发庞大了，县、乡等基层就更是如此。目前能够使政府规模及其支出的膨胀势头有所收敛的，惟有政府收入的有限性。各级政府尤其是地方和基层政府，在各种压力下往往自觉不自觉地将自己机构和人员以及支出的规模，推到财政收入的极限才被迫终止下来。

在这种背景下，“做大蛋糕”是好事，但也应当注意，“紧”日子和“宽”日子得过法毕竟有所不同，严重的财力困难将迫使挥霍浪费现象有所收敛，而财大气粗则显然是与花钱的“大手大脚”相联系的。为此，“蛋糕”做大了，如何防止政府及其相关机构和人员的相应膨胀，如何全面提高财政支出的效率，如何尽可能减轻低效和浪费的程度，也是财政应当认真考虑的重要问题。否则，如果一边拼命增加财政收入，一边大肆挥霍浪费，不仅失去“做大蛋糕”的本意，还将严重危害市场和资本的活力，后果将是严重的。

（作者为厦门大学经济学院教授、博士生导师）