

化解“财政三角困局”需向改革要空间

中国财政科学研究院院长 | 刘尚希



经济增长压力加大情况下，财政问题越来越成为社会关注的焦点。再谈“财政三角困局”，希望决策者给予关注，社会公众也应该给予正确的认识和更多的理解。

所谓“财政三角”，是指对税收、支出、赤字三种传统财政工具的运用和平衡。减税、增支、低赤字率，被认为是促进经济发展同时又能增强人民幸福感的良策。近些年来，对三者中每一个的呼声都日日高涨。一是要求大幅度减税。前一段时间，知名企业家、福耀集团董事长曹德旺先生去美国建厂的新闻引发了持久的关注和议论，有人抛出“死亡税率”的观点，将企业移民海外、实体经济发展遭遇困境的原因主要归咎于税负过重，要求大规模减税。近几年来，我国持续实行减税降费政策，仅2016年全面推开营改增试点，就降低企业税负超过5000亿元。但目前的减税措施似乎还是无法满足社会的有关要求。二是要求大幅度增加支出。尽管政府在这方面做出了很大努力，教育、医疗卫生、社会保障等方面的支出多年都是以30%左右的速度增长，但还是赶不上社会的有关期望。出现这种差距很

大程度由于对外开放和交流的深入，民众对社会福利待遇的期待不断地向发达国家看齐，甚至有人提出应实行全民免费医疗，养老应由政府包起来，从幼儿园到大学全面实行公办免费教育，等等。三是要求严格控制赤字和债务。近年来，伴随着积极财政政策的实施，我国财政赤字和债务规模不断增加，尤其是一些地方政府违规举债担保，使得相关债务快速增长。2015年1月1日，新预算法开始实施，地方政府债务管理得到强化，我国赤字和债务风险处于可控范围之内，但社会各界对政府赤字和债务的忧虑并未消减。要求化解地方政府性债务，加强对国家财政风险控制的呼吁不断增加。上述三个方面的观点、看法，站在各自的角度分析都有一定道理，若是放到一起来系统观察，三个方面则是相互矛盾的，即无法同时实现减税、增支和控制赤字，这也被称为“财政三角困局”。

应对“财政三角困局”要做好风险的综合平衡，既要做好财政风险的综合平衡，更要做好财政风险和经济风险的综合平衡。现实中，“财政三角”的三端总是只能兼顾两个方面，如减税、增支，就不可能控制赤字和债务；若要减税、控制赤字和债务，就不能扩大财政支出；若要扩大支出、控制赤字和债务，就不能减税，任何财政政策都只能选择两边，必须放弃一边。但无论怎么选择和组合，放弃的那一边总是会成为财政风险敞口。在这个意义上，“财政三角”也就是“风险三角”，风险不可消除，只能通过选择和组合进行合理平衡。另外，减税降费是促进经济增长的有力的经济政策工具，增加支出尤其是民生支出有助于民生等社会政策实现，而控制债务风险则是财政可持续发展的需要。所以，“财政三角”也是财政风险与经济社会公共风险的组合与选择。财政要积极发挥职能作用，推动经济增长和社会事业建设，防范和化解公共风险，同时，更要控制好自身的财政风险，否则财政风险将引致更大的公共风险。

2017年继续实行积极的财政政策，并与减税降费政策紧密结合，同时，财政支出压力较大，防范财政风险任务仍然繁重，化解“财政三角困局”需向改革要空间。一是压缩一般性支出，压减非刚性、非急需支出。二是加大支出优化整合力度，打破支出固化格局，更加注重优化结构。三是加大存量资金盘活力度，用好增量、激活存量。最关键的是，要以财政改革撬动相关领域的系统性改革，资金怎样盘活、怎样整合，要跟部门职能转变结合起来，财政要从微观的项目绩效评价中跳出来，引导厘清部门职责，撬动政府职能转变。

责任编辑 张蕊