

以改革化解财政收支矛盾

■ 白景明

2014年政府预算报告最大亮点是正视财政收支矛盾的尖锐化和长期性，以制度改革解决问题。化解财政收支矛盾是世界各国政府普遍面临的难题。比较而言，我国是财政收支矛盾最为尖锐的国家之一。

首先，人均财力与人口数量矛盾尤为突出。公共产品具有普惠性，因而人口数量与公共产品需求量成正比，然而财政收入却与人口数量不成正比，这使人口规模扩张成为财政收支矛盾的主要原因。我国有13.7亿人，比欧、美、日人口总和还多出3亿人，但经济规模不足欧、美、日经济规模总和的1/3。所以，人均财力方面我国与欧、美、日等发达经济体相差8倍以上。人均财力水平是衡量一国财政收支矛盾的关键指标，人均财力差距水平可集中反映国与国之间的财政收支矛盾尖锐化程度。我国与发达经济体人均财力差距如此之大，主要原因是人口数量差距过大。

其次，结构性减税使收支平衡难上加难。当前我国经济发展进入新阶段，一方面增长率放缓，另一方面结构调整步入加速期。结构调整期恰恰是需要政策助力增长期，特别是财政政策具有无可替代的结构调整功能。因此，近年来我国大力推进税制改革，密集推出减税政策，从提高个人所得税工薪所得课税费用扣除额到增值税转型和营改增，再到提高小微企业营业税和增值税起征点及下调部分商品关税税率，累计减税规模已达数万亿元。不仅如此，营改增还会继续扩大减税规模，个人所得税改革也被多重减税预期所包围。有必要指出：我国的减税属于税制改革性减税，实质上形成了减税的长效机制。与此同时，财政支出面临着多重制度性扩张压力。突出表现有两点：一是公共福利支出标准形成了上调惯性，如基本养老金补助标准、社会救济支出标准、公共卫生支出标准、教育支出标准等；二是经济结构调整支出持续扩张，如扶持企业科技创新驱动支出、保障房建设支出、农田水利设施建设支出、交通运输支出等。总之，财政收入方面面临着制度性和非制度性双重收缩压力，财政支出方面则面临着制度性和非制度性双重扩张压力，两相对接自然是收支缺口拉大压力渐增。

化解财政收支矛盾理论上讲有三种选择：一是增收和减支并举；二是增发政府债务抵补支出；三是通过制度改革平衡收支。必须看到，用制度改革平衡收支是化解收支矛盾的

治本之策。对我国这样一个稳增长、调结构、惠民生三者联动的转型国家来讲，只能做出以制度变革化解财政收支矛盾的选择。今年的预算报告也体现了全面深化改革的要求。以改革化解收支矛盾具体表现在两个方面：

第一，加快推进税制改革加固税基。按照党的十八届三中全会的统一部署，2014年将继续扩大营改增范围、实施煤炭资源税从价计征改革、改革完善消费税制度、扩展小型微利企业税收优惠政策、加快房地产税法立法进程。这些税制改革举措表面看是税收的增减，如资源税改革会增收、扩大小型微利企业企业所得税优惠范围减收，但从长期看实际上是在加固税基。进一步说，我国的税制改革本质上是培育税基、调整税基结构，绝非简单的反周期性短期政策。比如营改增，直接效应是减税（2013年减税1400亿元），最终效应则是打通抵扣链条公平各产业税制待遇，进而刺激减税企业发展，反过来扩大总体税基。再如小微企业税收优惠政策，最终效应是减税转化为投资增长和就业增长，实质上是培育税基。还有消费税改革，表面上看扩大范围、调整征收环节会增收，深层次效应则是抑制部分产业的盲目扩张并调节收入分配，从而使资金流向环境污染度低的产业和边际消费倾向高的群体，这实际上是税基结构的调整。这种税基加固型的税制改革最终会建立起财政收入增长与经济运行在总量和结构上动态对接机制，从而使税制起到收支矛盾自动缓解器功能。

第二，深化预算管理改革压减不合理支出。2014年将加快推进预算管理改革，这些改革措施的综合效应就是建立压减不合理支出的长效机制。扩大部门预决算公开范围，核心目的是让公众监督支出，对支出管理形成强劲的社会压力，最终使违规支出、低效支出进不了预算。确定中期财政政策并研究编制三年财政规划，核心价值是通过建立跨年度平衡机制来克服年度预算中的突击花钱弊端，从而提高资金配置合理化程度。建立政府性基金和国有资本经营预算资金调入公共预算机制，实质上就是形成政府总收支的综合平衡，进而实现集中财力保重点、集中财力办大事、集中财力办急事的支出管理原则，同时也就压减了不合理支出的滋生空间。显然，制度变革压减不合理支出是收支矛盾的自动调节器。用制度规避不合理支出是对无效和低效行政活动以及超越现实条件的支出需求的治本之策。□