

全面认识坚持“以收定支”原则

中国财政科学研究院 | 白景明



曹祎铭 摄 来源：新华社

2020年积极的财政政策将从加力提效型转向提质增效型，更加积极有为，开展各项财政工作都要坚持“以收定支”原则。这是理财观念的重大转变。认识先行是顺利实现转变的先决条件。“以收定支”的本质要求是适应高强度长期性减税降费和经济增长换挡带来的财政收入增长放缓对政府理财的影响，从而来确定支出政策、调整支出结构。对此，需全面认识，理解其要义，做好落地转化工作。

“以收定支”要求以收入有限性为依据框定支出限界

财政运行表现为收入和支出运转。财政的基本职能是为保障公共产品供给而筹措资金和配置资金。财政支出是财政资金对各类公共产品供给的配置过程，也是财政运行的根本目的，财政收入服务于财政支出，是为

财政支出而筹措资金。就此而言，财政运行要以支定收。

没有收入无法支出，收入是财政运行的源头。这意味着从公共产品供给资金保障过程看，财政运行是“以收定支”，收入形成的基本特征会直接决定财政支出的规模和结构。那么，什么是财政收入形成的基本特征呢？

财政收入分为税收和非税收入两大类。无论是在何种经济社会发展阶段和何种政体下，财政收入增长都会受到刚性约束而呈现出有限性，这就是财政收入形成的基本特征。具体分析这种有限性主要体现在两方面：

首先，经济发展状况直接决定财政收入状况。在市场经济条件下，各类财政收入最终都表现为货币收入，其中大部分源于当期经济活动带来的货币收入。比如税收，货物和劳务税是对当期货物和劳务销售收入的课

税，所得税是对市场主体当期经营所得和个人所得的课税。在我国，这两大类税收占同年度税收总额的比重约为80%多。财产税体系中的主体税种和城镇土地使用税分别对当期不动产转让额和保有课税。再如非税收入，土地出让收入占我国非税收入比重高达70%，这部分收入是当期土地使用权流转的货币表现。可见，在收入筹措制度即定条件下，财政收入状况取决于经济运行态势，突出表现在经济总量决定收入总量、产业结构决定收入结构、要素区域分布决定收入区域分布、要素收入结构决定直接税收入和间接税收入结构、要素社会群体分布决定财政收入社会群体贡献率结构等方面上。这同时也表明经济规模扩张有限性会直接限定财政收入扩张的可能性边界。近年来我国税收增长率从20%的水平降至10%以内，主因之

一是经济增长率从10%降至6%，美国的经济增长率2000年后一直在4%以内，税收增长率相应下调至3%左右。日本的GDP规模在5万亿美元左右，盘整了近20年，税收规模相应稳定。对一国或地区来讲，这种经济规模扩张的有限性源于两个因素：一是要素供给特别是资源供给的有限性；二是国际市场竞争不断加剧。由此可以说，判断财政收入态势要充分考虑经济规模扩张的有限性，不能把财政收入的阶段性高增长作为依据来评价或推测财政收入的长期走势。

其次，按要素分配收入刚性约束财政收入增长。财政收入的实质是国家从国民收入总额中提取一部分收入用于提供公共产品，市场经济条件下国民收入首先要按要素来进行分配。也就是说，参与分配国民收入的主体分为要素和国家两大类主体。所谓按要素分配是指劳动、资本、资源、技术等要按对财富创造的贡献率来获取各自的收入。分配国民收入过程中这两大类主体各自获取多少份额要有明确的规则和比例。一般情况下，应优先保证要素收入。原因有两点：一是要素是收入创造的主体，国家不直接创造收入；二是要素收入是维持要素所有者生存和财富创造能力的基本物质保障。财政收入关系到的是要素所有者的公共安全、素质提升、社会秩序维护等的物质保障。两相比较，前者对人的发展更具基础性且无法由社会来保障。这实际上就框定了财政收入额度的基本限界，也正因如此，财政收入占国民收入比重不可能超过要素收入占国民收入比重。至于财政收入占国民收入比重究竟会是多少？根本上说取决于一个国家全体人民对公共福利制度的选择，如果选择高福利水

平制度，占比自然高；反之则低。北欧国家占比普遍超过40%，原因在于人口不足3000万且人均GDP在3万美元以上使他们可以选择高福利制度。美国人均GDP在6万美元，超过北欧和西欧，但公共福利水平却低于北欧和西欧，主要原因是人口多，达到3.2亿。国际上的普遍现象是人均GDP水平相近的国家相比，人口多的国家公共福利水平低于人口少的国家。这些现象又说明了一个道理，即：公共福利制度选择对财政收入增长也有约束作用。究其原因，根本在于所有人都希望公共福利水平最大化，但同时又都希望税负对个人收入增长挤占最小化，这就形成了纳税意愿弱化自然约束税收增长的格局。我国近年来年度减税降费规模从数千亿元升至2万亿元，实际上就是要素收入增长意愿对财政收入增长约束的充分体现。

财政收入有限，财政支出势必也有限。具体到实践中，就是要树立财政支出收入约束理念。由此出发，确定支出预算时首先要“科学编制”收入预算，对短期和中长期收入总额和结构进行测算。编制支出预算选择支出政策，要以财政收入测算数为依据，要以收入可能性判定支出可行性，而不能再坚持先定支出政策、先定标准、先定项目再找资金的老套路。直白说，今后核定支出要摆脱过去20%的税收增长率时形成的收入有潜力支撑支出高速增长思维模式，要习惯于收入中低速甚至长时间低速增长条件下编制支出预算。财政过紧日子是长期趋势。

坚持“以收定支”原则是积极的财政政策实现提质增效的前提条件

2019年底召开的中央经济工作会

议强调，积极的财政政策要转向提质增效。提质增效不是不扩张，不是不讲力度，而是说减税增支发力要更加精准、科学、有序，是要在财政收入增长率大幅减缓和赤字增长空间大大压缩的条件下更加妥善处理好财政支出需要与可能之间的矛盾，平衡好多层次利益主体之间的利益关系。实现提质增效首先要解决的问题是秉持什么样的理财观。因为理财观是理财行为的基本指导原则，事关对财政行为的主观性和客观性之间关系的认识与把握。具体讲，如果秉持财政收支扩张冲动边界可依人的主观愿望为转移的理财观，那么，实现提质增效就可以走长期强力扩张收支规模为上的结构调整型理财之路。反之，则要走财政收支相机变动框架内的结构调整型理财之路。

作为一种理财观，“以收定支”强调的是尊重财政行为的客观性，在充分认识客观因素对财政收入增长的约束性的基础上去把控财政支出，其基本要求是无论选择扩张性财政政策，还是紧缩性财政政策都要以对财政收入增长合理性的认识为基本依据来确定政策限度。积极的财政政策提质增效所要追求的目标，概言之就是要实现财政资金充分有效利用条件下的政策效应最大化。这与“以收定支”理财观的内在逻辑是高度契合的。换言之，积极的财政政策要提质增效，寻求调整支出结构、落实落细减税降费政策、提升资金使用效率、增强政策乘数效应可行之策时，必须在认可财政收入增长有限性的前提下思考问题，要在框定收入限界后设计政策框架、确定政策力度。具体到操作层面理应推进如下两项改革：一是切实把财政规划和经济社会发展规划紧密衔

接起来,其中至为关键的是抓紧建立跨年度预算与五年经济社会发展规划相互协调机制。这一机制须以收入预测核定的收入边界为限界框定支出预算规模和支出政策取向,并以此为依据选择社会发展政策和经济调控政策。二是建立政府预算收入综合评估体系。我国的政府预算体系包括一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算和国有资本经营预算四本预算。《预算法》规定这四本预算要相互衔接。实践中特别是在地方政府层面,四本预算支出方面衔接较为紧密,突出表现是项目投资可以拼盘,从多本预算中筹措资金。但收入方面却尚未建立综合评估机制,影响了综合性收支平衡,使得各级政府支出冲动渐强。建立政府预算收入综合评估体系就是要统一预测政府收入,以政府综合财力测算数为依据核定阶段性可用财力并以此为限界框定支出政策。这样做既可抑制政府综合性收支失衡,又可优化财政与经济社会发展规划之间的衔接。

加快完善支出标准体系是实现“以收定支”的关键举措

“以收定支”原则要求调整支出结构,具体讲是要压缩一般性支出实现民生保障支出合理增长、确保重点支出持续强力扩张。但现在面临的问题是不管何种支出都是必要支出,差异在于保障力度。调整支出结构要做的是有保有压。但依据什么来保来压是必须解决的问题。综合分析可以说最主要的技术依据是支出标准,支出标准体系本身实质上是公共产品供给质量和投入产出率的集中反映,只有支出标准科学才能做到保和压都适度,才能真正实现“以收定支”原则的

约束有力。所以,有必要加快完善支出标准体系。

首先要明确什么叫支出标准,支出标准有哪些类型。一般的理解,支出标准就是一个资金数值。这不全面,应该分层次认识支出标准。从公共产品形成过程来看,先有投入后有产出,投入有投入上的标准,产出有产出上的标准。比如公安部门要破案,首先得有人力,多少人合适就是投入类标准。教育也是一样,投入多少人力,建什么样的校舍,也是投入类标准。产出类标准类似于产品质量标准。跟私人物品一样,公共产品也有质量问题。比如教育,基本的产出标准是九年制义务教育,九年就是一个标准,所以说,不是一个简单的支出数值。我国正处在加快推进基本公共服务均等化期间,基本公共服务均等化是公共产品供给方面最基本的产出标准。所以,产出不是一个简单的资金数值问题,而是多类数值的组合。分析支出标准还可从预算形成过程来看。从预算形成过程来看,又分为预算编制、预算执行、预算控制三类标准。编制标准是支出水平的基准线,比如说会议费,分地区综合定额,北京食宿每人550元就是综合定额标准。执行标准是实际执行数,要以编制标准为依据。控制标准是约束数或者说是限界值。如何具体设计各类标准?不同部门、不同类别支出如何定?这是很复杂的事。制定支出标准要充分考虑政府职能和各部门职能特征,具体说就是要分类制定通用标准和专用标准。目前一般公共预算支出中的基本支出人员经费采用定员定额,公共用经费采用物质费用耗费定额方法,这些做法确实行之有效,但今后还要完善。部门预算中的项目支

出标准和政府预算中的转移支付项目标准如何定是迫切需要解决的难题。

第二,谁来定标准。一些涉及财政支出的标准财政部门参与的力度还需加大,这也是财政支出总是处于紧运行状态的一个重要因素。一般公共预算支出上世纪90年代初的时候是几千亿元,那个时候说财政困难,但2019年支出23万多亿元,各方面仍然喊困难。可见困难是永恒的。为什么?公共资金使用需求无止境,部门框定“支出标准”基线后财政找资金落实也是其中的一个重要原因。解决这一问题的措施之一是财政部门更多直接参与经济社会发展规划的制定,以收入限界为依据核定各类经济社会发展规划指标值。

第三,支出标准制定范围。过去偏重一般公共预算支出标准制定,政府性基金预算和社会保险基金预算支出标准制定相对滞后。今后应扭转这一格局。政府性基金预算基本上全是项目支出。政府性基金预算采用分项编制方式,一个基金一个小预算,各个基金除彩票公益金之外基本上都是建设性项目,民航发展基金形成各个民航项目,港口建设费用用于港口建设,土地出让收入主要用于城市建设,如此等等。这些项目都应建立投入和产出标准。社会保险基金支出在企业养老保险缴费率降低条件下面临严峻的收支矛盾。近年来全社会形成了基本养老支出标准和医疗报销标准上移的惯性思维。这两类标准上移有必要,但如何根据收入状况确定上移节奏和力度是需要重点研究的大问题。今后应根据保费收入和其他预算调入社保基金预算的资金规模可能性边界来核定社会保险各项支出的基本标准。□

责任编辑 张小莉