

积极财政政策再加力 为改革发展提供稳固支撑

本刊记者 | 张蕊

10

2016年政府工作报告指出今年要实行积极的财政政策并加大力度。积极财政政策加力增效，汇聚了社会各界对引领新常态、助推经济爬坡过坎的期待，也寄托了对推动供给侧结构性改革、培育发展新动能的希望，成为全国两会上代表委员热议的话题。

适时：第8年积极财政政策为经济保驾护航

“目前我国经济增长面临较大挑战，经济下行压力很大，实行积极的财政政策并加大力度，十分必要，并且正当其时。”全国政协委员、瑞华会计师事务所管理合伙人张连起说。

2015年我国国内生产总值67.7万亿元，增长6.9%，经济增速在世界主要经济体中位居前列，经济运行保持在了合理的区间。但应该看到，当前国际国内环境极为复杂严峻，不利的影响因素仍然较多。国际上，世界经济仍在深度调整、复苏乏力，国际贸易增长低迷，金融和大宗商品市场波动，给我国经济造成直接冲击和影响，国内“三期叠加”，经济增速换挡、结构调整转型、新旧发展动能转换需要时间，今年我国发展面临的困难更多更大、挑战更为严峻。李克强总理在政府工作报告中进一步将今年我国经济增长预期目标调整为6.5%—7%。

“评价一项政策首先要看它出台的背景，要解决什么问题。当前实行积极的财政政策并加大力度，有助于‘放水养鱼’，为企业发展和创新

创业营造一个良好的宏观环境，为我国适应新常态、引领新常态、加快培育发展新动能提供保障。”中国财政科学研究院副院长白景明说。

记者查询历年数据发现，2008年我国重启积极的财政政策，近年不断加力增效，2012年至2015年，财政赤字率分别为1.5%、2.1%、2.1%和2.4%。积极财政政策的实施取得了一定成效，以2015年为例，财政赤字规模适当扩大，保持了必要的支出强度，重点支持了环境保护、农业、教育以及创新创业等领域发展；结合税制改革的总体方向实施减税，两次扩大小微企业减半征收企业所得税的优惠范围，最终将减半征收企业所得税优惠政策的实施范围扩大到应纳税所得额不超过30万元（含30万元）的小型微利企业；延长小微企业、个体工商户和其他个人免征增值税、营业税的优惠政策执行期限；完善固定资产加速折旧政策和研发费用加计扣除政策；将中关村国家自主创新示范区四项税收试点政策推向全国；对小微企业免征42项行政事业性收费、取消或暂停征收57项中央级行政事业性收费……一系列减税降费增支的政策举措，一系列区间调控、定向调控、相机调控的政策手段，为经济发展营造了良好环境，在确保经济运行在合理区间方面做出了贡献。

适度：3%赤字率风险可控

积极财政政策的钱从哪儿来？2015年全

国一般公共预算收入152216.65亿元,比2014年同口径仅增长5.8%;全国一般公共预算支出175767.78亿元,增长13.2%。可以看出,在收入增长压力加大、支出刚性情况下,收支矛盾加剧,并且由于我国税收收入中流转税占主要部分,随着PPI等指标持续低迷,增收压力以及收支矛盾将进一步加大。2016年预算报告预计2016年全国一般公共预算收入157200亿元,增长率仅为3%。“随着经济低迷,财政收入百分之十几增长的宽松日子不会有了,得适应过紧日子。同时,为了不要一直过紧日子,还要腾挪出钱来对未来投资。办法只有两个,一个是加强财政资金管理,向管理要效益,向存量要效益;另一个就是提高赤字率,适当地多借点钱。”中国社会科学院财经战略研究院研究员杨志勇说。

在加强财政资金管理方面,2015年财政部门全面清理结转结余资金,强化督查问责等措施,积极盘活财政存量资金,调整用于保民生、补短板、增后劲;置换3.2万亿元地方政府到期存量债务,降低了利息负担,缓解了当期偿债压力;严格控制一般性支出,中央本级“三公”经费预算比2014年下降11.7%。在此基础上,2016年预算报告提出将进一步优化支出结构,提高资金使用效率;加大财政资金统筹使用力度,提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例;盘活存量资金,对执行中不再需要使用的资金,及时调整用于重点支出;将政府性基金预算执行中超出规定比例的结转结余资金,调入一般公共预算统筹使用;严格控制“三公”经费预算,压缩一般性支出。对收入高速增长时期支出标准过高、承诺过多等不可持续支出或政策性挂钩支出,在合理评估的基础上及时压减,加大对薄弱环节建设的支持力度;集中支持属于中央事权的公益性基本建设项目,减少小、散项目支出;创新财政支出方式,通过PPP、购买服务、政府采购以及产业投资基金等方式,提高财政支出效率。

在增加赤字方面,2016年预算报告指出,今年财政赤字规模2.18万亿元,比去年增加5600亿元,赤字率提高到3%。其中,中央财政赤字1.4万亿元,地方财政赤字7800亿元。安排

地方专项债券4000亿元,继续发行地方政府置换债券。“3%一直被欧盟等经济体视为衡量一国财政风险的警戒线之一,所以今年我国财政赤字率达到3%,很多人担心财政风险加大。但我认为,应该科学理解财政赤字率,合理评价其风险。”杨志勇介绍说,1991年马斯特里赫特条约生效,提出了负债率60%和赤字率3%的预警值,但实际上,这两项预警值是欧盟“统货币、分财政”条件下加强内部财政政策协调的一种方式,并不能将其作为衡量政府风险水平的通行标准。从主要发达国家的实践来看,近年来受世界经济周期性波动的影响,赤字率经常突破3%,如2014年美国的赤字率为4.1%(2012年为7.9%)、英国为5.7%(2012年为7.8%)、法国为4%(2012年为4.8%)、日本为8.8%(2012年为7.3%)。因此,各国确定赤字率警戒线应当根据本国经济发展、物价水平、债务余额、财政政策取向等情况综合考虑。虽然2016年我国进一步扩大了财政赤字规模和债务规模,但从我国经济发展水平、政府性债务的现状以及资产与负债的相互关系看,我国政府性债务风险总体可控。从债务余额来看,2015年年底我国地方政府债务余额16万亿元,加上中央国债余额10.66万亿元,占GDP的比重约为39.4%,2016年适度扩大了财政赤字规模,但与其他国家相比,占GDP的比重也并不高;从我国经济发展水平看,虽然当前我国经济增长速度有所放缓,但仍将保持较高的增长速度,平稳较快的经济增长将为债务偿还提供根本保障;从政府债务与政府资产的对应关系上看,我国政府债务主要用于市政建设、土地收储、交通运输、保障性住房、教科文卫、农林水利、生态建设等基础性、公益性项目,形成了大量与债务相对应的优质资产作为偿债保障。

“评价我国的赤字率风险有一些特殊问题需要注意。”杨志勇进一步指出,过去由于预算法的限制,地方政府不能列赤字,但事实上形成了“没有赤字的公债”。多数地方债以政府投融资平台的企业债形式存在,但这丝毫不能减轻政府的债务责任。因此,要更加关注政府投融资平台的转型,以及目前一些不太规范的以PPP形式出现却承诺投资收益的项目,可能增

加政府未来的或有债务负担。财政部部长楼继伟在 3 月 7 日举行的“财政工作与财税改革”记者会上表示“在保持防风险这条底线的同时，还要防止地方政府在预算法规定之外出现新的债务口子。”

为严格规范债务管理，2015 年，财政部门组织清理存量债务，出台了限额管理的实施意见，建立地方债务规模控制长效机制；出台一般债券和专项债券预算管理制度，指导地方将政府债务分类纳入预算管理，改变了地方政府债务长期脱离预算监管的局面；全面开展地方政府债务风险评估和预警，切实督促地方防范化解风险。在此基础上，2016 年预算报告指出财政部门将会同有关部门继续完善地方政府债务管理各项制度措施，督促和指导地方做好债务管理工作，切实防范财政金融风险，督促和指导地方将政府债务全部纳入预算管理，认真落实债务限额管理，严格控制债务增长；督促地方政府切实履行偿债责任，统筹财力或处置资产偿还到期债务，鼓励地方运用 PPP 模式等手段化解存量债务；加大发行地方政府债券置换存量债务的力度，继续推进置换债券定向承销工作；加快推进融资平台公司市场化转型改制，继续发挥其市场化融资对经济的促进作用，妥善处置或有债务；健全风险预警和应急处置机制，指导高风险地区制订中长期债务风险化解规划和应急处置预案，提前做好风险应对；将政府债务纳入地方党政领导干部政绩考核范围，加大对违法举债担保行为的惩处力度。

适当：新增 5600 亿元债务规模主要用于减轻企业负担

积极财政政策的钱花在哪儿？2016 年预算报告指出，适度扩大财政赤字，主要用于减税降费，进一步减轻企业负担，同时，适当增加必要的财政支出和政府投资，加大对民生等薄弱环节的支持。

在减税降费方面，今年将全面实施营改增，从 5 月 1 日起，将试点范围扩大到建筑业、房地产业、金融业、生活服务业，并将所有企业新增不动产所含增值税纳入抵扣范围，确保所有行业税负只减不增；取消违规设立的政府性基金，停

征和归并一批政府性基金，扩大水利建设基金等免征范围；将 18 项行政事业性收费的免征范围，从小微企业扩大到所有企业和个人。实施上述政策，今年将比改革前减轻企业和个人负担 5000 多亿元。

在适当增加必要的财政支出方面，今年将着重支持去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，重点保障基本民生支出。例如，将坚持“市场倒逼、企业主体、地方组织、中央支持”，推动地方政府和中央企业综合运用兼并重组、债务重组和破产清算等方式加快化解钢铁、煤炭行业过剩产能，中央财政安排 1000 亿元专项奖补资金重点用于职工分流安置；支持实施脱贫攻坚工程，完成 1000 万人以上农村贫困人口脱贫任务，其中异地搬迁脱贫 200 万人以上，中央财政扶贫资金增长 43.4%；提高基本医疗保障水平，将城乡居民基本医疗保险财政补助标准由每人每年 380 元提高到 420 元，个人缴费标准由每人每年 120 元提高到 150 元，将基本公共卫生服务项目人均财政补助标准由 40 元提高到 45 元；实现大病保险全覆盖，中央财政安排城乡医疗救助补助资金 160 亿元，增长 9.6%；织密织牢社会保障安全网，2016 年 1 月 1 日起，按 6.5% 左右提高企业和机关事业单位退休人员养老金标准，建立基本工资正常调整机制，完善职工养老保险个人账户，完善养老保险制度改革方案，另外，中央财政还将按城市、农村低保人均补助水平分别提高 5%、8% 对地方补助。

“财政赤字是用来上项目、扩大政府部门的项目投资，还是减轻企业税费负担、支持实体经济的发展，这是两条完全不同的政策路径。”杨志勇说。如果用财政赤字来扩大政府投资规模，就会产生公债的挤出效应，不仅公债融资会挤占民间资金，而且公债融资会抬高市场利率，导致部分本来应该进行的民间项目无利可图而无法进行下去。市场经济更需要激活市场活力，要尽可能减少挤出效应，让市场资金的效率得到最大限度的发挥。通过减税来支持实体部门的发展，是供给学派的核心主张，不仅避免了公债的挤出效应，使市场主体自由竞争，而且减轻了企业负担，为我国经济长远发展培育了根基。□