

积极财政政策增效发力

首都经济贸易大学 | 李红霞 刘天琦

当前,我国经济已经步入新常态,由经济高速增长转入中高速增长,经济面临较大的下行压力。在经济运行变得更加复杂的情况下,如何保持国内生产总值7%左右的增长,积极财政政策如何在经济新常态中加力增效,成为社会各界关注的热点。

准确把握积极财政政策增效发力的着力点

(一)适当扩大财政赤字的规模

2015年赤字规模扩增至1.62万亿元,赤字率从去年的2.1%提高到2.3%,比去年增加了2700亿元。在经济下行压力逐渐增大的过程中,财政一方面受经济减速状况影响,财政收入的增速明显下降;另一方面又要承担逆经济周期宏观调控的任务,还需要扩大财政支出,这就必然要求适度扩大赤字和债务规模。如果按当年实际财政收支差额的口径看,赤字率约为2.7%,这是因为结转资金都已经在以前年度列过支出,只是这笔钱还没有花出去,结转至2015年安排支出但不能重复列支,说明2015年实际支出比预算安排的支出多。国际上通常用两个指标来评价一个国家的财政风险:一个是按照欧盟标准赤字率警戒线衡量,即赤字占GDP比重不超过3%;另一个是国债余额占GDP比重不超过60%。目前我国这两个指标都没

有超过国际警戒线。因此,现在社会上有一种观点认为,目前完全有扩张的空间,还可以扩大债务规模。我们认为,这种观点是有失偏颇的,应该看到我国经济运行还存在一些不确定因素,财政支出呈现快速刚性增长,地方债、隐性债务风险居高不下。欧洲主权债务危机和美国“财政悬崖”也应该作为前车之鉴,因此我国短期内不宜大幅度增加赤字,扩大债务规模,否则巨额和急速增加的政府债务将直接影响社会的稳定和经济的发展。

(二)实行结构性减税和普遍降费

积极财政政策过去主要考虑如何扩大总需求,但这种全面刺激政策的边际效应已明显递减。原来以制造业、房地产和基础设施三大领域为主的投资已全面减速,刺激需求政策已显得力不从心,客观上要求积极财政政策转向增加供给。通过侧重于新的供给带动需求,这样与仅从外部扩张支出刺激需求相比,更具有内生性和可持续性。2015年我国实行结构性减税和普遍性降费:一是“营改增”实现全面扩围。2015年完成“营改增”改革范围扩大到全行业,“营改增”试点将扩大到最后几块难啃的“硬骨头”,如房地产、金融业、建筑业等领域。“营改增”是企业减税降费的重要手段,有力加强了对实体经济的支持。二是加大对小微企业减税力度。在

前期国家已出台一系列优惠政策基础上,继续加大对小微企业和创业创新的减税降费力度。如从2015年1月1日至2017年12月31日,将享受减半征收企业所得税优惠政策的小微企业范围扩大,由年应纳税所得额10万元以内扩大到20万元以内,并按20%的税率缴纳企业所得税;2015年4月1日起,已经试点的个人以股权、不动产、技术发明成果等非货币性资产进行投资的实际收益,由一次性纳税改为分期纳税的优惠政策推广到全国,助力小微企业尽快成长。三是普遍降低收费,减轻小微企业负担。2015年将失业保险费率由现行条例规定的3%统一降至2%。另外,减免涉及小微企业的有关行政事业性收费和政府性基金,继续清理乱收费,切实减轻小微企业负担。

(三)保持财政支出适度扩张

2015年的积极财政政策围绕“打造大众创业、万众创新,增加公共产品、公共服务双引擎”发力。为了增加公共产品和公共服务供给,一方面压缩一般性财政支出和严控“三公”经费支出,另一方面保持财政政策适度的扩张性和可持续性。目前,以大规模基础设施建设为主的扩张性财政政策的边际效果明显递减,要求积极的财政政策必须保持战略定力,财政政策不只是强调“加力”,更要强调“增效”,不然会加重



财政运行风险。2015年安排的中央基建投资比上年增加200亿元，财政投资结构进一步调整优化，重点向跨地区的国家重大工程以及外部性强的重点项目倾斜，进一步减少竞争性领域资金投入。采取政府收购商品房作为保障性用房方式，维护房地产市场正常运行，集中财力保障好各项民生投入。另外，在2015年的财政支出中，还额外安排了不计入赤字的存量支出，中央财政动用以前年度结转资金1124亿元，以扩大财政支出规模。同时，为了加大扩张性财政政策的力度，2015年预算允许发行6000亿元地方债，而且财政部已批准

地方存量债务1万亿元置换债券，允许地方将一部分到期的高成本债务转换成长期、低息的地方政府债券，这样可使地方政府一年减少利息支出400亿—500亿元，这些节省下来的资金可用于地方稳经济保增长支出。

以创新思维看待经济新常态面临风险新常态的挑战

如果说经济新常态的基本特征是经济由高速转为中高速增长，而财政新常态的基本特征则是收支缺口扩大，财政赤字不断增加，经济下行压力和债务规模的增大导致财政进入“风险新常态”。

从2015年预算安排可以看出，收入预期降低了，而支出的预算安排提高了，在经济中高速增长状态下，由于税源收缩，企业负担加重，今年政府实际可支配财力将更为有限，财政风险可能比预想的更大。因此，不能再以老眼光来看待经济新常态下的新风险。

目前，经济运行中各种不确定性因素相互叠加形成了各种各样的风险，而财政政策面临的最棘手、最突出的三个风险就是经济风险、社会风险和 environment 风险，这些风险之间逐渐相互叠加，相互渗透，相互影响，随后可能形成更大的风险，这就是所谓风险“新常态”。财政



与经济是紧密连在一起的，经济风险通常会转化为财政风险，如经济下行导致财政收入减少，实行减收增支的扩张性财政政策，以此来熨平经济波动，但如果没有把握好调控的“度”而仓促展开财政干预就会引致财政风险。社会风险突出体现在社会贫富差距的日益扩大上，随着全面改革不断深入，社会成员贫富差距也在不断加大，改革的初衷是让全体国民一起分享改革的胜利成果，走向共同富裕的道路，但目前这一目标并没有达到，如果不及时调整利益分配关系，就可能引发严重的社会问题和矛盾冲突。环境风险是由于我国传统工业化模式以高消耗和破坏生态环境为代价产生的，工业生产所排放的“废水、废渣、废气”所导致的环境风险越来越大，以雾霾现象为代表的污染也反映了周围环境在逐渐恶化。这三大风险就像定时炸弹一样，随时会破坏国民经济的机体，需要对其严加防范。

面对三种风险的不不断相互渗透、叠加，如果不能及时采取措施，就可能变成系统性风险。因此，积极财政政策的首要任务就是要把这三大风险进行隔离，通过定准“靶向”调控，避免各类风险相互转化而导致公共风险的扩散。财政作为政府重要的宏观调控手段，其基本功能就是防范和化解各类公共风险。目前也是通过扩大财政风险的办法去治理公共风险，这将会导致财政风险进一步扩大，而财政风险扩大到一定程度又会转化成公共风险。因此这就需要不断创新思维，增加新常态风险防范意识，才可能将公共风险扼杀在萌芽中。

积极财政政策应对风险新常态的政策建议

(一) 积极财政政策要体现“底线思维”

在经济新常态下，积极财政政策要体现“底线思维”，只要经济运行不

突破底线，财政宏观调控就不需要出手，要充分发挥市场配置资源的绝对作用。财政当前的重要任务不仅要增加公共产品，更要着眼长远，通过财税机制的创新建立稳增长长效机制，在促进经济平稳运行和提质增效上发挥重要作用。由于市场失灵的存在，政府宏观调控满足公共需求的功能不可或缺。但是值得注意的是，财政作为宏观调控的手段，是政府的重要责任而不是政府的权力。

财政作为国家治理的基础和重要支柱，财政改革是与国家治理改革相匹配的，随着国家治理能力和治理体系现代化水平的提高，财政政策转型也发生了重大变化。十八届四中全会强调依法治国、依法理财，说明政府宏观调控已由过去行政力量的推动变成了法治的推动。现在财税改革以法治为支撑主要体现在新预算法的实施和税收法定原则的如何贯彻上，这对于处理好市场和政府的关系，使财政职能不“越位”、“不缺位”，力争做到财政收支科学有序、执行有效，起到了至关重要的作用。只有让宏观调控从政府权力回归到政府责任，才能真正达到满足公共需求的目的。

(二) 进一步优化财政支出结构

近年来，我国政府实施了以扩张财政支出为主的积极财政政策，并取得了预期的效果，但与此同时，这一政策也导致政府支出规模过大、支出结构失衡引发财政风险。在当前财力越发紧张、收入预算可能无法完成的情况下，就要学会过紧日子，把钱花在刀刃上，相应调减不必要的财政支出。这是建设节约型社会的要求。财政应当本着“有所为，有所不为”的原则，尽快从竞争性领域退出来，要充分增强市场活力和社会创造力，集中财力重点满足社会公共需要，要切实改变财政支出的“越位”和“缺位”问题，实现财政支出真

正的归位。

未来我国经济还有很大的发展空间，虽然当前出现产能过剩、增长动力不足等问题，但并不说明公众的需求已经全面得到满足，而是因为资源存在错配和供求结构失调所致。正如英国金融时报评论所说：中国需要新的经济增长源，那就是服务业。目前，我国第三产业增长速度已经超过了第二产业增速，我国正在实现由工业大国向服务业大国转型，财政支出应多向支持服务业倾斜。大力发展服务业，不仅是当前稳定经济增长、扩大新增就业的重要举措，也是调整优化财政支出结构，促进我国经济转型升级的战略选择。

(三) 控制国债的发行规模，防范债务风险

目前，积极财政政策主要以赤字财政作为一种反经济周期政策，结果是扩大收支缺口，用发国债方式来弥补。这种调控方式已经得到了世界各国的普遍认可和广泛运用，但财政赤字规模不能无限扩大，而应有一个合理的“度”。从整体上分析，以适当扩大财政风险的方式来化解公共风险是正确的选择，但也应该看到财政宏观调控的是经济总量平衡问题，由于总供求属于长期性问题，政府宏观调控短期操作思维将要有所淡化，而长期风险防范摆到了越来越重要的位置。应积极探索我国今后一段时期财政赤字的适度区间和债务可发行规模，并力争将赤字控制在一定范围内，避免将短期刺激政策长期化。不能仅将赤字和发债手段作为保证经济的可持续发展、防范和化解财政风险的根本途径，还应加快经济改革的步伐，提高经济整体的质量和效益。在充分发挥市场机制作用下，通过积极财政政策的预调和微调，有利于降低当前面临的公共风险，最终避免公共危机的发生。□

责任编辑 张小莉