

# 2020：积极财政政策该怎么干？

■ 中国社会科学院副院长 | 高培勇

“积极的财政政策要大力提质增效，更加注重结构调整，坚决压缩一般性支出，做好重点领域保障，支持基层保工资、保运转、保基本民生。”这是中央经济工作会议站在推动经济高质量发展的高度、立足于实现全面建成小康社会和“十三五”规划目标任务而作出的重大部署。

既要“量”的增长，也重“质”的提升。作为实施宏观调控的两大主要手段之一，积极财政政策当然要协同货币、就业、产业、投资、消费、区域等政策，确保经济运行稳定在合理区间。不过，这里所说的经济运行在合理区间，并非仅仅着眼于GDP增幅一个指标。除此之外，还包括就业的充分程度与民生的保障和改善状况等反映GDP质量和效益的指标。在中央经济工作会议“坚定不移贯彻新发展理念”的语境下，“量”的合理增长和“质”的稳步提升，均系经济运行保持在合理区间的重要标识。换言之，与对于经济运行合理区间认识的拓展相契合，积极财政政策的操作须具“双重”导向，即同时致力于经济实现量的合理增长和质的稳步提升，并且在量与质的平衡中，向质的一面倾斜。

既要扩大需求，又重结构调整。随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，积极财政政策并非只有扩大需求一个维度。鉴于当前经济运行的主要矛盾是结构问题，经济下行压力又主要源自结构性、体制性、周期性问题相互交织，本着对症下药原则，在中央经济工作会议“着力推动高质量发展”的语境下，一方面，积极财政政策要通过实施逆周期调节扩大有效需求，另一方面，还要以更大的力度、更积极的作为去推动结构调整。换言之，立足于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，积极财政政策的操作须具“双重”维度——兼容扩大需求和结构调整，并且更加注重推动结构调整。

坚决压缩一般性支出。积极财政政策的基本操作手段无非两条：减税降费和扩大投资支出，且往往都要以财政赤字为支撑，落实到财政赤字的增列上。不过，随着供给侧结构性改革取代需求管理成为我国宏观调控的主线，增列财政赤字并非支撑积极财政政策操作的唯一财源。除此之外，通过财政支出结构的优化调整，以削减一般性支出为减税降费和扩大投资支出腾挪空间，从而分流增列财政赤字的压力，已经进入支撑积极财政政策操作的财源序列。在中央经济工作会议“坚决打赢三大攻坚战，全面做好‘六稳’工作”的语境下，削减一般性支出的意义更加凸显。不仅增列赤字要以保持宏观杠杆率基本稳定为约束条件，而且要同防范化解金融风险的要求通盘考量，牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。换言之，基于底线思维和风险意识，并同“节用裕民”原则相贯通，积极财政政策的操作须立足于“双重”财源——在“适度”增列财政赤字作为基本支撑的同时，注重削减政府自身支出，以政府过紧日子换取老百姓的好日子。

确保民生改善和重点领域保障。作为一项事关党和国家事业全局的政策安排，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定，无疑是积极财政政策的一个重要立足点和出发点。面对经济下行压力加大、财政收入增幅持续下降，财政收支矛盾日渐突出，如何用好有限的财政资金，把钱花在刀刃上，保证财政运行的可持续性，越来越成为积极财政政策操作中的关键选项。在中央经济工作会议“社会政策要托底”“确保民生特别是困难群众基本生活得到有效保障和改善”的语境下，财政资金的拨付或财政支出项目的安排，只能在把握好多重目标平衡的前提下，走“保基本，注重普惠性、基础性、兜底性”以及“抓重点、补短板、强弱项”的路子。换言之，积极财政政策的操作须通过合理配置财政资金，提高资金使用效率，将民生改善和重点领域支出摆在优先保障系列。

站在新的历史起点上，对于2020年的积极财政政策配置格局，我们只有按照变化了的观念、思想和战略全面地加以理解和认识，才可能看得清、摸得准、不跑偏，才可能真正“对标”“对表”高质量发展要求，以务实管用的财政举措应对当前经济运行中的一系列新问题、新挑战，确保经济运行在合理区间。□

（《经济日报》2020年1月5日头版）

