

# 2020年经济形势与财政政策前瞻

国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长 | 冯俏彬

2019年我国全年经济增速为6.1%以上，年初设定的6%—6.5%的区间目标如期实现。这一成绩来之不易。展望2020年，我国经济增长的环境仍然复杂严峻。

从国际环境上看，2020年仍然处于长周期的探底时期，世界格局阴晴不定。世界第一大经济体美国外部有贸易战影响，内部有总统大选扰动，出现波动的可能性较大。欧洲、日本继续保持低增长，新兴经济体动荡性将有所增加。

从内部看，突如其来的新冠肺炎疫情将重创我国一季度经济，对全年经济运行也有一定的影响。同时，决定我国长期增长的供给侧要素条件近年来已经发生重大变化，潜在经济增速有所下降。以数字经济为代表的新动能快速成长，但相对于传统动能仍然处于小而分散的阶段，尚不能形成取代之势。

从需求侧的情况看，疫情对消费需求有所抑制，并存在进一步向进出口、投资等方面蔓延的可能性，“三驾马车”的拉动力减弱。总之，来自供给与需求两方面的约束都比较明显，新冠疫情的发生进一步增强了供给与需求之间的张力。

2020年我国经济增长也有诸多乐观和积极因素。中美经贸第一阶段协

议已于1月15日正式签署，笼罩在全球经济增长之上的阴霾有所减弱。一波三折的英国脱欧已正式完成，欧洲局势进入新时代。特别是去年年底以来，各国为应对衰退已经采取了一系列刺激和提振措施，如美联储连续三次降息、日本出台了财政刺激方案等，这些措施有望于2020年初产生实际效果。

从国内看，尽管新冠肺炎疫情的影响不能低估，但总体而言是一个短期事件，并不改变我国经济的基本面和长期趋势。当前，我国尚处于工业化的中后期和城镇化的中期，经济发展的历史纵深仍然广阔，供给侧的要素条件正在升级，人口红利正在向人才红利、工程师红利转化，资金比较充裕，科技创新日新月异，数字经济正在向传统制造业进发，整个经济“蓄势”特征十分明显。

因此，2020年宏观经济管理的主要任务是，在打赢新冠肺炎疫情攻坚战的同时，继续创造和维护我国经济平稳运行的总体环境，一方面保持对于经济增长速度的平常心，不因短期上下波动而过分忧虑，另一方面多措并举，保证宏观经济运行在5.5%—6%左右的合理区间，防止经济过快下滑。中央经济工作会议已经明确，2020年将继续实行积极的财政政策和稳健的货币政策，同时加强财政政策、货币

政策与产业政策、区域政策、就业政策之间的协调，保证我国经济运行在合理区间，为促改革、调结构、防风险、早日转向高质量发展创造条件，圆满完成“十三五”和全面建成小康社会收官之年的各项任务，为开启现代化新征程奠定坚实的基础。

具体到财政政策方面，主要有以下几个方面：

(一)实施有针对性的减税降费，进一步激活市场主体的内生动力。2019年，我国实施了更大规模的减税降费行动，全年累计减税规模达到2.36万亿元之巨，对冲经济下滑约0.8个百分点，这对我国经济起到了巨大的支持作用，有力地稳住了经济的基本盘。2020年，一方面应当继续执行好已经出台的减税降费政策，更加注重政策的落实落细，另一方面则是因应疫情冲击，实施有针对性的减税降费帮扶措施。首先，对各方面一直有反映的两个主要问题——制造业与服务行业之间的增值税“非对称”降税率所导致的个别企业进销税率倒挂、税收负担有所增加的问题，部分在市场中处于相对弱势的中小微“夹心层”企业不能充分享受到减税降费红利的问题，要想方设法予以缓解。其次，继续推进税收制度和税收征管的规范化和科学化，全面优化我国税收营商

环境。再次，针对处于艰难转型中的制造业、承载我国经济未来的高科技企业，可进一步提高研发支出加计扣除的比例，为它们的健康发展创造更好的条件。对于受到疫情冲击的广大中小微企业，更是要多从减费减负的角度进行扶持，对政府性收费、中介收费、罚没收入等严格管理，以此稳住我国就业的基本盘，防止一些地区和部门重拾非税，“堤内损失堤外补”，造成市场主体负担反弹。

(二)优化财政支出结构，向支出结构调整和改革要空间。随着减税降费政策效应的释放，财政“紧平衡”的特点更加明显，各级政府的财政平衡压力都不同程度地有所加大。为缓解财政收支之间的压力，2020年要进一步优化、调整我国的财政支出结构。重点是大力压减一般性支出，控制人员经费和公用经费增长，对那些非刚性、非重点的项目支出要坚决取消，新增项目要从严控制，以政府“过紧日子”换来市场主体相对宽松的“好日子”。针对当前疫情中暴露出来的我国公共卫生体系方面投入不足的问题，应当作为2020年财政投入的一个重点。要特别注意适应我国发展阶段的变化，切实将财政支出的重点向基本公共服务、民生问题倾斜，防止出现明显的短板，造成巨大危害。面对财政“紧运行、弱平衡”的实际状况，应当加大预算绩效管理的范围与力度，将“绩效”二字贯穿于财政资金从申请到使用再到审计的全过程，全方位落实“花钱必有效、无效必问责”的绩效精神。部分地区和部分支出领域，可以采用零基预算的方式，削除不尽合理的基数与支出惯性，使宝贵的财政资金能够发挥更大的效应。

(三)加大财政投资力度，以“稳

投资”支持“稳增长”。由于国内外下行因素相互交织、结构性与周期性因素的共同影响以及转型期效应，2020年我国投资、消费、进出口这需求侧的“三驾马车”继续承压。就投资而言，三大投资主力中，制造业仍然面临较大下行压力，房地产业在“房住不炒”的高压下不可能也没必要大幅回升，唯有基础设施建设，具备加大投资力度的必要性与可行性。我国尚处于工业化中后期和城镇化中期，加之地域广大，城乡、区域差距显著，基础设施建设虽然取得了举世瞩目的成就，但仍然存在不少短板。借当前经济下行之机、利率低迷之际，一方面补齐现有基础设施的短板，另一方面提前布局新型基础设施建设，既有必要性，也具备可行性。具体而言，中央政府和地方政府可分别从不同的角度共同发力。中央政府方面，可将重点放在与国家长远发展相关的战略性、网络型基础设施建设上，如川藏铁路、长江、黄河流域生态环境保护、5G通信网络建设、自然灾害防治重大工程等。地方政府方面，可将重点放在市政管网、城市停车场、冷链物流建设、农村公路、信息、水利设施建设等方面。总之，这方面投资的方向和领域是大有潜力的。

(四)适度提高赤字率和债务规模，打通地方政府专项债和PPP。基于2020年财政受到新冠肺炎疫情的冲击，收入稳中有降、财政支出力度不减反增的现实情况，2020年可将赤字率从2019年的2.8%提高到3%—3.5%左右，这样既保证财政仍然运行在安全线以内，也能适度缓解收支之间的压力。为了支持地方政府建设，可将地方政府专项债务从2019年的2.15万亿元提高到3万亿元左右，为

地方建设创设资金条件。但与此同时，需要改革专项债在全国不同地区之间的配置结构，适当放宽使用条件，扩大使用范围，使地方政府专项债真正能够发得出、用得好。需要指出的是，针对各地现在反映的适于专项债的项目不足的情况，个人认为应当与PPP库中已经完成前期准备的项目结合起来考虑，创新专项债的使用和管理方式，突破专项债务只能由政府一家独力动作的思维和行动惯性，用政府的专项债务带动PPP，抑制政府投资的挤出效应，寻找一条新形势下政府与社会资本合作的新道路。

(五)牢牢坚守市场经济信念，发挥财政投资“四两拨千斤”之道。必须看到，财政投资固然在逆周期调节中发挥着重要作用，但所带来的负面作用也不可小觑。一定要注意防止事急之际过于粗暴的操作，防止财政不计风险、大包大揽的简单思维与做法。必须看到，即使在当前我国经济下行、民间投资乏力的情况下，财政加大投资的同时，也应当时刻牢记市场才是配置资源的决定性力量，市场主体才是投资最有效、最具有持续性的支柱。经过四十多年改革开放与发展，市场上资金并不缺乏，企业部门、居民部门都有着庞大的资金能力，金融部门里除了商业性银行，还有已成体系的政策性银行，此外还有各类保险公司、基金公司等都手持大量资金，“持币待购”，渴望能找到可投的资产与项目。财政在加大投资的同时，如何调动这些更具活力、更具效力的资金一起投入，在经济下行期共同提振市场，在经济上升的时候再各归其位，是一种需要长期坚持的理性思维，也始终是财政投资所必须时刻牢记的基本原则。■

责任编辑 张蕊