

# 财政政策挑大梁落实“六保”

罗志恒

## 当前的经济社会形势要求更加积极有为的财政政策

4月17日的中央政治局会议对当前形势的判断提出两个“前所未有”，即“新冠肺炎疫情对我国经济社会发展带来前所未有的冲击”“经济发展面临的挑战前所未有”，继“六稳”后首次提出“六保”，即保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转，体现了底线思维，统筹疫情防控与经济社会发展。

疫情对当前的经济社会产生较大负面影响，最突出的是总需求不足，需要更加积极有为的财政政策来对冲。一季度GDP同比下降6.8%，为1992年GDP实施季度核算以来的最低值，受损程度远超2008年国际金融危机的影响。随着复工复产持续推进，当前经济在持续恢复，但总体仍是总需求不足，疫情防控要求避免聚集以及服务业停工停产等造成居民收入下行，这些都导致需求端仍未完全恢复。生产恢复快于需求，地产投资是主要支撑，基建投资开始发力，但社会零售品消费和制造业投资仍很低迷，外需的巨大冲击即将显现。4月全球制造业PMI指数为39.8%，为2009年有数据以来新低；BDI指数降至

2016年3月以来新低，反映全球贸易活动低迷；4月中国制造业PMI指数中的新出口订单分项为33.5%，连续4个月处于收缩状态。

疫情对经济社会的影响具体体现在通缩加剧和失业率上升两大问题凸显，外需下滑、产业链外迁、外部政治环境恶化三大挑战并存，三大挑战又加剧两大问题。因此，当前核心任务仍是保企业和就业尤其是中小企业和中低收入人群的救助，这也需要更加积极有为的财政政策。4月PPI同比下降3.1%，降幅比3月份扩大1.6个百分点，环比下降1.3%，不仅反映出总需求不足，更意味着工业企业利润将持续下行。1—3月工业企业利润累计下降36.7%，亏损企业家数累计同比增加41.7%，这两个数据更说明这一问题。就业数据更加不容乐观，4月城镇调查失业率6.0%，较上月上升0.1个百分点，其中16—24岁人口、25—59岁人口调查失业率分别为13.8%、5.5%，分别比3月份高0.5、0.1个百分点。1—4月份，全国城镇新增就业354万人，与上年同期相比少增105万人。从就业质量看，4月份，全国企业就业人员周平均工作时间为44.3小时，比3月份减少0.5小时。

今年是全面建成小康社会之年，全面建成小康社会的重要任务是决战

决胜脱贫攻坚，需要积极有为的财政政策予以支持。2019年已经为决胜脱贫攻坚打下坚实的基础，但是2020年受疫情影响，一季度居民收入增速下行，不利于脱贫攻坚，财政必须加大对该部分的投入。

全国财政形势仍处于紧平衡状态，地方财政形势尤其紧张，发挥财政作为国家治理的基础和重要支柱作用，财政更要更加积极有为。1—4月，全国一般公共预算收入同比下降14.5%，较去年同期大幅下降19.8个百分点。主要税种和主要行业的税收收入大幅负增长，国内增值税、国内消费税、进口货物增值税和消费税、企业所得税同比下降24.4%、12.8%、21.6%和13.7%。1—4月，受疫情冲击影响，住宿餐饮、交通运输业、文化体育和娱乐业税收收入分别下降46.8%、29.8%、28.2%。1季度仅西藏财政收入为微弱正增长，其余30个省市均均为负增长，地方财政日益捉襟见肘，部分地方财政出现了“三保”困难的情况。

在此种形势下，政策组合应该为财政政策为主导，货币政策为辅。其中，财政政策主要起扩大总需求、救助纾困、优化产业升级的作用，货币政策主要是缓解市场主体的流动性紧张和配合财政发债。财政政策实施上

宜减税降费与增加支出并重,尤其是侧重增加支出。减税降费能够发挥一定作用,减轻市场主体的负担,但在企业订单不足和面临亏损压力的环境下,不能只靠减税降费,而应更侧重增加政府投资和公共消费。

### 我国政府债务风险可控,能够支持更加积极有为的财政政策

经济下行叠加大规模减税降费,导致财政收入增加极为困难。按照2020年预算报告,全年财政收入预计同比下降5.3%。与此同时,对冲宏观经济下行、全面建成小康社会需要财政支出保持一定力度,以财政风险的扩大对冲部分经济社会风险,赤字和债务短期内攀升是必然现象。

我国政府债务率在国际上处于较低水平,风险可控,可以承担更多债务。根据财政部数据,2019年末,我国政府债务为37.95万亿元,债务率为38.3%,较2018年上升1.3个百分点。其中,中央政府债务余额16.65万亿元,占GDP的16.8%;地方政府债务余额21.30万亿元,占GDP的21.5%,均控制在全国人大批准的限额之内。其中,一般债务118694亿元,专项债务94378亿元;政府债券211183亿元,非政府债券形式存量政府债务1889亿元。此外,与政府关系紧密的城投债余额7.8万亿元。根据国际清算银行(BIS)的测算,2019年中国政府债务率为54.2%,低于日本(204.1%)、意大利(134.8%)、美国(100.1%)、法国(98.4%)、英国(85.4%)、印度(69.3%)、南非(64.1%)、德国(59.7%),也低于G20国家平均债务率(84.4%),略高于新兴市场国家平均值(52.1%)。

我国是公有制国家,政府拥有大量的国有资产,可承受更多债务。

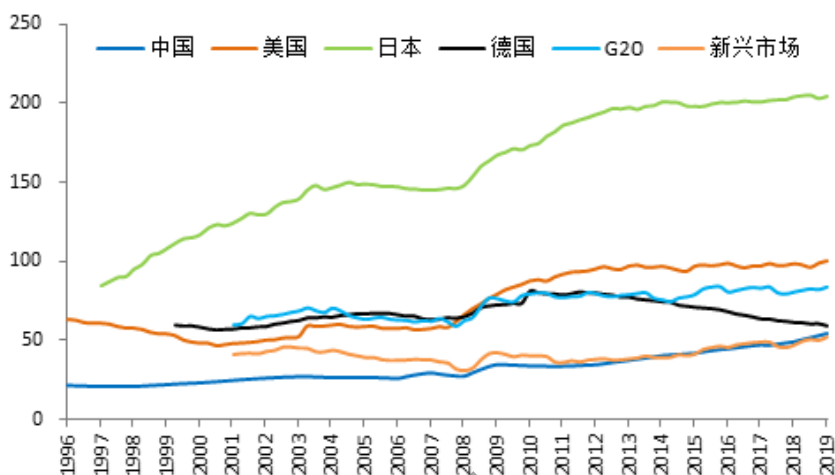


图1 全球主要经济体的政府债务率情况(资料来源: BIS)

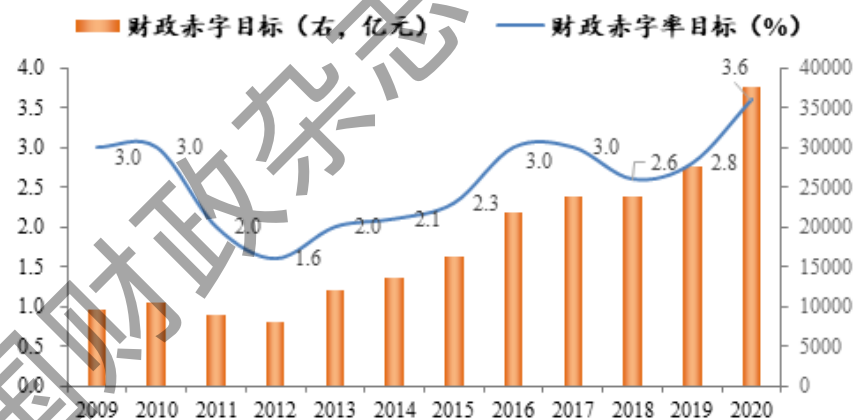


图2 2020年中国财政赤字率首次突破3%(资料来源: Wind)

2018年底全国国有企业(不含金融企业)、国有金融企业、全国行政事业单位的资产总额分别为210.4万亿元、264.3万亿元和33.5万亿元,相较西方具备更大的举债能力。

### 2020年财政政策的特征: 积极有为与提质增效并举,全面落实“六保”

2020年预算报告最鲜明的特点是规模上的积极有为和支出方向的提质增效,收入端大规模减税降费、多渠道筹措资金,支出端大力度对冲经济社会风险,真正发挥了财政政策的主

导作用。

(一)规模上,积极的财政政策更加积极有为,一揽子刺激计划规模高达8.5万亿元

一是从历史看,赤字率首次突破3%。今年确定的财政赤字率为3.6%以上,较去年提高0.8个百分点,在2009—2010、2016—2017年赤字率也仅仅是刚达到3%。赤字绝对规模为3.76万亿元,较去年提高1万亿元,为历年最高,将有效对冲疫情对减税增支的影响。需要指出的是,这仅涵盖政府四本预算的一般公共预算收支,



丁磊 摄 来源：新华社

实际的财政刺激规模和积极程度还需要考虑抗疫特别国债以及纳入政府性基金预算的地方政府专项债。按此口径，包括赤字、地方政府专项债和抗疫特别国债的总规模高达8.51万亿元，占GDP的比重高达8.2%。

二是从国际比较看，中国的财政刺激力度较大，高于英国、德国、法国、日本。IMF的全球比较赤字率考虑了政府性基金预算的地方政府专项债以及城投债等内容，口径偏大。按此标准，IMF公布的2017—2019年中国赤字率为3.8%、4.7%和6.4%，并且2020年4月发布的《全球财政监测报告》中预计2020年中国赤字率为11.2%，但这也仍然低于美国（15.4%）、南非（13.3%）、加拿大（11.8%），仅高于巴西（9.3%）、法国（9.2%）、英国（8.3%）、日本（7.1%）、德国（5.5%）和俄罗斯（4.8%）。

三是从筹措方式看，资金来源更加多元化。其中一般公共预算赤字3.76万亿元、专项债3.75万亿元、抗疫特别国债1万亿元，另外从中央预

算稳定调节基金调入5300亿元，从政府性基金、国有资本经营预算调入3580亿元，地方财政调入资金21100亿元。与此同时，积极盘活财政存量资金，最大化发挥财政资金效率。

（二）支出方向上，财政管理提质增效，支出结构改善，全面落实“六保”

一是继续优化政府与市场关系，政府过紧日子，节用裕民，让利于居民和企业。2020年减税降费规模将再创历史新高，预计达到2.5万亿元，高于2018和2019年的1.3万亿元和2.3万亿元，有助于确保市场主体稳定。继续压减政府的一般性支出，坚持政府过紧日子，严控各种一般性支出，中央本级支出下降0.2%，其中非急需非刚性支出压减50%以上；地方财政继续压减“三公”经费，严控会议差旅等经费，严禁新建、扩建政府性楼堂馆所。

二是财政支出结构改善，尤其侧重民生、补短板领域。其中，城乡义务教育补助经费增长8.3%、支持学前教

育发展资金增长11.8%、学生资助补助经费增长9.6%、改善普通高中学校办学条件补助资金增长9.2%。居民医保财政补助标准提高30元，达到每人每年550元。中央财政困难群众救助补助资金1484亿元。

三是全面落实“六保”和脱贫攻坚。实施扩大内需战略以对冲外需下滑，才能从根本上解决订单和需求不足导致的企业破产倒闭、现金流断裂和居民失业率上升和收入下行的问题。要加大政府投资直接对冲经济下行，扩大总需求，尤其是基础设施建设投资。抗疫特别国债、专项债等均与政府投资直接相关。就业是民生之本，就业优先政策要全面强化。预算报告提出大力保居民就业，千方百计稳定和扩大就业。另外，要充分估计到地方财政形势的困难，确保地方政府“保基本民生、保工资、保基层运转”。预算报告提出，中央财政统筹新增赤字、抗疫特别国债、以前年度结转资金、压减本级支出腾出的财力等渠道，全部转给地方政府，切实加大对地方的支持力度，有力保障基层运转。还提出要不断创新财政资金分配方式，确保资金直达市县基层，直达民生领域。此外，预算报告还提出全力支持产业升级和脱贫攻坚，发挥财政政策在经济结构优化升级中的支持作用。

四是在实施扩张性财政政策的同时仍高度关注债务风险，严肃财政纪律，坚持防范化解政府债务风险隐患。健全地方政府债务常态化监测机制，强化监督问责，妥善处置地方高风险金融机构风险，着力防范国内风险与外部输入性风险叠加共振，坚决守住不发生系统性、区域性风险的底线。■

责任编辑 张蕊