

预算报告： 积极的财政政策更加积极有为

新冠肺炎疫情对我国经济社会发展带来前所未有的冲击，党中央、国务院果断提出“积极财政政策要更加积极有为”。今年预算报告亮出很多开创性的务实举措：提高赤字率、发行抗疫特别国债、增加地方政府专项债券规模，加大力度保障基本民生、保工资和保基层运转，同时，政府带头过“紧日子”，继续压减一般性支出和非急需、非刚性支出。从“质”和“量”两个方面下功夫，既做加法也做减法，调整结构、有保有压，坚决贯彻落实更加积极有为的要求，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，统筹推进疫情防控和经济社会发展，确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务，全面建成小康社会。

不寻常时期的不寻常预算

——2020年政府预算报告评析

中国财政科学研究院 | 白景明

预算是国家大政方针的体现。各年度预算既要保障经济社会基本制度的运转，又要从资金配置角度落实国家相机抉择性宏观政策。2020年一季度国内外形势发生了重大变化，预示着我国进入了不寻常时期。解决不寻常时期的特殊问题自然会产生不寻常的预算。

不寻常时期的不寻常之处

2012年我国经济社会发展和改革开放全面进入新阶段，人均GDP达1万美元、城镇化率约60%，超4亿人步入中等收入阶层、主要工农业品产量位居全球前列。但与此同时，发展中的深层次矛盾逐步加剧需要加大力度尽快化解，全球政治经济格局大变革对我国形成了诸多挑战。加之2020年一季度新冠疫情席卷全球，不仅冲击了各国经济，而且引发了一些新的社会问题。三者交织在一起，加大了我国不寻常时期局面的复杂性，形成了不寻常之处。

第一，经济下行压力骤增。2013年之后经济增长率逐步下调，2015—2019年从6.9%降至6.1%。经济增长换挡属于趋势性现象，有特定成因：一是经济规模突破10万亿美元，客观上需要调整。美国2000年GDP破

10万亿美元，其后经济增长率波动性下行，再未达到4%，2009年探底到-2.5%；二是大体量增长动能如房地产、汽车、互联网释放高峰期已过；三是步入供给侧改革期后产业结构和产品结构加快调整，自然造成传统产业增长放缓。而2020年新冠疫情发生以来，我国为保证人民的生命安全采取了一系列强有力防控措施，客观上也抑制了经济增长。这些因素叠加在一起使我国出现了一季度经济增长率为-6.8%。四月份各项指标值有所回升，表明今后会出现恢复性增长，但从市场内生性增长冲动角度看，全年正增长并非大概率事件。然而必须指出，似中国这么大的经济体量，个别年度出现负增长并不稀奇，不能说是经济衰退。

第二，发展不平衡压力加大。2020年是全面建成小康社会收官之年，需要加快解决若干重大问题，突出表现在三方面：一是脱贫攻坚任务艰巨。部分已脱贫摘帽地区返贫风险较大，仍有数百万贫困人口面临脱贫问题。二是人口老龄化和就业人员增量加大并存。人口老龄化意味着公共服务需求结构转型，要求加快完善社会保障体系，但我国目前老龄人口服务设施欠账很大（如养老院供给），同

时社会保障支出需求激增。另一方面就业压力有增无减，2020年城镇新增就业人数预计在900多万，就业岗位供求矛盾空间尖锐。人口老龄化和就业需求压力两者的强化构成了异常强劲的发展结构转型压力，但我国的财力状况和市场动能明显不足。三是生态环境治理任务加重，重点地区大气污染治理任务艰巨，城市黑臭水体、农村环境脏乱差、长江流域生态保护等问题依然突出。这在一定程度上抵消了经济发展给人民带来的福利，也加重了公共服务负担。

第三，国际经济形势严峻。我国经济对外依存度高达30%多。出口总额占GDP比重接近18%，涉及上千万人就业。同时，外资企业在我国部分行业又处于重要位置。因此，国际经济形势变动对我国影响巨大。2020年新冠疫情爆发后，欧、美经济受到强烈冲击，前四个月经济普遍负增长，失业率上升至10%的水平。欧、美两大区域经济总量之和占全球比重高达50%左右，其经济大幅下行意味着全球总需求锐减。同时，这些国家又强度释放货币以刺激出口并吸引资金回流。这对我国经济增长构成了新的下行压力，要求我国调整贸易战略，但这种调整需要付出相应代价。

不寻常预算的不寻常之处

财随政走。财政政策在宏观调控的政策体系中位居首位。解决不寻常时期的难点、重点问题需要积极的财政政策更加积极。不寻常时期自然需要不寻常的预算。

第一，政府预算收入负增长。2020年全国一般公共预算收入预计下降5.3%，其中中央下降7.3%，地方下降3.5%。全国一般公共预算收入总量比2019年减少2293亿元。这表明从其他预算调入资金的空间在缩小。同时，全国政府性基金预算收入预计下降3.6%，全国国有资本经营预算收入下降8.1%、全国社会保险基金收入下降4.4%。多本预算收入均按负增长安排，可说史无前例。这表明各本预算收入均增长乏力且无互补空间。之所以如此，主要原因有三点：一是高强度减税降费，2020年预计制度性减税降费2.5万亿元以上；二是经济增长率乐观预计小幅增长，保守估计为负增长，这压缩了收入增长空间；三是大宗商品价格预计走弱，这使以货物和劳务税为主的税收体系创收能力大幅减弱。

第二，财政支出超强扩张。我国扩张财政支出一般可采取提高赤字率、增发地方政府专项债和发行特别国债三个手段。2020年这三个手段并用。2020年赤字率预算安排为3.6%以上，赤字增加额为1万亿元，增长率为36.2%。赤字率3.6%以上可说是改革开放后空前之举。从国内外经济形势看，最终执行数极有可能突破4%。同时，地方政府专项债增加1.6万亿元，总额达3.75万亿元，发行1万亿元抗疫特别国债。三项合计，财政支出扩张8.51万亿元。其中抗疫特别国

债是近年来首发，地方政府专项债增长率高达74.4%。从数据看，政府投资性支出急剧膨胀，如果把一般公共预算支出和政府性基金预算中的其他投资性支出考虑进来，政府投资占2020年全社会固定资产投资的比重将超过25%。

第三，深化支出管理改革。高强度减税降费和扩张支出是不寻常时期的必要之举。但并不意味着可以无度，可以容忍风险快速攀升。控制风险必须寻求治本之策，深化支出管理改革是最理想选项。2020年中央财政本级支出安排负增长系改革开放后首次，凸显出政府过紧日子不是喊口号。同时，改革转移支付制度，建立特殊转移支付且资金直达市县。这是一项重大改革，将起到避免资金层层划拨过程中可能发生的截留、挪用、延期支付问题的发生，提高资金使用的效率和透明度。

不寻常预算重在精准发力

（一）讲求时效。讲求时效是政策有效性的要义之一，时效不强，政策效应就不能覆盖全过程，就不能把问题控制在起点。新冠疫情爆发初期，各项财税政策旋即出台，涉及税收、社会保险缴费、支出等。税收政策显现出多层次、广覆盖、力度大三大特征。支出政策同样点多面广，覆盖市场主体、医疗卫生、物资配送等领域。其后又根据疫情防控和社会经济发展态势不断出台政策。截止到2020年4月，全国减税降费已超7400亿元，疫情防控支出突破1400亿元。财政政策快速出台不仅缓解了市场主体的生产经营困难，而且有力保障了疫情防控工作顺利开展，同时也稳定了全社会预期，增强了战胜疫情走出困境的

信心。政府工作报告明确指出一季度出台的减税降费政策延续到年底。目的是有针对性地化解疫情冲击的“余威”，并为企业后续发展创造条件。

（二）找准切入点。突如其来的疫情与经济社会发展中原有的一些深层次矛盾叠加在一起给市场主体带来了多重生产经营困难，对人民生命和财产安全构成了极大威胁。面对这一困局，在财政收入锐减的条件下，国家财政分层次布局，重点解决各环节突出问题，尽可能放大政策效应并畅通其传导渠道以延长连锁反应。减税降费政策聚力于受冲击最大行业和地区，如生活服务业、汽车产业、交通运输、旅游业和湖北省，同时，重点扶持中小微企业。所取得的最突出效应是增加了企业现金流，这恰恰是企业最期盼解决的问题。支出政策发力医疗卫生抗疫一线、重点地区和重点企业，出台了患者救治费用补助、一线医护人员临时性工作补助、为疫情防控重点保障企业专项贷款提供贴息、支持政府兜底采购收储等政策。这些政策落脚在了疫情防控的关键环节，有效提高了财政资金使用效率，为疫情防控和复工复产创造了坚实的资金保障基础。这充分说明只有找准切入点，财政政策才能取得预期效应。2020年预算所述各项政策切入点放在三大攻坚战上，既可解决当期问题，又可为经济社会可持续发展创造条件。

（三）扩大内需稳住经济基本盘。2020年是极不寻常的一年，新冠疫情席卷全球，对我国经济也形成了极大冲击，与周期性经济叠加在一起构成了强劲的经济下行压力。对我国来讲，这是一次前所未有的考验。面对这一复杂严峻局面，党中央、国务院审时度势，坚持用全面、辩证、长远的

眼光分析形势，努力在危机中看新机，于变局中开新局，提出实施扩大内需战略。扩大内需不是人为制造内需，而是顺应我国国情和经济发展阶段特征客观要求的理性战略选择。

人口数量是内需大小的根本性决定因素。目前中国是全球第二消费大国，与位居第一的美国相比，特点是人均消费额远低于发达经济体平均水平、主要靠人口总量拉动形成。14亿人也形成了全球任何一个国家都未曾面临过的公共产品需求。经济规模位居全球第二后，我国经济社会发展全面进入转型升级期。这一阶段也是内需转换期。消费偏好处于转型期，从粗放型转向享用型。这连带出供给侧改革要求调整产业结构、产品结构和物流结构，又连带出巨量投资需求。公共产品需求同样处于转型期，要求公共产品供给扩围提标。由此形成了巨量公共设施投资需求和基本公共服务提质需求。当前赤字增至3.76万亿元本质上正是这种局面的突出反映。

显然，扩大内需有空间，是补短板。扩大内需势必拉动供给扩张，进而带动经济增长，稳住经济基本盘。但要真正疏通并扩大这种良性循环，扩大内需必须有政策助力，而政策发力又必须找准着力点，放大乘数效应。要看到，政策助力是顺市场之势、顺需求之势优化资源配置。政策助力必须打好政府资金投入组合拳，精准发力，讲求投入产出效率，带动社会投资。具体讲，政府资金投入要聚焦“六保”。投资性支出着力扩大有效投资。2020年政府投资支出将突破13万亿元，这些资金要重点落在“两新一重”建设上。政府消费性支出要把重点落在扶贫攻坚、社会保障和就业，以及基层政府运转上。这两方面投入具有



刘军喜 摄 来源：新华社

内在联系，相互补充，形成扩大内需稳住经济基本盘的合力。

(四)统筹兼顾。积极的财政政策是一揽子政策。这些政策发力点虽各有侧重，但又有内在联系，统筹兼顾联动解决重大问题。突出表现在两方面：一是统筹兼顾疫情防控和经济社会发展。一部分政策聚力应急抗疫，涉及短期税收政策和支出政策；另一部分政策着力经济社会发展，如延续西部大开发企业所得税政策、延续实施普惠金融有关税收政策等。两者结合、相互支撑，所起作用是以疫情防控为经济社会发展争取时间和空间，以经济社会发展为疫情防控常态化创造宽松环境和物质条件。二是统筹兼顾当期和远期。防控疫情需要财政政策助力，但实施财政政策是有成本的，尽可能压低成本是政策有效性的内在要求。减税降费再加力势必推高赤字率，两者都不能无度，必须找好平衡点。这本质上是如何处理好当期与远期之间关系问题。因为减税降费推高赤字最终就是要用远期收入弥补当期支出。当前实施积极财政政策时，始终强调精准发力，不搞大水漫灌，增加

赤字以防控风险为前提，就是要妥善处理好当期与远期之间的利益平衡。

积极的财政政策今后将更加积极有为，提高有效性仍是必须坚持的基本原则。为此，必须处理好两大关系：一是处理好减税降费与财政收入正常增长之间关系。财政收入正常增长是民生支出合理增长进而化解社会基本矛盾的基本物质保障条件。任何一个国家的财政都不能主要靠发债过日子，减税降费的核心要义是通过公平收入分配稳增长做大蛋糕，反过来丰富税源扩大税基保支出。二是处理好提高赤字率扩张支出与调整支出结构之间关系。提高赤字率是缓解当前财政收支矛盾、实施逆周期调节的必要之举，但满足刚性支出扩张不能单靠扩大赤字，必须多条腿走路，防范财政风险。为此，必须盘活财政存量资金资产，聚焦“六保”制定支出政策，坚持政府过紧日子，坚持以收定支，全面实施预算绩效管理，向管理“要”资金，最终实现以支出结构调整保支出换取财政风险最小化的预期目标。■

责任编辑 张小莉