积极财政政策的新方向新要求

万玥希 | 王金秀

摘　要：十三届全国人大四次会议审议通过的2021年中央和地方预算草案提出积极财政政策提质增效、更可持续的新方向新要求，本文以积极财政政策调整的原因、落脚点等为脉络，探讨今年积极的财政政策特点。

关键词：积极的财政政策；提质增效；微调；更可持续

中国财政杂志社

2020年新冠肺炎疫情加速了全球格局的变化。为应对多重冲击，我国积极的财政政策更加积极有为，不追求经济增长，而是采取底线思维，以“六稳”“六保”为重点，以保兜底，防止发生系统性崩塌式风险，有效地对冲了疫情带来的巨大冲击，全年国内生产总值增长2.3%，国内生产总值超过100万亿元大关，成为全球主要经济体唯一实现正增长的国家，全年预算目标基本实现。

超常规政策只能作为非常时期的非常之举，不可延续为常态化举措，在当前疫情冲击减弱、疫情防控常态化、经济恢复性增长的时期，如果继续延续或者甚至扩大上年积极的财政政策的力度，会增加后续经济和财政风险。今年应根据经济发展态势相机抉择，适时适度调整超常规应急式规模扩张政策，多种有效的政策工具搭配调控经济，以提质增效、更加可持续为新方向，避免因财政政策急转弯而影响经济恢复的态势，将近期烫平经济周期的短期稳定效应与未来中长期高质量发展要求相互衔接。

今年积极的财政政策的新要求

（一）财政政策适度回调不急转弯，基于经济景气和后续发展态势安排预算收支。目前经济恢复稳定增长的基础还不够稳固，积极的财政政策只能在去年的基础上降低力度，小幅适度回调，不能过度急转弯，以保持去年底和今年疫后经济恢复和增长的态势。根据疫后经济恢复促进预算收入快速增长的态势，预算报告预计2021年全国一般公共预算收入197650亿元，增长8.1%，一般公共预算收入增长基础逐步趋于稳定，预计增长幅度切实可行，加上调入资金及使用结转结余16770亿元，收入总量为214420亿元。2021年全国一般公共预算支出总量继续增加，全国一般公共预算支出预计250120亿元，增长1.8%。一般公共预算收入增长幅度比预算支出增幅高出6.3个百分点。这种安排一方面是基于今年GDP预计6%以上的增长目标来预定预算规模，另一方面也是以预算安排推动今年和未来规划期的GDP增长保持在合理区间。

（二）赤字债券双双下降，积极的财政政策从重规模转变为提质增效重绩效。2010年安排财政赤字10500亿元，这是新中国成立60年来财政赤字首度破万亿元，此后，赤字规模逐年增加。2020年积极的财政政策更加积极有为，以超常规提高财政赤字、扩大债券规模为实施工具，财政赤字率从上年的2.8%提高至3.6%以上，赤

字规模比2019年增加1万亿元，达到3.76万亿元。发行抗疫特别国债1万亿元，新增地方政府一般债务限额0.98万亿元；新增地方政府专项债务限额3.75万亿元，比上年增加1.6万亿元。为避免形成财政高风险，今年的预算提出降低今年财政赤字和政府债规模，要求积极的财政政策提质增效、讲求绩效，其中：财政赤字率从上年3.6%以上略微下降到3.2%左右，这依然高于2019年及之前年份的赤字率；全国赤字规模从2020年的3.76万亿元降低为3.57万亿元，比2020年减少1900亿元，中央财政赤字比上年减少300亿元。今年不再发行抗疫特别国债，专项债券规模限额从去年3.75万亿元今年降至3.65万亿元。如此安排意在减轻赤字和债务压力，特别强调积极的财政政策要讲求绩效，并以此有效推进经济提质增效、高质量发展。

预算收支债务联动，积极的财政政策更加可持续

考虑到经济和财政两方面的形势，相机决策之下需要适时适度调整积极的财政政策，防范和控制财政金融风险，使得积极的财政政策更加具有可持续性。此外，因财政收入恢复性增长，今年财政支出总规模比去年增加，但增幅小幅增长，一般公共预算收入增长幅度高于预算支出增幅，降低财政赤字和政府债务规模也都成为积极的财政政策防控风险，更加可持续的有效安排。

（一）2020年债务政策空间留有余地，但需注意总体风险防范。政府债务是多年来实施积极的财政政策的重要工具，2016—2020年，我国五年累计发行国债22万亿元，2020年末，中央财政国债余额208905.87亿元，控制在全国人大批准的债务余额限额213008.35亿元以内；地方政府债务余额256614.65亿元，控制在全国人大批准的债务余额限额288074.3亿元以内，加上纳入预算管理的中央政府债务余额20.89万亿元，全国政府债务余额465520.52亿元，低于全国人大批准的中央和地方政府债务余额限额合计数501082.55亿元，债务限额的政策空间并未完全用足，有利于减缓今年债务风险的压力。但是地方的债务风险大小不均衡，局部地方隐性债务家底不清，潜在的债务风险不可忽视。

（二）一般公共预算收入增幅从低于GDP增幅转变为高于GDP增幅，超经济增长。财政政策安排必须协同经济和预算的关系，寓于GDP和预算收支增幅的安排之中，影响到社会承担的宏观财政负担高低，体现财政对经济的调控方向。2019年，美国财政收入约占GDP32.66%，我国一般公共预算收入、财政收入占GDP比例分别为19.21%、28.15%，财政负担比美国低4.51个百分点，有利于我国疫后继续推动经济恢复和发展。

（三）从扩大减税降费规模到优化和落实减税降费政策。近年来我国一直对企业实行减税降费政策，减轻企业负担。去年为了抗击疫情的巨大冲击，减税降费力度空前，全年新增减税降费超2.6万亿元，减税降费总规模前所未有。五年来新增减税降费规模合计超过7.6万亿元，对有效扶持小微企业、提高企业科技创新能力、促进就业、拉动消费等起到了巨大作用。但同时，我国一般公共预算收入中税收收入占GDP比重持续下降，2020年降至15.2%，比“十二五”末2015年的18.13%降低近3个百分点，持续减税降费也使得许多地方财政困难重重。今年不再推进大规模减税降费，而是优化和落实减税降费之策，继续为小微企业减轻负担，探索继续执行制度性减税政策，延长小规模纳税人增值税优惠等部分阶段性政策执行期限；将小规模纳税人增值税起征点从月销售额10万元提高到15万元；对小微企业和个体工商户年应纳税所得额不到100万元的部分，在现行优惠政策基础上，再减半征收所得税。

（四）继续惠企利民提高财政支出绩效，精准施策促进高质量发展。今年继续优先保就业、保市场主体，保基本民生和基本公共服务，继续优化财政支出结构，以“三保”为财政支出重点，惠企利民，促进经济恢复和增长的态势，同时，支持科技创新，以“两新一重”为重点，支持新基建新投资新消费，新需求和新供给在更高水平上的平衡，促进区域协调、城乡均衡发展，统筹发展和安全、衔接国内外两个市场，加大转移支付力度，财力下沉，扩大财政资金直达机制的范围和规模，量力而行适度提高基本公共服务水平，精准施策、规范管理，提高绩效，在新发展理念导向下为构建新发展格局铺垫关键节点和基础性支撑点。

总而言之，今年积极的财政政策不急转弯，对一揽子规模性政策措施适时适度微调、优化，目的在于提质增效防控风险、更加可持续，行稳致远，从去年以保促稳的主基调转变为保稳结合、以稳促进，稳中求进，着力推进“十四五”规划开新局，迈向全面建设社会主义现代化国家新征程。

（作者单位：武汉学院 中南财经政法大学）

责任编辑 刘永恒

中国财政杂志社