

助企纾困促进经济稳增长。杨世尧 摄 来源：新华社

更大力度的财政政策出台 力保经济大盘稳定

粤开证券研究院院长 | 罗志恒

国务院推出稳经济六个方面33项一揽子政策措施中，有24项直接涉及财政部门的职责，涵盖税收、专项债券、政府采购、支出政策、民生社保等。5月30日召开的全国财政支持稳住经济大盘工作视频会议，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，及时布置落实有关财政政策。

当前经济社会形势亟需更加积极的财政政策

4月29日的中央政治局会议对经济形势做出了准确判断，指出“风险挑战增多，我国经济发展环境的复杂性、严峻性、不确定性上升，稳增长、稳就业、稳物价面临新的挑战。”当前，受疫情冲击和国际地缘政治格局等内外因素交织的影响，我国经济仍面临需求收缩、供给冲击和预期转弱的三重压力。

同时，我国面临内外部四大风险：疫情冲击、房地产行业下行、输入性通胀压力加大、欧美货币政策收紧。从宏观层面看，4月份生产、投资、消费、出口、社会融资规模和信贷等主要经济金融指标大幅下滑，失业率、CPI上升，5月有所回升但整体仍偏弱。从微观主体看，中低收入人群、小微企业、餐饮旅游等行业以及基层政府均面临较大困难，企业利润、居民收入、财政收入增速等放缓，企业新增信贷同比少增、居民预防性储蓄增加。

我们要辩证看待经济社会风险，一方面要认识到困难，另一方面要看到政策工具还较多，经济发展的中长期向好趋势仍未改变。要处理好短期困难和中长期优势的关系，通过短期更大的政策对冲力度推动经济运行重回中长期合理区间。党中央、国务院对此高度重视，不仅科学研判形势的严峻性，而且部署了一系列重大举措，提出了“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的三大明确要求和“稳增长、稳就业和稳物价”三大关键任务。中央各部门纷纷从财政政策、货币政策、产业政策和房地产调控政策等方面积极发力。不同的政策有不同的着力点和效果，在当前经济下行和社会风险攀升期，财政不仅能够、而且已经、未来还将继续发挥出至关重要的作用。

相较其他政策，财政政策具有明显的优势：一是见效快、政策传导时间短，财政能够通过基建投资等直接带动经济总需求扩大。二是既能发挥总量调节效果，而且还具有结构性调节的功能，财政的支出方向和支持重点有利于优化供给结构以及确保特定部门和群体稳定，将有限的资金用在刀刃上、发挥出最大效果。三是与其他政策配合的杠杆效应强，比如通过贴息、担保补贴等能撬动更大的社会资本。四是财政不仅作用于经济，而且还能发挥作为国家治理基础和重要支柱的作用，实现经济政治文化社会生态“五位一体”的发展。当前，更需要发挥财政政策畅通经济循环尤其是扩大总需求、稳定粮食能源供给和提振预期的作用。

中国财政杂志社

财政部门更加主动、更大力度落实党中央国务院部署，力保经济大盘稳定

日前国务院确定的六个方面33条稳经济一揽子政策措施着眼于稳定供给、扩大需求和稳定预期，这些政策不仅在宏观层面推动经济稳定，更在微观层面着力保市场主体、保就业、保特定困难群体，政策有力度且针对性强，将推动国民经济加快恢复。财政方面的相关政策力度超市场预期，体现以政府过“紧日子”换市场主体过“好日子”的决心。全国财政支持稳住经济大盘工作视频会议及时召开，更加具体地落实部署，立足于稳经济、稳就业和稳物价，立足于缓解企业、居民和地方政府财政压力，提高市场主体的抗风险能力和地方政府落实各项政策的财政能力，推动经济运行重回正常区间，反映了财政部门更加积极、主动作为的担当。从举措看呈现出五大特点。

一是力度更大，退税规模更大、行业受益面更广，有利于增加企业的现金流并提振经营预期和信心。其一，在原计划1.5万亿元留抵退税的规模上预计再新增1420亿元，今年出台的各项留抵退税政策新增退税总额达到约1.64万亿元，有效减少对企业资金的占用。其二，覆盖行业范围更广，公平对待受疫情冲击的困难行业。比如，增值税留抵退税增加了批发和零售业，农、林、牧、渔业，住宿和餐饮业，居民服务、修理和其他服务业，教育，卫生和社会工作，文化、体育和娱乐业等7个行业企业；加大政府采购支持中小企业力度，将面向小微企业的价格扣除比例提高至10%—20%；降低中小企业参与政府采购工程门槛，将预留采购份额由30%以上今年阶段性提高至40%以上；扩大实施社保费缓缴政策，将中小微企业、个体工商户和餐饮、零售等5个特困行业缓缴养老等三项保险费政策阶段性实施至今年底，并扩围至受疫情严重冲击、行业内大面积出现企业生产经营困难、符合国家产业政策导向的其他17个特困行业。

二是节奏更快，退税节奏更靠前，专项债发行、使用和财政支出更快，有利于尽快促进经济企稳回升。今年以来，财政政策的节奏明显加快。1—4月，基建投资增速为8.3%，高于固定资产投资整体增速1.5个百分点；通常每年4月居民和企业存款会季节性下降，财政性存款季节性上升，但今年4月居民和企业存款同比少减，财政性存款同比少增，反映出主要是财政在发力稳增长。在疫情对4月经济造成较大冲击以及今年就业压力较大的情况下，复工复产进度以及各项政策进度都必须往前赶才能实现年初既定的经济增长和就业目标。今年各地加快地方政府专项债发行使用，着力促进稳增长、稳投资。1—5月，新增专项债券发行累计2.03万亿元，较去年同期增加1.45万亿元，占全年新增额度的55.7%，充分发挥了带动扩大有效投资、稳定宏观经济大盘的积极作用。剩余额度将在6月底前基本发行完毕，在8月底前基本使用完毕。会议还要求加快退税进度，确保上半年基本完成小型企业以及制造业等行业中型、大型企业存量留抵退税集中退还。

三是政策工具更多元，涉及到减税降费退税、支出政策、政府采购、民生社保等多方面，财政政策应出尽出。此次落实部署的一揽子财政政策体现了国务院关于“政策应出尽出、能出尽出”的要求，既有收入端的减税降费退税政策，也有支出端的基建投资、对中小企业的政府采购、对民生社保的支持和供应链产业链的稳定政策。

四是目标更明确，市场主体和地方政府受益更直接，有利于保市场主体保就业。其一，强调扩大投资和消费，对冲房地产投资和出口下行。当前房地产销售和投资总体仍较低迷，房地产调控政策发挥作用尚需时间；出口总体呈下行态势；稳定总需求的着力点主要依赖基建投资和部分大宗消费品如汽车。中央预算内投资以及专项债的快速发行和使用都将在较大程度上扩大投资；实施车辆购置税减半征收，预计减税600亿元，将降低购置成本，刺激汽车消费。其二，强调稳岗保就业，助力社会稳定。今年计划完成城镇新增就业1100万人，但是当前失业率尤其是青年失业率偏高，而企业面临需求下降和刚性成本增加而压缩用工规模，化解矛盾的关键是增加企业收入、降低相关税费。加大稳岗支持力度，将大型企业稳岗返还比例由30%提至50%；失业保险留工补助受益范围由中小微企业

中国财政杂志社

扩大至受疫情严重影响暂时无法正常生产经营的所有参保企业；增加发放一次性扩岗补助等。其三，强调加大转移支付力度，兜牢“三保”底线，避免地方政府因财力紧张而弱化落实减税降费等。超预期的疫情形势导致收入减少而防控、纾困支出增加，叠加土地出让收入下降，导致地方政府尤其是基层政府的收支矛盾加剧。中央财政加大对地方政府的转移支付，下沉财力。同时要求“兜牢基层‘三保’底线、保障县区财政平稳运行是各级财政部门必须扛起的政治责任。要按照‘县级为主、市级帮扶、省级兜底、中央激励’原则，落实分级负责制。坚持将‘三保’支出作为预算支出重点，首先保障教师等重点群体工资、养老金等按时发放。”将“三保”提高到了政治责任更高的位置；明确了强化省级政府责任；明确了“三保”内容的顺序。

五是实施积极政策的同时强化财政纪律，有利于防范化解风险。更大力度的财政政策出台和实施后，更要严肃财经纪律、避免地方政府和部分市场主体的道德风险，既能化解当前的经济社会风险，又能避免产生新的更大风险和不公平的行为。会议要求“加强退税风险防范，依法严惩偷税、骗税等行为。”“在加快预算支出进度的同时，建立‘先有预算、再有指标、后有支出’‘支出预算余额控制支出指标余额、支出指标余额控制资金支付’的控制机制，严禁超预算、无预算安排支出或开展政府采购，确保财政资金用得又快又好。”

财政政策更好发力，助力稳住经济大盘需配套相应政策和制度

当前，在中央各部门及地方政府的努力下，稳增长的各项具体举措正逐步落地。要更好地发挥出最大的效果，需要部门间的积极密切配合，需要地方政府立足全国一盘棋的大局观，避免政策间的冲突而弱化稳增长的目标。已出台的财政政策措施全面、系统，重在落实，还需要加强与其他政策协调以及相应的制度保障。

一是要建立起对地方政府的尽职免责制度，调动地方政府积极性，改变权责不对等的状态。我国经济从高速转向高质量发展阶段，相应地对地方政府的考核从单一的GDP目标转向多目标考核。中央组织部于2013年、2020年分别印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》和《关于改进推动高质量发展的政绩考核的通知》，对此有详细的规定。总体上多目标考核有利于改变地方政府急功近利的行为，促进政治、经济、文化、社会和生态文明五位一体建设，但也容易出现避险化、创新性不足的态势。因此，有必要区分地方政府在工作执行中的主观和客观因素，避免一刀切，鼓励地方政府因地制宜落实政策。

二是要加强财政和货币金融政策协调。财政政策和货币政策是市场经济逆周期调节的两大政策工具，均能发挥出稳定经济的作用，但要避免作用互冲。积极的财政政策可能产生挤出效应，此时货币政策应保持宽松以避免利率过快上行和其他融资挤出。积极的财政政策需要发行较大规模的国债和地方政府债券，可能对债券市场形成扰动，央行应充分支持商业银行购买债券。

三是财政政策长期对扩大投资较为关注，有必要采取措施提振消费，从而避免经济结构恶化。党的十九大提出要“增强消费对经济发展的基础性作用”“发挥投资对优化供给结构的关键性作用”，但是由于投资尤其是基建投资对政策的敏感性较强，属于快变量；而消费对政策的敏感性偏弱，需要作用于居民的消费能力和消费意愿，属于经济活动的慢变量。投资和消费对经济影响的快慢程度，导致投资长期占据经济结构的主导，但稳住经济增长还要发挥消费的作用。因此还要通过保市场主体保就业、给特定群众转移支付增强其消费能力、降低税费成本提高居民实际购买力、扩大医疗教育和养老等基本公共服务支出以解决后顾之忧等方式来稳定消费，从而优化经济结构。

展望未来，伴随疫情形势逐步明朗和控制，生产生活秩序将逐步恢复。在力度更大、节奏更快、目标更明确的财政政策的作用下，微观主体的积极性和活力将逐步被激发，中国经济的市场优势、制度优势和政策优势等中长期有利条件将再度发挥出作用，经济运行将重回需求回升、供给畅通和预期转好的轨道，为党的二十大胜利召开创造良好的、平稳健康的经济环境。

责任编辑 李烝

中国财政杂志社