

论支持供给侧结构性改革的 积极财政政策

何德旭 于树一

(中国社会科学院,北京 100028)

内容提要:积极财政政策有力支持了我国供给侧结构性改革的五大任务落地,特别是支持降成本和补短板两个方面成效显著,大规模减轻了企业税费负担,补上了多项民生短板。当前,供给侧结构性改革进一步升级,需要更加积极有效的财政政策支持,寻求与之相适应的财政能力便成为重中之重。除了通过扩大财政赤字和政府债务新增的财政能力外,统筹和盘活存量财政资金、落实政府与社会资本合作项目、优化支出结构等方法均有助于提升和扩展财政能力。但是,在经济新常态背景下提升和扩展财政能力的空间有限,对于支持供给侧结构性改革的积极财政政策来说,还需在战略战术层面和实际操作层面做出具体安排。

关键词:供给侧结构性改革 积极财政政策 财政能力

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2017)11-0063-09

我国供给侧结构性改革的启动之初,改革任务被确立为:在适度扩大总需求的同时,去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,提高供给体系质量和效率。为了将供给侧结构性改革落到实处,中央明确了宏观政策、产业政策、微观政策、改革政策、社会政策五大相互配合的政策支柱,且对它们的定位分别为稳、准、活、实、托底^①。积极的财政政策作为主要的宏观政策之一,旨在为供给侧结构性改革营造稳定的宏观经济环境,这便需要把握好政策的改革取向,做好顶层设计。

一、供给侧结构性改革背景下我国的积极财政政策取向

2015年底供给侧结构性改革目标被确立后,中

央经济工作会议对财政政策进行了顶层设计,拟从四个方面着力:一是着力推动供给侧结构性改革,促进发展动力顺利转换;二是支持做好补齐短板工作,提高发展的协调性和平衡性;三是增强风险防控意识和能力,努力保持财政经济稳定运行;四是扎实开展国际财经合作,增强发展的内外联动性^②。可见,积极财政政策要在支持改革、发展、安全、开放四个方面有所作为,其中,新的使命——保障供给侧结构性改革任务落地被放在首要地位。事实上,供给侧结构性改革强调系统性、协调性,所涉及的范围很广,启动之初不可能面面俱到,只能选择重要且适合的领域先行推进。支持供给侧结构性改革的积极财政政策也是一样,需基于有限的财力,明确政策取向,选择重要且适合的改革事项进行重

[收稿日期]2017-08-18

[作者简介]何德旭,财经战略研究院院长,研究员,博士生导师,研究方向为财经理论与政策;于树一,财经战略研究院副研究员,研究方向为财政理论、财政政策与外国财政。

①“2015中央经济工作会议”,人民网,<http://finance.people.com.cn/GB/8215/392239/401049/index.html>,2015年12月18日。

②《全国财政工作会议在京召开》,财政部网站http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201512/t20151228_1634931.htm,2015年12月28日。

财政政策

点支持(参见图 1)。

(一) 聚焦去产能分流人员安置

去产能是供给侧结构性改革的首要任务。钢铁、煤炭行业首先成为去产能的重点领域。2016 年钢铁行业去产能超过 6500 万吨、煤炭行业去产能超过 2.9 亿吨,超额完成年度目标任务。但是去产能的背后必然产生大量分流人员,据人力资源和社会保障部统计,钢铁和煤炭两个行业去产能共涉及到 180 万职工的分流安置,其中,煤炭系统 130 万人,钢铁系统 50 万人^①。

基于这一事实,支持去产能的积极财政政策做出如下设计:一是以激励为策略,采取以奖代补的形式;二是以问题为导向,将解决分流人员安置的

后顾之忧作为政策支持的重点。具体做法是由中央财政设立工业企业结构调整专项奖补资金,通过梯级奖补激励地方政府和中央企业积极化解过剩产能,清除“僵尸企业”。该资金总规模为 1000 亿元,分两年安排、五年使用,资金拨付的依据包括去产能的程度、需安置的职工人数、去产能的困难程度等因素。2016 年是该奖补资金发挥作用的第一年,资金拨付规模为 407 亿元,是按照各地年度化解过剩产能目标任务的 80% 拨付,专门用于支持地方做好钢铁煤炭行业化解过剩产能有关人员安置工作,剩余 20% 的梯级奖补资金待验收完成后拨付。^②

(二) 力推房地产去库存

化解房地产库存被中央确定为首批去库存任

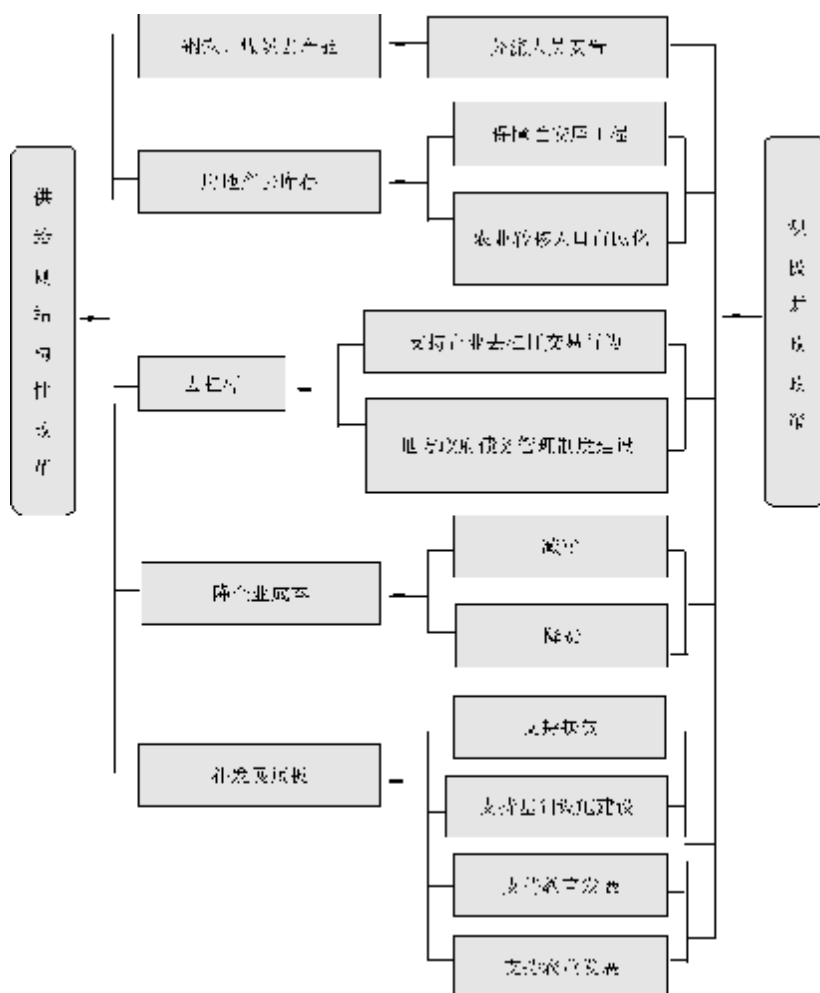


图 1 支持供给侧结构性改革的积极财政政策

①《人社部:钢铁煤炭业去产能约 180 万职工涉及分流安置》,中国新闻网, <http://www.chinanews.com/cj/2016/02-29/7777138.shtml>, 2016 年 2 月 29 日。

②《财政部关于印发〈工业企业结构调整专项奖补资金管理办法〉的通知》财建[2016]253 号。

务。从理论上讲,支持房地产去库存的财政政策可以从供需平衡、满足多层次的住房需求的角度着力。一是对无力购买住房的居民和家庭,支持其租房居住;二是对居住条件差的困难家庭给予货币化租金补助和安置补助;三是将政策范围扩大到农业转移人口,鼓励其在居住地购房或租房居住。

在理论的指导下,我国支持房地产去库存的积极财政政策的总体思路得到明确,即将房地产去库存与惠民生、新型城镇化统筹推进,扩大住房需求。具体做出如下政策设计:一是与保障性安居工程同步支持房地产去库存。采取的方式是棚户区改造“由建转买”,即提高棚改货币化安置比例,由棚改居民自行在房地产市场上购买安置房,或者由政府组织棚改居民采取团购方式购买安置房。二是通过解决农业转移人口居住问题来间接消化房地产库存。采取的方式是支持农业转移人口市民化,具体下发了《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的意见》(国发〔2016〕44号),提出财政政策要鼓励农业转移人口通过市场购买或租赁住房。

从政策执行结果来看,在支持保障性安居工程方面,2016年我国棚改货币化安置比例达48.5%,同比提高18.6%,财政还支持266万户居民入住公租房,这两项举措消化了大量住房库存^①。在支持农业转移人口市民化方面,中央财政专门设置农业转移人口市民化奖励资金(2016年分配100亿元),来营造包括住房安置在内的一系列实现农业转移人口市民化的条件。由于新型城镇化形成了大规模城镇居住需求,这一举措将成为房地产去库存的有力支撑。

(三)从政府和企业两方面支持去杠杆

去杠杆的核心是降低负债率,我国杠杆的情况是结构性的。与世界主要国家相比,我国总体负债率不高,但企业债务相对较高且增长速度过快;政府债务杠杆总体不高,但地方政府债务相对较高且增长速度较快。因此,支持去杠杆的积极财政政策做出如下设计:一是对降低企业杠杆率提供了系列

政策支持;二是加速推动地方政府债务管理的制度建设。

在降低企业杠杆率方面,主要是通过债转股的方式来降低负债,对重组、破产、清算等降杠杆交易行为提供了相关财政政策支持。具体措施如下:一是在企业重组方面,给予符合条件的企业增值税、企业所得税、土地增值税、契税等税收减免优惠;二是在企业破产注销方面,对清算费用、企业职工工资以及真实损失的呆账等予以企业所得税税前扣除;三是在企业资产证券化方面,所涉及到的有关合同暂免征收印花税;四是在不良资产处置方面,允许以债转股为目的转让单笔债权;五是进一步明确国有金融企业股权转让程序,支持其灵活高效地进行债转股工作。

在地方政府债务管理方面,对增量和存量都做出了有利于去杠杆的安排。具体措施如下:一是在增量方面严格限额管理,有效控制了地方政府举债规模,减少了无序举债行为。二是在存量方面扩大债务置换,有效降低了地方政府债务负担,缓解了其偿债压力。三是陆续出台多项地方政府债务管理制度,将地方政府债务纳入闭环式管理体系。2016年,我国地方政府一般债务和专项债务发行限额为1.18万亿元^②;全国共发行置换债券4.9万亿元,加上2015年置换的3.2万亿元,累计置换存量债务8.1万亿元,使得2016年节约利息支出4000亿元^③。目前,全方位的地方政府债务管理制度建设为杠杆率的有序降低打下了坚实的制度基础。

(四)通过减税降费大幅降低企业成本

积极财政政策的内涵就是通过增加支出、减少收入来达到支持经济增长的效果,而减少收入对微观经济主体来说,即是降成本。因此,支持降成本的积极财政政策设计就是两个方面:一是减税,二是降费。

在减税方面,主要有四项具体措施:一是全面推开营改增试点,由于实行扩大试点行业范围和扩大增值税抵扣范围的“双扩”,而实现了所有行业全面减税、绝大部分企业税负有不同程度降低。二是在企业所得税成本费用税前扣除方面,两次扩大研发费用加计扣除政策范围,对部分放宽适用固定资产加速折旧政策的条件。三是加大对小微企业和高新技术企业的税收优惠力度。四是全面推进资源税

^①《2017年我国棚改目标任务为600万套》,新华网2017年1月17日 http://news.xinhuanet.com/city/2017-01/17/c_129449964.htm。

^②财政部“2015年和2016年地方政府一般债务余额情况表”和“2015年和2016年地方政府专项债务余额情况表”。

^③《把风险“锁进笼子”:我国对地方政府债务实行“闭环管理”》,新华网2017年2月22日 http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/22/c_1120511733.htm。

财政政策

改革,消除了资源税费重叠,2016年资源税同比下降8.1%,减轻了企业成本负担。^①

在降费方面,主要也是实行了四项具体措施:一是进一步清理政府性基金,同时取消地方违规设立的政府性基金,扩大免征教育费附加等优惠政策覆盖范围,这项举措每年可为企业减轻非税负担260亿元。二是取消或停征涉企行政事业性收费。2016年各地共取消、停征、免征涉企行政事业性收费90项、降低标准82项,减轻企业和个人非税负担190多亿元;扩大部分行政事业性收费的免征范围,每年为企业减轻非税负担10亿元。三是清理规范涉企保证金和行政审批中介服务收费。四是对住房公积金缴存比例设置了12%的上限,并提出阶段性适当降低住房公积金缴存比例的具体办法,对生产经营困难企业提供暂缓缴存的支持,切实减轻了企业的非税负担。^②

(五) 财政支出致力于补发展短板^③

我国在贫困人口发展、基础设施、教育、农业等方面存在着短板,而补齐这些短板的关键在于政府主导、财政投入。支持补短板的积极财政政策主要体现在如下方面:

1. 专项扶贫资金快速增长,强化资金统筹使用。2016年中央财政安排补助地方专项扶贫资金达到661亿元,比上年增长43.4%,同时,在不少于三分之一的贫困县开展涉农资金整合使用试点,将多渠道分散投入的近20项可以整合使用的贫困县涉农资金纳入试点范围,以提升扶贫开发投入的力度和精准性。

2. 支持补基础设施短板,提高基本公共服务保障能力。2016年中央财政安排中央基建投资5000亿元,主要投向“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略以及保障性安居工程和城镇基础设施节能环保等重大基础设施,此外,财政还深入推进PPP改革,积极引进社会资本参与基础设施投资。2016年对已落地、符合条件的42个示范项目拨付中央财政PPP以奖代补资金2.6亿元;联合金融

机构设立规模1800亿元的中国PPP基金,为PPP提供融资支持和引导,基金推动当年完成517亿元投资额度。

3. 对各阶段的教育短板均予以财政支持(见表1)。

4. 支持农业发展。一是支持主要农产品收储,二是支持粮食主产区利益补偿,三是支持绿色农业发展,四是采取定向销售、划转为国家一次性储备、竞价拍卖等方式支持粮棉库存消化,五是继续支持农村流通现代化,六是通过支持高标准农田建设、高效节水灌溉、耕地修复、种植结构调整、灾后水利薄弱环节建设等支持农业可持续发展。

二、支持供给侧结构性改革的财政能力提升

2017年我国供给侧结构性改革升级,除了深入推进“三去一降一补”五大任务之外,还要重点推进农业供给侧结构性改革、着力振兴实体经济、促进房地产市场平稳健康发展。同时,中央对财政政策新的定位是“要更加积极有效”。为了顺利完成经济新常态下财政自身可持续和支撑供给侧结构性改革升级的双重任务,需从提升财政能力的角度着力拓展积极财政政策空间。

(一) 扩大赤字和债务规模以新增财政能力

在政府预算中最能体现积极财政政策力度的是赤字和债务的规模和结构。

2017年财政预算显示,一般公共预算拟安排2.38亿元赤字,其中,中央财政赤字15500亿元,地方财政赤字8300亿元,赤字规模与去年相比增加2000亿元,增长9%。财政赤字的预算安排体现了三重意义:第一,赤字规模的扩大体现了财政政策的扩张。第二,预算财政赤字率与去年预算持平,高于去年实际赤字率0.1个百分点,是近年增长幅度最低的水平(见图2),体现了积极财政政策的相对稳定。第三,政府承诺增加的预算赤字主要用于支持减税降费和保障重点领域支出,既体现了对可能的财政风险的规避,也体现了对供给侧结构性改革的支持,尤其是对降成本、补短板等改革任务的支持。

从政府债务预算来看,2017年预算批准的中央国债余额限额、地方政府一般债务限额、地方政府专项债务限额分别为141408亿元、115489亿元、72685亿元,较去年分别增加15500亿元、8417亿

^① 财政部:“2017年财政预算报告解读”<http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/2017ysbg/>。

^② 财政部:“2017年财政预算报告解读”<http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/2017ysbg/>。

^③ 此部分所涉数据均由财政部“2017年中央财政预算”数据整理得出。

元、7883 亿元^①，分别与中央财政赤字、地方财政赤字、政府性基金赤字相对应，由此可见，2017 年各预

算赤字的弥补仍然主要依靠举债。

这也进一步说明了积极财政政策与支持供给

表 1 2016 年中央财政对各阶段的教育短板的支持

教育阶段	补短板内容	支出项目	金额(亿元)
学前教育	解决“入园难、入园贵”问题	学前教育发展资金	149
义务教育	支持统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额	城乡义务教育补助经费	1345
	改造 8 万余所学校基本办学条件	农村义务教育薄弱学校改造补助资金	334.4
高中教育	支持各地改善连片特困等困难地区普通高中基本办学条件	改善普通高中学校办学条件补助资金	40
	免除普通高中建档立卡等家庭经济困难学生学杂费	中央财政补助资金	4.4
职业教育	支持构建现代职业教育体系	中央财政安排现代职业教育质量提升计划专项资金	176.63
特殊教育	支持特殊教育学校配备特教专用硬件建设以送教上门、医教结合等工作	特殊教育补助经费	4
新疆西藏等地区教育	解决新疆西藏等地区教育发展改革面临的特殊困难和突出问题	新疆西藏等地区教育特殊补助资金	24
教师教育	重点解决中西部乡村中小学及幼儿园教师专业化培训	中小学及幼儿园教师国家级培训计划资金	20
其他	普通教育、职业教育、广电教育、留学教育、学生资助补助经费等	中央财政投入	1448

备注：(1)资料来源：根据财政部相关资料整理。(2)在高等教育阶段，全面实施新的中央高校预算拨款制度，8400 多万人次学生得到国家资助。

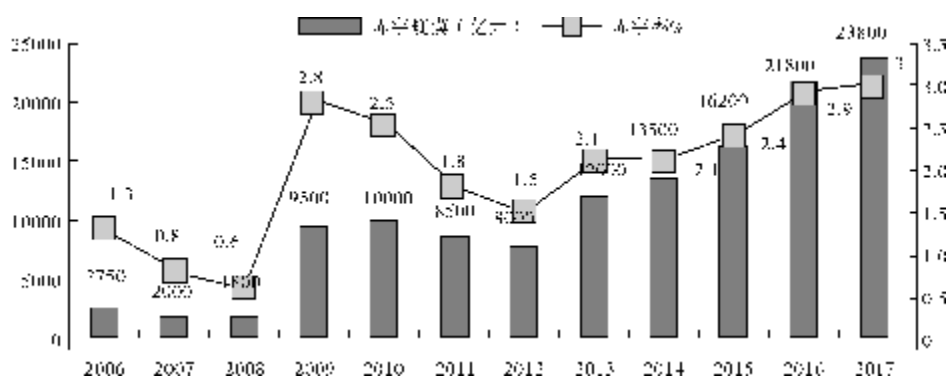


图 2 2006 年 -2017 年我国一般公共预算赤字规模与赤字率变动趋势

资料来源：经财政部历年统计数据整理，2006 年 -2015 年数据为决算数，2016 年数据为预算执行数，2017 年数据为预算数。

侧结构性改革之间的逻辑：为了让财政政策更加积极有效，满足支持供给侧结构性改革升级的需要，

需着力提升财政能力，最直接的举措是扩大赤字规模，而弥补赤字的手段是扩大各类政府债务的发行规模。但是，扩大赤字不能盲目，必须充分考虑可能产生的风险，因此，除了扩大赤字和债务之外，还需

^①2017 年新增专项政府债务 8000 亿元，是 2016 年规模的一倍，形成政府性基金赤字。

财政政策

从其他方向探寻提升或扩展财政能力的方法。

(二) 统筹和盘活财政资金以扩展财政能力

除了通过扩大赤字和债务规模新增财政能力外,通过统筹和盘活存量财政资金可以从存量的角度拓展现有财政能力,支持供给侧结构性改革。2017年我国在三个方面加大了统筹和盘活财政资金力度。

一是加大预算间的统筹。在前两年预算间统筹的基础上,将新增建设用地土地有偿使用费、南水北调工程基金、烟草企业上缴专项收入等3个项目收支由政府性基金预算转列一般公共预算,同时,将中央国有资本经营预算调入一般公共预算的比例由2016年的19%提高到22%。2017年一般公共预算显示,将从政府性基金预算中调入26亿元,从

国有资本经营预算中调入257亿元。

二是加大财政支出优化整合力度。在2016年整合设立土壤、大气、水三项污染防治基金以及启动贫困县涉农资金整合试点的基础上,2017年将进一步整合设立水利发展资金,并加大贫困县涉农资金整合力度及相应的制度建设力度。

三是加大专项转移支付的清理和整合力度。在2016年专项转移支付压减到94个的基础上,2017年将进一步压减至76个(见图3),对缓解专项转移支付使用效率较低、使用进度慢、资金沉淀闲置等问题的成效显著。预算显示,2017年中央对地方转移支付56512亿元,增长7%,其中一般性转移支付占62%,增长9.5%,专项转移支付占38%,增长3.1%,实现了转移支付结构优化。

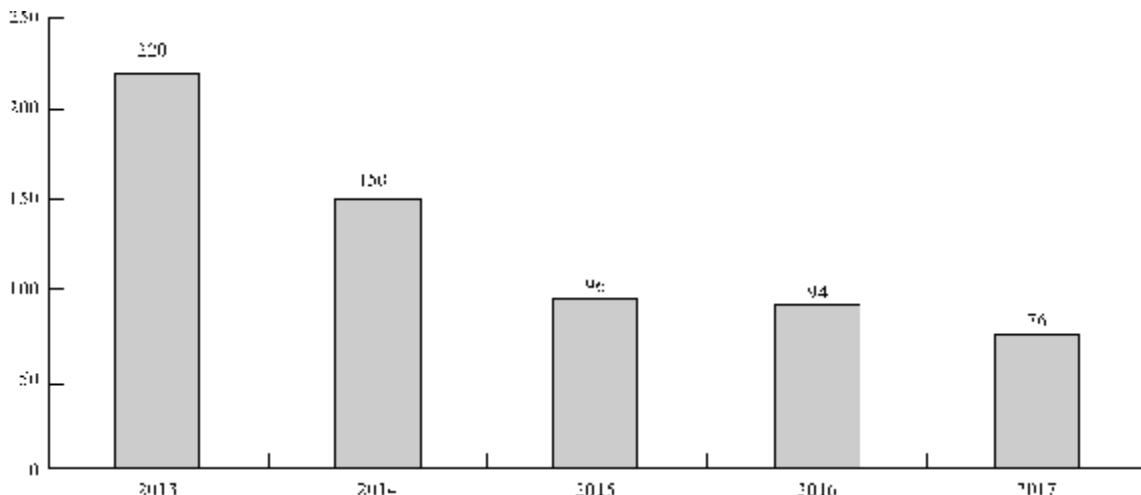


图3 2013年-2017年我国专项转移支付数量(单位:个)

数据来源:财政部。

(三) 落实政府与社会资本合作项目以扩展财政能力

扩展财政能力最好的效果是以财政的小投入撬动社会资本的大投入,而当前最可行的策略是从广度和深度两个层面积极促成政府与社会资本合作,为补短板寻求更多财力。近三年来,我国政府与社会资本合作得以有序推进:2015年推广,2016年签约,2017年落地开工。据专家测算,2017年PPP落地项目累计计划总投资额将达到4.2万亿元,落

地开工规模达到1.4万亿元,贡献固定资本形成总额7700亿元,将拉动GDP增长1.1个百分点左右^①。按照《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》的要求,每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任,占一般公共预算支出的比例应当不超过10%。按此标准,2017年财政对PPP的投入将不到2万亿,可见,引入PPP真正实现了财政的小投入、大产出,既为补短板提升财政能力,也对政府债务形成有效替代。

为了能让PPP健康发展,发挥更大的效力,2017年财政部PPP中心与天津金融资产交易所合作共建“PPP资产交易和管理平台”,与上海联合产

^①朱振鑫、杨晓(2017):《从风动到幡动:2017年PPP落地规模及影响测算》,央视网, <http://jingji.cctv.com/2017/01/05/ART1zi7oDcbNg2Pm0fsPToBQ170105.shtml>, 2017年1月5日。

权交易所合作共建“PPP 资产交易中心”,为社会融资搭建平台。此外,2017 年国务院办公厅印发《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》,引导 PPP 发展范围扩展到医疗机构、养老服务机构、教育机构、文化设施、体育设施建设运营领域;财政部出台《政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台信息公开管理暂行办法》,从制度层面为 PPP 的发展营造公开、透明的环境。

(四)节约和压缩一般性支出以扩展财政能力

提升财政能力的空间除了新增财政能力、统筹和盘活存量财政能力、借助社会资本力量外,还可以通过减少支出规模、优化支出结构来实现。2017 年政府工作报告和预算报告均提出,按不低于 5%的幅度压减非刚性、非重点项目支出,同时,继续按照只减不增的原则,严格控制“三公”经费预算,压减会议费、培训费、宣传费、咨询费、软课题经费和涉企补助等支出。另外,对政策目标已经实现的项目,不再安排预算;对实施环境发生变化的项目,重新核定预算;对绩效不高的项目,减少预算安排或不再安排,提高支出的有效性和精准度。这样,从支出端进行结构性调整,对基本民生保障和扶贫、农业、生态环保等重点领域投入优先保障且有增无减,对除此之外的一般性支出、项目支出做到最大限度地压缩和节约,也相对减轻了赤字和债务的压力。

三、支持供给侧结构性改革升级的积极财政政策思路及建议

如何用新增和扩展的财政能力支持供给侧结构性改革?最直接的体现是通过减税降费支持降成本,其次是通过重点支出安排支持补短板。那么是否应该通过更加积极地减税降费,通过更加积极地扩大支出规模、提高支出强度和效率,支持供给侧结构性改革呢?答案是否定的。因为面对着业已存在的较大财政收支矛盾,必须通过更加科学、更加合理的政策设计,并确保政策被无偏地执行,才能让支持供给侧结构性改革的积极财政政策更加卓有成效。

(一)减税降费的新阶段需要更大的政策理性

从现实看,在我国实施供给侧结构性改革的两

年内,减税降费政策将为企业减轻税费负担上万亿,是积极财政政策的主力。然而,对此项政策必须有清醒的认识,因为减税降费的空间毕竟有限,随着不当税费负担越减越多,其政策效力必然递减,要让它更加积极有效,对待它的态度就要回归理性,从浅层的、政策层面转向根本性的、制度层面去拓展。

首先,需实现税制结构的真正优化。减税降费政策的目的是减轻企业税费负担,但是在我国以流转税为主体的税制结构下,企业承担了 90%以上的税费,只通过政策性减税降费降低企业税负的力度有限,只有通过税制改革逐步提高直接税比重、降低间接税比重,优化税收负担结构,才能从根本上把企业从沉重的税负中解放出来。

其次,需加大降费的力度。非税收入规模庞大一直是我国财政的一大特色,多由历史因素、体制因素造成,由于大多收费是向企业征收的,造成企业沉重的负担。从现实来看,降费仍有空间,可以作为让财政政策更为积极有效的重点,但也应从制度和法律层面加以保障。一方面,加速推进清费立税进程,尽可能地实现费改税;一方面,公开中央和各地收费目录清单,试行企业缴费卡制度,跟踪企业付费情况,及时发现问题,严肃查处违规收费行为。

再次,需加强企业产品供给能力。企业税负沉重的大部分原因还在于企业自身,因为在通常情况下,企业所负担的间接税、部分直接税以及收费均可随产品销售实现转嫁,由最终的消费者实际负担,但是目前我国企业生产的产品与市场需求不匹配,产销链条不畅导致税负转嫁链条不畅,大部分税负转嫁不出去。为此,财政政策着力点应放在疏通税负转嫁链条上,支持企业从全球产业链的低端向中高端发展,提升企业创造附加值的能力。

(二)以广口径赤字率判断积极财政政策的施策空间

从我国现实情况看,当前我国 3%的赤字率显然是被低估了,因为政府性基金预算赤字、显性和隐性地方政府债务所形成的赤字均未被纳入计算。以 2016 年为例,如果将政府性基金预算赤字、置换

财政政策

债所形成的赤字^①与一般公共预算赤字合并计算广口径赤字率,我国的赤字率将达到7.7%。事实上,7.7%的赤字率也仅考虑了显性债务,还有很庞大的隐性债务并未能纳入计算,仍然存在着被低估的问题^②。这说明通过扩大赤字和债务新增财政能力的空间并不理想,必须要以广口径赤字率判断这一空间。

首先,要控制地方政府债务发行和置换规模,要严格管控审计发现的固定收益、兜底回购、分期付款等更隐蔽的形式产生的政府债务。

其次,降成本要着力降政府债务成本。在2016年我国一般公共预算重点支出中,增长最快的是债务付息支出。2016年四个季度债务付息支出的增长速度分别为23.4%、38.1%、41.1%、40.6%,四季度债务付息支出的规模超过了一季度末规模的五倍。可见,当前我国债务付息支出带来的支出压力和风险日益增大,必须高度警惕并采取有力措施加以治理。

(三) 财政支出政策需要进一步提高精准度

财政政策更加积极有效,其中“有效”的落脚点必然是在支出端,这就需要进一步提高财政支出政策的精准度。

首先,加大对创新发展的支持力度。创新发展位列五大发展理念之首,是我国发展的短板,必须得到重视。从2016年我国一般公共预算重点支出规模和增速排序来看,文化体育与传媒支出的规模和增速均处于末位,科学技术支出虽然增长较快但规模列倒数第三位,这两项与创新关系密切的支出处于弱势地位,不足以支撑创新驱动发展战略。在财政运行呈现若干结构性特征、财政资源相对不足的前提下,可着力从“四新”——新技术、新产业、新业态、新模式入手加大支出力度,形成新动力推动经济增长^③。

其次,将财政资金统筹和盘活进一步落到实处。2017年是国务院《关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》中规定“除国务院批准的个别事项外,三年内逐步调整转列一般公共预算并统筹使用……三年内逐步取消一般公共预算中以收定支的规定”的时间表的第二年,需要把握节奏强化落实,将存量资金使用与年度预算安排统筹考虑,连续两年未用完的结转资金,一律收回统筹使用并加强绩效管理。

再次,提高PPP民营社会资本参与率。我国PPP发展到现阶段遭遇的一个难题是民营社会资本参与率较低,截至2016年12月末,PPP国家示范项目的民营社会资本参与率仅为39%,虽比6月末提高3个百分点,但仍然与目标期望相差甚远^④。解决这一问题的根本,除了取消对民营社会资本设置的差别和歧视性条款外,更重要的是解决资金规模大和资金流动性低的问题。因为民营社会资本更倾向于投资规模小、时间短、收益快的投资项目,与PPP的特点不符,要提高民营社会资本的参与率,就需要采取措施将两者相匹配,当前最可行的是推进PPP项目资产证券化。一是对能产生稳定现金流的PPP项目,鼓励先行先试;二是对准公益性和公益性PPP项目,鼓励开展大型、一体化的PPP项目,形成跨领域的收益项目,为打包项目资产作支撑^⑤。

(四) 破除积极财政政策“逆调节”的瓶颈

从2016年预算的完成情况来看,全国一般公共预算收支分别为预算的101.05%和103.9%,其中:中央收支分别为调整预算^⑥的100%和99.1%,地方本级收支分别为预算的100.7%和105%;全国政府性基金预算收支分别为预算的125.4%和113.1%,其中,中央收支分别为预算的97.8%和

①由于专项债券所对应的公益性项目不可能当期产生收入,只能以项目建成后取得的收入偿还,在当期则直接形成政府性基金预算赤字。2016年我国预算安排地方专项债券4000亿元。理论上,债务置换不会产生债务净增,从而也就不会影响赤字,但是由于这部分债务的前身是隐性债务,没有计入赤字,当期赤字率被严重低估,在通过债务置换将其显性化之后,则应在赤字中体现。2016年中央财政下达5.27万亿元置换债券额度,其中年内实际到期、必须置换的债务约3万亿元。

②于树一:《防范新的隐性债务钻制度漏洞》,《中国经济周刊》2016年第28期。

③闫坤,于树一:《发挥财政政策功能支持新动力形成》,《经济参考报》,2016年10月31日。

④数据来源:财政部政府和社会资本合作中心“全国PPP综合信息平台项目库第五季报”,2017年2月16日。

⑤赵福军:《加快发展PPP项目资产证券化》,《以共治理念推进PPP立法》(刘尚希、王朝才等著),中国财政经济出版社,2016年10月第1版,第285页。

⑥由于调整中央与地方增值税收入划分过渡方案与全面推开营改增试点同步实施,2016年中央一般公共预算收入预算由70570亿元调整为72350亿元,增加的1780亿元全部用于对地方税收返还,相应中央一般公共预算支出预算由85885亿元调整为87665亿元。

88.5%，地方本级收支分别为预算的 129% 和 115.6%；全国国有资本经营预算收支分别为预算的 113.4% 和 96.1%，其中：中央收支分别为预算的 102.2% 和 93.5%，地方本级收支分别为预算的 130% 和 115.6%；全国社会保险基金预算收支分别为预算的 102.4% 和 100.9%^①。可见，2016 年我国“四本预算”普遍存在着超收情况，与此同时，部分支出存在未完成预算的情况（主要体现在中央层面）。

首先，扭转财政实际运行与积极财政政策思路的偏差。上述超收减支情况与减收增支的积极财政政策取向相悖，相对于既定的宏观调控目标有一定的“逆调节”效果。需把握目前预算超收幅度不大，且支出规模仍在扩张的时机，严格执行预算，从根本上纠正“逆调节”。

其次，防止地方财政通过预算执行渠道缓释积极财政政策压力。上述数据显示，地方财政预算超收和超支的情况同时出现，且超预算的幅度较大，说明客观的经济形势和主观的积极财政政策对地方财政压力较大，在通过政府性基金预算和国有资本经营预算进行部分缓释，这样做能够加大地方财政风险，不利于地方财政可持续发展，需要给予纠正。

（五）继续打造与国家治理现代化相适应的现代财政制度

为了保证积极财政政策目标能够充分实现，还需要体制层面的保障，即要加快推进中央与地方事权和支出责任划分、税收体制、预算管理体制、国有企业、社会保障制度等方面的改革，在保障财政政策更加积极有效的同时，也向 2020 年基本建立现代财政制度的改革目标迈进一步。当前亟待推进如下制度建设：

首先，着力理顺中央与地方财政支出关系。目前，从中央支出来看，中央本级支出与中央转移支付规模相差悬殊。以 2016 年一般公共预算医疗卫生支出为例，中央本级支出仅占 0.7%，而中央财政

下达公立医院、基本药物制度、公共卫生服务、城乡医疗救助等补助资金以及计划生育、城乡居民医疗保险等转移支付约是中央本级支出的 37 倍。社会保障与就业支出也是如此，中央本级支出仅占 4%，而中央财政下达基本养老金转移支付、自然灾害生活补助资金、优抚对象补助经费、退役安置补助经费、就业补助、困难群众基本生活救助补助等项支出约是中央本级支出的 9 倍。可见，基于事权与支出责任相适应的财政体制改革不能一步到位的现实，优化中央支出的结构、提高中央支出的精准度和效率、理顺中央与地方财政支出关系已然迫在眉睫。

其次，完善增值税制度并择机立法。试点就是为了立法，目前营改增试点已经全面推开，到了完善增值税制度阶段，在制度完善后应适时启动增值税立法。现行增值税制度较为复杂，征税和纳税的成本均高，完善增值税制度应以简化税制为核心。考虑到现实的需要，增值税税率可以选择一档基本税率加一档低税率的做法，基于亚太地区增值税税率偏低的实际，基本税率最终定为 10% 左右、低税率定为 5% 左右较为合理，征收率也应只设一档，定为 3% 左右^②。除了基于税负测算的税率简并外，进一步完善增值税税制还需要基于行业特征的包容性或个性化税制权衡、增值税收入分配机制的最终落地等等。

再次，把握建立健全现代财政体制的时机。由于与全面推开营改增试点同步实施的还有调整中央与地方增值税收入划分过渡方案，可以营改增改革试点的成果为基础，进一步理顺中央与地方间财政关系，最终建立健全现代财政体制。在《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49 号，以下简称《意见》）正式发布后，我国在调整政府间财政关系方面迈出了关键性的一步，现在正是深入推进财政体制改革的有利时机。2017 年预算报告提出加快制定中央与地方收入划分总体方案，而此方案应立足于将《意见》中的改革事项充分落实到位的基础上。

综上所述，无论是供给侧结构性改革，还是在经济新常态下稳定增长，都需要财政（下转第 81 页）

^①经财政部 2016 和 2017 年关于中央和地方预算执行情况与预算草案的报告中的数据计算得出。

^②杨志勇：《“营改增”还需要加快增值税立法》，网易财经频道，<http://money.163.com/16/0501/00/BLUL4HEC002557GV.html>，2016 年 5 月 1 日。

中央转移支付发挥了平衡地区财力、促进基本公共服务均等化的重要作用,贯彻了发展成果全民共享的理念,初步体现了公平、公正、共享的分配原则。然而,转移支付在中、西部的分布上呈现出“一刀切”的局面,政策导向性不强,宏观调控作用没有充分发挥。其次,少数民族因素和边疆因素在维持安定团结局面、维护国土安全等方面意义重大,但在分省转移支付因素上影响甚微,不能不说是转移支付制度设计方面的一个缺憾。

此外,有些研究认为中央对西藏的转移支付异于常态,故在研究时剔除了西藏^[7]。本研究表明,2015年中央对西藏转移支付实际发生数与模型测算数十分接近,差异只有4.4%,低于其他大部分省区市的差异率,也就是说,中央对西藏的转移支付没有异于常态。

(三)关于模型的预测效能

计量模型除了进行结构分析、政策评估外,还应该能够用于预测。中央转移支付总规模决定因素模型,全部为客观因素,不受主观因素干扰,拟合度极高,回归标准差极小,因此其预测精度很高。而分

省转移支付决定因素模型由于受政策性因素、偶然因素、中央对具体省情的特殊考虑等非客观因素影响,虽然能使用滞后一期的年度数据较准确地预测中央转移支付总规模,也能够测算出分省基础理论值,但无法量化非客观因素,故分省预测精度稍差。

参考文献:

- [1] 郑浩生等. 中央对地方转移支付影响因素研究[J]. 公共管理学报, 2014(1):18-26.
- [2] 钟正生,宋旺. 我国总量转移支付的影响因素及其均等化效应[J]. 经济科学, 2008(4):5-16.
- [3] 詹晶. 中央对省转移支付的决定因素:公平、议价、还是效益[J]. 经济社会体制比较, 2011(6):73-84.
- [4] 孔卫拿. 功能与过程视野下的转移支付分配[J]. 地方财政研究, 2016(6):46-53.
- [5] 缙小平. 我国财政收入与三次产业增加值计量关系的实证研究[J]. 财经理论研究, 2016(3):53-60.
- [6] 杰弗里·M·伍德里奇. 计量经济学导论(第五版)[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2011:41.
- [7] 贾晓俊,岳希明. 我国均衡性转移支付分配机制研究[J]. 经济研究, 2012(1):17-29.

【责任编辑 成丹】

(上接第71页)

政策更加积极有效,但必须保证财政可持续性这一前提。唯有拓展积极财政政策的边界,去除各类风险隐患,才能让积极财政政策为供给侧结构性改革提供可靠的财政支撑。

参考文献:

- [1] 刘尚希,王朝才,等.以共治理念推进PPP立法[M].中国财政经济出版社, 2016年10月第1版.
- [2] 杨志勇.“营改增”还需要加快增值税立法.网易财经频道, <http://money.163.com/16/0501/00/BLUL4HEC002557GV.html>, 2016年5月1日.
- [3] 闫坤,于树一.发挥财政政策功能支持新动力形成[N].经济参考报, 2016年10月31日.
- [4] 朱振鑫,杨晓.从风动到幡动:2017年PPP落地规模及影响测算,央视网 <http://jingji.cctv.com/2017/01/05/ARTIz-i7oDcbNg2Pm0fsPToBQ170105.shtml>, 2017年1月5日.
- [5] 于树一.防范新的隐性债务钻制度漏洞[N].中国经济周刊, 2016年第28期.
- [6] 财政部.关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告.2017年3月5日在第十二届全国人民代表大会第五次会议上发布.
- [7] 全国人大常委会预算工作委员会、财政部.政府预算解

读2017,第十二届全国人民代表大会第五次会议参阅资料.

- [8] 财政部“2016年财政收支情况”http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201701/t20170123_2526014.html, 2017年1月23日.
- [9] “2015中央经济工作会议”,人民网, <http://finance.people.com.cn/GB/8215/392239/401049/index.html>, 2015年12月18日.
- [10] 财政部.全国财政工作会议在京召开,财政部网站 http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201512/t20151228_1634931.htm, 2015年12月28日.
- [11] 人社部:钢铁煤炭业去产能约180万职工涉及分流安置,中国新闻网, <http://www.chinanews.com/cj/2016/02-29/7777138.shtml>, 2016年2月29日.
- [12] 2017年财政政策更加积极有效[N].经济日报, 2017年1月4日.
- [13] 新一轮降费政策落地 财政部取消调整部分政府性基金[N].证券日报, 2017年3月18日.
- [14] 财政部政府和社会资本合作中心.全国PPP综合信息平台项目库第五季季报, 2017年2月16日.

【责任编辑 连家明】