

## 积极财政政策如何更有效、更可持续？

中国社会科学院财经战略研究院研究员、《财经智库》副主编 杨志勇

—

中央经济工作会议肯定 2020 年的经济工作成绩，对 2021 年的经济工作作了部署。2020 年是很不平凡的一年，中国成为世界唯一实现经济正增长的主要经济体，成绩来之不易，其中有宏观经济政策的一份力量。积极的财政政策在“六稳”“六保”中的作用不可低估。正是有了包括财政政策在内的多种因素的支持，中国经济向上的大趋势没有变化。

2021 年经济工作仍然复杂严峻，疫情变化、外部环境仍有许多不确定性，中国经济恢复的基础还不够牢固。仅仅依靠市场的力量，经济风险的防范很可能是不可完成的任务。2020 年，疫情冲击是最大的黑天鹅事件。2021 年，虽然我们在疫情防控上取得了丰富的经验，但是疫情自身的不确定性仍然不可小觑。2021 年中国经济仍然面临多种风险，需要对可能出现的风险进行研判，并采取相应对策。疫情冲击本身的风险需要积极应对，而且还要高度重视疫情冲击导致的各类衍生风险。我们很难想象，缺乏有效的疫情防护，一国经济还能持续上行。而且，只有风险防范到位，经济增长的基础才会更加扎实。2021 年是中国共产党成立 100 周年，是“十四五”规划的开局之年，踏上新征程，需要建立在风险预见预判能力的提高上。高度重视风险，同时坚定必胜信心，2021 年经济工作就一定能够做好。

二

会议对 2021 年的宏观经济政策安排，充分体现了稳中求进的工作要求，充分体现了新发展阶段、新发展理念和新发展格局的要求。市场上有一些所谓财政政策和货币政策恢复常态化的说法，是不符合经济稳定增长要求的，也不利于经济风险的防范。会议指出 2021 年将继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，政策的连续性、稳定性、可持续性，将更好地发挥政策支持经济恢复的作用，让政策更加精准有效，政策急转弯的风险因此可以得到有效防范。

强调积极财政政策更可持续，这是因为财政政策作用的发挥必须建立在财政运行的可持续上。财政正常运行不能做到，财政政策作用就会大打折扣。同时，这种正常运行又不是低水平的，而是要在保持适度支出强度的前提下做到。这是积极财政政策内在扩张的要求。

积极财政政策维持了提质增效的提法，说明在高质量发展背景下，财政政策的作用需要得到更有效的发挥。提质增效至少应表现在两个方面：一是财政收支自身；二是财政政策的效益。财政收支管理应该加强，体现财政管理的高水平，体现财政治理现代化的要求。要进一步完善预算管理制度：预算收入的预测要更加科学，收支要更加匹配，以保证财政的正常运行；预算支出通过标准化等措施，更凸显绩效要求，更充分地发挥财政支出的作用。2020 年财政赤字率按 3.6% 以上安排，这是适应财政收入负增长实际情况的。从表面上看，这突破了 3% 的所谓警戒线，但为各项经济社会工作，特别是疫情防控提供了充分的财力保障。因此，不能简单地看某个指标的高低，而应结合具体情况作更充分的分析。

2021 年，中国财政支出的压力很大，各方面的刚性支出几乎没有太多的压缩空间。过紧日子是必要的，但所能挤出的可支配政府财力是非常有限的。为了应对支出压力，筹集更充分的财力是一项重要的工作。从总体上看，我们必须通过发展经济，拓宽财源，优化政府收入质量。与此同时，大规模减税降费政策在 2021 年将得到持续，特别是不少减税降费政策实际上已经转化为制度，减收与增支的现实矛盾不能小觑。因此，可以考虑不必固守所谓的财政赤字警戒线，2021 年财政赤字率保持在 4% 以内都是可以接受的。判断财政风险，最直接的指标是财政收支运行的

正常。只要政府债券可以顺利发行，那么我们就可以认为财政收支是基本正常的。当然，这是最低要求。更高的要求需要区分政府债券的发行是否抬高了市场利率，是否带来了“挤出效应”，让本来有利可图的民间投资或其他投资无法进行。

### 三

积极财政政策的有效实施是建立在风险有效防范的基础之上的。无论是中央债，还是地方债，都可能构成财政风险。现实中，中央债风险小，会议提出注意防范地方债风险，可谓抓住了防范财政风险的牛鼻子。即使是地方债，也需要分类看待。一般债和专项债性质不同，地方债务限额应分别与一般公共预算收入和政府性基金收入挂钩。抓实化解地方政府隐性债务风险工作，针对性极强。总体而言，中国地方债风险主要不在显性债上，而是在隐性债上。地方到底有多少隐性债，一直存在争议。各方估计差距较大，很容易以偏概全。无论夸大或压低隐性债的规模，都可能误导决策。因此，隐性债风险的防范化解需要大智慧。防范化解风险，首先需要对风险有充分的把握，要对地方隐性债规模、期限结构、区域分布等有充分的了解。对于地方隐性债，绝不可以直接和显性债加总处理，直接加总只会高估地方债风险，夸大地方债风险。不能准确评判风险，势必影响风险化解对策的选择。不同地区地方隐性债风险不一，需要因地制宜。各地经济体量差别很大，应对隐性债的能力差异也很大。一地隐性债规模大，不等于该地的风险就越大。要充分考虑当地政府可支配收入的现金流，充分考虑隐性债所对应项目的现金流。只要现金流不出问题，隐性债风险就不会爆发。当然，防范化解风险不能局限于此。短期内隐性债风险不爆发，不等于未来不爆发，因此，要充分利用时间窗口，消除债务风险隐患。

为此，应该采取有效措施，准确把握地方隐性债数据，并对不同类型的地方隐性债分门别类，找到相应对策，特别是要发挥好地方隐性债所形成的企业资产和政府资产的作用，让资产在化解风险中的作用得到更好的发挥。要正确处理好地方政府债务与地方国有企业债务的关系，采取有效措施禁止地方政府以企业名义举债，同时做好地方债发行工作，尽可能降低地方债融资成本。

### 四

2021年的积极财政政策有新的内容。财政需要支持国家战略任务的完成，财政在科技创新、经济结构调整、调节收入分配上更加主动作为，让财政更好地服务高质量发展。

在市场经济中，企业自主创新至关重要。在很大程度上，企业创新能力决定了一国技术创新水平。技术创新不会自动到来。一国科技创新往往基于该国的科研水平。持久的科技创新能力更是来自基础研究。国家在基础研究上投入越多，相关科技支出管理制度越是尊重科研规律，财政投入就越有效。中国要成为创新型国家，要在科技创新上引领世界，即使财政支出压力再大，基础科研的投入不仅不能压缩，而且考虑到“卡脖子”项目仍然较多，相关财政支出不仅不能压缩，而且还应该扩大。

科技创新有风险，有许多属于市场失效领域，仅仅依靠市场来发挥作用是不够的。促进科技创新的财政政策选择就显得尤其重要。企业虽然是自主创新的主体，但是财政政策支持不可或缺，会让企业创新更有力量。

财政支持可以优化相关政策，促进科技创新，更应该重视从0到1的原创性创新。2021年积极财政政策安排体现财政促进科技创新闯出一条有效的新路径要求，在提高财政政策效率的同时，进一步提升科技创新能力。

经济结构调整需要财政支持。推进供给侧结构性改革，才能适应消费升级换代的需要，才能让供给与需求更加匹配，才能让需求管理效果更加突出。经济结构调整可以是一种纯粹的市场行为，但这样的市场调整可能经历较长的时间。锻长板补短板，让经济结构更加优化。毫无疑问，这里仍然需要财政支持的科技创新。

调节收入分配上财政的作为应更多地表现在健全社会保障体系和公共服务体系上。中国是一个发展中国家，个人所得税收入占比较低，同时个人所得税综合所得税率较高，对吸引国际高端人才不利，税率有内在的下调要求。国民收入分配格局调整上，财政政策的着力点应主要在支出

侧，通过支出政策，间接提高居民可支配收入，从而促进消费，让从生产到消费的经济循环更加顺畅。

## 五

双循环新发展格局的加快构建，不仅需要财政政策的支持，而且需要货币政策的配套。会议要求货币政策稳健，灵活精准、合理适度至关重要。这样做，不仅是货币政策目标实现的要求，而且合理的流动性有助于积极财政政策的落实，是宏观经济政策体系系统化的要求。会议对宏观杠杆率的稳定的要求富有深意。宏观杠杆率的形成有各方面的原因，稳定杠杆率将有助于风险的防范，有效避免一刀切降杠杆带来的衍生风险。这对于包括地方债在内的债务风险防范化解也有着特殊意义。

在新发展阶段，落实新发展理念，积极财政政策需要在统筹安全的前提下，服务国家战略，支持经济社会的发展，支持生态文明建设，更为凸显财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。