积极财政政策如何“加力提效”

□ 闫 坤 张 鹏

观察者说

2018年中央经济工作会议着眼大势深刻分析经济形势和发展前景，全面部署2019年经济工作，强调宏观政策要强化逆周期调节，要求积极的财政政策要加力提效。在此背景下，新一年的财政政策需主动适应“逆周期调节”的要求，通过进一步深化财税体制改革，找准“加力提效”的发力点，做好当前经济工作，更好应对风险挑战。

一是实施增加总需求的财政政策。在扩大最终消费方面，要加大政府专项债券的发行力度，更好推进基础设施建设、开展公共服务，并有效解决教育、育幼、养生、医疗、文化、旅游等产业所遇到的发展瓶颈；要推进个人所得税改革，落实好专项附加扣除的各项标准，增强消费者的消费能力。在引导中间产品的消费、扩大投资等方面，要推进企业所得税改革，创新和试点投资抵税机制，推动机器设备采购等生产性投资；实施推广“支持制造业企业依法按程序进行厂房加层、厂区改造、内部用地整理及扩建生产、仓储场所，提升集约化用地水平，不再增收地价款”的政策，推动工业企业厂房改造等固定资产投资；通过政府的相关支持基金，更好与金融机构协作，开展仓单质押业务，支持和促进存货投资，便利企业资金流转。

二是实施提升收益率的财政政策。对生产领域实施全面减税，全面提升企业的经营主动性、效率性。生产领域的全面减税既包括减少生产环节的税收，也包括减少与生产活动相关联的收入性税收。可考虑将增值税作为直接的生产性税收继续按照“三档税率变两档、多层税负相趋同”的方向进行改革，继续降低税率；企业所得税改革应坚持“实际受益、市场公平”的原则不断深化减税安排，在总体保持现行税率水平的情况下，以鼓励创新、加大生产性投资和推进高质量发展为重点，大幅度增加税前扣除的内容，并针对中小企业继续探索降低税率水平的条件和范围；个人所得税改革应在取得现有成果的基础上，继续向家庭综合征收、按功能属性细分管理收入种类的方向推进。与此同时，需强化竞争政策的基础性地位，特别是要着力开展相关政策应用于财政资源配置和政府采购管理的实践。进一步完善政府采购制度的安排，更好融合政府采购市场与普通商品市场；提升政府购买服务的效率和能力，充分借助市场力量、坚持公平竞争，形成政府购买服务融合和参与现行市场体系的态势。

三是实施提升信用水平的财政政策。保持市场融资环境的基本稳定，需要增加信用水平，财政政策就是提升信用水平、开展风险转换的主体力量。需以国家融资担保基金为载体，通过担保“总对总”、再担保“国对省”和投资“上对下”的业务安排，有效推动基金的商业金融机构股东、地方政府的再担保公司和地方所属的担保机构积极开展业务，为实体经济企业特别是民营企业和中小企业提供担保增信服务，并坚持低担保费用水平的保本微利经营原则；以风险补偿和降低风险贴水为方向，通过设立政府补贴、开展政府贴息或组建政府风险补偿基金的方法，增强企业的融资能力，适当降低企业的融资成本和风险贴水水平。

四是实施优化资源配置的财政政策。按照供给侧结构性改革的要求，做好有效出清“僵尸企业”和低效存量、扩大优质和高效增量的财政政策安排。具体包括：推动有效出清存量，在“去产能”进入稳定期后，以优化资产配置和转移职工就业为重点，进一步完善后期工作，可考虑建立“去产能”后期扶持资金；促进有序扩大优质增量，针对相关市场领域，在坚持竞争的基础上，对其中高效、优质的符合政策导向的主体，实施财政奖补安排（后补助）。

五是实施提升有效供给能力的财政政策。总体包括支持企业创新和完善市场组织两个方向，即：提升科研条件的共享能力，优化国家创新体系的布局和结构，加大对中小企业创新的支持力度；加大市场基础设施建设，着力提高市场的组织性、效率性和可识别性，为市场差异化竞争和政府综合性监管提供服务。以此为基础，推进政府与社会资本合作，在坚持现行机制和做法的同时，立足于社会资本方增量分享和风险自担的原则，建立政府与社会资本合作的新型关系和组织模式。

还要看到，相关财政改革和政策设计还需符合建立现代财政制度的方向和要求。从可持续的角度看，务必要精准把握财政宏观调控的“度”，借力市场、补位市场，同时做好对公共服务的可持续性保障。从成体系的角度看，在做好生产性全面减税安排的同时，亦应建立相关有效平衡机制，保障财政安全，既能满足政策目标，又能保障减税的长期性和规范性。从有效率的角度看，要坚持财政改革和宏观调控政策间的统一性、协调性和有序性，避免不必要的政策内耗和效力抵消。从防风险的角度看，既要推进更大规模的减税降费、较大幅度的扩大专项债券发行，又要规范政府举债机制，强调政府债券是政府举借债务的唯一形式，强调隐性债务全面纳入监控管理，在风险和收益相平衡的基础上扩大政府债券发行，推进债券的质押流转。（作者单位：中国社会科学院财经战略研究院、中国财政科学研究院）

把握市场准入负面清单制度的实践重点

□ 郭冠男

编者的话：

《市场准入负面清单（2018年版）》近日发布，这标志着我国全面实施市场准入负面清单制度，负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入。将负面清单的概念从外资准入管理引入到国内经济治理中，是一项重大制度创新。如何用好市场准入负面清单制度，并且随着经济社会发展不断完善这一制度，是当前需要深入研究的课题。

负面清单制度是政府进行市场准入管理的一种模式。任何一个国家都有其市场准入管理制度，政府通过市场准入管理实现对市场主体进入市场时的规制，其理论依据是为了避免或减少由于“市场失灵”的存在可能导致的风险而进行干预，同时这种干预还要降低“政府失灵”的概率。也就是说，市场准入管理制度一方面要弥补市场不足，另一方面要规范政府行为。

全面实施市场准入负面清单制度是党中央为加快完善社会主义市场经济体制作出的重大决策部署，对于构建统一开放、竞争有序的现代市场体系，推进国家治理体系和治理能力现代化，将产生重大而深远的影响。

全面实施市场准入负面清单制度意义重大

一是有利于发挥市场在资源配置中的决定性作用。清单之外“法无禁止即可为”，清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入，不再对不同身份和性质的市场主体提出不同的准入要求；负面清单明示所有禁止和限制准入措施，通过“一单尽列”，各类主体就可以明确进入市场时需要遵守的所有法律法规和权利义务、需符合和达到的标准要求，将大大降低市场主体进入市场时的各类成本和潜在风险；在负面清单制度下，清单内受禁止和限制的条目在一定时期内是固定的，新领域、新业态将自动处于清单之外，鼓励创新创业创造将成为市场常态。

二是有利于更好发挥政府作用。市场准入负面清单将分散在各类法律法规中有关市场准入的禁止性和限制性规定进行汇总和明示，有效压缩了政府权力自由裁量空间，明确了政府的行为边界。同时，市场准入管理采用负面清单制度可以大大释放行政资源，用于加强事中事后监管，推动政府“定好位”“防越位”“不缺位”，从“重审批、轻监管”转变为“轻审批、重监管”，当好“市场秩序的裁判员”“市场环境的营造者”，减少市场中“劣币驱逐良币”的现象。

三是有利于构建开放型经济新体制，参与高水平的国际竞争。在参与全球竞争的过程中，我国面对的不仅是产品、技术、产业的竞争，更是制度和规则上的竞争，实施负面清单制度将在诸多方面实现我国市场经济体系与国际通行规则的接轨，有利于我国与其他国家在更高水平和标准上签署、升级双边投资协定和自由贸易协定，有利于促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，进一步增强我国市场经济体制的吸引力。

2018年版“清单”在实践中仍需做好多方衔接

市场准入负面清单制度，表现形式和作用载体是“清单”，清单要列出所有禁止准入类和限制准入类条目，清单内容直接决定了市场准入的开放度、透明度、公平性。因此，市场准入负面清单应严格限制在事关国家安全、生态安全、全国重大生产力布局、战略性资源开发、重大公共利益等方面的市场准入活动，此外的行业、领域全部放开。此次发布的《市场准入负面清单（2018年版）》基本延续了《市场准入负面清单草案(试点版)》的框架结构和主要内容，保证了清单的稳定性和连续性，根据清单试点情况和各方面意见，主要在三个方面进行了调整修订：

增加清单说明。《清单（试点版）》没有清单说明，在试点过程中，各地区各部门和市场主体提出希望有一个把握清单总体遵循的指导说明，将一些具体原则和要求予以明确。对此《清单（2018年版）》增加清单说明部分，以便市场主体和各级政府正确理解和使用清单，增强清单的可操作性以及与其他相关事项的协调性。清单说明共有九条，对清单的内容、定位、范围、事项来源、适用条件、法律效力层级、制定权限等，以及清单与我国参加的国际公约、与其他国家或地区签订的双多边协议的关系等问题作出了明确说明，进一步厘清了清单的边界。

大幅缩减清单事项。此次修订从是否符合清单定位要求、是否合法有效、表述是否准确等方面对清单事项和管理措施进行逐条评估，并作进一步优化整合。做到了该减的坚决减、该留的科学留、该增的合理增。《清单（2018年版）》共列禁止和许可类事项151项，总体上比《清单（试点版）》原有的328项减少了177项，压减幅度达54%。

优化清单结构。首先，与现行法律法规衔接方面，清单正文不再逐条列出法律法规明令禁止的事项，具体相关法律措施以清单附件形式列出，市场主体可以从附件中一目了然地了解涉及市场准入管理的所有法律法规条目。其次，与《产业结构调整指导目录》衔接方面，《清单（2018年版）》将产业结构调整指导目录中的“淘汰类项目”和“限制类项目”直接纳入，但将《产业结构调整指导目录》有修订调整的7条措施作为附件列出，其他措施不再逐条列出。第三，与地方法律法规衔接方面，在清单中增设“地方性许可措施”栏目，将少量全国性管理措施未涵盖、符合清单定位且由省级人民政府根据《立法法》《行政许可法》按照相关的立法程序制定的地方性市场准入管理措施纳入，在体现地区差异性的同时，进一步提升了清单的完备性。第四，与新领域、新业务准入管理衔接方面，“禁止准入类”新增了两项针对当前金融领域、互联网领域出现的新技术、新产品、新业态、新商业模式的准入管理，分别是“禁止违规开展金融相关经营活动”和“禁止违规开展互联网相关经营活动”，这是为防范在新领域出现监管空白从而导致重大风险的必要措施。第五，《清单（2018年版）》保留了对特殊情况下启动市场准入限制的权限，明确因特殊原因需采取临时性准入管理措施的，经国务院同意，可作为特别事项条款，实时列入清单。

与此前相比，《清单（2018年版）》更具有系统性和可操作性。下一步，还要在实践中更好实现其与现行准入管理制度的合理衔接，发挥积极作用。

“清单”与“机制”有待进一步优化

实施市场准入负面清单制度涉及面宽、调整利益关系复杂，“清单”和“机制”设计不可能一步到位，从试点到全面实施，有可能遇到更多更复杂的问题，还需在实践中进一步磨合与优化。

优化“清单”。负面清单要通过“一张清单”列出所有禁止和限制市场主体投资经营的行业、领域、业务以及限制的具体措施，由于目前涉及市场准入的行政审批事项、产业结构调整指导目录、地方许可事项等一直处于动态调整中，作为清单条目依据的法律法规的调整修改也很难及时跟上，加之需要新设的事项不断出现，清单必须保持动态调整。因此，根据清单事项的合法性、必要性、合理性、可行性和可控性，开展对清单的“减”“补”“改”，把不符合市场准入负面清单定位的事项删除，把与清单定位相符且现行有效的事项补充进来，对已列入清单但根据改革发展形势需要加严或放松准入的作相应调整，将是一项常态化工作。

优化“机制”。要进一步探索负面清单落地的多种操作途径，在准入机制、审批体制、监管机制、社会信用体系和激励惩戒机制、信息公示制度和信息共享制度、法律法规体系等方面积极探索。重点在“两改”：一是改市场准入的管理方式，把准入方式从传统的审批制逐步过渡到主要按条件、按程序准入；二是改市场准入后的监管方式，以准入环节生成的各种信息为基础，逐步建立主要以信用为核心、充分运用大数据监管的方式，改变过去被动监管、运动式监管的情况。

总而言之，此次全面实施市场准入负面清单制度，将在实践中进一步优化“清单”与“机制”，逐步并最终解决各种形式的市场准入壁垒，从根本上改变我国市场准入管理方式。（作者系中国宏观经济研究院经济体制与管理研究所研究室主任）

同声

中国社会科学院财经战略研究院研究员 夏先良——

认识待明晰 推进需协调

负面清单制度改革是经济体制改革与创新的关键。负面清单是限定市场主体不准进入的范围，是政府与市场联系的桥梁，是刻画政府与市场边界、区分计划经济体制与市场经济体制的核心手段和工具，是建设现代化治理体系与现代化开放型经济体系的核心概念。

我国引入负面清单管理理念较晚，采用负面清单管理模式时间较短，缺乏管理经验，改革任务繁重。从实践情况来看，我国实行负面清单制度主要存在以下几方面问题：

一是对负面清单制度改革的认识不到位、思想不统一。负面清单制度改革是一项紧紧围绕政府和市场关系这个核心问题所展开的，包括政府行政管理体制“放管服”改革、经济体制改革、外经贸体制改革、投资体制改革、商事制度改革等在内的综合性改革。负面清单制度改革的目标是构建开放的现代化经济体系，限制地方和部门保护主义，促进全国统一市场的形成，减少政府对市场活动的不当干预，让市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，推进政府职能转变。因此，负面清单制度是用来减少政府对市场活动和投资的限制与干预，促进贸易、投资自由化的一项制度。

二是负面清单制度改革推进艰难，缺乏协调。负面清单制度改革涉及行政审批、市场监管、投资管理、商事登记、外商投资管理等许多行政管理部门。从实践情况看，政府推进负面清单制度改革的动力不足，阻力不小，障碍较大。在政府“放管服”单项改革中权力下放到地方的多，放给市场的少；“放”的多，但“服”的少；新的“管”法和机制还没真正建立起来。目前，负面清单制度改革与创新的步伐，跟不上国家对外开放的时代步伐，也不能适应构建全面对外开放新格局和构建现代化开放型经济体系的迫切要求。

三是对负面清单制度的功能、目标和制定标准的认识尚有偏颇。负面清单制定不是政府《产业结构调整指导目录》《政府核准的投资项目目录》《外商投资产业指导目录》限制或禁止条款的翻版，它没有调整产业结构和指导投资的功能，而是起到一个划分政府与市场边界的功能。它要明确哪些领域政府该管，哪些领域政府要放开，明确给予市场发挥资源配置决定性作用的空间。目前人们对现行市场准入负面清单和外商投资负面清单制度的功能、目标和制定标准仍有认识上的偏颇，对此还需进一步加强科学研究，提升认识水平。

（肖 伟）

撷英

生态环境部环境与经济政策研究中心 郝 亮 郭红燕——

应对生态环境问题关键是完善治理体系

生态环境问题在某种程度上也是体制与制度上的问题，叠床架屋、九龙治水的制度体系难以应对愈加复杂的生态环境问题。

应该看到，改革生态环境监管体系，统一污染防治监管职责，可以通过释放制度红利，在降低监管成本与难度的同时，提高质量与效率；完善生态环境保护经济政策体系，有利于解决环境资源产权不明晰、价格形成机制不完善、市场机制无法有效配置等问题；健全生态环境保护法治体系，有利于丰富生态环境保护工作的法律依据，消除不同部门“依法打架”的弊病；强化生态环境保护能力保障体系，有利于满足生态环境部门在科技、物质、人才等方面的履职需要，确保能力同任务相匹配；构建生态环境保护社会行动体系，可以为各类环境社会主体提供多元化的参与平台和机制，有利于保障社会组织和公众的参与权和监督权。只有改革完善生态环境治理体系，才能提升环境治理能力，有效化解环境风险。

当前，生态环境治理体系的改革完善工作正有序推进。经济政策体系方面，经过多年的探索发展，基本建立了环境经济政策体系，环境保护税、生态补偿、绿色金融等都取得了突破。法治体系方面，我国已形成由《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》等近20部法律组成的相对完善的生态环境法律体系，法律的针对性和可操作性不断增强。监管体系方面，新组建的生态环境部整合了相关部委的生态环境监管职能，省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革正在推进，覆盖全面、科学合理、天地一体、部门协同的现代化生态环境监测网络体系初步形成，但与监管要求依然有一定距离。能力保障体系方面，环保投入逐年增加，但占GDP的比重尚需进一步提高，大气污染成因、水体治理、土壤防治等领域的重大项目科技攻关有序推进，但核心科学与技术问题仍需进一步破解。社会行动体系方面，各类环境社会主体发展的制度体系尚不健全，参与的渠道和机制仍然单一。

改革完善生态环境治理体系，要在继续保持经济政策体系与法治体系优势、推进监管体系和能力保障体系建设的同时，着力弥补社会行动体系这一短板。一方面，进一步完善环境保护税、生态补偿、绿色金融等经济政策，更新修订固体废物污染环境防治法、环境噪声污染防治法、长江保护法等生态环境相关法律法规。另一方面，要推动监管改革工作尽快落地、生态环境监测网络体系加速建成，保证环保投入继续加大、科技研发力度不减。此外，要着力弥补社会行动体系的不足，通过建立健全环境保护宣传教育体系调动人民群众的力量，使其把建设美丽中国作为共同参与、共同建设、共同享有的事业，使全社会牢固树立生态文明价值观念。通过扶持与激励、监管与约束等多种手段，促进各环境社会主体在相关法律与政策的框架内加快发展。建立多元化公众参与平台，畅通和完善公众参与环境保护的途径、方式和机制。

首都师范大学管理学院 程世勇——

更好构建扶贫长效机制

脱贫攻坚面临的任务和挑战十分艰巨，需进一步完善脱贫机制，探索有效的脱贫模式，才能彻底打赢精准脱贫攻坚战。在此进程中，要特别重视扶贫长效机制的建设与完善。

首先，需深入实施东西部扶贫协作。当前，我国的深度贫困人口主要集中在革命老区、民族地区、边疆地区，贫困县中有三分之二位于西部地区。其生存环境相对恶劣，地方财政实力较为薄弱，基础设施建设与公共服务发展相对滞后。东部地区则聚集着我国众多的区域增长极与城市群，长三角、珠三角等城市群的生产总值占到国内生产总值的近三分之一。彻底打赢精准脱贫攻坚战，必须充分发挥经济发达地区的帮扶作用，形成多层次的扶贫协作模式。

其次，需借助市场力量促进贫困地区经济增长。创新是经济增长的源泉，许多深度贫困地区由于多种原因，长期封闭，缺乏市场意识和创新意识。对此，应加强观念引导，深度拓展贫困人口的市场意识与创新意识。扶贫项目的安排要精准，要遵从比较优势并顺应市场规律，发展真正能够让贫困人口持续受益的产业。同时应借助“互联网+”等新模式，将贫困地区的资源转化为资产，将资产转化为贫困人口的可持续性收入。

再次，需重视对贫困人口的人力资本投资。随着我国产业发展迈向中高端、服务业占国民生产总值的比重超过50%、数字经济与共享经济深度渗透到城乡居民的日常生活之中，经济发展对人力资本的需求有了新的变化，在这一背景下，要特别重视加大对贫困地区的人力资本投资，由此产生的内生脱贫效应比物质资本的直接投入更为有效。由于企业和贫困家庭对人力资本投入的动力和能力都不足，这就需要社会公共部门持续加大对贫困地区教育及技能培训等方面的投入。

最后，需兜住农村贫困人口社保底线。当前，我国深度贫困人口中，因病致贫、因病返贫家庭占相当大的比例。因此，必须有针对性地采取措施做好贫困人口的社保兜底，通过基本医疗保险、大病保险、医疗救助和商业医疗补充保险等，筑牢贫困家庭因病致贫、因病返贫的“防火墙”，不断巩固脱贫工作成果。

（肖 伟）

本版编辑 栾笑语