

# 关于全面落实积极财政政策的几个重要问题

□ 汪同三

“ 财政政策既关系经济运行与国家治理,又关系企业发展与百姓民生。2019年宏观调控工作的重点之一,是要继续实施好积极的财政政策。需要注意的是,任何一项宏观调控政策都有正面效果,但也可能产生不同程度的负面影响。因此,全面实施积极财政政策,要实施更大规模的减税降费,促进投资实现扩大再生产;要以削减政府支出来实现减税条件下的财政收支平衡,确保减税降费落实到位,最大限度地发挥积极财政政策的正面作用,同时把可能产生的负面影响限制在最低程度。

## 继续实施积极的财政政策

去年底召开的中央经济工作会议指出,2019年“宏观政策要强化逆周期调节,继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策”,并进一步明确要求“积极的财政政策要加力提效,实施更大规模的减税降费,较大幅度增加地方政府专项债券规模”。今年的《政府工作报告》指出,要正确把握宏观政策取向,继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。积极的财政政策要加力提效,发挥更重要的作用。我们可以看到,2019年我国宏观工作中关于财政政策的方针导向是,第一,为确保经济运行在合理区间,实现经济社会持续健康发展,必须继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。第二,积极的财政政策在已经施行了多年的基础上,今年的实施要加力提效,发挥更重要的作用。第三,今年积极财政政策的首要措施是实施更大规模的减税降费,方式是普惠性减税与结构性减税并举,重点是降低制造业和小微企业税收负担。

毫无疑问,今年宏观调控工作的重点之一是继续实施好积极的财政政策,发挥其应对经济下行压力的积极作用。我们要注意到,任何宏观调控措施在取得预期的正面效果的同时,都可能产生程度不同的负面影响,需要我们认真面对。而全面落实积极的财政政策,是最大限度发挥其正面作用,同时将可能的负面影响限制在最低程度的保证。

为什么要继续实施积极的财政政策?正如中央指出的,目前我国“经济运行稳中有变、变中有忧,外部环境复杂严峻,经济面临下行压力。这些问题是前进中的问题,既有短期的也有长期的,既有周期性的也有结构性的。要增强忧患意识,抓住主要矛盾,有针对性地加以解决”。当前我国宏观经济运行面临的问题,或者说经济下行压力的压力源,来自国外和国内两个方面。国外方面压力主要表现在:世界经济增速放缓,保护主义、单边主义加剧,国际大宗商品价格大幅波动,不稳定不确定因素明显增加,外部输入性风险上升。国内经济下行压力加大主要表现在:消费增速减慢,有效投资增长乏力;实体经济困难较多,民营和小微企业融资难融资贵问题尚未有效缓解,营商环境与市场主体期待还有差距;自主创新能力不强,关键核心技术短板问题凸显;金融等领域风险隐患依然不少;深度贫困地区脱贫攻坚困难较多;生态保护和污染防治任务仍然繁重;等等。

今年是新中国成立70周年,也是全面建成小康社会关键之年。面对着复杂而严峻的矛盾和问题,我们要善于化危为机、转危为安,紧扣重要战略机遇新内涵,加快经济结构优化升级,提升科技创新能力,深化改革开放,加快绿色发展,参与全球经济治理体系变革,变压力为加快推动经济高质量发展的动力。为更好实现这些目标,在宏观调控工作中继续实施积极的财政政策,

加力提效,就显得更为关键、更加重要。

## 实施更大规模的减税降费

去年底召开的中央经济工作会议和今年的《政府工作报告》,都把“实施更大规模的减税降费”作为继续实施积极的财政政策的首要措施,这是一个非常重要并且切合我国当前实际的科学判断。

首先,就财政政策各类可行的措施手段来看,减税降费是最直接作用于施策对象、产生政策效果见效最快的宏观调控措施之一。对消费者税负的降低,等同于直接增加消费者的可支配收入,进而提升居民消费,起到拉动经济的作用。对生产者税负的降低,在间接税环节上,例如增值税减税,可以直接降低企业生产成本,从供给侧推动经济增长,同时还会在最后的消费环节减少最终消费者负担。在直接税环节上,例如企业所得税减税,可以直接增加企业经营收入,提高企业盈利水平,不仅可使企业具备通过技术创新、设备更新等方式提高生产水平的能力,而且能够刺激企业通过增加投资扩大生产规模的欲望。因此,减税降费不仅可以在微观层面上最实惠地激励实体经济经营者和从业者,而且能够在宏观层面上有力地提振自主创新和推动结构调整。

其次,我国现行税制中还存在进一步实行减税政策的空间,为实施更大规模的减税降费提供了可操作性。减税空间的容量大小,一方面要看当前税率的绝对水平的高低,另一方面还要看政府通过调整财政配置和调动弥补资源保持财政平衡的可能性。当前,调整财政配置主要是减少政府支出,特别是减少一般性行政支出、“三公”经费等。调动弥补资源主要是合理适度增加财政赤字,扩大国债发行和增加特定国有金融机构和央企上缴利润等措施。在这些方面,仍有比较大的空间。

## 促进投资实现扩大再生产

当前实施积极的财政政策的发力方向之一是促进投资,特别是促进基础设施投资。其原因在于:

第一,内需特别是消费需求是拉动经济增长的主要动力,但是归根结底消费是通过刺激投资需求来拉动增长的。适度稳定的投资增长是保持经济平稳健康发展的关键。马克思主义经济学再生产理论告诉我们,要实现扩大再生产,必须增加新的投资。我们当然应该通过扩大消费需求拉动经济增长,但不容忽视的是,消费是通过带动投资来实现扩大再生产的,不能带动投资的消费只能实现简单再生产,只有能够带动投资的消费才能真正实现扩大再生产。或者说,只有足够的投资需求才能实现社会扩大再生产,推动经济社会实现可持续发展。

第二,高质量发展的一个标志是,由投资产生的投资收益占产出的比重的提高,即投资效益的提高。而投资收益占产出的比重等于投资资本收益率与投资率的乘

积,其中,投资率是在宏观层面实现的,而投资资本收益率是由企业或生产者在微观层面实现的。我国目前的投资资本收益率仅为3%左右,远低于发达国家水平,亟待提高。对生产者或企业的减税能够明显有助于提高微观层面的投资资本收益率,进而在宏观层面提高投资收益占产出的比重,推动实现经济高质量发展。

第三,面对当前复杂严峻的国内外形势,中央提出六个“稳”的要求。“稳投资”是关键之一。“稳投资”的重点是激发社会投资、保持投资增长、优化投资结构、提高投资效益。当前供给侧结构性改革不断深化,面临的新形势、新问题要求我们更加认真地做好保持投资稳定增长等工作。

2018年有三个国民经济统计数字值得关注:一是GDP增长6.6%,二是全社会固定资产投资增长5.9%,三是基础设施投资增长3.8%。这组数字告诉我们,其一,推动投资增长、适度加快投资增速,是应对经济下行压力的重要方面。以减税降费为主要措施的积极财政政策应该在促进投资方面发挥引导和带动作用。其二,在各类投资中,基础设施投资增速明显滞后于总投资增速,基础设施投资不足是投资增长减速的主要诱因,同时也表明基础设施建设领域存在加强投资以促进经济增长的较大空间。因此,当前把促进投资特别是促进基础设施投资,作为实施积极财政政策的一个发力方向,不仅是必要的,而且是可行的。减税降费如果能够落实到促进基础设施投资增长上,是我们今后在宏观调控工作实践中需要深入探索的重要方面。

## 实现财政政策的完整性

全面落实积极的财政政策重点要实现财政政策的完整性。衡量财政政策是否完整的标准是财政收支是否平衡,以及如何实现平衡的。减税在初期阶段必然会使税收减少,直接影响到财政收入。而负责责任的政府不仅要考虑减税的必要性,以及减税的具体方案,还要采取相应必要措施弥补减税对国家财政的影响,保持财政收支平衡。

在减税条件下,常规的保持财政收支平衡的办法有两种:一种是增加财政赤字,一种是削减财政支出。一般情况下,增加财政赤字是寅吃卯粮,必须谨慎适度,严格控制。欧盟国家在探索经济一体化过程中,根据实际经验制定的财政赤字率不超过3%的标准是具有一定普遍性意义的。我国长期以来基本遵循了不逾越这一界限的原则,保持了财政状况的稳定。就我国目前的形势来看,更重要的应该是相应减少财政支出,减少除了必须不断提高的、直接关系民生的有关支出之外的财政支出,特别是行政费用的支出。总体上削减财政支出,并不意味着要像西方国家那样同时削减关系民生的社会(福利)事业的支出,相反还需要大力增加关系民生的社会事业发展的财政支出。有研究表明,高收入经济体在工业化高峰期以后,政府服务(包括社保、教育、健康和社会工作等)支出在GDP中的占比

会持续快速提升。目前我国政府服务支出在GDP中的占比尚明显低于高收入国家在类似发展阶段的水平,即使在减税条件下这块政府服务的短板也需要优先填补。

一般意义的扩张性财政政策主要由三项措施来拉动经济:一是增加财政赤字和政府债务,二是减税,三是扩大政府支出。在目前形势下,我国实施积极的财政政策,首选是减税。需要注意的是,目前有一种意见认为,在眼下企业杠杆率和家庭杠杆率较高的情况下,可考虑提高政府杠杆率,将高企的企业杠杆率和家庭杠杆率转移过来,以减轻金融风险压力。现在不宜这样做的理由是,一方面,我国目前实施积极财政政策的导向不仅是要减税降费,而且要严格控制政府支出。地方政府债务规模较大幅度增加,是指专项债券增加,而非一般性的政府杠杆率增加;另一方面,政府以提高自身杠杆率的方式承接企业杠杆率和家庭杠杆率,实际上是改变社会的资产负债结构,必须考虑可能对各方面带来的中长期影响。综合来看,主要通过削减政府支出来实现减税条件下的财政收支平衡,不仅是全面落实积极财政政策、实现积极财政政策完整性的必由之路,同时也能够深入推进行政管理体制改革的和财政体制改革,取得一箭双雕的积极效果。

## 需要注意做好的四件事情

全面落实积极的财政政策,实现积极财政政策的完整性,需要注意做好四件事情:

第一,减税必须具有较大的规模,才能产生明显效果。2018年年初预计减税规模可达1.1万亿元,实际减税规模实现了突破。2019年预计减税规模可接近2万亿元,应该在实际执行过程中力保2万亿元,根据实际情况争取有所突破,实现更大规模的减税。

第二,减税效应应具有较强的时间递减性,在短期内减税效果表现明显,但是如果减税规模强度不递减,减税效应必然减弱。因此在减税伊始,就需要考虑如何深化财政体制改革,建立有利于经济高质量发展的长效机制。

第三,减税既是政府行为,又必须通过市场产生效果。因此减税政策的实施必须在“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的框架内进行,使市场和政府既各自充分发挥好自身作用,又实现二者的积极协同发力,使减税实现预期效果,促进经济社会发展。我们一方面要汲取以往的经验教训,减弱和防止减税可能产生的负面影响;另一方面要认真落实竞争中性和原则,使减税政策惠及实体经济的各个角落。

第四,做好减税与其他财政政策的协调配合,做好积极的财政政策与其他宏观调控政策,特别是与稳健的货币政策的协调配合。要发挥财政政策和货币政策各自的优势,形成政策合力,提高宏观调控水平,抵御下行压力,确保经济运行在合理区间,保持经济持续健康发展和社会大局稳定。

(作者系中国社会科学院学部委员)

# 为中小企业发展注入金融活水

□ 王 聪 邹辉霞

金融活,经济活;金融稳,经济稳。中小企业数量占比大,是国民经济发展的重要生力军。要让金融回归本源、结构优化以及服务实体经济,中小企业都是绕不过的。习近平总书记指出,要找准金融服务重点,以服务实体经济、服务人民生活为本,构建多层次、广覆盖、有差异的银行体系,积极开发个性化、差异化、定制化金融产品,增加中小金融机构数量和业务比重,改进小微企业和“三农”金融服务。这为金融服务实体经济提出了更高的要求,也将更好地促进金融回归本质,有利于为中小企业健康发展注入更多金融活水。

改革开放40多年来,中小企业已成为我国经济发展中不可或缺的部分,在稳定增长、促进创新、增加就业、改善民生等方面发挥着不可替代的作用。近几年来,随着国内外经济形势的变化,中小企业的发展面临融资难、融资贵等一系列问题。究其原因,既有外部全球经济不确定性增大和国内经济发展结构调整、新旧动能转换等宏观层面的原因,也有金融政策落实到位、金融服务不能精准对应中小企业实际情况等微观层面的原因。需要注意的是,中小企业作为实体经济的一个重要组成部分,相对于大型企业,有着发展不确定性较大、资产较少等特征,仅按照给大型企业提供金融服务的理念、标准、方式和路径是不能有效满足其多元化需求的。要想更好满足中小企业融资需求,进一步推动中小企业发展,就要从解决金融服务理念、执行机制、服务路径、服务产品等问题入手,完善全方位、多层次的金融支持服务体系,切实改善中小企业融资环境。

第一,解决金融服务理念问题。要深刻理解中小企业发展客观规律,深入了解不同产业、不同区域、不同生命周期的中小企业融资的诉求和困难点,站在中小企业的角度设计出合适的金融服务产品。从客观规律来看,根据企业发展周期理论,处于不同产业周期和企业生命周期的企业,按照发展阶段,其融资大小、融资方式,可以承受的融资成本也会不一样。并且融资的结构也会随着企业的发展而变化,中小企业也会成长为较大的企业,而处于夕阳产业的规模企业,也会在新旧动能转化下逐步被淘汰。金融机构对不同产业、不同地域和处于不同生命周期的中小企业特性进行深入了解,有利于更好制定合适的金融产品,更好服务于中小企业发展。

第二,解决金融服务传导机制问题。要疏通金融政策的传导机制,完善中小企业融资中的基础设施建设,提升金融机构服务中小企业的内生动力。完善绩效考核机制,正向激励金融机构发放中小企业贷款,建立健全尽职免责机制,提高不良贷款容忍度,从制度上避免信贷机构“不敢贷、不愿贷、不能贷”的问题。尽快完善中小企业综合大数据建设,解决中小企业融资中存在的信息不对称问题。发展各类信用服务机构,鼓励信用服务产品开发和创新。支持征信机构、信用评级机构利用公共信息为民营企业提供信用产品及服务。

第三,解决金融服务路径问题。要建立多层次、广覆盖的金融服务体系,提供信贷融资和直接融资相结合的全方位金融服务。一方面,构建多层次、广覆盖、有差异的信贷类金融服务体系。面对中小企业日益多样化的服务需求以及发展特征,需要充分发挥中小银行的作用,增加中小信贷类金融机构的数量和比重,优化信贷类金融服务主体结构。另一方面,完善基础性制度,建设多层次资本市场,拓展中小企业融资渠道,提高中小企业直接融资特别是股权融资比重。

第四,解决金融服务产品问题。提供多元化的金融服务产品,积极开发个性化、差异化、定制化金融产品。拓宽中小企业债券融资渠道,稳健发展中小企业高收益债券、私募债。建议扩大定向可转债适用范围和发行规模,扩大创新创业试点,支持非上市、非挂牌民营企业发行私募可转债。支持民营企业债券发行,鼓励金融机构加大民营企业债券投资力度。

(作者单位:武汉大学经济与管理学院)

# 完善创新机制 激发创新活力

□ 帅 扬

创新是引领发展的第一动力。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。同时,各国综合国力竞争更趋激烈,世界科技正处于群体性突破和加速发展阶段。在这样的背景下,完善创新机制,激发创新活力,对国家发展的重要意义更加突出。习近平总书记强调,要营造有利于创新创业创造的良好发展环境,不断增强我国在世界大变局中的影响力、竞争力。今年的《政府工作报告》指出,要坚持创新驱动发展,改革创新科技研发和产业化的应用机制,促进新旧动能接续转换。这些都为我们完善创新机制、激发创新活力,推动经济高质量发展,指明了努力方向。

## (一)

抓创新就是抓发展,谋创新就是谋未来。历史表明,一次次颠覆性的科技革新,带来社会生产力的大解放和生活水平的大跃升,从根本上改变了人类历史的发展轨迹。当今世界,谁牵住了科技创新这个“牛鼻子”,谁走好了科技创新这步“先手棋”,谁就能占领先机、赢得优势。我国经济发展进入了新时

代,基本特征就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。同时,国际环境也发生了复杂而深刻的变化。在世界新一轮科技革命和产业变革同我国转变发展方式的历史性交汇期,我们唯有抓住机遇,以创新引领发展,才能更好地实现经济高质量发展,不断增强我国经济创新力和竞争力。

一方面,这是把握新一轮科技革命和产业变革的迫切需要。当下,全球科技创新进入空前密集活跃的时期,新一轮科技革命和产业变革正在重构全球创新版图、重塑全球经济结构。新一轮科技革命和产业变革正在积聚力量,催生大量新产业、新业态、新模式,给全球发展和人类生产生活带来翻天覆地的变化。创新不仅符合全球科技革命和产业变革的历史潮流,也符合当今世界进入互联网时代的历史潮流,是大势所趋。

另一方面,这是实现经济高质量发展的必然要求。推动高质量发展,既是保持经济持续健康发展的必然要求,也是遵循经济规律发展的必然要求,意味着发展方式上的转变和突破。从某种意义上说,创新是提高生产效率的动力之源。当前和今后一个时期,无论是降低企业成本、加大有效供给、推动产业转型,还是

提高要素质量和配置效率,从根本上讲都必须大力推进以科技创新为核心的全面创新。

## (二)

科技是国家强盛之基,创新是民族进步之魂。这些年来,我国高度重视实施创新驱动发展战略。党的十八大以来,我们总结科技事业发展实践,观察大势,谋划全局,深化改革,全面发力,推动我国科技事业发生历史性变革,取得历史性成就:“天眼”探空、神舟飞天、墨子“传信”、高铁领跑、北斗组网、超算“发威”、大飞机首飞……一系列创新发展的新成就,引领着经济的发展进步、改善着人们的生产生活,推动经济持续健康发展。

在看到成绩的同时,我们也要正视差距。我国的创新之路具有自身独有优势,也仍需在发展中继续完善。一是围绕基础理论研究和前沿学科展开的创新不足。近年来,我国创新能力快速提升,在一些重要领域的研发能力已经跻身世界先进水平,但基础研究总体水平与世界领先国家还有一定距离。二是我国人才发展体制机制还不完善,激发人才创新创造活力的激励机制还不健全,顶尖人才和团队比较缺乏。三是技术研发聚焦产业发

展瓶颈和需求不够,以全球视野谋划科技开放合作还不够,科技成果转化能力不强,等等。

## (三)

“创新就是生产力,企业赖之以强,国家赖之以盛。”完善的创新机制能为创新发展解除束缚,有利于我国在国际经济、科技竞争中争取主动权。当前和今后一个时期,我们要在完善基础研究体制机制、加大创新人才培养机制建设、积极培育创新文化机制等方面下功夫,从而更好激发创新活力,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。

第一,加快完善基础研究体制机制。强大的基础科学研究是建设世界科技强国的基石。要把基础前沿、关键共性、社会公益和战略高技术研究作为重大基础工程来抓,实施好国家重大科学计划和科学工程,加快在国际科学前沿领域抢占制高点。既要完善基础研究布局,强化基础研究系统部署,还要建立基础研究多元化投入机制,加大中央财政对基础研究的支持力度,完善对高校、科研院所、科学家的长期稳定支持机制。

第二,加大创新人才培养机制建设。“功以才成,业由才广。”人才是创新的根基,创新

驱动实质上是人才驱动,谁拥有一流的创新人才,谁就拥有了科技创新的优势和主导权。人才的获得,一靠培养,二靠交流,二者应并举发展。一方面,创新人才的培养需要持续的投入和长期的积累、沉淀。在这一过程中,既要通过改革现有的学科设置和培养体系,针对市场和产业的实际需求进行人才培养,又要通过校企联合、多学科交叉融合等方式,为创新人才培养创造良好环境。另一方面,还要重视人才对流动和聚集为创新带来的积极效应。在发挥好现有人才作用的基础上,通过健全人才流动市场机制、畅通人才流动渠道、规范人才流动秩序、完善人才流动服务体系,促进人才顺畅有序流动。

第三,积极培育创新文化机制。良好的创新文化环境对企业创新具有重要的激励作用。要坚持用创新文化激发创新精神、推动创新实践、激励创新事业,在全社会积极营造鼓励大胆创新、勇于创新、包容创新的良好氛围。一方面,要建立宽松的创新创业生态环境,允许积累、允许试错,努力培育潜心科研的氛围;另一方面,要进一步增强创新观念,提高全民科学文化素质,建立健全激励创新的管理体制和运行机制。此外,还要进一步转变政府职能,创新监管方式和管理理念,坚持简政放权、放管结合、优化服务,降低制度性交易成本,大力破除市场准入壁垒,为企业创新发展提供更为优质高效的公共服务、创造更为公平便利的市场环境。

(作者单位:中国人民大学)

本版编辑 欧阳阳