

## 名家专论

## 把握积极财政政策配置格局的深刻变化

□ 高培勇



从财政赤字、减税降费、扩大支出这几个主要政策变量观察，今年我国的积极财政政策配置格局呈现出不少人瞩目的深刻变化。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，我们不宜简单套用以往的理论来理解当下的积极财政政策，也不宜简单套用以往的实践来认识当下的积极财政政策，而要立足高质量发展，按照变化了的理念、战略加以理解和认识。

面对经济下行压力加大的复杂形势，在积极财政政策要加力提效的语境下，今年我国推出了一系列政策措施，对实现我国今年第一季度经济运行良好开局发挥了基础性和支撑性的作用。

然而，仔细作一下有关积极财政政策理论和实践的比较分析，就会发现，与我们以往经历的积极财政政策实践有所不同，也与此前人们围绕积极财政政策的主张和建议有所不同，今年我国的积极财政政策配置格局呈现出不少令人瞩目的深刻变化。

### 今年的增列赤字和提升赤字率是在稳增长和防风险之间实现平衡的一种结果

今年安排的财政赤字为2.76万亿元，比去年增加3800亿元；赤字率2.8%，比去年提升0.2个百分点。财政赤字的增列和赤字率的提升，显然是基于应对经济下行压力考虑而实施的调控举措。

不过，宏观经济学的基本原理告诉我们，财政扩张的力度并非取决于有无财政赤字，亦非取决于财政赤字总量，而只取决于财政赤字的边际变化。照此理解，以3800亿元的财政赤字增量和0.2个百分点的赤字率提升去对冲经济下行压力，抛开是否足以抵消下行压力之类的问题不说，至少以下两个方面的事实是清晰的：

其一，对照10年之前和20年之前的应对国际金融危机和应对东南亚金融危机的实践，特别是带有“大水漫灌”特征的强刺激做法，今年的财政赤字增量数字和赤字率提升水平和缓得多。这表明，今年财政赤字的增列和赤字率的提升固然可以视作积极财政政策加力提效的标识，但总体说来，它终究属于有节制的财政扩张、有节制的加力提效。

其二，对照此前不少人关于较大规模增列财政赤字和较大幅度提升赤字率的主张或建议，特别是对照那些不惜跨越3%赤字率红线的呼吁和论证，今年实际安排的财政赤字

增量数额和赤字率提升水平与其有着相当大的距离。这表明，今年财政赤字的增列和赤字率的提升固然体现了积极财政政策加力提效的要求，但总体说来，它终究是在对财政赤字保持足够敬畏条件下的积极财政政策加力提效。

退一步讲，即便将政府性基金预算项下的那2.15万亿元地方政府专项债一并计算在内，从而算一般公共预算和政府性基金预算的赤字综合账，还是可以发现，按综合口径计算的“实际”赤字率虽然突破了3%，但注意到这实为确保按一般公共预算口径计算的“名义”赤字率不突破3%红线的巧妙安排，体现了以“名义”赤字率的控制来稳定预期、稳住预期的强烈意图。说到底，这种安排终究是有节制的财政扩张思维的结果，终究属于对财政赤字保持足够敬畏思维的反映。

以有节制的财政扩张、保持对财政赤字足够敬畏的财政扩张来应对复杂严峻的经济下行压力，无疑是今年积极财政政策配置格局的一个突出变化。

这启示我们，对于今年的财政赤字以及赤字率，要从两个维度来认识：一方面要看到为应对经济下行压力而增列了3800亿元的财政赤字，并提升了0.2个百分点的赤字率；另一方面还要看到，基于防范金融风险的考虑而将财政赤字的增列和赤字率的提升分别控制在了3800亿元和0.2个百分点的水平，并非不计代价、不问成本的增列和提升。换言之，增列赤字和提升赤字率的考量已被置于充分评估当下我国面临的金融风险基础之上，同确保打好防范化解重大风险攻坚战直接挂钩。如此的安排，实系在稳增长和防风险之间实现平衡的一种结果。

### 今年的减税降费是“注重以供给侧结构性改革的办法稳需求”的具体体现

今年实施的减税降费规模高达近2万亿

元。就规模和力度而言，无疑是空前的。进一步看，倘若深入到今年减税降费的操作层面，还可发现，作为一项旨在应对经济下行压力的举措，其运行机理和行动路线，既有别于我们以往的减税降费实践，也与此前不少人主张或建议的减税降费方案有所不同：

其一，注意到近2万亿元减税降费所涉及的重头是增值税而非企业所得税，可以说，有别于以往的实践和此前不少人的主张或建议，今年的减税降费，其主要目的是为企业降低成本而非扩需求。再注意到增值税的减少主要是通过税率的降低实现的，增值税税率的降低又主要体现在适用于制造业的标准税率上（从16%降至13%），也可以进一步说，今年的减税降费，其主要目的是给实体经济部门而非其他部门降成本。

其二，注意到近2万亿元减税降费规模与3800亿元财政赤字增量之间的巨大差距，可以说，有别于以往的实践和此前不少人的主张或建议，今年的减税降费，主要不是以增列赤字、增发国债办法来支撑的。再注意到减税降费的同时，中央财政一般性支出压减5%以上、三公经费再压减3%左右、长期闲置资金一律收回、增加特定金融机构和央企上缴利润以及地方政府主动挖潜、优化支出结构等方面行动相继推出，也可以进一步说，今年的减税降费，其主要的财源支撑在于“节用裕民”——与削减政府支出相挂钩，以政府的“紧日子”换取企业的“好日子”。

其三，注意到近2万亿元减税降费系通过税费制度改革而非政策调整的途径加以实施，可以说，有别于以往的实践和此前不少人的主张或建议，今年的减税降费并非临时性的操作，而是立足于长久之计的减税降费，持续有效的行动。再注意到举凡改革行动往往要与既定改革规划相挂钩，循着既定改革方向而展开，也可以进一步说，今年的减税降费，主要不是着眼于熨平经济周期的短期安排，而是立足于解决经济运行中的结构性矛盾、实现经济持续健康平稳发展的长期战略。

以给实体经济降成本为主要目标、以节用裕民为支撑财源和以制度变革为实施途径

的减税降费来应对复杂严峻的经济下行压力，显然是今年积极财政政策配置格局的另一个突出变化。

这启示我们，对于今年的减税降费操作，亦应从两个维度加以认识：一方面要看到为应对经济下行压力而实施的减税降费近2万亿元，其规模和力度空前；另一方面也要看到这近2万亿元的减税降费，在归宿点、支撑财源以及实施途径上都有特别讲究，而并非“一锅煮”、“一勺烩”。换言之，减税降费的主要目标已不仅是“扩需求”，而是在原有“扩需求”的基础上，添加了“降成本”，且以后者为主。如此的安排，实系“注重以供给侧结构性改革的办法稳需求”的具体体现。

### 今年的扩大支出操作是发挥政府投资兼容稳定需求、优化供给结构关键作用而推出的举措

在积极财政政策语境下的扩大政府支出操作，主要表现为扩大政府投资。在中央财政层面，今年安排的中央预算内投资为5776亿元，比去年增加400亿元。除此之外，在地方财政层面，今年安排的地方政府专项债券为2.15万亿元，比去年增加8000亿元，其中的大部分可用于重点项目建设资金支持。两个层面的政府投资相加，其规模和力度虽不能算小，但透过规模和力度深入到投资支出的具体领域和项目，并同以往的实践和此前不少人主张或建议的扩大投资方案相比较，可以归结出其间的两个方面变化：

其一，今年特别强调的是扩大“有效投资”、坚决取消无效支出，更加注重的是重点项目投资。立足紧扣国家发展战略、加快实施一批重点项目的要求，被视为“有效投资”并成为今年扩大投资重点的项目包括：完成铁路投资8000亿元、公路水运投资1.8万亿元，再开工一批重大水利工程，加快川藏铁路规划建设，加大城际交通、物流、市政、灾害防治、民用和通用航空等基础设施

投资力度，加强新一代信息基础设施建设等。

其二，今年特别强调的是将扩大投资与“补短板”相对接、围绕着“补短板”而展开，更加注重的是投资的结构效应。立足精准“补短板”、加快补上经济社会发展重要领域短板的要求，被视为“短板”并进入今年扩大投资视野的项目，除了上述列举的“有效投资”外，基础设施建设领域的诸方面短板亦包含在内，其中包括城际交通、物流、市政基础设施以及农业基础设施、公共服务设施等。

以扩大“有效投资”、加大“补短板”力度作为今年扩大投资操作的重点，并以此应对复杂严峻的经济下行压力，是今年积极财政政策配置格局的第三个突出变化。

这启示我们，对于今年的扩大投资操作，应从两个维度加以认识：一方面要看到为应对经济下行压力而扩大的政府投资规模和力度并非一个小数；另一方面也要看到，扩大的投资锁定的是“有效投资”和“补短板”领域与项目，而并非“眉毛胡子一把抓”“捡到篮里便是菜”。换言之，扩大投资操作已不再单纯瞄准于“量”，而是同供给侧结构性改革联系起来，落实于“结构调整”项目。如此的安排，实系发挥政府投资兼容稳定需求、优化供给结构关键作用而推出的举措。

### 此积极财政政策非积极财政政策，“积极”二字不再简单等同于“扩张”

从财政赤字到减税降费，再到扩大支出，对于积极财政政策所涉及的主要政策变量越是近观细察，就越是发现，相对于以往的理论分析和实践样板，当下的积极财政政策配置格局已经悄然发生变化。

虽然积极财政政策的称谓未变，继续实施的积极财政政策还要加力提效，但在我国经济转向高质量发展阶段并以供给侧结构性改革为主线的今天，“积极”二字已不再简单等同于“扩张”，而是在原有“扩大内需”意义的基础上，赋予了其“结构调整”的新内涵，从而让积极财政政策同时在扩大内需和结构调整上发挥更大作用。

鉴于此积极财政政策非彼积极财政政策，故不宜简单套用以往的理论来理解当下的积极财政政策，也不宜简单套用以往的实践来认识当下的积极财政政策。总而言之，以习近平新时代中国特色社会主义经济思想为指导，将积极财政政策纳入推进高质量发展和供给侧结构性改革的棋局之上，按照变化了的理念、战略加以理解和认识，系做好当下经济工作的必由之路。

（作者系中国社会科学院副院长、学部委员）

本版编辑 欧阳优

## 理论驿站

## 坚决打好防范化解经济重大风险攻坚战

□ 张占斌

“备豫不虞，为国常道”。今年是新中国成立70周年，是全面建成小康社会关键之年，做好经济工作至关重要。去年底召开的中央经济工作会议提出，经济运行稳中有变、变中有忧，经济面临下行压力，要增强忧患意识。今年初习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上发表重要讲话，强调“坚持底线思维，增强忧患意识，提高防控能力，以更大的决心和勇气防范化解经济重大风险。防风险的关键是守住底线，要坚持稳中求进工作总基调，落实新发展理念，扎实办好自己的事，保持经济运行在合理区间。”这为我们打好防范化解经济重大风险攻坚战，指明了前进方向、提供了重要遵循。

## (一)

当前我国经济形势总体是好的，但经济发展面临的国际环境和国内条件都在发生深刻而复杂的变化。从国际看，世界大变局加速深刻演变，全球动荡源和风险点多，我国外部环境更趋复杂严峻。逆全球化行为、单边主义、保护主义等对世界经济的负面影响逐步显现，世界经济增速放缓，国际大宗商品价格大幅波动，“黑天鹅”“灰犀牛”等各类风险集聚，外部输入性风险上升，冲击着经济稳定增长。

从国内看，“三期”叠加问题较为突出，经济面临下行压力。消费增速减慢，2018年社会消费品零售总额同比增长9%；有效投资增长乏力，2018年全国固定资产投资增长5.9%，低于GDP增速；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较大差距。自主创新能力不强，关键核心技术“卡脖子”问题突出；一些地方财政收支矛盾较大，金融等领域风险隐患依然不少。

这些问题和矛盾，我们要高度重视。总体来看，今年我国经济发展面临的内外部环境更为复杂严峻，防范化解经济重大风险的任务也就更加繁重艰巨。我们要有

强烈的忧患意识，坚决打好防范化解经济重大风险攻坚战。

## (二)

目前，防范化解重大风险攻坚战持续推进，取得了积极成效。但我们不可掉以轻心，要坚持底线思维，增强忧患意识，提高防控能力，以更大的决心和勇气防范化解经济重大风险。防风险的关键是守住底线，要坚持稳中求进工作总基调，落实新发展理念，扎实办好自己的事，保持经济运行在合理区间。

要做到“五个坚持”：一是坚持推动高质量发展，大力实施创新驱动发展战略，加快建设现代化经济体系。二是坚持供给侧结构性改革为主线不动摇，按照“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，厚植实体经济发根基。三是坚持抓实“六稳”工作，强化稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，提振市场信心。四是坚持深化市场化改革，扩大高水平开放，制定出台实施一批既利当前、更利长远的提振信心的重大举措。五是坚持培育发展国内强大市场，努力满足最终需求，发挥投资补基础设施和公共服务短板的重要作用。

我们出台的各种政策和各种工作决策，都要注重平衡防风险与稳增长的关系，要把握好防控风险的节奏和力度，防止好心办坏事，决不能让经济运行滑出合理区间。另外，防控长期积累的诸多风险隐患要遵循规律，在实际执行中要特别讲究方式方法，按照坚定、可控、有序、适度的要求，在发展中逐步化解，避免简单化、一刀切。我们不能只顾眼前，采取损害长期发展的短期强刺激政策，搞那种运动式的大水漫灌，而要更多采取改革的办法，更多运用市场化法治化的办法，巩固“三去一降一补”成果，增强微观主体的活力，提升产业水平，畅通国民经济循环，推动经济高质量发展。

## (三)

当前和今后一个时期，我们要把握重要战略机遇新内涵，运用好辩证法思维，善于化危为机、转危为安，把防范化解经济重大风险变成加快推动经济高质量发展的动力。

一要保持战略信心和定力。从市场空间看，我国有近14亿人口的大市场，中等收入群体稳步扩大，经济发展具有巨大的韧性、潜力和回旋余地。从发展基础看，新中国成立70年来特别是改革开放以来积累了雄厚物质能力。从创新潜力看，通过不断创新和完善宏观调控，新一轮改革将不断释放新动力。从发展机遇看，我们有经济转型升级、创新驱动、绿色发展、扩大开放带来的新机遇。总体来看，我国经济长期向好的趋势没有也不会改变。对此，我们要保持战略定力，增强发展自信。

二要在落实责任上见真章。防范化解重大风险，是各级党委、政府和领导干部的政治职责。各级部门和政府要增强历史使命感和时代责任感，掌握工作主动权，在落实防范化解重大风险领导责任上见行动见成效，把防控要求落实到每个领域、岗位、环节、细节，形成完整责任链，及时解决突出问题，打好防范和抵御风险的准备之仗，打好化险为夷、转危为机的战略主动战。

三要激励干部勇于担当作为。要坚决破除形式主义、官僚主义，让干部从文山会海、迎评迎检、材料报表中解脱出来。要给更多的地方干部减负，把更多的精力用到解决实际问题上，用到实干兴邦上。要健全激励与约束机制，切实调动干部的积极性。

【作者系中央党校(国家行政学院)马克思主义学院院长、习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员】

习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上强调，要增强忧患意识，未雨绸缪，精准研判、妥善应对经济领域可能出现的重大风险。金融活，经济活；金融稳，经济稳。经济兴，金融兴；经济强，金融强。防范化解经济领域可能出现的重大风险，重点是防控金融风险。守住不发生系统性金融风险底线，这是我国建设现代化经济体系、实现高质量发展的必然要求。

防范化解金融风险既是一场攻坚战，也是一场持久战。当前和今后一个时期，我们要更加重视防范化解经济领域重大风险，特别是重视防范化解系统性金融风险，将其放在更加重要的议事日程上，优先考虑、重点解决。要从两个方面发力，平衡好稳增长和防风险的关系，精准有效处置重点领域风险，坚决打好防范化解包括金融风险在内的重大风险攻坚战。

其一，加快推进金融回归本源，为实体经济发展提供稳定、全面、高质量的金融服务。

金融是实体经济的血脉，为实体经济服务是金融的天职，是金融的宗旨，也是防范化解重大金融风险的根本举措。从世界金融发展的历史看，金融的本质是服务实体经济，金融业的发展历史就是不断改进和提升服务实体经济能力的过程。国际金融危机给我们的深刻教训是，金融的发展只有与实体经济紧密结合，虚拟经济的发展只有建立在服务实体经济的基础上，当好实体经济的“血库”，相互促进，共同发展，才能取得双赢。因此，金融回归本源，服务好实体经济，服从服务于经济社会发展，不仅是稳金融的大原则、大方针和大方向，是防范化解金融风险的必由路径，也是我国经济与金融健康稳定发展的前提和保证，必须认真贯彻执行。要加快深化金融供给侧结构性改革，以金融体系结构调整优化为重点，优化融资结构和金融机构体系、市场体系、产品体系，为实体经济发展提供更高质量、更有效率的金融服务。

进一步看，实体经济健康发展是防范化解金融风险的基础。要注重在稳增长的基础上防风险，强化财政政策、货币政策的逆周期调节作用，确保经济运行在合理区间，坚持在推动高质量发展中防范化解风险。既要下大力气维护金融稳

定，也要创造性地开展工作，不能因为教条而僵化不前，对风险束手无策，导致风险扩散甚至加剧。要继续实施稳健的货币政策，把好货币供给总闸门，保持流动性合理充裕，合理把握结构性去杠杆的力度和节奏；高度重视逆周期调节，既充分考虑经济金融形势的新变化，做好预调微调，也要把握好度，决不搞“大水漫灌”。总的来说，要把防范化解金融风险和服务实体经济更好结合起来，通过机制创新，引导金融机构提高服务实体经济的能力。

其二，坚持底线思维，维护金融安全，保障金融体系安全稳定运行。

防止发生系统性金融风险是金融工作的永恒主题。要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置，科学防范，早识别、早预警、早发现、早处置。当前和今后一个时期，我们要紧密联系外部环境深刻变化和国内改革发展稳定面临的新情况新问题新挑战，充分认识防范化解重大风险的重要性紧迫性，坚定信心，敢于担当，负起责任，切实做好防范化解重大金融风险的各项准备工作，努力提高防控能力。

具体来说，要在改革开放和创新发展中提高防范化解重大风险的能力与本领，在强监管、降杠杆、治乱象过程中建立健全防范化解重大风险的制度与机制，特别是要完善风险防控机制，建立健全风险研判机制、决策风险评估机制、风险防控协同机制、风险防控责任机制，筑牢我国经济和金融长期安全持续稳定发展的“钢铁长城”。要加强金融监管协调，补齐监管制度短板，做到“管住人、看住钱、扎牢制度防火墙”。要完善金融从业人员、金融机构、金融市场、金融运行、金融治理、金融监管、金融调控的制度体系，规范金融运行。要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置，科学防范，早识别、早预警、早发现、早处置，着力防范化解重点领域风险，着力完善金融安全防线和风险应急处置机制。要筑牢市场准入、早期干预和处置退出三道防线，把好风险管理的每一道关，健全金融风险责任担当机制，保障金融市场稳健运行。(作者系上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心副主任、同济大学财经研究所所长)

## 守住不发生系统性金融风险的底线

□ 石建勋