经济日报 ECONOMIC DAILY

今年赤字率按3.6%以上安排，风险可控，提振信心——

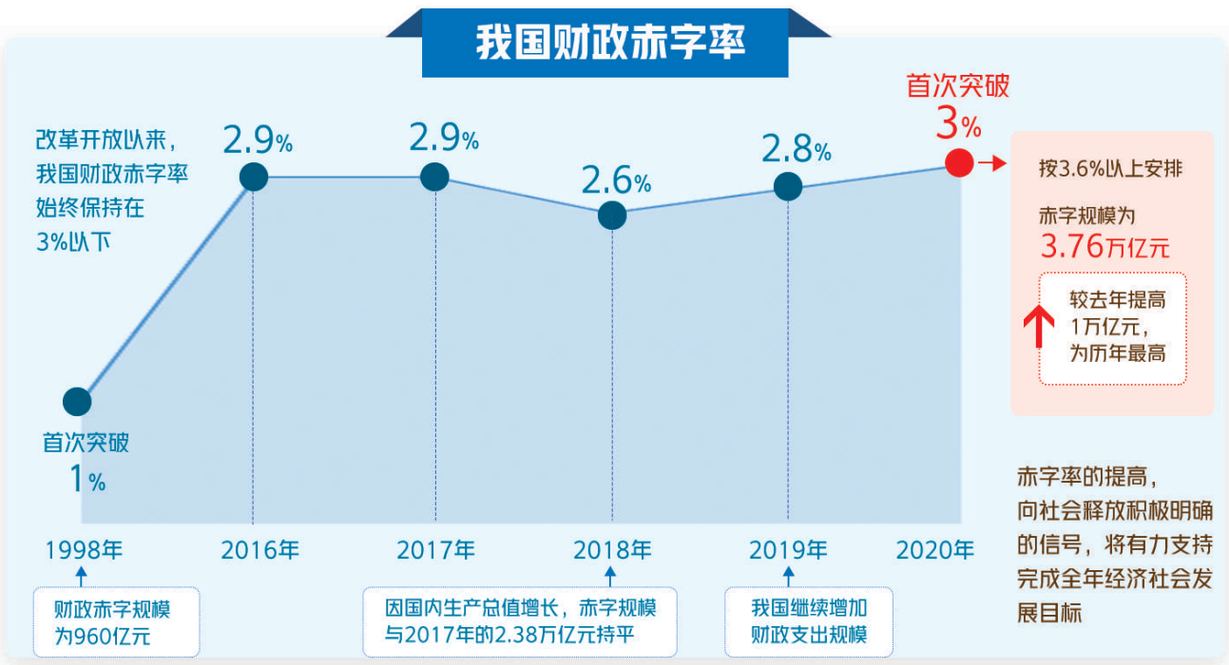
3.76万亿元赤字释放积极信号

经济日报·中国经济网记者 曾金华

视点 中国新闻奖名专栏

受全球新冠肺炎疫情冲击，经济面临较大不确定性，财政收支矛盾加剧，财政运行压力增加。我国的赤字率安排在3.6%以上，既是对今年经济运行不确定性的客观预判，也反映出积极的财政政策更加积极有为，不仅有利于提振市场信心，促进我国经济平稳增长，还有助于抑制世界经济衰退。

围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务，今年全国两会明确了一系列宏观政策措施，以更大的政策力度对冲疫情影响。《政府工作报告》确定，今年赤字率按3.6%以上安排，较去年提高0.8个百分点以上，这是我国赤字率首次突破3%。赤字率为何创新高，资金如何充分发挥效益？就相关热点问题，记者采访了业内人士和专家。



赤字规模空前

“今年赤字率按3.6%以上安排，是对冲疫情影响的强有力措施。”北京大学经济学院教授刘怡表示。

当前，受全球新冠肺炎疫情冲击，世界经济严重衰退，国内消费、投资、出口下滑，就业压力显著加大，企业特别是民营企业、中小微企业困难凸显，财政收支矛盾加剧，财政运行压力增加。

从财政收入看，受疫情冲击、减税降费等因素影响，今年1月份至4月份财政收入下降14.5%，其中1月份下降3.9%，2月份下降21.4%，3月份下降26.1%，4月份下降15%。

从财政支出看，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，全力保障完成决战决胜脱贫攻坚目标任务、全面建成小康社会，财政支出仍要保持一定强度，特别是各级财政为疫情防控投入大量资金，落实“六保”任务、实施减税降费也需要财力支撑。

财政赤字是财政支出总量超过财政收入总量的部分，一定时期内财政赤字与同期国内生产总值之间的比例关系就是赤字率。

“由于疫情影响，经济面临较大不确定性，今年财政收入下滑有可能较大，因而需要通过融资来弥补财政赤字。”野村证券首席经济学家陆挺说。

改革开放以来，我国财政赤字率始终保持在3%以下，亚洲金融危机爆发后的1998年财政赤字规模为960亿元，赤字率首次突破1%。从近年情况看，2016年、2017年赤字率均为2.9%，2018年赤字率为2.6%，但因国内生产总值增长，赤字规模与2017年的2.38万亿元持平。2019年，我国继续增加财政支出规模，赤字率由2.6%提高到2.8%。

2020年，我国赤字率首次突破3%，按3.6%以上安排，赤字规模为3.76万亿元，较去年提高1万亿元，为历年最高。提高赤字率向社会释放了积极明确的信号，将有力支持完成全年经济社会发展目标。

“由于当前全球疫情和经贸形势存在极大不确定性，赤字率按3.6%以上安排，有利于稳定并提振市场信心，以更大的政策力度有效对冲疫情影响，体现了更加积极有为的财政政策进一步发力，真正发挥财政政策稳定经济的关键作用。”刘怡说。

风险总体可控

赤字率多高才合适？在国际上，一直有关于赤字率3%“警戒线”的讨论。实际上，“3%”来源于1991年的欧洲《马斯特里赫特条约》，是在特殊历史条件下制定的风险控制标准，仅有一定的参考价值。刘怡认为，3%的赤字率并不是硬性约束，高于3%并不等同于过度举债，需要根据经济发展状况、债务支出使用效果等情况加以评判。

各国确定赤字率目标，应当根据本国经济发展、物价水平、债务余额、财政政策取向等情况综合考虑，不能简单地以3%作为衡量会否产生财政风险的标准。在实践中，美国、日本等主要经济体赤字率常年在3%以上，欧盟各成员国赤字率也经常出现高于3%的情况。

“由于此次世界经济波动及恢复的不确定性较大，国内经济面临较大下行压力。因此，我国的赤字率安排在3.6%以上，既是对今年经济运行不确定性的客观预判，也反映出积极的财政政策更加积极有为，既有利于促进我国经济增长，又有助于抑制世界经济衰退。”北京国家会计学院财税政策与应用研究所所长李旭红说。

对于政府债务风险的衡量，除了看赤字率，还要看债务率、负债率等指标。总体来看，我国政府债务的规模这些年有一些增加，但风险水平总体可控。

统计显示，截至2019年末，我国地方政府债务21.31万亿元，如果以债务率（债务余额/综合财力）衡量地方政府债务水平，2019年地方政府债务率为82.9%，低于国际通行的警戒标准。加上截至2019年底的中央政府债务16.8万亿元，按照国家统计局公布的GDP数据计算，全国政府债务的负债率（债务余额/GDP）为38.5%，低于欧盟60%的警戒线，也低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平。

正是基于对我国债务情况的客观分析和国际比较，专家普遍认为我国政府债务率在国际上处于较低水平，能够支持更加积极有为的财政政策。

“总体而言，由于我国储蓄率较高，政府还掌握着大量优质资产，我们一方面要对政府债务尤其是地方政府债务风险防控保持足够的关注，坚决控制地方政府隐性债务；另一方面也要看到举债还有空间，在疫情的巨大冲击面前，积极的财政政策有必要进一步加力提效。”陆挺说。

资金直达基层

围绕“六稳”“六保”，确定增加财政赤字、发行抗疫特别国债共2万亿元，这是纾困和激发市场活力规模性政策的重要内容，主要用于保就业保基本民生保市场主体。

“资金直达市县基层、直接惠企利民”，《政府工作报告》对这2万亿元资金的使用提出了明确要求。

财政部部长刘昆在全国两会期间表示，预计今年地方财政减收增支规模在8000亿元至9000亿元，一些地方保基本民生、保工资、保运转面临较大压力。前几个月，中央财政已经加快了对地方财政转移支付资金的下拨速度，同时提高了地方财政资金留用比例，缓解了地方财政困难。

“加强对地方财力的保障，是今年预算安排的重点。”刘昆说，今年提高赤字率所增加的财政资金全部安排给地方，中央财政发行抗疫特别国债的收入，也全部用于地方基础设施建设和抗疫相关支出，这是对地方财力和地方财政运行的强大支撑。

日前召开的新增财政资金直接惠企利民工作视频座谈会强调，作为特殊时期采取的特殊政策，资金使用“一竿子插到底”，直达市县基层、直接惠企利民，更加注重帮扶企业，更加注重发挥市场力量稳住经济基本盘，是宏观调控方式的创新。

李旭红认为，我国在增加赤字的同时，也进一步优化了财政支出结构，提高资金的使用效率。一是压中央本级支出、增地方支出；二是压减一般支出、保重点支出；三是直达基层、直达民生。

“政府把钱花在刀刃上，以优化财政收支的平衡，在加大力度对冲疫情影响的同时有效控制风险，使赤字规模与经济发展相适应。”李旭红说。

根据安排，要建立完善特殊转移支付机制，省级不得截留，使市县基层尽快拿到资金、安排支出。财政等部门要按照保就业保基本民生保市场主体的要求，明确财政支持政策，确定资金使用范围。市县作为实施主体，要抓紧摸排确定需要帮扶的困难企业和人员，建立实名台账，确保资金精准落到位。

“为了更好地做好‘六稳’和‘六保’工作，《政府工作报告》明确了包括提高赤字率、发行特别国债、增加专项债、减税降费等一系列力度空前的积极财政政策措施，货币政策也有很多创新做法，表明今年在政策制定上打破了很多常规，并且预留了一定空间和后手，我们完全有能力应对当前和未来面临的各种风险挑战。”中国财政科学研究院研究员李成威说。

围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务，一系列力度空前的财政政策措施正在落地

加大减税降费力度

强化阶段性政策，与制度性安排相结合，重点减轻中小微企业、个体工商户和困难行业企业税费负担。前期出台并在6月份前到期的主要减税降费政策，执行期限延长到今年年底，支持市场主体纾困发展，努力稳企业保就业。预计全年为市场主体新增减负将超过2.5万亿元

多渠道筹集资金

在特殊时期采取特殊举措，将赤字率从2.8%提高至3.6%以上，财政赤字规模比去年增加1万亿元，积极对冲疫情造成的减收增支影响，稳定并提振市场信心。同时发行抗疫特别国债1万亿元。加大各类结转结存资金盘活使用力度，努力增加可用财力，弥补财政减收增支缺口

调整优化支出结构

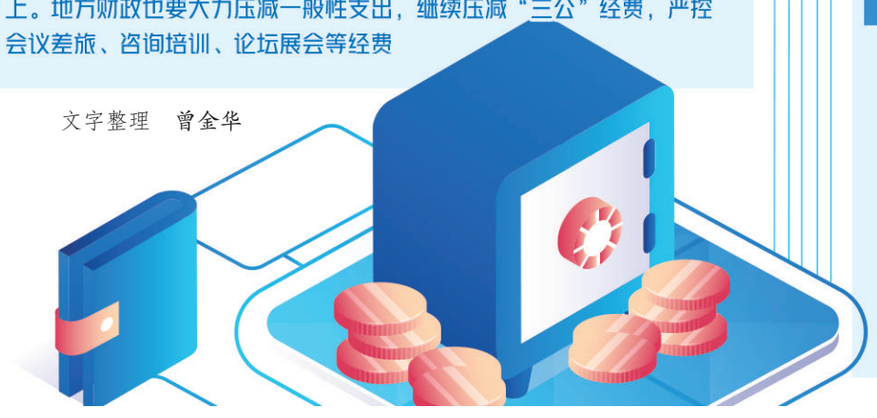
基本民生支出只增不减，重点领域支出切实保障，一般性支出坚决压减，严禁新建政府性楼堂馆所，严禁铺张浪费。中央政府部门带头过紧日子，中央本级支出下降0.2%，其中非急需非刚性支出压减50%以上。地方财政也要大力压减一般性支出，继续压减“三公”经费，严控会议差旅、咨询培训、论坛展会等经费

缓解地方财政困难

新增加的财政赤字和抗疫特别国债全部安排给地方，不折不扣用在落实“六保”任务和减税降费等方面。建立特殊转移支付机制，资金直达市县基层，直接惠企利民，主要用于保就业、保基本民生、保市场主体，包括支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等

扩大政府投资规模

抗疫特别国债主要用于地方公共卫生等基础设施建设和抗疫相关支出，并预留部分资金用于地方解决基层特殊困难。安排地方政府新增专项债券3.75万亿元，比去年增加1.6万亿元，有效支持补短板、惠民生、促消费、扩内需



文字整理 曾金华

热搜

投资总额偏低，扰动效应有限

美国养老基金是否撤出A股影响有限

本报记者 周 琳 李晨阳

近来，有报道称部分美国政客施压美国联邦退休储蓄投资委员会，要求其停止投资与中国相关的股票。这种以所谓国家安全为由，人为对美国投资者进入中国市场开展正常投资活动设置障碍的行为，是不符合经济规律的。

对于A股而言，美国养老基金撤离将对市场产生哪些影响？投资者该如何应对？专家普遍认为，美国养老基金在A股市场投资总额有限，可能引起的市场波动非常有限，投资者对此不用太过担心。

交银施罗德基金统计显示，在接近30万亿美元的美国养老金资产中，隶属于联邦政府直接管辖的养老金有1.9万亿美元，最终落到大中华区市场股票资产的规模仅有不到150亿美元，且主要集中在港股市场。

交银施罗德基金首席策略分析师马韬表示，跨境投融资是优化不同区域资源配置、有利于中美两国人民利益的合理合法投资举动，美国一些政客对市场的粗暴干涉必然会受到市场规律的惩罚。

首先，限制联邦退休储蓄投资对大中华区市场影响可以忽略不计，妄图使用“撤资”工具讹诈中国资本市场，无异于蚍蜉撼树。

其次，我国新冠肺炎疫情防控形势持续向好，生产生活秩序加快恢复，有望成为未来国际长期资本争相配置的目的地。以目前美国养老金尴尬的收支困境，莽撞地把自己置身中国证券市场之外，只会辜负美国人民的重托，最终受到市场规律的惩罚。

东吴证券首席经济学家陈李表示，美国养老金在A股市场投资总额有限，理论上这类资金进出是正常的市场现象，投资者对此不用太过担心。

“外资占A股流通股的市值比例不高，更何况这次传出撤出消息的仅仅是很小的一部分外资，投资者不必担忧。”北京格雷资产总经理兼投资总监张可兴表示，2019年底就有美国养老金从A股“撤出”的消息传出，国内资本市场对此已有充分预期和消化。

中信证券统计显示，2010年至2020年第一季度，外资企业持有A股占比不断扩大，已成为A股增量资金的重要来源，同期保险和公募在A股的影响力量下降、散户配置力量趋弱。但是，从绝对持仓占比看，国内产业资本仍然是A股最重要的机构投资者，其次是个人投资者和公募基金，持仓最少的类别是外资。

粤开证券首席经济学家、研究院院长李奇霖表示，美国养老金“撤出”A股的总体影响相对有限。一方面，美国养老金在A股的比重偏低，资金的扰动效应很低，即使美国养老金真的“撤出”A股，对国内市场的风险依然总体可控。另一方面，海外资本流入国内的趋势很难发生改变。此外，中国国债与美国国债利差越拉越大，两者之间的差距是一道天然的资本流出“防火墙”。“未来，中国只要继续加大改革开放力度，夯实资本市场各项基础制度，就不会出现外资大规模流出的风险。”李奇霖说。

从互联互通数据看，近年来A股市场并未发生外资大规模“撤出”情况，反而呈现外资不断流入态势。Wind资讯统计显示，截至6月4日，今年以来的北向资金合计净流入A股823亿元，自沪股通和深股通开通以来合计流入1.08万亿元。

数据表明，外资对中国资本市场的信心有增无减。目前，国际三大指数公司明晟(MSCI)、富时罗素、标普道琼斯指数均已将A股纳入，另有多只国外养老金通过QFII（合格的境外机构投资者）直接投资A股市场，包括瑞典第二国家养老金、魁北克储蓄投资集团、加拿大年金计划投资委员会等。

目前，外资正在积极争取我国境内的金融牌照。5月9日，上海联合产权交易所发布披露信息，上投摩根基金中资方股东上海国际信托有限公司拟转让上投摩根基金公司49%股权。若这一交易完成并获核准，上投摩根基金将从半个银行系基金公司转变为一家由外资全资控股的基金公司。

2019年以来，我国证券期货基金行业对外开放按下“加速键”。2019年6月份，上海证券交易所和伦敦证券交易所开展沪伦通业务获批。2020年4月1日，正式取消外资股比限制的政策落地，外资进军公募市场的步伐也将加速。最近，中国人民银行、国家外汇管理局发布《境外机构投资者境内证券期货投资资金管理规定》，正式取消了QFII、RQFII的投资限额……业内人士表示，这些中国资本市场的利好政策，将吸引更多国际资本到中国境内市场投资。

线上零售、直播带货等新模式涌现

花卉产业“线上”盛开

本报记者 李佳霖

受新冠肺炎疫情影响，花卉苗木产业受到很大影响，不仅鲜切花、绿色观赏苗木、盆栽植物等产销形势严峻，零售实体企业也面临关店转行压力。

中国花卉业将何去何从？“线上”可能是个机会。近日，在中国花卉协会召开的2020花卉产销形势视频分析会上，来自鲜切花、绿化观赏苗木、花卉进出口等领域的业内人士分享了自己的观点。

“云南鲜切花在国内市场占有率超过70%以上。2020年，在疫情、雪灾等因素影响下，交易额减少了约24亿元，再加上物流、农资等其他损失，一季度整个云南花卉行业损失将在40亿元至50亿元之间。”昆明国际花卉拍卖中心总经理高荣梅说。

针对花卉苗木产业发展痛点，高荣梅建议，要推动花卉线上线下立体交易体系建设，精耕细作提升花卉供应链体系支撑。同时，花卉业需要数字赋能，通过数字交易、智慧农业、供应链信息化逐步构建数字产业链，解决产业信息化支撑力度弱的问题。

在分析全国盆栽植物产销形势时，中国花协盆栽植物分会副秘书长齐国明表示，在电商等新业态支持下，未来产业前景可期。但值得注意的是，产业链上的各个环节仍需进一步提高品质，为消费者提供更好的产品。

中国花协零售业分会副会长飞雪梅表示，虽然疫情对花卉消费和零售业产生了巨大影响，但线上零售、直播带货、地摊经济等新模式大量涌现，随着鲜花产品适应新的产销潮流，必将迎来新的发展机遇。

在花卉流通方面，中国花协市场流通分会秘书长田小光表示，未来花卉批发市场的销售职能将越来越弱，仓储职能和服务职能会越来越强。下一步，花卉零售市场将实现购物环境景区化和场景化、经营活动娱乐化、服务细致化、产品极致化、销售方式数字化。“今年传统花卉市场将快速迭代，机遇要远远大于困难。”田小光说。

本版编辑 李 瞳 孟 飞