

2021年财政政策重点：

扩内需 常态化 去杠杆 增收益

——2020年第四季度我国宏观经济与财政政策分析

中国社会科学院财经战略研究院党委书记、研究员 闫坤 中国财政科学研究院研究员 张鹏

2020年第四季度，在统筹疫情防控和经济社会发展工作，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务的基础上，中国经济运行稳定恢复。我国的主要宏观经济政策在不急转弯的基调下，逐渐向常态化回归，确保经济增长基础“更加牢固”。2021年，在我国经济总体企稳的大环境下，宏观经济政策要保持连续性、稳定性、可持续性，政策取向是实现扩内需、常态化、去杠杆、增收益四个基本要求。

宏观经济形势全面好转 结构性矛盾不容忽视

2020年第四季度，在疫情防控常态化措施的保障和支持下，尽管受到了部分散状疫情的袭扰，但宏观经济延续了第二季度以来的复苏态势，各项经济指标继续回升、回暖，季度经济增速达到6.5%，恢复到常态化水平。在经济回暖复苏的背后，结构性问题和矛盾依然存在，表现为企业利润水平和资产溢价情况失衡，居民消费和收入水平分布不匹配，储蓄和消费、投资的关系不协调，仍需要保持适当的政策支持力度。

GDP增速逐季加快，就业拉升政策效应明显。2020年，我国GDP总量达到101.6万亿元，增速为2.3%。GDP迈上新台阶，首次跨过100万亿元关口，折合14.7万亿美元，约占全球经济总量的17%，全球第二经济大国地位进一步稳固。2020年，GDP增速逐季提高，到第四季度已超过2019年第四季度增速0.5个百分点，恢复到正常增长甚至略微偏快的水平。

在经济增长的同时，新增就业规模也快速扩大。全年实现新增就业1186万人，计划指标为900万人，超过预计值31.8%。从GDP增速与新增就业人数的关系来看，1%的GDP增长带动新增就业516万人。建议2021年仍将新增就业规模定为1000万左右较为合理，调查失业率仍设定为6%左右。

经济增长动力结构较协调，消费低速增长须全力化解。2020年，最终消费规模占GDP的比重为54.3%左右，资本形成总额占GDP的43.1%，净出口规模占GDP的2.6%，三驾马车对GDP增长的贡献率均为正值。受疫情冲击和家庭资产负债表上升压力影响，消费增长总体乏力，全年社会消费品零售总额39.2万亿元，同比下降3.9%。

产业发展综合平衡，但高质量生产微观基础仍待提升。2020年，我国三次产业都实现了正增长，产业结构呈现平衡、协调的特点。同时，规模以上制造业（实体经济的典型代表）的增加值增速、固定资产投资增速和企业利润总额的增速并不成比例，影响了对未来经济形势的稳定性判断。

金融市场运行平稳，货币政策常态化须协调推进。2020年，我国金融市场运行总体平稳。社会融资总额（增量）平均增速为36%，直接融资渠道均接近或超过该平均增速的水平。2020年纳入社会融资总额统计的直接融资规模共计13.68万亿元，同比增长为5.27万亿元，平均增速为39%，超过社会融资总额（增量）的平均增速，占整体融资的比重为39%左右。我国金融市场和融资活动的各项指标正在有序的改善中。

2020年,异常增长的货币乘数主要来自房地产市场。随着对房地产贷款的渠道穿透和最大信贷比例限制的严格实施,我国贷款与存款之间的转换速度将明显放缓,从而导致货币乘数下滑。央行大概率会从第四季度起直至2022年保持基础货币的适度扩张,以适应房地产调控对流动性的压力,以及流动性收缩对其他资产价格的压力。

财政形势总体好于预期 多项问题须关注

2020年,全国一般公共预算收入182895亿元,同比下降3.9%,较预算收入的180270亿元增加2625亿元。全国一般公共预算支出245588亿元,同比增长2.8%,较预算支出的247850亿元下降2262亿元。全国财政的收支缺口为62693亿元,较预算的收支缺口减少4887亿元,财政运行状况总体好于预期。

中央财政收入增速低于地方,体制静态调整难度大。2020年,中央一般公共预算收入82771亿元,同比下降7.3%;地方一般公共预算本级收入100124亿元,同比下降0.9%。中央财政收入增速明显低于地方。从收入占比看,中央财政一般公共预算收入占国家财政一般公共预算收入的比重为45.26%,基本达到财政体制改革预期的目标(中央财政收入/地方财政收入)45/55水平。在静态状态下,中央向地方进一步下放收入的渠道和能力空间已受到极大压缩。

非税收入快速扩张,财政收入质量值得关注。2020年,我国非税收入规模为28585亿元,较2019年减少3805亿元;非税收入占一般公共预算收入的比重为15.63%,较2019年下降1.38个百分点。表面上看,我国2020年财政收入的质量在改善,税收收入占比也在明显提高,实际上,财政收入的质量仍值得关注。受到减税降低规模达到2.3万亿元的影响,2019年通过增加国有企业上缴利润及国有资源、资产收入等方式大幅提高了非税收入的增速,属于特殊情况下的应急举措,不应作为常例。如果剔除2019年的异常数据,2020年的非税收入占比明显偏高,财政收入质量总体下降。

年末集中支出仍较突出,跨年度预算平衡亟待实施。从2020年12月的数据看,无论是财政收入还是财政支出都保持了快速增长,但财政支出集中增长的情况更为显著,形成了年终集中支出的局面。12月单月支出规模达到37742亿元,2019年12月支出规模为32411亿元;单月支出占全年支出的比重达到15.37%,2019年12月的单月支出占比为13.57%。2020年末,国库政府存款余额为38682亿元,较2019年末的32415亿元高出6267亿元。为防止资金滥用,保证结余结转资金的效率和效果,亟须建立跨年度预算平衡机制。

2021年财政政策的主要目标

2021年,宏观经济政策的基本落脚点集中在三个方面:一是应对“我国经济恢复基础尚不牢固”的风险,采取针对性措施,稳固经济恢复的基础;二是宏观政策要“保持对经济恢复的必要支持力度”,政策既不能收得过快、过紧,也不能超过2020年的政策力度;三是“提高风险预见预判能力”,统筹好发展和安全的关系,确保宏观调控政策的连续性、稳定性和可持续性。

2021年,积极的财政政策“更可持续”主要表现在支出规模和政策力度。从支出规模上看,政策要兼顾稳增长和防风险,保持政府总体杠杆率基本稳定,合理确定赤字率和地方政府专项债券规模,严厉管控新增隐性债务,适度加大再融资债券的规模,留出政策空间。同时,还必须保持政策的支出强度,以确保经济社会总需求的基本稳定,提升企业家信心和平稳资产价格,为下一步化解债务压力准备条件。此外,在收入增量放缓的情况下,要着力加大预算统筹力度,提升资金的整合能力,在符合法律法规的情况下,大力盘活存量资金,增强国家重大战略任务财力保障能力。

财政政策“提质增效”要求优化结构和加强管理。提质的关键既包括财政收入质量,也包括财政支出质量,还包括债务资金的质量;而增效的关键则是在抓好资产使用管理绩效的同时,延伸到资金的实际使用支出绩效,重视财政资金在合规性下的实际产出规模、效率和效益。提高财政收入质量要求坚持严格依法依规组织收入,不允许出现涉企乱收费、乱摊派,也不得出现乱罚款的行为,到期的政府性基金能取消的一律取消,不能取消的也要降低收费标准;提高财政支出

质量要求建立实施常态化的财政资金直达机制，提高财政支出效率，并落实好“党政机关要坚持过紧日子”的要求，进一步调整优化支出结构；提高债务资金质量要求全面加强债务资金的实施机制，着力在完善债务偿还机制和专项债投资项目安排上下功夫，切实提升债务资金的效能和投资效益。在增效的目标下，要着力推进全面实施预算绩效管理的各项工作，加快建立全方位全过程全覆盖的预算绩效管理体系，切实做到花钱要问效、无效要问责。

除上述内容外，还必须做好预算统筹平衡工作，将财政增量与存量、中央资金与地方财力、一次性资金与跨年度支出之间的关系处理好，累加政策效力，避免抵销内耗。

政策靶向：扩内需 常态化 去杠杆 增收益

基于2021年宏观政策的主要目标，建议2021年的财政税收政策应按照扩内需、常态化、去杠杆、增收益等四个政策取向进行归类整理，并按照系统管理的要求，形成合力。

首先，“扩内需”。“扩内需”的重点在于增加消费、扩大投资、稳定就业、完善公共服务等方面。主要政策措施包括：

第一，促进扩大居民消费的财政政策。要着力加大税收、社保、转移支付等调节力度，健全工资合理增长机制，着力提高低收入群体收入，扩大中等收入群体；加大支持力度，补齐农村流通短板，提升农村地区的冷链、仓储和集合运输水平。

第二，发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制。用好中央基建投资、地方政府债券资金，优化投资结构，重点用于补齐农业农村、生态环保、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板，推进“两新一重”等重大工程建设。

第三，支持落实就业优先政策。要着力统筹用好就业补助资金、职业技能提升行动资金、工业企业结构调整专项奖补资金、失业保险基金等，加大对重点群体就业的帮扶，推动稳住就业基本盘。

第四，完善公共服务提供机制。要着力推动建立民生支出清单管理制度，会同相关行业主管部门，对本地区出台的各领域民生政策进行梳理，逐步建立本地区民生支出清单，提高民生支出管理的规范性和透明度。

第五，优化转移支付制度和推进“以人为本”的新型城镇化。支持实施城市更新行动，推动城镇老旧小区改造和住房租赁市场发展；切实降低租赁住房税费负担；用好中央财政农业转移人口市民化奖励资金，保障农业转移人口基本公共服务需求。

其次，“常态化”。“常态化”主要包括两个方面：

第一，推动财政体制改革尽快步入常态化建设的轨道。受疫情冲击影响，地方财政运行出现困难和压力，财政体制改革的主线向补充地方政府财力、维护地方“三保”能力等偏移。2021年财政体制改革的重点包括：一是推进知识产权保护、养老保险等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革；二是积极推动省以下财政体制改革，依法规范财政体制，保障基层政府的合法利益；三是深化预算管理制度改革，制定进一步深化预算管理制度改革的意见，大力推进财政支出标准化建设；四是加快推进政府采购制度改革，结合事业单位改革、优化公共服务提供和适度增加公共消费支出的要求，加强和规范政府购买服务。

第二，完善国有资产管理体制机制，维护政府与国有企业、资产间的关系常态化。受到2019年大规模减税降费和2020年疫情冲击的影响，财政总体加大了对国有企业经营收益的筹集力度，并调入一般公共预算，形成了非税收入增长的重要来源。2021年的财政政策要着力推进国有资产管理改革，形成以管资本为主来加强国有资产监管的体制机制，主要的财政政策措施包括：一是以完善国有资本管理为抓手，重点推进国有资本投资公司、运营公司的组建和运营工作，调整优化国有资本分布结构和领域；二是扎实落实国企改革三年行动的支持工作，财政既要支持相关行业主动打破国企垄断，支持混合所有制企业发展，又要做好国有企业“主辅分离”的支撑工作；三是健全国有金融资本授权经营体制和激励约束机制，推动国有重点金融机构改革，建立专项债资金补充和投资商业银行等金融机构股权的常态化机制，形成有进有退的良性机制。

再次，“去杠杆”。“十四五”时期，财政政策要全面加强地方政府债务管理，落实好地方政府隐性债务风险化解工作。主要政策措施包括：

第一，厘清地方政府隐性债务的属性与范围。根据 2017 年的中发 27 号文和 2018 年国发 40 号文的内容，将符合政府隐性债务要求的相关债务予以确认、认定，只有在认定范围内的债务才能被认为是隐性债务，纳入转化和化解的范围。地方政府融资平台公司在 2015 年 1 月 1 日以后的新发债务，只能被认定为企业债，不能被认定为地方政府的隐性债务。

第二，严控地方政府新增加的隐性债务。对于 2017 年底以来地方政府因担保、承诺、回购条款、明股实债等新增加的隐性债务一律不予以纳入化解的范围，并推动纳入相关政府领导的责任考核和离任审计。

第三，采取有效措施化解地方政府隐性债务。化解的主要方法是：一是认真分析和评估债务资金投资资产处置的可能性和市场价格水平，选择可行性强、市场价格高且产权清晰的资产予以出售；二是与债权人协商一致，在有效维护债权人利益的前提下，实施“债转股”；三是对政府持有的部分资产、资源进行处置，并将收入纳入隐性债务化解的专项范围，以国有资产、资源的处置收入偿付部分到期的隐性债务；四是动用地方政府一般公共预算资金，对到期的地方政府隐性债务进行实际偿还，以减少债务本金，降低利息负担；五是准予发行一定规模的再融资债券，对隐性债务进行置换，并通过表内负债降低原隐性债务的利息负担。

第四，大力推进 PPP、政府投资基金等股权融资方式，发挥专项债券在投资方式上的灵活性，形成股债结合、劣后+优先、资本金+再融资撬动等多种投融资方式。

最后，“增收益”。“增收益”是巩固经济增长基础，形成新发展格局的治本之策。主要政策措施包括：

第一，加大税收制度改革，持续推进减税降费。综合考虑财政承受能力和实施助企纾困政策需要，要保持一定的减税降费力度，保持政策的连续性；健全地方税体系，推进消费税征收环节后移改革，并下划给地方；通过税收立法授权，适当扩大省级税收管理权限；研究适时完善综合与分类相结合的个人所得税制度；积极推进增值税、消费税等税收立法；各地要加大各类违规涉企收费整治力度，坚决防止弱化减税降费政策红利。

第二，加强预算执行管理。严格执行预算法及其实施条例，依法依规组织收入、安排支出。强化预算对执行的控制，加强预算执行动态监控，严禁超预算、无预算支出。进一步加强地方财政暂付款管理，避免暂付款成为以拨代支、拖欠工程款项和代偿债务的渠道。加快预算管理一体化建设，各地要尽快完成系统建设，与财政部全国预算管理汇总系统对接，中央一体化系统建设要抓紧研究推进。

第三，坚持把科技作为财政支出重点领域。强化国家战略科技力量，支持国家实验室建设、重组国家重点实验室体系，加大对高水平创新人才及团队、科研机构稳定支持力度；健全鼓励支持基础研究、原始创新的体制机制；支持企业参与国家重大科技创新战略，发挥企业家在创新驱动发展中的探索者、组织者、引领者作用。

第四，进一步完善并抓好直达机制落实。按照“扩大范围、完善机制、严格监管、强化支撑”的原则，在保持中央和地方财政关系基本不变的前提下，扩大中央财政直达资金范围，将直接用于基层财力保障的一般性转移支付、年初可直接分配的中央对地方共同财政事权转移支付、具备条件的专项转移支付纳入直达范围，基本实现中央财政民生补助资金全覆盖。同时，提高直达资金管理水平和完善监控系统，确保资金安全，不断完善管理体制和运行模式，增强直达机制政策效果。