

财政政策执行绩效持续提高，跨周期调节机制进一步完善

中国社会科学院财经战略研究院副院长、《财经智库》《财贸经济》副主编 杨志勇

财政部调研小组 2021 年 8 月 27 日发布《2021 年上半年中国财政政策执行情况报告》。此前，这一调研小组曾分别发布《2020 年中国财政政策执行情况报告》和《2020 年上半年中国财政政策执行情况报告》。透过半年报和年报，公众更清晰全面地看到财政政策的执行情况。

2021 年是实施“十四五”规划和全面建设社会主义现代化国家新征程第一年。良好的开端是成功的一半。这份最新的半年报，披露了财政政策执行情况的基本信息。从中我们可以看到：财政部认真贯彻落实“积极的财政政策要提质增效、更可持续”要求，保持宏观政策的连续性、稳定性，不急转弯，保持对经济恢复的必要支持力度，兼顾稳增长和防风险需要，合理安排赤字、债务、支出规模，以更大力度调整优化支出结构，加强财政资源统筹，强化地方政府债务管理，促进财政可持续发展，确保“十四五”开好局、起好步。半年报内容丰富，现就其中几点谈些初步体会。

一是从年度调控到跨周期调节。财政是国家大事，财政收入和财政支出反映的是财政在国家治理中的作用。2021 年中国继续实行积极的财政政策，这在财政收支运行上的表现就是财政收入小于支出，保持适度的财政赤字。

综合考虑，2021 年的财政赤字率按 3.2%左右安排，比 2020 年减少 1900 亿元。财政运行的平稳是财政作用充分发挥的基础。2021 年上半年财政运行平稳，全国财政收入（一般公共预算收入）117116 亿元，同比增长 21.8%；全国财政支出（一般公共预算支出）121676 亿元，同比增长 4.5%。财政支出压一般、保重点，全国财政“三保”等重点支出增长较快，民生支出以及支持基层政府保基本民生、保工资、保运转的“三保”支出，体现了财政的基本功能要求。财政支出在保持较强支出力度的同时，并没有与财政收入保持同步增速，这体现了政府部门带头过紧日子的理财思维，特别是，中央部门大幅压减非急需非刚性支出，中央本级支出同比下降。支出根据需要执行，地方财政支出同比增长 6.4%。

跨周期调节机制得到健全。财政赤字率略有下调，这不是简单的减少 1900 亿元财政赤字，而是着力于宏观调控需要，着力于防范财政风险，着力于健全跨周期调节机制。现代宏观经济调控不只是年度调控，而是要统筹考虑经济周期和宏观经济运行情况，实现年度调控与跨周期调节的有机结合。政府债券发行进度安排等也体现跨周期调节的需要。

二是减税降费政策持续优化。2021 年的半年报对上半年财政收入形势给出了客观的判断，财政收入虽然比 2020 年同期增长 21.8%，但与 2019 年同期相比只增长 8.6%。2020 年上半年财政收入深受疫情影响，如果只是和 2020 年的数据相比，更容易对财政收入形势作出过于乐观的判断。应该说，上半年财政收入的增长还只是恢复性增长，增长的基础还需要进一步夯实。上半年的宏观经济指标也说明了这一点。2021 年上半年中国国内生产总值（GDP）同比增长 12.7%，两年平均增长 5.3%。2020 年上半年中国经济同样深受疫情冲击，只看同比增长 12.7%的数据容易误导判断。应该说，财政收入的恢复性增长与经济的恢复性增长趋势是一致的，与 2019 年的财政收入相比的增速，说明财政收入形势未来还将面临严峻的挑战。

上半年中国主要宏观经济指标均处于合理区间，与财政政策的执行不无关系。在这一轮积极财政政策中，减税降费政策一直得到高度重视。减税降费减的是政府收入，得到的是市场活力的有效激发，得到的是经济的稳定增长。2021 年预计全年新增减税降费超 7000 亿元。减税降费政策连续实行，要实现最佳效果，优化和落实显得更加重要。透过半年报，我们可以看到，减税降

费政策较好助力企业纾困发展，市场主体活力有效增强。

上半年，制度性减税降费政策继续执行，持续释放政策叠加效应。同时，分类调整阶段性减税降费政策，这是在优化减税降费政策。随着疫情防控形势发生变化，相应的政策应分类调整、有序退出。减税降费政策调整注意到小规模纳税人的抗风险能力，延长疫情期间出台的小规模纳税人减征增值税等政策执行期限，保持对经济恢复的必要支持力度。在 2021 年恢复正常征收各项社会保险费的同时，将阶段性降低失业、工伤保险费率的政策期限延长至 2022 年 4 月 30 日。2021 年社会保险缴费基数上下限原则上恢复正常，确有困难的省份可两年过渡。减税降费政策调整中，小微企业税费优惠更加突出。

制造业和科技创新支持力度进一步加大。延续执行企业研发费用税前加计扣除 75% 政策，将制造业企业研发费用加计扣除比例提高到 100%，允许企业按半年享受加计扣除政策，进一步用税收优惠政策激励企业加大研发投入。从 2021 年 4 月 1 日起，先进制造业企业增值税留抵退税政策范围扩大到运输设备、电气机械和器材、仪器仪表、医药、化学纤维等制造业企业。

三是财政改革不停步：财政资金直达机制作用得到更充分的发挥。财政资金直达机制是适应疫情防控需要而建立起来的。这一机制让财政资金更快到达使用者手中，让财政资金的绩效得到进一步提高，从而进一步提高财政政策的效能。更重要的是，财政资金直达机制的建立促进了预算管理工作的提高，促进了预算管理绩效的提高。财政资金直达机制的常态化，特别是财政直达资金范围扩大，直达资金管理制度的完善，直达资金监控体系的健全，让财政资金拨付机制这一表面上看只是财政管理技术的改进，实际上扮演着更为重要的角色，大大促进了财政管理制度的现代化。常态化直达机制也直接冲击各级财政部门的理财观念，省级财政当“过路财神”，但又不能当“甩手掌柜”，充分体现“有所不为”和“有所为”的有机结合，更好地促进财政资金效率的提高。这更好地促进财政资金管理中心目标的实现。财政管理本来就是在配置财政资金，在预算安排之后，如何更有效地使用资金，与财政管理的效率密切相关。常态化直达机制的建立，探索出现代财政管理的一条新路。2021 年扩大财政直达资金范围，将 27 项转移支付整体纳入直达范围，资金总量达到 2.8 万亿元，比上年增加 1.1 万亿元，可谓大手笔，也让财政资金直达机制的效果得到更充分的发挥。

在保证政府财力充分的同时，还要做到各级政府财力的均衡。从现实来看，中西部地区和基层财政还需要中央财政转移支付资金的倾斜。2021 年中央对地方转移支付增幅明显高于 2020 年，加大财力下沉力度，有利于困难地区的正常运转，对于地方“三保”工作的开展，有利于基层政府治理，从而更好地有效提供基层公共服务。财政资金直达机制常态化，让转移支付作用得到更充分的发挥。

财政直达资金的效果显著，地方政府和市场主体受益明显。根据半年报的不完全统计，上半年直达资金总支出的 7 成以上用于地方养老、义务教育、基本医疗、基本住房等基本民生方面。在支持保市场主体方面，相关惠企资金累计支出超过 2700 亿元，惠及各类市场主体近 58 万家。

上半年财政政策执行可圈可点，在科技创新上，在促进就业优先以及诸多民生改善政策的落实上，我们都能看到财政政策的作用。一系列技术上的卡脖子，让科技创新的重要性进一步凸显。科技创新需要综合发力，但总体上看离不开政府的支持。但政府支持不是要替代市场主体的作用。除了对先进制造业企业的减税政策之外，财政投入仍然至关重要。对此，要正确处理市场和政府的关系，市场主体在技术创新中的优势作用仍然要发挥，但政府在加强基础研究投入，推动关键核心技术攻关等方面的作用，却是不可替代的，财政政策的作用因此不可低估。

7 月份以来的疫情防控形势变化和暴雨汛情可能给经济带来短期的影响，也需要我们采取更加有效的措施加以应对。下半年，可以预期，财政政策的执行将继续沿着积极财政政策的方向，按照高质量发展的要求，在保证财政平稳运行的同时，通过财政改革，政策优化，让财政在国家治理中的作用得到更充分的发挥，从而更好地发挥财政在服务党和国家事业全局的保驾护航作用。