

在不同情景下用足用好财政政策以应对三重压力

DRC 国研视点

■冯俏彬

2022年,俄乌冲突搅动世界。从国内看,疫情多点散发,对我国经济运行造成较大影响。近期召开的中央政治局会议指出,要抓紧谋划增量政策工具,把握好目标导向下政策的提前量和冗余度。财政政策作为宏观调控的主要工具之一,更要提前准备和谋划好相关政策预案。

超预期因素影响我国宏观经济运行

俄乌冲突将对世界政治经济格局产生深远影响。由于俄乌在能源、粮食、化肥等全球市场占有较大份额,因此一般估计俄乌冲突会进一步抬升已经高企的全球通胀水平,增加能源和粮食供应的紧张程度。我们要做好应对的各方面准备,但从短期来看,该事件尚未对我国经济造成明显影响。

从国内情况看,由于七大宏观政策靠前发力,1、2月份我国经济运行情况稳步回升,宏观经济出现向好局面。但进入3月份以来,国内疫情多点散发,特别是经济发达城市先后经历了不同程度的封闭,物流、人流、供应链受到冲击,对经济运行带来较大影响。当前,经济运行的不确定性进一步增强,需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力不减反增。

三种情景下政策预案的基本思路

近期召开的国务院常务会议指出,目前一些非经济因素对于经济运行的影响超过预期,各方面要加强形势跟踪研判,及时研究应对预案。政策预案的研究要建立在对未来经济运行趋势综合研判的基础之上,以国际局势和国内疫情为两个主要影响变量,估计未来一个时期的三种情景,据此考虑不同的政策预案。

第一种,俄乌冲突的影响暂不对我国产生较大影响,同时国内疫情形势好转。目前看,这是最有可能出现的一个局面。从时间上看,这种情景出现的时间窗口在第二季度。与这一情景相适应,政策预案的基本思路是“提前实施,靠前用力”,即用好余下7个月的时间,将原来拟全年内完成的任务提前付诸实施,加快工作进度,把失去的时间补回来,相关政策因时而动、适时微调,但不做大的调整。

第二种,国际形势向我不利的方向转化,包括但不限于国际通胀加快向国内传递,美对俄的制裁波及我国,与此同时国内疫情继续散发,各地持续加大疫情防控力度。我们要千方百计防止出现这种情况。如果不幸出现这种局面,与之对应的政策预案基本思路是“调整预算,全力应急”,综合使用各类政策工具,集中力量应对变局。

第三种,国际形势朝向我有利的方面转化,如俄乌冲突的影响止步于国门之外,与美国的经贸关系趋于缓和;国内疫情基本控制,经济社会基本恢复正常。我们应当创造条件促成事态向这个方向发展。与之相对应的政策预案基本思路是“以我为主,做好自己的事”,即不调整年度工作与目标,而是有序推进,全力落实。

■学者观察

■田国强 陈旭东

当前,经济全球化正面临地缘政治博弈加剧和疫情持续反复的双重冲击,国际政治、经济、金融、贸易、投资格局进入动荡变革期,世界经济复苏动力减弱。尤其是俄乌战争后美国、英国等西方国家对俄罗斯在政治、经济、金融、科技等全方位的制裁和脱钩,使得全球政治、经济、金融、科技体系的分割、极化趋势愈加明显。与此同时,中美之间地缘政治竞争的加剧和全球疫情的冲击,也使得各国纷纷开始对供应链产业链进行本土化再造和多元化调整。这些使中国的经济运行在国际层面所面临的风险和不确定性增多,外部需求增长承压。

2021年底召开的中央经济工作会议指出,我国经济发展面临需求收缩、供给冲击和预期转弱三重压力。从2022年一季度宏观经济的运行情况来看,需求端内需不足、供给端冲击强化以及对经济增长预期减弱的三重压力还在延续且有加大趋势,同时多点暴发的疫情也衍生出了一系列需要加以关注的新情况、新变化,实现《政府工作报告》提出的经济目标任务更具挑战。

如何统筹疫情防控和经济发展,有效化解三重压力,确保经济运行在合理区间?应该明确的一点

第一种情景的财政政策预案:加快积极财政政策的实施进度

展望全年形势,如果出现第一种情形,即俄乌冲突的影响暂时被挡在国门外,国内疫情或解除,经济社会运行基本恢复正常。在这种情况下,主要的应对思路应当是提前实施今年全国两会确定的主要政策,靠前用力,用好余下7个月的时间,通过加快工作的方式把失去的时间补回来。具体在财政政策方面,有以下几方面。

1. 加快增值税留抵退税的进度,提前将资金返回到企业账上

今年我国实施大规模增值税留抵退税政策,这是稳定宏观经济的关键一招。根据相关工作安排,完成对微型企业、小型企业、中型企业、大型企业退税的时间节点分别是2022年4月30日、6月30日、9月30日、12月30日。目前,各级税务部门正加快推进对小微企业的留抵退税工作。截至4月30日,已有8015亿元留抵退税款退到145.2万户纳税人的账户,加上一季度继续实施老的留抵退税政策退税1233亿元,今年1至4月,全国共有9248亿元退税款退到纳税人账户。分企业规模看,小微企业是受益主体。今后一个时期,要保持这种势头,同时对中大型企业进行政策宣传和退税辅导,政府与企业两方面都要提前做好退税前的准备工作,切实加快增值税留抵退税的进度,缓解广大企业资金链紧张局面。另外,历年累计下来的企业留抵退税总金额较大,除去已确定今年要退还的1.5万亿元,尚余下相当部分。可密切关注形势发展,如果实施效果好且确有需要,也可考虑将余下的部分今年全部退还。

2. 用足用好地方政府专项债务

今年我国地方政府专项债限额为3.65万亿元,加上去年余下的额度,总体看资金面比较宽松。如果情况没有进一步变坏,可维持这一额度,暂不做调整。但在操作上可从以下几个方面进行适当优化,以用好专项债,发挥好其对于稳增长的支撑作用。一是务必提前发行到位,坚决不出现项目“等钱”的问题。目前这方面财政部门已做好妥善安排,相关进展良好。二是扩大专项债的使用范围,除了目前交通、农田水利设施等九大范围外,部分确有必要的公益项目,如消费性基础设施等可考虑纳入专项债的实施范围。三是适当放松使用条件,继专项债可用于资本金、可适当用于补充中小银行资本金后,对部分外部性较大、但现金流不明确的公益项目,也可在规定时间内有条件地考虑使用专项债。此举虽然不完全符合专项债的内在要求,但与调整预算、临时增加一般债所需要时间和难度相比,不失为一种可行的权宜之计。

3. 充分发挥社会保障制度自动稳定器的作用

疫情反复对于餐饮、旅游、物流等行业造成了重大影响,目前社会上要求对相关群体发放现金补助的呼声较高。应当立足于发挥社会保障制度这一稳定器的作用解决该问题,而不是另外出台新的临时性救助政策。一是加大失业救助的范围和力度,对已缴纳失业保险的人员要应救尽救、应助尽助。二是扩大最低生活保障范围,将因疫情基本生活受到影响的人员全部纳入。三是增设临时性生活困难救助,以保障受疫情影响群体的基本生活,现金、消费券均可以考。

第二种情景的财政政策预案:短期应急,中长期加快建设强大国内市场

如果出现第二种情形,即国际形势向明显不利

于我的方向变化,同时国内疫情一再反复,严重冲击经济运行与社会稳定,这种情况下就要对全年目标、政策、执行等进行大的调整,在极端的情况下,不排除启动法律程序调整全年工作目标和财政预算安排。

在这种情况下,要坚定不移地以建设好强大的内需市场为根本宗旨和行动纲领。政策应对主要有:一是政策目标应当是“拉投资、稳出口、促消费、明预期”,以政府投资为主,拉动投资稳住经济,创造就业、稳定居民收入促进消费,维护国民经济循环的基本畅通。二是供需双侧用力,要在拉动政府投资的同时适当刺激消费。三是总量结构并重,要在总量刺激的同时,兼顾好对重点地区、行业、企业、人群的结构性问题。三是当期与中长期相结合,将当期工作与我国经济发展中长期需要解决的问题结合在一起。具体而言,财政政策有以下选项。

1. 减税降费从总量型转向结构性

鉴于我国减税降费已进行了多年,目前宏观税负为15.2%的历史新低,因此未来如果还必须要求减税降费,则可考虑从总量型的减税降费回到结构性的减税降费,重点针对弱势群体、重点行业、重点领域等实施有针对性、政策目标导向明确的结构型减税降费。一是进一步加大对受疫情影响较大的小微、个体工商户的税费减免,必要时可实施短期(1年左右)税费全豁免。二是进一步降低部分国内畅销消费品的进口关税,或扩大免税商品范围、增加营业网点,此举既符合缓和中美经贸摩擦的需要,也能在一定程度上拉动中等收入群体消费。三是加快出口退税进度,缓解出口企业因物流成本上升导致的现金流紧张状况。四是进一步提高制造业、科技企业研发费用加计扣除标准,可从现在的100%陆续提高到150%—200%,也可顺应数字技术快速扩散的需要,将这一优惠政策扩大到更多行业。

2. 发放财政补贴、贴息贷款等,稳住经济社会基础

如果疫情继续对相关地区、行业、企业、家庭等造成冲击,除减免税费之外,还可考虑一些“补血”类政策,如发放补贴、提供更大额度的贴息贷款等,稳住经济社会基本盘。一是继续向一线防疫、抗疫工作人员发放特殊补贴、个税减免,筑牢防疫长城。二是向相关交通运输企业减免税费、通行费,政府购买服务等,保障供应链、保物流运转顺畅。三是对疫情期间响应政府号召停工停业的企业,特别是受影响较大的服务业、重点制造业等发放稳岗补贴和生活补贴。四是增加对困难人群的临时生活补助。五是增加地方政府的抗疫专项转移支付。以上各种情形下,资金来源都是最大问题,首选之策是运用预算稳定基金,不足部分再考虑提高财政赤字率、增发特别债务等。

3. 提高财政赤字率,增加政府可用财力

2022年,我国确定的财政赤字率为2.8%,这为我国应对更大冲击留下了宝贵的财政空间。如果二季度形势不乐观,那促进居民消费、加大对受疫情影响群体的现金支持的必要性将陡然上升,可能对提高财政赤字率提出现实要求。可密切跟踪形势变化,审慎决定是否要提高赤字率,以及提高到多少合适等问题。

4. 调整债务结构,放大债务空间

总体而言,我国政府债务水平处于可控与安全范围内,政府目前掌握一定程度的债务空间可用于应急。综合各方面情况看,未来我国债务规模进一步扩大基本上是确定事项,因此,有必要通过调整债务结构来增强债务的稳定性和可持续性。目前,

我国债务结构性压力比较突出,主要表现在三个方面:一是国债与地方债结构不合理,前者轻、后者重;二是一般债和专项债结构不合理,前者轻、后者重;三是显性债和隐性债结构不合理,前者轻、后者重。调整的方向很清楚,一是增发国债,减少地方债;二是增加一般债,减少专项债;三是增加显性债,减少隐性债。结合今后一个时期的国际形势变化和国内一系列重大战略任务的安排布置,可在适当时候启动债务结构性调整工作,以稳定结构换取债务总量增加。

5. 以财政投资进一步带动社会资本、民间投资

应对经济下行和内外冲击,扩大政府投资是关键一招。但国内外经验和我国所处的发展阶段已经证明,单靠政府投资,救得了一时,救不了长久。在经济下行压力较大时,提高财政赤字,加大政府投资,努力放大财政投资的乘数效应,带动民间投资和社会资本。达成这一目标的关键是政府投资要选择合适的方向和重点:一是要有前瞻性,集中在未来经济社会转型升级的大方向,如与数字转型和绿色转型相关的产业行业。二是突出基础性、公共性,重点投向社会资本不愿投、不能投的领域,如各类基础设施、战略性新兴产业等,为民间投资和社会资本的后续进入扫清障碍。三是用好财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用,加大财政贴息等政策配合,降低民间投资和社会资本的进入成本。只有这样,才能保持我国经济社会欣欣向荣、百舸争流的繁荣景象。

6. 双向推进税改,做好做好全社会激励机制

稳定和发展经济需要激发所有成员的内在活力,可通过双向推进税改,做好做好全社会激励机制。我国税收制度的基本框架形成于上世纪八九十年代,现行税制已在诸多方面显示出不相适应的问题,需要深化改革。一是要加强对资本利得的税收管理,清理不合时宜的税收优惠政策,与劳动所得一样公平征管。二是降低劳动所得的税收负担,形成“勤劳致富”“知识致富”的正向激励,鼓励社会成员通过自己的劳动、提升知识技能等获得收入和提高生活水平。这方面应该着力有:扩大综合所得的范围,将个体生产经营所得、特许权转让所得等纳入。三是适当降低个人所得税的边际税率,保持对劳动所得的长期激励。最高在海南自由贸易港、深圳等地,均实行了个税的最高边际税率不超过15%的政策,受到广大企业的欢迎。可考虑在适当时候扩大综合所得范围,渐进式下调个税最高边际税率,以形成对劳动所得的合理鼓励。四是稳妥处理好数字经济的相关税收问题。经济数字化在给全社会带来效率与福利的同时,对包括税收制度在内的政府治理带来新挑战,需要进行相应调整。但一定是上层建筑适应经济基础,而不是反其道而行之。平台企业的税收问题、新经济新业态的税收问题,都要放到这一维度上进行考量,防止既定思维和行为习惯对新经济造成难以弥补的伤害。

7. 加快推进全国基本公共服务均等化

做好自己的事,建设好全国统一大市场是应对国际风云变幻的根本对策。我国有14亿人口、9亿劳动者、4亿中等收入群体、1.5亿市场主体以及世界最完备的工业体系和发达的基础设施条件,经济韧性强,回旋余地大,长期而言,这是我们应对甚至驾驭百年未有之大变局的底气。要加快全国统一大市场的建设,财政方面最需要的是提高基本公共服务全国范围的均等化水平,为劳动力流动、城市化水平提高夯实基础。

(作者系国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长、教授)

以系统观念与综合施策化解三重压力

是,经济建设始终是中心工作,经济发展始终是第一要务。在当前疫情防控的特殊形势下做好对企业的服务保障和对民众的民生保障尤为重要,要牢牢稳住产业链、供应链、资金链,畅通企业物流货运通道并发挥好平台企业在解决“最后一公里”和“最后一百米”的作用,加大对受疫情影响的行业、企业和人群的金融支持。就经济发展而言,宏观政策的制定、监管举措的出台、改革措施的推行都要讲求时度效,以避免政府干预过激过频过大而对市场作用形成严重干扰,使得政策工具失灵、市场对政策利好无反应。尤其要以系统观念和综合施策增强各项政策措施的协调衔接,形成整体合力,而不是合成谬误。

第一,实施更积极的财政政策,适度宽松的货币政策,激发各类市场主体积极性,促进消费需求的释放和投资需求的提升。在外需增长承压的情况下要进一步提升内需增长动力。消费需求的释放关键在于收入增长的可持续性,在完成了脱贫攻坚目标后,建议推出中等收入群体倍增计划,从收入倍增和数量倍增两个维度推进,作为实现共同富裕的中间步骤,这不仅需要政府从税收、社保、转移支付等方面深化改革发挥好二次分配作用,在面临疫情冲击的情况之下也需要用更大力度的减税降费政策保

市场主体,发挥市场在一次分配中的决定性作用。对2022年经济增长产生较大影响的可控变量还是固定资产投资,其中基建投资和制造业投资的稳定作用至关重要。我国传统基建和新基建均有广阔的投资增长空间,东中西部、城乡之间在交通、能源、水利等基础设施分布失衡问题还比较突出,5G、特高压、新能源汽车充电桩、工业互联网、大数据中心等新基建投资可起到跨周期和逆周期调节作用。

第二,加快供应链、产业链补短板,攻关核心技术,提升关键领域的国内资源生产保障能力,进一步增强化解供给冲击的能力。中国经济面临不同类型的供给冲击,包括疫情和战争等带来的原材料供给冲击、老龄化和少子化等带来的劳动力供给冲击和核心技术瓶颈带来的供应链与产业链冲击等不同类型的供给冲击,其中最关键的还是核心技术瓶颈。当前,第四次技术革命方兴未艾,新一代信息技术与制造业正呈现深度融合的趋势,先进传感技术、数字化设计制造、机器人、智能控制系统等在制造业中的应用日趋广泛,数字化转型、网络化协同和智能化变革使得传统的制造业形态和生态正在发生深刻变化。面向2025年,要力争实现规模以上制造业企业大部分实现数字化、网络化,重点行业骨干企业初步实现智能化,推动数字经济在中国经济中的比重实现

大幅提升,实现从要素驱动向效率驱动、创新驱动的转型。在此阶段目标之下,相关传统产业的数字化改造可以适当加快进度,以形成更多新的增长极和增长点,为稳增长注入新动力。

第三,深化市场化改革和制度型开放,借助制度型开放所带来的外部力量推动内部制度变革,以改革促发展,扭转预期转弱趋势。预期转弱仅靠宽松政策还不足以扭转,必须向改革开放要发展红利。改革开放以来的历史经验、实践探索和理论逻辑都表明,改革还是不改革,其经济增长的成效大不一样。随着改革进入深水区,应该借助外部力量对改革形成倒逼机制,用开放促进新一轮的改革和发展。中国应以积极开放的态度主动参与到数字经济、产业政策、国有企业、贸易和环境等议题的双边和多边谈判中去,对照最高水平自由贸易协定和投资保护协定,以法律形式落实到政府与市场、政府与企业的关系界定上去,赋予市场微观主体更大的经济自由选择权,营造不同所有制经济公平竞争的法治理市场环境,并积极参与全球经济治理体系改革,以市场经济的一般规律对抗逆全球化、保护主义、单边主义。

(田国强:上海财经大学高等研究院院长;陈旭东:上海财经大学高等研究院院长助理)