

## 2019年第三季度我国宏观经济与财政政策分析报告

### 五方面发力破解财政收支矛盾

中国社会科学院财经战略研究院党委书记、研究员 闫坤 中国社会科学院财经战略研究院副研究员 于树一

#### 我国经济实现结构优化和质量提升

党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),其中提出的“持续推动拥有近十四亿人口大国进步和发展”,可以作为过去和未来中国特色社会主义制度和国家治理体系的基本出发点和立足点,要实现这样的目标和要求,就需要将可持续发展放在突出重要的位置。在经济运行层面,就不仅仅要关注经济总量和速度,更要关注经济结构,进而关注经济结构决定的经济发展质量。从现实来看,尽管前三季度经济总量受到的下行压力不断加大,但经济结构的持续优化推动经济发展质量改善,坚定了中国经济可持续发展的信心。

经济增速全球领先,经济结构进一步改善,经济发展质量有所提升。首先,产业结构进一步优化。前三季度,第三产业的比重、增长速度、对经济的贡献都是最高的,其增速高于GDP增速1个百分点,并且仍处于上升趋势,既是我国经济稳增长的“稳定器”,也是我国经济可持续发展的主力;其次,产业内部结构进一步优化。农业种植结构得到优化。工业结构得到进一步转型升级。服务业在扩张中兼顾结构调整;再次,地区经济发展结构进一步优化。随着我国重大区域战略的稳步推进,地区经济发展的均衡度逐渐改善,区域间协调联动发展的新格局正在形成。

供给侧结构性改革继续深化,供给质量稳步提升。前三季度,我国供给侧结构性改革继续深化,在去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板方面均有较为显著的成效。除此之外,在货币供给、劳动力供给和企业发展方面也取得了较好成绩。

在货币供给方面,一是在降低存款准备金率、公开市场操作等货币政策支持下,在金融服务能力和银行资金运用能力增强的推动下,在实体经济资金需求旺盛的拉动下,我国货币供应量大幅回升。二是社会融资规模大幅扩大,其中,对实体经济发放的人民币贷款增加13.9万亿元,同比多增1.1万亿元,重点投向基础设施、制造业以及民营、小微企业。三是央行改革完善贷款市场报价利率(LPR)形成机制,推动市场实际利率降低,进而推动融资成本实质性降低,使得保障经济可持续发展的重点领域与薄弱环节得到金融有效支持。四是贷款结构进一步优化,截至9月末,普惠小微贷款和民营企业贷款余额同比分别增长23.3%和6.9%;制造业中长期贷款余额同比增长11.3%,其中高技术制造业中长期贷款余额同比增长41.2%。与此同时,房地产贷款和房地产开发贷款增速均连续14个月回落,所占比重也较去年全年下降,说明贷款结构趋于合理,脱实向虚的情况得到缓解。

在劳动力供给方面,前三季度我国就业形势良好,全国城镇新增就业1097万人,已基本完成全年就业目标。就业形势良好的直接原因是需求增加,尤其是服务业发展迅速,对劳动力的需求较大,对就业的贡献较高,同时,不断涌现的新业态形成对劳动力的新增需求,吸纳就业的能力较强。

在企业发展方面,我国有营商环境改善、财政金融支持、产权保护等多管齐下的政策支持,对于缓解我国实体经济困难有重要意义。在世界银行发布的《全球营商环境报告2020》中,我国

营商环境的全球排名大幅升至第 31 位，保护中小投资者指标升至第 28 位，说明我国营商环境正在大幅改善，并且在促进中小企业和民营企业发展方面所做出的努力见到了成效，成为我国经济可持续发展的重要保证。

需求结构持续优化，与供给双向发力拉动经济高质量发展。前三季度，在我国经济发展转向更多依靠内需的基础上，内需结构也实现优化，从更多依靠投资转向更多依靠消费，为总需求结构更加稳固提供了重要保障。除此之外，投资结构和消费结构也均处于不断优化的进程中。

#### 五方面发力促进财政可持续

在经济领域，财政可持续发展是经济可持续发展的根本保障。2019 年前三季度，我国财政运行情况并不乐观，体现在财政收支对比上，收入规模和增速均显著弱于支出，收入压力和支出刚性的矛盾加大。

前三季度，我国一般公共预算收入和政府性基金预算收入增速分别较去年回落 5.4 和 20.3 个百分点，一般公共预算支出和政府性基金预算支出增速分别较去年上升 1.9 个百分点和回落 12.1 个百分点，但政府性基金预算支出以 24.2% 的速度较快增长。

当前我国面临的财政可持续问题在于财政运行层面，收支矛盾突出。从长远来看，减税降费无疑能够形成经济可持续发展和财政可持续发展的良性循环，但在当前形势下，财政运行面临着主客观两方面的减收压力，并且减收压力与支出压力叠加在一起，短期内财政的统筹平衡能力受到极大考验。为此，需要关注影响财政可持续的一系列因素，包括可持续发展的财政收入的征管能力、税制体系、财政支出效率、政府债务、土地财政以及经济发展，进而有针对性地、循序渐进地采取措施，从根本上促进财政可持续。

#### 第一，提升财政收入的征管能力和深化税制改革。

税务部门征集和管理财政收入的能力是财政可持续的重要支撑。在数字经济高速发展和国际税源竞争压力不断加大的今天，税收征管能力还意味着宏观数据的挖掘能力和营商环境的优化，即通过税收征管挖掘微观主体与宏观经济的基本数据，通过简化征管程序减轻纳税人负担，以便更好地服务经济发展，形成财政收入增长与经济增长的良性循环。此外，还需要建构可持续发展的税制体系，分析影响税收收入的因素，预测主要税种收入的增长情况，阐释重大税制改革对财政可持续带来的影响。

#### 第二，提升财政支出效率。

要实现财政可持续发展，除了有稳定、持续的财政收入来源，还需要让有限的财政资金更为有效和更大范围地发挥作用，这就需要提升财政支出效率。财政支出是公共服务供给的基础，从公共服务的领域来看，社会保障、生态环境保护、基础设施建设、科技创新发展等领域是影响财政可持续的重中之重。

首先，重视人口老龄化对财政可持续的影响。主要是体现在劳动力的减少和社会保障人口增多两个方面，劳动力供给下降必然会影响到经济增长和财政收入增长，社会保障人口增多必然会加大对公共医疗和养老服务需求，对财政支出产生较大压力。这就需要保证社会保险体系的可持续发展，在逐渐还清历史欠账的基础上，精准测算养老保险和医疗保险的收支缺口，关注社会保险体系的区域差异，降低社保费率对财政可持续的短期和长期影响。

其次，重视基础设施建设对财政可持续的影响。基础设施建设需要的财政资金规模巨大，更需要财政支出效率的提升，这就需要高效的并且可持续的政府性投融资制度予以支撑。在这方面，政府与市场明确分工、清晰政府投资边界非常重要，在此基础上，需要准确测算国家对基础设施建设的投资需求，并选择高效的投融资模式，以保障政府投融资的可持续发展。目前，我国基础设施建设的重点在地方，由于地方政府在债务管理体制改革之后，涌现了大量地方政府融资平台，成为影响财政可持续的重大社会关切问题，化解平台存量债务、优化平台投融资模式、推动相关配套改革是探讨政府投融资制度可持续的重点。

最后，重视科技创新发展对财政可持续的影响。科学技术是第一生产力，能够带动产业的创

新与发展,带动全要素生产率的提高,进而形成发展合力,推动整个经济的发展与繁荣,进而带来财政收入的增加。但是,在推动科技转化为生产力的过程中,会产生大量的资金需求,尤其是基础研究耗时长、投资规模巨大,市场主体投资意愿和投资能力不足,高度依靠财政投入。同时,科技投入也存在着投入大、回报小或无回报的风险,这均会对财政可持续产生影响。

第三,保障政府债务可持续发展。

政府债务是早期财政可持续关注的主题,在相关体制机制的建立完善方面已经取得了较大进展,接下来需要重点关注各级政府全口径债务可持续问题。近年来各地重点民生支出、社会公共事业发展的资金需求不断增长,一般公共服务支出的刚性增长,加之征地成本升高和债务还本付息的压力,地方政府隐性债务风险加速增长。为了实现政府全口径债务可持续,需要运用科学的方法对政府全部债务进行估算,并建立全口径债务可持续的标准,对我国各级政府全口径债务是否可持续、可持续程度等问题做出判断。对于地方政府全口径债务可持续问题,需要在化解债务风险的角度,提出风险管控与进一步完善地方政府债务管理体制的政策建议。

第四,关注和评估土地财政的可持续性。

在地方政府债务管理体制改革之前,由于地方政府不能通过发债融资,地方主体税种不健全,土地出让收入成为地方财政的主体收入,也形成了“土地财政”这一特殊现象。如果在财政可持续的框架下判断土地财政的可持续性,能够得到一致的答案,即土地财政是不可持续的,源于土地资源的有限性。那么土地财政还能支撑地方财政发展多久呢?这就需要深入研究,包括以相应的指标来分析我国目前土地财政的总量和结构情况,基于现状判断和实证分析,对我国土地财政的可持续性进行衡量,并探讨地方税体系的建立健全等与土地财政相关的改革思路。

第五,落脚到经济发展。

经济发展是财政之源,解决财政问题,实现财政可持续最根本的办法就是促进经济发展。经济增长的速度和经济发展的质量直接关乎财政收入的规模和质量,同时经济发展也要求财政支出在规模上的扩大和方向上的优化,为供给和需求双向发力注入动能,最终再促进更高质量的经济增长,这就在经济可持续发展和财政可持续发展之间形成总量层面的良性循环。同时,二者之间还可以形成结构层面的良性循环。因为经济结构决定税源结构,直接影响财政收入的稳定性与可持续性,而从历史经验和国际经验来看,税制结构的调整也经常成为优化经济结构的有力举措,原因是财税政策具有调整经济结构的作用,可以通过政策工具的运用满足经济结构调整的需要,这样,在经济可持续发展和财政可持续发展之间便形成了结构层面的良性循环。

除了上述对财政可持续产生重要影响的问题外,投资与消费、金融市场、居民收入差距等宏观经济问题也会间接对财政可持续产生影响。下一步,需要找到缓解财政可持续难题的突破口和薄弱环节,以点带面,逐一攻克。我们认为,可以以治理财政收入低效运行为突破口,优先保障地方财政可持续运行。

(本文系《我国宏观经济与财政政策分析》课题阶段性成果)