下半年财政发力的六大方向

——2020 年上半年《中国财政政策执行情况报告》点评

8 月 6 日，财政部调研小组发布 2020 年上半年中国财政政策执行情况报告（下称《报告》），是财政部方面首次发布此类报告。《报告》共分十一个部分，其中前十个部分着重总结上半年财政政策的执行情况，第十一个部分为下半年财政政策展望。

一、明确今年财政政策主线：“一个信号，四个对冲”

《报告》以一个“信号”和四个“对冲”对今年积极财政的政策措施加以概括，即“适当提高赤字率，明确发出积极信号”，以及“适度加大政府债券发行力度，增加政府投资，对冲经济下行压力；加大减税降费力度，对冲企业经营困难；加大转移支付力度，对冲基层‘三保’压力；加强预算平衡，对冲疫情减收影响”。“一个信号，四个对冲”也将继续成为下半年的财政政策主线。

二、上半年财政政策执行：税基减少拖累收入，支出结构优化

从财政收入方面看，上半年全国一般公共预算收入 96,176 亿元，同比下降 10.8%，创历史同期最低水平，主要源于疫情冲击导致的税基减少，以及为支持疫情防控保供、企业纾困和复工复产采取减免税、缓税等措施。

以减税降费为例，《报告》披露，上半年财政部出台了一系列有针对性的减税降费措施，共计累计新增减税降费 15,045 亿元，占全年预计减税降费规模的 60%以上。

随着推进复工复产和助企纾困成效的继续显现，从 4 月起，一般公共预算收入累计降幅逐月收窄，呈现持续向好态势；6 月份，全国一般公共预算收入同比增长 3.2%，增幅已由负转正，年内首次实现月度正增长。

从财政支出方面看，上半年全国一般公共预算支出 116,411 亿元，虽然同比下降 5.8%，但依靠支出端结构化的政策优势，支持了我国经济的稳步复苏及“六保”、“六稳”工作。

具体来看，脱贫攻坚、基本民生等重点领域支出，继续得到有力保障，社会保障和就业支出增长 1.7%；卫生健康支出中与疫情防控直接相关的公共卫生支出增长 67.8%；农林水支出增长 7.9%，其中扶贫支出增长 18.3%；住房保障支出增长 8.3%。

此外，《报告》还从疫情防控和复工复产、三大攻坚战、支持实体和发展新动能、民生保障、“三保”工作、农业农村工作等方面，总结了重点领域的支出情况，凸显了财政政策的结构性特征。

三、下半年财政政策：六大方向

《报告》明确下半年财政政策“要更加积极有为、注重实效，保障重大项目建设资金，注重质量和效益”，从六个方面发挥财政职能作用，稳住经济基本盘：

一是稳定和扩大就业。统筹用好各类资金，用好用足抗疫特别国债和地方政府专项债券，重点支持带动就业能力强的补短板项目，开发更多就业岗位。同时，加快双创支撑平台项目建设，支持社区家庭服务业发展壮大。此外，还提出要推进新型城镇化建设，大力提升县城公共设施和服务能力，开发更多就业岗位。

二是脱贫攻坚和保民生。财政资金将进一步向“三区三州”等深度贫困地区、挂牌督战地区和受疫情影响较重的地区倾斜。同时，要大力支持污染防治、教育、关键核心技术攻关、健康中国战略、养老等其他重点领域。

三是减税降费。加强涉企收费监管力度，依法依规组织收入，严禁征收“过头税费”、违规揽税收费和虚增收入。同时，将加强减税

降费信息共享，及时研究解决地方和企业反映的突出问题，进一步完善相关政策。

四是保粮食能源安全。（1）支持新建高标准农田 8,000 万亩，实施东北黑土地保护性耕作 4,000 万亩。（2）推进大豆振兴计划，深化粮食收储制度改革，完善稻谷、小麦最低收购价政策和玉米、大豆市场化收购加生产者补贴机制。（3）继续支持页岩气、煤层气等非常规天然气开采利用，支持可再生能源健康发展，促进能源结构调整。（4）降低企业用电用气成本，阶段性降低非居民用气价格。

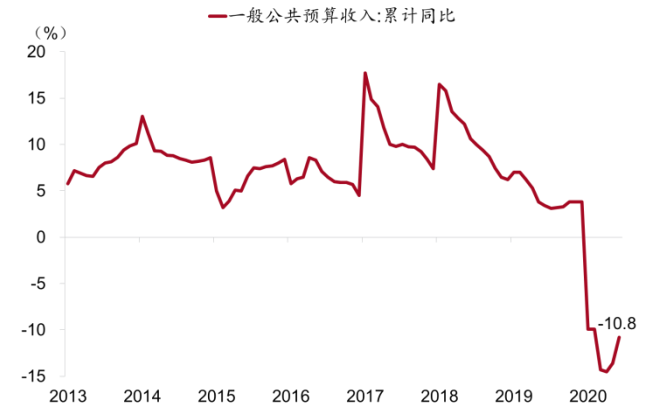
五是保产业链、供应链稳定。《报告》提出“以创新发展和产业升级保产业链供应链稳定”：（1）引导资本、资源向战略关键领域聚焦；（2）继续大力支持疫苗和药物研发等新冠肺炎科研攻关工作；（3）健全鼓励支持基础研究、原始创新的体制机制，大力支持关键核心技术攻关；（4）继续支持引导跨境电子商务综合试验区建设，加快培育外贸新增长点；（5）建立健全外商投资促进公共服务体系，引导有序开展对外投资合作。

六是兜牢“保基本民生、保工资、保运转”的“三保”底线。（1）用好中央财政统筹新增赤字、以前年度结转资金、压减本级支出腾出的财力，加大对地方支持力度；（2）落实好特殊转移支付机制要求，坚持“三保”支出的优先顺序，防止资金被截留挪用；（3）加强地方“三保”监测预警，强化库款调度，对困难地区予以适当支持。

总体来看，面对国内外风险挑战明显上升的复杂局面，上半年，财政政策从“质”和“量”两方面发力，通过财政支出力度的“加法”、政府过紧日子的“减法”、提质增效的“乘法”、防范化解政府债务风险隐患的“除法”，为实体经济纾困发展提供了支持。下半年财政政策将在中央“稳中求进”的总基调下，从六个方面继续发挥稳定经济的关键作用，助力全面小康社会的建成。

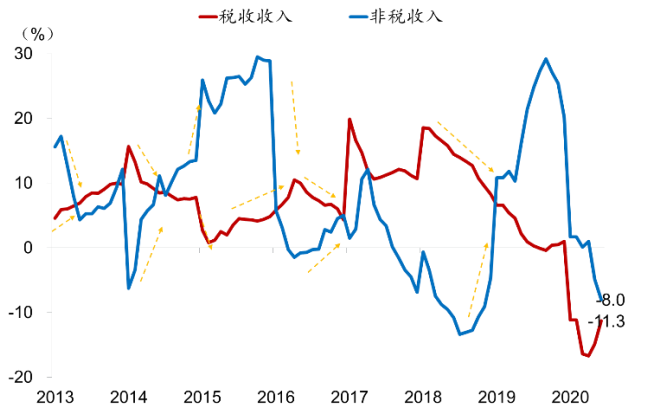
（评论员：谭卓 王炳）

图 1：公共财政收入增速持续反弹



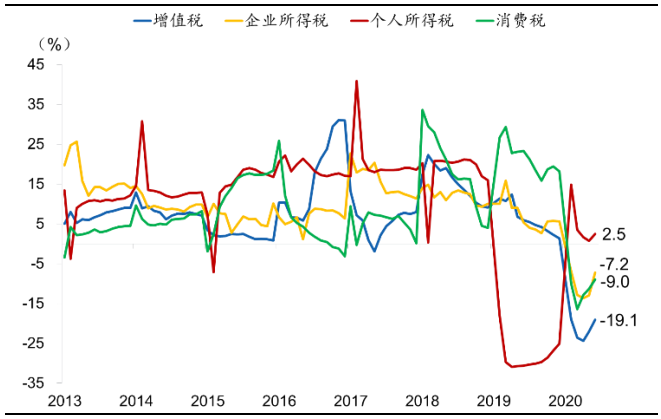
资料来源：WIND、招商银行研究院

图 2：税收与非税收入“跷跷板”效应现苗头



资料来源：WIND、招商银行研究院

图 3：主要税种增速有所改善



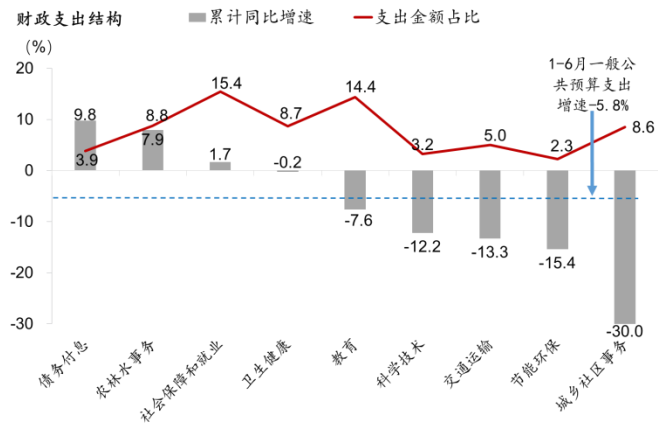
资料来源：WIND、招商银行研究院

图 4：公共财政支出增速回落



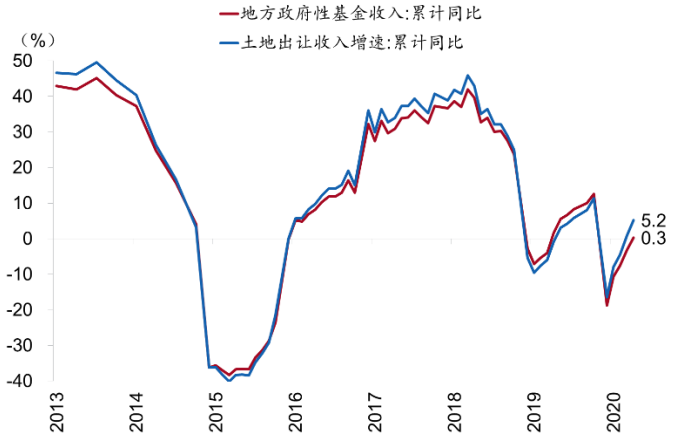
资料来源：WIND、招商银行研究院

图 5：债务付息支出增速领跑各项财政支出



资料来源：WIND、招商银行研究院

图 6：土地出让收入增速继续反弹



资料来源：WIND、招商银行研究院