



2019年第3期 / 总第176期

主办单位：中国人民大学中国财政金融政策研究中心

Public Economic Review | 郭庆旺/主编

# 公共经济评论

China Financial Policy Research Center Renmin University of China

[www.frc.com.cn](http://www.frc.com.cn)

关于财政体制改革，学术界应关注的五大问题

庄毓敏

以减税降费倒逼预算绩效管理

李明

从货币政策空间来理解2.8%的赤字率

徐奇渊

减税降费需直面结构性矛盾

汪德华

2019年预算报告关键词——“加力”和“提效”

李燕

今年两会期间，“高质量发展”成为关键词之一。政府工作报告提出，2019 年继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。深化财税体制改革。加大预算公开力度，全面实施预算绩效管理。深化中央与地方财政事权和支出责任划分改革，

进中央与地方收入划分改革。完善转移支付制度。健全地方税体系，等等。健全与高质量发展相适应的体制机制，把市场活力和社会创造力充分释放出来。预算报告也强调，2019 年积极的财政政策要加力提效，发挥好逆周期调节作用，增强调控的前瞻性、针对性和有效性，加强政策协调，推动经济高质量发展。

那么，随着我国经济迈入高质量发展的新阶段，财政体制机制如何改进和完善，来积极应对转型期复杂严峻的国内外形势？2019 年 3 月 20 日，中国人民大学财税研究所“2019 年两会·财政预算与财税政策解读”为议题，邀请几位著名财税专家，围绕财政体制的改革方向、积极的财政政策“加力提效”后需要面对的结构性矛盾、预算绩效管理等热点话题展开了探讨。本期监督沙龙由中国人民大学财税研究所研究员马光荣主持，各位嘉宾畅所欲言，解读财税热点，把握政策导向，为推动财政体制改革进一步深化建言献策。本期《公共经济评论》刊登各位嘉宾的精彩发言。



## 庄毓敏：关于财政体制改革，学术界应关注的五大问题

2019 年 3 月 20 日下午，中国人民大学财税研究所举办了第一期财税圆桌论坛，主题为“两会财政预算与财税政策解读”，中国人民大学财政金融学院院长庄毓敏教授做了主题发言，以下是她的主要观点。

中国在经历改革开放 40 年后，经济社会所面对的国际国内环境日益复杂。从大的局面看，这些问题是我们国家经济转型期必须要面对的，而且也是必然会出现的，我们需思考的是采取什么样的对策，短期内渡过难关、长期实现经济顺利转型。

从当前看中国经济问题确实很多，但要抓主要问题来解决。今年的政府工作报告里隐含了很多信息，包括未来财政体制的改革方向。

今年预算报告特别强调分析当前的财政收支形势，我认为比较重要的问题主要是以下三个方面。

### 一是收支平衡压力问题。

收支平衡压力的地区性差异是非常大的。调整税率对于行业的影响会导致行业结构、产业结构和区域布局发生变化。增值税减税对地方经济的影响可能改变区域的布局，以及改变行业结构，我认为需要做一点学术性的研究，税率结构调整的目标是不是能够实现，目标一是降成本，二是促转型创新，不是单一目标，至少应该是双重目标。

另外一个问题是当减税措施实施后，各个地方政府对中央财政转移支付的公平性和效率会提出更高的要求。地方政府税收收入减少，必然寻求中央财政转移支付支持，中央财政如何转移支付、是不是公平合理，对地方财政影响会增大，从而倒逼财政转移支付制度必须要改革。这是一个学术界要研究的问题。

### 二是财政可持续性问题的。

目前财政可持续性问题的集中体现在地方财政，2018 年末，地方政府专项债务余额是 7.39 万亿，规模可控。但如果把大量的隐形债务考虑进去事情可能会有些变化。我们国家地方隐形债务问题很复杂，不是说发达地区有钱就没有债，有时候可能还正相反，越有钱越容易发债，越容易发债就滚动得越大，但它的可持续性并不代表就越强，这三者之间不一定存在必然因果关系。这个问题大家要去关注。房地产市场预期也会影响到未来地方政府财政可持续性。

### 三是社保的问题。

从全国看社保基金是有结余的，主要是我们国家区域间有特别大的不平衡，而且越来越严重，人口流动就直接反映这个问题，人口净流出的省份老龄化在加快，需要通过中央实施社保基金调剂去解决。今年我们财政制度改革当中出现一个新词叫“共同财政事权”的转移支

付，划归一般转移支付项，所以，今年专项转移支付占比已经降到 10%。主要是由中央承担一部分支出划给地方，这部分支出主要是教育支出和养老支出。这要在下一步预算法实施条例当中把它规范进去，得到法律的认可。学术界可以研究这样的改革是否能提高政府的支出效率？能不能解决中国的问题？

在这样的财政形势下，我认为学术界应该主要关注以下五个问题。

第一个问题是如何建立中国税式支出制度。这是一件大事，现在所有的税法都有税收优惠条款，这些优惠到底解决了什么问题？这些税收优惠是否符合国家宏观经济导向和目标？没有评估。真正的税式支出制度是为了实现国家宏观经济目标的，这两者应该实现一致性，这样的制度应该如何建立？必须真正建立一套中国自己的税式支出制度，不一定马上就建好大框架，可以先从单个税种做起，甚至可以先做区域性的研究。

第二个问题是如何改革和完善我们国家的转移支付制度。现在的转移支付制度和地区间的基本公共服务均等化、经济社会发展均衡化是什么关系？它起没起到这样的作用，我们需要一个评估。还有，财政资金投入和脱贫攻坚、乡村振兴等之间的关系需要做量化的研究，比如财政投入到什么程度才能够改变这个地方的贫困状态？有没有阈值的问题？蜻蜓点水式的资金投入再持续可能也没有效果。这需要做一些实证、量化的研究。

第三个问题是政府综合财务报告制度改革问题。这也是非常重要的，这里面的问题其实非常复杂，涉及到会计标准，以及地方财政状况真实性能否通过权责发生制反映等问题。与此相关的是政府综合财务报告的分析体系问题，包括指标体系构建，这是基础性工作，需要加快研究。

第四个问题是政府债务问题。我认为需要加快推进我国政府债务管理的立法进程。从全球看，各国做法不同，政府债务管理有全国的统一立法，也有分开立法的，我认为都可以，但政府债务管理必须要全面纳入法治轨道。学术界应该认真研究这个问题。立法问题解决了之后，它就可以从根本上解决很多债务管理相关的问题，包括信息不透明，因为只要立法，它必须要透明。还有相关的政府债务发行定价机制、交易制度、债务统计、动态监测等这些问题都应该去研究，这恰恰也是政府债务管理方面的非常大的基础性工程，这些工程做好了，问题都能迎刃而解。

第五个问题是税收法定问题。2020 年要实现税收法定，立法任务非常繁重。现在 18 个税种当中剩 8 个税种要完成立法。涉及到关税、消费税等，以及税收征管法的修改问题，这些问题非常需要学术界研究，为立法提供学术支撑。

（作者庄毓敏教授系中国人民大学财政金融学院院长，以上内容选自作者在 IPFT 财税圆桌论坛上的发言，经作者审定。）

## 李明：以减税降费倒逼预算绩效管理

2019年3月20日下午，中国人民大学财税研究所举办了第一期财税圆桌论坛，主题为“两会财政预算与财税政策解读”，对外经济贸易大学李明教授做了主题发言，以下是他的主要观点。

2018年10月份中央政治局会议强调“实施好积极的财政政策”，到去年年底中央经济工作会议时，强调了“加力提效”，决定实施更大规模的减税降费，今年3月5日的《政府工作报告》对工作做了具体的细化部署。这是基于当前经济形势做出的重大决策，包括国际税收竞争形势以及中国不断加大的经济下行压力。按照政府工作报告的表述，最终要实现三个目标：一是减轻企业负担、激发市场活力；二是重大完善税制、优化收入分配格局，既包括中央和地方政府财政收入来源结构，也包括政府和社会之间的分配格局；三是支持稳增长、保就业、调结构。归根结底，是着眼于培育经济发展后劲。

“加力提效”一方面要增支，另一方面也减收，财政可持续性承压。《政府工作报告》和总理答记者问明确了应对的方案，一方面实施的效果还有待观察，另一方面即使顺利推进，综合测算仍有不小的缺口。怎么办？个人的一个看法是，可能需要大规模的挖潜，用减税降费带来的压力倒逼实施预算绩效管理。挖潜，很重要的是能不能把存量挖掘出来，如果能通过预算绩效管理，把存量挖掘出来、用好，积极财政政策还是有很多空间的。预算绩效管理既覆盖收入预算也包括支出预算。从前段时间中办发布的关于《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，以及审计部门的政策取向看，中央对财政支出的关注越来越高，所以未来有条件做好支出提效的工作，也就是提高财政资金的配置效率和使用效率。配置效率是使用效率的前提，微观上要做很多的制度设计。做好提效的工作是非常关键的，这是挖潜重要的来源。怎么能做到提效？预算绩效管理是关键的一招，从决策开始到编制，到执行，到决算，要看能不能把整个绩效理念和管理部署贯彻始终，优化财政资金在地区间、部门间、项目间的配置，并在此基础上，下决心回收沉淀资金。

提高效益要把握重点，解决好财政资金优先保障哪些领域的问题，无论地区间、部门间还是项目间配置，都应该明确方向。

2018年底的中央经济工作会议提出要在“巩固、增强、提升、畅通”8个字上下工夫，这里我仅就“畅通”讲些个人的看法。畅通是未来财政政策需要大力发力的领域，其含义非常丰富：第一个是国内市场和生产主体的畅通；第二个是经济增长要充分吸纳就业；第三是金融和实体经济的良性循环。国内市场和生产主体的畅通，就是充分发挥国内市场的作用，培育内需。在上述问题上，财政政策都有很大的作用空间。

一是在物理空间上把全国市场连在一起。这个工作我们做了很多年，但中间有停顿。基

建补短板着力的方向，很多是围绕市场来的，比如水运交通方面，实际也是使全国市场连成一体非常重要的举措。可以考虑把很多城市面向沿海城市和港口连接，把内陆城市连上长江经济带诸港口，珠江等水系也可以考虑内河航运的发展，这是要着力的一个方向，这是我们做全国市场一体化的工作，水运、陆路、航空齐发力。

二是加强教育和医疗等领域消费。消费是这两年我们抓的非常重要的工作，个人所得税专项抵扣也有这个考虑，但目前的举措远远不够。中央经济工作会议里也强调了。我们可以着力的方向在哪里？最简单的，大家在北京有个切身的体会——教育。学校的分布是不是可以优化，数量是不是可以增加？大家知道，北京的小孩放学早，怎样把延长服务供给做的更好，和劳动力市场统筹考虑，解放家长？当然现在已开始在做这样的工作。教育的各个环节，特别是婴幼儿的教育，也包括中学，以及医疗都是很重要的发力领域。

三是加快推进重要领域投资建设。一方面是企业的更新改造是投资；另一方面是基建，包括市政。还有新型基础设施，例如 5G 商用对中国来说是非常具有前瞻性的举措，对相当多产业发展有明显的推进作用，比如远程医疗、工业物联网等等，一些地方政府已经开始部署。虽然需要的投入很大，但这些支出也是投资着力非常重要的方向。加快推进新型基础设施建设，畅通国民经济循环，既着力于需求端也着力于供给端。

四是扩大就业需财政发力。以往就业问题是放在民生领域的，今年《政府工作报告》把扩大就业放在宏观政策层面讨论，要保就业、保收入、保稳定。围绕这个课题，财政也有很多工作要做的。很多人在提固定资产投资加速折旧及加计扣除的问题，大家有没有想过另外一个问题，就业我们也可以加计扣除。2008 年之前，我们在算企业所得税时存在两种工资扣除方式，一种是据实抵扣制，一种是计税工资制。改革后采用了据实扣除的方式，减轻了企业用工负担，把所得税负担降低了。现在企业所得税占比不低，围绕扩大就业，能否再进一步，让工资也加计扣除呢？这也需要财力保障。

五是促进金融和实体经济良性循环。近年来我们做了一些工作，比如成立国家融资担保基金，通过增信扶持中小微企业、“三农”和创新创业。中央经济工作会议提及但现在看来还有待进一步推进的工作，比如要求城商行、农信社回归主业，发展社区银行等，恐怕也很难单纯靠市场，财政恐怕要在促进金融和实体经济良性循环中发挥更多作用。

总体上，财政在这些领域有很大的作用空间。但在如此多的工作中，怎样才能确保财政资金投向重点领域，抓手还是预算绩效管理，要明确工作重心，在预算决策环节、编制环节中贯彻到底。动存量是一件很难的工作，需要协调各方面利益。我们有强大的保障，就是党的集中统一领导，这是今天我们具备的最大优势。为把这个工作做好，“一把手”应该亲自抓预算工作，要突出强调财政部门核心预算单位的地位，财政资金二次分配的现象不利于上述工作的推进，有必要进一步加大改革。

## 徐奇渊：从货币政策空间来理解 2.8%的赤字率

目前国内经济面临下行压力，刚召开的两会对 2019 年工作目标提出了新要求。当前经济形势下，更需要财政政策、货币政策共同发力以促经济平稳健康发展。在 2019 年 3 月 20 日举办的人大财税研究所圆桌论坛上，中国社科院世界经济与政治研究所世界发展研究室主任徐奇渊研究员就财政政策与货币政策的协调提出了自己的看法，以下是他的主要观点：

一、赤字率上调但未破 3，可能是基于财政、货币政策协调的考虑。每年政府工作报告当中公布的赤字率，意味着接下来的一个年度财政政策的力度如何，因此受到了国内券商以及国外投资者的广泛关注。纵观近几年赤字率的变化，2016、2017 年赤字率最高，达 3%；之后有所调整，2018 年降至 2.6%，2019 年拟按 2.8% 安排。从财政赤字率安排上看，2016 年开始我国一直推行积极的财政政策，但是具体每一年又有所不同：2016 年加大财政力度，赤字率达 3%；2017 年在积极的基础上更加积极有效，赤字率为 3%；2018 年积极财政政策方向不变，但赤字率下调至 2.6%；2019 年积极的财政政策要加力提效，赤字率安排为 2.8%。

理论上，财政政策和货币政策是扩大总需求的主要工具。纵观赤字率安排的变化，2019 年赤字率低于预期，这传递出信号：在经济面临下行压力环境下，宽松的宏观政策除了积极的财政政策外，货币政策可能更具有空间。如果货币政策空间变大，则财政政策的压力就可以有所缓解，所以赤字率定为 2.8%、低于预期，这从货币政策空间变大的角度来说，是可以理解的。

二、从国内金融市场来看，货币政策的空间较大，打通货币到信用的传导机制，就可以起到扩大总需求的作用。2018 年实体企业经营困难，从成本费用上看，财务费用尤其是利息支出上升幅度最明显，而主营业务成本、销售费用以及管理费用这三项成本相对比较稳定，另外企业税负也可能是导致其经营困难的原因之一。但总体看来，去年金融市场动荡，利息支出负担很重，财务成本、利息支出是导致企业经营困难的最主要原因。利息支出的沉重负担主要体现在民营企业融资难、融资贵的问题上。作为一个比较的基准，2017 年民企和央企的信用利差始终在 100-140 个基本点波动。但是 2018 年，这个利差迅速扩大到 260 个基点，今年年初降到 200 多个基点，但还是远远高于 2017 年。从这个指标来看，所谓的民营企业融资难、融资贵问题，和 2017 年有根本性的不同。从 2018 年来看，金融市场对民营企业或一般企业冲击明显，这在信用利差方面有很突出的体现。

货币政策当前的一个重要任务，就是要打通从宽货币到紧信用的传导机制。2018 年国债和央企债券收益率一直呈现稳定甚至下行态势，其这表明，银行间市场有很多资金、流动性其实是比较宽裕的，但这部分资金不敢投资到风险高的债券或贷给民营企业，而是买了无风险、或低风险的资产，比如说国债和央企债券，所以最终压低了这些资产的收益率。因此，

货币政策急需打通传导机制，这本身就能起到扩大内需的作用。去年 11 月份开始，银保监会所提的“125”，就民营企业贷款存量和流量对银行提出一些要求；同时我们也看到，银行间债券市场上，针对中小企业、民营企业的债券增信评级工具也在推出。本次《政府工作报告》也强调，对中小银行定向降准，降准的钱全部用于民营企业和中小企业贷款；大的商业银行要补充资本金，并且要求其对民营企业的贷款增速要达到 30% 以上。上述政策一部分是行政手段，伴随着一些争议，但这些措施确实在瞄准传导机制，目前似乎已经起到了一些作用。比如从较短期限结构的信用利差来看，已经有明显缓解，但从长期结构来看，信用利差仍然维持在很高的水平，甚至在进一步扩大，因此最终效果仍有待观察。

三、货币政策的外部空间也正在打开。2015 年 12 月开始，美联储正式进入加息周期，到现在，美联储加息已经接近尾声。2019 年货币政策即将迎来外部约束放松的新阶段。回顾 2015 年至 2017 年期间，在美联储不断加息的情况下，人民币面临一定贬值压力，同时面临资本流出压力，甚至中美 10 年期国债收益率还一度出现倒挂，国内的货币政策压力非常大。在这样的外部条件下，货币政策宽松的空间非常逼仄。这也可以理解，为什么 2016、2017 年财政赤字率高达 3%，当时扩大总需求更依赖财政政策，这就是因为当时的货币政策受到外部环境约束，因而空间较小，只能更多依赖财政政策。

从今年年初开始，美联储加息力度低于预期、甚至即将退出加息周期。在此背景下，人民币贬值压力开始反转，大家对人民币保持稳定或升值预期较大。这时货币政策宽松外部约束将减少，货币政策的可用空间更大。所以我们看到，在政府工作报告中，财政政策的赤字率并没有不满、甚至低于市场预期，总理也提到，财政政策要为将来预留空间。那么相应的，货币政策就要扮演更重要的角色。当然，这并不意味着货币政策就会出现“大水漫灌”，因为货币政策的国内空间，更多体现在打通传导机制方面。而且，货币政策除了前述的国内传导机制的空间，以及国外空间，还有一层利率市场化改革的空间。就最后一点，易纲行长在答记者问也已经提及。综合这三方面来看，可以得到结论，货币政策空间正在打开，但并不意味着大水漫灌。

## 汪德华：减税降费需直面结构性矛盾

2019 年 3 月 20 日下午，中国人民大学财税研究所举办了第一期财税圆桌论坛，主题为“两会财政预算与财税政策解读”，中国社会科学院财经战略研究院财政审计研究室主任汪德华研究员做了主题发言，以下是他的主要观点。

今年两会，无论从整个政府工作报告还是从财税领域来看，减税降费都是其中关注度很高的一个部分。从历史来看，自 1998 年开始提出积极的财政政策，迄今为止 21 年间，只有 3 年没有提积极财政政策。有意思的是，过去积极财政政策都强调“增收节支”，即要增加财政收入，压缩一般性支出，加大基础设施投资力度。2008 年之后，才逐步提出积极财政政策要“结构性减税”，“减税降费”的理念。理念更新带动行动更新，到 2019 年达到一个新的高度。政府已提出 2 万亿的减税降费目标，减税包括小微企业减税、个人所得税、增值税三方面，降费的重点是降低企业缴纳职工基本养老保险费。

需要注意的是，最近几年的减税问题反复多次引起社会热议。一方面，政府推出了多项减税降负政策，如 2018 年减税降费 1.3 万亿。但另一方面，也有很多质疑声音认为，企业的税负还在加重。政府政策走向，与企业感受或一些专家的主观判断不一致，将会影响减税降费政策的实施效果。为了解决这种争议，应提出一个政府、企业和社会观察者共同认可的税负标准。我认为，现代经济学教材中的宏观税负指标，即财政收入占 GDP 的比重，是比较合适的。采用这一指标和一般公共预算的数据，我计算了 2009-2018 年中国宏观税负。从结果看，中国的宏观税负在 2009 年之后呈上升态势，但在 2016-2018 年间减税幅度都是比较大，宏观税负明显下降。尤其是 2018 年，政府说减 1.3 万亿，从宏观税负指标来看也是下降幅度最大的。2009 年政府提出的减税降费目标是 2 万亿。2019 年预算报告中财政收入将增长 5.5%，而名义 GDP 增速估计能达到 8%-9%，分母增速明显快于分子，因此可以预期宏观税负还是会保持明显下降的态势。从宏观税负指标看，减税降费政策正如中央经济工作会议所要求的那样，近些年已经逐步成为中国宏观经济政策的重要抓手。

宏观税负指标确实在下降，但一些企业认为其税负在上升。这种质疑的声音如何理解呢？我认为，这可能反映了宏观减税政策在微观层面存在结构性不平衡。与宏观减税相伴随的，是近些年税收征管力度不断上升。由此可能导致虽然税率在下降，但部分过去纳税合规性较弱的企业的税基在增加，实际税负会上升。这提示我们，减税不仅要从总体上考量，还要关注其在企业层面的结构性影响。2019 年的减税降费政策，因其所处的是宏观经济形势较敏感、中小企业盈利较困难的时期，更需关注结构性影响。虽然国务院已要求确保所有行业税负只减不增，但在执行层面，一些合规情况较好的大企业将明显受益于力度较大的减税降费，而一些当前经营较困难的中小企业则并不一定。这是减税降费要直面结构性矛盾的第一层含

义。

减税降费需直面结构性矛盾的第二层含义是地区层面。从 2019 年预算报告中可以看出，今年虽推出了力度很大的减税政策，但还要求增加支出规模，一般公共预算支出增长的速度快于收入增长的速度。这种支出的增长，一部分是依赖于财政赤字的增加，另一方面依赖于中国积极财政政策的创新性抓手，即通过强化财政管理，加快预算执行进度，用好结转结余资金，盘活财政存量资金等。很大力度减税，赤字率仅增加至 2.8%，支出增速依然较高的高难度预算平衡，在综合运用多种财政手段的前提下才能得以实现。

但需要注意，减税降费政策的减收，既影响中央财政，又影响地方财政。从全国层面看，预算平衡可以实现。但无论是减税政策的减收效应，还是结转结余资金、盘活财政存量资金的潜力，在不同地区、不同市县是不一样的。显然，减税降费政策对地方的影响存在结构性差异。从减税政策来看，部分减收效应明显的市县，或者其他财力弥补渠道潜力较小的地区，可能会出现财政支付困难问题。同样，社保降费政策的冲击也存在明显的省际差异。我们的测算表明，部分省份可以受益于税务征管导致的征管力度提升出现增收，也有不少省份出现明显减收，而减收省份可能恰恰是社保基金保障能力较差的省份。一旦这种地区结构差异性的影响出现严重后果，哪些一般公共预算或者养老保险基金运转困难的地区，或者将加大征管力度，乃至收过头税、过头费，从而影响减税降费政策效果；或者因财政支付不到位，导致经济稳定、预期稳定、社会稳定等发生问题。政府工作报告和预算报告已提出通过加大转移支付等政策予以缓解减税降费政策地区差异性影响，但中国区域差异较大，几千个市县如何实现较好的平衡，依然有待努力。

## 李燕：2019年预算报告关键词——“加力”和“提效”

2019年3月20日下午，中国人民大学财税研究所举办了第一期财税圆桌论坛，主题为“两会财政预算与财税政策解读”，中央财经大学李燕教授做了主题发言，以下是她的主要观点。

2019年两会预算的时候基本分为两大块，一是2018年预算执行情况，二是2019年预算安排。主要呈现出如下特点：

### 1、两会预算报告紧密衔接政府工作报告

通过我每年对两会预算报告的追踪情况来看，其和政府工作报告的衔接越来越紧密。一是李克强的政府工作报告中出现了越来越多的财政改革、财政政策等字眼和财政税收数据，这符合十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”的定位。二是两会预算报告全文的字数和政府工作报告大致相近，均在2万字左右，也能说明两会预算报告越来越重要。

### 2、收支政策是两会预算报告的重点

2019年的两会预算报告主要分为五个部分，分别是财政收支形势分析、2019年预算编制和财政工作总的要求、2019年财政政策以及收支政策、2019年四本预算安排和2019年财政政策发展工作，其重点在2019年的工作安排。其中第三部分根据财政政策安排的收支政策是重中之重，主要讲了8大方面和22项具体政策，包含了供给侧结构性改革、三大攻坚战和基本民生问题等等。在第五部分工作发展中，主要改变是是先有政策后有支出，体现“钱”随着“事”走，不像以前是先定“钱”，后分“事”。这说明我们的收支政策是随着财政政策走，预算具体安排又随着收支政策走的。

### 3、《预算法》的修订更加科学合理

(1)《预算法》新增加了第48条，清单式地列出了人民代表大会、各级人民代表大会审预算时的审查重点。其意义在于：

一是解决了原来财政支出固化的问题。《预算法》第48条列出了上一年预算执行情况，是否符合本级人民代表大会预算决议的要求。以前的支出是法定支出，有相关教育法说教育支出不能低于财政增长的幅度或国民生产总值一定的幅度，这样是把我们的有限的财政支出固化。所以，十八届三中全会决议当中就提到了，我们要取消和相关支出以及国民生产总值增长幅度的挂钩。

二是体现了《预算法》的合法性。这里的合法是指符合《预算法》，而不是预算跟着“部门”法走。如果按照原来的“一刀切”，比如海淀区教育比较发达，如果和北京市那些区县一样，教育经费按同比例“固化”增长，海淀区就会形成很多的结余，而其它地方则会不够花。但我们的重点支出如民生支出还是有保障的，原农业、教育、医疗还是我们重点的支出，只是不能跟它增长幅度一定上挂钩了。

三是要审查重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当。什么是重点支出、重大投资项目？在实践当中因为各个地方经济社会发展水平不一样，这些是由各个地区自己定的，如北京市预算监督条例就有单项固定资产投资占到整个投资盘子 1% 以上的就把它叫做重大的投资项目。人大在审查预算以及执行、决算的时候都要特别关注“重点支出和重大投资项目”。

(2) 增加一般转移支付，减少专项转移支付。在预算报告中，转移支付是重点之一。人大审查报告时，主要考察转移支付的设立是否规范和转移支付的分类是否科学。在《预算法》规定，以一般性转移支付为主，因此在预算报告当中，2018 年提到已经转移支付占到 60% 以上。专项转移支付要逐渐减少，原来财政部专项转移支付有 200 多项，现在要设定科学的管理机制和分配方法，专项转移支付的减少还要有评估和退出机制。

(3) 解决预算顺周期调节问题，实现逆周期调节。原来人大审查预算的重点在于预算是否平衡，是否形成赤字，本年度财政收入能否完成，关注重点在收入。这就会带来顺周期调节问题，GDP 过热时，收入目标容易完成，反而会减收；经济不景气时，收入目标不易完成，反而会增收。而现在的《预算法》要求我们实现逆周期调节，收入叫做“预期”或者“预计收入”，而不是“收入任务”。《预算法》要求“设立稳定调节基金”，超收的不能马上支出，当年不能支出的就放到稳定调节基金里；如果减收，要先用稳定调节基金来弥补，如果不够就减少支出。人大的审查重点就再时预算平衡和赤字规模，而转向预算和政策拓展。

#### 4、2019 年的积极财政政策主要体现在“加力”和“提效”

(1) “加力”。一是减税降费，降低增值税税率和社保费率降低。财政收入减少的部分从哪里来？主要是国有企业净利润的上缴，可以调入一般公共预算来保障民生。同时还要扩大国有资本经营预算范围，将地方国有企业纳入范围。二是加大支出力度方面，今年赤字安排了 2.76 万亿，比去年增加了 3800 亿，赤字率提高到 2.6%-2.8%，这是超预期的。

(2) “提效”。一是优化支出结构，盘活存量资金，统筹安排使用。这是一个比较困难的问题，涉及到十个统筹，比如不同层级政府之间资金的统筹，部门之间资金的统筹如扶贫、农业、科技和教育等。二是全面实施预算绩效管理。以预算为抓手切入，实现全面的绩效管理。

总体来看，2019 年的经济形势是稳中有变，这给大家一个“变化”的预期，同时，不论是中央还是地方的收支预算安排的增长幅度也是低于 GDP 增长幅度的，这给我们的预算安排留有一定的余地。