

李克强总理在2017年《政府工作报告》中提出要继续实施积极的财政政策。当前，财政政策实施的外部环境发生了新变化，为使财政政策更为积极有效，需要摒弃狭隘的财政观，优化积极财政政策的目标和任务，调整财政政策的重心，盘活财政资源和社会资源，提升财政应对不确定性的能力，着力解决制约经济发展的深层结构性因素。

财政政策实施外部环境的新变化

2017年1—2月份，宏观经济“筑底”趋势日益明显，延续了2016年下半年好转的趋势。固定资产投资同比增长8.9%，制造业、基础设施和房地产开发三大领域投资增速全面回升；民间固定资产投资自2016年9月以来持续回升，2017年1—2月份同比名义增长6.7%，增速比去年全年提高3.5个百分点；自2016年2月以来，制造业采购经理指数（PMI）总体持续好转，今年2月份达到51.6%，连续5个月处于51%以上；工业生产者出厂价格（PPI）自去年9月“转正”以来持续增长，表明供求关系发生了变化，工业领域由通缩转变为恢复性的上涨。此外，还应注意影响宏观经济的一个重要中观和微观现象：市场出清、行业集中度提升，在供给端完成了部分市场自我修复。经过四五年的市场出清，经过“寒冬”磨砺而坚持下来的企业，虽实现扩张仍需时日（大约一至两年），但暂无生存之虞。并且经过这一轮的市场出清，行业集中度明显提升，也为经济总体趋稳带来积极因素。同时，经过市场的自我调节，去库存加快，特别是房地产去库存有了明显进展。市场出清和部分自我修复，使经济下行压力有所缓解。

同时，也应看到，我国经济发展中的根本性矛盾尚未得到很好解决，

财政政策如何更加积极有效

□ 陈 龙

经济增长的基础仍不牢固。虽然经济“筑底”趋势日益明显，但根本性矛盾，特别是重大结构失衡问题尚未完全解决，对未来经济增长带来了一定压力。例如，新动力尚未担当经济回升的“主力”，“传统色彩”依然浓厚，经济好转更多的是依赖传统动力，新经济占比仍不高，新旧动能转换任重道远；作为经济状况“晴雨表”的民间投资，增速仍处于低位，表明市场预期并未完全恢复，并且增长的原因主要是PPP项目的拉动和第三产业的改善；实体经济生产经营困难仍然较大，高成本抑制企业发展的问题未得到根本解决，影响企业投资 and 创新能力；资源的优化配置状况未得到根本改善，部分区域房地产价格快速上升对经济增长产生抑制效应，等等。此外，我国外部发展环境的不确定性增加，尤其是美国在贸易、投资、税收、货币等政策上的不确定性，使我国经济企稳回升之路充满变数。

优化、调整积极财政政策的目标和重心

近年来，我国的积极财政政策主要围绕供给侧结构性改革的“三去一降一补”五大任务展开，其重心在于减税降费和以PPP的方式推动基础设施投资。积极财政政策在稳定经济运行、推动经济结构调整方面发挥了重要作用。随着财政政策实施的外部环境发生了新变化，为提高财政政策的

效果，需要优化、调整政策的目标和重心。

依据宏观经济形势的新变化，今后一段时期财政政策的目标在于，尽快促使经济完成探底，并着力化解结构性失衡，激活经济，培育新的竞争优势。这就要求在立足短期对冲经济下行力量的同时，着力解决制约我国中长期经济发展的深层因素。为此，积极财政政策的重心应由“数量对冲型”为主的政策取向转向“结构调整型”为主的政策取向，即由注重弥补有效需求不足向注重解决结构性失衡的政策转变。在经济下行的始发期，财政政策主要立足于弥补有效需求不足，对冲经济下行，稳住经济，因而，此时的财政政策更多呈现“数量对冲型”特点。但随着下行力量减弱、经济渐趋稳定，则要更加注重解决影响经济发展的深层次问题，财政政策便呈现“结构调整型”特点。对于我国当前而言，应将财政政策的重心转向解决结构性失衡、培育新的竞争优势。不仅要优化财政投资的方式和结构，弥补经济社会发展“短板”，而且要优化企业的发展环境，创造有利于工业创新发展的税费环境，以新的比较优势催生经济发展新动力。

以“结构调整型”为主的财政政策取向，需要优化支出结构和制度环境。在财政支出上，应结合我国当前的扶贫任务，既要注重基础设施等物质形态的“硬件”建设，也要注重社会保障、医疗卫生、环保、公共就业服务等经济社会发展的“软件”建设，

特别是要强化维护人的生存权、健康权和发展权等方面的各项社会性支出，形成有利于提高公众可行能力的支出结构。在财政收入上，不仅要考虑“收入数额”这一指标硬件，而且要更为重视产生收入的“制度软件”。注重收入制度的公平性和合理性，消除税制的不公平问题，体现公平正义的社会价值观和共享的发展理念，消除影响持续健康发展的内在障碍。

拓展财政政策的空间

当前，社会上流行的财政观已成为财政政策的羁绊，束缚其作用空间。这一财政观主要体现在三个方面：其一，将赤字和债务混同，认为2016年中国实际赤字远超10%，并将扩大赤字等同于扩大债务。其二，以税收占比不高、财政支出压力较大为由，认为没有减税的空间，应减费而不是减税。其三，减税、增加支出、控制赤字不能同时实现。倘若依据这些观点，财政政策难以发挥更为积极有效的作用。

此三种观点有一个共同的问题，即忽视了我 国财政经济基础的特点，仅在狭隘的收支里打转转、看问题。我国以公有制为基础的所有制结构和存在巨量国有资本资产，与其他市场经济国家有着根本区别，这就决定了我们不能将分析和解决问题的思路束缚在狭隘的收支里。对于第一种观点，赤字和债务虽有关联，但二者并不相同，债务是存量概念，赤字是当

年一般公共预算收支差额。我国赤字的“建设性”和“生产性”特质，庞大的国有资产和国有资源形成“防护堤”，意味着我们对当前的财政赤字不必过于担忧。扩大赤字和消减债务并不矛盾，我国赤字政策的正确使用，应以调整债务结构、清理和压缩地方政府及其融资平台的债务规模为基础，防范地方债务风险。对于第二种观点，如果仅从数量和政府收入结构上来看，税收占比相对较小，减税似乎没有空间，但我们需要认识到当前造成企业和居民税负感较重的根源在于税制因素造成的税负结构不合理，即从税收最终负担（税收归宿）上看，中低收入者承担了过高的税负。同时，第二种观点仅从收入流量看待减税，忽视了财政资源的存量。第三种观点亦如此，如果考虑公共资源和财政资源的存量，减税、增加支出、控制赤字可以同时实现。

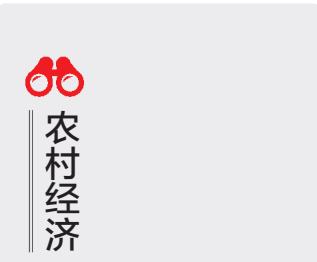
财政政策更加积极有效，需要摒弃狭隘的财政观，不能从“会计”和“出纳”的视角去理解财政，而要立足我国经济的结构特点和运行规律，站在“财政是国家治理的基础和重要支柱”的高度去认识财政。为此，财政政策需要由注重财政收支“流量优化”向注重“财政资源全局调整”转变。如果仅从财政收支流量着手，优化收支结构，虽然能起到一定作用，但很难解决我国当前由资源配置引起的结构性深层问题。推进公共资源全局调整，解决结构性矛盾，则是解决当前经济问题的治本之策。

首先，推行公共资源全局调整，

缓解财政压力，激活经济活力。调整地方国有资本（资产）存量结构，兼并重组、处置低效国有资产，解决因地方融资平台和“僵尸企业”而导致的经济资源配置低效问题，激活社会资本，使资源在社会整体层面得到优化配置；按照共享的理念，完善公共资源有偿使用制度，加快提高国有资本收益上缴公共财政比例，用于保障和改善民生；将部分国有产权划归社保，充实社保实力，减轻财政压力；统筹财力分配，改革国有土地出让金等收入和资金使用机制，增强地方政府统筹财力的能力。

其次，统筹税费关系，完善促进制造业发展和社会公平的税收制度，消除抑制产业升级的税收因素。不能将我国当前的减税局限于一般意义上的泛泛减税，只是简单地下调税负或减免税收，而应矫正制度带来的纳税人税负结构不合理问题，在结果上必然表现为有增有减。适当下调增值税和企业所得税税率，改革、完善个人所得税，调整消费税征收范围和税率水平，并针对部分奢侈性产品和特殊消费行为，开征特定消费税。

最后，调整债务结构，提高财政赤字容忍度，优化赤字政策。当前政府债务的主要风险不在于总量，而在于结构。为此，需要调整债务结构，适当扩大中央债务规模，提升赤字政策的效果。债务置换将矛盾和风险后移，只能解燃眉之急，并不能从根本上解决问题。应根据经济发展和财力状况，采取转换股权、资产证券化、信托等方式消化存量债务，压缩地方政府及其融资平台的债务规模。



产业扶贫要对接好市场环节

□ 邹一南

产业扶贫是中国特色扶贫模式的重要特性，发展特色产业是贫困地区脱贫致富的根本举措。做好产业扶贫对于贯彻落实中央扶贫开发工作的重大部署、全面建成小康社会具有重大的现实意义。然而，在广大集中连片特困地区基础设施条件依然较差、农产品市场整体供大于求的背景下，扶贫产业能否有效打通农产品的市场渠道，使贫困群众真正受益是一个现实的挑战。在精准扶贫实践中，务必要优先考虑农产品的市场去向，对接好市场环节这个产业扶贫的关键。

产品与市场脱节是导致贫困的重要诱因

贫困的发生有多重原因，一个重要的共性致贫因素是劳动者缺乏生产资料或无法与生产资料相结合。从世界范围看，亚、非、拉等许多发展中国家在摆脱殖民统治之后，并没有进行彻底的土 地革命，土地的所有权依然掌握在大农业资本手中，普通劳动者不具备与土地等农业生产资料相结合的条件，因而极易成为一无所有的赤贫人群。也正因此，世界上其他发展中国家的扶贫主要是以教育、医疗卫生以及直接的粮食援助等形式为主，几乎没有依托于土地等生产资料的产业扶贫。与之相反，我国在改革开放之后实行的家庭联产承包责任制，建立了以家庭经营为主，统分结合的双层经营体制，并且逐渐将土地承包确权颁证到户，使得中国农民拥有土地等重要生产资料，产业扶贫就有了前提。

既然有生产资料，为什么贫困还会在中国发生？从中国的地形图上看，中西部三分之二的国土是高原、荒漠、山地等自然条件比较恶劣的地区，这些地区的交通、通讯、网络等基础设施的水平较低，同时距离人口稠密的东部沿海地区有较远的距离，而我国的14个集中连片特困地区恰恰全部位于这些地区。可以说，山高路远是中国贫困地区的共性特征。由于地理区位的因素导致农产品无法到达东部人口稠密地区的市场，也是这些地区只能从事生存型农业、进而导致贫困的重要原因之一。

除了因地理区位导致产品无法到达市场之外，另一个重要的致贫因素是小农户难以对接好大市场。中国农业生产的基本组织形式是小规模分散经营，即使不存在交通运输上的困难，由于自身能力所限，在直接面对风险巨大的市场时就暴露出明显的脆弱性。周期性的价格波动，很可能使

赶不上市场步伐的小农户所经营的产品价格跌到成本之下，导致血本无归，产出越多亏损越大，甚至由此致贫或返贫。

可见，我国贫困发生的主要原因并非是由于缺乏生产资料导致的产出不足，而是由于生产出来的产品无法到达市场，或无法对接市场的需求。

产业扶贫“重生产、轻销售”的隐患

重视前期农业生产，忽视后期的产品销售是目前产业扶贫比较突出的问题。当前，在行政主导下的扶贫项目倾向于关注产业的规模、技术、生产等有形状态，在销售领域更多地依靠培育的龙头企业，而龙头企业与小农户的结合方式主要以销售合同或订单为主，先由公司提供种苗，再由农户来进行种植或饲养，最后再由公司来负责加工、运输和销售。在这种结合方式下，农户所承担的是风险较大、利润较低的生产环节，利润较高的销售环节则由龙头企业运营，众多分散的农户在组织性强的龙头企业面前，谈判能力明显不足。即使成立专业合作社解决市场销售问题的扶贫项目，受制于地理位置偏僻、运输成本高、远离市场、信息闭塞、基础设施薄弱等影响，加之合作社内部管理松散，在外部具有信息资金优势的收购方面前仍不占优势。收购方以压级压价等方式蚕食农产品价值，农业利润最终被销售商和终端环节攫取，政府通过多种方式支持的扶贫项目的收益最终却落到了非农产业中，农户仍旧未从产业化扶持中享受到较多市场收益。

为解决小农户面临的大市场问题，产业扶贫项目通常采用“公司+基地+农户”等方式，围绕主导产品进行生产、加工、销售。但普遍存在的问题是，生产销售各个环节的关联性不强，没有形成一条完善的产业链，因而未能很好地挖掘出农产品具有的经济潜力，对市场风险的抵御能力不强。同时，农民经纪人、农产品加工和批发商等商业主体数量较少，企业和合作社带动的产业项目与贫困户利益联结不紧密，贫困人口难以分享收益。

近年来，我国农业生产成本持续较快上涨，而国际农产品价格持续下跌，国内外农产品价差越来越大，“洋货入市、国货入库”的问题突出，呈现出生产量、进口量、库存量“三量齐增”的现象，农业供给侧结构性改革任务艰巨。以行政方式在短



时间内上马的扶贫项目，缺乏对产品的市场需求和趋势的深入了解，对市场的滞后性、盲目性等特点考虑不足，使产业扶贫项目很难发挥效果，甚至出现引导的产业无销路，生产资源浪费，群众对扶贫行为不满意，财政投入效益低等现象，严重影响了产业扶贫开发项目的可持续性。例如，当前我国核桃种植面积已经超过8000万亩，预计未来一两年丰产期到来后，产量将占世界核桃产量的80%。据调查，一些核桃主产区的价格已经出现下滑，生产急速扩张的背后，市场隐忧已开始浮现。

构建市场导向的产业扶贫模式

优化贫困地区产业发展环境是建立市场导向产业扶贫模式的基本前提。一方面，要加强基础设施建设。在加大对交通、电力、通讯、网络等基础设施建设投入力度的同时，要加大资金整合力度，提高资金使用效率，以集中力量突破基础设施瓶颈，加强贫困地区与外界的联系，便于产品的输出和信息的输入。另一方面，要完善扶贫产业的支撑保障体系。要强化科技服务支持，提高产品质量标准，稳步有序地将本地优势产业培育打造成特色品牌，以严格规范的管理提高产品的市场认同。要加快建立特色农产品收储制度，奖补对农产品仓储公共品进行投资的新型经营主体，鼓励其对农户提供全产业链服务，提高贫困户对市场价格波动风险的应对能力。此外，还应将扶贫项目与完善农业保险机制结合起来，可以将一部分扶贫资金用于对有特色、高效益的作物品种提供保险，既能够增加农户的抗风险能力，又能够使有限的扶贫资金产生杠杆效应。

构建贫困户农户利益联结机制是建立市场导向的产业扶贫模式的重要举措。通过龙头企业带动农户的

方式虽然在一定程度上能够克服小农户无法对接好大市场的问题，但如果不能建立农户与产业项目紧密的利益联结机制，贫困户也很难从中受益。要探索多种形式的贫困户利益联结机制，将贫困户纳入到现代产业链中。应尽量减少通过简单地签订销售合同或订单的联结方式，而应更多地采用按股分红或利润返还等形式，提高贫困农户在产业链中的地位。例如，可以将扶贫资金提供给带动能力强、产业基础好的合作社，并将资金折股量化到贫困户头上，使这些发展能力差的贫困户也能享受到股金分红，同时贫困户将土地流转给公司或合作社来获取稳定的土地租金收入，鼓励贫困户为公司或合作社出力来获取工资收入。一些地方还探索了联户合作生产的模式，在明确联户中贫困户的比例和贫困户产权及收益分配比例的前提下，由养殖大户带动贫困户统一组织生产，解决贫困户的技术和市场问题。

把握好政府与市场的关系是建立市场导向产业扶贫模式的根本要求。政府的主要职责是营造良好的市场环境，加强对农业的支持与保护，而不能为了完成脱贫任务，就不顾市场容量和环境容量，一味地扶持传统农业产业，为了脱贫而盲目发展产业。产业扶贫固然需要包括政府、社会、企业在内的多方参与，但是必须尊重客观规律，而这个客观规律，既包括当地自然环境和产业基础，也包括外部的市场容量和市场环境。只有充分研究分析当地发展农业产业化的内外环境，在尊重市场规律的前提下，出台相关扶持政策，引导各类新型农业经营主体根据产业特点和市场情况自主决定产业发展，增强农产品供给结构的适应性和灵活性，通过创新产品供给，为消费者提供更丰富、更优质、更适销对路的产品，这样才能达到产业扶贫的目的。

（上接1版）随着我国成为世界第二大经济体，经济发展进入新常态，向全球产业链价值链高端跃升，迫切需要进一步提高开放水平，积极构建开放型经济新体制，加快高水平自由贸易区建设。新形势下，我国需要积极发挥自由贸易区的重要和独特作用，将自由贸易区作为积极参与国际经贸规则制定、争取全球经济治理制度性权力的重要平台，将加快高水平、高标准自由贸易区建设作为新一轮对外开放的重中之重。

第二，积极与“一带一路”沿线国家和大体量经济体商建自由贸易区。在推进自由贸易区建设的进程中，要与正在推进的“一带一路”倡议相结合，相互配合，相互促进。重点推进“一带一路”沿线国家自由贸易区建设，深化与沿线国家的经贸合作，实现互利共赢。逐步构筑立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自由贸易区网络。

第三，提升自由贸易协定的开放度。在推进自由贸易区建设的过程中，进一步提高货物的降税水平，减少保护类产品的种类。扩大服务领域开放水平，尽可能地放开服务类的限制。实施准入前国民待遇和负面清单的管理模式，进一步扩大开放领域。推进规则谈判与规制合作，加快建设高水平自由贸易区，推动国际经贸规则向公平合理的发展方向，为国家实现对外战略目标、提升综合竞争力和维护发展利益发挥重要作用。

第四，推进多边自由贸易区的建设。在区域层面上，中国和东盟率先推进中国—东盟自由贸易区升级版建设，深化双方贸易合作和经济往来，增强政治安全互信，维护地区繁荣和稳定，逐渐形成了全方位、多层次、宽领域的合作格局，引领了东亚区域合作方向，加速区域自由贸易区建设进程。同时，东盟“10+3”和区域全面经济伙伴关系机制框架下的区域合作平台，增强了区域合作意识和互利共赢的理念，扩大了合作空间和潜力，为“一带一路”沿线自由贸易区的推进扫除了障碍。在全球层面上，争取同大部分新兴经济体、发展中大国、主要区域经济集团和部分发达国家建立自由贸易区，构建金砖国家大市场、新兴经济体大市场和中国家大市场等。中国积极参与G20，推进其机制化进程，携手构建G20机制运行框架，提升议题设置能力，促进G20从金融危机的应急机制向促进经济合作的有效平台转变。加快推进亚太自由贸易区的建设进程。

第五，做好压力测试，防控风险。我国已经批准建立18个自由贸易试验区。下一步，要进一步加强自由贸易试验区的先行先试功能，对谈判拿捏不准的行业或领域、新议题等，加快在自由贸易试验区先行先试，把控好风险底线，进而提高自由贸易区建设水平。

（作者系商务部国际贸易经济合作研究院副院长、研究员）