



积极财政政策加力有“度” 发力精准

□ 赵福昌

核心阅读

■ 积极财政政策的安排既积极加力，又注重“度”的把握，不搞大水漫灌、过度刺激，体现了中央宏观调控定力十足。同时，在当前经济下行压力犹存的情况下，要用好积极财政政策加力的适度空间，发力精准，针对不同着力点精准施策。

“今年我国经济发展面临的环境更复杂更严峻，可以预料和难以预料的风险挑战更多更大，要做好打硬仗的充分准备”。为此，2019年政府工作报告指出，要实行积极的财政政策来加力提效。

积极财政政策彰显中央宏观调控定力十足

政府工作报告关于积极财政政策的安排，赤字率拟按2.8%安排，一般债券增加3800亿元，总规模达到27600亿元，其中，中央增加2800亿元，达到18300亿元，地方增加1000亿元，达到9300亿元，同时，专项债增加8000亿元，达到21500亿元，在此基础上，还加大了减税降费力度，提高财政支出效率和效益，积极财政政策加力明显；但赤字率没有破3%，一般债券限额内仍有相当空间，对发力精准提出了很高要求，政策这样安排，很好地贯彻了中央的要求，彰显了中央宏观调控的定力。这与去年年底中央经济工作会议精神保持高度的一致，既要重视当前经济运行出现的问题，又不要被问题牵着鼻子走，要从长期大势认识当前形势，认清我国长期向好发展前景，要看到中国经济运行中长期向好的积极因素。可以说，政府工作报告中积极财政政策的安排，既体现了政策积极加力，又注重“度”的把握，不搞大水漫灌、过度刺激，中央宏观调控定力十足。

积极财政政策加码有力、掌握有“度”

财政政策积极加码有力体现在四个方面。一是赤字率及调入资金等安排体现了很强的积极力度。赤字率安排，拟按照2.8%安排，中央和地方的总的赤字达到27600亿元。相比去年中央赤字率2.6%，今年提高了0.2个百分点；绝对额增加3800亿元，达到27600亿元，中央、地方分别增加2800亿元和1000亿元，同时地方专项债券增加了8000亿元。同时，特别需要强调的是，还有调入及使用结转结余资金（预算稳定调节基金、政府性基金预算和国有资本经营预算及结转结余）大数14700亿元，这些资金不计算在赤字内，但却具有与举债资金同样的积极效果，占赤字规模的50%以上，相当于政策积极效果在

27600亿元基础上又增加了50%。

二是加大减税降费力度，特别是增值税减税前所未有。采取普惠式减税和结构性减税并举，深化增值税改革，将制造业等行业现行16%的税率降至13%，将交通运输建筑等行业10%的税率降至9%，保持6%的税率不变，同时要求抓好年初小微企业普惠性减税政策的落实，增值税主体税率下调3个百分点，实属不宜，看得出减税决心和力度；降费最为重要的是社会保险费率下调，报告指出社会养老保险费率可以按16%执行，虽然有征管改革效率提升和部分地方过去已经按较低费率执行的情况，相比过去20%的费率，降幅不小。加上其他小微企业、个税等的减税降费政策落实，减税降费力度非常大。

三是资金使用管理适度放宽，提升了政策积极的空间。比如，对专项债券使用范围及项目资本金要求等都有一定程度放宽，对积极财政政策加力将产生积极的作用。

四是积极财政政策大力提效，对积极财政政策效果将会产生乘数效应。财政资金效率和效果提升，比如压减一般财政支出、三公经费支出以及对结转结余资金统筹使用等，提高财政资金使用效率，以及通过全面落实绩效管理，不断提高财政资金的使用效益，效率和效益的提升都会使积极财政政策加力效果进一步增加。总体而言，积极财政政策加码力度显著。

积极财政政策掌握有“度”，是中央宏观调控定力的体现。

第一，从赤字率安排上看，2019年赤字率只安排了2.8%，比上年只提高了0.2个百分点，没有突破3%的水平。我国2016、2017年连续两年赤字率到3%，去年2.6%，2019年从挑战和压力来说，都较以往严峻，赤字安排并没有破3%，甚至离3%还有相当空间，体现了“度”的把握。

第二，从地方一般债券及限额看，2019年一般债券安排中央增加2800亿元，地方增加1000亿元，而

2018年年底全国人大批准的地方政府债务限额，一般债券限额增加5800亿元，专项债券限额增加8100亿元，相比而言，专项债使用相对较足，一般债券是留有充分余地的。

第三，在一般债券和专项债券的安排上，也显示了政策安排的谨慎有度，一般债券需对应一般预算，需要依靠预算收入偿还，对代内、代际公平影响较大，所以谨慎安排为好；而专项债券强化项目收益的自求平衡的要求，只要管理到位，政府责任是有限、可控的，从债券使用类型安排上，也体现了“度”的把握。

这是中央综合把握国内外形势、考虑财政承受能力基础上，作出的安排，为后续根据经济、财政形势相机抉择留了空间，宏观经济和财政形势都面临较大不确定性，留足调控机动空间是必要的，也反映了宏观调控的定力。

积极财政政策发力精准

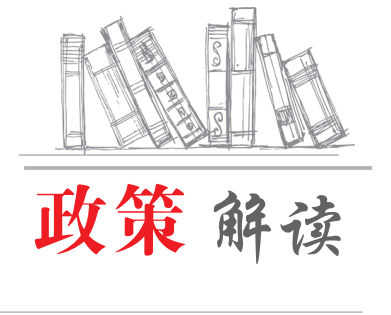
积极财政政策加力有度的底气，还源自于发力精准，两者相得益彰。在当前经济下行压力犹存的情况下，要用好积极财政政策加力的适度空间，不搞大水漫灌，发力就需要精准，针对不同着力点精准施策。以稳增长精准发力为例，按照传统的三驾马车，稳增长需要稳消费、投资和出口。

首先，促消费发力精准，针对不同群体施策重点不同。对低收入群体，要稳就业、加大收入分配调节力度等增加劳动者的收入，加大转移支付完善社会保障、医疗、教育等，使该群体有能力消费、敢于消费；对高收入群体，顺应消费需求的新变化，要从供给侧方面发力，要多渠道增加优质产品和服务供给，让消费者可以放心地消费、有适宜的东西消费。在这个基础上，特意强化两个群体服务支持，一个是老年人的养老，要大力

发展养老特别是社区服务养老，相应服务机构给予税费减免、资金支持、水电气热价格优惠等扶持，同时对婴幼儿照护，给予明确的政策扶持。因群体施策，积极财政政策应该说是发力精准的。当然除了在人群之外，对重点领域的特别是2018年降速比较快的汽车消费也强调政策支持，看得出政策发力的精准性。

其次，对于稳投资来说，强化补短板短板。回顾2018年投资数据，虽然总投资增速创新低，不到6%，但是结构上看，去年民间、制造业、房地产投资增速都在8%以上，在2018年经济背景下是不算低的，唯一低的是受年初宏观调控防风险等政策影响，基建投资降速比较大。积极财政政策发力，从去年下半年开始就加大对基建投资力度，提前下达了专项债券的额度，对于促进基建投资的回补增长和整个投资的稳定增长会有显著的作用。投资政策发力精准还体现在，基建投资不再拘泥于过去的铁、公、机“老基建”，要注意到结构的变化，更加注重基建投资的效益，对“新基建”的5G、人工智能、物联网等，报告进一步提出了要求，政策发力在促进投资方面，无论是政策发力的领域，还是发力的具体内容对象，都是精准的。

积极财政政策对稳增长来说，在适度的政策空间内精准发力，投资领域、消费群体等增强了施策的针对性，同时，从提高投资效率来说，对投资的内容也有进一步完善。当然其他如促进出口、稳就业等很多方面，也都能看出积极财政政策精准发力的安排。就业既有特殊群体的就业税收优惠、资金支持政策，也有对中小微企业优惠政策带来的就业增加，还有经济结构优化中服务业比重提升带来的就业容量的增加。对优化营商环境、培育壮大新动能、推进脱贫攻坚和乡村振兴、新型城镇化、绿色发展、保障和改善民生等诸多方面，都要财政精准发力，把有限的资源用在刀刃上，提升财政政策发力的精准度，为打赢三大攻坚战、促进经济平稳运行奠定坚实的政策基础。



政策 解读

能一阵风，急于求成，造出几家明星企业就说支持到位了。应从思想上高度认识，一枝独放不是春，万紫千红春满园！

二是创造公平统一的环境。创新环境是政府创造的，“人人可以出彩，企企可以健康成长”。政府的职责是破除体制机制障碍，可以说自己在营造创新环境中做了多少的体制机制改革与创新，但不必自己亲力亲为去创造企业。有多少家企业成长壮大，是对政策优劣的一个评判，不能直接把结果当作自己的政策目标。

三是公共政策应以客体的需求为基本出发点 and 落脚点。民营经济发展就是民营企业的诉求。一些政策制定者只盯着一个事儿或临时的单一目标，往往会导致政策制定出问题，要么执行上难落地，要么落地后又产生新的问题。比如企业融资难、融资贵，这是两个问题，有的地方政策是给企业贴息，但是企业的主要矛盾是融资难而非融资贵，对这类企业来说，贴息政策就是一块画着的饼，好看不好吃。再如，关于中小企业资金紧张，据调研是一些拥有垄断资源的央企在和中小企业合作过程中以大欺小，有意拖欠相应的货款和服务款。这类问题是通过国资委等加强管理即可实现的。

总之，民营企业数量宏大，涉及领域众多，民营企业的健康发展绝不仅是出了多少个明星企业，而是民营企业整体多安多明，欣欣向荣。收回过时的低效扶持政策，多营造良好营商环境、多出普惠性政策是当务之急。

2019年政府工作报告提出：要“激发市场主体活力，着力优化营商环境。我国有上亿市场主体，而且还在不断增加。把市场主体的活跃度保持住、提上去，是促进经济平稳增长的关键所在”。现代动产担保制度是保障融资和相关经济活动顺利进行的重要制度，也是世界银行评估营商环境的重要内容。加快建立现代动产担保制度，成为促进我国营商环境优化的重要前提。

我国动产担保制度存在改进空间

世界银行、联合国贸易委员会等评估和推动的现代动产担保制度主要内容包括：设立全国集中统一的动产担保登记机构和电子化登记系统；所有具有担保功能的动产融资遵守统一的规则，即担保权通过合同设立，公示后取得对抗善意第三人效力；登记是主要的公示方式，以公示时间确立优先顺位规则等。

我国在动产担保制度建设上取得了很大进步，但对标国际先进的动产担保制度，还存在以下需要改进之处。

我国动产担保制度的法律框架不够完善。动产既包括机器设备等有形物，也包括应收账款等各类权利。我国担保制度既有抵押、质押、留置等典型担保形式，也有融资租赁、保理、所有权保留等具有担保功能的交易形式，但尚无法律规定上述交易须遵循统一的规则。

没有统一的登记机构和登记系统。目前，我国主要根据行政职权来规定登记机构，登记机构分散。其中，动产抵押登记有六类登记机构，如机器设备抵押在市场监督管理部门办理登记；非农用机动车在公安机关交通管理部门车辆管理所办理登记；非企业所有机械设备、牲畜等生产资料，农村私有房产，家具、家用电器、金银珠宝及其制品等生活资料在抵押人所在地的公证部门办理登记等。权利质押登记有七类登记机构：应收账款质押在信贷征信机构（中国人民银行征信中心）办理登记；商标权在国家市场监督管理总局商标局办理登记；专利权在国家知识产权局办理登记；著作权在国家版权局办理登记等。没有统一的登记机构和登记系统导致登记类型受限制、部分动产担保交易无处可登记，影响动产融资等业务的开展。

各类担保交易的公示效力、方式和优先权规则不一致。目前，我国动产担保的公示效力有登记生效，也有登记对抗；公示的方式有登记、占有等，优先排序规则不清晰，因此要清楚了解担保物的权利情况十分困难。同时，优先权规则也不统一，导致授信机构没有稳定的受偿预期。

建立统一的现代动产担保制度的紧迫性与必要性

目前，民法典正在编纂之中。但从《民法典各分编（草案）》公开征求意见稿看，统一现代动产担保制度的基本原则体现得还不够全面。错过本次民法典编纂，我国可能失去建立动产担保统一登记制度的良机，我国营商环境“获得信贷便利度”指标也会在很长一段时间内难以突破，进而持续影响我国营商环境的排名；中小企业融资难、融资贵问题，也将错失一次极为重要的制度缓解良机。可以说，民法典编纂是我国建立现代动产担保制度不可错失的良机。无论是从改善我国营商环境的角度，还是从缓解中小微企业融资问题的角度，加快建立我国现代动产担保制度都有其必要性。

一是可以大幅改善营商环境。建立起与世界银行评估标准基本一致的现代动产担保制度，能有效吸引国内外资金提供方、营造良好的金融发展环境，可以大幅提升“获得信贷”指标中的“合法权利保护力度指数”得分与排名，进而提升我国营商环境的整体排名。

二是改善中小微企业、民营企业的融资可得性。担保难是制约我国中小微企业和民营企业融资获得性的重要因素。中小微企业的资产中，90%都是动产，动产担保融资潜力释放空间巨大。若没有完善的动产担保融资制度的配合，这一市场潜力将无法释放。现行动产担保制度对金融机构的担保权利保护不力，影响动产融资业务发展，限制了缺乏不动产而拥有大量动产的中小微企业、民营企业的融资能力。建立统一的动产担保登记制度和系统，可以让企业充分运用动产缓解融资担保难问题。

三是促进我国动产担保市场的发展。担保制度是动产融资得以发展的核心制度基础。我国现行动产担保制度，在一定程度上吸收了全球动产担保制度

以现代动产担保制度优化营商环境优化

□ 金鹏辉

的改革经验，在实现担保权范围拓展等方面有了一些突破，但仍然存在较多制度缺陷或空白，阻碍了动产融资市场进一步发展与创新。建立现代动产担保制度，有利于进一步保护担保与被担保方的权利，保障担保权的实现，促进动产担保市场的发展。

四是有利于上海国际金融中心建设。如能依托设在上海的中国人民银行征信中心动产融资登记系统，建设现代化的中国动产担保登记中心，为全国提供统一的动产担保登记业务，将是成本最小、效率最高的方式，这既可充分发挥上海国际金融中心对全国的服务与辐射作用，也有助于上海建设全球前列的国际金融中心。

建立我国统一现代动产担保制度的具体建议

担保权设立、公示方式、优先受偿规则、统一的登记机构和电子化登记系统等动产担保制度的核心内容，需要以法律的形式进一步明确，正在编纂的民法典提供了这一良机。

建立动产担保统一法律框架。我国动产担保实践中，应收账款转让、所有权保留、融资租赁等交易形式广泛存在，其担保功能已得到了大量司法判例的支持，建议在民法典的物权编等分编中建立动产担保统一法律框架，确立统一的担保权设立、公示规则，只要是具有担保功能的交易均可适用。担保物范围应尽可能扩大、对担保物内容的描述要求应尽可能减少，并规定权益可自动延伸执行。

建立统一的公示对抗效力规则和优先受偿规则。建议规定动产和权利担保权自担保合同生效时设立，未经公示，不得对抗善意第三人，但法律另有规定的除外。同时，担保权可以以登记方式进行公示。要建立担保权统一的优先受偿规则，同一财产既设立抵押权又设立质权或者同时存在其他担保权的，拍卖、变卖该财产所得的价款按照登记、交付等公示的时间先后确定清偿顺序。

建立统一的动产担保登记机构和登记系统。要确立统一的公示对抗效力规则，建立统一的登记机构及登记系统十分必要。制度上可参照关于不动产登记的规定，先行明确国家对动产担保实行统一登记的原则并授权国务院制定具体办法，明确动产担保统一登记的范围、机构和实施办法，逐步建立我国现代动产担保统一登记制度。在目前已有的登记系统中，中国人民银行征信中心的动产融资登记公示系统符合世界银行的关于现代化登记制度的各项理念，可以考虑依托中国人民银行征信中心建立统一的动产担保登记机构和登记系统。



『视结果为目标』的短期政绩思维不可取

□ 韩凤芹



近些年来，中央部委和地方政府发布了许多促进民营企业发展的做法，比如下任务、定指标发展“专精特新”企业、“独角兽”企业、瞪羚企业、科技型“小巨人”、隐形冠军企业、全国制造业“单项冠军”示范企业等。各类企业经过评比、认定或选拔后被贴上标签，地方政府一般都会给予专项奖励或补助。比如一些省份对认定的全国制造业“单项冠军”示范企业和培育企业、全国中小企业“隐形冠军”等都有奖励；还有一些省份对认定的“专精特新”和成长型小微企业，每户分别给予一次性奖励。市、县政府依此效仿。

“视结果为目标”的拔苗助长式做法有风险。成功的企业是市场洗礼的结果。企业的发展壮大具有很多的偶然性和不确定性。企业成长是需要经过市场洗礼的，不是政府扶出来的。据研究，每一万个商业创意会产生一千家企业，其中一百家会得到风险资本支持，二十家可以上市，两家最终会成为市场领先者。从中可以看出：一是创新成功实现的概率很低，政府难以从成千上万的创意和企业中甄别哪些会成功；二是创新的各阶段、各要素都对创新的最终实现发挥着重要影响，无论哪一个环节失败，创新都无法实现。

好企业不是规划出来的。好企业不需要认定，劣质企业即使得到政府认定及补助最终也难以成功。下达指标、设定标准是更多的是急于求成的表现，如果将之作为政策信号释放，各级政府按此效份，可能会导致

政府行为走偏。阳光普照是最好的营商环境，这是让民营企业充分竞争、公平竞争的最好手段，也是增强企业活力、让一些优秀企业脱颖而出的肥沃土壤。厚此薄彼的做法只会恶化环境、加剧不公，甚至造成劣币驱逐良币、滋生腐败。

阳光普照是最好的营商环境。给民营企业营造好的环境，其实最需要的就是公平。通过各种专项、各种门槛，政府支持了少数标签企业，却有可能扼制更多企业发展。而如果政府选错了苗，这不仅会浪费大量财政资金、降低财政资金使用效率、加大财政负担，还将造成对没有得到支持的民营企业更大的不公平。

贯彻中央部署，在体制机制改革创新上下功夫。政府到底该如何支持民营经济发展，按照习近平总书记的指示精神，“要不断为民营经济营造更好发展环境，帮助民营经济解决发展中的困难，支持民营企业改革发展，变压力为动力，让民营经济创新源泉充分涌流，让民营企业实现困难、营造良好发展和竞争环境，而不是继续按照传统的做法拿出大量财政资金，通过申报、选拔等方式奖励、支持一小部分特定企业。由于没有找到问题的本质，现有政策错“把结果当作目标”，拔苗助长，又投精力又花钱，不但不容易真正促进民营企业发展，反而是在帮倒忙。

一是思想认识上，真正重视民营企业发展，并把它作为长期任务。不