

增量财政政策“蓄势待发”

本报记者 赵丽娟 北京报道

在央行降准降息等一揽子货币政策陆续出台后，市场信心得到有效提振。中央政治局会议强调“加大推出增量政策”。在此背景下，市场对于财政政策发力的预期进一步升温，四季度增量财政政策是否出台，也成为日前讨论的焦点。

10月9日，国务院新闻办公室发布公告称，将在12日举办新闻发布会，请财政部部长蓝佛安介绍“加大财政政策逆周期调节力度、推动经济高质量发展”有关情况，并答记者问。

财政货币需要联动

未来将加强财政税收、货币金融、投资消费、收入分配等宏观政策的统筹协调和系统集成，强化政策工具协同创新，把握好政策实施的时度效，放大政策组合效应。

自9月24日央行打出货币政策组合拳后，市场对增量财政政策颇多期待。

10月8日，国新办举行新闻发布会，国家发展改革委主任郑栅洁出席，介绍系统落实一揽子增量政策有关情况。会议进一步明确了增量财政政策的两个方向：一是明年要继续发行超长期特别国债，加大支持“两重”建设；本月底将提前下达明年1000亿元中央预算内投资计划和1000亿元的“两重”建设项目清单。

二是围绕地方政府专项债，督促有关地方到10月底完成今年剩余额度约2900亿元专项债额度的发行工作，同时抓紧研究合理扩大地方政府专项债支持范围，尽快出台优化完善专项债管理的新举措等。

中国社科院财政税收研究中心主任杨志勇认为，近年来，为了应对财政收入压力，国家通过增发特别国债的方式，加大对消费的补贴和支持，这促进了重要领域建设。

对于增量财政政策，通常指的是政府通过增加财政支出或调整财政结构来刺激经济增长和改善民生的一系列措施。在政策工具箱中，财政政策与货币政策的协调联动也是增量政策的重要组成部分，其中一个重要表现是通过降准降息等措施来支持经济回升。

这一消息的发布成为现阶段情绪面持续回暖的重要支撑。在业内专家看来，当前要从根本上解决信心不足、需求疲软、信用收缩等问题，财政政策需要有更大的突破，只有这样才能与货币政策形成合力，也才能保障四季度经济稳步增长。

相比财政政策，货币政策主要通过调整利率和货币供应量来影响经济，其更多解决的是流量问题，且随着长期的货币供给高速增长，它对于拉动经济增长的边际效应也会逐步“钝化”。

中国人民大学经济研究所联席所长毛振华认为，从效果看，货币政策在分配方面的效应相对有限，对市场主体来说，降准降息等操作并不能简单扭转“信用收缩”趋势。

“对于仍处在周期筑底过程中的中国而言，在投资主体、消费主体基本没有实质性改善的情况下，货币政策的宽松似乎也不是万能的，未来还需要通过加强财政支出来重新配置资源，从而推动需求从收缩走向扩张。”毛振华说。

在上述10月8日国新办举行的新闻发布会上，郑栅洁表示，未来将加强财政税收、货币金融、投资消费、收入分配等宏观政策的统筹协调和系统集成，强化政策工具协同创新，把握好政策实施的时度效，放大政策组合效应。“要保证必要的财政支出，加快支出进度，加大对经济发展的积极促进作用”。郑栅洁说。

市场预期，一揽子增量政策出台后，将为企业提供良好的发展机遇，特别是在汽车制造业、纺织业等行业，市场预期的转好，会促使这些企业快速融入产业链中高端。

增加财政支出是重点

坚守财政纪律，守住赤字率不超过3%的红线，对于防范通胀和政府债务风险等发挥了重要作用。但也带来了一些负面影响，由于赤字率受限，我国的财政政策呈现出顺周期特征，这削弱了逆周期调控的功能。

“财政增量政策主要是通过多种手段加大宏观调控力度，促进经济持续回升向好，并保障和改善民生。”杨志勇说。

从市场效果来看，财政政策发挥逆周期调节作用的关键在于财政有更大的支出，这表明财政支出不仅影响经济稳定和社会公共需求，还对国民收入分配产生重要影响。

从过往财政支出数据看，2022年全国一般公共预算支出达到260609亿元，比上年增长6.1%。2023年全国一般公共预算支出突破了27万亿元，同比增长5.4%，财政支出规模再创新高。

在业界看来，财政支出作为政府履行职能的重要手段，通过合理的支出安排，可以促进经济社会的高质量发展，并保障民生安全。

根据2024年《政府工作报告》，今年赤字率拟按3%安排，赤字规模达到4.06万亿元。同时，2024年还新增了3.9万亿元的专项债券限额，2023年增发的5000亿元特别国债在今年使用，2024年新增1万亿元超长期特别国债。

此外，中央预算内投资为7000亿元。经过综合计算，这些财政措施的总规模已经超过10万亿元。

根据中诚信国际研究院的观察，今年以来，考虑专项债、超长期特别国债在内的赤字规模为9.6万亿元，但广义赤字率（考虑专项债、超长期特别国债）仍然同比下滑约0.2个百分点到6.6%，若再考虑土地财政弱化对于广义财政收入的压力，财政仍需持续发力。

测算结果显示，预计今年全年广义财政实际收入与年初预算

2022年—2024年财政政策梳理			
	2024年	2023年	2022年
政策基调	积极，适度加力、提质增效	积极，加力提效	积极，提升效能，更注重精准可持续
赤字率	拟按3%安排	拟按3%安排	拟按2.8%左右安排
减税降费	落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展	现行措施，该延续的延续，该优化的优化	全年退税减税约2.5万亿元，其中留抵退税约1.5万亿元
特别国债	拟连续几年发行超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，今年先发行1万亿元	-	-
地方政府专项债	3.9万亿元	3.8万亿元	3.65万亿元
消费	促进消费稳定增长	把恢复和扩大消费摆在优先位置，稳定大宗消费，推动生活服务消费恢复	推动消费持续恢复
投资	积极扩大有效投资，中央预算内投资拟安排7000亿元	政府投资和政策激励要有效带动全社会投资	积极扩大有效投资

资料来源：中国政府网、Wind

收入存在超2.5万亿元的缺口，其中一般公共预算收入缺口约1.2万亿元，政府性基金预算收入缺口约1.5万亿元。

按照目前财政收支的进度看，今年总体广义收支缺口比去年进一步扩大超过1万亿元，而在中央转移支付规模基本持平的情况下，国债、地方政府债券、中央预算内资金等增量仅较去年小幅增加0.3万亿元左右。

这一结果也反映在前8个月财政数据中。财政部数据显示，今年1—8月全国一般公共预算收入同比下降2.6%，全国政府性基金预算收入同比下降21.1%。

此外，1—8月专项债发行进度为65.9%，也低于近几年历史同期。财政收入增长与专项债发行

不及预期导致一般公共预算支出与政府性基金预算支出之和同比下降2.9%。

在此基础上，粤开证券的报告指出，当前财政政策应更多盯住支出增速目标，而非赤字率目标，要真正做到逆周期调节。“坚守财政纪律，守住赤字率不超过3%的红线，对于防范通胀和政府债务风险等发挥了重要作用。但也带来了一些负面影响，由于赤字率受限，我国的财政政策呈现出顺周期特征，这削弱了逆周期调控的功能。”粤开证券首席经济学家罗志恒分析称。

基于此，上述中央政治局会议提出，要加大财政货币政策逆周期调节力度，保证必要的财政

支出，切实做好基层“三保”工作；要发行使用好超长期特别国债和地方政府专项债，更好发挥政府投资带动作用。

早前，关于经济财政形势的问答中，蓝佛安表示，除财政自身收入外，2024年安排一定规模的赤字，并从预算稳定调节基金、其他政府预算调入一部分资金，确保财政总的支出规模有所增加，更好发挥拉动国内需求、促进经济循环的作用，形成对经济社会发展的必要支撑。

财政部数据显示，通过合理安排赤字规模，全国一般公共预算支出保持较大力度，从2012年的12.6万亿元增加到2022年的26.1万亿元，保障了国家重大战略和民生政策落实。

9月地方债发行提速 助推四季度基建稳增长

四季度基建稳增长

多数受访专家认为，9月地方债发行继续提速，将为基建投资带来较多的增量资金支持，助推四季度基建稳增长。

在业界看来，地方债发行节奏进一步加快，有望为基建投资带来更多增量资金的支持。从发行地区看，9月份，苏赣粤地方债



2024年9月全国地方债情况

- ◆ 全国共发行地方债1.28万亿元，环比增加847亿元，同比增加5142亿元
- ◆ 净融资额为1.11万亿元，环比增加2864亿元，同比增加9590亿元，完成进度24.5%
- ◆ 新增地方债年内仅剩4041亿元限额规模，其中新增专项债额度剩余3007亿元，新增一般债额度剩余1035亿元

数据来源：公开资料整理

一揽子增量政策

未来财政增量政策可能包括继续推动地方债发行、增加财政支出、支持中小微企业和民营企业发展以及优化财政资金配置等方面，这些政策将有助于促进经济的稳定增长和基础设施建设的推进。

随着地方债发行接近尾声，积极财政政策在扩大内需方面的作用受到关注。比如实施促投资、促消费政策刺激，与支持性货币政策相配合，可有效拉动经济恢复到良性增长路径，这些举措对于推动经济高质量发展具有重要意义。

9月26日召开的中央政治局会议，在部署下一步经济工作时强调，要加大财政货币政策逆周期调节力度，加大推出增量政策。

随后9月29日，国务院常务

会议研究部署一揽子增量政策的落实工作。会议提出，每一项政策都要明确责任分工，加快出台实施的节奏，条件相对成熟的政策要马上推出，需要进一步细化完善的政策要抓紧做好相关工作，成熟一批推出一批。要根据形势变化，及时研究新的增量政策。

张依群对记者预计，四季度出台的增量财政政策可能覆盖多个方面。

首先，提前下达明年地方债券指标或占用明年指标提前

发行，形成政府投资前置效应和强力预期；同时适度扩大今年财政赤字方式，扩容财政资金增量，用于缓解当前财政收支紧张矛盾，确保各项民生事业顺利推进。

“为支持重点领域提前进行战略布局，在有必要的情况下会直接增发超长期特别国债。”张依群补充道。

科方得智库研究负责人张新原表示，未来财政增量政策可能包括继续推动地方债发行、增加财政支出、支持中小微企业和民

营企业发展以及优化财政资金配置等方面，这些政策将有助于促进经济的稳定增长和基础设施建设的推进。

温彬称，四季度地方债发行可能以特殊再融资债为主。所谓特殊再融资债，是地方政府再融资债的一种特殊类型。其实现了用债券来化解隐性债务，将地方隐性“显性化”并进行风险把控、强化管理。

他对记者表示，从稳增长的角度看，上调赤字、增发国债的可能性较大；而从防风险的角度看，

发行特殊再融资债可以有效缓释地方债务压力。

柏文喜预计，年底前可能采取上调赤字、增发国债等方式，以及发行特殊再融资债来缓释地方政府债务压力，新批额度可能在1万亿元左右。

就弥补今年财政收入资金缺口问题，中邮证券预计，增量财政或在3万亿元以上，保证必要的财政支出，同时施加额外的增量政策刺激，拉动经济恢复到新的良性增长路径，对经济拉动在0.58个百分点以上。