

支持构建完整内需体系的 财政政策研究

高 挺¹ 夏 禹²

(1.中共邯郸市委党校,河北 056004;2.兰州大学,甘肃 730000)

内容提要:加快构建完整的内需体系是建设高水平国内统一市场的现实要求,是构建新发展格局的战略基点,也是我国经济从容应对各种风险挑战的底气和保证。本文基于构建新发展格局和实施扩大内需战略的宏观背景,以构建完整内需体系的时代要求为依据,分析探讨财政政策支持构建完整内需体系的主要举措,并尝试提出促进构建完整内需体系的财政政策建议。

关键词:完整内需体系 财政政策 新发展格局

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)07-0037-09

当前,我国经济面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力,加上疫情冲击和日趋复杂多变的外部环境,经济发展的不确定性增大,如何稳住经济基本盘,稳中求进实现高质量发展,成为宏观经济政策着重发力的方向。加快构建完整内需体系,是进一步释放国内消费潜能,提升我国经济发展内生动力,实现国内大循环的基础和保障,也是当前和今后一个时期我国财政政策出台和实施的重要依据和目标。

一、新发展格局下构建完整内需体系的新内涵与要求

“十四五”规划提出,要“坚持扩大内需这个战

略基点,加快培育完整内需体系,把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来”。“完整内需体系涉及国内各类需求构成的全领域、多层次的综合体系,既包括需求也包括供给,既包括消费需求也包括投资需求,还包括优化各类资源配置和促进要素流动的一系列改革举措”。^①在新发展格局的战略背景下,构建完整内需体系高度契合当前经济发展的现实逻辑,也相应具有新的内涵、提出了新的要求。

(一)扩大内需是我国经济发展的战略基点

从经济发展历程来看,改革开放后很长一个时期,我国经济呈现出明显的外向型特点,但随着外部市场的萎缩和全球风险的加大,外向型发展模式

[收稿日期]2022-05-26

[作者简介]高挺,讲师,经济学硕士,研究方向为宏观财政政策;夏禹,经济学院,研究方向为应用经济学。

①全国人大财政经济委员会国家发展和改革委员会《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》释义,中国计划出版社,2021。

已不能满足经济发展需要。尤其是 2008 年金融危机爆发以后,国内和世界经济受到严重冲击,扩大内需成为对冲经济下行的重要措施,也成为我国经济发展的一项重大策略。2014 年,党中央提出我国经济进入“新常态”的科学判断,推进高质量发展成为转变发展理念、扭转偏重外需局面的现实选择。新冠肺炎疫情暴发后,面对逆全球化现象和外部环境的不确定性,我国立足构建新发展格局的战略背景,将扩大内需作为战略基点,同供给侧结构性改革的持续推进深度融合,提升供给侧与需求侧的适配性与均衡性,以高质量供给满足现有需求并创造新需求,以更高水平的需求牵引创新驱动和更高质量供给,促使供给侧和需求侧达到高度的动态平衡,在未来世界经济格局中拥有更大自主性和主动性。

(二)扩大内需既有“量”的要求,更要注意“质”的变化

内需在稳定经济发展中起到“压舱石”的作用。从现阶段经济发展数据显示,2013 年—2019 年,我国消费支出对经济增长平均贡献率约为 60%,2020 年尽管受到新冠肺炎疫情冲击,仍然达到 54.3%,2021 年消费拉动经济增长 5.3 个百分点,贡献率为 65.4%。^①可以看出,一方面,需求端具有强大的能量和潜力,是当前拉动经济增长的主要动力源;另一方面,消费日益成长为我国扩大内需的主要驱动力量,消费需求相较于投资需求而言,在经济发展中将发挥更加基础的作用。有学者研究发现,当经济发展达到较高水平时,内需“质”的提升将在牵引投资方面发挥更重要的作用,相较“量”的增长而言,对促进产业提升、自主创新、高质量发展更为关键。^②虽

然现阶段国内市场有较大内需潜力,但是应该看到,结构性供需矛盾仍然存在,内需在促进要素优化配置和带动经济高质量发展过程中如何更好发挥作用仍需要加以重视、深入探究。扩大内需既要注重解决社会主要矛盾,又要注重内需对结构调整、创新驱动、绿色发展的牵引作用。要通过改革创新着力打通投资和消费断点堵点,既有量的增长,又有内容、形式、品质、理念、融合度等方面质的提高,进一步解除抑制内需的各种束缚,释放内需潜能,催生新的、高质量的、高效率的需求和市场。

(三)完整内需体系需要破解供需不平衡问题

完整的内需体系,就是能够实现供给和需求自主畅通循环的需求体系,需要社会生产结构与消费结构的高度匹配和协调。目前,我国多元化、定制化、智能化、高品质化的需求尚未得到充分满足,供给侧低端产品过剩、高端产品供给不足的问题凸显,完整内需体系建设面临供需两端不平衡的问题。一是实体经济的经营成本在不断攀升。除了生产资料价格上涨之外,我国早在 2013 年劳动力供给已经达到刘易斯拐点,劳动力的成本呈现出逐年上升趋势,已经达到东南亚、印度等一些国家和地区的 3 倍甚至更高。二是产业结构不能完全适配需求的发展。产能过剩问题依然较大程度存在,低端产业、高耗能产业所占比例仍然不小,而新兴产业、现代服务业、绿色产业、高新技术产业等发展不足。产业结构的优化升级呼唤创新模式、绿色模式,以及理念和技术创新突破,其中的堵点就是核心技术和关键环节的短板和瓶颈,创新驱动仍然面临诸多问题和挑战。三是企业融资问题。当前企业依然面临融资难、融资贵的问题,资金的融通存在一些堵点迫切需要改革突破。另外,投资边际效益递减,外部国际环境恶化,原有制度红利减弱等也带来一

^①数据来源:国家统计局网站(www.stats.gov.cn)。

^②金碚.经济双循环视域下的需求侧改革[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2021,(5).

定的风险挑战。在持续深入推进供给侧结构性改革的过程中,要通过构建高水平、高匹配度的供应链,供需两端相互促进,释放出更强大的内需能量,进一步提升经济增长贡献率,畅通国内大循环。

(四)完整内需体系呼唤高水平消费支撑能力

消费是最终需求,是畅通国内大循环的关键环节和重要引擎,对经济具有持久拉动力,事关保障和改善民生。构建完整的内需体系需要需求侧规模的扩大和层次的提升,以大规模的内需市场来推动生产、分配、流通、消费各个环节的畅通,实现国内经济的自主大循环。构建完整内需体系,要求在消费相关的政策、制度、技术、业态、模式等领域创新体制机制,有序破除制度壁垒,着力提升居民消费能力和意愿,促进供给体系、需求结构、流通网络和发展环境提质升级,更好满足人民日益增长的美好生活需要,进一步巩固消费对经济发展的基础性作用。一方面要统筹传统与新型消费类型,加快形成新的消费增长点。另一方面要兼顾城乡,提供更有针对性的消费产品和服务,挖掘消费成长潜力。

从当前经济发展情况看,2021年我国CPI同比上涨0.9%,UCPI和RCPI分别为1%和0.7%,核心CPI的水平基本在1%左右,累计核心CPI约为0.8%,反映出经济供需两端均存在一定程度的疲软迹象,需求支撑能力不足是现阶段经济的一个重要特点。同时,受到进口价格指数、大宗商品价格、能源价格变动影响,PPI上涨14%以上。2022年前六个月CPI和PPI增速差距有所收窄,但绝对值仍然较大。二者持续保持较大差距,将对实体经济造成巨大的价格冲击,尤其是在市场竞争优势较弱的中小型企业。^①提升消费支撑能力,需要稳定的市场预

期、合理的收入分配结构、匹配的市场结构。从当前情况来看,国内经济依然受到疫情反复、全球经济下行、国际局势动荡、能源紧张、大宗商品价格上涨、输入性通胀等多重风险挑战冲击,实体经济尤其中小微企业生产经营面临较大困难,稳定就业形势严峻,居民预期收入面临很大的不确定性。按照传统消费理论,预期收入降低或者不确定时,居民在消费和储蓄的选择中将更倾向于储蓄,储蓄的增长压制消费的增长。从收入分配情况来看,近年来的数据显示城乡居民收入和消费水平呈现出2倍以上的差距,基尼系数多年处在警戒线0.4以上。^②从市场结构来看,资源配置的短板、较低层次的产业供给能力、关键核心技术瓶颈等,制约了市场有效供给规模的扩大,与当前需求结构脱钩情况严重。

二、支持构建完整内需体系的财政政策进展

从近两年的经济形势来看,经济下行压力依然较大,经济发展的不稳定因素明显增多,仍面临诸多风险和挑战。在此背景下,我国通过加强财税政策保障,适当增加赤字规模和专项债券,深入开展财政“放管服”改革,增加科创支出规模,加大乡村振兴领域资金投入和中小企业发展专项资金投入规模,加大地方转移支付力度等手段,扎实做好“六稳”工作,全面落实“六保”任务,力争在疫情防控、对冲经济下行(如减轻企业负担、创新驱动、推进区域协调发展、为中小企业发展解难纾困)等方面展现更大作为,稳住经济基本盘,实现了经济运行总体平稳。2022年5月31日,国务院印发《扎实稳住经济的一揽子政策措施》,从当前经济形势出发,在减税降费、地方政府投融资政策、政府采购和社保

^①数据来源:国家统计局网站(www.stats.gov.cn)。

^②张晴.新发展格局下扩大内需的财政政策优化研究[J].财政监督,2022(3).

支出等领域就财政政策“稳住经济”提出一系列具体要求,并强调相关措施应“尽快落地见效,确保及时落实到位,尽早对稳住经济和助企纾困等产生更大政策效应”。扩大内需是当前财政政策的重要着力点,财政政策也从多方面致力于培育构建完整的内需体系。依据培育构建完整内需体系的内在逻辑,可以将诸多影响要素划分为稳定市场预期、居民收入增加、市场活力提升、有效供给规模扩大等四类,财政政策在上述各领域均发挥着重要作用,取得了积极成效,但同时也存在一定的不足。

(一)财政政策稳定市场预期

预期是左右市场主体经济行为的重要因素,尽管一定时期内的市场预期并不一定与未来经济实际运行状况精准吻合,但是稳定的预期能够对市场主体活动起到鼓励引导作用。宏观经济调控举措的生效存在难以避免的时滞,而相关政策公布时就会对市场主体的预期判断产生即时作用,进而左右其市场行为,从供需两端对完整内需体系的构建形成影响。具体到财政政策上,主要是财政赤字规模、公共债务规模等政策对市场预期发挥稳定作用。

从近年我国财政运行情况来看,财政赤字规模呈平稳上升态势。财政赤字从2013年的1.2万亿元上升到2020年的3.76万亿元,平均增长17.72%,2021年小幅下降,为3.57万亿元。^①财政赤字率在2020年达到峰值,为3.6%,比上一年提高0.8%,提高幅度也最大,主要是应对新冠肺炎疫情对消费、投资、出口等的冲击,国家增加了1万亿元的赤字规模用于解难纾困。从地方政府专项债和特别国债情况来看,2020年和2021年地方政府专项债额度分别为3.75万亿元和3.65万亿元,较2019年分别提升74.42%和69.77%,用于重大项目和民生

保障。

一系列积极财政政策的落实保证了宏观经济的连续性、稳定性、可持续性,在一定程度上稳定了不同层次市场主体的预期。但必须看到,地方政府收支平衡压力不断加大已成为当前我国财政运行的一个突出矛盾。虽然总体上我国政府债务余额与GDP之比(负债率)同国际通行标准相比仍在安全范围内,但不可避免的是,目前各级地方政府债务还本付息的压力越来越大,已成为新形势下财政的“刚性支出”。为避免财政本身成为经济发展的“风险点”,进而引发市场预期的不稳定,在接下来一段时期内必须更加重视债务支出对地方财政运行的影响。

(二)财政政策促进居民收入增加

居民增收包含当前收入增加和预期收入增加,这样居民在储蓄和消费之间选择时才会倾向消费,消费动力才会提升,有利于进一步发挥我国超大规模市场消费潜力,助力市场挖掘消费结构改善带来的巨大增长潜力。财政政策通过稳定就业、对地方转移支付(财力下沉支持基层做好“三保”工作)、缩小收入差距等方式促进居民收入增加,进而促进完整内需体系的构建。

对广大居民来讲,稳定就业意味着当前和预期收入来源的稳定,所以是保障民生、稳定内需最基本和最有效的手段。从2020年新冠疫情暴发后的就业情况来看,2020年前8个月失业率出现较大波动,全国城镇调查失业率均在5.5%以上,尤其2月份失业率6.2%,随后呈逐月下降趋势,到9月份降至5.5%以下。随后财政部采取了为企业减负稳定就业的一系列措施,如阶段性减免社保医保费用、个体工商户增值税、延缴所得税等,尤其对具有较大吸收就业能力的小微企业支持力度最大;实施就业

^①根据财政部网站(www.mof.gov.cn)相关数据整理。

优先的一系列政策,如下达就业补助资金、职业技能提升行动资金;帮助高校毕业生、农民工等重点群体和困难群体的创业就业;加大财政资金补贴提高失业保险基金保障能力。随着疫情防控和复工复产的持续有效推进,就业形势逐步好转。2021年就业形势总体态势平稳,呈现前低后高趋势,全年平均城镇调查失业率为5.1%,就业人员周平均工作时间稳定保持在46小时以上,最高峰10月份达到48.6小时。财政政策持续在就业领域发力,稳就业方面的财政支出提高了3.99%,下达就业补助资金规模较上年提高5%以上,持续下达超千亿的职业技能提升行动资金。进入2022年,国家财政进一步加大稳岗支持力度,充分发挥失业保险在减负稳岗和扩就业方面的作用,稳岗返还标准更高、留工补助范围更广、支持扩岗举措更新,有效遏制了2021年末以来的失业率不断上涨趋势,全国城镇调查失业率自2022年4月开始逐渐下降。

从财力下沉来看,2020年中央对地方转移支付增幅达到12%,为历年最高,同时出台一次性特殊转移支付、阶段性提高地方留用比例、财政资金直达机制等措施,确保地方“六稳”“六保”工作有充足资金保障。2021年,中央继续加大财力下沉力度,一般性转移支付、均衡性转移支付、县级奖补资金、老少边穷地区转移支付等支付规模分别增长7.8%、10.1%、13.2%、8.5%。^①

从缩小城乡收入差距方面来看,2020年分别投入专项扶贫资金、一次性综合财力补助资金、专项彩票公益金、挂牌督战地区专项资金1461亿元、300亿元、20.6亿元、417亿元,整合涉农资金共计2985亿元,安排14亿元专项资金支援疫区脱贫工

作,农业保险支付了2000多亿元贫困户风险保障资金和50多亿元受灾赔款。2021年,中央财政安排衔接资金1561亿元,助力脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接;下达1204.85亿元耕地保护补贴、200亿元种粮补贴、333.45亿元农业保险保费补贴,持续支持乡村振兴各个领域的发展。^②

进入21世纪以来,我国民生相关支出规模不断扩大,财政民生保障水平得到较大提高。但需要注意的是,当前许多地区民生支出在全部地方财政支出中的占比已经超过70%,继续提升空间已经不大。这说明无论从地方财政可持续性角度,还是进一步优化民生保障措施角度考虑,未来相关财政政策实践应当避免“撒胡椒面”式的全面补贴,更加聚焦基本公共服务均等化、引导收入初次分配公平化、低收入人群精准帮扶等结构性领域。

(三)财政政策增强市场活力

市场活力反映经济社会发展各生产要素流通状况,是构建完整内需体系的重要影响因素。激发各类市场主体内在活力,有助于扩大有效消费和投资,持续释放内需潜力。从当前情况来看,财政政策着力帮助市场主体应对包括新冠疫情、经济下行压力加大、经济结构转型升级等挑战,激发市场活力,维护市场繁荣。

从疫情防控方面来看,财政资金为疫情防控各方面支出提供充足保障。仅2020年,各级财政资金投入就累计超过4000亿元。^③2020年和2021年财政部连续出台一系列应对疫情的财税政策,包括患者救治费用兜底、医务人员激励性待遇、防控物资采购保障、疫情防控科研攻关复工复产金融支持等,使经济社会环境逐步恢复正常。

财政政策对市场主体的支持主要体现在以财税政策助力企业纾困解难。2020年,面对突如其来

①数据来源:财政部网站(www.mof.gov.cn)。

②数据来源:财政部网站(www.mof.gov.cn)。

③数据来源:财政部网站(www.mof.gov.cn)。

的疫情对市场的严重冲击，连续实行了7批共28项为企业减税降费的优惠政策，减税降费规模达到2.6万亿元。下达30亿元专项资金激励地方帮助中小企业解决融资问题；创业担保贷款贴息资金的规模大幅增加，较2019年增长54%；通过政府性融资担保为企业融资增信，降低企业尤其小微企业和“三农”企业的融资担保成本；免征4月-12月加工贸易型企业内销税款缓税利息。2021年，延续减税降费政策，普惠金融、财税奖补规模继续加大，减降规模达到1.1万亿左右。2022年为落实中央加大留抵退税力度的要求，国家财政制订、实施了大规模增值税留抵退税政策，仅在4月初政策落地至6月底的三个月内，已退税款超1.8万亿元。^①

从稳定投资方面来看，2019年至2021年分别安排预算内投资5776亿元、6000亿元、6100亿元，呈现递增趋势。从财政支出的结构来看，坚持“压一般、保重点”的支出原则，突出“三保”等重点领域的资金投入保障。2020年和2021年，分别新增地方政府专项债券3.75万亿元和3.43万亿元，支出重点在“两新一重”领域，发挥地方政府债券在重大领域、重大项目建设中的引导带动作用。2022年，国家财政为进一步发挥政府投资在带动社会资本、稳定宏观经济方面的作用，将当年1.46万亿元地方专项债额度提前至上年12月下达，至当年3月，用于项目建设的专项债额度已全部下达完毕；2022年前五个月，全国各地已累计发行新增专项债2.03万亿元。^②

从市场主体发展情况来看，2020年新办涉税市场主体实现10%以上的增长，27.4万家企业（主要

是小微企业和“三农”企业）在政府性融资担保中受益。2022年，国家财政继续全力以赴稳住市场主体，加大政府采购支持中小企业力度，授予中小企业的政府采购合同占采购总规模的75%左右；在大规模留抵退税中优先安排小微企业，截至2022年6月，已经获得退税的纳税人中，小微企业户数占比94.5%，共计退税7563亿元，金额占比44.4%；中型企业退税3783亿元，金额占比22.2%。^③

在上述举措的支持下，市场主体积极开展复工复产，市场活力逐步恢复，制造业PMI指数由2020年2月最低谷的35.7%反弹恢复，2020年3月起至2021年8月持续保持在50%荣枯线以上。2022年3月至5月受疫情影响，制造业PMI再次跌破荣枯线，随着国家一系列稳增长举措的落地，2022年6月重新回归50.2%。总的来看，近两年市场虽有波动，但大体呈现持续平稳发展。如果从制造业PMI结构表现来看，同期大中型企业更加稳定，疫情后基本稳定在50%以上，且持续高于总体水平；而小企业则长期处在50%枯荣线以下，并有持续低迷的态势，特别是2022年2月一度跌至45.1%的较低水平，说明小规模市场主体活力在疫情影响下仍受到较大抑制。

该现象与当前财政支持政策对中小企业的倾斜并不匹配，暴露出相关财政资金在使用效率上仍存在改进空间：一是财政政策统筹协调不够，各类涉及中小企业支持的资金使用和政策制订职能分属多个政府部门，条块分割未能充分形成合力。二是财政资金引导作用有所欠缺，相关政策偏重短期纾困，对初创期的服务型 and 研发型高新技术的中小企业资金支持针对性不足。三是财政资金利用效率有待加强，相关支持资金审批流程仍然比较复杂，资金使用环节重立项和资金分配，轻管理和绩效。^④

①数据来源：财政部网站(www.mof.gov.cn)。

②数据来源：财政部网站(www.mof.gov.cn)。

③数据来源：财政部网站(www.mof.gov.cn)。

④数据来源：国家统计局网站(www.stats.gov.cn)，本文作者根据相关数据整理。

(四)财政政策推动扩大有效供给

扩大有效供给是消费需求结构变化的客观要求,是完整内需体系高供需匹配度的内在要求。供需错配既可能表现为总量失衡,也可能表现为结构失衡。传统上财政领域需求管理政策更强调总量调节,而近年来随着我国国民收入提高,居民消费升级,产业转型升级步伐的加快,供给结构与需求结构的不匹配逐渐成为更加突出的矛盾,一些领域供给产能严重过剩,而在另一些领域需求则必须依靠境外供给满足。这说明,提升供给体系对内需的适配性,是构建完整内需体系的必由之路。如何更好推进供给侧结构性改革,是一段时期以来财政政策的重要着力点,主要体现在推动增强创新驱动、实体经济产业链提升等方面。

在增强创新驱动方面,2020年启动“科技助力经济”主要行业领域科创重大项目资助政策,发挥财政资金引导企业自主创新、科技成果转化等的积极作用,尤其在基础研究方面,中央本级支出625.25亿元,并从体制机制改革入手,保障关键核心技术自主创新的资金支持。2021年延续上年度财政政策,中央本级科研资助支出3205.54亿元,其中基础研究资助支出720.91亿元。在以往科创税收优惠政策基础上,对重点领域如制造业进一步加大支持力度,全年共减免32万户企业3333亿元税额,其中58.12%的企业是制造业企业,减免税收占比达67.78%。另外,从关键核心技术攻关、强化科研力量、加快成果转化、发挥企业主体作用等方面打造高效能创新链条。^①

在加快产业链提升方面,财政政策主要以供给侧结构性改革来推动产业高质量转型升级。在制造业提升上,以专项资金投入引导资本、人才、技术等

在关键制造领域聚集,促进产业技术和设备的总体提升,以及在高新技术领域的发展,并将中小企业自主创新能力和专业化水平提升纳入到重点扶持范围。在服务业提升上,2020年投入65亿元专项发展资金,更加侧重扶持农村等薄弱环节,促进一二三产业之间的融合和循环畅通。在“专精特新”中小企业扶持上,以财政奖补的办法予以支持,2021年共下达35亿元扶持1379家重点企业,培育4762家国家级标准“小巨人”企业,上市300多个,盈利状况良好。在农业农村提升上,财政资金为农业农村优先发展提供支撑保障,促进城乡协调融合发展。2020年,支持打造优势特色产业集群、国家现代农业产业园、农业产业强镇等共计340个;投入320多亿元用于促进草原生态恢复、渔业生态恢复、农业废弃物资源化利用、农村人均环境提升等;投入75亿元帮助2.1万农村提升集体经济发展水平;提升村级组织人员报酬、办公经费等标准,大力支持农村治理能力提升、产业现代化、综合改革等工作持续推进。2021年,延续上年农业农村扶持政策,继续推进农业产业化基础设施建设、产业绿色化发展等。^②

相关财政政策的实施已引起市场供给端的积极变化。2020年科技型中小企业和高新技术企业实现快速发展,总体数量超过了20万家;高新技术产品如工业机器人、集成电路、新能源汽车等的产量均实现16%以上的高速增长;规模以上战略新兴服务业发展速度明显快于规上服务业;装备制造业和高技术制造业增加值增长要快于规上工业4个百分点左右。2021年,规模以上医药、航空航天、计算机、电子通信等高端制造业,以及信息技术服务业增加值均实现17%以上的高位增长;单位GDP能耗持续下降,新能源汽车、太阳能电池产量呈现高速

^①数据来源:财政部网站(www.mof.gov.cn)。

^②数据来源:财政部网站(www.mof.gov.cn)。

增长态势。另外,近几年对研发投入总量呈现逐年上升的趋势,而且增速在加快。^①

推进供给侧结构性改革,解决构建完整内需体系过程中“卡脖子”的供给侧问题,根本上要靠科技创新。相关财政政策在该领域已取得较大成效,但仍有改进空间:一是财政支持多为单向补贴,与社会资本协调不足,科技创新类 PPP 项目较少且落地率偏低。二是不同地区间政策竞争明显,相互制约问题仍然存在,区域政策协调性有待加强。三是政策落实落地存在梗阻,政策传导机制不畅,政策碎片化,资金统筹有待加强,实施细则有待完善,资金使用绩效偏低。

三、优化财政政策支持完整内需体系建设的思路与建议

(一)总体思路

加快培育完整内需体系,是党中央深刻洞悉国内国际发展大势作出的重大科学判断和战略选择,凸显了坚持扩大内需在国家中长期发展中的重要性和紧迫性,是一项关乎发展新格局的重大战略任务。结合前文分析,本文认为财政政策应当从以下三个方面着力推进完整内需体系的培育与建设:

一是着力优化财政支出结构。要在合理的财政赤字规模基础上,侧重支持关系经济社会高质量发展的相关领域,诸如关键核心技术突破、区域协调发展、绿色发展、民生保障等,确保财政支出在稳定市场预期、促进居民增收、增强市场活力、扩大有效供给等方面的精确性和高效性。

二是着力支持小规模市场主体。财政政策在持续激发市场主体活力的过程中,要注重通过不断创

新财税政策组合,有效解决中小微企业生产经营中成本增加、创新驱动不足、融资困难、疫情反复冲击等问题,尤其是专精特新“小巨人”企业,要更好发挥其在提升市场活力、稳定就业、引领新模式新业态等方面的积极作用。

三是着力激发社会资本潜力。要通过不断创新政府和社会资本的合作模式(PPP 模式),精准把握当前扩大内需的财政施策着力点,引导提升社会资本投资的有效性,更好发挥社会资本在扩大有效投资、激发市场活力中的重要作用。

(二)具体建议

一是稳定市场预期方面。通过财政赤字的增加、政府债券规模的扩大等政策措施,以及制造业 PMI 的数据表现,可以看出国家保持财政支出规模支持市场主体的预期是明确的,国家积极发挥财政政策调控作用,支持经济转型实现高质量发展的预期也是明确的,对拉动投资和消费是积极有效的。但是必须切实重视地方财政运行安全问题,通过强化经济激励和约束,增强地方财政运行的可预测性,应当尽快立法明确具备激励相容特点的地方主体税种,强化地方政府债券发行的市场化程度,提高地方政府融资对利率的敏感性,增强信息披露透明度,夯实地方政府对债务负担的主体责任。

二是促进居民增收方面。通过实施优惠财税政策来稳企稳岗、实施惠农政策来缩小城乡差距、通过财力下沉来解决“三保”问题的政策表现,以及失业率和居民收入的表现来看,财政政策工具促使失业率保持在合理区间,城乡居民收入差距在逐步缩小。但是应该看到城乡之间、农村居民之间仍存在较大收入差距,财税政策应着眼于党中央共同富裕的战略目标,进一步提升低收入人群的增收能力,

^①数据来源:国家统计局网站(www.stats.gov.cn)、财政部网站(www.mof.gov.cn)。

发展壮大中等收入群体，提高保障和改善民生水平。财政、税收政策应当更加强调收入分配调节作用，提高劳动报酬在初次分配中的比重，健全工资合理增长机制，深化农村集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革，切实增加农村居民的财产性收入。

三是增强市场活力方面。通过优惠财税政策降低企业负担、实施企业增信政策解决融资难题、稳定财政投入牵引社会资本投资等政策表现，以及总体市场运行情况，可以看出当前财政政策对小规模市场主体扶持的侧重，应继续加大对重点领域、重大项目投资的政策导向，对国企、民企、外企等各类市场主体一视同仁，尤其要调动小规模市场主体积极性创造性，帮助其纾困稳岗。在疫情不确定的大背景下，对小微企业和个体工商户的支持政策尽量延期、扩围，比如增值税留抵退税、科技型中小企业研发费用加计扣除等政策可以进一步加大力度；还应当进一步完善政策性信用担保政策，探索尝试互助担保机制和建立中小企业发展基金，充分调动社会资本，为高新技术初创小微企业提供有效资金支持。

四是扩大有效供给方面。通过财税政策激发企业自主创新动力，扩大研发投入规模进行科研攻关，大力支持高新技术和新兴产业的政策导向，薄弱地区的投资侧重等政策表现，以及近两年的供给市场变化情况，可以看出财政政策在促进创新驱动、产业结构优化、区域协调发展等方面的效果比较显著。但供应链、产业链受到疫情和外部冲击的影响，供给不足情况尚未缓解，保供稳链压力仍然较大，财政政策应集中力量促进芯片等产业创新发展，加大力度打通物流和产业链上下游衔接堵点，推动复工达产，应当安排专项资金支持制造业补短

板，加快培育一批“专精特新”企业和制造业单项冠军企业。在现有领域基础上，将新型基础设施、新能源项目纳入地方政府专项债券支持范围，助力新兴产业发展。加大对降低新兴市场主体运营成本的支持力度，完善现有产业园区建设，鼓励各地对重点扶持行业中缴纳房产税、城镇土地使用税确有困难的经营主体予以减免。

参考文献：

- [1] 习近平.国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J].新长征,2021(1):4-8.
- [2] 金碚.经济双循环视域下的需求侧改革[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2021,(5).
- [3] 宏观经济形势分析报告课题组.经济持续回暖,下行压力依然存在——2020年经济运行分析及2021年经济形势展望[J].财政科学,2021(2).
- [4] 贾康,苏京春,郭金.新冠疫情以来财政政策落实“六稳”评价[J].上海商学院学报,2021,22(3).
- [5] 张晴.新发展格局下扩大内需的财政政策优化研究[J].财政监督,2022(3).
- [6] 刘元春.2022年中国经济形势分析与预测[J].经济研究参考,2022(2).
- [7] 颜隆忠,吴陈轩,鲁保林.加快培育完整内需体系:现实逻辑、科学内涵与政策体系[J].经济研究参考,2021(19).
- [8] 余欣艺,许光建,等.扩大有效需求推动供给升级加快构建新发展格局——2020年宏观形势分析与2021年展望[J].宏观经济管理,2021(3).
- [9] 何代欣.大国财政政策之路:导向、模式与策略[J].财政研究,2020(10).
- [10] 任保平,苗新宇.新经济背景下扩大新消费需求的路径与政策取向[J].财政研究,2020(10).
- [11] 沈俊鑫,李钦,梁武超.科技创新领域PPP可融资性提升路径研究——基于fsQCA方法[J].科技管理研究,2020,40(24):198-207.
- [12] 孙青.财政科技投入、科研人力资本对科技创新的影响[J].统计与决策,2022,38(1):153-157.
- [13] 谢伏瞻.加快培育完整内需体系[N].人民日报,2021-01-20(9).

【责任编辑 寇明风】