

财政在“双循环”新发展格局中的 功能定位及支持举措

刘 昊¹ 陈 工²

(1.南京大学,江苏 210093;2.厦门大学,福建 361005)

内容提要:以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局是新环境和新形势下我国经济发展战略的重大重塑。财政是国家治理的基础,具有资源配置、收入分配以及经济稳定三大职能。双循环的核心基点和关键任务,无论是扩大内需,还是实施供给侧改革,都需要财政发挥积极作用。财政在新发展格局构建中可以发挥基础动力和保障支持作用。基础动力作用主要是解决卡脖子核心技术和提升社会消费能力和活力;保障支持作用主要体现在财政调节国民收入分配和建设国内统一市场方面。财政支持双循环格局构建的主要举措有:运用财政的力量实现有为政府与有效市场结合,突破核心关键技术;深化税收政策和转移支付改革,优化收入分配格局;优化财政功能导向,支持国内统一大市场建设;健全社会保障体系,提升居民消费意愿和活力;加强财政税收国际协调,推动国际循环有效运转。

关键词:内循环 双循环 新发展格局 财政

中图分类号:F124 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)11-0004-06

一、引言

伴随着我国经济迈向高质量发展阶段,以及外部贸易环境与经济全球化趋势出现重大变化,党中央审时度势、高瞻远瞩,提出“构建以国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进的新发展格局”这一重大战略构想。这是改革开放以来确立的市场和资源“两头在外”发展格局的重大转变,将在长期内指导我国国民经济发展方向与实践路径。习近平同志指出,“双循环”要扭住扩大内需这个战略基点,坚持供给侧改革,实现国内大循环为主体,同时要

更好地利用外部市场和吸引外部要素资源,重塑我国国际合作和竞争新优势。

双循环概念提出以来,部分专家学者对其内涵和提出背景进行了解读。刘志彪(2020)系统性学理性阐述了中国经济内外循环的新逻辑,认为双循环发展战略是新形势和新环境下中国经济的另一种开放模式,内在逻辑是扩大内需,发展创新经济,实现基础产业高级化和产业链现代化,从而形成国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进的新发展格局。随着8月24日习近平同志在召开的经济社会领域专家座谈会发表重要讲话,双循环概念更加

[收稿日期]2020-09-15

[作者简介]刘昊,经济学博士,长江产业经济研究院研究员,国家金融与发展实验室温州基地研究员,研究方向为财政与金融;陈工,经济学博士,教授,博士生导师,研究方向为财税理论与政策。

清晰和明确,即双循环新发展格局是以“国内大循环为主体,通过发挥内需潜力,使国内市场和国际市场更好联通,更好利用国际国内两个市场、两种资源,实现更加强劲可持续的发展”。

财政是国家治理的基础,具有资源配置、收入分配以及经济稳定与发展三大职能。以一般公共预算收入加政府性基金收入计算,我国财政收入占GDP的比重约为28%,财政收支在国民经济收入分配和资源配置中处于重要地位。从国民经济循环的流程看,财政在生产、分配、流通、消费每个环节都能发挥重要作用,因此,基于财政三大重要职能以及其规模地位,双循环的核心基点与关键任务,无论是扩大内需,还是实施供给侧改革,都需要财政发挥积极作用。

本文旨在构建了一个完备讨论框架,系统性论述财政在支持双循环新发展格局中的功能定位和主要举措。基本思路是,首先,剖析经济活动内外循环的环节要求,并讨论内外循环两者的联系;然后,在此基础上识别构建双循环新发展格局待解决的关键问题;再后,以问题为导向阐述财政在构建双循环新发展格局中的作用发挥或功能定位;最后,提出财政支持双循环新发展格局构建的主要举措。

二、内外循环的环节要求和联系

根据马克思经济理论,社会再生产过程包括“生产—分配—交换—消费”四个环节,这四个环节相互影响、相互作用,周而复始,不断循环,共同决定了社会再生产的有序运行。在货币化经济社会,交换过程演化为商品流通。西方经济理论一般基于供给需求关系探讨经济活动开展和运行。供给理论包括了生产函数及生产要素价格决定理论,即生产和分配问题。需求理论主要涉及消费及投资问题。投资决定了资本品形成,并进而通过生产函数创造产出,最终目的仍是消费,这从目标效用函数主要是消费变量得以体现。市场供求共同决定了商品市场价格问题,即解决了流通环节的定价问题。因此,马克思再生产理论与西方经济学供求理论虽然采

取的分析逻辑和理论路线不同,但在解释社会经济活动循环方面,仍具有较大的互通性。本部分将以马克思社会再生产理论为指导,并结合西方经济供求理论,分析新环境和新形势下我国经济实现高效内外双循环的各环节要求及内外循环之间的联系。

(一)新环境和新形势的基本判断

改革开放四十年以来,我国完成了计划经济向市场经济的重大经济体制转变,通过对外开放和国内改革,经济发展活力不断提升,社会主义市场经济体制取得了重大成就,我国经济总量、科技水平、居民收入等综合国力得到极大提升,成为世界第二大经济体。我国经济成就的取得得益于改革开放,尤其是2001年我国加入WTO以后,我国充分发挥低要素成本比较优势和技术学习后发优势,通过积极出口和利用外资,深度融入经济全球化,使我国成为世界制造中心和全球价值链重要组成部分。同时世界处于相对稳定的和平期,这也为我国经济腾飞提供了有利的国际政治环境。

但当前我国市场需求规模已经接近100万亿,继续保持高速增长而忽视经济发展质量已变得不可行,经济结构和发展动力亟待变革,外围政治经济形势也出现了重大变化。以国际大循环为主体的原有发展格局已经不适应中国经济发展的时代需要,立足内需、实现产业链现代化,迈向国内大循环为主体,国内国外双循环相互促进的新发展格局已成为当下必然的战略选择。

从发展动力看,原有发展格局的建立主要基于生产要素价格比较优势以及经济体制改革带来的制度红利,但随着经济体量提升和经济发展深化,土地、劳动力等要素成本优势已逐步消失,改革也迈入深水区,面临诸多的压力阻力。必须以深层次的改革和更高水平的对外开放来提供中国经济发展新动力。

从发展路径看,原有发展格局主要采取出口导向战略,通过采取市场资源两头在外的路径,使我国成为世界制造中心。但随着贸易保护主义、逆全球化经济思潮的泛起,美国引领世界部分国家倡导制造业回归,我国发展起来的巨大经济产能面

临较大的运转风险和消化压力。必须转向依靠内需的经济全球化,为中国经济发展和科技创新提供新路径。

从发展目标看,原有的发展格局立足东部沿海区域,鼓励部分人先富起来,通过出口创汇,带动中国经济快速发展,但不可避免产生若干公平问题,例如区域经济发展差异、居民收入差异。当前我国人均收入已处于世界中游水平,人们的公平意识、民主意识、权利意识也不断增强,对社会不公问题反应越来越强烈。必须重塑经济发展新目标,满足广大人民群众美好生活需要,体现社会公平。

(二)双循环的基本环节和要求

内循环指的是经济活动的运行依托于国内需求和国内供给,通过市场机制实现需求与供给的均衡,其包括“生产—分配—流通—消费”四个环节的良性循环。内循环为主体则要求,国内供需的均衡在总量上是处于充分就业状态附近的均衡,在行业分量上也应力求以国内需求为目标市场,否则就会出现某些行业较大规模的贸易顺差或逆差。

在新发展格局下,从生产环节看,内循环要求原材料、中间产品与最终产品构成的产业价值链自主可控,国内能够形成完备的产业链条,在关键技术环节能够实现重大突破,不能完全受制于其他国家;从分配环节看,内循环要求通过市场机制和政府调节,将生产价值增值部分在资本和劳动之间进行合理分配,既实现市场效率,又要兼顾社会公平,为打通生产和消费良性互动,实现产品高效流通提供良好的前提基础;从流通环节看,内循环要求在最终产品的生产过程以及进入消费的环节前,生产要素流动和商品流通是顺畅的,要素和商品流动的成本不断降低,制度障碍和人为障碍不断得到消除,知识产权以及消费者权益得到有效保护;从消费环节看,内循环要求消费者的购买力能够有效承接产品的供给,既能提升消费者福利,又能促进技术创新和产品升级,从而不断开启新一轮高质量内循环。

外循环是开放经济下,积极利用国际市场和国际资源,依托比较优势进行国际生产分工和商品贸

易,实现一国经济活动的良性循环。外循环相比于内循环,其特征是经济循环依赖的动力和资源来自于他国,对外贸易依存度、资源技术依赖度、出口市场依赖度等测度指标可以反映一个国家或地区外循环的深度或依赖程度。

在新发展格局下,从生产环节看,外循环要求积极吸引、利用国际高端生产要素,包括人才、资本、技术,通过技术学习和自主创新,不断实现本国生产技术创新和创新能力提升;从分配环节看,外循环要充分保障外资外企的产权和分配权益,为国际要素参与我国经济大循环提供良好的制度保障和营商环境;从流通环节看,外循环要求遵守国际市场规则和贸易规则,积极主动参与国家贸易协商谈判和机制建设,加强国际政策协调;从消费环节看,外循环主要利用国际市场需求,通过发挥本国比较优势,促进本国产品出口,提升本国企业在国际市场的占有率和竞争力。

(三)内循环和外循环的联系

内循环和外循环是辩证统一的,是开放经济体经济活动的内在双重属性。一方面,内循环和外循环缺一不可。世界经济是有机联系的整体,经济资源和经济活动在全球体系内的流动和开展,是人类文明进步和文化交流的载体和形式。一国经济增长的动力来源需要同时发挥内需和外需的作用,经济落后国家的技术进步尤其需要先进国家的技术输出和国际交流学习。另一方面,内循环和外循环需要动态调整。进口替代和出口导向是发展中国家参与国际经济活动循环主要采取的两种战略,但无论是扶持本土企业国内发展还是鼓励本土企业参与国际竞争的贸易政策,随着贸易双方对自由贸易、平等贸易、贸易安全的关注和重视,经济活动限制外循环或者过度依赖外循环面临越来越多的挑战。一个国家要保持经济稳定,需要根据本国经济发展阶段特征,及时适应性调整经济发展依赖路径,调节内循环和外循环在经济发展中的贡献比重和地位重心。

综上,我国由国际大循环为主体转向内循环为主体、国内国际双循环相互促进的发展格局是新环

境新形势下我国经济发展战略的必然调整。新发展格局不是走向封闭经济,而是充分利用既有的发展成就,通过立足国内市场需求,深化改革,提升科技创新能力,形成现代化产业基础和高级价值链,在更高水平上实现对外开放。

三、构建新发展格局待解决的关键问题

关于内循环和外循环环节要求以及两者联系的阐述表明,构建内循环为主体,国内国际双循环相互促进的新发展格局,绝不是走向闭关锁国,反而是我国改革开放长期战略的延伸,是以更大的开放提升内循环在经济高质量发展中的贡献度,以更大的改革增强我国人民的经济与社会福祉。内循环和外循环的各环节要求即是构建新发展格局中需要深化改革的领域。而在这些领域内,我们认为以下四点是需要迫切解决的关键问题。

(一)高尖端核心技术需要重大突破

当前,我国已经建立起独立的、较为全面的产业体系和行业门类,这构成了经济活动内循环的重要基础。但从当前美国为代表的西方国家对我国采取的技术封锁以及日韩两国贸易冲突的教训来看,在高新技术产品生产的关键环节或者产业链重要链条,我国尚未能掌握其核心技术或生产工艺。众人所知的例子如芯片制造所用光刻技术、高精度电子化学品制造工艺等。一旦国外对这些处于生产链核心环节的产品采取断供、限制出口等措施,将对我国该行业企业产生重要影响,甚至决定了企业的生死存亡。

(二)收入分配需要更加公平合理

我国收入分配不容忽视的问题是收入差距较大,包括区域差异、城乡差异、行业差异、个人差异,低收入群体在总人口中还占相当大的比重。政府与企业分配收入比重高,劳动者收入分配比重低,劳动创造价值尚未得到充分反映(张车伟和赵文,2020)。此外行业收入差距过大,资源型、垄断型行业利润和员工收入占据大部分社会财富。收入分配已成为经济问题讨论中较为敏感的部分。收入分配科学合理是社会公平的重要体现,是顺利实施内循

环的重要保障,收入分配不公会挫伤劳动者积极性、抑制社会居民消费需求,也不利于中小企业的创新发展。党中央已通过乡村振兴、精准扶贫、完善社会保障等措施来解决城乡居民收入差异过大以及贫困群体生存发展问题,并取得了较大实效(李实等,2020)。在构建新发展格局中,要进一步正面解决当前收入分配存在的问题。

(三)要素流通和企业竞争需要更加顺畅

内循环高质量运行一个非常重要的基础条件是生产要素和商品能够高效流动。由于财政分权、地方竞争压力的存在,我国地方保护主义、市场分割等现象依然较为严重(刘志彪和徐宁,2020),如不同地区通过税收返还、产业补贴等方式制造税收政策洼地、人为设立进入壁垒保护本土企业,不能对所有市场主体一视同仁。这些地方保护政策在一定时期内对稳定地方经济发展、吸引优势项目发挥过重要作用。但随着经济发展越来越依赖营商环境、人才技术等高端要素,地方保护政策弊端越来越明显,既限制了内循环的质量和效益,不利于国内企业利用国内大市场成长发展,也造成了财政资金无效支出和浪费,甚至出现骗补等财政资金黑洞。

(四)居民消费能力和活力需要大力提升

消费是生产的目的是经济大循环的结束和再生环节,是居民福利实现的主要方式。收入分配结构、房地产价格、社会保障完备程度是居民消费能力和消费活力的主要影响因素。前述收入分配环节存在的问题,以及我国房地产价格过高、居民大部分支出和家庭债务流向了住房购买和投资的现实,外加居民对医疗、养老社会保障体系的担忧,造成了我国居民消费能力不够、消费活力不足。我国很多行业的企业生产活动仍旧严重依赖外部需求,短时期内将产品市场由国外转向国内存在较大困难。一方面原因是,企业长期实施出口导向的发展路径造成市场销售短期内难以掉头,另一方面,不可置疑,国内市场居民需求尚未达到产能出清的空间。因此,新发展格局下,将国际大循环逐步转化为内循环为主体,一个重要前提就是提升国内居民的消费意愿和消费能力。

四、财政在新发展格局构建中的功能定位

构建内循环为主体,国内国际双循环相互促进的新发展格局,核心关键是提升经济主体活力,打通经济活动衔接环节,补足经济与产业发展基础短板,消除制约经济循环的技术阻碍和制度障碍,提升循环质量和效率。财政的资源配置、收入分配、宏观调控三大职能贯穿于生产、分配、流通、消费各环节,而且财政收支规模占国民收入比重近三分之一,应该也能够构建双循环新发展格局中发挥重要作用。我们将财政在构建新发展格局中可以发挥的作用概括为如下两点。

(一)基础动力作用

财政在构建新发展格局中发挥基础动力作用主要是解决卡脖子核心技术和提升社会消费能力和活力。其一,在现代化产业领域,技术进步和产品更新需要持之以恒地进行研发,整个过程既耗费大量的资金,又需要很长时间的积累,尤其是重大技术研发、产业链安全构建,单独靠市场主体的力量往往难以实现对先进国家的追赶。这就需要财政更加主动有为,发挥社会主义财政集中力量办大事的优势,在产业链的关键环节和重点领域提供资金支持。同时深化科技体制机制改革,鼓励各类型企业主体重视科技投入和创新研发活动,激发科技人才的创新活力,提升科技投入产出比。其二,政府购买是社会消费的重要组成部分,是塑造基于内需的新发展格局的重要推动力量。优化财政支出结构,合理减少生产性支出,增加教育、医疗、新基建等消费性支出,既能有效支持经济活动完成大循环,又能有效补充替代居民在民生事业领域的消费支出,提升居民消费能力和消费空间,为内循环增加终端动力牵引。

(二)保障支持作用

财政在构建新发展格局中发挥保障支持作用主要体现在财政调节国民收入分配和建设国内统一市场方面。就前者而言,财政可以通过税收政策、转移支付等初次分配和再分配手段,增加低收入群体收入,降低社会各阶层收入差距,从而优化社会

边际消费倾向,提升社会消费水平,以乘数效应促进经济发展和国内大循环。对于后者,财政可以通过支持市场基础设施建设,优化央地财权事权分配,驱动产业政策向竞争政策转变,促进国内统一大市场形成(行伟波,2019)。正如楼继伟和刘尚希(2019)指出,经济社会发展面临的问题,财政主动带头改革,有助于要素市场改革,从而更好地发挥市场配置资源的决定性作用和政府肩负的公共服务职责。

五、财政支持新发展格局构建的主要举措

发挥和实现财政在支持双循环新发展格局中的基础动力和保障支持作用需要深化财政体制改革,实施一系列结构性改革,包括财政的职能配置、体系结构以及收支结构等方面。结构性改革之具体含义并非指局部领域的调整,而是指涉及财政结构体系的重大变革。

第一,运用财政的力量实现有为政府与有效市场结合,突破核心关键技术。重要产业链的关键环节需要深厚的技术储备和大量的资金投入,且技术和工艺处于不断迭代创新的过程中,落后或发展中国家难以发挥后发优势的作用。在发达国家技术封锁和故意打压下,单纯依靠市场机制和民营经济的力量,难以实现技术突破和赶超。国家财政在此领域可以发挥重要作用,一是以市场化的方式支持重点行业企业的投融资,分散企业技术创新失败风险和财务风险,例如当前集成电路国家大基金的设立运营方式便是可借鉴可推广的重要经验,二是改革调整科技资金投向结构和使用方式,以长期性和战略性的视野在重点领域建立科技攻关团队,提升科研人员福利待遇,使其无住房、医疗等后顾之忧,发挥科研人员持之以恒和宁静致远的钻研精神。通过有为政府和有效市场的紧密结合,锻长链、补短板,构建独立、安全、完整的现代化产业链,确保内循环具有坚实的基础。

第二,深化税收政策和转移支付改革,优化收入分配格局。在收入端,进一步优化个人所得税征纳制度,通过调整税率大小和累进区间,降低中低

收入群体和工薪阶层的纳税负担,加大高收入群体纳税贡献;对从事科学研究、技术研发人员实行个人所得税优惠税率,体现和承认科研人员社会价值贡献(刘英,2020)。加快探索设计房地产税等资本利得税,此举既能有效控制房地产价格,又能扩大税源,为个税改革提供保障。在支出端,调整转移支付结构,提高一般性转移支付比重,降低专项性转移支付比例,将转移支付更多用于中西部等落后地区科教文卫等社会事业,提升其经济发展基础,降低居民在民生事业领域的支出负担。

第三,优化财政功能导向,支持国内统一大市场建设。首先,在基础设施建设领域,财政资金要更集中用于便利区域间联系的项目,如高铁网络、城际铁路、通信设施等,降低要素和商品在国内市场流通的成本。其次,在一体化发展基础较好、程度较深的地区,如长三角、珠三角,建立统一财税体系框架。清理各类行政性财政补贴、非生产性税收返还等扭曲税负和税收损失行为,鼓励市场主体平等竞争。最后,构建税收分享政策和财税区域协调机制,补偿由于企业跨地区并购、统一大市场建设给经济落后地区带来的利益损失,从而降低企业并购主体面临的要素输出输入地和要素输出地双重地方保护压力(王郁琛,2019)。

第四,健全社会保障体系,提升居民消费意愿和活力。财政支持社会保障民生事业,不仅仅是加大财政支出规模,而且要提升财政资金使用绩效。财政投入要配合教育、医疗与养老制度改革,否则会陷入财政投入不断增加,但居民个人负担没有降低的困境。需要加强财政资金使用监管和使用效益审计工作,财政要以资金投入者的管家身份,切实履行财政作为国家治理基础的重要责任。通过财政支持社会保障体系建设,使社会中低收入阶层真切享受到社会主义制度优势,增加居民用于消费的可支配收入,消除居民消费的后顾之忧,提升其消费意愿和消费活力,促进内循环高效完成。

第五,加强财政税收国际协调,推动国际循环有效运转。双循环新发展格局仍旧强调外循环,外循环不仅仅是与内循环并行的经济活动,而且外循

环能够为内循环提供重要发展动力。改革开放以来,我国众多行业龙头企业是在积极参与国际大循环经济活动中成长和发展起来的。在双循环新发展格局中,财政税收政策更要注重国际协调。通过国际协调合作,保证我国经济发展身处一个有利的外围环境。财税政策的国际协调要把握三个基本原则,一是财税政策的运用应该兼有保增长和调结构的双重作用,尤其是在全球疫情重大公共卫生事件背景下,财税政策既要扩内需、保外需,还要注重产业结构调整,将财政政策与产业、贸易政策相配合,提升财政政策的长期实效;二是积极与世界主要经济体和贸易伙伴协调,尽量保持财政政策的同步,遵守国际经济活动惯例和商业规则,避免由于单方面出台财政政策引致贸易纠纷。要保持对世界经济走势的关注,及时跟踪他国财政政策的变动和调整内容;三是重点在税收领域加强国际合作,为国内国际双循环提供公平有序的营商环境。税收合作不仅指涉及贸易公平的商品增值税、关税等传统税收问题,也包括数字经济发展大趋势下,国际税收征管合作,防止企业利用不同国家税制差异进行不合理避税,促进税收在主权国家之间更加公平合理地分配。

参考文献:

- [1] 李实, Terry Sicular, Finn Tarp. 中国收入不平等: 发展、转型和政策[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2020, 35(4): 21-31.
- [2] 刘英. 为双循环贡献税收力量[N]. 中国税务报, 2020-08-26.
- [3] 刘志彪. 重塑中国经济内外循环的新逻辑[J]. 探索与争鸣, 2020(7): 42-49+157-158.
- [4] 刘志彪, 徐宁. 统一市场建设: 长三角一体化的使命、任务与措施[J]. 现代经济探讨, 2020(7): 1-4.
- [5] 楼继伟, 刘尚希. 新中国财税发展 70 年[M]. 北京: 人民出版社, 2019: 193-195.
- [6] 王郁琛. 促进长三角高质量一体化发展的税收分享政策研究[J]. 税收经济研究, 2019, 24(3): 34-40.
- [7] 行伟波. 中国内部统一大市场的建设与前景[J]. 财经智库, 2019, 4(5): 115-124+143-144.
- [8] 张车伟, 赵文. 国民收入分配形势分析及建议[J]. 经济动态, 2020(6): 3-14.

【责任编辑 孟宪民】