

# 需求侧管理下财政货币政策调整的困境与新思路

许安拓 李雅洁

(中国财政科学研究院,北京 100142)

**内容提要:**需求侧管理是我国新发展格局下的最新战略部署,相较于以往的需求调节具有明显的协同性、体系性和动态性等特征。为对接需求侧管理,财政货币政策的协调联动仍在宏观协调定位及具体政策制定方面存在问题,其优化路径可考虑以下几个方面:建立以财政政策为主的财政货币政策协调联动框架,紧扣扩大内需战略基点;保持宏观政策连续性,跨周期与逆周期政策并重;形成政策合力,切实提高居民消费能力与中小微企业投融资能力;降低公共投资成本,减轻适度超前开展基础设施投资压力;财政货币政策保持灵活取向,根据新冠疫情发展动态调整。

**关键词:**需求侧管理 财政政策 货币政策 协调联动

**中图分类号:**F842 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)06-0027-09

## 一、引言

新发展格局是我国在世界格局深刻变化和国内治理效能不断提高背景下制定的重大国家战略,需求侧是新发展格局战略的重中之重。2020年12月11日,中央政治局会议首次提出“需求侧改革”;12月16日至18日的中央经济工作会议强调注重需求侧管理,形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡,提升国民经济体系整体效能。2021年,中央政治局会议及中央经济工作会议则明确提出“扩大内需战略,增强内生发展动力”,为我国继1998年亚洲金融危机、2008年次贷危机

后第三次实施扩大内需战略,不仅指出需求侧改革在现阶段的战略基点,进一步凸显稳字当头下需求侧管理的重大战略意义。2022年5月,受国内外经济发展环境的复杂性、严峻性与不确定性影响,国务院印发了《扎实稳住经济的一揽子政策措施》,包含六项稳投资促消费相关政策,明确提出“稳定和扩大民间投资”“更好满足消费升级需求”等需求侧管理相关政策内容,进一步显现出需求侧管理的现实迫切性。

自供给侧结构性改革稳步有序推进以来,我国工业、地产稳步去库存,企业杠杆率稳中有降,中小企业融资成本明显降低,“三去一降一补”成效明

[收稿日期]2022-03-01

[作者简介]许安拓,研究员,武汉大学兼职教授,研究方向为财政理论与政策;李雅洁,硕士研究生,研究方向为税收理论与政策。

显,很大程度上增强了我国工业生产能力和可持续性,改革方向逐步转向提高要素分配效率、生产产品以及产业结构的升级。与此同时,我国需求侧结构性、总量性问题日益显现,在一定程度上阻碍了供给侧结构性改革的深入推进(黄群慧等,2021)。<sup>[1]</sup>

梳理 2015 年至 2021 年中央政治局会议和中央经济工作会议,可以发现对需求侧的发展要求其实早已有明确、强调、重视的态势,体现出明显的现实迫切性。

表 1 2015 年-2021 年中央政治局会议和中央经济工作会议相关内容梳理

2015 年-2021 年中央政治局会议关于“需求”的相关内容	
2015 年	在适度扩大总需求的同时,提高供给体系质量和效率
2016 年	以推进供给侧结构性改革为主线,适度扩大总需求
2017 年-2019 年	无
2020 年	要扭住供给侧结构性改革,同时注重需求侧改革,打通堵点,补齐短板,贯通生产、分配、流通、消费各环节,形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态均衡,提升国民经济体系整体效能
2021 年	实施好扩大内需战略,促进消费持续恢复,积极扩大有效投资,增强发展内生动力;坚持稳中求进工作总基调;积极的财政政策要落实落细;稳健的货币政策要保持流动性合理充裕
2015 年-2021 年中央经济工作会议关于“需求”的相关内容	
2015 年	适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革
2016 年	坚持以推荐供给侧结构性改革为主线,适度扩大总需求,推动供需结构有效匹配
2017 年	无
2018 年	适时预调微调,稳定总需求
2019 年	要强化民生导向,推动消费稳定增长,切实增加有效需求,释放国内市场需求潜力
2020 年	要紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线,注重需求侧管理,打通堵点,补齐短板,贯通生产、分配、流通、消费各环节,形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡,提升国民经济体系整体效能
2021 年	实施好扩大内需战略,增强发展内生动力;稳字当头、稳中求进,积极的财政政策要提升效能,更加注重精准、可持续;稳健的货币政策要灵活适度,保持流动性合理充裕

数据来源:根据公开资料整理。

回顾我国 2000 年以来三大需求对 GDP 的拉动情况,可以看出货物和服务净出口对 GDP 的拉动最低,最高仅在 2006 年达到 1.82%。受到国际政治关系、经济态势、国内产业结构以及政策制度等内外部因素的影响,经济发展和社会运行始终处于相对不稳定状态,不利于经济保持长期平稳增长态势(阿什德等,2008)。<sup>[2]</sup>2020 年,我国外贸出口超过消费成为拉动经济增长的第二大因

素,主要得益于我国对新冠疫情显著的防控成果,属于短期刺激影响因素。为应对新冠疫情,各国利用“双宽政策”,即扩张性财政政策和宽松货币政策,平稳经济发展,待到疫情缓和之时,其他国家生产逐步恢复正常水平,极大概率会收紧双宽政策,我国外需增量随之减少,外贸需求不确定性大,持续性拉动将难以为继。进而,需求侧管理的主要任务应集中在扩大国内消费需求和投

资需求。

经济高速发展阶段,投资需求是我国带动经济增长的主要动能。在 2000 年到 2020 年之间,全社会固定资产投资完成额总量增速最高达到 25.71%,其中,城市公共设施投资额增速最高达到 44.42%。但投资需求的刺激并非长久之策,可能会引发社会杠杆高企、基本公共服务发展不均衡、投资边际效率下滑、投资结构不合理等系列问题。消费需求问题则更具紧迫性,从总量上看,我国消费对 GDP 的拉动在 2008 年金融危机后缓慢恢复,即使在 2011

年前后有所好转,但随后又呈现波动下降的态势。2021 年,社会消费品零售总额同比增长 12.9%,两年平均增长 3.9%,远低于以往年份 7%至 9%左右的水平;从城乡差距上看,2013 年至今农村人均可支配收入不到城市的 40%。根据国家统计局发布的城乡消费水平指数,自 2000 年以来城市居民的消费水平一直是农村居民消费水平的两倍以上,最高在 2000 年达到 3.52 倍;从恢复能力来看,2020 年消费总量同比增速仅为 1%,而投资总量和外需总量的同比增速分别达到 3%和 79%。

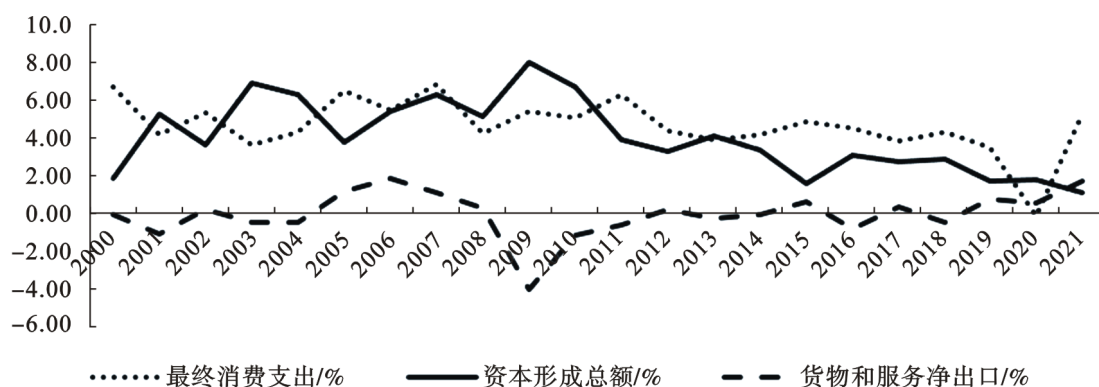


图 1 消费、投资和净出口对 GDP 的拉动<sup>①</sup>

财政政策和货币政策向来是一国践行国家战略的主要政策抓手,对两者协调联动的认识应该具有时代性特征。在推进需求侧管理和扩大内需的最新战略背景下,分析需求侧管理下我国财政货币政策面临的挑战,探讨政策协调框架与功能定位对我国高效推动需求侧管理、顺利完成“十四五”阶段任务具有重要意义。

## 二、需求侧管理的特殊机理、战略定位与基本要求

“管理”是相较于“改革”更包容且更宽泛的概

念,强调利用现有资源对经济发展进行高效的计划与控制,突出存量管理。需求侧改革则着眼于制度、结构、管理等方面的优化升级,往往需要较长的改革时间。需求侧改革向需求侧管理的转变,意味着将需求侧改革涵盖需求侧管理之中,强调需求管理的稳中求进与整体性优化。

需求侧管理的核心要义在于有效需求的增强并形成对供给的牵引,以扩大内需为战略基点和政策抓手,重振消费和优化投资,促进社会公平和共同富裕。需求侧管理战略与传统的需求调控并不是割裂、对立的矛盾关系,需求侧管理战略同样蕴含总量思维、更强调结构和制度管理,是传统需求调控的战略升级,两者是包含、发展的关系。需

<sup>①</sup>数据来源:wind 数据库。以下如无特别标注,均同。

求侧管理的特殊机理体现在：首先，需求侧管理特殊在“协同性”。我国当前的主要矛盾还在于供给侧（刘鹤，2020）<sup>[3]</sup>，“协同性”意味着需求侧管理需要与供给侧结构性改革协调联动，解决深化供给侧改革中的需求端问题，塑造需求牵引供给、供给创造需求的系统循环。以凯恩斯主义为代表的传统需求调控是较为简单的选择性思维，在供给难以带动经济发展的情况下依赖扩张需求拉动经济，或在需求疲软的情况下刺激供给促进经济增长，单方面的经济拉动都有可能造成供需不匹配的情况，属于短期的经济刺激手段。而我国现阶段需求侧管理的精华与亮点在于“侧”，将对需求的管理放置于经济的循环之中，协同与供给的关系，强调在供给管理的同时进行需求侧管理，实现供给与需求的动态平衡。其次，需求侧管理特殊在“体系性”。一方面，加快打造完整的内需体系是需求侧管理的必然要求，打通内需主体，即居民、企业和政府的堵点与痛点，提高居民消费能力、减轻企业投资顾虑、提高政府消费效率；另一方面，需求侧管理是一项重大的系统工程，既着眼于短期的政策安排，也统筹考虑中长期的制度优化，是总量和结构的统筹考虑。需求侧管理摆脱传统短期刺激思维，同时为与推动供给侧结构性改革协同和深化发展留足政策时间，推动共同发展与共同富裕更为顺利地实现。最后，需求侧管理特殊在“动态性”。新冠疫情反复是对需求侧管理顺利开展的特殊考验，是历史上任何经济战略实施过程中从未面临的难题，将需求侧管理的难度提升到了更高的水平。我国是世界上疫情防控成效最显著的国家，但仍受到海外疫情和变种毒株的影响，国内经济恢复基础尚不牢固，始终面临较大的不确定性，政策制定必须根据疫情情况动态调整，以稳为主，及时调整政策走向。

需求侧管理与供给侧结构性改革以及新发

展格局在经济改革逻辑和政策导向一脉相承，都是我国经济高质量发展的重要改革措施和政策体现（贾康，2021；曾宪奎，2021）。<sup>[4-5]</sup>供给和需求、生产和消费是经济循环的一体两面，新发展格局的战略重点在于畅通经济循环、打通经济脉络，培育高效率的宏观经济循环模式。我国当前以及未来很长一段时间的主要问题还是集中在供给侧，需求侧管理或需求侧改革的提出没有改变这一事实。可以理解为，需求侧管理是我国主动解决深化供给侧结构性改革中的需求侧问题，作为驱动国内大循环、带动国际国内双循环的适配性要求，满足人民对美好生活的向往，和供给侧结构性改革共同服务于我国经济的高质量发展。

在外需不确定性较大的现实情况以及我国加快发展国内大循环的战略要求下，需求侧管理的着眼点在于消费和投资，实现内需总量和结构之间的相互平衡。在中短期内，需求侧管理应该侧重解决总量问题，带动消费升级，扩大消费总量和投资总量，同时注重保持适度中性；在长期内，加快建立有利于释放内需潜力的机制，培养多层次、高质量的服务消费供给体系；优化投资结构、消费环境，让消费者“能消费”“愿消费”“敢消费”；保障企业供应链稳定，补齐产业链短板；着眼结构优化和制度建设，着力解决需求端结构性问题，切实提高居民消费能力，缩小贫富差距和城乡差距、扩大中等收入群体、破除行业垄断，着力实现共同富裕。

### 三、现有财政货币政策对接需求侧管理面临的关键问题

需求侧管理与传统的需求侧调节有较大的区别，有自身蕴含的独特理论机理以及所处的特殊历史阶段，现有的财政货币政策在需求侧管理下必然会存在一定程度的错配，有必要进行适应性的调整或改革，以对接需求侧管理与扩大内需最新战略的

要求。财政货币政策为了更好协调联动对接需求侧管理,还要解决自身政策的堵点,以巩固协调联动的基础。

### (一)宏观协调定位层面

1.单一的逆周期政策思维难以适应需求侧管理的要求

财政政策和货币政策之间的协调联动是经济不同发展阶段探讨的共同主题,不同的经济发展阶段有不同的政策需求,需要根据经济发展阶段和社会主要矛盾进行调整和变化。我国财政政策和货币政策的制定方式以往主要以逆周期政策为主,即对经济周期逆向调节,在经济过热时采用从紧的财政政策和紧缩的货币政策防止经济增速过快,在经济衰退期采用积极财政政策和宽松货币政策刺激经济恢复发展。逆周期调控政策虽然可以在一定程度上稳定经济波动,但单纯的逆周期调控政策无法解决经济发展中的结构性和体制性问题,容易忽略经济发展的可持续性,及经济调整的成本,带来产能过剩、高杠杆等问题,为未来的经济运行埋下隐患。

我国经济从高速换挡为中高速增长,进入新常态,整体上处于经济发展的相对成熟期或深化改革期,同时处于经济的下行周期。需求侧管理是经济高质量发展的经济战略,注重平衡发展的效益和成本。结构调整和制度建设都是需要在中长期进行的改革工作,在政策实施过程中受到多种不确定因素的影响,制度红利的释放周期延长,容易在政策效益尚未体现出来时改变或放弃原有政策,导致宏观政策不确定性上升,因此,需要更加科学、更加全面的政策制定视野。

### 2.政策覆盖视角需要转变

经济社会环境是财政货币政策协调联动的基础,社会主要矛盾的变化决定了政策主次地位(何代欣,2021)<sup>①</sup>,同时使政策作用主体产生变化。2015年中央财经领导小组提出的供给侧结构性改革是

我国为应对生产力落后、供给侧结构性错配等经济问题而作出的一项重大经济创新政策,致力于优化资源配置、减少低端供给和无效供给、提高供给质量和供给水平,具体围绕“三去一降一补”展开。从政策落实的微观视角来看,着眼点和最终落脚点还是在企业。

在过去很长一段时期内,我国社会主要矛盾集中在人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。经过多年发展,党的十九大正式提出我国社会的主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。需求侧管理不同于供给侧结构性改革,属于经济循环的另一端,需求主体具有广泛性和层次性,政策作用主体涵盖个人、企业和政府三大类。在供给侧结构性改革体制下,财政政策和货币政策更偏重于调整经济产业结构、重塑产业链和工业链。需求侧管理的着眼点和落脚点在于扩大消费和增强有效投资,要求财政政策和货币政策更注重结构性发力和微观传导机制通畅,注重对个人消费能力的培养、对居民部门的改革、对社会公平的加强、对企业投资的引领以及对公共消费的调整。

### (二)具体政策层面

1.私人消费需求及企业投融资需求方面,财政调节收入的思维模式有待转化、货币微观传导机制不畅

个人消费能力的增长与提升有赖于分配制度和企业经营状况改善,同时指向收入分配和收入水平的问题。收入分配是我国财政政策的重点领域,传统的解决方式倚重再分配调节机制,主要体现在深化税制改革,利用个人所得税、财产税等直接税调节收入分配,强调发挥财政的再分配调节机制,通过转移支付改善欠发达地区的财政收入,推动公共服务均等化,增加低收入者的实际收入水平。同时注重社会保障体制的完善,以改善国民生活质

量、维护社会稳定。但是根据大量的实证检验(解垚,2021;赵桂芝等,2021;赵双剑等,2021)<sup>[7-9]</sup>和实践经验来看,税收支付和再分配制度的深化改革的确可以在一定程度上改善收入分配问题,但是作用发挥有限,且因为政策调整的滞后性,难以与新经济增长点保持步速一致,调节效果不尽如人意。根本上来看,收入分配的长效调节机制没有建立起来。

中小微企业是经济循环体系的毛细血管,贡献80%以上的城镇就业和60%以上的GDP,是稳就业和保障社会和谐稳定的重要组成,更是实体经济纾困恢复的重中之重。加大对实体经济的支持力度,尤其对中小微企业融资的放量扩容,必须重视政策的落实性,打通末梢传导。中小微企业的融资问题在中央银行创新工具和一系列政策的支持下取得了显著的成效,譬如央行同时使用SLF、MLF和TMLF等新型工具以及常规货币工具调节货币增量,注重发挥LPR的引导作用,利用金融科技辅助识别中小企业信贷能力等,但总体来说,中小微企业的融资环境仍有待改善。从整体数据来看,中小企业贷款需求高于大型企业贷款需求。根据中国人民银行与银保监会等部门联合发布的《中国小微企业金融服务报告(2018)》,小微企业的不良贷款率要高于中型企业3.3个百分点、高于大型企业4.5个百分点;中国财政科学研究院发布的《疫情背景下的企业成本及其运行状况:2020年“企业成本”问卷调查分析报告》显示,2018年国有企业的融资规模是民营企业的3.6倍。解决中小微企业融资目前缺乏长效保障机制的问题,除抓紧解决中小企业信息不对称以及降级经营风险问题等自身问题外,需要重点关注中小微企业因现金流无法正常回收导致的“被迫式融资”问题,是不合理也不必要的融资需求。

<sup>①</sup>国家发展改革委关于依法依规加强PPP项目投资和建设管理的通知,发改投资规[2019]1098号。

### 2.公共消费需求方面,超前投资成本高企、财政货币政策协调不到位

合理扩大公共投资、加大对新型基础设施的支出是需求侧管理的重要内容,也是扩大内需前提下,保证财政支出强度的必然要求。在财政压力较高的总体环境下,PPP模式成为缓解政府支出压力、促进政府有效投资、带动民间投资的重要途径之一,是凸显财政货币政策协调联动的重点领域。当前,我国PPP融资难、融资贵(罗桂连等,2020;陈华等,2018)<sup>[10-11]</sup>已然成为业界和学术界探讨的重点话题,实则是我国财政政策和货币政策协调不到位的反映。财政政策和货币政策解决PPP融资问题的职能作用有明显不同,其协调联动体现在:一方面,财政政策通过政府评判项目必要性与可行性、筛选社会资本,并监督项目质量和项目可持续发展性<sup>①</sup>,稳定金融机构预期,较为间接;PPP项目主要通过商业银行贷款获得资金,货币政策则直接影响PPP项目的资金可得性,较为直接;另一方面,区别其他一般融资需求,PPP项目融资存在政府介入,政府可能是直接出资人,也可能在项目运营期给予政府补贴,可见PPP融资涵盖政府信用问题。

财政政策在PPP融资上较为突出的问题有:第一,PPP政策与管理协调不到位,存在政策不确定性。我国PPP管理以财政部和国家发改委为主,由于认知和出发点不尽相同,具体政策制定存在分歧,一定程度上阻碍了PPP项目的高效实施。第二,相关保障制度缺失。对于地方政府失信问题,目前还没有完善的处理机制,对政府的不规范行为或违反政策规定的行为也没有明确的惩罚规定和处理措施,社会资本退出机制尚不完善,容易因政府方或社会投资方的行为变化出现现金流断裂,从而导致金融机构出现投资紧张情绪,阻碍PPP项目融资。第三,财政透明度低。较高的财政透明度可以对地方政府行为产生较强的约束,可

以减轻 PPP 项目中预算软约束、政府官员寻租等行为。我国目前关于 PPP 项目信息披露缺乏严格的制度规定,省市之间有较大披露规范差异,有一定的随意性。

在货币政策方面,一方面,PPP 项目融资存在被区别对待的现象。在融资环节,国有企业多因为自身实力雄厚、与政府关系密切,容易获得银行融资,尤其是对一些门槛较高的 PPP 项目国有企业获得的融资优势尤为明显。除了所有制外,PPP 项目融资还受到地域以及规模等外部影响(苏靖丹等,2021)。<sup>[12]</sup>另一方面,银行的主动参与程度不足,项目前期缺位。PPP 项目设计期需要对潜在的项目进行“两评一案”<sup>①</sup>,金融机构往往不参与前期的设计准备阶段,缺乏对 PPP 项目融资方案的个性化设计,导致潜在的 PPP 项目流失或融资成本上升。

#### 四、需求侧管理背景下财政货币政策协调联动的机制与新思路

财政货币政策的协调联动是动态发展的,不同的经济发展阶段决定了两者协调联动的方式以及各自的角色属性和发挥作用不同。根据需求侧管理的特殊机理与基本要求,首先要明确财政货币政策协调联动的框架,明确两者的功能定位与政策主次,其次需要根据政策意图和现实需要调整经济决策视野、调整决策周期,最后打通政策协调联动的堵点痛点,落实需求侧管理、扩大内需的基本要求。

(一) 建立财政政策为主的财政货币政策协调联动框架,紧扣扩大内需战略基点

需求侧管理注重重振消费和优化投资结构,进而提高居民消费能力、带动消费升级、改善收入分

配并有效扩大公共投资,适度超前开展基础设施投资。财政政策在调整结构、影响收入分配等方面上具有天然优势,加之我国居民部门杠杆已处高位<sup>②</sup>,财政政策的作用空间和作用需求要高于货币政策,在扩大内需的最新要求下,应该搭建以财政为主的协调联动框架,即主要利用财政政策调控经济,货币政策则应仍以稳定社会融资需求作为首要目标,保持流动性“松紧适度”,同时注重投资结构的优化以及提高资金的直达性,辅助财政政策实现需求侧管理目标。

具体而言,财政政策以围绕建立内需体系和扩大内需发挥政策效能,注重政策精准、有效、持续,加强对教育、社会保障和就业、医疗卫生及计划生育、老旧小区改造、新型城乡社区建设支出等方面的财政投入,提高其在财政支出结构中的占比;加强对消费补贴和正确引导,培育新型消费、投资消费和养老消费,有效发挥需求对供给的牵引作用。货币政策要注重货币政策工具的结构性优化,丰富货币政策工具箱,注重货币政策工具总量和结构双重功能作用,以及增强资金对实体经济的“直达性”,突显我国制度性优势;深化普惠金融改革,培育多元化投资主体,优化居民收入结构,合理提高居民财产性收入。结构性货币政策在改善实体经济结构性问题上可以发挥积极作用,要继续加强对农业、中小微企业等弱势领域的帮扶,推动普惠金融、国际商贸融资结算的持续发展,稳中有秩序推动人民币国际化带动外需发展,同时也要对高新技术企业、节能环保企业等重点符合需求侧管理战略的企业给予支持,保持政策的连续性和合理性,助推经济转型,与财政政策和产业政策相互配合、共同发力。

(二) 保持宏观政策连续性,跨周期与逆周期政策并重

从需求侧改革到需求侧管理,政策视角兼容短期需求管理,力求将短期政策需求与中长期制度建

<sup>①</sup>即物有所值评价、财政承受能力论证,以及初步实施方案。

<sup>②</sup>2020 年第四季度货币政策执行报告, [http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/09/content\\_5586209.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/09/content_5586209.htm)。



设相结合。跨周期安排或跨周期调节政策制定视角以及政策制定出发点覆盖到中长期,对传统逆周期调节有效优化、补充和拓展,适配需求侧管理要求。相较于逆周期调控,跨周期调控更加侧重于在严密剖析影响经济发展因素的基础上统筹管理宏观供给需求,着眼于中长期经济发展的政策协同,解决中长期中的经济问题,可以有效弥补逆周期政策的短板,使财政政策与货币政策协同联动更具针对性、科学性与有效性。

对于如何安排财政政策与货币政策,实现跨周期与逆周期并重,财政政策要保持积极定调的政策持续性,根据经济需求维持财政支出的必要规模,支持市场恢复信心。在短期内,受到新冠疫情的不稳定影响,财政政策首先要稳就业和保障市场主体,为需求侧管理“维稳”,扣紧结构性问题,加强对创新类、环保类以及社会保障类等企业的税收优惠力度,以结构性减税作为财政支持方式优化经济结构,注重引领现代产业体系发展;在中长期内财政政策侧重于优化财政支出结构,开展基础建设投资同时应该寻求金融科技等新经济增长点和突破点,重新拉高财政投资的社会边际收益,注重“适度中性”和“有效投资”;货币政策保持货币供应增速与社会融资规模增速合理匹配,给予市场流动性的同时维护物价平稳。鉴于我国现阶段经济发展仍有不确定性,要注重配合财政政策稳就业。货币政策在长期内以维护物价稳定作为首要目标,注重保持收支平衡,合理释放一定的政策提前量,同时稳步有序推动人民币国际化,为政策执行预留空间,做到跨周期与逆周期宏观调控有机结合。

(三)形成政策合力,切实提高居民消费能力与中小微企业融资能力

财政政策在提高居民消费能力、调节收入分配、推动共同富裕方面责无旁贷。一方面,坚持现有的按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配

制度,要继续深化财税制度改革不放松,完善直接税体制,增加直接税比重,加强对存量财产的调节,发挥财产税的调节机制,提高劳动报酬比例,并与货币政策共同提高居民财产性收入。另一方面,树立现代财政思维,建立收入分配的长效调节机制,重视财政支出结构的长效调节作用,加强对教育、医疗、农业等长远改善收入能力和增强实际收入的领域,促进消费平等化(刘尚希,2021),推动人力资本投资的均等化,尤其重视对欠发达地区教育资源的投入,尽可能增强收入的代际流动性,不遗余力促进起点公平。配合产业政策等深化要素市场改革,消除劳动力性别、年龄、城乡、身体健康等不合理歧视,消减行业间的收入差异,破除行业垄断,竭力推动共同富裕,彰显社会主义的制度优势。

建立对中小微企业的长效普惠服务和激励相容机制,改善金融机构市场预期。疏通微观传导机制,并构建金融机构与中小微企业的微观相容激励机制。其关键是改变银行等金融机构市场预期,通过设立风险补偿机制和退出机制,保障银行财务的安全与可持续发展,防范各类公共风险叠加共振,打通阻碍微观传导机制的最后一公里。货币政策应进一步侧重对普惠金融的扶持力度,创新银行补充资本工具,引导金融资源流向中小微企业,尤其是向薄弱领域的中小微企业倾斜,通过建立风险补偿机制以提高金融机构服务意愿,将对中小微企业融资服务情况单列考核,但考核标准应该“看效不看量”,防范为了完成任务而不合理借贷的行为。利用大数据、人工智能、区块链等现代金融科技迭代银行风险管控体系,高效识别借贷人身份,降低银行授信成本,提高借贷效率。关注中小微企业供应链,细化供应链金融服务群体,利用银行业务便利辅助中小企业催收欠款,对恶意拖欠的企业拉入黑名单,降低中小企业不良贷款率与不合理融资需求,缓解“被迫式融资”。



(四)破除公共投资阻碍,减轻适度超前开展基础设施投资压力

财政政策首先要解决政策制定的统一性问题,加强与其他相关部门的沟通协作,建立部门间 PPP 立法立策协调沟通机制,保持较高的宏观政策连续性、稳定性和可持续性,实现政策的精准发力;其次,完善 PPP 相关保障机制。搭建 PPP 项目政府失信处理机制,严格规定政府失信、发生违规行为或违反政策意图等行为的惩罚措施,为 PPP 项目托底,保障 PPP 项目自身发展,稳定金融机构预期;最后,制定并统一相应信息披露标准,提高财政透明度。严格披露 PPP 项目的资产状况、管理状况、运营状况等多维度的动态信息,由财政部主导制定相关的披露规范,统一披露标准,保障公众和金融机构的知情和监督权。对于货币政策,一方面,根据项目现金流状况和项目风险收益机制判断融资条件,适度增加对经济欠发达地区优质 PPP 项目以及养老、医疗等薄弱环节 PPP 项目的融资便利,推动投资结构优化,将其盈利能力可覆盖银行本息作为融资条件;另一方面,提高银行参与 PPP 项目主动性,要求其参与 PPP 项目前期成立设计环节,实现项目的全环节参与,鼓励根据项目情况制定个性化融资方案。

(五)财政货币政策保持灵活取向,根据新冠疫情发展动态调整

“灵活取向”是指因新冠疫情的不确定性发展,财政货币政策适时根据经济形势进行灵活调整,着力稳定整体宏观经济。新冠疫情是需求侧管理时期面临的独特挑战,目前国内经济恢复基础还不够牢固,在注重需求侧管理期间财政政策和货币政策应坚持中央经济工作会议提出的“积极的财政政策和稳健的货币政策”的定位,在“积极”“稳健”的大方向上,保持灵活取向。货币政策在维护物价稳定的首要目标下,根据经济发展的阶段性特点动态调整帮扶重点。2020 年我国财政赤字率较高,虽然没有

必要恪守 3% 的警戒线(刘尚希,2018)<sup>[13]</sup>,但与以前相比,仍能看出我国财政赤字处于高位,运行风险在不断增大,债务风险水平尤其是地方债务风险扩大的趋势依然存在。如果疫情防控出现新的突发性恶变,目前我们实施的积极财政政策可能需要更加积极,货币政策可能需要更加宽松。与此同时,即便在经济形势好转或者恶化的情况下,也应尽可能地确保两种调控方式“不急转弯”,以一种平滑的方式过渡,减少调控骤变造成的政策效果磨损。

#### 参考文献:

- [1] 黄群慧,陈创练.新发展格局下需求侧管理与供给侧结构性改革的动态协同[J].改革,2021(3):1-13.
- [2] 阿什德,叶德利.贸易条件趋势与进出口波动:基于 1980-2006 年亚洲国家和地区的实证研究——兼论其对中国的启示[J].世界经济研究,2008(5):59-63+69+88.
- [3] 刘鹤.加快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[N].人民日报,2020-11-25(6).
- [4] 贾康,刘薇.双循环视域下需求侧管理的内涵、堵点及进路[J/OL].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2021(5):1-13.
- [5] 曾宪奎.新时代我国需求侧改革的内涵、背景及重点内容分析[J].当代经济管理,2021,43(7):10-16.
- [6] 何代欣.中国财政政策与货币政策协调的理论与实践分析[J].经济纵横,2021(8):106-114+137.
- [7] 解垚.个人所得税、高收入不平等与收入流动性[J].吉林大学社会科学学报,2021,61(5):43-54+236.
- [8] 赵桂芝,李亚杰.促进收入分配公平的税收制度完善[J].税务研究,2021(4):31-35.
- [9] 赵双剑,林木西.浅析中国 PPP 融资难问题[J].技术经济与管理研究,2018(4):72-76.
- [10] 罗桂连,郑学旺.金融创新破解 PPP 融资困境[J].中国金融,2020(6):37-39.
- [11] 陈华,王晓.中国 PPP 融资模式存在问题及路径优化研究[J].宏观经济研究,2018(3):81-88.
- [12] 苏靖丹,伍迪,王守清,陈海清,冯珂.我国社会资本参与基础设施 PPP 项目的主要顾虑研究[J].建筑经济,2021,42(8):81-85.
- [13] 刘尚希.积极财政政策的变迁[J].新金融评论,2018(6):1-12.

【责任编辑 高志鹏】