

高质量发展阶段实施积极财政政策的思路与对策

独娟¹ 刘波²

(1.成都大学,四川 6100106;2.四川省财政科学研究所,成都 610016)

内容提要:中国式现代化的本质要求之一,就是实现高质量发展。坚持稳中求进,实现高质量发展需要积极的财政政策持续稳定。继续实施积极的财政政策,在内涵特征方面,要科学把握“实施”的新目标、“积极”的新要求、“财政”的新定位、“政策”的新内容;在总体要求方面,要更加突出政策效能提升,在理念上坚持财政公共属性、方向上提升政策精准特性、实施中注重结果有效性、长期强调可持续性;在政策举措方面,既要根据经济形势变化持续优化积极的财政政策,提升政策精准性有效性,又要系统推进相关改革,注重其他政策的协同和配套制度的完善,形成政策合力。

关键词:积极的财政政策 提升效能 高质量发展

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)10-0052-07

2022年12月中央经济工作会议强调,要坚持稳字当头、稳中求进,继续实施积极的财政政策,积极的财政政策要加力提效,保持必要的财政支出强度,在有效支持高质量发展中保障财政可持续和地方政府债务风险可控。随后召开的全国财政工作会议进一步明确,积极的财政政策要加力提效,注重精准、更可持续,更直接更有效发挥积极财政政策作用,形成共促高质量发展的合力。这是党中央、国务院科学把握国内外发展新形势、统揽经济社会高质量发展大局作出的重大决策部署,明确指出有效支持高质量发展是实施积极的财政政策的重要时代使命。深刻领会高质量发展阶段实施积极财政政

策的内涵特征,结合经济社会高质量发展实际需求和区域发展阶段特征,研究贯彻实施积极财政政策的思路与对策,有利于增强积极财政政策的实践有效性,也是贯彻落实党中央决策部署和推动积极财政政策提升效能的重要举措。

一、高质量发展阶段积极财政政策的内涵特征

积极财政政策是在借鉴西方扩张性财政政策基础上,结合我国发展实际,融入中国智慧和中国特色社会主义的中国概念。积极财政政策指通过财政投融资活动,促使经济增长或稳定发展的一种扩张性

[收稿日期]2023-06-06

[作者简介]独娟,经济学博士,商学院讲师,研究方向为区域经济与政策;刘波,高级经济师,研究室主任,四川省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员,研究方向为财政理论与政策。

[基金项目]四川省教育厅科研计划项目“四川现代农业产业带发展策略研究”(18SB0156);四川省教育厅人文社会科学重点研究基地四川民族山地经济发展研究中心项目“国家治理视角下的民族地区生态旅游发展与财政政策创新”(SDJJ1808)。

政策选择,在不同发展阶段其内涵动态演化、不断丰富,以适应发展形势变化需要。

(一)我国实施积极财政政策的演进历程

1992年确立社会主义市场经济体制改革目标后,财政逐步从行政管理手段转变为宏观经济调控工具。自1998年首次实施积极财政政策以来,25年间我国已有22年实施积极财政政策,大致可以分为三个阶段。

一是1998年至2004年实施旨在拉动经济增长的积极财政政策。为应对亚洲金融危机对国内经济造成的冲击,我国采取减税、出口退税、扩大国债等政策来促进投资、消费和出口,投向农林水利和生态建设、交通通信基础设施、城市基础设施。这种具有反周期特征的短期性政策,以增支为主要方式达到了促进经济增长的明显效果(郭庆旺,2004)。2004年名义上为积极的财政政策,实际转向“稳健”。

二是2008年至2016年实施旨在稳定经济增长的积极财政政策。为应对国际金融危机引发经济衰退担忧,我国通过增加财政支出、扩大财政赤字和国债规模,推出四万亿元一揽子政府投资计划,支持重点仍是铁路、公路等基础设施建设。尽管该阶段后期逐步调整优化支出结构,加大社会事业财政支出,注重支持科技创新和节能减排等,但政策着力点始终是扩大投入规模,如2015年强调财政政策“要有力度”,2016年要求“加大力度”。这种投资型的积极财政政策对于缓解GDP下降趋势有显著影响(饶晓辉,2014),但更多研究发现,其拉动和稳定经济的效应逐步降低。

三是2017年以来适应经济社会高质量发展的积极财政政策。随着我国经济转向高质量发展阶段,高速增长环境下“大水漫灌”式强刺激型政策不但不适应高质量发展要求,而且还进一步加剧财政收支矛盾,继续实施积极财政政策的导向不得不转变。2017年和2018年党中央确定财政政策的取向

要“更加积极有效”,2019年强调要“加力提效”,2020年要求积极的财政政策要“大力提质增效”,2021年明确要“提质增效、更可持续”,2022年强调要“提升效能、更加精准、可持续”,2023年再次定调“加力提效”“加力”指要适度加大财政政策扩张力度,“提效”就是要提升政策效能(刘昆,2023)。不难发现,不同于前两阶段为实现经济高速增长而强调积极财政政策的“力”,适应高质量发展需要的积极财政政策更加注重“质”和“效”。

党的二十大开启我国全面建设社会主义现代化国家新征程,明确高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。但是,社会主义现代化强国建设还面临不少困难和问题,推进高质量发展还有许多卡点瓶颈,多数难啃的硬骨头是长期积累形成的,且主要表现为结构性矛盾和问题。坚持稳中求进工作总基调,通过高质量发展来解决发展中的问题,促进经济持续健康发展,既需要保持积极财政政策的宏观调控作用连续稳定,而且要求更好发挥积极财政政策不可替代的结构优化和功能导向作用。从经济社会发展现实情况看,我国经济恢复的基础尚不牢固,经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力,防范化解各种重大风险挑战任务艰巨,发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决,迫切需要“有为”政府采取有力有效的政策调控,加强各类政策的协调配合,稳定宏观经济大盘和社会发展大局,努力推进实现高质量发展。这提供了继续实施积极的财政政策的基本依据。

(二)高质量发展阶段积极财政政策的基本内涵

准确理解高质量发展阶段积极的财政政策,首先应认清高质量发展的目标要求和战略任务。党的十九大指出,我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,要着力攻关转变发展方式、优化经济结构和转换增长动力,建设现代化经济体系。党的二十大进一步明确,推动高质量发展要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,加

快建设现代化经济体系,推进城乡融合和区域协调发展。高质量发展在经济总量的合理增长基础上更加注重实现质的有效提升,是体现新发展理念的发展,也是更好满足人民日益增长的美好生活需要的发展。因此,高质量发展阶段继续实施积极的财政政策,需要科学把握“实施”的新目标、“积极”的新要求、“财政”的新定位、“政策”的新内容。

从新目标看,实施积极的财政政策,不再是应对外部环境突变对经济增长冲击的应急之策,而是适应经济社会高质量发展需要的中长期的政策选择,从年度调节、周期调节转向跨周期调节。积极财政政策更加注重发挥基础性作用,弥补短板弱项,统筹发挥稳定增长、扩大需求、改善供给和优化结构等作用,促进发展方式转变、经济结构优化、增长动力转换,更好破解经济社会发展结构性矛盾,化解高质量发展中存在的深层次问题,增添发展活力和内生动力。

从新要求看,与1998年、2008年旨在拉动或稳定经济增长不同,高质量发展坚持以质取胜,积极财政政策已经突破“总量调节”手段,转变为“总量调节+结构调节+功能调节”有机结合的政策工具,不再单纯强调增加财政政策“力度”与支出“数量”,更加注重财政政策“质量”和“绩效”,摒弃过去“大水漫灌”式强刺激,突出政策实施精准性和资金使用绩效管理及政策导向作用,优化财政支出结构和加强财政资金管理,切实提升财政政策效能和资金效益。

从新定位看,实施积极的财政政策要立足国家治理的基础和重要支柱战略性高度,适应经济社会高质量发展需要,符合中国式现代化发展要求,不再是被动的宏观调控政策工具,要主动承担构建现代化经济体系、深化供给侧结构性改革、扩大内需和构建新发展格局等更多任务;不再局限于拉动或稳定经济增长,要统筹整体性发展,促进系统性改

革,建立基础性政策体系,形成优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平和国家长治久安的制度保障。

从新内容看,积极的财政政策应具有多层次多维度的积极属性。首先,积极财政政策本质上是扩张性财政政策,同样要求适度增加政府债务、扩大财政支出规模,从数量上展示“积极”性。其次,积极财政政策决不能停留在扩张性财政政策层面,更加注重财政政策的实施效果,从质量上增强“积极”性。再次,积极财政政策不是普适性政策,而是适应经济社会高质量发展需要针对性实施的财政政策,从方式和工具选择上体现出“积极”性。最后,由于不同年度、不同领域和不同区域发展实际不同,实施积极财政政策的力度不同,从而存在不同程度的“积极”性。

(三)高质量发展阶段积极财政政策的基本特征

适应经济社会高质量发展需要,制定和实施积极的财政政策,要准确把握其客观性、扩张性、结构性、质效性等主要特征。

客观性是前提。积极的财政政策要尊重经济社会发展规律,而不能违背客观规律,脱离基本国情和财政收支实际。贯彻实施积极财政政策,要结合不同区域和领域发展实际,而不能搞“齐步走”,需根据形势和环境变化与时俱进地做好动态调整,增强政策的针对性精准性有效性,同时判断政策质量还要有合乎客观规律和事实的标准。

扩张性是属性。积极财政政策本质上属于扩张性财政政策,通过增加债务和扩大支出来刺激投资、消费,稳定经济增长。尽管新形势下政策实施背景、目标和重心发生了变化,但受财政支出刚性约束和高质量发展增支需求影响,积极财政政策首先体现为支出大于收入的规模扩张特征,进而在内容、举措和效应等方面与扩张性财政政策表现出许多相同之处。

结构性是特色。随着我国社会主要矛盾转化,经济社会高质量发展的结构性问题越发突出,积极的财政政策调控需从总量政策转向结构性政策,实施积极财政政策目标不能只关注经济,还要强化政策的社会稳定、公平正义、共同富裕等功能,加强对东西部、南北间、城乡间等区域发展不平衡不充分的调节,使积极财政政策更加符合中国经济社会发展实际。

质效性是目标。特别是财政收支紧平衡状态下,质效既是实施积极财政政策的约束条件,又是核心目标。必须着眼国家战略实施重点,抓住经济社会发展关键短板和人民群众迫切需要,解决深层次问题和增强发展动力,把资金都用在刀刃上、紧要处,提高财政资源配置效率,强化财政政策的引导和带动效应,更好地发挥财政的治理基础和重要支柱作用。

二、高质量发展阶段实施积极财政政策的总体要求

继续实施积极的财政政策,要全面贯彻新时代中国特色社会主义思想,自觉将财政工作放在实现高质量发展和全面建设社会主义现代化国家大局中来谋划、部署、推进,紧紧围绕全国和各地区高质量发展的目标蓝图、战略部署和实施路径,动态优化政策举措和提升政策实施效能,更好发挥财政的治理基础和重要支柱作用。

(一)注重提升政策效能

所谓效能,一般指实现主要任务的程度或范围。从词源上看,“效”有效率、效益、功效之涵义,“能”有能力、潜能、赋能的要求,二者均是效能不可或缺的重要组成。

积极的财政政策效能提升主要体现在:一是“做正确的事”,加强财政资源和政策工具统筹,向内深挖财政增收潜力,汇集更加强大的财力办大事,加强财政政策和各类政策协调配合,强化逆周

期适度调节和跨周期调节,提升财政对国家战略规划实施的支撑保障;二是“正确地做事”,着力在及时、精准、有效上下功夫,增强财政政策和资金支出的指向性精准性有效性,完善税费优惠政策,优化支出结构,打破分配固化格局和体制机制束缚,盘活存量、用好增量、统筹配置、优化结构,切实提升政策效应和资金效益;三是“把事做正确”,各部门各领域强化联动协同,聚焦经济社会高质量发展需求持续深化财政改革与优化政策体系,形成政策合力,增强积极财政政策的叠加效应、乘数效应和协同效应,最大限度发挥积极财政政策促进高质量发展的能动作用。

(二)坚持公共性、精准性、有效性和可持续性

适应高质量发展需要,应坚持公共性、精准性、有效性和可持续性,即理念上坚持财政公共属性,方向上提升政策精准特性,实施中注重结果有效性,长期看强调可持续性。

一是坚持财政公共属性。扭转实施积极财政政策等同于扩大投资的狭隘认识,转变以往以投资基础设施和刺激出口为主的经济调控取向,更加突出“以人民为中心”的发展思想,逐步加大对素质教育、医疗服务、自主创新、社会保障及公共安全等软实力领域的投入,更加关注城乡融合和区域协调,缩小贫富差距和推进实现共同富裕,强化积极的财政政策在增加人民幸福感、减轻民众负担等方面作为。

二是提升政策精准性。转变以往追求稳定短期增速、完成年度目标的积极财政政策实施导向,将着力点放在更加基础性、根本性和长久性的工作上,结合国情区情民情和各地区未来发展战略部署,紧盯关键环节和薄弱领域及人民群众关切的重点事项,推进实施积极财政政策由“大水漫灌、强刺激”向“聚焦重点、紧盯关键、定向施策、精准发力”转变。

三是注重结果有效性。要牢固树立绩效理念,

加快由追求数量向数量和质量并重转变,加强资金使用全过程全链条监管,强化在资源配置、维护市场统一、持续改善民生等方面保障作用。即便没有资金规模扩张,通过支出结构调整、支持方式创新和体现支持导向同样可以发挥“积极”作用。此外,切实防范化解财政风险,是提升积极财政政策质效的题中之义。

四是强调长期可持续性。要把握好财政政策供给的时度效,不急转弯,既要保持支出强度和政策力度基本连续稳定,增强重大战略性任务的财力保障,以经济高质量发展提升财政可持续性,又要兼顾稳增长和防风险需要,不能因政策扩张性需要而持续扩大支出、无度增加债务,也不应为保住短期经济增长而掩盖或放任风险,要适度留出应对风险挑战的政策空间。

(三)准确把握政策重点

以推动高质量发展为主题,按照党的二十大决策部署,结合全国和各地“十四五”规划确定发展任务,实施积极的财政政策应围绕“五个聚焦”,针对重点领域有效施策。“五个聚焦”分别是:

一是聚焦经济持续稳定增长,适度扩大财政支出规模,增强专项债券投资拉动力,支持有效扩大内需和稳定外需,强化国内消费的基础作用和政府投资的引导作用,促进深化供给侧结构性改革,助力畅通国内大循环和提升国际循环质量,推动构建新发展格局,重点支持实体经济发展,加快建设现代产业体系,推动经济发展保持在合理区间。

二是聚焦经济发展质量提升,提升税费政策精准性针对性,强化政策协调配合,支持强化战略科技力量和现代化人才支撑,推进关键核心技术攻坚突破,培育打造高水平科技创新平台,引导劳动、资本、资源等生产要素优化配置,着力提高全要素生产率,增强产业链供应链韧性和竞争力,助力加快培育发展新动能和塑造发展新优势,推动经济实现

质的有效提升。

三是聚焦城乡区域均衡协调,加大转移支付力度,完善城乡融合和区域协调发展的财政体制机制,支持全面实施乡村振兴战略,补齐农业农村发展短板,支持推进以人为核心的新型城镇化,健全支持农业转移人口市民化,引导不同区域发挥优势协调发展,加大力度支持特殊类型城区加快发展,助力在高质量发展中促进共同富裕。

四是聚焦发展环境持续优化,依托积极财政政策实施推进财政体制、预算制度、绩效管理等系列改革持续深化,更好发挥财政资金“四两拨千斤”作用,引导形成激发活力新体制,推动建设全国统一大市场,促进商品、服务、资金等要素自由流动和水平对外开放发展,推动生产方式和生活方式绿色低碳转型,打造适应经济社会高质量发展的环境条件。

五是聚焦提高人民生活品质,推动财力下沉和向困难地区倾斜,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,提升就业、教育、健康、社会保障等公共服务能力和水平,完善积极应对人口老龄化的财政政策,保障改善民生的薄弱环节,兜住兜牢民生底线,增强公共服务均衡性和可及性,更好满足人民群众美好生活需要。

以上针对任何一个“聚焦”实施积极财政政策,都应通盘考虑、统筹谋划,做好与其他四个“聚焦”政策的配合协调,体现积极财政政策的系统性、整体性、辩证性和科学性,最大限度避免“头痛医头”现象,充分发挥政策协同效应。

三、高质量发展阶段提升积极财政政策效能的对策建议

紧扣实现高质量发展主题,围绕提升政策效能总体目标,结合当前和今后经济社会发展目标任务及需要解决的问题,贯彻落实积极财政政策,既要随经济形势转变而持续优化积极财政政策的举措,

提升政策精准性有效性,又要系统地推进相关制度机制改革,注重其他政策的协同和配套制度的完善,强化制度政策合力。

(一)突出精准施策,增强减税降费政策针对性

减税降费是积极财政政策最重要的体现。通过减轻企业和实体经济负担,特别是减轻先进制造业和中小微企业的税费负担,把更多资源让渡给市场主体,有利于激发市场活力、培育内生动力。新形势下,坚决不折不扣落实减税退税政策,强化减税降费政策的稳定性和可预期性,最大限度释放政策红利,支持实体经济和市场主体发展。减税降费不宜再强调大规模,掌握好减税降费政策实施适度性,体现既要支持实体经济发展,又要控制好减收和增支平衡,依据各地财政可承受能力和财政收支时序合理确定减税退税降费节奏,更重要的是持续优化减税降费政策,适时调整政策侧重点,突出财政政策实施的阶段性,完善对民营经济、科技创新、中小微企业和数字经济发展的支持举措,提升减税降费政策时效性,增强财政可持续发展能力,构建良性循环机制,为未来持续稳定的财政收入增长夯实基础。要结合区域发展和财力实际,研究构建减税降费长效机制,探索构建减收与自动减支机制,促进实现良性循环。

(二)坚持依法适度,稳妥推进债务扩量提效

提高赤字和发行适度规模债务是实施积极财政政策的重要手段。在经济发展形势仍不乐观形势下,在年度地方政府债务限额内,可考虑城镇化、工业化进程及发展空间,适度提高债务规模,优化政府债务支出重点领域和重点地区,充分发挥债务稳定经济和保障重点项目作用,有助于积极财政政策提质增效。推进优化政府债务结构,适度提高专项债券规模和比例,落实扩大专项债券使用范围政策,更好发挥专项债券投入基建项目托底经济增长作用,保障各级党委政府决策部署的重点项目落地

见效。积极做好政府债券发行,科学做好专项债券投资项目的谋划、筛选和前期准备,提前做好专项债券项目安排方案,确保专项债券发行收入能及时转贷到市县和拨付到项目,加快转化形成实物工作量。有效防范政府债务风险,高度重视使用债务管理黄金法则,注重债务与收入平衡,注重有回报的投入,发行适度规模债务且政府债务资金只能用于资本性项目建设支出。要在政府性基金预算与一般公共预算间建立“防火墙”,防止债务风险冲击正常财政运行,引发财政危机。

(三)优化支出结构,强化战略任务财力保障

积极财政政策的扩张属性要求加大财政投入。加大财政资源统筹整合力度,持续优化支出结构,围绕各地经济社会发展规划部署,聚焦重点领域与关键环节,在项目支出上差别对待、有保有控,确保战略任务财力保障和重点支出不减。扶持现代产业发展,发挥财政投资“四两拨千斤”作用,释放市场主体活力,引导资源要素向优势产业集中,减少对产业链价值链低端环节和落后产能扶持,加大对领军企业、龙头企业、专精特新企业等支持力度,支持大数据、区块链、云计算等与实体经济渗透融合,培育新产业新业态。实施创新驱动发展,优化财政科技经费管理,支持科技创新平台建设,细化财政支持政策举措,建立基础研究财政投入稳定支持机制,制定激励科技创新成果转化的财政政策,强化财政引导跨区域跨领域协同创新。切实兜牢民生底线,推进公共服务资源优化配置和均等化发展,加大补齐民生短板支出,提升财政引导和调控生态环境保护与经济绿色发展的能力,推进建立高品质生活宜居地。融入新发展格局,支持构建现代综合交通运输体系,引导外贸企业进行线上营销与管理,支持实施扩大内需战略,促进消费提质升级。坚持引导均衡协调发展,持续完善转移支付制度,建立健全财政支持乡村振兴战略制度体系,着力增强特

殊困难地区财政保障能力,继续向革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区倾斜。

(四)加强统筹协调,提升政策实施全局效应

财政部门是推进国家治理的综合性部门,贯彻实施积极财政政策事关区域发展全局。实施积极财政政策不能只盯着预算收支,要放宽视野、跳出财政、站高谋远,统筹各方资源、各种政策及各类主体协同发力,最大限度放大财政政策积极性。进一步深化预算管理制度改革,财政部门代表党委、政府进行预算管理,职能定位要超越部门限定,强化财政的治理基础和资源配置作用,加强财政收入、政府性资源、存量资源等统筹,加强支出结构、重点、时序等统筹,加强跨年度、跨区域、跨部门和预算单位等统筹,坚定强化预算约束力度,破除资金使用固化藩篱。强化资源统筹安排,加强政府性资源统筹管理,继续加大专项转移支付清理力度,加强现有政府设立或引导的投资基金评估和整合,深化暂存暂付款清理消化攻坚,最大限度盘活公共资源资产。提升财政金融互动政策有效性,加大对财政支持金融政策的梳理、评估和清理,持续完善财政引导和撬动机制,支持健全融资担保体系,积极论证设立中小微企业政策性银行,切实提升财政促进金融支持实体经济效果。增强财政政策与其他政策协同性,重点加强和货币金融政策、产业扶持政策、土地供给政策、环保规制政策等协同配合,通过编制中期财政规划和加强战略任务对接,实现政策“不打架”和“相互支撑”,形成政策合力。

(五)坚持创新发展,改革完善配套制度机制

积极财政政策效能提升,绝不仅取决于政策的积极举措之臻美,在很大程度上依赖于政策实施及相关领域体制机制改革情况。推进事权与支出责任划分、地方税体系建立、全面绩效预算管理等改革与实施积极财政政策方向一致,强化改革举措与政策着力点协调配合,能有效改善积极财政政策实施

的效果。健全地方与中央财政长效对接机制,各地实施积极财政政策是全国实施积极财政政策的重要组成部分和实践,下级要加强向上对接,确保政策准确完整落地落实,同时加强特殊性事项政策支持争取,激发后发地区潜力。推进深化事权与支出责任改革,促进适度增强中央财政支出责任,提升中央财政在宏观调控、促进基本公共服务均等化和区域协调发展等方面引导能力,细化明确共同事权和支出责任,减轻省市县级财政负担,给予地方更大自主性,腾挪更多实施积极财政政策的资源空间,释放分级治理效能。提高财政支出管理水平,依托行政管理体制配套改革基础,从制度创新、管理创新和技术创新等不同层面改善支出管理。强化政策实施监督和绩效管理,应把政策评价放在与财政资金使用评价同等重要地位,加强重点政策实施情况跟踪问效,构建政策一体化闭环循环反馈机制,建立政策实施绩效评价体系,强化政策实施结果应用,着力增强积极财政政策执行力。

参考文献:

- [1] 刘昆.积极的财政政策要大力提质增效[J].求是,2020(4).
- [2] 贾康,张晶晶.论积极的财政政策与稳中求进[J].地方财政研究,2022(2).
- [3] 杨志勇.稳中求进的积极财政政策及未来财政政策选择[J].地方财政研究,2022(2).
- [4] 杨志勇.关于积极财政政策的转型与可持续性问题的思考[J].财政科学,2021(3).
- [5] 冯俏彬.财政改革要与经济发展同步——“十四五”时期中国财政前瞻与2021积极财政政策解读[J].财政科学,2021(3).
- [6] 汪晓文,李明,龙小燕.我国积极财政政策提质增效:现实困境与路径选择[J].经济纵横,2020(7).
- [7] 魏志甫.对积极财政政策的再认识[J].财政科学,2019(4).

【责任编辑 寇明风】