

# 培育完整内需体系视域下的 财政政策选择与优化

高挺<sup>1</sup> 申学锋<sup>2</sup>

(1. 中共邯郸市委党校, 河北 056004; 2. 中国财政科学研究院, 北京 100142)

**内容提要:**当前,我国经济处于疫情后恢复发展、高质量发展转型以及复杂多变国际环境等多重挑战交织的非常时期,构建“以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进”的新发展格局成为经济发展重大战略选择,客观要求以扩大内需为战略基点,以培育完整内需体系为关键任务。培育完整内需体系是一项涉及多方的系统工程,离不开国家财政政策的引导和支持。本文结合我国培育完整内需体系的现实状况,分析财政政策选择、成效表现、现实困境及成因等,提出财政政策进一步实施的路径优化建议。

**关键词:**完整内需体系 财政政策 扩大内需 有效供给

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)04-0004-10

## 一、引言

“十四五”时期,我国开启全面建设社会主义现代化国家的新征程。着眼现实问题,谋定未来发展方向,准确把握我国经济发展规律,推动经济社会步入高质量发展轨道,是当前一个时期的重点工作。加快构建新发展格局是党中央立足国内、国际经济发展环境做出的科学研判,必须坚持以扩大内需为战略基点,首要任务就是要加快培育完整内需体系,充分发挥现阶段财政政策的强有力推动作用,不断优化实施路径,有效解决供需两端适配性矛盾,夯实内生增长模式根基,强化产业链、供应链安全可控。

财政政策是国家主动干预经济、推动实现既定

目标的重要宏观调控手段。就培育完整内需体系而言,有效的财政政策应发挥强有力导向作用,引导各类生产要素正向集聚,推动市场主体积极作为,构建经济运行新机制,使宏观经济发展步入新发展轨道。

近年来,为强化宏观政策逆周期和跨周期调节,我国持续实施积极的财政政策。短期看,疫情冲击、不稳定因素和各类风险挑战在较大程度上依然影响经济正常发展,下行压力依然突出,筑牢经济恢复发展根基成为一项关键性工作。所以,“稳增长”成为当前财政政策调控的首要任务。财政政策对培育完整内需体系的导向可以用“四两拨千斤”来形容,通过财政投资、税收政策、收入分配政策等手段,引导各类市场主体行为,实现培育完整

[收稿日期]2024-01-16

[作者简介]高挺,经济学教研室副教授,研究方向为财政政策;申学锋,研究员,研究方向为财政理论与政策。

内需体系的目标和要求。一方面,财政政策通过适度增加财政赤字和公共债务规模,引导资本、技术、人才等生产要素流动,提高各类经济主体的市场预期,促进市场经营主体规模扩大,推动PMI指数持续反弹恢复,进而实现稳定市场波动、促进市场活跃度不断提升的宏观调控目标。另一方面,通过实施积极的财政政策,如税费减免、专项资金投入等,引导各类生产要素尤其高层次生产要素向产业链提升领域集聚,充分激发产业创新活力,对传统产业改造升级的同时,大力推动新能源、新材料、先进制造、电子信息等战略性新兴产业以及未来产业的培育和发展,催生经济发展新动能,实现高质量发展的宏观调控目标。

当前,我国经济处于推进培育完整内需体系、加快发展方式转型的关键期,而这个过程受到了长期经济发展惯性及路径依赖的严重影响。完整内需体系的培育涉及需求、供给两端的多种因素,可以说是一场深刻的经济社会系统性变革。对需求端来讲,就要着力于推动构建长效的内需扩大机制,充分激发内需潜力,将庞大的内需潜力变成真正的内需现实;对供给端来讲,要着重关注完整产业链供应链的构建和提升,持续深入推进供给侧结构性改革,打破长期固化的体制机制,使经济在质量、效率、动力等方面实现根本性变革。可以说,改革开放后一段时期,我国经济实现了超高速增长,其背后是一种大进大出的外向型偏粗放的增长模式。这种模式已经对市场机制产生深层次影响,市场配置资源的基本导向难以从根本上发生改变,培育完整内需体系所需的各大要素难以发展壮大。由此市场机制对生产要素的配置无法满足预期经济发展目标的要求,出现失灵状态。从现阶段甚至较长一个时期来看,财政政策的实施就是要扭转现有市场资源配置导向,建立培育完整内需体系所需的新市场基础和机制,推动经济发展进入新轨道。市场调节的核心工具是商品价格,而财政政策在扭转市场失灵时也必然从市场主体行为的成本入手,

推动实现低端市场行为付出高成本,高端市场行为付出低成本,使高质量商品成为市场的宠儿,以此筑牢新市场调节基础。而实现这一目标,财政政策的发力点必然是积极推进技术创新,以持续的自主创新不断提升经济发展效率,带动产业更新、产品更新,使高端产业、高质量产品逐步成为市场导向。现阶段,财政政策需要向高端制造业、服务业、现代农业等领域倾斜,支持高水平生产要素在高端制造领域集聚,扶持高新技术产业,弥补农业农村在特色产业、绿色发展、基层社会治理等方面的不足,不断夯实完整内需体系的经济基础。

## 二、培育完整内需体系视域下的财政政策选择与表现

加快培育完整内需体系,需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。<sup>①</sup>从需求侧培育来看,既有“量”的要求,又要注重“质”的提升,要不断提升居民消费力;从供给侧培育来看,要持续深入推进供给侧结构性改革,扩大有效供给,解决供需结构不平衡矛盾。由此,在培育完整内需体系视域下,财政政策的发力点主要包含需求侧培育和供给侧培育两个方面。

### (一)需求侧培育

完整内需体系需求侧培育旨在充分激发我国的内需潜力,形成强有力的内需支撑能力。现阶段需要实施积极财政政策推动形成扩大内需的长效机制,包括激发消费潜力、增加居民收入、提升公共服务水平、加强市场建设、改善营商环境等方面。

#### 1. 激发消费潜力,带动消费需求持续增长

“需求牵引供给”,需求体现生产的目的和动机,在很大程度上对供给有明显导向作用。近两年,为充分激发消费潜力,国家实施了一系列财政政策。2022年,全国一般公共预算支出20.06万亿元,同比增长6.1%。同时,通过实施税费政策组合拳,新增减税降费和退税缓税缓费规模全年共计超

<sup>①</sup> 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。

4.2万亿元,其中包括对居民住房的个人所得税政策的支持、汽车购置税减半、三批次支持基层落实减税降费和重点民生等转移支付资金、公共租赁住房税收优惠等。2023年,财政政策支出依然保持必要的强度,全国一般公共预算支出21.68万亿元,同比增长3.9%,延续并优化了相关财政政策。2023年7月,国家出台《关于恢复和扩大消费的措施》,涉及稳定大宗消费、扩大服务消费、促进农村消费、拓展新型消费、完善消费设施、优化消费环境等方面共20项措施,其中既有对汽车、住房、家居、电子、文娱、餐饮等普遍性消费的支持政策,稳定现有消费需求,又有对数字产品、绿色产品等新消费空间的拓展支持政策,打造消费需求新场景,同时又从消费中心建设、基础设施完善、金融服务提升等方面积极营造便利、放心的消费环境。<sup>①</sup>

从整体经济表现来看,2022年,消费需求对GDP增长贡献率为39.4%,拉动经济增长1.2个百分点,低于同期投资需求。同时,四个季度的贡献率呈现较大波动,分别为72.1%、-201.3%、60.8%、12.8%。从新冠疫情前5年的数据来看,消费需求对GDP增长贡献率为62.7%,反映出消费需求成为我国经济增长的一个主要引擎。相比而言,2022年消费需求的作用发挥不够,四个季度人均消费累计增速分别为5.7%、0.8%、1.5%、-0.2%,反映出在疫情不稳定的大环境下消费需求扩大对积极财政政策的需求更加迫切。2023年,四个季度消费需求对GDP增长贡献率当季值分别为67.2%、85.5%、94.4%、80.0%,年度贡献率为82.5%,四个季度人均消费支出累计增长率分别为4.0%、7.6%、8.8%、9.0%,呈现稳定快速的回升态势。但是也应该看到,2023年核心CPI同比增长0.7%,增幅同比下降0.2%,处于近几年的较低水平,反映出当前财政政策对拉动需求发挥了积极作用,但市场活跃度仍显

不足,充分激发内需潜力仍面对较大挑战。<sup>②</sup>

### 2. 增加居民收入,提升居民消费能力

培育完整内需体系要畅通国内大循环,“加快构建以内需为主的国民经济循环,完善内需主导、内生增长发展模式”<sup>③</sup>,需要以高水平居民消费能力作为支撑。财政政策促进居民稳定增收的发力点主要为稳定居民就业,增加居民收入。2022年,我国实施就业创业扶持政策,持续加大就业补助金、失业保险基金、职业技能提升行动基金等发放和使用力度;提升企业失业保险稳岗返还比例,返还规模接近500亿元,同比增长100%;针对高校毕业生、农民工(特别是脱贫劳动力)等就业群体,发放27万亿专项资金用于企业扩岗;大力支持大规模职业技能培训,以提技赋能的方式保障就业。2023年,基本延续优化上年稳定就业相关政策,加大了对社保和就业等的投入力度,在全国一般公共预算支出中社保和就业支出增长8.9%。延续了残疾人就业保障金优惠政策,制定进一步扶持自主就业退役士兵创业就业税收政策和进一步支持重点群体创业就业税收政策等。<sup>④</sup>2023年城镇调查失业率状况表现持续向好,由1月的5.5%波动下降至8月的5.2%,9月—11月均为5.0%,12月小幅上升至5.1%,积极的财政政策使得总体市场环境不断向好。<sup>⑤</sup>

从居民收入情况来看,2022年四个季度累计增长分别为5.1%、3.0%、3.2%、2.9%,呈现下降趋势,其中城镇和乡村居民人均可支配收入累计增长率分别为1.9%和4.2%,相差2.3个百分点,均呈现季度下滑表现。从收入来源的增长速度来看,工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入等均能实现5%左右的增长,但同2020年和2021年相比还存在一定差距,分别相差2%、1.1%、3.5%、1.7%,与疫情前的水平相比差距更大,这与疫情冲击、市场低迷等因素直接相关。但也可以看出,财政政策

① 数据来源:财政部网站(www.mof.gov.cn),本文作者根据相关数据整理。

② 数据来源:国家统计局网站(www.stats.gov.cn)。

③ 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。

④ 数据来源:财政部网站(www.mof.gov.cn),本文作者根据相关数据整理。

⑤ 数据来源:国家统计局网站(www.stats.gov.cn)。

在促进“六稳六保”中发挥了重大作用,实现了居民收入缓缓恢复。2023年四个季度累计增长分别为3.8%、5.8%、5.9%、6.1%,较上年呈现明显提速回升态势,其中城镇和乡村居民人均可支配收入累计增长率分别为4.3%和7.3%。农村外出务工人员季度平均增长1.58%,务工收入季度平均增长2.53%。总体看,乡村居民收入增长速度要快于城镇居民。但要注意的,2022年和2023年城镇居民收入分别是乡村居民的2.45倍和2.39倍,规模上仍然存在不小差距;城镇居民的各类收入增长态势相比乡村居民表现更加平稳一些,乡村居民的一些收入如经营收入呈现波动性下滑态势,反映出财政政策在推进乡村振兴战略中,对加快乡村居民收入增长方面要有更强的针对性。<sup>①</sup>

### 3. 提升公共服务,降低居民消费顾虑

除了居民消费能力之外,改善社会公共服务水平是另一条提升社会最终消费规模的重要途径。2022年财政支出的重要方面就是加快推动教育、医疗、养老、公共卫生、防灾抗灾、生态环保等社会公共服务持续改善。教育方面,继续加强教育投入力度,不断强化教育公平、高质量发展的支出导向,2022年教育支出占全国一般公共预算支出的19.67%,同比增长5.5%,并且持续向义务教育、中西部地区、师资力量及学生资助等环节倾斜;继续巩固完善义务教育“两免一补”政策,加大对普惠性学前教育及普通高中的资源供给;继续加大对职业教育、高等教育的支持力度,进一步提升支出规模、优化支出结构,尤其在高端人才、基础学科等方面持续发力。社会保障方面,2022年统筹全国企业职工基本养老金,拨付9278亿元转移支付资金,用于解决地方缺口,提高居民养老金水平。同时,中央财政下达1616.83亿元专项资金对各类困难群体基本生活兜底保障,并较大幅度提升优抚标准。医疗保障方面,进一步提升公共卫生健康水平,持续推进医疗改革。2022年财政资金支持将人均公共卫生

服务经费提高5元,保障城乡医保610元最低标准,下达重点人群专项公共卫生服务补助金、重大传染病专项防控经费、医疗救助补助金等共1204.59亿元,推动社会医疗保障能力不断提升。疫情防控和应急救灾方面,2022年财政持续保障常态化疫情防控的支出,强化专项经费的支持,持续完善应急救灾的资金快拨机制、应急政策体系资金监管机制等,共计下达专项资金109.05亿元。生态环保方面,持续加强对蓝天、碧水、净土保卫战的支出力度,2022年共下达专项资金611亿元,保持了10%以上的增长力度;进一步优化生态保护和修复体制机制,强化资金支持,助力重点生态修复项目、国家公园、废弃矿山、海洋生态、林业草原、碳达峰碳中和等工作的持续推进。<sup>②</sup>2023年,总体上延续优化了上年度财政支持政策,保持资金拨付强度,助力各项民生事业不断发展。

从居民消费的情况来看,2022年第四季度人均消费支出累计增长-0.2%,人均可支配收入累计增长2.9%,居民消费力仍显疲软。2023年四个季度人均消费支出累计增长率分别为4.0%、7.6%、8.8%、9.0%,全年人均消费支出累计值为26796元,同比增长9.0%,较疫情前的2019年增长24.29%。从2023年四个季度居民收入和消费比较来看,人均消费支出累计增长率明显高于人均可支配收入累计增长率,反映出在积极的财政政策推动下居民消费呈现稳定回升态势,但从CPI变动幅度来看还要警惕市场活跃度不高的影响。<sup>③</sup>

### 4. 加强市场建设,提升居民消费意愿

市场是扩大消费需求的载体,市场的大小与优劣直接影响消费环境的优劣与消费意愿的大小,市场建设对需求端提升消费意愿有着至关重要的作用。在数字经济的时代背景下,新市场业态的创新对拉动消费需求增长的作用比原有市场的扩大更显优势。传统市场主要依赖有形载体,经营、消费活动基本都发生在实体门店,而互联网数字消费平

<sup>①</sup> 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。

<sup>②</sup> 数据来源:财政部网站(www.mof.gov.cn)。

<sup>③</sup> 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。

台则丰富优化了原有市场,正成长为拉动需求的一支主力军。互联网数字消费平台较原有实体市场有诸多优势:一是便捷度。可以让消费者足不出户实现消费。二是商品广度。网络平台不仅有本地商品,而且外地商品、国际商品应有尽有,最大程度满足消费者需求。三是竞争更充分。大量同质化商品在平台展出,大大消除了市场信息不对称的弊端,商品之间竞争更充分,商品价格更公平。四是市场秩序更规范。现在的互联网消费平台建设日趋完善,消费者、生产者的维权更便捷,交易成本更低。由此,市场的建设可以使消费环境更好、消费者获得感更强、消费者消费意愿更大。

高效顺畅的流通体系是支撑新形势下商贸体系运行畅通的关键所在。2022年,中央财政下达70亿元用于国家综合货运枢纽体系建设,下达23.6亿元支持辽宁、黑龙江等16个省农产品冷链物流建设,下达40亿元用于县域商贸物流体系建设。2023年,中央财政下达42.4亿元用于加快县、乡、村“三点一线”县域商贸体系建设,支持国家综合货运枢纽体系在县域层面的建设,保障县域商贸物流配送体系的通畅。<sup>①</sup>针对市场新业态的创新发展,近年来的财政政策也在持续发力,运用数字化手段对经济运营体系进行改造升级,加快数字经济发展。2022年,为了进一步激发产业链活力,财政政策支持打造98家数字化公共服务平台,着力推进市场运营主体数字化转型升级,服务数字化转型样板中小企业超过2000家。2023年,中央财政加大对经济数字化转型支持力度,启动中小企业数字化转型城市试点工作,设立专项奖励办法,加快推进地方经济数字化转型升级。

### 5. 改善营商环境,扩大社会投资需求

从需求端的培育来看,要着力推进消费需求和投资需求规模的扩大。长期以来,投资需求是拉动经济增长的重要力量。2022年,投资需求的经济贡献率为46.8%,对经济的拉动作用超过消费需求0.2

个百分点,是经济发展的主引擎。2023年投资需求的经济贡献率虽低于消费需求,但仍有30%左右,仍是经济发展主要引擎之一。<sup>②</sup>从投资需求的主体来看,社会资本数量大、活跃度高,并且带有较强的市场属性,对激发市场活力发挥着巨大作用。现阶段来看,国家宏观调控政策拉动民间投资的主要任务是改善投资环境,增强社会资本的投资信心。近年来,财政政策着力营造良好营商环境,激发社会资本投资的信心。2022年,国家制定实施支持中小企业参与政府采购活动的政策,中小企业的预留份额提高到40%以上,价格扣除优惠提升到10%—20%,参与政府采购的规模限制提升至总规模的75%。并且加强对中小企业参与政府采购的监督监管,消除差别对待、准入限制等问题,对拓展社会资本的投资领域起到很好的推动作用。同时,中央财政继续实施专项奖补资金、融资担保基金、普惠金融奖补金等政策,着力解决民营企业融资难问题,其中拨付的融资担保降费奖补资金和普惠金融示范区建设奖补资金分别达到30亿元、22.8亿元;政府性融资担保规模持续扩大,新增再担保业务合作规模同比增长60%,超过250万户市场主体因此收益。2023年,国家继续实施中小企业参与政府采购的支持政策,降低参与成本,提高政府采购活动的融资便利性;继续加大对解决民营企业融资难问题的支持力度,继续加大融资担保降费专项奖补资金、融资担保基金、普惠金融奖补金等政策的资金支持力度。<sup>③</sup>

从固定资产投资情况来看,2022年民间投资增速呈现持续回落态势,四个季度增长率分别为8.4%、3.5%、2.0%、0.9%,而同期国有及国有控股企业投资增长速度分别为11.7%、9.2%、10.6%、10.1%,两者差距呈现逐季度扩大趋势,反映出2022年民间资本活跃度较低,积极的财政政策仍需着重在这些领域持续发力。2023年1月—8月民间投资增速仍然呈现持续回落态势,由2月的0.8%持续下

<sup>①</sup> 数据来源:财政部网站([www.mof.gov.cn](http://www.mof.gov.cn))。

<sup>②</sup> 数据来源:国家统计局网站([www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn)),本文作者根据相关数据整理。

<sup>③</sup> 数据来源:财政部网站([www.mof.gov.cn](http://www.mof.gov.cn))。

降到8月的-0.7%，9月开始逐步小幅回升，12月回升至-0.4%。而1月—12月国有及国有控股企业投资增长也呈现逐月持续回落态势，由2月的13.4%降至12月7.3%，但仍然保持了总体7.3%以上的正增长。两类投资主体之间呈现较大差距，但值得注意的是两者增速差距逐渐收窄，积极财政政策效果持续显现。<sup>①</sup>

### (二) 供给侧培育

2023年1月31日，习近平总书记在中共中央政治局第二次集体学习时发表重要讲话指出：“要搞好统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，实现国民经济良性循环。”完整内需体系的培育，不仅要在需求侧下功夫，还要以高水平供给体系的培育作配合，增强供给体系对需求体系的适配性，进而形成完整的经济循环体系。当前，财政政策的发力需坚持以深化供给侧结构性改革为主线，优化供给端的结构，提升供给的“量”和“质”，站在对需求端的适配角度，加快构建现代化产业体系，推动国民经济循环的整体协调与畅通。

#### 1. 为经营主体排忧解难

畅通的国民经济循环，离不开市场的活跃，依赖各种生产要素的顺畅流通。近年来，经济下行压力较大，加上经济高质量发展面临诸多挑战，市场活跃度不高，尤其中小企业生产经营压力较大，甚至出现经营困难的状况。国家通过实施减税、退税、降费、缓缴等财政政策，着力为企业排忧解难，稳住经济大盘。

2022年第一季度，受到新冠疫情冲击，以及俄乌冲突对全球经济的影响，从CPI、PPI、就业、消费、收入等方面来看，我国经济运行面临“需求收缩、供给冲击、预期转弱”三重挑战，并且呈现一定的恶化趋势，第二季度经济发展面临巨大压力。为此，国家迅速出台了一系列为企业排忧解难政策，落实大

规模增值税留抵退税政策，辐射制造业、批发和零售业等7个行业和其他符合条件的小微企业，并且大幅提前了该政策的实施时间，全年留抵退税规模超过上年度3.8倍。<sup>②</sup>针对中小微企业和个体工商户的扶持政策，包括“六税两费”减免、缓税缓费等，全年新增减税降费及退税缓税缓费占比40%左右，规模超过1.7亿元。2023年，延续并优化了助企纾困政策，继续保持对原有税费优惠政策的力度，如延长新能源汽车车辆购置税减免政策至2027年年底，对电影事业发展专项资金的征收实行6个月阶段免征期政策等。<sup>③</sup>

#### 2. 完整产业链、供应链培育

全球化的不断发展，推动形成了全球的产业链、价值链及供应链。架构自主可控、安全性高的产业链和高端的价值链，成为我们在国际竞争中占据优势地位的关键。我国是当今世界唯一拥有联合国产业分类中所有工业门类的国家，在全球产业链、供应链中具有不可替代的地位。但也应该看到，“关键核心技术受制于人的局面尚未根本改变，创造新产业、引领未来发展的科技储备远远不够，产业还处于全球价值链中低端”<sup>④</sup>。在复杂多变的国际局势下，我国在国际竞争中面临常态化的挤压、割裂等严苛境遇。一方面，传统性比较优势逐步丧失，亟须产业提升、谋取新发展动能；另一方面，西方国家对我国产业链采取孤立、排挤和割裂的策略，我国关键核心技术的发展受到管制和打压，国际循环面临巨大阻力。为此，当前国家财政政策在积极完善并优化产业链供应链，激发产业链供应链活力，提升产业链供应链的安全性。

完善、优化产业链供应链方面，2022年，我国财政下达专项资金集中于制造业新技术应用、短板弱项攻关、战略性基础产品生产、公共服务平台建设等重点领域，采取保险补偿政策推进重大技术设备、重点新材料、集成电路、5G新一代信息技术的推

① 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。

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 《习近平谈治国理政》第二卷，外文出版社，2017：203。

广和应用。2023年财政政策在这些领域持续发力,既推进传统产业体系的升级改造,又加大对战略性新兴产业的扶持。激发产业链供应链活力方面,集中向中小企业发展领域发力,加大对“专精特新”重点“小巨人”企业培育和壮大的支持力度。2022年,拨付专项奖补资金33.61亿元,划拨其中近三分之一的资金用于新增支持企业,并打造98家数字化公共服务平台,服务带动中小企业高质量发展。2023年,继续落实对中小企业发展的支持力度,发挥其在企业创新、产业链补链强链中的积极作用。提升产业链供应链安全性方面,中央财政采取对重点地区和企业奖补的政策,保障重要资源、能源等行业领域的安全稳定。<sup>①</sup>

### 3. 科技创新能力培育

党的二十大报告指出,要“以国家战略需求为导向,集聚力量进行原创性引领性科技攻关,坚决打赢关键核心技术攻坚战。加快实施一批具有战略性全局性前瞻性的国家重大科技项目,增强自主创新能力。”<sup>②</sup>一方面,我国经济由快速增长阶段跨入高质量发展阶段,必须寻找经济发展的新引擎。只有坚持创新驱动,才能不断挖掘经济发展的新动能,塑造国际竞争新优势。另一方面,新一轮科技革命正在重塑世界经济格局,科技创新成为国际竞争的一大主战场。而随着我国科技发展与发达国家并跑,步入高端科技引领者行列,前沿技术引进可能性已几近于无,技术引进已不能满足发展需要。为此,推进科技创新,实现高水平科技自立自强成为培育完整内需体系中的关键一环。

近年来,财政政策持续加强对科技创新的资金和人才队伍建设支持力度。首先,不断加大对基础研究、关键核心技术攻关、科研力量壮大、科研成果转化等方面的支持力度。基础研究和核心技术攻关方面,中央一般公共预算本级支出中大幅增加基础研究的资金支持力度,2022年和2023年分别增长

13.5%和6.6%;保持国家自然科学基金的支持力度,并且注重发挥财政资金的引导作用,支持社会资本积极参与;通过进一步完善财政资金管理机制,助力关键核心技术科研攻关重大项目的实施。壮大科研力量方面,一方面稳定对中央级科研院所的支持力度,推动其深入开展改革创新,进一步推动国家实验室的创新发展;另一方面积极发挥财政资金的引导作用,通过资助模式的不断创新,引导企业作为创新主体在科技创新中主动作为。科研成果转化方面,中央财政资金持续加大对区域创新的支持力度,设立专项转化引导基金,积极鼓励支持社会资本和金融资本的广泛参与。其次,保持对科技创新支持政策稳定及预算安排的小幅增长,并通过实施各项科研人才基金项目,大力支持战略科技人才、科技领军人才和创新团队等高端科研队伍建设。<sup>③</sup>

## 三、财政政策推动培育完整内需体系的现实困境

财政政策作为国家宏观调控的重要手段,既配合市场机制发挥作用,又旨在解决市场经济运行中市场失灵的问题,校正国民经济运行轨道,推动国民经济循环畅通、健康发展。当前财政政策推动加快培育完整内需体系的背景下,核心的问题在于政策的精准性和高效性,而财政政策发挥巨大作用的同时,也面临诸多现实因素制约,影响了政策效果。

### (一) 财政政策充分发挥作用的根基不够牢固

从当前经济运行情况来看,培育完整内需体系仍面临不少短板,使得财政政策的效果大打折扣。一方面,受到经济下行、压减过剩产能、实体经济投资回报率下降等因素影响,资本投资“脱实向虚”问题凸显,资源配置出现较大程度偏离和扭曲;高标准的市场体系还有待进一步完善,较大程度上影响了国民经济循环的畅通,不利于高质量生产要素的

<sup>①</sup> 数据来源:财政部网站(www.mof.gov.cn)。

<sup>②</sup> 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年11月26日。

<sup>③</sup> 数据来源:财政部网站(www.mof.gov.cn)。

自由、高效交流。另一方面,不平衡不充分的发展成为培育完整内需体系的突出障碍。以中央财政的转移支付为例,一些地区将其作为弥补地方经济发展不足的重要依托,制约了其完整功能发挥,导致其精确性出现偏离,使其不能切实在薄弱环节发挥作用。比如在打破城乡二元经济结构方面的效果还不尽如人意,乡村在产业发展、公共服务、基础设施建设等诸多领域相比城市仍存在较大差距。由此,发展失衡是制约总体消费力提升的一个重要问题。另外,我国在创新型国家建设方面还有不少短板,关键核心技术“卡脖子”的风险仍然较高,产业链供应链抵御风险的能力还不强。平均科技水平还不高,基层科研人员、中小企业创新研发活动等发展状况堪忧。综上,我国在培育完整内需体系的多个领域仍然存在不少掣肘因素,这些因素的叠加很大程度上冲散了财政政策组合拳效果。

### (二)精确判断财政政策实际效果存在一定难度

国民经济运行是一个错综复杂的系统工程,其发展状况是诸多因素交织、相互作用的结果。培育完整内需体系是一项复杂的系统性工程,涉及经济社会发展的方方面面,相应地各大要素需要配合性成长和发育。各大要素的成长和发育并非单一的过程,是多种因素相互促进、共同进步的结果。在积极的财政政策支持培育完整内需体系的背景下,经济运行中的现实问题容易被觉察,如一些指标达到了预期效果,有些指标的发展差强人意,但是问题背后的症结所在却较难判断,是财政政策有所偏差,是财政政策效果尚未凸显,还是其他因素的影响,较难精确定位。随着经济的持续恢复,整体发展大环境逐渐向好,国民经济发展的各项指标在多种因素的综合作用下也会相应进步,反之,各项指标会下滑。由此各项指标的恢复发展中,有多大程度是由积极的财政政策推动的,较难精确衡量。所以,培育完整内需体系视域下,实施积极的财政政策是否有效,效果显现时间有多长,效果有多大,较难做出精准判断,这在很大程度上影响了财政政策的精准发力。

### (三)财政收支平衡状态趋紧

近年来财政收入基本与经济发展保持大体一致的发展态势,但是在疫情冲击、经济下行、高质量发展转型等因素的影响下,积极的财政政策可能成为常态,尤其在加快构建新发展格局、培育完整内需体系的时代背景下,供需两端各个领域都要相应进行变革,基本民生、公共消费、稳定市场、拉动投资、产业链供应链、有效供给、科技进步等环节都需要财政资金的大力支持,财政资金的需求会持续增大。以2022年为例,地方一般公共预算本级收入、政府性基金预算收入、税收收入分别下降2.1%、20.6%、3.5%,均呈现不同程度的负增长状况,财政收入下滑较大。<sup>①</sup>而为对冲经济下行、疫情冲击的影响,又持续性实施了大规模减税降费、民生支出、地方债还本付息支出等政策,加剧了财政收支矛盾。2023年财政收入保持了恢复性增长态势,财政收支紧张状况得到了一定程度的缓解,但应看到这与经济总体环境向好和上年度同期基数较低有关。财政收入会随着经济形势的总体回升而得到改善,但是不确定因素仍然较多,基础并非坚实牢靠。为加快培育完整内需体系,刚性支出的增加将会成为常态,积极的财政政策在这些领域很可能持续加码,财政收支紧平衡可能成为常态,由此可能成为财政政策支持完整内需体系培育的掣肘因素。

### (四)财政政策协同其他领域协调配合面临挑战

一方面,在培育完整内需体系过程中,财政政策旨在引导完整内需体系中各大要素的成长和培育,带有强烈的公共性和导向性。在现实国民经济运行中,社会资本更倾向于投资回报率高、发展程度较高的领域,相比之下,财政资金可能更集中在内需体系培育中的重点工程和薄弱环节。财政政策持续加码,有可能引导社会资本在某一领域过度集聚,出现失衡风险,影响财政政策效果。比如近年来实施了空前规模的减税降费、专项补贴等政策,若财税政策过分注重对某一环节的支持,则可能导致此领域出现盲目投资,甚至出现骗取财政资金的行为。另一方面,财政政策需要产业、市场以

<sup>①</sup> 数据来源:国家统计局网站(www.stats.gov.cn)。

及其他公共政策的配合,形成政策合力,才更容易实现预期调控目标。完整内需体系培育过程中,相关配套政策出现问题,可能导致投资者投资欲望偏弱、市场需求不旺等问题。财政政策不仅要加大对重点项目工程的支持力度,还需要考虑相关配套支持性行业的协同发展,形成融合的系统性发展机制,推进各大环节的快速成长和发育。由此,各领域能否协同配合发展可能是影响财政政策效果的重大挑战。

### 四、培育完整内需体系视域下的财政政策路径优化建议

在培育完整内需体系视域下,要科学把握供给与需求、消费与投资等多重关系,精准研判国民经济运行各个环节存在的问题和堵点,对症下药。要把握好各项制度与政策的连续性与稳定性,通过高效的政策传导机制,以更大的政策力度发挥其在培育完整内需体系中的重要作用。<sup>①</sup>

#### (一)持续优化财政支出结构

要充分考虑积极财政政策的长期性和财政收支紧平衡的现实状况,瞄准影响完整内需体系构建的重点和难点,充分发挥“以小博大”的财政政策作用。在培育完整内需体系视域下,财政政策的关键着力点在于“适度加力”和“提质增效”。一是要保持财政资金投入的持续性,适度加大财政政策实施力度,继续发挥好对完整内需体系的强有力支撑作用。二是要继续强化对补短板、强弱项的资金支持力度。进一步加强对学前教育、义务教育、县域普通高中、职业教育、高效“双一流”建设等方面的支持,推动教育事业高质量发展;充分发挥财政政策在收入分配调节中的关键作用,强化税收、社保、转移支付等政策工具调节收入的积极作用,加强就业创业支持力度,持续提高居民收入;进一步强化公共卫生体系和多层次社会保障体系建设;加大对财力薄弱地区的转移支付力度,支持做好基层“三保”工作。三是要不断优化对科技创新、高质量发展等

方面的税费政策,尤其要重视对中小企业以及基层创新的支持力度,降低科技创新奖补资金的申领门槛,不断完善科技创新财政支持体制机制。

#### (二)灵活使用多种财政政策工具

积极的财政政策助力培育完整内需体系的方式主要为减税降费和加大支出力度,但是考虑财政收支平衡、支出边际效应等因素,未来对这些政策工具的使用要更加灵活,不断创新。近年来的减税降费持续保持了较大规模,尤其2022年税费减免规模超过4万亿元,为历史空前规模,持续减税降费已大幅度降低了企业经营负担,政策实施空间会越来越小,甚至有可能达到减无可减的程度,为此减税降费这一政策工具实施的边际效应就会越来越小,对激发市场活力的效果也会越来越小。所以,财政政策未来的加力方向应该更注重支出的精准性、创新性和多样性,更加强调对市场失灵的矫正作用。在适度财政赤字前提下,要及时对各项政策工具的执行效果做出准确研判,不断优化减税降费、专项债券、转移支付、政府采购、政府贴息、专项基金等政策工具,保持财政政策工具创新、拓展、完善等延续性发展,以系统性、高效性的财政组合拳推动市场走向健康发展轨道。

#### (三)注重与其他政策互补配合

财政政策要达到预期效果,需要充分结合其他相关配套发展政策,如货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策,发挥组合拳政策效能,形成协调性强、互补性强的政策体系。一要构建多部门、多领域的协同合作机制。发挥财政政策工具对其他政策补位作用,提供保障其他政策实施成效的税收、资金、奖补等方面的支持;注重与其他政策的协调性,确保发力方向一致。二要加强对其他政策实施效果的评估,提升财政政策支持其他政策实施的效能。财政政策通过减税降费、奖补等方式降低企业成本,提升市场主体活力,促进产业提质增效,而考虑财政政策的效率,就要对财政减收、增支的支持情况做出成本效益分析,保障效果的同时还要节省开支、减少成本,优化财政资源的配置结构。三要

<sup>①</sup> 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).

注重财政政策的长期调控效果。从长期来看,财政政策要解决结构性发展问题,消除多元目标之间各个阶段的矛盾和冲突,要完善动态化的长期发展机制。此外,财政政策还要充分结合市场机制的调节作用,过度的、频繁的调控有可能对市场产生不良影响,不利于市场主体的成长,所以财政政策在弥补市场失灵的同时,要做到不过分干预市场。

#### (四)完善财政政策进入及退出机制

积极的财政政策助推完整内需体系培育是一项长期性的工作,也会呈现周期性特点,随着财政政策工具持续性发力,可能出现效果减弱的情况,即政策边际效应递减,因此科学的政策退出机制是一个需要着重考虑的问题。一方面,要对完整内需体系的培育形势做出科学预判,财政政策发力要注重把握好短期与长期、宏观与微观、力度与结构等关系。要关注完整内需体系培育周期性特点,精准考量财政政策工具实施前、中、后各个时期的效果,制定科学的政策退出及转化机制。另一方面,要充分把握财政政策推动完整内需体系过程中的长期性和时滞性特点,提升财政政策工具实施的时机和力度。要找准政策出台和退出的时机,出台政策时,不能因出现问题而盲目加大投入力度,进行过度干预;政策退出时,既不能在完整内需体系发育形势不明朗时选择退出,也不能等待其完全成熟时退出,届时财政政策边际效应会很低,引导空间很有限。要充分发挥好财政政策在完整内需体系成长过程中“稳定器”的作用,既对短期政策进行纠错和微调,又要保持长期政策的稳定。

#### (五)注重对社会资本投资的引导

积极的财政政策在培育完整内需体系中的一个关键性作用是发挥强大导向作用和杠杆作用,撬动更多的社会资本参与。一方面,要尽可能消除财政投入对社会资本投资的挤出效应。在培育完整内需体系过程中,诸多领域都需要财政资金的支持,财政投入时可能在一些易见效果的非公共事业项目中发力,干预了市场竞争,造成对社会资本的挤出效应。由此财政政策发力需科学厘清投入边界,不越位、及时让位,提振社会资本投资信心。要

进一步放宽市场准入的限制,加大“放管服”改革力度,为社会资本营造良好的投资环境。另一方面,要着力解决社会资本投融资问题。进一步深化投融资体制改革,提升社会资本投资的便利化程度,引导社会资本投资由虚拟经济转向实体经济、公共服务等领域。进一步优化融资政策,运用好融资担保奖补资金、融资担保基金、普惠性金融服务等政策工具,同时鼓励多层次资本市场运作,拓宽社会资本融资渠道。另外,要进一步加强政府与社会资本的合作,不断创新合作模式,调动社会资本对公共服务、基础设施建设等领域的投资积极性。

#### 参考文献:

- [1] 洪银兴,王辉龙,耿智.从供给和需求两侧夯实新发展格局根基[J].经济学动态,2023(6).
- [2] 许宪春,王洋,唐雅.2022年中国经济形势分析与2023年展望[J].经济学动态,2023(2).
- [3] 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).
- [4] 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).
- [5] 黄芳娜,孟涵晓.政府引导资金中财政资金体制性困境与出路[J].财政监督,2023(23).
- [6] 于长革.持续实施的积极财政政策优化路径研究[J].财政科学,2023(06).
- [7] 祁毓,林佳颖,郑家宝.支持绿色低碳发展的财政政策研究:逻辑阐释、现实挑战及路径优化[J].财政科学,2023(07).
- [8] 宋瑞礼.新形势下我国宏观调控思路[J].宏观经济管理,2022(3).
- [9] 王欢,王之扬,夏凡.逆周期调控还是跨周期调控?——中国财政政策宏观调控的回顾、反思与展望[J].福建金融,2023(04).
- [10] 高挺,夏禹.支持构建完整内需体系的财政政策研究[J].地方财政研究,2022(07).
- [11] 程瑜,张琦.新发展阶段财政支持扩大内需战略:理论阐释、现实约束和路径优化[J].地方财政研究,2022(07).
- [12] 谢伏瞻.加快培育完整内需体系[N].人民日报,2021-01-20(009).

【责任编辑 刘起翰】