栏目名称：时政好文分享

更加积极的财政政策发力稳增长促改革

原创 闫坤 张晓珉 中国经济时报

近日召开的中央经济工作会议指出，要实施更加积极的财政政策。财政政策从“积极”转向“更加积极”，是自2008年全球金融危机以来，我国财政政策基调的首次变化，这预示着我国财政政策的不同力度和决心。理解更加积极的财政政策，涉及经济工作的规律性认识、经济环境的现实需要、发挥中央和地方两个积极性、与其他政策协同配合等多个方面。中央经济工作会议将经济工作的规律性认识凝练为五个“统筹”，更加积极的财政政策是这一认识的深刻实践

一是“必须统筹好有效市场和有为政府的关系”。财政是国家治理的基础和重要支柱，更加积极的财政政策为提升政府治理效能提供了财源保障，有助于增强公共服务供给，加大重点领域保障，改善市场预期，及时在市场机能缺位的领域发挥政府的补位作用。同时，加强财政的预算管理，规范各项财政收入征收，提高财政透明度，党政机关坚持过紧日子，不盲目扩展政府职能边界，政府“有所为有所不为”，避免出现政府对市场的不当干预，激发全社会内生动力和创新活力。

二是“必须统筹好总供给和总需求的关系”。总供给与总需求是动态均衡的，当前我国有效需求不足，体现出一定的供求不平衡特征。财政政策更加积极，抓准了需求不足的突出症结，通过加大财政支出强度，着力提振公共部门需求，并带动私人部门需求，发挥政府支出的乘数效应，宣示政府改善经济的决心，最终改善总供给与总需求的关系。此外，财政支出结构的优化调整，不仅作用于总需求，还能相应优化调整经济总供给的结构，促进新质生产力发展，实现总供给水平的提升。

三是“必须统筹好培育新动能和更新旧动能的关系”。一方面，秉持“先立后破”的理念，新旧动能转换中的传统产业仍然是国民经济中的重要部分，要坚持发展与升级并重。更加积极的财政政策通过安排专项资金，加强对中小企业和薄弱领域的扶持力度，并切实引导和鼓励传统产业开展升级改造。另一方面，针对产业转型升级的瓶颈制约，将更加积极的财政政策与产业政策、区域政策相协调，支持战略性新兴产业发展，因地制宜发展新质生产力，推动新旧动能平稳接续转换。

四是“必须统筹好做优增量和盘活存量的关系”。更加积极的财政政策通过提高财政赤字率、增发超长期特别国债和用好地方政府专项债等措施，构建财政政策的显著增量，形成新的实物工作量。同时，通过落实一揽子化债政策，置换存量隐性债务，解决政府拖欠问题，激活经济循环。此外，理顺政策中的落地机制问题，加强绩效管理和预算执行监督，避免出现增量政策和存量政策的粗放式利用，提高各类财政资源的使用效率。　　五是“必须统筹好提升质量和做大总量的关系”。质的有效提升和量的合理增长统一于高质量发展全过程。更加积极的财政政策突出表现在做大总量，特别是中央财政赤字空间为扩大财政支出规模、推动经济增长提供了坚实支撑。“量”的扩大为“质”的提升提供了基础。中央经济工作会议特别提出要“提高投资收益”，宝贵的财政资金要用在“刀刃上”，避免形成低效债务，推动经济高质量发展。更加积极的财政政策是扩张我国有效需求、实现发展目标的现实需要，并有助于为中长期改革创造良好的宏观经济环境

9月26日召开的中共中央政治局会议部署了一揽子增量政策，这对改善经济形势起到了明显效果。在坚定信心的同时，也要正视问题。中央经济工作会议指出，我国经济运行仍面临不少困难和挑战，主要是国内需求不足，部分企业生产经营困难，群众就业增收面临压力，风险隐患仍然较多。为此，有必要实施更加积极的财政政策，确保中央经济工作会议提出的“明年要保持经济稳定增长，保持就业、物价总体稳定，保持国际收支基本平衡，促进居民收入增长和经济增长同步”的发展目标顺利实现。此外，随着外部不确定性增多，特别是经济全球化遭遇逆流，贸易保护主义、单边主义、霸凌行径上升，我国需要运用好财政政策，筑牢内需基本盘，有效应对“黑天鹅”“灰犀牛”等各种不确定性风险。

财政政策更加积极不仅符合当前经济形势所需，还有充足的学理支撑。一是按照经典的凯恩斯分析框架，提振公共部门支出，是为了发挥财政政策的乘数效应，拉动投资和消费，推动实体经济回升。譬如“两重”项目和“两新”政策实施后，消费增速、制造业投资增速、基建投资增速均出现抬升迹象，制造业PMI自9月份以来重返景气区间。二是根据近年来发展的价格水平决定的财政理论，物价并非由货币政策完全决定，财政政策对价格水平也发挥着重要作用。当前PPI已连续26个月为负，CPI连续21个月在低位徘徊，GDP平减指数连续6个季度为负，物价走低是需求不足下的供求不平衡的结果，以财政发力补足需求，有助于提振通胀至合理水平。三是财政逆周期政策与改革政策并不矛盾。凯恩斯曾在1933年发表《致罗斯福总统的公开信》指出，以复苏成功提高政策信誉，为政府实现中长期改革创造更好的宏观经济条件。

值得一提的是，更加积极的财政政策回应了市场对加大国债发行、提供更强财政支出的期待，但并非只是“唯财力论”或“唯政府债券论”。中央经济工作会议强调要全面贯彻落实党的二十届三中全会精神，并指出要“发挥经济体制改革牵引作用”，强调要“统筹推进财税体制改革，增加地方自主财力”，这与党的二十届三中全会的部署一脉相承。通过采取有效的改革措施，完善支持增长的财政税收政策体系，在零基预算改革、部分品目消费税征收环节后移等方面取得进展。用好中央财政的赤字空间，并增强地方财力，加快落实一揽子隐性债务化解政策，发挥中央和地方两个积极性

党的二十届三中全会提出，“适当加强中央事权、提高中央财政支出比例”，中央经济工作会议对此进行了进一步的部署。无论是从我国自身的债务结构看，还是从横向国际对比看，我国中央财政均有较为明显的发力空间。从我国的债务结构来看，根据中国社会科学院国家金融与发展实验室的数据，截至2024年三季度末，我国实体经济部门。其中，非金融企业部门杠杆率最高，为174.6%；居民部门杠杆率为63.2%，已经逐步接近日本的水平，距离美国的水平也不到10个百分点；地方政府杠杆率为34.5%，这仅代表法定债务；而我国中央政府杠杆率仅有25.8%，举债空间较为显著。横向国际比较来看，根据国际货币基金组织的数据，2023年末G7成员国的美国、日本、德国、英国、法国、意大利、加拿大的中央政府债务占GDP比重分别为112%、206%、45%、100%、92%、132%、50%，均明显高于中国中央政府杠杆率水平。

提高财政赤字，尤其是中央财政将明显发力，是更加积极的财政政策的突出体现。同时，还将增加发行超长期特别国债，中央财政力度将超越过往年份。冲破财政赤字率限制的思想观念束缚，体现了政策制定坚持了实事求是与顺应实践发展的思路。从现实来看，用好用足国债适应我国国情。

一是节约利息成本。国债发行成本低于地方政府债券等各类债券，并具备更好的二级市场交易流动性。在政府债务格局中，以低成本国债替代高成本各类债券，减轻了财政整体的利息支付成本。

二是将国债资金转移支付地方，部分提高地方财政的统筹空间。当前部分地方缺乏可投项目，部分专项债面临落地进度较慢的问题，以国债资金补充地方财源，增强地方财政在逆周期调节中的统筹灵活度。

三是提升中央政策的落实质效。以国债资金服务全国统一协调规划，有利于保证中央政府方针政策的贯彻落实，并增强跨区域协同。同时，以充足中央财力为保障，坚决落实党的二十届三中全会提出的“不得违规要求地方安排配套资金，确需委托地方行使事权的，通过专项转移支付安排资金”，切实减轻地方财政压力。

四是加大国债发行，优化中央和地方政府债务结构。从跨国比较来看，无论是联邦制政府还是单一制政府的经验，中央政府债务规模均高于地方政府债务规模，且单一制国家中央政府债务规模占比通常高于联邦制国家。

当前，地方政府面临较为突出的财政收支压力，并加大了化解地方隐性债务的难度。从我国的财政收支结构来看，今年前11个月地方一般预算财政收入仅占全国一般预算收入的55%，但地方一般预算财政支出占全国一般预算支出的85%，收支权重的差异导致地方政府较为依赖中央转移支付。今年以来，地方一般预算财政收入增速不及中央收入，且受房地产下行影响，国有土地使用权出让收入同比下滑幅度较大，地方政府性基金收入随之下滑。这一现状加剧了地方财政的收支压力。在地方财力有限的背景下，地方隐性债务化解的难度加大，部分地方反映财政资源有限，制约了地方政府发挥稳增长作用。

更加积极的财政政策体现在多措并举增强地方财力，提升地方发展的积极性。一是在短期，多措并举提升地方政府2025年的可用财力，并优化财政支出结构。包括提高各类政府债券的发行规模、发行节奏和使用效率，合理扩大地方政府专项债券支持范围，完善财政转移支付体系，增加一般性转移支付，规范专项转移，让财政资金直达基层。提高资金使用效益，更加注重惠民生、促消费、增后劲，兜牢基层“三保”底线。二是在中长期，发挥经济体制改革牵引作用，统筹推进财税体制改革，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，增加地方自主财力。三是继续落实好一揽子、综合性、靶向准的隐性债务化解政策。2025年将有2.8万亿元地方政府专项债用于置换各类隐性债务，将极大减轻地方化债压力和利息支出，部分解决中小企业款项拖欠问题，畅通上下游经济循环，并助力地方政府将有限财政资源用于增量财政支出，实现地方政府的“轻装上阵”。更加积极的财政政策需加强与各项政策的协同配合，打好政策“组合拳”

中央经济工作会议指出，“要打好政策‘组合拳’。加强财政、货币、就业、产业、区域、贸易、环保、监管等政策和改革开放举措的协调配合，完善部门间有效沟通、协商反馈机制，增强政策合力。”财政政策在政策“组合拳”中位序第一，在发挥政策主力作用的同时，更要加强与各项政策的协同配合。

强化更加积极的财政政策与适度宽松的货币政策的协同配合，打破制约社会融资的需求约束，改善金融市场预期。政府债券是财政货币协同配合的重要结合点，货币政策为政府债券发行维持良好的货币金融环境，政府债券则吸纳金融体系流动性，最终投入实体经济。从社会融资结构来看，2024年以来政府债券累计值占社融比重呈逐月抬高态势，前11个月占比达32.4%，创下历年来最高值，为贷款之外的第二大融资部门，可见加力发行政府债券对社融形成直接的贡献。此外，政府债券发行还可发挥牵引作用，拉动实体经济融资需求，对拉动贷款等社会融资形成间接的贡献。从金融市场来看，财政政策更加积极，一方面可以改善经济基本面，引导金融机构预期；另一方面通过加大政府债券供给，改善债券市场供求格局，推动国债收益率曲线更加合理健康，并为央行提供二级市场买卖国债的基础，多维度实现财政与货币的政策协调。

强化财政政策与提振消费政策的协同配合，提升逆周期调节的针对性。当前我国经济症结集中体现在内需不足，其中以消费尤为突出，今年以来社会消费品零售总额同比增速较疫情前水平存在一定差距，我国超大消费市场的活力仍需进一步激活，将财政政策与提振消费专项行动相结合。一是为“两新”政策提供更多财政支持。今年以来，财政政策与消费政策的结合取得了一定效果，“两新”政策支持的耐用品消费增速明显抬升，如今年11月份，家电、家具、汽车的限额以上社会消费品零售总额同比增速分别高达22.2%、10.5%和6.6%。取得一定成效的“两新”政策将得到财政政策的更大支持，通过增加发行超长期特别国债提供充足资金，扩大政策涵盖的产品和领域，加大财政对终端消费直接投入。二是提升社会保障水平，适当提高退休人员基本养老金，提高城乡居民基础养老金，提高城乡居民医保财政补助标准。三是稳住楼市，避免出现负向财富效应。用好财政与准财政资金，加力实施城中村和危旧房改造，充分释放刚性和改善性住房需求潜力。用好土地储备专项债，完善专项债收购存量商品房作为保障性住房的落地机制，改善房地产企业现金流和居民楼市预期，推动房地产市场止跌回稳。

强化财政政策与产业政策、科技政策、监管政策等的协同配合，适应新兴产业发展阶段，提供针对性财政支持。中央经济工作会议提出要“以科技创新引领新质生产力发展，建设现代化产业体系”，其中强调了“综合整治‘内卷式’竞争，规范地方政府和企业行为”。在新兴产业发展早期，可能面临市场基础设施不完善、市场发展条件不足、市场机能无法充分发挥的境地，财政政策可以通过政府引导基金、贷款贴息等方式提供财力支撑，扶持新产业企业主体，支持相关科学研究，起到培育市场的积极作用。随着新兴产业逐步壮大，市场逐步发挥资源配置的决定性作用，财政资源转向提供公共服务、优化营商环境等方面。伴随新兴产业逐步成熟，可能出现不同形式的恶性竞争，不利于行业长远发展，财政资源应成为完善公共治理、加强市场监管的重要支撑。通过多项政策协同，适应不同新兴产业的发展阶段与政策需求，支持科技创新、产业升级和绿色转型，推动经济高质量发展。