

财政促进经济发展方式转变的几点思考

■ 欧阳璐

全球经济危机的阴影之下，长期支撑我国经济高速增长的资源优势、要素积累、人口红利、外向势能趋向衰减，经济发展方式正面临着深度转型。随着资源、环境、收入分配等倒逼机制的形成，如何转方式已成为目前亟待破解的难题。

对财政来说，转方式就是要转变理财思路，找准财政职能发挥与经济发展方式转变的切入点，并处理好以下几方面的关系：

1. 凝炼目标定位，处理好“源”与“流”的关系。形象地说，经济发展和成果共享是“源”与“流”的关系，财政作为社会资源再配置、再调节的重要职能部门，要处理好“源”与“流”的关系，既做大财富“蛋糕”，又切好财富“蛋糕”，既转换发展方式，又创新共享机制，让经济发展成果为人民群众共享。

2. 校准路径取向，处理好“远”与“近”的关系。“转方式、促发展”意味着摒弃以往“最大化消耗资源短期获利，让社会公众承担外部成本”的粗放型增长模式，向涵养型、内生型、集约型模式转变，要放弃既有的成熟路径，甚至会支付一定的短期成本，牺牲一定的短期利益。如旧模式转换有沉没成本，新方式生成有机会成本，结构调整有

摩擦成本，自主创新有孵化成本，收入调节有震荡成本。从财政角度来看，财政收入在短期内会受到影响，财政支出也不会有立竿见影的回报。对此，财政要谋长远、布全局，校准路径取向，把短期利益与长远利益统一起来，在改革阵痛期内，适时调节经济周期，实现“维稳”、“缓压”、“减震”，同时关注于经济增长的可持续性，在保持稳健的前提下积极转型，大力支持研究与开发、促进人力资本积累、加强公共基础设施建设投资、增强适应开放经济的主动性，为财政收入增长拓展更大空间。

3. 掌握调控节奏，处理好“快”与“好”的关系。一方面，有效调节社会总供给和总需求，使经济增长率的“峰值”处于适度区间和可控范围内，不致因经济过热而损害资源和环境，也不会因经济低迷而损伤潜力和后劲；另一方面，引导社会资源配置方向，优化要素投入结构，建立产权保护和创新激励机制，解决发展中的效益问题。

4. 完善手段工具，处理好“刚”与“柔”的关系。以往，行政色彩浓、刚性大的财政工具使用频率较高，最典型的是政府主导型投资工具，利用直接的行政性投资扩张来刺激

经济增长，容易破坏稳定的市场预期，导致经济总量的大起大落，同时加剧经济复苏对财政投资的高度依赖。因此，必须创新理财思路，丰富工具手段，完善实现方式。在政策制定上，既要支持企业发行债券、信托融资、金融租赁、政府购买服务等市场化手段，也要综合使用贴息、担保、奖励等多元工具，利用市场柔性空间消解可能的负面影响。在具体操作上，降低随机性而增强规则性、强调协同性而淡化依赖性、注重丰富性而避免单调性。在实施效果上，找准能撬动经济杠杆的支点，启动、粘合、聚集社会资金，发挥“四两拨千斤”的乘数效应。

经济发展方式转变是一个系统工程，既涉及供给和需求、总量和结构、速度和效益，又包括宏观经济运行、社会资源配置、社会利益博弈、公共管理和政府效能等多方面内容。财政应抓住自身宏观性、综合性强的优势特点，充分发挥职能作用，多措并举，有效促进经济发展方式转变。

1. 提升宏观调控水平，破解经济发展难题。财政宏观调控的目标和思路应定位在“三个发展”上：发展资源集约使用和友好共生

型经济,发展立足本土资源、潜力以及劳动生产率和报酬率高的内生型经济,发展以技术进步和要素效率提高、经济增长质量和效益提升为主导的可持续经济。同时,增强调控弹性,调优比例,转变高投入、弱出口、低消费的驱动模式,协调好投资、出口、消费“三驾马车”的比例关系。此外,找准调控支点,注重实效。通过财政贴息、结构性减税、创新能力建设等,积极发展战略性新兴产业,引导劳动密集型企业、中小企业、民营经济加快发展,加快农业、水利、能源、交通、城镇等基础设施和民生等领域的重大项目建设。

2. 优化收入分配工具,构建利益均衡增长格局。一定的收入差距既符合市场经济按要素分配的原则,也是社会充满活力的必要条件。但这种差距应该保持在一定的合理区间内,差距过大就必须进行调节。调节收入分配作为财政的基本职能之一,首先,应正视公众的利益诉求,建立公众充分表达意愿的渠道,尊重其知情权、参与权和决策权。其次,应强化预算安排的公共导向和民生导向,加快解决医疗卫生、文化教育、社会保障等领域的问题。其三,引导支出政策向公益性、基础性领域倾斜,以满足社会公共需要为根本目的,努力推进基本公共服务均等化,实现分配起点公平。用好税收制度和转移支付两个“利器”,统筹兼顾各阶层利益,保障低收入,调节高收入,实现收入分配结果相对公平合理。

3. 提高资源配置效率,营造生产要素活力竞相迸发的环境。财政部门要提高优化配置和调动资源

的整体效能,就必须调动无形之手,练好三个“基本功”:一是“搭台唱戏,协同发展”。搭建政府和市场相得益彰、联动放大的平台,如积极支持建立多元化的地方金融体系,加快发展村镇银行,丰富金融产品和服务供给,发展好中小企业融资担保机构,缓解中小企业融资难的问题。综合运用投资参股、有偿和无偿投入等手段,引导和鼓励金融机构与非农资本参与到农业产业化经营建设中。采取财政贴息、奖补等措施,鼓励金融资本、社会资本向基础设施、基础产业、农村地区流动。二是“穿针引线,多源汇流”。从分散交叉的支持方式向统一运作的支持模式转变,聚集资源、形成合力,有效提高财政支持效率。如扎实推进支农资金整合,以政府为主导、以规划为引导、以产业为平台、以统筹为核心,改变以往多向投入、分散管理的格局,聚“碎银”办大事。综合利用税收政策、发展权转移制度和排污权交易等多种工具,引导资源要素流向鼓励发展的区域、产业、环节,实现资源配置最优。三是“选良择优,竞争导向”。创新财政资金的分配方式,充分引入竞争机制、依靠市场机制来优化配置财政资金,力求提高财政资金投向的针对性和科学性。如大力发展政府服务外包,把一部分公共服务外包给市场,实行“产购分离、委托生产、财政购买、公众享用”的模式,力争花最少的钱买最优质的服务,提高财政资金的使用效率。

4. 实行科学精细管理,提高财政行政效能。一是依法治税求质量,使收入“货真价实”。正确处理

好收入规模与收入结构、收入质量与增长速度的关系,逐步提高税收收入和可用财力占财政收入的比重,防止盲目追求高增长,确保收入真实可靠,建立财政收入稳定增长的良性机制。坚持依法治税,防止税收无序流动和税源流失。打破部门利益,实现非税收入的统筹监管,走出“收费养人”的怪圈,促进部门间财力分配公平。二是精细管理求公平,使支出“公正透明”。通过深化部门预算改革,细化预算编制,建立结构合理、操作规范、公开透明的财政支出管理体制机制,并利用信息技术推进财政支出的网络化管理。强化财政资金链条式管理,搭建全方位的财政支出动态监控体系,避免财政支出的“缺位”、“越位”与“错位”。加快实现财政支出由“粗放式”管理向“精细化”管理转变,进一步提高公共财政透明度。三是机制创新求效益,使监管“水乳交融”。改变财政管理和财政监督脱节的现状,让财政监督紧紧围绕财政资金“分配—使用—评价”这一主线,把“大监督”理念融入财政管理、资金分配的全过程,建立事前、事中、事后监督相结合的新机制,全面提升财政监督能力。将事前监督融入财政预算编制流程中,尝试参与重点支出项目及专项资金的评审,实现监督关口前移;建立财政资金事中追踪问效机制,通过财政监察专员对项目资金进行实时追踪监督;深化事后监督,实行事后监督目标考核奖惩机制,以绩效评价引导事前资金分配,提高财政监督的可操作性和实效性。□

(作者单位:中央财经大学)

责任编辑 韩璐