

供给侧改革 引领财政管理走进新时代

张时飞

近期,中央高层会议和文件精神中重点强调“供给侧改革”,明确了供给侧改革是今后经济体制改革的方向和目标。

近年来我国经济发展瓶颈主要是供给侧出现了结构性矛盾,既存在产能过剩,主要是低层次产品和产业过剩,也存在着有效供给不足,主要是高品质产品和产业供给不足。究其原因,是因为我国经济着重强调扩大由投资需求、消费需求和净出口增长(外需)“三驾马车”构成的总需求来实现经济增长目标,这实质上是沿用了凯恩斯主义理论政策,需求受到过度刺激,而供给却被窒息在不必要的管制、过高的税收和过多的规章制度之中,使之成为阻碍生产发展的绞索。

因此,此次供给侧改革着重强调供给的“有效性”,解决了供给的“有效性”,也必然能够释放出“新需求”,产生“新动力”。事实证明,减少政府干预、放松政府管制,让市场机制发挥更多作用,有助于激发民间的积极性和创造性,有助于提高资源的配置效率和利用效率,有助于提高生产率和经济增长率。我国要跨越“中等收入陷阱”,破解发展瓶颈,在21世纪中期经济发展水

平和人均收入赶上中等程度的发达国家,必须从供给管理和需求管理两方面着手,才能保证经济持续、健康和稳定发展。

财政部门作为财政资金和财政制度的供给侧,作为国家治理的基础和重要支柱,在供给侧改革过程中担负的责任、发挥的作用、产生的影响尤其重大。财政部门如何调整自身定位、促进财政管理转型升级以适应供给侧改革的客观需要,是当下需要认真思考和深入研究的。

长期以来,财政管理方式保守、审批程序繁琐,财政资金投入“碎片化”现象严重,不能形成合力,在面对各项经济事业发展资金需求巨大时,财政资金就显得捉襟见肘;与此同时,过多、过滥的财政补贴、政府直接投资,导致价格扭曲、资金浪费、干扰市场机制运行、违背经济发展规律的情况时有发生。财政管理供给侧改革,既要改革财政自身的管理机制,又要改革提供的财政服务。一是矫正财政资源配置属性,让市场在资源配置过程中发挥决定性作用;二是作为财政资金的供给侧,改革财政部门自身的管理,明确树立财政服务供给侧理念和角色定位;三是作为财政制

度的供给侧,改革财政部门对部门单位的财政供给服务和供给制度,提升财政服务质量和效率,从体制机制上实现有效供给。

(一)矫正财政资源配置属性,让市场发挥决定作用

财政资源配置是指政府通过财政收支以及相应的财政税收政策,调整和引导现有经济资源和生产要素的合理流动,以达到资源的优化配置和充分利用,实现最大的经济效益和社会效益。

但是,由于我国经济发展一直以来过度强调“扩大内需,刺激消费”,依靠普通生产要素如资本、土地和劳动力的大量投入来拉动经济增长,财政部门也时常处于越位、缺位、错位的尴尬境地。在成熟的市场领域中,经常越俎代庖地代替经济主体和部门单位进行大规模的直接投入;但在新兴市场和科技创新领域,需要财政资金引导、扶持和带动时又经常难觅芳踪;在传统行业和新兴产业发生分化,需要汰旧换新,转型升级的时候,财政资金又时常出现会错意、表错情、盲目投入、资金浪费等情况。解决这些问题需要财政部门从矫正自身职能、退出市场机制运行领域,坚持市

场主导,以公平竞争激发社会活力,让市场在资源配置中发挥决定性作用。

(二)改革财政资金供给,释放新需求

改革财政资金供给,是用科学的供给理念,从财政资金供给的方向和方式两方面实现改革创新,改变传统的财政资金分配方式,将先进的改革措施由目前循序渐进地小试牛刀转向厚积薄发地复制推广,提升财政资金的供给质量和效率,为经济建设和公共服务释放新需求。

改革财政资金供给方向。实现财政资金的有效供给,破解产业发展瓶颈,促使资源从衰退落后的产业向新兴创新型产业转移,应该从创新、优化和提质增效方面进行结构性调整。在鼓励科技创新方面,要以鼓励创新、优化结构为主,扶持、奖励微观主体的科技创新行为。保障重大科技基础研究与应用研发项目稳步推进。提升社会资本、风险投资以及境外资金用于创新活动比例。在优化产业结构方面,应淘汰落后过剩产能,推进传统制造业绿色改造,加强战略性新兴产业为代表的高端产业的支持和投入,大力发展新技术、新业态条件下节能、低碳、清洁、绿色环保产业,对重点区域、重点领域、重点产业、重点项目予以优先、集中、大比例支持。在产品和服务质量提质增效方面,要大力推进教育、卫生、养老、金融等服务业的提质增效,推进相关产品和服务的质量标准评价体系的建立和完善,及时废止、更新老旧标准,完善监督和处罚机制,让假冒伪劣和商业欺诈销声匿迹,改变社会上“柠檬市场”(次品市场)和“劣币驱逐良币”现象愈演愈烈的发展趋势。

改革财政资金供给方式。“十三五”规划建议明确要求增加公共服务供给,增强政府职责,提高公共服务共建能力和共享水平,同时强调,“要创新公

共服务提供方式,能由政府购买服务提供的,政府不再直接承办;能由政府和社会资本合作提供的,广泛吸引社会资本参与。”财政部门在近些年来推进的一系列改革措施,包括PPP、竞争性资金分配、政府购买服务,已循序渐进地在财政资金供给方式方面进行了很多有益的探索和尝试,并积累了大量的经验,逐渐形成了相对完整的流程和机制。但是这些先进的资金供给方式,在措施落地时也存在概念模糊、模棱两可、为改而改等问题。如PPP本意为公共部门和私营部门合作伙伴关系,但是目前推进的PPP项目,常常转变为政府部门和国有的合作项目,某种程度上排挤了私营部门参与竞争的空间,偏离了PPP激发私营部门参与公共服务的初衷,也难以实现利用PPP模式促进政府职能向法制化和规范化转变的作用。又如,政府购买服务是指政府将原本自身承担的公共服务委托给社会组织、企事业单位履行。但在具体执行过程中,财政补贴、事业单位聘用培训临时工等传统财政资金支出费用,也张冠李戴地成为了政府购买服务的一种方式,难免贻笑大方。现在,在供给侧改革思路指导下,应明确这些改革措施的流程和机制,使之规范化、标准化,并将有益的政策、经验、方式、做法加以复制和推广,同时,针对使用者有限,资金投入不大的公共服务项目,可以尝试引入民间“众筹”模式,激发民众参与公共服务项目的热情和积极性,全面推动财政资金供给方式改革。

(三)改革财政制度供给,创造新动力

供给学派强调财政政策在决定经济增长和总供给方面的作用,认为高税率会打击人们进行储蓄、投资和生产的积极性,而适当的税收优惠政策可以有效激发个人和企业的投资和扩大再生产的积极性,导致人们的消费需求和企

业的投资需求增加;还需要控制政府开支,减少政府管制,取消或废除那些限制企业生产经营活动的不必要的甚至是过时的规章制度,以调动企业和个人的积极性。

改革财政制度供给,主要涉及在税收政策、财政政策以及简政放权等方面进行的制度改革。在税收政策方面,一是加快实施以结构性减税为重点的税费改革,扩大“营改增”范围。二是制定所得税优惠政策,降低科技型、自主创新型小微企业的生产运行成本,鼓励企业扩大自有资金用于技改升级、创新研发活动;鼓励政府部门创新研发经费支出。三是研究税收支持政策用于提升产品和服务质量方面的质量标准体系建设、考核培训及转型升级等费用支出。在财政政策方面,应适当限制政府开支,促使资源由政府部门转向私营部门,激发市场活力。一是减少政府专项转移支付。转移支付对社会生产率和工作激励都有消极影响,应该大幅度消减专项转移支付,适度扩大一般性转移支付。二是严格控制政府开支,压缩行政经费。三是减少财政资金补贴。财政补贴往往成为政府干预市场、扭曲价格的根源,减少财政资金直接补贴,制定适当奖惩政策,促进市场竞争公平有序。在简政放权方面,一是要公开,全面梳理和公开公共服务目录清单,明确政府公共服务的权责体系。二是要简化,降低市场主体获取公共服务的成本。三是要共享,依托“互联网+”,将公共服务事项的信息互通共享。财政部门应审核现有规章条例、继续推进“三公经费”公开、减少行政审批、制定“负面清单”、简化办事流程等,通过这些措施改进公共服务推动供给侧改革,促进大众创业、万众创新,激发市场活力和社会创造力。□

(作者单位:北京市财政局)

责任编辑 李燕