

“十四五”的积极财政政策如何更加有为？

中南财经政法大学 | 薛钢 中国人民大学 | 张道远 中南财经政法大学 | 明海蓉

基于目前经济社会稳定增长压力较大的现实需要，我国在“十四五”时期应当继续实行积极的财政政策，但是考虑到当前面临的严峻财政收支形势和“十三五”时期财税体制存在的问题，积极财政政策如何提质增效应该是需要注意的重点问题。

在“十四五”时期，我国积极财政政策的选择不应只考虑积极财政政策对抗经济冲击的短期目标，还应当继续实行供给侧结构性改革，由需求管理转向供给管理，由总量增长转向结构调整，考虑积极财政政策促进经济增长的长期目标。具体而言，在积极财政

校直管乡镇中心小学等模式。

(八)建立相对贫困治理新机制。全面打响以相对贫困和支出型贫困治理为重点的城乡扶贫新战役，筑牢基本现代化的民生底线。科学调整贫困线标准，健全贫困人口精准识别、分类扶持和动态脱贫的长效机制。将低收入家庭和支出型贫困家庭纳入专项救助，对不符合低保和特困条件但确有困难的残疾、单亲、无劳动能力家庭给予生活救助，对基本医疗、住房、教育、就业等遇到实际困难以及刚性支出过大导致基本生活严重困难的中低收入家庭适当给予专项或临时救助。

(九)促进专业社会工作机构倍增。将专业社会工作机构和社工队伍作为社会组织发展的重要主体，强化购买服务、税费优惠、教育培训、社保等政策支持，推进规范化品牌化建设，提高公信力和自我发展能力。

政策的实施过程中应当充分考虑五个矛盾，统筹考虑并把握其中的平衡点，营造良好的政策环境，提升积极财政政策的质量和效率。

处理好政府与市场的矛盾

(一)理顺政府与市场的关系。在“十三五”时期，我国政府就如何明确政府和市场的界限进行了一些积极的探索。例如2019年7月1日起实施的《政府投资条例》规定，政府投资应当投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保

优先发展以老年人、残疾人、困境儿童、农村留守人员、流动人口、特困人群等为重点对象和以婚姻家庭、儿童保护、养老助残、矫治帮教、卫生健康等重点领域的社工机构，设立基层社工服务站点，“十四五”时期力争实现社工机构和持证社工数量两个翻一番。

(十)发展国际化的教育医疗等服务。在自贸区全面实行允许外资独资设立教育、医疗机构的政策，逐步向全国推开。吸引高水平外籍教师、医师、护士、康复专业人才及管理团队，加强从业资格认证和执业行为监管。发展国际学校、国际医院、国际养老护理及康复机构，打造一批国际教育、医疗、养老中心和园区，带动提升相关行业整体的供给质量，释放国内消费升级潜能。□

责任编辑 韩璐

护、重大科技进步、社会管理、国家安全等非经营性项目领域。在“十四五”期间，应当进一步明确除投资以外其他领域政府和市场的职能范围，并进行动态管理，推动政府进一步退出市场竞争领域，充分发挥政府在非竞争领域的资源配置作用，真正做到政府和市场之间的不错位、不缺位、不越位。此外，政府还应当完善有关政策措施，发挥财政资金的引导和带动作用，鼓励社会资金投向非竞争领域。

(二)创造良好的财税营商环境。在“十三五”时期，我国政府不断致力于营商环境建设，取得了较大进步，营商环境国际排名不断攀升。世界银行发布的《全球营商环境报告2020》显示，由于大力推进优化营商环境改革，我国营商环境排名2019年位居全球第31位，连续两年被评为全球营商环境改善幅度最大的十大经济体之一。2020年1月1日正式实施的《优化营商环境条例》也进一步确立了我国持续优化营商环境的目标和方向。在“十四五”期间，我国政府应当有效落实推进《优化营商环境条例》的规定，持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，减少政府对市场活动的直接干预，在打造市场化、法治化和国际化营商环境上取得更大进展，加快建设现代化经济体系，推动高质量发展。

(三)加快转变政府职能。十九届三中全会公告指出，转变政府职能，优化政府机构设置和职能配置，是深化党和国家机构改革的重要任务。我国财政在很长的历史期间内都注重对经济的投入，强调与市场经济相对应的公共性，主要围绕经济目标做文章，服务于促进经济增长。然而随着经济的不断发展，政府更多地面临综合性的问题，职能急需转变。在“十四五”期间制定并实施积极财政政策时，不仅要考虑经济问题，还要考虑社会、生态环境、全球治理等各个方面的问题，调整优化政府机构职能，合理配置宏观管理部门职能，完善公共服务管理体制，全面提高政府效能，建设人民满意的服务型政府。

处理好收入与支出的矛盾

(一)提高减税降费精准度，加强税收优惠管理。

“十四五”时期，为应对经济下行的压力，促进实体经济的发展，应当继续实施更为精准的减税降费政策。一方面，重点减轻制造业和中小微企业税收负担，例如进一步简并增值税税率、降低企业所得税税率等。另一方面，进一步降低社会保障缴费比例，清理规范地方收费项目，加大对乱收费查处和整治力度，加强收费项目清单“一张网”建设，健全乱收费投诉举报查处机制。此外，考虑到财政收入面临的压力，应当加强税收优惠的管理，例如加强区域性的税收优惠政策的规范管理，推动相关制度建设，构建税式支出制度，将税收优惠纳入到预算管理范围等。

(二)调整财政收入来源结构，缓解财政收入压力。我国财政资金来源主要包括一般公共预算收入、政府性基金收入、国有资本经营收入和社会保险基金收入四部分。当一般公共预算收入当前面临较大压力，可以考虑将一部分政府性基金收入和国有资本经营收入纳入到一般公共预算收入中。具体包括：通过盘活存量资源、提升使用效率和税费改革等方式，将部分政府性基金收入转入公共预算，专项用于特定公共事业发展；提高国有资本上缴利润比例，以补充财政可用资金；推进国有企业市场化改革和混合所有制改革，吸收社会资本入股，提升国企经营效率和资本回报率，增加财政可用资金。

(三)适度扩大投资支出，引领“新基建”。积极的财政政策“加力”的一大表现就是增加支出规模。“十四五”时期，我国经济仍然面临较大的下行压力，因此，加大投资支出是政府拉动内需，促进经济增长的必然选择。目前，中央多次会议反复提及加快“新基建”，适度加大5G、人工智能、物联网等新型基础设施投资规模。理论上，“新基建”确实客观上可以创造巨大的经济效应和商业价值，短期内不仅能够发挥扩大内需的作用，在长期也能够实现促进经济增长和改善经济结构的目标，但也应当注意内嵌于我国高质量发展的过程中，避免大水漫灌和重复建设，避免偏离供给侧结构性改革的主线。财政参与“新基建”投资应体现在两个方面，一是政府通过投资引导企业成为新基建的主体，二是目前我国地方政府财力不平衡，中央

财政需要对部分基建投资能力较弱的地区进行专项资金支持。

(四) 确保民生改善和重点领域保障支出。将未来的发展放在人的身上,是我国积极财政政策的一个重要立足点和出发点,因此确保民生改善和重点领域保障也是“十四五”财政政策规划的核心问题。尽管我国目前财政收支压力较大,但仍要充分利用好有限的财政资金,把钱用在刀刃上,支持基层保基本民生、保工资、保运转,并保障就业、城乡义务教育、养老、医疗和基本住房等重点领域的财政支出,补齐民生短板,加快“经济财政”“行政财政”向“民生财政”的转变。从投资方面来看,我国政府应当转变传统观念,将公共服务的提供当作人力资本的积累,将投资的重点更多从物质资本转向人力资本、公共服务的提供。以公共卫生领域的投资为例,公共卫生财政投入的GDP转化率可以达到60%—70%,远高于基础设施财政投入30%的GDP转化率,政府扩大对公共卫生领域的投资规模并提高供给质量,不仅有利于改善民生,对于经济发展也具有积极的拉动作用。

处理好财政赤字与财政可持续性的矛盾

根据以往经验,积极财政政策的基本操作手段主要是减税降费和扩大支出,而两者均会导致政府财政赤字增加,从而增加财政风险。目前,我国的名义财政赤字确实处在较低水平,但不可否认的是,必须重视财政政策的运行压力和潜在的财政债务风险。因此,在“十四五”期间,应当认识到财政赤字和财政可持续性之间的矛盾。

(一) 适度增列财政赤字,扩大国债和地方债规模。2016—2019年,我国名义财政赤字率均未突破3%,但是2020年由于新冠肺炎疫情的影响,财政收支形势面临着更为严峻的压力,再考虑到“十四五”期间经济下行潜在压力和刚性支出增加等因素的影响,应该打破3%的财政赤字率约束,适度扩大财政赤字,将一般公共预算赤字率提升至3.5%—4%,主动发挥积极财政政策的逆经济周期调节功能。相应地,应该适度扩大国债和地方债规模,充分发挥地方

政府债券作用,充分保障地方基础设施建设,扩大有效投资,形成对经济的有力拉动。与此同时,也应当规范地方政府举债融资行为,防范化解地方政府隐性债务风险,从严整治举债乱象,增强财政运行稳定性和风险防控有效性。

(二) 盘活存量财政资金,坚决压缩一般性财政支出。随着供给侧结构性改革取代需求管理成为我国宏观政策的主线,增列财政赤字并非支撑积极财政政策操作的唯一财源。与严峻的财政收支形势形成鲜明对比的是我国大量的财政性存款和庞大的一般性财政支出,换言之,能否实现财政资金高效运用的问题更为迫切。在“十四五”时期,我国政府如果能够盘活巨量的存量财政资金,并改革粗放式的财政支出方式,优化调整财政支出结构,减少政府的低效开支,认真贯彻“以收定支”原则,进一步削减一般性财政支出,切实做到有保有压,就可以释放并节约大量可用财政资金,以减轻增列财政赤字的压力,支持积极财政政策更加积极有为。

(三) 深化财税体制改革,完善现代财政制度。深化财税体制改革的目的在于减少财政资金的内生损耗,提升财政资金的使用和运行效率,为积极财政政策的实施营造良好的政策环境。第一,持续提升财政管理效能,加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,夯实预算执行管理基础,完善国有资产和会计管理,狠抓制度建设和执行,切实管好用好财政资金和国有资产。第二,坚持深化改革与加强管理协同推进,加快推进财税体制改革,稳步推进财税立法,加强财政管理基础工作,不断提升依法理财和科学理财水平。第三,强化财政管理监督,切实提高财政资金使用效益,以财政信息化建设提升监管能力,建立健全财政资金分配使用监管机制,加强预算执行管理和监督,不断提升财政管理效能和资金绩效。

处理好中央与地方的矛盾

(一) 中央政府和省级政府应当履行更多事权。随着城市化的发展和人口流动规模的增大,我国经济发展的整体性越来越强,许多问题在省级以下政府无法

解决。以往我国政府侧重于从财政收入方面考虑问题，强调增加地方政府的财权和财力，而“十四五”期间应当考虑从财政支出方面解决问题，强调中央政府与省级政府要履行更多事权，逐步提高中央政府支出占整个支出中的比重，以防止地方政府的支出责任不断加大所形成的“小马拉大车”局面，同时提升地区间公共服务均等化水平，促进形成区域协调发展新格局。

(二)加强地方税体系建设。建立完善的地方税制体系是“十四五”期间财税体制改革的重要内容，也是为积极财政政策的制定和实施奠定物质基础。在目前开征新税条件暂不成熟的条件下，可考虑调整增值税分成比例、部分消费税征税环节后移并划为地方税、启动居民房地产税改革并划为地方税等相结合的思路。同时，优化地方政府税收利益的具体分配公式，应在其中加入常住人口、环境治理等指标，在维持现有财力分配格局的基础上，服务于激励地方经济发展的改革目标。

(三)完善转移支付制度。财政转移支付制度是由于中央和地方财政之间的纵向不平衡和各区域之间的横向不平衡而产生和发展的，是国家为了实现区域间各项社会经济事业的协调发展而采取的财政政策。在“十四五”期间，我国应加快推进转移支付制度改革。一方面，对于一般性转移支付，应当完善稳定增长机制，扩大一般性转移支付的规模和比例，尤其是重点增加老少边穷地区的转移支付，实现促进地区间财力均衡。另一方面，对于专项转移支付，进一步清理、整合、规范专项转移支付制度，重在保证专项转移支付的“专用性”与“专效性”。

处理好国内与国际的矛盾

随着我国经济的不断发展和对外开放水平不断提高，我国在全球经济中占有重要地位，并且在推进经济全球化过程中具有重要作用，财政收支越来越受到国际环境的影响。而且，在我国走向中华民族伟大复兴的进程中，难免会遭受到现有国际经济政治秩序的制约，需要财政政策积极予以协调与应对。

(一)加大国家战略型产业的财政支持。在“十三五”

期间，尽管我国的科技水平和创新能力大幅提升，在某些科技领域居于领先地位，但一些事件仍然暴露出我国在某些战略性行业与西方国家存在较大差距。例如中美贸易摩擦中的芯片断供问题、新冠肺炎疫情期间体外膜肺氧合(ECMO)设备和耗材的国产化率较低问题等。因此，在“十四五”期间，必须加强国家战略型产业的财政支持。

(二)重点发展内循环促进双循环。由于海外疫情的持续发展、全球范围内经济衰退、地区保护主义抬头和美国霸凌主义等因素的影响，我国在未来很长一段期间内面临的国际形势会更为复杂。在“十四五”期间，一方面应当充分发挥我国的市场规模优势，抓好经济内循环，进一步扩大内需，推动我国由“世界工厂”向“全球消费中心”的转变；同时优化产业链，并推进新型城镇化，培育新的经济增长极。另一方面，以国内内循环促进国内国际双循环，自2008年全球金融危机以来，中国对全球GDP增量的贡献率稳居世界第一位，因此中国经济的繁荣对于振兴全球经济具有重要意义，应出台旨在加强产业国际转移和对外投资力度的积极财政政策，进一步扩大国际市场，进而拉动我国其他产业的出口，促进国内经济增长。

(三)推进并深化国际财政合作。经济全球化的不断推进，世界各国经济之间的联系越来越紧密，这决定了国际财政政策合作与协调比过去任何时候都更重要。同时，随着我国对外开放水平的不断提高，我国政府也应当积极投入国际经济金融秩序的建设中来。因此，在“十四五”期间，我国应当推进并深化国际财经合作，加强国际财政政策的协调。具体包括：第一，继续践行互利共赢的开放战略，自主降低关税总水平。第二，积极参与和引领国际财经等领域的规则制定，坚定维护和增进国家利益。第三，加强“一带一路”国际财经合作，并通过20国集团组织(G20)、亚太经合组织、金砖国家合作机制、上海合作组织等多种形式，加强包括财政政策在内的经济政策协调，积极推动多双边财经合作深入发展，增强发展内外联动性，让财政政策的国际协调更加顺畅。□

责任编辑 张蕊