

2023：更直接更有效发挥积极财政政策作用

新的征程，新的出发。2023年是全面贯彻落实党的二十大精神的开局之年，做好财政经济工作意义重大。按照中央经济工作会议精神和全国财政工作会议部署，2023年积极的财政政策要加力提效，更直接更有效发挥积极财政政策作用。特别是要在完善税费支持政策，加强财政资源统筹，保持必要的支出强度，大力优化支出结构，提高财政资源配置效率，加强财政承受能力评估，健全现代预算制度，优化税制结构，完善财政转移支付体系等方面着力，进一步深化财税体制改革，增强财政宏观调控效能，推动经济运行整体好转，为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步提供有力支持。本期专题特别邀请有关专家，分析和展望2023年宏观经济形势及财政政策。

2023年宏观经济形势分析与财政政策展望

国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长｜**冯俏彬**



中央经济工作会议指出，2023年要突出做好稳增长、稳就业、稳物价工作，有效防范化解重大风险，推动经济运行整体好转。财政是国家治理的基础和重要支柱，2023年积极的财政政策要加力提效，适度加大财政政策扩张力度。

国际国内经济形势研判：挑战依旧　期待更多

2023年，百年未有之大变局仍将处于加速演变之中，国内外环境将仍然具有极大不确定性。

从国际的情况看，俄乌冲突目前尚看不到结束的迹象，欧美国家应对疫情的大规模财政刺激政策后遗症所导致的通胀达到近40年以来的历史高点。为了应对通胀，各国央行持续激进加息，目前加息的政策效应已开始外溢。从国内的情况看，2023年我国经济仍然面临需求收缩、供给冲击、预期转弱的“三重压力”。从预期上看，由于多种因素的复杂影响，企业、居民的预期双双转弱。从供给侧的情况看，受三年疫情的影响，大量中小企业关门歇业、全社会失业率有所上升，部分民营企业收缩投资或持币等待，供给侧活力有限。从需求侧看，投资需求中的基础设施建设投资、制造业投资有望保持良好增长，但房地产业已进入行业发展的历史变化期，供需双双下行，很难再回到过去的盛景。进出口方面，2023年外需大概率将回落到疫情发生以前的水平，对我国经济的支撑作用大幅度下滑。

当然，也要看到2023年我国经济运行中存在诸多积极向上的因素。一是疫情对经济的影响将显著减少甚至消失，这将促进我国经济快速回归正常化，可谓是最大的利好。近期的观察发现，随着我国疫情防控措施的优化以及感染人数“过峰”，居民消费需求正在快速回弹。二是我国经济运行的底线牢固可靠。近年来，我国始终抓紧抓牢粮食、能源等初级产品的保供保产和自给自足，为我国经济在复杂动荡的国际环境中正常运行增加了一道“安全门”，从根基上保证了国内经济社会运行的基本稳定。三是我国完整产业体系的优势突出。疫情以来，我国传统产业加快了数字化转型升级的步伐，成效明显。面对全球气候变化，我国在光伏、电动汽车、数字经济方面已具备引领性的优势。四是我国正加快全国统一大市场和高标准市场体系的建设，这将有利于更好地将发展基点建立在自身力量的基础之上，在动荡不安的国际环境中保持自身的发展节奏。

经济工作中心任务：推动经济运行整体好转

中央经济工作会议指出，2023年经济工作的中心任务是推动我国经济运行实现整体好转，为此提出了“九个坚持”、“六个更好统筹”和“五大重点任务”。其中特别指出，要努力实现经济质的有效提升和量的合理增长，坚持以质取胜，以量变的积累实现质变。

党的二十大提出到2035年我国达到中等发达国家水平的发展目标。一般认为，中等发达国家的人均GDP是3万美元左右。2021年，我国人均GDP达到1.25万美元，已非常接近高收入国家的门槛，但与中等发

达国家相距甚远。这意味着在未来的10年，我国还要努力实现人均GDP再翻一番的目标，为此，我国GDP在未来10年间要保持年均5%左右的增速。

疫情发生以来，我国经济趋势随疫情起落而变化，上下振荡非常明显。疫情发生的前一年即2019年我国GDP增速为6.1%；2020年为2.3%，创改革开放以来的最低；2021年经济快速恢复，达到8.1%；但2022年再次下降为3%。一般认为，长时间的低速甚至“怠速”增长蕴藏着巨大风险，对我国经济发展、社会稳定、国家安全、大国竞争等多方面的大局不利。因此，要尽快推动我国经济运行重新回到潜在增速附近，重新回归正常轨道。因此，2023年要全面深化改革开放，大力提振市场信心，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，突出做好稳增长、稳就业、稳物价工作，有效防范化解重大风险，推动经济运行整体好转，实现质的有效提升和量的合理增长，为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步。

积极的财政政策重点：“三加力”“五提效”

中央经济工作会议要求，2023年积极的财政政策要加力提效。相对于2022年“积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续”的表述，2023年的政策意图更加侧重于稳增长。具体而言，可简要地概括为“三加力”和“五提效”。

“三加力”：一是统筹财政收入、财政赤字、专项债券、调度资金等，保持适度支出强度，加强国家重大战略任务财力保障，持续推动财力下沉。二是合理安排赤字率和地方政府专项债券规模，适量扩大专项债券资金投向领域和用做资本金范围，持续形成实物工作量和投资拉动力，确保政府投资力度不减。三是持续增加中央对地方转移支付，做好困难群众失业人员动态监测和救助帮扶，兜牢兜实基层“三保”底线，为经济运行营造良好的基础环境。

“五提效”：一是完善减税退税降费政策，增强精准性和针对性。二是进一步优化财政支出结构，加大科技攻关、生态环保、基本民生、区域协调等重点领域投入，支持补短板、强弱项、固底板、扬优势，更直接、更有效地发挥积极财政政策作用。三是更好发挥财政资金引导与撬动作用，有效带动扩大全社会投资和促进消费。四是完善财政资金直达机制，深化预算绩效管理，提高财政资金使用效益和财政政策效能。五是持续创新和完善财政宏观调控，注重加强与货币、就业、产业、科技、社会政策协调配合，形成高质量发展合力。

可以清楚地看出，2023年积极的财政政策将把稳增长放在第一位，通过统筹财政收入、赤字、专项债等政策工具，努力开拓财政可支配资金来源，扩大财政支出规模，有效支持高质量发展，向社会传达国家财政积极作为、全力促进经济运行整体好转的明确信号



与坚定信心。与此同时，加大中央对地方的转移支付力度，推动财力下沉，做好基层“三保”工作，保持财政可持续和地方政府债务风险可控。

做好财政工作的关键：调整结构、防范风险、稳固基层

笔者认为，在加大财政支出强度、有力支撑经济增长大局的同时，2023年还应以深化改革、加强管理为主要抓手，突出调整结构、防范风险、稳固基层三条主线，统筹好发展与安全，向结构调整要空间，向深化改革要效益，夯实国家财政基础。

（一）将新形势下财政结构优化始终置于工作中心。结构优化是财政工作的永恒主题。面对三年疫情所形成的疤痕效应以及当前和今后一个时期我国经济社会发展所面临的新情况新问题，传统意义上财政结构优化的内涵与外延都在发生巨大变化，要深入理解并将其落实到具体的财政工作之中。

一是要优化债务结构。2021年，我国政府负债率（债务余额与GDP之比）为47%，低于60%的国际警戒线，债务风险总体可控。但是我国债务结构问题较为突出，即中央债务相对较少，地方政府债务比较多；一般债务比较少，专项债比较多；显性债务比较少，隐性债务比较多。考虑到未来我国债务规模有可能进一步扩大，且地方政府承受债务的能力不足，有必要对债务结构进行适当的调整，以结构的稳定支撑债务规模的扩大。建议适当增加一般债，缩减专项债；适当增加中央债，缩减地方债；严格控制隐性债务。

二是要优化财政投资结构。我国经济进入新发展阶段以后，传统基础设施投资空间已大大缩小，加大政府对以数字经济、绿色经济为主线的新基建投资的同时，更需要为社会投资、民间投资留出空间。财政投资要充分认识和适应这一经济增长动力结构的底层逻辑变化，坚持基础性、公共性的财政投资本色，用好财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用，大力带动民间投资和社会资本，更好发挥财政投资对于经济增长的促进作用。

三是要优化财政支出结构。在加大财政支出力度的同时，要优化保障“国之大者”的资金需要，确保重大决策部署落地见效。加大对教育、科技、就业和社会保障、卫生健康、农业农村、生态环保等重点领域的保障力度。加大对中小微企业、个体工商户、制造业等的支持力度，研究出台财政支持扩大内需和促进消费的新型政策工具。

四是要优化政府收入结构。主线是加大统筹财政资源的力度与范围，重点是强化“四本预算”的统筹连接，合理确定国有资本收益上交比例。进一步做好增量与存量资源统筹、财政拨款和非财政拨款的统筹。积极探索部分公益基础设施证券化试点，为地方政府寻求新财源开辟道路。

五是要优化税收结构。进一步深化税收制度改革，提高与经济社会的适配度。要做好做对全社会激励机制，优化个人所得税制，保持对“勤劳所得”的长期激励。加强对高收入人群的税收征管，平等对待资本利得与工薪收入。建立健全与数字经济相关的税收制度，研究支持“双碳”发展的税收政策，持续优化对受疫情影响的中小微企业和个体工商户的税收优惠。

（二）地方政府专项债券既要加力更要提效。为了推动经济运行整体好转，2023年地方政府专项债规模可能进一步扩大。从2022年的情况看，专项债在拉投资、促增长、稳大盘方面发挥了积极作用，但同时也显露出很多问题，需要适时调整。

一是专项债要努力坚守“初心”。专项债之所以叫专项债，是为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券，本质上不应支持基础性、公益性、社会性效应比较高但几乎没有经济效应的项目。这些项目的资金需要考虑以别的方式支持。

二是加快专项债资金的使用进度，尽早形成实物工作量。2022年，专项债资金的使用进度不尽如人意，“钱等项目”的情况大量存在。从根源上看，制约专项债资金使用进度的主要原因是项目准备不足以及普遍存在的“重资金争取、轻项目推进”倾向。对此，要进一步做好项目设计与前期准备工作。针对一些地方项目设计能力不足的问题，可考虑将中央一级的研究力

量下沉，辅导地方做好项目设计工作。要加快审批进度，科学合理解决好用地、用能、用水、用海等重难点问题。要“资金跟着项目走”，不能让“钱等项目”，有关部门要进一步加强对专项债券项目建设的调度和指导督促，推动各地方加快资金使用进度。

三是多措并举，解决好专项债项目的资本金和融资问题。随着土地出让金对地方建设支撑作用的下降，有必要开辟新的地方政府项目建设资本金来源。要将25%的专项债资金可用于资本金的政策用足用好，如果使用范围实在不能扩大，就要考虑提前上一些能符合条件的项目。用好用足政策性开发性金融工具。增加预算内投资，扩大项目资本金来源。

四是加快建立专项债与一般公共预算之间的“防火墙”。随着近年来财政收支运行一再收紧，地方财政管理中已出现两种倾向：一是将专项债资金变相用于支付一些本应由一般公共预算保障的项目；二是反过来用一般公共预算收入填补专项债漏洞。这两种资金用途不同、性质不同、管理方式不同，相互混用将极大地破坏财经纪律，尤其是第二种情况将加剧地方财政风险。要加快出台防止两种资金混用的管理制度，通过技术手段加强监控，审计部门也可提前介入，坚决预防此类状况的发生。

（三）省级政府要在做好基层“三保”工作中发挥更大作用。基层“三保”关系基层政府有效履职和人民群众切身利益，是促进地区经济协调发展的基础和保持社会稳定的“压舱石”，应是财政工作的重点内容。2023年除了中央加大转移支付力度之外，省级政府也要在做好基层“三保”工作中发挥更大作用。

一是统筹财政资源，进一步推动财力下沉。三年疫情之后，一些地方政府的财政能力有所损伤。为此，要进一步加大中央转移支付力度，支持基层政府做好基层“三保”工作。要明确省级政府的辖区责任，强化省一级政府对本地区基层“三保”的责任。可结合新一轮省以下财政体制改革，合理划分省以下各级政府之间的财力、财政事权和支出责任，进一步优化省内横向、纵向财力分配格局，积极下沉财力，推动财力向困难地区和基层倾斜，支持做好基层“三保”工作。

二是保持地方安排基层“三保”支出的灵活性。除了国家统一的标准，大多数的基层“三保”支出还有相应的地方标准。在国家标准之外，各省对于列入本地区基层“三保”保障清单中的项目，要加强标准和范围等方面的审查，防止不切实际的承诺和寅吃卯粮的透支。各省对地方增列基层“三保”支出应在经济增速、财力水平、期限等方面设置前提，同时也应适当增加一些后期调整的灵活性，避免标准固化。

三是用好财政资金直达机制。财政资金直达机制是近年来卓有成效的管理创新，要将其融入预算管理一体化建设之中。各省可以此为抓手，建立和完善基层“三保”资金管理的长效机制。可将基层“三保”的相关制度和规则嵌入预算管理一体化系统之中，硬化预算编制、执行、评价等各个环节的约束，借助现代技术手段提升“三保”管理的质量与效益。应逐步将符合条件的省级财政资金纳入直达范围，更好地发挥常态化财政资金直达机制的作用。

四是加强对基层“三保”工作的分类指导、分类管理。我国地域广大，南方北方、东中西部情况不一，即使在一省范围内，也多有经济发达和欠发达地区之分。各省要加强对基层“三保”工作的分类指导、分类管理，可根据各地经济发展程度、财力状况等，对各地履行基层“三保”工作情况进行分类，就不同类别地区用于基层“三保”的财力倍数、库款倍数等指标下达指导性标准，并纳入检查考核的范畴。要进一步优化国库管理，扩大资金调度范围，提高资金调度能力，为做好基层“三保”工作保驾护航。

五是及时有力处置基层“三保”风险。面对经济下行、风险隐患增多的实际情况，各级政府要进一步提高风险意识。要加强对本地区财政状况、特别是流动性资金的经常性评估，努力保持财政健康。要结合收入、债务、支出情况，加强对本地区基层“三保”风险点位的研判，对可能出现的基层“三保”风险早发现、早处置。要进一步建立健全基层“三保”应急机制，对出现基层“三保”支付困难的地区及时实施救助或财政整理，防止酿成影响社会稳定的恶性事件。

责任编辑　吕怡慧