

# 如何理解 2024 年积极的财政政策

粤开证券首席经济学家、研究院院长 | 罗志恒

《政府工作报告》中财政政策的基调延续了中央经济工作会议的提法，与去年财政政策基调大致相当，既要发力，用好财政空间，更要优化政策组合、优化支出结构、提高支出效率，把钱花好，兼顾力度和效率效果，兼顾发展需要和财政可持续性；谋划推动新一轮财税体制改革，加强对高质量发展的财税支持。

2024 年的赤字率拟按 3% 安排，与去年年初赤字率持平；赤字规模为 4.06 万亿元，高于去年 1800 亿元；专项债拟按 3.9 万亿元安排，高于去年 1000 亿元；更重要的是未来几年将连续发行超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，今年先发行 1 万亿元。赤字、专项债与超长期特别国债合计 8.96 万亿元，超过去年赤字与专项债的 7.68 万亿元，也超过去年赤字、专项债与特别国债之和的 8.68 万亿元。考虑到去年四季度发行的 1 万亿元用于减灾防灾建设的特别国债，将主要在今年使用，今年的财政实际支出力度将明显增强（债务可用资金多出 2 万亿元左右）。一句话概括今年财政政策：力度较大，更加强调优化政策组合和支出效率；稳妥以及标本兼治化解债务风险，长期要谋划新一轮财税体制改革。

**积极的财政政策主调不变，“适度加力”这是由当前宏观经济有效需求不足、微观主体信心仍未根本提振的形势决定的**

“加力”并“保持必要的支出强度”是今年经济形势的需要，是顺应经济形势和经济工作目标的顺势而为。当前我国宏观经济总体处于疫后恢复期，

但面临一些困难和挑战：一是有效需求不足，居民消费和企业投资意愿不强；二是部分行业存在重复布局和内卷式竞争，出现产能过剩；三是物价水平低位运行，尤其是 PPI 降幅较大，导致企业利润下降、债务负担加重、投资意愿降低、财政收入放缓。

**赤字规模和专项债上调，发行超长期特别国债，中央加杠杆，支持国家重大建设的同时扩大有效需求**

其一，2024 年赤字率保持在 3%，但赤字规模有所增加，首次突破 4 万亿元。单纯看赤字率本身意义不大，因为我国赤字率口径偏小，仅涵盖一般公共预算，不足以判断我国财政政策力度。财政赤字率数值本身不是真问题，真问题是财政支出力度有多大、有哪些政策工具组合。财政赤字率维持不变，但通过专项债、特别国债、其他调入资金等扩大支出具有同扩大赤字率一样的效果。比如 1 万亿元的超长期建设国债就相当于增加赤字率 0.7 个百分点；比如专项债 3.9 万亿元相当于增加赤字率 2.9 个百分点。如果将这三者加总计算，实际赤字率水平已经达到 6.6% 的水平，高于去年的 6.1%（赤字与专项债之和除以 GDP），力度是不小的，是符合当前形势需要的。从结构看，赤字规模中中央赤字为 3.34 万亿元，较去年新增的 1800 亿元赤字全部由中央负担，中央赤字占比为 82.3%，属于近年来最高水平，体现中央加杠杆；考虑到 1 万亿元超长期特别国债，中央加杠杆程度更高，优化了债务结构。

由于财政收入尤其是土地出让收入形势的不确定性较大，因此，未来年度有必要根据收入形势动态调整赤字和债务，类似去年底根据形势变化及时

果断发行1万亿元特别国债。

其二，报告提出“合理扩大专项债投向领域和用作资本金范围”，“额度分配向项目准备充分、投资效率较高的地区倾斜。统筹用好各类资金，防止低效无效投资”，有利于解决当前专项债项目收益持续下降的问题。当前各方对于专项债一般化的问题已形成较强共识，专项债项目收益下降引发债务风险、降低财政统筹能力，同时部分专项债资金闲置导致未能充分发挥出财政资金稳增长作用。扩大用作资本金范围有利于储备更多收益更高的项目，推动项目尽快落地，降低风险、促进稳增长。更重要的是提出额度分配向投资效率较高的地区倾斜，这实际上在优化债务结构，即优化债务的区域结构，债务扩大的同时通过项目收益来降低债务风险。

其三，报告提出“从今年开始拟连续几年发行超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，今年先发行1万亿元”，有利于扩大总需求，优化供给结构，提高经济运行效率，提高我国经济潜在增长率。同时，超长期国债发行优化了债务结构，降低了债务风险。中央发债相对地方而言成本更低、周期更长，超长期特别国债形成了优质资产，更重要的是避免了地方过度加杠杆导致的风险，为地方财政腾出了空间。

### 重提“结构性减税降费”，减税降费从追求规模转向注重精准有效，支持科技创新和制造业发展，同时有利于进一步稳定宏观税负

我国已连续十几年实施积极的财政政策，长期实施大规模的减税降费使宏观税负逐步下降，财政空间仍有但总体在持续收窄。一般公共预算收入占GDP比重下降至17.2%，较2015年的高点下降了4.9个百分点。大国必须保证一定的宏观调控能力以应对经济社会风险财政化等各方面挑战，这就需要稳定宏观税负。因此，未来的减税降费要注重效率和效果，注重结构性减税降费，侧重支持科技创新和制造业等领域，这有利于稳定宏观税负。

### 进一步加大对地方的转移支付，确保基层“三保”不发生风险，缓解区县财政压力和收支矛盾

报告在面临的风险挑战中提出了“一些基层财力比较紧张”，同时在政策取向中提出“中央财政加大对地方均衡性转移支付力度、适当向困难地区倾斜，省级政府要推动财力下沉，兜牢基层‘三保’底线。”近年来受疫情冲击和房地产形势低迷等影响，宏观税负下行、经济社会风险财政化导致我国财政收支紧平衡，叠加债务到期，部分区县财政流动性风险上升。而基层“三保”直接面向企业和居民，关系到市场主体的满意度和获得感。因此，财政部门持续加大对地方转移支付，并要求省对市县加大转移支付力度。2024年中央对地方转移支付预计10.2万亿元，剔除支持基层落实减税降费和重点民生等专项转移支付、灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力补助资金等一次性因素后，同口径增长4.1%。

### 统筹好地方债务风险化解和稳定发展，进一步落实一揽子化债方案，建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制

报告提出“稳妥有序处置风险隐患”，“坚持以高质量发展促进高水平安全，以高水平安全保障高质量发展，标本兼治化解房地产、地方债务、中小金融机构等风险，维护经济金融大局稳定。”前期国务院常务会议提出我国地方政府债务风险总体得到缓释，这主要通过财政化债和金融化债等方式实现了展期、降息，度过了短期的流动性风险，以及实现了部分隐性债务显性化，化债成绩值得充分肯定，为经济社会进一步发展打下了基础。但是要巩固成果，从长期和源头治理债务，建立同高质量发展相适应的债务管理制度。

其一，债务本身不是风险，关键是债务支出效率和结构，因此优化债务的区域结构、投向结构、期限结构、主体结构极为重要，投向高质量发展的领域和区域，债务规模扩大的同时风险并未扩大。

其二，推动地方融资平台转型是一揽子化债后

# 以高效能财政推动高质量发展

山东财经大学财政税务学院 | 马恩涛 任海平

2024年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，财政将全面贯彻落实党的二十大和二十届二中全会精神，围绕统筹推进“五位一体”总体布局，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力保障。整体来看，2024年政府预算继续坚持稳中求进工作总基调，强调积极的财政政策要适度加力、提质增效，在加快现代化产业体系建设、保障和改善民生、加强生态文明建设以及构建良好政治生态和发展环境上继续有所作为。

## 以新质生产力培育为抓手，加快建设现代化产业体系，助力实体经济在高质量发展中持续提升

新质生产力是由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生的当代先进生

的关键步骤，融资平台是滋生隐性债务的主体，要理清地方政府与融资平台的关系，同时推动业务转型。

## 谋划新一轮财税体制改革是下阶段的重要任务，既从根本上解决当前财政运行紧平衡的问题，更为高质量发展提供财税制度支持

1994年分税制改革实施以来，有力地推动了我国经济持续高速增长，是社会主义市场经济体制中至关重要的基础性制度。一是集中了中央财力，有力地提高了中央宏观调控能力；二是建立了税收返还和转移支付制度，有效地降低了区域财力差距，助力推动区域均衡发展和区域基本公共服务均等化；三是配套的税收制度改革等理顺了政府与市场关系，维护了统一大市场，避免了区域分割；四是初步

产力。加快形成新质生产力是建设现代化产业体系的核心组成部分，是新阶段推动经济高质量发展的内在要求和重要着力点。2024年政府预算报告提出，积极的财政政策将从推进产业结构优化升级、加大企业创新发展支持力度两个方面支持加快现代化产业体系建设，支持新质生产力形成发展所需的产业载体和创新动力。

一是推进产业结构优化升级。产业是新质生产力的载体。2024年政府预算报告强调，要发挥结构性减税降费的精准导向作用，重点支持科技创新和制造业发展；强化对制造业企业技术改造的资金支持，落实技术改造相关投资税收优惠政策。报告显示，2024年全国一般公共预算收入总量为24.5万亿元左右、增长3.3%，与2023年6.7%的预算收入增长相比，降幅较大。在国内经济结构优化、财政收入

理顺了中央和地方关系，稳定了中央和地方的预期，从形形色色的包干制进入到稳定的中央地方关系阶段。但是，当前仍然存在政府与市场关系和边界不清、中央和地方事权和支出责任划分不清、地方政府承担过多的事权和支出责任、财力不够协调、转移支付不规范、省以下财政体制有待进一步深化等问题，有必要在未来改革中进一步解决。分税制改革实施已三十年，有必要进一步将改革进行到底。

可以预期，未来要进一步理清政府与市场关系，界定政府规模，避免政府支出责任持续扩张；中央上收部分事权和支出责任，减轻地方政府的支出责任和支出负担；进一步稳定宏观税负，改革消费税、完善增值税；强化财政资源的统筹，提高预算管理完整性；不断规范转移支付尤其是共同事权转移支付等。□

责任编辑 刘慧娴