

更好发挥财政政策促消费的引导带动作用

中国财政科学研究院研究员 | 于长革

摘 要：提振消费是我国扩大内需、畅通经济循环的关键举措。本文分析了当前消费增长趋缓的成因，并提出财政政策发力的五大路径。

关键词：财政政策；提振消费；收入增长

中图分类号：F812

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《提振消费专项行动方案》，围绕提升消费能力、释放消费意愿、优化消费环境、解决消费堵点，部署了八方面30项重点任务，强调要发挥财政政策引导带动作用。财政作为国家治理的基础和重要支柱，要认真贯彻落实党中央决策部署，大力优化支出结构、强化精准投放，更加注重惠民生、促消费，增后劲，加强对提振消费的支持，推动增加居民收入、健全社保体系、改善消费条件、释放消费潜力，推动经济持续回升向好。

收入增长趋缓和预期不稳导致居民消费趋于谨慎

近年来，在高质量发展目标以及各项支持政策引领和激励下，我国消费规模不断扩大、结构逐步优化，一直是经济增长的压舱石，但当前居民的消费意愿依然不够强，消费潜能的释放以及消费需求的扩张尚有较大的提升空间。中国人民银行此前公布的2024年第四季度城镇储户问卷调查报告显示，倾向于“更多消费”的居民占24.9%，倾向于“更多储蓄”的居民占61.4%，倾向于“更多投资”的居民占13.6%，表明居民消费意愿仍有待提升。引起这种结果的因素较多，包括收入、预期、社会保障和消费环境等，其中收入和预期是两大重要影响因素。

一方面，收入增长趋缓影响了居民的消费能力。2024年，国家统计局住户调查口径的居民人均可支配收入比上年名义增长5.3%，低于2023年的6.3%；居民人均消费支出增速逐季回落，全年比上年名义增长5.3%，比2023年（9.2%）下降了3.9个百分点。中国人民银行公布的2024年第四季度城镇储户问卷调查报告显示，当季收入感受指数为46.0%，其中12.1%的居民认为收入“增加”，67.7%的居民认为收入“基本不变”，20.2%的居民认为收入“减少”；收入信心指数为45.1%，比上季下降0.1个百分点。此外，我国居民的收入渠道相对略显单一，工资性收入在居民总收入中占比较高，居民收入的稳定性容易受到冲击，进而影响居民的消费能力和消费意愿。

另一方面，预期不稳影响了居民的消费意愿。当前外部环境变化带来的不利影响加深，我国经济运行仍面临不少困难和挑战，居民对未来就业和收入的预期依然不够稳定。从国家统计局公布的消费者信心指数、消费者满意指数和消费者预期指数来看，相关指标在2022年4月经历明显下降之后，一直在较低水平徘徊。2024年前11个月，消费者信心指数均值为87.2，较2023年回落1.6个点，其中就业分项拖累最大，较2023年回落5.8个点。预期不稳

对居民消费意愿产生了影响，居民的消费行为变得更加谨慎，更倾向于减少非必要支出。这不仅限制了居民消费潜力的释放，而且对畅通经济循环产生了不利影响。

财政政策提振消费的主要思路和建议

2月20日，国务院以“坚持促消费和惠民生相结合，大力提振消费扩大国内需求”为主题进行第十二次专题学习，强调要把经济政策的着力点更多转向惠民生、促消费，以更大力度和更精准措施提振消费，持续增强消费对经济发展的基础性作用。财政作为宏观调控重要手段，要主动担当，抢抓机遇，把增加居民收入、扩大消费能力作为更加积极的财政政策的首要目标和着力点，进一步创新消费支持政策，加力促进居民消费，增强内生动力，保持经济稳定增长。

（一）多渠道增加居民收入，提升消费能力。消费是收入的函数。从根本上来看，提振消费关键是要改善居民的收入预期，只有对于就业、收入预期保持稳定，对于教育、医疗、养老等问题没有后顾之忧，居民消费意愿和信心才会真正恢复。因此，要多渠道增加居民收入，改善收入预期。一是提高工资性收入。对于大多数人来说，居民收入主要来源于劳动收入，所以就业在增加居民收入中扮演着极为重要的角色。要落实就业优先政策，高效利用就业补助资金，支持创造更多的就业机会，让居民通过就业得到更多的劳动收入；支持推动产业升级，提高生产能力和效率，创造更多高质量就业岗位，为劳动者提供更广阔的职业发展空间，从而带动工资稳步提升，为提振消费提供最根本的支撑。二是着眼长远，针对民众关注的教育、医疗、养老等中长期问题，出台更多改革措施，提高民生的基础性保障水平，有效减轻居民在养老、医疗等方面的经济负担和后顾之忧，让居民更加安心地消费，释放潜在的消费需求。重点是落实好城乡居民全国基础养老金提标等政策，稳步推动基本医疗保险省级统筹，健全基本医疗保险筹资和待遇调整机制等。三是拓

宽财产性收入渠道，鼓励居民通过合理投资，如参与资本市场、房地产市场等多元化投资方式，实现资产的保值增值，让居民手中的财富“活起来”，为消费注入源源不断的动力。

（二）扩大有效投资，激发消费潜能，实现消费与投资的良性互动。消费和投资作为经济增长的两大驱动力，二者既互为条件，又相互促进。消费是所有经济活动的出发点和归宿，而投资是消费的源头活水。当然投资一定要有效，有效益的投资能够提高生产能力和效率、增加居民收入，从而提高社会整体消费水平。因此，要扩大合理有效的投资，特别是加大重点领域和关键环节投资，如增加科技创新投资，支持因地制宜发展新质生产力，促进高质量发展，带动先进产能积累和技术进步，进而增加居民和企业收入，激发有潜能的消费，形成消费牵引投资、供给创造需求的良性循环。要增加地方政府专项债券发行使用，适度增加并快速下达中央预算内投资，进一步研究扩大专项债券投向领域和用作项目资本金范围，加快专项债券发行使用和项目建设进度，保持政府投资力度和节奏。要最大程度发挥政府投资“四两拨千斤”的撬动和放大作用，规范实施政府和社会资本合作新机制，引导更多民间资本参与重大基础设施、社会民生等领域建设，让民间资本有更大发展空间，增加有效供给。

（三）充分发挥税收促消费的作用，提升社会整体消费能力。一方面，完善综合和分类相结合的个人所得税制度，减轻中低收入群体的税收负担。基于收入公平分配、资本市场发展、增加居民财产性所得、创业就业等多目标的协调，从收入属性、费用扣除、税率适用等方面规范经营所得、资本所得、财产所得的税收政策，科学调整综合所得与分类所得项目的税率结构和税率水平，实行劳动性所得统一征税。进一步优化专项附加扣除政策，在科学测定综合所得基本费用扣除标准、专项扣除标准的基础上，深入研究专项附加扣除的作用范围和程度及其对收入分配的影响，适时调整和优化扣除标准，实现应扣尽扣。特别是要根据中低收入群体的实际需



要进行精准减税，提高这一群体的可支配收入，通过“限高、扩中、提低”缩小居民的收入差距，促进社会公平，创造友好型消费环境，提高社会消费倾向和消费水平。另一方面，降低商品交易环节的税费负担，提高消费者支付能力。2024年11月，国家出台了一系列支持房地产平稳健康发展的税收政策，包括加大住房交易环节契税优惠力度、降低土地增值税预征率下限等。国家税务总局发布的税收数据显示，2024年12月至2025年2月，政策扩围部分契税减征184.2亿元，惠及228.4万户家庭，相关政策成效明显。要进一步落实好上述税收优惠政策，确保政策效应充分释放。此外，要加快推进和落实交通物流行业的减税降费政策，促进交通基础设施数字化转型升级，推动全社会物流成本的有效降低，为提振消费创造有利条件。

（四）统筹安排和使用好超长期特别国债资金，加力扩围支持消费品以旧换新，推动商品消费持续增加。商品或服务的价格是影响消费的重要因素。在其他因素不变的条件下，降低价格是扩大消费的有效手段，因此，政府在必要时可以通过实施价格

补贴政策来促进和调节消费。基于此，我国2024年安排1500亿元超长期特别国债资金支持消费品以旧换新，一年多来激发消费活力效果明显。2025年安排超长期特别国债3000亿元加力支持消费品以旧换新，进一步扩大政策覆盖面，加之补贴申报流程的优化，政策效果将更加明显。要在延续2024年成功经验做法的基础上，针对当前存在的问题精准施策，进一步完善工作机制，营造推动消费品以旧换新的良好社会氛围。

（五）加强财政与货币政策的协调配合，协同发力扩大消费需求。提振消费，财政政策要进一步加强与货币政策的协调配合，构建更加有利于促消费的政策体系。在具体做法上，可考虑通过财政担保、贴息等方式，积极引导金融机构创新金融产品和服务，为消费者提供更加便捷、灵活的消费信贷支持，如消费分期、小额贷款等，满足消费者多样化的消费需求，进一步拉动消费增长。同时，要切实加强资金用途的监管，避免消费贷款资金挪作他用，确保政策效应充分发挥。■

责任编辑 陈璐萌