

助力构建新发展格局的 财税政策路径选择

马蔡琛 白 铂 潘美丽

(南开大学,天津 300071)

内容提要:当今世界正经历百年未有之大变局,全球发展存在着较强的不确定性。面对纷繁复杂的国际形势,党中央要求加快构建以国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进的新发展格局,以实现经济的高质量安全发展。本文基于新发展格局的基本特征,探究财税政策对于助推新发展格局的作用机理,并分析财税政策的路径选择。具体地,主要可以从以下几方面来谋划:助力供给端产业链优化升级,促进需求端消费能力提升,推动更高水平的对外开放,进而提升财税政策应对不确定性的水平和能力。

关键词:新发展格局 财税政策 供给侧结构性改革

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)10-0010-05

2020年,党的十九届五中全会提出要“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,并将其作为“十四五”时期经济社会发展遵循的原则之一。2021年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要(草案)》再次强调加快构建新发展格局,这是党中央基于时代背景所提出的重大决策。根据习近平总书记的多次论述,构建新发展格局的主要逻辑链条应为以国内大循环为主体,激发我国内需的巨大潜力,实现经济循环的畅通无阻^①;实现更高质量的对外开放,以使国内国际双循环相互促进。财政是国家治理的基础和重要

支柱,国民经济循环发展的各个环节都与财政息息相关,为助力构建新发展格局,新时代财税政策更应该发挥其作用,从多个方面谋划政策方向与改革路径。

一、新发展格局的基本特征

(一)新发展格局符合中国经济发展的客观规律
党的十八大以来,我国在深化改革、推动经济高质量发展方面形成了一系列理论与实践成果,这些显著的资源优势为构建新发展格局打下了良好基础。习近平总书记强调,构建新发展格局,我国有着显著的制度优势和坚实的改革基础^①。构建新发

[收稿日期]2021-07-13

[作者简介]马蔡琛,经济学院教授,博士生导师,研究方向为公共预算与财税管理;白铂,经济学院硕士研究生,研究方向为公共预算与财税管理;潘美丽,经济学院博士研究生,研究方向为公共预算与财税管理。

[基金项目]国家社会科学基金重大项目“新时代中国预算绩效管理改革研究”(19ZDA071)。

①中华人民共和国中央人民政府。习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十五次会议强调:推动更深层次改革实行更高水平开放 为构建新发展格局提供强大动力[EB/OL].<http://qh.people.com.cn/n2/2020/0902/c182753-34266281.html>(2020-09-01)[2021-06-23].

展格局,实际上是对“以内需为主”发展路径提出了更高的要求,具体表现在国民经济中生产、分配、流通、消费各个环节要畅通起来,促进商品和生产要素顺利流动,进一步推动我国经济高质量稳步发展。与此同时,构建新发展格局并不是搞封闭,我国仍将积极参与国际交流与合作,促使国内循环与国际循环功能互补,相互促进。因此,新发展格局是在时代背景与过往经验的基础上,对经济高质量发展进行的一项重要战略部署。这一决定不仅符合当下的国情,更符合我国经济长期发展的客观规律。

(二)新发展格局以扩大内需为主要切入点

党的十九届五中全会提出,构建新发展格局,要坚持扩大内需这个战略基点,加快培育完整的内需体系。新发展格局所强调的完整内需体系,其实是国内需求的总和,大体包括居民、产业以及政府三大主体。从过往实践经验来看,中国的国内贸易比例规模要大于国际贸易,国内贸易对于经济的促进作用更为显著;从国内的情况来看,尽管新冠疫情对经济运行产生了阶段性影响,但随着复工复产的加速进行,我国经济基本盘仍处于较为稳定的状态。^②根据国家统计局发布的数据,我国中等收入群体已达四亿人,拥有巨大规模的内需市场,能够成为推动经济发展的第一动力。目前,我国经济已经进入追求高质量发展的阶段,为构建新发展格局,满足新时代经济的需要,就要立足于国内市场,挖掘内需市场的巨大优势,凭借国内市场发展经济的同时,利用国内要素吸引国外投资,形成国内循环与国际循环的有机结合。

(三)新发展格局以科技创新为关键支撑

我国经济具有显著的外向型特征,在消费方向上具有一定的依赖性。面对竞争愈加激烈的世界市场格局,要想实现经济高质量发展与转型,就要提高科技创新能力,通过补短板来解决“卡脖子”问题,从而实现高水平的自立自强。习近平总书记强调,“我们要大力提升自主创新能力,尽快突破关键核心技术。这是关系我国发展全局的重大问题,也

是形成以国内大循环为主体的关键。”^①加快科技创新步伐,从微观角度来讲,能够更多地掌握核心技术,提供高质量供给产品,弥补国内大循环中的生产“断点”;从宏观角度来讲,能够进一步提升产业链质量水平,发展现代产业体系,提升产业国际竞争力,弥补国际国内双循环中的“缺口”,提高我国经济稳定性。总之,加快科技创新步伐,努力建设科技强国,这不仅关乎经济高质量发展,更与经济安全密切相关。

二、财税政策在构建新发展格局中的作用

(一)财税政策在供需两端改革方面起到引导作用

从需求侧来看,科学的财税体制,可以进一步拓宽消费领域的投融资渠道,带动税收优惠相关产品的消费。特别地,降低关税等政策会促进相关商品与服务的进口;合理的政府补助可以提高人均可支配收入,直接拉动居民消费;完善的政府债务管理体制能够提升公共服务质量并撬动社会资本。从供给侧的角度来讲,积极的财政政策通过减税降费、资金补助等措施,能够有效降低企业融资压力,为企业创造良好的营商环境,尤其是针对一些小微企业、个体工商户以及外资企业。此外,通过财政激励的方式能够促进企业科技创新能力,推动产业链与供应链的优化,形成供需的良性循环。

(二)财税政策在推进科技创新方面具有强力支撑作用

加快科技创新步伐是深化国内大循环,更好地促进国内国际双循环的关键。新发展格局要求提高科技创新能力,提高核心科技竞争力,推进创新驱动发展战略,加快迈向“科技强国”的步伐。政府的引导支持对于提高科技创新效率具有积极的影响,科学有效的财税政策能够从多方面增强科技创新能力。^③统筹完善国家预算管理体制,加强预算资金管理 & 绩效管理,提升财政资金使用效率与配置效率,推动预算资金更好地投向科技创新领域,可以从财力角度做好创新驱动的引导与支撑。通过对企业与个人的税收补贴与所得税优惠等政策,在吸引

^①人民网:打好关键核心技术攻坚战(有的放矢)[EB/OL].<http://ip.people.com.cn/n1/2020/11/23/c136655-31940443.html>. (2020-11-23) [2021-06-23].

大量科技研发所需要的高质量人才的同时,也可以提高企业为产业提供先进技术的能力,为科技创新提供多方面支撑。总之,财税政策通过对财政资金的投入与引导,能够为推动我国科技创新高质量发展提供强有力的支撑作用。

(三)财税政策能为进一步推动高水平的对外开放提供动力

“更高水平对外开放”的内涵不仅是指更大范围的对外开放,更是深层次、宽领域的对外开放,是促进国内国际双循环的关键点之一。财税政策能为进一步推动更高水平的对外开放提供动力,具体体现为:首先,科学合理的财税优惠政策与体制机制,能够通过关税改革推进自贸区(港)的建设,落实“一带一路”战略以及西部开发等政策,加快优化对外开放区域发展格局。其次,财税政策能够通过优化财政体制,为高水平对外开放提供动力,加快推进供给侧结构性改革,深入优化“放管服”体制以及国有企业改革,不仅能够提升我国企业在国际市场上的竞争力,也能为外资企业创造便捷、良好的营商环境。以上两方面相互补充,互相促进,更有利于推动进一步发展高水平对外开放,为衔接国内国际双循环提供高效动力。

(四)财税政策能够为经济稳定提供有效保障

近年来,随着国际上贸易保护主义抬头,世界经济增长的分化以及新冠疫情在全球范围内的不稳定,国际形势愈加复杂,为我国经济运行增加了更多不确定性。在这种情况下,在为实现经济的高质量发展提供更强大内在动力支撑的同时,也要谨慎防范化解重大风险,灵活的财税政策能够为经济稳定性提供有效保障。^[4]随着财税政策在深化改革时期的不断发展与完善,跨周期性的预算平衡政策能够保障国家各类财政收支得到良好循环,加强国家对经济的宏观调控,稳定国家经济。近年来不断加大的财税优惠政策,更好地发挥了财政资源再配置、收入再分配的作用,在保民生、促就业等方面提供了有效保障。新增加的财政转移支付、财政赤字

以及特别国债政策工具,有利于帮助地方政府渡过难关,促进区域的协调发展。

三、新发展格局下财税政策的路径选择

(一)财税政策助力供给端产业链优化升级

以技术创新为重点,以绿色环保为前提,以数字经济为支撑,逐步推进供给端产业链的升级和优化,实现供给与需求在高水平上的动态平衡,进一步推动经济向高质量发展迈进。结合新发展格局下我国经济发展的内在要求,财税政策促进供给端产业链的优化和升级,可从“创新”“绿色”“数字化”等关键环节着手。

创新是供给侧结构性改革的核心,也是产业链升级的内驱动力,因此,可以从财政投入、财政补贴和税收优惠等方面发力,形成对产业、企业及人才创新驱动。传统支柱产业作为中国经济发展“中流砥柱”,产业转型重点在于通过创新引导企业的转型和升级。^[5]因此,可以依据研发投入在企业总投入占比的高低给予相应的财政补助,引导企业加大研发投入,加快传统支柱产业的转型和升级。对于高新技术产业而言,则可以通过税前扣除的税收优惠方式,鼓励企业增加科技研发投入。尤其是,对于初创期的高新技术企业而言,可以利用税收优惠降低企业税负,通过财政贴息的方式降低企业融资成本,给予被融资方一定的财政补贴,拓宽外部资金渠道。各级地方政府也应加大财政对研发中心及实验基地的投入,开展技术创新中心、重点实验室、新型研发机构等的建设。产业链创新驱动的核心是人才,而当前我国的财税政策,尤其是个人所得税政策对人才培育的激励作用不强,可以通过给予科技创新型人才一定的所得税减免,同时增加财政投入,提高各地方人才培育的力度。

绿色环保是产业升级的关键,更是经济高质量发展的内在要求。习近平总书记在中央财经委员会第九次会议中强调,“十四五”是碳达峰、碳中和的关键期、窗口期^①。财税政策要进一步完善税制,实施消费税、增值税向绿色产业链的税收优惠倾斜,进一步完善资源税、环境税,积极推进碳税等新型

^①中华人民共和国中央人民政府. 习近平主持召开中央财经委员会第九次会议 [EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/15/content_5593154.htm. (2021-03-15) [2021-05-26].

税种的征收。对低碳、节能技术开发项目、购买先进能源设备的企业提供财政补贴,尤其是对低碳交通基础设施和新能源汽车充电基础设施给予相应的财政补贴和扶持。积极完善政府采购政策,对于符合产业政策的产品,制定和实施在相同条件下由政府优先购买的政策,利用政府采购的政策功能导向作用及规模优势,鼓励向绿色产业的转型和升级。

我国的数字经济规模在 2020 年底达到 39.2 万亿元,占 GDP 的比重为 38.6%,不断推动产业链的转型和升级,已经成为高质量发展的重要引擎^①。因此,在财税支持方面可以通过设立财政专项基金,如数字经济发展引导基金,加大数字经济基础设施建设。提高财政资金对大数据、物联网、云计算、区块链、人工智能等技术的投入和补贴额度。适当降低应税税率,鼓励制造、商贸流通等企业的数字化转型,逐步形成数字化产业生态。值得注意的是,在上述产业链转型过程中,不可避免地会出现衰退产业、行业的问题,可以通过发放生产生活补贴、提高技术改造贷款贴息、设立创业风险投资基金等,解决产业链转型过程中劳动力转移和技术转型升级问题。

(二) 财税政策促进需求端消费能力提升

需求结构和消费品质升级是驱动国民经济良性循环、加速国内国际双循环的重要力量。^②财税政策促进需求端的消费能力升级,可以从提升消费能力与改善消费结构两个方面着手。

从提升居民消费的能力上来说,财税政策应主要通过增加就业机会,提高城乡居民个人可支配收入两个方面展开。从增加就业机会的角度来讲,首先通过税收减免政策促进重点群体的就业和创业,如新就业的大学生、转业以及待业人员。其次,中小企业及民营企业是吸纳就业人口的重要力量,应通过完善这类企业的社会保险缴纳机制,持续开展减税降费等措施,扩大税收优惠的空间,降低其雇佣劳动力的成本,从而吸纳社会更多的闲置劳动力。从提高城乡居民的个人可支配收入来讲,需要提高

边际消费倾向较高的低收入者的收入,而农村居民和城镇居民中的低收入者是扩大消费空间的主要群体。因此,充分发挥以个人所得税为主的收入分配调节作用,进一步提高个人所得税的生计费用扣除标准,提高城镇居民的個人可支配收入。通过加大农村转移支付、完善农村居民的社会保障机制、构建土地增值收益合理分配机制,增加农村居民可支配收入。另外,需要加大对教育、医疗、卫生等方面的投入,减少预防性储蓄,提高城乡居民的个人消费意愿。

随着居民消费需求层次与购买力的不断提升,消费结构从数量型、温饱型消费向质量型、享受型消费结构转变,尤其是消费方式逐步向网络购物和网上服务为代表的新型消费方式转变。应充分发挥财政政策的引导作用,通过引入社会资本、民间资本等支持线上消费、数字消费配套基础设施建设和相关综合服务的提供。在增加健康、养老、医疗、文化、教育以及安全等领域有效供给的基础上,通过资金倾斜、税收优惠、消费者补贴等手段激活和释放上述领域的消费潜能。加大财政投入以支持连锁经营、跨境电子商务综合试验区建设,积极发展免税经济,通过开设免税店,促进国内居民境外消费的回流。

(三) 财税政策推动高水平对外开放的实现

在新冠疫情的冲击下,同时受到全球贸易保护主义、单边主义等因素的影响,我国产业链的脆弱性与不稳定性问题凸显。因此,在新发展格局背景下,财税政策应助力推动更高水平的对外开放,并且通过国际循环所带来的溢出效应和示范效应提高国内供给的质量,推动国内产业结构的循环升级。

一是统筹用好关税、进口税收优惠政策,持续优化进口产品结构,通过对优质生产要素资源的进口,不断优化和提升国内产业链的供给质量。为此,研究制定科学合理的进口关税与税收优惠政策,支持关系国计民生产品的进口;促进建筑设计、商贸物流、咨询服务、研发设计、节能环保、环境服务等生产性服务的进口;增加涉及转型发展的技术装

^①CAICT 中国信通院. 中国数字经济发展白皮书[EB/OL].http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202104/t20210423_374626.htm. (2021 -04) [2021-05-31].

备、高精尖技术、设备及零部件的进口。二是加大中央和地方的财政投入,持续推动自贸试验区、自由贸易港、经济特区、开发区、保税区的建设,不断优化税收政策安排。目前我国设立了21个自贸区(港),已经成为带动我国现代化产业集群的重要战略支点。但对比其他自贸区(港)的税收优惠政策,海南自由贸易港的税收政策最为优惠,包括全岛实行“零关税”、企业所得税税率仅为15%、特殊或紧缺型人才的个税实际税负超过15%的部分全部免征。而其他自由贸易试验区的税收优惠政策则相对有限,缺乏全国统一的政策,并且财政资金来源以地方财政补贴为主。因此,应积极推动其他自贸区财税制度的改革,发挥中央财税制度的统一协调作用,逐步建立统一的税收优惠政策。鉴于各地方政府财力有限,应加大中央财政的补贴力度。三是充分发挥“一带一路”的带动作用,引导企业“走出去”。采用PPP模式,加强政府与社会资本合作,撬动更多的资金参与“一带一路”建设。加大对沿线国家投资力度,鼓励国内企业与国外政府、企业开展各个领域的深度合作。建立国际税收征管合作机制,逐步完善涉外税收征管制度和服务体系,不断提高出口退税率和进度,避免双重征税。搭建涵盖税务、海关等多部门参与的涉税信息共享平台,加强税源监控,帮助走出去企业规避涉税风险。

(四)提高财税政策应对不确定性的能力

构建新发展格局,是根据国内国际发展形势的新变化以及当前经济社会发展面临的众多不确定性,做出的重大战略部署。这种不确定性体现在全球宏观经济走势的不确定性、全球供应链的不确定性等诸多方面。财政是国家发展和安全的重要保障,因此,结合财政长期处于紧平衡的状况,必须保持自身财政收支的稳定性,扩大财政政策空间,从而提高应对上述不确定性的水平和能力。首先,要合理安排赤字、债务及支出政策,保持适度的支出规模,增强应对风险和不确定性的财力保障。其次,完善常态化债务监控机制,主动防范和化解公共债务风险,尤其需要关注各地方政府的隐性债务风险,进一步拓展财税政策空间。另外,加快建立全方

位全过程全覆盖的预算绩效管理体系,优化支出结构,大幅度削减非刚性、非重点项目的支出,确保财政资金用在“刀刃”上。

需要强调的是,供应链的不稳定是影响新发展格局的重要内容。我国在全球产业链中长期处于中低端,产品的附加值低,一些高科技产品和技术对国外供应链的依赖性强,从而威胁着产业链的安全和可持续发展。构建新发展格局,财税政策必须助力构建自主、安全、可控的产业链、供应链,因此,可以从产业链发展的财税政策本身着手,包括提供稳定持续的资金支持、提高产业链资金投入-产出效果、增强财政支出的透明度等。具体而言,首先,根据国家宏观调控政策和产业发展战略,提高财政支出规划的科学性和合理性,明确财政支出安排对产业结构调整的支持重点,提升产业结构转型和升级财政支持的精准度和有效性。其次,完善中央和地方政府的融资机制,发挥财政政策的引导作用,激发私人部门投资的积极性,保证产业链资金投入的稳定性和可持续性。再次,对产业链财政支出资金实行强有力的预算约束,提高财政资金的使用效率。最后,推动产业链支出资金的公开化,确保各参与主体对产业链资金使用的知情权与监督权,为产业结构升级提供具有广泛约束力的外部环境。

参考文献:

- [1] 习近平.把握新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局[J].当代党员,2021(10):3-9.
- [2] 袁国宝.双循环:构建以国内大循环为主体 国内国际双循环相互促进的新发展格局[M].中国经济出版社,2021:20.
- [3] 曾繁华,吴阳芬.科技创新供给侧高质量发展要处理好“十大关系”[J].云南财经大学学报,2020,36(3):11-19.
- [4] 马蔡琛,管艳茹.财政政策助推“双循环”新发展格局[J].地方财政研究,2020(11):10-16.
- [5] 范欣,蔡孟玉.“双循环”新发展格局的内在逻辑与实现路径[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2021(3):19-29+171.
- [6] 董丽娟.财政政策助推双循环新发展格局的着力点[J].财政科学,2021(4):93-98.

【责任编辑 孟宪民】