

热点解读

用好用足更加积极的财政政策

杨志勇

4月25日召开的中共中央政治局会议强调,要加紧实施更加积极有为的宏观政策,用好用足更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策。实施更加积极的财政政策,是党中央从战略和全局高度作出的重大决策部署。立足实际,要加强财政政策与货币政策协调配合,打好政策组合拳;既在超常规逆周期调节上做文章,又在财政支出结构优化上发力;推行财政科学管理,提高资金使用效益;处理好财政政策与财税改革的关系,让改革为财政政策效能的释放更好提供制度支持。确保更加积极的财政政策持续用力、更加给力,为推动经济持续回升向好提供有力保障。

财政支出规模扩大靠前发力

2025年财政支出规模进一步扩大,全国一般公共预算支出规模29.7万亿元,比上年增加1.2万亿元,这是加强超常规逆周期调节的重要表现,充分说明财政政策的扩张性。加大财政支出强度,需要筹集充分的资金。用好我国财政政策空间大这一有利因素,加大赤字规模,将财政赤字率提高到4%左右,是落实更加积极的财政政策的一项重要举措。在财政收入持续增长压力较大的背景下,赤字率提高1个百分点,意义非凡。2025年财政赤字规模达5.66万亿元,比上年增加1.6万亿元,有效确保财政政策持续用力、更加给力。更加积极的财政政策不仅表现在财政支出规模的扩大上,而且进一步强调财政支出进度,主动靠前发力。同样的支出规模,支出时间越早,越快形成实际支出,政策效果越好。一般公共预算资金增加的同时,政府性基金预算内的专项债、超长期特别国债规模也在扩大。2025年新增地方政府专项债务限额4.4万亿元,比上年增加5000亿元,将为地方化债提供更为充分的财力支持。用于补充政府性基金财力的8000亿元新增专项债券和2万亿元用于置换隐性债务的专项债务限额,一方面可直接为地方可持续发展提供有力支持,另一方面这些资金中的相当部分会进入社会资金循环,在化解连年债、恢复市场活力、降低不良资产率等方面发挥积极作用。

2025年拟发行超长期特别国债1.3万亿元,规模上比上年增加3000亿元,其中,8000亿元用于更大力度支持“两重”项目建设,5000亿元用于加力扩围实施“两新”政策。国家重大战略实施和重点领域安全能力建设将更好得到保障,新一轮大规模设备更新和消费品以旧换新的支持力度也持续加大。特别是消费品以旧换新支持力度,从2024年的1500亿元提高到3000亿元,资金规模翻了一番,有助于直接降低消费者购物成本。

优化支出结构聚焦惠民生促消费增后劲

同样数量的财政资金,通过优化支出结

构,可进一步提升财政资金效益。2025年财政支出加强对扩大国内需求、发展新质生产力、促进城乡区域协调发展、保障和改善民生等方面的支持,财政政策惠民生、促消费、增后劲的特征越发明显。民生支出占财政支出比重超70%,充分体现了“投资于人”的理念。围绕保障和改善民生,加强对稳就业的支持。就业是民生之本,收入是民生之源。工资性收入是居民收入的主要来源,这类收入与就业直接挂钩。2025年,中央财政安排就业补助资金667.4亿元,支持各地落实就业创业扶持政策,统筹相关资金资源,促进充分就业、提高就业质量。聚焦重点领域和急需紧缺的职业工种,支持加大技能人才培养力度。支持实施公共就业服务能力提升示范项目,推动打造全方位公共就业服务体系。积极支持援企稳岗,延续实施阶段性降低失业、工伤保险费率政策,鼓励企业更多吸纳就业。

围绕扩大国内需求,加强对提振消费的支持。促消费要在提高居民可支配收入上下功夫,居民收入增加,消费自然随之扩大。2025年适当提高退休人员基本养老金、提高城乡居民基础养老金、提高城乡居民医保财政补助标准,超3亿人将从中受益。减少居民在养老、医疗、住房等社会保障和基本公共服务方面的支出,可以相应增加居民可支配收入。中央层面加大对失能老年人照护保障的统筹力度,建立健全经费保障机制,明确各级政府经费支出职责,加强对失能老年人照护服务支持,减轻家庭照护压力。在消费新场景的打造上,在消费基础设施的完善上,财政也发挥积极作用,新增安排奖补资金,支持地方推广消费新业态新模式新场景,开展国际消费中心城市建设。消费品以旧换新政策覆盖范围扩大,补贴申报流程优化,更加符合消费者需要、更接地气,提振消费的作用更加突出。

围绕增强发展后劲,加强对教育人才、科技攻关、绿色低碳、乡村振兴等领域的支持。以科技创新引领新质生产力发展,才能为产业链供应链安全提供最根本的支持,为高质量发展增后劲。财政加大科研投入,特别是基础研究投入,为科技创新提供有力保障。2025年中央本级科学技术支出安排3981.19亿元、增长10%,进一步向基础研究、应用基础研究、国家战略科技任务聚焦。积极为新兴产业和未来产业发展创造更多机会,同时大力支持传统产业转型升级。深入实施首台(套)、首批次保险补偿政策,加快推动重大技术装备和新材料产业发展。中央财政制造业领域专项资金安排118.78亿元、增长14.5%,推动制造业重点领域高质量发展。进一步增加教育投入,中央本级教育支出安排1744.43亿元、增长5%。加强对绿色低碳先进技术研发和推广运用的支持,推动重点行业领域绿色低碳转型。加大对地方一般性转移支付力度,向困难地区和欠发达地区倾斜,强化对乡村振兴等领域的支

持,促进城乡区域协调发展。提升农村基础设施和公共服务补短板项目建设财政保障能力,深入实施农业产业融合发展项目支持政策,助力乡村全面振兴,为经济持续发展提供有力支持。

需要注意的是,优化财政支出结构,必须正确处理民生支出和建设性支出的关系,既尽力而为,又量力而行。财政支出安排要立足国情实际,紧紧抓住发展这个第一要务,防止盲目超越发展阶段承诺过高的社会福利,影响经济社会可持续发展。要丰富盘活政策“工具箱”,加强资源统筹,调动经营主体积极性,充分激发市场活力,发挥财政政策“四两拨千斤”的撬动作用,推动有效市场和有为政府更好结合,放大政策效应。

用改革办法提高财政政策效能

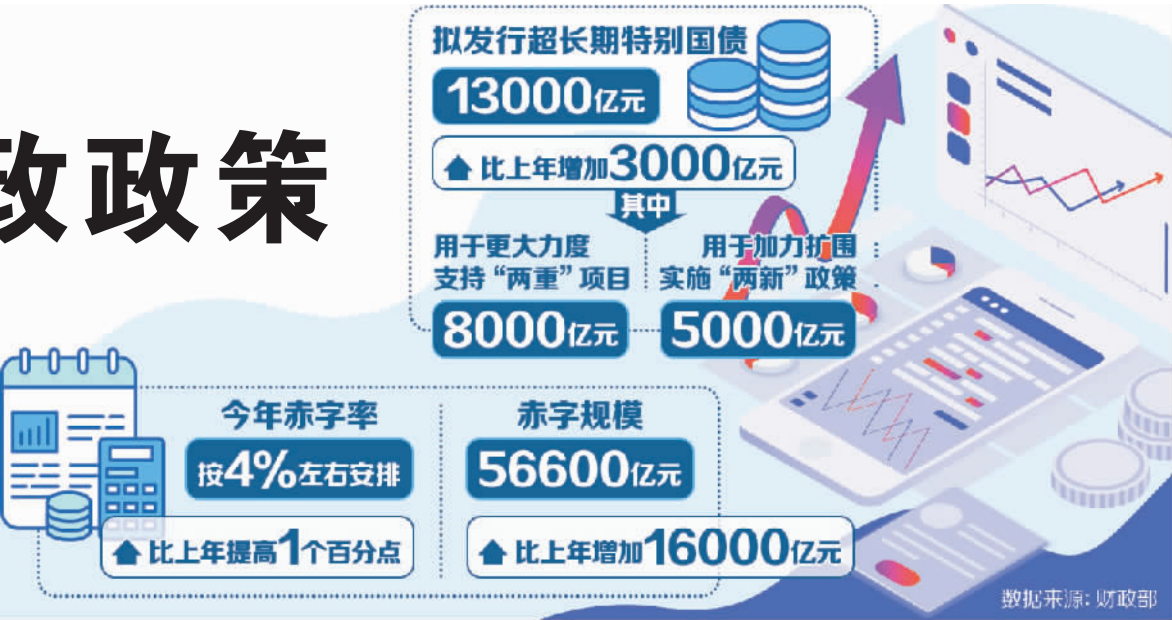
更加积极的财政政策作用的发挥,需要有科学的财税体制加以支撑。必须深化财税体制改革,实现政策作用与改革深化的有机协调。多年财政政策实践经验表明,顺应财税改革大趋势的财政政策,既可以收获政策之利,又可以推动改革任务完成,最终巩固政策成果。

党的二十届三中全会对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出系统部署,并就深化财税体制改革提出明确要求。要加快落实各项改革举措,研究制定关于健全现代预算制度的意见,加强预算管理各项制度举措的系统集成、协同高效。中央对地方的财政转移支付规模连续三年超过10万亿元,必须通过改革提升财政转移支付效率,完善财政转移支付体系,清理规范专项转移支付,增加一般性转移支付。

一些地方改革经验表明,零基预算改革可以有效促进预算资金的统筹,提高财政资金效率,进而推动财政政策效能提升。要在财政部等16个中央部门率先进行零基预算改革试点的基础上,深入开展中央部门零基预算改革试点,支持地方深化零基预算改革,通过改变预算编制中的不合理基数,打破财政资金分配的既有利益格局。推进支出标准体系建设,强化支出标准的约束作用,做好绩效评估结果的应用。

更加积极的财政政策需要充分的财力支持。需加强同新业态相适应的税收制度研究,让税收收入与纳税人的纳税能力更加匹配。发挥好中央和地方两个积极性,在增加地方自主财力上取得新进展,深入推进省以下财政体制改革,提高市县财政保障能力。

更加积极的财政政策由一系列具体的政策组成。要实施重大财政政策全生命周期评价,及时发现和推动解决改革和政策实施中的问题,用改革的办法提高财政政策的效能。



以系统思维提升财政科学管理水平

充分释放更加积极的财政政策效能,离不开财政科学管理。当前,财政管理还存在一些薄弱环节,管理水平有待提升。推进财政科学管理,强化资金使用、财务会计、资产管理等多方面监督,才能有效提高资金使用效益和政策效能。

财政科学管理是个系统工程,要有系统思维。财政科学管理涉及财政资金全流程,资金筹集、使用以及后续绩效评价,都需要科学管理。生财、聚财、用财是一系列事件,要有“经济—财政—经济”思维,聚财不能竭泽而渔、不能妨碍生财,用财也得考虑生财。经济决定财政,财政反作用于经济,要结合经济看财政。同时,要根据财政是国家治理的基础和重要支柱的定位要求,让财政资金运用体现国家治理的着力点和方向目标。从财政支出源头着手,把财政管理从源头贯通到末端,从财政部门扩展到所有预算部门,构建横向到边、纵向到底的管理体系。跳出财政管理只是财政部门管理的狭隘思维,所有财政资金使用部门和单位都要纳入财政管理之中,承担财政管理的应有职责。

要在管理的精细化上下功夫。天下大事,必作于细。建立健全内部控制制度,通过内控,加强财政管理,优化业务全流程各环节。借助信息化等手段,盯紧财政工作的各个细节,切实改变部分领域粗放管理模式,向精细化管理要效益。

要在管理的标准化上下功夫。标准化可以有效解决共性问题,大大提升管理效率。要建立健全支出标准体系,发挥支出标准的约束作用,促进财政资金的节约。支出标准不是固定不变的,要动态完善项目支出、政府采购、资产配置等各方面标准,做到有规可依、标准清晰、约束有力。

要在管理的法治化上下功夫。法治财政是现代财政制度的题中之义。要加快形成系统完备的财政法律规范体系,坚持依法理财、依法行政,更好运用法治思维和法治方式推进财政工作。

目前,一些地方已经在进行财政科学管理试点,这对于提升财政科学管理水平,促进更加积极的财政政策效能释放有很大帮助。必须进一步挖掘管理潜力,最大限度释放财政政策效能,把每一分钱花在刀刃上。

(作者系中国财政科学研究院院长、研究员)

国家重大战略实施和重点领域安全能力建设(简称“两重”建设),覆盖面广、综合性强,是一项复杂的系统性工程,涉及资金规模大、投入周期长,现有资金渠道难以充分满足需求。发行超长期特别国债支持“两重”建设,旨在以长期资金匹配长期建设,推动更多重大项目落地。超长期特别国债支持“两重”建设政策效果如何,怎样进一步加力支持?

2024年我国共安排超长期特别国债7000亿元用于1465个“两重”项目建设,支持城市地下管网更新改造超过8万公里、长江沿线城市污水管网建设改造1.3万公里、“三北”沙化土地综合治理等近4000万亩,以及支持长江沿线铁路、干线公路、机场建设,西部陆海新通道建设,东北黑土地高标准农田建设,农业转移人口市民化公共服务体系建设,高等教育提质升级等领域建设,全年完成投资超过1.2万亿元。

超长期特别国债加力支持“两重”建设,是2025年实施更加积极的财政政策的重要发力点。当前我国经济回升向好基础还不稳固,仍面临有效需求不足、部分企业生产经营困难、一些地方基层财政困难等诸多挑战。增加发行超长期特别国债是全方位扩大国内需求的现实需要,可以更大程度发挥逆周期和跨周期调节作用,既利当前稳增长,又利长远强动能。当然,这也意味着中央要继续加杠杆。国家金融与发展实验室统计,截至2024年末,中央和地方政府杠杆率分别为25.6%、35.2%,相比之下中央政府有更大的加杠杆空间。国际货币基金组织数据显示,目前我国政府部门杠杆率仍处于低位,明显低于美国、日本等主要发达经济体。因此,我国增加发行超长期特别国债有比较充裕的政策操作空间。

“两重”建设事关全局和长远,应加强统筹协调提升综合效应,更好发挥超长期特别国债的战略导向作用。

一是动态优化超长期特别国债投向。超长期特别国债支持领域聚焦国家重大战略实施和重点领域安全能力建设中的大事要事,着力提高投资效益。一方面,完善自上而下工作机制,形成央地合力。中央部门对标相关规划和实施方案进一步细化和明晰各重点领域的支持范围、内容与标准等,各地则将国家所需与地方所能结合起来,做好城乡融合发展、区域协调发展、粮食和能源资源安全保障等领域项目谋划、储备、遴选和前期手续办理等工作。另一方面,建立超长期特别国债支持范围定期评估调整机制,及时跟踪监测支持效果,适时开展“两重”建设项目后评价,并将监测情况和项目后评价成果作为投向优化决策的重要参考。同时,进一步做好政策解读和培训指导,畅通各方信息沟通反馈渠道,让地方和企业全面准确把握超长期特别国债政策的目标、内涵和各项要求,真正实现政策从“最初一公里”到“最后一公里”衔接畅通。

二是更好统筹“硬投资”与“软建设”。超长期特别国债支持“两重”建设,不仅要科学做好“硬投资”项目筛选、高质量推进项目实施,更要注重补齐“软建设”短板,将项目建设和配套改革有机结合,用改革办法和创新举措破解制约提高投资效益的深层次障碍。做好顶层设计,细化各领域今后若干年“软建设”的主要目标和重点任务,避免零敲碎打,加大力度推动标志性改革和创新举措高质量落地见效,不断完善投入机制,提高投入效率。例如,目前我国水价形成机制尚不健全,水权水市场建设相对滞后,水利投融资体制机制改革还面临一些堵点。超长期特别国债在加力支持新建大中型灌区、大中型水库、大中型引调水以及大型灌区改造提升等工程的同时,统筹推进合理水价形成机制、用水权市场化交易等配套改革,将有利于增强投资内生动力,提高水利领域“硬投资”效益。

三是着力构建多元化、多层次资金投入机制。统筹好中央和地方政府资金、存量 and 增量资金、政府投资和民间投资,确保与超长期特别国债形成合力,提高资金整体效能。合理优化超长期特别国债支持比例和门槛,对于符合“两重”建设投向的重大基础设施等纯公益性项目,适当提高支持比例甚至全额投资,充分调动地方积极性。加强财政和货币金融工具协同配合,强化超长期贷款等配套融资,引导更多金融资源支持“两重”建设项目。此外,更大力度引导民间资本参与“两重”建设,各地在落实中央关于做好“两重”建设项目储备要求时,要注重倾听企业的意见和诉求,面向企业尤其是民营企业储备一批具备较好收益水平、条件相对成熟的重大项目,充分激发民间投资活力。

(作者系中国宏观经济研究院投资研究所研究员)

本版编辑 秦悦美 编 吴迪
来稿邮箱 jirbll@sina.com

发展绿色低碳供应链塑造外贸新优势

杨继军

习近平总书记指出,“推动绿色低碳发展是国际潮流所向、大势所趋,绿色经济已经成为全球产业竞争制高点”。当前,贸易领域低碳竞争日趋激烈,发达国家跨国企业为抢占绿色低碳领域竞争的制高点,主动开展供应链脱碳工作,带动全球供应链朝低碳甚至零碳方向转型。中国作为制造业出口大国,必须紧盯全球供应链绿色低碳发展态势,对照国际新标准、新规则,主动布局,积极打造绿色低碳供应链,筑牢外贸竞争新优势。

绿色低碳供应链将绿色低碳理念植入商品生产和服务供给全过程,与传统供应链相比,有以下几个特点。一是在追求资源配置效率的同时,强调减少碳排放,尽可能将对环境的影响降到最低,实现经济效益与生态效益的统一。二是强化商品设计、采购、生产、包装、销售、消费和回收全链条绿色低碳管理,覆盖从供应链最前端到最末端的所有环节。三是注重供应链上下游企业在碳减排过程中的协调配合,充分发挥龙头企业引领作用。

近年来,全球气候治理体系出现深刻变化,发达国家正加速构建以碳排放为核心的贸易政策。我国作为全球最大的货物贸易出口国,相关行业面临不小压力。在此背景下,发展绿色低碳供应链,不仅是接轨国际贸易规则、应对国际“碳壁垒”的关键举措,更是抢占竞争新高地,开辟产业和贸易发展新赛道,筑牢我国外贸竞争新优势的必然要求。

有助于我国主动对接国际绿色贸易规则。随着全球碳中和进程推进,许多国家制定了“绿色新规”,如美国《清洁竞争法案》、欧盟

碳边境调节机制、加拿大环境选择计划等,发达经济体有意构建“气候联盟”,制定相关绿色贸易规则及标准。与此同时,很多区域贸易协定中设置环境篇章,涵盖的环境保护议题不断扩展,既包括提高能源使用效率等前端治理,也包括废气、废水处理等末端治理。环境规则约束呈强化趋势,且与贸易规则的融合度不断提高。我国打造“绿色采购+绿色生产+绿色物流+绿色回收”的全产业链体系,推动形成绿色低碳生产生活方式,为全球提供绿色低碳产品,是在实践层面对接国际绿色贸易规则、参与全球绿色治理的生动体现。

可减少合规成本,提升我国绿色贸易竞争力。推动经济社会绿色低碳转型已成为国际社会应对全球气候变化的普遍共识,绿色低碳产业已占据全球产业竞争的制高点,低碳零碳产品显示出更强的国际竞争力,高能耗产品则被逐步淘汰。顺应全球低碳经济发展趋势,加快打造绿色低碳供应链,不仅有助于接轨国际碳减排新规,同时有助于挖掘供应链上的碳资产,开拓更广阔的市场空间。

助力应对国际贸易中的“碳壁垒”。近年来,发达国家不断制造碳关税、碳标签、碳减排认证等一系列“碳壁垒”。“碳壁垒”以“产品碳足迹”为核心,要求追溯产品全生命周期的供应商信息,这给大量从事原材料开采冶炼和零部件生产的发展中国家造成较大压力。如果不能实现绿色低碳转型,就可能在与发达国家的绿色竞争中处于不利地位,甚至被排除在全球供应链体系之外。发展绿色低碳供应链,注重全链条脱碳,是应

对国际“碳壁垒”的必然选择。

为出口企业提供新机遇新赛道。低碳转型开辟出更多的应用场景,包括环境友好型技术应用、设备改造更新、绿色低碳设计及服务。同时,绿色低碳产品和服务的市场接纳度高、需求旺盛,有利于促进产业链供应链绿色低碳转型,催生更多有前景的新产业。由于契合国际市场对绿色产品的需求,我国新能源汽车、锂电池、光伏产品等外贸“新三样”增势强劲,2024年出口总额再次突破万亿元,成为出口贸易新增长点。

我国具备打造绿色低碳供应链的基础和条件,在新能源产业、光伏产品、锂电池等领域已经具备一定的国际竞争力,未来要强化政策支持,以龙头企业为支点,撬动供应链绿色低碳转型,同时注重绿色低碳产业链国际合作,厘清碳排放责任归属,解决碳排放外部性问题。

第一,引导行业龙头企业开展供应链脱碳,依托上下游关系带动整个供应链绿色转型。龙头企业一般是产业链中的主导企业,对上游供应链和下游市场具有话语权优势,要以龙头企业为支点,解决中小企业碳减排意愿不强、参与不足的问题。龙头企业可主导产业链中原材料、零部件、生产设备等全链条的脱碳布局活动,通过分工生产与策略优化,实现产业链协同减碳的规模效应,助力构建绿色供应链。例如,乳制品龙头企业伊利与其战略合作伙伴共同打造“零碳联盟”,联合推动建设低碳牧场、优化产品设计、构建绿色运输模式,利用可追溯技术促进碳足迹精细化管理,

实现从牧场到餐桌的全链路减碳。

第二,推动财税政策和金融政策协同发力,支持企业打造低碳零碳供应链。考虑制定低碳消费领域个人所得税抵免政策,通过消费税的调节作用,提高高能耗产品成本,降低环保低碳产品成本。通过价格机制引导绿色消费,促进形成绿色消费习惯。鼓励金融机构加大对绿色低碳和低碳转型的信贷支持,促进低碳技术开发,深化绿色供应链创新与应用。

第三,加强碳足迹管理,精准测度贸易隐含碳。随着供应链条的纵向分割,低碳管理已经从单一产品碳排放管理转向产品全生命周期碳足迹管理。由此产生的问题是,企业可能会将碳排放量高的生产活动转移到监管宽松的国家,产生“碳泄漏”风险,模糊碳排放的责任归属。对此,需要运用国家间投入产出分析技术,精准核算生产过程中所有投入品的碳排放数量和流动轨迹,追踪碳足迹,为生产者和消费者共同分担碳排放责任提供数据基础。

第四,加强绿色低碳产业链国际合作。鉴于碳排放问题的外部性和全球性,其治理需要国际通力协作。差异化的国际分工结构决定了商品生产中的碳排放主要来自制造业比较优势明显的发展中国家。发达国家虽然不是生产国但却却是主要的消费国,完全将碳排放责任归咎于生产国是不公平的,生产国和消费国双方需承担“共同但有区别的责任”。必须加强国际绿色产业链合作,以绿色贸易带动上下游产业实现低碳发展。

(作者系江苏现代财税治理研究院研究员、南京财经大学财政与税务学院院长)