

申请博士学位科研成果 X: 新发展格局下财政政策和金融政策的长期协调

<http://www.dfczyj.com>



马蔡琛等 助力构建新发展格局的财税政策路径选择

王文甫 新发展格局下财政政策和金融政策的
孔祥思 长期协调

石英华 跨区域公共产品有效供给的困境及其
刘 彻 对策

张文君 地方政府债务控制权的纵向府际分配：
刘兰星 市政债务扩张与省级隐性担保

ISSN 1672-9544



10
2021

地方财政研究 (月刊)

2021 年第 10 期(总第 204 期)

全国中文核心期刊

学术顾问(按姓氏笔画排列)

于海峰 王振宇 安体富

刘尚希 何振一 李俊生

杨灿明 林木西 钟晓敏

贾康 高培勇

编委会主任 姜小林

编委会副主任 吕炜 于京东

编委会委员(按姓氏笔画排列)

马海涛 闫鲁宁 刘虹

孙开 沈承刚 陈工

王儒 陈志勇 苏昌平

李冬 李春根 肖雪岷

张季 张依群 连家明

岳树民 杨全山 杨志勇

名誉主编 王振宇

主编 连家明

副主编 孙开 陆成林

编辑部主任 陆成林(兼)

编辑部副主任 成丹

本期执行编辑 郭艳娇

目 录

特别关注

1 发挥财政职能作用 服务构建新发展格局 本刊编辑部

专题策划:财政与新发展格局

4 加快构建新发展格局的财税制度与改革研究 冯俏彬

10 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

15 新发展格局构建重点及其财政政策应对 韩超 崔敏

23 新发展格局下财政政策和金融政策的长期协调

王文甫 孔祥思

29 新发展格局下提升辽宁装备制造业产业链竞争力财税政策

课题组

理论前沿

35 跨区域公共产品有效供给的困境及其对策

石英华 刘 彻

财政管理

42 基于中国式分权的地方医疗卫生财政支出效率研究

姜 竹 吴起砚 王天佳

52 关于进一步深化预算管理制度改革的几点思考

李红霞 马 艳

新发展格局下财政政策和金融政策的长期协调

王文甫 孔祥思

(西南财经大学,成都 611130)

内容提要:西方国家财政政策和金融政策的协调一般只关注调节短期的经济波动,而我国经济则与之不同。我国是一个转型经济体,现阶段经济高质量发展是内在要求,这决定了经济政策必须要服从于国家的发展大局。因此,我国财政政策和金融政策的协调不仅要考虑短期,而且更要重视长期。长期协调不同于短期的相机抉择和逆周期的调节,必须适应宏观的管理需要,服务国家经济发展战略。在新发展格局下,我国经济发展和经济安全是同样重要的,要实现经济高水平的自立自强,就必须通过财政政策和金融政策的长期协调,以提升发展质量、维护发展安全、拓展发展空间。

关键词:新发展格局 财政政策 货币政策 长期协调

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)10-0023-06

一、引言

现阶段,随着我国社会主要矛盾的调整和国际政治经济形势的变化,我们发展面临的内部和外部风险都在上升。从国际角度看,当今世界正经历百年未有之大变局,科技的新发展推动着产业结构变化、国与国之间的综合实力也在此消彼长,原有国际产业分工形成的产业链供应链深受新冠肺炎疫情冲击。从国内情况来看,我国正处于实现中华民族伟大复兴的关键期,同时也是向第二个百年奋斗目标前进的重要时期,经济发展和经济安全问题需要统筹考虑,产业结构亟待升级、“卡脖子”问题亟

待科技自主创新、“碳”排放目标有待实现、乡村振兴任重道远。

对此,中央政治局常委会于2020年5月提出了“新发展格局”的理念来加以应对。同年“两会”期间,习近平总书记再次强调,“逐步形成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”。紧接着,党的十九届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》将“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”纳入其中。何谓构建新发展格局?习近平总书记曾指出,“构建新发展格局最本质的特征是实

[收稿日期]2021-08-12

[作者简介]王文甫,财政税务学院教授,博士生导师,数量经济学博士后,学院教授委员会主席,研究方向为宏观经济学、财政政策、经济不确定性、财政与货币协调配合;孔祥思,财政税务学院博士生,研究方向为财政政策、地方政府行为。

[基金项目]国家社科基金项目:中国宏观经济不确定性测量、效应及其传导机制研究(18BJJ027)。

现高水平的自立自强”^①。可以说,要充分地认识和理解构建新发展格局,就要站在统筹发展和安全的高度,了解到内外循环是互为条件、彼此依托、不可割裂的,尤其是要领会到构筑强大的国内经济循环体系和稳固的基本盘是其重心(高培勇,2021)。

我国财政和金融政策在稳定经济和推动发展中起到了重要作用,特别是应对20世纪90年代亚洲金融危机、21世纪初美国“次级贷”危机以及2020年新冠肺炎疫情的冲击,这两种政策的协调配合发挥了关键作用。然而,我国财政政策与金融政策协调不能仅仅关注短期,因为这不契合我国的国情。自改革开放以来,我国一直是一个发展中国家和转型经济体。现阶段提升经济发展质量和发展安全需要对现有经济结构进行调整,且调整的过程也存在长期性。目前,需要财政政策与金融政策长期协调以适应宏观管理要求,服从发展战略,以推动新发展格局下的经济发展。然而,我国的政府和学界对这两种政策的长期协调缺乏足够的重视。为此,本文将讨论新发展格局下财政政策和金融政策如何长期协调配合,以为中国经济更好地达到高水平的自立自强提供智力上的支持。

二、协调财政金融政策,提升发展质量

在党的十九大上,习近平总书记曾经指出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,这种不平衡及不充分的发展的内在要求之一便是我国产业结构的优化升级。习近平总书记还指出,“高质量发展,就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展,是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成

为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展”^②。由此可见,就提升经济发展质量而言,主要着力点在于优化产业结构、加强科技创新、助力实现“碳”目标。

(一)优化产业结构

产业结构顾名思义是产业的配置构成,是资源配置所致的一个结果,产业结构在某一时刻的情况通过该时点资金的存量结构反映,产业结构未来的变化情况又体现在未来资金的增量结构上。财政政策可以在初次分配中通过税收加以调整、二次分配中通过转移支付加以影响,从而达到调节结构的作用,于是财政政策在产业结构优化调整中通过财政收支来发挥影响,同时,通过金融政策对不同行业采用不同融资政策,也可以促进产业结构的优化。从这一点展开来说,产业结构的优化和升级就需要财政和金融两者之间的协调与配合。

产业关联的财政金融政策是整个产业政策不可或缺的配套政策。因此,具备可行性的产业政策是需要产业、财政、金融三者相结合的,这样才能让政策更好地发挥作用。在前期我国的供给侧改革过程中,已有的产业结构表现出了很大的发展惯性,同时“六稳”“六保”政策的出台又加剧了产业结构优化的难度。这就说明了,产业结构的优化与升级不可能一步到位,还需要财政、金融政策长期协调。

在协调的过程中,财政政策可以在财政收入方面进行税收政策的调整,如:对限制性产业增负、对扶持性产业减负,以求达到增、减扶持性和限制性产业的供给。在财政支出方面,则可由财政出资设立产业投资性基金或直接提供财政补贴等方式,根据相关产业的扶持程度决定投资或补贴的力度。金融政策可以通过调整金融市场利率、规范金融机构信贷行为、把控直接融资渠道等方式来引导资金流向,从而配合财政政策实现对产业结构的优化。

(二)加强科技创新

科技创新所存在的正外部性,虽然可以提高社

^①《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话》,新华社,2021年01月11日, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-01/11/c_1126970918.htm。

^②王昌林,以推动高质量发展为主题(深入学习贯彻党的十九届五中全会精神),人民日报,2020年11月17日第09版。

会生产率,但一旦投入使用或流入市场,就会促使同行其他企业或机构以更低的成本来获取。同时,科技人员的流动又使得创新的科技存在被复制的风险。最后,科技创新还存在资金、人员投入后,却未取得研发成功的情况,即使研发成功还存在进入市场后是否能取得市场认可的风险。这些原因都会导致研发投入的不足。因此,要使得企业或机构的研发投入达到最佳状态,就需要由政府出面提供相关的政策支持。这些政策上的支持需要通过财政和金融政策来加以实现。

在研发资金方面,财政政策可以通过政府补助、研发加计扣除等形式鼓励和引导社会资金投入科技研发,金融政策则可以通过为科技研发提供融资便利来展开,财政和金融的协调又可以表现在为科技研发的融资提供财政贴息等配套措施上。这样就可以在一定程度上弥补企业研发投入的不足,保障各个环节科技创新的顺利开展。在研发人员方面的财政金融政策协调,则可以通过个人所得税的减免和研发成果的政府奖励,以及通过金融机构对研发人员涉及科技创新的信贷行为加以支持等。最后,科技创新的政策扶持还应考虑其持续性,在创新成果转化完成后,政府支持应逐步退出,以实现科技创新的可持续性。

(三)助力实现“碳”目标

我国提出“2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和”的“碳目标”。然而,在推动实现这一战略目标的过程中,财政政策和金融政策对绿色经济发展的支持方式和方法还较为单一,这种情况对“碳目标”实现的助力是有所欠缺的。就财政政策而言,最为常见的一种支持方式便是财政补贴,但其它财政支持政策运用的频次相对不足,比如:专项的财政扶持资金、对应的税收优惠政策等等;同时,在财政制度上还表现为不健全的环境税收体系,环境污染的负外部性所造成的额外成本没有得到充分的体现,导致绿色低碳的经济没有能够走向规范化、

持续化的发展道路。在金融政策方面,碳交易市场在我国的发展相对比较晚,因此还没有建立成熟的金融体系,构成“碳金融”体系所需的一系列金融产品尚未成型,导致有益于“碳目标”实现的多元化投融资渠道还未完全建立,对应交易系统的成熟度也还需要进一步检验。因此,财政金融政策在助力实现“碳目标”的协调配合上,还应加以完善。

丰富财政支持手段,在增加财政资金投入、完善财政资金监管的同时,多样化财政支持方式,如:运用财政贴息、资金奖惩替代资金补贴、政府公开采购和出台税收优惠等形式,让企业能够选择和自身发展相适应的财政政策,为企业提高资源利用效率提供便利,从而推动绿色低碳经济更好更快地发展,促使社会整体绿色科技水平的提升。通过推动国内“碳金融”市场的统一、“碳金融”交易平台的建设,以健全金融支持体系,并努力提升碳金融的市场交易活跃程度,在多样化碳金融衍生工具的同时,加大相关交易制度的完善力度,使“碳金融”的发展、绿色经济的发展相互协调。

完善财政金融相协调政策体系。如,绿色信贷引导基金、融资担保政策机制等,同时建立健全相应的风险评估、环境等级评估等机制,以保障财政、金融协调下的引导性、扶持性能够得到充分体现。在事中,要对相关扶持引导资金在各个环节的使用情况及效果进行追踪以强化监管;在事后,还要对扶持引导对象进行能源审计,对照相应的政策标准,了解资金使用效果、约束资金使用途径,以结果导向实现对低碳经济的扶持。

三、协调财政金融政策,保障发展安全

构建新发展格局的主攻方向在于畅通内循环并促进双循环,打通产业链供应链,形成国内经济良性的循环,其重心还是要落在“以国内大循环为主体”而不是“国内国际双循环相互促进”上的(高培勇,2021)。

(一)夯实实体经济“内循环”

在财政、金融政策协调下,以实体经济为载体,构建与我国国情相适应的政策引导机制,推动形成保障我国实体经济发展安全的融资及风险分散长效机制。

首先,在财政资金的引导下,通过商业金融和政策金融的共同参与,建立实体经济产业链供应链的长效融资机制,顺畅产业链供应链的循环。自中美贸易战以来,国内一直在加大财政资金投入,以维护实体经济的产业链供应链,因此产业链供应链中所形成的稳定现金流就可以通过采用资本化的方式来提高其资金使用效率,以进一步畅通“内循环”。具体而言,一方面,发挥具有稳定性的财政资金的引导和保障作用;另一方面,充分运用金融资本,通过信用担保、金融创新、金融杠杆,将资金配置到产业链供应链中的薄弱环节上去。

其次,建立财政和金融共同参与的合理分担风险的信用担保机制。通过财政、银行、保险、担保等机构和平台的一致作用,形成合理的分散风险机制。其中,财政资金的稳定性可以作为信用保证的基础,从而发挥其引导性的作用;进而,由银行为实体经济所需经营性融资提供支持,以承担银行信贷的相应风险;保险机构则通过加大对实体经济产业链供应链中的薄弱行业的担保力度,弥补薄弱行业金融信用的不足,强化对其信用担保;担保平台作为最后一道风险防范机制而存在。也就是说,通过财政金融的相互协调,尽可能地为实体经济产业链供应链畅通“内循环”提供多层次的、有效的融资信用担保。

再次,通过财政金融之间的配合来推动和便利实体企业在资本市场的融资。具体一点来说,发挥好财政资金引导的作用,以吸引社会上的资本参与到这一直接投资活动中来,从而推动实体企业上市融资,突破实体企业发展壮大过程中可能面临的资金瓶颈,助力实体经济“内循环”中存在的“卡脖子”

问题尽早得到解决。

最后,构建保障实体经济产业链供应链安全的财政金融支持体系。梳理实体经济“内循环”所必需的产业链供应链,以此为载体落实财政金融共同支持政策,为“内循环”畅通提供制度保障。同时,针对产业链供应链中的龙头企业,财政金融的资金支持要能够定位精准,确保政策的持续和力度,鼓励出台个性化的财政金融服务,满足企业差异化政策需求,更好地提升资金使用的效率,更好地发挥财政资金引导的效果和金融资金帮扶的作用。

(二)防控财政金融风险

财政与金融两者的风险是有相关性的。一方面,财政涉及到政府资金的聚集与使用,金融则涉及到信贷资金的保存与发放;另一方面,两者都是市场经济体制下国家施行宏观调控的重要手段,且存在互相影响、相互促进的关系。当金融机构受经济环境不景气、经济体制不适应、经营管理不善等情况影响,出现效益下滑,形成不良资产,导致金融机构的风险出现并累积到一定程度时,就会转嫁给财政。同时,如果财政出现收支不平衡、赤字大幅度的攀升,又可能会形成财政风险,则必然会波及金融。尤其在我国,金融机构和财政部门最终所有权可以说都是政府,不管财政还是金融出现了大的风险,最终都是要政府来善后的。作为经济社会中最后一道风险防范线的财政,通常会成为公共风险的“泄洪区”,需要为经济社会各领域出现的重大风险进行兜底,如果应对不了就会导致财政上出现危机,就会波及到国民全体。若这种风险再进一步蔓延,就可能演变为社会危机,乃至政治危机(刘尚希,2019)。

目前,我国所面临的财政金融风险主要还是在地方政府债务这一领域,特别是隐性债务。一方面,地方政府隐性债务多为其属地的银行债权,可以说与当地金融体系稳定是息息相关的;另一方面,地方金融体系的主导方多为当地政府,属地城商行、

农商行尤为典型,其主要服务对象为当地的国有企业,而这些地方性的国企又多作为地方投融资平台而存在。

因此,防控上述风险可以考虑从这几方面着手:一是以增强政府财政能力为目标,在保障财政体系稳健性的前提下,推动财政体制改革,提升财政在重大风险上的应对水平;二是对政府融资行为进行规范,健全预算硬约束机制,增强有效的监管,在法治化的前提下逐步实现地方政府债务市场化;三是进一步理顺政府与金融机构之间的关系,防止出现金融机构受到政府的不当干预,从而避免扭曲金融机构资金配置行为;四是对地方融资平台进行改革,推动它们转型为现代公司,以堵住地方隐性债务融资渠道的“后门”,同时,“开前门”让地方政府通过市场发行地方债来融资,以推动地方经济发展;五是建立健全银行评估和政府评估这一“双重评估体系”,并对这两种评估结果进行比对分析,以掌握财政金融风险的实际情况。

四、协调财政金融政策,进一步拓展发展空间

在保障我国经济发展安全的前提下,还应努力开拓国外市场和国内的乡村市场,以拓展发展空间,为我国经济行稳致远提供更多的腾挪空间。其中,拓展国外发展空间就是要积极贯彻“以国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进”的发展战略,努力推动经济“外循环”;拓展国内发展空间主要是积极贯彻乡村振兴战略,努力推动乡村经济发展,实现城乡共同富裕。

(一)向外拓展,推动经济“外循环”

推动经济“外循环”,在金融政策上,应遵循“金融先导”的原则,金融服务先走出去,来引导和带动实体企业“走出去”,尤其是对与国外存在高新技术

合作的实体企业提供相应的融资政策支持。在财政政策上,由于“外循环”战略实施的内在要求,我国政府必然会在其中发挥重要作用,不仅要做好“外循环”相关的规划设计、风险评估,还要在实施的过程中给予一定的财力支持。

金融政策的支持。一是增加金融企业和机构在境外的融资渠道和相关服务网点,为实体企业在海外提供金融上的支持;二是加强同“一带一路”沿线国家在金融方面的合作,如:基础设施投融资的合作等;三是鼓励保险机构走出去,支持国内商业保险公司开展与跨国经济活动相关的保险业务,在跨国业务方面推动保险机构与银行机构开展合作,来更好地契合走出去企业的金融相关需求。

财政政策的支持。经济“外循环”是党中央的战略部署,其战略意义不言而喻,相关的财政政策支持是必不可少的。在信息方面,向有经贸往来的相关国家和国际组织派驻税务官员,方便通过双边磋商解决我国走出去企业的境外税务纠纷,降低税收业务的风险。在资金方面,财政资金支持和税收优惠政策并行,同时配套金融引导政策,支持有比较优势的实体企业走出去。对于商业性金融机构暂时不愿介入的领域,则通过财政贴息等方式,适当借助政策性银行的作用,降低企业的进入难度和经营风险。

总之,财政政策和金融政策的协调配合有助于我国企业逐步走出去,有助于提升我国企业在国际市场上的综合竞争力,有助于国内供给侧改革和消化过剩产能,有助于推动我国经济“外循环”的实现和发展空间的拓展。

(二)向内拓展,推动“乡村振兴”

2021年2月,我国政府宣告为期八年的脱贫攻坚战取得全面胜利,国家乡村振兴局挂牌成立,未来“三农”(农业、农村和农民)工作的重心已经转向了实施乡村振兴战略^①。就乡村振兴而言,财政政策可以直接调节乡村经济结构,如:通过税收优惠政

^①“三农”工作重心转向全面推进乡村振兴(权威发布),人民日报,2021年02月23日,http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-02/23/nw.D110000renmrb_20210223_4-03.htm。

专题策划:财政与新发展格局

策、财政贴息政策、财政投资政策等,来推动乡村支柱产业发展和增加市场紧缺的农产品供给;金融政策则可以间接调整乡村经济结构,如:银行通过贷款投放方向和投放规模的选择来调整乡村的产业结构,从而达到间接调节乡村经济结构的目的。因此,财政和金融政策是可以很好的配合,来发挥各自的优势,以促进乡村的经济达到健康、协调、可持续发展的。

静态协调方面。一是国债的使用,作为财政和金融政策的结合点,国债是乡村振兴中财政金融搭配协调必不可少的一种方式。具体而言,政府可以通过将相关的国债项目投放到乡村振兴中来,以补充乡村经济发展所需资金,并引导乡村金融体系提供信贷资金配套,实现财政金融的协调配合。二是财政投融资平台的运用,这也是财政和金融政策的结合点之一。该平台兼有财政属性和金融属性:一方面,它是财政投资能够实现的一个重要工具,体现了政府的经济意图;另一方面,该平台所具有的金融属性又决定了它是会受到金融相关政策影响的。当银行和实体企业的市场投资行为由于利益驱动而规避周期长、风险大的基础性投资时,面向乡村的财政投融资平台就可以适时弥补这一投资空缺,为乡村的基础性投资提供有效的资金保障,从而促进乡村经济的整体发展。

动态协调方面。由于乡村之间的经济发展情况不同,所以要选择的财政金融政策协调模式也会存在差异。因此,对乡村财政政策与金融政策根据实际情况进行动态协调是存在必要性的。一是对具备发展优势又有一定经济基础的乡村,应该着重信贷支持的力度,通过金融市场行为来培育乡村龙头企业,以加快其在竞争市场环境下的独立发展。此时,在财政资金的使用方面就可以适当减少,主要通过财政贴息、入股、担保等方式,引导其他的资金参与到乡村的经济建设中来,以提高财政资金使用效率。二是对经济基础薄弱,自身发展能力欠缺,但发展前景又客观存在的乡村,应结合当地实际,选择

具有比较优势的产业和项目,加强财政帮扶、提供信贷支持,以帮助乡村经济逐步具备自身造血能力。同时,通过纵向财政转移支付等方式,并结合金融部门适度的信贷资金配套,发挥财政金融的协调作用,满足乡村基本公共服务要求。同时,推动金融机构按照市场规则参与到乡村的基础设施建设中来。三是对既无比较优势,又少经济基础的乡村,就可能会出现金融机构“惜贷”、乡村企业“惜借”的情况,如无政府财政介入,必然会导致乡村投资不断萎缩。因此,这种情况就应该主要通过财政支持来解决其发展的基础性问题。政府可以加大财政基础性投资,如:着重推进乡村公路、日常饮水、日常用电、通信电缆等相关基础设施的建设。

“政贵有恒”,财政政策和金融政策两者的协调配合既要关注当前,也要着眼长远。既要注重两者的灵活运用以解决经济活动中面临的当前问题,更要能够有预见未来的长期协调,以实现经济发展的可持续性。在新发展格局下,财政政策和金融政策的运用不仅短期内是市场经济活动中一种引导性的效率补偿机制,弥补短期的市场失灵,而且长期内还需要克服市场在资源配置中所存在的短视和盲目等弱点,弥补长期的市场失灵。

参考文献:

- [1] 高培勇.构建新发展格局:在统筹发展和安全中前行[J].经济研究,2021(3).
- [2] 刘尚希.财政蓝皮书:中国财政政策报告(2019)[M].社科文献出版社,北京,2019.
- [3] 刘尚希.财政金融协同的目标应转向公共风险管理[J].大家,2019(22).
- [4] 顾毓婷.财政风险与金融风险交叉感染的成因及防范[J].金融市场研究,2021(4).
- [5] 尚丽华.关于财政金融支撑下低碳经济的发展浅析[J].现代经济信息,2019(12).
- [6] 王雍君.警惕财政风险的金融化传递与扩散[N].金融时报,2017-03-25(4).
- [7] 周元元.宏观政策的微观创新——论县域经济发展中财政政策与货币政策组合协调[J].金融研究,2006(1).

【责任编辑 张经纬】