

# 前瞻：2024年财税政策如何发力

## 三面财经

中青报·中青网见习记者 赵丽梅  
记者 张均斌

当国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长冯俏彬看到中央经济工作会议提出“谋划新一轮的财税体制改革”时，心里又惊喜，这超出了她和很多人的预期。在她看来，这释放出财税改革可能迎来重大变化的信号。

此次中央经济工作会议为短期和中长期财政政策的走向指明了道路。会议指出，积极的财政政策要适度加力、提质增效。日前，在上海财经大学中国公共财政研究院举办的中央经济工作会议财税改革政策解读会上，多位财税专家对相关的财税政策进行了解读，并对2024年的财政政策进行了展望。

粤开证券首席经济学家、研究院院长罗志恒表示，从中央经济工作会议总体基调来看，财政政策未来可能面临3个任务：短期，财政政策与金融手段一起化债，通过降息、展期等手段，让经济发展的环境更稳定。明年财政政策需要在扩大总需求方面发力，并助力防范化解经济社会风险。从中长期来看，则是谋划新一轮财税体制改革。

### 3%的赤字率并不是硬性约束

积极的财政政策想要加力提效，这就

中央经济工作会议为短期和中长期财政政策的走向指明了道路。会议提出，积极的财政政策要适度加力、提质增效；要谋划新一轮财税体制改革。这让业界为之“沸腾”。

需要政府在支出侧进一步发力，多渠道筹集资金，例如提升财政赤字率、增发专项债等途径，让政府手头上有更多钱可以支配，从而增加投资规模与刺激、拓展最终消费需求相等。

今年四季度，为了集中力量支持灾后恢复重建和弥补防灾减灾救灾短板，中央财政增发2023年国债1万亿元，因此，今年全国财政赤字率将从3%提升至3.8%，达到新高。

赤字率是衡量财政风险的一个重要指标。在国际上，3%被认为是财政赤字率的一条“警戒线”。有人认，一旦突破这个数值，就是过度举债，可能引起一定的市场恐慌。事实上，财政赤字率3%的红线是在特殊历史条件下制定的风险控制标准，仅有一定的参考价值。

在罗志恒看来，财政赤字率是否突破3%其实并没有那么重要。“要把经济增长推到潜在经济增长率，需要多大的财政规模，这是我们要关注的真问题。”

在经济下行期，罗志恒建议，打破赤字率3%的约束，赤字规模由中央占主导。实事求是面对真实赤字率，避免出现长期采用的赤字规模过小、专项债使用效率偏低的局面。同时，鉴于部分存量项目仍需要专项债继续支持，专项债规模可与今年持平或略增加。

上海财经大学公共经济与管理学院院长、教授范子英表示，3%的赤字率并不是硬性约束，高于3%并不等同于过度举债，需要根据经济发展状况、债务支出使用效果等情况加以评判。

范子英也认为，2024年财政赤字率将继续突破3%，其实这也向市场传递了积极的财政政策“加力”的信号，同时保持可“适度”原则，他说，中国不可能实行大范围“放水”的政策。

### 中央再提结构性减税降费

财政有两面：一面是收入，另一面是支出。税收是国家财政收入的主要来源，中央经济工作会议也对税收有了新的部署，其中提出，要落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展。其中，“结构性减税降费”这一提法还是近年来首次。

结构性减税是指“有增有减，结构性调整”的一种税制改革方案，是为了达到特定目标而针对特定群体、特定税种来特定减免水平。相对于具有普惠意义的全面减税而言，结构性减税是有选择的税收优惠。

在财政收入端，党的十八大以来，我国实行大规模减税降费。中国的宏观税负

持续走低，从2015年的18.13%降至2020年的15.2%。罗志恒指出，2022年，我国宏观税负已降至13.8%，为2013年以来最低。在财政支出端，改革开放以前，我国的财政赤字率长期低于3%，近几年，财政赤字率连续突破3%，这也反映出中央财政压力比较大。

罗志恒还指出，更重要的就是，近几年房地产市场低迷，导致地方土地出让收入大幅下滑，广义的宏观税负处于新时代以来的“最低点”，在此情况下，再搞全面减税降费，一是效果不那么明显，二是宏观税负“下行”，那一定会有一个缺口，就会导致一个局面：要么是财政赤字增加，要么是专项债增加，要么是隐性债务增加。总而言之，减税降费的同时，如果没有匹配好相应的削减支出，必然会导致债务攀升，“那么这种负债率跑得更快”。

当下，实行结构性减税降费势在必行。

范子英关注到，2016年-2019年，中国走了一条普惠性减税的路子；2020年以来，中国一定程度上也在走结构性减税的路子。他也指出，减税降费力度不断加大，但它对宏观经济的刺激效应相对有限，并且可能会带来衍生的财政收入风险。

今年财政政策要特别注重提高财政政策效能，减税降费亦如此。范子英谈到，接下来，落实好结构性减税降费政策，具体分为两大块：一是落实好与研发相关税收优惠，例如所得税加计扣除，进一步促进科技发展；二是继续落实好投资税收激励，例如增值税加计抵减，有针对性地拉动投资。

### 以稳预期为主要着力点

特别值得关注的是，此次中央经济工作会议提出，要谋划新一轮财税体制改革，这让业界为之“沸腾”。

“新一轮财税体制改革要以问题为导向。”冯俏彬认为，当前，财政领域存在以下3个问题：一是关于中央转移支付问题，近十年来，中央转移支付每年以很大规模在增加。今年10月，财政部公布的数据显示，中央财政安排对地方转移支付已经突破了10万亿元，达到历史新高。二是近两年由于种种原因造成一些地方财政困难，这也是启动新一轮财税改革最直截的一条“引线”。中央经济工作会议还指出，党政机关要习惯过紧日子。冯俏彬认为，从“坚持”到“习惯”，“说明这是一个长期性的事情”。三是地方政府债务问题，这可以与第二个问题协同考虑，这不仅涉及财政领域问题，还涉及更多经济社会问题。所以，要用更前瞻的视野谋划新一轮财税改革。

新一轮财税体制如何改？冯俏彬表示，现在更多是要考虑收入重新划分的问题，核心还是要以完善分税制为主线，以

## 金融高水平对外开放 助力中国企业走向世界

中青报·中青网记者 朱彩云

“如果我们去看（中国）周边国家、共建‘一带一路’国家，几乎找不到一个国家没有中国人去办的中国工业园，小的几平方公里，大的几十平方公里，最大的在白俄罗斯机场旁。”12月16日，在2023三亚·财经国际论坛上，中国人民银行金融研究所所长周诚君从产业转移的故事讲起，引出他的观点：跟产业全球布局转移相对应的一定是金融的高水平对外开放。

在这场探讨“新形势下的金融开放”的圆桌论坛上，香港交易所董事总经理及首席中国经济学家、中国银行业协会首席经济学家巴曙松对新形势的“新”予以解读。

他说，当前全球经济格局从全球化、一体化迈向区域化、碎片化，中国的人口结构也正经历从人口相对年轻化进入到深度老龄化转变的关键10年。“从国际经验看，对金融机构来说，这很可能是中国的投资者着手为未来配置优质资产的10年。”在巴曙松看来，新形势下讨论金融开放，要立足新的环境，支持中国企业进行跨市场跨国的产业配置，满足其更多跨境资金自由调度的客观需要，例如跨境并购、整合、投资、风险管理、投融资等。

### “产业转移是中国经济高质量发展的重要过程”

对一些中国企业来说，跨市场跨国企业进行产业链供应链配置正从可选项变为必选项。

“过去40年，中国企业要做国际化配置，做跨市场跨国产业链供应链配置是个可选项，（这个阶段）中国是全世界发展最快的经济体之一，中国的企业家只要跟随中国的市场大趋势一起跑就能发展得不错。”巴曙松说，现在，跨市场跨国企业进行产业配置成为必选项，“是生存的需要”。他解释说，推动相应产业重新布局，既有中国主动的布局，也有欧美国家实施所谓“中国+1”策略，从离岸贸易变成友岸和近岸贸易。

这对应着这几年中国对美国出口占比的下降和对东南亚等新兴市场出口占比的上升。“其本质是产业区域的调整和产业结构的调整。”巴曙松说。

伴随中国企业走向世界，一批基于中国的全球跨国公司也在产业转移、产业结构升级中逐步形成。周诚君记得，30年前一些地方政府在招商引资时欢迎各地的资本，“只要能把产业发展起来，只求所在，不求所有，资本是从欧美来还是从日韩来没关系”。到5年前，一些沿海地区发达省份地方政府则表示“不求所在，但求所有”，“企业家愿意把生产环节放在马来西亚或哈萨克斯坦或尼日利亚，按照规则由企业定，但是研发中心、创新中心、利润中心、全球书库最好放在中国本地。”

“当地方政府对产业转移持开放态度时，顺应趋势，一个自然的结果就是形成一批基于中国的全球跨国公司。”在周诚君看来，产业转移是符合经济规

瞄准全国统一大市场的建设为基本方向，同时也要考虑当前在财政运行当中各种复杂现实的问题，一并来进行推进。

中国人民大学发展规划处处长、学科规划与建设办公室主任、教授贾俊雪认为，新一轮财税体制改革的目标很明确，即建立现代财税体制。主要有这几方面内容：一是财政事权与支付责任的划分，二是财政收入权力划分，三是财政转移支付制度。

其中，在财政事权方面，更为重要的是首先要处理好政府与市场的关系，建立与财政事权相匹配的支付责任。

贾俊雪还谈及，现代财税体制建设改革最核心的抓手就是建立一个最优可持续的财政分权模式。那么，一定要注意4个目标导向：兼顾中央与地方的利益、注重分权制度效率、注重道德风险控制、推动全国统一竞争大市场高质量发展。其中改革要调动中央与地方两个积极性，目前来看，调动地方的积极性更为重要。“新一轮的财税体制改革重心应该要放在省以下财税体制。”

财税体制改革无疑需要长时间发力，当下，财政政策可以做什么？

罗志恒认为，可以从消费税改革着手，推动消费税扩围，从烟酒汽车扩围到高端服务业，至少可能在一定阶段上起到稳定宏观税负的作用，“多少能做一点”。同时，消费税不是有必要下划给地方政府，以提高地方政府的财力，这也是可以探索的。

范子英指出，2024年财税改革最重要的事情是，使经济能够回到健康的经济增长轨道上面，服务于中国式现代化的建设，服务于中国经济高质量发展。

“短期而言，财政政策的发力一定是以恢复微观经济主体预期或者信心为主要着力点。”贾俊雪谈到，如果企业的信心能够得到有效恢复或增强，经济活力提升以后，收入提高了，支出压力减少了，地方的财政负担就可以降低。当然，这不仅仅是财政政策一个工具可以完成的，还需要更多政策工具发挥合力，这也是国家一直在做的。

## 图片新闻



12月14日，在位于山东自贸试验区青岛片区的上汽通用五菱青岛分公司的生产车间，工人在赶制新能源汽车订单。  
视觉中国供图

## 以进促稳 2024年经济发展前景可期

今年的中央经济工作会议上，多个事关宏观政策的提法首次亮相。可以肯定的是，我国宏观调控“工具箱”总体储备充足，新的一年，一揽子调控政策将更有效发力。

中青报·中青网记者 朱彩云

“稳中求进、以进促稳、先立后破”，2023年中央经济工作会议提出的这12个字，定调了2024年的经济工作。相比于去年中央经济工作会议，今年中央经济工作会议，在坚持“稳”的基础上，强调了“进”和“立”，要在发展中解决问题，加速释放积极的政策信号。

“要实现‘稳’的目标，政策上要追求‘进’，以进促稳，要有优先次序。”在中国金融四十人论坛（CF40）资深研究员、中国社科院世界经济与政治研究所副所长张斌看来，排序的原则是多做加法、先做加法，在稳住的前提下再去考虑减法，“先立后破”。

粤开证券首席经济学家、研究院院长罗志恒也认为，稳定的经济社会环境是进的前提，而稳定经济环境的取得也需要积极进取的政策支撑，“比如积极的财政政策、稳健的货币政策和继续发力并优化的房地产政策等。”他预计，明年我国能实现5%左右的经济增速，主要动能来自服务业、高端制造和基建投资。“进的政策促进稳的形势和稳的预期。”罗志恒说。

协调配合”“要增强宏观政策取向一致性，把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估”“要用好财政政策空间，提高资金效益和政策效果”等。可以肯定的是，我国宏观调控“工具箱”总体储备充足，新的一年，一揽子调控政策将更有效发力。

### 提信心 提高宏观调控有效性

“从目前信号看，2024年积极财政政策的主线较为明确，即中央加杠杆、地方化风险、整体稳增长，同时，通过广义财政配合城中村改造、保障性住房政策等以进一步托底总需求。”广发证券首席经济学家郭磊以今年四季度增发的1万亿元国债为例说，这打开了中期财政的灵活调整政策空间。

国家发改委发布的消息显示，已下达2023年增发国债第一批项目清单，共涉及近2900个项目，其中灾后恢复重建和提升防灾减灾能力项目1500多个，东北和京津冀地区高标准农田建设（项目）1300多个。国家统计局新闻发言人、总经济师、国民经济综合统计司司长刘爱华表示，近期增发的国债项目清单陆续下达，随着资金加快拨付使用，实物工作量加快形成，有利于释放基础设施领域的潜力和空间，促进下一阶段基础设施投资保持平稳较快增长。

“加大宏观调控力度”“财政政策要适度加力、提质增效”是此次会议释放的重要信号。在国家金融与发展实验室特聘研究员、澳门国际银行发展研究部副总经理任涛看来，这意味着2024年宏观调控的力度仍会比较大且具有延续性，尤其是财政政策层面。“财政政策适度加力的同时，精准与直达的要求也更高更突出，会更加注重向基层以及国家战略领域倾斜。”任涛解释说，2024年财政政策将会继续聚焦地方政府债务化解与“三保”（即“保基本民生、保工资、保运转”），各地未用完的财政政策空间、地方政府专项债券、减税降费、转移支付等工具将会

继续发挥效用，而政府支出的限制也会更高，“即‘党政机关要习惯过紧日子’”。罗志恒也分析说，“适度”“提质增效”“强化逆周期和跨周期调节”“用好财政政策空间”等提法意味着要根据经济社会需要来实施，不搞大水漫灌，“积极的财政仍是高质量发展框架下的‘积极’，避免大幅提高财政风险，让财政更可持续。”他认为，未来财政政策有必要以支出政策为主、减税降费及收入政策为辅，推动财政政策逐步从重投资转向投资与消费并重，提高财政资金的使用效率。

提升效能也是货币政策的重要取向。2023年中央经济工作会议提出，稳健的货币政策要灵活适度、精准有效，与2022年“稳健的货币政策要精准有力”的表述相比，一是增加灵活适度，二是将“有力”变为“有效”。

张斌注意到，本次会议对货币政策的要求从此前的“保持广义货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配”调整为“社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配”。“这一变化非常重要，其中包含预期管理之义。”张斌告诉中青报·中青网记者，放在当下来看，新增对价格预期目标的强调，就是要通过货币政策操作避免出现通缩预期。

### 聚合力 增强宏观政策取向一致性

值得注意的是，本次会议除了注重政策有效性，还特别提出，要增强宏观政策取向一致性，“加强财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策协调配合，把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估，强化政策统筹，确保同向发力、形成合力”。不少业内人士表示，这进一步凸显出以经济工作为中心的逻辑。“各个部门在政策制定过程中，都有其自身的目标和优先顺序。把各个部门的政策加在一起，有时候政策之间可能会

‘打架’，会偏离总的政策目标。”在张斌看来，对于“增强宏观政策取向一致性，发挥政策合力”的强调，主要是针对过去政策实施过程中存在的一些问题。“这也是对政府各个部门开展工作的要求。”张斌说，各部门在制定本部门政策时，首先要学习和理解当前阶段的主要矛盾和主要政策目标，要通过本部门的工作帮助解决主要矛盾，实现主要政策目标。

任涛也表示，此次更加强调各类政策之间的协调配合，特别是经济政策与非经济政策之间的取向一致性，以避免造成合成谬误或抵消经济政策的效果。他说，这意味着相关政策在出台之前需要会商，出台的节奏与流程可能会比较审慎、决策层级也会比较高。

“高质量发展除了重视增长效率，也重视创新、协调、绿色、开放、共享。”中金公司研究部发表的解读报告称，会议对此前中共中央政治局会议提出的“宏观政策取向一致性”作出更为细化的阐述，提出“把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估”，这说明明年货币、财政、就业、产业等多方面政策的协同性将会进一步走强，“放大组合效应”，因此“宽财政、宽货币”组合拳的概率较高。

罗志恒则注意到此次会议回应了今年以来宏观数据和微观感受出现背离的情况。本次会议强调，要全面贯彻明年经济工作的总体要求，注意把握和处理好速度与质量、宏观数据与微观感受、发展经济与改善民生、发展与安全的关系。

“微观感受不及宏观数据，反映出微观主体预期不稳、信心不振。”罗志恒说，一方面，不能因为质量和安全而忽视了速度和发展，不能只关注宏观数据和宏观经济而忽视了微观感受和改善民生，“相互之间不是对立，而是有机统一”。另一方面，要综合考虑非经济政策对经济的影响，避免其引发给冲击和打击市场主体的积极性，“要让政策走在市场预期前面，超出市场预期，调动起微观主体的积极性。”