

# 充分运用财税政策全方位支撑新型工业化

■ 中国财政科学研究院原副院长、研究员，国家制造强国建设战略咨询委员会委员 白景明

今后运用财税政策助推新型工业化是新的起点上的助推，面对的是新形势、新任务、新制度基础。这需要我们再度提高财税政策精准发力水平，坚持问题导向和系统观念，着力破除制约推进新型工业化的主要矛盾和问题。



白景明

党的二十大报告明确要求在新时代新征程上，坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，到2035年基本实现新型工业化。推进新型工业化使命光荣，但任务艰巨，需要完整的政策体系发挥驱动和保障作用。财税政策是宏观政策体系中的主干。在推进新型工业化的过程中，财税政策理应发挥全方位支撑作用，要在全面把握新型工业化新意的基础上，既助推新型工业化，又缓解新型工业化有可能带来的经济社会震荡效应。

## 新型工业化新在哪里？

新中国成立初期，党中央明确指出党在过渡时期的总路线和总任务，是要在一个相当长的时期内，逐步实现国家的社会主义工业化。1954年毛泽东同志就完整表述了关于四个现代化的思想，其中提出了建设强大的工业化国家的战略目标。

1978年召开的党的十一届三中全会作出了把党和国家工作重心转移到经济建设上来、实行改革开放的决策。由此，我国进入中国特色社会主义建设阶段，加快实现工业化成为重中之重。

2002年召开的党的十六大提出走以信息化带动工业化、以工业化促进信息化的科技含量高、资源消耗低的新型工业化道路。由此，我国开始推进新型工业化。

党的十八大后，在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，以五大新发展理念为引领，新型工业化加快推进。党的二十大报告再次强调要推进新型工业化。学习党的二十大报告相关论述，结合回看前期推进新型工业化实践，可以说当前推进新型工业化有四大新意：

第一，经济基础发生了质变。计划经济时期，是在一穷二白的经济基础上推进工业化。改革后，是在百废待兴的经济基础上推进工业化。1978年工业增加值仅为1621.4亿元，其后20年经济高速增长，1998年工业增加值就达到了3.41万亿元，2002年又增至4.77万亿元，增幅高达40%。2002年GDP达12.17万亿元，已位列全球前10。也就是说，在提出推进新型工业化时，我国的经济发展已站在了新的历史起点上。2006年我国成为全球第四大经济体，2010年起至今又稳居全球第二，2020年的工业增加值就相当于经济规模全球第三的日本GDP总额。2002年至2011年，制造业产出结构发生重大变化，信息通讯、汽车、装备制造等过去规模偏小产业产出急剧放量。党的十八大之后，新型工业化加速推进，成效显著。我国制造业规模已位居全球首位，220多种工业产品产量居世界第一，是全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家。产业转型升级不断上台阶，新产业新业态较快成长。当前推进新型工业化，是经济大国、工业大国基础上的推进工业化。这种高水平的历史起点，决定着新型工业化势必是以高质量发展为轴心的规模扩张和技术升级兼容并蓄的工业化升级换代。

第二，产业转型升级进入更高层次。新型工业化是与第4次工业革命相伴共进的工业化高级阶段。此间，工业要走上主要依靠创新驱动的高质量发展道路，依托人工智能、互联网、大数据、云计算、新能源、新材料、生物工程等现代科技突破，推动工业品制造全面从“有没有”转向“好不好”。具体讲，新型工业化重点要解决两大产业形态问题：一是推进供给侧结构性改革，大力发展高新技术产业，压缩过剩产能，淘汰落后产能；二是推动制造业全面向数字化转型，大力发展工业互联网支撑全

面实现信息化与工业化融合发展，抢占先进制造技术高地，加快发展智能制造，扎实推进绿色制造。

第三，预期经济社会发展效应发生了重大变化。体制改革前推进工业化，预期的经济社会发展效应主要还是提高工业增加值占GDP比重进而满足人民的物质和文化生活需要。改革后20多年时间里推进工业化的目的在于实现社会主义现代化。当前推进新型工业化，则是要在已全面建成小康社会的基础上，实现从工业大国向工业强国的转变，最终为实现中国式现代化打基础并支撑全面建成社会主义现代化强国，并促进全体人民共同富裕。

第四，构建大国竞争优势，统筹发展与安全。2010年之前，经济全球化在国际上是主流，发达经济体的商品输出、资本输出和技术扩散强度较高，世界各国贸易往来规模不断扩大。在此背景下，中国经济逐步走向深度国际化。2010年之后，全球经济发生了百年未有之大变局。为此，我国必须加快推进新型工业化，通过技术升级和结构转换保持好最完整的产业体系，提升产业链供应链韧性并补链、强链。这不仅事关总体经济发展和中国式现代化推进步伐快慢，而且直接决定我国能源安全、消费安全和社会安全。

## 科学选择财税政策 助推新型工业化的着力点

党的十八大之后，新型工业化加速推进，政策支持体系逐步健全并发挥驱动和引领作用，积极的财政政策则凸显出了“铺路架桥”功能。所谓“铺路架桥”，是指一方面着眼于充分发挥市场配置资源的决定性作用，运用财税政策为经营主体输血促使新型后工业化按照市场规律快速推进；另一方面

着眼于更好发挥政府作用，运用财税政策拓展新型工业化在安全、效益高、可持续的轨道上加速推进的空间。

首先，税费政策发挥输血和引领双重作用。过去10年，减税降费一浪高过一浪。其中“十三五”期间减税降费7.6万亿元。减税降费不是“大撒胡椒面”，而是精准发力支持构建新发展格局，其突出表现就是倾力支持制造业转向高质量发展。“十三五”时期，仅鼓励科技创新税收政策减免金额就年均增长28.55%，五年累计减税2.54万亿元，占“十三五”减税降费总额比重高达33%。近五年，制造业减负进入新一轮高峰期，而且呈现出通过制度变动建立减负长效机制势态。这种精准发力的减税降费向高新技术企业和传统产业内的转型升级企业输入了大量资金，一定程度上降低了这些企业的负债率和总体技术创新成本，对制造业发展走创新驱动之路起到了长期性引领作用。

其次，支出政策发挥造血和带动双重作用。过去10年，积极的财政政策始终保持较高支出强度，一般公共预算支出总额从13万亿元增至26万亿元，赤字率抬至3%的水平，地方政府专项债券规模扩大至3万多亿元。支出扩张同税费政策一样不是大水漫灌，也是精准发力，解决经济社会发展重大问题。在推动经济高质量发展方面，助力推进新型工业化成为支出政策的主要着力点之一。过去10年，支出政策不断增强推进新型工业化保障能力，着重支持解决重点领域、重点行业“卡脖子”问题。具体措施是围绕制造业发展中的“堵点”“卡点”，组织产业链协同创新，支持攻关突破短板弱项技术，一定程度上缓解了高端芯片、基础零部件、材料、关键核心软件、短板装备等“卡脖子”问题。精准发力的措施给直接受益的企业造了血，大大增强了他们的市场竞争力，这些企业转型成功又改变了整

体产业链结构，产生了极强的产业转型升级带动效应。简言之，支出政策全面发挥了以点带面作用。

今后应进一步完善高新技术企业税收优惠、制造业重点行业新购固定资产加速折旧等支持政策，实施好环境保护节能节水等专用设备投资抵免企业所得税资源综合利用等税费政策以激励制造业绿色化、低碳化高质量发展。同时，运用税收政策促进科技创新与新型工业化有机融合，把技术创新周期和产业转型升级周期动态连接在一起。为此，需研究推出激励企业开展基础研究的税收优惠政策。支出政策支持推进新型工业化必须保持一定力度。2023年赤字规模和地方政府专项债券规模均创新高。财政资金配置特别是增量资金配置有必要向推进新型工业化倾斜，把着力扩大国内需求稳投资、促消费与制造业高质量发展融合在一起。财政投资要加大力度为推进新型工业化打基础、补短板、调结构，重点支持信息基础设施、高新技术基础研究、技术创新中心、企业创新中心、集成电路、高端装备、传统产业改造升级等事业。加大对中小企业创新的扶持力度，研究支持专精特新“小巨人”企业发展。加大对战略关键领域产业链和工业基础领域中小企业的支持，继续推进中小企业数字化转型试点。同时，拓宽筹资渠道并优化支出方式。具体讲，就是要适当扩大专项债券投向领域支持工业强基，鼓励有条件的地区对绿色智能家电、绿色建材、节能产品等予以适当补贴或贷款贴息。

### 运用财税政策减缓新型工业化的经济震荡效应

当前我国推进的新型工业化是与第3次工业革命和第4次工业革命交织在一起的工业化。这是一个重大历史机遇期，但同时也是挑战聚集期。

面对这一格局，政府要更好发挥作用，弥补市场失灵并引领市场，放大新型工业化推动经济社会全面高质量发展的乘数效应和边际效应。在这种背景下，财税政策要根据系统思维和底线思维的要求，发挥支撑社会政策要托底的作用，具体可从如下三方面入手。

首先，加大稳就业投入。新型工业化势必带来产业结构的深度调整，而产业结构调整则是一个阵痛期。其突出表现是行业结构调整引发的社会分工体系重大变革要求相应调整就业结构，其间专业特长和知识储备以及能力潜能与扩张行业互相适应者要临时退出劳动力市场，各种形式的非自愿就业可能超预期增长。近年来，西方发达经济体推进第4次工业革命时出现了失业率抬升情况，比如当今美国就出现了裁员潮，2023年前两个月，美国科技企业裁员人数已约8.9万人。同期全球约500家科技企业累计裁员16.7万人，超过2022年全球科技企业裁员总数。除科技企业外，其他行业也出现裁员情况，如制造业、餐饮业、零售业、娱乐业等。事实上，在第4次工业革命浪潮中人工智能的快速发展早已引起人们对失业问题的担忧，比如美国高盛公司就预计将有三亿个岗位被生成式AI取代。这说明数字产业和人工智能具有强烈的劳动力替代效应。我国虽然已进入老龄化社会，近10年劳动力供给量相对于生产力水平特别是数字经济的快速发展而言，还是比较充裕。目前我国还有9亿劳动力，每年高校毕业生就达1000万。这构成了强大的就业压力。我国虽然是世界第二大经济体，但劳动力的人均GDP与欧美发达经济体相差数倍。这表明我国经济就业吸容力远低于发达经济体。为此，在推进新型工业化的过程中，国家财政必须加大稳就业投入：一是超前布局，加大数字经济行业特别是智能制造职业教育投入，大力培

养适应未来产业结构变动的人才；二是加大就业和再就业培训投入，增强劳动者转型能力。其中尤为重要是政府要为低收入群体提供更多多样化培训以拓宽他们的择业渠道。

其次，采用税收手段抑制垄断。第3次工业革命后，以信息技术垄断为根基的经济垄断日渐强化，第4次工业革命启动后，经济数字化程度快速加深，软件制造、大数据、人工智能等事实上已成为产业链条上的头部行业，这些行业的巨头形成了强大的垄断力量。我国加快推进新型工业化，产业链难免也出现类似情况。近年来，信息产业对整体经济的控制力呈逐步增强态势，一些头部企业已取得了强势垄断地位。经济垄断意味着垄断者成为经济领域中的“航空母舰”，这在一定程度上确实会增强中国企业的国际竞争力，但也会形成超额垄断利润并抑制同业中小企业竞争力。从全局和长远看，有必要运用税收手段抑制垄断无序扩张。为此，似可研究设立资本利得税对超额垄断利润课税，以此来倒逼垄断企业自觉收缩垄断范围或控制垄断程度。

再次，扶持老龄人口群体融入信息化社会。与过去阶段的工业化不同，启动推进新型工业化时我国就已进入老龄化社会。目前老龄人口已达2.8亿，“十四五”期间将达3亿。人口老龄化加速意味着老龄人口群体在内需中的地位抬升。然而要看到，老龄人口群体中有一大部分人还不具备融入数字经济和数字化社会的能力。长期如此，会阻抑新型工业化推进。为此，财政支持养老服务体系应把扶持老龄人口群体融入信息化社会列为重点。具体可考虑在老龄人口公共服务平台、老年驿站等公共设施中设立专项经费雇佣人员帮助老龄人口使用信息化产品，还可拨款设立公益岗位服务老龄人口使用信息化产品。