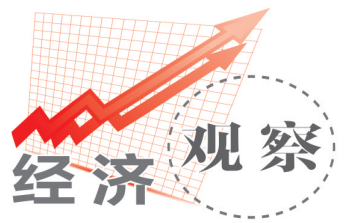




更好发挥政府投资带动作用

□ 毛科俊 于 畅



中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势，强调要“更好发挥政府投资带动作用”。政府投资作为一项重要政府职能，事关经济社会发展大局，是政府履行职责、实施宏观经济治理的重要手段，承担着落实国家发展战略、引导和带动社会资本扩大投资、保障和改善民生等重要功能。多年来，政府投资在稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定等方面发挥了重要作用。应立足我国发展实际，正确认识政府投资的功能作用，廓清投资和消费的互促关系，准确把握政府投资对民间投资的带动作用和对市场机制的补充作用，这对于充分发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用，具有重要意义。

政府投资和扩大消费之间具有互促关系

从国民经济循环的视角看，投资和消费具有互补互促、相辅相成的关系。一方面，投资转化为生产和供给能力，只有通过持续新增投资，才能培育发展新的生产力、创造出高质量供给。依据生产决定消费的循环原理，投资什么和投资多少，决定了生产什么和生产多少，也就决定了能够消费什么和消费多少。投资不仅能够满足现有消费需求，还能创造、引领新的消费需求，推动消费规模扩大和消费结构升级。通过政府投资适度超前推进基础设施建设和有序完善公共服务体系，有利于改善消费环境、疏通消费堵点，提升居民的消费意愿和消费能力，激发消费潜力。此外，投资中有一部分资金是直接支付给劳动

者的工资，可以创造新的就业机会、增加居民收入，进而促进消费。另一方面，消费需求指明了投资方向，需求端的消费升级带动供给端的产业升级，催生和牵引新的投资需求。

应避免孤立地讨论通过投资还是消费拉动经济增长，投资和消费需形成“双轮驱动”。政府投资和扩大消费具有内在一致性，应当统筹考虑促进投资和消费的一揽子政策，二者有机结合大力实施扩大内需战略，发挥好政府投资在畅通国民经济循环中的关键作用，扩大适应消费升级趋势和人民美好生活需要的政府投资，着力形成投资和消费相互促进、螺旋上升的良性循环，推动经济社会持续健康发展。

政府投资在拉动经济增长中仍具有较大的空间和潜力

改革开放以来，我国固定资产投资规模持续增长，2023年超过50万亿元，形成规模巨大的全社会固定资产存量。这既是我国经济发展形成的宝贵成果，又为推动高质量发展创造了有利的物质条件。从国际对比看，我国相对于多数国家具有明显的投资效率优势。2018—2022年，我国增量资本产出率（即资本变动量与产出变动量之比，数值越小说明资本的边际产出越高）的加权平均值为8.56，不仅大幅低于高收入国家的14.41，也明显低于处于同一发展阶段的中等收入国家的9.54。也就是说，我国每多增长一单位的国内生产总值，所需要的资本形成总额相对更少，投资在拉动经济增长上的效率超过全球主要经济体。

应该认识到，我国仍然是世界上最大的发展中国家，人均资本存量与发达国家还有较大差距，基础设施、公共服务等领域还存在不少短板弱项。当前，我国处于协同推进新型工业化和新型城镇化的关键时期，还有近3亿农业转移人口正在加快市民化进程，下一步城市更新、电信等

基础设施的升级空间还很大，住房、教育、医疗、养老等方面尚有较大投资需求。要通过改造提升传统产业、培育壮大新兴产业、超前布局未来产业不断拓展投资空间，特别是数字化、绿色化转型催生规模庞大的投资增量。总体上看，政府投资在促进基础设施互联互通、建设现代化产业体系、推动城乡区域协调发展等方面的潜力还有待挖掘，应持续发挥政府投资对经济增长的拉动作用。

更好发挥政府投资对民间投资的带动作用

多数政府投资项目投资金额大、回收周期长、收益率偏低，民间资本对这类项目投资动力不足、意愿不强。如果评估政府投资项目时仅考虑项目自身的成本和收益，就很容易低估其经济社会价值。应该看到，政府投资具有显著的正外部性，对民间投资产生带动效应。从直接带动看，交通、能源、水利等政府投资项目可以拉动相关产业链上下游的民间投资，以资本金注入、投资补助、购买服务等方式开展政府和民间资本合作，可有效引导和撬动民间投资。从间接带动看，在基础设施、公共服务、社会民生等公益性领域的政府投资，为民间投资创造良好的发展环境，降低各类经营主体的投资成本和风险，提高其投资回报率。有研究表明，我国对高铁的投资提高了要素配置效率和基础技术能力，高铁开通后沿线城市的民间投资明显上升。

政府投资和民间投资都是固定资产投资的重要组成部分，应当在扩大政府有效投资的同时，撬动民间投资，形成政府投资和民间投资之间的良性互动，合力增强投资对优化供给结构的作用。进一步优化政府投资方向，建立政府投资支持基础性、公益性、长远性重大项目建设长效机制，聚焦关系国计民生的基础设施、公共服务、应急能力等，将更多资金集中到经济社会亟需、发展前景广阔、引导效果明显的领域，为经济社会发展

提供基础性、战略性支撑。发挥政府投资和民间投资的互补优势，推进基础设施竞争性领域向民间资本开放，完善民营企业参与国家重大项目建设长效机制，强化政府投资对民间投资的带动放大效应。

更好发挥政府投资对市场机制的补充作用

政府投资对有序开展社会扩大再生产、弥补市场失灵发挥了重要作用。马克思主义政治经济学认为，在市场经济中，商品的价值和使用价值分离，已生产出来的产品在实物构成上同社会需求不完全一致，造成资源浪费，政府有必要有计划地组织和调节生产。市场失灵理论也认为，市场机制有其局限性，仅凭市场机制不能解决经济稳定、社会公平等问题，特定条件下的政府干预是必要的。我国实行的是社会主义市场经济体制，科学的宏观调控、有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。政府投资作为宏观调控的重要手段，不仅可以稳定经济运行，还可以提供公共产品和改善社会民生，对市场机制形成必要的补充。近年来，全球主要国家越来越重视发挥政府投资的引导作用，如一些国家推出大规模的基础设施投资计划，并以投资补助的形式，加强对半导体、新能源、电动汽车等先进制造业的支持，强化对制造业回流的政策激励。

政府投资应在不干预市场公平竞争的前提下，发挥更加积极有为的作用，推动有效市场和有为政府更好结合。坚持“有所为有所不为”，合理运用政府投资这个政策工具，强化宏观政策逆周期和跨周期调节，统筹用好财政资金、中长期特别国债、地方政府专项债等，加大对公共服务类项目的直接支持力度，创新产业类项目的资金安排方式，提高资金使用的精准性和有效性，不断提高公共产品、公共服务的供给质量和水平。

（作者单位：习近平经济思想研究中心）

习近平总书记在给“银龄行动”老年志愿者代表回信时指出，老年人是党和国家的宝贵财富，既要老有所养、老有所乐，又要老有所为，为推进中国式现代化贡献“银发力量”。我国自2000年开始进入老龄化社会，老龄化程度快速上升。据统计，2023年末60岁及以上人口已近3亿，占总人口比重已超过20%，进入中度老龄化的阶段。我国老龄化具有老年人口规模庞大、老龄化速度超快、区域和城乡差异显著等特征，对我国社会经济长期稳定发展和老龄社会治理形成不小挑战。

积极应对人口老龄化是一项国家战略。近年来，我国颁布了多项银发经济相关的政策文件，营造有利于其发展的制度环境。2024年1月国务院印发的《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》是我国首个以“银发经济”命名的政策文件。党的二十届三中全会明确提出要发展银发经济，创造适合老年人的多样化、个性化就业岗位，加快建立长期护理保险制度。

银发经济，主要是指围绕衣食住行、文教娱乐、医护康养等为老年人提供各种产品和服务的生产、供给、消费以及衍生的经济活动的总和，涵盖了养老产业、养老事业的主要内容。具有综合多样性、年龄指向性、公共经济性和动态发展性等基本特征。银发经济的产品包括老年用品产品、老年服务产品、健康促进类产品等。银发经济的服务主要包括各类型养老服务、老年医疗卫生服务、养老金融支持服务、老年人力资源服务、老年文体休闲服务、养老科技和智慧养老服务、涉老教育培训等。银发经济基础设施建设主要包括公共环境无障碍和适老化改造、数据平台以及网络基础设施等软、硬件建设，这部分主要由政府作为责任主体进行建设。银发经济衍生的经济活动包括咨询、设计、研发、金融、法律服务，也包括老年人的经济参与所创造的价值等。银发经济是一个横跨第一、二、三次产业的综合产业体系，将成为拉动内需、实现经济转型升级、推动国民经济在老龄化进程中持续稳定发展的重要引擎。

老龄化是一个全球性的趋势，欧美、日本等国家较中国更早进入老龄化进程，因此成为提出和推动银发经济的先行地区。日本通过政策引导和护理保险等制度，促进了养老产业的发展 and 民间资本的参与，形成了相对成熟的银发经济模式。欧盟则依托“积极老龄化”和“年龄友好型社会”的理念，推动银发经济在健康护理、养老服务和老年人就业等领域快速发展，构建了多元化的银发经济体系。我国作为后发的老龄化国家，可以借鉴这些国际经验，立足我国老龄化进程的特点、社会经济发展和文化传统的传承，实现银发经济的高质量发展。

银发经济的发展及其规模首先取决于老年人口的增长，其次是老年人口的消费需求、消费能力和消费行为，最后是国家和社会对老年人口福祉的投入。

我国人口年龄结构转变的完成，社会发展和财富积累的演化，共同决定了中老年群体将是未来消费的主力。在未来的十多年间，我国每年新增老年人口在2200万左右。出生于20世纪60—70年代的中老年群体，不仅规模巨大，而且受教育程度、健康水平有了显著的提升，有经济实力，消费需求与日俱增且多元，成为未来银发经济发展的重要基础。研究表明，中老年是旅游市场的第一大客源，是宠物市场增速最快的群体，是直播购物市场的主要增长人群，是线上文娱教育消费增长最快的群体，也是各种医疗和护理服务最大的使用群体。

政府对银发经济的政策支持和公共福利中用于老年人福祉的开支增长是各国发展银发经济的共同经验。政府在建立和完善养老金和长期照护保险等涉老社会保障制度改革方面的努力将成为我国银发经济发展的重要推动力，政府在适老化改造领域以及宏观和家庭层面的投入都将激发对老年产品和服务的需求和供给。养老金融作为金融改革的“五篇大文章”之一，将从养老金融、养老产业金融等方面促进银发经济的发展，同时将促进各种社会和个人资产转化为可以实际消费购买能力。基于自愿和灵活原则的渐进式延迟退休改革，将有效开发低龄老年人力资源，也必然会从供求两方面推进银发经济的发展。当然，老年人是一个高度异质性的群体，农村老年人口、高龄失能失智老人等需要政府和社会给予更多的关注和支持，也应当是各种社会慈善、志愿服务等的主要服务对象，银发经济

发展『银发经济』势在必行

□ 彭希哲

的发展应当能够有助于这些公共服务短板问题的解决。

目前，我国银发经济仍处于起步阶段，呈现市场规模持续扩大、需求稳步增长、政策扶持力度不断加大、关键技术和产品创新速度加快等基本态势，同时也面临着涉老产品和服务的供应明显滞后于市场需求、企业介入的积极性高涨但商业模式尚不成熟、服务和产品的标准体系还不健全、专业人员稀缺等问题。

为了促进银发经济的发展，应当进一步明确银发经济的概念、内涵和外延，立足市场需求，研究制定相应的指标体系和统计规范。充分发挥政府和国资国企的主导引领作用，形成政府宏观管理、社会积极参与、企业自主经营的发展模式，鼓励社会资本探索多种业态和经营模式，实现银发经济产业投资主体多元化、服务形式多样化、服务对象社会化、服务队伍专业化，充分发挥市场对养老资源的配置作用。合理有效配置公共养老资源，增加投入，重视发挥第三次分配作用，引导企业承担社会责任，吸引民间资本参与银发经济活动。加快养老金和长期照护保险等各项涉老社会保障制度的改革和完善，不断释放老年人口及其家庭的消费潜力。需要破解目前就业、金融、保险和旅游康养等行业的年龄歧视，构建不分年龄共同努力为社会经济作贡献、同时又能共同分享发展成果的制度体系。全面构建终身教育体系，推动与银发经济发展相适应的职业教育、技能培训和就业创业服务体系建设，加快产品研发、产业经营等人才的培训培养，壮大银发经济产业从业队伍。强化公共福利设施基础设施建设，在数字社会的转型过程中充分考虑老年人口的需求，防止数字鸿沟扩大，适应银发经济产业融合和行业细分需求，推进新产业、新业态、新商业模式不断涌现，形成科技支撑的银发经济发展模式。（作者系复旦大学老龄研究院院长）

如何认识“非税收入”

□ 刘柏惠

党的二十届三中全会《决定》将“规范非税收入管理”作为完善中央和地方财政关系的重要措施进行部署，提出“适当下沉部分非税收入管理权限，由地方结合实际差别化管理”。推动非税收入管理的科学化，是解决当前地方财政困难的重要手段，也是建立现代财税制度的应有之义。

非税收入是指除税收以外，由各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力、政府信誉、国有资源（资产）所有者权益等取得的各项收入，包括行政事业性收费、政府性基金、罚没收入、国有资源（资产）有偿使用收入、国有资本收益、彩票公益金收入等多种形式。作为财政收入的重要组成部分，非税收入与税收一样，具有弥补市场缺陷、提供公共产品、调节经济运行等方面作用。

与税收相比，非税收入具有以下特征：一是获取依据更为复杂。与征税时凭借政府行政权力不同，政府获取非税收入的依据来源于三种：政府行政权、财产所有权和政府信誉。行政事业性收费、政府性基金、罚没收入和主管部门集中收

入是利用行政权力征收的，具有强制性；国有资源（资产）有偿使用收入、国有资本收益、政府收入的利息收入利用国家资源和国有资产所有权取得，体现了国家作为所有者或出资人的权益；彩票公益金收入、以政府名义接受的捐赠收入则依托于政府信誉募集，体现自愿原则。二是目标对象更为具体。税收与非税收入都是政府参与国民收入分配取得的财政收入。税收主要满足政府提供一般公共服务的需要，是财政收入的基本来源。非税收入主要满足政府提供特定公共服务的需要，具有分散性、专项性特点，是税收的必要补充。三是收入在层级较低的政府中占比更大。与中央政府主要提供纯公共物品不同，地方政府提供的公共物品涉及居民的日常生活，存在特定受益者，多属于准公共物品范畴，采取收费等非税收入方式更有利于提高资源配置效率。四是资金去向更为确定。非税收入遵循受益公平、成本补偿原则，缴费与享受公共服务具有较强关联度，非税收入通常用于弥补政府提供特定公共服务的成本支出，实行专款专用。

从历史沿革来看，我国非税收入

的变革与财税制度的演变密切相关。新中国成立至改革开放以前，非税收入以国有企业收入为主，与税收收入规模大体相当，财政体制上“统收统支”管理，非税收入的征收与管理均较规范。改革开放后至分税制改革之前，对国有企业的两步“利改税”改革使原有利润上缴形式被企业所得税和其他税收代替，与此同时，我国逐步打破“统收统支”的财政管理体制，在多数地区实行“划分收支、分级包干”的体制改革，地方政府汲取预算外收入的空间不断扩大，导致大量非税收入产生。分税制改革到现在，财权向中央集中而事权并未上收，地方政府普遍面临较大财政压力，汲取预算外收入成为应对压力的重要手段，并且随着预算管理体制改革的推进，包干时期非税收入的主要组成部分“国有企业和主管部门收入”脱离预算外收入范围，行政事业性收费、罚没收入，以及土地出让收入成为非税收入主要来源。

当前，仍需从多方面努力规范非税收入管理。一是清理规范行政事业性收费和政府性基金。行政事业性收费作为税收收入的必要补充应长期存在，也有必要保留适当的

政府性基金以促进基础设施建设，但有一些地区和部门仍存在不合法不合理的收费项目。随着公共财政制度不断完善，应当取消违规设立的收费基金，结合税制改革取消相关领域收费基金，将部分收费转为经营性收费并依法征税，同时对保留的收费基金进行规范化管理。二是规范罚没收入等非税收入管理。对罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入等实施分类规范管理。抓紧修订罚没收入管理办法，完善捐赠收入管理政策，界定以政府名义接受捐赠收入的范围，并明确其收支管理政策；规范主管部门集中收入管理，统一上缴国库，支出纳入部门预算统筹安排。三是推动非税收入的法治化和监督问责机制建设。推动各地加强非税收入地方性法规制度建设，建立多层次监督体系。

