

推动东北实现全面振兴的有效路径

□ 林木西 刘理欧

智库头条

东北地区是我国重要的农业基地、新中国工业的摇篮，是我国重要的工业基地。“一五”时期，全国156项工程中的56项在东北，形成了以装备制造、能源、原材料为主的战略产业和骨干企业，为我国形成门类齐全、独立完整的工业体系，为改革开放和社会主义现代化建设做出了重要贡献。

东北战略地位突出

第一，东北地区是维护国防安全的重要地区和军工生产的重要基地。东北地区包括辽宁黑三省和内蒙古东部的5盟市，绵延数千公里的边境线和大陆海岸线，与俄罗斯、蒙古国和朝鲜接壤，与韩国、日本隔海相望，战略地位殊为重要。东北地区的军事工业历来发达，被称为中国军工企业的摇篮，新中国的第一架飞机、第一艘巨轮皆诞生于东北。“三线”建设后虽有一部分企业转入西部地区，但至今仍是军工产品的生产研发基地，具有不可替代的重要作用。

第二，东北地区是维护国家粮食安全的重要商品粮生产基地、绿色食品基地和农产品加工基地。相关数据显示，东北地区以全国1/9的土地面积、全国1/13的人口，为全国提供了20%的粮食产量、40%的商品粮、45%的粳稻和38%的大豆。2019年，黑龙江省已实现粮食生产“十六连丰”，粮食总产连续9年位居全国之首，粮食播种面积、总产量、商品量、调出量、绿色食品面积、农业机械化率等均居全国第一。内蒙古的牛奶、羊肉、细羊毛、山羊绒产量也排名全国第一位。

第三，东北地区是我国北方生态安全的重要屏障。东北地区自然生态优越，拥有高知名度大草原、大森林、大湖泊等，有碧海、青山、温泉等旅游资源。近年来，东北各项生态环保措施得到有效落实，通过行之有效的生态环境保护治理，松花江、辽河等重点流域水质明显好转，长白山、大小兴安岭生态保护和经济转型稳步推进，天然林商业性采伐有序停止，林业实现了从“全

东北地区是新中国工业的摇篮和我国重要的工业与农业基地，拥有一批关系国民经济命脉和国家安全的重要产业，资源、产业、科教、人才、基础设施等支撑能力较强，发展区位、空间和潜力巨大，在国家发展全局中举足轻重。我国对东北地区发展历来高度重视，从维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的角度探寻推动东北实现全面振兴的有效路径，具有重要的理论价值和现实意义。

国林业采伐基地”到“祖国北方生态屏障”的历史性转变，并在加强草原生态保护、土地荒漠化防治和水资源保护方面迈出了坚实步伐。

第四，东北地区是维护能源安全的重要生产基地和重要能源通道。东北地区是我国重要的能源和战略资源基地。石油资源有大庆油田、辽河油田和吉林油田。煤炭资源遍布东北三省和内蒙古。中石油、中石化在东北建立了一批大型炼厂。

特别是2019年，中俄能源合作的标志性项目中俄东线天然气管道正式投产通气，这不仅惠及东北三省，而且还辐射环渤海和长三角等区域。

第五，东北地区是维护产业安全的先进装备制造基地和重大技术装备基地。装备制造业是大国兴衰的重要标志，重大核心技术装备是各国竞争的焦点。当前，东北的发电设备、高精数控机床产量占全国的1/3，内燃机产量占全国的1/5，大型数控机组、大型风电机组、大型邮轮、高速动车组等在东北已实现国产化。辽宁的高精数控机床、新型船舶、新松机器人，吉林的轨道客车、商用卫星，黑龙江的燃气机组、工业机器人等居于全国领先水平。

“四大安全”有待提高

第一，在粮食安全方面，应处理好集约发展、绿色发展和发展现代农业的相关问题。随着经济转型、城镇化与工业化进程加快，东北地区的耕地与建设用地之间争夺加剧，优质耕地数量持续减少，存在占优补劣现象。

第二，在生态安全方面，亟待进一步加强生态和环境保护。高强度大规模的开发造成东北平原西部地区土地荒漠化严重、黑土地质量退化、大城市空气颗粒物污染严重。长期的“重采轻育”和“重取轻予”使得森林采育失调短期内难以解决，部分资源型城市转型和矿山环境问题尤为突出。

第三，在能源安全方面，对能源生产和消费结构进行优化和调整。因受气

候条件和能源消费结构单一的影响，煤炭在东北地区能源消费中占比较高，冬季集中使用煤的数量较大，导致空气污染尤为严重。在工业生产过程中，因粗放用能方式仍未得到有效遏制、技术水平相对不高，导致能源效率较低，加之能源体制改革相对缓慢，能源工业的经济效益有待进一步提高。目前，东北替代能源开发相对不足，新能源技术发展程度相对较低，能源结构多元化发展进程缓慢。

第四，在产业安全方面，应加强技术创新和加快产业结构调整。一方面，东北自主创新能力相对不强。主要表现在科研人才流失，创新研发投入不足，创新产出水平不高和科技成果转化率低。另一方面，东北产业结构存在不合理的问题。主要体现在新型工业化和信息化“两化融合”度有待提高，装备制造业和生产性服务业互动发展程度需进一步加强，以增强其在优质高端市场上的竞争力。

实现全面振兴的对策建议

东北全面振兴需要补上观念、体制、开放和产业四块短板，扎实做好改革、创新、协调、发展、开放和民生六项重点工作。

第一，以央企带动助力全面振兴。一是促进央地融合，形成利益共同体，完善现代企业制度，提高央企效率。二是结合东北产业发展方向，规划央地合作项目，以带动就业和经济增长。三是支持民营企业，积极推进产业链配套发展，支持民营企业发展，加强民企配套生产军品能力。

第二，维护粮食安全推动全面振兴。一是实现粮食生产特色化、规模化和集约化发展。按市场化原则配置土地资源，在现有的土地上通过科学种田进一步增加粮食产量，提高粮食质量，以及产品综合加工转化率。二是实现绿色发展。大力发展绿色种植业、养殖业和食品加工业，增加绿色食品认证面积，建立绿色循环产业体系，更好地满足广

以绿色发展理念引领经济高质量发展

□ 韩晶

当前，我国高度重视经济发展和生态环境保护的不平衡问题。如何通过绿色发展解决“不平衡”是实现高质量发展的必由之路。

第一，绿色发展是系统发展，需精准施策、统筹兼顾。绿色发展是以资源节约、环境友好的方式获得经济增长，影响发展的各要素具有关联性和系统整体性的特征，绿色不是孤立存在的，必须系统地整体地把握，局部的绿色增长可能不会实现真正的绿色发展。条块分割、管理分散、各自为政的环保困局使得我国一些地区绿色发展的潜力未得到充分释放。

因此，绿色发展需要统筹兼顾，强化顶层设计，把制度建设作为推进绿色发展的重中之重，着力破解制约绿色发展的体制机制障碍。在推进绿色发展过程中，亟需打破条块分割，明确绿色标准认定，全面加强环境执法，让制度和法治为生态文明建设保驾护航，将绿色发展落到实处。

第二，绿色发展是创新发展，需坚持技

术引领。绿色发展是发展方式的根本性转变，是发展质量和效益的突破性提升。绿色发展离不开绿色技术创新，绿色技术创新带来的高效率生产模式将有效弥补传统技术创新中忽视资源保护和污染治理的缺陷，有效减少企业生产的废物和污染物的排放，直接降低环境保护成本，带动产业体系的绿色化转型。

据调研，我国绿色技术创新还不能完全满足绿色发展需要，因而亟需为绿色技术创新开辟好路、铺好桥。围绕绿色发展的重大问题，应瞄准绿色设计、绿色工艺、绿色回收等关键技术，加大绿色技术装备的研发力度，打造引领产业发展的绿色核心技术体系，为可持续发展提供动力。积极促进绿色节能环保技术大规模应用，淘汰低端落后产能，推动产业结构的优化升级，通过产业间的资源重新配置推动全社会绿色化生产。

第三，绿色发展是长远发展，需加大金融支持力度。绿色发展将生态成本计入生产成本，因此短期内将导致产品成本增加、

产量下降。如果没有金融的助力，绿色发展可能困难重重。唯有发展绿色金融，方能充分释放绿色发展的潜能。绿色金融是绿色发展的间接性政策工具，能够通过金融手段促进资本流向绿色工业部门，通过利率优惠引导金融资本对高技术产业、节能环保产业、循环经济产业等提供信贷支持，通过信贷配额限制高能耗、高排放企业的产能扩张，从而达到提升资源利用效率和降低生态环境风险。

除了积极推动银行发展绿色金融业务外，还应促进绿色工业投融资方式的多样化。政府可引导证券公司、保险公司、基金管理公司、金融租赁公司等为企业的绿色发展提供多元化的融资渠道。与此同时，应借助市场力量，建立以市场为基础的污染排放交易体系，使企业能够出售剩余排污权或排放权获得经济回报，从而对工业节能减排起到有效的经济激励，进而实现高质量发展。

第四，绿色发展是普惠发展，需引导鼓励公众积极参与。绿色发展理念以人与自

大人民群众对绿色健康食品的需求。三是实现科学发展。高质量发展离不开农业现代化，要把发展农业科技放在更加重要的位置，大力发展农业机械化、智能化和现代化。

第三，维护生态安全推动全面振兴。一是充分利用东北独特的生态资源和区位优势，加快开发冰雪资源、森林资源、草原资源、湿地资源和温泉资源等，大力发展文化旅游产业。二是保护和涵养土地资源，坚持用养结合、精准施策，确保黑土地不减少、不退化。三是加强生态文明建设，加快统筹山水林田湖草系统治理，使东北地区“天更蓝、山更绿、水更清、土更净”，坚决打好污染防治攻坚战。四是加快资源型城市转型发展步伐，降低资源型城市的经济性、体制性、社会性和生态性的沉淀成本。

第四，维护能源安全推动全面振兴。一是调整优化能源生产结构和消费结构。推动传统产业改造提升，打造现代煤化工产业示范基地，推进煤、电、化、冶等产业上下游通过整合重组形成全产业链优势。二是打造现代能源经济示范区，实现煤电油气风光并举，构建智慧能源体系。三是提高能源综合利用率和精细加工度，拉长产业链、提升价值链、扩大供应链。四是充分利用中俄东线天然气管道正式通气的契机，全力保证东北油气通道畅通无阻，确保国家能源安全。

第五，维护产业安全推动全面振兴。一是装备制造业技术创新走“逆向式创新”的道路，即实行自主式创新、购并式创新、集团式创新等创新模式，并与引进消化吸收再创新有机结合。二是技术创新与制度创新相结合。主要是实行组织创新、管理创新、模式创新、业态创新等。三是擦亮五大“字号”，即改造升级“老字号”、深度开发“原子号”、培育壮大“新字号”、巩固提高“大字号”、做优做强“国字号”。四是实行装备制造业与生产性服务业互动发展，加快实现由传统制造商向工业服务商的战略转型。

(作者单位：辽宁大学经济学院)

策论

当前，我国疫情防控阻击战取得重大战略成果。针对受疫情影响的相关行业，国家有关部门在不断出台政策予以扶持。

按照《个人所得税法》，今年3月1日到6月30日，是第一次综合所得和经营所得进行汇算清缴的时间。曾有学界人士建议此项工作今年应该停止。理由是疫情引发经济压力，一些行业开工不足，个人收入受到影响，汇算可能使一些纳税人补税，尤其是中小企业的业主按照经营所得汇算清缴。在此背景下进行汇算清缴工作，很可能引发某些抵触、产生负面舆论、引发不良影响。由此，应如何正确看待该问题，采取有效解决办法尤为重要。

个税汇算清缴的必要性

首先，应明确的是个人所得税汇算清缴具有极强的法律强制力，依法纳税是公民的义务，因此，随意进行调整应该是不可能的。即使可能推迟或者取消，也一定要通过立法的程序来完成。

其次，需要特别注意的是今年开始的汇算清缴是针对2019年度取得的综合所得进行的，并不涉及2020年的收入问题。在具体操作层面上可能会出现以下情况。

一是如果纳税人的收入形式相对单一，并且在发放报酬时已经预扣预缴，这些纳税人最终汇算清缴的结果应该和预扣预缴的结果相差不多。国家税务总局2019年第44号公告中，对于年度汇算需补税但年度综合所得收入不超过12万元的、年度汇算需补税金额不超过400元的以及已预缴税额与年度应纳税额一致或者不申请年度汇算退税的纳税人已经免除了汇算义务。

二是对于2019年一年内收入有多种形式的，汇算清缴则有两种可能：一种是在预缴环节某种所得适用的税率高，而汇算时并入综合所得后，适用的税率低，这些纳税人会产生部分退税；另一种是如果前期取得劳务报酬等收入没有被预扣预缴且没有及时申报，那么并入综合所得一起汇算时，肯定会补税。这种情况并不是因税收制度引起，而是因前期纳税人申报不及时、不准确造成。

完善个税汇算清缴工作的建议

新冠肺炎疫情暴发后，国家税务总局接连出台了2020年8号、9号、10号公告，在公益性捐赠、设备一次性扣除、防疫人员的临时性工作补贴和奖金免税、降低小规模纳税人征收率等方面制订了优惠举措，这些措施会在2021年的个税汇算清缴中得到更好体现。

个人所得税的汇算清缴对于不同的纳税人来讲，税感应该是各不相同的。不能因为有部分纳税人需要补税，就认为汇算可能产生不稳定因素，这个出发点是对税法的一种误解。目前存在一部分公众对于纳税义务的认知和税负敏感度不匹配的问题。在不断强调改善营商环境的同时，也需要开展“税商”的教育与普及，让纳税人正确认识税收，准确解读税法，依法诚信纳税，合理安排税收筹划，使纳税人的“税商”指数整体提升，这是一项长期且艰巨的工作。但从另一个层面也应意识到，首次开展的个税汇算清缴也存在一些问题，需要在工作中不断改进和完善。

一是数据的明晰化对汇算清缴工作的影响

个税汇算清缴涉及的信息面极其广泛且情况复杂，对信息的显性化要求很高。尽管2018年修订的个税法中将个人身份证号作为个人纳税识别号，也强调了信息共享，要求公安、人民银行、金融监督管理等相关部门应当协助税务机关确认纳税人的身份、金融账户信息；教育、卫生、医疗保障、民政、人力资源社会保障、住房城乡建设、公安、人民银行、金融监督管理等相关部门应当向税务机关提供纳税人子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人等专项附加扣除信息。这些规定的目的是强化部门之间数据的交换及沟通，纳税人多方信息共享，这有利于税务部门核对申报信息的真实准确性，最大限度地减少纳税人提供证明材料，真正“让信息多跑网路，让纳税人少跑马路”。如果这些规定可以很好地落实，那么纳税人进行汇算时，税务部门征管平台的信息应该是应有尽有、一览无余。然而，目前信息共享还没有达到理想状态，加之征管工作的惯性使然，汇算清缴依然是严重依赖扣缴义务人提供的信息。

特别需要注意的是新个税法明确了扣缴义务人未履行扣缴义务，由纳税人按规定申报缴纳税款，实际上是强化了纳税人本人的纳税义务。税法要求纳税人诚信申报，及时汇算清缴。但是纳税人是否诚信申报，税务部门却无从判断，只能依靠纳税人的自觉。对于那些没有自觉申报汇算的纳税人，税务部门不能及时发现和惩戒，以致造成应该被纳入征管的一些高净值人群其实并没有能够完全纳入到汇缴的信息中。

因此，在个人所得税汇算清缴实际操作中，就会出现工作手段过于简单，信息共享程度未达到预定状态，工作主要依靠基层税务局通过有限的信息化工作来完成的局面，其效果就可能大打折扣，这将导致事实上的不公平和税务机关的征管风险。

二是汇算清缴的工作策略有待调整

目前，出于安全因素的考虑，有些现场的汇算工作可以推迟，但APP上的汇算清缴不应推迟。在工作方案方面，税务部门出于精准施策的考虑，专门制订了分门别类的网格化方案，在疫情防控期间实行预约办理，通过扣缴端发信的形式进行点对点通知。有些地方税务部门采取区分政府机关、国企、事业单位和其他企业，分时间段开展宣传和辅导，集中对税负上敏感人群开展解读。这些措施看似稳妥，但容易让纳税人产生错误预期，造成拖延情绪，进而加大后续汇算工作难度。针对这种情况，应采取多种形式进行宣传解读，开通网上汇算清缴的渠道和各项功能，及早预热并进入实操状态，及时发现系统中可能存在的技术问题，增强工作的针对性和主动性，提高汇算清缴工作的质量和效率。同时将纳税人、扣缴义务人遵守汇算清缴规定的情况纳入信用信息系统，并实施各部门联合激励和失信联合惩戒。

(作者系中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师)

强化信息共享完善改进个税汇算清缴

□ 孙玉栋

略中的突出地位。由此，须努力顺应人民对良好生态环境的期待，通过深化改革、创新驱动，提高经济发展和效益，生产出更多更好的物质精神产品和生态产品。

最后，努力确保人民群众共享更优美的环境，确保经济发展成就给人民带来切实的获得感、幸福感和安全感。重视对于青年人才生态环境意识的教育和培养，为积极推动我国形成绿色低碳循环发展的新方式提供智力支撑。

(作者单位：南开大学)

加快推进现代化生态经济体系建设

□ 任铃

党的十八大以来，我国把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局的重要组成部分，开展一系列根本性、开创性、长远性工作，提出一系列新理念新思想新战略，生态文明理念日益深入人心，污染治理力度之大、制度出台频度之密、监管执法尺度之严、环境质量改善速度之快前所未有，推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。

我国应始终坚持以人民为中心的发展思想，在推进经济体系绿色化的理

论创新和实践创新过程中，重视人的需求、人的享有和人的发展，推动形成人与自然和谐共生的现代化生态经济体系新格局。特别是应高度重视人的生态需要、生态素质和生态享有的重要意义。

首先，现代化经济体系不但包括产业体系或市场机制，而且有着其特定的价值属性和生态阈值，以人民为中心的现代化生态经济体系是中国特色社会主义经济体系的制度属性所决定的，对我国经济发展具有全局性和根本性的战略

意义。

其次，以人民为中心的现代化生态经济体系是社会主义经济体系的有机组成部分和重要体现，同以资本为中心的增长型经济体系有着本质差别。

党的十九大提出，我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要，这充分肯定了人的物质精神需要和生态需要在国家战