

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。该如何加快建立现代财税体制,为推动高质量发展提供有力支撑?对此,专家表示,在收入方面,重点是有效发挥收入政策作用,进一步完善现代税收制度。在支出方面,在保持合理支出强度的同时,做到有保有压、突出重点。在管理方面,要进一步健全政府债务管理制度,持续深化预算管理体制改革,提升财政资源配置效率和资金使用效益。

## 税收制度

北京国家会计学院财税政策与应用研究所所长李旭红:

# 保持宏观税负总体稳定

本报记者 曾金华

财政是国家治理的基础和重要支柱。“十四五”时期,要加快建立现代财税体制,积极发挥财政职能作用。在收入方面,重点是有效发挥收入政策作用,进一步完善现代税收制度。

“财政收入要把握好规模与质量之间的关系,从规模上看,必须筹集到足够的财政收入以满足政府治理的需要。”北京国家会计学院财税政策与应用研究所所长李旭红表示。

新冠肺炎疫情的冲击给国内外经济带来较大的影响,财政可持续性在我国财税体制改革中十分重要。“保障基层财政稳定将是‘十四五’时期财政的关键性问题之一,其中健全地方税、直接税体系,推进后移消费税征收环节改革等,有利于拓展地方收入来源。”李旭红说。

李旭红认为,为了保障财政可持续性,我国保持宏观税负总体稳定是必要的,既保障了必要的财政收入来源,维持政府的宏观调控和公共保障能力,同时也能持续发挥减税降费对于市场主体的激励作用。

“从质量的角度以及全球税制发展的趋势看,‘十四五’时期我国在维持宏观税负总体稳定的前提下,减税降费将着力于提质、优化,特别是进行结构性减税降费,在激发市场主体活力的同时,促进税制结构更为均衡,实现质量

提升。”李旭红说。

对于如何进一步完善税收制度,李旭红认为,首先要关注税制服务于国家发展战略的问题,“新时期提升我国竞争力的重要发展路径是通过科技创新促进产业转型,夯实我国的制造业基础。因此,税制改革和减税政策将以促进科技创新和制造业发展作为重要切入点”。

其次,要关注税制与促进社会公平的关联。“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确,健全直接税体系,适当提高直接税比重。“新时期贯彻以人民为中心的发展思想,更好满足人民群众美好生活需要,税制在调节收入分配方面将发挥更重要的作用,发挥直接税的收入分配调节功能,特别是进一步完善综合与分类相结合的个人所得税制度。”李旭红说。

再次,要关注税制与环境和谐的问题。李旭红认为,“十四五”时期,需要持续深化绿色税制改革,探索由增长驱动型税制向环境友好型税制的转变。

“当然,作为环境友好型税制,无法由单一的税种承担所有的功能。我国应该全面统筹企业所得税、资源税、消费税、环境保护税等多个税种,充分发挥绿色低碳税费制度的作用,助力实现碳达峰、碳中和目标。”李旭红说。

## 财政支出

中国社科院财经战略研究院财政研究室主任何代欣:

# 提升资金配置使用绩效

本报记者 曾金华

当前和今后一个时期,财政处于紧平衡状态,收支矛盾较为突出。“十四五”期间,财政支出如何合理安排支出预算规模,加强重大决策部署财力保障,把每一分钱用在刀刃上?

“新发展格局下,要在保持合理支出强度的同时,做到有保有压、突出重点。提升财政资金配置和使用绩效,推动预算绩效管理提质增效,努力提高财政支出效率。”中国社科院财经战略研究院财政研究室主任何代欣表示。

首先,坚持政府过紧日子,严控一般性支出。比如,今年中央本级支出继续安排负增长,进一步大幅压减非急需非刚性支出,重点项目和政策性补贴也按照从严从紧、能压则压原则审核安排,地方财政也进一步压减一般性支出。“要厉行节约办一切事业,把更多宝贵财政资金用于保障民生、支持市场主体发展。”何代欣说。

其次,加强对基层的保障,最大限度下沉财力。各级预算安排要突出重点,坚持“三保”(保基本民生、保工资、保运转)支出在财政支出中的优先顺序,坚决兜住“三保”底线。

何代欣认为,我国现阶段欠发达地区和困难地区大多位于中西部,这些地方有的刚刚摆脱贫困状态,有的在乡村振兴道路上努力起步,还需要中央财

政帮一把、扶一程。除了给予财力支持,增强当地的经济造血功能和财政自给能力,是“十四五”时期需要通过财政倾斜去重点解决的问题。

“财政资金直达机制不仅解决了基层财力的应急之需,还在体制改革上探索了一条化解基层财力不足的道路。未来的财政管理和体制改革,应当吸收直达机制的经验,不断优化相关体制设计,稳步扩大直达资金范围,提高财政资金使用有效性和精准性。”何代欣说。

再次,聚焦构建新发展格局持续发力,增强对国家重大战略任务、国家发展规划的财力保障。比如,支持科技自立自强,加大财政科技投入,提高制造业企业研发费用加计扣除比例,引导企业加大研发投入。“这是在供给侧和需求端双向促进创新发展的财政努力。”何代欣说。

此外,还要推动产业结构优化升级,培育完整内需体系,促进经济循环畅通;推动脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,支持深化农业供给侧结构性改革等。

“加力保障和改善民生,强化就业优先支持政策,支持建设高质量教育体系,完善覆盖全民的社会保障体系,强化公共卫生投入等,这些老百姓关注的热点领域,财政费无旁贷。”何代欣说。

## 2021年积极的财政政策要提质增效、更可持续

# 如何加快建立现代财税体制

- 保持适度支出强度——**  
 全国一般公共预算支出安排超过25万亿元,增长1.8%
- 优化和落实减税降费政策——**  
 目前已出台的政策预计全年新增减税超过5500亿元
- 增加中央对地方转移支付规模——**  
 对地方转移支付安排83370亿元,比2020年略有增加,其中一般性转移支付增长7.8%
- 合理确定赤字率——**  
 赤字率按3.2%左右安排,赤字规模为3.57万亿元
- 适度减少新增地方政府专项债券规模——**  
 新增专项债券安排3.65万亿元



图① 在福建省福州市一家高新技术企业,员工在生产数字网络产品。为助力完善高新技术企业成长加速机制,福建省税务部门在传统产业升级等方面提供税收支持。

新华社记者 宋为伟摄

图② 在广西柳州一家商用车企业,工人在生产线上忙碌。去年以来,广西加大减税降费力度,助力企业降低成本、节约开支。

(新华社发)

图③ 一名纳税人在石家庄市桥西区税务局的智能办税服务厅利用自助设备办理业务。

新华社记者 陈其保摄



## 财政预算

中国财政科学研究院原副院长、研究员白景明:

# 加大预算收入统筹力度

本报记者 李华林

预算体现国家的战略和政策,反映政府的活动范围和方向,是现代国家治理体系中的重要组成部分。

“党的十八大以来,围绕推进国家治理体系和治理能力现代化总体改革目标,预算管理制度改革不断前行,接连取得突破性成果,既有效支撑了经济社会各个领域改革的推进,也为建立现代财政制度和实施积极的财政政策提供了制度空间。”中国财政科学研究院原副院长、研究员白景明表示。

“十四五”规划和2035年远景目标纲要对深化预算管理制度改革作出重要部署。近日,国务院发布《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》,明确了改革的一系列政策措施。白景明认为,这为新发展阶段进一步深化预算管理制度改革指明了方向,总体来看,有四大“深化点”。

首先,深化收入预算编制管理改革。“前期减税降费包含了诸多收入预算制度改革举措,如取消部分行政事业性收费等。”白景明说,新发展阶段要把收入预算管理改革重点放在加大预算收入统筹力度上,内容包括加强政府性资源统筹管理、强化部门和单位收入统筹管理、盘活各类存量资源等,这有助于进一步规范政府收入筹措,营造良好的营商环境、维护市场统一和公平竞争,同时提高财政资源使用效率,加大政府自身约束力,进而增强政府公

信力。

其次,深化支出预算编制管理制度改革。“重点是推进财政支出标准化。”白景明说,比如加大重大决策部署财力保障、合理确定支出预算规模、推进支出标准体系建设、严格预算编制管理等,这些举措在优化支出底线的基础上有利于实现财政支出可持续,提高财政资金使用效率,确保重点支出合理增长,并形成统筹兼顾各方需求、财力状况可承受的支出结构动态调整机制。

再次,深化预算执行管理制度改革。“预算执行管理事关预算编制和收支政策的具体落实。”白景明表示,新发展阶段要把绩效管理和预算执行管理深度贯通,比如强化预算执行控制,加强财政政策评估,加强重点领域预算绩效管理、优化国库集中收付管理、拓展政府采购政策功能等,这将强化预算的经济社会发展保障效能。

此外,还要深化财政风险防控制度改革。当前,财政收支进入了新的平衡阶段,收支矛盾比较突出,防控财政风险至关重要。“有效防控财政风险可以增强财政可持续性,降低经济社会发展成本。”白景明说,要分别建立防控各类财政风险的制度体系,包括健全地方政府依法适度举债机制、防范化解地方政府隐性债务风险、防范化解财政运行风险隐患等,把防控财政风险提升到确保国家长治久安的高度。

## 债务管理

对外经济贸易大学国际经贸学院副院长毛捷:

# 健全政府债务管理制度

本报记者 武亚东

政府债务管理制度是现代财税体制的重要内容。“十四五”时期,要进一步健全政府债务管理制度,切实将债务融资的经济社会发展作用与防范化解风险、增强财政可持续性统筹起来。

“我国地方政府债务的政策实践与时俱进,管理体制不断完善。受益于科学的顶层设计,‘十三五’时期,我国在地方政府债务管理制度建设方面取得了突出进展。”对外经济贸易大学国际经贸学院副院长毛捷说。

统计显示,截至2020年末,地方政府债务余额25.66万亿元,控制在全国人大批准的限额28.81万亿元之内,加上纳入预算管理的中央政府债务余额20.89万亿元,全国政府债务余额46.55万亿元,政府债务余额占GDP的比重为45.8%,低于国际普遍认同的60%警戒线,风险总体可控。

毛捷认为,在风险总体可控的同时,我国政府债务规模持续增大,“十四五”时期政府债务管理面临严峻挑战。

“统筹政府债务,尤其是地方政府债务的发展功能与安全职责,是新发展阶段我国政府债务治理的方向。”毛捷表示。

首先,要守好底线,适度举债。“在做好‘六稳’‘六保’基础上,紧密结合新发展格局的要求,科学设定我国政府债务的规模和结构,并充分考虑区域和层级的异质性,逐步将债务规模和类型量化、细化到市县级政府。”毛捷说。

其次,要以本为本,规范举债。毛捷认为,要恪守举债资金用于公益性项目(包含准公益性项目)资本性支出的原则,坚决防止将债务资金用于经常性支出或商业性项目,优先选择符合广大人民群众利益的优质项目,既要为有效拉动就业、保障基本民生、加快形成新发展格局提供充足的财力支持,又要减少乃至避免不必要的举债。

“在政府举债、投资、项目建设、项目运营和还本付息的全生命周期中,进一步完善信息公开机制,并建立公众参与、反馈的渠道和机制,最大限度鼓励公众积极参与政府债务项目全生命周期的监督、建议和评价。”毛捷说。

再次,要兼顾效益,高效举债。毛捷建议,增强政府债券尤其是地方政府债券的投资属性,促进债券投资人的多元化。不断完善地方政府债券的信用评级、信息公开、核算标准与信息披露标准等,增强市场对地方政府债券的认识与认可,激发证券公司、基金公司、保险公司以及个人等各类投资者对政府债券的投资积极性。

“通过加强绩效管理,有助于及时发现政府债务在规模和结构方面存在的问题。要借助详细的操作指引明晰绩效评价、绩效监控和部门间绩效管理的具体内容,加快推进在项目准备、债券发行、项目执行及运营等不同阶段开展绩效管理,合理设定考核目标和对应指标,落实债券资金的绩效评价、监控和结果应用等。”毛捷说。

