

习近平经济思想研究征文

深化财税体制改革的科学指引

马海涛

财政是国家治理的基础和重要支柱。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视推进财税领域改革,预算、税收制度和财政体制改革取得历史性成就,基本确立了我国财政制度框架。习近平总书记对事关财政改革发展重大长远问题作出一系列重要论述,强调“财税体制改革不是解一时之弊,而是着眼长远机制的系统性重构”“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。这些重要论述是习近平经济思想的重要内容,为新时代新征程深化财税体制改革提供了根本遵循和科学指引。

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)提出深化财税体制改革,并就健全预算制度等作出重要部署。当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期,深化财税体制改革对于以高质量发展全面推进中国式现代化意义重大。要扎实有效推动各项改革任务落实,更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,为推进中国式现代化提供坚实有力支撑。

聚焦中国式现代化谋划部署

党的二十大报告全面系统阐述了中国式现代化的鲜明特色。中国式现代化是人口规模巨大的现代化,是全体人民共同富裕的现代化,是物质文明和精神文明相协调的现代化,是人与自然和谐共生的现代化,是走和平发展道路的现代化。党的二十届三中全会紧紧围绕推进中国式现代化这个主题,擘画了进一步全面深化改革的战略举措。

财税体制改革是进一步全面深化改革的突破口和先行军,必须聚焦推进中国式现代化来进行谋划和部署。人口规模巨大的现代化要求财税体制改革始终关注民生福祉,优化财政支出结构,重点保障基本民生,兜牢兜实民生底线。全体人民共同富裕的现代化要求财税体制改革更加重视收入分配调节,规范财富积累机制,优化转移支付制度。物质文明和精神文明相协调的现代化要求财税体制改革优化教育资源配置,保障公共文化服务供给,丰富人民精神文化生活。人与自然和谐共生的现代化要求完善绿色税制体系,完善重点生态功能区转移支付补偿机制,健全政府绿色采购制度。走和平发展道路的现代化要求践行共商共建共享的全球治理观,积极融入国际税收治理,为世界提供更多优质国际公共产品,推动构建人类命运共同体。

妥善处理一系列重要关系

《决定》提出进一步全面深化改革必须贯彻的“六个坚持”重大原则,其中之一是“坚持系统观念,处理好经济和社会、政府和市场、效率和公平、活力和秩序、发展和安全等重大关系,增强改革系统性、整体性、协同性”。深化财税体制改革必须正确处理政府和市场关系,处理好经济和社会的关系,充分发挥中央和地方两个积极性,更好统筹发展和安全,在改革中实现效率和公平的有机统一。

正确处理政府和市场的关系。党的十八届三中全会指出,“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥

政府作用”。党的二十届三中全会进一步强调,“高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障”。随着我国社会主义市场经济体制改革不断深化,市场活力和社会创造力持续激发,生产力得到极大发展。但当前我国市场体系尚不完善,市场发育还不充分,建设全国统一大市场依旧存在堵点难点。财税体制是高水平社会主义市场经济体制的重要组成部分,深化财税体制改革必须正确处理政府和市场的关系。既要更好发挥市场机制作用,创造更加公平、更有活力的市场环境,实现资源配置效率最优化和效益最大化,又要实现科学的宏观调控、有效的政府治理。在财政支出方面,避免政府支出责任的不合理扩张,防止政府职能越位、缺位、错位,推动有效市场与有为政府更好结合。在财政收入方面,坚持税收法定、公平和效率原则,规范非税收入管理,营造公平竞争的市场环境。

处理好经济和社会的关系。经济发展是发展的基础,社会发展是发展的目的,两者密切相关、互促共进。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,同时发展不平衡不充分问题仍然突出。深化财税体制改革必须处理好经济和社会的关系,既要紧紧围绕经济建设这一中心,大力破除深层次体制机制障碍,积极培育和发展新质生产力,又要注重在发展中保障和改善民生,着力解决人民群众急难愁盼问题,还要坚持实事求是,尽力而为、量力而行,把保障和改善民生建立在经济发展和财力可持续的基础之上。

发挥好中央和地方两个积极性。中央和地方财政关系是政府间权责划分的基本组成部分,是现代国家治理的重要方面。当前我国财税体制还存在中央和地方财政事权和支出责任划分不清晰,地方主体税种缺失,转移支付制度仍待完善等一系列问题。深化财税体制改革要充分发挥中央和地方两个积极性,统筹兼顾中央的调控力和地方的发展活力。一方面,适度加强中央财政事权和支出责任,充分发挥集中力量办大事的优势;另一方面,适当放权给地方,增加地方自主财力,鼓励各地因地制宜推动当地经济社会高质量发展。构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系,实现中央和地方的良性互动。

统筹高质量发展和高水平安全。安全是发展的前提,发展是安全的保障,二者相辅相成、不可偏废。进入新时代,国内外环境发生极为广泛而深刻的变化,经济运行不确定因素增多,增加了政府潜在支出责任,而财政支出增速已经放缓,导致财政收支矛盾加大,必须更加重视财政风险防范。深化财税体制改革要更好统筹发展和安全,完善政府债务管理制度,更好发挥债券资金促进经济社会发展的积极作用。一方面,加快建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制。完善政府债务分类和功能定位,优化中央和地方政府债务结构,有效满足宏观调控需求,更好支持落实国家重大战略任务。另一方面,加强财政资源和预算统筹,加快地方融资平台改革转型,防范化解地方政府债务风险,增强财政可持续性。

实现效率和公平有机统一。财税体制涉及初次分配、再分配和第三次分配,影响效率和公平目标的权衡与实现。当前,我国直接税比重较低,税收对收入分配的调节作用有待增强,基本公共服务均等化水平还需提升。在推进中国式现代化进程中,深化财税体制改革要做到统筹兼顾、有机结合,在发展中实现效率和公平的动态平衡。一方面,坚持社会主义市场经济改革方向,充分调动社会各方面积极性,实现资源配置效率最优化和效益最大化,持续做大“蛋糕”。另

一方面,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,规范财富积累机制,加大税收、社会保障、转移支付等调节力度,使收入分配更加公平合理,实现发展成果由人民共享。

着力应对新问题新挑战

在新发展阶段,经济社会发展呈现新趋势,财税体制面临一系列新问题。同时,经济社会数字化转型加快,绿色低碳发展深入推进,给财税体制带来新挑战。这些新问题与新挑战要求进一步深化改革,加强财政科学管理,为中国式现代化提供强大动力。

当前,世界百年未有之大变局加速演进,不稳定性不确定性明显增强,我国发展环境面临深刻复杂变化,财税体制也面临一些新问题。一方面,财政科技投入综合效益有待提升。创新是推动社会进步和经济发展的关键动力,尽管我国已跻身创新型国家行列,但创新效率仍有提升空间。目前,我国财政科技投入存在分散、重复和效率不高的问题,中央财政投入比重有待提升,以更好支持重点领域创新。《2023年全国科技经费投入统计公报》显示,中央财政科技支出3973.1亿元,占全国财政科技支出的比重为33.1%;地方财政科技支出8022.7亿元,占比为66.9%。另一方面,收入分配相关制度还不完善。目前我国增值税、消费税等间接税在税收收入中占比较高,直接税占比偏低,税收调节力度不足,导致税收负担不公平,影响消费行为、经济结构和社会公平。城乡间教育、医疗等基本公共服务供给依然存在显著差异,地区间发展程度不同导致基本公共服务供给能力和质量相差较大的现象仍然突出。支持三次分配协调配套的财税制度还不健全,第三次分配效能不足,慈善捐赠的财政补贴与税收激励政策仍不完善。

近年来,我国数字经济快速发展,深刻影响经济结构、社会治理,也给财税体制带来挑战。一是影响财政汲取能力,数字经济的流动性、虚拟性等特征对传统税收制度构成挑战。二是税收征管复杂性增加,新型商业模式如个人对个人(C2C)交易、平台经济等,加大增值税、企业所得税和个人所得税的征管难度。三是收入分配调节压力上升,数字经济背景下,数据成为核心生产要素,然而数据资源垄断、数据隐私泄露等问题,加剧了收入分配的不平等。四是地方政府招商引资竞争加剧,数字企业的流动性和数字技术引发的生产方式变革使得地方政府间竞争更加激烈,这可能导致一些地区采取超常规税收优惠政策吸引企业,扭曲市场竞争,甚至损害国家税收利益。

随着全球气候变化日益严峻,积极推动绿色低碳发展成为国际社会的共同目标。财税政策是推动经济社会绿色低碳发展的重要支撑,然而在这一过程中,财税体制也面临一些挑战。一是政府绿色补贴压力大。绿色补贴通过降低企业技术研发成本激励高耗能企业向绿色低碳转型,而企业转型所需资金规模巨大且必须长期持续投入,收益又具有较强不稳定性。我国绿色补贴主要依托政府财政资金投入,其庞大的资金需求与单一的融资来源加大了财政压力。二是绿色财税政策执行效率有待提升。绿色财税政策的制定、落实往往需要财政、税收、环保等多个部门跨部门协作。此外,绿色补贴发放和相关税收优惠惠及企业申报、部门审批、资金核实和发放等多个环节。多部门协作及较长决策链条容易影响政策执行效率,进而降低财政资金的使用效

率。三是绿色税收体系有待完善。尽管绿色税收政策已初步建立,但征税范围较窄,税率设定未充分体现差异性,税收优惠措施还不够健全。这些问题影响绿色税收政策在引导经济社会绿色低碳发展方面的效力。

明确深化改革重点任务

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。党的二十届三中全会对深化财税体制改革作出部署,特别聚焦预算制度、税收制度、中央和地方财政关系这三大关键领域。贯彻落实深化财税体制改革部署,必须更加注重系统集成,更加注重突出重点,更加注重改革实效,确保各项措施相互衔接、有序推进,加快健全适应高质量发展和中国式现代化要求的财政制度,为全面建设社会主义现代化国家贡献力量。

健全预算制度。强化预算刚性约束,持续提升预算管理水平和财政治理效能。第一,加强财政资源与预算统筹,增强重大决策部署财力保障,健全财政资源统筹机制。强化一般公共预算、政府性基金预算、社保基金预算、国有资本经营预算四本预算的统筹,全面落实取消一般公共预算中以收定支的规定,将应当由政府统筹使用的政府性基金项目转入一般公共预算,合理确定国有资本收益上交比例。强化增量与存量资源统筹,完善结余资金收回使用机制。在强化收入统筹基础上,优化支出结构,保障教育、科技、就业和社会保障、生态环保等重点领域,确保重大决策部署落地。第二,完善国有资本经营预算制度,建立规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。规范预算收入管理,强化法治约束,扩大预算公开范围,细化内容,改进方式,提高公开内容的可获得性、及时性和规范性。健全考核激励机制,合理确定预算收支规模,完善监督制度。第三,深化预算绩效管理改革,提升政策效能。扩大重点绩效评价范围,提高绩效评价质量,促进财政资金和项目支出绩效评价结果公开,将绩效目标与资金分配挂钩,强化评价结果运用。完善基本支出标准,加快项目支出标准建设,健全基本公共服务保障制度和预算执行管理体系。全面推进预算管理一体化,推动中央与地方财政系统信息贯通,动态反映预算安排与执行情况。

健全税收制度。优化税制结构,更好发挥税收制度筹集财政收入、调控经济运行、调节收入分配功能。第一,研究与新业态相适应的税收制度。现行税制与数字经济发展不相适应问题亟待解决,应通过税收促进数字经济规范发展,推动新产业、新模式持续涌现。考虑引入适应数字经济的税法规则,优化数字经济发展环境。完善要素参与分配机制,建立数据要素客体化机制,明确征税对象的法律形式和权利结构。第二,保持宏观税负基本稳定,健全直接税体系,逐步提高直接税比例,充分发挥税收在收入分配中的调节作用,完善高收入者个人所得税征收管理。完善绿色税制,全面推行水资源费改税,改革环境保护税,完善增值税、消费税、企业所得税等有关促进绿色发展政策体系。第三,深化税收征管改革,加强涉税信息收集,优化税收征管流程,提升征管效能。建立多部门联动机制,加强数据资源开发利用,推进税务与其他有关部门信息系统互联互通。全面落实税收法定原则,科学评估并逐步取消不合理的税收优惠政策。

完善财政体制。政府收入划分、事权和支出

要深化财税体制改革,完善财政转移支付体系,健全省以下财政体制,稳步推进地方税体系建设,夯实地方基本财力和自我发展能力。

——习近平总书记2022年12月15日在中央经济工作会议上的讲话

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。必须完善宏观调控制度体系,统筹推进财税、金融等重点领域改革,增强宏观政策取向一致性。

——《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》

责任划分、转移支付制度安排事关国家长治久安。《决定》强调建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。要坚持辩证思维,从国家整体利益出发,统筹兼顾中央的调控力和地方的发展活力,理清权责关系,更好发挥中央、地方和各方面积极性。第一,应优化中央和地方收入划分,增加地方自主财力,为地方履行事权匹配相适应的财力。逐步构建规范、稳定、可持续的地方税体系,拓展地方税源,适当扩大地方税收管理权限,优化共享税分享比例。推动消费费改革,强化其调节引导作用,将更多高耗能、高污染产品纳入消费税征收范围,增加奢侈性消费的税目设置,推进消费税征收环节后移并稳步下划地方,提升地方政府财政自主性与灵活性。第二,完善财政转移支付体系。推动完善转移支付法律制度,将实践证明行之有效的管理措施上升为法律,确保专项转移支付和一般性转移支付的规范性。健全转移支付分类管理机制,对转移支付的功能定位、分类体系、设立程序、分配管理、退出机制等作出全面系统规定。清理规范专项转移支付,增加一般性转移支付,提升市县财力同事权相匹配程度。健全转移支付监督评价体系,完善全覆盖、全链条的转移支付资金监控机制,进一步规范转移支付预算编制、执行和资金使用、管理等行为。

(作者系教育部习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、中央财经大学校长)

发展新业态新模式激发消费活力

漆云兰

要积极扩大国内需求,研究安排超长期特别国债资金支持大规模设备更新和大宗耐用品以旧换新,创造更多消费场景,持续释放消费和投资潜力。

——习近平总书记2024年7月18日在党的二十届三中全会第二次全体会议上的讲话

完善扩大消费长效机制,减少限制性措施,合理增加公共消费,积极推进首发经济。

——《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》

消费是我国经济增长的主动动力,2023年最终消费支出对经济增长的贡献率达82.5%。习近平总书记强调,要增强消费能力,改善消费条件,创新消费场景,使消费潜力充分释放出来。依托互联网、云计算、人工智能等技术深化应用,网络购物、移动支付、线上线下融合等新业态新模式蓬勃发展,有效满足人们多元化、个性化、品质化需求,对激发消费潜能、推动消费增长发挥了重要作用。当前我国经济运行总体平稳,但国内有效需求依然不足,消费活力仍需进一步释放。要培育壮大各类消费新业态新模式,加力推动消费提质升级,不断巩固和增强经济回升向好态势。

近年来,以网络购物为代表的消费新业态新模式广泛普及,推动消费快速增长。截至2023年12月,我国网民规模达10.92亿人,其中网络购物用户超过80%。2023年我国全网上网零售额15.42万亿元,同比增长11%。同时,网络购物业态模式不断创新迭代,直播带货等新型网络零售模式发展势头迅猛。人工智能、大数据等技术的深度应用极大丰富了消费内容,智能家居、智能穿戴消费呈现高速增长态势。即时零售、远程医疗等新场景加快拓展,据中国电子商务中心预计,2023年至2030年即时零售市场规模年均复合增长25%。

互联网技术普及和平台经济兴起,推动消费场景从线下拓展到线上,消费对象从实物拓展到服务,服务消费内容和形式不断创新。“互联网+服务”消费新模式快速增长,在线文娱、在线健身、在线旅游等正成为消费增长的新动力。2023年,在线旅游、在线文娱和在线餐饮销售额合计对网络零售额增长贡献率为23.5%,拉动网络零售额增长2.6个百分点。平台型和共享型消费新业态激发庞大的消费潜能,外卖配送、网约车、即时速递、共享住宿等消费新业态持续快速发展,助力消费潜力释放。

当前,我国居民消费理念已向品质消费、体验消费转变,消费更倾向个性化、品质化。消费理念的转变,推动消费行为的变化,进而激发新的消费潜能。在经济社会发展全面绿色转型背景下,绿色消费理念日益深入人心,绿色、低碳、环保生活方式和生活习惯已成为消费者的重要诉求,带动绿色消费规模持续扩大。新能源汽车、节能节水产品、二手商品消费渐成潮流,2023年我国新能源汽车销售949.5万辆,同比增长37.9%。随着居民健康素养持续提升,健康消费新业态新模式涌现,健康食品、健康器械、运动装备、医疗美容以及养老服务健康服务需求快速增长。2024年上半年,我国人均医疗保健消费支

出1271元,占人均消费支出比重达9.3%。新业态新模式的培育壮大为消费提质升级提供了广阔空间,但其发展也面临一些问题。应加力破除制约其发展的障碍,推动消费新业态新模式持续快速发展,充分激发有潜能的消费,为经济高质量发展注入强劲动力。

一是加强信息网络、商贸流通基础设施建设。进一步加大5G网络、数据中心、物联网等新型基础设施建设力度,搭建优先覆盖核心商圈、重要交通枢纽、主要应用场景的高可靠、低时延、广覆盖的通信网络。建立健全数字化商品流通体系,加快布局数字物流供应链,加强冷链物流设施建设。推进大数据、云计算、人工智能、区块链等技术发展融合,丰富5G技术应用场景,深化人工智能产品研发应用。打造国际消费中心城市、区域消费中心以及中小型消费城市梯队,建设城乡融合新型消费网络节点,积极发展智慧街区、智慧商圈,对消费潜能释放形成基础支撑。

二是加强法律法规制度和标准体系建设,建立高效联动、包容审慎的监管框架。针对新业态新模式特点,顺应发展规律,加快出台电子商务、共享经济等领域相关配套规章制度,加强标准体系建设。完善跨部门协同监管机制,实现线上线下协调互补,市场监管与行业监管联接互动。加

大对销售假冒伪劣商品、侵犯知识产权、虚假宣传、价格欺诈、泄露隐私等行为的打击力度,着力营造安全放心诚信消费环境,切实保护消费者合法权益。

三是全面提升产品质量和服务水平,更好满足消费者需求。在培育发展消费新业态新模式过程中,要更加注重提升产品质量和服务水平,完善“互联网+服务”、电子商务公共服务平台,培育打造5G条件下更新场景、更美体验的新业态,形成多元化的商业模式,提升居民消费意愿,扩大消费需求。

四是增强政策协同性,形成共促新业态新模式发展合力。加快建设全国统一大市场,研究制定分行业分领域的管理办法,有序做好与其他相关政策法规的衔接。强化部门协同和上下联动,加快制定以新业态新模式引领新型消费加快发展的具体措施。充分发挥行业协会组织的桥梁作用和平台企业数据优势,加大各方对消费新业态新模式发展支持力度,形成促进消费扩容升级的良好环境。

(作者系国务院发展研究中心市场经济研究所研究员)