

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是以习近平同志为核心的党中央根据我国新发展阶段、新历史任务、新环境条件作出的重大战略决策，涉及从思想观念到体制机制的系统性、深层次变革。财政是国家治理的基础和重要支柱，财政部门要准确把握原则要求，坚持科学精准施策，找准工作着力点，加强系统集成协调配合，切实提升改革和政策效能，推动构建新发展格局迈出坚实步伐。

积极发挥财政在构建新发展格局中的重要作用

财政部党组成员、部长助理 | 欧文汉

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是以习近平同志为核心的党中央根据我国新发展阶段、新历史任务、新环境条件作出的重大战略决策，是着眼于我国长远发展和长治久安作出的重大战略部署。财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税政策和财税体制涉及供需两端，是促进生产、分配、流通、消费等各个环节有效顺畅运行，推动构建新发展格局的重要政策工具和制度保障。财政部门要科学把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，坚持系统观念，更好统筹发展和安全，找准突破口和着力点，完善政策、深化改革、加强调控，努力把党中央关于加快构建新发展格局的战略部署转化为推动高质量发展的具体实践和实际成效。

一、准确把握原则要求，坚持科学精准施策

构建新发展格局涉及从思想观念到体制机制的系统性、深层次变革，是一项宏大的系统工程。要全面、准确理解把握构建新发展格局的核心要义，运用辩证思维科学把握和妥善处理政府与市场、全局与局部、当前与长远等重大关系，遵循经济发展客观规律和社会主义市场经济原则，坚持目标引领和问题导向相结合，推动健全与构建新发展格局相适应的财税政策体系和运行机制。

(一) 找准财政定位，明晰作用边界。按照发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用的要求，坚持公共财政属性，针对公共性、公益性领域加大调节力度，在外溢性强、社会效益高的领域更好发挥作用，推动资源配置、政策供给向构建新发展格局聚焦用力，加强预期管理和市场行为引导，充分发挥市场机制作用，提高资源配置效率。

(二) 加强顶层设计，鼓励探索创新。既要从全国层面统筹相关政策设计和制度安排，

避免出现不良的“税收竞争”和“政策洼地”，坚决防止以“内循环”的名义搞区域封锁和市场分割，着力推动形成高效规范、公平竞争、充分开放的国内统一大市场；又要注重激发地方和市场主体活力，鼓励和引导各地区、各方面结合自身比较优势等，探索创新政策措施，积累构建新发展格局的鲜活经验。

（三）坚持远近结合，注重统筹协调。紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线，同时注重需求侧管理，加强财政资源统筹。按照实现系统集成、协同高效的要求，强化相关领域短期政策与长期政策的协调、政策制定与制度建设的协调，注重财税政策与区域、货币等其他政策协调。

（四）分类调整完善，相机出台实施。系统梳理各领域财税政策，按照有利于构建新发展格局的要求，查漏补缺，该坚持强化的坚持强化，该优化完善的优化完善，该调整取消的调整取消，该丰富创新的丰富创新，与时俱进完善政策体系。同时，结合国内外形势变化，统筹考虑政策时滞等因素，科学把握新政策措施出台实施的时间窗口。

二、找准工作着力点，推动构建新发展格局迈出坚实步伐

要根据我国经济社会发展实际和比较优势变化，紧紧扭住供给侧结构性改革，同时注重需求侧管理，打通堵点，补齐短板，贯通生产、分配、流通、消费各环节，推动形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，提升国民经济体系整体效能。

（一）加快科技自立自强，提升自主创新能力。科技自立自强是畅通国内大循环、塑造我国在国际大循环中主动地位的关键。要坚持创新驱动发展，加快建设科技强国，全面塑造发展新优势。一是加大财政对基础研究的投入，鼓励高校、科研院所、企业和社会力量多渠道持续增加基础研究投入。强化国家战略科技力量，推动整合优化科技资源配置。推动构建社会主义市场经济条件下新型举国体制，打好关键核心技术攻坚战。二是强化企业创新主体地位，鼓励企业加大研发投入，支持有条件的企业承担国家重大科技项目。更好发挥国家科技成果转化引导基金作用，落实技术转让企业所得税优惠等政策，加快科技成果转化转移转化，推动技术要素市场化流动。三是全方位培养、引进、用好科技人才，构建充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制，推进赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点，调动科研人员积极性。四是建立健全符合科技工作规律和特点的科技投入绩效评价机制，促进提高资金使用效益。

（二）加强对消费储蓄投资的合理引导，加快培育完整内需体系。牢牢把握扩大内需这一战略基点，坚持消费与投资并重，强化财税政策支持和引导，推动形成强大国内市场。

充分发挥消费在经济增长中的基础性作用。适当增加公共消费，更加突出结构优化和政策导向，发挥政府采购等政策功能，引导和推动相关产业升级发展。大力支持现代流通体系建设，深入推进电子商务进农村综合示范和农产品供应链建设，畅通“工业品下乡”、“农产品进城”双向流通渠道，补齐农村流通短板，助力扩大消费市场。统筹用好关税、进口税收政策，吸引全球优质要素资源进口，优化提升供给质量。要把扩大消费同改善人民

生活品质结合起来，推动构建多层次消费体系，以高质量供给提高居民消费能力和意愿，服务居民消费升级，满足群众多元化需求。

持续发挥投资在经济增长中的关键作用。优化投资相关财税政策制度，推动储蓄向投资合理转化。建立健全政府投资项目安排、资金管理、政策协调机制，统筹一般公共预算、地方政府专项债等各类财政资金安排，增强国家重大战略任务、重点项目财力保障。按照补短板、守底线、提效益原则，调整优化政府投资结构和财政资金投向，发挥政府投资撬动作用，提高投资精准度，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制，增强投资增长后劲。认真落实固定资产加速折旧等税收优惠政策，发挥财政“四两拨千斤”的带动作用，推动战略性新兴产业扩大投资，引导企业加大设备更新和技术改造力度。

(三) 推动产业链供应链转型升级，调整优化经济结构。紧紧围绕推动高质量发展，着力构建自主可控、安全高效的产业链供应链，保持制造业比重基本稳定，不断提升产业链供应链现代化水平。第一，利用好相关政府投资基金，引导社会资本加大对集成电路、新材料、新一代信息技术等战略性新兴产业投入，实现产业化规模化发展。第二，聚焦产业发展短板创新支持策略，支持战略关键领域产业链协同创新，重点产业升级服务平台建设等，深入实施产业基础再造工程，着力增强产业链韧性和竞争力。第三，加大“专精特新”中小企业培育力度，推动中小企业与行业龙头企业协同创新，提高产业配套能力，增强产业链供应链稳定性。第四，加大财政支持普惠金融发展力度，落实小微企业融资担保业务降费奖补政策，更好发挥政府性融资担保机构增信作用，通过国家中小企业发展基金引导社会资本共同支持种子期、初创期成长型中小企业创新发展。第五，大力推动绿色发展，建立健全促进绿色低碳循环发展的财税政策体系，推动经济社会发展全面绿色转型，使发展建立在高效利用资源、严格保护生态环境、有效控制温室气体排放的基础上，统筹推进高质量发展和高水平保护。

(四) 着力保障和改善民生，不断提高生活品质。统筹考虑我国经济发展阶段和财政可持续性，坚持尽力而为、量力而行，切实保障和改善民生，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。一是统筹三次分配领域的相关政策，加大税收、社保、转移支付等调节力度和精准性，合理调节过高收入，扩大中等收入群体，提高低收入群体收入，改善收入和财富分配格局。二是全面强化就业优先政策，统筹用好就业补助资金、职业技能提升行动资金等，继续实施创业担保贷款贴息支持政策，稳定现有就业、增加新的就业，抓好重点群体就业，促进多渠道就业创业、灵活就业。三是推动健全社会保障体系，推进基本养老保险全国统筹，完善养老金调整机制和激励约束机制，发展多层次、多支柱养老保险体系。合理提高城乡居民医保财政补助标准，完善基本医保可持续筹资机制。完善优抚安置等政策，增强社会救助制度兜底保障功能。四是促进教育高质量发展，推动义务教育均衡发展 and 城乡一体化，公办民办并举扩大普惠性学前教育资源，鼓励高中阶段学校多样化发展，增强职业技术教育适应性，促进高等教育内涵式发展，完善和落实各类学生资助等政策。五是坚持房住不炒的定位，推动建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，

完善长租房政策，降低租赁住房税费负担，扩大保障性租赁住房供给，着力解决大城市住房突出问题。

（五）促进区域协调发展，推动形成新型工农城乡关系。按照以工补农、以城带乡的要求，优化区域分工，深化区域合作，畅通城乡区域经济循环。

推动形成主体功能明确、优势充分互补、市场有机统一的区域经济布局。针对城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局，完善和运用重点生态功能区等转移支付政策安排，健全粮食主产区利益补偿机制，引导不同地区因地制宜确定发展重点，推动优化国土空间布局。按照区域协调发展要求，在加大对欠发达地区转移支付力度、推动基本公共服务均等化的基础上，完善落实国家区域发展战略的财税政策，支持打造创新平台和新增增长极。推进以人为核心的新型城镇化，完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策，健全成本分担机制，加快农业转移人口市民化。围绕推进区域一体化发展，探索研究区域合作互助、区际利益补偿等政策设计，促进产业在国内不同地区有序转移、优化布局。

全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化。完善农业支持保护制度，逐步构建符合国情、覆盖全面、指向明确、重点突出、措施配套、操作简便的政策体系。深化农业供给侧结构性改革，加快发展乡村产业，深入落实粮食补贴和产粮大县奖励等政策，促进优化农产品结构，提高农业质量效益。加强农村生态文明建设，实施乡村建设行动，推动改善农村人居环境，建设宜居宜业美丽乡村。支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，接续促进脱贫摘帽地区发展。

（六）全面强化风险意识，有效防范化解各类风险挑战。按照统筹发展与安全的要求，坚持底线思维，积极发挥财政职能作用，抓好各种存量风险化解和增量风险防范。要防范化解财政金融风险，进一步加强政府债务管理，完善规范、安全、高效的政府举债融资机制，合理确定政府债务规模和结构，抓实化解地方政府隐性债务风险工作，有序推进高风险金融机构处置。要构建科学高效的现代化应急物资保障体系，按照“集中管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效”的原则，统筹考虑中央和地方、政府和企业、实物和产能储备建设，合理确定储备物资规模，优化储备品种布局。要坚持以防为主，推进提高自然灾害防治能力重点工程建设，提升自然灾害防治体系和防治能力现代化水平。推进国家公共卫生应急管理体系建设，提高应对突发公共卫生事件能力。要切实保障粮食能源安全，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，着力解决好种子和耕地问题，推动优化粮食储备结构，提升收储调控能力。推进能源革命，完善能源产供储销体系，建设智慧能源系统，支持煤层气、页岩气等非常规天然气开采利用，加快风电、光伏等可再生能源发展，切实保障能源供应安全。

（七）深化对外财经交流合作，推动实行更高水平对外开放。统筹用好各类平台渠道，丰富创新交流合作方式，实现更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，以国内大循环吸引全球资源要素，促进国内国际循环顺畅联通。深度参与全球经济治理体系改革和宏观经

济政策协调，统筹用好G20、APEC等多边合作交流平台，推进双边财经对话与合作。支持高质量共建“一带一路”，加强资金融通务实合作，促进基础设施互联互通，推动与沿线国家信息联通和政策协调。不断完善与我国经济发展水平相适应的关税制度，落实好促进外资外贸发展的财税政策，促进外贸稳中提质。推动加快海南自由贸易港建设，优化税收政策安排，建设对外开放新高地。

三、加强系统集成协调配合，切实提升改革和政策效能

把提高治理效能摆在更加突出位置，进一步深化财税体制改革，丰富和创新财政宏观调控机制，强化财税政策与其他政策协同，更好服务构建新发展格局。

(一) 深化财税体制改革，激发内生增长动力。用足用好改革这个关键一招，加快建立现代财税体制，协同推进其他领域改革，为构建新发展格局提供强大动力。深化预算管理制度改革。强化对预算编制的宏观指导，完善政府预算体系，加强财政资源统筹，将政府各项收入全部纳入预算管理，加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算统筹衔接力度。加强中期财政规划管理，完善跨年度预算平衡机制，增强国家重大战略任务财力保障。推进财政支出标准化，强化预算约束和绩效管理，提高财政资源配置效率和资金使用效益。深化财政体制改革。保持中央和地方财力格局总体稳定，进一步理顺中央与地方收入划分。适当上移并强化中央财政事权和支出责任，厘清并发挥不同类型转移支付功能，健全省以下财政体制，增强基层公共服务保障能力。推动形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。完善现代税收制度。优化税制结构，健全直接税体系，适当提高直接税比重。健全地方税体系，推进后移消费税征收环节等改革，培育地方税源。同时，进一步加强改革协同，推进深化国资国企改革，完善促进民营企业发展的制度环境，推动建立高标准市场体系，构建统一国内大市场，营造市场化、法治化、国际化营商环境，激发各类市场主体活力，推动资源要素高效优化配置。

(二) 加强改善财政宏观调控，促进经济运行在合理区间。密切跟踪经济形势变化，科学把握财税政策取向，政策操作上不急转弯，把握好政策实施的时度效，更好发挥结构性调控优势，保持经济持续健康发展。坚持逆周期调节政策与具有“自动稳定器”作用的制度安排相协调、短期目标与长期目标相贯通，加强中长期、跨周期设计和政策储备，保持宏观政策连续性、稳定性、可持续性。紧紧围绕服务国家战略目标，根据不同财税政策工具的功能特点，优化和完善具体政策措施，有力促进经济结构调整和高质量发展。

(三) 加强财税政策与货币等其他政策协同，形成强大工作合力。围绕健全目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系，加强财税政策与货币政策协同，畅通政策传导机制，增强支持乡村振兴、实体经济、绿色发展、科技创新等实际效果。强化与就业、产业、投资、消费、区域等政策协调配合，打好组合拳，推动实现稳增长、调结构、防风险等多元政策目标。■

(本文根据欧文汉同志在有关会议上的发言整理。)