

深化财税改革 推进构建新发展格局

全国政协委员 中国财政科学研究院党委书记、院长 | 刘尚希

“十四五”时期，是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。面临国内外复杂局面和构建新发展格局的时代使命，如何开好局、起好步，按照中央战略部署发挥好财政的应有作用，进一步深化财税改革，推进构建新发展格局，成为财政部门的一项重大任务。

正确认识积极的财政政策提质增效、更可持续

财政政策是宏观政策的重要组成部分，也是宏观政策最基本、最主要的政策。宏观政策的一个特点是要根据不同情况、条件、阶段和年份进行适配性调整。2021年积极的财政政策取向没有发生变化，但是更加强调提质增效、更可持续，这实际上包涵三方面内容：一是要保持积极的财政政策取向，二是要提质增效，三是要可持续。这三方面是一个整体，不能割裂开来。

首先，“积极的”取向表明财政政策还要保持一定的对冲风险力度。尽管跟去年相比，公共风险强度有所下降，对冲力度有所减弱。但是，无论从国内和国际来看，不稳定、不确定的因素还很多，公共风险的水平依然处于高位，公共风险的强度依然很大。在这种情况下，政策只能考虑微调，不能大幅度调整。另外，从市场主体的期待和稳定预期的角度来看，也要保持宏观政策的连续性、稳定性、可持续性，不能大调大动，不能急转弯。

其次，财政政策要提质增效。如何增效？不仅仅是把资金用到刀刃上，更重要的是稳定预期。从“财”上看，资金的宏观分配及微观使用要讲绩效；从“政”



上看，政策的效果不仅仅是把钱花好，还要稳定预期，让市场主体感觉到政策可预期，为市场注入更多的确定性。市场主体在做谋划、投资、研发时，要考虑眼前怎么办，以后怎么办，如何做近期和长期的打算，这就需要可预期的宏观政策，提供宏观确定性。这一点，已经体现在今年的预算报告里。比如，减税降费方面，更加强调继续完善制度性减税以及怎么更好落地；要进一步延续阶段性的减税降费政策；取消一些临时性减税降费政策，实施新的结构性的减税降费措施来弥补等，实际上这也是保持宏观政策尤其是减税降费政策的可预期性。总之，从稳预期、改善预期、引导预期来看，今年的财政政策安排比较恰当。

第三，财政政策可持续。既要从小观层面看，收支缺口不能太大，也需从宏观方面考虑，财政政策措施是否会转化为经济增长的内生动力和市场活力。如果实现了转化，经济增长质量更高，创新驱动动力更强，财政政策可持续自然就有了基础。从中长期来看，财政政策的可持续涉及到债务问题。债务不一定导致债务风险，关键在于用得怎么样。债务资金的使用效率、效果决定了

债务风险的未来趋势是收敛还是扩散。理解积极的财政政策更可持续，正确看待债务问题非常重要。中央强调宏观政策要保持连续性、稳定性和可持续性，稳字当头，不急转弯，这就要求财政政策在债务管理上做到三个“相匹配”：一是宏观债务率、赤字率的高低要与时俱进、实事求是，与经济社会领域的公共风险状况相匹配。二是债务的整体规模、结构和层次要有保有压、不断优化、更加精准，与区域发展水平、地方财力基础和市场主体预期相匹配。三是化债和发债的时点安排和力度安排要充分考虑政策集成、资金协同，与更长周期、更广范围的跨期预算规划相匹配。具体来说，要继续处理好恢复经济和防范风险的关系，财政赤字率不能大幅下滑，仍要保持一定的支出力度。同时，注重债务结构的优化调整，选准政策切入点和完善政策传导机制。

“十四五”时期财税改革的重点

“十四五”位于“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是我国推进社会主义现代化建设的关键时期。面临错综复杂的国内外形势，为更好统筹发展与安全，财税改革应关注以下几个重点：

一是贯彻新发展理念。新发展阶段要求所遵循的不是单纯依靠自然资源、低成本劳动力等要素投入来实现发展的“物本逻辑”，而是注重发挥知识、技术等创新要素的“人本逻辑”，坚持以人民为中心的发展思想，注重满足人的自由、全面、平等发展需求。财税改革应以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，明确“现代化的本质是人的现代化”。我国的发展呈现出越来越鲜明的整体性特征，必须遵循“创新、协调、绿色、开放、共享”理念，构建新发展格局，财税体制改革应在其中发挥基础性和重要支柱作用，为经济、社会、生态、空间各维度的发展提供支撑。

二是夯实财政可持续的基础。新时期财税改革应做到几个坚持：坚持统筹协调，通过加强中期财政规划管理，深化预算管理制度改革，完善跨年度预算平衡机制，实现财政资源统筹和协同使用；坚持提质增效，从公共价值导向出发，全面改善政府投资、政府采购等财政政策手段的有效性考量标准，将财政支出结

构、政策安排与人的全面、自由发展要求结合起来，把提质增效最终落到人的发展上来；坚持节用为民，继续落实党政机关过紧日子的要求，在有序推进财政支出标准化基础上，进一步硬化预算约束，并以此约束政府权力行使；坚持动态适配，包括进一步完善能适应数字经济发展要求的税收制度，充分利用现代信息及大数据技术来强化税收征管能力，提高税收收入制度、税收征管制度与新发展阶段的适配性。

三是把握防风险底线。财税是发展和安全的基础，其基本功能就是通过防范化解公共风险，把发展的不确定性转化为确定性。一方面，要坚持财政法定取向，避免财政过度工具化可能引致的风险。有效防范、化解发展进程中出现的各类公共风险，离不开政府的作用，但也要防范政府缺位、越位和错位导致的风险。另一方面，要坚持统筹发展与安全，平衡好促发展和防风险的关系，在保障财政安全的基础上，重点关注影响国家经济安全的重大公共风险，构建大安全格局。

四是适应数字化需求。随着数字化发展进程的快速推进，财税体制的系统性重构变得越来越迫切。经济社会从工业经济向数字经济转变，数字经济不再是某一两个行业的数字化，而是整个经济社会的数字化。现有的税收制度，包括税收收入制度和税收征管制度，是建立在工业化基础上的制度。从中长期看，从工业革命向数字革命的转变，意味着税收制度的深刻变革。利用现代信息技术和大数据，不仅可以大大提高税收征管防范风险的水平，还可以为经济的良性循环提供有价值的信息。进入数字时代，财税改革有了过去不曾有的新条件，大有可为。

财税体制改革是构建发展确定性的基础

立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，这是进入“十四五”之后新经济的历史方位。新经济是一种趋势，也是一种状态。经济的数字化和金融化两大趋势构成新经济未来发展的状态。数字化和金融化相互叠加在一起，新经济就呈现出它的一个最大特征，即不确定性。我们要立足新发展阶段来构建新的确定性，注入确定性去对冲风险。财政是国家治

理的基础和重要支柱，财税体制是构建新经济的基本手段或重要途径，也是构建国家发展确定性的基础。

一是贯彻“以人为核心”理念，推动中央与地方财政事权和支出责任划分改革。理顺政府间财政关系，需要转变思路，重点放到事权和支出责任划分上来，适度加强中央、省级事权和支出责任，为财政综合统筹和优化公共资源配置提供条件。这是财政更好对冲公共风险的一个制度前提，也应是2021年乃至“十四五”期间需要重点考虑的问题。完善央地关系，要强调“以人为核心”。推进以人为核心的城镇化，核心是人的流动。随着人的流动，资金、转移支付、公共服务需要与之相匹配。这是一个新的难题和挑战，涉及到中央与地方的财政事权和支出责任划分问题，需要财政体制改革加快推进。

二是强化财政统筹，推进绩效改革。党的十九届五中全会提出要对财政资源加强统筹，财政资源包括资金、资产、资源三层含义。当前预算资金的配置更多考虑的是流量，而流量与存量的匹配性还有待加强，这就需要通过加强预算绩效管理来提升资源配置效果。预算绩效改革有一定进展，但仍有完善空间。在市场领域，市场资源应由市场配置发挥决定性作用；在公共领域，公共资源的配置应由预算发挥决定性作用，目前预算的这种决定性作用没有发挥出来。这是未来预算改革面临的一个大的挑战。

三是加强政府债务管理改革，防范化解地方债务风险。一方面，要进一步完善对地方债务风险的动态监测方式方法，压实省级政府的主体责任，完善央地两级风险管理架构，避免风险向企业、地方金融机构甚至社会公众转移。另一方面，应加快政府债务管理体制变革，防范政府债务地方化衍生出的国家整体债务风险的加大。在债务结构的安排上，可考虑压缩地方专项债规模，适当增大中央举债力度，预防地方政府债务规模、结构与经济社会整体发展适配性不够导致的公共风险扩散。

四是适应新经济需求，构建新税制。基于数字化、金融化形成的新经济，首先需要有一套新的税制理论，在新理论指导下构造新税制。另外，我们走向共同富裕，

一定程度上要发挥税收在调节收入分配方面的作用，要平衡好税收筹集收入功能和税收调节分配功能，这是完善税收制度、建立现代税收制度必须考虑的基本问题。再有，税收制度完善的程度成为中央与地方财政关系能否理顺的基础，包括地方直接税的比重等问题，对进一步完善中央与地方的财政关系，合理划分中央与地方的财政事权和支出责任，划分收入都是至关重要的。

构建新发展格局需要扩内需与促开放两手抓

贯彻积极的财政政策，深化财税体制改革，既需要立足于构建新发展格局的大背景，又需要为新发展格局的构建提供强大支撑。加快形成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，是国家根据我国发展阶段、环境、条件变化作出的战略决策，是实现经济社会高质量发展的内在要求，其根本要求是扩内需与促开放的有机结合。

培育完整的内需体系要从供需两侧发力，有效的市场和有为的政府形成合力。首先，加快要素市场化配置改革。这是一项基础性的改革。其次，加力缩小收入分配差距。扩大中等收入群体，从目前的4亿人扩大到“十四五”末期的8亿人，同时必须缩小低收入群体规模。再次，重塑我国内需体系的空间形态。随着发展的主体空间形态日渐演变为中心城市、都市圈和城市群，内需体系的空间形态也随之表现为以城市为主导。扩大内需战略要走城市化之路，形成新的内需空间形态。为此，需要城市化改革与市场化改革协同推进，加快人口的市民化，包括居住的城镇化和就业的非农化。

构建新发展格局不是自我封闭，以国内大循环为主体不是排斥外循环，而是要畅通内外循环、内外并重、相互促进推进更高水平的开放发展布局。40多年来改革开放的实践证明，我们有更高水平的开放、更大程度的对外开放，就能更好地推动国内的改革；而国内的改革越是深化，体制机制越是完善，就越有条件使开放的水平、开放的程度越高。构建新发展格局，提升国家发展的确定性，国内国际双循环相互促进，都离不开高水平的改革与开放的良性循环。□

责任编辑 张小莉