汲取建党百年智慧力量　更好发挥财政职能作用

上海财经大学 | **储敏伟**

摘　要：党的十九届六中全会全面深刻总结了百年来中国共产党领导全国各族人民从夺取新民主主义革命伟大胜利、建立新中国，完成社会主义革命和推进社会主义建设，一直到进行改革开放和社会主义现代化建设、开创中国特色社会主义新时代所取得的一系列伟大成就与重要经验，包含着极其珍贵的建党管党、治国理政的丰富智慧，对做好财政工作具有十分重要的指导意义。面对新时期宏观经济新格局、新结构、新问题，面对经济运行新常态、新风险、新挑战，财政要进一步加强宏观财政政策研究与实施，切实发挥财政职能作用，支持经济稳定健康发展。

关键词：财政改革发展；财政职能与作用

党的十九届六中全会全面深刻总结了百年来中国共产党领导全国各族人民从夺取新民主主义革命伟大胜利、建立新中国，完成社会主义革命和推进社会主义建设，一直到进行改革开放和社会主义现代化建设、开创中国特色社会主义新时代所取得的一系列伟大成就与重要经验，包含着极其珍贵的建党管党、治国理政的丰富智慧，对做好财政工作具有十分重要的指导意义。我们必须从建党百年伟大成就与丰富经验中汲取智慧与力量，用以指导财政理论发展与财政工作创新，使财政工作不断与时俱进，在新时代发挥更加突出、更加有效的职能与作用。

新时代，以习近平同志为核心的党中央对我国财政改革发展提出了一系列重要目标与建设任务

（一）体现“人民至上”的理念和宗旨，建设好民生财政。全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨和初心使命。人民群众对美好生活的需求与向往，是我们的奋斗目标、工作动力与责任担当。要把“人民至上”的初心使命与宗旨理念贯穿于全部财政工作中，就要努力办好人民的财政，为广大人民群众理好财、管好账。

民生财政的内容广泛，关系到百姓吃、穿、住、行、医、教、文、体、养（老）等，办好民生财政，就要强化“取之于民，用之于民”的理财观念，做到“取之有度，用之谨慎”，不征过头税，不浪费公帑。办好民生财政，还要注意处理好当前与长远的关系，兼顾好直接的民生项目与间接的民生建设的关系，既尽力而为，又量力而行。要处理好“吃饭财政”“建设财政”与“发展财政”的关系，处理好财政投资性项目与消费性项目的关系，处理好行政支出、国防支出等非民生事务支出与民生事务支出的关系。

（二）完整准确全面贯彻新发展理念，建设好“绿色财政”。党的十八大以来，在习近平生态文明思想指导下，我国生态文明建设迈出重大步伐、取得重大成就。绿水青山就是金山银山。财政部门必须牢固树立绿色发展理念，并把它贯穿于财政工作全过程，用以指导财源税源涵养培育、财力分配运用、财政绩效考核、财政管理监督等各方面的财政工作。

一是着眼涵养绿色财源税源，实施严格的绿色产业财税政策，大力扶持、促进绿色产业发展，着力修复生态环境，不断增加绿色财源、绿色税收，同时相应抑制、逐步减少乃至淘汰破坏生态的污染产业、产品。

二是围绕绿色发展理念，指导财税改革，进一步出台绿色经济导向的财政转移支付、生态补偿、绿色基金等制度，加快研究改革或修订有利于绿色产业发展与保护生态的消费税、环保税等税收制度，为绿色发展保驾护航。

三是着眼做好碳达峰碳中和工作，研究制定与之相应的财税改革与财税政策“组合拳”，并与“绿色金融”

中国财政杂志社

的“双碳”政策举措相互协调、配合，为确保实现2030年前碳达峰和2060年前碳中和目标一起发力，把绿色财政建设提高到一个崭新的阶段。

（三）助力实现共同富裕，建设好“公平财政”。社会主义现代化强国的标志与特征之一是社会公平与共同富裕。财政是以国家为主体的分配活动，财政分配居于国民收入分配的中心地位，具有较强的政治性、强制性与广泛性，财政在推进共同富裕、实现社会公平的进程中至关重要，也大有可为。需要重点关注以下四个方面：

一是在财政分配中要处理好公平与效率的关系。公平和效率是现代公共财政的两大分配原则，两者之间存在一定的矛盾，必须注意兼顾和平衡，既不能偏废而只顾公平或效率一头，也不能忽视分配与发展的历史阶段性，共同富裕不是一蹴而就、一朝实现的，要创造条件、完善制度，稳步朝着共同富裕目标迈进。

二是在财税分配政策上，要保持一定的激励力度，以鼓励市场主体和社会成员勤劳致富，尤其要激励社会成员敢于创新创业，形成良好的财税政策环境，辅之以良好的社会营商环境和舆论环境，大力推动高质量发展，持续做大国民收入这块大蛋糕。

三是财政分配要在促进基本公共服务均等化方面重点持续发力，通过优化财政支出结构、加大民生支出力度、完善与优化一般性转移支付与专项转移支付，组合运用多种政策手段促进基本公共服务均等化，为扎实推进共同富裕打下普惠性、兜底性的良好基础。

四是在财税分配体制与政策上，要更加注重合理性与公平性。要坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕，正确处理效率和公平的关系，构建初次分配、再次分配、三次分配协调配套的基础性制度安排。初次分配即按照生产要素分配，是通过市场机制实现的，遵循效率优先的原则。二次分配是在初次分配的基础上，政府通过税收、社保、转移支付等方式对企业和个人的收入分配格局进行再调整，突出公平、强化调节。“十四五”时期，要进一步加大税收、社会保障、转移支付等调节力度和精准性；要健全直接税体系，完善综合与分类相结合的个人所得税制度，加强对高收入者的税收调节和监管。三次分配主要依靠社会主体的道德水平，居民或企业自发通过慈善捐款的方式对社会分配体系做补充。财政可通过税收优惠参与和引导，进一步强化公平，发展慈善事业。

以宏观、微观、中观三方面财政政策同步发力，全面发挥财政的职能与作用

（一）充分发挥宏观财政政策的作用。面对新时期宏观经济新格局、新结构、新问题，面对经济运行新常态、新风险、新挑战，财政要进一步加强宏观财政政策研究与实施。

一是实施好积极的财政政策。中央经济工作会议提出，积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续，就是要增强财政政策有作为有选择的主动性、前瞻性，增强财政政策实施的精准性、有效性、可持续性。财政政策不仅要对宏观经济运行现状及时作出反应，而且还要适当超前，对宏观经济的社会预期及时跟踪并作出反应。

二是加强宏观财政政策的“工具箱”建设，花大力气抓好宏观财政政策工具的研发与优化，不断丰富和细化应对不同宏观经济状态的宏观调控政策工具及其组合与联动方式，既要注意丰富传统的财政收支政策工具及其组合，又要积极采用减税降费、税费联动、留抵退税等新型的政策工具及其组合；既要注意及时推出应急性、策略性的短期财政政策工具，又要积极研究推出偏于制度性改革、全局性调整的长期财政政策工具；还要积极研发财税政策工具与放贷降息等金融政策工具的各种组合与联动方式。由此做足品种丰富、形式多样的宏观政策储备“工具箱”，做到有备无患，运用自如。

三是试行创建国家财政实验室，对财政政策的制定、实施及其效果进行全过程模拟试验，并与国家金融实验室协调合作，共同进行国家宏观经济调控模拟实验，以探索财政政策与货币政策协调联动的组合功能。在此基础上，不断反馈、总结经验，以形成符合中国国情与宏观经济运行特点的、比较成熟完善的宏观经济调控政策体系。

四是把逆周期与跨周期的宏观财政政策有机结合起来。所谓逆周期财政政策，就是要在经济运行周期的不同阶段，分别采取逆向的、对冲的财政政策。如在宏观经济上行和过热时，采用紧缩型的财政政策，减少税收优惠，缩减预算支出和财政补贴，减少财政投资等，以防止结构失衡、产能过剩和质量滑坡；反之，在宏观经济下行和过冷时，就要采用扩张型的财政政策，及时加热升温，如实行减税降费、增加税收优惠、扩大财政投资（尤其是基础设施投资）等，以提振经济发展预期，激励市场主体增加生产和投资，推动宏观经济复苏。将

中国财政杂志社

逆周期与跨周期的宏观财政政策相结合，就是要将短期性财政政策与中长期财政政策相联系、相衔接，这样既利于消除宏观经济运行换挡期的政策空白或政策弱化，也有助于避免宏观财政政策周期性转换时急刹车、不顺畅所产生的负面效应。

（二）适度发挥微观财政政策的作用。在社会主义市场经济条件下，微观财政政策的作用相对有限，但也不是毫无作为的。微观财政政策发挥作用的前提是要确保市场对资源配置发挥决定性作用。市场机制具有公平竞争、优胜劣汰的正向激励作用，财政政策要维护公平竞争，就要削减不利于公平竞争的财政分配做法，尤其要实行合理税负、公平税负；同时，微观财政政策要更多的关注市场失灵的领域，及时补上市场短板，大力做好公共产品的生产、提供与合理分配，通过政府对微观经济的干预，矫正市场扭曲与分配不公。微观财政政策的重点是激励扶持各类市场主体，关注企业创新与投资效益。为此，微观财政政策要广泛覆盖不同行业、不同规模的企业，着眼于非竞争性行业的企业与中小微企业的税收优惠与财税帮扶，着眼于企业创新研发的税收激励，着眼于企业更新改造的加速折旧与贴息贷款等政策。

（三）合理发挥中观财政政策的作用。由于自然资源禀赋与人才、技术结构的差别，不同地区、不同产业间发展不平衡、不协调，单靠市场机制难以解决，而财政恰恰可以通过地区间的转移支付与产业间的帮扶政策，在中观层次促进不同地区与不同产业之间的平衡发展与协调发展。当前，在逆全球化冲击与阻碍下，多边贸易体系与全球生产分工体系严重受阻；尤其在前所未有的世纪疫情冲击下，全球的供应链、产业链连接严重不畅；国家之间、地区之间、产业之间、行业之间的经济发展与经济运行不平衡、不协调、不畅通大大加剧。面对这种严峻复杂的困难局面，要加大财政政策力度，在地区间和产业间合理发挥财政政策的平衡协调功能与作用。要积极推进地区间转移支付制度与方式的改革调整，适当加大对中西部地区、尤其是“老少边穷”地区的转移支付力度，结合推进省以下财政体制改革，逐步形成中观财政政策统筹地区协调发展的“组合拳”，更加有力促进地区间协调发展、均衡发展。

责任编辑　李烝

财政动态

山东威海：切实提升政府专项债券管理水平

近年来，山东省威海市紧抓专项债券政策机遇期，高质量谋划、储备债券项目，在做好债券发行、加快项目实施、提高管理绩效上下功夫，有效提升政府专项债券管理水平。

一是严把“审核关”，切实提高项目申报质量。严格落实专项债券投向领域禁止类项目清单，全面提高债券项目申报要求，将事前绩效评估作为项目进入专项债券项目库的必备条件，进一步明确储备项目合规性、成熟度和融资方案的合理性。引入第三方专业机构，指导配合项目单位合理制定项目实施方案，有效提高项目申报通过率。依据2022年度专项债券项目申报审核结果，威海市储备申报项目财政部门审核通过率为99%。

二是严把“使用关”，切实加快债券支出进度。坚持“早发行、快使用、重实效”的原则，及时将债券资金用于重点项目建设。建立债券资金使用月报制度，优化资金审核拨付流程，切实提高政府债券资金支出进度，确保债券资金迅速形成实物工作量，避免资金长期滞留国库或沉淀部门单位账户。2021年末威海市专项债券资金拨付和支出进度均为100%，排名山东省第一位。

三是严把“绩效关”，切实提高资金使用效益。制定出台《威海市政府专项债券项目资金绩效管理办法》，通过事前绩效评估、绩效目标管理、事中绩效运行监控、事后绩效评价管理、评价结果应用，对专项债券项目资金实行全生命周期绩效管理，推动提升债券资金使用效益。加强绩效评价结果运用，将绩效管理结果与预算安排、专项债券额度分配等实质性挂钩，体现奖优罚劣和激励相容导向，有效要安排、低效要压减、无效要问责。2021年度山东省专项债券项目重点绩效评价中，威海市评价结果等次为“优”。

（山东省财政绩效评价中心　华元伟
威海市财政局　邱虎跃）

中国财政杂志社