

督促规范预算执行和政策跟踪问效。各地经济发展、财力水平不同,要在坚决执行中央统一政策的前提下,因地制宜将政策落实落细,绝不能做选择、搞变通。树立全国“一盘棋”思

想,充分发挥中央和地方两个积极性,提高政策执行力,尽量把各项工作往前赶,更好发挥集中力量办大事的制度优势。

(发表于《求是》2020年第4期)

## 建立现代财税体制

财政部党组书记、部长 刘 昆

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》),明确提出了建立现代财税体制的目标要求、主要任务和实现路径。这是以习近平同志为核心的党中央深刻把握国内外形势发展变化以及党和国家事业发展需要,从战略和全局高度作出的重大部署。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,把建立现代财税体制的各项任务落到实处。

建立现代财税体制,是我国进入新发展阶段抓住新机遇、应对新挑战的必然要求

建立现代财税体制是全面建设社会主义现代化国家的重要保障。习近平总书记强调,从全面建成小康社会到基本实现现代化,再到全面建成社会主义现代化强国,是新时代中国特色社会主义发展的战略安排。《建议》科学分析了今后一个时期我国发展面临的国内外环境,提出了“十四五”经济社会发展主要目标和二〇三五年远景目标。建立现代财税体制,既是全面建设社会主义现代化国家的重要举措,也是重要保障。必须服从服务于党中央确定的战略目标,统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,持续深化改革,更好发挥现代财税体制在资源配置、财力保障和宏观调控等方面的基础作用,为深化供给侧结构性改革和加快形成新发展格局提供有效支撑,为2035年基本实现社会主义现代化奠定坚实基础。

建立现代财税体制是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。习近平总书记指出,随着我国迈入新发展阶段,改革也面临新的任务,必须拿出更大的勇气、更多的举措破除深层次体制机制障碍,坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。《建议》提出今后5年经济社会发展的目标之一是国家治理效能得到新提升,到2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化。财政是国家治理的基础和重要支柱。必须建立现代财税体制,更加彰显统一完整、权责对等、高效公平、公开透明等特征,为科学规范政府与市场、政府与社会、中央与地方关系进一步夯实制度基础,推动国家治理体系和治理能力现代化不断取得新成效。

建立现代财税体制是深化财税体制改革成果的巩固拓展。习近平总书记强调,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。党的十八大以来,按照党中央决策部署,财税体制改

革全面发力、多点突破、纵深推进,预算管理制度更加完善,财政体制进一步健全,税收制度改革取得重大进展,现代财政制度框架基本确立。必须坚持一张蓝图绘到底,按照系统集成、协同高效的要求,既巩固已取得的制度建设成果,又在此基础上进一步深化和拓展,建立现代财税体制,提升预算配置财政资源的科学性、规范性和有效性,更好推进中央和地方各级政府分工协作、有序运转、有效履职,增强税制促进高质量发展、社会公平和市场统一的作用。

进一步深化预算管理制度改革,更好贯彻国家战略和体现政策导向

政府预算体现国家的战略和政策,反映政府的活动范围和方向。“十四五”时期,进一步完善预算管理制度,要在挖掘潜力、规范管理、提高效率、释放活力上下更大功夫。

强化对预算编制的宏观指导,加强财政资源统筹。将坚持和加强党的全面领导贯穿预算编制的全过程,服从服务于党和国家发展大局,按照经济社会发展目标和宏观调控总体要求,指导地方和部门在预算编制中落实好党中央、国务院决策部署,统筹各类资源,集中力量办大事。完善政府预算体系,加强政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算与一般公共预算统筹衔接。加强公共资源综合管理,将依托行政权力和国有资源(资产)获取的收入以及特许经营权拍卖收入等按规定全面纳入预算管理。加强部门和单位对各类资源的统一管理,依法依规将取得的各类收入纳入部门或单位预算。

推进财政支出标准化,更好发挥标准在预算管理中的基础性作用。注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,健全基本公共服务保障标准,建立国家基础标准和地方标准相结合的基本公共服务保障标准体系。探索基本公共服务项目清单化管理,根据经济和财力状况逐步提高保障标准、扩大清单范围。加快建设项目支出标准体系,强化标准应用,建立标准动态调整机制。

强化预算约束和绩效管理,不断提升财政资源配置效率和资金使用效益。坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署,按照预算管理要求和程序编制预算和安排重点支出。严格执行人大批准的预算,强化预算对执行的控制。严格规范预算调剂行为。进一步加大预算公开力度,提高财政透明度,强化对权力运行的制约监督。深化绩效管理改革,将绩效理念和方法融入预算编制、执行和监督全过程,推进预算和绩效管理一体化。推进绩效指标体系建设,完善预算绩效管理考核,层层传导压实绩效责任。健全以绩效为导向的预算分配体系,加

强事前绩效评估,严格绩效目标管理,提高绩效评价质量,健全预算安排与绩效结果挂钩的激励约束机制。

加强中期财政规划管理,增强国家重大战略任务财力保障。紧紧围绕党中央重大决策部署,加强对重大战略、重要任务、重点改革的财力保障研究,优化财政支出结构,推动国家重大战略、重点改革和重要政策落实落地。进一步完善跨年度预算平衡机制,增强中期财政规划对年度预算编制的指导性和约束性。聚焦应对重大挑战、抵御重大风险,加强政府债务和中期支出责任管理。

进一步理顺中央和地方财政关系,充分发挥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。“十四五”时期,要着力建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,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。

明确中央和地方政府事权与支出责任。适当上移并强化中央财政事权和支出责任,重点将涉及生产要素全国流动和市场统一的事务,以及跨区域外部性强的事务明确为中央财政事权,减少委托事务,加强中央直接履行的事权和支出责任;按照地方优先的原则,将涉及区域性公共产品和服务的事务明确为地方财政事权。合理确定中央和地方共同财政事权,由中央和地方按照规范的办法共同承担支出责任,进一步明确中央和地方职责范围。

健全省以下财政体制。考虑税种属性,进一步理顺中央和地方收入划分,稳定地方预期。指导各地按照分税制原则科学确定地方各级政府收入划分。推进省以下财政事权和支出责任划分改革,适度加强省级在维护本地经济社会协调发展、防范化解债务风险等方面的责任。督促省级政府切实担负起保基本民生、保工资、保运转“三保”主体责任,加快完善省以下转移支付制度,推动财力向困难地区和基层倾斜,逐步建立基层“三保”长效保障机制。

增强基层公共服务保障能力。根据财政事权属性,厘清各类转移支付的功能定位,加大对财力薄弱地区的支持力度,健全转移支付定期评估机制。结合落实政策需要与财力可能,合理安排共同财政事权转移支付和专项转移支付规模,重点加强对基本民生、脱贫攻坚、污染防治、基层“三保”等重点领域的资金保障,支持地方落实中央重大决策部署。完善地区间支出成本差异体系,转移支付资金分配与政府提供公共服务的成本相衔接,加大常住人口因素的权重,增强资金分配的科学性、合理性。

进一步完善现代税收制度,切实发挥税收功能作用

税收是国家实施宏观调控、调节收入分配的重要工具。“十四五”时期,要建立健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度体系,优化税制结构,同时提高税收征管效能。

健全地方税体系,培育地方税源。完善地方税制,培育地方主体税种,合理配置地方税权,理顺税费关系。按照中央

与地方收入划分改革方案,后移消费税征收环节并稳步下划地方,结合消费税立法统筹研究推进改革。在中央统一立法和税种开征权的前提下,通过立法授权,适当扩大省级税收管理权限。统筹推进非税收入改革。

健全直接税体系,逐步提高直接税比重。健全以所得税和财产税为主体的直接税体系,逐步提高其占税收收入比重。进一步完善综合与分类相结合的个人所得税制度。适时推进个人所得税改革修法,合理扩大纳入综合征税的所得范围,完善专项附加扣除项目,完善吸引境外高端人才政策体系。按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则,积极稳妥推进房地产税立法和改革。建立健全个人收入和财产信息系统。

深化税收征管制度改革。坚持依法治税理念,提高政府税收和非税收入规范化、协调化、法治化水平。建立权责清晰、规范统一的征管制度。分步推进建成全国统一的新一代智能化电子税务局,建设标准统一、数据集中的全国税收征管信息库,持续推进涉税信息共享平台建设,促进各部门信息共享。

进一步健全政府债务管理制度,完善规范、安全、高效的政府举债融资机制

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,既有效发挥政府债务融资的积极作用,又坚决防范化解风险,增强财政可持续性。

完善政府债务管理体制机制。根据财政政策逆周期调节的需要以及财政可持续的要求,合理确定政府债务规模。依法构建管理规范、责任清晰、公开透明、风险可控的地方政府举债融资机制。完善地方政府债务限额确定机制,一般债务限额与税收等一般公共预算收入相匹配,专项债务限额与政府性基金预算收入及项目收益相匹配。完善以债务率为主的地方政府债务风险评估指标体系,健全地方政府偿债能力评估机制。加强风险评估预警结果应用,有效前移风险防控关口。

防范化解地方政府隐性债务风险。完善常态化监控机制,决不允许通过新增隐性债务上新项目、铺新摊子。硬化预算约束,全面加强项目财政承受能力论证和预算评审,涉及财政支出的全部依法纳入预算管理。强化国有企事业单位监管,依法健全地方政府及其部门向企事业单位拨款机制,严禁地方政府以企业债务形式增加隐性债务。开发性、政策性金融机构等必须审慎合规经营,严禁向地方政府违规提供融资或配合地方政府变相举债。清理规范地方融资平台公司,剥离其政府融资职能。健全市场化、法治化的债务违约处置机制,坚决防止风险累积形成系统性风险。加强督查审计问责,严格落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。

完善政府债券发行管理机制。优化国债和地方政府债券品种结构和期限结构。持续推动国债市场健康发展和对外开放,健全及时反映市场供求关系的国债收益率曲线,更好发挥国债利率的市场定价基准作用。健全政府债务信息公开机制,促进形成市场化、法治化融资自律约束机制。

(发表于《人民日报》2020年12月23日)