

学习领会习近平总书记关于财政 工作重要论述:鲜明特质、 理论内涵与实践经验

吕 炜 刘欣琦

(东北财经大学,大连 116025)

内容提要:习近平总书记关于财政工作重要论述是党的十八大以来引领我国财政工作的重要行动指南,推动财政在党和国家事业发展的进程中发挥积极作用。从鲜明特质来看,这些论述强调人民性与国家性相融合的理论立场、发展与安全相统一的理论思维、理论与实践相结合的理论方法。从理论内涵来看,在财政分配上要求处理好发展经济和保障民生的关系,在财政改革上要求构建着眼长远的现代财政制度,在财政管理上要求强化政府对财政的宏观调控和约束力,在财政政策上要求真正发挥财政稳定经济的关键作用,在区域财政上要主动破解区域发展困境。从实践经验来看,党的十八大以来,我国财政实力不断壮大、财政体系逐步完善、财政职能持续增强、体制改革继续深化。面对技术冲击、收支压力、改革难点、政策协调等困难和挑战,财政应坚持目标和问题导向,强化系统观念,抓好政策落实。

关键词:习近平总书记关于财政工作重要论述 现代财政制度 财政职能

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)08-0004-10

一、引言

党的十八大以来,我国财政在提升站位中为党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革提供坚实财力保障(邓力平,2022),尤其是党的十八届三中全会、四中全会作出的决定将财政理论提到一个新的高度,并提出了诸多体现时代性

特征的财政理论观点(陈共,2020),体现出财政改革的过程是传统财政观念不断突破的过程,也是现代财政观念逐步形成的过程(杨志勇,2018)。在具体的财政工作实践中,按照党和国家对财政的新定位,财政深度嵌入、主动参与国家治理的全过程和各领域(杨志勇,2021),通过“配置、分配、稳定”的财政职能,使用“生财、聚财、用财”的实现

[收稿日期]2022-08-02

[作者简介]吕炜,经济学院,教授,研究方向为中国经济改革与发展、财政理论与财政政策等;刘欣琦,马克思主义学院博士生,研究方向为政治经济学等。

方法,达到“稳固、平衡、强大”的财政目标(邓力平、王智烜,2021)。因此,无论是创新财政理论还是完善财政制度建设,都应放在一个大的时代背景、国家战略和战略性思想的指导下来逐步推进(郭庆旺,2017)。

习近平总书记关于财政工作重要论述是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是马克思主义中国化在财政领域的最新表现(傅志华、陈龙,2017),体现了党对财税工作规律性认识的新高度(朱诗柱,2020),为新时代中国特色社会主义财政学的未来发展指明方向(王艺明,2021)。习近平总书记关于财政工作重要论述阐释了中国特色社会主义财政“为人民理财”和“管理国家风险”的本质(刘尚希等,2022),强调应坚决落实“以人民为中心”的发展思想,在发展中不断保障和改善民生(马海涛,2021),要确保财政全面服务建立现代化经济体系职能任务,推进中国特色社会主义财政事业继续前进(孙春林,2018)。总之,习近平总书记关于财政工作重要论述是从目标、国情和世情等诸方面对财政工作的现实需求和改革难点作出明确回应。总结习近平总书记关于财政工作重要论述的鲜明特质、理论内涵和实践经验,对于理解党的十八大以来财政工作的成就与不足、对于形成未来财政工作的科学思路均具有重要意义。

二、习近平总书记关于财政工作重要论述的鲜明特质

任何一种时代性的思想都会具有鲜明的理论

①习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上的讲话(2014年2月17日),新华社。

②习近平在庆祝改革开放40周年大会上的讲话(2018年12月18日),新华社。

③习近平关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明(2013年11月9日),新华网。

特质,体现其理论立场、理论思维和理论方法。习近平总书记关于财政工作重要论述秉持人民至上的理论立场,将财政在国家治理中的基础性作用聚焦在实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益;强调统筹发展与安全的理论思维,让财政更好地应对国家治理中面临的风险挑战;坚持理论与实践相统一的理论方法,推动财政在不断解决现实问题中实现自我完善。

(一)人民性与国家性相融合

习近平总书记关于财政工作重要论述强调要始终将人民作为财政工作的出发点和落脚点,通过发挥财政的治理作用实现国家利益与人民利益的高度融合。一方面,财政是国家的财政,建立现代化的国家治理体系需要科学的财税体制。党的十八大之后,中国面临的一项重大历史任务“就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。”^①这种全面的系统的改革和改进,能够在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果。构建现代化的治理体系,关键在于解决制度创新中存在的难点。为此,习近平总书记强调“要坚决破除一切妨碍发展的体制机制障碍和利益固化藩篱,加快形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。”^②就财政制度而言,“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。”^③由于任何国家都要汲取和运用财政资源,财政能力的提升意味着国家治理能力的提升,科学的财税体制能够为国家治理体系的现代化提供系统有效的治理工具。另一方面,财政是人民的财政,财政工作的基本出发点就是

实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统和经济社会发展水平决定的，更是由这个国家的人民决定的。习近平总书记强调，检验党的一切工作成效的最高标准在于“要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障。”^①这一“发展的人民性”的评价标准延伸到财政领域就集中体现为财政的人民性，即坚持人民立场的财政工作并不是对个体偏好和利益简单地进行计算和加总，而是通过资源配置和收入分配等职能的发挥达到共同体利益的实现，强调财政工作必须回应人民根本利益诉求这一关键问题。

（二）发展与安全相统一

习近平总书记关于财政工作重要论述重视发展与安全相统一的理论思维，将具体财政工作细化为统筹发展与安全的重要实现途径。对任何一个国家来说，推进发展与保证安全都是需要实现的主要目标，也是重大治理挑战（何艳玲、汪广龙，2022）。显然，经济社会的健康可持续由发展和安全两个方面的属性构成。发展是安全的保障，破解突出矛盾和问题，防范化解各类风险隐患，归根结底要靠发展。安全是发展的前提，“推动创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展，前提都是国家安全、社会稳定。”^②与纯粹强调发展或强调安全的思维不同，统筹发展与安全是顶线思维和底线思维的统一（杨志成，2022）。

在各种可预见和难以预见的风险因素增多、特别是各种威胁和挑战联动效应明显的社会里，最重要的是清晰地把握国家安全形势变化的新特点和新趋势，从而实质性地提升发展的质量和稳定性。习近平总书记指出：“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。”^③这一核心主张最基本的是强调将国家安全作为指导性的发展观念，而不是仅仅注重发展的速度和规模，其要点为准确把握形势、增强忧患意识和有效防范风险。财政是国家治理的有效工具，统筹发展与安全要求财政工作部署需更好地理解其面临的风险挑战，通过一系列制度安排创造良好的发展环境，并在具体工作中审视、检验和修正自身存在的风险隐患。

（三）理论与实践相结合

习近平总书记关于财政工作重要论述坚持理论与实践相结合，着眼客观实际，聚焦发展中的现实问题，推动财政在不断解决现实问题中实现自我完善。一方面，理论与实践相结合是遵循财政工作客观规律的必然要求。习近平总书记指出：“从历史和现实相贯通、国际和国内相关联、理论和实际相结合的宽广视角，对一些重大理论和实践问题进行思考和把握。”^④建设符合现代化治理体系要求的财政制度既是一个重大理论命题，更是一个重大实践课题，需要将理论和实践相结合来进行深入探讨。另一方面，从理论转向实践需要遵循科学性原则和动态性原则。科学性原

①习近平在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会上的讲话（2013年12月26日），新华网。

②习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话（2016年1月18日），新华网。

③习近平在中央国家安全委员会第一次会议上的讲话（2014年4月15日），新华社。

④习近平在学习贯彻党的十九大精神研讨班开班式上的讲话（2018年1月5日），新华社。

则指向实事求是,从实际出发谋划财政工作,使提出的政策、方案符合实际情况和客观规律。动态性原则指向理论与实践创新,以问题导向规划财政工作的整体思路,以创造性工作把党中央决策部署落到实处。习近平总书记指出:“问题是创新的起点,也是创新的动力源。认真研究解决重大而紧迫的问题,才能真正把握住历史脉络、找到发展规律,推动理论创新。”^①针对什么是重大而紧迫的问题,他进一步强调“聚焦我国改革开放和社会主义现代化建设面临的重大现实问题、全局性战略问题、人民群众关心关注的热点难点问题,为解决问题提供新理念、新思路、新方法。”^②因此,围绕发展需求和现实问题,财政工作实践在科学性原则和动态性原则的指引下,在正式、非正式的制度平台上经由政策决策、政策实施和政策反馈的财政经验,达致对财政思想实践运用的反思性理解,最终达成良好的政策效果并使得财政体系得以更好运转。

三、习近平总书记关于财政工作重要论述的理论内涵

从习近平总书记关于财政工作重要论述的理论内涵来看,在财政分配领域,强调处理好发展经济和保障民生的关系,平衡好市场与政府的作用;在财政改革领域,要求构建着眼长远的现代财政制度,发挥好中央与地方两个积极性;在财政管理领

域,强化政府对财政的宏观调控和约束力,全面推进财政法治化建设;在财政政策领域,注重协调好总量与结构的关系,真正发挥财政稳定经济的关键作用。

(一)处理好发展经济和保障民生的关系,平衡好市场与政府的作用

通过财政分配职能实现效率与公平,就需要处理好发展经济和保障民生的关系,平衡好市场与政府的作用。正确处理政府与市场的关系,核心是“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”^③从财政的角度发挥好政府的作用,其职能在于帮助群众特别是困难群众解决各类实际问题,体现在财政支出上“突出重点,优先保证与群众密切相关的支出。”^④这也是为建立面对困难群体的长效帮扶机制推出的基础性手段。要以财政可持续性角度思考相关领域重点难点问题的解决思路,这一思路的核心就在于处理好发展经济和保障民生的关系,习近平总书记将其细化为“既要经济发展的基础上不断加大保障民生力度,也不要脱离财力作难以兑现的承诺。要坚持量入为出,积极调整财政支出结构。”^⑤具体地,一个可持续性的财力安排需要满足以下三项标准:其一是财政支出安排的合理性,“在不断发展的基础上尽量把促进社会公平正义的事情做好,既尽力而为、又量力而行,努力使全体人民在‘学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居’上持续取得新进展”。^⑥其二是财政资金使用的科学性,要把有限财政资金用在刀刃上,提高资金使用效益。其三是共享政策推进的稳步性,“立足国情、立足经济社会发展水平来思考设计共享政策。要坚持社会主义基本经济制度和分配制度,调整收入分配格局,完善以税收、社会保

①习近平在哲学社会科学工作座谈会上的讲话(2016年5月17日),新华社。

②习近平在中共中央政治局第五次集体学习时的讲话(2018年4月23日),新华网。

③习近平在参加十二届全国人大四次会议上海代表团审议时的讲话(2016年3月5日),新华网。

④习近平.之江新语[M].浙江人民出版社,浙江,2007年版.P4.

⑤习近平在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话(2015年10月29日),中国共产党新闻网。

⑥习近平.十八大以来重要文献选编(上)[M].中央文献出版社,北京,2014年版.P553.

障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制,维护社会公平正义,解决好收入差距问题,使发展成果更多更公平惠及全体人民。”^①总之,这些论述表明,做好财政分配工作需以优化财力安排处理好发展经济和保障民生的关系,更好地发挥政府的作用。

(二)构建着眼长远的现代财政制度,发挥好中央与地方两个积极性

以改革促使财政适应经济社会持续健康发展的现实需要,关键在于构建着眼长远的现代财政制度,发挥好中央与地方两个积极性。首先,财政制度应随着经济社会形势的发展变化而动态调整。习近平总书记指出:“现行财税体制已经不完全适应合理划分中央和地方事权、完善国家治理的客观要求,不完全适应转变经济发展方式、促进经济社会持续健康发展的现实需要,我国经济社会发展中的一些突出矛盾和问题也与财税体制不健全有关。”^②作为全面深化改革的重点之一,财税体制改革包含改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度等多方面的改革,这深刻体现出构建现代财政制度是一项长期性、系统性工程。其次,财税体制的系统性重构要解决改革中的利益矛盾。习近平总书记进一步指出,财税体制改革“主要目的是明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,加快形成有利于转变经济发展方式、有利于建立公平统一市场、有利于推进基本

公共服务均等化的现代财政制度,形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制,更好发挥中央和地方两个积极性。深化财税体制改革,涉及面广,政策性强,利益调整难度大。”^③就发挥中央和地方两个积极性的具体衡量而言,习近平总书记认为取决于省以下政府财政关系的理顺程度,即权责配置的合理性、收入划分的规范性、财力分布的均衡性和基层保障的有力性,改革的具体方向包括“坚持党中央集中统一领导,在中央和地方分税制的原则框架内,遵循健全政府间财政关系的基本原则,清晰界定省以下财政事权和支出责任,理顺省以下政府间收入关系,完善省以下转移支付制度,建立健全省以下财政体制调整机制,规范省以下财政管理。要通过完善财政制度,破除地方保护主义、消除市场壁垒,健全持续推进基本公共服务均等化的保障制度和标准体系,加大对革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区的财政支持力度,完善区域支持政策,推动建立县级财力长效保障机制。”^④总之,这些论述表明,在财政改革领域,要因时因势推进财税体制改革,构建着眼长远的现代财税制度,将省以下财政改革作为着力点协调中央和地方财政关系。

(三)强化政府对财政的宏观调控和约束力,全面推进财政法治化建设

优化财政对公共权力的支撑和约束作用,核心在于强化财政管理和严肃财经纪律,全面推进财政法治化建设。“依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。”^⑤基于财政在国家治理体系中的基础性作用,依法理财也是做好财政工作的必然要求。一方面,依法理财体现为强化政府的财政约束力。习近平总书记强调:“公款姓

①习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话(2016年1月18日),新华网。

②习近平关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明(2013年11月9日),新华网。

③习近平在中央全面深化改革领导小组第三次会议上的讲话(2014年6月6日),新华网。

④习近平在中央全面深化改革委员会第二十五次会议上的讲话(2022年4月19日),新华网。

⑤习近平在党的十八届四中全会第一次全体会议上关于中央政治局工作的讲话(2014年10月20日),新华网。

公,一分一厘都不能乱花;公权为民,一丝一毫都不能私用。”^①这表明依法利用财政资源,既要“按照公共财政管理的要求,强化政府对财政的宏观调控和约束力,提高财政收支的透明度,堵塞管理上的漏洞,从财源上遏制腐败。”^②还要“压实地方各级政府风险防控责任,完善防范化解隐性债务风险长效机制,坚决遏制隐性债务增量,从严查处违法违规举债融资行为。要严肃财经纪律,维护财经秩序,健全财会监督机制。”^③而要做到严肃财经纪律,各级党委特别是主要负责同志就要承担起政治责任,加强各方面工作的配合,即“统筹抓好财政、税收、审计等工作,严肃财经纪律,把各方面资金管好用好,切实防范金融风险,严格执行党中央关于财经工作的方针政策和工作部署,把过紧日子的要求落到实处。”^④另一方面,依法理财体现为推进法治政府建设。针对如何加强对政府内部权力的制约,习近平总书记指出“对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制,防止权力滥用;完善政府内部层级监督和专门监督;保障依法独立行使审计监督权。重点推进财政预

算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。”^⑤这些论述表明,做好财政法治化建设既要科学合理利用财政资源,还应有效制约政府公共权力。

(四)协调好总量与结构的关系,真正发挥财政稳定经济的关键作用

实施好财政政策,要深刻理解和贯彻落实中央要求(刘昆,2022),真正发挥财政稳定经济的关键作用。在福建工作时,习近平总书记就指出:“财政经济绝不是只管收支的钱袋子,而是调节经济的大杠杆。财政杠杆的巨大调节作用,产生于正确处理好财政经济的几种关系。”^⑥这一论述是对财政在调节经济中的角色地位和作用方式的一个总体性概括。在经济面临三期叠加压力的背景下,发挥财政杠杆的调节作用,问题聚焦在如何协调好总量与结构的关系之上。从经济调控手段来看,供给侧和需求侧是管理和调控宏观经济的两个基本手段。需求侧管理重在解决总量性问题和短期调控,“主要是通过调节税收、财政支出、货币信贷等来刺激或抑制需求,进而推动经济增长。”^⑦供给侧管理重在抓结构性改革和补齐短板,强调“适当调整财政支出结构”^⑧。除了供给与需求管理,实现稳经济目标还在于统筹财政政策与货币政策,形成宏观调控的政策合力。这既要求不能割裂地看待财政政策与货币政策,“超越财政刺激多一点还是货币宽松多一点的争论,树立标本兼治、综合施策的思路。”^⑨“在宏观经济政策上进行创新,把财政货币和结构性改革政策有效组合起来。”^⑩还要求把握好不同政策的方式、力度和节奏。在政策执行方式上,“坚持积极的财政政策和稳健的货币政策,为经济结构性改革营

①习近平在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的讲话(2014年1月14日),新华网。

②习近平.干在实处走在前列[M].中共中央党校出版社,北京,2006年版.P449.

③习近平在中央全面深化改革委员会第二十五次会议上的讲话(2022年4月19日),新华网。

④习近平在青海考察时的讲话(2021年6月9日),新华网。

⑤习近平.关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明,人民日报,2014-10-29(2).

⑥习近平.摆脱贫困[M].福建人民出版社,福建,1992年版.P76.

⑦习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话(2016年1月18日),新华网。

⑧习近平在参加十二届全国人大四次会议湖南代表团审议时的讲话(2016年3月8日),新华网。

⑨习近平在世界经济论坛2017年年会开幕式上的讲话(2017年1月17日),新华网。

⑩习近平在二十国集团工商峰会开幕式上的讲话(2016年9月3日),人民网。

造稳定的宏观经济环境。”^①其中财政政策要落实落细,兜牢基层“三保”底线,发挥对优化经济结构的撬动作用。^②在政策执行力度上,“坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路,财政政策要加力提效,继续落实落细减税降费政策。”^③在政策落实节奏上,“积极的财政政策要更加积极有为,提高赤字率,发行抗疫特别国债,增加地方政府专项债券,提高资金使用效率,真正发挥稳定经济的关键作用。”^④总之,这些论述表明,财政是调节经济的重要杠杆,其稳定经济作用的成效依赖于政策方式、力度和节奏的合理性以及与其他政策的协同效果。

(五)在发展中促进相对平衡,财政主动破解区域发展困境

解决区域增长失调问题离不开财政的支持,需正确认识当前区域经济发展新形势,以财政破解区域发展困境。从发展形势来看,2012年至2018年,东北地区经济总量占全国的比重从8.7%下降到6.2%,常住人口减少137万,多数是年轻人和科技人才,区域发展面临较大困难。^⑤这表明在全国一盘棋的区域经济发展布局中,东北振兴事关国家发展

全局。从关键阶段攻坚克难到全方位振兴,再到新的战略性部署,再到新时代的新要求,党的十八大以来习近平总书记高度关注东北振兴问题。习近平总书记强调,“振兴东北老工业基地已到了滚石上山、爬坡过坎的关键阶段”,应着力完善体制机制、着力推进结构调整、着力鼓励创新创业、着力保障和改善民生。^⑥2018年9月,习近平总书记考察东北三省并在沈阳主持召开深入推进东北振兴座谈会时指出“新时代东北振兴,是全面振兴、全方位振兴”。而在“十四五”时期,要有新的战略性部署。^⑦2022年8月,习近平总书记在辽宁考察期间对新时代东北振兴进一步提出要求,并明确指出“党的二十大后还要作出新的部署”。财政支持东北振兴,既体现为在谋划地区改革发展思路上下功夫,还体现为在解决突出矛盾问题上下功夫。其一,完善改革思路。“以优化营商环境为基础,全面深化改革”^⑧,激发各类市场主体活力,依靠创新把实体经济做实、做强、做优。其二,科学统筹精准施策。“东北振兴的关键是人才,要研究更具吸引力的措施,使沈阳、大连、长春、哈尔滨等重要城市成为投资兴业的热土。”^⑨其三,巩固提升自身发展优势。“更好支持生态建设和粮食生产,巩固提升绿色发展优势。”“要加快落实辽宁自由贸易试验区重点任务,完善重点边境口岸基础设施,发展优势产业群,实现多边合作、多方共赢。”^⑩其四,补齐关键领域短板。“聚焦为民、便民、安民,尽可能改善人居环境,改造水、电、气等生活设施,更好满足居民日常生活需求,确保安全。”“大力发展老龄事业和老龄产业,有条件的地方要加强养老设施建设,积极开展养老服务。”^⑪总之,实现在发展中促进相对平衡,需强化财税政策导向,增强区域发展平衡性、协调性。

①习近平在中央财经领导小组第十一次会议上的讲话(2015年11月10日),新华网。

②习近平在中共中央政治局会议上的讲话(2021年4月30日),新华社。

③习近平在中共中央政治局会议上的讲话(2019年7月30日),新华网。

④习近平在中共中央政治局会议上的讲话(2020年4月17日),新华社。

⑤习近平在中央财经委员会第五次会议上的讲话(2019年8月26日),新华社。

⑥习近平在长春召开部分省区党委主要负责同志座谈会上的讲话(2015年7月17日),新华社。

⑦习近平在中央财经委员会第五次会议上的讲话(2019年8月26日),新华社。

⑧习近平在东北三省考察并主持召开深入推进东北振兴座谈会上的讲话(2018年9月25日至28日),新华网。

⑨习近平在中央财经委员会第五次会议上的讲话(2019年8月26日),新华网。

⑩习近平在东北三省考察并主持召开深入推进东北振兴座谈会上的讲话(2018年9月25日至28日),新华网。

⑪习近平在辽宁考察时的讲话(2022年8月16日至17日),新华网。

四、习近平总书记关于财政工作重要论述的实践经验

在习近平总书记关于财政工作重要论述的指导下,党的十八大以来我国取得了显著的财政成就,财政实力不断壮大、财政体系逐步完善、财政职能持续增强、体制改革继续深化。然而同时还应充分认识到,未来面对日趋复杂的国内国际经济社会环境,财政亟需应对收支压力、技术变革、稳定经济等带来的新挑战。

(一)党的十八大以来我国取得的财政成就

党的十八大以来,财政在党和国家事业发展的进程中发挥了积极作用,取得了一系列重要成就,体现为国家财政实力日益壮大、公共财政体系逐步完善、财政政策职能作用持续增强、财税体制改革不断深化(刘昆,2019)。

其一,国家的财政实力日益壮大。一方面,财政收支状况相对稳定。2012年-2021年,全国一般公共预算收入从11.73万亿元增长到20.25万亿元,年均增长6.9%;全国一般公共预算支出从2012年的12.6万亿元增长到2021年的24.36万亿元,年均增长8.5%,有力促进了经济社会事业全面发展进步。另一方面,税收筹集财政收入、调控经济、调节分配职能作用有效发挥。党的十八大以来,全国税收部门组织税收收入(已扣减出口退税,不含关税、海关进口环节税收),从2013年的9.5万亿元增加到2021年的15.5万亿元,年均增长6.8%。十年来,税务部

门组织税收收入超过110万亿元,为高质量发展提供坚实财力保障。^①

其二,公共财政体系逐步完善。党的十八大以来,财政的公共性和公平性日益突出,基本公共服务均等化稳步推进。从财政扶贫成效来看,财政为如期打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会作出了积极贡献。2016年-2020年,中央财政连续5年每年增加安排专项扶贫资金200亿元,支持832个贫困县统筹整合使用涉农资金超过1.5万亿元。2013年-2021年,中央、省、市县财政专项扶贫资金累计投入近1.6万亿元,其中中央财政累计投入6601亿元,为打赢脱贫攻坚战提供了强大资金保障。^②从财政管理成效来看,全国审计机关持续加大重点民生资金和项目审计力度,以脱贫攻坚审计为例,审计查出问题金额占抽查资金比例由2013年的36.3%下降到2020年的1.5%。

其三,财政政策作用持续增强。财政宏观调控不断完善,重点加大对小微企业、困难行业的帮扶力度。从政策基调来看,2012年-2021年,我国连续实施积极的财政政策,适时适度预调微调,有效降低经济周期波动影响,有力支持经济社会发展稳定。从政策对象及实施效果来看,针对市场主体需求完善财政宏观调控。2022年,加快实施新的组合式税费支持政策,将科技型中小企业研发费用加计扣除比例提高至100%,对小规模纳税人阶段性免征增值税,2022年上半年新增退税减税降费5074亿元、办理退税18455亿元,预计2022年全年退税减税约2.64万亿元,其中留抵退税约1.64万亿元。^③

其四,财税体制改革不断深化。中央和地方财力格局基本稳定,中央与地方的收入划分进一步理顺,出台主要领域中央和地方财政事权和支出

^①数据来源:中宣部.财税改革与发展情况发布会(2022年5月18日),中国文明网。

^②数据来源:农业农村部.财政部总结脱贫攻坚经验 部署全面推进乡村振兴工作(2021年6月18日),财政部网站。

^③数据来源:财政部调研组.《2022年上半年中国财政政策执行情况报告》(2022年8月30日),财政部网站。

责任划分改革方案。持续深化增值税改革,优化企业所得税制度,实施个人所得税改革,税种科学、结构优化、法律健全、规范公平的税收制度体系建立健全,税制结构不断优化,社保费和非税征收职责划转改革平稳落地。修订预算法和预算法的实施条例,建立跨年度预算平衡机制,实施项目的全生命周期管理,创新实施了财政资金的直达机制,标准科学、规范透明、约束有力的预算制度基本建立。

(二)未来财政可能面临的困难与挑战

当前国内国际经济社会环境日趋复杂,加之结构性调整、技术变革等都对财政工作提出新的挑战,未来做好财政工作亟需解决财政可持续性、财政改革难点、财政数字化转型、财政政策协调等问题。

其一,财政收支紧平衡进一步加剧,财政可持续性面临压力。从国际来看,目前全球经济下行压力加大,发达经济体通胀水平持续攀升,导致原材料、物流等行业受到冲击,加之疫情因素的随机性和不可预测性,使得国内企业在投资发展中受困,进而影响财政收入的增长。从国内来看,为应对经济下行压力,我国连续实施积极财政政策,尤其是2022年实施大规模留抵退税政策,一定程度上影响了地方财政收入,在保民生支出强度不减的情况下,加剧了地方的财政压力。数据显示,2022年上半年非税收入19657亿元,比上年同期增长18%,大大超出税收收入的增长幅度,反映出地方财政收入质量问题和面临的普遍困难。财政的高质量需要稳定、可持续的财政收入,解决财政可持续性压力需政府和市场共同发力,通过结构性改革来解决问题。

其二,省以下财政改革仍存在难点,转移支付

制度有待完善。省以下财政体制仍存在收入划分不清晰、事权划分不明确、转移支付不完善、财政体制不稳定、主体税种不健全等问题。目前,省以下财政体制改革只有总体要求,没有系统具体的改革方案要求,财政体制经常处于动态调整中,激励约束作用得不到有效发挥。在税种分配方面,现行分税制财政体制的顶层设计中,税种的分配只涉及中央和地方两个主体,留给省以下财政体制划分的税种多是零星、小额税种,由于缺乏主体税种导致地方保护问题难以有效解决,还会造成县乡政府因财力有限而难以推动重大项目建设。在支出责任方面,除教育等少数几个领域界定了多级财政支出比例外,多数领域的支出责任地方政府间划分依然模糊,一些基本公共服务支出多级政府共担特征明显,责任关系尚不明晰。在转移支付方面,省以下转移支付制度机制缺失,影响了转移支付制度的规范性和可操作性。未来应深入贯彻习近平总书记关于省以下财政改革的重要部署,保障财政体制改革向纵深推进。

其三,数字化变革加快推进,财政管理信息化能力亟待提升。随着数字政府建设的逐步推进,“互联网+”和人工智能技术的发展可能会重塑财政管理体制。2020年,财政部印发《预算管理一体化规范(试行)》,要求各地参照《规范》开展“财政一体化”建设。在预算管理一体化建设中,制度规范与信息系统建设将紧密结合。“制度+技术”管理机制的构建致力于推动实现各级财政部门对预算管理的动态反应和有效控制,提高财政资金使用效益。“制度+技术”这一新模式意味着不能再单纯地以制度调整或技术更新来认识财政管理,未来在推动财政信息化能力提升的过程中,既要

解决业务规则和数据标准不一致等制度层面问题,防止出现信息孤岛和碎片化的情况,还要以数字化转型提升财政管理信息化能力、解决技术层面的问题,支撑和引领财政治理能力的现代化。

其四,稳经济举措亟需发挥实效,财政政策和货币政策协调面临很多难题。从政策职能来看,在赋予货币政策多个目标的同时,要充分认识到货币政策的局限性,防止目标错配导致货币政策出现问题。实际情况来看,过度使用货币政策可能会刺激债务扩张和资产泡沫,引起资源配置失衡和市场功能扭曲。因此,发挥宏观调控政策的结构性功能应以财政政策为主、货币政策为辅,在社会有效需求明显不足的时候,应更大发挥财政政策的作用。从政策协调方式来看,执行单一政策或政策间的简单叠加难以达到稳经济的政策效果,甚至可能会出现资源错配、重复建设或资金浪费等问题。做好政策协调,既要理解财政、货币政策的各自优势,即财政政策更加注重精准、可持续,货币政策更加注重营造良好的金融环境和调节流动性等,也要促进不同政策之间加强配合、形成合力,通过政策协同提升政策效能。

五、结语

习近平总书记关于财政工作重要论述涉及调节分配、防范风险、制度改革、稳定经济和区域协调等多个方面,体现了党的十八大以来财政最本质的内容和最鲜明的特点,这既是对财政重大问题的积极回应,也是对财政基本职能和根本任务的具体揭示。未来进一步做好财政工作,一是要坚持目标导向和问题导向相结合,既要目标为着眼点,做好统筹谋划和顶层设计;又要以问题为着力点,在稳

经济、保民生等领域持续用力,增强发展的内生动力,维护经济平稳健康发展。二是坚持系统观念,既要针对财政改革自身存在的问题,在各环节改革难点上攻坚克难;还应加强财政政策与货币等其他政策的协同配合,优化政策协同方式,以部门联动形成政策合力,完善宏观经济治理。三是抓好政策落实,各地方政府需用足用好财政资金,对标对表支撑国家重大战略任务稳步推进,以优化政策落实释放政策红利,充分发挥财政在国家治理中的基础性作用。

参考文献:

- [1] 陈共.构建新时代中国特色社会主义财政学[J].财政研究,2020(8):3-11.
- [2] 邓力平,王智烜.实现全人类共同价值的中国方案与财政理论研究[J].财政研究,2021(11):3-11.
- [3] 邓力平.马克思主义中国化指引下的中国财政理论发展[J].经济理论与经济管理,2022,42(1):4-12.
- [4] 傅志华,陈龙.学习领会习近平财政思想 深化财税改革和制度建设[J].财政科学,2017(11):5-13.
- [5] 郭庆旺.以习近平新时代中国特色社会主义思想指导新时代中国财政理论创新和财政制度建设[J].财政科学,2017(11):22-23.
- [6] 何艳玲,汪广龙.统筹的逻辑:中国兼顾发展和安全的实践分析[J].治理研究,2022,38(2):4-14+123
- [7] 刘昆.以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导奋力开创中国财政学会工作新局面[J].财政研究,2019(12):3-7.
- [8] 刘昆.不断提升积极财政政策的效能[J].中国财政,2022(5):4-6.
- [9] 刘尚希,傅志华,李成威,陈龙,申学锋.全面认识财政是国家治理的基础和重要支柱——学习习近平总书记关于财政工作的重要论述[J].财贸经济,2022,43(2):5-17.
- [10] 马海涛.推动党领导下的财政事业向更高水平发展[J].中国财政,2021(14):1.

(下转第 89 页)