

中国式现代化与财税事业 高质量发展

马海涛

(中央财经大学,北京 100081)

内容提要:党的二十大对中国式现代化作出了全新的解读,提出的一系列新要求与新任务是习近平经济思想在新发展阶段下的生动体现与创新性重构。财政是国家治理的基础和重要支柱,新时代下的高质量发展应当以习近平经济思想为指导,以完善现代财税体制和优化设计财税政策为主要抓手,为中国式现代化提供国家治理的制度保障和坚实稳固的财力支撑。

关键词:习近平经济思想 中国式现代化 财政 国家治理 财税政策

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)11-0004-06

一、准确把握习近平经济思想,为中国式现代化提供路径指引

党的十八大以来,中央重大工作会议针对中国财税领域改革作出多轮战略部署。党的二十大报告提出的经济领域的系列新论述继承了习近平经济思想又赋予其新的时代内涵和时代要求。财税工作应始终以习近平经济思想为根本遵循和行动指南,积极充当中国式现代化建设的探路先锋。

第一,坚持党对财政工作的全面领导。习近平总书记强调:“能不能驾驭好世界第二大经济体,能不能保持经济社会持续健康发展,从根本上讲

取决于党在经济社会发展中的领导核心作用发挥得好不好。”党是我国经济发展的“掌舵人”。回顾中国财税发展历程,无论是宏观层面财政体制框架的确立还是微观层面税种分设合并的调整,党的意志始终贯穿其中,以确保财税改革适配各阶段经济发展特点。因此,在实现中国式现代化的进程中,要充分发挥党中央集中统一领导的作用,确保财政事业发展始终沿着正确方向前进。一方面,提高政治站位,心怀“国之大事”,“不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力”,把“两个维护”作为最高政治原则和根本政治规矩,深刻领会党和国家的最高利益,将党中央精神和国务院决策部署贯彻落实到具体的财税实践中(刘昆,

[收稿日期]2022-11-05

[作者简介]马海涛,副校长、教授、博士生导师,研究方向为财税理论与政策。

2021)。^[1]另一方面,坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制,破除与新发展阶段特征不符、束缚生产力发展、阻碍各类要素积极性发挥的体制机制弊病,增强财税政策制定的前瞻性、财政资源统筹的系统性、财政资金使用的规范性和财税人才队伍建设的科学性。

第二,明确财政的定位与职能,理顺政府与市场关系。党的十八届三中全会提出:“财政是国家治理的基础和重要支柱”。财政的定位与职能从“公共资金的筹措与管理”到“支持工业化建设、提供基本公共服务、推动经济增长”再到“被纳入国家治理范畴”的转变(刘昆,2021)^[2],是总结财政发展历史、立足当代国情做出的符合未来发展需求的正确论断。财政工作涉及经济系统中权力和资源的分配,广泛连接政府与市场,这就要求其进一步理顺两者间的关系,以使财政的治理效能充分释放、社会各利益方在市场经济中的独特作用更加彰显。当前,我国政府在职能行使过程中还存在着“越位”或“缺位”的现象(马万里,2017)。^[3]为积极推进中国式现代化建设,科学统筹经济社会发展,一方面,需进一步厘清政府与市场的边界,细化财税服务介入的社会领域,筛选财政资金支持的项目清单,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。另一方面,推动“有为政府”与“有效市场”更好结合,健全产权保护制度、市场准入制度、公平竞争制度和社会信用制度,优化企业营商环境,推进法治化进程,加快全国统一大市场建设。

第三,坚持以新发展理念引领高质量发展的长期目标。2015年10月,党的十八届五中全会首次提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展

理念。党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》进一步指出:“必须实现创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的高质量发展,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。”作为系统的理论体系,新发展理念回答了关于发展的目的、动力、方式、路径等一系列理论和实践问题,在中国式现代化的背景下,财税工作应当全面贯彻新发展理念,助力新发展格局的构建。一是科学把握当前经济发展特点与未来可持续发展的关系(马海涛等,2022)^[4],立足财政状况合理规划资金用途,将中长期支出事项纳入中期财政规划管理,加大科技创新支出与环境保护支出力度,着力解决高质量发展的“卡点瓶颈”,兼顾经济“量”的合理增长和“质”的稳步提升。二是加大减税降费力度,降低制度性交易成本,科学涵养优质税源,注重提升政策精度与效度,服务党和国家的重大发展战略。三是革新财税治理理念,强化互联网思维,拓宽大数据技术与财税工作融合的应用场景,以财税数字化的基础理论研究带动全方位的财政智慧化转型。

第四,强调财政政策的中短期宏观调控作用。2018年7月31日,习近平总书记主持召开中共中央政治局会议,会议要求“财政政策要在扩大内需和结构调整上发挥更大作用”。扩大内需的政策着力点应聚焦投资和消费两大维度,一方面注重政府投资的引导作用,为市场投资营造良好环境,另一方面通过政策激励促进有效需求的释放,通过提高宏观政策的透明度、公信力和专业化水平(刘鹤,2022)^[5]加强消费者的预期管理。结构

调整要求全面性的普惠措施更多转向结构性的精准施策(程瑜、张琦,2022)^[6],设立专项资金、安排专项债券扶持重点产业、补齐民生短板,优化财政支出结构,深化供给侧结构性改革。为实现中国式现代化的目标,作为宏观调控的两大主要手段之一的财政政策应更加积极有为。一是做好宏观政策的跨周期设计和逆周期调节,尽力熨平经济波动,确保经济运行在合理区间。二是加强与货币政策、就业政策、产业政策等的协调配合,进一步激发投资和消费潜力,推进经济结构战略性调整。三是致力于防范化解系统性风险,准确研判宏观经济形势,科学评估赤字规模,创新地方政府存量债务化解思路,在财政运行“紧平衡”的状态下加强财政资源统筹(于长革,2022)^[7],增进与金融系统的交流与合作。

二、建立和完善现代财税体制,为中国式现代化提供国家治理的制度保障

党的二十大报告指出,“健全现代预算制度,优化税制结构,完善财政转移支付体系”。建立和完善现代财税体制既是新时代习近平经济思想在财税领域要求的细化,也是其他领域实现“中国式现代化”的制度保障。

在预算领域,习近平总书记强调,“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”。为贯彻落实总书记的重要指示,建设现代预算体系,我国采取了一系列针对性措施:修订《中华人民共和国预算法》及其实施条例,明确规定“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”;发布《关于实行中期财政规划管理的意见》,健全中期财政管理和跨期预算平衡机制;发

布《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》,构建全流程追踪的预算绩效管理的体制机制等。下一步,应进一步深化预算管理制度改革:一是坚持党的领导,坚持以人民为中心,推动成果共享,筑牢民生保障线,大力推动全体人民共同富裕(刘昆,2022)^[8]二是进一步深化预算管理改革,提升财政可持续性和预算管理水平,防范系统性风险,加强财政协同合作的顶层设计(马海涛等,2022)^[4]

在税收领域,习近平总书记强调,“发挥税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用”。为落实总书记的重要指示,初步建立税种科学、结构优化、法律健全、规范公平的税收制度体系,目前我国已修订、出台《重大税务案件审理办法》等文件,完善了《中华人民共和国税收征收管理法》及细则,充分落实税收法定原则;落实税收结构的优化和减税降费工作,降低间接税税负和行政事业性收费在财政事业中的比例(李华,2022)^[9];建立绿色税制体系,多措并举引导节能减排;参与多项国际税收合作计划,完善了我国的反避税体系(王晓悦,2014)^[10]下一步,应持续优化税制结构,立足于国家治理水平和治理能力现代化的要求,推动现代财政制度的进一步完善(薛钢等,2021)^[11]一是进一步优化和改革重点税种的税收制度,推进增值税改革,适时优化税率;进一步完善消费税、资源税、房地产税等税制结构(高志鹏,2022)^[12]二是加强与新时代相适应的税收征管体系的建设,推动税收征管的数字化、信息化,并构建面向数字经济、适应国家税收合作的新型税收征管体系。税收是国家财政的物质基础,税制结构的进一步优化是更好发挥财政在国家治理

体系中作用的重要保证。

在政府间关系领域,2016年8月,《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》明确了财政事权和支出责任划分改革,当前,权责清晰、财力协调、区域均衡的中央与地方财政关系已逐步形成(马骁等,2022)。^[13]在收入划分方面,国家出台了一系列相关文件^①,保证了地方政府的财力,完善了中央对地方的纵向转移支付结构并强调了各级政府调控的主体责任。下一步,应进一步明确财政转移支付中义务教育、医疗保障等涉及人民基本生活保障的事项由央地共同负责,建立事权和支出责任相适应的财政体制;在保持中央和地方收入格局大体稳定的前提下,全面提升国家治理效率。为此,一是进一步明确中央和地方收入划分标准,因地制宜优化财政资源的分配模式。二是进一步明确区分各级政府间事权与支出责任,适度加强中央事权和直接支出比重。三是进一步推进省以下的财政体制改革,稳中求进,确保涉及财政体制的基层改革措施落地见效。构建运转高效、多元协调的政府间财政关系是进一步优化财政体制,高效推进财政工作,系统性提升国家治理能力的重要制度基础。

在财政监管领域,习近平总书记强调,“坚持底线思维,增强忧患意识,提高防控能力,着力防范化解重大风险”。当前,财政监督体系和绩效评价体系已初步构建,为防范财政风险,保障我国

经济社会的稳定运行,我国修订和完善了监督条例,并出台了《行政事业单位内部控制规范(试行)》等文件,初步完成了内控制度体系等构建。下一步,应优化财政监督流程、推进绩效评价的数字化转型。一是加强监督的全面性,将各级政府收支全面纳入绩效管理,加大绩效信息公开力度,增强预算约束力;二是完善转移支付的绩效评价考核和退出机制,增强对于财政政策效率和目标实现的评估,严肃财经纪律。三是加强财政监督规范化、信息化建设,利用大数据优势提高财政各领域的信息化监管水平,进一步提升监管效率。四是重视监督的机制协调,形成多领域财政监管合力,提升各级政府的财政监督综合效能。财政监督是现代财政制度发挥作用的关键环节,也是推进依法治国的重要保障。

三、优化设计财政税收政策,为中国式现代化提供财力支持

财税政策的设计影响着财政资源的部署,彰显治国理政的理念与智慧。财税政策的制定应全面贯彻落实习近平经济思想,真切回应各领域对于“中国式现代化”的时代需求,为全面建设社会主义现代化国家提供必要的财力支持。

第一,财税政策需聚焦民生福祉,进一步提升基本公共服务均等化水平,以推进我国实现人口规模巨大的现代化。习近平总书记在二十大报告中指出,“江山就是人民,人民就是江山”。“以人民为中心的发展思想”要求我国财税政策优化设计完成“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的目标。一是加强就业帮扶力度。强化就业优先政策,完善就

^①包括《国务院关于印发全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案的通知》《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》《财政部关于印发〈中央对地方专项转移支付管理办法〉的通知》《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》。

学习贯彻党的二十大精神

业资金投入保障机制,推动实行财政和税收激励政策,最大程度“稳就业”“保就业”。二是聚焦教育、医疗改革。积极推进职业教育改革发展,进一步完善城乡义务教育经费保障机制,支持公立医院综合改革及医疗保障体系建设(马海涛等,2022)。^[4]三是加大养老、社保领域财政倾斜力度。优化财税政策设计以健全老年保障体系,落实老年人社会福利与救助资金,同时加大对困难人口的支持的力度。

第二,财税政策需充分发挥对于收入分配的调节作用,加大税收、社会保障、转移支付等调节力度,以推进我国实现全体人民共同富裕的现代化。习近平总书记强调,“共同富裕是全体人民共同富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义”。一是夯实共同富裕的物质基础。继续完善财税政策支持经济发展的方式,实施大规模的减税降费。完善转移支付制度设计,确保转移支付资金的使用效益。二是充分发挥对于收入分配的调节作用。优化设计财税政策以降低收入分配不平等的程度,完善个人所得税制度,加强对中高收入群体的税收调节和监管力度(陈小亮、陈彦斌,2022)。^[14]积极稳妥推进房地产税立法和改革。建立健全有利于慈善组织持续健康发展的税收优惠政策。

第三,财税政策应服务于科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略,充分支持文化事业发展,以推进我国实现物质文明和精神文明相协调的现代化。习近平总书记指出,“实现中国梦,是物质文明和精神文明均衡发展、相互促进的结果”。这就要求财税政策的设计既要注重经济量质并重发展,

也要注重向教育、科学、文化等有助于精神文明领域发展发力。一是加大财政对科技创新的支持力度。完善对科研支撑重点产业高质量发展项目等经费支持及资金奖励机制,健全有利于制造业发展和科技创新的税收支持政策体系。二是建立健全教育资源供给保障机制。完善教育资助体系,合理规划政府教育预算占总预算的比例。三是丰富优质公共文化产品资源供给。推进公共文化设施覆盖城乡,安排专项资金支持文艺精品创作和文化产业高质量发展。

第四,财税政策需贯彻落实绿色发展理念,促进产业结构的转型升级,完善绿色财税金融支持体系,实现减污降碳的协同增效(马海涛,2022)^[15],以推进我国实现人与自然和谐共生的现代化。习近平总书记指出,“绿水青山就是金山银山,改善生态环境就是发展生产力”,这要求优化财税政策设计以促进经济发展与生态保护协调统一。一是完善绿色税收征管制度。加强绿色税制的法治化与精细化,提升绿色税收比重,明确绿色税收的征税标准,补充高耗能、高污染及高碳排放品进入征税范围(张德勇,2022)。^[16]二是发挥政府绿色采购引领作用。补充完善政府绿色采购需求标准,提高节能环保产品采购规模占同类产品政府采购规模的比例。三是突出财政环保支持重点。财政资金着重向工业节能、清洁生产、循环经济等项目倾斜,鼓励和支持金融机构和社会资本参与生态环保投资。

第五,财税政策应积极践行共商共建共享的全球治理观,致力于跨国经贸合作的深化和发展中国在全球事务中话语权的提升,以推进我国实现走和平发展道路的现代化。习近平总书记提

出的人类命运共同体理念主张和平发展，而走和平发展道路的现代化要求以包容开放、积极主动的财税政策参与国际竞争。一是主动参与国际税收制度、规则 and 法律的制定。积极参与 OECD 数字经济征税规则以及防止税基侵蚀和利润转移等国际税收规则的制定，深度参与全球税收合作。二是深入推进“一带一路”税收征管合作机制建设。积极为世界提供公共产品和国际合作平台（周波等，2022）^[17]，帮助发展中国家和低收入国家提高税收征管能力。三是主动搭建国际合作平台。坚持践行多边主义，在财税政策方面形成常规对话机制，加强与多边开发机构资金合作，谋划好资金合作重点议题。

习近平总书记立足于我国国情和战略目标的系列论述，从统筹全局的战略高度系统性地回答了经济发展如何处理当前与未来关系、如何适应国内与国际形势、如何寻求理论与实践间的平衡等问题，指引财税工作进一步明确在国家治理体系中的职能和定位，进一步明晰改革发展的方向与重点。随着新征程的开启，中国式现代化对财税工作提出了更高质量的要求。未来，财税工作者应加强对习近平经济思想的深度学习和深刻实践，为中国式现代化建设贡献财税力量。

参考文献：

[1] 刘昆.努力实现财政高质量发展——深入学习习近平总书记关于提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力的重要论述[J].中国财政,2021(9).

[2] 刘昆.党领导财政工作的重大成就和历史经验[J].中国财政,2021(22).

[3] 马万里.关于政府间事权与支出责任划分的几个理论问

题[J].地方财政研究,2017(4).

[4] 马海涛,姚东旻,孟晓雨.党的十八大以来我国财税改革的重大成就、理论经验与未来展望[J].管理世界,2022,38(10).

[5] 刘鹤.把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来[N].人民日报,2022-11-04(6).

[6] 程瑜,张琦.新发展阶段财政支持扩大内需战略:理论阐释、现实约束和路径优化[J].地方财政研究,2022(7).

[7] 于长革.2022年积极财政政策要平衡好稳增长与防风风险的关系[J].地方财政研究,2022(2).

[8] 刘昆.健全现代预算制度.党的二十大报告辅导读本.2022.

[9] 李华.党的十八大以来税制改革的历程与主要经验[J].财政科学,2022(9).

[10] 王晓悦.适应形势发展加快我国反避税防控体系建设[J].国际税收,2014(9).

[11] 薛钢,刘紫斌,程明梅.中国共产党百年税收改革实践与新时代税收之治[J].税收经济研究,2021,26(3).

[12] 高志鹏.加快推进税制改革完善现代税收制度[J].地方财政研究,2022(8).

[13] 马骁,王平,周克清.新时代财政体制改革的重要成就与基本经验[J].财政研究,2022(8).

[14] 陈小亮,陈彦斌.房地产长效机制的效果评估与改进策略——宏观政策“三策合一”的视角[J].学习与探索,2022(8).

[15] 马海涛.完善绿色税收体系推进绿色低碳发展[J].中国税务,2022(6).

[16] 张德勇.多维背景下深化消费税改革的思考[J].税务研究,2022(8).

[17] 周波,张强,寇铁军.国际公共产品供给:历史演进、发展趋势及中国的策略选择[J].中央财经大学学报,2022(10).

【责任编辑 王东伟】