

习近平经济思想研究征文

聚焦中国式现代化深化财税体制改革

何德旭 席鹏辉

财政是国家治理的基础和重要支柱，财税体制在治国安邦中始终发挥着基础性、制度性、保障性作用。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、统筹推进财税领域改革，预算、税收制度和财政体制改革取得历史性成就。习近平总书记指出“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”，强调“要深化财税体制改革，完善财政转移支付体系，健全省以下财政体制，稳步推进地方税体系建设，夯实地方基本财力和自我发展能力”。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）对“十五五”时期的财税重点工作提出要求。这些为进一步深化财税体制改革、推动财政工作高质量发展提供了科学指引。

推进中国式现代化的客观要求

深化财税体制改革对以高质量发展全面推进中国式现代化意义重大，将其纳入进一步全面深化改革总盘子，体现了党中央对财政工作的深远考量和战略谋划。

深化财税体制改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中之义。“进一步全面深化改革取得新突破”是党的二十届四中全会提出的“十五五”时期经济社会发展的主要目标之一，“国家治理体系和治理能力现代化深入推进”是其中一个重要内容。推进国家治理体系和治理能力现代化，现代财政制度的建立是重要保障，这对财税体制改革提出了更高要求。一方面，现代财政制度是日常治理活动科学化和规范化的基本保证，为各级政府财政活动提供必要、合理且稳定的财力支持；另一方面，现代财政制度是宏观经济治理体系的重要组成部分，由预算、税收等组成的财政政策工具是优化资源配置、提升经济效率、促进社会公平和实现宏观经济稳定的重要力量。财税体制改革要处理好政府与市场关系，政府间财政关系，围绕推动政府职能转变、规范财政收支管理等展开。改革开放以来，财税体制改革成为经济体制改革的突破口和先行军。在推进中国式现代化伟大征程中，深化财税体制改革意义重大，是进一步全面深化改革的重要抓手。

深化财税体制改革是社会主义市场经济持续健康发展的必然要求。改革开放以来，我国逐步建立和完善社会主义市场经济体制，经济发展取得巨大成就。2024年国内生产总值134.91万亿元，其中第二、第三产业增加值占GDP比重分别为36.5%、56.7%；全国居民人均可支配收入41314元，人均消费支出28227元；创新驱动作用明显增强，规模以上装备制造业、高技术制造业增加值占规模以上工业增加值比重分别升至34.6%、16.3%。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化的关键时期，对构建高水平社会主义市场经济体制提出迫切要求，深化财税体制改革是关键举措。随着我国社会主要矛盾发生变化，人民群众对经济效率、绿色发展、社会公平、区域均衡等问题的关注度不断提升，政府收支活动需对此作出回应。同时，新一轮科技

革命和产业变革加速突破，数字经济、人工智能等新业态蓬勃发展，对财政收支方式的影响日益显现。顺应经济发展新特点新趋势，深化财税体制改革，成为构建高水平社会主义市场经济体制的内在要求。

深化财税体制改革是经济社会转型升级的重要力量。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，深化财税体制改革是推动经济社会转型升级的关键着力点。一方面，一些传统产业蕴含丰富财力，经济社会转型升级不可避免对已有财力形成冲击，这在基层财政中更为常见。仅仅依赖中央转移支付难以从根本上解决基层财政紧平衡问题，需通过深化预算、税制、财政体制改革，加强财力统筹，保障地方政府可用财力，为经济社会发展提供支撑。另一方面，经济社会转型升级需统筹好培育新动能和更新旧动能的关系，通过财税体制改革激励经营主体转型升级，培育经济发展新动能。我国幅员辽阔，各地资源禀赋不同，区域间存在一定差距，培育新动能、承接新产业的能力也有差异，深化财税体制改革，通过加大财力支持和政策优化，能有效推进新旧动能平稳接续转换。

财税体制改革面临新挑战

经过多年改革实践，我国财政制度框架基本确立，财政实力不断壮大。同时也要看到，随着全面深化改革向纵深推进，前进道路上难免遇到各种各样的新问题、新挑战。

当前，我国城乡区域发展和收入分配差距问题仍然突出。实现共同富裕不仅是中国特色社会主义的本质要求，也是中国式现代化的重要特征。然而，共同富裕并非简单的平均主义，而是通过高质量发展做大“蛋糕”，并通过合理的制度安排分好“蛋糕”，从而促进城乡区域协调发展，增进民生福祉。如何完善财税体制机制，稳步推进共同富裕，是当前和今后一个时期需要研究的重要问题。

人口老龄化程度持续加深，改变现行财政运行模式。这不仅对财政收支规模产生直接影响，也通过改变财政收支结构对现有运行模式提出了新要求。截至2024年底，全国60周岁及以上老年人口占总人口的22%，预计2035年左右将超过30%。快速老龄化对财税体制改革提出紧迫要求，必须加快形成与人口变化形势相适应的财税制度。

我国经济正处在新旧动能转换期，财政运行呈现紧平衡状态。2024年一般公共预算收入为预算的98.1%，其中税收收入下降3.4%。2025年全国一般公共预算收入预计同比增长0.1%。如何在财政收支紧平衡状态下有序推进各项改革，为基本实现社会主义现代化奠定更加坚实的基础，是财税体制改革面临的重大课题。

深化改革需把握几个重要原则

深化财税体制改革，加快建立健全与中国式现代化相适应的财税制度，需准确把握几个重要原则。

发挥积极财政政策作用，增强财政可持续性。加强财政科学管理，加强财政资源和预算统筹，强化国家重大战略任务和基本民生财力保障。深化零基预算改革，统一预算分配权，优化财政支出结构，加强预算绩效管理。完善地方税、直接税体系，健全经营所得、资本所得、财产所得税收政策，规范税收优惠政策，保持合理的宏观税负水平。适当加强中央事权、提高中央财政支出比重。增加地方自主财力。加强财会监督。加快构建同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制。

——《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》

一是增强财政可持续性。《建议》明确提出，发挥积极财政政策作用，增强财政可持续性。财税制度的基本职能，是保障和稳定必要的财政收入以支持政府必要的支出活动。2024年全国税收收入175006.88亿元，占一般公共预算收入，四本预算收入之和的比重分别为79.64%、42.82%，较2013年分别下降5.9个百分点、8.0个百分点。税收收入下降使得各级政府不得不通过其他一次性收入缓解紧平衡压力，对资源配置效率造成影响。因此，财税体制改革要重点关注增强财政可持续性。

二是提高经济运行效率。财政是提高经济运行效率的重要政策工具。从制度设计来看，要通过减少资源错配，引导要素合理流动，进而推动经济高质量发展。此外，在保障财政收入和调节社会功能的同时，应尽可能地坚持中性原则，最大限度减少政府对微观经济活动的直接干预，创造公平合理的税负环境。公共政策制定需处理好局部与全局、当前与长远的关系，既要防止过度干预扭曲市场信号，又要避免短期化、碎片化措施引发重复投资。

三是维护社会公平。推动社会公平是社会长治久安的重要保障。财税体制改革要维护社会公平，通过税制优化和财政体制变革，逐步缩小不同群体的收入差距，充分释放人力资本潜能，提升消费市场活力。从收入端来看，主要是逐步提高直接税比重，减轻中低收入群体实际税负；从支出端来看，主要是加大教育、医疗、社会保障等方面的投入力度，并通过转移支付推进地区间财力均衡。

四是促进宏观经济稳定。当前，外部环境不确定性不稳定性增加，我国经济运行依然面临不少风险挑战。财税体制改革应有助于发挥积极财政政策作用，促进宏观经济稳定。一方面，创新财政政策工具和体系，实现积极的财政政策加力提效。另一方面，财税体制改革往往触及利益格局调整，要在制度设计、节奏把控与配套保障间寻求动态平衡。

突出重点推动改革落地见效

财税体制关乎经济社会全局。深化财税体制改革需突出重点，积极谋划、稳妥推进，更好服务中国式现代化建设。

建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。健全现代预算制度对更好发挥政府作用、优化资源配置具有重要意义。深化预算管理制度改革，一是加强财政资源和

预算统筹，把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理，增强预算对落实党和国家重大政策的保障能力，重点管理好国有资本经营预算收入和债务收入。二是加强预算绩效管理，深化零基预算改革，科学配置财政资源，解决财政支出结构固化难题，有效缓解紧平衡压力。三是统一预算分配权，提高预算管理统一性、规范性，更好服务国家重大战略，确保资金流向关键领域。

健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度。税收是国家财政的主要来源，也是收入分配的调节利器。深化税制改革，一是形成与新业态相适应的税收制度。2024年我国数字经济核心产业增加值占GDP比重为10%左右，数据要素流通促进生产要素高效配置。在这一背景下，市场经济活动中纳税主体、纳税地点、课税对象等可能变得模糊，研究与新业态相适应的税收制度成为必然选择。二是健全直接税体系。建议充分发挥个人所得税在收入分配中的调节作用，完善综合和分类相结合的个人所得税制度，健全经营所得、资本所得、财产所得税收政策，实行劳动性所得统一征税。注意把握好节奏，避免过高的直接税税负造成资本外流。三是深化税收征管改革。数字经济快速发展为税收征管模式的完善提供了机遇，“以数控税”模式通过大数据、人工智能、区块链等数字技术赋能税收征管，有助于打破信息孤岛，强化税收监管能力，堵住可能存在的漏洞。

建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。深化财税体制改革是缓解财政收支矛盾、减轻地方财政运行压力的重要举措。一方面，拓展地方税源，增加地方自主财力。可考虑推进消费税征收环节后移并稳步下划地方，完善增值税留抵退税政策和抵扣链条，优化共享税分享比例。完善财政转移支付体系，清理规范专项转移支付，增加一般性转移支付，提升市县财力同事权相匹配程度。适当下沉部分非税收入管理权限，由地方结合实际差别化管理。另一方面，适当加强中央事权、提高中央财政支出比例。中央财政事权原则上通过中央本级安排支出，减少委托地方代行的中央财政事权。对于共同财政事权，中央政府可进一步提高财政支出比例，加大对欠发达地区的支持力度。

（作者均系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）

绿色发展是中国式现代化的鲜明底色。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）把“美丽中国建设取得新的重大进展”列为“十五五”时期经济社会发展的主要目标之一，围绕“加快经济社会发展全面绿色转型，建设美丽中国”作出重要部署，强调“加快形成绿色生产生活方式”，体现了以习近平同志为核心的党中央对绿色发展一以贯之的高度重视。贯彻落实党的二十届四中全会精神，实现经济社会发展全面绿色转型，需从打造绿色产业、创新绿色科技等方面着力，为推行绿色生产生活方式提供有力保障。

打造绿色产业。绿色产业是发展新质生产力的重要载体，也是经济社会发展全面绿色转型的重要物质基础。《建议》提出“建设现代化产业体系，巩固壮大实体经济根基”，强调把发展经济的着力点放在实体经济上，坚持智能化、绿色化、融合化方向。以绿色产业支撑绿色发展，需做大量增量、优化存量，加快产业结构绿色低碳转型。优化提升传统产业，推动钢铁、有色、化工、建材等行业绿色低碳改造升级；大力发展绿色低碳产业，鼓励绿色低碳方向的新产业、新业态、新模式加快发展；做强绿色制造业，培育壮大新兴产业和未来产业，发展绿色服务业，提升现代化产业体系的“绿色含金量”。同时，发展绿色供应链，鼓励企业开展绿色设计、选择绿色材料、实施绿色采购、打造绿色制造工艺、推行绿色包装、开展绿色运输、做好废弃产品回收处理，实现产品全周期的绿色环保，将绿色发展融入产业升级、结构调整全过程。

创新绿色科技。近年来，全球科技创新进入空前密集活跃时期，绿色技术成为科技竞争的重要领域之一。把握“十五五”时期经济社会发展的主要目标，积极稳妥推进和实现碳达峰，需加快科技创新，不断塑造绿色发展新优势。绿色技术只有转化为现实生产力，才能有效激发企业创新活力，为绿色发展注入更多新动能。要加强应用基础研究，加快关键技术研发，强化企业科技创新主体地位，加快先进适用技术示范应用和推广。推进产业数字化智能化同绿色化的深度融合，加快绿色科技创新和先进绿色技术推广应用，推动绿色低碳基础设施建设和，深化人工智能、大数据、云计算、工业互联网等在电力系统、工农业生产、交通运输、建筑建设运行等领域的应用，引导数字科技企业绿色低碳发展，助力上下游企业提高减碳能力。增强人工智能科技创新能力，加快建立新一代人工智能关键共性技术体系，持续为绿色发展赋能。

健全绿色制度。制度是起根本性、全局性、长远性作用的。推动绿色发展，要让制度成为刚性约束和不可触碰的高压线。我国碳达峰碳中和“1+N”政策体系已构建完成，绿色低碳政策体系日益完善，涉及经济社会发展的方方面面。“十五五”时期，要进一步完善生态补偿机制，推动健全环境治理体系，以最严格的制度、最严密的法治保护生态环境。持续深入推进污染防治攻坚和生态系统优化，加快落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度，完善生态环境标准、监测、评价和考核制度。实施碳排放总量和强度双控制度，完善碳排放统计核算体系，稳步实施地方碳排放、行业碳管控、企业碳管理、项目碳评价、产品碳足迹等政策制度。完善资源总量管理和全面节约制度，落实促进绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格、科技、环保政策，加强绿色经济市场激励机制建设，吸引更多资金和资源投入绿色低碳领域。

营造绿色文化。坚持绿色发展是发展观的一场深刻革命。习近平总书记强调，“要弘扬生态文明理念，培育生态文化，让绿色低碳生活方式成风化俗”。中华民族始终遵循“道法自然、天人合一”的自然观，体现了对人与自然和谐共生的追求。推动经济社会全面绿色转型，首要的是转变思想观念，促使全社会自觉参与生态环境保护、切实践行绿色发展理念，自觉推动绿色低碳发展，形成“取之有度，用之有节”的生活方式。弘扬绿色文化，让绿水青山就是金山银山的理念落地生根，将尊重自然、顺应自然、保护自然的发展理念融入日常生活，统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，推动全民行动，从垃圾分类、节约用水、低碳出行等生活细节做起，让绿色生活方式蔚然成风。提高全社会生态文明意识，让绿色低碳生活成为行动自觉，为美丽中国建设凝聚最广泛、最深厚的力量。

（作者系北京林业大学马克思主义学院副教授）

本版编辑 谢 慧 美 编 高 妍

践行大食物观构建多元化食物供给体系

宋建晓

民以食为天。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终把解决好十几亿人口的吃饭问题作为治国理政的头等大事。2015年中央农村工作会议提出“要树立大农业、大食物观念”。2016年中央一号文件强调“树立大食物观”，并将其作为优化农业生产结构和区域布局的重要内容。党的二十大报告强调“树立大食物观，发展设施农业，构建多元化食物供给体系”。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出，坚持农林牧渔并举，发展现代设施农业，构建多元化食物供给体系。树立并践行大食物观，构建多元化食物供给体系，是更好满足人民美好生活需要的必然要求，有利于加快建设农业强国，对于推进中国式现代化具有重要意义。

随着我国经济发展，人民群众的营养需求日益多元化、全面化和均衡化。城乡居民膳食结构升级，对食物的需求逐步从“吃得饱”向“吃得好”“吃得健康”转变，食物营养健康和绿色无污染成为很多消费者优先考虑的问题，越来越多的人关注食品的生产过程、加工方式和储存条件。农业农村部数据显示，“十四五”以来，新认证绿色、有机、名特优新和地理标志农产品3.6万个，涵盖米面油、肉蛋奶、果菜茶、水产品等品类，每年向社会提供绿色优质农产品实物总量超2亿吨，2024

年绿色食品销售额6097.8亿元，带动农产品生产向标准化、绿色化、优质化稳步迈进。

近年来，我国粮食生产连年丰收，“米袋子”更满了，“菜篮子”更丰富了。然而从供求关系看，粮食供需总体上仍处于紧平衡状态。一方面，粮食供求存在结构性短缺矛盾。我国人均粮食消费水平总体稳定，但随着居民生活水平快速提高，对优质粮食的需求不断增加，口粮消费逐步下降，肉蛋奶、果菜茶、水产品消费量持续增长。动物性食品消费增加带动饲料用粮需求增长，但玉米、大豆等产需还存在缺口，大豆油料自给率偏低。另一方面，粮食供需区域不平衡问题依然存在。13个粮食主产区的粮食产量占全国比重多年保持在78%左右，但粮食主销区、产销平衡区粮食自给率不断下降。从资源禀赋看，我国农业生产资源总量较大，但人均占有量较低，资源约束明显。第三次全国国土调查结果显示，2019年底，我国耕地面积为19.18亿亩，人均耕地面积1.36亩，不足世界平均水平的40%。耕地按质量分为10个等级，目前平均等级为4.76等，低等耕地占比22%，耕地质量水平总体偏低。随着工业化和城镇化的快速推进，一些地方违法违规占用耕地的现象时有发生，耕地“非农化”“非粮化”等现实问题仍然突出。

习近平总书记指出，“解决吃饭问题，不

能光盯着有限的耕地，要把思路打开，树立大食物观”。大食物观体现了从“粮食”到“食物”观念上的与时俱进和丰富创新，强调食物供给由单一生产向多元供给转变，在确保粮食供给的同时，向森林、草原、江河湖海要食物，向设施农业要食物，向植物动物微生物要热量、要蛋白，拓展食物直接和间接来源，实现各类食物供求平衡。大食物观要求充分开发农业多种功能，延伸食物产业链、提升价值链、打造供应链，构建粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系。深入践行大食物观，开发多元化食物供给渠道，是有效缓解资源环境压力，更好满足居民食物消费升级需求的重要举措，可从以下方面着力。

一是多途径开发食物资源。优化耕地种植结构，提高耕地利用效率，加强高标准农田建设，推进粮油等主要作物大面积单产提升，夯实粮食和重要农产品供给基础。充分挖掘农业生产潜力，推动粮经饲统筹、农林牧渔并举，大力发展饲草产业、深远海养殖业、经济林和林下经济，推进农业全产业链建设，多渠道拓宽食物来源。

二是推进科技创新提升食物开发质量效益。加强原创性研究，研究新型食物资源开发和数字监测技术，加快合成生物技术、微生物组学等前沿技术应用，推进科技与食物产

业发展深度融合。例如，通过合成生物技术开发新型蛋白和功能食品，利用微生物固体蛋白替代豆粕等饲料原料。深入实施种业振兴行动，构建与食物开发相适应的种业创新体系。推动设施农业和智慧农业发展，通过自动化灌溉、精准施肥等技术提高单位面积产量，同时结合物联网、大数据、人工智能等技术，构建智慧农业体系，利用物联网传感器监测农田环境，通过大数据分析为农业生产决策提供科学依据。强化食品加工与流通环节的科技创新，构建从田间到餐桌的全产业链条，减少损耗。

三是加强与世界各国在农业领域的合作交流。积极参与全球粮食安全治理，推动农业技术援助和粮食援助等合作项目实施，携手各国共同应对全球粮食安全挑战。推动进口渠道多元化，优化全球供应链布局，通过境外农业合作示范区建设等方式，深化农产品贸易合作，提升进口稳定性。加强农业科技成果、管理经验等方面的交流，推动农业技术创新和应用。进一步深化农业对外合作，鼓励和支持企业到海外投资建设农业项目，培育具有全球竞争力的跨国农业企业集团，增强我国在全球农业资源配置中的主动权。

（作者系福建省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心副主任兼秘书长、福建社会科学院党组书记）